

Інформаційна довідка щодо реформування національної кліматичної політики*

Анотація. Наведено огляд основних положень Регламенту (ЄС) 2021/1119 Європейського Парламенту та Ради від 30 червня 2021 року про встановлення рамок для досягнення кліматичної нейтральності та внесення змін до Регламенту (ЄС) 401/2009 та Регламенту (ЄС) 2018/199, інших актів Європейського Союзу у сфері кліматичної політики, а також наведено порівняльну характеристику кліматичних політик Австрії, Фінляндії, Італії, Франції та Німеччини.

Ключові слова: кліматична політика, кліматична нейтральність, цілі кліматичної політики, скорочення викидів парникових газів.

Вступ. Перехід до кліматичної нейтральності та неухильне дотримання Паризької угоди¹, Рамкової конвенції ООН про зміну клімату², Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату³, а також наближення до стандартів ЄС у сфері охорони навколишнього середовища є ключовими аспектами в подальшому реформуванні національного законодавства у сфері зміни клімату. Боротьба зі зміною клімату є одною із цілей екологічної політики ЄС відповідно до статті 191 Договору про функціонування Європейського Союзу⁴.

Необхідним кроком на шляху до імплементації в українське законодавство положень кліматичного законодавства ЄС відповідно до Звіту Європейської Комісії щодо України 2023 року⁵ та схваленого 24 квітня 2024 року Єврокомісією урядового Плану для Ukraine Facility⁶ є визначення правових і організаційних засад державної кліматичної політики.

Додатково з відповідних питань Дослідницькою службою було підготовлено огляд європейських стандартів та практик у сфері зеленого відновлення, їх застосування у повоєнній відбудові України⁷, а також окремих аспектів імплементації до національного законодавства положень права Європейського Союзу у сфері зміни клімату з урахуванням положень Угоди про асоціацію між

¹ Паризька угода від 12.12.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_161#Text

² Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 09.05.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_044#Text

³ Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 11.12.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_801#Text

⁴ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - PART THREE: UNION POLICIES AND INTERNAL ACTIONS - TITLE XX: ENVIRONMENT - Article 191 (ex Article 174 TEC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A12008E191%3AEN%3AHTML>

⁵ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en

⁶ План для Ukraine Facility 2024–2027. URL: <http://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>

⁷ Інформаційна довідка щодо окремих аспектів впровадження принципів «зеленого відновлення» у контексті відбудови України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry_policy/inform_references-indst

Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони⁸.

Основна частина.

Кліматична політика Європейського Союзу ґрунтується, перш за все, на Регламенті (ЄС) 2021/1119 Європейського Парламенту та Ради від 30 червня 2021 року про встановлення рамок для досягнення кліматичної нейтральності та внесення змін до Регламенту (ЄС) 401/2009 та Регламенту (ЄС) 2018/1999⁹ (далі – Європейський закон про клімат), що на законодавчому рівні закріпив ціль, викладену в Європейській зеленій угоді, і є її фактичною частиною¹⁰.

Європейський закон про клімат визначає обов'язкову мету щодо досягнення кліматичної нейтральності в Союзі до 2050 року та проміжну мету у вигляді скорочення викидів парникових газів щонайменше на 55 % до 2030 року порівняно з рівнем 1990 року, а також регламентує систему моніторингу прогресу та вжиття подальших заходів, якщо це необхідно.

Європейський закон про клімат передбачає забезпечення постійного прогресу в адаптації, зміцненні стійкості та зменшенні вразливості до зміни клімату шляхом розробки довгострокових національних стратегій адаптації та планів, заснованих на ретельному аналізі зміни клімату та вразливості до цього процесу, а також на оцінці прогресу та індикаторів у цій сфері, що має базуватися на найкращих і найсучасніших наукових знаннях. Держави-члени повинні брати до уваги у своїх національних стратегіях особливу вразливість окремих секторів, включаючи сільське господарство, системи водопостачання, продовольчу безпеку тощо.

Процес підготовки національних довгострокових стратегій щодо кліматичної нейтральності та узгоджених із ними національних енергетичних та кліматичних планів визначено Регламентом (ЄС) 2018/1999 Європейського Парламенту та Ради від 11 грудня 2018 року про управління Енергетичним Союзом і пом'якшення наслідків зміни клімату, внесення змін до регламентів Європейського Парламенту та Ради 663/2009 та 715/2009, директив Європейського Парламенту та Ради 94/22/ЄС, 98/70/ЄС, 2009/31/ЄС, 2009/73/ЄС, 2010/31/ЄС, 2012/27/ЄС та 2013/30/ЄС, директив Ради 2009/119/ЄС та (ЄС) 2015/652 та про скасування Регламенту (ЄС) 525/2013 Європейського Парламенту та Ради¹¹.

⁸ Інформаційна довідка щодо адаптації законодавства України до права ЄС у сфері клімату. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry_policy/inform_references-indst/page/2

⁹ 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/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119>

¹⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (The European Green Deal). 11.12.2019. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

¹¹ Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council (Consolidated text). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018R1999-20231120>

Відповідно до статті 4 Європейського закону про клімат Європейською Комісією подано законодавчу пропозицію щодо кліматичної політики Союзу на 2040 рік¹², яка розглядає наслідки досягнення трьох цілей на 2040 рік: 1) скорочення викидів парникових газів до 80 % порівняно з 1990 роком, що відповідає лінійній траєкторії між 2030 та 2050 роками; 2) скорочення викидів парникових газів на 85–90 %, сумісне з рівнем чистого скорочення викидів парникових газів, якого було б досягнуто у разі, якщо поточні рамки політики буде продовжено до 2040 року; 3) скорочення викидів парникових газів до 90–95 % у подальшому.

Рекомендовані цілі вимагають швидкого розгортання технологій із нульовим і низьким рівнем викидів вуглецю до 2040 року, створення великого внутрішнього ринку для виробників чистих технологій, стимулювання досліджень та інновацій і формування потужної європейської промислової бази, оновлення національних енергетичних і кліматичних планів; трансформації залежних від викопного палива секторів, таких як транспорт та енергоємні галузі. Наголошується на інвестиціях та інструментах, спрямованих на підтримку економічної диверсифікації та реконверсії постраждалих територій і громад, а також на ролі національних заходів у підтримці регіонів, які найбільше постраждали від зеленого переходу. Прийняття відповідних пропозицій на рівні ЄС очікується у 2024 році.

Порівняльну характеристику кліматичних політик окремих держав-членів ЄС, які демонструють значний прогрес у збільшенні здатності адаптації до змін клімату або впровадили позитивні практики відповідно до висновків Єврокомісії щодо оцінки прогресу в досягненні цілей кліматичної нейтральності у 2023 році¹³, наведено в Додатку.

Для досягнення кліматичної нейтральності протягом 2023–2024 років оновлено або ухвалено значну кількість актів ЄС щодо клімату та енергетики, які регламентують:

– скорочення викидів парникових газів (Регламент (ЄС) 2018/842 Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2018 року про зобов'язання щорічного скорочення викидів парникових газів державами-членами з 2021 по 2030 роки, які сприяють кліматичним цілям та виконанню зобов'язань за Паризькою угодою, і внесення змін до Регламенту (ЄС) 525/2013¹⁴);

– систему торгівлі викидами, що має на меті скоротити викиди вуглекислого газу CO² (Директива 2003/87/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 жовтня

¹² COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Securing our future Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2024%3A63%3AFIN>

¹³ Commission Staff Working Document Assessment of progress on climate adaptation in the individual Member States according to the European Climate Law. URL: https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-12/SWD_2023_932_1_EN.pdf

¹⁴ Regulation (EU) 2018/842 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement and amending Regulation (EU) No 525/2013 (Consolidated text). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018R0842-20230516>

2003 року про встановлення системи торгівлі квотами на викиди парникових газів у межах Союзу та про внесення змін до Директиви Ради 96/61/ЄС¹⁵);

– зменшення транспортних викидів (Регламент (ЄС) 2023/851 Європейського Парламенту та Ради від 19 квітня 2023 року про внесення змін до Регламенту (ЄС) 2019/631 щодо посилення стандартів викидів CO² для нових легкових автомобілів і нових легких комерційних транспортних засобів відповідно до збільшених кліматичних амбіцій Союзу¹⁶), у тому числі збільшення частки використання відновлюваних джерел палива та палива з низьким вмістом вуглецю в авіаційному секторі (Регламент (ЄС) 2023/2405 Європейського Парламенту та Ради від 18 жовтня 2023 року про забезпечення рівних умов для сталого розвитку повітряного транспорту (ReFuelEU Aviation)¹⁷);

– цілі енергоефективності (Директива (ЄС) 2023/1791 Європейського Парламенту та Ради від 13 вересня 2023 року про енергоефективність та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2023/955 (перероблена версія)¹⁸) та частку відновлюваних джерел енергії в енергоспоживанні ЄС (Директива (ЄС) 2023/2413 Європейського Парламенту та Ради від 18 жовтня 2023 року про внесення змін до Директиви (ЄС) 2018/2001, Регламенту (ЄС) 2018/1999 та Директиви 98/70/ЄС щодо сприяння використанню енергії з відновлюваних джерел та скасування Директиви Ради (ЄС) 2015/652¹⁹);

– заходи щодо сприяння поглинанню викидів (Регламент (ЄС) 2018/841 Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2018 року про включення викидів та поглинання парникових газів у результаті землекористування, змін у землекористуванні та ведення лісового господарства відповідно до кліматично-енергетичних рамок до 2030 року та внесення змін до Регламенту (ЄС) 525/2013 і Рішення 529/2013/ЄС²⁰; Регламент (ЄС) 2023/1115 Європейського Парламенту та Ради від 31 травня 2023 року про розміщення на ринку Союзу та експорт із Союзу

¹⁵ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union and amending Council Directive 96/61/EC (Consolidated text). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0087-20240301>

¹⁶ Regulation (EU) 2023/851 of the European Parliament and of the Council of 19 April 2023 amending Regulation (EU) 2019/631 as regards strengthening the CO₂ emission performance standards for new passenger cars and new light commercial vehicles in line with the Union's increased climate ambition (Consolidated text). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32023R0851>

¹⁷ Regulation (EU) 2023/2405 of the European Parliament and of the Council of 18 October 2023 on ensuring a level playing field for sustainable air transport (ReFuelEU Aviation) (Text with EEA relevance)Text with EEA relevance URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02023R2405-20231031>

¹⁸ Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte) (Consolidated text). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:02023L1791-20230920>

¹⁹ Directive (EU) 2023/2413 of the European Parliament and of the Council of 18 October 2023 amending Directive (EU) 2018/2001, Regulation (EU) 2018/1999 and Directive 98/70/EC as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652 (Consolidated text). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023L2413&qid=1699364355105>

²⁰ Regulation (EU) 2018/841 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on the inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land use change and forestry in the 2030 climate and energy framework, and amending Regulation (EU) No 525/2013 and Decision No 529/2013/EU (Consolidated text). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018R0841-20230511>

певних товарів і продуктів, пов'язаних зі знищенням і деградацією лісів, та скасування Регламенту (ЄС) 995/2010²¹);

– рівні викидів фторовмісних парникових газів в атмосферу (Регламент (ЄС) 2024/573 Європейського Парламенту та Ради від 7 лютого 2024 року про фторовані парникові гази, що вносить зміни до Директиви (ЄС) 2019/1937 та скасовує Регламент 517/2014²²).

Висновки. Процес адаптації національного законодавства до стандартів ЄС у сфері клімату та оновлення національної кліматичної політики має включати, насамперед: визначення загальних засад державної кліматичної політики, її цілей та системи планування заходів щодо скорочення викидів у будівництві, транспорті, сільському та лісовому господарстві; затвердження відповідно до цілей і принципів кліматичної політики національної довгострокової стратегії щодо кліматичної нейтральності і узгодженого з нею національного енергетичного та кліматичного плану. Наступним етапом має стати впровадження системи торгівлі викидами і імплементації інших заходів відповідно до актів ЄС щодо клімату та енергетики з урахуванням останніх змін, наведених у цьому дослідженні.

Оскільки досягнення кліматичної нейтральності потребує проведення комплексної оцінки кліматичних ризиків, визначення вразливих секторів економіки, моніторингу виконання програмних заходів, відстеження ефективності впроваджених рішень та проведення прогнозування у сфері зміни клімату, важливим аспектом під час оновлення кліматичної політики має стати її належне адміністрування та посилення інституційної спроможності відповідальних органів за її формування і реалізацію.

*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.*

²¹ Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115&qid=1687867231461>

²² Reglamento (UE) 2024/573 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de febrero de 2024 sobre los gases fluorados de efecto invernadero, por el que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937, y se deroga el Reglamento (UE) n.o 517/2014. URL <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02024R0573-20240220>