



Дальнейшие шаги: законодательство и системы администрирования

Предыстория: Кигалийская поправка была согласована всеми Сторонами Монреальского протокола на XXVII Встрече Сторон в октябре 2016 года. Теперь каждой Стороне предстоит предпринять меры по ратификации и соблюдению Кигалийской поправки. В настоящем Информационном листке подытоживается то, что нужно предпринять каждой Стороне в плане введения нового национального законодательства и соответствующих систем администрирования.

Кигалийская поправка – всего лишь продолжение Монреальского протокола. Все Стороны Протокола уже ввели законодательство и административные процедуры во исполнение ратификации и соответствия действующего Монреальского протокола. Требования Кигалийской поправки можно считать продолжением действующего законодательства и административных процедур.

Необходимое законодательство: Законодательство, которое должно быть принято, состоит из двух частей:

- **Ратификация** Кигалийской поправки: ратификационный инструмент должен быть подготовлен каждой Стороной и внесен в депозитарий ООН.
- **Содействующее национальное законодательство:** в каждой стране должны быть приняты законодательные акты, способствующие соблюдению Кигалийской поправки.

Необходимые системы администрирования: необходимы следующие системы:

- **Мониторинг ГФУ¹ и отчетность:** нужна система мониторинга производства, импорта и экспорта ГФУ. Нужно будет докладывать ежегодные данные в Секретариат Монреальского протокола.
- **Лицензирование и квоты на производство и импорт ГФУ:** нужна система лицензирования и импорта ГФУ, дабы обеспечить достижение целевых показателей сокращения. Также нужен метод выделения квот, дабы определить, каким компаниям можно производить или импортировать ГФУ
- **Проверка импорта:** таможенникам нужна система администрирования, дабы удостовериться, что импортом занимаются компании, которым выделены соответствующие квоты.

Кто отвечает за законодательство и администрирование? Каждая Сторона вольна выбирать самое надлежащее министерство или госорган для выполнения данных задач. Для большинства Сторон, вероятно, органы, которые в настоящее время несут ответственность за законодательные и административные аспекты выведения ОРВ, будут также отвечать за сокращение ГФУ, согласно Кигалийской поправке.

Ратификация: Кигалийская поправка задумана как юридически обязывающее международное соглашение, которое создает права и обязательства в международном праве. После того, как Поправка вступает в силу для Стороны, последняя берет на себя обязательства согласно этой Поправке.

Кигалийская поправка войдет в силу 1 января 2019 года, если ее ратифицируют по меньшей мере 20 Сторон. Если 20 Сторон не ратифицируют Кигалийскую поправку к этой дате, (что весьма маловероятно), то она вступит в силу на 90-ый день после 20-й ратификации. Меры торгового контроля, упомянутые в Статье VI(2) вступают в силу 1 января 2033 года, при условии, что по меньшей мере 70 Сторон Протокола ратифицируют Поправку к этой дате.

Поправка не является юридически обязывающей для стороны до тех пор, пока она не вступит в силу для этой стороны. Для отдельной Стороны Кигалийская поправка вступает в силу 1 января 2019 года, если ратификация завершена до этой даты, или через 90 дней после ратификации данной Стороной.

¹ См. глоссарий сокращений в Информационном листке Кигали № 14.

Ратификация Кигалийской поправки Стороной Монреальского протокола выполняется посредством сдачи «Ратификационного инструмента» на хранение в депозитарий Монреальского протокола, которым является Генеральный секретарь ООН в Нью-Йорке. Инструмент ратификации – весьма простой документ, повторяющий оформление оригинала ратификации Монреальского протокола и последующих его поправок.

Процесс подготовки инструмента ратификации будет отличаться в зависимости от Стороны. Обычно за ратификацию международных договоров отвечает «договорной» отдел МИДа. Официальные лица, ответственные за политику в сфере Кигалийской поправки, должны обратиться в «договорной» отдел для запуска процесса ратификации.

«Договорной» отдел может провести консультации по национальным процедурам, которые должны быть соблюдены перед формальной ратификацией. Отдел может разъяснить, какую документацию необходимо подготовить и какой процесс принятия решений следует осуществить. Для ратификации требуются политические полномочия. Кто может дать такие полномочия, зависит от национальных процедур.

Образец инструмента ратификации

ВВИДУ ТОГО, ЧТО на XXVIII Встрече Сторон Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, проведенной в Кигали 10-15 октября 2016 года, Стороны приняли, согласно процедуре, изложенной в параграфе 4 статьи 9 Венской конвенции 1985 года по защите озонового слоя, следующую поправку к Монреальскому протоколу,

ТО В СВЯЗИ С ВЫШЕИЗЛОЖЕННЫМ я, [имя и звание Главы государства, Главы правительства или министр иностранных дел] объявляю, что Правительство [название Государства], изучив вышеупомянутую поправку, ратифицирую означенную поправку и обязуюсь исполнять и соблюдать положения, содержащиеся в ней.

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ВЫШЕИЗЛОЖЕННОГО, я подписал настоящий инструмент ратификации в [место] ... [дата].

[Подпись]

Подробнее о ратификации можно узнать из информационной записки Озонового секретариата:
http://conf.montreal-protocol.org/meeting/oewg/oewg-39/presession/briefingnotes/ratification_kigali.pdf

Содействующее национальное законодательство:

Необходимое содействующее законодательство должно обеспечить надлежащий контроль за производством и потреблением ГФУ во исполнение Кигалийской поправки. Надлежащее законодательство может быть продолжением существующего законодательства, применимого для контроля за производством и потреблением ОРВ. Отличительные черты Кигалийской поправки, требующие изменений в национальном законодательстве, включают:

- Полномочия по контролю за производством и потреблением ГФУ в данной Стороне, изложенные в статье 2J и Статье 5, параграф **8qua** дополненного Монреальского протокола. ГФУ, подлежащие контролю, перечислены в Приложении F дополненного Протокола.
- Признание того обстоятельства, что сокращение ГФУ исчисляется в тоннах CO₂-экв. (см. разъяснения по поводу ПГП и CO₂-экв. в **Информационном листке Кигали № 3**), а контроль ОРВ измеряется в тоннах ОРП – следует дополнить законодательство, дабы дать определение CO₂-экв.
- Формулировка базового уровня Стороны, с которого измеряется сокращение ГФУ (см. вычисление базового уровня ГФУ для стран статьи 5 и не-5 статьи в **Информационном листке Кигали №5**).
- Базовая линия измеряется в тоннах CO₂-экв. и требует использование величин ПГП для каждого газа. ПГП для ГФУ приводятся в Приложении F к Протоколу. Вычисление базовой линии для стран статьи 5 включает компонент ГХФУ – величины ПГП для распространенных ГХФУ добавлены в Приложение C Протокола. Для стран не-5 статьи базовая линия также включает компонент ХФУ-величины ПГП для ХФУ добавлены в Приложение A Протокола.
- Формулировка предпринимаемых Стороной шагов по сокращению производства и потребления ГФУ. Последние должны исчисляться в тоннах CO₂-экв., на основе процентов сокращения от базовой линии на протяжении определенного количества лет (см. подробнее шаги по сокращению в **Информационном листке Кигали №5**).
- Полномочия по учреждению системы лицензирования для производства и потребления ГФУ, согласно статье 4B, параграф 2bis дополненного Протокола.
- Полномочия по учреждению системы выделения квот для производства и потребления ГФУ.

- Для любой Стороны, производящей ГХФУ и ГФУ, полномочия по обеспечению выбросов побочного продукта ГФУ-23 в пределах 0,1% от массы ГХФУ и ГФУ, произведенной после 1 января 2020 года.
- Полномочия по сбору данных о производстве, импорте и экспорте ГФУ, согласно статье 7, параграфам 2 и 3 дополненного Протокола. Для любой Стороны, производящей ГХФУ или ГФУ, полномочия по сбору данных о выбросах ГФУ-23, согласно статье 7, параграф 3тер дополненного Протокола.
- Полномочия таможенников по пресечению незаконного импорта ГФУ.
- Полномочия по запрету торговли (импорта и экспорта ГФУ) со странами, которые не ратифицировали Кигалийскую поправку, с 1 января 2033 года (согласно статье 4, параграф 1 **sept** и 2 **sept** дополненного Протокола).

Мониторинг и отчетность: Согласно Монреальскому протоколу, каждая Сторона собирает данные о совокупном производстве, импорте и экспорте ОРВ и отчитывается совокупными данными на ежегодной основе перед Озоновым секретариатом. Следует расширить административную систему сбора данных для охвата данных обо всех ГФУ, перечисленных в Приложении F дополненного Протокола.

Отчетность должна стартовать не позднее начала периода базовой линии и впредь должна осуществляться ежегодно. См. периоды базовой линии для каждой группы стран согласно Кигалийской поправке в [Информационном листке Кигали №5](#). Для большинства стран 5 статьи (группа А5) период базовой линии составляет с 2020 по 2022 гг. Для Группы-2 А5 период базовой линии составляет с 2024 по 2026 гг.

Имеются значительные выгоды от учреждения системы отчетности в кратчайшие сроки, не дожидаясь до начала периода базовой линии. Без надежных данных о текущем потреблении ГФУ будет очень трудно начать планирование сокращения ГФУ. См. руководство по данным, необходимым для разработки стратегии сокращения ГФУ в [Информационном листке Кигали №6](#).

Лицензирование и выделение квот: Необходима административная система для мониторинга и контроля уровней производства и потребления ГФУ во исполнение обязательств о сокращении, взятых согласно Кигалийской поправке. Требуемая система будет продолжением существующей системы контроля за выведением ОРВ.

Монреальский протокол формулирует потребность в системе лицензирования. Статья 4В, параграф 2bis гласит:

«Каждая Сторона к 1 января 2019 года или в течение трех месяцев после дня вступления в силу для нее настоящего пункта, если наступит позднее, создает и внедряет систему лицензирования импорта и экспорта новых, использованных, рециркулированных и утилизированных регулируемых веществ, включенных в приложение F. Любая Сторона, действующая в рамках пункта 1 статьи 5, полагающая, что она не в состоянии создать и внедрить такую систему к 1 января 2019 года, может отложить принятие таких мер до 1 января 2021 года».

Требование о лицензировании импорта и экспорта новых, использованных, рециркулированных и утилизированных регулируемых веществ ГФУ в точности повторяет текущие требования, предъявляемые к лицензированию ГХФУ.

Система лицензирования должна быть связана с методикой предоставления прав компаниям на производство или импорт ГФУ. Монреальский протокол не предписывает, каким именно должен быть этот метод. Каждая Сторона вольна применять подходящую для себя систему, часто именуемую методом присвоения квот. Вероятно, метод распределения квот, используемый в настоящее время для ГХФУ, может быть распространен на регулирование ГФУ. Самый распространенный метод присвоения - это исторический метод распределения на основании деятельности отдельных производителей или импортеров за базовый период. Однако можно рассматривать и другие методы, например, аукцион.

Подтверждение импорта: Важно, чтобы все импортированные ГФУ получили квоты посредством системы лицензирования. Нужно учредить административную систему, дабы таможня могла проверять у импортеров наличие лицензии. Система может быть разработана в качестве продолжения существующих таможенных процедур проверки импорта ГХФУ. Нужны новые таможенные коды в помощь чиновникам для идентификации ГФУ и чиновникам понадобится доступ к лицензионной базе данных с указанием компаний, имеющих законное право на импорт ГФУ.

Распределение импортных квот по «историческому» методу

Совокупный импорт ГФУ и ГХФУ в страну-Х в базовый период осуществляли четыре фирмы А, В, С и D. В этом простом примере делается допущение, что в стране-Х не производят ГФУ и ГХФУ и нет реэкспорта этих газов. Импорт каждой фирмы показан на Таблице. Фирма D – самый крупный импортер за базовый период, на нее приходится 33% всего импорта, исчисляемого в тоннах CO₂-экв. Имеется ряд методов распределения квот. При «историческом» методе фирма D получит квоту, равную 33% от всего допустимого импорта. Если базовая линия составляет 40.000 тонн CO₂-экв. для страны-Х, то фирма D получит 33% от 40.000 базовой линии в 2024 году (год замораживания) и 33% от 28.000 тонн CO₂-экв. в 2035 году (год 30% сокращения в графике сокращения).

Одним из вариантов исторического метода является распределение квот для «новых игроков». Это позволит новым фирмам вступать на рынок. Часть всего импорта (скажем, 10%) будет сохранена за новичками. В этой ситуации фирмы от А до D каждая «откажутся» от 10% своей квоты в счет новичков.

Жидкость	Среднегодовой импорт по фирмам (метрических тонн)				ПГП	Тонн CO ₂ -экв. (000)			
	2020 - 2022					A	B	C	D
	A	B	C	D		A	B	C	D
ГФУ-134a	1000	2000	2500	3000	1430	1430	2860	3575	4290
R-404A	500	750	1000	1000	3922	1961	2942	3922	3922
R-410A	750	1000	1000	1250	2088	1566	2088	2088	2610
HCFC-22	2500	2000	1500	3000	1810	4525	3620	2715	5430
Итого тонн CO ₂						9.482	11.510	12.300	16.252
% от всех тонн CO ₂						19%	23%	25%	33%
Распределение, 2024 = 40.000 тонн CO ₂ -экв.				2024 квот		7655	9292	9931	13.121
Распределение, 2035 = 28.000 тонн CO ₂ -экв.				2035 квот		5359	6505	6951	9185

«ОзонЭкшн» опубликовал подробное описание учреждения системы квот на импорт ГХФУ. в 2012 году. Метод, описанный для ГХФУ, вполне годится для квот ГФУ. Перейдите по ссылке: http://www.unep.fr/ozonaction/information/mmcfiles/7531-e-HCFC_Quota_system.pdf

Привлечение заинтересованных сторон:

В ходе введения нужного законодательства и учреждения систем администрирования важно привлечь заинтересованные стороны на различных этапах этого процесса. В частности:

- Государственных служащих из «договорного» отдела МИДа.
- Должностных лиц таможни.
- Фирмы частного сектора, производящие или импортирующие ГФУ.

См. подробнее о привлечении заинтересованных сторон [Информационный листок Кигали №8](#).