

ИП «Бейбитова»

ДОКЛАД

**Республики Казахстан
по выполнению требований
Монреальского протокола по веществам,
разрушающим озоновый слой и поправок к нему**

в рамках Договора № 158 от 20.09.2018 г.

Лот №16373481-ОИ2: Услуги по подготовке/верификации/сопровождению/составлению в области экологии отчетов и аналогичных документов

Руководитель ИП «Бейбитова»

А. Д. Бейбитова

Исполнители:

Эксперт

А.Б. Шаханова

Эксперт

Ж.К. Кушенова

г. Астана, 2018 год

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	3
ВВЕДЕНИЕ	4
Казахстан, как Страна Монреальского протокола	5
Выполнение Казахстаном требований Монреальского протокола и Поправок к нему	8
Кигалийская поправка к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой	12
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	18

СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 1. Информация о Казахстане, как Стране Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой.....	6
Таблица 2. Выдержка из таблицы КГД МФ РК «Экспорт и импорт Республики Казахстан по 10 знакам ТН ВЭД в разрезе "товар-страна" за 2017 год по разрешенным кодам ТН ВЭД.....	8
Таблица 3. Графики поэтапного сокращения потребления ГФУ для стран статьи 2 (не действующие в рамках статьи 5) Монреальского протокола	14

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

Венская конвенция	Венская конвенция об охране озонового слоя, принята 22 марта 1985 года, г.Вена ¹
ГХФУ	гидрохлорфторуглероды
ГФУ	гидрофторуглероды
КЭРК	Комитет экологического регулирования и контроля Министерства энергетики Республики Казахстан
ОРВ	озоноразрушающие вещества
ОРС	озоноразрушающая способность
ППП	потенциал глобального потепления
Поправка	Поправки к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой
Протокол	Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, принят 16 сентября 1987 года, г.Монреаль ²
РК	Республика Казахстан
Соглашение	Соглашение о перемещении озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и учете озоноразрушающих веществ при осуществлении взаимной торговли государственных Евразийского экономического союза» от 29 мая 2015 года. Одобрено Постановлением Правительства РК от 27.05.2015 года № 387
ст.	статья

¹ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-2&chapter=27&lang=en;

² https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-2-a&chapter=27&clang=en;

ВВЕДЕНИЕ

Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой – международный Протокол к Венской конвенции об охране озонового слоя, обязывающий Стороны принять конкретные меры по охране озонового слоя путем государственного регулирования сокращения производства и потребления озоноразрушающих веществ и гидрофторуглеродов, указанных в приложениях к нему.

Первая редакция Протокола была принята 16 сентября 1987 года и вступила в силу 1 января 1989 года. С момента принятия Протокола в него внесено пять Поправок и пять Корректировок. Корректировки автоматически распространяются на все страны, ратифицировавшие Протокол. В отличие от корректировок Поправки должны быть ратифицированы.

Помимо корректировок и поправок ежегодно проходят совещания Сторон протокола, на которых принимаются решения по его реализации. Секретариат по озону обслуживает веб-страницу³, которая отражает решения, принятые на всех совещаниях Сторон Монреальского протокола.

Венская конвенция и Монреальский протокол (со всеми внесенными Поправками, кроме Кигалийской⁴) ратифицированы всеми странами мира, в том числе Казахстаном, что делает их первыми и единственными природоохранными соглашениями, имеющими всемирную ратификацию.

В этом году исполнилось 20 лет, как Венская конвенция и Монреальский протокол вступили в силу для Казахстана. За этот промежуток времени Казахстан добился хороших результатов в сокращении потребления озоноразрушающих веществ и внес свой вклад в охрану озонового слоя Земли.

³ <http://ozone.unep.org/montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer/32506>

⁴ <http://ozone.unep.org/countries/ratifications>

Казахстан, как Страна Монреальского протокола

Казахстан присоединился к Монреальскому протоколу Законом РК от 30.10.1997 года № 176 «О присоединении Республики Казахстан к Монреальскому Протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой», а также ратифицировал все последующие Поправки к нему: Лондонскую, Копенгагенскую, Монреальскую и Пекинскую, кроме Кигалийской.

Краткая информация по всем Поправкам и статусу Казахстану, как Стране, приведена в таблице 1.

Казахстан классифицируется как Страна, не действующая в рамках ст. 5 Протокола⁵ и должен соблюдать обязательства наравне с развитыми странами в соответствии со ст.2 Протокола.

Страны статьи 5 – развивающиеся страны, являющиеся Странами Монреальского Протокола с ежегодным расчетным уровнем потребления контролируемых веществ Приложения А менее чем 0,3 кг. на душу населения и менее чем 0,2 кг. на душу населения контролируемых веществ Приложения В.

Страны, не отнесенные к статье 5 или, как еще говорится, страны статьи 2, это все другие Страны Монреальского протокола, – в основном, развитые страны.

Странами с переходной экономикой являются государства бывшего Советского Союза и Центральной и Восточной Европы, которые прошли процесс структурных, экономических и социальных перемен, в результате которых возникли серьезные финансовые и административные трудности как для правительств этих стран, так и для промышленности. Эти изменения повлияли на осуществление международных соглашений, в том числе, таких как поэтапное выведение ОРВ в соответствии с Монреальским протоколом. Страны с переходной экономикой включают страны, действующие как в рамках статьи 2, так и в рамках статьи 5.

⁵ <http://ozone.unep.org/classification-of-parties>

Таблица 1. Информация о Казахстане, как Стороне Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой

	Венская конвенция	Монреальский протокол	Лондонская поправка	Копенгагенская поправка	Монреальская поправка	Пекинская поправка	Кигалийская поправка
Всего Сторон	197	197	197	197	197	197	55*
Дата принятия /вступления в силу	22.03.1985 22.09.1988	16.09.1987 01.01.1989	29.06.1990 10.08.1992	25.11.1992 14.06.1994	17.09.1999 10.11.1999	03.12.1999 25.02.2002	15.10.2016 01.01.2019
Чем принят			второе совещание Сторон Решение II / 2	четвертое совещание Сторон Решение IV / 4	девятое совещание Сторон Решение IX / 4	одиннадцатое совещание Сторон Решение XI / 5	двадцать восьмое совещание Сторон Решение XXVIII / 1
Казахстан, дата присоединения/ратификац.	30.10.1997		07.05.2001	06.04.2011		23.04.2014	–
Вступление в силу для РК ⁶	26.08.1998		26.07.2001	28.06.2011		19.09.2014	–
Закон Республики Казахстан	ЗРК N 177–I «О присоединении Республики Казахстан к Венской конвенции об охране озонового слоя»	ЗРК N 176 «О присоединении Республики Казахстан к Монреальскому Протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой»	ЗРК № 191 «О присоединении Республики Казахстан к Поправке к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, Лондон, 27-29 июня 1990 года»	ЗРК № 426-IV «О ратификации Поправки к Монреальскому Протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, принятой в Копенгагене 23 - 25 ноября 1992 года, и Поправки к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, принятой в Монреале 15 - 17 сентября 1997 года»		ЗРК № 198-V «О ратификации Поправки к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, принятой в Пекине 3 декабря 1999 года»	–
Краткое содержание	Действует как основа для международных усилий по	Предусматривает для каждой группы галогенированных	Ужесточает сроки, предусмотренные Монреальским протоколом,	Расширен список веществ, регулируемых Монреальским	Предусматривает создание глобальной системы	Поправка вводит контроль и более жесткие сроки поэтапного	Вводится регулирование потребления и производства

⁶ <http://ozone.unep.org/countries/ratifications> , по состоянию на 28 сентября 2018 года

	<p>защите озонового слоя. Однако, конвенция не включает юридически обязательные цели сокращения использования химических веществ, вызывающих истощение озонового слоя. Они изложены в сопровождающем Монреальском Протоколе.</p>	<p>ых углеводородов определённый срок, в течение которого она должна быть снята с производства и исключена из использования</p>	<p>расширяет перечень регулируемых веществ: добавлены галлоны, четыреххлористый углерод и метилхлороформ. Введен термин «переходные вещества», т. е. соединения, оказывающие воздействие на озоновый слой, срок производства которых не был ограничен. Создается Многосторонний Фонд Монреальского Протокола (МФМП)</p>	<p>протоколом, за счет добавления галогенизированных растворителей и переходных химических веществ, известных как гидрохлорфторуглероды, а также метилбромида (бромистый метил). Кроме того, введены сроки окончания производства и потребления для ряда ОРВ</p>	<p>лицензирования экспорта и импорта ОРВ, а также торговый запрет на импорт и экспорт метилбромида, применяемого в качестве фумиганта, со странами, не являющимися Стороной Поправки</p>	<p>прекращения потребления ГХФУ, устанавливает запрет на торговлю любыми ОРВ, со странами, не ратифицировавшим и данную Поправку, также включено новое регулируемое вещество – бромхлорметан</p>	<p>гидрофторуглеродов (ГФУ)</p>
--	--	---	---	--	--	--	---------------------------------

* - по состоянию на 28 сентября 2018 года

Выполнение Казахстаном требований Монреальского протокола и Поправок к нему

Ввоз на территорию Республики Казахстан из стран, не входящих в Евразийский экономический союз, и вывоз с территории Республики Казахстан в эти страны озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции, осуществляется на основании лицензии, выдаваемой Комитетом экологического регулирования и контроля Министерства энергетики РК.

Объемы ежегодного импорта зависят от утвержденных уполномоченным органом в области охраны окружающей среды квот потребления ОРВ, которая в 2017 году, согласно приказу Министра энергетики РК от 04.02.2016 года № 35, составила 71 тонну⁷ регулируемых веществ приложения С группы I.

В 2017 году КЭРК было выдано 4 лицензии на импорт из Китая 18 тонн фреона R-22 (код ТН ВЭД ЕАЭС 2903 71 000 0) и 53 тонн фреона HCFC-141b (код ТН ВЭД ЕАЭС 2903 73 000 0). В общем, разрешенное к ввозу количество составило 71 тонну ОРВ.

Фактически, все заявленные в лицензиях к импорту ОРВ были завезены в страну (таблица 2), что подтверждается статистической информацией Комитета государственных доходов Министерства финансов РК⁸ за январь-декабрь 2017 года «Экспорт и импорт Республики Казахстан по 10 знакам ТН ВЭД в разрезе «товар-страна», которая доступна по адресу http://kgd.gov.kz/sites/default/files/exp_trade/ts_10z_12n_17.zip.

Таблица 2. Выдержка из таблицы КГД МФ РК «Экспорт и импорт Республики Казахстан по 10 знакам ТН ВЭД в разрезе "товар-страна" за 2017 год по разрешенным⁹ кодам ТН ВЭД

Экспорт и импорт Республики Казахстан по 10 знакам ТН ВЭД в разрезе "товар-страна" за январь - декабрь 2017 года

Код ТН ВЭД	Наименование товара, страны	Наименование доп. ед. измерения	Экспорт			Импорт		
			количество		стоимость, тыс. долл. США	количество		стоимость, тыс. долл. США
			тонн (вес нетто)	доп. ед. измерения		тонн (вес нетто)	доп. ед. измерения	
2903710000	Галогенированные производные углеводородов: - галогенированные производные ациклических углеводородов, содержащие два или более различных галогена: - - хлордифторметаны	т		-	-	18,0	0,0	27,4
	Остальные страны мира			-	-	18,0	0,0	27,4
	КИТАЙ			-	-	18,0	0,0	27,4
2903730000	Галогенированные производные углеводородов: - галогенированные производные ациклических углеводородов, содержащие два или более различных	т		-	-	53,0	0,0	164,8

⁷ «цифры относятся к веществам, указанным в списке С Раздела 2.1 Единого перечня товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами-членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами, и установлены согласно решению Совещания Сторон Монреальского Протокола по веществам, разрушающим озоновый слой (№ XXVI/13, 2014 год);

⁸ http://kgd.gov.kz/ru/exp_trade_files;

⁹ Раздел 2.1 Перечня товаров, в отношении которых установлен разрешительный порядок ввоза на таможенную территорию Евразийского экономического союза и (или) вывоза с таможенной территории Евразийского экономического союза, утвержденный Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 года № 30 «О мерах нетарифного регулирования»

	галогена: - - дихлорфторэтан							
	Остальные страны мира			-	-	53,0	0,0	164,8
	КИТАЙ			-	-	53,0	0,0	164,8

Вместе с тем, Казахстан уже 5 раз находился в режиме несоблюдения предусмотренных Монреальским протоколом по веществам, разрушающим озоновый слой, мер регулирования потребления ОРВ¹⁰:

- в 2001 году (Решение XIII/19);
- в 2005 году (Решение XVII/35);
- в 2013 году (Решение XXV/12);
- в 2014 году (Решение XXVI/13) и
- в 2017 году (Решение XXIX/14).

Актуальными на настоящий момент являются три последних Решения. Необходимо отметить, что Решений всего три, но охватывают они временной промежуток в 5 лет, т.е. Казахстан 5 лет находился в режиме несоблюдения по гидрохлорфторуглеородам группы СI (это 2011, 2012, 2013, 2015 и 2016 года) из которых 2 года (2011 и 2013) также затрагивают и бромистый метил (группа E1).

На 59 совещании Комитета по выполнению в рамках процедуры, касающейся несоблюдения Монреальского протокола, состоявшемся в Монреале 18 ноября 2017 года¹¹, представитель Казахстана пояснил, что основные причины несоблюдения в 2015 и 2016 годах включали: низкое качество таможенного оборудования, включая детекторы для определения типа озоноразрушающих веществ; недостаток потенциала со стороны технического персонала компаний для перехода на естественные хладагенты; недостаточная информированность общественности о необходимости замены ГХФУ безопасными для озона веществами и о вреде, причиняемом озоноразрушающими веществами; и неконтролируемый импорт веществ из других государств – членов Евразийского экономического союза.

Казахстан также отметил, что с 2008 года не оказывалась техническая поддержка с целью сокращения потребления озоноразрушающих веществ.

Казахстан представил предложение в отношении пересмотренного плана действий, включающее сокращение потребления ГХФУ до уровня, не превышающего 7,5 тонны ОРС в 2017, 2018 и 2019 годах, 6,0 тонн ОРС в 2020 году, 3,95 тонны ОРС в 2021 году и 0,5 тонны ОРС в 2022, 2023 и 2024 годах с полным поэтапным выводом из обращения к 1 января 2025 года. Дополнительный объем потребления потребуется для обслуживания холодильного оборудования и систем кондиционирования воздуха в период между 2020 и 2030 годами, как это допускается в соответствии с Монреальским протоколом.

При этом, Члены Комитета, выразив признательность за представление Казахстаном разъяснений и пересмотренного плана действий, высказали обеспокоенность по поводу длительной задержки, которую он предусматривает до момента поэтапного вывода из обращения, что будет означать потребление в течение нескольких лет после наступления сроков поэтапного вывода из обращения.

Представитель Казахстана, представляя пересмотренный план действий, пояснил, что после принятия решения XXVI/13 правительство его страны совершенствовало положения о потреблении ГХФУ и пыталось контролировать импорт, однако испытывало

¹⁰ <http://ozone.unep.org/ru/%D1%80%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D0%BF%D0%BE-%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D1%80%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%83-%D0%BF%D0%BE-%D0%B2%D0%B5%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0%D0%BC-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%80%D1%83%D1%88%D0%B0%D1%8E%D1%89%D0%B8%D0%BC-%D0%BE%D0%B7%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B9-%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B9/87914/1687> ;

¹¹ <http://ozone.unep.org/meetings#>;

трудности, о которых оно сообщило секретариату. Подробный анализ таможенных данных об импорте, а также обследование основных компаний, использующих ГХФУ, подтвердили, что эти компании не превышали свои квоты, что указывает на наличие незаконного импорта.

Утверждение Глобальным экологическим фондом проекта, выдвинутого Казахстаном при содействии Программы развития Организации Объединенных Наций, будет иметь чрезвычайно важное значение для будущего поэтапного отказа от потребления как ГХФУ, так и ГФУ, и позволит правительству усилить контроль за импортом и обновить свое законодательство. Однако, с учетом того, что процесс утверждения проектов обычно занимает до 16 месяцев, будет невозможно приступить к осуществлению до 2019 года, при этом первое значительное сокращение потребления ожидается не ранее 2021 года.

Отвечая на вопросы членов Комитета, он пояснил, что потребление ГХФУ, как ожидается, будет продолжаться до 2025 года в связи с ожидаемым импортом из Российской Федерации. Одним из важных результатов поддержки со стороны Глобального экологического фонда будет повышение качества средств обнаружения, применяемых таможенными органами.

Учитывая вышеизложенное, Двадцать девятое Совещание Сторон согласилось на пересмотр первоначального плана действий Казахстана, изложенного в Решении XXVI/13, и Решением XXIX/14 утвердило пересмотренный план действий Казахстана, что позволило Казахстану вернуться в режим соблюдения.

На шестидесятом совещании Комитета по выполнению в рамках процедуры, касающейся несоблюдения Монреальского протокола, состоявшемся в Вене 8 июля 2018 года¹², представитель Казахстана не участвовал.

Комитет постановил с удовлетворением отметить, что Казахстан представил свои данные в соответствии со статьей 7 за 2017 год, показавшие, что он соблюдает свое обязательство ограничить потребление ГХФУ до уровня, не превышающего 7,5 тонны ОРС в 2017 году, содержащееся в решении XXIX/14.

В ответ на просьбу о представлении дополнительной информации представитель ПРООН проинформировал Комитет о том, что Казахстан является единственной страной с переходной экономикой, не получившей помощи для поэтапной ликвидации ГХФУ. Однако в 2017 году Советом Глобального экологического фонда была одобрена концепция проекта для Казахстана и разрабатывается детальное предложение для представления не позднее марта/апреля 2019 года но, как можно надеяться, до декабря 2018 года. Для осуществления этого проекта в полном объеме потребуется не менее четырех лет, начиная с восстановления институционального потенциала, необходимого для регулирования потребления ГХФУ.

Таким образом, **Казахстан вернулся в режим соблюдения, согласно пересмотренного плана действий.**

В случае же импорта ОРВ при осуществлении взаимной торговли государств-членов Евразийского экономического союза механизм лицензирования еще не введен в действие, что позволяет России, например, экспортировать в Казахстан ОРВ, без учета их в общей национальной квоте ОРВ, тем самым превышая квоты, установленные графиками сокращения, и приказом Министра энергетики РК. Это, кстати, и привело частично к режиму несоблюдения Казахстаном графиков сокращения потребления ОРВ.

¹² <http://ozone.unep.org/meetings#> ;

29 мая 2015 года между членами Евразийского экономического союза было подписано Соглашение о перемещении озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и учете озоноразрушающих веществ при осуществлении взаимной торговли государств-членов Евразийского экономического союза» (далее – Соглашение). Постановлением Правительства РК от 27.05.2015 года № 387 Соглашение одобрено.

Проект Закона РК «О ратификации Соглашения о перемещении озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и учете озоноразрушающих веществ при осуществлении взаимной торговли государств-членов Евразийского экономического союза и Протокола о присоединении Кыргызской Республики к Соглашению о перемещении озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и учете озоноразрушающих веществ при осуществлении взаимной торговли государств-членов Евразийского экономического союза от 29 мая 2015 года» внесен на рассмотрение Мажилиса Парламента РК Постановлением Правительства РК от 30.07.2018 года № 471.

Данная мера позволит впредь регулировать объемы импорта ОРВ при осуществлении взаимной торговли государств-членов Евразийского экономического союза и находиться в режиме соблюдения требований Монреальского протокола.

Кигалийская поправка к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой

15 октября 2016 года в г.Кигали (Руанда) Решением XXVIII/1 двадцать восьмого Совещания Сторон Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, принята дополнительная Поправка в Монреальский протокол – «Кигалийская поправка»¹³, предусматривающая поэтапное сокращение производства и потребления гидрофторуглеродов (ГФУ).

В отличие от самого Монреальского протокола и предыдущих поправок к нему, направленных на поэтапное прекращение производства и потребления озоноразрушающих веществ (ОРВ), Кигалийской поправкой декларируется новая цель — смягчение глобального изменения климата.

По состоянию на 28 сентября 2018 года Поправку ратифицировали 55 стран¹⁴, в т.ч. Австралия, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Ирландия, Канада, Мексика, Норвегия, Германия, Франция, Соединенное Королевство, Швеция, Латвия, Литва, КНДР и др.

США, Китай, Индия, Россия и ни одна страна Центральной Азии на указанную дату не ратифицировали Поправку.

Поправка вступает в силу с 1 января 2019 года. Исключение составляют положения регулирования торговли ГФУ, которые вступают в силу с 1 января 2033 года при условии, что не менее 70 Сторон Монреальского протокола ратифицируют Поправку^{15,16}.

Причина возникновения необходимости регулирования ГФУ

ГФУ, обладающие нулевым озоноразрушающим потенциалом (ОРП), благодаря особым качествам (невоспламеняемость, химическая инертность, сравнительно низкие затраты и отличная хладопроизводительность) за последнее десятилетие стали главными заменителями ГХФУ в качестве хладагента, вспенивателя, аэрозольного пропеллента и растворителя.

Вместе с тем, наиболее распространенные ГФУ и смеси являются мощными парниковыми газами, обладающие довольно высоким потенциалом глобального потепления (ППП), в несколько тысяч раз превышающим ППП CO₂.

Необходимость поэтапного сокращения потребления ГФУ в рамках Монреальского протокола обсуждалась Сторонами с 2009 года, и достигнутое соглашение по Кигалийской поправке (Решение XXVIII/1 и сопутствующее Решение XXVIII/2) обеспечивает продолжение успешной миссии Монреальского протокола.

Кигалийская поправка вносит свой значительный вклад в достижение цели, установленной Парижским соглашением по климату¹⁷ – удержание роста глобальной температуры до 2°C до конца этого века. По имеющимся оценкам, без действий, предусмотренных Кигалийской поправкой, потребление ГФУ за данный период может вырасти настолько, что выбросы ГФУ из различных источников могут привести к росту температуры на 0,5°C.

¹³ <http://ozone.unep.org/en/handbook-montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer/41453>;

¹⁴ <http://ozone.unep.org/countries/ratifications>;

¹⁵ Кигалийская поправка, Статья IV: Вступление в силу;

¹⁶ ...или когда статья 4 Протокола (Регулирование торговли со странами, не являющимися Сторонами Поправки) будет ратифицирована 70 странами (в зависимости от того, что наступит позже). Стороны должны запретить экспорт ГФУ в страны и запретить импорт ГФУ из стран, не являющихся Сторонами Поправки

¹⁷ Парижское соглашение по климату, которое является серьезным шагом по снижению глобальных выбросов парниковых газов, было принято в декабре 2015 года и вступило в силу 4 ноября 2016 года. Казахстан ратифицировал Парижское Соглашение Законом РК от 04.11.2016 года № 20-VI;

В контексте Кигалийской поправки очень важно отличать режим замещения ГХФУ, в рамках которого предусмотрено полное выведение потребления и производства, от режима сокращения ГХФУ, который предусматривает лишь сокращение потребления и производства до определенного уровня. Причина сокращения, а не полного замещения ГФУ заключается в отсутствии технически и экономически допустимых альтернатив в некоторых подсекторах на момент переговоров.

Основные требования Кигалийской поправки

Кигалийская поправка дополняет Монреальский протокол положениями, предусматривающими поэтапный вывод из обращения 18 гидрофторуглеродов (новое Приложение F), разделенных на две группы: Группа I: все ГФУ (кроме ГФУ-23 и ГФО¹⁸) и Группа II: ГФУ-23:

а). Лицензирование. К 1 января 2019 года (или в течение трех месяцев после дня вступления в силу Поправки для Стороны), каждая Сторона создает и внедряет систему лицензирования импорта и экспорта новых, использованных, рециркулированных и утилизированных регулируемых веществ, включенных в приложение F¹⁹.

б). Графики поэтапного сокращения. Для пяти стран, не действующих в рамках ст.5 Протокола (Беларусь, Казахстан, Российская Федерация, Таджикистан и Узбекистан)²⁰, начальный срок регулирования потребления ГФУ может быть начат с 2020 года, а также предусмотрена иная формула расчета базового уровня и начальные этапы сокращения потребления ГФУ (первые два этапа)²¹, отличные от остальных стран, не действующих в рамках ст.5 Протокола.

в). Базовые уровни потребления ГФУ. Базовые уровни будут рассчитываться на основании прошлых базовых уровней производства/потребления ГХФУ плюс средние объемы производства/потребления ГФУ в 2011-2013 гг. для стран, не действующих в рамках статьи 5.

Основанием для учета в расчетах потребления, наряду с ГФУ, определенной части ГХФУ, являются предусмотренная страновыми планами поэтапного отказа от ГХФУ возможность использования ГФУ в качестве альтернативы ГХФУ и необходимость учета этой доли в базовом уровне.

г). Расчеты по ГФУ. Единицы измерения. Базовые величины производства и потребления, установленные Кигалийской поправкой, а также показатели импорта, экспорта и выбросов веществ, включенных в приложение F, рассчитываются в эквиваленте CO₂²² (CO₂-экв) путем умножения показателей годового потребления в метрических тоннах на соответствующий показатель столетнего потенциала глобального потепления (ПП), приведенных в Приложениях С и F к Протоколу. Для веществ (например, ГХФУ), чей ППП не указан в соответствующем Приложении, применяется установочное значение, равное нулю (0), до принятия значения ППП

Значения ППП в приложениях приведены для однокомпонентных хладагентов. Для смесей, состоящих из двух и более хладагентов, ППП рассчитывается как средневзвешенная величина отдельных компонентов. То есть, для расчета ППП смеси необходимо сложить ППП отдельных компонентов пропорционально их массе.

¹⁸ Гидрофторолефины (ГФО) - новый класс ненасыщенных ГФУ-хладагентов, обладающих более низким ППП и имеющих более короткое «время жизни» в атмосфере по сравнению с другими ГФУ. ГФО не включены в перечни веществ, подлежащих поэтапному выводу из обращения в соответствии с требованиями Кигалийской поправки;

¹⁹ Кигалийская поправка, Статья I, пункт 2-бис статьи 4В Протокола

²⁰ Решение XXVIII/2 Двадцать восьмого совещания Сторон Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, п.1;

²¹ Кигалийская поправка, Статья I, пункты 2 и 4 статьи 2J Протокола;

²² Кигалийская поправка, Статья I, пункт 2 статьи 3 Протокола;

Данный подход позволяет странам установить первоочередность выведения ГФУ с наибольшим потенциалом глобального потепления (ПГП), например, введя запрет или иные ограничения на использование ГФУ с высоким ПГП или на размещение на рынке особого типа оборудования, содержащего ГФУ с высоким ПГП.

Таким образом, в рамках Поправки все расчеты по ГФУ (включая базовый уровень) будут производиться не в тоннах озоноразрушающей способности, а в тоннах ПГП (в эквиваленте CO₂).

д). *Отчетность.* Данные по базовому уровню производства, импорта и экспорта каждого из регулируемых веществ приложения F (за 2011-2013 годы) должны быть предоставлены Стороной не позднее чем через три месяца после даты вступления в силу для этой Стороны Кигалийской поправки.

Сроки предоставления ежегодной статистической отчетности потребления ГФУ и ежегодных выбросов регулируемых веществ группы II приложения F²³, включая год, в котором Кигалийская поправка вступит в силу, аналогичны действующей системе предоставления отчетности в рамках ГХФУ, т.е. ежегодно, до 30 июля года, следующего за отчетным.

В действующие формы отчетности и инструкции по их заполнению внесены соответствующие корректировки, с учетом веществ приложения F, которые будут окончательно приняты и утверждены на тридцатом Совещании Сторон в ноябре 2018 года.

е). *Регулирование торговли с государствами, не являющимися Сторонами.* Торговля со странами, которые не ратифицировали Поправку («странами, не являющимися Сторонами Поправки»), будет запрещена с 1 января 2033 года²⁴.

Принимавшиеся ранее аналогичные ограничения в отношении ХФУ и ГХФУ как раз и создали предпосылки для того, чтобы Монреальский протокол стал одним из самых эффективных международных экологических соглашений.

Информация по пунктам б), в) и г) сведена в таблицу 3.

Таблица 3. Графики поэтапного сокращения потребления ГФУ для стран статьи 2 (не действующие в рамках статьи 5) Монреальского протокола

Основные показатели	Страны, не действующие в рамках статьи 5 (основная группа)	Страны, не действующие в рамках статьи 5: Беларусь, Казахстан, Российская Федерация, Таджикистан и Узбекистан
Базовые годы	2011, 2012 и 2013	2011, 2012 и 2013
Расчет базового уровня потребления	Средний уровень производства/потребления ГФУ в 2011, 2012 и 2013 гг. + 15% базового уровня производства/потребления ГХФУ	Средний уровень производства/потребления ГФУ в 2011, 2012 и 2013 гг. + 25% базового уровня производства/потребления ГХФУ
Единица измерения	тонн ПГП (CO ₂ -экв.)	тонн ПГП (CO ₂ -экв.)
Замораживание	–	–

²³ по объектам, на которых производятся вещества, включенные в группу I приложения С или в приложение F. В Казахстане отсутствует производство ГХФУ и ГФУ, следовательно Казахстану не надо предоставлять отчет по выбросам регулируемых веществ группы II приложения F

²⁴ ... или когда статья 4 Протокола (Регулирование торговли со странами, не являющимися Сторонами Поправки) будет ратифицирована 70 странами (в зависимости от того, что наступит позже). Стороны должны запретить экспорт ГФУ в страны и запретить импорт ГФУ из стран, не являющихся Сторонами Поправки;

Этапы сокращения потребления	год	%	год	%
Этап 1	2019	10 %	2020	5 %
Этап 2	2024	40 %	2025	35 %
Этап 3	2029	70 %	2029	70 %
Этап 4	2034	80 %	2034	80 %
Этап 5	2036	85 %	2036	85 %

В Казахстане отсутствуют предприятия по производству гидрофторуглеродов. Поэтому для Казахстана Кигалийская поправка будет распространяться только на импорт ГФУ.

Учитывая, что с 2030 года в Казахстан будет запрещен импорт ГХФУ, ратификация Кигалийской поправки неизбежна, т.к. если Казахстан не ратифицирует Кигалийскую поправку, то он не сможет импортировать регулируемые вещества (R134a, R32, R410A и другие), которые пока являются основными заменителями ГХФУ.

Поэтому уже сегодня необходимо начинать внутригосударственные процедуры по ратификации Кигалийской поправки к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, а именно:

- рассчитать базовый уровень потребления ГФУ в Казахстане;
- рассчитать соответствующие квоты ГФУ для Казахстана;
- проанализировать импорт ГФУ в Казахстан на основании данных таможенной статистики импорта из третьих стран и внутри стран ЕАЭС;
- начать процесс по внесению изменений и дополнений в законодательные и нормативные документы, в т.ч на уровне ЕАЭС;
- проводить работу по повышению осведомленности между различными заинтересованными сторонами и наращивание потенциала в контексте сокращения ГФУ, в том числе вопрос переподготовки таможенных служащих и специалистов по вопросам окружающей среды, а также переподготовка и сертификация специалистов по холодильной технике.

Необходимо также отметить, что на шестидесятом совещании Комитета по выполнению в рамках процедуры, касающейся несоблюдения Монреальского протокола, прошедшем 8 июля 2018 года в г.Вена, по вопросу, связанному с Кигалийской поправкой, было отмечено, что Исполнительный комитет Многостороннего фонда разрабатывает руководящие принципы финансирования поэтапного сокращения производства и потребления ГФУ после принятия этой Поправки; он представит обновленную информацию о ходе работы тридцатому Совещанию Сторон.

Критерии для рассмотрения Исполнительным комитетом вопроса об оказании помощи для осуществления стимулирующей деятельности включают ратификацию Кигалийской поправки или получение письма, свидетельствующего о намерении правительства ратифицировать ее как можно скорее, и наличие действующей системы лицензирования импорта и экспорта ГФУ.

И хотя Многосторонний фонд создан для содействия развивающимся странам в выполнении обязательств, принятых в рамках Монреальского протокола (страны статьи 5), практика показывает, что аналогичный подход применяется и для других источников международного финансирования, например Глобального экологического фонда. Таким образом, ратификация Кигалийской поправки (или хотя бы намерения скорейшей ее ратификации) позволит также получить международную финансовую поддержку для скорейшего внедрения регулирования и сокращения потребления ГФУ в Казахстане.

Информирование общественности. Государственный кадастр потребления озоноразрушающих веществ

В соответствии с п.3 ст.9 Протокола, в течение двух лет после вступления его в силу для страны и затем раз в два года каждая Сторона представляет Секретариату краткий отчет о мероприятиях по исследованиям, разработкам, информированию общественности и обмену информацией.

Казахстан ни разу не предоставлял отчет по ст.9 Протокола²⁵.

В Решениях XVII/24 и XX/13, однако, признается, что информация, имеющая отношение к обязательству о представлении данных, предусмотренному п.3 ст.9, может быть собрана путем совместных усилий, предпринимаемых в контексте региональных сетей по озону, деятельности Руководителей исследований по озону в рамках ст.3 Венской конвенции, участия Сторон в работе по оценке, выполняемой как Группой по техническому обзору и экономической оценке, так и Группой по научной оценке, в соответствии со ст.6 Монреальского протокола, и национальных информационно-просветительских инициатив.

Необходимо также отметить слабую работу уполномоченного органа по повышению осведомленности общественности (п.2 ст.9 Протокола). В связи с тем, что в функции отраслевого департамента входят два основных направления: изменение климата и защита озонового слоя, основной акцент в информированности сделан на вопросы реализации международных соглашений в сфере изменения климата, расчетам и верификациям эмиссий и поглощений парниковых газов.

Аналогичная ситуация и по сайтам отраслевых организаций – АО «Жасыл даму»²⁶ и Координационный центр по изменению климата²⁷. На сайте КЦИК информация устаревшая, не актуализируется.

Необходимо активизировать работу по повышению осведомленности населения, заинтересованных сторон по вопросам охраны озонового слоя и требований Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой.

В соответствии со ст.316 Экологического кодекса РК, уполномоченный орган в области охраны окружающей среды организует разработку государственного кадастра потребления озоноразрушающих веществ, регулируемых в соответствии с международными договорами Республики Казахстан, на основании ежегодных отчетов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих ввоз и вывоз озоноразрушающих веществ в Казахстан.

Данные государственного кадастра потребления озоноразрушающих веществ являются открытыми и подлежат опубликованию. К сожалению, в общем доступе таковой кадастр отсутствует.

Обязательная отчетность импортеров и экспортеров – очень важная составляющая любой системы лицензирования импорта/экспорта, поскольку без такого условия мониторинг реального использования выданных лицензий весьма затруднителен, т.к. статистические данные таможенных органов не детализируют информацию по субъектам.

Практика показывает, что не все импортеры предоставляют ежегодную отчетность, вследствие чего ведение государственного кадастра затруднительно. При этом, отнесение данной категории бизнеса к малому не позволяет проводить государственный экологический контроль.

²⁵ <http://ozone.unep.org/research-development-public-awareness-and-exchange-information-reported-parties-article9>;

²⁶ <http://zhasyldamu.kz/npa/parnikovye-gazy/kadastr-istochnikov-vybrosov-i-pogloshchenij-parnikovykh-gazov.html>;

²⁷ <http://www.climate.kz/rus/?m=catalog&cid=24>

Кодекс РК «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года не содержит статьи по данному вопросу, как например, статья 349 «Нарушение порядка представления отчетности в сфере недропользования». С большой натяжкой можно применить ст.464 «Нарушение норм лицензирования». Все это приводит к невозможности контроля за импортерами и отсутствием полной картины оборота ОРВ, начиная от импорта и заканчивая отходами ОРВ.

В связи с тем, что регулирование потребления ОРВ является международным обязательством, по которому Казахстан имеет периодические нарушения, необходимо раздел «Учет и отчетность в области охраны окружающей среды» Критериев оценки степени риска и проверочного листа, утвержденных совместным приказом и.о. министра национальной экономики РК от 30 декабря 2015 года № 835 и министра энергетики РК от 15 декабря 2015 года № 721, дополнить пунктом «Наличие и ведение отчета о фактически ввезенном, вывезенном и реализованном количестве озоноразрушающих веществ по областям применения, предоставление его в уполномоченный орган в области охраны окружающей среды». В целях упрощения процедуры сдачи отчетности и облегчения обработки данных, необходимо разработать и внедрить электронную систему заполнения государственного кадастра потребления ОРВ.

Кроме того, требует доработки вопрос инвентаризации выбросов озоноразрушающих веществ, предусмотренный ст.318 Экологического кодекса РК, в части разработки порядка проведения инвентаризации и формы результатов инвентаризации (формы отчета), представляемого в уполномоченный орган в области охраны окружающей среды.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За двадцатилетний период действия Монреальского протокола для Казахстана, достигнуты неплохие результаты.

Однако, наблюдаются случаи режимов несоблюдения Казахстаном предусмотренных Монреальским протоколом по веществам, разрушающим озоновый слой, мер регулирования потребления ОРВ.

В целях исключения повторения подобных случаев необходимо максимально предусмотреть необходимые мероприятия в совместном проекте Правительства/ПРООН «Поэтапное сокращение ГХФУ в РК через продвижение энергоэффективных технологий без ОРВ и низким потенциалом глобального потепления», с учетом опыта реализации подобных проектов в других странах.

Необходимо ускорить работу по ратификации Казахстаном Кигалийской поправки. Для чего, в первую очередь, оценить базовый уровень потребления ГФУ, отработать объемы ежегодного импорта, оценить нагрузку на бизнес, создать рабочую группу из заинтересованных сторон, включить ратификацию Кигалийской поправки в Перспективный план заключения договоров Республики Казахстан на ближайшие годы.

В целях повышения информированности общественности, своевременно размещать на сайте Министерства энергетики Республики Казахстан актуальную информацию по регулированию озоноразрушающих веществ.