



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3356 від 17.04.2020
Народні депутати України
О. Семінський та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язковості використання рідкого біопалива (біокомпонентів) у галузі транспорту»

У законопроекті шляхом внесення змін до законів України «Про альтернативні види палива», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» пропонується:

доповнити понятійний апарат Закону України «Про альтернативні види палива» новими термінами: «біодизельне паливо (біодизель)», «біо-ДМЕ», «біо-ЕТБЕ», «біометанол», «біо-МТБЕ», «біо-ЕТАЕ», «гідроочищена рослинна олія», «добровільна схема сертифікації», «критерії сталості», «незалежний аудит», «незалежний аудитор», «паливо моторне», «паливо моторне альтернативне», «чиста рослинна олія»;

визначити обов'язкову частку вмісту рідкого біопалива (біокомпонентів) в обсягах бензинів автомобільних – вміст рідкого біопалива (біокомпонентів) в усіх обсягах бензинів автомобільних, що відпускаються з місць виробництва пального, місць оптової торгівлі паливом та місць роздрібної торгівлі паливом, за виключенням бензинів з октановим числом 98 і вище та бензинів, що поставляються для потреб Міністерства оборони, Державного резерву та для створення мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів: з 1 липня 2021 року – не менш як 5 відсотків (об'ємних), за відносної похибки визначення $\pm 0,5\%$; з 1 липня 2022 року – не менш як 6 відсотків (об'ємних), за відносної похибки визначення $\pm 0,5\%$; з 1 липня 2023 року – не менш як 7 відсотків (об'ємних), за відносної похибки визначення $\pm 0,5\%$;

визначити критерії сталості рідкого біопалива (біокомпонентів) та біогазу, призначеного для використання в галузі транспорту;

запровадити облік та контроль вмісту рідкого біопалива (біокомпонентів) у паливі моторному і паливі моторному альтернативному на ринку нафтопродуктів, які покладені на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлювальних джерел енергії та альтернативних видів палива. Затвердження порядку здійснення такого обліку передбачено покласти на Кабінет Міністрів України;

віднести до правопорушень недотримання суб'єктами господарювання, що виробляють та/або імпортують паливо моторне і паливо моторне альтернативне для продажу на митній території України, вимог щодо вмісту обов'язкової частки рідкого біопалива (біокомпонентів) у загальному річному обсязі продажу палива та неподання або несвоєчасне подання зазначеними суб'єктами господарювання інформації щодо вмісту обов'язкової частки рідкого біопалива (біокомпонентів) у загальному обсязі продажу на митній території України палива тощо.

Як зазначається у пояснювальній записці «проект Закону спрямований на імплементацію положень Директиви Європейського Парламенту та Ради 2009/28/ЄС від 23 квітня 2009 року про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел в частині забезпечення Україною виконання міжнародних зобов'язань щодо частки енергії з відновлюваних джерел у валовому кінцевому обсязі споживання енергії на транспорті у 2020 році не менш 10 % та виконання зобов'язань, які взяла на себе Україна із вступом до Енергетичного Співтовариства, визначених у Національному плану дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 року». (п. 1).

Головне управління, розглянувши законопроект у стислий термін, вважає за доцільне висловити щодо нього такі зауваження.

1. З назви проекту – «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язковості використання рідкого біопалива (біокомпонентів) у галузі транспорту» та його окремих положень неможливо чітко визначити предмет проекту.

Річ у тому, що у назві проекту йдеться про транспорт як галузь. При цьому, відповідно до ст. 1 Закону України «Про транспорт» *транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва і покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях*. Водночас у ст. 30 цього Закону визначається автомобільний транспорт і його склад, до якого віднесено: підприємства автомобільного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів, вантажів, багажу, пошти, авторемонтні і шиноремонтні підприємства, рухомий склад автомобільного транспорту, транспортно-експедиційні підприємства, а також автовокзали і автостанції, навчальні заклади, ремонтно-будівельні організації та соціально-побутові заклади, інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу автомобільного транспорту. Тобто, у даному випадку не йдеться про приватний транспорт, який використовується в особистих (некомерційних) цілях.

Натомість змінами до ст. 1 Закону України «Про альтернативні види палива» (далі – Закон) передбачається, що «для цілей цього Закону під нормативно визначеною обов'язковою часткою вмісту рідкого біопалива (біокомпонентів) в обсягах бензинів автомобільних розуміється вміст рідкого біопалива (біокомпонентів) в усіх обсягах бензинів автомобільних, що відпускаються з місць виробництва пального, місць оптової торгівлі паливом та місць роздрібної торгівлі паливом, ...». Таким чином, за змістом вказаної

норми проект стосується усіх без винятку транспортних засобів, незалежно від цілей їх використання.

Одночасно слід зауважити, що й у тексті проекту не забезпечено єдиного підходу до його предмету, зважаючи, зокрема, на те, що, наприклад, в абз. 4 ч. 1 нової ст. 7¹ Закону йдеться про «ведення державного реєстру суб'єктів господарювання, які виробляють та/або реалізують рідке біопаливо (біокомпоненти), яке відповідає критеріям сталості та біогаз, що призначені для використання *в галузі транспорту*».

Принагідно зауважимо на відсутність у проекті термінологічної єдності, зважаючи, зокрема, на одночасне використання формулювань «галузь транспорту» (наприклад, абз. 4 ч. 1 нової ст. 7¹ Закону), «транспортний сектор» (наприклад, абз. 6 ч. 1 нової ст. 7¹ Закону).

2. У проекті пропонується доповнити ст. 1 Закону низкою нових термінів: «біодизельне паливо (біодизель)», «біо-ДМЕ», «біо-ЕТБЕ», «біометанол», «біо-МТБЕ», «біо-ЕТАЕ», «гідроочищена рослинна олія», «добровільна схема сертифікації», «критерії сталості», «незалежний аудит», «незалежний аудитор», «паливо моторне», «паливо моторне альтернативне», «рідке паливо з біомаси (рідке біопаливо)», «чиста рослинна олія». З цього приводу зауважимо наступне.

2.1. Насамперед зазначимо, що окремі з цих термінів, частина яких перенесена з Директиви Європейського Парламенту та Ради 2009/28/ЄС від 23 квітня 2009 року про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел та якою вносяться зміни до, а в подальшому скасовуються Директиви 2001/77/ЄС та 2003/30/ЄС (далі – Директива 2009/28/ЄС), не вживаються в подальшому у тексті проекту.

2.2. Головне управління не вбачає потреби у визначенні у пропонованому вигляді поняття «незалежний аудитор – юридична або фізична особа, що не має конфлікту інтересів та здійснює незалежний аудит» (зміни до ст. 1 Закону). У даному випадку й так зрозуміло, що незалежний аудитор здійснює незалежний аудит. Що ж до ознаки – «не має конфлікту інтересів», то така, вочевидь, має зазначатися безпосередньо у приписах проекту, якими визначаються вимоги до незалежного аудитора.

2.3. Введення нового терміну «паливо моторне», принаймні, у запропонованому вигляді, на наш погляд, створює невизначеність предмета регулювання Закону та певні ризики некоректного правозастосування відповідних приписів Закону. Річ у тому, що зазначене поняття у проекті визначається як «паливо, отримане з нафтової сировини або в результаті змішування палива, одержаного з нафтової сировини, з біокомпонентами, за умови, що загальний масовий вміст кисню у бензинах не перевищує 3,7 відсотків, а об'ємний вміст моноалкільних естерів жирних кислот у дизельному паливі не перевищує 7 відсотків». Дане визначення, таким чином, охоплює одночасно звичайне моторне паливо (отримане з нафтової сировини) та паливо моторне альтернативне (або ж «паливо моторне сумішове» (у частині змішаного палива), визначення якого, до речі, міститься у пп. 14.1.141 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України і яке кваліфікується як «види

палива, отримані в результаті змішування палива, одержаного з нафтової сировини, з біоетанолом та добавками на основі біоетанолу, біодизелю або іншими біокомпонентами, вміст яких відповідає вимогам нормативних документів на паливо моторне сумішове»). Включення до поняття «паливо моторне» палива моторного сумішového, власне, нівелює відмінність між звичайним моторним паливом (отриманим з нафтової сировини) та паливом моторним альтернативним (із вмістом біокомпонентів), а також ускладнює їх класифікацію.

Крім того, запропонований підхід створює непевність щодо формування структури пропозиції відповідної продукції на ринку України. Адже зі змісту відповідної пропозиції проекту складається враження, що при практичному застосуванні відповідних приписів Закону *може здійснюватися повне заміщення палива моторного звичайного (отриманого з нафтової сировини) паливом моторним альтернативним (сумішєвим), що є неприпустимим.*

У цьому контексті звертаємо увагу на те, що зазначеною вище Директивою 2009/28/ЄС передбачено, що «кожна держава-член робить все можливе для того, щоб частка енергії, видобутої з відновлюваних джерел у всіх видах транспорту станом на 2020 рік дорівнювала, щонайменше, 10% її кінцевого споживання енергії в транспортному секторі.

В цілях цієї частини застосовуються наступні положення:

(а) *лише бензин, дизельне паливо та біопаливо, що споживаються автомобільним та залізничним транспортом, а також електроенергія враховуються для обчислення знаменника, тобто загальної кількості енергії, спожитої в транспортному секторі в цілях першого абзацу;*

(б) всі типи виробленої з відновлюваних джерел енергії, що споживаються всіма видами транспорту враховуються для обчислення чисельника, тобто кількості видобутої з відновлюваних джерел енергії, спожитої в транспортному секторі в цілях першого абзацу» (ч. 4 ст. 3).

За змістом зазначених приписів йдеться про частку енергії, видобутої з відновлювальних джерел, у загальному обсязі палива, спожитого автомобільним транспортом, представленого бензинами, дизельним паливом та біопаливом. При цьому, Директива 2009/28/ЄС не встановлює жодних обмежень щодо використання на ринку видів палива, отриманого виключно з нафтової сировини.

Принагідно звертаємо увагу, що, наприклад, і в Додатку III Директиви 2009/28/ЄС визначається структура транспортного палива, представлена окремо бензином, дизельним паливом та різновидами біопалива.

3. У проекті пропонується доповнити ст. 1 Закону новою частиною наступного змісту:

«Для цілей цього Закону під нормативно визначеною обов'язковою часткою вмісту рідкого біопалива (біокомпонентів) в обсягах бензинів автомобільних розуміється вміст рідкого біопалива (біокомпонентів) в усіх обсягах бензинів автомобільних, що відпускаються з місць виробництва пального, місць оптової торгівлі паливом та місць роздрібної торгівлі паливом, за виключенням бензинів з октановим числом 98 і вище та бензинів,

що поставляються для потреб Міністерства оборони, Державного резерву та для створення мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів:

з 1 липня 2021 року – не менш як 5 відсотків (об'ємних), за відносної похибки визначення $\pm 0,5\%$;

з 1 липня 2022 року – не менш як 6 відсотків (об'ємних), за відносної похибки визначення $\pm 0,5\%$;

з 1 липня 2023 року – не менш як 7 відсотків (об'ємних), за відносної похибки визначення $\pm 0,5\%$ ».

3.1. Перш за все, зміст цього положення не відповідає предмету правового регулювання ст. 1 Закону, в якій визначається понятійний апарат.

3.2. Зазначена норма викликає сумнів з точки зору можливості її практичної реалізації.

Зокрема, з її змісту не є зрозумілим, чи вказані показники встановлюються для кожного відповідного суб'єкта, який здійснює діяльність з виробництва та/або імпорту пального та/або здійснює оптову торгівлю паливом, здійснює роздрібну торгівлю паливом, окремо, чи вони є узагальнюючими значеннями по країні в цілому. Таке запитання виникає, зокрема, й з огляду на персоніфіковану відповідальність зазначених суб'єктів відповідно до оновленої ст. 13 Закону, а саме за:

«недотримання вимог щодо відпуску з місць роздрібної торгівлі паливом на митній території України усіх обсягів бензинів автомобільних з вмістом нормативно визначеної обов'язкової частки рідкого біопалива (біокомпонентів), відповідно до частини другої статті 1 цього Закону;

недотримання вимог щодо відпуску з місць виробництва та/або з місць оптової торгівлі паливом на митній території України усіх обсягів бензинів автомобільних з вмістом нормативно визначеної обов'язкової частки рідкого біопалива (біокомпонентів), відповідно до частини другої статті 1 цього Закону».

Крім того, виникає запитання, чому обрахунок вказаного показника здійснюється по відношенню лише до бензинів автомобільних, що відпускаються з місць виробництва пального, місць оптової торгівлі паливом та місць роздрібної торгівлі паливом (знову ж таки, у Директиві 2009/28/ЄС йдеться про бензин, дизельне паливо та біопаливо).

Зауважимо також, що встановлені граничні мінімальні значення аналізованого показника та строки їх досягнення, розміри штрафів за їх недосягнення, а також непоширення приписів проекту на бензини з октановим числом 98 і вище, жодним чином не обґрунтовані у супровідних документах до законопроекту.

Зазначена пропозиція також потребує належного обґрунтування у контексті наявності технічного обмеження на застосування біопалив (сумішевих палив моторних) на звичайних (тобто не переобладнаних) двигунах та яким чином цей чинник може вплинути на спроможність досягнення встановлених кількісних показників. Адже Законом визначається, що «до технічних засобів, що працюють на альтернативних видах палива, належать засоби, призначені або переобладнані для роботи принаймні на

одному з видів альтернативного палива або на суміші традиційного палива з альтернативним, в яких вміст біоетанолу відповідає вимогам нормативних документів, що здатні працювати на такому паливі без погіршення безпечності, надійності та відповідності їх екологічних показників вимогам нормативних документів» (ст. 7 Закону). Таке обґрунтування, зокрема, має стосуватися оцінки наявного парку та виробництва в Україні транспортних засобів, спроможних працювати на біопаливах без шкоди їх технічному стану, наслідків запровадження внесеної законодавчої пропозиції у частині дотримання продавцями (виробниками) транспортних засобів зобов'язань щодо їх гарантійного обслуговування у разі настання гарантійних випадків з причини застосування біопалив.

Внесена законодавча пропозиція також не обґрунтовується в контексті впливу на структуру сільськогосподарського виробництва та продовольчу безпеку країни, на довкілля.

3.3. За змістом, зокрема, приписів Закону, якими встановлюється нормативна визначена обов'язкова частка вмісту рідкого біопалива (біокомпонентів) в обсягах бензинів автомобільних (ст. 1 у редакції проекту), або ж зазначається, що «до бензинів автомобільних, імпортованих на територію України без вмісту нормативно визначеної обов'язкової частки рідкого біопалива (біокомпонентів) або з недостатньою кількістю рідкого біопалива (біокомпонентів), рідке біопаливо (біокомпоненти) для дотримання нормативно визначеної обов'язкової частки їх вмісту в бензинах автомобільних, додається суб'єктами господарювання, які здійснюють діяльність з виробництва та/або імпорту пального та/або здійснюють оптову торгівлю паливом на митній території України» (ст. 8 у редакції проекту), змішування усіх без виключення бензинів – вироблених в Україні чи імпортованих в Україну – є обов'язковим. Тим самим повністю виключається продаж на ринку палива моторного, виробленого з нафтопродуктів, що, як вже зазначалося вище, є неприпустимим.

У той же час, за змістом припису оновленої ст. 8 Закону, за яким «суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність з виробництва та/або імпорту пального та/або здійснюють оптову торгівлю паливом мають право додавати рідке біопаливо (біокомпоненти) до палива моторного та палива моторного альтернативного в обсягах, що відповідають вимогам нормативних та нормативно-правових актів», таке змішування є добровільним.

3.4. Зауважимо також, що згідно з приписом, яким пропонується доповнити ст. 1 Закону, «для цілей цього Закону під нормативно визначеною обов'язковою часткою вмісту рідкого біопалива (біокомпонентів) в обсягах бензинів автомобільних розуміється вміст рідкого біопалива (біокомпонентів) в усіх обсягах бензинів автомобільних, що відпускаються з місць виробництва пального, місць оптової торгівлі паливом та місць роздрібної торгівлі паливом ...».

Зазначимо, що і в останній частині нової ст. 7¹ Закону, згідно з якою «державний контроль за додержанням вмісту нормативно визначеної

обов'язкової частки рідкого біопалива (біокомпонентів) суб'єктами господарювання, які здійснюють діяльність з виробництва та/або імпорту пального та/або оптову торгівлю паливом, роздрібну торгівлю паливом, здійснює центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, відповідно до цього Закону», *також йдеться про роздрібну торгівлю паливом.*

У той же час у ч. 2 нової ст. 7¹ Закону йдеться про те, що «суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність з виробництва та/або імпорту пального та/або здійснюють оптову торгівлю паливом, щороку починаючи з 2022 року, не пізніше 1 липня року, наступного за звітним календарним роком, надають адміністратору обліку інформацію щодо фактичного вмісту рідкого біопалива (біокомпонентів) у обсягах бензинів автомобільних, відпущених з місць виробництва пального та/або оптової торгівлі паливом за звітний календарний рік ...». Про це ж йдеться і в абз. 2 ч. 1 цієї ж статті.

Тобто, незрозуміло, чи враховується у розрахунках роздрібна торгівля, чи ні.

4. У новій ч. 15 ст. 8 Закону зазначається, що технічні вимоги зі скорочення обсягів викидів парникових газів до виробництва і використання рідкого біопалива (біокомпонентів) та біогазу, призначеного для використання в галузі транспорту, визначаються відповідно до національного стандарту. Проте не визначається, про які національні стандарти йдеться.

Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання з урахуванням висловлених зауважень і пропозицій.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: А. Мних, Ю. Лисицька



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B420047F32C01

Дійсний до: 10.11.2020 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/33989 від 22.04.2020



62436