

Обзор правового регулирования возобновляемых источников энергии в России

Развитие возобновляемой энергетики

Согласно данным Межправительственной группы экспертов по изменению климата (далее – «**МГЭИК**»), деятельность человека является одной из основных причин глобального потепления на планете. Существует высокая вероятность, что к 2100 г. средняя температура на Земле повысится более чем на 2°C, что в дальнейшем может привести к резкому изменению климата и повышению природных катастроф.

Группа МГЭИК, созданная в 1988 году совместно Всемирной метеорологической организацией (ВМО) и Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП), стала первой международной организацией, занимающейся оценкой научно-технической и социально-экономической информации о климатических изменениях. Она анализирует изменение климата и его влияние на природу и жизнь людей, а также исследует возможности снижения антропогенного воздействия на климатическую систему (прежде всего, снижения выбросов парниковых газов).

Первым международным документом в рамках работы МГЭИК по защите окружающей среды от неблагоприятных воздействий, связанных с изменениями в озоновом слое, стала вступившая в силу в 1988 году Венская конвенция об охране озонового слоя (принята в марте 1985 г.). Далее в 1987 году был принят, а в 1989 году вступил в силу Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, в соответствии с которым по отдельным группам веществ были выработаны требования и установлены определенные сроки по постепенному снятию с производства и исключению их использования в государствах – участниках.

Основным международным актом, касающимся правового регулирования возобновляемых источников энергии (далее – «**ВИЭ**») на современном этапе

является Рамочная Конвенция ООН об изменении климата (далее – «**РКИК**»), подписанная в 1992 году на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро и вступившая в силу 21 марта 1994 года.

Указанная конвенция обозначила намерения сторон стабилизировать выбросы парниковых газов на безопасном для климата Земли уровне и установила принцип так называемой «исторической ответственности», учитывающий различный уровень социально-экономического развития стран, а также роль промышленно развитых стран и стран с переходной экономикой в борьбе с глобальным изменением климата.

В 1997 году был принят Киотский Протокол к РКИК ООН (далее – «**Киотский протокол**»), который является одним из первых международных договоров, предусматривающих совместную деятельность государств в сфере ВИЭ.

В частности, Киотский протокол предусматривает определенные задачи по сокращению и стабилизации выбросов парниковых газов за счет проектов, связанных с ВИЭ, среди которых: **(1)** повышение эффективности использования энергии в соответствующих секторах национальной экономики; **(2)** проведение исследований; **(3)** содействие внедрению, разработке и более широкому использованию новых и возобновляемых видов энергии, технологий поглощения диоксида углерода и инновационных экологически безопасных технологий. В общем виде обязательства по Киотскому протоколу заключались в суммарном сокращении выбросов на 5,2% в период 2008–2012 гг.

Для вступления Киотского протокола в силу требовалось соблюдение двух условий: **(1)** его должны были подписать не менее 55 государств; **(2)** к протоколу должны были присоединиться государства, на долю которых в совокупности в 1990 году приходилось не менее 55% общих выбросов парниковых газов. В 2005 году после присоединения Российской Федерации (далее – «**РФ**»), находящейся на тот момент на третьем месте по объему выбросов парниковых газов, Киотский протокол вступил в силу.

Далее, в декабре 2008 года саммит Евросоюза утвердил Программу по борьбе с изменением климата на период 2013–2020 гг. (План «20–20–20»). Этот план рассчитан на период действия Киотского протокола и предусматривает сокращение к 2020 году объема загрязняющих выбросов в атмосферу на 20% от уровня 1990 года, а также повышение доли энергии из возобновляемых источников до 20% в общей структуре энергопотребления и сокращение на 20% общих энергозатрат.

После многочисленных конференций 12 декабря 2015 года по итогам 21 конференции Рамочной конвенции об изменении климата было принято Парижское соглашение (далее — «**Соглашение**»), основная цель которого – не допустить повышения средней температуры на планете к 2100 году более чем на 2°С по сравнению с доиндустриальной эпохой.

Следует отметить, что Россия подписала Парижское соглашение 22 апреля 2016 года, однако для его ратификации необходимо, чтобы РФ выполнила ряд условий. В частности, при условии полного учета лесов и их способности по поглощению двуокси углерода (CO₂). При таких обстоятельствах ожидаемая дата ратификации – 2020 год.

Коммерциализация ВИЭ

После принятия Киотского и Парижского соглашений к РКИК в России стало развиваться производство солнечных электростанций (далее – «**СЭС**») и ветреных электростанций (далее – «**ВЭС**») в секторе электроэнергетики.

Так, в России по итогам конкурентного отбора мощности по договорам поставки мощностей (далее – «**ДПМ**») ВИЭ в 2013–2015 гг. наблюдалось наиболее активное развитие солнечной генерации: при квоте 1250 МВт за указанный период отобрано 1184,2 МВт (94,7%). По остальным видам генерации показатель существенно ниже: ветряные станции – 191 МВт (15,9% квоты), малые ГЭС – 70,44 МВт (11,9% квоты) — см. Основные направления государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2024 года, утвержденные Распоряжением Правительства РФ от 8 января 2009 года № 1-р (с изменениями, внесенными Распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2015 года №1472-р).

По состоянию на конец 2015 года по проектам договоров поставки мощности на основе возобновляемых источников энергии было построено 11 солнечных электростанций общей мощностью 55 МВт, ветроэнергетический комплекс в п. Усть-Камчатске на Дальнем Востоке (0,9 МВт) и завод фотоэлементов ООО «Хевел» в Новочебоксарске.

Суммарный объем установленной мощности генерирующих объектов на основе ВИЭ по состоянию на конец 2015 года оценивается в 155,2 МВт или менее 1% установленной мощности в Единой энергетической системе России. В целом по отрасли выработка электроэнергии за счет объектов ВИЭ оценивается в 2 млрд кВт.ч. или 0,2% от общего объема выработки.

В 2019 г. в России принята программа развития солнечной и ветроэнергетики до 2024 года. Запланировано, что к 2024 году выработка электроэнергии на СЭС и ВЭС составит около 1% от общего объема производства. Ежегодный прирост ВВП России увеличится на 0,1%, будет создано 12 тыс. новых высокотехнологичных рабочих мест.

Обзор нормативно - правовых актов

Федеральное законодательство

Основополагающий нормативно-правовой акт в сфере ВИЭ является Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее – «**Закон об электроэнергетике**»), который в большей степени регулирует оптовый и розничный рынки электроэнергетики.

Однако, среди общих положений в Законе об электроэнергетике дается понятие ВИЭ и указываются виды таких источников энергии в РФ, к которым, в частности, относятся: энергия солнца; энергия ветра; энергия вод (в том числе сточных); энергия приливов; энергия волн водных объектов, в том числе водоемов, рек, морей, океанов; геотермальная энергия с использованием природных подземных теплоносителей; низкопотенциальная тепловая энергия земли, воздуха, воды с использованием специальных теплоносителей; биомасса; биогаз; газ, выделяемый отходами производства и потребления на свалках таких отходов; газ, образующийся на угольных разработках.

Кроме того, Закон об электроэнергетике устанавливает функции основного регулятора на оптовом и розничном рынках электроэнергии — Ассоциации «НП Совет рынка» (далее – «**Совет рынка**»), которые осуществляются им, в частности, и при реализации проектов в сфере ВИЭ, а именно: **(1)** признание генерирующих объектов функционирующими на основе использования ВИЭ квалифицированными генерирующими объектами; **(2)** ведение реестра выдачи и погашения сертификатов, подтверждающих объем производства электрической энергии на основе использования ВИЭ.

В связи с тем, что энергетика отнесена к компетенции Правительства РФ, основные подзаконные нормативные-правовые акты размещены на официальном сайте [Ассоциации НП Совет рынка](#).

Акты Ассоциации «НП Совета рынка»

Совет рынка является генеральным регулятором на рынке электроэнергии и мощности. В целях выполнения функции по квалификации генерирующих

объектов ВИЭ Советом рынка было разработано Положение о признании генерирующего объекта – квалифицированным генерирующим объектом, функционирующем на основе использования возобновляемых источников энергии, утвержденное решением Наблюдательного совета НП «Совет рынка». Квалификация таких объектов осуществляется с целью признания генерирующих объектов ВИЭ соответствующими определенным критериям, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2008 года № 426 «О квалификации генерирующего объекта, функционирующего на основе использования возобновляемых источников энергии» (далее – «**Положение о квалификации генерирующих объектов**»). Положение о квалификации генерирующих объектов распространяет свое действие как на участников оптового, так и на участников розничных рынков, владеющих генерирующими объектами ВИЭ, а также на Ассоциацию «НП Совет рынка». Указанное положение устанавливает: **(1)** порядок подачи заявления и документов на квалификацию; **(2)** порядок рассмотрения документов, обследования генерирующего объекта в месте его расположения; **(3)** порядок принятия решения о квалификации генерирующего объекта в части, не урегулированной Правилами квалификации генерирующего объекта, функционирующего на основе использования возобновляемых источников энергии, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2008 года № 426 (далее – «**Правила квалификации**»). Решение о признании генерирующего объекта функционирующим на основе ВИЭ квалифицированным генерирующим объектом принимает Наблюдательный совет Ассоциации «НП Совет рынка».

Кроме того, в целях выполнения функции по ведению реестра выдачи и погашения сертификатов, подтверждающих объем производства электрической энергии на основе использования ВИЭ, Советом рынка принято Положение о порядке ведения реестра выдачи и погашения сертификатов, подтверждающих объем производства электрической энергии на функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии квалифицированных генерирующих объектах. Ведение Реестра, выпуск и погашение таких сертификатов осуществляет Совет рынка с целью определения, учета объема и подтверждения факта производства и потребления электрической энергии на квалифицированных генерирующих объектах.

В целях реализации механизма стимулирования производства электрической энергии на оптовом рынке электрической энергии и мощности через Договоры о предоставлении мощности квалифицированными генерирующими объектами,

функционирующими на основе использования ВИЭ, Наблюдательным советом НП «Совет рынка» была принята Стандартная форма Договора о предоставлении мощности квалифицированных генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии, которая является универсальным и обязательным документом для осуществления деятельности по поставке электрической энергии квалифицированным генерирующим объектом.

Далее обратим внимание на особенности договорного регулирования в сфере ВИЭ.

ДПМ программа ВИЭ

Первая попытка создания нормативно-правовых основ для развития ВИЭ в РФ была предпринята в 1999 году, но тогда соответствующий закон был отклонен по причине политического и экономического кризиса. Только через 8 лет, в 2007 году, были приняты поправки в Федеральный закон «Об электроэнергетике», где в качестве одной из мер поддержки возобновляемой энергии предлагалось выплачивать ценовые надбавки к равновесной цене электроэнергии на оптовом рынке электрической энергии и мощности (ОРЭМ).

Впоследствии этот механизм был заменен на механизм договоров о предоставлении мощности генерирующих объектов возобновляемых источников энергии (далее – «**ДПМ**»), с помощью которых объекты ВИЭ ежемесячно получают фиксированную плату за установленную мощность, что существенно отличается от схем поддержки, используемых в большинстве стран мира.

Для участия в таком проекте, связанном с ВИЭ, российскому юридическому лицу необходимо заключить договор о присоединении к торговой системе оптового рынка электроэнергии (стать членом НП «Совет рынка» — см. Стандартную форму Договора о присоединении к торговой системе оптового рынка электроэнергии, с изменениями от 22 апреля 2019 года, утвержденными решением Наблюдательного совета Ассоциации «НП Совет рынка» (Протокол заседания Наблюдательного совета Ассоциации «НП Совет рынка» № 9/2019 от 22 апреля 2019 года).

В дальнейшем субъект оптового или розничного рынков электроэнергии вправе заключать договор на поставку мощности путем создания квалифицированного генерирующего объекта возобновляемой энергии.

Заключение договора на поставку мощности состоит из следующих этапов:

- 1) Потенциальные поставщики мощности приглашаются к участию в конкурсе (аукционе), организуемом АО «Администратор торговой системы» (далее — «АТС»);
- 2) Предметом соглашения должно являться создание объекта возобновляемой энергии в рамках согласованных параметров мощности, уровней локализации (места расположения) и сроков (в случае недостижения соответствующих параметров мощности цена может быть снижена на 45%);
- 3) После исполнения обязанности по соглашению поставщик мощности обязан подать заявку на признание такого объекта квалифицированным генерирующим объектом возобновляемой энергии в соответствии с актами НП «Совета рынка» (Положение «О признании генерирующего объекта, функционирующего на основе использования возобновляемых источников энергии, квалифицированным генерирующим объектом», утверждено 29 июля 2014 года).

Следует отметить, что относительно недавно АО «АТС» открыла приём заявок на конкурсный отбор инвестпроектов по строительству электростанций на основе возобновляемых источников энергии (ВИЭ) на 2020–2024 гг.

Конкурс проводится по трём видам ВИЭ – энергии ветра, солнца и воды. Плановый объём по отбору мощности по солнечной энергогенерации на 2022 год составляет 5,6 МВт. По ветрогенерации предполагаются проекты с вводом 2,3 МВт в 2023 году и 75,8 МВт в 2024 году.

11 июня 2019 г. АО АТС были отобраны два крупных проекта в сфере ВИЭ: **(1)** проект солнечной генерации, осуществляемый ПАО «Фортум» в Ставропольском крае, предполагающий выработку планового объема мощности в 5,600 МВт к 2022 году и **(2)** проект ветряной генерации, проводимый ПАО «Энел Россия» также в Ставропольском крае с плановым объемом установленной мощности в 71,250 МВт к 2024 году.

Тенденции правового регулирования

Развитие возобновляемых источников энергии на сегодняшний день расширяется как в мире, так и в России. Увеличивается объем производимой с помощью таких источников электроэнергии.

Так, с недавних пор, в Объединенных арабских Эмиратах (ОАЭ) был дан старт проекту крупнейшей в мире электростанции по выработке концентрированной солнечной энергии (CSP), инициированный вице-президентом, премьер-министром Объединённых Арабских Эмиратов и главой Дубая шейхом Мухаммед бин Рашид Аль Мактумом.

В целях расширения станции Mohammed bin Rashid Al Maktoum Solar Complex были выбраны две компании: Aswa Power из Саудовской Аравии и Shanghai Power из Китая. Мощность производства указанного объекта составит 700 МВт. Проект также предусматривает возведение [самой высокой в мире башни-коллектора высотой 260 метров](#).

Кроме того, предполагается, что новая электростанция будет запускаться в эксплуатацию поэтапно с 2020 года. Как ожидается, стоимость данного проекта составит \$3,9 млрд.

В связи с повышением конкурентоспособности отрасли ВИЭ следует отметить некоторых крупных игроков на рынке ВИЭ, занимающихся строительством генерирующих объектов в России.

Во-первых, следует отметить ведущую российскую компанию группы «Энел» ПАО «Энел Россия», которая выиграла тендер на строительство ветропарка общей мощностью 90 МВт, который будет введен в эксплуатацию в 2020 году в Ростовской области, и еще один ветропарк с суммарной мощностью 201 МВт начнет производство электроэнергии в Мурманской области к 2021 году.

Во-вторых, АО «ВетроОГК», подконтрольная компания ГК «Росатом», реализующая проекты с общей мощностью около 360 МВт на ветряных электростанциях, которые будут построены уже в период с 2020–2022 гг. в Адыгее, Краснодарском крае и других регионах России.

И, наконец, Fortum Energy, совместное предприятие ООО «Фортум» и ГК «Роснано», которое выиграло тендеры на строительство ветропарков общей мощностью около 1000 МВт., которые будут введены в эксплуатацию в период между 2019–2022 гг.

В конечном итоге, за счет реализации ДПМ проектов и при поддержке государства к 2035 году ожидается рост производства электрической энергии электростанциями на основе ВИЭ более чем в 20 раз (до 29–46 млрд кВт-ч с 2,3млрд кВт-ч, произведенных в 2015 году).

Далее отметим, что государство в настоящий момент активно поддерживает отрасль возобновляемых источников энергии и разрабатывает соответствующие стимулирующие меры и программы государственной поддержки сектора электроэнергетики.

Так, основные направления государственной поддержки развития ВИЭ после 2024 года предполагаются следующие: **(1)** снижение стоимости финансирования

инвестиционных проектов, связанных с разработкой ВИЭ; **(2)** упрощение требований по обеспечению строительства и эксплуатации объектов ВИЭ; **(3)** создание системы обращения и «конвертации» зеленых сертификатов.

В целях повышения уровня развития ВИЭ будут приняты следующие меры: **(1)** эффективное урегулирование порядка подключения установок возобновляемой энергетики к сетям общего пользования, обеспечивающее учет интересов всех сторон и требований к надежности и другим необходимым параметрам энергоснабжения; **(2)** субсидирование процентных ставок по кредитам, привлеченным для развития производства организациями, производящими энергию на основе ВИЭ; **(3)** создание системы контроля и статистической отчетности о выполнении целевых показателей по вводу мощности и производству электрической энергии с использованием ВИЭ; **(4)** стандартизация и контроль качества оборудования ВИЭ; **(5)** трансферт технологий и локализация на российских предприятиях производства комплектующих для электростанций, работающих на ВИЭ; **(6)** интенсификация международного сотрудничества в области передачи технологий и обмена опытом развития ВИЭ.

Обращаем внимание на то, что относительно недавно Министерство энергетики РФ разработало проект энергетической стратегии РФ на период до 2035 года в редакции от 01.02.2017 г., который устанавливает ряд направлений государственной политики на долгосрочную перспективу.

В указанном проекте энергетической стратегии раскрыто, что основные успехи в развитии возобновляемой энергетики (без учета гидроэнергетики) в России достигнуты в создании новых технологий по преобразованию солнечного излучения в электрическую энергию. В настоящий момент промышленностью выпускаются фотоэлектрические элементы на основе кремния, модули и батареи с высоким КПД преобразования, высокоэффективные (КПД более 20 %), гетероструктурные солнечные элементы и энергоустановки с концентраторами солнечного излучения, микро- и малые гидростанции с оборудованием единичной мощностью от 5 кВт до 1 МВт, биогазовые установки для индивидуальных и фермерских хозяйств, обеспечивающих местные потребности в тепловой и электрической энергии, ветроэлектрические станции мощностью от сотен ватт до десятков кВт.

Кроме того, отмечается, что перспективной областью применения ВИЭ в России являются изолированные и удаленные энергорайоны, а также резервирование системы электроснабжения особо ответственных потребителей (повышенной категории надежности).

В заключение хотелось бы отметить, что внедрение механизмов стимулирования использования ВИЭ в России и повышения интереса государства в развитии данной отрасли создало значительную активность участников рынка в этом секторе и повышение объемов генерирующей мощности в проектах, связанных со строительством квалифицированных генерирующих объектов.

Настоящий обзор подготовлен в ознакомительных целях, не представляет собой исчерпывающего перечня и не должен заменять юридическую консультацию. При использовании материалов сайта активная ссылка на источник обязательна.

За дополнительной информацией, пожалуйста, обращайтесь к управляющему партнеру [Андрею Данилову](#).