

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства
щодо актів міжнародного права та законодавчого регулювання у зарубіжних
державих питань кліматичної політики*

Анотація. З метою підготовки проекту Закону України про основні засади кліматичної політики проаналізовано акти міжнародного права, регламенти Європейського Союзу (далі – ЄС) і законодавчі акти низки держав, серед яких Ірландія, Данія, Німеччина, Нідерланди, Норвегія та Австралія (Додаток 1 та 2 до Аналітичної записки). За результатами дослідження запропоновано узагальнену приблизну структуру законопроекту про основні засади кліматичної політики України, надано низку пропозицій щодо його тексту.

Вступ. Глобальна кліматична криза – транснаціональна комплексна проблема, вирішення якої потребує системних кроків на міжнародному й національних рівнях. Світове співтовариство давно стурбоване змінами клімату і вживає активних заходів задля запобігання цим змінам.

У 1992 році була підписана Рамкова конвенція ООН з питань зміни клімату (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) (далі – UNFCCC)¹. 154 підписанти UNFCCC погодилися скорочувати парникові викиди і тим самим офіційно визнали загрозу зміни клімату. Конвенція вступила в дію у 1994 році, а в 1995 році відбулася перша Конференція сторін (Conference of the Parties, COP), де держави почали обговорювати, як досягти поставленої мети – скорочення викидів парникових газів. У 2021 році відбулася вже 26 подібна зустріч у м. Глазго, де був підписаний так званий «Кліматичний пакт Глазго»².

На запобігання кліматичним змінам був спрямований Кіотський протокол³, який вступив у дію в 2005 році. На відміну від Рамкової конвенції UNFCCC, він містив чіткі цілі для держав щодо зменшення викидів. На перший період (2008–2012 роки) ці цілі були встановлені лише для 37 держав. Водночас дві держави, які продукують найбільше парникових викидів – Китай та США – не були частиною цього договору – Китай як країна, що розвивається, а США відмовилися від участі через відсутність зобов'язань Китаю. Тож, хоча цілі зобов'язаних держав були досягнуті, глобальна кількість викидів зросла. Оскільки після завершення першого періоду перемовини зайшли у глухий кут, у рамках UNFCCC на заміну Кіотському протоколу прийшла Паризька угода⁴, яку підписали 195 країн.

Слід зазначити, що Кіотським протоколом передбачалися квоти на викиди, які отримали назву національно визначених внесків (далі – НВВ) (Nationally

¹ Рамкова конвенція ООН з питань зміни клімату. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_044#Text

² Glasgow Climate Pact. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf

³ Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_801#Text

⁴ Паризька угода. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_161#Text

determined contribution, NDC). Однак, передбачені механізми були недосконалими, що призвело до того, що держави почали торгувати своїми квотами на викиди замість того, щоб реально зменшувати вплив на клімат. Тобто держави, які не досягли своїх цілей зі скорочення викидів, могли заплатити тим, які «перевиконали» план, і використати придбаний «надлишок», щоб компенсувати свою «нестачу».

Головною ж особливістю Паризької угоди є те, що вона не примушує держави до конкретних заходів. Яким саме чином протидіяти загрозі зміни клімату – кожен із підписантів визначає самостійно. Оновлені НВВ держави мали презентувати на конференції у 2020-му – у рік, коли Паризька угода офіційно вступила в дію, однак через пандемію відповідна презентація відбулася вже у 2021 році у Глазго. Цілі дійсно стали амбітнішими, однак недостатніми.

Угода не передбачає механізмів, які б примушували сторони її дотримуватися. Виконання зобов'язань залежить від політичної волі держав. Водночас, існує комітет, який оцінює внески держав та виступає із щорічною доповіддю. Крім того, НВВ кожної держави має переглядатися щоп'ять років, бажано у бік більш амбітних показників.

Нинішня мета Угоди – утримати потепління на рівні «значно нижчому за 2°C» (well below 2° C) і докласти всіх зусиль для обмеження його до 1,5° C.

Крім загальної мети, Угода містить також специфічні положення. Вона, зокрема передбачає, що розвинені країни підтримуватимуть менш розвинені як у боротьбі зі зміною клімату, так і в адаптації до неї. Боротьба розглядається як обмеження викидів парникових газів, а заходи з адаптації – як зменшення вразливості до їх наслідків.

Загалом Угода акцентує на добровільності, прозорості, амбітності й кооперації країн для досягнення її цілей. Одна з можливостей для держав – інвестувати у дружні до клімату підприємства чи заходи на території інших країн, але використовувати результат для досягнення власної цілі. Таким чином, загальна кількість викидів знижуватиметься, а досягнення цілей стане для держав ще більш вигідним. Також договір містить положення про пристосування (адаптацію) до зміни клімату, особливо звертаючи увагу на підтримку держав, що розвиваються, та держав, особливо вразливих до згубних наслідків – наприклад, малих острівних країн. Документ також підкреслює важливість розробки й передачі нових технологій та інформування населення щодо проблеми зміни клімату.

Науковці підтвердили, що переломний момент настане у 2030-му році – якщо до того часу країни не зможуть скоротити свої викиди наполовину, досягнення цілей Паризької угоди до кінця сторіччя стане неможливим.

Україна ратифікувала Паризьку угоду 14 липня 2016 року⁵. На виконання відповідних зобов'язань було прийнято Закон України «Про засади моніторингу,

⁵ Про ратифікацію Паризької угоди: Закон України від 14.07.2016 р. № 1469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1469-19#n2>

звітності та верифікації викидів парникових газів»⁶, який фрагментарно імплементує вимоги названої Угоди до законодавства України. До того ж, питання зміни клімату побіжно піднімається в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджених Законом України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII⁷.

Уявляється однак, що вжитих заходів законодавчого регулювання обговорюваної проблеми недостатньо, тому сьогодні здійснюється розробка проекту Закону України «Про основні засади кліматичної політики України». У зв'язку з підготовкою цього законопроекту необхідно проаналізувати та узагальнити положення законодавства іноземних держав, *acquis* ЄС, акти міжнародного законодавства на предмет загальних аспектів діяльності у сфері зміни клімату, становлення інституційної структури, правових засад шляхів збору кліматичних даних, звітування тощо.

Основна частина

1. Аналіз актів міжнародного права.

Як зазначалося, акти міжнародного права містять загальні зобов'язання держав-підписантів. Слід підкреслити, що Кіотський протокол та Паризька угода виходять із положень Рамкової конвенції UNFCCC, розширюють і конкретизують її, отже багато норм дублюються в усіх трьох документах. Докладний порівняльний аналіз цих актів наведено в Додатку 1⁸. У ньому пропонується згрупувати норми актів міжнародного права за певними напрямками, які можуть бути враховані при підготовці законопроекту.

Зокрема, у Додатку 1 представлені:

а) *Цілі (мета)*. Найширше вони описані Паризькою угодою (стаття 2). Слід зазначити, що поставлені цілі радше мають бути метою відповідної стратегії, а не закону, що визначає основні засади кліматичної політики. Водночас, формулювання, наведені в Паризькій угоді, можуть бути використані для викладення предмету регулювання майбутнього Закону та при визначенні напрямів кліматичної політики. Останні також могли б бути сформульовані із застосуванням положень підрозділу «Національна політика» Паризької угоди (Додаток 1);

б) *Принципи*. Відзначимо, що «принципами» у Рамковій конвенції UNFCCC названі, по суті, основні засади. Однак, із наведених у Додатку 1 норм можливо виокремити певні принципи, наприклад, «раціональність – забезпечення досягнення цілей кліматичної політики при найменших можливих витратах», «прозорість», «недискримінація» тощо;

в) *Зобов'язання / шляхи досягнення*. Низкою положень міжнародних договорів передбачені обов'язкові заходи, що мають здійснюватися кожною зі

⁶ Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів: Закон України від 12.12.2019 р. № 377-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#top>

⁷ Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#top>

⁸ Під парниковими газами маються на увазі парникові гази, які не регулюються Монреальським протоколом. Україна є державою, включеною до Додатку 1 до Рамкової конвенції.

сторін. Зокрема, це: розробка, оновлення, публікація національних кадастрів (реєстрів) антропогенних викидів із джерел та абсорбції поглиначами усіх парникових газів; розробка, оновлення, публікація національних і, у відповідних випадках, регіональних програм, які містять заходи з пом'якшення наслідків зміни клімату; оцінка наслідків, визначених на національному рівні, з метою зменшення до мінімуму негативних для економіки, здоров'я суспільства та якості оточуючого середовища наслідків здійснення проектів чи заходів, спрямованих на пом'якшення впливу зміни клімату чи пристосування до нього; сприяння проведенню наукових, технологічних, технічних, соціально-економічних та інших досліджень, систематичних спостережень і створення банків даних, пов'язаних із кліматичною системою і призначених для поглиблення знань, а також зменшення або усунення невизначеностей щодо причин, наслідків, масштабів і строків зміни клімату та щодо економічних і соціальних наслідків різних стратегій реагування; сприяння галузі освіти, підготовки кадрів і просвіти населення в питаннях зміни клімату і підтримка участі в цьому процесі громадськості, у тому числі неурядових організацій; затвердження й повідомлення послідовних національно визначених внесків; надання інформації, необхідної для забезпечення ясності, прозорості й розуміння національно визначених внесків; розробка, затвердження та оновлення стратегій, планів та дій у цілях низьковуглецевого розвитку тощо. Дані зобов'язання мають бути відображені у законопроекті, а також щодо них необхідно визначити органи, відповідальні за здійснення конкретних заходів.

Національна політика. Ця група зобов'язань є розширенням та логічним продовженням зобов'язань на міжнародному рівні. Вона, зокрема, конкретизує такі аспекти: розробка за можливості економічно ефективних національних та, у відповідних випадках, регіональних програм підвищення якості місцевих показників викидів, моделей, які відображають соціально-економічні умови з метою підготовки та періодичного оновлення національних кадастрів антропогенних викидів із джерел та абсорбції поглиначами парникових газів, використовуючи порівняльні методології; розробка, виконання, публікація й регулярне оновлення національних і, у відповідних випадках, регіональних програм, які передбачають заходи, спрямовані на пом'якшення наслідків змін клімату та заходи сприяння адекватній адаптації до змін клімату (такі програми, зокрема стосуються таких секторів, як енергетика, транспорт і промисловість, а також сільське господарство, лісове господарство та утилізація відходів); сприяння, поширення та фінансування, залежно від обставин, передачі або доступу до екологічно безпечних технологій, ноу-хау, практики та процесів, які мають відношення до зміни клімату, включаючи розробку політики і програм ефективної передачі екологічно безпечних технологій, які є власністю держави або надбанням суспільства, а також створення сприятливих умов для розвитку приватного сектора в частині, що стосується сприяння й поширення процесу передачі екологічно безпечних технологій і доступу до них; співробітництво в науково-технічних дослідженнях і сприяння підтримці та розвитку комплексів систематичного

спостереження й накопичення архівних даних для зменшення невизначеностей, пов'язаних із кліматичною системою, несприятливими наслідками зміни клімату, а також економічними та соціальними наслідками різноманітних стратегій реагування; сприяння розвитку та зміцненню внутрішнього потенціалу й можливостей брати участь у міжнародних і міжурядових зусиллях, програмах та мережах у галузі досліджень і систематичного спостереження;

г) *Дослідження та спостереження. Просвіта, підготовка кадрів та інформування.* Рамкова конвенція UNFCCC дещо розширює ці функції держави-підписанта. Зокрема, йдеться про підтримку та зміцнення діяльності міжнародних і міжурядових програм та мереж чи організацій, які мають на меті визначення, проведення, оцінку і фінансування досліджень, збирання даних і систематичне спостереження, зважаючи на необхідність зведення до мінімуму дублювання зусиль; зміцнення систематичного спостереження й національного потенціалу та можливостей у галузі наукових і технічних досліджень; підтримку на національному і, при необхідності, субрегіональному й регіональному рівнях та у відповідності з національними законами, нормами і своїми можливостями:

- розроблення та здійснення програм просвіти й інформування громадськості із проблем змін клімату та їх наслідків;
- доступу громадськості до інформації про зміни клімату та їх наслідки;
- участі громадськості в розгляді питань зміни клімату та їх наслідків й у розробленні відповідних заходів реагування;
- підготовки наукового, технічного та управлінського персоналу.

У Кіотському протоколі також передбачено співпрацю та сприяння, використовуючи, де це доречно, вже існуючі органи, у сфері розвитку та виконання освітніх програм і програм підготовки кадрів, включаючи зміцнення національного потенціалу, зокрема людських та організаційних ресурсів, обмін спеціалістами або відрядження співробітників для підготовки експертів у тій чи іншій галузі, а також сприяння на національному рівні поширенню поінформованості громадськості і її доступу до джерел інформації про зміни клімату;

г) *Фінансові механізми / стимулювання.* Рамкова конвенція UNFCCC передбачає фінансовий механізм стимулювання заходів і технологій із запобігання змінам клімату на міжнародному рівні. Водночас, міжнародними договорами заохочується стимулювання таких заходів і на національному рівні. Документом встановлено процедури, які мають забезпечуватися при виділенні коштів у рамках фінансового механізму, що може бути передбачено й у законопроекті. Паризькою угодою встановлено, що надання збільшених фінансових ресурсів слід спрямувати на досягнення балансу між діями з адаптації до зміни клімату та діями щодо пом'якшення зміни клімату, з урахуванням стратегій, що спираються на ініціативу країн;

д) Надання інформації щодо реалізації / звітування. Норми актів міжнародного права встановлюють обсяг тієї інформації, яка передається Конференції Сторін (через секретаріат). Водночас, під час підготовки

законопроекту необхідно враховувати ці відомості як у нормах, що стосуються міжнародного співробітництва, так і в нормах щодо надання інформації її розпорядниками уповноваженому органу.

Обов'язковою інформацією при цьому є:

- національний кадастр антропогенних викидів із джерел і абсорбції поглиначами усіх парникових газів;

- загальний опис заходів, вжитих або передбачених Стороною, зі здійснення Конвенції;

- інша інформація, що стосується досягнення мети Конвенції і підтверджує виконання зобов'язань держави (у тому числі щодо досягнення її національно визначеного внеску);

- інформація про фінансову підтримку, підтримку передачі технологій та інституційного розвитку (у разі її надання іншими сторонами).

Оцінка наданої інформації здійснюється експертами на підставі найкращої наявної наукової інформації та оцінки змін клімату і їх наслідків, а також відповідної технічної, соціальної й економічної інформації.

Кліматичним пактом Глазго деталізуються певні умови та механізми. Зокрема, Пакт наголошує на необхідності узгодження встановлених НВВ із довгостроковими стратегіями розвитку і зниження рівня викидів парникових газів. Політика для переходу до енергії з низьким рівнем викидів має включати швидке розгортання виробництва чистої електроенергії та заходи з енергоефективності, включаючи прискорення зусиль щодо поступового скорочення використання вугільної енергії й поступову відмову від неефективних субсидій на викопне паливо, із забезпеченням при цьому цілеспрямованої підтримки найбільш вразливих і найуразливіших категорій користувачів.

Зазначений Пакт закликає діючі органи Фінансового механізму, банки розвитку й інші фінансові установи до подальшого збільшення інвестицій у кліматичні заходи, а також до постійного збільшення масштабів і ефективності кліматичного фінансування з усіх глобальних джерел, включаючи гранти та привабливі пільгові форми фінансування. Пакт заохочує до подальших зусиль для розширення доступу до фінансування й наголошує на важливості надання збільшених фінансових ресурсів з урахуванням потреб країн – договірних Сторін, що розвиваються, та які особливо вразливі до несприятливих наслідків зміни клімату.

Документом також передбачено посилення спільних дій у сфері технологій, а саме: розробка та передача для впровадження заходів із пом'якшення та адаптації до змін клімату, у тому числі прискорення, заохочення та сприяння інноваціям, а також передбачуване, стійке й адекватне фінансування з різних джерел Технологічного механізму, запровадженого Паризькою угодою. Також наголошується на нагальності збільшення масштабів дій і підтримки, у тому числі фінансів, передачі технологій та нарощування потенціалу для впровадження підходів щодо запобігання, мінімізації та усунення втрат і збитків, пов'язаних із

несприятливими наслідками змін клімату у країнах – договірних Сторонах, що розвиваються, і які особливо вразливі до цих наслідків. При цьому Сторони мають, вживаючи заходи щодо вирішення проблеми зміни клімату, поважати, заохочувати та враховувати зобов'язання із прав людини, прав на здоров'я, прав корінних народів, місцевих громад, мігрантів, дітей, осіб із обмеженими можливостями та людей у вразливих ситуаціях, прав на розвиток, а також гендерну рівність і справедливість між поколіннями.

Питання доступу до інформації та участі громадськості у вирішенні питань із довкілля регламентуються Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція)⁹.

Відповідно до Орхуської конвенції кожна зі Сторін прагне забезпечити умови, аби посадові особи та державні органи надавали громадськості допомогу та орієнтацію в отриманні доступу до інформації, сприяли участі у процесі прийняття рішень і в одержанні доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища; сприяє екологічній просвіті та підвищенню рівня поінформованості громадськості із проблем навколишнього середовища, особливо стосовно одержання доступу до інформації, участі у процесі прийняття рішень і доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища; забезпечує належне визнання об'єднань, організацій або груп, що сприяють охороні навколишнього середовища, та надає їм відповідну підтримку, забезпечує відповідність своєї національної правової системи цьому зобов'язанню.

Хоча предмет Орхуської конвенції є дещо ширшим – стосується будь-якої екологічної інформації, – однак її вимоги мають бути враховані й під час формування основних засад кліматичної політики, адже конвенція ратифікована Україною¹⁰.

2. Аналіз *acquis* Європейського Союзу.

Дорожньою картою заходів, що мають перетворити ЄС на ефективну, стійку, конкурентоспроможну та кліматично нейтральну економіку (до 2050 року), є Європейський зелений курс (далі – ЄЗК)¹¹. Він був офіційно презентований у Європейському Парламенті 11 грудня 2019 року. Метою ЄЗК є не стільки актуалізація кліматичної політики, скільки концептуалізація «зеленої» модернізації економіки та економічного зростання для забезпечення життя людини в гармонії із планетою та її ресурсами. Зрозуміло, що досягнення кліматичної нейтральності потребуватиме заходів із боку всіх галузей економіки ЄС, таких як інвестиції в екологічно чисті технології, підтримка інновацій, виробництво більш чистих, доступних і сталих видів приватного та громадського транспорту, декарбонізація

⁹ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#top

¹⁰ Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Закон України від 06.07.1999 р. № 832-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832-14#Text>

¹¹ The European Green Deal. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>

енергетичного сектору, переобладнання будівель за рахунок енергоефективніших технологій, розширення співпраці з міжнародними партнерами для вдосконалення глобальних екологічних стандартів тощо.

Отже, Європейський зелений курс – це план ЄС із розвитку сталої економіки, в якій до 2050 року має бути зведено до нуля викиди парникових газів (проміжна ціль – скорочення викидів на 50–55 % відносно рівня 1990-х років до 2030 року), економічне зростання буде відокремлене від збільшення використання ресурсів, а жодна людина чи територія не залишаться осторонь запроваджених змін.

Конкретні політики й заходи, передбачені ЄЗК, включають прийняття низки стратегій (розумної секторальної інтеграції, промислової стратегії, плану дій із кругової економіки, реформування будівельної галузі, стратегії розвитку вітрових електростанцій на морях, стратегії щодо хімічних речовин, стратегії з біорізноманіття, лісової стратегії), прийняття Кліматичного закону та нових редакцій регламентів і директив у сферах енергетичного оподаткування, транспорту, сільського господарства, відходів, а також впровадження фінансових інструментів, зокрема механізму так званого «справедливого переходу».

У межах нашого дослідження найбільш актуальним видається аналіз Кліматичного закону та директив Європейського Союзу як документів ЄС, спрямованих на досягнення кліматичної нейтральності.

Регламент (ЄС) 2021/1119 Європейського Парламенту та Ради від 30 червня 2021 року про встановлення рамок для досягнення кліматичної нейтральності та внесення змін до Регламентів (ЄС) 401/2009 та (ЄС) 2018/1999 (Європейський кліматичний закон)¹² (далі – Регламент) має таку структуру:

преамбула;

стаття 1 «Предмет і сфера застосування»;

стаття 2 «Мета кліматичної нейтральності»;

стаття 3 «Наукові поради щодо зміни клімату»;

стаття 4 «Проміжні кліматичні цілі Союзу»;

стаття 5 «Адаптація до зміни клімату»;

стаття 6 «Оцінка прогресу та заходів Союзу»;

стаття 7 «Оцінка національних заходів»;

стаття 8 «Загальні положення щодо оцінки Комісії»;

стаття 9 «Участь громадськості»;

стаття 10 «Галузеві дорожні карти»;

стаття 11 «Огляд»

статті 12–13 містять поправки до регламентів (ЄС)¹³.

Оскільки Регламент підготовлено у відповідності до Рамкової конвенції UNFCCC та на виконання Паризької угоди, багато його положень є аналогічними

¹² Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32021R1119>

¹³ Неофіційний переклад Дослідницької служби Верховної Ради України.

чи подібними, тому вважали б за необхідне зосередитися на аналізі відмінних або розширених положень Кліматичного закону.

Підкреслюючи роль Європейської наукової консультативної ради зі зміни клімату (Консультативної ради), Регламент наголошує, що національні кліматичні консультативні органи також можуть відігравати важливу роль, зокрема, у наданні експертних наукових консультацій щодо кліматичної політики відповідним національним органам влади. Отже, державам-членам, які ще не зробили цього, пропонується створити національний консультативний орган із клімату.

Під час визначення повноважень відповідного органу можливо було б врахувати завдання Консультативної ради (стаття 3 Регламенту):

- розгляд останніх наукових висновків та звітів Міжурядової групи експертів з питань змін клімату й наукових кліматичних даних;

- надання наукових консультацій та випуск звітів щодо існуючих і запропонованих заходів, кліматичних цілей та індикативних бюджетів парникових газів, а також їх узгодженості із цілями Регламенту та міжнародними зобов'язаннями згідно з Паризькою угодою;

- сприяння обміну незалежними науковими знаннями у сфері моделювання, моніторингу, перспективних досліджень та інновацій, які направлені на скорочення викидів або збільшення абсорбції;

- визначення дій і можливостей, необхідних для успішного досягнення кліматичних цілей;

- підвищення обізнаності про зміни клімату та їх наслідки, а також стимулювання діалогу та співпраці між науковими органами.

У статті 4 Регламенту встановлено обов'язкову кліматичну ціль ЄС до 2030 року – скорочення внутрішніх чистих викидів парникових газів (за вирахуванням абсорбції) щонайменше на 55 % порівняно з рівнем із 1990 року.

З метою її досягнення оцінюється, зокрема, наявність у законодавстві адекватних інструментів і стимулів для мобілізації необхідних інвестицій, та пропонуються необхідні заходи. З моменту ухвалення законодавчих пропозицій здійснюється моніторинг законодавчих процедур для різних пропозицій. Далі пропонується встановити кліматичну ціль на 2040 рік. Щонайпізніше протягом шести місяців після першої глобальної інвентаризації вноситься законодавча пропозиція на основі детальної оцінки впливу, щоб внести зміни до Регламенту про включення до нього кліматичної цілі Союзу до 2040 року, беручи до уваги висновки оцінок та результати глобальної інвентаризації. Водночас публікується в окремому звіті прогнозований індикативний бюджет ЄС щодо парникових газів на період 2030–2050 років, визначений як індикативний загальний обсяг чистих викидів парникових газів (виражений як еквівалент вуглекислого газу, із окремою інформацією про викиди та поглинання). Прогнозований індикативний бюджет має базуватися на найкращих наявних наукових даних, брати до уваги рекомендації Консультативної ради, а також, у разі прийняття, відповідне законодавство, що

реалізує кліматичну ціль Союзу до 2030 року. Публікується й методологія, що лежить в основі прогнозованого індикативного бюджету.

З метою досягнення кліматичних цілей Регламент наголошує на необхідності постійних зусиль для забезпечення поступового скасування енергетичних субсидій, зокрема для викопного палива, що є несумісними з цією метою, при цьому не впливаючи на цілі щодо зменшення енергетичної бідності.

Крім того, держави-члени повинні прийняти комплексні національні стратегії та плани адаптації, засновані на ретельному аналізі зміни клімату та вразливості, оцінці прогресу та індикаторах, а також керуючись найкращими наявними та найновішими науковими даними. ЄС має прагнути створити сприятливе нормативне середовище для національної політики та заходів, які впроваджують держави-члени для адаптації до зміни клімату. Підвищення кліматичної стійкості та здатності до адаптації до зміни клімату вимагає спільних зусиль усіх секторів економіки й суспільства, а також узгодженості політики та послідовності в усіх відповідних законодавствах і політиках.

Таким чином, приймається стратегія Союзу щодо адаптації до зміни клімату відповідно до Паризької угоди, яка регулярно переглядається. Відповідні інституції Союзу та держави-члени повинні забезпечити, щоб політика стосовно адаптації в Союзі та державах-членах була узгодженою, взаємопідтримуючою, забезпечувала спільну вигоду для галузевої політики та працювала над кращою інтеграцією адаптації до зміни клімату послідовним чином у всіх сферах, включаючи відповідну соціально-економічну та екологічну політику та заходи, а також зовнішню діяльність. Необхідне зосередження на найбільш вразливих і постраждалих групах населення та секторах і визначення недоліків роботи під час консультацій із громадянським суспільством.

Держави-члени ухвалюють та впроваджують національні стратегії та плани адаптації, беручи до уваги стратегію Союзу щодо адаптації до зміни клімату. У своїх національних стратегіях адаптації держави-члени повинні враховувати особливу вразливість відповідних секторів, зокрема, сільського господарства, водних систем, а також продовольчої безпеки, і сприяти природним рішенням і адаптації на основі екосистем. Держави-члени повинні регулярно оновлювати стратегії та включати відповідну оновлену інформацію до звітів, які подаються до ЄС.

Також приймаються керівні принципи, що встановлюють загальні принципи і практику для ідентифікації, класифікації та управління матеріальними фізичними кліматичними ризиками під час планування, розробки, виконання й моніторингу проектів і програм для проектів¹⁴.

Програми фінансової підтримки передбачають скринінг проектів для переконання в тому, що такі проекти є стійкими до потенційних несприятливих

¹⁴ Наприклад, Methodology to determine the Paris Agreement alignment of EBRD investments. URL: <https://www.ebrd.com/documents/comms-and-bis/methodology-to-determine-the-paris-agreement-alignment-of-ebrd-investments.pdf>

впливів зміни клімату через оцінку ризику кліматичної вразливості, наявності адаптаційних заходів. Це сприяє прийняттю рішень щодо інвестицій та планування в рамках бюджету Союзу.

Оскільки громадяни та громади відіграють важливу роль у процесі трансформації до кліматичної нейтральності, Регламент передбачає, що активна громадська й соціальна участь у боротьбі зі змінами клімату має заохочуватися на всіх рівнях – національному, регіональному та місцевому – в інклюзивній та доступній формі.

Органи ЄС взаємодіють з усіма групами суспільства задля можливості справедливого й соціально чесного переходу до кліматично нейтрального та стійкого суспільства; сприяють інклюзивному і доступному процесу взаємодії на всіх рівнях, зокрема національному, регіональному та місцевому, із соціальними партнерами, науковими колами, бізнес-спільнотою, громадянами та громадським суспільством для обміну найкращим досвідом та визначення дій із досягнення цілей Регламенту. Заохочуються публічні консультації та багаторівневий кліматичний та енергетичний діалоги, встановлені державами-членами.

Регламентом передбачено, що протягом шести місяців після кожного глобального аналізу подається звіт до Європейського Парламенту та Ради щодо виконання його положень.

Що стосується надання інформації, у законопроекті, на нашу думку, необхідно врахувати вимоги Директиви 2003/4/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 28 січня 2003 року про доступ громадськості до екологічної інформації та скасування Директиви Ради 90/313/ЄЕС¹⁵. Із основних вимог Директиви, відмінних (або ширших) за положення міжнародних договорів та Регламенту, вбачається за необхідне врахувати такі¹⁶.

Вимагається, щоб визначення екологічної інформації охоплювало в будь-якій формі інформацію про стан навколишнього середовища, про фактори, заходи чи діяльність, які впливають або можуть вплинути на навколишнє середовище або призначені для його захисту, про витрати-вигоди та економічний аналіз, що використовуються в рамках таких заходів або діяльності, а також інформацію про стан здоров'я та безпеки людей, включаючи забруднення харчового ланцюга, умови життя людей, культурні об'єкти та побудовані споруди з погляду впливу, пов'язаного з питаннями довкілля, якого вони можуть зазнавати.

Сама Директива відносить до такої інформації:

- стан елементів навколишнього середовища, таких як повітря та атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об'єкти, включаючи водно-болотні території, прибережні й морські райони, біологічне різноманіття та його компоненти, генетично модифіковані організми, а також взаємодію цих елементів;

¹⁵ Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0004&qid=1682601426391>

¹⁶ Використовується неофіційний переклад, зроблений Дослідницькою службою Верховної Ради України.

- фактори, такі як речовини, енергія, шум, радіація або відходи, включаючи радіоактивні відходи, викиди (в повітря), скиди (у воду) та інші викиди в довкілля, що впливають або можуть вплинути на елементи середовища;

- заходи (включаючи адміністративні), такі як політика, законодавство, плани, програми, екологічні угоди та діяльність, що впливає або може вплинути на елементи та фактори, зазначені в попередніх абзацах, а також заходи або діяльність, призначені для захисту цих елементів;

- звіти про імплементацію екологічного законодавства;

- аналіз витрат і вигод, інші економічні аналізи та припущення, що використовуються в рамках заходів і діяльності, зазначених у попередньому абзаці;

- стан здоров'я та безпеки людини, включаючи забруднення харчового ланцюга у відповідних випадках, умови життя людини, культурні об'єкти та побудовані споруди, оскільки на них впливає або може впливати стан елементів середовища.

Вимоги захисту навколишнього середовища мають бути інтегровані в розробку та реалізацію політики та діяльності; функції органів державної влади слід розширити таким чином, щоб охопити уряд та інше державне управління на національному, регіональному чи місцевому рівнях незалежно від того, чи встановлена їх конкретна відповідальність за навколишнє середовище. Необхідно також визначити інших осіб або органи, які виконують державні адміністративні функції щодо навколишнього середовища відповідно до національного законодавства, а також осіб або органи, що діють під їх контролем і мають державні обов'язки або функції щодо довкілля. Держави-члени можуть встановлювати, що це визначення не включатиме органи чи установи із судової чи законодавчої гілки влади.

Директива має на увазі, зокрема:

- уряд або інші органи державного управління, включаючи громадські консультативно-дорадчі органи, на національному, регіональному або місцевому рівнях;

- будь-яку фізичну або юридичну особу, яка виконує державні адміністративні функції згідно з національним законодавством, включаючи конкретні обов'язки, діяльність або послуги, пов'язані з довкіллям;

- будь-яку фізичну або юридичну особу, яка має державні обов'язки чи функції, або надає державні послуги, пов'язані з навколишнім середовищем, під контролем органу чи особи, зазначених у попередніх абзацах.

Органи державної влади повинні надавати інформацію про навколишнє середовище у форматі, який вимагається у запиті, якщо ж така інформація не є загальнодоступною, доцільно зробити її такою. Від державних органів вимагається зберігати інформацію про довкілля у форматах, які легко відтворюються та доступні за допомогою електронних засобів. Держави мають визначити практичні механізми, за яких така інформація буде доступною; гарантувати, що інформація є

легко доступною для громадськості через телекомунікаційні мережі, включаючи загальнодоступні реєстри екологічної інформації в органах державної влади.

Держави повинні забезпечити, щоб органи державної влади належним чином інформували громадськість про її права, надавали відповідні вказівки та поради.

Право на інформацію означає, що розкриття інформації має бути загальним правилом, і що державним органам має бути дозволено відмовляти в запиті на екологічну інформацію тільки в конкретних і чітко визначених випадках. Підстави для відмови мають враховувати суспільні інтереси. Причини відмови повинні бути надані заявнику протягом терміну, встановленого Директивою. Зокрема, відповідно до Директиви держави можуть передбачити відмову в запиті на екологічну інформацію, якщо:

- запитувана інформація не зберігається державним органом, якому адресовано запит. У такому випадку, якщо державному органу відомо, що інформація зберігається іншим державним органом, він якнайшвидше передає запит цьому органу та інформує про це заявника або інформує заявника про державний орган, до якого можливо звернутися за запитуваною інформацією;

- запит є явно необґрунтованим;

- запит сформульований у надто загальній формі;

- запит стосується матеріалів у процесі завершення або незавершених документів чи даних;

- запит стосується внутрішніх комунікацій, при цьому враховується зацікавленість громадськості в розкритті такої інформації.

Якщо запит відхилено на підставі того, що він стосується матеріалу, який знаходиться на стадії завершення, державний орган має вказати назву органу, який готує матеріал, і приблизний час, необхідний для завершення.

Також може передбачатися відмова, якщо розкриття інформації негативно вплине на:

- конфіденційність діяльності органів державної влади, якщо така конфіденційність передбачена законом;

- міжнародні відносини, громадську безпеку або національну оборону;

- справедливий перебіг правосуддя, здатність державного органу провести розслідування кримінального або дисциплінарного характеру;

- конфіденційність комерційної або промислової інформації, якщо така конфіденційність передбачена національним законодавством або законодавством ЄС для захисту законних економічних інтересів, включаючи суспільні інтереси у збереженні статистичної конфіденційності та податкової таємниці;

- права інтелектуальної власності;

- конфіденційність персональних даних та / або файлів, що стосуються фізичної особи, якщо ця особа не дала згоди на оприлюднення інформації для громадськості, і якщо така конфіденційність передбачена національним законодавством або законодавством ЄС;

- інтереси будь-якої особи, яка надала необхідну інформацію на добровільній основі, якщо ця особа не дала згоди на оприлюднення відповідної інформації;
- захист навколишнього середовища, якого стосується така інформація, наприклад, місцезнаходження рідкісних видів рослин і тварин.

Екологічна інформація, яка зберігається державними органами, і на яку був запит від заявника, повинна бути доступна частково, якщо її можливо відокремити від інформації, яку не може бути надано.

Доступ до будь-яких публічних реєстрів або списків, створених і збережених, та перевірка запитуваної інформації на місці зазвичай є безкоштовними. Органи державної влади можуть стягувати плату за надання екологічної інформації, але така плата має бути розумною, тобто ціна не може перевищувати фактичні витрати на виробництво відповідного матеріалу. Слід обмежити випадки, коли вимагається передплата. Лише в окремих випадках, коли державні органи надають екологічну інформацію на комерційній основі, і якщо це необхідно для того, щоб гарантувати продовження збору та публікації такої інформації, розумною вважається ринкова ціна та передплата. Перелік зборів має бути опублікований і наданий заявникам разом із інформацією про обставини, за яких збір може бути стягнутий. Крім того, заявники повинні мати можливість вимагати адміністративного чи судового перегляду дій чи бездіяльності державного органу щодо запиту.

Органи державної влади повинні гарантувати, що екологічна інформація, яка збирається ними або від їх імені, є зрозумілою, точною та порівнюваною. Держави вживають необхідних заходів для забезпечення того, щоб органи державної влади, які збирають та зберігають інформацію про довкілля, забезпечували її активне й систематичне поширення серед громадськості, зокрема за допомогою засобів комп'ютерних телекомунікаційних та / або електронних технологій.

Інформація, яка має бути доступною та оприлюдненою, оновлюється належним чином і включає щонайменше:

- тексти міжнародних договорів, конвенцій чи угод, а також законодавства ЄС, національного, регіонального чи місцевого законодавства щодо навколишнього середовища;
- політику, плани та програми, що стосуються довкілля;
- звіти про хід виконання відповідних зобов'язань;
- звіти про стан навколишнього середовища;
- дані, отримані в результаті моніторингу діяльності, що впливає або може вплинути на навколишнє середовище;
- дозволи на діяльність зі значним впливом на навколишнє середовище та екологічні угоди або посилення на місце, де таку інформацію можна запитати або знайти;
- дослідження впливу на навколишнє середовище та оцінки ризиків, або посилення на місце, де можна запитати або знайти таку інформацію.

Держави вживають заходів для забезпечення публікації національних та, у відповідних випадках, регіональних чи місцевих звітів про стан навколишнього середовища через регулярні проміжки часу, що не перевищують чотирьох років.

Важливою також видається імплементація вимог Директиви 2003/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 травня 2003 року про забезпечення участі громадськості у розробці певних планів і програм, що стосуються навколишнього середовища, і внесення змін до Директив Ради 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС щодо участі громадськості та доступу до правосуддя¹⁷.

Участь громадськості, включаючи участь асоціацій, організацій і груп, зокрема неурядових організацій, що сприяють захисту навколишнього середовища, повинна відповідним чином заохочуватися, у тому числі шляхом сприяння екологічній освіті громадськості¹⁸.

Держави надають можливість громадськості брати участь у підготовці та модифікації планів чи програм з питань довкілля, і з цією метою:

- громадськість інформується за допомогою публічних повідомлень або електронних засобів масової інформації про будь-які пропозиції щодо планів чи програм або їх модифікації, та про право брати участь у прийнятті рішень і компетентний орган, до якого можна подавати коментарі чи запитання;

- громадськість має право висловлювати коментарі та думки до прийняття рішень щодо планів і програм;

- при прийнятті таких рішень належним чином враховується громадська думка;

- вивчивши коментарі й думки, висловлені громадськістю, компетентний орган інформує громадськість про прийняті рішення та міркування, на яких вони ґрунтуються.

Повинно бути відведено достатньо часу для кожного з етапів участі громадськості, однак це не розповсюджується на ситуацію, коли плани і програми розробляються виключно в інтересах національної оборони або приймаються в разі надзвичайних ситуацій.

До Директиви Ради 85/337/ЄЕС від 27 червня 1985 року про оцінку наслідків впливу деяких громадських і приватних проектів на навколишнє середовище¹⁹ також внесено зміни, які дозволяють брати участь громадськості в обговоренні відповідних проектів.

Громадськість повинна бути проінформована, чи то публічними повідомленнями, чи електронними засобами масової інформації

- про початок процедури прийняття екологічних рішень;

¹⁷ Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0035&qid=1682602078300>

¹⁸ Використовується неофіційний переклад, зроблений Дослідницькою службою Верховної Ради України.

¹⁹ Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31985L0337>

– про той факт, що проект підлягає оцінці впливу на навколишнє середовище, та, у відповідних випадках, той факт, що інформація надається іншій державі, яка зазнає екологічного впливу;

– про компетентні органи, відповідальні за прийняття рішення, від яких можна отримати відповідну інформацію, і яким можна надіслати коментарі чи запитання;

– про характер можливих рішень або, якщо є, про проект рішення;

– про наявну інформацію від розробника;

– про час та місце розміщення відповідної інформації;

– про деталі домовленостей щодо участі громадськості.

При цьому інформація, яку має надати розробник, повинна містити щонайменше опис проекту; опис заходів, передбачених для уникнення, зменшення та, якщо можливо, усунення значних негативних наслідків; дані, необхідні для визначення та оцінки основних впливів, які проект може мати на навколишнє середовище; нетехнічний короткий виклад всієї інформації.

У розумні часові рамки зацікавленій громадськості надаються:

– будь-яка інформація, зібрана від розробника;

– основні звіти та рекомендації відповідно до національного законодавства;

– інформація, яка має відношення для прийняття рішення.

У разі, якщо прийнято рішення про надання або відмову в дозволі на розробку проекту, компетентні органи надають громадськості таку інформацію:

– зміст рішення та будь-які умови, що до нього додаються;

– основні міркування, на яких базується рішення, включаючи інформацію про участь громадськості,

– опис основних заходів для уникнення, зменшення та, якщо можливо, компенсації основних негативних наслідків проекту.

Держави-члени забезпечують, щоб у межах національної правової системи представники зацікавленої громадськості мали доступ до процедури перегляду в суді або іншому незалежному та неупередженому органі, створеному відповідно до закону, із тим, щоб оскаржити матеріальну або процесуальну законність рішень, дій чи бездіяльності щодо участі громадськості.

Слід зазначити, що врахування норм розглянутих директив під час підготовки законопроекту забезпечить, зокрема й реалізацію положень Орхуської конвенції у законодавстві щодо кліматичної політики.

3. Аналіз законодавства інших держав.

Для порівняльного дослідження зарубіжного досвіду обрано такі країни, як Ірландія, Норвегія, Нідерланди, Данія, Німеччина та Австралія. Питання виділення повноважень органів місцевого та регіонального рівнів аналізувалося на прикладі держав із унітарним (переважно, враховуючи державний устрій України) та федеративним устроєм. Австралія розглядалася в якості прикладу регулювання кліматичної політики поза межами Євросоюзу. Детальний аналіз наведено у Додатку 2 до аналітичної записки.

Аналізуючи законодавство держав ЄС, найперше слід виходити з того, що законодавчі акти Союзу є для них обов'язковими. Отже, держави-члени можуть не імплементувати в національне законодавство вимоги Регламенту (ЄС) 2021/1119 від 30 червня 2021 року (Європейського кліматичного закону). Наприклад, у Польщі відсутній закон про засади кліматичної політики, хоча на даному етапі й розпочата робота щодо його підготовки²⁰. Закони проаналізованих держав ЄС свідчать, що в них детальна регламентація засад кліматичної політики практично не застосовується, виключенням є Ірландія.

Основні кліматичні цілі та мету кліматичної нейтральності в усіх державах визначає парламент. Кліматичні цілі періодично оновлюються, а політики – переглядаються. Переважно законодавчий орган розглядає (заслуховує) звіти про виконання НВВ, а також матеріали звітів щодо кліматичної політики. Відповідні документи готують урядові органи, зазвичай – уповноважений орган з питань навколишнього середовища, який і представляє його в парламенті. У всіх державах передбачено оприлюднення екологічної інформації, у тому числі всіх звітів та висновків, а також існування єдиної системи збору та обробки інформації, іноді – єдиної платформи для обговорення (для участі громадськості у формуванні кліматичної політики). Утворюється консультативно-дорадчий орган, який здійснює оцінку (експертизу) підготовлених виконавчою владою звітів та доповідей, а також надає додаткові матеріали (висновки) для звітування й повідомлення в парламенті. Під час ухвалення рішень з питань кліматичної політики і консультативно-дорадчий орган, і державні органи проводять консультації із громадськістю.

З метою визначення оптимальної структури законопроекту пропонуємо розглянути структуру та зміст ірландського Закону про кліматичні дії та низьковуглецевий розвиток як найдокладнішого²¹.

Стаття 1. Інтерпретація термінів. Визначає терміни (або містить посилання на статті, які їх визначають), що використовуються в Законі;

Стаття 2. Дія акта. Зауважує, що Закон не обмежує міжнародні зобов'язання, виконання директив ЄС, акти парламенту, які є або будуть прийняті (взяті на себе) в майбутньому, щодо охорони навколишнього середовища;

Стаття 2А. Обмеження відповідальності. Попереджає, що відповідальність, у тому числі матеріального характеру, не може бути обмежена;

Стаття 3. Національна кліматична мета. Зауважує, що держава повинна для зменшення ступеня подальшого глобального потепління продовжити заходи та досягти переходу не пізніше ніж до кінця 2050 року до кліматично стійкої, багатой біорізноманітням, екологічно стійкої та кліматично нейтральної економіки. Із цією метою (профільний) міністр розробляє та подає на розгляд уряду для затвердження вуглецеві бюджети, стелі секторальних викидів, план дій щодо клімату,

²⁰ Przedstawiono pierwszy w Polsce projekt ustawy o ochronie klimatu. URL: <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/projekt-ustawa-o-ochronie-klimatu-fundacja-ClientEarth-13287.html>

²¹ Неофіційний переклад Дослідницької служби Верховної Ради України.

національну довгострокову стратегію кліматичних заходів і національну систему адаптації;

Стаття 4. План дій щодо клімату й національна довгострокова стратегія дій щодо клімату. Передбачається щорічне оновлення та затвердження планів дій щодо клімату, затвердження п'ятирічних національних стратегій щодо клімату, а також звітування про їх виконання. Статтею встановлюється порядок узгодження документів між собою, мінімальний обсяг інформації та заходів, зазначених в документах, порядок здійснення підготовки проектів і проведення консультацій;

Стаття 5. Національна система адаптації до зміни клімату. Визначає порядок підготовки та затвердження п'ятирічної національної рамкової програми з адаптації до зміни клімату, а також детальну процедуру узгодження такої програми із заінтересованими сторонами;

Стаття 6. Секторальний план адаптації. Визначає порядок підготовки та затвердження секторальних планів адаптації на підставі національної рамкової програми з адаптації до зміни клімату;

Стаття 6А. Складання вуглецевих бюджетів. Передбачає процедуру складання п'ятирічних вуглецевих бюджетів, їх ціль, узгодження на три періоди, подальші дії органів щодо їх визначення, зокрема кроки після 2030 року;

Стаття 6В. Затвердження вуглецевого бюджету. Встановлює порядок схвалення вуглецевого бюджету Урядом та представлення в Парламенті;

Стаття 6С. Стеля галузевих викидів. Передбачає порядок встановлення та перегляду верхньої граничної межі викидів для кожної галузі;

Стаття 6Д. Перегляд вуглецевих бюджетів;

Стаття 7. Питання, які необхідно взяти до уваги, і консультації для цілей розділів 5 і 6. Статтю було скасовано у 2021 році, питання консультування перенесено у спеціальні норми щодо прийняття рішень та звітування;

Стаття 8. Створення Консультативної ради з питань зміни клімату; Стаття 9. Членство в Консультативній раді та пов'язані з цим питання. Визначають порядок створення Консультативної ради, її склад, вимоги до членів, строк повноважень та умови їх припинення, процедурні питання засідань тощо;

Стаття 10. Розкриття інтересів. Передбачає порядок дій у разі наявності у членів Консультативної ради конфлікту інтересів;

Стаття 11. Загальні функції Консультативної ради; Стаття 12. Щорічний огляд та річний звіт Консультативної ради; Стаття 13. Періодичний перегляд Консультативною радою. Встановлюють засади діяльності відповідної Ради;

Стаття 14. Презентація щорічної заяви. У 2021 році статтю замінено статтею 14А;

Стаття 14А. Звіт про клімат. Передбачає порядок подання та розгляду звітів з питань кліматичної політики спільним комітетом (обох палат Парламенту);

Стаття 14В. Роль місцевої влади. Визначає порядок затвердження та зміст (узгодження із національними документами) п'ятирічного плану дій місцевого органу влади у сфері зміни клімату, процедуру його обговорення та оприлюднення;

Стаття 15. Обов'язки окремих органів. Унормовує обов'язок усіх органів державної влади дотримуватися вимог національних нормативно-правових актів у сфері зміни клімату й надавати інформацію (звітність) щодо досягнення прогресу в цій сфері;

Стаття 16. Коротка назва (використовується для цитування).

Національні вуглецеві бюджети, національну довгострокову стратегію кліматичних заходів та національну рамкову програму з адаптації в Ірландії затверджує Парламент. Стелі галузевих викидів, річний план дій щодо клімату та галузеві плани адаптації затверджуються Урядом.

Необхідно зупинитися на окремих деталях щодо розробки національних документів з питань кліматичної політики. Зокрема, під час їх підготовки Міністр з питань довкілля, клімату та комунікацій та Уряд беруть до уваги:

- необхідність забезпечення найкращого можливого співвідношення ціни та якості відповідно до сталого управління державними фінансами та максимізації, наскільки це практично можливо, чистих вигод для суспільства, беручи до уваги вплив викидів парникових газів;

- необхідність сприяння сталому розвитку й відновленню і захисту біорізноманіття;

- відповідні наукові або технічні консультації;

- кліматичну справедливість;

- будь-які рекомендації або поради Консультативної ради;

- соціальну та економічну необхідність якнайшвидшого вжиття економічно ефективних заходів у зв'язку зі зміною клімату;

- наскільки це практично можливо, необхідність максимізації зайнятості, інвестиційної привабливості держави та довгострокової конкурентоспроможності економіки;

- той факт, що засоби досягнення кліматично нейтральної економіки та інші заходи, які дозволяють державі досягти національної кліматичної цілі, ще не можуть бути повністю визначені і можуть змінюватися із часом завдяки інноваціям, розвитку наукового консенсусу та появі нових технологій;

- зміну поведінки окремих осіб та різних секторів суспільства у підтримці Уряду в досягненні національної кліматичної цілі, а також політики та заходів, необхідних для здійснення такої зміни;

- ризик значних і необґрунтованих викидів вуглецю;

- вимогу справедливого переходу до кліматично нейтральної економіки, який передбачає, наскільки це практично можливо, максимізацію можливостей для працевлаштування та підтримку осіб та громад, які можуть зазнати негативного впливу від такого переходу;

- захист громадського здоров'я;

- Національну систему планування (або, за необхідності, Національну просторову стратегію);

- особливу економічну та соціальну роль сільського господарства, у тому числі з огляду на особливі характеристики біогенного метану;
- якщо національна довгострокова стратегія з питань зміни клімату була затверджена, останню затверджену таку стратегію;
- План дій з питань зміни клімату на 2019 рік або останній затверджений план дій з питань зміни клімату²²;
- якщо національна рамкова програма з адаптації була схвалена, останню схвалену національну рамкову програму з адаптації;
- у випадку схвалення секторальних планів з адаптації – найостанніші затверджені секторальні плани з адаптації.

Щодо секторальних планів адаптації, слід зазначити, що Уряд протягом 3 місяців після представлення Парламенту національної рамкової програми адаптації може звернутися до 2 або більше міністрів із проханням спільно розробити та подати секторальний план адаптації. Такий план може бути схвалено і за власною ініціативою одного чи кількох міністрів, однак у будь-якому разі секторальний план адаптації не може бути реалізований, якщо він не був схвалений Урядом.

Цікавим також видається досвід підготовки та прийняття вуглецевого бюджету. Його проект, що відповідає досягненню національної кліматичної цілі, пропонується Консультативною радою, доопрацьовується Міністром довкілля, клімату та комунікацій і затверджується Урядом на п'ятирічний період, що починається 1 січня 2021 року і закінчується 31 грудня 2025 року, а також на кожний наступний п'ятирічний період. Вуглецевий бюджет складається на три послідовні бюджетні періоди таким чином, щоб у будь-який момент часу існувала серія з трьох вуглецевих бюджетів.

Що стосується норм про Консультативну раду, до її складу входять за посадою Генеральний директор Агентства з охорони навколишнього середовища, директор Teagasc – Управління з питань розвитку сільського господарства та продовольства та директор Ірландської національної метеорологічної служби. Голова та члени Консультативної ради призначаються Урядом за поданням Міністра. Висуваючи кандидатури та призначаючи голову та членів, Міністр та Уряд беруть до уваги кваліфікацію, досвід і компетенцію, необхідні для належного та ефективного виконання функцій Консультативної ради, контролюють, щоб кожен член мав знання або досвід принаймні в одній зі сфер: кліматологія, адаптаційна політика, транспортна політика, енергетична політика, аграрна політика, поведінкові та комунікаційні науки, біорізноманіття та екосистемні послуги, економіка, фінанси, політична соціологія або етика у зв'язку з кліматом. Вони також докладають зусиль для забезпечення того, щоб членство в

²² У 2023 році затверджено новий план. URL: <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/256997/b5da0446-8d81-4fb5-991e-65dd807bb257.pdf#page=null>

Консультативній раді мало відповідний баланс знань і досвіду в названих сферах та справедливий баланс між чоловіками та жінками.

Цікаво, що член Консультативної ради втрачає право обіймати посаду і припиняє виконувати свої обов'язки, якщо він або вона визнані банкрутами, уклали мирову угоду з кредиторами, визнані винними у вчиненні злочину, що підлягає кримінальному переслідуванню у зв'язку з діяльністю компанії, визнані винними у вчиненні злочину, пов'язаного з шахрайством або нечесністю, незалежно від того, чи пов'язаний він з компанією, засуджені судом до позбавлення волі, є або вважаються об'єктом наказу відповідно до статті 160 Закону про компанії 1990 року або наказу про дискваліфікацію в розумінні Закону про компанії 2014 року. Тобто, членом Консультативної ради не може бути особа, у якої є проблеми із власними доходами або бізнесом.

Функції Консультативної ради полягають у наданні консультацій та рекомендацій Міністру стосовно підготовки плану дій з питань зміни клімату, національної довгострокової стратегії з питань зміни клімату, національної рамкової програми з адаптації, доопрацювання та перегляду вуглецевого бюджету, дотримання будь-яких існуючих зобов'язань держави відповідно до права ЄС або будь-якої міжнародної угоди. Також надаються консультації профільним міністрам щодо дій у конкретних секторах, у межах їх відповідальності, які мають бути включені до плану дій у сфері зміни клімату, та розроблення секторального плану з адаптації, а Уряду – щодо схвалення плану дій з питань зміни клімату, національної довгострокової стратегії дій, національних рамкових програм з адаптації та секторального плану з адаптації, а також Уряду, Міністру та будь-якому профільному міністру – щодо будь-якої політики Уряду або будь-якої політики, яку пропонується подати на затвердження Уряду стосовно скорочення викидів парникових газів та адаптації до наслідків зміни клімату в державі.

З метою виконання своїх функцій Консультативна рада збирає таку інформацію, яку вона вважає необхідною або доречною, та зустрічається й консультується з такими особами (включаючи представників громадськості), з якими вона вважає за потрібне.

Консультативна рада готує річний звіт та щорічний і періодичні огляди для публікації і представлення.

У підсумку, система державних органів Ірландії, що опікується питаннями кліматичної політики, включає Парламент, який затверджує довгострокові програми (стратегії, плани, бюджети) з цих питань, Уряд, який затверджує короткострокові програми, Міністерство з питань довкілля, клімату та комунікацій, яке готує документи з політичних питань, та Агентство з охорони навколишнього середовища, яке веде національний кадастр викидів парникових газів.

Висновки

У контексті необхідності підготовки законопроекту про основні засади кліматичної політики можливо було б запропонувати (враховуючи велику кількість законів у сфері екології та пропозиції щодо укладення Екологічного кодексу, а

також зважаючи на необхідність комплексного підходу) інтегрувати в майбутній Закон норми Закону України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів».

Що стосується його концепції, на нашу думку, може бути запропонований підхід, який використовується в Ірландії, – визначення законом головних кліматичних цілей, а також детальне врегулювання процедурних моментів. На наш погляд, майбутній Закон не повинен нагадувати Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», а має дійсно визначати правові та організаційні засади, основні принципи і напрями кліматичної політики, порядок її формування та здійснення, повноваження відповідних органів, участь у процесі громадськості, міжнародне співробітництво тощо.

На нашу думку, у законопроекті могли б знайти відображення такі норми:

а) визначення кліматичних цілей. Можливо задекларувати передбачену міжнародними зобов'язаннями України мету до 2050 року, а також, як проміжну ціль, до 2030 року;

б) щодо законодавства у сфері кліматичної політики необхідно зазначити міжнародні договори (можливо, назвавши основні з них);

в) визначення повноважень органів. З огляду на практику національного законодавства, уявляється, що п'ятирічну стратегію у сфері кліматичної політики має затверджувати Верховна Рада України, враховуючи, що вона є представницьким органом, а проблема зміни клімату є проблемою усього населення України. Це ж стосується національної програми з адаптації та вуглецевих бюджетів, а також заслуховування звітів.

Для органів виконавчої влади необхідно передбачити узгодження планів галузевого розвитку із національними кліматичними цілями та програмами кліматичної політики загалом;

г) призначення уповноваженого органу. Практика окремих держав, зокрема, Ірландії свідчить про створення окремих органів: один акумулює інформацію про викиди парникових газів, і, відповідно, розпоряджається нею, тобто виконує техніко-сервісну функцію, а інший – готує проекти політичних рішень. Той самий підхід застосовано в Законі України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів»;

г) питання прогнозування. Відповідно до міжнародних зобов'язань Україна має затверджувати національну довгострокову стратегію пом'якшення наслідків зміни клімату й національну програму адаптації. Затвердження вуглецевих бюджетів та стель галузевих викидів дозволяє сформулювати національно визначені внески та контролювати досягнення кліматичних цілей. На міжнародному рівні заохочується затвердження галузевих планів (дорожніх карт), які дозволяють повніше впровадити кліматично нейтральні цілі в секторальний розвиток;

д) порядок моніторингу парникових газів, зокрема й ведення Єдиного реєстру з моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів. Міжнародні договори вимагають також моніторингу абсорбції парникових газів;

е) звітування. Звіти обов'язково мають бути опубліковані. Крім того, що звітування дозволяє надавати екологічну інформацію, ним забезпечується своєчасний перегляд досягнень і, у випадку виявлення невідповідностей, коригування планів на майбутні періоди;

є) створення й функціонування Консультативної ради. Може бути використаний відповідний досвід Ірландії – зокрема, щодо залучення до її складу посадових осіб, а також вимог до кандидатів у члени; щодо визначення функцій Ради та її повноважень; щодо здійснення нею звітування та формування щорічних і періодичних оглядів тощо;

ж) участь громадськості у кліматичній політиці. Зокрема, питання консультування із громадськістю під час прогнозування (затвердження програм та стратегій), обговорення звітів, залучення заінтересованих сторін до узгодження секторальних (галузевих) планів та дорожніх карт. Можливо розглянути стимулювання створення громадських організацій з питань зміни клімату, а також єдиного неурядового порталу (громадської платформи) з цих питань (наприклад, як це зроблено в Австралії). Слід зазначити, що хоча в Україні і створено відповідний державний портал – Єдину екологічну платформу «ЕкоСистема»²³, однак на сьогодні вона не забезпечує вирішення цих завдань;

з) стимулювання скорочення викидів парникових газів. Міжнародні договори закликають до такого стимулювання, у тому числі за рахунок державних коштів. До того ж, ними передбачається підтримка нових технологій, які позитивно впливають на зміни клімату;

и) міжнародне співробітництво. Хоча міжнародні договори є частиною національного законодавства, майбутній Закон може передбачати норми, які визначають механізми здійснення такого співробітництва, зокрема в галузі обміну інформацією, технологіями, фінансової підтримки тощо.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

²³ Про Єдину екологічну платформу «ЕкоСистема»: постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2021 р. № 1065. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1065-2021-%D0%BF#top>