



Клімат майбутнього без загрози для життя!

Робоча Група неурядових екологічних організацій України
з питань зміни клімату: www.climategroup.org.ua
тел: (044) 238-62-60 тел./факс: (044) 238-62-59
01032, м.Київ, а/с 306

№ 29-15

19.11.2015

В.О. Міністра охорони навколишнього
природного середовища
Пану Сергію Курикіну
Київ, вул. Урицького 35

Коментар до Концепції впровадження в Україні системи торгівлі дозвільними одиницями на викиди парникових газів відповідно до Директиви 2003/87/ЄС
Шановний Сергію Івановичу,

Робоча група зі зміни клімату у складі 24 неурядових організацій з різних регіонів України розглянула Проект Концепції впровадження системи торгівлі дозвільними одиницями на викиди парникових газів відповідно до Директиви 2003/87/ЄС (надалі Концепція) та пропонує до розгляду свої коментарі.

Загальні коментарі

Економічне обґрунтування запровадження СТВ в Україні

Головним завданням СТВ є зменшення суспільних витрат на скорочення викидів парникових газів (ПГ) шляхом запровадження ринкових механізмів. Наразі, лише запровадження системи торгівлі викидами (СТВ) оцінюється в 8,5-10,5 млн доларів США на додачу до раніше витрачених коштів міжнародної допомоги. Частина цих коштів Україна планує отримати як технічна допомога від інших країн ЄС, але свої кошти також доведеться вкладати і потім підтримувати систему.

Задля забезпечення прозорості та економічного обґрунтування запровадження СТВ,
ПРОПОНУЄМО:

- надати аналіз витрат та очікуваних результатів для визначення чи виправдане запровадження СТВ як інструменту скорочення викидів ПГ з перерахуванням ціни на 1 тону скорочення для держави та економіки країни в цілому;
- надати детальну інформацію який обсяг коштів необхідно виділяти з державного бюджету з 2016 року і надалі;
- надати посилання на дослідження або виконати оцінку впливу запровадження СТВ на розвиток різних секторів економіки, включаючи зміну вартості електроенергії та тепла для населення та підприємств.
- розглянути пропозицію міжнародних експертів спочатку започаткувати фазу ретельного збору, вимірювання та перевірки даних по викидах ПГ (MRV) із збільшенням існуючого податку на викиди парникових газів, а вже в подальшому, коли Україна повернеться до стабільного розвитку економіки, перейти до СТВ.

Нереалістичні терміни та відсутність довгострокового бачення плану дій запровадження системи торгівлі викидами в Концепції:

Наразі в Концепції запропоновано запровадження СТВ з 2017 року. Переважна більшість українських та міжнародних експертів вважають ці терміни нереалістичними.

Згідно Угоди про Асоціацію з ЄС Україна має запровадити норми другої фази системи торгівлі викидами, а в ЄС з 2013 року діє третя фаза зі зміненими правилами (наприклад, на рівні держав

вже немає розподілу дозвільних одиниць на викиди, що пропонується в Концепції). Відповідно, не зрозуміло чи після 2020 року СТВ в Україні буде працювати за правилами другої фази чи перейде на третю.

Українська СТВ повністю покладається на лікування з європейською СТВ

В Концепції в меті та в інших розділах передбачено лікування¹ української СТВ з європейською. Тим не менш, є низка ризиків чи це відбудеться і низка критеріїв на шляху до лікування. Ми наводимо декілька можливих ризиків:

- Українські неякісні проекти СВ дискредитували державу у галузі використання ринкових механізмів скорочення викидів ПГ і стали одним з чинників обвалу цін в ЄСТВ, тому лікування буде можливе лише якщо для українських підприємств 1) будуть діяти жорсткі критерії і обмеження на викиди, як і в ЄСТВ; та 2) працюватиме надійна та достовірна система MRV за стандартами ЄС. Незважаючи на низку фактів правопорушень по проектах СВ, в Україні не запроваджено розслідувань та притягнення до відповідальності правопорушників щодо діяльності по проектах СВ.
- В документі про очікуваний національний внесок ЄС до 2030 року не йдеться про виконання цілі шляхом лікування з іншими системами торгівлі.
- В Україні дуже слабка міжнародна ціль по викидах на 2030 рік². Для того, щоб СТВ насправді працювала, ціль всередині СТВ має бути набагато амбітнішою ніж ОННВ (INDC) і призводити до реальних скорочень. Наразі в концепції ціль взагалі відсутня, а обґрунтування амбітної цілі в ТСВ за відсутності справжніх міжнародних зобов'язань може бути проблематичним.

ПРОПОНУЄМО: Провести обговорення з ЄС щодо критеріїв і можливостей по лікуванню СТВ в майбутньому, щоб реально оцінювати вірогідність такого лікування.

Доступ до інформації

ПРОПОНУЄМО додати чіткий перелік інформації, яка буде відкритою чи закритою для громадськості, або положення, що українська СТВ відповідатиме нормам європейських положень по відкритості та доступу до інформації.

Детальні коментарі по тексту:

1. В Розділі 1.1 підставами для запровадження системи торгівлі викидами (СТВ) вказано перелік зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію з ЄС.
ПРОПОНУЄМО допрацювати цей розділ з посиланням на додаток чи окреме дослідження, в якому надано макроекономічні моделі наслідків запровадження СТВ.
2. В розділі 3 **ПРОПОНУЄМО** метою запровадження системи торгівлі викидами вказати необхідність скорочення викидів у відсотках від рівня 2005 (базовий рік за Директивою 2003/87/ЄС). Наприклад, в Директиві 2003/87/ЄС метою вказано скорочення викидів на 15% від рівня 2005 року, що можна взяти за основу української СТВ, але з іншими строками реалізації.
Метою запровадження СТВ не може бути лише подальше лікування з Європейською СТВ. Інакше відмова ЄС від лікування або можливі подальші плани щодо лікування з іншими СТВ ставлять під питання ефективність і самостійність української СТВ.

¹ Принагідно рекомендуємо вживати український термін «пов'язування» чи якийсь інший.

² Задекларовані Україною на міжнародному рівні зобов'язання -24% до 2020 року та -40% до 2030 року не передбачають ані скорочення викидів, ані їх стабілізацію на поточному рівні, тому що в 2012 році викиди становили -58% від рівня 1990 року. Відсутність встановленого на державному рівні обмеження щодо зростання викидів парникових газів дискримінує ідею запровадження системи торгівлі задля скорочення викидів парникових газів та боротьби зі змінами клімату.

3. В Розділі 3 терміном запровадження СТВ вказано 2017 рік. Низка українських та західних експертів наголошує, що нереалістично побудувати належну систему у такі терміни. Лише підготовка необхідних нормативних актів та акредитація верифікаторів займе декілька років, а подавати звіти треба буде вже на початку 2018 р.
ПРОПОНУЄМО: Розглянути варіант моніторингу 1-2 роки, комбінованого зі збільшеним вуглецевим податком, з подальшим законодавчо запланованим переходом до СТВ (напр. як це пропонує проект EBRD PETER). Це дозволить покроково запровадити систему, з чіткою послідовністю дій, яка буде зрозуміла бізнесу. Без працюючого МРВ система не матиме сенсу, оскільки не буде підтвердження заявленого підприємствами рівня викидів. Крім того, для розподілу дозвільних одиниць важливо знати, які зараз реальні викиди. Це потрібно як для розподілу за історичним принципом, так і для встановлення реалістичних питомих показників (benchmarking).
4. В Розділі 3 пропонується надавати спеціальні дозволи на викиди парникових газів.
ПРОПОНУЄМО об'єднати систему інтегрованих дозволів на викиди (згідно директиви 2010/75/EU) та дозволів на викиди ПГ – це має бути єдиний дозвіл, що видається підприємству.
5. В Розділі 3 пропонується не застосовувати штрафних санкцій до установок у разі перевищення викидів ПГ обсягу наданих дозволів на викиди ПГ за пілотний період до 2020 року.
ПРОПОНУЄМО змінити це положення оскільки компанії не матимуть стимулів витратити гроші на моніторинг, верифікацію, придбання дозвільних одиниць на аукціоні чи на ринку. Без запровадження санкцій перша фаза СТВ жодне з завдань не буде досягнуто – ні в сфері скорочення викидів, ні в сфері збільшення інвестицій в енергозбереження, ні в сфері переговорів з ЄС про об'єднання систем, ні щодо випробування самої системи. Держава витратить час та кошти на запровадження системи, ефективність якої буде дорівнювати нулю.
6. В Розділі 4.2.1 пропонується створити Єдиний державний реєстр установок, функціонування яких спричиняє значний вплив на довкілля, здоров'я та безпеку населення.
ПРОПОНУЄМО: так як СТВ стосується лише викидів парникових газів, тому і перелік установок має формуватися лише за обсягом викидів парникових газів.
7. В Розділі 4.2.2 внести наступну правку: формуванні переліку та реєстрації установок, що розміщені (функціонують) на території України та функціонування яких призводить до викидів парникових газів вище порогового значення та включені до системи УСТВ.
8. В Розділі 4.2.2. щодо перевірки планів моніторингу: «валідацію» планів моніторингу можна делегувати незалежним організаціям, оскільки розгляд та затвердження планів моніторингу усіх підприємств протягом короткого часу може бути непосильною задачею для Адміністратора. З іншого боку, якщо Адміністратор буде у змозі впоратися з планами моніторингу усіх підприємств, то, можливо, немає необхідності у залученні верифікаторів для перевірки річних звітів. Можливо, можна використовувати існуючі контролюючі органи (такі як екологічна інспекція) для контролю обсягів викидів ПГ (як це робиться для інших забруднювачів). Використання верифікаторів буде фінансовим тягарем для

підприємств, а якість їх перевірки може бути сумнівною (як це показав досвід з проектами спільного впровадження).

9. В Розділі 4.3. пропонується надати допомогу у підготовці планів моніторингу для установок, потенційні викиди яких можуть перевищити 100 тис. тон CO₂- еквіваленту на рік, групами європейських та українських фахівців.
ПРОПОНУЄМО сфокусуватися більше на середніх та малих підприємствах, тому що великі підприємства як раз матимуть більше можливостей у підготовці планів, ніж малі, бо вони мають відповідні відділи екології та кваліфікований персонал. А от малим установкам буде важче.
10. Розділ 4.5 запроваджує новий термін «проектних одиниць».
ПРОПОНУЄМО: надати визначення про які проектні одиниці йде мова. Якщо це проекти поза підприємствами, що генерують скорочення викидів, то РГ НУО ПЗК не рекомендує дозволяти використання проектних одиниць з самого початку. По-перше, адміністрування проектів – це окрема нелегка задача, яка буде відволікати від адміністрування СТВ. По-друге, досвід з проектами СВ показав низьку якість проектних одиниць, отже їх використання знизить ефективність системи. По-третє, ЄС наразі лімітував використання одиниць від більшості країн, тому в майбутньому рекомендуємо орієнтуватися на ті самі правила, що діють в ЄС.
11. В Розділі 5 пропонується дозволити частину резерву продавати на аукціонах. Пропонуємо змінити *частину резерву на невикористану частину резерву*.
12. В Розділі 4.6 є посилання на механізм самозапозичення. ПРОПОНУЄМО внести правки про можливість самозапозичення лише в межах однієї фази СТВ.
13. В Розділі 5 має йтися про очікувані результати, а йдеться лише про ризики і вади.
ПРОПОНУЄМО: допрацювати текст розділу і внести інформацію про вимірювані конкретні очікувані результати.
ПРОПОНУЄМО: Базові критерії готовності для приєднання з Європейською СТВ та строки обговорити на двосторонній зустрічі з ЄС.
14. В Розділі в пункті 2 пропонується державне забезпечення фінансування органу управління СТВ. ПРОПОНУЄМО додати текст: *з подальшим переходом на самофінансування за рахунок часткового використання надходжень від аукціонного продажу одиниць*.
15. Розділ 6, таблиця 1.
ПРОПОНУЄМО: Розробити більш детальний бюджет з оцінкою вартості по кожному пункту і деталями, тому що на перший погляд суми виглядають надто завищеними. Не зрозуміло чому бюджет подано в доларах США, а не в національній валюті.

З повагою,

Марія Сторчило, Заступник Голови РГ НУО ПЗК