

Углеродный рынок в России: ключевые вопросы формирования «системы торговли выбросами»

Сергей Ситников
Партнер, глава практики экологического, социального
и корпоративного управления (ESG)

Для того, чтобы внести свой активный вклад в защиту окружающей среды и атмосферного воздуха, а также дополнительно обеспечить реализацию права граждан на благоприятную окружающую среду (закрепленного в ст.42 Конституции России), Российской Федерации пора перестать уповать на свои леса и поминать их всуе (в том числе, на региональных и международных мероприятиях, посвященных проблеме изменения климата), но стоит концептуально пересмотреть существующее регулирование в сфере негативного воздействия на атмосферный воздух и, в частности, платежей за него и внедрить т.н. «систему торговли выбросами («СТВ»), гораздо более гибко учитывающую меняющиеся экологические и экономические обстоятельства, а равно и технологический прогресс.

Формирование углеродного рынка в России (за счет внедрения СТВ) не только не требует значительных законодательных изменений, но и может следовать за инициативами бизнес-сообщества, для реализации которых уже сейчас существуют все необходимые основы. При этом, внедрение СТВ в России может не только создать для Российской Федерации дополнительные инструменты для достижения целей Парижского соглашения (утвержденного 12 декабря 2015 г. решением 21-й Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата), а также обеспечения вклада в его реализацию, принятому на себя Россией, но и позволить российскому бизнесу получить реальные стимулы для развития и модернизации предприятий.

1. Основные формы регулирования углеродного рынка

За всю историю развития углеродного регулирования и СТВ в мире, сформировалось несколько основных подходов, которые в той или иной степени используются различными странами. В числе основных форм таких подходов можно условно назвать следующие:

- «административное регулирование»; и
- «рыночное регулирование».

«Административное регулирование» (более подробно описанное на конкретном примере ниже) рассматривает загрязнение атмосферного воздуха в качестве негативного воздействия на окружающую среду, которое требует «наказания» загрязнителя в форме внесения им компенсации нанесенного ущерба в государственный бюджет (в идеале – для последующего вложения указанных средств государством в активности, направленные на компенсацию причиненного вреда), а также штрафов. На практике, впрочем, проследить реальную корреляцию между соответствующими платежами и их последующим использованием на экологические цели практически нереально. Показательным примером реализации этой модели можно назвать регулирование, существующее в Российской Федерации, которое базируется на осуществлении лицами, владеющими источниками выбросов, законодательно установленных платежей и штрафов за негативное воздействие на окружающую среду.

Что касается модели «рыночного регулирования», основанной на СТВ, существуют различные формы ее реализации (т.н. cap&trade, tax&trade и пр.), но все они базируются на том, что хозяйствующие субъекты (предприятия), осуществляющие выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, наделяются правом торговать разрешениями на выбросы, имеющимися у них в рамках соответствующей модели. При этом основной целью предоставления им такой возможности в большей части случаев является обеспечение соответствия количества их реальных выбросов

установленным для них максимальным показателям. Такая модель мотивирует предприятия осуществлять мероприятия, снижающие их вредное воздействие на окружающую среду, либо платить (фактически, вознаграждать) тем предприятиям, которые за счет проведения таких мероприятий на своих производственных мощностях фактически снизили эту нагрузку не только «за себя», но и «за других» (то есть, сократили выбросы в окружающую среду настолько, что их реальный объем выбросов оказался меньше, чем установленный для этого предприятия лимит).

2. Существующее российское регулирование: основные черты

Как было отмечено ранее, российский углеродный рынок (если определение «рынок» вообще подходит применительно к российскому подходу) формируется на основе модели «административного регулирования». В настоящее время основы регулирования деятельности, связанной с осуществлением выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, заложены, в частности, в Федеральном законе от 04.05.1999 N 96-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "Об охране атмосферного воздуха", Постановлении Правительства РФ от 28.08.1992 N 632 "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия", Постановлении Правительства РФ от 12.06.2003 N 344 "О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, в том числе через централизованные системы водоотведения, размещение отходов производства и потребления", а также ряде дополнительных нормативных актов, детализирующих более общие нормы указанных двух постановлений.

Основными элементами регулирования, закрепленного указанными актами применительно к негативному воздействию на атмосферный воздух, являются непосредственно регулируемые газы (т.н. «вредные (загрязняющие) вещества»), нормативы выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, экологические платежи за выбросы загрязняющих веществ в атмосферу и отчетность. Однако подход законодателя к формулированию каждого из этих элементов не может похвастаться отсутствием недостатков (которые не только унаследованы от подходов, сформировавшихся еще в советское время и базировавшихся, таким образом, на административно-командной модели как в экономике в целом, так и в вопросах охраны атмосферного окружающей среды, но и препятствуют в настоящее время развитию экономических подходов в части формирования СТВ в России). К основным таким недостаткам можно, в частности, отнести следующие:

- в отношении загрязняющих веществ

К регулируемым в настоящее время к вредным (загрязняющим) веществам относятся совершенно конкретные газы (перечень которых утвержден Приказом Минприроды России от 31 декабря 2010 г. N 579 "О Порядке установления источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, подлежащих государственному учету и нормированию, и о Перечне вредных (загрязняющих) веществ, подлежащих государственному учету и нормированию"), который не совпадает с «классическим» перечнем «парниковых газов» (в частности, подпадавших под регулирование Киотского протокола), в отношении которых не только Россией, но и международным сообществом предпринимаются меры по сокращению их выбросов в атмосферу. Так, например, диоксид углерода (CO₂), в пересчете на который осуществляется измерение количества выбросов во всех основных системах учета, не входит в указанный российский перечень вредных (загрязняющих) веществ и, таким образом, не является регулируемым.

Для России и российских предприятий-владельцев источника выбросов это неизбежно создает несовпадение регулирования по сути единого вопроса как на внутреннем, так и международном уровне. Кроме того, дополнительным результатом такого несовпадения подходов (до момента его устранения) является нецелесообразное дублирование обязательств участников соответствующих

процессов (как уполномоченных органов власти, так и владельцев источников выбросов загрязняющих веществ) на внутривнутрироссийском и международном уровне.

- в отношении установленных нормативов выбросов

В настоящее время выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух каждым конкретным стационарным источником выбросов допускается на основании разрешения, выданного территориальным органом федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды, в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Такой подход, помимо прочего, не создает основы для глобального масштабирования этой системы применительно к отраслям и индустриям, а также не способствует унификации подходов применительно к разным группам источников выбросов с учетом специфики сферы их функционирования, и не способствует, таким образом, упрощению регулирования (поскольку принимает в расчет специфику каждого отдельного предприятия, вместо единых для всей отрасли ключевых показателей).

- в отношении административных платежей за выбросы (нормативов платы)

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 N 632, в настоящее время установлено два вида базовых нормативов платы за негативное воздействие на окружающую среду (в том числе, атмосферный воздух):

- а) за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах допустимых нормативов;
- б) за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов).

Дополнительно к этому, установлена плата и за т.н. «сверхлимитное» загрязнение окружающей среды.

Мало того, что такой подход почти никак не соотносится с реальным вредом, причиняемым окружающей среде в результате таких выбросов, он, самое главное, практически вообще никак не мотивирует владельцев источников выбросов осуществлять мероприятия, направленные на сокращение выбросов загрязняющих веществ в атмосферу (в основном, потому что размер соответствующих платежей обычно намного меньше стоимости проектных мероприятий, необходимых для модернизации предприятия).

- в отношении отчетности

Отчетность, которую владельцы источников выбросов обязаны формировать и направлять в контролирующие органы, во многом носит лишь статистический характер, предоставляя информацию о фактах выбросов (в количественном и качественном показателях). Однако она практически не содержит ключевых элементов, которые могли бы позволить судить о мерах, предпринимаемых (или планируемых) для сокращения выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, а также о выбранных способах достижения (не превышения) установленного для предприятия норматива.

На основании даже беглого взгляда на указанные выше параметры можно с достаточно большой долей уверенности утверждать, что функционирующая в настоящее время в России система регулирования отношений в сфере защиты атмосферного воздуха (и в особенности, в части выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферу) далека от идеала и не позволяет

эффективно достигать той основной цели, которая должна стоять перед любым регулированием в данной области – защиты окружающей среды.

3. Основные возможности формирования СТВ в России

Об альтернативах сложившейся в России системе «административного регулирования» речь в экспертном сообществе идет уже давно. Это связано как с тем, что существующая система, как было отмечено выше, практически бесполезна и не достигает стоящих перед ней целей, так и с тем, что отдельные иностранные государства (в том числе, входящие в состав ЕС) уже давно и достаточно эффективно используют «рыночные» механизмы для регулирования этих вопросов. Кроме того, очевидно, что для решения этой общей для всех проблемы (защиты окружающей среды и недопущения изменения климата) необходимы максимально универсальные подходы (которых нельзя достичь, используя разные административные инструменты в каждом отдельном государстве).

Примечательно, что для создания российской СТВ не требуется существенных изменений ни в рамках существующего законодательства, ни в части подходов, используемых уже сейчас для регулирования выбросов загрязняющих веществ в атмосферу. Необходима лишь «тонкая настройка» уже существующих механизмов с тем, чтобы перейти с «административной» модели на «рыночную» модель.

Так, даже за счет небольших изменений в существующее регулирование (включая Постановление Правительства РФ от 28.08.1992 N 632) можно было бы добиться кардинального изменения сложившейся системы и достигаемых результатов.

Представляется, что основными шагами для достижения цели создания в России эффективной СТВ должны быть следующие:

- 1) установление максимального объема (лимита) допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу для соответствующих предприятий (что возможно как в форме адресного установления (как это происходит сейчас), так и в форме отраслевого подхода);
- 2) прямое допущение возможности обмена (торговли) между владельцами источников выбросов нормативами выбросов загрязняющих веществ (преобразованными в квоты на выбросы) в любой их количественной части;
- 3) установление динамического (плавающего) платежа за превышение установленного для соответствующего предприятия максимального объема (лимита) допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу;
- 3) унификация состава загрязняющих веществ с составом «парниковых газов», рассматриваемых в качестве регулируемых на международном уровне;
- 4) проведение периодических аукционов по продаже дополнительного количества нормативов предприятиям, осуществляющим выбросы загрязняющих веществ в атмосферу;
- 5) создание единого оператора реестра (например, в форме самостоятельного лица, либо на базе существующего министерства – например, Минприроды России) для осуществления общего администрирования рынка и ведения учета нормативов и операций с ними.

4. Добровольная СТВ как основа для дальнейшего нормативного регулирования

Понимая, что для российского законодателя создание новых подходов к регулированию вопросов, которые издревле регулировались иным образом, не является самым простым делом, оптимальным вариантом перехода к такому новому регулированию было бы создание и отработка «пилотного» варианта т.н. «добровольной СТВ» представителями бизнес-сообщества, на основе которого впоследствии могла бы формироваться «нормативная» СТВ, учитывающая реальный опыт функционирования своей предшественницы. Нельзя не отметить того факта, что о необходимости такого подхода говорят и сами представители министерств и ведомств.

Элементом и более подробному описанию «добровольной СТВ» будет посвящена отдельная статья. Однако уже на этом этапе очевидно, что для успешной реализации такой системы необходимо создание «оператора рынка», который бы осуществлял, помимо прочего, следующие основные функции:

- утверждение методологии и правил приема к учету и обороту сокращений выбросов, достигаемых предприятиями, и непосредственно учет и запись сокращений выбросов парниковых;
- ведение реестра сокращений выбросов, который, по обращению каждого конкретного предприятия, мог бы учитывать достигнутые им сокращения выбросов, если таковые соответствуют утвержденным правилам и методологиям, а также сделок с ними; а также
- обеспечение эффективной связи реестра сокращений выбросов с реестрами других государств (для обмена сокращениями и формирования глобальной системы учета).

Примечательно, что каких-либо изменений действующего законодательства для формирования в России «добровольной СТВ» и ее отдельных элементов, вообще не требуется. Успешное решение этой задачи представляется, таким образом, вполне возможным и не таким уж сложным при должном и систематичном подходе к созданию «правил игры» представителями бизнес-сообщества и самим оператором рынка.

11.04.2016