


THINK TANK

ADASTRA



**УКРАЇНСЬКА
СИСТЕМА
ТОРГІВЛІ
ВИКИДАМИ:
АЛЬТЕРНАТИВА
ВУГЛЕЦЕВОМУ
ПОДАТКУ**

20
20

— VIKTOR
KARVATSKYY

УКРАЇНЬКА СИСТЕМА ТОРГІВЛІ ВИКИДАМИ: АЛЬТЕРНАТИВА ВУГЛЕЦЕВОМУ ПОДАТКУ

Згідно з теорією неокласичної економіки, глобальне потепління є “фіаском ринку”, тому що воно передбачає величезні витрати та ризики для майбутніх поколінь, які зазнають наслідків зміни клімату, у той час як ці витрати й ризики, як правило, не відображені в поточних ринкових цінах. Саме тому, щоб боротися з глобальним потеплінням та стабілізувати ринок, була висунута система “забруднювач платить” (polluter pays), відповідно до якої забруднювати повітря стає економічно невигідно. Ця модель передбачає введення плати за викиди парникових газів (ПГ). Вважається, що її існування змусить будь-яку юридичну особу з часом зменшити викиди ПГ для підвищення власного прибутку.

Зараз існує два найпоширеніші способи імплементації схеми “забруднювач платить”: введення вуглецевого податку (carbon tax) або системи торгівлі викидами (СТВ) згідно з принципом “cap and trade”, що перекладається як “обмежуй та торгуй”.

Одразу варто зазначити, що у випадку СТВ Європейського Союзу не всі суб’єкти підприємницької діяльності повинні отримувати дозволи на викиди ПГ та сплачувати штрафи за перевищення ліміту, а лише ті, що вказані в [Додатку I Директиви 2003/87/ЄС](#). Також Додаток А [Київського протоколу](#) до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Додаток II цієї ж директиви ЄС надає вичерпний перелік парникових газів: до таких належать діоксид вуглецю (CO₂), метан (CH₄), оксид азоту (N₂O), гідрофторовуглеці (ГФВ), перфторвуглеці (ПФВ), гексафторид сірки (SF₆). ЗУ [“Про засади моніторингу, звітності та верифікації парникових газів”](#) до цього списку додає ще й інші газоподібні складові атмосфери, які поглинають та випромінюють інфрачервоне випромінювання.

На сьогодні відповідні українські органи влади лише вивчають недоліки та переваги імплементації вуглецевого податку та національної системи торгівлі викидів. 23 липня в Комітеті ВРУ з питань екологічної політики та природокористування відбувся круглий стіл, присвячений цій проблематиці.

Актуалізація теми на українському порядку денному пояснюється прийняттям Європейської кліматичної стратегії (European Green Deal), деякі елементи котрої (зокрема, carbon border adjustment mechanism (CBAM) – механізм вуглецевого коригування імпорту) можуть погіршити конкурентну спроможність українських підприємств на ринку ЄС у випадку відсутності рішучих дій влади. Введення CBAM для недопущення перетворення країн-сусідів Європейського Союзу на “вугільні офшори” передбачає необхідність підвищених екологічних стандартів для експортованих товарів до ЄС.

Ба більше, усе частіше лунають заклики щодо імплементації в національне законодавство аналогів CBAM в інших країнах світу. Майже кожен поданий до Конгресу США законопроект про клімат містить положення про введення додаткових екоподатків на імпортовані товари. Наприклад, Рада з питань кліматичного лідерства (Climate Leadership Council), група консервативних політиків та економічних радників США, розробила двопартійну кліматичну дорожню карту, яка описує план оподаткування вуглецю. Мексика згадала аналог CBAM у своєму національному визначеному внеску (NDC), диспозитивному плані держави щодо скорочення викидів у межах Паризької кліматичної угоди. У майбутньому й інші держави не будуть залишатися осторонь цієї тенденції.

УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

[Енергетична стратегія України 2017 року](#) вказує, що «поточний рівень викидів забруднюючих речовин перевищує нормативи ЄС у середньому в 7-80 разів залежно від їх типу».

Наразі екологічний податок в умовах відсутності чіткої методології та механізму перевірки цих підприємств на тонну викидів CO₂ [становить 10](#) грн. Для порівняння: 2018 року ця сума дорівнювала 41 копійці, а у Швеції та Канаді податок на викиди тонни CO₂ у 2019 становив 130 та 92 доларів США відповідно.

Подані до Секретаріату Рамкової конвенції ООН про зміну клімату зобов'язання щодо скорочення Україною викидів парникових газів виглядають приголомшливо лише на перший погляд. Згідно з українськими планами, 2030 року Київ планує не перевищити 60% від викидів станом на 1991. Щоправда, станом на 2018 р. (найновіші доступні дані [оприлюднені](#) на сайті Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України) українські викиди та поглинання ПГ становили 344 076 тис. т CO₂-еквіваленту, що у 2.5 рази менше за рівень викидів у 1990 р.

З огляду на використання 1990 року як базового в Кіотському протоколі, Україна де-юре сформулювала собі “подушку безпеки”, що дозволяє їй до 2030 р. збільшити рівень викидів ще на 35%.

Тому потрібно не відкладати питання регулювання викидів ПГ, показуючи формальні позитивні показники, а концентрувати увагу на речах, необхідних для досягнення кліматичної нейтральності, зокрема на створенні національної системи викидів.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКИДІВ ПАРНИКОВИХ ГАЗІВ

Розробка власної СТВ закріплена в [Угоді про асоціацію](#) між Україною з одного боку та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншого. Зокрема, [додаток XXXI](#) до глави VI “Навколишнє середовище” Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» вказує, що потрібно розробити тривалий план дій та запровадити довгострокові заходи, спрямовані на скорочення викидів парникових газів.

Розділ “Зміна клімату та захист озонового шару” Додатку ХХХ Угоди про асоціацію вказує на зобов’язання України призначити уповноважений орган для встановлення схеми торгівлі викидами парникових газів, створити систему моніторингу, звітності, здійснення перевірок і належного впровадження та створити дозвільну систему на викиди парникових газів та на квоти, що продаватимуться на національному рівні між заводами/промисловими комплексами в Україні.

Ба більше, ратифікувавши 2011 року Договір про заснування Енергетичного співтовариства, Україна взяла на себе зобов’язання імплементувати в національне законодавство основні положення права ЄС “*acquis communautaire*”.

[Третій етап](#) енергетичної стратегії України 2017 року передбачає скорочення викидів парникових газів та запровадження на них національної системи торгівельних квот.

Важливим кроком на шляху до врегулювання питання викидів парникових газів став Закон України “[Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів](#)”, прийнятий 12 грудня 2019 року. Він має такі елементи: надає перелік газів, що вважаються парниковими, передбачає створення Єдиного реєстру з моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів, визначає план моніторингу, звітний період, відповідальні органи влади за виконання політики у сфері моніторингу та верифікації, поняття верифікатора та оператора.

Урешті-решт, цей закон уможлиблює збір необхідних даних для визначення подальшої ефективності вуглецевого податку та системи торгівлі викидами. Для повномасштабного запуску системи моніторингу у 2021 році потрібно розробити уніфіковану методологію для оцінки кількості викидів у ПГ в різних секторах промисловості.

Тим не менш, з огляду на існуючі законопроекти про введення вуглецевого податку, видається доцільним уже зараз провести такий компаративний аналіз характеристик двох моделей. Введення як податку, так і системи торгівлі викидів одразу викликає низку запитань (як правильно визначити ціну, скільки повинні платити різні категорії підприємств та на якому рівні слід установити ціну за тону CO₂-еквіваленту). У той час, як відповіді на ці питання потрібно буде дати незалежно від вибору способу врегулювання питання парникових газів, механізм СТВ дозволяє інституціоналізувати прийняття таких рішень.

ВУГЛЕЦЕВИЙ ПОДАТОК ПРОТИ СТВ

Принцип введення єдиного податку (пропорційного чи прогресивного типу оподаткування) означає оплату сталої відсоткової суми від прибутку юридичної особи певного виду діяльності, яка здійснює викиди ПГ.

Така торгівля передбачає встановлення регулятором обмежень максимального рівня викидів та створення регулятором необхідних для цього дозволів. Компанії, вичерпний перелік яких надано в Додатку I Директиви 2003/87/ЄС, повинні отримати дозвіл на кожну одиницю викидів. Сам він стає предметом купівлі-продажу: у випадку невикористання власного дозволу юридична особа може продати або використати документ наступного календарного року.

Згідно з заявами представників уряду, введення СТВ в Україні планується здійснити у 2025-2027 роках – тому жодних законопроектів щодо майбутнього механізму СТВ ще запропоновано не було. Наразі виглядає доцільним проаналізувати законопроекти стосовно реформи існуючого вуглецевого податку, які вже існують.

[Законопроект № 4347](#) “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження державного фонду декарбонізації” передбачає такі законодавчі новели: пропонується створити Державний фонд декарбонізації для співфінансування (здешевлення) проєктів (заходів), що призводять до скорочення викидів двоокису вуглецю. Джерелом фінансування фонду повинні бути 50 відсотків екологічного податку, що стягується за викиди в атмосферне повітря двооксиду вуглецю — одразу ж варто зазначити, що необхідним видається розширення джерел фінансування фонду декарбонізації з “двоокису

вуглецю” й на інші парникові гази, згадані в ЗУ “Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів”, у Додатку А до Кіотського протоколу та в Додатку II до Директиви ЄС про СТВ.

[Законопроект № 4346](#) “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо перегляду ставок окремих податків”, автором якого є цей же депутат ВРУ, що й законопроекту № 4347, передбачає підвищення податку на тонну викидів CO₂ з 10 до 30 грн. Стягнення з інших парникових газів регулюється статтями 243-246 Податкового кодексу України.

Варто зазначити, що подані вищі законопроекти можуть стати лише тимчасовою заміною механізму СТВ, але аж ніяк не альтернативою їй. Зокрема, ідея створення фонду декарбонізації викликає схвалення. Щоправда, принцип його функціонування може бути імплементований у механізм СТВ: 50% від доходів СТВ у ЄС використовують для боротьби з кліматичними змінами. Одним з ефективних прикладів такої політики можна назвати діяльність німецького енергокліматичного фонду.

Одним з недоліків вуглецевого податку порівняно з СТВ є розробка механізму встановлення ціни. Незалежно від суб'єкту законодавчої ініціативи, подання законопроекту про вуглецевий податок, черговий перегляд фіксованої ціни (навіть якщо розробити закон на довгострокову перспективу, немає гарантій, що в майбутньому ціни не будуть переглядатися) зіштовхуватиметься в новий довготривалий процес внесення змін до законодавства.

Процес “затягування” прийняття змін до формули розрахунку ціни можна нівелювати шляхом створення незалежного регулятора, уповноваженого самостійно встановлювати мінімальну ціну, граничну межу викидів та здатного коригувати ринок: такий рамковий підхід дозволить ефективно реагувати на зміни на українському вуглецевому ринку та в європейському законодавстві.

Крім того, існування рамкового регулятора дозволяє розв'язати питання залучення фахівців необхідної кваліфікації, спроможних розробити методологію розрахунку ціни на викиди ПГ для різних галузей промисловості. Можливість участі різних спеціалістів в одноразовій розробці законопроекту поступається ідеї функціонування рамкового органу: майбутні члени незалежного регулятора зможуть на постійній основі займатися цією проблематикою та будуть краще розуміти реалії та особливості ринку.

З точки зору поведінкової економіки, сама наявність податку не надає тих стимулів для поступового зниження рівня викидів порівняно зі СТВ, де емітенти мають можливість безпосередньо відчутти отриманий прибуток через продаж дозволів на викиди.

ЯК ПРАЦЮЄ СТВ ЄС?

СТВ ЄС була створена 2005 року відповідно до Директиви 2003/87/ЄС. Наразі СТВ ЄС діє в 31 країні – у всіх 28 державах-членах ЄС, а також в Ісландії, Ліхтенштейні та Норвегії. Понад 11 000 охоплених СТВ суб'єктів господарювання емітують близько 2 гігатон або 45% загальних викидів парникових газів у ЄС. Згідно з [дослідженням](#) 2020 року, що опубліковане в офіційному журналі Національної Академії Наук США, запровадження СТВ ЄС дозволило зменшити викиди CO₂ більш ніж на 1 мільярд тон (3,8% від загальних викидів у ЄС) протягом 2008-2016 років. Сучасний етап розвитку СТВ ЄС також передбачає щорічне зниження максимального допустимого рівня викидів парникових газів (на 1,76% у 2012-2020 роках й на 2,2% після 2021).

Загальний механізм СТВ виглядає так: відповідний національний орган встановлює граничну межу викидів парникових газів: у випадку ЄС – Європейський Парламент за погодженням з Європейською Радою та Європейською комісією встановлюють загальноєвропейську граничну межу. Суб'єкти підприємницької діяльності отримують безкоштовні дозволи на викиди з огляду на граничну межу викидів (1 екземпляр на 1 тону CO₂-еквіваленту).

Компанії, які перевищують граничну межу викидів, змушені купувати дозволи: це можна зробити як на аукціоні, так і безпосередньо в іншій компанії. Ті ж, які не скористалися своїми дозволами протягом календарного року (у ЄС такий рік у СТВ закінчується 30 квітня), можуть зберегти їх для наступних років або продати.

Якщо ж суб'єкт підприємницької діяльності не подає вчасно звітність про те, що кількість його дозволів відповідає фактичним викидам CO₂-еквіваленту, на нього накладається штраф сумою 100 євро + інфляційні витрати за одну тону CO₂-еквіваленту, тобто за 1 дозвіл.

Потрібно пам'ятати, що протягом першого й другого періоду розвитку СТВ ЄС (2005-2012 роки) абсолютна більшість дозволів видавалася безкоштовно (95% протягом 2005-2007 та 90% у 2008-2012). Лише третій етап (2012-2020 роки) дав початок разючому зменшенню кількості безкоштовних дозволів (тобто зниженню граничної межі викидів) та інституціоналізував механізм аукціонів для компаній, охочих придбати дозвіл на викиди в держави. Так, у листопаді 2010 року було прийнято [Регламент №1031/2010](#).

На цьому етапі (3 фаза розвитку СТВ ЄС) система охоплює понад 11 000 енергоспоживчих установок, що складаються з електростанцій та інших спалювальних елементів з номінальною тепловою потужністю ≥ 20 МВт (крім тих, які призначені для небезпечних або комунальних відходів), нафтопереробні заводи, коксові печі, де виготовляють залізо та сталь, цементний клінкер, скло, вапно, цеглу, кераміку, целюлозу, папір і картон, алюміній, аміак, азот; сюди ж віднесемо й уловлювання CO₂, транспорт у трубопроводах та геологічне зберігання CO₂.

Варто відзначити, що рівень граничної межі викидів відрізняється залежно від сектору: так до 2027 року планується знизити рівень безкоштовних дозволів до нуля вс галузях промисловості, у той час як на сферу виробництва електроенергії безкоштовних дозволів ще з початку 3 фази СТВ ЄС не передбачено взагалі (виняток становить лише електроенергія, вироблена з вихлопних газів).

Потрібно розуміти, що, попри задекларований принцип вільного ринку, відповідні органи можуть впливати на ціноутворення на дозволи. Національні регулятори в межах СТВ ЄС уповноважені визначати конкретні механізми контролю ціни через встановлення мінімальних чи максимальних цін.

Так, згідно зі статтею 29а Директиви 2003/87/ЄС, якщо протягом 6 місяців поспіль ціна на один дозвіл на викид парникових газів перевищує у понад 3 рази середню ціну на ринку за останні два роки й таке ціноутворення не пов'язане з фундаментальними змінами системи, країнам-членам СТВ ЄС дозволяється вжити заходи, спрямовані на зменшення ціни через вивільнення 25% з резерву для нових гравців ринку (new entrants reserve) або негайне виставлення на аукціон дозволів, що повинні були б з'явитися там пізніше.

УКРАЇНЬСЬКА СТВ

Зважаючи на зобов'язання України гармонізувати власне законодавство з *acquis communautaire* у світлі Угоди про асоціацію, вітчизняна СТВ буде створюватися з огляду на модель Європейського Союзу. Перш за все, потрібно запозичити ідею поступового розвитку національної СТВ для того, щоб унеможливити хаос, нерозуміння системи підприємствами та можливі маніпуляції гравців ринку. Видається доцільним запровадити дві ключові фази ("пілотну" та "базову") для того, щоб протягом першого "пілотного" року діяльності виявити в системі можливі слабкі місця.

Головним завданням для життєздатності української моделі СТВ є створення незалежного регулятора. Він повинен мати можливість контролювати проведення аукціонів, коригувати ринок

через встановлення граничної межі викидів для різних галузей, мінімальної ціни за тону CO₂-еквіваленту та зменшувати різкий ріст ціни, утворення якої не зумовлене фундаментальними змінами системи. Також регулятор повинен бути уповноваженим контролювати як майбутню електронну систему дозволів (за допомогою якої учасники ринку матимуть власні “карбонові аккаунти” для моніторингу доступної кількості дозволів та будуть продавати дозволи іншим учасникам ринку), так і систему моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів.

На відміну від системи аукціонів, яка повинна займати левову частку системи торгівлі, сегмент двосторонніх договорів в українських реаліях привертає особливу увагу. При створенні української СТВ слід розуміти, навіщо потрібна можливість продавати/купувати дозволи на викиди парникових газів не на аукціонах, де продавцем виступає держава, а безпосередньо в інших приватних компаній. У випадку реалізації системи такого типу потрібно забезпечити особливий контроль над цим сегментом ринку (зокрема, шляхом встановлення мінімальної ціни на тону CO₂-еквіваленту) з боку регулятора, щоб унеможливити будь-які маніпуляції підприємств, спрямовані на збільшення власного прибутку. Самі ж аукціони на дозволи на викиди повинні проводитися через спеціальну електронну систему публічних закупівель, якою сьогодні є «Prozorro. Продажі».

*Карвацький Віктор,
Think Tank ADAstra*

**УКРАЇНСЬКА
СИСТЕМА
ТОРГІВЛІ
ВИКИДАМИ:
АЛЬТЕРНАТИВА
ВУГЛЕЦЕВОМУ
ПОДАТКУ**

THINK TANK

ADASTRA