



КОМИССИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВ

Брюссель, 13.11.2006  
COM(2006)676 final

**СООБЩЕНИЕ КОМИССИИ СОВЕТУ, ЕВРОПЕЙСКОМУ ПАРЛАМЕНТУ,  
ЕВРОПЕЙСКОМУ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ И СОЦИАЛЬНОМУ КОМИТЕТУ И  
КОМИТЕТУ РЕГИОНОВ**

Создание глобального углеродного рынка -  
Доклад, подготовленный в соответствии со Статьей 30 Директивы 2003/87/ЕС

## 1. ВВЕДЕНИЕ

Директива 2003/87/ЕС Европейского Парламента и Совета от 13 октября 2003 г., учредившая систему торговли квотами на выбросы парниковых газов в пределах Сообщества и вносящая поправки в Директиву Совета 96/61/ЕС<sup>1</sup> (в дальнейшем упоминаемая как "Директива") вступила в силу 25 октября 2003 г. 1 января 2005 г. Европейская система торговли выбросами (ЕСТВ) начала действовать. Цель системы состоит в стимулировании сокращения выбросов парниковых газов рентабельным и экономически выгодным способом. Комиссия полностью подтверждает точку зрения Совета<sup>2</sup>, что ЕСТВ является важным инструментом для достижения среднесрочных и долгосрочных сокращений выбросов, необходимых для стабилизации концентрации парниковых газов в атмосфере.

ЕС является сторонником подхода к глобальному углеродному рынку как ключевому инструменту в борьбе с изменением климата. ЕСТВ уже стала ключевой движущей силой для развития международной углеродной торговли и обеспечивает твердую основу для глобального углеродного рынка. В настоящее время более 160 стран, в которых проживает свыше 90% населения мира, могут принять участие в зарождающемся углеродном рынке либо через схемы торговли квотами на выбросы, либо через проектные механизмы Киотского протокола. Множество стран заинтересованы во введении подобных схем торговли квотами на выбросы, и ЕСТВ привлекает развивающиеся страны к конкретным действиям по снижению выбросов парниковых газов через механизм чистого развития. Это демонстрирует стратегическую важность ЕСТВ.

В сентябре 2005 года Комиссия объявила о своем намерении предложить расширение схемы и включить в нее воздействие на изменения климата от авиации<sup>3</sup>. Статья 30 Директивы предусматривает представление Комиссией Европейскому Парламенту и Совету к 30 июня 2006 г. доклада по применению Директивы, сопровождаемого представленными в соответствии с процедурой предложениями. Комиссии потребовалось дополнительное время для того, чтобы рассмотреть вопросы, перечисленные в Статье 30, а также другие вопросы, представленные заинтересованными сторонами. Хотя по ключевым стратегическим вопросам, требующим рассмотрения, постепенно удастся достичь согласия, для их анализа необходимо больше опыта и оценочных данных. Следовательно, было бы преждевременным для Комиссии на этой стадии подавать законодательные предложения. Кроме того, Комиссия придерживается твердого взгляда, что по причинам необходимости обеспечения стабильности и предсказуемости регулирования, любые изменения в Директиве, следующие из этого рассмотрения, должны вступить в силу в начале третьего периода торговли в 2013 году. Поэтому, чтобы обеспечить более широкое вовлечение заинтересованных сторон и их ценного вклада в процесс рассмотрения, Комиссия намеревается далее вести консультации через отдельную Рабочую группу по обзору ЕСТВ в рамках Европейской программы по изменению климата (ЕССР)<sup>4</sup>, которая внесла вклад в разработку ЕСТВ и других мер, направленных на борьбу с изменением климата. Рабочая группа начнет работу этой осенью, и ее доклад будет включен в законодательное предложение Комиссии в 2007 году. Дальнейший процесс рассмотрения в группе ЕССР будет сосредоточен на стратегических вопросах, изложенных в Приложении к этому докладу. В этом Сообщении не рассматриваются цели на период после 2012 года, которые будут предметом отдельного сообщения.

В процессе обзора, должно быть также принято во внимание развитие международных переговоров в отношении действий по борьбе с изменением климата на период после 2012 года. Более широкий международный контекст и деятельность помимо торговли квотами на выбросы будут освещены в готовящейся к изданию «Зеленой книге» Комиссии по затратам и выгодам политики в области изменения климата после 2012 года.

<sup>1</sup> OJL 275, 25.10.2003, стр. 32.

<sup>2</sup> Выводы Совета от 17 октября 2005 г., документ 1345/05.

<sup>3</sup> Сообщение COM (2005)459 final.

<sup>4</sup> Дополнительная информация по ЕССР I и II представлена на: <http://ec.europa.eu/environment/climat/eccpii.htm>

## 2. ЕСТВ ПОСЛЕ ПЕРВОГО ЭТАПА РЕАЛИЗАЦИИ

Данные по первому этапу реализации показывают, что по истечении крайнего срока 30 апреля 2006 г. 8980 установок выполнили свои обязательства в отношении предоставления данных о выбросах за 2005 год. На эти установки приходится свыше 99% от общего объема квот, распределенных между 21 страной-членом ЕС. Также к 30 апреля 2006 г. были созданы электронные реестры.

Данные, прошедшие процедуру независимой верификации, показали, что выбросы парниковых газов были ниже ожидаемого уровня. С одной стороны, это положительный результат, поскольку уже в первый год действия ЕСТВ выбросы парниковых газов компаниями были снижены.<sup>5</sup> Однако, с другой стороны, могли быть представлены завышенные данные по выбросам в базовый период. Это означает, что результат работы экологической схемы в первом периоде может быть не столь велик, как предполагается, и не столь велик, чтобы соответствующим образом оказывать воздействие на изменение климата. Это не беспрецедентно для начальной стадии работы схемы торговли квотами на выбросы: подобные случаи наблюдались в США, когда, например, начала действовать схема торговли квотами на выбросы диоксида серы.

Страны-члены должны были представить Комиссии национальные планы распределения квот на период 2008-2012 гг. к 30 июня 2006 г., твердой и прозрачной основой для которых служат результаты первого этапа реализации. Для приведения в соответствие с Директивой и Статьями 87 и 88 Договора о Европейском сообществе, точность этих национальных планов распределения на период 2008-2012 гг. должна быть определена, основываясь на совокупных проверенных данных по выбросам в 2005 году, потенциале выполнения своих обязательств по Киотскому протоколу странами-членами и других критериях распределения.

Все национальные планы распределения для первого периода торговли к настоящему времени окончательно сформированы, и реестры действуют во всех странах-членах. Ценные уроки, полученные в ходе первого этапа, были изучены как властями, так и участвующими компаниями, что позволит лучше подготовиться ко второму периоду торговли с 2008 по 2012 гг., а также внести полезный вклад в процесс обзора.

### Функционирование рынка квот и связь с товарными рынками

Рынок квот в рамках ЕСТВ получил развитие еще до начала действия схемы на основе первых форвардных сделок, заключенных в 2003 году. В 2005 году более 320 млн. квот стоимостью более 6,5 млрд. долл. США<sup>6</sup> было продано напрямую, через биржи или через двухсторонние сделки. Что касается 2006 года, то к маю суммарный объем сделок превысил 300 млн. квот, а ежемесячный объем торговли достиг 100 млн. квот.<sup>7</sup> Сделки в рамках ЕСТВ доминируют на мировом углеродном рынке, составляя свыше 80% стоимости в денежном выражении и свыше 60% общего объема углеродной торговли.<sup>8</sup>

Согласно данным, приведенным в исследовании,<sup>9</sup> энергетические компании и нефтеперерабатывающие заводы первоначально были в числе наиболее активных на рынке, в то время как предприятия черной металлургии и алюминиевые заводы до середины 2005 года не торговали вообще. Причиной этого, наиболее вероятно, является тот факт, что многие энергетические компании и нефтеперерабатывающие заводы имеют доступ к накопленному опыту торговли на сопутствующих товарных рынках в структуре своих компаний. Как только в середине 2005 года возникли первые биржи, банки и инвестиционные фонды начали предлагать бездействующим компаниям услуги по торговле квотами от их имени.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Такие факторы, как погодные условия, также повлияли на выбросы.

<sup>6</sup> Состояние и тенденции углеродного рынка в 2006 г., Всемирный Банк и IETA, доступно на <http://carbonfinance.org/docs/StateoftheCarbonMarket2006.pdf>

<sup>7</sup> Point Carbon

<sup>8</sup> Point Carbon "Outlook for 2006: Mid-year update". *Carbon Market Analyst*. 3 августа 2006 г., Осло

<sup>9</sup> Смотрите результаты веб-исследования McKinsey/Ecofys, выполненного для Европейской Комиссии, на сайте [http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/review\\_EN.htm](http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/review_EN.htm).

Аналитики ссылаются на различные факторы, влияющие на временные изменения цен на квоты: потенциальная возможность снижения и затраты на снижение выбросов, схемы распределения, сообщенные фактические выбросы, доступ к и доступность кредитов по проектам СО и МЧР, цены на ископаемое топливо, погодные условия (температура, осадки) и степень участия различных секторов рынка. Цена на квоты также реагировала на политические события.

Наиболее существенное краткосрочное изменение цен на квоты пока имело место в связи с публикацией в мае 2006 года верифицированных данных по выбросам за 2005 год. Выбор времени публикации (предварительная публикация некоторыми странами-членами не разглашалась) и фактический уровень выбросов по данным за 2005 год (в совокупности более низкий, чем ожидали многие наблюдатели) вызвали существенное снижение рыночной цены на несколько дней. В этой связи некоторые заинтересованные стороны высказали озабоченность в отношении степени изменчивости цен. Здесь следует подчеркнуть, что новым рынкам нужно время, чтобы сформировать необходимые надежные источники информации и соответствующим образом подстроиться под основные регуляторы цен. Более высокая изменчивость цен наблюдалась на начальной стадии других успешно действующих экологических рынков. Впоследствии изменчивость снижается, благодаря постоянным политическим сигналам, стабилизации законодательной базы и принятию действий по обеспечению строгого контроля над соблюдением обязательств.

Как и предполагалось, рынок квот влияет на товарные рынки, на которых активно действуют операторы. Успешному рыночному инструменту свойственно то, что сигнал о ценах на углерод проходит через экономическую цепь, постепенно стимулируя переход на низкоуглеродное производство и потребление на каждом этапе. Степень интеграции цен на углерод в товарные рынки пока значительно колеблется. В некоторых отраслях значение внешней конкуренции со стороны конкурентов, на которых не распространяется подобная политика в сфере изменения климата, ограничивала влияние сигналов о ценах на квоты. Для других отраслей, особенно электроэнергетики, более важным является сам анализ потенциального влияния, спровоцировавшего рост цен на электроэнергию, хотя основными причинами такого резкого скачка цен были растущие цены на энергоресурсы на мировом рынке и структурные аспекты Европейского энергетического рынка.

За последние 18 месяцев произошли значительные изменения на энергетическом рынке. Столь же существенным был и рост цен на нефть. Это привело к росту цен на природный газ, и, как следствие, к увеличению доли угля в производстве электроэнергии, стимулированию спроса на квоты и на низкоуглеродные технологии, что свидетельствует об усилении интеграции рынков электроэнергии, топлива и квот.

Хотя с начала действия схемы объем продажи квот постоянно увеличивался, а рынок постепенно развивался, Комиссия разделяет точку зрения, высказанную многими заинтересованными сторонами, что важными требованиями для повышения рыночной ликвидности должны быть определенность и предсказуемость в отношении поставленных целей по сокращению выбросов, а также методологии распределения квот. В этом случае основные рыночные принципы в среднесрочной перспективе должны будут стимулировать рост цен на квоты, поскольку стабильность политической и законодательной базы может обеспечить долгосрочный экологический и экономический успех инструмента.

### **3. ПРОЦЕСС ОБЗОРА**

#### **3.1 Потребность в большем опыте и консультациях с заинтересованными сторонами**

Первые 18 месяцев работы ЕСТВ стали очень ценным испытательным сроком, показавшим, что необходимо сделать схему более простой и предсказуемой<sup>10</sup>. Директива предусматривает,

---

<sup>10</sup> Необходимость упрощения подчеркнута в Сообщении Комиссии по дальнейшему руководству планами распределения на период торговли 2008-2012 гг. в рамках Европейской схемы торговли выбросами, COM(2005)703 final. Упрощение может быть достигнуто путем увеличения кредитов, используемых в схемах, за счет долгосрочных ССВ и временных ССВ, выданных по проектам, начатым до 2012 года в рамках механизма

что ключевые решения в отношении реализации для периода торговли 2008-2012 гг. должны быть приняты странами-членами в течение 2006 года, а именно: подача национальных планов распределения и принятие окончательных решений по национальному распределению. По мнению Комиссии, чтобы сохранить стабильность нормативно-правовой базы для быстро развивающегося рынка квот в ходе второго периода торговли и обеспечить достаточное время для внесения каких-либо поправок, которые могут возникнуть в ходе законодательного процесса, все изменения к проекту ЕСТВ, которые могут потребоваться в результате настоящего обзора, должны вступить в силу в начале третьего периода торговли в 2013 году.<sup>3</sup> В то же время, качество обзора будет улучшаться по мере накопления опыта обращения с элементами схемы, поскольку они применяются уже в настоящее время. Поэтому Комиссия понимает важность дальнейших консультаций с заинтересованными сторонами и проведения анализа заблаговременно до начала законодательного процесса.

Для информационного обеспечения обзора ЕСТВ было подготовлено несколько докладов и документов, отражающих позицию по данному вопросу. Комиссия приветствует поддержку, оказываемую Группой высокого уровня по конкурентоспособности, энергетике и окружающей среде, которая видит благополучно функционирующую ЕСТВ в качестве ключевого инструмента снижения выбросов парниковых газов, и призывает Комиссию продолжать исследование и разрабатывать свои рекомендации, внося тем самым вклад в обширный процесс с участием заинтересованных сторон.<sup>11</sup> Комиссия считает, что процесс обзора должен происходить в соответствии с принципами экологической эффективности, в то же время, учитывая экономическую эффективность предложенных мер. Комиссия также отмечает, что хотя по ключевым стратегическим вопросам, требующим рассмотрения, постепенно удастся достичь согласия, для их анализа необходимо больше опыта и оценочных данных. Комиссия будет проводить консультации с заинтересованными сторонами по упомянутым стратегическим проблемам в течение всего 2006 года, видя конечную цель во внесении поправок в Директиву в 2007 году. Обзор также должен внести свой вклад в формирование позиции ЕС на международных переговорах по решению проблемы изменения климата после 2012 года до завершения первого периода обязательств по Киотскому Протоколу. Комиссия полагает, что рыночные инструменты должны играть ключевую роль в будущей международной системе.

### **3.2 Следующий шаг – Деятельность Рабочей группы по обзору ЕСТВ в рамках Европейской программы по изменению климата**

Европейская программа по изменению климата (ЕССР) является консультативным процессом с многочисленными заинтересованными сторонами, в котором участвуют эксперты Комиссии, стран-членов, ученые, представители промышленности и сообщества неправительственных организаций.<sup>12</sup> Уже на втором этапе работы ЕССР ("ЕССР II") было образовано пять рабочих групп, в которых обсуждаются различные вопросы, связанные с разработкой европейской политики в области изменения климата.<sup>13</sup> Дальнейшие консультации Комиссии по обзору ЕСТВ будут происходить в рамках ранее существовавшей подгруппы ЕССР по торговле квотами на выбросы. Рабочая группа будет использовать доступные высококачественные исходные данные для разработки и определения приоритетности вариантов решения стратегических проблем, необходимых для улучшения функционирования и повышения экономической эффективности схемы при снижении выбросов парниковых газов.

---

чистого развития Киотского Протокола. Вопрос о землепользовании и лесном хозяйстве после 2013 года будет решаться только как часть переговоров по второму периоду обязательств. Настоящий обзор касается ЕСТВ с 2013 г., и Комиссия не хочет преждевременно заключать соглашение в контексте РКИК и Киотского Протокола по вопросу землепользования и лесного хозяйства. ЕС участвует в обсуждениях по разным подходам к землепользованию, изменению землепользования и лесному хозяйству с 2013 года в соответствии с РКИК.

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/environment/hlg/doc\\_06/first\\_report\\_02\\_06\\_06.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/environment/hlg/doc_06/first_report_02_06_06.pdf)

<sup>12</sup> Сообщения COM(2000) 88 final, COM(2005) 35 final.

<sup>13</sup> Рабочая Группа 1: Обзор ЕССР I, Рабочая Группа 2: Воздействия и адаптация, Рабочая Группа 3: Улавливание и хранение углерода, Рабочая Группа 4: Авиация, Рабочая Группа 5: Комплексный подход к снижению выбросов CO<sub>2</sub> от легкового автотранспорта.

Комиссия призывает заинтересованные стороны высказывать дальнейшие точки зрения и делиться практическим опытом, полученным в ходе реализации ЕСТВ. Она также будет черпать данные из ежегодных отчетов стран-членов, представляемых в соответствии со Статьей 21 Директивы, и из технического отчета Европейского агентства по окружающей среде по применению Директивы по торговле квотами на выбросы странами-членами ЕС,<sup>14</sup> основанного на национальных отчетах. Другими важными источниками информации являются рекомендации по обзору ЕСТВ, представленные Группой высокого уровня по конкурентоспособности, энергетике и окружающей среде в июне 2006 года, и итоги проекта LIFE<sup>15</sup> по ЕСТВ.

Процесс обзора, в соответствии с решением Комиссии, будет сосредоточен на нескольких вопросах, которые могут быть подразделены на четыре группы, а именно, (1) сфера действия Директивы, (2) дальнейшая гармонизация и повышение предсказуемости, (3) жесткое соблюдение и контроль за выполнением требований и (4) взаимодействие с третьими странами. Более подробная обобщенная информация по каждой из этих групп вопросов изложена в Положении о Рабочей группе (см. Приложение).

### **(1) Сфера действия Директивы**

Первоначально сфера действия Директивы была определена исходя из достижения "критической массы" для внедрения схемы торговли. Отобранные виды деятельности охватывали крупные стационарные источники, где мониторинг выбросов мог быть проведен с достаточной точностью.

При проведении обзора Комиссия уделяет внимание сфере действия ЕСТВ. Во-первых, в обзоре должна быть рассмотрена возможность упрощения текущей сферы действия, особенно это касается сжигательных установок и самых малых установок. Имел место крупный спор из-за того, что страны-члены по-разному интерпретировали термин "сжигательная установка", упомянутый в Приложении I к Директиве. В ходе обзора необходимо изучить вопрос о том, как дать более четкое определение различным типам сжигательных установок и включить их в сферу действия Директивы. Экономическая эффективность включения малых установок в ЕСТВ также должна быть рассмотрена.

Во-вторых, в обзоре должен быть рассмотрен вопрос о распространении ЕСТВ на другие секторы и газы, включая выбросы N<sub>2</sub>O при производстве аммиака и CH<sub>4</sub> из угольных шахт. Комиссия также должна оценить, в какой степени должна признаваться в ЕСТВ деятельность по улавливанию и геологическому хранению двуокиси углерода.

Кроме того, распространение ЕСТВ на другие сектора и газы должно быть частью всесторонней и согласованной политики;<sup>16</sup> при этом необходимо, чтобы эта альтернативная политика была эффективной с точки зрения сокращения выбросов парниковых газов.

### **(2) Дальнейшая гармонизация и повышение предсказуемости**

В первоначальном проекте ЕСТВ большинство пилотных задач по распределению квот планировалось выполнить на национальном уровне. Директивой были созданы Национальные планы распределения (NAP) как инструмент, с помощью которого каждая страна-член предлагает, какой объем квот должен быть распределен на период (определение квоты), а также как эти квоты должны быть распределены между существующими установками и потенциальными новыми участниками (распределение). Дополнительно, для соблюдения положений Договора о Европейском сообществе, Комиссия обязана обеспечить соответствие NAP критериям распределения, изложенных в Приложении III к Директиве. Эти критерии,

<sup>14</sup> [http://reports.eea.europa.eu/technical\\_report\\_2006\\_2/en/technicalreport\\_2\\_2006.pdf](http://reports.eea.europa.eu/technical_report_2006_2/en/technicalreport_2_2006.pdf)

<sup>15</sup> Отчеты по проекту мониторинга будут представлены на веб-странице Комиссии:

<http://ec.europa.eu/environment/climat/emission.htm>. Отчеты по проекту LIFE "LETS Update" будут представлены на веб-странице: <http://www.environment-agency.gov.uk/business/444217/590750/590838/1294204/1295326/1291719/?version=1&lang=e>

<sup>16</sup> Что касается автомобильного и морского транспорта, то включение прямых выбросов приведет к гораздо большим административным затратам.

разработанные Комиссией,<sup>17</sup> продолжают действовать и для периодов после 2012 года,<sup>18</sup> если только в них не вносятся поправки.

В результате этого процесса, регулируемого на национальном уровне, национальные планы распределения отличаются друг от друга, и многие заинтересованные стороны проявили озабоченность в отношении того, что такие различия влияют на внутренний рынок. Комиссия полагает, что существует несколько вариантов согласования правил для новых участников и что покупка новыми участниками квот на рынке или на аукционе соответствует принципу равноправия.

Теоретически, можно возвращаться к планированию перед каждым периодом распределения, но при этом уверенность сохраняется только на ближайший пятилетний срок. Многие полагают такой срок слишком коротким для того, чтобы придать достаточную предсказуемость решениям по инвестированию в капиталоемкие отрасли и добиться результатов на установках, которые планируется использовать в течение последующих десятилетий. Комиссия разделяет эти взгляды и расценивает дальнейшее согласование определения и распределения квот, а также повышение предсказуемости как ключевые стратегические вопросы. В обзор должен быть представлен анализ возможности установления общей квоты для всего ЕС и отдельных национальных квот, определяемых каждой страной-членом, на период после 2012 года, а также изучение особых вопросов, связанных с аукционной деятельностью и проведением анализа эффективности. Другая важная задача состоит в том, чтобы найти экономически выгодные решения по предоставлению информации для рынка на более структурированной и регулярной основе для обеспечения его оптимальной прозрачности.

### **(3) Жесткое соблюдение и контроль за выполнением требований**

Жесткое соблюдение и контроль за выполнением требований не менее важны для функционирования схемы, при этом немаловажную роль играют связи со схемами в третьих странах. Хотя результаты первого испытательного этапа реализации схемы в отношении соблюдения и контроля за выполнением требований были ободряющими, следует, тем не менее, оценить необходимость введения дополнительных требований по гармонизации.

Что касается мониторинга и отчетности по выбросам, следует рассмотреть вопрос о том, должны ли руководства по мониторингу и отчетности быть представлены в форме нормативного документа для обеспечения согласованного применения законодательства. В отношении верификации отчетов по выбросам компаний третьими лицами и процесса аккредитации организаций в качестве верификационных органов многие заинтересованные стороны склонились или даже подчеркнули необходимость в более тщательной разработке требований на уровне Сообщества. Также должна быть рассмотрена необходимость в разработке дополнительных требований по соблюдению.

### **(4) Связь со схемами торговли квотами на выбросы в третьих странах и соответствующие возможности вовлечения развивающихся стран и стран с переходной экономикой**

Что касается отношений ЕСТВ со схемами, существующими в третьих странах, то необходимо рассмотреть проект схем торговли квотами на выбросы третьих стран, которые уже действуют или разрабатываются, и возможности соединения схем третьих стран с ЕСТВ. В обзоре будут учтены дополнительные меры, необходимые для объединения схем торговли квотами на выбросы с другими обязательными схемами торговли квотами на выбросы в третьих странах, в которых квота определяется на национальном или на региональном уровнях.

Директива предполагает возможность признания кредитов в рамках проектных механизмов Киотского протокола после 2012 года. Для компаний важна стабильность регулятивной базы,

<sup>17</sup> COM (2003)830 and COM (2005)703.

<sup>18</sup> Ссылка в критерии (1) на Решение 2002/358/ЕС может, однако, нуждаться в обновлении.

и Комиссия обязуется обеспечить признание таких кредитов. Поэтому должны быть оценены перспективы вовлечения развивающихся стран и стран с переходной экономикой в усилия по снижению выбросов через, соответственно, механизм чистого развития и проекты совместного осуществления, а также степень, в которой проекты по снижению выбросов до настоящего времени способствовали переходу стран к более устойчивому развитию.

### **3.3 Институциональные и процедурные аспекты**

Внедрение ЕСТВ и учреждение глобального углеродного рынка влекут за собой новые институциональные потребности как на уровне Сообщества, так и на уровне стран-членов. Например, некоторые страны-члены учредили специализированное агентство, в чьем ведении находятся вопросы реализации ЕСТВ. Институциональные меры приводят к административным затратам, которые, в принципе, должны быть минимальны.

Некоторые варианты решения обозначенных выше стратегических вопросов могут привести к возникновению большого числа дополнительных задач, которые должны быть решены на уровне Сообщества для обеспечения функционирования ЕСТВ после 2012 года (например, руководство резервом ЕС для новых участников, процесс утверждения проектов, проводимых не в соответствии со Связующей Директивой, управление аукционами квот в ЕС, проведение сравнительного анализа во всех странах ЕС).

В этой связи, Комиссия также рассмотрит существующие институциональные меры как на уровне Сообщества, так и на уровне стран-членов в отношении их адаптации к новым потребностям, возникающим при проведении обзора, определения областей, в которых административные затраты могли бы быть дополнительно сокращены (например, единый реестр ЕС), а также приглашают заинтересованные стороны дать свои замечания по этому вопросу.

Комиссия рассмотрит необходимость усовершенствования процедуры уведомления и оценки национальных планов распределения.

### **3.4 Взаимосвязь между ЕСТВ и другими рыночными инструментами регулирования**

Взаимосвязь между ЕСТВ и другими политикой и мерами, которые преследуют ту же цель, наиболее очевидна на примере налогов, взимаемых на продукцию энергетического сектора и электричество в соответствии с Директивой 2003/96/ЕС Совета ("Директива о налогообложении энергетики"). Торговля квотами на выбросы парниковых газов и налогообложение энергетики – разные экономические инструменты, действующие через разные законодательные механизмы, но, частично, преследующие одни и те же цели, например, налоги, направленные на снижение выбросов CO<sub>2</sub>. Директива о налогообложении энергетики предусматривает, что при определенных условиях, в частности, для энергоемких производств, налогообложение может быть полностью или частично заменено на какой-то другой инструмент, например схемы торговли разрешениями. Эта возможность подчиняется действующим положениям о государственной помощи. ЕСТВ ограничивает выбросы подпадающих под ее действие установок, находящихся на территории стран ЕС, коллективно и до 2012 года. Директива требует, чтобы большинство квот распределялись бесплатно.

В соответствии со своими обязательствами Комиссия должна рассмотреть дальнейшее взаимодействие ЕСТВ с другими механизмами, преследующими те же цели, в частности, с налогообложением энергетики. Ближайшей возможностью для такого рода рассмотрения должны стать обсуждения обзора Директивы о торговле квотами на выбросы и Зеленой книги по использованию косвенного налогообложения и других рыночных инструментов для целей политики Сообщества.

## **4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Первая фаза ЕСТВ дала ценный опыт не только с точки зрения создания основы для национальных планов распределения стран-членов на второй период торговли 2008-2012 гг., но и с точки зрения информационного наполнения процесса обзора схемы. Комиссия



приветствует документы, уже полученные от заинтересованных сторон, выражает готовность открыто обсудить все аспекты схемы и с нетерпением ожидает продолжения конструктивных дискуссий в структуре Рабочей группы по обзору ЕСТВ в рамках ЕССР II. Исключительно важно, чтобы ЕСТВ, как рыночный инструмент, соответствующим образом упрощалась и расширялась с тем, чтобы добиться сокращения выбросов парниковых газов экономически выгодным способом и чтобы она могла стать образцом для схем в других регионах мира.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Положение о Рабочей группе по обзору Директивы в рамках Европейской системы торговли выбросами согласно Европейской Программе по изменению климата - II

Цель рабочей группы заключается в оказании содействия работе Комиссии при обзоре ЕСТВ, который должен привести к внесению поправок в Директиву в 2007 году. Рабочая группа должна состоять из экспертов со стороны стран-членов и ключевых заинтересованных организаций, включая промышленность, профсоюзы, потребителей и экологические организации. Комиссия будет председательствовать в рабочей группе. Она же будет принимать решение о включении в состав группы. Совещания будут проводиться в Брюсселе на регулярной основе.

Принимая во внимание опыт, накопленный в течение первых двух лет торговли квотами на выбросы, рабочая группа рассмотрит обозначенные ниже вопросы и представит свои выводы в форме доклада к 30 июня 2007 г.

### (1) Сфера действия Директивы

- Группа должна изучить вопрос о том, как дать более четкое определение различным типам **сжигательных установок**, которые подпадают под действие Директивы 2003/87/ЕС, основываясь на Сообщении Комиссии от 2005 года по дальнейшему руководству планами распределения для периода торговли 2008-2012 гг. в рамках Европейской системы торговли выбросами. По мере необходимости группа также должна разработать более конкретные технические описания таких дополнительных типов сжигательных установок с целью облегчения их согласованного применения странами-членами, в потенциале основываясь на работе, уже проделанной в этом направлении странами-членами для разработки второго этапа национальных планов распределения.
- Группа должна исследовать альтернативные способы дальнейшего повышения экономической эффективности участия в схеме **малых установок**. Кроме того, необходимо определить, имеется ли достаточное обоснование для исключения некоторых малых установок из сферы действия ЕСТВ, принимая во внимание, что выбросы малых установок, если они исключаются, должны регулироваться другими политикой и мерами, направленными на те же самые экологические результаты. Кроме того, группа должна изучить возможность определения реального порога (общего или для конкретного вида деятельности), ниже которого затраты на участие установки в схеме превышают экологические выгоды. При этом следует принимать во внимание природу затрат, то есть, являются ли они одноразовыми для создания начальных систем и инфраструктуры или они будут происходить регулярно. Если группа рекомендует принятие реального порога, потребуется определить, необходимо ли содействие в участии установок, чьи выбросы не превышают такой(-ие) порог(-и) в ЕСТВ, учитывая пересмотренные руководства по мониторингу и отчетности, которые вскоре должны быть приняты.
- В отношении **других секторов и газов** группа должна, в первую очередь, оценить возможность включения выбросов N<sub>2</sub>O при производстве азотной кислоты. Данные, представленные заинтересованными сторонами, свидетельствуют о том, что эта мера находит широкую поддержку, и, в то же время, подчеркивают необходимость проведения анализа эффективности. Кроме того, группа должна оценить желательность и осуществимость включения таких секторов (кроме случаев выбросов CO<sub>2</sub> из сжигательных установок, которые уже охвачены этими секторами) и газов, как: CO<sub>2</sub> при производстве нефтехимической продукции, CO<sub>2</sub> и N<sub>2</sub>O при производстве аммиака, удобрений, помимо азотной кислоты и адипиновой кислоты, CO<sub>2</sub> и PFC при производстве алюминия и CH<sub>4</sub> из угольных шахт, принимая во внимание все соответствующие экологические, экономические, социальные, здравоохранительные и административные последствия. При необходимости можно также рассмотреть и другие сектора.

- Группа должна рассмотреть **включение странами-членами в одностороннем порядке** по возможности, согласованно, **дополнительных видов деятельности и газов** в соответствии со Статьей 24 Директивы, и независимо от того, существуют ли соответствующие методики и процедуры для такого включения.
- Группа должна оценить, до какой степени признавать в ЕСТВ деятельность по **улавливанию и геологическому хранению двуокси углерода (УХУ)**, учитывая необходимость адекватного осуществления низкосодержащей или не содержащей выбросы CO<sub>2</sub> деятельности и обеспечения равных условий для инвестирования в различные технологии УХУ во всех странах ЕС. Рабочая Группа ЕССР II по УХУ рекомендует, чтобы в течение 2007 года Комиссия подготовила Сообщение, определяющее основные варианты политики ЕС в отношении УХУ, сопровождаемое, в случае необходимости, предложением по нормативно-правовой базе по УХУ.
- В заключение, после рассмотрения вышеупомянутых пунктов, группа может изучить желательность и возможность принятия на уровне Сообщества процедуры утверждения для **проектов по снижению выбросов в пределах Сообщества**, еще не охваченных Директивой 2004/101/ЕС, с целью расширения сферы действия схемы. При рассмотрении группой подобного рода вопросов, внимание, в первую очередь, будет уделяться тому, какие виды деятельности могли бы быть охвачены проектами Сообщества, основываясь на том, что прямые выбросы от этой деятельности не подходят для системы квотирования и, во-вторых, какие виды деятельности обладают существенным потенциалом по снижению выбросов парниковых газов. В качестве составной части такого анализа группа должна изучить все сопряженные экологические, экономические, социальные, административные последствия и последствия для здоровья человека. Если после анализа такого рода проекты все еще считаются желательными и осуществимыми, группа может впоследствии исследовать методики и процедуры принятия на уровне Сообщества согласованных положений по управлению этой проектной деятельностью.

## (2) **Дальнейшая гармонизация и повышение предсказуемости**

- В отношении принятия ограничений на выбросы, рабочая группа должна рассмотреть вариант принятия общей для ЕС квоты и вариант, когда на период после 2012 года квоты определяются отдельно каждой страной-членом. Для варианта с общей квотой для ЕС группа должна исследовать альтернативные способы ее определения, принимая во внимание потребность дальнейшего сокращения выбросов парниковых газов в ЕС для того, чтобы внести свой вклад в ограничение среднегодового роста глобальной температуры поверхности Земли до 2 °С, по сравнению с доиндустриальным уровнем, а также необходимость рассмотрения вариантов для развитых стран по снижению выбросов на 15-30% к 2020 году, по сравнению с показателями базового года в соответствии с Киотским Протоколом.<sup>19</sup> Для варианта с отдельными национальными квотами группа должна исследовать достоинства и недостатки их предварительного определения в Директиве или их установления через национальные планы распределения. Чтобы повысить предсказуемость, группа должна проанализировать, должны ли квоты устанавливаться на более длительный период (например, на 10 или 15 лет) и необходимо ли создать стабильную структуру, проводить вычисления или часть вычислений для определения квоты при ее периодическом распределении на уровне установок.

<sup>19</sup> Европейский Совет, Брюссель, 22-23 марта 2005 г. – Выводы Президиума, параграф 43.

- В отношении **распределения квот по секторам и установкам**, группа должна исследовать, какие (в совокупности) более согласованные методологии распределения должны применяться к будущим периодам торговли. Что касается секторального уровня, то должно быть исследовано, существует ли необходимость использовать особые методологии распределения для конкретных секторов. В этом контексте необходимо также рассмотреть, насколько цены на квоты сказываются на цене конечной продукции. Чтобы повысить объективность и прозрачность, необходимо провести исследования возможностей по дальнейшей гармонизации правил распределения на уровне установок. Необходимо, например, определить, нужно ли отменять распределения, основанные на прогнозах, и должны ли распределения по-прежнему основываться на данных по выбросам в историческом базовом периоде или скорее/кроме того на параметрах эффективности.
- Группа должна исследовать конкретные проблемы, связанные с аукционами (например, какова доля, национально координируемые или действующие по всему ЕС аукционы, графики работы аукционов, тип аукциона, влияния на рынок). Для варианта с отдельными национальными квотами группа должна оценить, должен ли существовать после 2012 года согласованный минимум для продажи на аукционе и какую долю можно принять. Для варианта с общей квоты для ЕС продажа необходимо рассмотреть возможность полной ее продажи с аукциона. Группа должна рассмотреть особые проблемы, связанные с проведением анализа эффективности (например, к каким секторам применять, определять эффективность на национальном уровне или на уровне ЕС, количество факторов, которые должны быть учтены сектором / количество анализов, необходимых для сектора, должен ли анализ основываться на исходных данных (например, на использовании топлива) или на выходных данных (например, произведенный цемент), наличие необходимых данных, проблемы, связанные с прозрачностью исходных или выходных данных). Группа должна учесть необходимость простоты и предсказуемости методологии распределения, равенство условий для всех участников внутреннего рынка, и международные аспекты.
- В отношении **предсказуемости**, группа должна исследовать, должен ли проект ЕСТВ периодически пересматриваться в будущем, если да, то с какой периодичностью, и должна ли разработка постоянной структуры для определения квоты, в т.ч. на более длительный период, сопровождаться равными временными отрезками в отношении распределения на уровне секторов и установок.
- В отношении **новых участников**, в первый период торговли все страны-члены решили временно зарезервировать некоторый объем квот в национальном плане распределения для их бесплатного распределения среди новых участников. Однако, объем и конкретные правила, определяющие доступ и распределение этих резервов, значительно различались между странами-членами. Группа должна разработать согласованные подходы к новым участникам с целью дальнейшего стимулирования инвестирования в технологии с низким уровнем выбросов и обеспечить равные условия конкуренции во всех странах ЕС. Рабочая группа должна рассмотреть, является ли создание резерва для новых участников приемлемым подходом для всех или только некоторых секторов, принимая во внимание временный статус установки, если она является новым участником, уровень конкуренции за пределами ЕС и политику в области изменения климата, применяемую этими конкурентами. В качестве альтернативного варианта можно предложить продолжение резервирования некоторого объема квот для бесплатного распределения (для некоторых секторов). Однако в соответствии с внутренними рыночными факторами распределение квот из такого резерва должно быть согласовано либо за счет принятия общих правил, либо за счет формирования и управления резервом на уровне ЕС. Рабочая группа должна оценить эти варианты, принимая во внимание возможность утверждения более длительных периодов распределения, необходимость в простоте, низком административном бремени и соответствующих стимулирующих эффектах, включая

рассмотрение того случая, когда эти варианты нейтральны по отношению к разным технологиям и источникам энергии. Группа также должна оценить необходимость включения в Директиву специального определения для нового участника. На конечной стадии анализа требований для новых участников, необходимо уделить внимание согласованию требований для установок, которые закрываются в течение периода торговли.

- Группа должна исследовать варианты согласованного подхода **к установкам, которые закрываются в течение периода торговли** (включая рассмотрение действующих во всем ЕС административных правил закрытия и трансграничного переноса), принимая во внимание результаты рассмотрения вопросов, касающихся новых участников, и необходимость в простоте, низком административном бремени и соответствующих стимулах.
- В отношении **мониторинга и отчетности** группа должна исследовать различные экономически эффективные решения по обеспечению рынка информацией о фактических выбросах на более структурированной и регулярной основе, чтобы гарантировать оптимальную рыночную прозрачность.

### (3) **Жесткое соблюдение и контроль за выполнением требований**

- В отношении **мониторинга и отчетности** по выбросам группа рассмотрит, должны ли руководства по мониторингу и отчетности быть представлены в форме нормативного документа для содействия в согласованном применении законодательства и возможном пересмотре и дополнении Приложения к Директиве, устанавливающего принципы мониторинга и отчетности. Это необходимо для того, чтобы определить более подробно требования к мониторингу, изучить другие способы (включая применение передовых информационных технологий), а также обеспечить выработку единых стандартов применения на практике мониторинга и отчетности для всего ЕС.
- Группа должна рассмотреть, как страны-члены проводят на практике **верификацию** отчетов по выбросам и аккредитацию проверяющих ЕСТВ органов. При этом группа должна будет учесть предстоящие результаты оценки первого цикла проверки ЕСТВ и исследовать различные варианты для повышения строгости и надзора за процессом верификации и аккредитации во всех странах-членах. Здесь необходимо определить, потребуется ли при разработке процесса аккредитации для проверяющих органов на уровне Сообщества опыт работы Европейского сотрудничества по аккредитации. С точки зрения перспективы внутреннего рынка, а также для увеличения числа проверяющих деятельность компаний в стране-члене, группа должна также рассмотреть другие варианты, чтобы позволить проверяющим работать в других Государствах-членах, помимо тех, в которых они аккредитованы, включая разработку процедуры для предоставления и аннулирования взаимного признания. Наконец, для достижения упомянутых целей, группа должна рассмотреть необходимость принятия общего для всего ЕС правила проверки и аккредитации.
- Группа должна рассмотреть необходимость принятия дополнительных **требований к соблюдению**. Они должны включать в себя требования к проверке выполнения руководящих правил (включая посещения участка), результаты верификации, а также дальнейшую гармонизацию существующих требований к соблюдению в странах-членах, помимо прочего в отношении непредоставления верифицированных отчетов по выбросам, задержки подачи верифицированных отчетов по выбросам, ошибок в верифицированных отчетах и неточностях в данных, представленных для распределения.

**(4) Связь со схемами торговли квотами на выбросы в третьих странах и соответствующие возможности вовлечения развивающихся стран и стран с переходной экономикой**

- Группа должна рассмотреть проекты схем торговли квотами на выбросы в третьих странах, которые уже действуют или готовятся к реализации, и возможности связи схем третьих стран с ЕСТВ. Группа должна также рассмотреть необходимость распространения положений Директивы в части, касающейся заключения соглашений со Сторонами, перечисленными в Приложении В к Киотскому протоколу, для того, чтобы охватить другие мероприятия в отношении обязательных схем торговли квотами на выбросы, устанавливающих квоту на выбросы как на национальном, так и на региональном уровнях внутри третьих стран, которые еще не ратифицировали Протокол, и на национальном или региональном уровне внутри третьих стран, которые его уже ратифицировали. Группа должна проанализировать средства и мероприятия по обеспечению такого распространения.
- Группа должна оценить вовлеченность **развивающихся стран и стран с переходной экономикой** в усилия по сокращению выбросов через, соответственно, механизм чистого развития и проекты совместного осуществления, а также степень, в которой проекты по сокращению выбросов на сегодняшний день способствуют переходу экономик на более устойчивый путь развития. В этой связи группа должна рассмотреть возможности по усилению участия этих стран в действиях по сокращению выбросов и рассмотреть мероприятия на уровне Сообщества по авторизации проектов для обеспечения полной гармонизации. Кроме того, группа должна рассмотреть возможность дальнейшего согласования типов кредитов, а также долю кредитов по проектам в рамках Киотского протокола, приобретаемых странами-членами для соблюдения ими своих обязательств в соответствии с Директивой.