ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 22 апреля 2015 г. № 716-р

МОСКВА

Утвердить прилагаемую Концепцию формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации.

Председатель Правительства
Российской Федерации Д.Медведев

gost.e-ecolog.ru

УТВЕРЖДЕНА
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 22 апреля 2015 г. № 716-р

КОНЦЕПЦИЯ

формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации

I. Введение

Необходимым условием разработки и реализации в Российской Федерации эффективной государственной политики и мер, направленных на сокращение объема антропогенных выбросов в атмосферу парниковых газов и смягчение климатических изменений в соответствии с принятыми международными обязательствами и с целью достигнуть в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2013 г. № 752 "О сокращении выбросов парниковых газов" показателя - обеспечить к 2020 году сокращение объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 процентов объема указанных выбросов в 1990 году (далее - показатель), является создание развитой национальной системы учета (мониторинга, отчетности и проверки) объемов антропогенных выбросов парниковых газов, позволяющей исполнительным органам государственной власти, инвесторам, другим заинтересованным лицам получать актуальные и достоверные сведения об объемах выбросов парниковых газов организациями, осуществляющими хозяйственную и иную деятельности на территории Российской Федерации (далее - организации). Анализ и обобщение этих данных позволят также определить долгосрочные цели по ограничению и сокращению объемов выбросов парниковых газов в Российской Федерации на перспективу, стратегию перехода к устойчивому низкоуглеродному развитию с учетом имеющегося потенциала, технических и экономических возможностей, а также приемлемые формы международного сотрудничества в этой сфере.

Система оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом по веществам, разрушающим озоновый слой, принятым в г. Монреале 16 сентября 1987 г. (далее - система оценки), созданная в соответствии с требованиями Рамочной конвенции ООН об изменении климата (далее - Рамочная конвенция) и Киотского протокола к Рамочной конвенции (далее - Киотский протокол) на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 1 марта 2006 г. № 278-р, обеспечивает подготовку кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов (далее - кадастр) и выполнение обязательств Российской Федерации по представлению требуемой отчетности в уполномоченные органы Рамочной конвенции и Киотского протокола.

Вместе с тем система оценки оперирует в основном агрегированными данными и характеризуется двухлетним запаздыванием отчетности (отчет текущего года отражает объемы выбросов и поглощений парниковых газов за год, предшествующий предыдущему), что не отвечает целям и задачам климатической политики на современном этапе.

В этой связи в системе оценки необходимо предусмотреть сбор сведений (отчетов) об объемах антропогенных выбросов парниковых газов организациями и о реализации ими мероприятий (проектов) по сокращению выбросов парниковых газов, в том числе с использованием механизмов государственной поддержки.

Кроме того, предполагается организовать мониторинг антропогенных выбросов парниковых газов из источников в субъектах Российской Федерации и подготовку региональных кадастров, что позволит оценить их вклад в смягчение последствий климатических изменений и консолидировать усилия государственных органов власти по обеспечению сокращения выбросов парниковых газов в Российской Федерации в соответствии с установленными целями, в том числе путем реализации соответствующих региональных программ и проектов.

Концепция формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации (далее - Концепция) определяет цели, задачи, принципы и этапы введения отчетности в организациях.

Концепция разработана в соответствии с положениями Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440

"О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию", Климатической доктрины Российской Федерации, утвержденной распоряжением Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп, Указа Президента Российской Федерации от 30 сентября 2013 г. № 752 "О сокращении выбросов парниковых газов" и плана мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 процентов объема указанных выбросов в 1990 году, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2014 г. № 504-р (далее - план мероприятий).

II. Современное состояние системы учета выбросов парниковых газов в Российской Федерации

Согласно требованиям Рамочной конвенции и Киотского протокола Российская Федерация сформировала российскую систему оценки, а также российский реестр углеродных единиц.

Оценка антропогенных выбросов парниковых газов осуществляется по категориям источников и охватывает все виды парниковых газов, указанные в приложении А Киотского протокола, - двуокись углерода (CO_2), метан (CH_4), закись азота (N_2O), гидрофторуглероды (ГФУ), перфторуглероды (ПФУ), гексафторид серы (SF_6) и трифторид азота (NF_3).

Результаты оценки отражаются в кадастре, который ежегодно представляется в секретариат Рамочной конвенции.

По данным кадастра, антропогенные выбросы парниковых газов на территории Российской Федерации в 2012 году составили 2,3 млрд. тонн CO_2-эквивалента, или 68,2 процента объема указанных выбросов в 1990 году (без учета поглощений парниковых газов в секторах землепользования, изменения землепользования и лесного хозяйства).

Оценка антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов осуществляется Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2006 г. № 278-р на основе данных государственной статистической отчетности и иных данных с применением международных правил и процедур в соответствии с руководящими принципами для подготовки национальных сообщений Сторон Рамочной конвенции согласно приложению I к Рамочной конвенции.

Методической основой для выполнения оценки служат руководящие документы межправительственной группы экспертов по изменению

климата, а также рекомендации Всемирной метеорологической организации и Программы ООН по окружающей среде.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2006 г. № 278-р Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды обеспечивает функционирование системы оценки антропогенных выбросов и представление кадастра и другой необходимой в соответствии с требованиями Рамочной конвенции и Киотского протокола информации. Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральная служба государственной статистики, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и другие заинтересованные федеральные органы исполнительной власти ежегодно представляют в Федеральную службу по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды данные и информацию для функционирования системы оценки.

Система оценки позволяет получать адекватную информацию об объемах выбросов и поглощений парниковых газов в разрезе основных категорий источников выбросов и поглотителей и обеспечивает выполнение международных обязательств Российской Федерации, предусматривающих представление отчетности в рамках Рамочной конвенции и Киотского протокола.

Однако полученной с помощью системы оценки информации недостаточно для выработки и реализации эффективной государственной политики и мер, направленных на сокращение выбросов парниковых газов в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2013 г. № 752 "О сокращении выбросов парниковых газов", а также для определения долгосрочных целей и стратегии сокращения выбросов парниковых газов на период до 2030 - 2035 годов и на перспективу до 2050 года.

Основной недостаток системы оценки состоит в том, что она представляет агрегированные оценки выбросов парниковых газов по видам газов и категориям источников, но не содержит данных о выбросах парниковых газов конкретными организациями, что необходимо для выработки и реализации эффективной государственной политики и мер по сокращению объемов выбросов парниковых газов в соответствии с

показателем, в том числе для определения целевых показателей сокращения объемов выбросов парниковых газов по секторам экономики.

С учетом этого система оценки должна быть дополнена системой мониторинга, отчетности и проверки объемов выбросов парниковых газов на уровне организаций, несущих основную ответственность за выбросы парниковых газов, а также субъектов Российской Федерации, которым рекомендуется организовать на своей территории мониторинг выбросов и поглощений парниковых газов, подготовку региональных кадастров и осуществлять в пределах своей компетенции необходимые мероприятия, направленные на обеспечение сокращения выбросов парниковых газов для достижения показателя.

III. Цели, задачи и принципы формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации

Основными целями формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации являются:

повышение осведомленности федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, инвесторов, бизнес-сообщества, негосударственных некоммерческих организаций и населения об объемах антропогенных выбросов парниковых газов в процессе осуществления организациями хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации;

создание информационной базы для разработки целевых показателей сокращения выбросов парниковых газов по стране в целом и отдельным секторам экономики, а также для мониторинга и соблюдения этих показателей в ходе реализации государственной климатической политики и мер, направленных на регулирование выбросов парниковых газов;

создание необходимых предпосылок для осуществления контроля за реализацией на территории Российской Федерации организациями проектов по сокращению выбросов парниковых газов с использованием механизмов государственной поддержки.

Для достижения этих целей необходимо решить следующие основные задачи:

сформировать необходимую нормативно-правовую, методическую и институциональную базу для внедрения системы мониторинга, отчетности

и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации. Соответствующие документы должны устанавливать порядок подготовки и представления организациями отчетов о выбросах парниковых газов, порядок приемки и проверки представленных отчетов уполномоченными государственными органами исполнительной власти, а также ответственность организаций и их руководителей за непредставление или несвоевременное представление отчетов о выбросах парниковых газов или представление недостоверных сведений об объемах выбросов и сокращений выбросов парниковых газов;

сформировать необходимую нормативно-правовую, методическую и институциональную базу для проведения независимой оценки (проверки) проектов, представленных к реализации с использованием механизмов государственной поддержки, на соответствие требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, а также для проверки и заверения сведений (отчетов) о сокращении выбросов парниковых газов в ходе реализации таких проектов для получения государственной поддержки. Соответствующие документы должны определять требования к квалификации экспертных организаций для осуществления указанных функций, порядок их аккредитации, приостановки и прекращения такой аккредитации в случае выявленных нарушений в деятельности экспертных организаций, а также ответственность независимых экспертных организаций и их руководителей за представление заведомо ложных заключений;

разработать и утвердить методические рекомендации по проведению инвентаризации и подготовке отчетности об антропогенных выбросах из источников парниковых газов в субъектах Российской Федерации.

Функционирование системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации должно быть осуществлено на следующих единых принципах:

полнота. Все значимые объемы выбросов парниковых газов из источников, превышающие установленный порог существенности (обычно 1процент), подлежат мониторингу и включению в отчеты (сведения) о выбросах парниковых газов в организациях и проверке;

точность. Сведения о выбросах парниковых газов должны быть подготовлены (измерены, рассчитаны) с применением доступных методов и источников данных, обеспечивающих наилучшую точность результатов;

согласованность. Сведения о выбросах парниковых газов за весь период наблюдений должны быть подготовлены с применением

одинаковых методов и источников данных, а их отличия по годам должны отражать реальные изменения объемов выбросов, не являющиеся результатом методологических различий;

сравнимость. Данные об объемах выбросов парниковых газов от однотипных источников должны быть сопоставимы между собой;

прозрачность. Источники исходных данных, а также методы и процедуры осуществления мониторинга, количественного определения объемов выбросов парниковых газов, обеспечения и контроля качества при подготовке отчетов о выбросах парниковых газов должны быть подробно задокументированы. Эта документация должна быть доступна и представляется по первому требованию уполномоченным государственным органам исполнительной власти и их представителям, независимым экспертным организациям, осуществляющим проверку сведений об объемах выбросов и (или) о сокращении выбросов парниковых газов;

ответственность. Организации и их руководители, а также аккредитованные независимые экспертные организации, осуществляющие проверку сведений об объемах выбросов парниковых газов и (или) о сокращении выбросов парниковых газов, и их руководители несут в установленном порядке ответственность за достоверность сведений, содержащихся в представленных ими отчетах и заключениях;

открытость. Сведения о сокращении объемов выбросов парниковых газов в результате реализации проектов, в том числе с использованием механизмов государственной поддержки, подлежат опубликованию в установленном порядке.

IV. Основные направления формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации

Для формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов на уровне организаций необходимо разработать и принять нормативные правовые акты, касающиеся:

обязанности организаций осуществлять мониторинг и представлять в уполномоченные государственные органы исполнительной власти сведения (отчеты) об объемах выбросов и о сокращении выбросов парниковых газов;

установления критериев для идентификации организаций, на которых возлагается обязанность по осуществлению мониторинга и

представлению в уполномоченные государственные органы исполнительной власти отчетов (сведений) об объемах выбросов парниковых газов, а также об организационных и операционных границах, в пределах которых организации учитывают выбросы парниковых газов;

методических указаний и руководств по количественному определению объема выбросов парниковых газов организациями в соответствии с пунктом 3 плана мероприятий;

единых требований к содержанию отчета о выбросах парниковых газов и стандартной формы представления сведений об объемах выбросов парниковых газов и о реализации мероприятий (проектов) по их сокращению, в том числе с использованием механизмов государственной поддержки, а также инструкции по заполнению такой формы;

установления порядка аккредитации независимых экспертных организаций, обеспечивающих проверку отчетов о проектных сокращениях выбросов парниковых газов (включая приостановку и прекращение такой аккредитации в случае выявления нарушений в деятельности экспертных организаций), порядка осуществления ими независимой оценки (проверки) проектов, представленных организациями на утверждение для реализации с использованием механизмов государственной поддержки, проверки и заверения сведений о сокращении выбросов парниковых газов в результате реализации таких проектов, а также ответственности независимых экспертных организаций и их руководителей за представление заведомо ложных заключений по результатам проведения такой оценки (проверки) и иные нарушения;

установления порядка осуществления уполномоченными государственными органами исполнительной власти сбора, проверки и регистрации отчетов организаций о выбросах парниковых газов с соответствии с пунктом 2 плана мероприятий.

При этом сбор, проверка и регистрация данных об объемах выбросов парниковых газов, представленных организациями, осуществляются в установленном порядке начиная с июня 2016 г. в соответствии с пунктом 5 плана мероприятий.

Для формирования системы мониторинга и учета объемов выбросов парниковых газов в субъектах Российской Федерации следует разработать и утвердить методические рекомендации по проведению добровольной инвентаризации объема выбросов парниковых газов в субъектах Российской Федерации, предусмотренные пунктом 4 плана мероприятий,

которые должны содержать рекомендации по подготовке отчетности о выбросах парниковых газов в субъектах Российской Федерации.

В целях содействия снижению объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации исполнительным органам власти субъектов Российской Федерации необходимо определить базовый год (или базовый уровень выбросов парниковых газов с учетом и без учета абсорбции), провести инвентаризацию выбросов парниковых газов как минимум за последние годы (5 - 7 лет), проанализировать динамику выбросов по сравнению с базовым годом, определить основные факторы изменения объема выбросов, оценить потенциал сокращения выбросов парниковых газов и установить целевой показатель сокращения объема выбросов к 2020 году, на период до 2030 - 2035 годов и на перспективу до 2050 года.

V. Реализация Концепции

Реализация Концепции осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции и во взаимосвязи с осуществлением других мероприятий, предусмотренных планом мероприятий.

Формирование системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации будет осуществляться в 2015 - 2020 годах поэтапно с постепенным охватом и вовлечением в нее различных регионов, секторов экономики и организаций.

Реализация Концепции предусматривается в 3 этапа.

На I этапе (2015 - 2016 годы) предполагается сформировать нормативно-правовую, методическую и институциональную базу для внедрения и функционирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации с вовлечением в нее крупнейших организаций в ключевых секторах экономики, а также разработать методические рекомендации по осуществлению инвентаризации антропогенных выбросов из источников парниковых газов в субъектах Российской Федерации с их апробацией в нескольких пилотных регионах.

В рамках совершенствования системы статистической отчетности необходимо разработать и принять нормативные правовые, методические и иные документы, обеспечивающие представление начиная с 2016 года ежегодных сведений о выбросах парниковых газов наиболее крупными

промышленными и энергетическими организациями и компаниями с объемом прямых выбросов парниковых газов более 150 тыс. тонн CO_2-эквивалента в год, включая организации авиационного и железнодорожного транспорта, осуществляющие пассажирские и грузовые перевозки.

Планируется принять необходимые нормативные правовые и иные акты, обеспечивающие формирование пула аккредитованных независимых экспертных организаций, осуществляющих оценку (проверку) проектов, предполагающих использование механизмов государственной поддержки, а также проверку и заверение отчетов (сведений) о сокращении выбросов парниковых газов в результате реализации таких проектов.

На II этапе (2017 - 2018 годы) предполагается реализовать меры, направленные на совершенствование системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации с внедрением этой системы в другие сектора экономики и организации с учетом косвенных энергетических выбросов парниковых газов. Обязанность по представлению отчетов о выбросах парниковых газов с 2017 года предполагается распространить на все без исключения организации с объемом выбросов парниковых газов более 50 тыс. тонн CO_2-эквивалента в год, а также на организации авиационного и железнодорожного транспорта и организации, осуществляющие морские и речные перевозки.

На III этапе (2019 - 2020 годы) необходимо принять решения о дальнейшем совершенствовании системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации с учетом Концепции, плана действий по сокращению выбросов парниковых газов в Российской Федерации на период до 2020 года и на перспективу до 2030 года и плана действий по сокращению объема выбросов парниковых газов в государственном секторе экономики Российской Федерации, предусмотренных соответственно пунктами 16 и 17 плана мероприятий.

Реализация этапов Концепции основывается на своевременной разработке и вводе в действие нормативных, правовых, методических и иных необходимых документов параллельно с созданием необходимых институциональных, организационных и организационно-технических предпосылок и финансового обеспечения деятельности, предусмотренной Концепцией.

Состав и объем работ, сроки их выполнения, а также необходимые средства для их финансирования определяются при подготовке

мероприятий, обеспечивающих реализацию Концепции, в пределах бюджетных ассигнований, предусматриваемых заинтересованным федеральным органам исполнительной власти в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

gost.e-ecolog.ru