

Партнерство заради ринкової готовності в Україні (PMR)

Пропозиції щодо розвитку інструментів вуглецевого ціноутворення в Україні

Серпень 2019

Резюме

Україна планує скоротити загальний обсяг викидів парникових газів (ПГ) з метою переходу до сталої низьковуглецевої¹ економіки і на підтримку цих зусиль готує свій другий Національно-визначений внесок (НВВ). Україна ратифікувала Паризьку угоду та затвердила НВВ, який передбачає обмеження викидів ПГ на рівні, який до 2030 р. не перевищуватиме 60% від рівня 1990 р. Наразі Міністерство екології та природних ресурсів України працює над підготовкою другого НВВ з метою підвищення амбітності цілі зі скорочення викидів ПГ. В 2011 р. в Україні було впроваджено податок на викиди CO₂ («вуглецевий податок») для стимулювання скорочення викидів ПГ. Також, Уряд розглядає можливість впровадження системи торгівлі квотами на викиди (СТВ) для підприємств з великими обсягами викидів ПГ у промисловості та енергетиці задля подальшого скорочення викидів у 2020-х роках. Надалі в звіті інструменти державної кліматичної політики, що встановлюють ціну на викиди ПГ, називаються інструментами «вуглецевого ціноутворення».

Цей звіт розрахований на українських посадовців та інших зацікавлених сторін. В ньому розглядається можливість паралельного використання вуглецевого податку та СТВ, а також потенційний вплив на економіку країни від їхньої взаємодії, з метою надання рекомендацій щодо впровадження інструментів вуглецевого ціноутворення в Україні. Вуглецевий податок та СТВ, зазвичай, взаємодіють з багатьма іншими заходами державної політики у різних сферах, і, потенційно, між собою, при цьому їх вдале планування може пом'якшити можливі негативні наслідки від такої взаємодії. Фактично, ретельне планування інструментів вуглецевого ціноутворення та інших заходів може сприяти досягненню широкого спектру державних цілей. Крім того, правильно сплановане використання грошових надходжень від цих інструментів також може сприяти їх широкій підтримці, що є важливим фактором при формуванні кліматичної політики. У цьому звіті розглядаються теоретичні аспекти, міжнародний досвід та висновки результатів моделювання, представлених у звіті² з метою надання рекомендацій щодо варіантів застосування інструментів вуглецевого ціноутворення в Україні.

При розробці інструментів вуглецевого ціноутворення слід усвідомлювати ризики, пов'язані з взаємодією різних заходів державної політики, у низці ключових питань, які проаналізовані в розділі 2:

- **Використання вуглецевого податку може призвести до зниження цін на квоти в рамках СТВ.** У разі застосування вуглецевого податку у галузях, які також охоплюються СТВ, ціни на квоти в рамках СТВ, імовірно, знизяться, тоді як сукупний фінансовий тягар цих двох інструментів вуглецевого ціноутворення залишиться незмінним. Як наслідок, не відбудеться додаткового скорочення викидів ПГ у порівнянні з використанням СТВ без вуглецевого податку.
- **Державна політика, що має вплив на скорочення викидів ПГ у енергетиці, може призвести до зменшення впливу СТВ.** У разі застосування СТВ політика щодо використання відновлюваних джерел енергії (ВДЕ) або підвищення енергоефективності, зазвичай, призводить до зниження ціни на квоти. Ці види державної політики можуть сприяти скороченню викидів ПГ у енергетиці, тим самим знижуючи ціну квоти. Як результат, інші галузі, охоплені СТВ, при цьому мають менші стимули для скорочення викидів, а вплив на викиди ПГ є невизначеним. Цьому можна протидіяти шляхом вилучення квот з ринку відповідно до скорочення викидів у енергетиці.

¹ Тобто, з низькими викидами двоокису вуглецю (CO₂).

² PMR Україна (2019). Пропозиції щодо розвитку інструментів вуглецевого ціноутворення в Україні: звіт з моделювання .



- **Податки на забруднюючі речовини можуть фактично збільшувати ціни на викиди CO₂, якщо такі забруднюючі речовини пов'язані з утворенням викидів ПГ.** Податки на забруднювачі повітря, які тісно пов'язані зі спалюванням викопного палива, призводять до збільшення вартості викидів ПГ. Наприклад, податки на викиди оксидів азоту та оксиду сірки призводять до збільшення вартості використання вугілля або мазуту, і, таким чином, збільшують фактично сплачувану ціну на викиди CO₂.

Аналіз застосування вуглецевого податку в ряді розглянутих країн та регіонів свідчить про існування значної кількості варіацій. На основі міжнародного досвіду для України варто відзначити наступне:

- **Ставки вуглецевого податку суттєво різняться, і нинішній рівень податку в Україні може бути недостатнім для істотного скорочення викидів ПГ.** Ставки вуглецевого податку в розглянутих країнах коливаються від 1 дол. США/CO₂e (Польща) до 139 дол. США/CO₂e (Швеція). Податок на викиди CO₂ в Україні наразі становить 10 грн/т CO₂ (0,36 дол. США/т CO₂). Міжнародний досвід свідчить про те, що вуглецеві податки справляють найбільший вплив тоді, коли їх встановлено на високому рівні, й тоді, коли забезпечено їхню сталість у часі. Так, вуглецевий податок в Швеції сприяв значному їх скороченню.
- **У більшості країн база оподаткування не така широка, як в Україні.** У більшості випадків уряди надають пільги зі сплати вуглецевого податку з урахуванням ризиків відтоку виробництва («витоку вуглецю»)³ або вразливості галузу. Натомість, база оподаткування викидів CO₂ в Україні є широкою і охоплює значну частину економіки. Це забезпечує послідовність в оподаткуванні в масштабах усієї економіки.
- **Деякі країни використовують вуглецевий податок для досягнення й інших стратегічних цілей, окрім скорочення викидів ПГ. Україна повинна з'ясувати для себе цілі вуглецевого податку в ході впровадження інструментів вуглецевого ціноутворення.** В усіх країнах головною метою є скорочення викидів ПГ, водночас у деяких з них визначено додаткові цілі, такі як стимулювання кліматично безпечних інновацій, фінансування інвестицій у низьковуглецеві технології або зменшення залежності від викопного палива. В Україні визначено багато стратегічних цілей у сфері енергетики та зміни клімату, як зазначено у *Енергетичній стратегії України на період до 2035 року*, наприклад, енергетична безпека та підвищення енергоефективності. Таким чином, при впровадженні СТВ важливо визначити роль вуглецевого податку у досягненні стратегічних цілей країни.

У розділі 3 проаналізовано різноманітні варіанти використання бюджетних надходжень від застосування інструментів вуглецевого ціноутворення у різних країнах, що відображає їх різні політичні, соціальні, економічні та інституційні умови. Умови та особливості країни мають ключове значення при оцінці переваг та недоліків тих чи інших шляхів використання надходжень. З концептуальної точки зору варіант повного розподілу надходжень серед домогосподарств у розрахунку на душу населення має найбільш позитивний вплив на малозабезпечені верстви населення, і його легше донести до відома широкого загалу. Підхід з еквівалентним зменшенням інших податків на оплату праці та капітал може мати найкращий вплив з точки зору загальної економічної ефективності. Вибір оптимального рішення з урахуванням цих переваг та недоліків потребує проведення моделювання, залучення до обговорення зацікавлених сторін і, зрештою, політичного рішення, яке б відображало конкретні пріоритети та особливості умов країни.

³ Витік вуглецю – це перенесення виробництва та викидів двоокису вуглецю або іншого ПГ з країни з певною кліматичною політикою до іншої країни, в якій відсутня або є менш жорстка кліматична політика



Більшість країн спрямовують свої надходження від застосування інструментів вуглецевого ціноутворення, принаймні частково, до державного бюджету, але Україна може обрати більш цілеспрямований підхід. У більшості розглянутих країн не передбачене цільове використання надходжень від вуглецевого податку. Натомість, більшість країн спрямовують свої надходження, частково або повністю, до державного бюджету. Водночас, деякі країни спрямовують кошти на підтримку певних галузей економіки або домогосподарств. Це може включати прямі субсидії домогосподарствам або фінансування заходів з адаптації до зміни клімату та переходу промисловості до низьковуглецевого розвитку.

У більшості країн застосовуються пільги для зменшення негативного впливу вуглецевого податку на вразливі верстви населення, але при цьому ставки вуглецевого податку є вищими в порівнянні з Україною. У більшості країн не існує чіткої політики, спрямованої на зменшення негативного впливу вуглецевого податку на вразливі верстви населення, окрім безпосереднього звільнення від оподаткування для таких груп. Так, в Альберті частина надходжень від вуглецевого податку спрямовується домогосподарствам у вигляді компенсації за підвищення цін на паливо та електроенергію. У Британській Колумбії, наприклад, цільовий розподіл надходжень є одним з найважливіших аспектів вуглецевого податку. Нинішня ставка податку в Україні навряд чи може справити істотний вплив на малозабезпечені верстви населення, але ця ситуація може змінитися, якщо вуглецевий податок буде підвищено з метою стимулювання скорочення викидів ПГ у галузях, які не охоплюються системою моніторингу, звітності та верифікації (МЗВ) викидів ПГ.

Виходячи з аналізу підходів щодо використання інструментів вуглецевого ціноутворення у різних країнах та висновків Звіту з моделювання, запропоновано шість рекомендацій щодо впровадження ринкових інструментів кліматичної політики в Україні, які детально описані в розділі 4:

- 1. Залишити чинну базу оподаткування викидів CO₂ до впровадження СТВ, але переглянути її після запуску СТВ.** Збереження бази оподаткування в нинішньому обсязі гарантуватиме, що інструменти вуглецевого ціноутворення й надалі охоплюватимуть значну частину економіки України. З огляду на те, що згідно зі Звітом з моделювання ризик зменшення цін на квоти є низьким, ризик негативної взаємодії інструментів також є низьким у порівнянні з ризиком неповного охоплення економіки інструментами вуглецевого ціноутворення. Податок на викиди CO₂ може трансформуватися у загальний податок на паливо після запуску СТВ, якщо така реформа вважатиметься політично прийнятною і будуть запроваджені заходи для захисту домогосподарств з низьким рівнем доходів.
- 2. Використовувати чинний вуглецевий податок, щоб стимулювати якнайшвидше скорочення викидів ще до запровадження СТВ. Запуск СТВ дозволить досягти більш суттєвої декарбонізації економіки.** Чинний вуглецевий податок може посприяти реалізації низьковитратного скорочення викидів ПГ до запровадження СТВ. Податок є простим у адмініструванні і звичним для промисловості. Проте стимулів, що їх дає вуглецевий податок, буде недостатньо для значного скорочення викидів. СТВ стане рушійною силою для досягнення більш суттєвої декарбонізації економіки та підвищення економічної ефективності.
- 3. Використовувати розподіл квот на основі обсягів виробництва (ПОВ) для підтримки підприємств, включених до системи МЗВ.** Використання розподілу квот на основі обсягів виробництва забезпечить захист конкурентоспроможності галузей з високими питомими викидами, що вразливі до міжнародної конкуренції, при встановленні більш амбітних цілей держави щодо скорочення викидів ПГ. Розподіл квот на основі обсягів виробництва є дуже дієвим засобом підтримки рівня промислового виробництва, який водночас забезпечує необхідне скорочення рівня викидів ПГ. Галузі, які мають можливості відносно дешевого



скорочення викидів, значно знижують питомі викиди та, водночас, зберігають обсяги виробництва.

4. **Застосувати достатньо жорсткі контрольні показники питомих викидів, які стимулюватимуть підвищення ефективності промисловості, й періодично їх оновлювати.** СТВ із розподілом квот на основі обсягів виробництва забезпечить ефективний розподіл скорочення викидів серед галузей, охоплених системою МЗВ. Визначення контрольних показників викидів буде важливим для збалансування стимулів до скорочення викидів ПГ та підтримання обсягів виробництва у галузях, включених до системи МЗВ. Контрольні показники необхідно оновлювати кожні 5-10 років для забезпечення їхньої актуальності з плином часу.
5. **Доповнити інструменти вуглецевого ціноутворення заходами зі стимулювання відновлюваної енергетики, але регулярно аналізувати їх взаємодію, щоб запобігти негативному впливу на СТВ.** Діючи в Україні заходи стимулювання розвитку ВДЕ, наприклад, зелений тариф, слід переглянути й доповнити з метою стимулювання подальшого розвитку ВДЕ. Згідно з результатами моделювання, при впровадженні СТВ здебільшого скорочуватиметься виробництво енергії з вугілля й лише дещо збільшуватиметься використання відновлюваної енергії. Додаткові заходи стимулювання розвитку ВДЕ можуть посприяти їх подальшому зростанню й зміцнити енергетичну безпеку, але слід ретельно відстежувати їхню взаємодію з СТВ.
6. **Використовувати надходження від СТВ для підтримки інвестицій у підвищення ефективності промисловості, а надходження від вуглецевого податку – для підтримки домогосподарств.** Безкоштовне надання частини квот при їх розподілі на основі обсягів виробництва забезпечує збереження рівня виробництва. Встановлення достатньо жорстких контрольних показників та продаж частини квот на аукціонах забезпечують отримання надходжень від СТВ. Останні можуть бути спрямовані знову в промисловість для підвищення ефективності, що є особливо актуальним в Україні з огляду на високу вартість капіталу. Компенсація домогосподарствам зменшить або усуне негативні впливи на них інструментів вуглецевого ціноутворення. Використання наявних систем, таких як система оподаткування й розподілу соціальних виплат, забезпечить низькі адміністративні витрати. Поєднання цих двох інструментів може забезпечити їх широку підтримку серед промислових підприємств та домогосподарств.



Зміст

Резюме	2
1 Вступ	9
2 Розробка інструментів кліматичної політики	12
2.1 Розробка підходів до вуглецевого податку.....	12
2.2 Узгодження інструментів вуглецевого ціноутворення	17
2.3 Міжнародний досвід.....	24
2.4 Висновки для України.....	29
3 Використання бюджетних надходжень	31
3.1 Огляд критеріїв для прийняття рішень щодо використання надходжень.....	31
3.2 Міжнародний досвід.....	36
3.3 Висновки для України.....	41
4. Рекомендації щодо ринкових інструментів кліматичної політики	43
4.1. Структура	43
4.2. Рекомендації	44
4.3. Підсумковий огляд рекомендацій	56
Список використаних джерел	57
Додаток: Аналіз міжнародного досвіду	60



Перелік таблиць

<i>Таблиця 1.</i> Аналіз досвіду застосування вуглецевого податку на прикладі дев'яти країн та регіонів	25
<i>Таблиця 2.</i> Вуглецеві податки у дев'яти розглянутих країнах та регіонах ..	26
<i>Таблиця 3.</i> Використання надходжень від вуглецевого податку	39
<i>Таблиця 4.</i> Приклади різного використання надходжень від вуглецевого податку	40
<i>Таблиця 5.</i> Узагальнені рекомендації щодо впровадження інструментів вуглецевого ціноутворення	56

Перелік рисунків

<i>Рисунок 1.</i> Ціни на викиди CO ₂ в різних країнах	16
<i>Рисунок 2.</i> Ключові політичні рішення щодо розробки вуглецевого податку та їх взаємозв'язки	17
<i>Рисунок 3.</i> Результати моделювання ефекту від застосування вуглецевого податку з наданням субсидії домогосподарствам у розмірі 100 дол. США.	32
<i>Рисунок 4.</i> Переваги та недоліки різних варіантів використання надходжень до бюджету від інструментів вуглецевого ціноутворення	35
<i>Рисунок 5.</i> Використання надходжень від вуглецевого податку та СТВ в різних країнах та регіонах	38

Перелік вставок

<i>Вставка 1.</i> Перелік ключових питань для забезпечення узгодженості інструментів вуглецевого ціноутворення з наявними заходами енергетичної політики (МЕА)	22
<i>Вставка 2.</i> Ключові питання для залучення зацікавлених сторін до прийняття рішення щодо використання надходжень	41



Перелік термінів, аббревіатур та скорочень

Абревіатура або термін	Опис
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ВДЕ	Відновлювані джерела енергії
Видима ціна на викиди CO ₂	Вартість одиниці квоти чи плата за тонну викидів, яка існує на ринку незалежно від застосованих механізмів розподілу квот чи встановленої урядом ставки вуглецевого податку
Витік вуглецю	Відтік (перенесення) виробництва та викидів двоокису вуглецю або іншого ПГ з країни з певною кліматичною політикою до інших країн, де немає регулювання викидів ПГ або застосовується менш жорстка кліматична політика
Вуглецевий податок	Екологічний податок на двоокис вуглецю в Україні, або аналогічні податки чи збори в інших країнах, які пов'язані з викидами CO ₂
Вуглецеве ціноутворення	Ринкові інструменти державної політики, що встановлюють ціну на викиди парникових газів (такі як система торгівлі квотами на викиди та вуглецевий податок)
Вуглецеємні товари	Товари, виробництво яких пов'язано з високими питомими викидами парникових газів
МЕА	Міжнародне енергетичне агентство
МЗВ	Система моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів
МЧР	Механізм чистого розвитку (один з механізмів Кіотського протоколу)
НВВ	Національно-визначений внесок (що включає мету обмеження викидів ПГ згідно з Паризькою угодою)
Неметалеві мінерали	Галузь у моделі GViEW, що включає виробництво цементу, вапна та скла
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ПГ	Парникові гази
PMR Україна	Проект Світового банку «Партнерство заради ринкової готовності в Україні»
РКЗК ООН	Рамкова конвенція ООН про зміну клімату
СНВР	Стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050 року
СТВ	Система торгівлі квотами на викиди парникових газів
СТВ (РОВ)	Система торгівлі квотами на викиди з розподілом на основі обсягів виробництва
ТЕС	Теплова електростанція
ТЕЦ	Теплоелектроцентрально

1 Вступ

Україна планує скоротити загальний обсяг викидів парникових газів (ПГ) з метою переходу до сталої низьковуглецевої економіки і на підтримку цих зусиль готує свій другий Національно-визначений внесок (НВВ). Україна ратифікувала Паризьку угоду та затвердила НВВ, який передбачає обмеження викидів ПГ на рівні, який до 2030 р. не перевищуватиме 60% від рівня 1990 р. Наразі Міністерство екології та природних ресурсів України працює над підготовкою другого НВВ з метою підвищення амбітності цілі зі скорочення викидів ПГ.

Задля досягнення цих цілей в економічно ефективний спосіб країна має намір запровадити СТВ. Україна вже має податок на викиди CO₂ («вуглецевий податок»), який наразі становить 10 грн/т CO₂. Проте одного лише податку навряд чи буде достатньо для досягнення цілей щодо декарбонізації економіки. Тому Україна планує запровадити систему торгівлі квотами на викиди для великих джерел викидів в енергетиці та промисловості. Інструменти державної політики, що встановлюють ціну на викиди ПГ (такі як СТВ та вуглецевий податок), у цьому звіті називаються інструментами «вуглецевого ціноутворення».

Реформа вуглецевого ціноутворення узгоджується з основними цілями державної політики та пріоритетами уряду, а також із міжнародними зобов'язаннями України. Мету щодо декарбонізації економіки, в тому числі, за допомогою СТВ визначено в Енергетичній стратегії України на період до 2035 року (Government of Ukraine, 2017a) та Стратегії низьковуглецевого розвитку до 2050 року (Government of Ukraine, 2017f). Окрім того, Угода про асоціацію між Україною та ЄС містить положення, пов'язані з кліматичною політикою⁴, основну увагу в яких зосереджено на створенні підґрунтя для впровадження СТВ, що має включати розробку інституціональної та законодавчої бази для забезпечення належного моніторингу, звітності та верифікації викидів ПГ.

З огляду на це Міністерство екології та природних ресурсів (Мінприроди) за підтримки проекту Світового банку «Партнерство заради ринкової готовності в Україні» (PMR) створює основу для амбітної державної кліматичної політики. СТВ потребує створення широкого законодавчого підґрунтя для успішного адміністрування вуглецевого ринку. Мінприроди наразі працює над впровадженням системи МЗВ для майбутньої СТВ. PMR в Україні надає Мінприроди технічну допомогу щодо розробки та впровадження системи МЗВ, а також оцінки можливих варіантів вдосконалення вуглецевого податку.

Впровадження СТВ та вдосконалення вуглецевого податку може вплинути на економіку України й суспільство, тому потрібно чітко розуміти наслідки впровадження цих інструментів. Вуглецеве ціноутворення стимулює впровадження низьковуглецевих технологій і виробництво низьковуглецевих товарів. Це може зробити економіку України менш залежною від викопного палива та імпорту енергоресурсів. Але вуглецеве ціноутворення в енергетиці може зробити дорожчими вуглецеємні товари й послуги і, відповідно, вплинути на доходи різних соціальних груп і обсяги виробництва. Характер такого впливу потребує ретельного

⁴ Відповідно до статті 365 (с) розділу V та додатка XXX до Угоди (European Union & Government of Ukraine, 2014).

аналізу, а інструменти вуглецевого ціноутворення мають бути розроблені таким чином, щоб запобігти негативному впливу на економіку.

Україна запроваджує низку заходів для досягнення поставлених цілей кліматичної та енергетичної політики. Відтак, добре продумані інституційні механізми та ефективне узгодження заходів державної політики є необхідними передумовами для забезпечення результативності застосування інструментів вуглецевого ціноутворення. В Україні вже використовується ряд заходів кліматичної та енергетичної політики, зокрема «зелений» тариф для стимулювання відновлюваних джерел енергії (ВДЕ) та екологічний податок на викиди CO₂ і забруднюючих речовин. Вдосконалений вуглецевий податок та/або СТВ, що застосовуватиметься до великих промислових та енергетичних підприємств, взаємодіятимуть з існуючими заходами. Добре продумана кліматична політика може забезпечити досягнення позитивних результатів і додаткових переваг від такої взаємодії, а також виключити протидію різних стимулів або зведення їх результатів нанівець. Крім того, налагоджена інституційна основа є ключовою умовою для ефективного застосування інструментів вуглецевого ціноутворення.

Застосування інструментів вуглецевого ціноутворення також збільшить надходження до державного бюджету, а стратегічне використання цих надходжень є ключовим для забезпечення довгострокового успіху кліматичної політики. Як СТВ, так і вдосконалений вуглецевий податок можуть забезпечити додаткові надходження до державного бюджету. Ці надходження можна спрямувати на підтримку інших заходів кліматичної політики, на компенсацію витрат потенційно вразливих груп внаслідок застосування інструментів вуглецевого ціноутворення або на досягнення інших цілей державної політики.

У цьому звіті проаналізовано наукові дослідження та міжнародний досвід щодо реалізації кліматичної політики з метою надання інформації, що може бути використана для розробки інструментів вуглецевого ціноутворення в Україні. Під час підготовки цього звіту були використані наукові дослідження, попередні звіти міжнародних організацій та практичний досвід інших країн. Деякі країни вже мають багаторічний досвід застосування інструментів вуглецевого ціноутворення, які можуть слугувати прикладами успішної або невдалої кліматичної політики.

Звіт завершується наданням практичних рекомендацій щодо формування кліматичної політики на підставі проаналізованих досліджень та результатів моделювання. Рекомендації щодо формування кліматичної політики включають низку практичних порад із подальшого розвитку вуглецевого податку в поєднанні з СТВ, які базуються на двох джерелах:

(1) Науково-теоретичні дослідження та практичний міжнародний досвід щодо формування та узгодження різних напрямків державної політики, їх синергетичної взаємодії, інституційного устрою та використання надходжень до бюджету від застосування інструментів вуглецевого ціноутворення, що представлено у Розділах 2 та 3 цього звіту.

(2) Звіт проекту PMR «Пропозиції щодо розвитку інструментів вуглецевого ціноутворення в Україні: звіт з моделювання» (далі – звіт з моделювання), в якому представлено результати моделювання впливу СТВ та вдосконаленого вуглецевого податку на економіку України.

Даний звіт структуровано таким чином:

- У **розділі 2** наведено аналіз наукових досліджень та міжнародного досвіду щодо розробки вуглецевого податку та його узгодження з іншими напрямками державної політики;
- У **розділі 3** наведено аналіз наукових досліджень та міжнародного досвіду щодо використання надходжень від інструментів вуглецевого ціноутворення;
- У **розділі 4** запропоновано рекомендації щодо формування державної політики в сферах зміни клімату та енергетики.

2 Розробка інструментів кліматичної політики

Вплив інструментів вуглецевого ціноутворення залежить від їхньої взаємодії з іншими заходами державної політики, а також від інституцій, які відповідають за їх адміністрування.

Хоча більшість експертів погоджуються щодо значного потенціалу використання вуглецевих податків для економічно ефективного скорочення викидів ПГ, аналіз результатів застосування цього інструменту на практиці є досить складним. Це пов'язано з тим, що вуглецеві податки впроваджуються у поєднанні з іншими заходами кліматичної й галузевих політик, які можуть впливати на викиди ПГ, а також обмеженою базою оподаткування та низькими ставками вуглецевого податку у багатьох країнах. Все це ускладнює оцінку впливу вуглецевих податків на скорочення викидів ПГ. Тому детальний аналіз інституційних механізмів функціонування вуглецевих податків в інших країнах є корисним для вивчення передового міжнародного досвіду та висвітлення аспектів, які можуть бути актуальними для України.

Цей розділ структуровано наступним чином:

- у підрозділі 2.1. представлено огляд досліджень щодо розробки вуглецевих податків;
- у підрозділі 2.2. наведено огляд досліджень щодо узгодження інструментів вуглецевого ціноутворення з іншими заходами державної політики, заходами стимулювання відновлюваних джерел енергії, податками на забруднюючі речовини та з механізмами стабілізації ринку;
- у підрозділі 2.3. представлено аналіз узгодження інституційних механізмів функціонування інструментів вуглецевого ціноутворення, виходячи з досвіду інших країн;
- підрозділ 2.4. підсумовує ключові висновки для України щодо узгодження різних заходів кліматичної політики, їх взаємодії та інституційних аспектів.

2.1 Розробка підходів до вуглецевого податку

Деякі країни запровадили вуглецевий податок разом із СТВ. Вуглецевий податок має свої переваги, такі як просте адміністрування, здатність охоплювати ширше коло джерел викидів ПГ та потенціал збільшення державних надходжень. В той час як деякі країни використовують вуглецевий податок як свій основний інструмент кліматичної політики, інші запроваджують його разом із СТВ (Haïtes, 2018; PMR, 2017; Somanathan, Sterner, & Sugiyama, 2014). Останній підхід застосовувався в багатьох країнах ЄС, які мають СТВ. Є низка причин, чому країни застосовують вуглецевий податок замість або разом із СТВ:

- Для вуглецевих податків зазвичай характерне простіше адміністрування порівняно з СТВ. Вони можуть функціонувати у галузях із більш дрібними джерелами викидів (наприклад, транспорт, житловий сектор), а також доповнюють СТВ, яка сфокусована на великій промисловості та енергетиці (Metevier, Bultheel, & Postic, 2018; Somanathan et al., 2014).
- Вуглецевий податок також може бути інтегровано в наявну податкову систему, що дозволяє провести реформу оподаткування. Наприклад, новий вуглецевий податок в Аргентині було запроваджено як частину загального пакету реформ фіскальної політики.
- Вуглецевий податок також має потенціал для збільшення надходжень до державного бюджету. СТВ є менш ефективним інструментом для отримання надходжень у зв'язку із безкоштовним розподілом значної частини квот, що характерно для більшості СТВ (Carl & Fedor, 2016; Narassimhan, Gallagher, Koester, & Alejo, 2018).

У багатьох дослідженнях автори дійшли висновку, що вуглецеві податки мають значний вплив на викиди ПГ, коли ставки податків є відносно високими протягом певного періоду часу. Прикладами є скандинавські країни, Нідерланди, Великобританія та Швейцарія (Haites, 2018; Somanathanetal., 2014). Проте за межами цих країн ставки податків зазвичай відносно низькі, а податкові пільги для окремих галузей є поширеними, що знижує потенційний вплив, який можна було б кількісно оцінити.

У більшості країн ЄС прямі вуглецеві податки мають обмежену сферу застосування, але високі податки на паливо в транспортній галузі допомагають скоротити викиди ПГ. Вуглецеві податки в ЄС складно оцінювати, оскільки вони зазвичай мають обмежену сферу застосування (запроваджені переважно в галузях, які не охоплені СТВ). Водночас є вагомі докази того, що податки на паливо стимулюють скорочення викидів ПГ в довгостроковій перспективі. Хоча ці податки можуть бути непропорційними вмісту вуглецю, вони фактично підвищують ціни на викопне паливо, особливо для транспортної галузі. Наприклад, високі податки на паливо в ЄС призвели до того, що викиди від транспорту є нижчими на 50% порівняно із рівнем викидів, який був би без застосування податків (Somanathanetal., 2014).

Міжнародний досвід свідчить про те, що багато ключових політичних рішень є важливими для успішного запровадження вуглецевих податків:

- **Вуглецевий податок потребує визначення чітких цілей для забезпечення успішного планування та формування широкої суспільної підтримки.** Вуглецевий податок може бути впроваджений для скорочення викидів, збільшення доходів державного бюджету, підтримки інших цілей державної політики, стимулювання модернізації промисловості або комбінацій зазначених цілей (Haites, 2018; PMR, 2017). Чіткість встановлених цілей на початковому етапі розробки інструментів вуглецевого ціноутворення забезпечуватиме їх ефективне досягнення. Чіткість у формулюванні цілей також допоможе отримати підтримку суспільства та зацікавлених сторін, враховуючи тих, які можуть протистояти запровадженню вуглецевого податку.
- **Уряди різних країн стикаються з необхідністю досягнення компромісу між охопленням галузей інструментами вуглецевого ціноутворення та захистом конкурентоспроможності промисловості. Однак, інструменти вуглецевого ціноутворення можна розробити таким чином, щоб мінімізувати ризики негативного впливу на конкурентоспроможність вразливих галузей.** Вуглецевий податок, який охоплює всю економіку, буде найбільш екологічно ефективним. Однією з проблем цього підходу є те, що застосування податку до енергоємних галузей промисловості, які є чутливими до міжнародної конкуренції (наприклад, чорна металургія, виробництво цементу, аміаку), може створювати ризик перенесення виробництва в інші країни. Саме тому при запровадженні вуглецевого податку часто використовують звільнення від оподаткування, зниження ставок, надання знижок або іншої компенсації для таких галузей⁵. Використання податкових пільг може

⁵Також є досвід укладення добровільних угод, але їх вплив на скорочення викидів ПГ був набагато нижчим, ніж очікувані результати (МГЕЗК).

допомогти подолати опір впливових політичних сил, пов'язаних із цими галузями (Haites, 2018; Klenert et al., 2018). Той факт, що більшість країн надають певний захист цим галузям, також може бути причиною того, що на практиці докази можливого *витоку вуглецю*⁶ є досить обмеженими (PMR, 2015).

- **Вуглецеві податки можуть підтримувати інші цілі кліматичної політики або використовуватися для забезпечення максимального охоплення галузей.** Ще одним чинником, що визначає охоплення галузей вуглецевим податком, є наявність інших інструментів вуглецевого ціноутворення, як застосовуються до галузей. У разі запровадження вуглецевого податку в доповнення до СТВ, податок може бути застосовано лише до галузей, не охоплених СТВ. Такий підхід гарантує, що у всіх галузях буде встановлена ціна на викиди CO₂. На відміну від цього, вуглецевий податок можна також використовувати для підтримки наявної кліматичної політики. Наприклад, Великобританія запровадила *нижнє порогове значення ціни на викиди CO₂* для виробників електроенергії, яке фактично є вуглецевим податком. Цей податок стимулював скорочення викидів ПГ, коли ціни на квоти в СТВ були низькими, та виконував функцію механізму стабілізації ринку (CPLC, 2017; PMR, 2017).
- **Вуглецевий податок з високою та довгостроково визначеною ставкою має найбільший вплив на обсяг скорочення викидів, що відповідає цілям Паризької угоди.** Комісія високого рівня з питань встановлення ціни на викиди CO₂⁷ дійшла висновку, що «видима ціна на викиди CO₂, яка відповідає досягненню цілей Паризької угоди, становить щонайменше 40–80 дол. США/т CO₂ до 2020 р. та 50–100 дол. США/т CO₂ до 2030 р.» (CPLC, 2017). Наразі лише декілька країн мають такий рівень цін. На Рисунку 1 показано ставки вуглецевого податку та ціни квот СТВ у світі. Деякі країни з нижчими ставками вуглецевого податку (наприклад, Великобританія, Японія) мають зобов'язання підвищувати ці ставки за заздалегідь визначеним графіком в рамках національного законодавства. Обидві стратегії (високі ставки або законодавчо закріплені графіки їх зростання) підвищують визначеність для інвесторів, які в іншому разі навряд чи будуть фінансувати більш дорогі низьковуглецеві технології, якщо податкові зобов'язання не є чітко визначеними (Haites, 2018). Низькі ставки або невизначеність щодо майбутнього підвищення ставок, з іншого боку, перешкоджатимуть інвестиціям у низьковуглецеві технології.
- **Ретельно сплановані вуглецеві податки дозволяють уникнути або мінімізувати негативні впливи на вразливі верстви населення.** Однією з перешкод для запровадження вуглецевого податку є можливий негативний вплив на споживачів з низькими доходами, що пов'язано з пропорційно більшим впливом підвищення цін на енергоносії на такі домогосподарства. Деколи це може бути більше проблемою сприйняття вуглецевого податку населенням, аніж реальним наслідком запровадження податку, оскільки дослідження показали, що податки на паливо в таких країнах як Індія, Китай та Індонезія

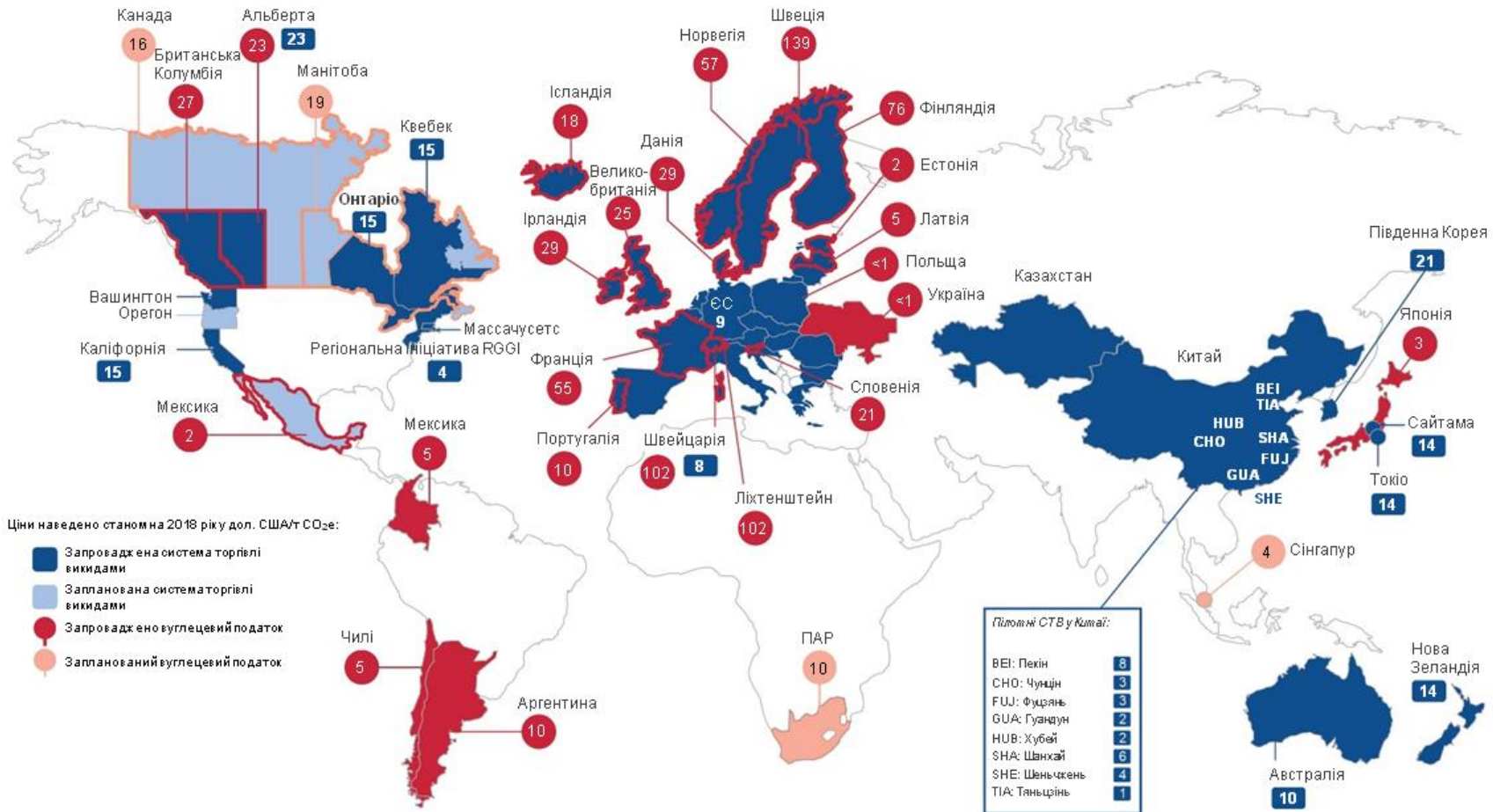
Витік вуглецю – це перенесення виробництва та викидів двоокису вуглецю або іншого ПГ з країни з певною кліматичною політикою до іншої країни, в якій відсутня або є менш жорстка кліматична політика.

⁷ High-Level Commission on Carbon Prices <https://www.carbonpricingleadership.org/highlevel-economic-commission-1>

мають більший вплив на населення з вищим рівнем доходу (Somanathanetal.,2014). У цих випадках може допомогти донесення інформації щодо запропонованих інструментів вуглецевого ціноутворення до відомих тих груп, які мають занепокоєння щодо негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходу (Klenertetal., 2018; Somanathanetal., 2014). Проте в інших випадках є насправді значні ризики негативного впливу, особливо там, де інструментами вуглецевого ціноутворення охоплено житловий сектор, а оплата за енергію, отриману з викопного палива, становить значну частку витрат домогосподарств з низькими доходами. Ці проблеми можуть бути вирішені через податкові пільги у формі одноразових виплат певним групам або через налаштування збору податків таким чином, аби зменшити вплив на ці групи (PMR, 2017b). Можливі варіанти використання надходжень до бюджету детально розглянуто в підрозділі 2.3.

- **Вуглецеві податки варто доповнювати додатковими заходами державної політики для подолання нецінових бар'єрів для скорочення викидів ПГ.** Навіть якщо вуглецевий податок доповнює СТВ, в деяких галузях можуть знадобитися додаткові заходи, як економічні інструменти, так і більш традиційне регулювання для подолання специфічних для галузі бар'єрів та забезпечення скорочення викидів ПГ. Бар'єри можуть бути інформаційними, інституційними або технологічними. Залежно від галузі, подолання нецінових бар'єрів може включати наступне: стимули для розвитку ВДЕ, запровадження заходів з підвищення енергоефективності; стандарти енергоспоживання чи рівня викидів ПГ для побутового та/або промислового обладнання; інформування та підвищення обізнаності; інституційні реформи.

Рисунок 1. Ціни на викиди CO₂ в різних країнах



Джерело: Metevier et al. (2018)

Ключові рішення щодо розробки вуглецевого податку є взаємопов'язаними. В Керівництві PMR щодо вуглецевого податку⁸ запропоновано комплексний покроковий процес його розробки, що може стати в нагоді для розробників політики. У Керівництві PMR щодо вуглецевого податку (PMR, 2017) представлено низку взаємопов'язаних ключових питань та рішень, які необхідно прийняти для розробки та запровадження вуглецевих податків. Ці зв'язки проілюстровані на Рисунку 2. Використання надходжень до бюджету описано більш детально в розділі 2.3. Обговорення інших ключових питань представлено далі у звіті.

Рисунок 2. Ключові політичні рішення щодо розробки вуглецевого податку та їх взаємозв'язки



Джерело: (PMR (2017b)).

2.2 Узгодження інструментів вуглецевого ціноутворення

Вуглецевий податок та система торгівлі квотами на викиди загалом взаємодіють з багатьма заходами державної політики, і, іноді, між собою. Водночас, ці інструменти можна розробити таким чином, щоб зменшити ризик негативної взаємодії. Вуглецеве ціноутворення впливає на низку галузей і технологій і, таким чином, легко взаємодіє з іншими заходами державної політики. Проте інструменти вуглецевого ціноутворення та інші заходи державної політики можна розробити таким чином, щоб зменшити ризик негативної взаємодії та забезпечити досягнення кількох цілей одночасно. Це особливо актуально, якщо різні заходи мають різні цілі, наприклад, скорочення викидів ПГ чи стимулювання розвитку певних технологій.

⁸ PMR's Carbon Tax Guide <https://www.thepmr.org/>

Визначення найбільш ефективного інструменту державної політики для досягнення конкретної мети в певній галузі є одним з важливих елементів розробки загального пакету кліматичної політики. В іншому випадку ціни на викиди CO₂ часто встановлюються на неоптимальному рівні (Hood, 2013; PMR, 2016; WorldBank, 2017a). Інструменти вуглецевого ціноутворення можуть допомогти подолати лише деякі бар'єри для переходу на низьковуглецевий розвиток, тому потрібно запроваджувати додаткові заходи державної політики. Крім того, практично жоден із наявних інструментів вуглецевого ціноутворення у світі не встановлює ціну на *оптимальному* рівні, тобто на такому, який би забезпечив скорочення глобальних викидів ПГ задля досягнення довгострокових цілей Паризької угоди (CPLC, 2017; World Bank, 2018). Це означає, що головне питання для розробників політики полягає не в тому, який інструмент є першим найліпшим рішенням для скорочення викидів CO₂, а в тому, яка кліматична політика є найкращою, що, ймовірно, означатиме комбінацію різних інструментів/заходів, які застосовуються одночасно для досягнення довгострокових цілей скорочення викидів ПГ (Noel, 2012).

2.2.1 Взаємодія інструментів

Вуглецеві податки та СТВ в багатьох країнах запроваджують одночасно, і кожен з цих інструментів має свої переваги. У шістнадцятьох країнах та регіонах запроваджено як вуглецевий податок, так і СТВ (World Bank, 2018). У багатьох випадках підприємства, охоплені СТВ, звільняють від сплати вуглецевого податку (наприклад, у Данії, Франції, Ірландії, Швейцарії), але є також країни, де одночасно застосовуються обидва інструменти до тих самих суб'єктів (наприклад, Естонія, Фінляндія, Японія/Токіо). Щодо вибору інструментів, СТВ безпосередньо встановлює обмеження рівня викидів, але це означає невизначеність щодо ціни на квоти. І навпаки, вуглецевий податок забезпечує цінову визначеність, але водночас невизначеність щодо скорочення викидів ПГ (Herburn, 2006; PMR, 2017). На практиці управління цінами в СТВ може зменшити невизначеність, а витрати на скорочення викидів ПГ в обох інструментах значною мірою залежать від їх жорсткості та характеру застосованих виключень (Haïtes, 2018; PMR, 2016; Somanathan et al., 2014).

Чимало галузей, охоплених вуглецевим податком або СТВ, також сплачують податки на паливо та отримують субсидії, які змінюють фактичну ціну на викиди CO₂ (CPLC, 2016; Haïtes, 2018). Податки на паливо не орієнтовані безпосередньо на вміст вуглецю, але можуть призводити до високої прихованої ціни на викиди CO₂. Наприклад, податок на паливо для автомобільного транспорту у Великобританії фактично є непрямим вуглецевим податком зі ставкою 330 доларів США/т CO₂ (OECD, 2018). З іншого боку, пряме або непряме субсидування викопного палива широко поширене майже в усіх країнах (CPLC, 2016). Якщо наявні податкові режими викривляють відносні ціни на користь вуглецеємного палива, то використання лише інструментів вуглецевого ціноутворення не є достатнім для досягнення амбітного скорочення викидів ПГ (CPLC, 2017; Hood, 2013).

У разі паралельного застосування податку на паливо та податку на прямі викиди ПГ або СТВ, може виникнути подвійне оподаткування. Чимало країн коригують застосування інструментів вуглецевого ціноутворення, щоб уникнути подвійного оподаткування. У багатьох країнах ЄС паливо, яке використовують підприємства, охоплені СТВ ЄС, виключається з бази вуглецевого податку (PMR, 2017a). У Норвегії галузі, які охоплені СТВ ЄС, повністю або частково звільняють

від податку на паливо. Однак це виключення не застосовується до нафтовидобувних компаній, що працюють на морському шельфі, які, окрім сплати вуглецевого податку, також повинні виконувати свої зобов'язання за СТВ ЄС. У Швеції підприємства, охоплені СТВ ЄС, повністю звільняють від вуглецевого оподаткування. У Південній Африці вуглецевий податок є прямим податком на викиди, а на додаток до нього застосовується податок на моторні палива на АЗС для охоплення викидів від мобільних джерел. Різна база оподаткування цих двох податків дає змогу уникнути подвійного оподаткування.

Скасування державних субсидій на виробництво та використання викопного палива допомагає створити рівні умови для розвитку низьковуглецевих технологій. Скасування підтримки для викопних видів палива є ключовим першим кроком спрямування економіки на низьковуглецеву траєкторію розвитку. Хоча Україна зробила значні кроки в підвищенні тарифів для кінцевих споживачів та суттєво зменшила загальну суму підтримки споживання викопного палива, перехресні субсидії в електроенергетиці (тобто комерційні споживачі субсидують тарифи для домогосподарств) все ще мають місце. Акцизний податок в Україні застосовують до електроенергії, зрідженого газу, бензину, дизельного палива та інших паливних матеріалів (PwC, 2019). Вуглецевий податок не заміщує акцизний податок, а застосовується додатково. Наявність цього акцизного податку спрощує запровадження вуглецевого податку на палива з точки зору адміністрування, оскільки не потрібно спеціально запроваджувати систему МЗВ викидів ПГ від споживання палива, а до наявного акцизного податку можна додатково застосувати вуглецевий податок.

Застосування вуглецевого податку до галузей, охоплених СТВ, не обов'язково впливає на обсяг скорочення викидів ПГ у цих галузях, але податок може функціонувати як нижнє порогове значення ціни і, таким чином, зменшувати невизначеність. Теоретично, вуглецевий податок, що застосовується разом з СТВ, має зменшити ціну квоти для відображення вартості викидів CO₂, сплаченої у вигляді податку. Таким чином, не мало би відбуватися додаткове скорочення викидів ПГ, а граничні витрати на скорочення викидів залишилися б на тому самому рівні (Hood, 2013). Водночас, оскільки ставка вуглецевого податку фіксована, вона може функціонувати як нижнє порогове значення ціни квоти в СТВ, коли ринкова ціна квоти досягає значення, нижчого за податкову ставку (Herburn, 2006; Hood, 2013). В такому випадку вуглецевий податок має ефект, подібний до застосування нижнього та/або верхнього порогового обмеження ціни квоти в СТВ, що передбачає з одного боку зобов'язання уряду щодо викупу квот за встановленою нижньою ціною, а з іншого боку використання штрафних санкцій для встановлення вищого порогового значення ціни. Такий підхід забезпечує зменшення невизначеності щодо цін і, водночас, збереження визначеності щодо обсягів скорочення викидів ПГ (Herburn, 2006).

2.2.2 Інструменти вуглецевого ціноутворення та заходи енергетичної політики

Заходи підтримки ВДЕ та з підвищення енергоефективності широко використовуються в країнах та регіонах, де також функціонують інструменти вуглецевого ціноутворення, і це потрібно враховувати при розробці державної політики. Майже всі країни, які запровадили вуглецеві податки та СТВ, мають також заходи енергетичної політики, що взаємодіють з інструментами вуглецевого ціноутворення. Міжнародний досвід свідчить про те, що необхідно ретельно продумувати будь-які нові інструменти вуглецевого ціноутворення, враховуючи потенційну взаємодію з іншими заходами, а також з часом переглядати реалізацію державної

політики у пов'язаних сферах (CPLC, 2017; Gaast et al., 2016). Характер взаємодії з іншими заходами відрізняється для вуглецевого податку та СТВ у зв'язку з їхніми відмінностями у встановленні цін чи визначенні рівня викидів ПГ.

За умови застосування вуглецевого податку заходи енергетичної політики не змінюють його ціновий сигнал, спрямований на підприємства та споживачів. В такому випадку немає негативного впливу на інвестиційні рішення (PMR, 2017). Ціна на викиди CO₂ є фіксованою за умови застосування вуглецевого податку, і її не можуть змінити заходи енергетичної політики (Acworth et al., 2018). Додаткові заходи державної політики можуть забезпечити додаткові скорочення викидів ПГ, особливо якщо вони усувають нефінансові бар'єри для розвитку низьковуглецевих технологій (CPLC, 2017). З іншої сторони, застосовуючи додаткові заходи державної політики можна зменшити ставку вуглецевого податку до рівня, необхідного для досягнення поставленої мети щодо скорочення викидів ПГ (Hood, 2013).

Проте за умови запровадження СТВ, заходи енергетичної політики можуть вплинути на ціну квот. Загальний ефект залежить від жорсткості й мети інших заходів, а також від жорсткості обмеження рівня викидів в СТВ. Впровадження жорстких вимог, таких як зобов'язання постачальників щодо частки ВДЕ у структурі електрогенерації, що потребує інвестицій у відносно дорогі варіанти скорочення викидів ПГ, може збільшити загальні витрати на скорочення викидів ПГ в результаті застосування комбінації інструментів державної політики. Водночас, ціна квот у СТВ може знизитися, оскільки енергетика потребуватиме менше квот. В результаті цього інші галузі зменшать свої витрати на скорочення викидів ПГ, і загальне скорочення викидів ПГ може не перевищити показники, які були б за відсутності додаткових інструментів енергетичної політики (PMR, 2016; Tsao, Campbell, & Chen, 2011). На практиці в багатьох СТВ викиди не досягають встановленого обмеження та/або передбачені процедури для управління надлишковими квотами (механізми стабілізації ринку). Тож додаткові інструменти державної політики можуть забезпечити додаткове скорочення викидів ПГ (Haites, 2018; PMR, 2016).

Заходи підтримки розвитку технологій, такі як тарифні надбавки за використання ВДЕ та підтримка досліджень, розробок та застосування нових технологій, можуть мати важливе значення для збільшення використання ВДЕ, однак вплив цих заходів необхідно ретельно відслідковувати. Ці заходи можуть посприяти розвитку й зменшенню вартості нових і поки недовершених технологій скорочення викидів ПГ, а також тестуванню можливостей для їх інтеграції в існуючі системи. Визначення необхідного рівня підтримки відновлюваної енергетики та досліджень у цій галузі може бути складним завданням. Ризики потенційної взаємодії між заходами також означають, що додаткові або потенційно дублюючі заходи необхідно ретельно планувати для забезпечення того, щоб вони доповнювали, а не зменшували ефективність інструментів вуглецевого ціноутворення.

Додаткові заходи енергетичної політики можуть бути менш економічно ефективними, ніж інструменти вуглецевого ціноутворення, що безпосередньо встановлюють ціну на викиди CO₂. Проте такі додаткові заходи можуть допомогти подолати бар'єри, для яких цінові сигнали не працюють. Регуляторні заходи, такі як стандарти питомих викидів, вимоги щодо застосування найкращих доступних технологій та заходи із стимулювання ефективного використання ресурсів (наприклад, стандарти ефективності використання палива) можуть бути

менш економічно ефективними, ніж інструменти вуглецевого ціноутворення. Вони визначають обов'язкові для використання технології, на противагу ринковим інструментам, які дають можливість підприємствам самостійно визначити рішення для найбільш економічно ефективного скорочення викидів ПГ. Однак ці регуляторні заходи мають певне значення в просуванні змін у сферах, де цінові сигнали є менш ефективними у зв'язку з ринковими або поведінковими бар'єрами, або з високими витратами на перехід до нових технологій. Це особливо стосується домогосподарств, а також країн, де є політичний спротив підвищенню податків; це може бути актуальним і для України (CPLC, 2017).

Більш складний характер взаємодії може спостерігатися через вплив галузевих політик та інструментів вуглецевого ціноутворення на загальний попит. Наприклад, якщо СТВ або вуглецевий податок зменшує попит на електроенергію у галузі, до якої також застосовується вимога щодо надання сертифікатів використання ВДЕ, це може скоротити попит та знизити ціну сертифікатів. Важливо підкреслити, що може бути доцільними використання різних заходів державної політики, які мають різні цілі, навіть якщо є певне дублювання (Haïtes, 2018; PMR, 2016).

Оскільки національні обставини визначають оптимальне поєднання заходів державної політики, яке є унікальним для кожної країни, немає єдиного набору рішень для інтеграції інструментів вуглецевого ціноутворення з заходами енергетичної політики. Для того, щоб полегшити вибір рішень, Міжнародне енергетичне агентство (МЕА) розробило перелік ключових питань для розробників політики, які варто взяти до уваги при оцінюванні можливого перекриття різних заходів (Hood, 2013). Цей перелік, наведений у вставці 1, надає можливість розробникам політики оцінити «ландшафт» наявної енергетичної та кліматичної політики, визначити початкове узгодження заходів енергетичної політики та вуглецевого ціноутворення, розробити пакет рішень для їх узгодження протягом певного періоду, керувати впровадженням інструментів вуглецевого ціноутворення, здійснювати регулярний перегляд інструментів вуглецевого ціноутворення та енергетичної політики, а також вирішувати інституційні питання координації застосування заходів державної політики.

Вставка 1. Перелік ключових питань для забезпечення узгодженості інструментів вуглецевого ціноутворення з наявними заходами енергетичної політики (МЕА)**Вивчення «ландшафту» наявної енергетичної та кліматичної політики**

- Які заходи енергетичної політики вже існують, що також сприяють скороченню викидів ПГ у галузях, на які водночас впливає ціна на викиди CO₂?
- Чи наявні заходи підтримки заходів з підвищення енергоефективності, що мають чітко визначені цілі, які доповнюють інструменти вуглецевого ціноутворення?
- Чи існуючі заходи підтримки підвищення енергоефективності забезпечують використання економічно ефективного потенціалу енергозбереження в повній мірі? Якщо ні, то які ключові перешкоди?
- Якими є цілі заходів підтримки розвитку ВДЕ, технологій уловлювання та захоронення вуглецю або атомної енергетики? (наприклад, розробка та впровадження новітніх технологій, економічний розвиток, енергетична безпека, інвестиційна визначеність)
- Які є особливості енергетики (регульована, ринкова) і як відбуватиметься врахування ціни на викиди CO₂ у цінах на енергію?
- Чи є бар'єри для фінансування більш високих інвестиційних витрат на низьковуглецеві технології? Чи можуть бути розроблені економічно ефективні рішення?
- Чи є субсидії на викопне паливо (прямі чи непрямі) або податки, які викривлюють функціонування інструментів вуглецевого ціноутворення?

Перегляд інструментів вуглецевого ціноутворення та енергетичної політики

- Як часто переглядатимуться характеристики та параметри інструментів вуглецевого ціноутворення та інших заходів державної політики? (наприклад, ставки вуглецевого податку, охоплення галузей, підходи до розподілу квот у СТВ, жорсткість контрольних показників викидів ПГ)
- Яким чином буде забезпечена збалансованість між гнучкістю для їх адаптації до непередбачених змін і забезпеченням стабільності та впевненості у характеристиках інструментів вуглецевого ціноутворення?
- Які події можуть бути підставою для позапланового перегляду інструментів вуглецевого ціноутворення та пов'язаних заходів державної політики?
- Які характеристики інструментів вуглецевого ціноутворення можуть допомогти зберегти узгодженість у період між запланованими переглядами?

Інституційні питання координації заходів державної політики

- Які державні установи повинні координувати свою політику з використанням інструментів вуглецевого ціноутворення?
- Які координаційні заходи будуть найбільш ефективними (заходи можуть включати дії від функціонування консультативних груп до структурної реформи державного управління)?
- Чи забезпечать ці заходи постійну координацію між різними заходами державної політики, а також їх початкове узгодження?
- Чи є проблеми розподілу відповідальності між різними рівнями влади (місцевою, центральною, міжвідомчими органами)? Як їх можна вирішити?

2.2.3 Інструменти вуглецевого ціноутворення та податки на забруднюючі речовини

Іншим важливим питанням є взаємодія між інструментами вуглецевого ціноутворення та податками на забруднюючі речовини. Викиди від спалювання викопного палива становлять значну частину забруднення повітря (Emberson et al., 2012; Perera, 2017; US EPA, 2016). Тому будь-які заходи, які зменшують споживання викопного палива, також зменшують забруднення повітря та вплив на здоров'я людей і стан довкілля. Проте інструменти вуглецевого ціноутворення не гарантують досягнення таких цілей екологічної політики, як, чисте повітря або вода, або, можливо, не забезпечуватимуть їх досягнення тією мірою, якою це можуть зробити інші заходи, спрямовані саме на вирішення цих питань. Податки на забруднювачі та відходи можуть мати інші цілі, зокрема поліпшення якості води або ґрунту, запровадження технологічних інновацій, тобто такі, на які не можуть безпосередньо вплинути інструменти вуглецевого ціноутворення. Тому ці цілі потребують окремих заходів державної політики.

Зокрема, до підприємств енергетичної галузі застосовуються податки на викиди забруднюючих речовин, які можуть бути комплементарними до інструментів вуглецевого ціноутворення, оскільки вони загалом збільшують ціну енергії з викопних палив. Податки на викиди забруднювачів в повітря збільшують витрати на спалювання викопного палива і можуть бути дуже ефективними для зменшення викидів (META, 2017). Наприклад, у 1992 році уряд Швеції запровадив податок на викиди оксидів азоту (NOx), що спричиняють кислотні дощі та респіраторні захворювання. Цей податок застосовувався до викидів від виробництва теплової енергії для опалення приміщень, виробництва електроенергії та від промислових процесів. В результаті було досягнуто скорочення викидів NOx на 30–40%. Хоча цей податок не призвів до пропорційного скорочення викидів ПГ, реалізація заходів з підвищення енергоефективності та перехід на інші види палива (наприклад, від мазуту та вугілля на природний газ) вплинули на скорочення викидів CO₂.⁹

Екологічний податок в Україні спрямований також на забруднюючі речовини, і його необхідно буде переглянути після запровадження додаткових інструментів вуглецевого ціноутворення. Україна запровадила податок на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних джерел у 2011 році, який фактично замінив інші збори за забруднення навколишнього природного середовища. Екологічний податок застосовують до широкого переліку забруднюючих речовин, що утворюються не лише внаслідок спалювання викопних палив, зокрема оксидів азоту, діоксиду сірки та вуглеводнів. Однак, більшість цих забруднюючих речовин утворюється саме під час спалювання викопного палива. Податковий кодекс визначає ставки за викиди в повітря для 26 забруднюючих речовин зі стаціонарних джерел, включно з викидами CO₂.¹⁰ Окрім того, ставки податку за викиди в повітря інших забруднюючих речовин застосовуються відповідно до класу небезпечності (4 класи). Будь-який перегляд існуючих заходів державної політики та їх взаємодії з інструментами вуглецевого ціноутворення повинен також враховувати ці норми щодо регулювання забруднення повітря.

⁹Розглядаючи досвід Швеції у застосуванні цього податку, варто також відзначити аспект розподілу надходжень, що детальніше обговорюється в наступному розділі. Надходження від податку використовували для відшкодування підприємствам з низькими рівнями викидів NOx з метою стимулювання заходів з підвищення енергоефективності та зменшення будь-якого потенційно негативного впливу на конкурентоспроможність. Це стимулювало багато компаній запровадити заходи зі скорочення викидів NOx ще до запровадження податку.

¹⁰Стаття 243, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

2.2.4 Інструменти вуглецевого ціноутворення та механізми стабілізації ринку квот

Багато країн розглядали можливість застосування механізмів стабілізації ринку квот на основі визначення ціни або обсягу викидів, щоб гарантувати мінімальну ціну квоти. Уряди мають багато варіантів зменшення невизначеності в СТВ:

- Як було зазначено вище, вуглецевий податок фактично може функціонувати як нижнє порогове значення ціни у галузях, включених до СТВ, якщо є повне охоплення таких галузей обома інструментами. Ринкова ціна квот у СТВ зміниться у нижчу сторону таким чином, щоб загальне цінове навантаження (тобто ціна квоти плюс вуглецевий податок) залишалось таким самим, як до запровадження податку.
- Нижнє порогове значення ціни також може бути забезпечено за рахунок зобов'язання уряду викупати квоти за фіксованою ціною. Для цього потрібні державні кошти, які можна акумулювати шляхом продажу квот на аукціонах або в інший спосіб за рахунок інструментів вуглецевого ціноутворення.
- Резервний фонд стабілізації ринку, такий як у СТВ ЄС, може зменшити кількість квот у СТВ, і, відповідно, збільшити ціни на квоти.

Механізми стабілізації ринку квот можуть зменшити ринкову невизначеність і сприяти довгостроковим інвестиціям у низьковуглецеві технології. Застосування таких механізмів є особливо важливим у відповідь на прояви взаємодії з іншими заходами державної політики. Механізми стабілізації ринку можуть обмежити зниження цін на квоти, спричинені іншими заходами державної політики. Це зменшує ринкову невизначеність і забезпечує стимули до інвестицій в низьковуглецеві технології. У поєднанні з заходами стимулювання ВДЕ механізми стабілізації ринку можуть допомогти уникнути негативної взаємодії з інструментами вуглецевого ціноутворення. Натомість, вони можуть забезпечити, аби інші заходи державної політики призводили до додаткового скорочення викидів ПГ, а не до зниження ціни квот.

2.3 Міжнародний досвід

Аналіз досвіду різних країн може допомогти краще зрозуміти вплив різних підходів до розробки вуглецевих податків. Аналіз міжнародного досвіду та отримані висновки представлено, наприклад, у Керівництві PMR щодо вуглецевого податку (PMR, 2017) та у звіті МГЕЗК AR5 (Somanathan et al., 2014), які узагальнено в попередніх підрозділах. Однак, більш інформативним може бути аналіз досвіду окремих країн, що лежить в основі узагальнень та висновків. Розгляд конкретних прикладів дає змогу приділити більше уваги вивченню певних особливо актуальних аспектів.

У цьому звіті наведено системний аналіз інструментів вуглецевого ціноутворення та їх інституційної взаємодії на прикладі 9 країн та регіонів, досвід яких може бути актуальним для України. У Таблиці 1 наведено перелік країн та регіонів, актуальність їхнього досвіду для України та критерії, за якими системно проаналізовано цей досвід.

У Таблиці 2 узагальнено ключові характеристики й інституційні механізми функціонування вуглецевих податків. Зокрема у ній представлено висновки аналізу дев'яти країн та регіонів за шістьма критеріями. Використання бюджетних надходжень окремо розглянуто в Таблиці 3 в підрозділі 3.2. Детальний аналіз прикладів застосування вуглецевого податку представлено в додатку.

Таблиця 1. Аналіз досвіду застосування вуглецевого податку на прикладі дев'яти країн та регіонів

Країни та регіони	Особливості	Ключові питання / критерії аналізу
Альберта	Використання надходжень від податку, зокрема, прямих виплат для домогосподарств	<p>Ставка податку</p> <p>База оподаткування: які галузі та ПГ охоплено?</p> <p>Адміністрування: які інституції відповідальні за збір податку і які процедури його сплати?</p> <p>Мета державної політики: які цілі податку?</p> <p>Система МЗВ: яким чином здійснюється МЗВ?</p> <p>Механізм перегляду податку: чи є формалізовані механізми перегляду вуглецевого податку?</p>
Британська Колумбія	Використання надходжень від податку, надання податкових пільг домогосподарствам (перерозподіл податкового навантаження)	
Чилі	Рівень індустріалізації аналогічний Україні	
Франція	Країна-член ЄС	
Японія	Частка викопного палива в структурі виробництва електроенергії наближена до України	
Мексика	Рівень індустріалізації аналогічний Україні	
Норвегія	Тривалий досвід застосування вуглецевого податку	
Швеція	Країна-член ЄС, тривалий досвід застосування вуглецевого податку, значна частка АЕС в структурі виробництва електроенергії	
Великобританія	Країна-член ЄС, пропозиції щодо вуглецевого податку у разі сценарію Брекзиту без досягнення угоди з ЄС	

Джерело: Carbon Limits.

Таблиця 2. Вуглецеві податки у дев'яти розглянутих країнах та регіонах

Критерії аналізу	Альберта ¹¹	Британська Колумбія	Чилі	Франція	Японія	Мексика	Норвегія	Швеція	Великобританія ¹²
Ставка податку (за т CO ₂ або тCO _{2e})	30 канадських дол. (22 дол. США)	40 канадських дол. (26 дол. США), зростатиме на 5 кан. дол. щорічно до 50 кан. дол.	5 дол. США	39 євро (44 дол. США), заплановане зростання до 100 євро у 2030 році	3 дол. США	2 дол. США	6 дол. США	139 дол. США	16 фунтів (21 дол. США)
База оподаткування	Дизель, бензин, природний газ і пропан	Паливо й горючі матеріали (наприклад, шини), які використовують для виробництва теплової або електричної енергії	ТЕС вище певної потужності	Усі викопні види палива, що використовують підприємства, які не охоплено СТВ ЄС	Усі викопні види палива за винятком їх використання для сільського господарства та внутрішніх перельотів	Усі викопні види палива, за винятком природного газу	Викопні види палива (видобуток) та податок на викиди від нафтопереробки	Усі види палива, що використовують для двигунів внутрішнього згорання (транспорту) та опалення з низкою винятків	Усі підприємства які наразі включено до СТВ ЄС

¹¹Новий уряд Альберти планує скасувати вуглецевий податок.

¹²Вуглецевий податок у Великобританії застосовуватиметься лише в разі Брекзиту без угоди з ЄС.

Критерії аналізу	Альберта ¹¹	Британська Колумбія	Чилі	Франція	Японія	Мексика	Норвегія	Швеція	Великобританія ¹²
Критерії для включення/застосування	Застосовують до палива на АЗС і в рахунках за теплопостачання	Купівля та продаж відповідних видів палива	Котли та турбіни потужністю, що дорівнює або перевищує 50 МВт	Купівля та продаж викопного палива для опалення та транспорту	Купівля та продаж викопного палива	Купівля та продаж викопного палива	Добувні компанії на континентальному шельфі, постачальники палива	Купівля та продаж викопного палива для опалення та транспорту	Усі підприємства, які наразі включено до СТВ ЄС
Адміністрування	Міністерство казначейства та фінансів	Влада на рівні провінцій	Міністерство фінансів	Міністерство фінансів та державних рахунків	Міністерство фінансів	Служба податкової адміністрації	Норвезька податкова адміністрація	Податкове агентство Швеції	Управління податковими і митними зборами Її Величності
Мета політики	Сприяння скороченню викидів ПГ від автомобілів та будівель	Скорочення викидів, стимулювання сталої економічної активності та інновацій	Визнання суспільної вартості екологічних збитків	Досягнення цілі щодо скорочення викидів на 40% до 2030 р. порівняно з 1990 р.	Скорочення викидів та фінансування низьковуглецевих інвестицій та інновацій	Скорочення викидів	Скорочення викидів та сприяння економічно ефективним і ринковим рішенням	Скорочення викидів та стимулювання технологічних інновацій, які позитивно впливають на клімат	Підтримка Великобританії у виконанні своїх юридично зобов'язуючих цілей щодо скорочення викидів ПГ
Система МЗВ, санкції	Вуглецевий податок застосовують до дизельного палива, бензину, природного газу й пропану на АЗС та включають до рахунків за теплопостачання	Податок поширюється на купівлю та продаж палива	Податкові перевірки з відповідними санкціями	Застосовуються пеня, штрафи та є можливість відкриття кримінальної справи	Штраф та пеня за несвоєчасну сплату	Штрафи за подання неповної або невірної звітності про викиди	Дозвіл на експлуатацію залежить від схвалення заявки на викиди ПГ, а також здійснення МЗВ	Інформація відсутня	Підприємства продовжуватимуть щорічно звітувати про свою діяльність за наявною системою МЗВ

Критерії аналізу	Альберта ¹¹	Британська Колумбія	Чилі	Франція	Японія	Мексика	Норвегія	Швеція	Великобританія ¹²
Механізм перегляду податку	Формалізований механізм відсутній	Щорічно Міністерство фінансів має подавати трирічний план розподілу надходжень від вуглецевого податку	Формалізований механізм відсутній	Збільшення податку встановлено законом	Формалізований механізм відсутній	Формалізований механізм відсутній	Звіт уряду про щорічні викиди ПГ є підґрунтям для перегляду податку	Формалізований механізм відсутній	Відстежується на основі інформації з податкових відшкодувань та звітів

Джерело: Carbon Limits.

2.4 Висновки для України

Аналіз міжнародного досвіду надає можливість зробити важливі висновки для України щодо узгодження заходів державної політики, досягнення їх синергетичної взаємодії та налагодження інституційних механізмів для забезпечення їх належного функціонування.

Виявлення відмінностей та спільних рис з іншими країнами може дати інформаційне підґрунтя для перегляду чинної кліматичної політики України щодо розвитку ринкових інструментів. Представлені в цьому розділі висновки, отримані на основі прикладів дев'яти країн та регіонів, впорядковано відповідно до застосованих критеріїв аналізу.

У всіх розглянутих країнах та регіонах ставка вуглецевого податку є вищою, ніж в Україні. Нинішній рівень податку в Україні може бути недостатнім для суттєвого скорочення викидів ПГ. Ставка вуглецевого податку в розглянутих країнах коливається від 1 дол. США/т CO₂e (Польща) до 139 дол. США/т CO₂e (Швеція). Вуглецевий податок в Україні нині становить 10 грн/т CO₂ (0,36 дол. США/т CO₂), що є найнижчим серед розглянутих країн та одним з найнижчих в світі. Міжнародний досвід свідчить про те, що вуглецеві податки мають суттєвий вплив на скорочення викидів ПГ, якщо застосовується достатньо висока податкова ставка, яка зберігається протягом тривалого часу.

У більшості проаналізованих країн база оподаткування є вузькою, ніж в Україні. Зокрема, у більшості країн та регіонів вуглецевий податок застосовується до викопного палива, та часткові або повні виключення надаються підприємствам, охопленим СТВ. У більшості країн передбачено звільнення від вуглецевого оподаткування у випадку ризику витоку вуглецю або вразливості галузі до високих цін на викиди CO₂. До цієї категорії можуть належати громадський транспорт, комерційний автомобільний транспорт, повітряний транспорт, рибальство й морський транспорт, а також лісове та сільське господарства. Деякі країни охоплюють лише ті галузі, рівні викиди яких перевищують певний поріг. Порівняно з досліджуваними країнами, база вуглецевого податку в Україні є широкою і охоплює велику частину економіки.

Більшість країн відокремлюють адміністративні функції стягнення податку та структури управління системою МЗВ. У всіх розглянутих країнах податок збирає національний податковий орган або міністерство фінансів. Систему МЗВ адмініструє інший урядовий орган, наприклад, агентство з охорони навколишнього середовища. Оскільки в більшості випадків податок поширюється на викопне паливо, саме постачальники палива є найбільшими платниками податку. Винятком є Чилі, де платниками податку є великі підприємства з виробництва електроенергії. Як й інші наведені вище факти, це підкреслює значну різницю між вуглецевим податком в Україні та в більшості інших країн.

Застосовуючи вуглецевий податок, деякі країни мають додаткові цілі державної політики на доповнення до скорочення викидів ПГ. Україні необхідно чітко визначити свої цілі в рамках перегляду політики щодо розвитку інструментів вуглецевого ціноутворення. Основною метою застосування вуглецевого податку в усіх розглянутих країнах є скорочення викидів ПГ. Окрім того, досвід деяких країн свідчить про те, що вуглецевий податок також може бути спрямований на стимулювання технологічних інновацій, що сприяють скороченню викидів ПГ, та заохочення низьковуглецевих інвестицій. Окрім того, метою вуглецевого податку також є

зменшення споживання викопного палива (енергетична безпека). Відповідно до Енергетичної стратегії Україна має багато цілей енергетичної та кліматичної політики, таких як зміцнення енергетичної безпеки та підвищення енергоефективності. До того ж, є намір доповнити наявний набір заходів державної політики впровадженням СТВ. Тому для України ключовим є визначення ролі вуглецевого податку для досягнення цілей державної політики.

3 Використання бюджетних надходжень

Застосування інструментів вуглецевого ціноутворення може забезпечити суттєві надходження до бюджету, використання яких є одним з найважливіших питань для успішності будь-якого інструмента вуглецевого ціноутворення. Бюджетні надходження від вуглецевих податків та СТВ у світі становили 33 млрд дол. США у 2017 р. (World Bank, 2018). Уряди можуть використовувати ці надходження для досягнення додаткових цілей державної політики або надання компенсації вразливим групам населення. Добре продумане використання надходжень є ключовим аспектом будь-якого успішного інструмента вуглецевого ціноутворення.

Цей розділ містить аналіз різних аспектів використання надходжень, практичного досвіду в інших країнах, а також узагальнення ключових висновків, важливих для України. Цей розділ структуровано таким чином:

- у підрозділі 3.1 наведено огляд критеріїв для прийняття рішень щодо використання надходжень;
- у підрозділі 3.2 представлено міжнародний досвід використання надходжень у різних країнах;
- у підрозділі 3.3 узагальнено ключові висновки для України щодо розподілу надходжень.

3.1 Огляд критеріїв для прийняття рішень щодо використання надходжень

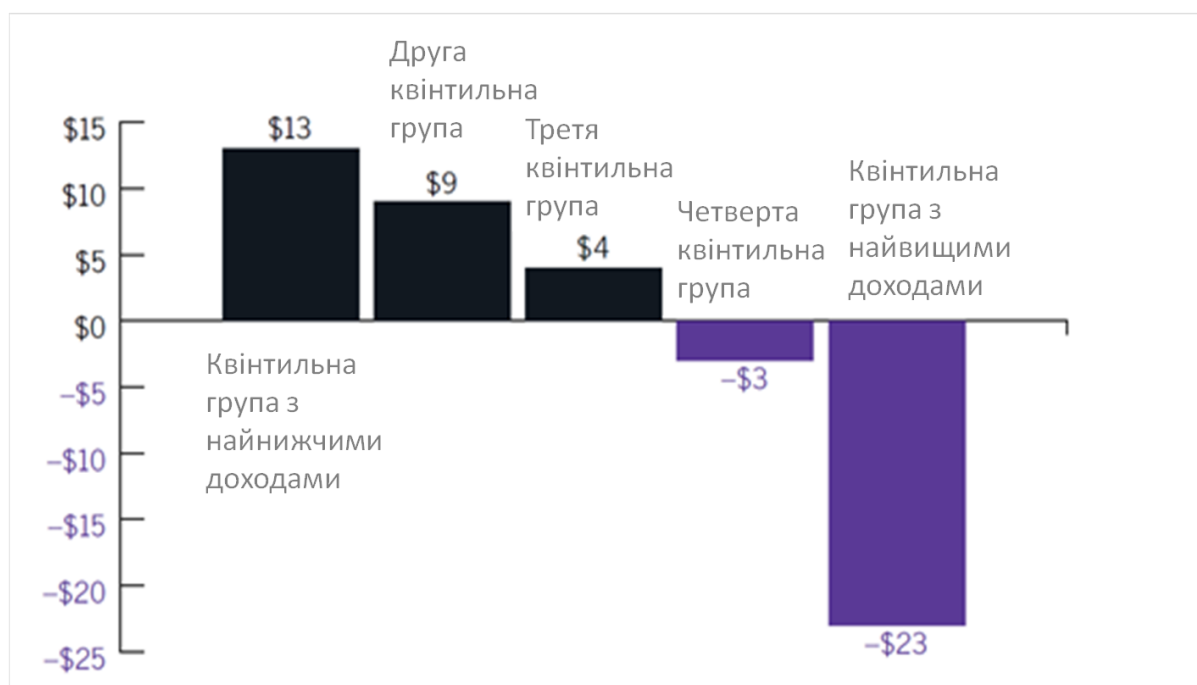
Використання надходжень від вуглецевого податку повинно бути пов'язано з цілями цього податку, а також політичними бар'єрами, що заважають реалізації чи реформуванню вуглецевого податку. Політичне рішення щодо використання надходжень від викидів CO₂ має два основних аспекти. По-перше, необхідно визначити цілі, яких прагнуть досягти завдяки оподаткуванню, окрім скорочення викидів ПГ, наприклад, зміцнення енергетичної безпеки або стимулювання промислового розвитку. По-друге, потрібно чітко усвідомлювати, які зацікавлені сторони зазнають впливу від застосування інструменту вуглецевого ціноутворення і можуть виступати проти нього, наприклад, домогосподарства або промисловість (PMR, 2017).

Уряди постають перед важливим вибором щодо використання надходжень, і результати такого вибору різні залежно від інструменту:

- **Відшкодування або прямі субсидії домогосподарствам є найпростішим засобом використання надходжень, що може забезпечити загальну підтримку інструментів вуглецевого ціноутворення.** Найпростішим і найбільш прозорим підходом з погляду платників податків є повернення надходжень від вуглецевого податку індивідуальним домогосподарствам через певну форму відшкодування. Прямі виплати роблять політику вуглецевого ціноутворення більш прийнятною, забезпечуючи «безпосередні й відчутні вигоди» (CPLC, 2017) для споживачів, які стикаються з підвищенням цін на енергоносії. Такі субсидії можна розподіляти рівномірно в розрахунку на душу населення, або скоригувати для надання більшої підтримки домогосподарствам із нижчими доходами. Слід зазначити, що навіть за умови рівномірного розподілу на душу населення, така підтримка, імовірно,

буде прогресивною, оскільки домогосподарства з низькими доходами зазвичай споживають значно менше енергії в абсолютних показниках, ніж домогосподарства з високими доходами (Arze del Granado, Coady, & Gillingham, 2012; CPLC, 2017). На Рисунок 3 зображено результати моделювання чистого ефекту від рівномірного розподілу 100 дол. США у вигляді субсидії на використання викопного палива домогосподарствами. Використання надходжень таким способом може допомогти виправити можливі негативні впливи застосування інструментів вуглецевого ціноутворення, і, отже, зробити їх запровадження більш політично прийнятним, а також більш сталим. Іншою стороною політичної привабливості цього підходу до розподілу надходжень є те, що його легше донести до широкого загалу порівняно з іншими змінами в податковій системі або з відшкодуванням для промисловості.

Рисунок 3. Результати моделювання ефекту від застосування вуглецевого податку з наданням субсидії домогосподарствам у розмірі 100 дол. США.



Примітка: 1. Значення є середніми показниками двадцяти країн, що розвиваються. Передбачено надання фіксованої виплати (однакової суми на душу населення) у вигляді субсидії на викопне паливо в розмірі 100 дол. США.

2. Прим. ред.: у даному контексті квінтільна група – це група населення, розподілена на п'ять рівних частин відповідно до рівня доходів.

Джерело: Arze del Granado et al. (2012), цитовано у CPLC (2017)

Відшкодування або інша бюджетна підтримка для промислових галузей сприятиме запобіганню витоку вуглецю та підтримці інвестицій у низьковуглецеві технології.

Загальною перешкодою запровадженню вуглецевих податків є занепокоєння, що енергоємні галузі страждатимуть від підвищення витрат на виробництво. Це створює ризик втрати робочих місць та перенесення (відтік) виробництва до інших країн. Таке явище називається *витоком вуглецю* через те, що відповідні викиди двоокису вуглецю відбуватимуться в іншій країні. Бюджетні надходження від інструментів вуглецевого

ціноутворення можуть бути використані для надання компенсацій галузям промисловості з високими питомими викидами, які є чутливими до міжнародної конкуренції, задля зменшення ризику втрати виробництва. Хоча такий підхід може знизити спротив промисловості запровадженню інструментів вуглецевого ціноутворення, він може послабити (або навіть нівелювати) стимул вуглецевого податку до скорочення викидів ПГ, якщо така компенсація застосована непродумано (PMR, 2017). Як наслідок, знизиться імовірність того, що промисловість буде інвестувати в низьковуглецеві технології, якщо їхні витрати на викиди CO₂ значною мірою компенсуються механізмом відшкодування.

Зменшення інших податків може додатково підвищити економічну ефективність (еко-трудова податкова реформа). Додаткові надходження від вуглецевого податку надають можливості для зменшення податкового навантаження, наприклад, податків на працю та капітал. Податки на працю та капітал зазвичай вважають такими, що спричиняють ринкові викривлення та знижують економічну ефективність, оскільки вони призводять до економічних втрат для суспільства, розподіляючи ресурси менш ефективно, ніж за умови відсутності цих податків. Зменшення ставок цих податків відповідно зменшує ці викривлення і збільшує загальну економічну ефективність. Застосування інструментів вуглецевого ціноутворення, з іншого боку, корегують ринкові викривлення через врахування екстерналій, пов'язаних з викидами ПГ, у ціні товарів та послуг. Потенційні макроекономічні вигоди, на додаток до екологічних переваг такого перенесення податкового навантаження, в економічних дослідженнях називають «подвійними дивідендами» від інструментів вуглецевого ціноутворення. Як в теоретичних, так і емпіричних дослідженнях наведено аргументи на підтримку концепції «подвійних дивідендів» в деяких випадках, хоча це залежить від інших чинників, таких як, взаємодія між інструментами вуглецевого ціноутворення та вже наявними податками (Babiker, Metcalf, & Reilly, 2003; Fullerton & Metcalf, 1998). Більшість досліджень щодо переваг підходу «подвійних дивідендів» стосується країн ОЕСР, причому надходження від інструментів вуглецевого ціноутворення часто заміщають податки для фінансування системи соціального забезпечення (Combet, Gherzi, Hourcade, & Thery, 2010; de Coninck et al., 2018). Аналіз ринків, що розвиваються, зокрема Китаю (Li & Wang, 2012) та Бразилії (Grotterra, William, & La Rovere, 2016), також вказує на потенціал таких переваг. Характеристики інструментів вуглецевого ціноутворення мають бути пристосовані до структури економіки (Lefevre, Wills, & Hourcade, 2018), а їх побудова має включати макроекономічне моделювання впливу перенесення податкового навантаження та періодичне оновлення аналізу такого впливу.

Надходження від сплати за викиди CO₂ можна використовувати для наповнення загального бюджету без орієнтації на певну мету державної політики. У багатьох країнах надходження від інструментів вуглецевого ціноутворення не відрізняються від будь-яких інших податкових надходжень. У деяких країнах це юридично закріплено (наприклад, у Великобританії, Південній Африці), але в більшості країн це питання залежить від цілей державної політики. Один з аргументів полягає в тому, щоб збільшити загальну ефективність державних витрат, вимагаючи, щоб усі потенційні отримувачі державних коштів конкурували на рівних умовах (PMR, 2017). Іншою причиною може бути подолання фіскальної кризи, як, наприклад, в Ірландії протягом 2008–2012 років, коли вуглецеві податки було збільшено, щоб зменшити дефіцит бюджету, що було пріоритетом уряду.

- **Спрямування надходжень на екологічні цілі – «цільове зелене використання» – може стимулювати подальші інвестиції у низьковуглецеві технології.** Там, де можна відокремити надходження від вуглецевого податку, його можна використати для інвестування в низьковуглецевий розвиток, наприклад, через зелені інвестиційні фонди, розвиток технологій, фінансування інфраструктури та іншу підтримку для усунення бар'єрів для інвестицій у заходи зі скорочення викидів ПГ. Ці інвестиції також можуть бути спрямовані у громади, які постраждали від вуглецевого податку, наприклад, на фінансування заходів з енергоефективності в громадах із низьким рівнем доходу, які постраждали від підвищення цін на енергоносії.
- **Спрямування надходжень на соціальні програми сприятиме досягненню інших цілей розвитку:** надходження також можна використати для інших соціальних програм, наприклад, для громад, які постраждали від впливу зміни клімату, або тих, які понесли втрати від запровадження інструментів кліматичної політики, або на інші соціальні пріоритети. Наприклад, Winkler (2017) показав, як прямі субсидії для зменшення бідності та фінансування програм підтримки доступу до енергетичних ресурсів можуть бути профінансовані майже виключно завдяки надходженням від вуглецевого податку в Південній Африці, а Groterra et al. (2016) наводить аналогічний приклад Бразилії.

Привабливість таких варіантів використання надходжень від вуглецевого податку залежатиме від пріоритетів уряду, а також від обмежень і можливостей чинної політичної та економічної системи. Як зазначено в доповіді МГЕЗК (de Coninck et al., 2018), «у кожній країні при розробці інструментів вуглецевого ціноутворення мають бути збалансовані цілі щодо стимулювання низьковуглецевої поведінки населення та пом'якшення негативних наслідків для малозабезпечених верств від підвищення цін на енергоресурси». Залежно від пріоритетів уряду, певні варіанти можуть бути більш чи менш прийнятними, наприклад:

- якщо пріоритетом є подолання політичного опору й негативного впливу вуглецевого податку, повний розподіл надходжень між домогосподарствами може бути більш привабливим, ніж спрямування коштів до загального бюджету або здійснення податкової реформи з перерозподілом податкового навантаження;
- якщо пріоритетом є усунення загальної економічної неефективності, особливо пов'язаної з податками на працю, то підхід з еквівалентним зменшенням наявних податків може бути більш привабливим, попри те, що роз'яснення переваг такого підходу широкому загалу може бути складнішим;
- якщо проблеми чи побоювання відтоку виробництва деяких галузей є основними перешкодами на шляху запровадження інструментів вуглецевого ціноутворення, пріоритетним може бути варіант повного розподілу надходжень серед таких галузей промисловості.

Довіра до політичної системи може бути важливим чинником під час прийняття рішення про використання надходжень. Останні дослідження щодо суспільної підтримки вуглецевих податків свідчать про те, що причиною того, що деякі країни (наприклад, Норвегія, Швеція) можуть застосовувати високі ставки вуглецевого податку без будь-якого цільового розподілу надходжень, є високий рівень політичної довіри в цих країнах. Навпаки, у країнах з меншою довірою до уряду, більш потрібним є цільовий розподіл надходжень безпосередньо

споживачам або їх використання для підтримки промисловості задля забезпечення політичного консенсусу щодо податку. В таких випадках, можливо, доцільно застосовувати низькі ставки вуглецевого податку і з часом їх збільшувати (Klenert et al., 2018).

Різні підходи до використання надходжень мають свої переваги й недоліки, а їх вибір – це компроміс. Postic (2018) аналізує системні зв'язки між варіантами використання надходжень, розглядаючи макроекономічні показники (наприклад, збільшення економічної ефективності), екологічні показники (наприклад, стимул до скорочення викидів), урядування та управління (наприклад, складність, адміністративне навантаження), комунікація та прозорість (наприклад, здатність отримати широку підтримку та показати вплив використання надходжень), соціальні аспекти (наприклад, врахування впливу на різні верстви населення) та політичну стійкість (наприклад, довгострокова стабільність політики для підтримки стимулів до скорочення викидів ПГ). На Рисунку 4 наведено порівняння шістьох варіантів використання надходжень за шістьма критеріями. Варіанти спрямування до загального бюджету та перерозподілу податкового навантаження можуть поліпшити макроекономічні показники, тоді як варіанти цільового зеленого використання і та розвитку інфраструктури можуть мати кращі екологічні показники. Аналогічно, прямі субсидії або бюджетна підтримка, цільове зелене використання та соціальні програми набагато легше донести до широкого загалу, ніж непрямі вигоди від надходжень до загального бюджету або навіть перерозподілу податкового навантаження.

Рисунок 4. Переваги та недоліки різних варіантів використання надходжень до бюджету від інструментів вуглецевого ціноутворення

КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ		Макроекономічні показники	Екологічні показники	Адміністрування та управління	Широка підтримка та прозорість	Соціальна інклюзивність	Довгострокова політична підтримка
ВАРІАНТИ ВИКОРИСТАННЯ НАДХОДЖЕНЬ							
1. Загальний бюджет. Цільові видатки відсутні		↑	→	→	↓	→	↑
2. Прямі субсидії / бюджетна підтримка. Цільові групи отримувачів: домогосподарства, підприємства.		→	↓	↓	↑	→	↑
3. Цільове зелене використання. Інвестиції у ВДЕ, енергоефективність, тощо (енергетичний перехід)		↓	↑	→	↑	→	↓
4. Зниження інших податків. Перерозподіл податкового навантаження (зменшення корпоративного податку, податку на фіз. осіб, на працю, тощо)		↑	→	↓	→	→	→
5. Соціальні програми. Підтримка домогосподарств, що понесли втрати, або програми охорони здоров'я		→	→	↓	↑	↑	↓
6. Інвестування в розвиток інфраструктури. Наприклад, розвиток громадського транспорту		→	↑	→	→	→	↓

Джерело: Postic (2018), Світовий банк, I4CE та AFD, 2018.

3.2 Міжнародний досвід

У більшості країн надходження від вуглецевого податку спрямовують до загального бюджету, а надходження від СТВ частіше мають цільове призначення. На Рисунку 5 показано надходження від вуглецевого податку та СТВ у 2017 р. у всьому світі і яким чином ці надходження використовувалися за чотирма напрямками: загальний бюджет, цільове призначення (тобто фінансування екологічних та соціальних програм, про що зазначено у попередньому підрозділі), зменшення оподаткування (наприклад, зменшення інших податків) та прямі субсидії для домогосподарств чи бюджетна підтримка підприємств. Використання надходжень відрізняється залежно від інструментів вуглецевого ціноутворення; більшість надходжень від вуглецевого податку спрямовують до загального бюджету, а надходження від СТВ зазвичай мають цільове призначення. Прямі виплати споживачам обмежені, лише Швейцарія й Альберта повертають більшу частину безпосередньо платникам податків.

Серед розглянутих країн більшість спрямовує надходження до загального бюджету. У Таблиці 3 наведено підсумок використання надходжень від інструментів вуглецевого ціноутворення у дев'яти країнах. Більшість розглянутих країн спрямовують надходження до загального бюджету, а деякі зменшують інші податки. Проблему впливу інструментів вуглецевого ціноутворення на малозабезпечені верстви населення здебільшого вирішують шляхом звільнення від оподаткування, а не через розподіл надходжень.

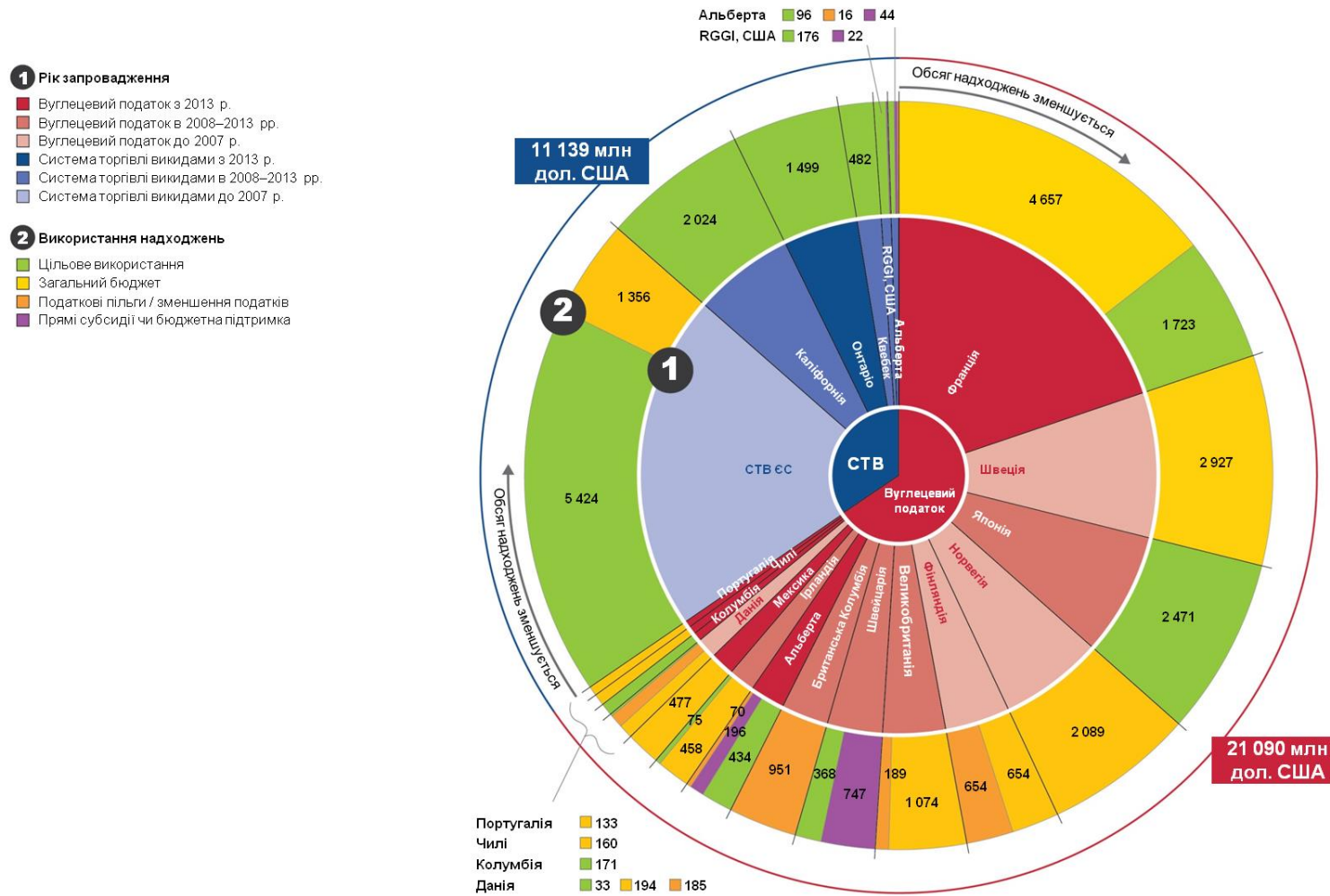
Оскільки використання надходжень може бути потужним аргументом для забезпечення політичної підтримки вуглецевого податку, країни на практиці часто застосовують різнопланові підходи. У Таблиці 4 показано, що багато країн розподіляють свої надходження для досягнення декількох цілей. Однак, цільове використання може становити лише незначну частку надходжень, як зображено на Рисунку 5. Навіть у Франції, яка має найбільше надходжень від вуглецевого податку, менше 30% використовується на програми підтримки малозабезпечених домогосподарств та зменшення інших податків.

Вибір підходу також залежить від економічної та політичної ситуації в країні; у заможних державах цільовий розподіл надходжень може бути не потрібен взагалі. У Норвегії та Швеції одні з найвищих ставок вуглецевого податку у світі. Вони не розподіляють надходження від вуглецевого податку безпосередньо серед домогосподарств або промисловості (Metevier et al., 2018; PMR, 2017). Однак, обидві країни є досить заможними та проводять зважену політику розподілу загальних надходжень до бюджету, яка, досить успішно вирішує проблему негативного впливу інструментів вуглецевого ціноутворення на певні групи та окремих осіб.

Якщо пріоритетом є скорочення викидів, то податкові надходження можна спрямувати на цільові інвестиції в низьковуглецеві технології та проекти. Деякі країни вважають важливішим додаткове скорочення викидів ПГ, ніж компенсаційні виплати домогосподарствам або підприємствам. У Японії та Франції частина або всі надходження від вуглецевого податку використовуються на інвестування у відновлювану енергетику, низьковуглецеві технології та підвищення енергоефективності (PMR, 2017). У Латвії надходження від вуглецевого податку спрямовують на охорону навколишнього середовища та заходи щодо протидії зміні клімату (World Bank, 2017b).

У країнах з потужними та впливовими галузями промисловості, що мають високі питомі викиди ПГ, деякі надходження можуть використовуватися для компенсації або відшкодування цим галузям. У деяких країнах чи регіонах певні галузі промисловості з високими питомими викидами ПГ забезпечують значну частину зайнятості населення та надходжень до бюджету. В таких випадках ці галузі прямо чи опосередковано впливають на політичний процес. Альберта, багата нафтою провінція Канади, має амбітну кліматичну політику, наприклад, однією з чинних програм є *Фонд підтримки трансформації вугільних регіонів*, що спрямований на підтримку громад, які можуть постраждати від зменшення видобутку вугілля.

Рисунок 5. Використання надходжень від вуглецевого податку та СТВ в різних країнах та регіонах



Джерело: Metevier et al. (2018)

Таблиця 3. Використання надходжень від вуглецевого податку

Країна чи регіон	Альберта ¹³	Британська Колумбія	Чилі	Франція	Японія	Мексика	Норвегія	Швеція	Великобританія ¹⁴
Використання надходжень	Фінансування ініціатив зі скорочення викидів ПГ для переходу до низько-вуглецевої економіки	Щорічні плани повного розподілу надходжень (без чистого доходу для бюджету)	Загальний бюджет	Підтримка конкурентоспроможності, зайнятості та відновлюваної енергетики	Цільове використання для інвестицій у ВДЕ, низько-вуглецеві технології та енергоефективність	Загальний бюджет	Загальний бюджет	Загальний бюджет, зменшення податку на дохід і корпоративного податку	Загальний бюджет
Заходи зі зменшення негативного впливу вуглецевого податку	Деякі види палива звільнено від податку. Частина надходжень використовується для відшкодування	Цільове використання надходжень для заходів з підтримки вразливих груп, звільнення від вуглецевого податку	Інформація про заходи з пом'якшення негативного впливу відсутня	Податкові пільги для вразливих груп	Немає. Однак, вуглецеве оподаткування одного домогосподарства обмежене: 16 доларів США на рік	Немає заходів	Звільнення від оподаткування	Немає заходів, окрім звільнення від сплати податку	Немає заходів

Джерело: Carbon Limits

¹³Новий уряд Альберти планує скасувати вуглецевий податок.

¹⁴Вуглецевий податок у Великобританії застосовуватиметься лише в разі Брекзиту без договору.

Таблиця 4. Приклади різного використання надходжень від вуглецевого податку

Країна	Використання надходжень від вуглецевого податку
Австралія	— Допомога домогосподарствам із низькими доходами, враховуючи реформу податку на прибуток
	— Пакет заходів «Робота та конкурентоспроможність»
	— Компенсація виробникам електроенергії з вугілля
	— Можливість використання проектних механізмів скорочення викидів ПГ
Данія	— Зелене інвестування (банк «Фінансова корпорація чистої енергії»)
	— Зменшення податків на прибуток, пенсійних та соціальних внесків роботодавця
	— Програми підтримки енергоефективності й екологічних проектів
Фінляндія	— Зменшення податку на прибуток, соціальних внесків роботодавця до загального бюджету
	— Загальний бюджет
Ісландія	— Загальний бюджет
Індія	— Підтримка розвитку чистої енергії та захисту навколишнього природного середовища
Ірландія	— Загальний бюджет / скорочення дефіциту / виплати державних боргів
Португалія	— Зменшення податку на прибуток для домогосподарств із низькими доходами
	— Загальний бюджет
Південна Африка	— Зменшення податку (збору) на електроенергію
	— Підтримка енергоефективності та розвитку відновлюваної енергії
Швейцарія	— Підтримка розвитку громадського транспорту та залізничного вантажного транспорту
	— Можливість використання проектних механізмів скорочення викидів ПГ
	— Скорочення внесків на медичне страхування та соціальне забезпечення
Швейцарія	— Енергоефективність будівель
	— Технологічний фонд

Джерело: PMR (2017b).

Міжнародний досвід також свідчить про важливість процесу прийняття рішень та механізмів державного управління для контролю за використанням надходжень. Є чимало можливостей використання надходжень, кожна з яких має власну сукупність переваг і недоліків, і кожна з них відображає різні пріоритети держави. Довгострокова життєздатність вуглецевого податку частково залежить від завчасного та постійного залучення зацікавлених сторін у процес прийняття рішення щодо використання надходжень. Metevier et al. (2018) пропонують низку питань щодо використання надходжень для осіб, що приймають рішення, які можна використовувати під час розробки та запровадження вуглецевого податку. Ці питання наведені у Вставці 2.

Вставка 2. Ключові питання для залучення зацікавлених сторін до прийняття рішення щодо використання надходжень

Metevier et al. (2018) пропонують наступні питання щодо використання надходжень.

1. До впровадження вуглецевого податку:

- Чи проводились попередні консультації щодо використання надходжень?
- Чи пропорційно представлені різні зацікавлені сторони (міністерства, приватний сектор, громадянське суспільство) в дорадчих органах (або органах, що приймають рішення), відповідно до їхньої (1) частки у надходженнях від податку і (2) впливу, який на них справлятиме вуглецевий податок?
- Чи відповідає статус органів, відповідальних за розподіл надходжень, їх загальним цілям і адміністративному устрою країни? Зокрема, чи є обґрунтування для організації незалежного фонду?

2. Після впровадження вуглецевого податку:

- Чи доступна інформація про використання надходжень широкому загалу та чи регулярно її оновлюють?
- Які здійснюються заходи для забезпечення виконання ключових зобов'язань, пов'язаних із вуглецевим податком?
- Чи передбачено механізми перегляду й верифікації використання надходжень для забезпечення можливості внесення змін та підвищення ефективності їх використання? Як державні органи відповідають за належне використання надходжень?

3.3 Висновки для України

Існує чимало варіантів використання надходжень від вуглецевого податку у різних країнах та регіонах, і це різноманіття відображає різні політичні, соціальні, економічні та інституційні чинники. Уряди в усьому світі мають різні політичні пріоритети та діють у різних соціальних, економічних й інституційних умовах. Переваги й недоліки окремих варіантів мають різне значення залежно від особливостей країни. Варіант повного розподілу надходжень серед домогосподарств з розрахунку на душу населення, має найбільш позитивний вплив на малозабезпечені верстви населення і його легше донести до широкого загалу. Підхід з еквівалентним зменшенням інших податків на працю та капітал може мати найкращий вплив на підвищення загальної економічної ефективності. Для врахування впливу переваг та недоліків різних варіантів потрібно поєднання моделювання, залучення зацікавлених сторін і, як результат, прийняття політичного рішення, що відобразатиме пріоритети конкретної країни.

Більшість країн спрямовують свої надходження, принаймні частково, до загального державного бюджету, але Україна може обрати більш цілеспрямований підхід. У більшості розглянутих країн не передбачено цільового використання надходжень від вуглецевого податку. Натомість, більшість країн спрямовують свої надходження, частково або повністю, до загального державного бюджету. Однак деякі країни спрямовують кошти на підтримку певних галузей економіки або домогосподарств. Альберта має цільове та найбільш прозоре використання надходжень від вуглецевого податку: надходження використовують для підтримки ініціатив, що спрямовані на скорочення викидів CO₂ та сприяють переходу до низьковуглецевої економіки. В Україні можна очікувати, що певні галузі

промисловості будуть зазнавати більшого впливу від вуглецевого оподаткування, ніж інші. На таких галузях варто зосередити увагу, взявши за приклад досвід Альберти в організації *Фонду підтримки трансформації вугільних регіонів*.

Більшість країн частково використовують звільнення від оподаткування для зменшення негативного впливу вуглецевого податку на окремі групи населення, проте вони мають вищі ставки вуглецевого податку, ніж Україна. У більшості розглянутих випадків немає чіткої політики, спрямованої на зменшення впливу податку на вразливі групи, окрім податкових пільг. Так, в Альберті частина надходжень від вуглецевого податку спрямовується до домогосподарств у вигляді компенсації за підвищення цін на паливо та електроенергію. У Британській Колумбії, наприклад, цільовий розподіл надходжень є одним з найважливіших аспектів вуглецевого податку. Нинішня ставка податку в Україні навряд чи може істотно вплинути на малозабезпечені верстви населення, але ця ситуація може змінитися, якщо вуглецевий податок буде підвищено з метою узгодження із новим НВВ.

Широкє залучення зацікавлених сторін може забезпечити політичний компроміс, що гарантуватиме довгострокову життєздатність вуглецевого податку. Посадовці, відповідальні за інструменти вуглецевого ціноутворення та розподілу надходжень, можуть залучити різні зацікавлені сторони для обговорення переваг, недоліків та результатів різних підходів. Як наслідок, уряд може дійти політичного компромісу, який забезпечить довгострокове застосування інструментів вуглецевого ціноутворення. Використання надходжень може мати низку переваг (наприклад, екологічних, економічних, соціальних) та підвищити позитивне сприйняття інструментів вуглецевого ціноутворення суспільством. Таких результатів можна досягти завдяки широкому залученню зацікавлених сторін до розробки та впровадження кліматичної політики.

4. Рекомендації щодо ринкових інструментів кліматичної політики

Цей розділ містить конкретні рекомендації для України щодо впровадження інструментів вуглецевого ціноутворення на основі міжнародного досвіду та результатів моделювання впливу цих інструментів на економіку України. У цьому розділі представлено основні рекомендації для уряду України щодо застосування ринкових інструментів кліматичної політики, а саме вдосконаленню вуглецевого податку та запланованому впровадженню СТВ. Ці рекомендації ґрунтуються на основі:

- висновків, отриманих в рамках низки досліджень, та результатів аналізу міжнародного досвіду щодо узгодження інструментів вуглецевого ціноутворення, синергетичних впливів, інституційних механізмів та розподілу надходжень, які представлено в розділах 2 та 3;
- висновків звіту PMR «Пропозиції щодо розвитку інструментів вуглецевого ціноутворення в Україні: звіт з моделювання». У звіті представлено результати моделювання впливу СТВ, до якої включено великі промислові й енергетичні підприємства, та вдосконаленого вуглецевого податку на основні галузі та на економіку України в цілому.

Цей розділ побудовано таким чином:

- у підрозділі 4.1. описано структуру представлення рекомендацій щодо впровадження інструментів вуглецевого ціноутворення та їх відповідність цілям державної політики України;
- у підрозділі 4.2. наведено самі рекомендації, розроблені на основі висновків проведеного аналізу, представлених у попередніх розділах;
- у підрозділі 4.3. представлено узагальнення всіх рекомендацій, запропонованих у підрозділі 4.2.

4.1. Структура

Рекомендації щодо застосування інструментів вуглецевого ціноутворення ґрунтуються на загальних цілях державної політики України у сферах зміни клімату та енергетики та узгоджуються з міжнародними зобов'язаннями. Рекомендації структуровано за низхідним принципом. У кожному пункті рекомендацій наведено загальні цілі державної політики, які було визначено на основі Енергетичної стратегії до 2035 року (Government of Ukraine, 2017a), Стратегії низьковуглецевого розвитку до 2050 року (Government of Ukraine, 2017b), зобов'язань України згідно з Паризькою угодою, підходів до підготовки другого НВВ України та Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС (European Council, 2014).

Нижче наведено 6 загальних цілей державної політики:

- **Максимальне охоплення галузей економіки:** є основною ціллю, яка забезпечує скорочення викидів ПГ за найменших можливих витрат, а також досягнення загальної мети НВВ у найефективніший спосіб;
- **Підвищення амбітності цілей:** Україна розпочала підготовку другого НВВ, в якому будуть встановлені подальші цілі й заходи кліматичної політики, і планує подати його до секретаріату РКЗК ООН;
- **Підтримка обсягів виробництва:** інструменти вуглецевого ціноутворення мають передбачати стимули для захисту обсягів виробництва промислової продукції та конкурентоспроможності підприємств, а також забезпечувати підтримку для економічного відновлення;

- **Підвищення (економічної) ефективності:** в Енергетичній стратегії зазначена необхідність зменшення питомого споживання енергії та викидів ПГ. Так само, ключовим положенням СНВР є підвищення ефективності та перехід до сталого зростання економіки;
- **Посилення енергетичної безпеки:** в Енергетичній стратегії зазначено, що необхідно знизити залежність від імпортного викопного палива з дотриманням принципів сталого розвитку;
- **Збільшення надходжень до державного бюджету та їх ефективне використання:** як зазначено в розділі 3, ключовою перевагою подальшого розширення інструментів вуглецевого ціноутворення є те, що це надає уряду можливість використовувати надходження для забезпечення ширшої суспільної підтримки цих інструментів та/або підвищення ефективності промисловості.

Для кожної з цих загальних цілей державної політики надано рекомендації щодо:

- методів реалізації, наприклад, певного типу інструменту вуглецевого ціноутворення, та
- механізмів, наприклад, механізму розподілу квот.

4.2. Рекомендації

4.2.1. Основна ціль державної політики: максимальне охоплення галузей економіки

Метод реалізації: вуглецевий податок

Механізм: визначення бази оподаткування

Одним з головних завдань кліматичної політики є максимальне охоплення інструментами вуглецевого ціноутворення галузей економіки, де відбуваються викиди ПГ, що дасть змогу забезпечити скорочення викидів ПГ за найнижчих можливих витрат і найбільш ефективного досягнення цілей НВВ. Згідно з попередніми планами, до СТВ можуть бути включені підприємства, обсяг щорічних викидів яких перевищує 25 тис. т CO₂ на рік. Продовження застосування вуглецевого податку в галузях, охоплених системою МЗВ¹⁵, гарантує, що підприємства з меншим обсягом викидів також сплачують за викиди CO₂. За такої умови вони нестимуть нижчі адміністративні витрати, ніж за умови включення до СТВ. Охоплення всіх підприємств у межах галузі інструментами вуглецевого ціноутворення гарантує, що всі підприємства матимуть стимул до скорочення викидів. Інакше скорочення викидів відбуватиметься неефективно, а витрати на досягнення цілей, зазначених у НВВ, зростатимуть.

Однак перед розробниками політики постає вибір між ризиком неповного охоплення, що призводить до виключення підприємств із переліку тих, які повинні скорочувати викиди CO₂, й ризиком взаємодії інструментів, що призводить до зниження ціни квоти на викиди. Якщо галузі, охоплені системою МЗВ, включено лише до СТВ, невеликі підприємства в цих галузях не платитимуть за викиди CO₂ і, тому, не скорочуватимуть викиди. Проте, коли підприємства охоплено як СТВ, так і вуглецевим податком, це перекриття може призвести до взаємодії між інструментами. Податок на

¹⁵До галузей, охоплених системою МЗВ, включено галузі промисловості, зокрема, чорну металургію, хімічну промисловість та виробництво пластмас, виробництво неметалевих мінералів (цементу, вапна та скла), виробництво коксу та нафтопереробку, а також виробництво, передачу та розподіл електричної та теплової енергії. До галузей, не включених до системи МЗВ, належать сільське господарство, харчова промисловість, целюлозно-паперова промисловість, а також кольорова металургія. За сценарію СТВ (РОВ) великі підприємства в галузях, охоплених системою МЗВ, включено до СТВ із розподілом на основі обсягів виробництва, а ті підприємства, які не включено до системи МЗВ, сплачують вуглецевий податок за чинною ставкою. У сценарії взаємодії галузі, охоплені системою МЗВ, включено до СТВ і також вони сплачують вуглецевий податок за чинною ставкою. За сценарію вдосконаленого вуглецевого податку, галузі, які включено та не включено до системи МЗВ, сплачують більш високий вуглецевий податок для спільного досягнення цілей зі скорочення викидів, а запуск СТВ не передбачено. Більш детальну інформацію можна знайти у Звіті з моделювання.

викиди CO₂ може призводити до зниження ціни квот, яке відображає ціну за викиди, сплачену підприємствами у вигляді вуглецевого податку (Herburn, 2006; Hood, 2013).

Результати моделювання, представлені в «Звіті з моделювання», свідчать про те, що ризик низької ціни на квоти в результаті взаємодії інструментів в Україні є невисоким. Лише високий вуглецевий податок може мати суттєвий вплив на ціну квоти. Згідно з результатами моделювання, чинний податок на викиди CO₂ не потрібно підвищувати для досягнення цілей зі скорочення викидів ПГ у галузях, які не включено до системи МЗВ. Отже, у разі якщо галузі, охоплені системою МЗВ, також сплачують існуючий вуглецевий податок за сценарію взаємодії, ціна на квоту СТВ у 18,39 дол. США/т CO₂ знижується лише на 0,4 % порівняно зі сценарієм, за якого ці галузі охоплено лише СТВ. Незначне зниження ціни на квоти у СТВ не перешкоджатиме інвестиціям у низьковуглецеві технології у галузях, включених до системи МЗВ, оскільки зниження питомих викидів за сценарію *взаємодії* практично не відрізняється від сценаріїв, за яких галузі, охоплені системою МЗВ, не сплачують вуглецевий податок.

Вуглецевий податок також може слугувати обмеженням нижнього порогу ціни на викиди, що сприятиме зменшенню невизначеності для галузей, охоплених системою МЗВ та включених до СТВ. Нижнє порогове значення встановлює мінімальну ціну, яку підприємства повинні сплачувати незалежно від ринкової ціни. Якщо великі галузі, включені до системи МЗВ, охоплено як СТВ, так і вуглецевим податком, то податок фактично встановлює мінімальну ціну на викиди CO₂. Ціна квоти у СТВ може теоретично впасти нижче ставки вуглецевого податку. Однак, підприємства завжди стикатимуться з ціною на CO₂, принаймні на рівні вуглецевого податку, який застосовується до всього обсягу їхніх викидів. Коливання ціни притаманно багатьом СТВ, що створює невизначеність для підприємств. Це може призвести до скорочення інвестицій у низьковуглецеві технології (Haites, 2018). Багато країн запровадили або розглядають можливість запровадження обмеження нижнього порогу ціни або інших механізмів стабілізації ринку для зменшення ринкової невизначеності та сприяння довгостроковим інвестиціям в низьковуглецеві технології (World Bank, 2018).

Вуглецевий податок після запуску СТВ може фактично виконувати функцію податку на паливо. СТВ стане основним інструментом скорочення викидів ПГ в енергетиці та промисловості. Однак СТВ не охоплюватиме значну частину економіки України. Вуглецевий податок може мати більше значення для скорочення викидів у галузях, не включених до СТВ, завдяки охопленню всіх видів палива, незалежно від їх використання, подібно до податку на паливо. Мексика впроваджує схожу систему із запланованою СТВ і вже введеним вуглецевим податком. Такий підхід, за умови подолання перешкод до впровадження та захисту домогосподарств із низькими доходами, забезпечить формування узгодженої ціни на паливо в галузях економіки України, які не входять до СТВ¹⁶.

Рекомендація

Необхідно зберегти чинну базу вуглецевого оподаткування, але варто переглянути її після запуску СТВ. Збереження чинної бази оподаткування забезпечує охоплення інструментами

¹⁶Вуглецевий податок застосовуватимуть як доповнення до чинного акцизного податку. У більшості країн перехресні податки є звичайною практикою. Акцизний податок та вуглецевий податок має однакове спрямування, що збільшує вартість використання викопного палива. Тому їх взаємодія не являю собою проблему.

вуглецевого ціноутворення всіх підприємств у галузях, як включених, так і не включених до системи МЗВ. Відповідно, всі галузі матимуть стимули для скорочення викидів CO₂. Оскільки ризик падіння цін на квоти є низьким, вибір між неповним охопленням та взаємодією інструментів також не має особливого значення. Слід відстежувати ціни на квоти після запуску СТВ, а також слід переглядати охоплення обома інструментами для забезпечення очікуваних скорочень викидів CO₂ та ціни квот. Податок на викиди CO₂ може трансформуватися у загальний податок на паливо після запуску СТВ, якщо таку реформу вважатимуть політично прийнятною і будуть вжиті заходи для захисту домогосподарств з низьким рівнем доходів. Якщо буде виявлено, що вуглецевий податок знижує ціну квот після запуску СТВ, можливо потрібно буде переглянути базу оподаткування.

4.2.2. Основна ціль державної політики: підвищення амбітності цілей

Метод реалізації: вуглецевий податок

Механізм: ставка вуглецевого податку

Україна наразі розробляє другий НВВ за Паризькою угодою з метою підвищення амбітності цілей до рівня, який краще відповідатиме цілям СНВР. Україна ратифікувала Паризьку угоду у 2016 р. й взяла на себе зобов'язання, що до 2030 р. рівень викидів ПГ не перевищуватиме 60% від рівня 1990 р. Відтоді, уряд України прийняв ґрунтовні стратегічні документи щодо розвитку економіки, енергетики й кліматичної політики, зокрема, Енергетичну стратегію до 2035 року (Government of Ukraine, 2017a) та Стратегію низьковуглецевого розвитку до 2050 року (Government of Ukraine, 2017b). Наразі уряд України розробляє свій другий НВВ з метою підвищення амбітності цілі зі скорочення викидів ПГ.

Висновки наукових публікацій свідчать про те, що СТВ має перевагу в досягненні цілей зі скорочення викидів ПГ, а механізми стабілізації ринку квот можна використати для зменшення ризику нестабільності цін. СТВ є інструментом, заснованим на кількісних показниках, і забезпечує досягнення певного обсягу скорочення викидів (Herburn, 2006). Розподіл квот на основі обсягу виробництва може дещо зменшити певність щодо загального обсягу скорочення викидів, оскільки компанії можуть отримувати додаткові квоти понад заздалегідь встановлене обмеження (PMR, 2015). Уряд може знизити цей ризик шляхом утримання достатньої кількості квот на початковому етапі та продажем додаткових квот через аукціони на пізнішому етапі. Невизначеність щодо інших змінних, таких як економічне зростання, ціни на викопне паливо та технологічний розвиток, зумовлює високий ризик нестабільності ціни на квоти у СТВ. Уряд може знизити цінову нестабільність у СТВ за допомогою механізмів стабілізації ринку квот, таких як обмеження нижнього порогу ціни або резервного фонду стабілізації ринку¹⁷.

На противагу, вуглецевий податок менше підходить для досягнення визначеного скорочення викидів ПГ, але не тягне за собою нестабільність ціни. Вуглецевий податок також є ціновим інструментом. Він гарантує певний рівень ціни на викиди CO₂, а отже, надає більшої певності суб'єктам господарювання у їх коротко- та середньостроковому плануванні (1–3 роки). Однак, важко підібрати такий вуглецевий податок, щоб досягнути певного цільового показника скорочення викидів, оскільки підприємства та домогосподарства самостійно визначають обсяг скорочення своїх

¹⁷ Наприклад, в СТВ ЄС застосовується резервування квот регулятором для запобігання утворенню їх надлишку на ринку.

викидів. Таким чином, загальний обсяг скорочення викидів неможливо визначити заздалегідь (PMR, 2017b).

Водночас, за даними проведеного аналізу наукових публікацій, може виникнути протиріччя між підвищенням амбітності цілей щодо скорочення викидів та мінімізацією ризику втрат обсягів виробництва продукції незалежно від інструменту вуглецевого ціноутворення. Підвищення амбітності цілей щодо скорочення викидів може призвести до підвищення ціни на викиди CO₂, що, у свою чергу, може збільшити витрати на виробництво. Якщо підприємства не матимуть можливості знизити питомі викиди, зменшити прибуток або перекласти додаткові витрати на споживачів, то вони будуть змушені скоротити обсяги виробництва (PMR, 2015). Цей ризик особливо актуальний для галузей промисловості з високими питомими викидами, які є чутливими до міжнародної конкуренції, зокрема таких ключових галузей, як чорна металургія та хімічна промисловість.

Результати моделювання свідчать про те, що є можливість підвищення амбітності цілей чинного НВВ в рамках Паризької угоди за умови низької ціни на викиди CO₂ та широкого охоплення галузей економіки. В моделі прийнято припущення щодо обмеження викидів ПГ на рівні 40% від рівня викидів у 1990 р. (однаково для галузей, як включених, так і не включених до системи МЗВ), що є більш амбітною метою, ніж у чинному НВВ. За такого припущення видима ціна на викиди CO₂ буде в межах 20 дол. США/т CO₂ у 2030 р., що матиме несуттєвий вплив на ВВП (вплив менше, ніж на 0,1%). Окрім того, зменшення обсягів виробництва до 2030 р. в галузях, охоплених системою МЗВ, за сценарієм запровадження СТВ буде меншим 1% порівняно з базовим сценарієм. Такий вплив є несуттєвим, враховуючи, що зберігається зростання виробництва в цих галузях на рівні 28% порівняно з 2012 р.

Рекомендація

Використовувати чинний вуглецевий податок, щоб стимулювати якнайшвидше скорочення викидів ще до запровадження СТВ. Запуск СТВ дозволить досягнути більш суттєвої декарбонізації економіки. Чинний вуглецевий податок може посприяти реалізації низьковитратного скорочення викидів ПГ до запровадження СТВ, що очікується орієнтовно у 2025 р. Проте стимули, що їх дає вуглецевий податок, не будуть спонукати до достатнього скорочення викидів у довгостроковій перспективі, оскільки податкова ставка є занадто низькою для досягнення суттєвого скорочення викидів в галузях, охоплених системою МЗВ. Потрібні додаткові інструменти, такі як запланована СТВ, аби досягти глибокої декарбонізації економіки та підвищення економічної ефективності, що передбачено у СНВР. Використання РОВ також забезпечить міжнародну конкурентоспроможність галузей промисловості з високими питомими викидами при підвищенні амбітності цілей зі скорочення викидів ПГ.

4.2.3. Основна ціль державної політики: підтримка обсягів виробництва

Метод реалізації: СТВ

Механізм: розподіл квот на основі обсягу виробництва

Запровадження інструментів вуглецевого ціноутворення може призвести до скорочення обсягів виробництва у промисловості, оскільки зростання виробничих витрат впливатиме на попит і пропозицію вуглецеємних товарів. Під час виходу України з економічної кризи надзвичайно важливо, аби будь-який інструмент вуглецевого ціноутворення було розроблено таким чином, щоб захистити конкурентоспроможність ключових галузей. Однак, як СТВ, так і вуглецевий податок збільшують виробничі витрати у зв'язку з вищими видатками на сплату за викиди CO₂ від промислових процесів, від спалювання викопних палив та на придбання проміжних вуглецеємних продуктів або сировини, необхідних для виробництва (див. PMR, 2016; PMR, 2017). Підприємства можуть відреагувати на підвищення ціни на викиди CO₂ трьома способами:

- зменшити витрати на сплату за викиди CO₂ шляхом інвестування у низьковуглецеві технології та виробничі процеси. В цьому випадку питоми викиди можливо скоротити, а обсяг виробництва - зберегти;
- перекладання зростання виробничих витрат на споживачів: однак на зростання ціни продукції споживачі можуть відреагувати скороченням попиту, що призведе до спаду промислового виробництва;
- зменшення норми прибутку: однак це може призвести до зменшення прибутку на капітал й спричинити скорочення виробництва в довгостроковій перспективі.

Результати моделювання свідчать про те, що ані СТВ, ані вдосконалений вуглецевий податок не суперечать ключовим цілям державної політики щодо тривалого економічного зростання та промислового розвитку. Як за сценаріями СТВ, так і за сценарієм вдосконаленого вуглецевого податку ВВП зростає на 36% за період з 2012 р. до 2030 р., що становить понад 59 млрд дол. США. В обох сценаріях скорочення ВВП порівняно до базового сценарію становить менше 0,1%. За сценарієм СТВ виробництво продукції в галузях промисловості, охоплених системою МЗВ¹⁸, зростає на 28% за цей самий період, що лише на 0,1% нижче, ніж у базовому сценарії. За умови вдосконаленого вуглецевого податку обсяг виробництва збільшується на 26% порівняно з 2012 р.

Результати моделювання також свідчать про те, що СТВ з розподілом квот на основі обсягу виробництва захищає обсяг виробництва більш дієво, ніж вдосконалений вуглецевий податок. За СТВ (РОВ), в галузях, включених до системи МЗВ, обсяги виробництва зменшуються на 0,2 % відносно базового сценарію. Однак, за сценарієм *вдосконаленого вуглецевого податку* чорна металургія, одна з ключових галузей промисловості України, може втратити майже 5% обсягу виробництва до 2030 р. відносно базового сценарію. Для порівняння, за сценарієм СТВ (РОВ) зменшення випуску продукції цієї галузі становитиме лише 2% відносно базового сценарію. Хімічна промисловість і виробництво пластмас, а також виробництво коксу і нафтопереробка є менш чутливими до РОВ. У цих галузях не спостерігатиметься настільки суттєвого зменшення обсягів виробництва продукції порівняно зі сценарієм *вдосконаленого вуглецевого податку*.

¹⁸ До промислових галузей, охоплених системою МЗВ, належить чорна металургія, виробництво неметалевих мінералів, хімічна промисловість та виробництво пластмас, а також виробництво коксу та нафтопереробка.

Результати моделювання також свідчать про те, що різний вплив на галузі економіки залежить від можливостей скорочення викидів ПГ, які має галузь. Підприємства можуть зменшити питомі викиди ПГ завдяки зменшенню використання викопного палива та застосуванню більш ефективного або додаткового устаткування і технологій. Це потребує інвестицій, а для підприємств певних галузей ці інвестиції є дорогими. При виробництві неметалевих мінералів (цементу, вапна) та в чорній металургії є недорогі можливості скорочення питомих викидів відповідно на 8% і 2%, з одночасним збереженням обсягів виробництва приблизно на тому самому рівні за умови сценарію СТВ (POB). За цим самим сценарієм у галузі хімічної промисловості та виробництві пластмас спостерігається лише незначне зниження питомих викидів. У цій галузі найбільшою підгалуззю є виробництво аміаку, в якому викиди від технологічного процесу становлять значну частину викидів. Ці викиди важко скоротити з технічних причин. Натомість, галузь буде змушена скорочувати виробництво у відповідь на обмеження рівня викидів.

Висновки міжнародних наукових досліджень підтверджують важливе значення розподілу квот на основі обсягів виробництва задля підтримки виробництва у порівнянні з іншими механізмами розподілу квот. У керівництві PMR (2015) щодо *витоків вуглецю* зазначено, що POB є дієвим механізмом у забезпеченні захисту обсягів виробництва та надає сильні стимули для зниження питомих викидів ПГ. Ефективність POB є вищою у досягненні цих обох пріоритетів, ніж інших механізмів розподілу квот, наприклад, на основі історичного методу або на основі фіксованих показників для галузі¹⁹.

Рекомендація

Використовувати розподіл квот на основі обсягів виробництва для підтримки виробництва в галузях, включених до системи МЗВ. POB зарекомендував себе дуже дієвим механізмом підтримки рівня промислового виробництва, який, водночас, забезпечує необхідне скорочення рівня викидів ПГ, про що свідчать як результати моделювання, так і висновки, отримані з міжнародних наукових публікацій. При цьому у підприємств з'являються економічні стимули інвестувати в заходи та технології зі скорочення викидів ПГ. Галузі, які мають можливості недорогого скорочення викидів, значно знижують питомі викиди та, водночас, зберігають обсяги виробництва. Цей підхід до розподілу квот є найбільш відповідним для галузей чорної металургії та виробництва неметалевих мінералів.

¹⁹Історичний метод розподілу квот – це розподіл квот на основі історичних даних щодо рівнів викидів. Розподіл квот на основі фіксованих показників для галузі є дещо подібним до розподілу на основі обсягів виробництва, але кількість наданих квот не збільшується зі зростанням обсягів виробництва.

4.2.4. Основна ціль державної політики: підвищення (економічної) ефективності

Метод реалізації: СТВ

Механізм: вибір контрольних показників

Підвищення ефективності економіки України означає використання меншої кількості ресурсів для заданого рівня виробництва, що відповідає стратегічним цілям держави. Зменшення використання ресурсів для заданого обсягу виробництва означає вищу ефективність української економіки. Як в Енергетичній стратегії до 2035 року (Government of Ukraine, 2017a), так і в СНВР (Government of Ukraine, 2017b) визначено потенціал для досягнення вищої ефективності використання ресурсів, особливо в промисловості та енергетиці. Енергетична стратегія до 2035 року вказує на необхідність підвищення ефективності використання енергії. Оскільки більша частина енергоспоживання призводить до викидів ПГ, підвищення енергоефективності часто супроводжується зменшенням питомих викидів.

СТВ є більш економічно ефективним інструментом скорочення абсолютних й питомих викидів ПГ у галузях, охоплених СТВ, ніж адміністративне регулювання рівня викидів. СТВ забезпечує ефективний розподіл граничних витрат на скорочення викидів серед галузей, охоплених системою МЗВ (CPLC, 2017; PMR, 2016a). Вона надає переваги галузям з меншими витратами на скорочення викидів ПГ. Ці галузі можуть знизити питомі викиди ПГ, докладаючи менших зусиль і, таким чином, мають нижчі витрати на дотримання вимог СТВ. Галузі з вищими затратами на скорочення викидів ПГ можуть прийняти рішення щодо придбання квот. Відповідно, скорочення викидів відбувається найбільш економічно ефективним шляхом, тобто, за найменшими загальними витратами. Інструменти прямого адміністративного регулювання («командно-адміністративний» підхід), такі як встановлення лімітів на викиди на рівні підприємства, є менш ефективними порівняно з ринковими інструментами, такими як СТВ.

Результати моделювання свідчать про те, що СТВ з розподілом квот на основі обсягів виробництва забезпечує суттєве скорочення загальних питомих викидів у промисловості. За сценарію СТВ у галузі виробництва неметалевих мінералів (цементу і вапна) відбувається скорочення викидів CO₂ на одиницю продукції на 8% у 2030 р. порівняно з базовим сценарієм. За той самий період у чорній металургії відбувається зниження питомих викидів на 2% за сценарію СТВ. РОВ надає стимули для збереження обсягів виробництва та скорочення викидів завдяки зниженню питомих викидів. Для порівняння, за сценарію *вдосконаленого вуглецевого податку*, скорочення питомих викидів до 2030 р. значно менше 2% у всіх галузях, які включено до системи МЗВ.

Результати оцінок зі зниження питомих викидів узгоджуються із іншими дослідженнями щодо торгівлі квотами на викиди ПГ та декарбонізації економіки України. У рамках СТВ ЄС спостерігається зростання валового накопичення основних фондів, оскільки промислові компанії інвестують в технології й процеси, спрямовані на скорочення викидів ПГ, тоді як економічні показники підприємств, охоплених СТВ, не змінилися (Dechezleprêtre et al, 2018). Можливості зниження питомих викидів в промисловості України також було визначено й іншими дослідженнями (Heinrich Boell Foundation, 2017) та державними стратегічними документами, зокрема СНВР.

При визначенні контрольних показників викидів на одиницю продукції, які будуть використовуватися для розподілу квот, важливо врахувати різницю у витратах на скорочення викидів у різних галузях. Підприємства отримують безкоштовні квоти на викиди CO₂ до рівня, встановленого показником питомих викидів для галузі. Більш жорсткі контрольні показники

означатимуть, що для деяких підприємств зниження питомих викидів виявиться занадто дорогим, і вони натомість скорочуватимуть виробництво. Менш жорсткі контрольні показники означатимуть, що деякі підприємства не отримають достатнього стимулу для суттєвого зниження питомих викидів. Встановлення різних контрольних показників для різних галузей дозволить врахувати відмінності у витратах на скорочення викидів, необхідних для досягнення достатнього зниження питомих викидів і, водночас, уникнути встановлення надмірного навантаження для підприємств. Вибір контрольних показників потребує детальних даних щодо викидів ПГ та обсягів виробництва всіх підприємств в охоплених галузях. Результати дослідження щодо контрольних показників представлені в звіті PMR (PMR Ukraine, 2019).

Регулярне оновлення контрольних показників забезпечуватиме стимули для поступового підвищення ефективності. Показники питомих викидів для галузей промисловості України не залишатимуться незмінними. Підприємства змінюють свою виробничу діяльність, а технологічний прогрес полегшує доступ до більш ефективного устаткування та обладнання. Окрім того, підприємства почнуть знижувати питомі викиди у відповідь на запровадження СТВ. Регулярне оновлення контрольних показників гарантує, що вони забезпечуватимуть достатні стимули для поступового скорочення питомих викидів ПГ (Zipperer, Sato, & Neuho, 2017), як це робиться в інших країнах, включно з ЄС.

Рекомендація

Застосувати достатньо жорсткі контрольні показники викидів, які стимулюватимуть підвищення ефективності промисловості, та періодично їх оновлювати. СТВ із РОВ уможливить ефективний розподіл скорочення викидів серед галузей, охоплених системою МЗВ. Визначення контрольних показників викидів буде важливим для збалансування стимулів до скорочення викидів ПГ та підтримання обсягів виробництва у галузях, включених до системи МЗВ. Дослідження проекту PMR щодо контрольних показників викидів допоможе у прийнятті рішення щодо жорсткості обмеження, оскільки надає інформацію про чинні показники питомих викидів і можливості скорочення викидів у галузях. Контрольні показники слід регулярно оновлювати, щоб гарантувати збереження їх жорсткості з плином часу.

4.2.5. Основна ціль державної політики: посилення енергетичної безпеки

Метод реалізації: СТВ

Механізм: додаткові заходи з підтримки ВДЕ

Посилення енергетичної безпеки шляхом зменшення залежності від викопного палива лежить в основі Енергетичної стратегії України до 2035 року. В Енергетичній стратегії передбачено зниження залежності від імпортованого викопного палива з дотриманням принципів сталого розвитку. Стратегія визнає виклики для енергетичної системи, яка залежить від імпорту викопного палива з Росії. Скорочення імпорту викопного палива сприяє зменшенню вразливості України до геополітичних ризиків, а посилення енергетичної безпеки покращить її торговельний баланс.

Інструменти вуглецевого ціноутворення можуть зменшити залежність країни від імпорту викопного палива, сприяючи розвитку відновлюваних джерел енергії, збільшуючи ефективність й

зменшуючи потребу в електричній та тепловій енергії. Україна залежить від імпорту вугілля та природного газу для виробництва електричної та теплової енергії. Інструменти вуглецевого ціноутворення можуть зменшити цю залежність трьома шляхами:

- Встановлення ціни на викиди ПГ збільшує витрати на виробництво енергії з вугілля та природного газу. ВДЕ стають відносно дешевшими і збільшують свою частку в структурі виробництва. Попит на вугілля й природний газ падає.
- Встановлення ціни на викиди ПГ стимулює підвищення ефективності виробництва електричної та теплової енергії. Підприємства використовують більш ефективні технології та менший обсяг вугілля або природного газу для виробництва однакової кількості електричної та теплової енергії.
- Встановлення ціни на викиди ПГ зменшує попит на електричну та теплову енергію. Ціна на викиди ПГ збільшує ціну електричної та теплової енергії, оскільки вугільні й газові енергогенеруючі підприємства «передають» частину приросту ціни іншим галузям економіки. Останні реагують зменшенням споживання електричної та теплової енергії.

Результати моделювання свідчать про те, що СТВ скорочує загальні обсяги виробництва електричної та теплової енергії. Незначне збільшення обсягів виробництва енергії з ВДЕ не компенсує більш значного зменшення обсягів виробництва енергії з природного газу та, особливо, з вугілля. Виробництво електроенергії зменшується на 2,5%, або на 4,6 ТВт*год у 2030 р. за сценаріїв СТВ порівняно з базовим сценарієм. У 2030 р. виробництво електроенергії з вугілля є меншим на 7,9%, а з газу - на 2,4%, ніж у базовому сценарії. Вугільні ТЕС також суттєво збільшують ефективність виробництва. Сонячна й вітрова енергетика зростає на 1,7% або 0,6 ТВт*год, але не забезпечує достатньої компенсації для збереження незмінного попиту на електроенергію. Виробництво теплової енергії знижується на 2,8% за сценаріїв СТВ.

Потрібні додаткові заходи з підтримки ВДЕ для забезпечення подальшого їх розвитку та зміцнення енергетичної безпеки України. Встановлення ціни на викиди CO₂ навряд чи суттєво збільшить обсяги виробництва електроенергії з ВДЕ в абсолютному вимірі. Інструменти вуглецевого ціноутворення впливають на розвиток відновлюваної енергетики лише опосередковано і часто не можуть забезпечити рівень їх використання, який був би оптимальним для суспільства (CPLC, 2017). Більш того, цінова невизначеність у СТВ може призвести до зниження інвестицій у відновлювану енергетику (Hoffmann, 2007). Додаткові заходи з підтримки ВДЕ можуть доповнити СТВ для пришвидшення зростання обсягів відновлюваної енергетики.

Використання додаткових заходів з підтримки ВДЕ одночасно із СТВ є звичайною практикою в інших країнах. В ЄС більшість країн мають певну форму цінової підтримки ВДЕ, наприклад, стимулюючі тарифи або надбавки (Council of European Energy Regulators, 2018). Ці заходи застосовуються одночасно із СТВ ЄС, і деякі з них було запроваджено до, а деякі після запуску СТВ ЄС. Інші країни, які впровадили СТВ, мають подібні додаткові заходи підтримки ВДЕ, наприклад, у Каліфорнії діють стимулюючі тарифи, що застосовуються у поєднанні з системою торгівлі квотами на викиди ПГ.

Необхідно ґрунтовно підійти до узгодження додаткових заходів з підтримки ВДЕ з СТВ. Активне управління надлишковими квотами допоможе уникнути негативних наслідків взаємодії цих заходів. Стимулюючі тарифи збільшують виробництво електроенергії, яке не призводить до викидів ПГ, що може витіснити вугільну та газову енергетику. Підприємства, що працюють на вугіллі та газі потребуватимуть менше квот, що може зменшити ціну останніх (Hailes, 2018). Ці негативні наслідки взаємодії заходів з підтримки ВДЕ та інструментів вуглецевого ціноутворення можуть зменшити

обсяги скорочення викидів в інших галузях, а також призвести до скорочення інвестицій у низьковуглецеві технології (Fankhauser, Herburn, & Park, 2010). Вилучення надлишку квот на викиди з СТВ, узгоджене із розвитком ВДЕ, дозволить уникнути цих наслідків. Це сприятиме збереженню ціни квоти на викиди ПГ в СТВ при одночасному зростанні виробництва електроенергії з ВДЕ та зміцненні енергетичної безпеки.

Чинний зелений тариф в Україні не є ефективним з точки зору подолання бар'єрів для досягнення значного розвитку відновлюваної енергетики. Зелений тариф в Україні є одним із найвищих тарифів у світі, та в минулому сприяв зростанню обсягів виробництва електроенергії з ВДЕ. Однак зелений тариф не може забезпечити подолання інших бар'єрів (Unian, 2019). Уряд наразі розглядає можливість переходу до системи аукціонів із 2020 р., і Верховна Рада схвалила відповідний законопроект²⁰ у другому читанні у квітні 2019 р. Незважаючи на це, залишаються інші бар'єри, наприклад, правила підключення установок ВДЕ до електромереж, а також непостійний характер виробництва електроенергії з ВДЕ.

Рекомендація

Запровадити додаткові заходи з підтримки ВДЕ, при цьому здійснювати регулярний аналіз можливої негативної взаємодії цих заходів та СТВ. Діючі в Україні заходи для стимулювання розвитку ВДЕ, наприклад, зелений тариф, слід переглянути та додати інші механізми для подолання бар'єрів та сприяння ширшому розвитку ВДЕ. Згідно з результатами моделювання СТВ переважно скорочуватиме виробництво енергії з вугілля й тільки трохи збільшуватиме використання відновлюваної енергії. Додаткові заходи стимулювання розвитку ВДЕ можуть посприяти зростанню ВДЕ й зміцнити енергетичну безпеку, але слід ретельно відстежувати їх взаємодію з СТВ. Якщо заходи з підтримки ВДЕ призведуть до значного зростання виробництва електроенергії з ВДЕ, то ціна квот на викиди може значно зменшитися. Уряд може відреагувати на це шляхом обмеження кількості квот у СТВ, щоб забезпечити достатній ціновий сигнал для галузей, охоплених системою МЗВ, і досягти відповідного скорочення викидів ПГ.

4.2.6. Основна ціль державної політики: збільшення надходжень до бюджету та їх ефективне використання

Метод реалізації: СТВ та вуглецевий податок

Механізм: визначення контрольних показників та рівня оподаткування

Збільшення надходжень до бюджету є ключовим питанням для успіху будь-якого інструменту вуглецевого ціноутворення, і перед Україною постають важливі питання щодо використання отриманих від їх застосування бюджетних надходжень. Використання надходжень до бюджету є ключовим для подолання опору запровадженню інструментів вуглецевого ціноутворення (Carattini et al., 2018). Уряд може використати надходження для компенсації негативного впливу інструментів вуглецевого ціноутворення найбільш вразливим групам, таким як галузі промисловості з високими питомими викидами або домогосподарства, які витрачають значну частину доходу на сплату рахунків

²⁰ № 8449-д від 24 квітня 2019 р.

за комунальні послуги. Замість або на додаток до такої компенсації, уряд може використовувати надходження для досягнення інших цілей державної політики, для яких недостатньо інструментів вуглецевого ціноутворення.

Вуглецевий податок є більш ефективним для швидкого збільшення надходжень, при цьому з більшою визначеністю їх обсягів, ніж СТВ. Усі СТВ, запроваджені на сьогоднішній день, передбачають значну частку безкоштовних квот, тоді як вуглецевий податок застосовується до всього обсягу викидів підприємств та зазвичай має меншу кількість виключень (Metevier et al., 2018). Висока невизначеність ціни на квоти часто призводить до високої невизначеності щодо надходжень від СТВ, а надходження від вуглецевого податку є більш стабільними, оскільки ставка є фіксованою, а база оподаткування є практично незмінною.

Перед розробниками політики постає широкий вибір варіантів використання вуглецевих надходжень, серед яких витрати на зменшення ризику втрати конкурентоспроможності, підвищення ефективності промисловості та компенсація домогосподарствам підвищення витрат, пов'язаних з вуглецевим ціноутворенням, запровадження додаткових заходів екологічної політики або спрямування доходів до загального бюджету.

- **Вирішення проблеми зниження конкурентоспроможності:** цільова видача безкоштовних квот в рамках СТВ (наприклад, РОВ) може знизити ризики скорочення або відтоку виробництва і здобути підтримку галузевих суб'єктів господарювання. Видачу безкоштовних квот слід використовувати вибірково й тимчасово в галузях, що мають значні ризики, щоб запобігти перенасиченню ринку квот та отриманню надприбутків деяких підприємств, а також зберегти стимули до скорочення викидів ПГ (PMR, 2015). Цей ризик є особливо актуальним, коли ключовими гравцями є орієнтовані на експорт галузі з високими питомими викидами, що мають сильне політичне лобі.
- **Підвищення ефективності промисловості:** дохід, отриманий від застосування інструментів вуглецевого ціноутворення, може бути використано для підвищення ефективності промисловості. Промислові підприємства можуть зіткнутися з перешкодами при впровадженні нових технологій (Stern, 2007). Це особливо важливо за умов високої вартості капіталу в Україні. Уряд може надавати підтримку галузям, наприклад, у формі субсидій на переобладнання або енергоефективне устаткування.
- **Пряме відшкодування домогосподарствам:** відшкодування домогосподарствам може послабити або усунути негативний вплив на дохід домогосподарств від застосування інструментів вуглецевого ціноутворення (наприклад, збільшення рахунків за електроенергію та опалення, або загальне підвищення цін на товари). Це найпростіший і прозорий підхід, що забезпечує негайні й відчутні вигоди для домогосподарств (de Coninck et al., 2018). Використання вже наявних систем соціального захисту зменшує адміністративні витрати. Наприклад, платники податків можуть отримувати податкові пільги, а одержувачі соціальних виплат, зокрема безробітні або пенсіонери, можуть отримати підвищені виплати. Відшкодування має враховувати наявні субсидії для домогосподарств і повинно спрямовуватися лише на компенсацію додаткових наслідків від запровадження інструментів вуглецевого ціноутворення. Окрім того, вищий рівень відшкодування може мати зворотній ефект, оскільки домогосподарства можуть отримати більший дохід і витратити його частину на збільшення споживання викопного палива.
- **Додаткові заходи екологічної політики:** надходження від інструментів вуглецевого ціноутворення можуть бути використані для подальшого їх спрямування в інвестиції у низьковуглецевий розвиток, наприклад, через зелені інвестиційні фонди, підтримку наукових

досліджень і розробок або розвиток інфраструктури. Проте, це може спричинити негативну взаємодію з СТВ та/або вуглецевим податком.

- **Загальний державний бюджет:** надходження від інструментів вуглецевого ціноутворення також можуть бути зараховані до загального державного бюджету й розглядатися як будь-які інші надходження. Вони можуть бути використані для фінансування загальних видатків або зменшення державного боргу. Цей підхід найчастіше зустрічається в країнах, де довіра до держави висока, наприклад, у Норвегії або Швеції (Klenert et al., 2018).

Завоювання широкої підтримки суспільства є ключовим для запровадження інструментів вуглецевого ціноутворення, й Україна може використати для цієї мети частину бюджетних надходжень від цих інструментів. Деякі заплановані або вже впроваджені інструменти вуглецевого ціноутворення в минулому зазнали провалу через відсутність підтримки з боку промисловості або широкої політичної підтримки. Канадські провінції Онтаріо й Альберта відмовилися відповідно від СТВ і вуглецевого податку після зміни уряду. Розробка вуглецевого податку в штаті Вашингтон не отримала достатньої підтримки на референдумі в результаті узгодженої пропагандистської кампанії з боку промисловості. Україна може подолати ці бар'єри шляхом спрямування частини надходжень для відшкодування підвищення витрат як промисловим підприємствам, так і домогосподарствам. Диверсифіковане використання надходжень застосовується у багатьох інших країнах для досягнення кількох цілей державної політики (PMR, 2017b).

Рекомендація

Використовувати грошові надходження від СТВ для підтримки інвестицій у підвищення ефективності промисловості, а від вуглецевого податку – для підтримки домогосподарств.

Безкоштовне надання частини квот за РОВ забезпечує збереження обсягів виробництва. Встановлення обмежуючих контрольних показників та продаж частини квот на аукціонах забезпечують отримання надходжень від СТВ. Останні можуть бути спрямовані знову в промисловість для підвищення ефективності, що є особливо актуальним в Україні з огляду на високу вартість капіталу. Компенсація домогосподарствам зменшить або усуне негативні впливи на них інструментів вуглецевого ціноутворення. І такі підходи в межах концепції «податки та дивіденди» можуть стати засобом здобуття загальної підтримки державної кліматичної політики у частині підвищення рівня вуглецевого податку. Податок може бути збільшено відповідно до підвищення амбітності цілей України відповідно до НВВ без втрати підтримки з боку населення загалом, оскільки вразливим домогосподарствам будуть надані додаткові виплати та пільги. Використання наявних систем, таких як система оподаткування й розподілу соціальних виплат, забезпечить низькі адміністративні витрати. Поєднання цих двох заходів може забезпечити широку підтримку інструментів вуглецевого ціноутворення серед промислових підприємств та домогосподарств.

4.3. Підсумковий огляд рекомендацій

У таблиці 5 узагальнено вищезазначені шість рекомендацій щодо цілей державної політики, методів та механізмів їх реалізації.

Таблиця 5. Узагальнені рекомендації щодо впровадження інструментів вуглецевого ціноутворення

Ціль державної політики	Максимальне охоплення галузей економіки	Підвищення амбітності цілей	Підтримка обсягів виробництва	Підвищення (економічної) ефективності	Посилення енергетичної безпеки	Збільшення та ефективне використання надходжень
Метод реалізації	Вуглецевий податок		СТВ			СТВ та вуглецевий податок
Механізм	Визначення бази оподаткування	Ставка вуглецевого податку	Розподіл квот на основі обсягу виробництва (ПОВ)	Вибір контрольних показників	Додаткові заходи підтримки ВДЕ	Вибір контрольних показників / ставки податку
Рекомендація	Зберегти чинну базу вуглецевого оподаткування, але варто переглянути її після запуску СТВ.	Використовувати чинний вуглецевий податок, щоб стимулювати раннє скорочення викидів до запровадження СТВ. Застосовувати СТВ для досягнення суттєвішої декарбонізації економіки.	Використовувати СТВ з розподілом квот на основі обсягу виробництва для підтримки виробництва в секторах, охоплених системою МЗВ	Використовувати розподіл на основі виробництва із застосуванням контрольних показників, які є достатньо жорсткими для заохочення підвищення ефективності промисловості, та періодично їх оновлювати.	Впровадити додаткові заходи підтримки ВДЕ, але регулярно аналізувати їх вплив, щоб запобігти ризику негативної взаємодії з СТВ.	Використовувати грошові надходження від СТВ для підтримки інвестицій в ефективність промисловості, а від вуглецевого податку - для збільшення підтримки домогосподарств.

Джерело: Vivid Economics

Список використаних джерел

- Acworth, W., de Oca, M. M., Piantieri, C., Gagnon-Lebrun, F., Gass, P., Touchette, Y., & Matthes, F. C. (2018). Emissions Trading and Electricity Sector Regulation: A Conceptual Framework for Understanding Interactions between Carbon Prices and Electricity Prices. *International Climate Action Partnership*.
- Arze del Granado, J. A., Coady, D., & Gillingham, R. (2012). The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries. *World Development*, 40(11), 2234–2248. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X12001155>
- Babiker, M., Metcalf, G. E., & Reilly, J. (2003). Tax Distortions and Global Climate Policy. *Journal of Environmental Economics and Management*, 46(2), 269–87.
- Bovenberg, A. L. (1999). Green Tax Reforms and the Double Dividend : an Updated Reader ' s Guide. *International Tax and Public Finance*, 6, 421–443.
- Bovenberg, A. L., & Goulder, L. H. (1996). Taxation in the Presence of Other Taxes : Optimal Environmental Analyses. *The American Economic Review*, (1994).
- Carattini, S., Carvalho, M., & Fankhauser, S. (2018). Overcoming public resistance to carbon taxes. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 9(5).
- Carl, J., & Fedor, D. (2016). Tracking global carbon revenues: A survey of carbon taxes versus cap-and-trade in the real world. *Energy Policy*, 96, 50–77. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.05.023>
- Combet, E., Gherzi, F., Hourcade, J.-C., & Thery, D. (2010). Carbon Tax and Equity, the Importance of Policy Design. *Critical Issues in Environmental Taxation*, 277–95.
- Council of European Energy Regulators. (2018). *Status Review of Renewable Support Schemes in Europe for 2016 and 2017*.
- CPLC. (2016). *How Can Carbon Prices and Policies Be Effectively Aligned? Carbon Pricing Leadership Coalition*.
- CPLC. (2017). *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*.
- de Coninck, H., Revi, A., Babiker, M., Bertoldi, P., Buckeridge, M., Cartwright, A., & Dong, W. (2018). Strengthening and Implementing the Global Response. *IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-Industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, An*.
- de Mooij, R. A. (2000). *Environmental Taxation and the Double Dividend*. UK: Emerald Group Publishing Ltd.
- Dechezleprêtre et al, A. (2018). The joint impact of the European Union emissions trading system on carbon emissions and economic performance. *OECD Economics Department Working Papers*.
- Emberson, L., He, K., Rockström, J., Amann, M., Barron, J., Corell, R., ... Qiang, Z. (2012). Chapter 3 - Energy and Environment. In *Global Energy Assessment - Toward a Sustainable Future* (pp. 191–254). Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA and the International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Austria. Retrieved from www.globalenergyassessment.org
- Energifakta Norge. (2019). CO2-AVGIFTER OG KVOTESYSTEMET. Retrieved April 25, 2019, from <https://energifaktanorge.no/et-baerekraftig-og-sikkert-energisystem/avgifter-og-kvoteplikt/>
- European Council. (2014). *Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*.
- European Union, & Government of Ukraine. (2014). ASSOCIATION AGREEMENT between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. *Official Journal of the European Union*, L 161/3.
- Fankhauser, S., Hepburn, C., & Park, J. (2010). Combining Multiple Climate Policy Instruments: How not to do it. *Climate Change Economics*, 1(3), 209–225.
- Fullerton, D., & Metcalf, G. E. (1998). Environmental Taxes and the Double-Dividend Hypothesis: Did You Really Expect Something for Nothing. *Chicago Kent Law Review*, 73(1), 221–56.
- Gaast, W. van der, Chlochard, G.-J., Alberola, E., Turk, A., Fujiwara, N., & Spyridaki, N.-A. (2016). Effects of Interactions between EU Climate and Energy Policies. *CARISMA Working Documents Series*, 3.
- GIZ. (2018). *Successful climate mitigation through emissions trading*.
- Goulder, L. H. (1995). Environmental Taxation and the Double Dividend: A Reader's Guide. *International Tax and Public Finance*, 183, 157–183.
- Government of Norway. (2019). Politisk Plattform. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fcf0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>
- Government of Ukraine. (2017a). *Energy Strategy of Ukraine for the period up to 2035 "Security, Energy*

- Efficiency, Competitiveness.* Retrieved from http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_Energy_Strategy_2035.pdf
- Government of Ukraine. (2017b). *Ukraine 2050 Low Emission Development Strategy (LEDS)*. Kiev. Retrieved from <https://unfccc.int/node/181275/>
- Grottera, C., William, W., & La Rovere, E. L. (2016). The Transition to a Low Carbon Economy and Its Effects on Jobs and Welfare - A Long-Term Scenario for Brazil. *Presented at the The Fourth Green Growth Knowledge Platform Annual Conference, Jeju, Republic of Korea, September.*
- Haites, E. (2018). Carbon taxes and greenhouse gas emissions trading systems : what have we learned ? *Climate Policy, 18*(8), 955–966. <https://doi.org/10.1080/14693062.2018.1492897>
- Heinrich Boell Foundation. (2017). *Transition of Ukraine to the Renewable Energy by 2050*. Kiev. Retrieved from <https://ua.boell.org/en/2017/11/07/transition-ukraine-renewable-energy-2050>
- Hepburn, C. (2006). Regulation by Prices, Quantities, or Both: A Review of Instrument Choice. *Oxford Review of Economic Policy, 22*(2), 226–247.
- HMRC. (2018). Carbon Emissions Tax. Retrieved April 25, 2019, from <https://www.gov.uk/government/publications/carbon-emissions-tax/carbon-emissions-tax>
- Hoel, M. (2012). Second-Best Climate Policy. Memo 04/2012. *University of Oslo.*
- Hoffmann, V. (2007). EU ETS and investment decisions: The case of the German electricity industry. *Management Journal, 25*(6), 464–474.
- Hood, C. (2013). *Managing interactions between carbon pricing and existing energy policies: Guidance for Policymakers. IAE Insight Series 2013*. Paris. Retrieved from http://www.iea.org/publications/insights/insightpublications/managinginteractionscarbonpricing_final.pdf
- Japan for Sustainability. (2013). Japan Introduces New Tax on Carbon Emissions. Retrieved April 25, 2019, from https://www.japanfs.org/en/news/archives/news_id032490.html
- Klenert, D., Mattauch, L., Combet, E., Edenhofer, O., Hepburn, C., Rafaty, R., & Stern, N. (2018). Making carbon pricing work for citizens. *Nature Climate Change, 8*(August), 669–677. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0201-2>
- Le Monde. (2018). Comprendre la taxe carbone en huit questions. Retrieved April 25, 2019, from https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/12/07/comprendre-la-taxe-carbone-en-huit-questions_5394292_4355770.html
- Lefevre, J., Wills, W., & Hourcade, J.-C. (2018). Combining Low-Carbon Economic Development and Oil Exploration in Brazil? An Energy–Economy Assessment. *Climate Policy, 18*(10), 1286–95.
- Li, J., & Wang, X. (2012). Energy and Climate Policy in China’s Twelfth Five-Year Plan: A Paradigm Shift. *Energy Policy, 41*(February), 519–28.
- META. (2017). The 5 most successful environmental taxes in Europe. Retrieved April 30, 2019, from <https://meta.eeb.org/2017/11/23/the-5-most-successful-environmental-taxes-in-europe/>
- Metevier, C., Bultheel, C., & Postic, S. (2018). Global Carbon Account 2018. *Institute for Climate Economics.*
- Ministry of the Environment Norway. (2018). CO2-avgiften. Retrieved April 25, 2019, from <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/skatter-og-avgifter/veibruksavgift-pa-drivstoff/co2-avgiften/id2603484/>
- Narassimhan, E., Gallagher, K. S., Koester, S., & Alejo, J. R. (2018). Carbon pricing in practice: a review of existing emissions trading systems. *Climate Policy, 18*(8), 967–991. <https://doi.org/10.1080/14693062.2018.1467827>
- OECD. (2018). Taxing Energy Use 2018. Retrieved April 30, 2019, from <https://www.compareyourcountry.org/taxing-energy?cr=oced&lg=en&page=1&visited=1>
- Perera, F. (2017). Pollution from Fossil-Fuel Combustion Is the Leading Environmental Threat to Global Pediatric Health and Equity: Solutions Exist. *International Journal of Environmental Research and Public Health, 15*(1), 16.
- PMR. (2015). *Carbon Leakage Theory, Evidence and Policy Design*. Washington D.C.
- PMR. (2016a). *Emissions Trading in Practice: A Handbook on Design and Implementation*.
- PMR. (2016b). *Emissions Trading in Practice: A Handbook on Design and Implementation*. Washington D.C. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23874>
- PMR. (2017a). Carbon Tax Guide: A handbook for Policy Makers. Appendix: carbon tax case studies.
- PMR. (2017b). *Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers*.
- PMR Ukraine. (n.d.). *Pilot Activities for Monitoring and Reporting of GHG Emissions and ETS Benchmarks Development*.
- PMR Ukraine. (2019). *Pilot Activities for Monitoring and Reporting of GHG Emissions and ETS Benchmarks Development*.

- Postic, S. (2018). Use of Carbon Revenues: From Environmental Issues to Economic Benefits. A Central Element in Stakeholder's Engagement. *Presented at the Effective Carbon Pricing Communication, Frankfurt Am Main, May 21 2018.*
- Skatteverket. (2019). Energi- och koldioxidskatt för bränsle. Retrieved April 25, 2019, from <https://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/skatter/punktskatter/energiskatter/energiskatter/erpabranslen.4.15532c7b1442f256bae5e56.html>
- Somanathan, E., Sterner, T., & Sugiyama, T. (2014). National and Sub-national Policies and Institutions. *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.* <https://doi.org/10.1002/zamm.19860660603>
- Stern, N. (2007). *The Economics of Climate Change: the Stern Review.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsao, C.-C., Campbell, J. E., & Chen, Y. (2011). When Renewable Portfolio Standards Meet Cap-and-Trade Regulations in the Electricity Sector: Market Interactions, Profits Implications, and Policy Redundancy. *Energy Policy, 39*(7), 3966–74.
- Unian. (2019). Renewable energy in Ukraine on the verge of change. Retrieved April 25, 2019, from <https://www.unian.info/economics/10448238-renewable-energy-in-ukraine-on-the-verge-of-change.html>
- US EPA. (2016). Air Pollution Emissions Trends Data. Retrieved from <https://www.epa.gov/air-emissions-inventories/air-pollutant-emissions-trends-data>
- Winkler, H. (2017). Reducing Energy Poverty through Carbon Tax Revenues in South Africa. *Journal of Energy in Southern Africa, 28*(3), 12.
- World Bank. (2017a). PovcalNet Database.
- World Bank. (2017b). *State and Trends of Carbon Pricing 2017.* Washington D.C., U.S.
- World Bank. (2018). *State and Trends of Carbon Pricing 2018.* <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0268-3>
- World Resources Institute. (2017). Mexico's 3 Big Steps Towards Comprehensive Carbon Pricing. Retrieved April 25, 2019, from <https://www.wri.org/blog/2017/04/mexicos-3-big-steps-towards-comprehensive-carbon-pricing>
- Zipperer, V., Sato, M., & Neuho, K. (2017). Benchmarks for emissions trading – general principles for emissions scope. *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment Working Paper, 287.* Retrieved from http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2017/12/Benchmarks_for_emissions_trading_general_principles_for_emissions_scope.pdf

Додаток: Аналіз міжнародного досвіду

У цьому звіті представлено аналіз певних аспектів практичного досвіду дев'яти країн, які запровадили у себе вуглецевий податок. При виборі країн та регіонів автори виходили з наявності в них певних особливостей, які могли б бути актуальними для України. Наприклад, до аналізу було включено Альберту, оскільки ця провінція представляє один з небагатьох прикладів надання прямих виплат домогосподарствам, тоді як Францію було обрано як приклад країни, що входить до СТВ ЄС. Швецію також було включено через те, що вона є учасником СТВ ЄС, але ще й тому, що вона однією з перших запровадила вуглецевий податок і, крім того, має значну частку АЕС у структурі виробництва електроенергії, так само як і Україна. Великобританія також є країною ЄС, але її було включено до цього переліку через особливості запропонованих змін стосовно запровадження вуглецевого податку в разі сценарію Брекзиту без договору з ЄС.

В дослідженні було проаналізовано наступні аспекти кліматичної політики кожної країни:

- **Ставка податку.**
- **База оподаткування та критерії охоплення податком.** База оподаткування вуглецевим податком включає палива, галузі, а також конкретних суб'єктів, які зобов'язані сплачувати вуглецевий податок» (PMR, 2017). Загалом, існує два способи оподаткування викидів ПГ: 1) оподаткування викопного палива на будь-якому етапі ланцюжка створення вартості, і 2) пряме оподаткування викидів. У другому випадку, існує потреба в моніторингу та звітності щодо викидів ПГ, пов'язаних з усіма видами діяльності, які охоплено податком. На сьогодні оподаткування викопного палива – найпоширеніший спосіб оподаткування викидів ПГ. Хоча такий підхід охоплює не всі викиди ПГ, він зазвичай простіший в адмініструванні, оскільки викопне паливо часто вже обкладається податком, тобто можна просто підвищити існуючий податок. Критерії охоплення податком застосовуються тільки у випадках, коли сплачувати податок зобов'язані лише підприємства певної потужності чи типу в межах галузі (наприклад, електростанції понад певну потужність).
- **Використання надходжень.** Існує багато шляхів використання надходжень від вуглецевого податку. Він може використовуватися для зниження ставок інших податків, а отже мати нейтральний ефект для бюджету, або для інвестицій у проекти з розвитку ВДЕ або низьковуглецеві проекти чи технології, або для компенсацій тим, на кого податок впливає найбільше, або ж він може спрямовуватися на різні соціальні проекти. Відсутність цільового призначення надходжень від вуглецевого податку може бути пов'язана із загальним зниженням рівня податкового навантаження або з витрачанням коштів на соціальні проекти безпосередньо через державний бюджет.
- **Адміністрування.** Проаналізовано, які інституції відповідальні за збір податку і хто зобов'язаний сплачувати податок.
- **Чітко визначені цілі податку.** Важливою метою вуглецевого податку завжди є скорочення викидів ПГ. Однак, також можуть існувати інші цілі, які, в деяких випадках, можуть опосередковано зумовлювати скорочення викидів ПГ. Наприклад, податок може бути орієнтовано лише на певні галузі, щоб зменшити залежність від вуглецеємної промисловості. Ще одна мета може полягати в зменшенні інших негативних наслідків для суспільства, окрім тих, що пов'язані з викидами ПГ: вуглецевий податок може застосовуватися лише до транспортної галузі в разі, якщо країна прагне мінімізувати інші негативні наслідки транспортної галузі для суспільства на додачу до скорочення викидів ПГ. У цьому пункті наводяться цілі, заявлені урядом відповідної країни стосовно вуглецевого податку, в разі, коли такі цілі вдалося виявити.

- **Мінімізація негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходу.** Уникнення негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходу може мати важливе значення для завоювання підтримки запровадження податку. У цьому розділі представлено заходи державної політики, спрямовані на мінімізацію негативного впливу вуглецевого податку на домогосподарства з низьким рівнем доходу.
- Окрім огляду вуглецевого податку в конкретних країнах та регіонах, представлено стислий огляд планів щодо запровадження вуглецевого податку у Великобританії в разі реалізації сценарію Брекзиту без договору з ЄС.

1. Альберта

Вуглецевий податок у Альберті все ще діє, проте останні зміни в уряді можуть привести до його скасування.

1.1. Ставка податку

Ставка податку на 2019 р. – 30 кан. дол. / т CO₂.

1.2. Використання надходжень від податку

У рамках *Плану кліматичного лідерства Альберти* надходження від податку використовуються для фінансування ініціатив, спрямованих на скорочення викидів ПГ, підтримку вразливих груп та переходу до низьковуглецевої економіки, зокрема:

- виплати мешканцям Альберти для компенсації зростання витрат;
- проекти у сфері відновлюваної енергетики та підтримка переходу на ВДЕ в електроенергетиці;
- програми підвищення енергоефективності для промисловості та споживачів;
- ініціативи з кліматичного лідерства для корінного населення;
- транспортні та інфраструктурні проекти.

Однією з програм у рамках *Плану кліматичного лідерства* є *Фонд підтримки трансформації вугільних регіонів* – ініціатива, спрямована на підтримку громад, які зазнали негативного впливу внаслідок скорочення видобутку вугілля. Крім того, суб'єктам господарювання надаються податкові пільги, а саме: зниження ставки податку для малого бізнесу і *Податкові пільги на капітальні інвестиції, напрямок з запровадження чистих технологій*.

1.3. База оподаткування та критерії охоплення податком

Вуглецевий податок поширюється на дизпаливо, бензин, природний газ та пропан на автозаправних станціях. Окрім того, вуглецевий податок також включено у рахунки за опалення, які сплачують домогосподарства.

1.4. Адміністрування

Адміністрування податку здійснює Міністерство казначейства та фінансів.

1.5. Цілі податку

Стимулювати мешканців Альберти до скорочення викидів ПГ від їхніх автомобілів та осель.

1.6. Мінімізація негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходу

Певні типи пального, такі як бензин спеціального призначення (позначений спеціальним барвником, використовується для конкретних неоподатковуваних цілей) і марковане дизпаливо, яке використовується у сільськогосподарській діяльності, не оподатковуються.

Як було зазначено вище, частина надходжень від вуглецевого податку повертається мешканцям Альберти у вигляді виплат для компенсації зростання витрат. Одинокі мешканці з доходом до 47 500 кан. дол. / рік та сім'ї з доходом до 95 000 кан. дол. / рік мають право на повну компенсацію додаткових витрат, пов'язаних з вуглецевим податком. Виплати розраховуються на основі чистого доходу сім'ї та кількості людей у домогосподарстві. Оскільки вони не прив'язані до енергоспоживання, з'являються стимули щодо скорочення викидів з боку домогосподарств. Суми компенсацій:

— Перший дорослий:	300 кан. дол. / рік (2019)
— Чоловік / дружина:	150 кан. дол. / рік (2019)
— Кожна дитина (макс. 4):	45 кан. дол. / рік (2019)

Виплати для домогосподарств надсилаються поштою або зараховуються безпосередньо на рахунок домогосподарства. Агентство доходів Канади здійснює усього 4 щоквартальні платежі - в січні, квітні, липні та жовтні.

2. Британська Колумбія

2.1. *Ставка податку*

1 квітня 2019 р. ставка вуглецевого податку в Британській Колумбії зросла з 35 кан. дол. до 40 кан. дол. за т CO₂e. Ставка податку щороку збільшуватиметься на 5 кан. дол. за т доки не досягне 50 кан. дол. за т в 2021 р.²¹.

2.2. *Використання надходжень від податку*

Щороку Міністерство фінансів зобов'язане подавати трирічний план використання надходжень від вуглецевого податку на користь домогосподарств і підприємств з метою забезпечення повного цільового розподілу надходжень від вуглецевого податку. У разі, якщо міністр не забезпечує повного використання надходжень, його/її може бути оштрафовано на суму в розмірі до 15 % від заробітної плати (PMR, 2017). На даний час податкові пільги для фізичних осіб включають податковий кредит на заходи зі скорочення викидів ПГ для верств населення з низьким рівнем доходу, який полягає в зменшенні ставок перших двох платежів податку на доходи фізичних осіб на 5%. Власники приватних будинків у північних регіонах та у сільській місцевості, літні люди, які здійснюють ремонт своїх осель, дитячі спортивні та мистецькі школи, програми доступу до венчурного капіталу для малого бізнесу, та навчальні програми також можуть отримати цю податкову пільгу для фізичних осіб. Податкові пільги для підприємств включають зменшення загальної ставки податку на прибуток підприємств, збільшення граничного рівня мінімального оподаткованого доходу для малого бізнесу, а також пільги при сплаті податків на власність, що сплачують великі промислові компанії. Принцип повного розподілу надходжень мав ключове значення для забезпечення широкої підтримки вуглецевого податку населенням та бізнесом. Цьому також сприяв надзвичайно прозорий підхід до використання надходжень – Міністерство фінансів зобов'язано щорічно подавати законодавчому органу плани використання надходжень від податку.

²¹ <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/environment/climate-change/planning-and-action/carbon-tax>

2.3. База оподаткування та критерії охоплення податком

Податок поширюється на придбання та продаж палива (бензину, дизпалива, природного газу, мазуту, пропану та вугілля) і охоплює приблизно 70% викидів ПГ у провінції. Вуглецевий податок також поширюється на горючі матеріали, такі як торф і шини, коли вони використовуються для виробництва електричної або теплової енергії.

2.4. Адміністрування

Адміністрування податку здійснює уряд провінції.

2.5. Цілі податку

Заявлені цілі податку – дати сигнал усій економіці щодо необхідності скорочення викидів ПГ і, водночас, стимулювати екологічно сталу економічну діяльність та сприяти інвестиціям у низьковуглецеві інновації.

2.6. Мінімізація негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходу

Пільги зі сплати податку поширюються на між-провінційне комерційне судноплавство (тобто між двома провінціями в Канаді), між-провінційну комерційну авіацію, експорт товарів, бензин спеціального призначення та дизпаливо, що використовується виключно у сільському господарстві.

Цільове використання надходжень – один із найважливіших аспектів податку, як було описано вище. Надходження, отримані від вуглецевого податку, повинні використовуватися для компенсації негативного впливу цього податку, а також для гарантування доступності енергоресурсів, захисту промислової конкурентоспроможності та стимулювання нових «зелених» ініціатив. З метою гарантування доступності енергоресурсів уряд збільшив виплати на заходи із запобігання зміні клімату до 135 кан. дол. на одного дорослого і до 40 кан. дол. на одну дитину на 2018 р.

3. Чилі

3.1. Ставка податку

Податкова ставка 5 дол. США / CO₂e (Metevier et al., 2018).

3.2. Використання надходжень від податку

Надходження від податку спрямовуються до національного бюджету. Було запропоновано, однак, щоб більша частина надходжень витрачалася на вдосконалення системи освіти – водночас, на даний момент неможливо підтвердити, чи ця пропозиція втілена (PMR, 2017).

3.3. База оподаткування та критерії охоплення податком

Податок охоплює ТЕС понад певну потужність (50 МВт та більше). Оподатковуються викиди CO₂ від виробництва електроенергії. На момент, коли податок було запроваджено в 2014 р., він поширювався, головним чином, на чотири ТЕС. Теплові електростанції, які працюють на біомасі, не оподатковуються (Reuters, 2014).

3.4. Адміністрування

Податок застосовується на середньому етапі ланцюжка створення вартості і поширюється на виробництво електроенергії з вичопного палива. Податок сплачується на рахунки Генерального казначейства Міністерства фінансів (PMR, 2017).

3.5. Цілі податку

У звіті PMR (2017b) наведено перелік цілей податку: «Визнати втрати суспільства від екологічної шкоди, що її завдає зміна клімату, виправити хибні стимули щодо забруднення довкілля, застосовувати принципи екологічної політики (наприклад, принцип «забруднювач платить», ефективність, відповідальність), визнати негативний вплив зміни клімату на здоров'я та скоротити викиди ПГ».

3.6. Мінімізація негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходу

Інформація щодо конкретних заходів, спрямованих на уникнення негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходів, відсутня.

4. Франція

4.1. Ставка податку

Чинна податкова ставка – 39 євро/CO₂e. На момент запровадження податку в 2014 р. ставка дорівнювала 7 євро / CO₂e (8 дол. США / CO₂e) (Metevier et al., 2018). Поступове щорічне підвищення ставки податку відбувалося згідно з графіком, встановленим законом у 2015 р., з метою досягнення скорочення викидів ПГ на 40% до 2030 р. (PMR, 2017). При дотриманні цього графіку, очікується, що податок досягне рівня 100 євро/CO₂e у 2030 р.

У відповідь на протести «жовтих жилетів», прем'єр-міністр Франції оголосив, що підвищення, заплановане на 2019 р., не відбудеться (Le Monde, 2018). Ще не вирішено, що це означатиме для запланованих підвищень вуглецевого податку з 2020 р.

4.2. Використання надходжень від податку

У 2017 р. доходи від податку склали близько 3 млрд євро.

Частина надходжень використовується як компенсація зниження інших податків з метою захисту конкурентоспроможності та зайнятості. Починаючи з 2017 р., близько 60% надходжень спрямовується на інвестиції у відновлювану енергетику.

4.3. База оподаткування та критерії охоплення податком

У Франції податок поширюється на всі види викопного палива, які використовуються на підприємствах, які не охоплено СТВ ЄС (PMR, 2017). Пільги зі сплати податку можуть надаватися у випадку ризику витоку вуглецю або вразливості галузі, і охоплюють операторів громадського транспорту, водіїв таксі, фермерів, водіїв вантажівок, повітряний транспорт, риболовецький та судноплавний транспорт (PMR, 2017).

4.4. Адміністрування

Міністерство фінансів та державних рахунків відповідальне за збір податку. Податок було запроваджено як компонент податку на внутрішнє споживання. Обов'язок із сплати податку покладається на постачальників палива (PMR, 2017 Annex).

4.5. Цілі податку

Заявлені цілі податку – скорочення загальних викидів ПГ до 2030 р. на 40% відносно рівнів 1990 р., скорочення споживання викопного палива до 2030 р. на 30% відносно рівнів 2012 р. і скорочення кінцевого споживання енергії до 2050 р. (PMR, 2017).

4.6. Мінімізація негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходу

Пільги зі сплати вуглецевого податку для вразливих груп описані в підрозділі «База оподаткування», можна вважати заходами, спрямованими на уникнення негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходів.

У грудні 2018 р. в країні спалахнули протести, відомі як «рух жовтих жилетів». Вони були спровоковані запропонованим підвищенням податку на пальне. Підвищення податку відбувалося згідно з графіком, встановленим законом у 2015 р.. Щорічне підвищення вуглецевих податків згідно з цим законом, починаючи з 2015 р. й до грудня 2018 р., залишалося відносно непоміченим, оскільки відбувалося в період зниження цін на бензин. І лише коли підвищення податку співпало зі зростанням цін на бензин, в країні спалахнули протести (Le Monde, 2018).

5. Японія

5.1. Ставка податку

Податкова ставка - 3 дол. США/CO₂e (Metevier et al., 2018).

5.2. Використання надходжень від податку

Дохід від податку спрямовується на інвестиції у відновлювану енергетику, низьковуглецеві технології та підвищення енергоефективності (PMR, 2017).

5.3. База оподаткування та критерії охоплення податком

Вуглецевий податок поширюється на викопне паливо. Охоплюється близько 70% викидів ПГ Японії. Пільги можуть отримувати споживачі викопного палива, яке використовується в сільському господарстві, у виробництві асфальту для внутрішнього використання, в лісовому та рибному господарствах та внутрішній авіації (PMR, 2017).

5.4. Адміністрування

Міністерство фінансів відповідальне за збір податку. Податок застосовується на початковому етапі ланцюжка створення вартості (розвідка та видобуток палива) і є доповненням до загального податку на нафтопродукти та вугілля (PMR, 2017).

5.5. Цілі податку

Цілі податку – скоротити викиди ПГ, а також забезпечити фінансування низьковуглецевих інвестицій та інновацій (PMR, 2017).

5.6. Мінімізація негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходу

Інформація щодо конкретної політики, спрямованої на уникнення негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходів, відсутня. Однак податкове навантаження на домогосподарства, пов'язане з вуглецевим податком, є обмеженим: 16 дол. США на рік на одне домогосподарство (Japan for Sustainability, 2013).

6. Мексика

Хоча дію вуглецевого податку в Мексиці на сьогоднішній день призупинено, це головним чином зумовлено нещодавною зміною уряду, який висловив бажання переглянути економічні інструменти, запропоновані попередньою владою. Нинішній уряд має намір продовжувати політику в сфері зміни

клімату, впроваджену своїми попередниками, і тому можна очікувати, що вуглецевий податок зрештою буде поновлено, хоча й з певною затримкою та можливими змінами.

6.1. Ставка податку

Податкова ставка - 2 дол. США /CO₂e (Metevier et al., 2018).

6.2. Використання надходжень від податку

Цільове використання надходжень від податку відсутнє. Всі надходження спрямовуються до національного бюджету (PMR, 2017).

6.3. База оподаткування та критерії охоплення податком

Вуглецевий податок поширюється на всі види викопного палива, окрім природного газу, і розраховується на основі вмісту в ньому вуглецю. Замість сплати податку, підприємство, яке підлягає оподаткуванню, може купити відповідний обсяг сертифікованих скорочень викидів ПГ у рамках проектів за механізмом чистого розвитку (МЧР) у Мексиці. Природний газ не оподатковується, щоб полегшити перехід від інших викопних палив для домогосподарств (PMR, 2017).

6.4. Адміністрування

За адміністрування податку відповідає Податкова служба (PMR, 2017).

6.5. Цілі податку

Уряд запровадив податок з метою скорочення викидів CO₂, і його було представлено в НВВ відповідно до Паризької угоди (World Resources Institute, 2017).

6.6. Мінімізація негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходу

Інформація щодо конкретних заходів, спрямованих на уникнення негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходу, відсутня. Однак широка критика податку призвела до того, що уряд дозволив використовувати сертифіковані скорочення викидів від проектів МЧР замість сплати податку (PMR, 2017). Уряд також запровадив пілотну систему торгівлі квотами на викиди, яка поки не передбачає фактичної торгівлі, проте надає можливість підприємствам, які братимуть участь у СТВ, отримати практичний досвід. Окрім напрацювання практичного досвіду підприємств, пілотний режим допомагає регуляторним органам розробити повноцінну СТВ (World Resources Institute, 2017).

7. Норвегія

7.1. Ставка податку

Загальна ставка податку – 500 норвезьких крон/т CO₂e (57 дол. США / т CO₂e), однак передбачені пільги (Ministry of the Environment Norway, 2018).

7.2. Використання надходжень від податку

Дохід спрямовується до національного бюджету. Таким чином, цільове використання надходжень від податку не передбачено.

7.3. База оподаткування та критерії охоплення податком

Вуглецевий податок поширюється на викопне паливо (на етапі постачання) і є доповненням до податку на викиди нафтодобувної промисловості (на етапі видобутку). Нафтопродукти, які використовуються в

рибному господарстві у прибережних водах, оподатковуються за зниженою ставкою. Викиди ПГ з інших джерел, ніж спалювання палива, та викиди від видобутку нафти не оподатковуються. Одним із прикладів викидів, які не оподатковуються, є спалювання відходів (Ministry of the Environment Norway, 2018). Загалом 80% викидів ПГ у Норвегії охоплено або ж СТВ ЄС, або податком, або обома інструментами (Energifakta Norge, 2019).

7.4. Адміністрування

Податок сплачують постачальники палива, а витрати постачальників фактично перекладаються на кінцевих споживачів. Податкова адміністрація Норвегії відповідальна за збір податку.

7.5. Цілі податку

Головна мета – скоротити викиди CO₂. У політичній платформі уряду (станом на 2019 р.) зазначено, що вуглецевий податок є найважливішим інструментом кліматичної політики в Норвегії. Уряд має на меті розробити нову кліматичну політику, яка б ґрунтувалася на економічно ефективних і ринкових рішеннях (Government of Norway, 2019).

7.6. Мінімізація негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходу

Окрім пільг зі сплати податку, відсутні конкретні заходи, спрямовані на уникнення його негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходу.

8. Швеція

8.1. Ставка податку

Податкова ставка - 139 дол. США / CO₂e (Metevier et al., 2018).

8.2. Використання надходжень від податку

Надходження використовуються для тих же цілей, що й решта податкових надходжень у Швеції, отже цільове використання надходжень від податку відсутнє (PMR, 2017).

8.3. База оподаткування та критерії охоплення податком

Вуглецевий податок поширюється майже на все паливо, яке використовується у двигунах внутрішнього згорання (включаючи транспорт) і для опалення. Галузі, охоплені СТВ ЄС, звільняються від сплати податку повністю або частково. Наявні додаткові пільги для сільськогосподарських виробників, а також деяких галузей, не охоплених СТВ ЄС (Skatteverket, 2019).

8.4. Адміністрування

Платниками податку є понад 500 підприємств. Зазвичай це постачальники палива, які перекладають витрати на кінцевих споживачів. Податкове агентство Швеції відповідальне за збір податку (PMR, 2017).

8.5. Цілі політики

Уряд запровадив податок з метою скорочення викидів CO₂, зменшення споживання викопного палива та стимулювання низьковуглецевих інновацій (PMR, 2017).

8.6. Мінімізація негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходу

Окрім пільг зі сплати податку, відсутні додаткові заходи, спрямовані на уникнення негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходів. Зі звітів шведського уряду можна припустити, що

проблема негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходів вирішується системою соціального захисту населення» (PMR, 2017).

9. Великобританія

Загальна інформація

Великобританію було обрано для аналізу міжнародного досвіду у зв'язку з запропонованим підходом у випадку реалізації сценарію Брекзиту²² без договору з ЄС. У цьому підрозділі спершу наведено огляд запропонованих заходів, умови, за яких їх буде вжито, і як вони діятимуть. Після цього наведено огляд кожного із відповідних аспектів запропонованого вуглецевого податку, як і для розглянутих вище країн.

У разі виходу Великобританії із ЄС без договору (сценарій недосягнення згоди), Великобританія припинить участь у СТВ ЄС, починаючи з дня виходу. На цей випадок на етапі підготовки бюджету на 2018 р. було запропоновано запровадити податок на викиди двоокису вуглецю (та інші викиди ПГ у еквіваленті CO₂), джерелами яких є стаціонарні установки Великобританії, що зараз входять до СТВ ЄС. Вуглецевий податок збиратиметься Податковою та митною службою її Величності на щорічній основі (HMRC, 2018).

Усім нинішнім операторам стаціонарних установок, охопленим СТВ ЄС, надаватимуться річні квоти на викиди для цілей оподаткування. Цей підхід ґрунтуватиметься на оцінці кількості безкоштовних квот ЄС, які було б надано установкам у рамках третього етапу СТВ ЄС. Установки продовжуватимуть щорічно звітувати про свою діяльність у рамках існуючої системи МЗВ, і, як і зараз, ця інформація використовуватиметься при визначенні обсягу їх викидів ПГ протягом звітного періоду.

Усі викиди понад річну квоту в 2019 р. оподатковуватимуться за ставкою 16 фунтів стерлінгів за тону викидів ПГ у еквіваленті CO₂.

Мета нового податку – забезпечити дотримання Великобританією своїх зобов'язань зі скорочення викидів ПГ. Вихід країни із ЄС не вплине на ці зобов'язання. Вуглецевий податок забезпечить збереження стабільної ціни на викиди ПГ для тих підприємств, які зараз охоплено СТВ ЄС. Інша мета полягає в компенсації втрачених надходжень від аукціонів з продажу квот ЄС внаслідок виходу Великобританії із СТВ ЄС.

Якщо Великобританія домовиться з ЄС про перехідний період, країна залишатиметься членом СТВ ЄС упродовж цього періоду, а уряд Великобританії продовжить роботу над варіантами довгострокового вуглецевого ціноутворення. Ці варіанти включають: збереження участі в СТВ ЄС, створення СТВ Великобританії (пов'язаної з СТВ ЄС або відокремленої) або запровадження вуглецевого податку.

9.1. *Ставка податку*

Податкова ставка - 16 фунтів стерлінгів / CO₂e (21 дол. США / CO₂e станом на квітень 2019 р.).

²² Сценарій Брекзиту без договору залишається можливим, проте малоімовірним. Уряд на даний момент готує систему МЗВ для підготовки до запуску окремої СТВ у Великобританії.

9.2. Використання надходжень від податку

Дохід використовуватиметься для тих же цілей, що й решта податкових надходжень у Великобританії, отже цільове використання надходжень від податку буде відсутнє.

9.3. База оподаткування та критерії охоплення податком

Податок охоплюватиме всіх нинішніх операторів стаціонарних установок, включених до СТВ ЄС.

9.4. Адміністрування

Податкова та митна служба її Величності відповідатиме за збір податку.

9.5. Цілі податку

Новий податок забезпечить дотримання Великобританією своїх зобов'язань зі скорочення викидів ПГ, на які не вплине вихід із ЄС. Він також має на меті замінити втрачені надходження від аукціонів з продажу квот унаслідок виходу Великобританії із СТВ ЄС.

9.6. Мінімізація негативного впливу на верстви населення з низьким рівнем доходу

Податок поширюватиметься лише на підприємства, які наразі включено до СТВ ЄС. Отже, новий негативний вплив на верстви населення з низьким рівнем доходів не очікується і конкретні заходи щодо уникнення впливу не пропонуються.