

ПОЗИЦІЯ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ТОРГІВЛІ КВОТАМИ НА ВИКИДИ ПАРНИКОВИХ ГАЗІВ В УКРАЇНІ

Відповідно до Плану роботи Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України на 2025 рік,¹ серед пріоритетних заходів передбачається розроблення та подання Кабінету Міністрів проекту Закону України «Про засади функціонування системи торгівлі квотами на викиди парникових газів», що відповідає умовам, передбаченим Угодою про асоціацію з ЄС та, як євроінтеграційне зобов'язання нашої держави, корелює з вимогами Директиви 2003/87/ЄС Про встановлення системи торгівлі квотами на викиди парникових газів у межах Євросоюзу.² Окрім цього, впровадження системи торгівлі квотами на викиди (далі – СТВ) вбачається як важливий крок у досягненні кліматичних цілей України, зокрема – кліматичної нейтральності до 2050 року, як це передбачено Законом України «Про основні засади державної кліматичної політики».³

Однак ефективність та успіх впровадження системи торгівлі квотами на викиди (СТВ) в Україні залежатимуть від врахування низки ключових викликів та ризиків. В процесі запровадження національної СТВ в Україні, ми закликаємо врахувати наступні аспекти під час розробки та імплементації:

- **Забезпечення пріоритету екологічної ефективності над економічною доцільністю**

1.1. Сукупний ліміт повинен забезпечувати реальне скорочення викидів, а не створювати формальний механізм.

Аби забезпечити ефект реального скорочення викидів вуглецю та інших парникових газів, охоплених СТВ, необхідно впроваджувати ефективні механізми обмеження та поступового зменшення дозволених обсягів викидів. Першим і найважливішим кроком має стати **встановлення амбітного сукупного ліміту на викиди, а також річного коефіцієнту його зниження.**

¹ План роботи Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України на 2025 рік. *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України*. URL: <https://mepr.gov.ua/diyalnist/plany/plan-roboty-ministerstva-zahystu-dovkillya-ta-prirodnyh-resursiv-ukrayiny-na-2025-rik/>

² Директива Європейського парламенту і Ради 2003/87/ЄС від 13 жовтня 2003 року “Про встановлення системи торгівлі квотами на викиди парникових газів у межах Союзу та внесення змін до Директиви Ради 96/61/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_012-03#Text

³ Закон України “Про основні засади державної кліматичної політики” від 08.01.2025 р. № 3991-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3991-20#Text>

Цей ліміт (так званий “cap”) має стати наріжним каменем системи, обмежуючи максимально допустиму річну кількість викидів для всіх учасників ринку. Сукупний ліміт повинен бути встановлений на основі актуальних даних про викиди ПГ, відповідати національним кліматичним цілям та забезпечувати стабільне і суттєве скорочення викидів у середньо- та довгостроковій перспективі. При цьому, неприйнятним є використання застарілих довоєнних даних про обсяги викидів як бази для визначення сукупного ліміту, оскільки це може призвести до суттєвого завищення доступних квот. Екологічна спільнота вітає намір уряду України базувати визначення сукупного ліміту на основі даних системи моніторингу, звітності та верифікації (МЗВ), які будуть зібрані протягом перших двох-трьох років після відновлення обов’язкового звітування, тобто починаючи з січня 2025 року, адже такий підхід дозволить забезпечити реалістичність та відповідність ліміту викидів поточному рівню економічної активності та фактичним обсягам викидів.

Разом із тим, будь-які рішення щодо встановлення або коригування ліміту мають виходити з пріоритету екологічної мети – досягнення вуглецевої нейтральності, а не з короткострокових економічних інтересів окремих секторів. Окрім цього, траєкторія зниження сукупного ліміту має бути прямо узгоджена з цільовими орієнтирами, визначеними в НВВ України (НВВ 3.0), із закріпленням обов’язкового щорічного скорочення. Зменшення кількості доступних квот повинно стати основним інструментом стимулювання підприємств до модернізації, підвищення енергоефективності та переходу на низьковуглецеві технології.

Отже, амбітне та обґрунтоване встановлення сукупного ліміту на викиди є однією з ключових передумов ефективного функціонування системи торгівлі квотами на викиди в Україні. Саме від рівня жорсткості цього ліміту залежатиме, чи стане СТВ реальним інструментом досягнення кліматичних цілей і стимулювання декарбонізації, чи ризикуватиме перетворитися на формальний механізм без суттєвого впливу на обсяги викидів. Забезпечення екологічно обґрунтованого та поступово скорочуваного ліміту має залишатися пріоритетом при подальшому розвитку української СТВ.

1.2. Важливо уникнути надмірного надання безкоштовних квот, адже це може нівелювати стимули для декарбонізації. Розподілення частини квот через аукціони має розпочатися якомога скоріше – з першої основної фази впровадження СТВ.

Питання можливості надання та обсяг безкоштовних квот є одним із найбільш критичних, адже вони впливають на баланс між стимулюванням бізнесу до декарбонізації та забезпеченням його конкурентоспроможності, а також визначають ефективність СТВ у досягненні кліматичних цілей. **Виділення надмірних обсягів безкоштовних квот призводить до додаткових прибутків компаній, які їх отримують, і не веде до зниження викидів. Тому важливо вже на початковому етапі функціонування СТВ запровадити метод бенчмаркінгу як основу для розподілу**

безкоштовних квот, а бенчмарки встановлювати на основі рівня викидів найбільш ефективних підприємств у секторі. Такий підхід дозволить уникнути помилок, допущених на ранніх етапах функціонування СТВ в ЄС, коли використання методу “grandfathering” призвело до додаткових прибутків компаній та не стимулювало їх до зниження викидів. Бенчмаркінг, натомість, забезпечує справедливість розподілу та створює чіткі сигнали для підприємств щодо необхідності підвищення ефективності та декарбонізації, а отже – гарантує більшу екологічну результативність системи.

У цьому контексті важливо передбачити **продаж квот через аукціони вже на першому етапі впровадження СТВ**. Аукціонна модель забезпечує декілька ключових переваг. По-перше, вона дозволяє уникнути ризиків, пов’язаних із непрозорим або дискреційним розподілом безкоштовних квот, який може призвести до закріплення неефективних технологій. По-друге, завдяки конкурентному механізму аукціону формується ринкова ціна на викиди, що відповідатиме вартості скорочення викидів та відповідно створюватиме чіткий економічний стимул для скорочення останніх через інвестування в підвищення ефективності процесів виробництва та нові низьковуглецеві технологічні альтернативи. Окрім цього, аукціони створюють стабільне джерело доходів для держави: ці кошти можуть і мають бути спрямовані на фінансування заходів із декарбонізації економіки, включно із модернізацією промисловості, енергоефективністю тощо. **Загалом, запровадження повноцінного аукціонного механізму від самого початку функціонування СТВ є запорукою її ефективності, прозорості та відповідності цілям кліматичної політики.**

1.3. Необхідно забезпечити поступове підвищення ціни на викиди та впровадження механізмів цінової стабілізації.

Важливо також приділити достатньо уваги питанню **економічно виваженого та поступового зростання ринкової ціни на викиди**. Сама ціна формується ринком у результаті балансу попиту і пропозиції – і її стабільне зростання можливе лише за умов амбітного сукупного ліміту на викиди та обмеження обсягів безкоштовного розподілу. Таке поступове, але стабільне та передбачуване збільшення ціни на квоти має дозволити підприємствам адаптуватися та інвестувати в чистіші технології, не зазнавши занадто раптових економічних потрясінь. Для запобігання обвалу цін, спричиненого зовнішніми факторами (наприклад, зниження обсягів промислового виробництва у зв’язку з економічною кризою) мають бути передбачені **механізми цінової стабілізації**. Це можуть бути або механізми, що базуються на ціні (price-based instruments), або такі, що активуються при надмірній чи навпаки недостатній кількості квот в обігу (quantity-based instruments). Прикладом першого є встановлення межі максимально допустимої найнижчої ціни для забезпечення мінімального незнижуваного цінового порогу, як і встановлення ліміту максимальної ціни як способу запобігти ціновим шокам, тобто коли ціна піднімається вище прийнятного рівня з економічної та соціальної точок зору. Встановлення такого “цінового коридору” має допомогти компаніям вести більш передбачуване планування витрат на придбання квот та захистити як споживачів, так і

бізнес від надмірно високої вартості квот. Другий важливий підхід – це **резерв стабільності ринку**. Створення такого резерву в Україні – за аналогом європейського – є важливим для стабілізації цін на квоти, адже забезпечує можливість автоматично коригувати пропозиції квот, якщо їх кількість падає нижче чи зростає понад встановлені межі.

Отже, важливо одразу визначитися з механізмом цінової стабілізації та забезпечити його готовність до запуску разом із першими аукціонами, щоб уникнути ризиків цінової нестабільності та зробити систему більш передбачуваною для учасників ринку.

1.4. Доходи від СТВ повинні спрямовуватися виключно на фінансування кліматичних заходів та реалізацію соціальних програм, спрямованих на підтримку тих, хто може найбільше постраждати від переходу до низьковуглецевої економіки.

Доходи, отримані від продажу квот на аукціонах в рамках СТВ, мають бути спрямовані на підтримку кліматичних проєктів, що приносять користь не лише окремим підприємствам, але й суспільству в цілому.

Основний акцент повинен бути зроблений на впровадження новітніх технологій у промисловості, розвиток відновлюваної енергетики, підвищення енергоефективності та реалізацію соціальних програм для підтримки працівників та громад, які мають обмежені ресурси для адаптації до змін, спричинених декарбонізацією економіки. Окрему частину цих доходів доцільно спрямовувати також на підтримку декарбонізації промисловості, але із чітко визначеними цільовими критеріями, прив'язаними до реального скорочення викидів та технологічної модернізації. Такий підхід повинен сприяти справедливому переходу, забезпечуючи максимальну користь для довкілля та суспільства. Окрім цього, має бути впроваджено прозорий механізм розподілу аукціонних доходів від СТВ, з чітко визначеними критеріями та напрямками фінансування, щоб уникнути нецільового або непрозорого використання акумульованих коштів.

Для забезпечення цільового та ефективного використання надходжень від СТВ, доцільно створити спеціальні фінансові інструменти за прикладом ЄС – зокрема, варто розглянути запровадження національного кліматичного інноваційного фонду, спрямованого на підтримку технологічної модернізації та декарбонізації промисловості, та фонду справедливого переходу, який би надавав фінансову підтримку найбільш вразливим громадам та працівникам. Також варто оцінити доцільність використання вже створеного Фонду декарбонізації та енергоефективної трансформації в Україні як одного з потенційних інструментів розподілу частини доходів від СТВ, за умови забезпечення належної прозорості, підзвітності та кліматичної спрямованості витрат.

- Питання інституційної спроможності та моніторингу викидів

2.1. Необхідно створити незалежний регуляторний орган для управління та контролю за функціонуванням майбутньої СТВ, що відповідатиме європейським стандартам прозорості та підзвітності.

Регуляторний нагляд за впровадженням та дотриманням правил національної СТВ повинен здійснюватися достатньо спроможним органом, аби забезпечити прозорість, підзвітність та відповідність євроінтеграційним вимогам. Отже, доцільним є **створення окремого органу для регуляторного нагляду за впровадженням та функціонуванням національної СТВ.** Такий орган має відповідати європейським вимогам незалежності, прозорості, компетентності та підзвітності, аби забезпечити довіру до системи як з боку громадськості та бізнесу, так і міжнародних партнерів. Досвід роботи існуючих комісій, як-от Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП) чи Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР), може стати основою для формування цього органу, враховуючи їхню спеціалізацію на регулюванні складних економічних систем та політичну незалежність від міністерств. **Відтак, рекомендуємо створити окремий незалежний регуляторний орган, що відповідатиме європейським стандартам прозорості, компетентності та підзвітності. Таким органом в Україні може стати національна комісія з регулювання ринку викидів парникових газів.**

2.2. Важливо забезпечити належне функціонування системи моніторингу, звітності та верифікації (МЗВ), що є передумовою для встановлення коректного ліміту на викиди та ефективної роботи СТВ.

У цьому контексті вкрай важливо забезпечити належне функціонування системи МЗВ – як технічно, так і інституційно. Водночас постає питання щодо того, який період часу є оптимальним для обов'язкової дії норм щодо моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів до початку запуску СТВ в пілотній фазі. Оскільки наразі обов'язковість дій Закону України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації парникових газів»⁴ для підконтрольних територій відновлено, треба визначитися з періодом часу (до моменту запуску піотної СТВ), коли діятимуть норми закону про МЗВ після відновлення їх обов'язковості для підприємств-забруднювачів. Вважаємо, що такий період **має становити не більше трьох років, адже затягування може призвести до втрати часу для скорочення викидів.**

Отже, запуск СТВ має передбачати поетапну інтеграцію, передусім у частині технічної та інституційної готовності системи МЗВ. Така поетапність повинна враховувати як часову логіку (період підготовки, пілотна фаза, повноцінне

⁴ Закон України “Про засади моніторингу, звітності та верифікації парникових газів” від 12.12.2019 р. № 377-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#Text>

впровадження), так і поступове охоплення секторів економіки. Це повинно забезпечити як вищу якість даних про викиди, так і мінімізувати технічні ризики запуску СТВ. Водночас затягування із запуском СТВ може призвести до втрати часу, необхідного для реального скорочення викидів, що є критичним у контексті досягнення кліматичних цілей.

- **Уникнення ризиків спотворення ринкових сигналів СТВ допоміжними механізмами підтримки**

3.1. Україна все ще значною мірою залежить від викопного палива, що ускладнює швидку декарбонізацію найбільш енергоємних секторів економіки. Оскільки СТВ впливатиме на економічні процеси в державі, необхідно забезпечити ефективні інструменти регулювання цього впливу.

Оскільки саме важка промисловість, як і енергетика, є одним із найбільших джерел викидів парникових газів, цей сектор може зіткнутися зі значними витратами в рамках СТВ у першу чергу. **Забезпечення справедливого переходу для галузей важкої промисловості вимагатиме ретельного планування, щоб уникнути ситуації, коли додаткові механізми підтримки (такі як субсидії або перехідні фонди) спотворюють ринкові стимули до скорочення викидів, створюючи умови для підтримки забруднювачів замість стимулювання декарбонізації і, тим самим, знижуючи ефективність СТВ.** Важливо, щоб підтримка цих галузей була чітко спрямована на досягнення кліматичних цілей, а не на збереження статус-кво. Саме тому:

- **субсидії та безкоштовні квоти мають бути тимчасовими і надаватися лише під умову, що підприємства здійснюватимуть конкретні заходи зі зменшення викидів, як-то модернізація виробничих процесів, зменшення енергоємності або впровадження відновлюваних джерел енергії;**
- **важливо, щоб підтримка галузей не створювала ситуації, коли найбільші забруднювачі отримують непропорційно більші вигоди, ніж ті, хто вже інвестував у «зелені» технології; це варто забезпечити через прозорі критерії розподілу коштів і субсидій;**
- **підтримка повинна спрямовуватися насамперед тим підприємствам, які готові впроваджувати інноваційні рішення (наприклад, технології з використанням зеленого водню в сталеливарній промисловості чи використання замість клінкеру з високим вуглецевим слідом альтернативних матеріалів у цементній промисловості).**

Ефективність системи торгівлі викидами залежить від її здатності стимулювати реальні зміни у виробничих процесах. Непродумані механізми субсидій чи надмірна підтримка певних галузей можуть призвести до нівелювання стимулів, що створює СТВ, та відповідно до затримки реальної декарбонізації економіки. Тому всі механізми

підтримки мають бути прозорими, орієнтованими на скорочення викидів і сприяти досягненню кліматичної нейтральності.

3.2. Високі ціни на викиди вуглецю можуть призвести до збільшення витрат для споживачів, якщо не будуть передбачені механізми пом'якшення для вразливих груп.

Хоча зростання цін на вуглецевосмну енергію внаслідок впровадження СТВ є необхідним і передбачуваним економічним сигналом, який стимулює скорочення викидів та перехід до чистої енергії, у короткостроковій перспективі це може призвести до зростання витрат для кінцевих споживачів. З одного боку, саме такий механізм дії СТВ і забезпечує її ефективність, проте з іншого важливо передбачити тимчасові компенсаторні механізми, зокрема: адресну соціальну підтримку вразливих категорій споживачів (наприклад, через енергетичні субсидії), що фінансуватиметься з доходів від аукціонів СТВ; надання обмеженої кількості безкоштовних квот у перехідний період для енергоємних підприємств, щоб уникнути різкого стрибка витрат та сприяти поступовій адаптації, за умови виконання критеріїв декарбонізації. Крім того, паралельні інвестиції у розвиток відновлюваних джерел енергії мають стати пріоритетом для забезпечення довгострокового зниження цін на електроенергію та підвищення енергетичної безпеки.

Висновок

Впровадження СТВ вважається важливим кроком до євроінтеграції та досягнення кліматичних цілей України, зокрема – досягнення кліматичної нейтральності до 2050 року, як це передбачено Законом України «Про основні засади державної кліматичної політики». Однак без належного врахування регуляторних, економічних та соціальних викликів ця система може не виконати своєї функції – зменшення викидів двоокису вуглецю та інших парникових газів.

Ми закликаємо ухвалювати рішення з урахуванням перерахованих вище ключових аспектів для створення дієвої та ефективної системи торгівлі викидами в Україні.

Окрім цього, ми наголошуємо на важливості забезпечення відкритості та прозорості даних, пов'язаних із функціонуванням СТВ, щоб громадськість та експерти могли здійснювати незалежний моніторинг впливу системи на скорочення викидів.

Громадські організації, які підписались під цією позицією:

ГО “Агентство економічного розвитку”

ГО “Агентство сприяння сталому розвитку Карпатського регіону “ФОРЗА”

ГО “Асоціація велосипедистів Києва”

ГО “Бюро екологічних розслідувань”

ГО "Голос Природи"
ГО "Громадянська мережа "ОПОРА"
ГО "Дитяча екологічна асоціація – Зелена країна"
ГО "Дитячий незалежний екологічний центр
"Романтик"
ГО "Еко Місто Чернігів"
ГО "Еко клуб"
ГО "Екологічний клуб "Еремурус"
ГО "Екологічно-гуманітарне об'єднання "ЗеленийСвіт"
ГО "Екопарк Осокорки"
ГО "Екосенс"
ГО "Екосфера"
ГО "Експертно-дорадчий центр "Правова аналітика"
ГО "Єдина Планета"
ГО "Лісові ініціативи і суспільство"
ГО "Мережа екостанцій України"
ГО "Молодіжна кліматична ініціатива "Розвій"
ГО "Нуль відходів Львів"
ГО "Плато"
ГО "Суспільний проект "Еколтава"
ГО "Стоїмо Разом"
ГО "Суспільство Зіровейст"
ГО "Українська екологічна асоціація "Зелений Світ"
ГО "Українська природоохоронна група"
ГО "Український екологічний клуб "Зелена Хвиля"
ГО "Флора"
ГО "Хмельницький енергетичний кластер"
ГО "Центр екологічних ініціатив "Екодія"
ГО "Центр міжнародного співробітництва і впровадження проєктів"
ГО "Чорноморський жіночий клуб"
ГС "Всесвітній фонд природи Україна" (WWF-Україна)
Львівська міська громадська організація "Екотерра"
МБО "Екологія - Право - Людина"
Молодіжна громадсько-екологічна організація "Наш дім – Манява"
Національний екологічний центр України
Українське товариство охорони природи
Харківська міська громадська організація
"ЕкоПраво-Харків"