Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група при Уряді України

Рейтарська 8/5-А, 01034 Київ, Тел. +38044) 228-6342, 228-6360, Факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua

T24

Європейська схема торгівлі викидами: можливості для України

У 2003 році Європейський Союз схвалив рішення про впровадження схеми торгівлі дозволами на викиди парникових газів. Починаючи з 2005 року ця схема вимагатиме, щоб усі виробничі потужності у галузях, на які припадає найбільше викидів (енергетика, чорна металургія, виробництво інших неметалевих мінеральних виробів, целюлозно-паперова галузь) у всіх країнах-членах ЄС мали сертифіковані дозволи на обсяг їх фактичних викидів. Після початкового розподілу цих дозволів компанії зможуть торгувати ними або імпортувати додаткові сертифікати на викиди, знижуючи при цьому викиди в країнах, які не є членами ЄС, згідно правил, встановлених механізмами Кіотського протоколу (наприклад, Спільне впровадження). Отже, цей механізм відкриває цікаві можливості для країн, що не входять до складу ЄС, на зразок України, та гарні перспективи для таких кліматичних інвестицій. Зокрема, схема забезпечує розвиток ринку сертифікатів на викиди, що перебуває у стадії становлення, оскільки прийнято рішення про його впровадження, яке не буде скасовано навіть у тому крайньому випадку, якщо Кіотський протокол не вступить у силу.
Незважаючи на потенційні економічні вигоди для України, політики поки що мало зробили для їх реалізації. В результаті, Україна ще не стала учасником ринку вуглецю, а за міжнародними рейтингами умови для кліматичних інвестицій в Україні, які б спирались на проекти, оцінюються як досить непевні. Тому наприкінці даної роботи подано рекомендації щодо необхідних заходів, зокрема, **ратифікації Кіотського протоколу** та підписання **двохсторонніх угод про торгівлю викидами** із зацікавленими країнами ЄС.

Зміст

1. Вступ
2. Європейська схема торгівлі викидами
3. Зв’язок з Кіотським протоколом
4. Перші етапи розвитку ринку
5. Наслідки та рекомендації для України

1. Вступ

Затверджуючи Кіотський протокол у квітні 2002 року, держави-члени Європейського Союзу вирішили спільно виконувати свої рішення щодо зменшення викидів антропогенного парникового газу. Для досягнення цієї мети Європейський Парламент та Рада Європи створили схему торгівлі викидами парникових газів на території Співтовариства у жовтні 2003 року (директива 2003/87/ЕС). До того ж, друга директива зв'язує схему торгівлі ЄС з глобальною схемою Кіотського протоколу, тому користь від торгівлі сертифікатами на викиди можуть мати також і країни, які не входять до складу ЄС.[1] У цій роботі ми роз'яснюємо відповідні інструменти механізму ЄС, а також можливості та перспективи для України.

2. Європейська схема торгівлі викидами

Метою Європейської схеми торгівлі викидами є скорочення викидів парникових газів на 8% відносно рівня 1990 року, що відповідає зобов'язанням, записаним в Кіотському протоколі. Спочатку Європейська схема торгівлі стосуватиметься виробничих потужностей у наступних видах діяльності:[2]

I. Енергетика
- спалювальні установки з теплоспоживанням (thermal input) більше 20 МВт (за винятком установок для переробки шкідливих відходів чи муніципальних сміттєспалювальних заводів)
- нафтопереробні заводи
- коксові печі

II. Виробництво та обробка чорних металів
- установки для обпалювання чи спікання металевих руд (в т.ч. сульфідних)
- установки для виробництва чавуну або сталі (первинна чи вторинна плавка), в т.ч. методом безперервного лиття, потужністю більше 2,5 тонн за годину

III. Виробництво інших неметалевих мінеральних виробів
- установки для виробництва цементного клінкера в карусельних печах потужністю більше 500 тонн на день чи вапна в карусельних печах потужністю більше 50 тонн на день чи в інших печах потужністю більше 50 тонн на день
- установки для виробництва скла, в т.ч. скловолокна з потужністю плавлення більше 20 тонн на день
- установки для виробництва керамічних виробів методом обпалювання, зокрема, покрівельної черепиці, цегли, вогнетривкої цегли, кахлю, тонко-

[1] Див. консультаційну роботу S22 ("Україна та Кіотський протокол: значні перспективи – незначні досягнення"), де більш детально розглядається Протокол, його наслідки та рекомендації щодо економічної політики.
[2] Визначено в Додатку II до директиви 2003/87/ЕС.

керамічних виробів чи порцеляну, потужністю більше 75 тонн на день та/чи ємністю печі більше 4 м^3 і щільністю садки в печі більше 300 кг/м^3

IV. Інші види діяльності
- Промислові підприємства з виробництва
  (а) целюлози з деревини чи інших волокнистих матеріалів
  (б) паперу та картону потужністю більше 20 тонн на день

Європейська схема торгівлі працюватиме наступним чином: в періоди з 2005 по 2007 рік та з 2008 по 2012 рік для кожної установки, якої це стосується, вимагатиметься "дозвіл на викиди" кожної тонни парникових газів.[3] На початку кожного періоду "дозволи на викиди" розподілятимуться між виробничими потужностями згідно Національного плану розподілу (National Allocation Plan). Кожен з 25 членів ЄС повинен подати цей план Комісії ЄС до 31 березня 2004 року. План визначає:

(1) загальний обсяг "дозволів на викиди" на країну по кожному періоду (має відповідати цільовому обсягу, встановленому для країни в Кіотському протоколі), та

(2) Початковий розподіл "дозволів на викиди" поміж усіх виробничих потужностей, яких це стосується, в межах країни по кожному періоду.

З моменту цього початкового розподілу всіма "дозволами на викиди" можна вільно торгувати в межах кожного періоду.[4] Це забезпечить ефективний розподіл "дозволів на викиди" (або, відповідно, найнижчі сукупні витрати на зменшення забруднення.

3. Зв'язок з Кіотським протоколом

Нормативні положення щодо торгівлі дозволами на викиди в межах Європейської схеми торгівлі та Кіотського протоколу, який визначає правила глобальної схеми торгівлі викидами (Вставка 1), взаємозв'язані в багатьох аспектах та з різних причин.

[3] Спочатку це стосуватиметься лише CO_2. Викиди інших парникових газів з цих виробничих установок, а також викиди парникових газів з виробничих установок в інших галузях можуть бути включені лише після перегляду директиви у 2006 році.

Вставка 1. Кіотський протокол

У 1997 році Рамкова конвенція ООН про зміну клімату (РКЗК ООН) ініціювала так званий "Кіотський протокол" з метою скорочення глобального рівня викидів парникових газів (ПГ) на 5,2% в період з 2008 по 2012 рік (так званий "перший період дії зобов'язань") відносно рівня 1990[a] року за допомогою впровадження глобальної схеми торгівлі сертифікатами на викиди ПГ. Кожній країні, яка підписує протокол, встановлюється обсяг для обмеження викидів, так звані "встановлені обсяги" (ВО)[6].<} Після ратифікації кожна країна зобов'язана досягти встановленого обсягу за так званий "період дії зобов'язань" з 2008 по 2012 шляхом активного зниження рівня викидів, або ж за допомогою використання так званих "гнучких інструментів протоколу", згідно яких можна торгувати сертифікатами на викиди. До цих інструментів належать:

- *Торгівля викидами* (ТВ): механізм, що спирається облік викидів, за яким країні дозволяється продавати невикористанні права на здійснення викидів (так званні "одиниці встановленого обсягу" (ОВО), якщо фактичний рівень викидів за період дії зобов'язань (2008-2012) нижчий виділеної квоти ("встановленого обсягу", ВО).
- *Спільне впровадження* (СВ): Механізм, що спирається на проекти, за яким країна досягає зниження рівня викидів через інвестування в іншій країну, що входить до списку Додатку I Протоколу. Таке зменшення (відносно наперед визначеного базового рівня) переводять в еквівалентні Одиниці зменшення викидів (ОЗВ) та записують на її власний рахунок.
- *Механізм чистого розвитку* (МЧР): передбачає здійснення подібних проектів зменшення викидів у країнах, що розвиваються (не включені до Додатку I).

Логіка цих механізмів є наступною: країни, в яких рівень викидів перевищує встановлений, можуть або купувати невикористані сертифікати на викиди через систему ТВ у інших країн, або активно знижувати рівень викидів. Однак такі зусилля, спрямовані на зменшення забруднення, не обов'язкового здійснювати лише в межах однієї країни. Адже механізм, який спирається на два проекти (СВ та МЧР), забезпечує ініціювання цих проектів в країнах, де очікувані витрати на зменшення забруднення будуть найнижчими. Враховуючи великі відмінності, наприклад, в технологіях та енергоємності поміж країн із Додатку I, витрати на досягнення скорочення викидів можуть бути суттєвими.

[a] Другий період дії зобов'язань заплановано на 2013 – 2017 роки, але поки що не було визначено конкретних цілей.

[6] Як правило, для країн з перехідною економікою ця мета дорівнює рівню викидів у 1990 році

По-перше, Кіотський протокол вимагає від усіх сторін створення своїх власних схем для забезпечення відповідності з національними цільовими обсягами викидів. У цьому розумінні, Європейська схема торгівлі є спільною схемою, яку прийняли 25 країн-членів ЄС з метою виконання свої зобов'язань. По-друге, надання чинності Кіотському протоколу є чіткою політичною метою ЄС та країн, що входять до його складу. Європейська схема торгівлі чітко демонструє рішучість встановити

[4] Чи можна буде ними торгувати між цими двома періодами, чи ні – поки що не вирішено.

жорсткі правила для великої частини європейської економіки навіть до вступу протоколу в силу (що заплановано на 2008 рік).

По-третє, гнучкість та ефективність схеми торгівлі викидами підвищується зі збільшенням розміру ринку, а ціни на дозволи знижуються зі збільшенням пропозиції. Отже, комбінування Європейської схеми торгівлі, за якої очікується високий попит на дозволи, та схеми торгівлі згідно Кіотського протоколу, за якою очікується значне переважання пропозиції, однозначно в інтересах економіки ЄС і тому необхідне для політичного утвердження Європейської схеми торгівлі.

Формально дві схеми торгівлі об'єднуються протягом другого етапу реалізації Європейської схеми торгівлі, який точно співпадає з першим періодом дії зобов'язань за Кіотським протоколом (2008 - 2012 роки). Протягом цих років буде можливо імпортувати одиниці скорочення викидів в рамках регулюючих положень Кіотського протоколу та конвертувати їх в "дозволи на викиди" по курсу один до одного (в тоннах еквіваленту CO_2). Однак це буде поширюватись лише на зниження викидів за допомогою механізмів, що базуються на проектах (Механізм чистого розвитку та Спільне впровадження),[5] а не "одиниці встановленого обсягу", тобто зменшення, яке базується на різниці між фактичним рівнем викидів та відповідним встановленим рівнем викидів. Окрім цього не буде початкової квоти на обсяг імпортованих одиниць зменшення викидів. Проте Комісія перегляне це питання, якщо загальний обсяг імпорту перевищить 6% від загальної кількості "дозволів на викиди" на 2008-2012 роки, хоча малоймовірно, що це відбудеться невдовзі після 2008 року.[6]

[5] За винятком дозволів на викиди, отриманих в результаті діяльності за проектами, які включають атомні електростанції, зміну землекористування, проекти лісонасадження та великі гідроелектростанції.

[6] Згідно обережних оцінок, 6%-й поріг дорівнюватиме 500 млн. тонн еквіваленту CO^2, що приблизно відповідатиме прогнозованому сукупному світовому обсягу дозволів, отриманих за рік за допомогою механізмів, що базуються на проектах. Враховуючи, що ці дозволи можуть піти не тільки в ЄС, але й такі країни, як Японія та Канада, або ж що вони можуть бути перенесені на інші роки, здається малоймовірним, що 6%-й поріг буде досягнуто невдовзі після 2008 року (Evolution Markets Executive Brief, July 25, 2003; можна прочитати на веб-сайті www.evomarkets.com).

4. Перший етап розвитку ринку

Як було зазначено вище, Комісія ЄС дала своїм членам час до березня 2004 року для представлення своїх Національних програм розподілу та, зокрема, цільових обсягів зменшення викидів парникових газів протягом двох періодів (2005-2007 та 2008-2012). Два головні критерії для затвердження верхньої межі викидів – вона повинна відповідати національному цільовому обсягу, визначеному Кіотським протоколом, та має бути встановлена на нижчому рівні викидів, ніж при "звичайних умовах ведення бізнесу". Іншими словами, навіть якщо і очікується, що країна виконає свої зобов'язання згідно Кіотського протоколу, Європейська схема торгівлі все-одно вимагатиме подальшого зниження рівня викидів.

У січні 2004 року Велика Британія першою оприлюднила проект Національного плану розподілу для громадських обговорень. При тому, що поставлена в Кіото мета зниження рівня викидів парникових газів протягом 2008 - 2012 років становить 12,5% від рівня 1990 року, а національний цільовий обсяг зменшення викидів на 2010 рік – на 20% від рівня 1990 року, Національний план розподілу передбачає зменшення викидів парникових газів на 16,3% від їх обсягу у 1990 році. Оскільки Європейська схема торгівлі поки що не охоплює виробничі потужності у всіх видах діяльності, які викидають в атмосферу парникові гази, та оскільки вона поки що враховує лише викиди CO_2, залишаючи поза увагою такі парникові гази як метан (CH_4) чи окис азоту (N_2O), ця верхня межа викидів є досить обмежуючою. Це дає сигнал про рішучість уряду Великої Британії якомога сильніше зменшити викиди парникових газів. Тим часом, коли більшість інших країн-членів уже повідомили про вчасну підготовку своїх перших проектів плану, очікується, що лише Іспанія, Греція та Польща матимуть певні проблеми з дотриманням кінцевого терміну подачі (березень 2004 року), оскільки обговорення в цих країнах все ще знаходиться на ранньому етапі (головним чином, формулювання національних програм пом'якшення змін клімату для визначення необхідної відповідальності).

З наближенням початку роботи Європейської схеми торгівлі та, особливо, проясненням розподілу "дозволів на викиди", багато компаній, яких це може торкнутись, готуються до торгівлі на вуглецевому ринку ЄС. Повідомлялось про проведення численних "випробувальних торгів" у 2003 році з сукупним оборотом близько 600 000 тонн еквіваленту CO_2 за цінами від 5 євро за тонну в квітні до 12 євро за тонну в грудні.[7] Ці торги охоплювали не лише "дозволи на викиди", що будуть дійсні у 2005 році, але й майбутні варіанти дозволів на викиди для наступних років.

5. Наслідки та рекомендації для України

Які наслідки матиме Європейська схема торгівлі для країн, що не входять до складу ЄС? Як зазначалось вище, Європейська схема торгівлі передбачає імпорт одиниць зменшення викидів з країн, що не входять до складу ЄС, в рамках механізмів, які базуються на проектах, згідно Кіотського протоколу. Оскільки Європейська схема торгівлі вимагає від усіх країн-членів ЄС зменшувати викиди парникових газів, дозволи на викиди користуватимуться попитом, який суттєво переважатиме пропозицію. На цьому фоні імпорт додаткових одиниць зменшення викидів буде вигідним як для країн, що не входять до складу ЄС, які матимуть платоспроможних покупців своїх сертифікатів на зменшення викидів (отриманих в рамках механізмів, що базуються на проектах, згідно Кіотського протоколу), так і для економіки ЄС, для якої цей імпорт необхідний для утримання витрат Європейської схеми торгівлі на прийнятному рівні. Хоча, в принципі, такий напрямок розвитку торгівлі викидами очікується і в рамках торговельної схеми Кіотського протоколу, Європейська схема торгівлі надає більше впевненості у цьому ринку, що перебуває у стадії розвитку, оскільки рішення про впровадження Європейської схеми було прийнято і воно не має зворотної сили, незалежно від того, набуде Кіотський протокол чинності в кінцевому рахунку, чи ні.

[7] "Carbon Market Europe", January 9-2004 (www.pointcarbon.com); The World Bank (2003): State and Trends of the Carbon Market 2003. Washington DC.

Серед усіх країн, що підписали Кіотський протокол, очікувана потенційна вигода від проектів, що базуються на механізмі Спільного впровадження (СВ), для України буде найбільшою.[8] Отже, Україна могла би увійти до ряду країн, які отримають найбільшу вигоду від Європейської схеми торгівлі. Наприклад, дослідження Української національної стратегії спільного впровадження та торгівлі викидами[9] визначає 13 потенційних проектів СВ із зменшенням викидів загалом приблизно на 30 млн. тонн еквіваленту CO_2. За нинішньої ціни "дозволів на викиди" на рівні трохи вище 10 євро за тонну еквіваленту CO_2 це відповідає доходам у розмірі 300-400 млн. євро.

Незважаючи на такий потенціал, політики поки що мало зробили для використання, чи хоча б забезпечення цих вигод. В результаті, Україна ще навіть не стала учасником ринку сертифікатів на зменшення викидів[10], який знаходиться в стадії розвитку, а правові та технічні умови для організації на своїй території таких проектів згідно оцінок найгірші серед усіх країн з перехідною економікою.[11] Отже, вирішальною передумовою для України використати свій потенціал в рамках Європейської схеми торгівлі є поліпшення всередині країни умов для реалізації проектів СВ. Це вимагає, зокрема, проведення двох наступних заходів:

(1) Якомога швидша **ратифікація Кіотського протоколу**.

Це є передумовою для участі у будь-якій схемі торгівлі викидами, в т.ч. у Європейській схемі торгівлі. Завдання це досить просте, оскільки відповідний закон уже подано на розгляд Верховної Ради України, потрібно лише прийняти його.

---

[8] Fankhauser, S. and L Lavric. The Investment Climate for Climate Investment: Joint Implementation in Transition Countries. EBRD Working Paper No. 77 (2003).

[9] Міністерство охорони навколишнього середовища та природних ресурсів України, Київ 2003 р.

[10] Хоча Кіотський протокол вступить в дію лише з 2008 року (а Європейська схема торгівлі – з 2005 року) декілька фірм та міжнародних і державних організацій розпочали купувати сертифікати у проектів зі зменшення викидів в очікувані появи регулювання. З 2002 до 3 кварталу 2003 року в продаж надійшло понад 90 млн. тонн еквіваленту CO_2, головним чином від проектів в Латинській Америці та Азії (The World Bank: State and Trends of the Carbon Market 2003. Washington DC).

[11] Fankhauser, S. and L Lavric. The Investment Climate for Climate Investment: Joint Implementation in Transition Countries. EBRD Working Paper No. 77 (2003).

(2) **Створення умов для повної участі в проектах СВ.**

Цього буде складніше досягти. Умови, необхідні для забезпечення прозорості та довіри до проектів СВ, визначено в Марракешських угодах від 2001 року. В короткостроковій перспективі потрібно, щоб країни підписали двохсторонні договори з потенційними країнами-партнерами, в яких обидві сторони мають підтвердити дотримання правил Кіотського протоколу. У довгостроковій перспективі Марракешські угоди встановлюють стандарти для інституцій, які повинні оцінювати власні викиди парникових газів в країні та реєструвати, вести облік і моніторинг переміщення сертифікатів на зменшення викидів між країнами. Отже, аби проекти СВ розпочались в Україні, достатньо було би підписати меморандуми про розуміння із зацікавленими країнами ЄС, а також інституціями на зразок Прототипного вуглецевого фонду Світового банку. Однак у довгостроковій перспективі політики повинні зосередити увагу на розбудові необхідних інституцій.

Ф.П., Рецензент Р.Д.

Київ, січень 2004 р.