

ПЕРИПЕТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ РЕФОРМИ ПРОМЗАБРУДНЕННЯ В УКРАЇНІ

Владимирова О.Г.

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова

Дискусії навколо цієї реформи тривають більше як 10 років. Україна ще у 2011 році розпочала працювати над євроінтеграційною реформою у сфері промислового забруднення, коли приєдналась до Енергетичного Співтовариства із зобов'язанням імплементувати вимоги Директиви 2001/80/ЄС про обмеження викидів забруднюючих речовин від великих спалювальних установок потужністю 50 МВт і більше у національне законодавство. Однак, через високі витрати та необхідність підтримки підприємств з боку уряду в цьому процесі не було досягнуто значного прогресу.

З підписанням у 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і його державами-членами Україна має зобов'язання щодо впровадження норм Директиви 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року Про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення) (далі – Директива 2010/75/ЄС).

Слід зазначити, що ця реформа є найскладнішою, яку Україна має провести у рамках інтеграції до Європейського союзу.

На виконання зобов'язань щодо транспонування положень Директиви за Концепцію реалізації державної політики у сфері промислового забруднення, яка була схвалена урядом в 2019 р., реформування повинно проходити у три етапи:

- перший етап (2019-2021 роки) – прийняти закон щодо інтегрованого запобігання, зменшення та контролю промислового забруднення та розробити та вести реєстр (перелік) установок, експлуатація яких потребує отримання інтегрованого дозволу;

- другий етап (2022-2024 роки) – створити структурний підрозділ Міндовкілля, що забезпечуватиме підготовку матеріалів для видачі інтегрованого дозволу; впровадити пілотні проекти з видачі інтегрованих дозволів для суб'єктів господарювання;

- третій етап (2025-2028 роки) – продовження впровадження програм підвищення кваліфікації персоналу; удосконалення нормативно-правової бази у сфері промислового забруднення.

З огляду подій що відбувалися ще досить не виконаний перший етап реформування в сфері промислового забруднення, а саме не прийнятий Закон України «Про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення» [1]. Цей довгий і неефективний процес явно відображає незрілість законодавчого процесу, законодавчий потенціал і відсутність досвіду адаптації до норм ЄС в Україні.

Так з лютого 2020 року на веб-порталі Верховної Ради України було вже сім зареєстрованих варіантів законопроектів «Про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення» (№№4167; 4167-1; 4167-2; 4167-3; 6004, 6004-1 та 6004-2). Всі проекти були суперечливими і не задовольняли усі зацікавлені сторони, тож з'явився варіант 6004-д "Про забезпечення конституційних прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля", який був розроблений на основі законопроекту № 6004-2 з додаванням положень, що враховують інтереси бізнесу та стан промисловості з врахуванням наслідків воєнних дій в Україні [2].

29 травня 2023 р на 9 сесії ВР після понад п'яти років розробки та із третьої спроби парламент схвалив законопроект у першому читання 301 голосом. Але 19 червня 2024 р. ухвалення законопроекту № 6004-д закінчилось провалом, доречи не вистачило одного голосу: 225 з необхідних 226.

Що дали? Не прийняття законопроекту про промислове забруднення веде до не отримання в 3 кварталі 2024 року фінансової допомоги в рамках плану Ukraine Facility, один із пунктів якого є обов'язкове прийняття цього законопроекту.

Так, не довго думаючи народні обранці поспіхом після провалу голосування перереєстрували законопроект 6004-д в 11355. Комітет ВР з питань екологічної політики та природокористування наступного дня (20 червня) рекомендує включити законопроект до порядку денного як невідкладний. Верховна Рада того ж дня його підтримала. Слід відмітити, його реєстрація та просування є порушенням процедури голосування за статтею 107 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" відхилений Верховною Радою законопроект, що повторює його за суттю, не може бути внесений на поточній та наступній за нею позачерговій сесіях Верховної Ради відповідного скликання.

Тож, оскільки проект закону № 11355 (далі – законопроект) був проголосований поспіхом, звісно в ньому залишилися ті ж недоліки, які були в попередньому 6004-д [2].

Зазначимо, що ухвалений проект закону №11355 «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення» передбачає імплементацію в українське законодавство Директиви 2010/75/ЄС про промислові викиди та впровадження у виробництва найкращих доступних технологій (НДТМ), інтегрованого дозвольного (об'єднає в собі дозволи на викиди забруднюючих речовин, спеціальне водокористування та поведження з відходами) для підприємств та механізмів контролю промислового забруднення. Але реформа – це не лише закон, але й багато підзаконних актів і чіткі механізми фінансування.

Можна казати, що нарешті, започатковується реформа контролю промислового забруднення в Україні та вводиться єдині з ЄС правила регулювання значень гранично допустимих викидів шкідливих речовин. Тож українські підприємства повинні модернізуватися та поступово мають переходити на європейські стандарти роботи. Так, на перехід відведено 12 років, з них: на впровадження висновків НДТМ передбачено чотири роки; сім – на повну модернізацію промислових підприємств на основі НДТМ.

За думкою фахівців Європейської Бізнес Асоціації (ЕБА) необхідно переглянути вимоги до встановлення автоматизованих систем моніторингу викидів (АСМ) на основі НДТМ. Це пов'язано з тим, що економічно недоцільно встановлювати АСМ на об'єктах та установках, які будуть виведені з експлуатації протягом короткого періоду часу після реформи. Також є необхідність скасувати часові обмеження у 7 років на впровадження НДТМ на існуючих підприємствах, які прописані у законопроекті у статті 13. Доречи, в Директиві 2010/75/ЄС не передбачені жодні часові обмеження [3].

Слід зазначити, що фінансова підтримка українських промислових підприємств з боку держави на впровадження НДТМ є обмеженою з порівнянням зі країнами ЄС (з 2000 року вони отримали на модернізацію понад 800 млрд євро державної допомоги). Тому не всі підприємства можуть встигнути провести модернізацію у встановлені законодавством терміни. Також, підприємства, потужності яких мають застарілі технології або є суттєво пошкодженими внаслідок військових дій, можуть відмовитися від модернізації і взагалі вивести такі установки з експлуатації [3].

До колапсу в національній економіці може привести недосконалий перехід на нову дозвільну систему. Законопроект не враховує особливості воєнного часу. Так, відповідно до закону, передбачено, що вже з 2028 року діяльність у певних секторах економіки буде можлива лише за наявності нового дозволу. З урахуванням воєнного часу зібрана інформація для оформлення для отримання його може незабаром втратити сенс через незалежні від підприємства обставини.

Щодо процесу формування посібника з НДТМ в законопроекті є також порушенням вимог статті 13 Директиви 2010/75/ЄС [4]. Так з процесу виключені представники промислових підприємств та неурядових природоохоронних організацій, це, в свою чергу, може впливати на ефективність впровадження НДТМ, ставить під сумнів прозорість та ефективність формування посібників з НДТМ, за якими суб'єкти господарювання повинні удосконалювати виробництва та бізнеси.

А саме головне і важливе, у законопроекті не чітко визначені джерела фінансування на модернізацію із впровадження НДТМ.

За статтею 28 законопроекту фінансування заходів з впровадження операторами установок найкращих доступних технологій та методів управління здійснюється суб'єктами господарювання за рахунок власних коштів, державної допомоги, міжнародної технічної допомоги та інших джерел, не заборонених законодавством. Але, законопроект не передбачає конкретних механізмів для отримання такого фінансування.

Адже, внаслідок війни українське виробництво значно скоротилося. Деякі підприємства працюють не на повну потужність. Значна кількість виробничих потужностей була зруйнована. В результаті підприємства втратили прибуток і зазнали збитків. Це значно ускладнює проведення заходів з модернізації за рахунок власних коштів та у встановлені законопроектом терміни.

Досвід показує, що модернізація промисловості в ЄС та реалізація Директиви 2010/75/ЄС щодо НДТМ зазвичай фінансується за рахунок грантів із фондів ЄС. Тому підприємства та уряди можуть також шукати фінансову підтримку за кордоном. Однак війна в Україні перешкоджає такому фінансуванню. Впровадження НДТМ у воєнний час практично неможливе за об'єктивними факторами. Неможливо залучити капітал та використати технологію світового рівня і дуже складно її побудувати через брак працівників.

Тобто, необхідне відтермінування строків набрання чинності закону до припинення або скасування воєнного стану.

Звертає увагу ч. 6 статті 3 законопроекту, де прописано, що за видачу інтегрованого довкіллевого дозволу (внесення змін до нього) справляється плата у розмірі 30 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Це добре, але вони зараховуються до державного бюджету. Але, як один із механізмів реалізації принципу «забруднювач платить» плата за видачу комплексних дозволів має бути цільовою і спрямовуватися на стимулювання екологічних проєктів та екомодернізацію. Слід передбачити, що кошти за видачу комплексних екологічних дозволів мають спрямовуватися до спеціального фонду державного бюджету [5].

Експерти з охорони довкілля висловлюють сумніви в ефективності майбутніх реформ, які були проведені поспіхом. З огляду на час війни, поточні реалії та економічну ситуацію в країні є високий ризик того, що підприємства дійсно не зможуть виконати відповідні вимоги ухваленого законопроекту.

Перелік посилань

1. Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення: законопроект №11355. URL: <https://itd.rada.gov.ua/7735dbbb-e8a8-429f-9000-d2159287bf20>

2. Владимирова О.Г. Щодо реалізації державної політики у сфері промислового забруднення//П'ята Всеукраїнська науково-практична конференція «Євроінтеграція екологічної політики України», 25-26 жовтня 2023, Одеса, Україна. URL: <http://eprints.library.odku.edu.ua/id/eprint/12264/>

3. Законопроект №11355 про промислове забруднення: чергова реформа нашвидкуруч. URL: <https://ecopolitic.com.ua/ua/news/zakonoproiekt-11355-pro-promislove-zabrudnennya-cherгова-reforma-nashvidkuruch/>

4. Про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення): Директива 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року. URL: <http://enref.org/docs/dyrektyva-2010-75-es-pro-promyslovi-vykydy/>.

5. Законопроект №11355 про реформу промзабруднення потребує вдосконалення. URL: <https://gmk.center/ua/opinion/zakonoproiekt-11355>