



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

EB.AIR/WG.5/2005/5  
18 July 2005

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ПО КОНВЕНЦИИ  
О ТРАНСГРАНИЧНОМ ЗАГРЯЗНЕНИИ ВОЗДУХА  
НА БОЛЬШИЕ РАССТОЯНИЯ

Рабочая группа по стратегиям и обзору  
(Тридцать седьмая сессия, Женева, 26-30 сентября 2005 года)  
Пункт 4 предварительной повестки дня

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ДЛЯ  
СОКРАЩЕНИЯ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ВОЗДУХА**

Резюме доклада рабочего совещания Сети экспертов по выгодам  
и экономическим инструментам (СЭВЭИ), подготовленное  
докладчиком в сотрудничестве с секретариатом

Документы, подготовленные под руководством или по просьбе Исполнительного органа по Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и предназначенные для ОБЩЕГО распространения, следует рассматривать в качестве предварительных до их УТВЕРЖДЕНИЯ Исполнительным органом.

## **Введение**

1. Европейское сообщество выступило в роли принимающей стороны третьего рабочего совещания Сети экспертов по выгодам и экономическим инструментам (СЭВЭИ). Это рабочее совещание, посвященное политическим инструментам, используемым для сокращения загрязнения воздуха, проходило в Брюсселе 11 и 12 ноября 2004 года. С представленными документами и докладами можно ознакомиться на сайтах в Интернете по адресу <http://www.unece.org/env/nebei> и [http://europa.eu.int/comm/environment/air/nebei\\_workshop/index.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/air/nebei_workshop/index.htm).
2. Основная цель рабочего совещания заключалась в: а) сведении воедино результатов самых последних исследований, связанных с практическим применением экономических и других инструментов, используемых для сокращения загрязнения воздуха в Европейском союзе (ЕС) и странах ЕЭК ООН; б) выработке политических ориентиров для окончательной доработки тематической стратегии Европейской комиссии в области борьбы с загрязнением воздуха; и с) обеспечении исходного материала для проведения обзора Гётеборгского протокола 1999 года, который начнется, согласно решению Сторон, после вступления Протокола в силу.
3. В рабочем совещании приняли участие эксперты из Австрии, Бельгии, Германии, Дании, Европейского сообщества (ЕС), Ирландии, Испании, Италии, Нидерландов, Норвегии, Португалии, Румынии, Словакии, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Финляндии, Франции, Чешской Республики, Швейцарии и Швеции. В совещании также приняли участие представители Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейского агентства по окружающей среде (ЕАОС), неправительственных организаций и промышленности. Был также представлен секретариат ЕЭК ООН.
4. Рабочим совещанием совместно руководили докладчик СЭВЭИ г-н С. Навруд (Норвегия) и г-н М. Вайнио (ЕС).
5. В своей вступительной речи Генеральный директор Генерального директората по окружающей среде г-жа Кэтрин Дэй подчеркнула важность практического применения политических инструментов и преобразования теоретических подходов в политические, экономические, социальные и экологические реалии. На рабочем совещании было решено: а) представить данные, свидетельствующие об изменении подхода в области уменьшения выбросов диоксида серы и оксидов азота в Европе, где налоги или сборы могли бы быть приемлемыми политическими альтернативами; б) и вынести рекомендации в отношении того, является ли торговля выбросами на региональном

уровне или в рамках Европейского союза (ЕС) более эффективной альтернативой для районов суши и морских районов.

6. Президент Европейской ассоциации экономистов в области экологии и природных ресурсов (ЕАЭЭПР; [www.eaere.org](http://www.eaere.org)) проф. Фрэнк Конвери (Университетский колледж Дублина) представил перечень критериев оценки успешного и неудачного использования политических инструментов.

## **I. РЕЗЮМЕ ОСНОВНЫХ ОБСУЖДАЕМЫХ ВОПРОСОВ**

### **A. Регулирующие инструменты**

7. Г-н Петер Гаммелтофт (Европейская комиссия) представил информацию об уроках, которые были извлечены из опыта применения в различных секторах мер регулирования с целью сокращения загрязнения воздуха в рамках ЕС. Он сделал вывод, что для принятия новых мер следует изучить как регулирующие, так и рыночные инструменты. Участники семинара согласились с тем, что для уменьшения снижения эффективности обоих видов инструментов при их использовании в реальных условиях необходимо более полное взаимосочетание традиционных регулирующих подходов и рыночных инструментов. Было отмечено, что регулирующие нормы ЕС касаются главным образом крупных предприятий, однако ряд участников высказали мнение, что ЕС следует пойти дальше в направлении регулирования сектора малых и средних предприятий (МСП).

8. Ричард Моргенстерн (организация "Ресурсы для будущего") представил информацию об основных результатах сравнительного анализа различных регулирующих и рыночных подходов к решению одной и той же экологической проблемы в рамках проведения шести пар тематических исследований в Соединенных Штатах и Европе (*Выбор экологической политики: сравнительный анализ инструментов и результатов их использования в Соединенных Штатах и Европе*). Исследования показали, что работоспособными являются как рыночные инструменты, так и прямое регулирование и что эффективнее использовать сочетание обоих видов инструментов, чем только один из них.

### **B. Добровольные инструменты**

9. Эксперты из Нидерландов и Европейской комиссии рассказали о потенциальной роли добровольных инструментов в достижении целей сокращения загрязнения воздуха.

10. Весьма позитивным выглядит опыт Нидерландов, связанный с заключением "договорных соглашений" ("пактов") с промышленностью. Этими соглашениями охвачено свыше 80% от общего объема промышленного загрязнения (понижительная тенденция указывает на эффективность данного инструмента). Что касается критериев успешности экологических соглашений, то накопленный в Нидерландах опыт в значительной мере подтверждает оценку на уровне ЕС. На рабочем совещании была отмечена необходимость определения ясных и поддающихся измерению целей и четких правил мониторинга и отчетности. Ключевыми критериями для соглашений на всех уровнях, как представляется, являются репрезентативность и возможность применения регулирования. Для соглашений на уровне ЕС равное значение имеют правовые ограничения, вытекающие из Договора о ЕС, а также институциональные аспекты. В области добровольных программ применение системы экомаркировки ЕС позволило добиться заметного сокращения загрязнения воздуха в зависимости от степени проникновения на рынок маркированной продукции.

11. Рабочее совещание пришло к выводу о том, что в целом добровольные инструменты могли бы играть определенную роль в борьбе с загрязнением воздуха. Вместе с тем их вряд ли можно считать ключевым элементом.

### **С. Рыночные инструменты**

12. Было отмечено, что появившиеся в последнее время рыночные инструменты, используемые государствами - членами ЕС, стали более разнообразными и все чаще применяются в различных сочетаниях (политические пакеты). На них оказывают воздействие различные своды норм Сообщества по таким вопросам, как налоги, государственная помощь, торговля выбросами, а также внутренний рынок. Дополнительные меры включают: мониторинг и оценку разработанной ЕС системы торговли выбросами парниковых газов (СТВ), которая начнет действовать в 2005 году; новое предложение, призванное не допустить двойного бремени, которое предприятия несут в результате налогообложения и действия СТВ; предложение об учете экологических аспектов при налогообложении транспортных средств; обзор руководящих принципов государственной помощи и реформа вредных для экологии субсидий (на основе результатов работы ОЭСР).

13. Была представлена информация о предварительных результатах использования рыночных инструментов в 25 странах ЕС и других европейских странах на основе выпущенного в начале 2005 года доклада ЕАОС по этому вопросу, а также о совместной базе данных ОЭСР и ЕАОС о рыночных инструментах и добровольных подходах в 42 странах. Рабочее совещание отметило, что в Европе устойчиво развивается практика

экологического налогообложения, исчисления базы такого налогообложения и определения методов взимания экологических налогов, хотя попытки установления налоговых ставок с учетом оценки последствий для окружающей среды встречаются весьма редко. Заметными исключениями являются налог на мусорные свалки и агрегированный налог в Соединенном Королевстве и швейцарская система налогообложения большегрузных автотранспортных средств (см. доклад Уэли Балмера). Участники рабочего совещания признали, что в настоящее время определение объектов налогообложения производится с более глубоким учетом экологических проблем. Практически нет каких-либо данных, свидетельствующих о том, что экологическое налогообложение наносит ущерб конкуренции, при этом большое значение имеет схема налогообложения, например: возврат доходов, налоговые изъятия и скидки в обмен на достижение эффективных показателей деятельности. Следует сократить экологически вредные субсидии, поскольку они сводят на нет выгоды, связанные с повышением эффективности, и сдерживают инновации.

14. На примере тематических исследований, проведенных в Чешской Республике, были продемонстрированы проблемы, имеющие особое значение для новых государств - членов ЕС. Рабочее совещание отметило, что в этих странах при выборе инструментов следует принимать во внимание институциональные условия, например: порядок регулирования рынка жилья, зависимость от автомобильного транспорта, увеличение парка грузовых автотранспортных средств и социальные проблемы. Важно рассмотреть вопрос о воздействии рыночных инструментов на процесс распределения.

#### **D. Рыночные инструменты - налоги, сборы и субсидии**

15. Было представлено шесть тематических исследований о применении экологических налогов, сборов и субсидий. Взимаемый в Швеции сбор за выбросы NO<sub>x</sub> с сжигательных установок для производства энергии (тепла/электричества) позволил добиться в период с 1990 по 2003 год снижения конкретных выбросов NO<sub>x</sub> на 60% в результате использования высокой ставки сборов в размере 4 400 евро за тонну и возвращения в промышленность 99% полученных поступлений от сборов, т.е. почти всей суммы за вычетом всего 1% административных издержек. В настоящее время в Швеции рассматривается вопрос об увеличении размера сборов и ужесточении ответственности других источников за дальнейшее сокращение выбросов.

16. Экологические налоги являются одной из немногих альтернатив, имеющихся в распоряжении испанских региональных властей для увеличения финансовых поступлений, поскольку региональные налоги не могут взиматься с объектов, уже облагаемых налогами центральными и местными властями. Вместе с тем центральное

правительство пыталось заблокировать региональные инициативы. Рабочее совещание отметило, что взимаемый в Галисии налог на выбросы  $\text{SO}_2$  и  $\text{NO}_x$  составляет нулевую величину при годовых выбросах до 1 000 тонн и увеличивается до 42 евро за тонну при выбросах свыше 80 000 тонн в год. Этот налог выплачивают лишь 6 из 317 компаний, что ставит под сомнение эффективность такого рыночного инструмента.

17. Рабочее совещание приняло к сведению существующие рыночные подходы к сокращению выбросов  $\text{SO}_2$  и  $\text{NO}_x$  с морских судов, включая тематические исследования, посвященные взиманию в Норвегии налога на содержание серы в минеральном топливе и дифференцированного налога на тоннаж, которыми облагаются местные суда; дифференцированным сборам в других странах (фарватерные сборы в Швеции и сборы в порту Мариехамна в Финляндии); и сертификату "Грин эворд", который начали выдавать в порту Роттердама и при наличии которого порядка 50 портов во всем мире предоставляют 5-процентную скидку со сборов. Вместе с тем эксперты признают, что эти дифференцированные сборы не учитывают пройденное судном расстояние и что увеличение "экологичности судов" объясняется не денежными стимулами, а скорее стремлением улучшить корпоративный имидж и требованиями потребителей.

18. Была представлена информация об опыте введения в центральной части Лондона в феврале 2003 года платы за въезд в размере 5 фунтов стерлингов (7 евро). Эта схема была призвана сократить задержки движения транспорта на 10-20% и транспортный поток в зоне, где взимается плата, на 15%. Рабочее совещание отметило, что эта схема в полной мере достигла поставленные перед ней цели. Она привела к снижению на 12% выбросов  $\text{NO}_x$  и твердых частиц ( $\text{ТЧ}_{10}$ ), однако ее прямые последствия для качества окружающего воздуха вряд ли удастся измерить в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

19. На рабочем совещании было отмечено, что швейцарская схема налогообложения большегрузных автотранспортных средств основана на тщательном анализе внешних факторов. Она оказала позитивное воздействие с точки зрения уменьшения дальности перевозок и выбросов  $\text{NO}_x$ ,  $\text{ТЧ}_{10}$  и  $\text{CO}_2$ .

20. На рабочем совещании был представлен обзор субсидий на развитие более экологичного транспорта. Участники рабочего совещания сделали вывод, что субсидии можно сохранить, когда они поддерживают технологические изменения, и что следует сократить вредные для окружающей среды субсидии. В качестве успешного примера был приведен опыт Франции, связанный с внедрением автобусов, работающих на природном газе, которые составляют 8% от общего парка автобусов и 30% рынка новых автобусов.

### **Е. Рыночные инструменты - торговля выбросами**

21. Была представлена информация об опыте применения СТВ SO<sub>2</sub> и NO<sub>x</sub> в Соединенных Штатах и СТВ NO<sub>x</sub> в Нидерландах. Рабочее совещание отметило, что опыт Соединенных Штатов в осуществление программ ограничения выбросов SO<sub>2</sub> и NO<sub>x</sub> с помощью квот можно рекомендовать для решения региональных проблем и в тех случаях, когда выбросы поддаются измерению, когда необходимо снизить расходы на борьбу с загрязнением (т.е., когда существует возможность получения поступлений от торговли), когда имеется достаточное количество источников выброса и когда существуют механизмы, способные управлять рынком. Правительство играет важную роль в а) определении экологических задач; б) обеспечении целостности квоты и с) сведении к минимуму административных издержек. Весьма важной особенностью режимов уменьшения выбросов с помощью квот является возложение ответственности на источник за достижение экологических целей; в этой связи ответственность за соблюдение переходит от регулирующего органа к источникам.

22. Нидерланды планируют объединить торговлю выбросами NO<sub>x</sub> и CO<sub>2</sub>, которая охватывает соответственно 250 и 350 промышленных объектов мощностью свыше 20 МВт. Рабочее совещание отметило, что основные уроки, извлеченные из голландского опыта, показывают, что важное значение играет вовлечение в процесс национальной промышленности за счет всеобъемлющего диалога и осуществления широкомасштабных показательных проектов. Кроме того, важнейшее значение для успеха имеют ясность структуры и требований мониторинга и строгое соблюдение процедуры направления сообщений.

### **Ф. Комбинированные политические варианты**

23. Была представлена информация о датском опыте комбинированного применения квот и налогов на выбросы SO<sub>2</sub> и NO<sub>x</sub>. Первые экологические соглашения о квотах для крупных сжигательных установок были заключены в 1989 году. В 1996 году налог на выбросы SO<sub>2</sub> подстегнул инвестиции в оборудование по борьбе с загрязнением, поскольку загрязнители могли платить сокращенный налог в 1,33 евро вместо 2,67 евро за 1 кг SO<sub>2</sub>. Рабочее совещание приняло к сведению результаты исследования ОЭСР более 4 000 объектов (с 50 работниками или более) во всех обрабатывающих секторах семи стран ОЭСР (Венгрия, Германия, Канада, Норвегия, Соединенные Штаты, Франция и Япония) на предмет эффективности применения комбинированных политических вариантов в области сокращения выбросов. В этом исследовании был сделан вывод, что в настоящее время одновариантные политические меры применяются весьма редко. Таким образом, комбинированные политические варианты являются скорее правилом, а не

исключением, причем нередко политические инструменты внедряются один за другим без достаточного продумывания потенциальных взаимосвязей. Экологическая эффективность комбинированных политических вариантов зависит от строгости политики и частоты проверок. Важную роль играют критерии эффективности деятельности, при этом хорошие результаты приносят техническое содействие, связанное с использованием гибких инструментов. Субсидии не оказывают воздействия на экологическую эффективность.

24. Была представлена информация об уроках, извлеченных из опыта применения в Швеции налога на выбросы  $\text{NO}_x$ . Рабочее совещание отметило, что весьма высокий налог в сочетании с компенсацией источникам выбросов привел к быстрому сокращению выбросов  $\text{NO}_x$ . В результате введения механизма компенсации налог стал высоким, что сделало целесообразным значительное сокращение выбросов (40%).

25. Участники рабочего совещания признали, что торговля выбросами вводит в действие определение стоимости выбросов и таким образом обеспечивает стимул к принятию эффективных и не сопряженных с большими расходами децентрализованных решений. Налоги на выбросы могут приводить к аналогичному результату, но только при условии компенсации загрязнителям, как в случае налога на  $\text{NO}_x$  в Швеции. Использование комбинированных политических вариантов представляется как дальнейшее развитие политических инструментов. Было высказано согласие с тем, что существуют четыре основные причины перехода к выдаче разрешений, которыми можно торговать: а) появившиеся в последнее время экологические проблемы стали более изолированными; б) более изолированный характер проблемы повышает значение надежной информации и создает возможность увеличения информационной асимметрии; в) наличие технологии, позволяющей использовать новые методы, т.е. мониторинга и обработки данных, что ранее было невозможно; г) более легкое и эффективное осуществление, поскольку квоты в режимах торговли облегчают заключение первоначального соглашения; и е) укрепление доверия к рынкам в целом.

## II. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

26. Участники рабочего совещания приняли следующие основные выводы:

а) для сокращения выбросов  $\text{NO}_x$  и  $\text{SO}_2$  в прошлом успешно использовались как традиционные инструменты прямого регулирования, так и рыночные инструменты, и их применение планируется в будущем. На практике рыночные инструменты часто опирались на законодательную базу и использовались вместе с прямым регулированием;



b) поскольку рыночные инструменты все еще находятся в пилотной стадии и не применяются на регулярной основе, следует поощрять эксперименты с инструментами и комбинированными политическими вариантами. Вместе с тем следует активнее проводить оценки фактических результатов применения инструментов, используемых в настоящее время;

c) для сокращения выбросов был разработан ряд превосходных программ, например швейцарская схема налогообложения большегрузного автотранспорта, шведская система сборов за выбросы  $\text{NO}_x$ , датское налогообложение выбросов  $\text{SO}_2$ , нидерландская система торговли выбросами  $\text{NO}_x$  и система торговли выбросами  $\text{SO}_2$  и  $\text{NO}_x$  в Соединенных Штатах. Задача заключается в расширении либо секторального, либо географического охвата этих программ, в частности в Европе;

d) СЭВЭИ и Европейской ассоциации экономистов в области экологии и природных ресурсов (ЕАЭЭПР) следует организовать специальную тематическую сессию, посвященную рыночным инструментам, в рамках конференции ЕАЭЭПР, которая должна состояться в Бремене 23-26 июня 2005 года, и принять меры по мониторингу осуществления в 2005 году СТВ парниковых газов и нидерландской системы торговли выбросами  $\text{NO}_x$ .

-----