

ТОРГОВЛЯ КВОТАМИ

Перспективы создания в Украине системы торговли квотами на выбросы парниковых газов

Юлия Огаренко

Образование в Украине эффективного национального углеродного рынка и последующее присоединение его к рынку ЕС позволит достичь целей климатической политики и получить значительные выгоды для экономик обеих сторон.

С экономической точки зрения система торговли квотами на выбросы (СТКВ) является наиболее эффективным механизмом для сокращения выбросов парниковых газов. Однако практическое внедрение этого инструмента является достаточно сложным и требует тщательной подготовки. В рамках имплементации Соглашения об ассоциации с ЕС, Украине необходимо выполнить ряд подготовительных мероприятий для создания национальной СТКВ до ноября 2016 года. Успешное формирование украинского углеродного рынка может принести существенные выгоды как для реализации поставленных задач в борьбе с климатическим изменением, так и для модернизации промышленности.

Почему выгодно торговать квотами на выбросы?

Экономическую целесообразность использования такого инструмента, как торговля выбросами, обосновал Джон Дэйлс еще в 1968 году. Впервые этот инструмент был достаточно успешно использован в США (законодательно закреплён в «Акте о чистом воздухе» в 1977 г.) для снижения выбросов диоксида серы, который является одной из основных причин смога и кислотных дождей. Также была обеспечена значительная экономия затрат по сравнению с издержками, которые были бы необходимы при условии использования командно-административных инструментов.

Экономическая подоплека торговли выбросами состоит в том, что стоимость сокращения выбросов для различных предприятий зачастую отличается. Иными словами, для одного предприятия это будет дешевле, чем для другого. Кроме того, последнее может быть заинтересовано в достижении дополнительных сокращений выбросов с целью получения прибыли от продажи собственных квот другим участникам рынка. Спрос и предложение квот на выбросы определяет цену на рынке, которая, в свою очередь, указывает производителям, что им выгоднее: сокращать собственные выбросы или покупать квоты на рынке. Чем большей является разница между предельными издержками (стоимость сокращения каждой последующей единицы выбросов) для разных компаний, тем более эффективна торговля выбросами.

Сравнивая торговлю выбросами и, скажем, углеродный налог как экономические инструменты достижения определенной экологической цели, к примеру, сокращения выбросов парниковых газов, первый инструмент является более эффективным. То есть позволяет достичь более низкой цены сокращения одной тонны выбросов. В то же время углеродный налог имеет свои преимущества, поскольку не требует создания дополнительных институциональных предпосылок и достаточно прост в администрировании.

Одним из основных преимуществ торговли квотами на выбросы является более эффективное распределение издержек на сокращение выбросов между отдельно взятыми предприятиями, что позволяет существенно снизить общеэкономические затраты на достижение целей климатической политики. Кроме того, торговля выбросами стимулирует развитие энергоэффективных технологий, значительно

повышая на них спрос, а также способствует структурным изменениям в экономике и перераспределению ресурсов в пользу низкоуглеродных секторов.

В теории все выглядит достаточно понятно и просто, но в реальности создать эффективно действующую СТКВ достаточно проблематично, о чем свидетельствует опыт ЕС.

Система торговли квотами на выбросы в ЕС

Директива ЕС по торговле выбросами парниковых газов № 2003/87/ЕС, принятая в 2003 г., определила правила для расчета ограничения общих выбросов для стран-членов ЕС, распределения квот на выбросы, а также мониторинга, отчетности и верификации.

На первом пилотном этапе (с 2005 по 2007 гг.) в СТКВ были включены только выбросы CO₂ от больших объектов. Всего системой было охвачено около 115000 промышленных установок, которые осуществляли около 2190,8 млн т выбросов CO₂. Для того чтобы избежать ценовые шоки для экономик стран-членов ЕС вследствие введения СТКВ, было предусмотрено бесплатное распределение 95% квот для первого периода и 90% для второго. Более того, было разрешено резервирование полученных в первом периоде квот для их использования во втором периоде, что позволило снизить общие затраты на участие в СТКВ. Европейская комиссия оценила, что годовые экономические издержки в рамках системы торговли выбросами были на уровне 2,9-3,7 млрд евро, а это приблизительно вдвое меньше по сравнению с затратами на эквивалентное сокращение выбросов CO₂ в случае отсутствия СТКВ.

Европейская комиссия неоднократно заявляла, что первый этап изначально планировался как учебный, поскольку временные рамки для разработки необходимого национального законодательства и сбора достоверных данных по выбросам для каждой отдельной установки были значительно ограничены. Поэтому не удивительно, что возникли серьезные проблемы с излишком квот на выбросы. Примечательно, что сложности были даже у Германии и Швеции, которые считали, что они располагают достаточно качественными данными.

Анализ фактического уровня выбросов парниковых газов свидетельствует о том, что предложение квот на выбросы значительно превысило спрос на них. По данным Carbon Trade Watch, суммарный избыток квот на выбросы составил 267 млн т CO₂ экв. (4% от общего количества выбросов охваченных СТКВ), что привело к обвалу цены с 33 евро до 0,20 евро за тонну выбросов.



98 млн т CO₂ экв.

Такой объем выбросов, по оценкам NERA Economic Consulting, можно сократить в энергетике и промышленном секторе только за счет рентабельных мероприятий.

Несмотря на то что Европейская комиссия значительно пересмотрела свои рекомендации к разработке национальных планов по распределению квот на выбросы парниковых газов и довольно строго подошла к их утверждению (урезав количество квот на 10% от изначально предложенных) для второго этапа (с 2008 по 2012 гг.) СТКВ, экономический кризис привел к переизбытку квот на выбросы, который, по оценкам Carbon Trade Watch, составил 159,5 МтCO₂ экв. в 2009 г. и 57,4 млн т CO₂ экв. (3,2% от реальных выбросов) в 2010 году.

Для третьего этапа СТКВ ЕС, который стартовал в 2013 г. и продлится до 2020 г., Европейская комиссия также внесла значительные изменения в правила игры на углеродном рынке. В частности, установлено ограничение выбросов на уровне ЕС, а не для отдельных стран-членов ЕС, как было ранее; более 40% квот на выбросы будет продано на аукционе; значительно расширена база секторов и выбросов, охваченных системой. По оценкам Европейской комиссии, в 2013 г. выбросы от предприятий, участвующих в СТКВ, сократились приблизительно на 3%. Тем не менее, и в ходе третьего этапа действия СТКВ ЕС не застрахован от излишка квот на рынке в связи с экономическим спадом.

Следует отметить, что Европейская комиссия постоянно пересматривает правила работы СТКВ, пытаясь устранить все обнаруженные недостатки и сделать систему менее чувствительной к внешним экономическим шокам. На данный момент обсуждаются планы структурного реформирования СТКВ на период после 2021 года.

Планы Украины по созданию национального углеродного рынка

Подписав Соглашение об ассоциации с ЕС в июне 2014 г. и ратифицировав его в сентябре того же года, Украина взяла на себя обязательство имплементировать целый ряд экологических директив Евросоюза, в том числе и Директиву № 2003/87/ЕС, устанавливающую систему торговли квотами на выбросы парниковых газов в пределах ЕС.

Согласно Дополнению XXX к Соглашению об ассоциации между Украиной и ЕС, основные положения Директивы № 2003/87/ЕС должны быть имплементированы Украиной в течение 2 лет после вступления в силу соглашения. Учитывая, что временное применение соглашения (до его ратификации всеми государствами-членами ЕС) для Украины началось с 1 ноября 2014 г., работу по реализации Директивы необходимо успеть провести до 1 ноября 2016 года.

В первую очередь предусматривается принятие национального законодательства и определение уполномоченного органа (или органов), создание системы определения соответствующих промышленных установок и парниковых газов, которые должны быть охвачены СТКВ, и разработка национального плана распределения квот между заводами/установками. Последующими шагами является введение разрешительной системы на выбросы парниковых газов и на квоты, которые будут продаваться на национальном уровне между заводами/промышленными комплексами в Украине и, не менее важно, создание систем мониторинга, отчетности, верификации и контроля над выполнением законодательства, а также процедуры консультаций с общественностью.

В плане мероприятий по имплементации Соглашения об ассоциации с ЕС (утвержденным Кабмином 17 сентября 2014 г.) предусмотрена разработка и представление необходимого законодательства на рассмотрение Кабмином до августа 2016 года. К сожалению, ни одного из перечисленных выше пунктов Украина еще не выполнила. На данный момент осуществляется разработка концептуального документа по вопросам внедрения и функционирования СТКВ с помощью нескольких проектов технической помощи. Также правительство планирует создать межведомственную комиссию по вопросам СТКВ до конца 2015 г., но до пилотного запуска СТКВ еще достаточно далеко.

Преимущества связывания украинской СТКВ с СТКВ Евросоюза

Следует отметить, что одним из наиболее существенных недостатков национальной СТКВ будет ее достаточно низкая ликвидность в связи со значительной степенью монополизации энергетического сектора и ограниченного количества больших промышленных предприятий. Кроме того, закрытая система торговли выбросами не будет достаточно привлекательной для ее потенциальных участников, поскольку разница в предельных издержках на сокращения выбросов для различных предприятий в Украине будет незначительной. Именно поэтому Украина весьма заинтересована присоединить национальную систему к СТКВ Евросоюза.

Как известно, чем больше рынок, тем дешевле товар, в данном случае – квоты на выбросы парниковых газов. Соответственно, от присоединения украинской СТКВ к СТКВ Евросоюза выиграют обе стороны. Игроки на углеродном рынке ЕС смогут купить квоты на сокращения выбросов по более низкой цене. В свою очередь, украинские компании смогут получить более выгодную цену за сокращение выбросов и, таким образом, привлечь значительные средства для модернизации своих производственных мощностей.

Торговля выбросами между странами различного уровня экономического развития позволяет достичь большей экономии затрат (50-70%), чем при торговле равноценными в экономическом плане государствами.

Эксперты DIW Econ отмечают, что торговля выбросами между странами различного уровня экономического развития позволяет достичь большей экономии затрат (50-70%), чем при торговле с равноценными в экономическом плане государствами. Следует отметить, что во многих странах-членах ЕС уже значительно исчерпаны относительно дешевые возможности для сокращения выбросов, в то время как в Украине еще много «низко висящих фруктов», то есть достаточно дешевых опций для проведения мер по снижению выбросов. Так, по оценкам NERA Economic Consulting, в энергетике и промышленном секторе можно сократить выбросы парниковых газов на 98 млн т CO₂ экв. только за счет рентабельных мероприятий без получения каких-либо дополнительных стимулов от государства.

Дополнительными преимуществами связывания систем торговли выбросами Украины и ЕС являются: повышение ликвидности рынка, снижение его волатильности, а также создание одинаковых условий по ограничению выбросов парниковых газов для компаний из всех стран, охваченных системой торговли выбросами.

Тем не менее, прежде чем строить перспективы получения выгод от связывания с СТКВ Евросоюза, Украине необходимо создать реально действующую внутреннюю систему торговли выбросами и выполнить достаточно жесткие требования ЕС. В первую очередь возникнет вопрос о надежности украинской системы мониторинга, отчетности и верификации (которая должна соответствовать требованиям Евросоюза), а также об установлении довольно жесткого ограничения выбросов для внутреннего рынка, чтобы избежать чрезмерного «перетока» украинских квот на выбросы на рынок ЕС и, соответственно, обвала цен.



Юлия Огаренко
Эксперт по энергетической и
климатической политике