

## **Інформаційна довідка щодо ролі парламенту у формуванні державної кліматичної політики та контролі за її реалізацією (на прикладі парламентів держав-членів ЄС)\***

**Анотація.** Проведено огляд ролі парламентів держав-членів ЄС (Естонії, Нідерландів, Франції) у формуванні державної кліматичної політики і здійсненні контролю за її впровадженням.

**Ключові слова:** кліматична політика, кліматична нейтральність, цілі кліматичної політики, зміна клімату, парламент, парламентський контроль.

### **Вступ.**

Перехід до кліматичної нейтральності та неухильне дотримання Паризької угоди<sup>1</sup>, Рамкової конвенції ООН про зміну клімату<sup>2</sup> та Кіотського протоколу<sup>3</sup>, Зеленого курсу, визначеного Європейською зеленою угодою<sup>4</sup> та Регламенту (ЄС) 2021/1119 Європейського Парламенту та Ради від 30 червня 2021 року про встановлення основи для досягнення кліматичної нейтральності та внесення змін до Регламенту (ЄС) № 401/2009 та Регламенту (ЄС) 2018/1999<sup>5</sup> вимагає, в першу чергу: визначення на державному рівні загальних засад державної кліматичної політики та її цілей; створення системи планування заходів щодо скорочення викидів у таких сферах як будівництво, транспорт, сільське та лісове господарство; створення системи моніторингу прогресу у досягненні кліматичної нейтральності тощо.

Процес імплементації положень актів права ЄС в національне законодавство не обмежується прийняттям законодавчих рамок і передбачає повну відповідність українського законодавства нормам і стандартам ЄС і їх подальше виконання. У Звіті Європейської Комісії щодо України 2023 року акцентовано увагу на досягненні значного прогресу у секторі охорони довкілля та зміни клімату і, разом з тим, на необхідності реалізації вже прийнятого законодавства, суттєвого посилення адміністративного та інспекційного потенціалу. У цьому контексті важливу роль відіграє парламентський контроль.

---

<sup>1</sup> Паризька угода від 12.12.2015. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_161#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_161#Text)

<sup>2</sup> Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 09.05.1992. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_044#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_044#Text)

<sup>3</sup> 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](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_801#Text)

<sup>4</sup> 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>

<sup>5</sup> 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 ('Europe an Climate Law'). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119>

Додатково з відповідних питань Дослідницькою службою підготовлено: Інформаційну довідку щодо реформування національної кліматичної політики<sup>6</sup> та Аналітичну записку з питань порівняльного законодавства щодо актів міжнародного права та законодавчого регулювання у зарубіжних державах питань кліматичної політики<sup>7</sup>.

Портал розвитку парламентаризму Agora містить перелік ключових викликів для парламентів у діяльності щодо зміни клімату<sup>1</sup>.

По-перше, зміна клімату є комплексною проблемою. Сільське господарство, рибальство та виробництво продуктів харчування, доступ до енергії та її виробництво, охорона здоров'я, управління ризиками стихійних лих і водна безпека – це лише деякі з питань, на які зміна клімату має глибокий і тривалий вплив. Таким чином, законодавство про зміну клімату має бути частиною політичних рамок, які сприяють справедливому, сталому та інклюзивному розвитку.

По-друге, законодавство щодо зміни клімату має формуватися в умовах значної невизначеності. Наукові роботи значно покращили розуміння зміни клімату та ймовірних наслідків цього процесу, але більша частина прогнозів продовжує бути менш надійною та точною, ніж хотілося б. У міру подальшого розвитку науки прогнози ставатимуть точнішими. Однак важливо, щоб законодавча база враховувала певний ступінь невизначеності та була здатна адаптуватися до мінливих умов і сценаріїв.

По-третє, незважаючи на всю увагу до питання зміни клімату, небагато політиків мають знання і розуміння особливостей кліматичних процесів, без яких важко досягнути усю проблематичність цієї сфери.

### ***Основна частина.***

**Естонія.** Основи політики<sup>8</sup> є документом стратегічного розвитку, який визначає бачення, національну мету та пріоритетні напрями розвитку політик Естонії. Цей документ приймається Парламентом Естонії із власної ініціативи або за пропозицією Уряду. Основи кліматичної політики до 2050 року затверджено Парламентом Естонії у 2017 році. 8 лютого 2023 року Парламент схвалив нову редакцію «Основ кліматичної політики»<sup>9</sup>, які визначають: загальні цілі і національні цілі кліматичної політики; керівні принципи загальноекономічної політики; керівні принципи галузевих політик (енергетики і промисловості; транспорту; сільського господарства; лісового

---

<sup>6</sup> Інформаційна довідка щодо реформування національної кліматичної політики. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: [https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry\\_policy/inform\\_references-indst/74960.html](https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry_policy/inform_references-indst/74960.html)

<sup>7</sup> Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо актів міжнародного права та законодавчого регулювання у зарубіжних державах питань кліматичної політики. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32451.pdf>

<sup>8</sup> Riigieelarve seadus. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016019>

<sup>9</sup> Kliimapolitiika põhialused aastani 2050. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/307042017001>

господарства та землекористування) щодо пом'якшення наслідків зміни клімату; керівні принципи галузевої політики щодо адаптації до наслідків зміни клімату. Важливою складовою відповідного документа є запроваджена звітність Уряду перед Парламентом раз на чотири роки про врахування основ кліматичної політики при підготовці міжгалузевих і галузевих стратегій та їх реалізації, а також передбачений перегляд Парламентом Основ кліматичної політики за власною ініціативою до 2050 року, а за необхідності оновлення цього документа раз на чотири роки.

Наразі триває узгодження на рівні Парламенту підготовленого Міністерством економіки проекту Закону про економічну стійкість до зміни клімату<sup>10</sup>, який передбачає збереження природи, розвиток чистої енергії та промисловості, а також визначає національні і галузеві цілі щодо скорочення викидів парникових газів.

**Нідерланди.** З 2019 року діє Закон про клімат<sup>11</sup>, який визначає основу для розробки кліматичної політики, спрямованої на незворотне та поетапне скорочення викидів парникових газів у Нідерландах з метою обмеження глобального потепління та зміни клімату.

Закон про клімат передбачає три інструменти парламентського контролю: п'ятирічний кліматичний план; дворічний звіт про прогрес; щорічний кліматичний меморандум. Схвалює кліматичний план Міністр економіки та клімату лише після оцінки плану Урядом та його розгляду в обох палатах Парламенту. Водночас, обов'язково заслуховується висновок дорадчого відділу Державної ради, яка оцінює кліматичну політику уряду (статті 73 Конституції<sup>12</sup>, Акт про Державну раду<sup>13</sup>). Кліматичний план включає основні завдання, які мають бути реалізовані міністерствами, спрямовані на досягнення цілей, визначених Законом про клімат. Кліматичний план також включає:

- перелік заходів для забезпечення досягнення цілей кліматичної політики та стимулювання частки відновлюваної енергії;

- відсотки очікуваної частки використання джерел відновлюваної енергії та очікуваної економії від їх використання;

- огляди останніх наукових досягнень у сфері зміни клімату, технологічних рішень щодо обмеження викидів парникових газів, глобальних і європейських подій у сфері пом'якшення зміни клімату;

- огляди потенційного впливу реалізації кліматичної політики на фінансовий стан домогосподарств, компаній, зайнятість населення, освіту та

---

<sup>10</sup> Climate Resilient Economy Act will ensure preservation of nature, growth of clean energy and space for growth for industries. URL: <https://kliimaministeerium.ee/en/news/climate-resilient-economy-act-will-ensure-preservation-nature-growth-clean-energy-and-space>

<sup>11</sup> Klimaatwet. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2023-07-22>

<sup>12</sup> The Constitution of the Kingdom of the Netherlands. URL: <http://www.dutchcivillaw.com/constitution.htm>

<sup>13</sup> Wet op de Raad van State. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002367/2022-05-01>

навчання працівників, розвиток економіки, досягнення справедливого та доступного переходу, а також надійність енергозабезпечення тощо.

Кожні два роки після ухвалення кліматичного плану Парламенту повідомляється про прогрес у його реалізації.

Разом із тим, щорічно у жовтні Міністром економіки та клімату до обох палат Парламенту подається «Кліматично-енергетичний прогноз» (науковий звіт про наслідки кліматичної політики), який містить інформацію за попередній рік про викиди парникових газів, у тому числі за секторами, події та заходи, які вплинули на викиди парникових газів. Одночасно з кліматичним та енергетичним прогнозом до обох палат Парламенту Міністром економіки та клімату направляється кліматичний меморандум. Кліматичний меморандум містить загальний опис:

заходів з реалізації кліматичної політики, включених до кліматичного плану;

особливостей реалізації кліматичної політики;

наслідків кліматичної політики для відомчих бюджетів;

фінансових наслідків для домогосподарств та компаній;

спосіб, у які кліматичні та енергетичні прогнози будуть включені до наступного перегляду або оцінки прогресу кліматичного плану;

виконання кліматичного плану якщо настав термін звітування.

Кліматичний меморандум також вимагає оцінки дорадчого відділу Державної ради.

**Франція.** Законом 2019 року про енергетику і клімат<sup>14</sup> внесено зміни до Енергетичного<sup>15</sup> та Екологічного<sup>16</sup> кодексів.

Відповідно до статті L100-1 А Енергетичного кодексу, починаючи з 2023 року, передбачено прийняття кожних 5 років програмного закону, який встановлює пріоритети національної енергетичної політики для реагування на надзвичайні екологічні та кліматичні ситуації та основні цілі багаторічного енергетичного програмування. А саме:

скорочення викидів парникових газів;

скорочення енергоспоживання (зокрема для споживання первинної викопної енергії) та мінімальний і максимальний рівні зобов'язань щодо енергозбереження;

розвиток відновлюваних джерел енергії та водневої енергетики з низьким вмістом вуглецю;

---

<sup>14</sup> LOI n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039355955/>

<sup>15</sup> Code de l'énergie URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000023983208/LEGISCTA000023985174/#LEGISCTA000023985174](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000023983208/LEGISCTA000023985174/#LEGISCTA000023985174)

<sup>16</sup> Code de l'environnement URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006159229/#LEGISCTA000006159229](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006159229/#LEGISCTA000006159229)

диверсифікація структури виробництва електроенергії;  
енергореновацію в будівельному секторі тощо.

Проект багаторічної стратегії подається на висновок до Національної ради з питань екологічного переходу відповідно до статті L 133-1 Екологічного кодексу. Щороку перед початком чергової сесії уряд передає до парламенту багаторічну стратегію, яка визначає фінансування зеленого переходу та національну енергетичну політику, сумісну з визначеними кліматичними цілями.

Також Вища рада з питань клімату щороку готує звіт для Уряду, Економічної, соціальної та екологічної ради і Парламенту, який стосується:

дотримання цілей скорочення викидів парникових газів з урахуванням вуглецевих бюджетів та низьковуглецевої стратегії;

реалізації та ефективності політики та заходів, прийнятих державою та місцевими органами влади для скорочення викидів парникових газів, розвитку поглиначів вуглецю, зменшення вуглецевого сліду та розвитку адаптації до зміни клімату, включно з бюджетними і фіскальними положеннями;

соціально-економічного впливу, зокрема на навчання та зайнятість, а також впливу на навколишнє середовище, у тому числі на біорізноманіття.

У звіті Вища рада розглядає зобов'язання і дії Франції в перспективі по відношенню до зобов'язань і дій інших держав. Вона надає рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення дій Франції, внеску різних секторів економіки у виконання вуглецевих бюджетів та скорочення викидів парникових газів від міжнародних повітряних і морських перевезень. Протягом шести місяців після подання цього звіту Уряд має представити Парламенту і Економічній, соціальній та екологічній раді документ про здійснені та заплановані заходи у відповідь на рекомендації та пропозиції, викладені у звіті Вищої ради. Уряд повинен надати пояснення щодо кожної недосягнутої цілі та засобів, використаних для її досягнення.

Вища рада з питань клімату може вжити заходів за власною ініціативою або зв'язатися з Урядом, Президентом Національної Асамблеї, Головою Сенату або Президентом Економічної, соціальної та екологічної ради для надання висновку щодо законодавчої пропозиції чи законопроекту. У цьому висновку Вища рада вивчає сумісність пропозиції або проекту з вуглецевими бюджетами та національною низьковуглецевою стратегією.

**Висновки.** Підготовка кліматичного законодавства є складним процесом, що вимагає залучення широкого кола науковців, експертних кіл кроссекторального і галузевого представництва. У переважній більшості відповідні законопроекти вносяться до Парламенту Урядами за результатом обговорень, висновків наукових, незалежних інституцій або спеціально створених робочих груп. Законодавством Нідерландів і Франції передбачено також подання висновків незалежних органів до підготовлених

законопроектів з питань, що можуть вплинути на досягнення кліматичної нейтральності державою.

Роль у формуванні державної кліматичної політики парламентів досліджуваних держав полягає не тільки у прийнятті стратегічних рамок (Естонія), рамкових законів (Нідерланди, Франція), а і у запровадженні політичних інструментів для досягнення кліматичних цілей. Наприклад: попередня оцінка підготовленого уповноваженим органом проекту кліматичного плану (Нідерланди); перегляд багаторічної стратегії, яка визначає фінансування зеленого переходу та національної енергетичної політики, сумісну з визначеними кліматичними цілями (Франція).

Важливою складовою моніторингу реалізації кліматичної політики є звітування Уряду чи іншого уповноваженого органу перед Парламентом, що передбачена законодавством всіх досліджуваних держав. Зміст і порядок надання такої звітності також деталізований відповідними законами. Звітність уповноваженого органу супроводжується висновком незалежного органу (Нідерланди, Франція) та додатково науковим звітом про наслідки реалізації кліматичної політики (Нідерланди).

З метою вчасного реагування на існуючі виклики у досягненні кліматичної нейтральності законодавством Естонії передбачений перегляд Основ кліматичної політики Парламентом за власною ініціативою. У Франції програмний закон пріоритетних дій національної енергетичної політики для реагування на надзвичайні екологічні та кліматичні ситуації приймається кожні 5 років незалежно від ініціативи Парламенту.

*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.*