

Неофіційний переклад

Київські дискусії з питань енергетичної політики

Тематичний документ – 22 березня 2016 р.

Майбутнє енергоефективності в Україні: на шляху до кращого управління

Рішення проблеми

Україна є однією з найбільш енергоємних країн у світі значною мірою через високу концентрацію енергоємних галузей, неефективних виробничих процесів і застарілого обладнання, неефективних систем централізованого тепlopостачання і низьку якість житлового фонду. Економія оцінюється у 27 млн. тон умовного палива на рік (близько однієї чверті від загальної пропозиції первинної енергії)¹.

Проект оновленої Енергетичної стратегії до 2030 року пропонує зниження енергоємності на 30% - 35% до 2030 року і передбачає збільшення споживання енергії. Національна цільова економічна програма з енергоефективності та розвитку сфери виробництва енергії з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010-2015 роки, затверджена у квітні 2011 року, містить п'ятирічну інвестиційну програму, яка включає механізми регулярної оцінки, розроблені для 15 галузей промисловості, 27 областей і 56 державних установ. Вже завершено розробку Національного плану дій з енергоефективності (НПЕЕ). Однак масштаб цього плану був обмежений, оскільки він розроблявся у відповідності до старої, скасованої Директиви про сприяння розвитку енергетичних послуг 2006 року, яка стосувалася тільки енергоефективності кінцевого енергоспоживання².

Важливо відзначити, що для України найбільш значущою мотивацією для реалізації заходів з енергоефективності є те, що ці заходи є важливою і невід'ємною частиною триваючої реформи ринків газу та електроенергії.

Звичайно, як член Енергетичного співтовариства, Україна також врахувала вимоги Директиви з енергоефективності, коли ця Директива стала частиною законодавства Енергетичного співтовариства у жовтні 2015 року. Проект закону «Про енергоефективність будівель» знаходиться у стадії розробки і буде обговорюватися з усіма зацікавленими сторонами. Також розробляється новий закон про енергоефективність, який приведе існуючий Закон про енергозбереження, прийнятий у 1994 році, у відповідність до законодавства Енергетичного співтовариства³. Крім того, інші Директиви, такі, як Директива про екодизайн, яка не є частиною

¹ МЕА (2012), Україна 2012. Енергетична політика країн поза межами МЕА. ОЕСР/МЕА: Париж.

² МЕА (2015), Східна Європа, Кавказ та Центральна Азія - енергетична політика країн поза межами МЕА. ОЕСР/МЕА: Париж.

³ Секретаріат Енергетичного співтовариства, *Короткий огляд країн Енергетичного співтовариства: в центрі уваги Україна*. Квітень, 2015 р..

законодавства *Енергетичного співтовариства*, також повинні бути перенесені у національне законодавство, і виконуватись в юридичних умовах більш широкої Угоди про Асоціацію України з ЄС.

Створення управління енергоефективністю

Досягнення необхідного рівня економії, серед іншого, потребує впровадження надійної системи вимірювання (наприклад, точного обліку споживання) і досвідчених фахівців (наприклад, енергоаудиторів та енергоменеджерів), здатних визначити, оцінити і рекомендувати заходи щодо забезпечення економії. За самою своєю природою, заходи з підвищення енергоефективності впливають на дуже широкий діапазон областей, і охоплюють будівництво, промисловість, транспортні операції, енергоефективність передачі і розподілу енергії, високоефективну генерацію електричної і теплової енергії і т.д. Завдяки існуванню численних і різноманітних сфер, в яких можна успішно застосовувати заходи з підвищення енергоефективності, необхідно встановити надійні і структуровані інституційні рамки з дуже чіткими правилами і правильними стимулами для відповідних залучених органів, таким чином, щоб існувало економічно обґрунтоване розподілення функцій «хто що робить?». Насамперед необхідно, щоб центр відповідальності взяв на себе провідну роль з контролю і впровадження системи управління, яка застосовуватиметься до всіх областей Директиви.

Удосконалення управління у галузі енергоефективності може означати вирішення наступних питань:

а) розробки та впровадження нового або переглянутого первинного і вторинного законодавства та відповідних не законодавчих заходів (інформаційних кампаній, навчальних програм, фонду (фондів) з енергоефективності, інших);

б) інституційних механізмів (уточнення обов'язків, внутрішні і зовнішні структури відповідних міністерств та інших державних органів);

в) координації (встановлення цілей/ планування / моніторингу реалізації / звітності через Національний план дій з енергоефективності, координації з донорами).

Основними напрямками або питаннями, які Директива з енергоефективності вимагає враховувати, є наступні:

Будинки і роль державного сектора

Україні необхідно встановити довгострокову стратегію для інвестицій у реконструкцію житлових і комерційних будівель (стаття 4)⁴. Центральному уряду потрібно буде переконатися, що принаймні 1% від загальної площі державних будівель ремонтуються щороку з метою відповідності національним вимогам енергоефективності (або взяти інші економічно ефективні заходи, які мають подібний ефект).

⁴ Директива з енергоефективності не містить кінцевої дати.

Необхідно провести інвентаризацію всіх будівель, які належать центральному уряду. Заходи повинні також заохочували місцеві та регіональні органи влади, а також інші державні установи, до аналогічних дій (стаття 5). Державному сектору також надається важлива роль каталізатора у створенні ринку енергоефективності шляхом закупівлі енергоефективних товарів і будівель з високими характеристиками енергоефективності (стаття 6).

З цієї причини у правила державних закупівель необхідно закласти критерії енергоефективності. Також необхідно впровадити відповідне законодавство з питань енергетичного маркування та екодизайну, а органам нагляду за ринком може знадобитися підвищити рівень своїх науково-технічних знань і можливостей для підтримки розвитку ринку. Потрібно прийняти Закон «Про енергоефективність будівель» разом з необхідними вторинними актами і відповідними супутніми заходами (наприклад, для забезпечення наявності якісних фахівців, які могли би видавати енергетичні паспорти, перевіряти установки із кондиціонування повітря і т.д.).

Фінанси, фінансування і розміщення зобов'язань щодо досягнення енергоефективності

Одним з ключових заходів, передбачених Директивою з енергоефективності, від якого очікується найбільша частка енергозбереження, є схеми зобов'язань з підвищення енергоефективності» (стаття 7). У рамках однієї зі схем, енергетичні компанії (наприклад, постачальники газу, електроенергії, централізованого теплопостачання і транспортного палива) можуть бути зобов'язані досягти щорічного енергозбереження серед кінцевих споживачів, як мінімум, у розмірі 0,7%. Ця схема вимагатиме незалежної перевірки і вимірювання енергозбереження за допомогою визначених методів, наприклад, обліку. Якщо економія не досягнута, можуть застосовуватись фінансові штрафи. У багатьох країнах ЄС зобов'язання щодо досягнення енергозбереження покладаються на розподільні або постачальні компанії. Це не завжди є найкращим варіантом у тих випадках, коли процес відокремлення ще завершено, та/або відсутні механізми управління, що не дозволяє узгодити стимули. Однак, Директива дозволяє використовувати альтернативні заходи за умови, якщо вони матимуть відповідний або більш високий вплив. Найбільш типовим альтернативним заходом є створення Фонду з енергоефективності (стаття 20). Важливим кроком є наявність достатніх фінансових ресурсів для досягнення економії (*витратити гроші, щоб заощадити ще більше грошей*).

Необхідність точного обліку та виставлення рахунків

Існує потреба у точному вимірюванні енергоспоживання (та підготовці достовірних рахунків), що, у свою чергу, створить більш відповідні стимули для економії від енергоефективності. Для учасників місцевого рівня (наприклад, менеджерів житлових організацій, місцевих органів влади, місцевих теплопостачальних компаній та інших) існує необхідність у законі і методичних рекомендаціях щодо точної та достовірної звітності про енергоспоживання (особливо опалення і води), а також забезпечення кінцевим користувачам легкого доступу до інформації про власне споживання і

пов'язані з ним витрати (статті 9, 10 та 11). Крім закону, існує необхідність у прийнятті заходів, які допомогли б підвищити рівень інформованості, проводити навчання, розробити рекомендації щодо розподілу витрат на виробництво тепла, а також розробити стимули для встановлення лічильників і заходи, спрямовані на фінансування встановлення лічильників та відповідного підвищення енергоефективності (теплові підстанції, теплоізоляція труб, встановлення терморегулюючих клапанів, тощо).

Відкриття ринків для енергоаудиту та енергоменеджменту

Важливими питаннями є методи перевірки якості енергоаудитів і забезпечення швидкого збільшення кількості енергоаудиторів та енергоменеджерів. Необхідно збільшити кількість тренінгів із навчання необхідним навичкам, і відкрити можливості для постачальників послуг таким чином, щоб енергоаудити не обмежувались незначною кількістю організацій. Можливо, це необхідно відобразити у законодавстві з енергоефективності, яке зараз розробляється (стаття 8). Крім того, необхідно надати місцевим органам влади повноваження здійснювати енергоменеджмент та енергетичне планування на місцевому рівні, і, можливо, певну консультативну діяльність для громадян і підприємств, розташованих на відповідних територіях (стаття 5). Останнє може бути суттєво пов'язане із реформами з децентралізації, що тривають.

Яка організація має відповідати за підвищення енергоефективності опалення та охолодження, когенерації і централізованого тепlopостачання?

Україні необхідно визначити потенціал для високоефективної когенерації та ефективного централізованого тепlopостачання та охолодження, а також проаналізувати витрати і переваги потенційних можливостей, ґрунтуючись на загальнодержавному аналізі витрат і переваг. Директива не визначає, яка саме організація має відповідати за нагляд і проведення аналізу витрат і переваг, але вимагає визначити таку організацію. Обґрунтованим рішенням було б призначити операторів установок відповідальними за проведення такого аналізу, в той час як відповідальними за надання загальної методики, припущень і термінів необхідно призначити компетентні органи влади (стаття 14).

Хто відповідає за підвищення енергоефективності у секторі перетворення, передачі та розподілу енергії?

Газова та електроенергетична інфраструктура в Україні має суттєвий потенціал підвищення енергоефективності, який необхідно реалізувати (стаття 15). При цьому існує ряд вимог, які сприяють підвищенню ефективності, а також стимулів у тарифах на передачу і розподілення, які негативно впливають на загальну ефективність - в тому числі на енергоефективність - генерації, передачі, розподілу та постачання електроенергії. У цьому питанні НКРЕКП (Регулятор) відіграє важливу роль, оскільки має приділяти відповідну увагу енергоефективності під час реалізації будь-яких заходів з розвитку та вдосконалення мереж. Операторам розподільних мереж та мереж

передачі можуть бути надані стимули для розробки ефективних програм, узгоджених з Третім енергетичним пакетом. НКРЕКП має усунути будь-які стимули у тарифах, які негативно впливають на ефективність, або які перешкоджають регулюванню попиту на новому балансуєчому ринку та при закупівлях допоміжних послуг, які є елементом структури нового ринку, правила якого наразі розробляються. Необхідно провести оцінку потенціалу енергоефективності як газової, так і електроенергетичної інфраструктури, і визначити конкретні заходи. Для високоефективних когенераційних станцій заохочується пріоритетний доступ до мережі та диспетчеризація.

Підвищення рівня інформованості

Питання підвищення рівня інформованості стосується як кампаній для малих споживачів енергії (стаття 12), куди входять домашні господарства, а також середні і малі підприємства (СМП), так і навчально-інформаційної діяльності (стаття 17). Ця діяльність зазвичай проводиться на центральному і місцевому рівнях. Заходи мають включати навчально-інформаційну діяльність, направлену на зміну поведінки, наприклад, через фінансові стимули, доступ до фінансування, застосування низьковитратних і невитратних заходів, проекти, які демонструють приклади, а також на навчально-інформаційну діяльність робочих місцях. Доступність, прозорість і адресний характер інформації мають бути суттєво вдосконалені для різних учасників. Це включає надання інформації банкам та іншим фінансовим установам про можливості участі у фінансуванні заходів з підвищення енергоефективності, а операторам ринку – для надання консультацій споживачам енергії з питань енергоефективності і для використання інформації, підвищення рівня інформованості та навчання з метою інформування громадян про переваги і особливості запровадження заходів з підвищення енергоефективності (стаття 17).

Усунення фінансових та інших перешкод для енергоефективності

Існує необхідність усунення будь-яких існуючих нормативних і ненормативних перешкод для енергоефективності (стаття 19). Ці перешкоди стосуються розподілу стимулів для власників житла і мешканців, коли витрати і переваги економії від енергоефективності належать різним сторонам; вони також стосуються звітування, законодавчих і нормативних правил та адміністративних процедур, таких як державні закупівлі і щорічне формування бюджету, що може стримувати місцеві органи влади від здійснення кращих інвестицій в енергоефективність. Прикладом може слугувати такий факт: якщо міська влада отримає економію (наприклад 100 000 грн.) за рахунок реалізації заходів з енергоефективності, то у наступній бюджетній програмі її бюджет може бути скорочений на розмір заощадженої суми відповідальним Міністерством. Можливі заходи для усунення подібних перешкод можуть включати створення правильних стимулів, зміну правового регулювання, прийняття відповідних керівних принципів, а також подальші навчально-освітні програми.

Важливим аспектом підтримки енергоефективності є акредитація і сертифікація повноважень, що вимагає регулювання професійних сфер діяльності (наприклад, інженерів, архітекторів, інспекторів, монтажників, слюсарів). Для цього також

необхідна взаємодія з університетами і навчальними центрами, і може відбутися створення нових важливих учасників, таких як асоціація постачальників послуг з енергоефективності (стаття 16-17).

Директива з енергоефективності може бути впроваджена за допомогою прийняття низки первинного і вторинного законодавства у декількох сферах. Одним із основних інструментів політики для планування, моніторингу і звітування залишається Національний план дій з енергоефективності (НПДЕЕ), який передбачає розподіл відповідальності та процесів управління між державними установами. Таке визначення відповідальності та завдань допоможе потенційним донорам визначити сфери, в яких вони можуть надати додаткову допомогу.

Ще викликає питання, які визначатимуть напрямок нашої дискусії:

- 1. Які основні положення Директиви з енергоефективності мають бути впроваджені у короткостроковій, середньостроковій та довгостроковій перспективі? На які сфери необхідно звернути увагу зараз (у 2016 році) для прискорення реформ в Україні та розвитку ринку для енергоефективності?**
- 2. Необхідність визначення чітких обов'язків та функцій головних установ і, згодом, учасників ринку. Яку роль можуть відігравати різні міністерства, енергетичні агентства, державні установи, експерти, енергопостачальні компанії, банки, міські органи влади в реалізації політики з енергоефективності? Яку роль матимуть агентства з енергоефективності (центральне і регіональні/місцеві) у формуванні політики та реалізації програм? Яким чином можна покращити координацію політики у сфері енергоефективності в Україні?**
- 3. Які заходи повинен ужити Уряд для горизонтальної координації між різними міністерствами та вертикальної координації між міськими та місцевими органами влади для забезпечення ефективною та узгодженою системи управління енергоефективністю? Які механізми будуть більш ефективними: міжвідомчий комітет або робоча група? Посилення організацій з енергоефективності? Положення про штрафні санкції? Та/або започаткування спільних конкретних проектів?**