

Інформаційно-аналітична довідка з питань впровадження системи торгівлі квотами на викиди паркових газів в Україні

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Україна взяла на себе низку зобов'язань щодо формування та реалізації державної політики в сфері зміни клімату, зокрема, у частині імплементації положень Директиви №2003/87/ЄС про встановлення системи торгівлі квотами на викиди парникових газів (далі – СТВ), а також низки її невід'ємних складових.

Станом на сьогодні СТВ застосовують на 4 континентах, зокрема, цим інструментом охоплено 35 країн, 13 штатів або провінцій та 7 міст. Для України СТВ є абсолютно новим інструментом реалізації державної політики в сфері зміни клімату, який не має аналогів в інших сферах державного управління. Відтак, впровадження такої системи вимагатиме значних перетворень та створення цілої низки правових, інституціональних та організаційних передумов. При цьому, важливо враховувати більш ніж десятирічний світовий досвід впровадження та функціонування таких систем, який однозначно визначає МЗВ основою для успішного запровадження та функціонування будь-якого інструменту скорочення викидів парникових газів.

Таким чином, фактична реалізація ключових елементів СТВ в Україні, зокрема, встановлення обмежень щодо викидів парникових газів, визначення необхідної кількості квот або дозволів, що мають бути розподілені, оцінка відповідності встановленим обмеженням, і безпосередньо торгівля, повинна базуватися лише на основі даних, отриманих в результаті функціонування системи моніторингу, звітності та верифікації (далі – МЗВ) викидів парникових газів.

Спроба одночасного запуску МЗВ та СТВ, включаючи її ключові елементи, створить високі операційні ризики дисфункції СТВ, які можуть її дискредитувати як ефективний інструмент скорочення викидів парникових газів. Ці ризики, у першу чергу, пов'язані з проблемою відсутності об'єктивних та достовірних даних про фактичні викиди парникових газів в Україні на рівні установок.

Зазначену проблему врегульовано **Законом України №337-ІХ «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» (далі - Закон про МЗВ), прийнятим Верховною Радою України 12.12.2019.** Основною метою Закону про МЗВ є створення правових засад для функціонування такої системи та поступове наближення національного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Згідно вказаного Закону система МЗВ повинна запрацювати в Україні починаючи з 01.01.2021, а перші

достовірні верифіковані дані про викиди парникових газів можна буде отримати завдяки МЗВ не раніше 2022 року.

Відповідно до доручення Прем'єр-міністра України О. Гончарука від 05.02.2020 №48026/1/1-19, Міністру енергетики та захисту довкілля України разом із заінтересованими органами виконавчої влади доручено підготувати та подати в установленому порядку на розгляд Уряду відповідні проекти нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України у строк до 26.08.2020.

На виконання підпунктів 2, 3 та 4 частини першої статті 6 Закону про МЗВ Мінекоенерго розроблено проекти постанов Кабінету Міністрів України:

- «Про затвердження переліку видів діяльності, на які поширюються моніторинг, звітність та верифікація викидів парникових газів»;
- «Про затвердження порядку здійснення моніторингу та звітності щодо викидів парникових газів»;
- «Про затвердження порядку верифікації звіту оператора про викиди парникових газів».

Окрім того, на виконання Закону про МЗВ:

- Мінекономіки необхідно забезпечити внесення змін до нормативно-правових актів щодо акредитації верифікаторів;
- Національному органу України з акредитації України (далі – НААУ) потрібно розробити та затвердити порядок здійснення акредитації верифікаторів та інші документи, необхідні для впровадження акредитації верифікаторів.

Водночас, з метою повноцінного введення в дію Закону про МЗВ з 01 січня 2021 року, Мінекоенерго здійснює комплекс підготовчих заходів, спрямованих на успішний запуск повноцінної системи МЗВ, зокрема:

- розроблення та прийняття нормативно-правових актів щодо системи МЗВ згідно Закону (як зазначено вище);
- створення передумов для функціонування уповноваженого органу (далі – УО) та розбудова його інституційної спроможності;
- розробка та затвердження нормативно-методичної бази системи МЗВ;
- створення та підтримка єдиної державної електронної інформаційної системи, що забезпечує збирання, накопичення, обробку та облік відомостей про установки та документів у сфері МЗВ.

Таким чином, запровадження ефективної СТВ в Україні повинно здійснюватися на підставі надійних та достовірних даних про викиди парникових газів, які будуть отримані у результаті повноцінного запуску системи МЗВ та її функціонування за період принаймні трьох років з метою забезпечення їх репрезентативності та порівнюваності. **Беручи до уваги строки визначені Законом про МЗВ, впровадження СТВ в Україні повинно здійснюватися не раніше 2025 року.** При цьому, слід брати до уваги, що одним з найбільш істотних недоліків національної СТВ в Україні вбачається її функціональна низька ліквідність у зв'язку з високим ступенем монополізації енергетичного сектору та обмеженої кількості великих промислових підприємств. Крім того, закрита СТВ не буде достатньо привабливою для її

потенційних учасників, оскільки різниця в граничних витратах на скорочення викидів парникових газів для різних підприємств в Україні буде незначною. Також, треба мати на увазі, що створення СТВ є дуже капіталоемним інструментом.

Мінекоенерго спільно з проектами міжнародної технічної допомоги здійснюється діяльність щодо впровадження в Україні системи торгівлі квотами на викиди парникових газів відповідно до Директиви № 2003/87/ЄС. Відтак, за підтримки проекту Світового банку «Партнерство задля ринкової готовності» було проведено дослідження щодо розвитку інструментів вуглецевого ціноутворення в Україні та їх потенційного впливу на економіку країни з метою визначення підходів до побудови ефективних інструментів, які б забезпечили досягнення масштабних стратегічних цілей державної політики України. В рамках дослідження було змодельовано потенційний вплив впровадження СТВ, що включає великі промислові та енергетичні установки, і вдосконалення вуглецевого податку. Результати дослідження свідчать про те, що загальноекономічний вплив вуглецевого ціноутворення є мінімальним у довгостроковій перспективі, а ВВП продовжує зростати при впровадженні СТВ та вдосконаленні вуглецевого податку. Однак, попри схожий економічний ефект, за сценарієм впровадження СТВ є істотніші переваги, ніж за вдосконаленого вуглецевого податку, зокрема, ціна на викиди CO₂ є значно вищою, вплив на обсяги виробництва буде меншим, а також спостерігається менший ризик впливу на конкурентоздатність охоплених галузей на міжнародному ринку.

Також, в рамках вказаного проекту міжнародної технічної допомоги та проекту «Підтримка встановлення схеми торгівлі викидами парникових газів (СТВ в Україні)» за підтримки уряду Німеччини через Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ) здійснюються наступні заходи з метою підготовки до впровадження СТВ в Україні:

- визначення питомих показників викидів парникових газів (бенчмарк) за видами діяльності в промисловості/енергетиці. На основі даних отриманих від підприємств розробляється проект методологій для розрахунку пропонованих контрольних показників викидів парникових газів;
- розроблення механізму встановлення обмежень на викиди парникових газів та плану розподілу квот на викиди парникових газів між установками в рамках СТВ.

Водночас, при запровадженні СТВ в Україні слід враховувати низку факторів, які значно впливатимуть на рішення щодо механізму впровадження такої системи, її дизайну та строків реалізації. Зокрема, це стосується процесу **оновлення додатків до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС**, про що сторони домовились за результатами останнього (п'ятого) засідання Комітету асоціації Україна - ЄС, який відбувся 05 листопада 2019 року. Відповідно до спільних операційних висновків сторони у першому кварталі 2020 року, розпочали оновлення Додатків XXX та XXXI до Угоди про асоціацію України - ЄС, які серед іншого, містять питання зміни клімату, зокрема, положення Директиви №2003/87/ЄС. За результатами переговорів сторони повинні

домовитися щодо конкретних положень та версії Директиви №2003/87/ЄС, яка буде імплементована, що значно впливатиме на дизайн та строки впровадження СТВ в Україні.

Крім того, СТВ є лише одним із інструментів скорочення викидів парникових газів, іншим інструментом є податок на викиди парникових газів. **Наразі в Україні діє екологічний податок**, до складу якого входить оподаткування викидів CO₂. У Верховній Раді України зареєстровано та знаходяться на опрацюванні в комітетах декілька законопроектів, спрямованих на врегулювання екологічного податку шляхом внесення змін до Податкового кодексу України. Оскільки СТВ та оподаткування викидів CO₂ тісно пов'язані між собою, державна політика щодо подальшого вдосконалення оподаткування CO₂ або запровадження СТВ в Україні повинна бути цілісною та мати комплексний підхід з метою уникнення подвійного навантаження на суб'єкти господарювання. Результати дослідження щодо розвитку інструментів вуглецевого ціноутворення в Україні розміщено на сайті Мінекоенерго за посиланням <https://menr.gov.ua/news/32026.html>.

Також, впровадження СТВ повинно здійснюватися з урахуванням міжнародних зобов'язань України. **Як Сторона Паризької угоди, Україна зобов'язана готувати, повідомляти та підтримувати послідовні національно-визначені внески**, що вона має намір досягти, а також вживати внутрішні заходи для пом'якшення зміни клімату для досягнення цілей таких внесків. Повідомляти національно-визначений внесок (далі - НВВ) необхідно кожні п'ять років. Так, на виконання Паризької угоди та відповідних рішень конференцій Сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Паризької угоди, усі країни-Сторони Паризької угоди повинні у 2020 році надати до Секретаріату Рамкової конвенції ООН про зміну клімату свої НВВ до Паризької угоди. Зазначені внески повинні містити мету щодо скорочення або обмеження викидів парникових газів у 2030 році у порівнянні з 1990 роком.

У вересні 2015 року розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 980-р було схвалено очікуваний НВВ України до проекту нової глобальної кліматичної угоди. Після набрання чинності Паризької угоди 04 листопада 2016 року зазначений внесок став першим НВВ України до Паризької угоди. Відповідно до цього документу Україна взяла на себе зобов'язання не перевищити 60% у 2030 році від рівня викидів парникових газів у 1990 році.

Наразі завершується процес підготовки другого НВВ України. До цієї роботи залучені представники ЦОВВ, місцевих органів, неурядових організацій, науки та бізнесу, а також провідні національні та міжнародні експерти з питань зміни клімату. Станом на травень 2020 року отримано результати моделювання 15-ти можливих сценаріїв викидів парникових газів до 2050 року, згідно з якими рівні викидів парникових газів у 2030 році в усіх секторах економіки України можуть бути в діапазоні від 27 до 46 відсотків від рівня 1990 року. Таким чином, вже зараз можна стверджувати, що мета другого НВВ України щодо скорочення або обмеження викидів парникових газів у 2030 році буде більш амбітною, ніж у поточному внеску.

Водночас, в Мінекоенерго на виконання Указу Президента від 08.11.2019 № 837/2019 триває робота із розроблення **Інтегрованого плану з боротьби зі зміною клімату та розвитку енергетики до 2030 року**, що враховуватиме вимоги до відповідних інтегрованих планів країн-членів ЄС, відповідно до Регламенту ЄС 2018/1999 стосовно управління в рамках Енергетичного Союзу та кліматичної дії, а також узгоджуватиметься із НВВ2. Інтегрований план розробляється за участі громадськості, незалежних експертів та консультантів із проекту «Low Carbon Ukraine» із залученням консультацій з Секретаріатом Енергетичного Співтовариства, зокрема, на рівні Технічної робочої групи. До кінця червня 2020 року очікується подання проекту Інтегрованого плану до розгляду робочою групою у складі причетних ЦОВВ, представників підприємств та громадськості з подальшим його схваленням до кінця вересня 2020 року.

Крім того, у процесі прийняття рішення щодо запровадження СТВ чи будь-якого іншого інструменту скорочення викидів парникових газів в Україні слід враховувати **ініціативу Європейської Комісії щодо Європейської зеленої угоди**, головними цілями якої є перетворення Європи на кліматично нейтральний континент, підвищення добробуту громадян, захист біологічного різноманіття, екологізація економіки. Як заявила Європейська комісія, ключовим елементом Європейської Зеленої Угоди стане механізм коригування вуглецю на кордоні (carbon border adjustment mechanism - СВА), ціна на який буде включена до певних видів імпортової продукції під час виходу на ринок ЄС.

Впровадження такого механізму СВА на рівні ЄС підвищить вартість імпорту продукції, під час виробництва якої мають місце викиди CO₂. Подання Єврокомісією на розгляд Європейського Парламенту та Ради ЄС відповідної законодавчої пропозиції очікується до середини 2021 року. Механізм коригування вуглецю має забезпечити точне відображення вмісту вуглецю в ціні імпорту. Крім того, такий механізм повинен відповідати правилам СОТ та іншим міжнародним зобов'язанням ЄС. Механізм СВА може стати альтернативою тим заходам, які наразі вживаються у рамках Європейської системи торгівлі квотами на викиди парникових газів. Водночас, Єврокомісія ще не визначилася щодо того, яким буде новий захід – податок, мито чи розширення європейської СТВ на імпорт. За будь-яким з підходів такий механізм СВА може мати суттєвий вплив на енергетику та промисловість України.

Україна вже заявила, що прагне долучитися до зусиль ЄС щодо зазначеної ініціативи шляхом впровадження принципів сталого розвитку, зменшення викидів парникових газів, підвищення використання альтернативних джерел енергії, збереження природних екосистем, захисту здоров'я та добробуту громадян від наслідків зміни клімату, зменшення виробництва та споживання енергоємних продуктів, забезпечення конкурентоспроможності українських виробників та підприємств. Зокрема, в Україні планується розробка власної концепції «зеленого» енергетичного переходу України до 2050 року. Враховуючи те, що загальний обсяг інвестицій

має складати щорічно 5% ВВП, для України важливою є фінансова підтримка процесів переходу до «зеленої» енергетики з боку національних та іноземних, зокрема європейських, інвесторів, а також реалізація заходів для забезпечення переходу до низьковуглецевої, а в подальшому до кліматично нейтральної економіки.

Таким чином, при впровадженні в Україні національної системи торгівлі квотами на викиди парникових газів критичним та важливим є врахування міжнародних зобов'язань України, а також врахування існуючих інструментів скорочення викидів парникових газів, таких як податок на CO₂. Запровадження СТВ повинно здійснюватися комплексно та поетапно на основі об'єктивних даних МЗВ за період принаймні трьох років, та базуватися на довгостроковому прогнозуванні економічних, соціальних та екологічних наслідків. В свою чергу слід зауважити, що забезпечення функціонування надійної СТВ в умовах стабільного зростання економіки держави сприятиме розбудові низьковуглецевого вектору розвитку економіки України.