

З. І. Боярська,
кандидат історичних наук, доцент
Н. М. Терещенко,
старший викладач

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГІЧНОГО ОПОДАТКУВАННЯ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ПРАВОВИХ ІНІЦІАТИВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті проаналізовані правові ініціативи Європейського Союзу щодо співпраці держав у галузі екологічного оподаткування цивільної авіації, а також досліджено зміст та проблеми реалізації правових ініціатив Європейського Союзу щодо використання екологічних податків в цивільній авіації як інструменту впливу на зміну клімату.

Ключові слова: Кіотський протокол, продаж квот, міжнародно-правові механізми, екологічні податки, авіація.

Постановка проблеми та її актуальність. У лютому 2009 року набула чинності Директива Європейського Союзу № 2008/101/ЄС, яка передбачає створення системи квот на викиди вуглецю повітряними суднами, що сідають чи злітають в межах ЄС. Реалізація положень даного документу та його законність з огляду на чинні норми міжнародного права зіткнулись з певними правовими проблемами. Неодноразово Європейська Комісія накладала мараторій на положення Директиви у зв'язку з несприятливими умовами, що і сьогодні існують на ринку авіаційних перевезень.

Метою даної статті є дослідження змісту та проблем реалізації правових ініціатив Європейського Союзу щодо використання екологічних податків в цивільній авіації як інструменту впливу на зміну клімату, а також визначення можливих шляхів їх подолання в цілях реалізації положень відповідних актів європейського законодавства.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми. Необхідно відмітити, що проблеми екологічного оподаткування досліджуються вітчизняними науковцями О. В. Безпаловою, М. Т. Бець, Г. М. Бурлуцькою, О. О. Веклич, Л. І. Зятковською, Л. А. Ільків, Т. В. Лисіковою, О. П. Маслюківською, О. Тимків. Проте у вітчизняній фаховій юридичній літературі бракує праць, у яких проблеми екологічного оподаткування розглядаються в контексті європейських правових ініціатив із запровадження екологічних податків в цивільній авіації.

Виклад основного матеріалу. В правовому механізмі захисту озонового шару планети слід розрізняти три основні рівні регулювання, які узгоджуються між собою і доповнюють один одний – міжнародно-правовий (універсальний), регіональний, внутрішньодержавний (національний). На міжнародному рівні необхідно, в першу

чергу, звертатись до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, яка набула чинності 21 березня 1994 р. і стала визнанням спільного занепокоєння людства про глобальний характер змін клімату, що вимагає максимально широкого міжнародного співробітництва й участі всіх країн у діяльності з ефективного міжнародного реагування на зміну клімату та пом'якшення наслідків такого процесу [1].

В розвиток цієї Рамкової конвенції ООН було прийнято Кіотський протокол (1997р.), що врегулював встановлення для кожної країни – учасниці квоти на викиди парникових газів [2]. Згідно із ст. 3 п. 1. Кіотського протоколу розвинені країни, до яких відповідно до економічних показників 1990 року належить Україна, повинні були з 2008 по 2012 р.р. знизити принаймні на 52% порівняно з 1990 р. загальні викиди шести газів, які спричиняють парниковий ефект [2].

Практична реалізація Кіотського протоколу передбачає певні періоди. Так, перший період розпочався 1 січня 2008 р. і продовжився до 31 грудня 2012 р. Що стосується продовження виконання протоколу, то позиції Сторін узгоджувались на конференціях ООН в Копенгагені (грудень 2009 р.) та Досі (грудень 2012 р.). Слід відмітити, що в сучасних умовах переговорний процес затягнувся через небажання держав брати на себе зобов'язання щодо зниження викидів парникових газів. В той же час Україна в числі інших погодилася щодо продовження виконання Кіотського протоколу (другий період), тоді як Росія та Китай офіційно відмовились від приєднання до другого періоду Кіотського протоколу. Також на протипагу позиції Європейського Союзу, який проводить політику глобальної кліматичної кооперації, США

не захотіли взяти участь у визначенні спільних цілей кліматичної політики [3].

Сьогодні особливої актуальності набрало питання про запровадження глобального податку на емісію шкідливих газів. Такий підхід, за оцінками екологів, надасть можливість стабілізувати викиди CO₂ до 2040 р. та забезпечити їх повне припинення до 2100 р. При цьому прогнозовані розміри зазначеного податку становитимуть від 700 млрд. до 18 трлн. дол. на період до середини XXI ст. Таких коштів було б достатньо для вирішення найбільш гострих екологічних проблем у сучасному світі [2].

Варто підкреслити, що лідером у просуванні даного міжнародного проекту виступає Європейський Союз. Країни ЄС для врегулювання викидів парникових газів роблять ставку на внутрішню торгівлю сертифікатами викидів, які, «де-факто», репрезентують право на забруднення навколишнього середовища парниковими газами. Відповідно до законодавства ЄС з питань зменшення викидів CO₂ в атмосферу країни ЄС з 2013 року здійснюють поступовий перехід на продаж всіх лімітів на викиди CO₂ для промисловості через аукціони. З 2013 року передбачається продавати 20% лімітів на аукціонах, збільшуючи цей показник до 100% до 2020 р. [4].

Слід звернути увагу, що незалежно від Кіотського протоколу існує також європейське законодавство в галузі захисту якості повітря та озонового шару. Відповідно до Постанови № 2037/2000 щодо захисту навколишнього середовища і, зокрема, озонового шару, країни-члени ЄС повинні інформувати про вжиті заходи стосовно повторного використання («Recycling»), оновлення та знищення шкідливих речовин, типу фторхлорвуглеводневих та інших газів з подібним негативним впливом на озон [5].

Що стосується цивільної авіації, то Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО) включила підприємства цивільної авіації до переліку забруднювачів атмосферного повітря [6], незважаючи на те, що на частку авіаперевезень доводиться поки не більше 3 % загального обсягу викидів «парникових» газів. Проте за темпами розширення цих викидів авіаіндустрія випереджає багато інших секторів економіки [7]. За оцінками Європейської комісії, за період з 1990 р. обсяги викидів в багатьох галузях промисловості значно знизилися, тоді як в авіації вони, навпаки, зросли вдвічі, а до 2020 р. можуть вже потроїтися [7].

Тому 1 січня 2012 р. авіація в ЄС була включена до системи торгівлі квотами на викиди CO₂ в атмосферу. Законодавство про податок на вуглецеві

викиди почало діяти у державах Євросоюзу, а також Ісландії, Норвегії та Ліхтенштейні також з 1 січня 2012 р. З метою запровадження механізмів реалізації Директиви № 2008/101/ЄС була проведена поетапна робота. Так, до березня 2012 р. спочатку була зібрана інформація щодо викидів CO₂ в атмосферу повітряними суднами цивільної авіації за підсумками 2011 року, після чого були зроблені розрахунки, що 85 % цього обсягу викидів CO₂ на 2012 р. мали надаватися авіакомпаніям безкоштовно, а 15 % за гроші – так званий екологічний податок. З 2013 р. обсяг безкоштовно наданих викидів скоротився до 82 %, а 3 %, що залишаться, будуть спрямовані у резерв для нових авіакомпаній [8]. Ці відсотки будуть вираховуватися від викидів базового року, яким визначений 2006 р. У довготерміновій перспективі компанії мусять скорочувати обсяги емісії. В даній Директиві передбачено систему штрафів для авіакомпаній, які відмовляються виконати її приписи [8].

В той же час розвинені країни, країни, що розвиваються та держави з перехідною економікою об'єднали свої зусилля проти Директиви 2008/101/ЄС, яка, за їх думкою, є односторонньою та неправомірною [9]. Так, на міжнародній конференції з питань знижки емісії парникових газів в результаті діяльності цивільної авіації, що відбулася 21-22 лютого 2012 р. в Москві, зібралися представники 29 країн, в тому числі США, Китаю, Бразилії та Японії. Учасники конференції підписали спільну Декларацію про протидію введенню Євросоюзом системи торгівлі квотами на викиди парникових газів для авіакомпаній. Декларація вміщує перелік можливих заходів у відповідь, включаючи: подання позову для розгляду спору відповідно до статті 84 Чикагської конвенції в ІКАО; введення заборони на участь авіакомпаній в системі торгівлі квотами на викиди парникових газів; перевірку відповідності Директиви ЄС нормам СОТ; перегляд Угоди про відкрите небо; введення для авіакомпаній ЄС додаткових зборів у відповідь тощо [10].

Безумовно, використання третіми країнами заходів у відповідь може ускладнити ситуацію для європейських компаній, що є авіаперевізниками у ці країни. Окрім цього, у зверненні вказується, що рішення стосовно авіаційних викидів може бути прийнято тільки в рамках ІКАО, на чому також наполягають Росія та ряд інших країн [11].

Проти подібного збору виступила влада більш ніж 20 країн, включаючи Росію, США, Китай. У Китаї, зокрема, заборонили місцевим перевізникам оплачувати цей податок, а також підвищувати через нього ціни на авіаквитки. У Росії та США в

законодавчому порядку також встановлено аналогічну заборону для своїх авіакомпаній [12].

Слід зазначити, що сторони конфлікту зробили спробу й судового способу розв'язання спору у Європейському суді юстиції, який відкинув претензії авіакомпаній США і Канади, підтримані також Китаєм, Індією і цілим рядом інших країн, які вважають, що новий європейський закон суперечить міжнародним нормам. Це рішення Суд аргументував, зокрема, і тим, що переговори в рамках ІКАО про скорочення викидів в атмосферу «парникових» газів авіалайнерами ведуться вже 14 років, але так і не принесли помітних результатів [13]. Як зазначено в постанові Європейського суду юстиції, Директива відповідає всім існуючим в ЄС схемам з торгівлі квотами на викиди. Застосування подібних схем не суперечить ані нормам міжнародного права, ані Угоді про відкрите небо [13].

Отже, враховуючи неоднозначне ставлення іноземних авіакомпаній до податку на вуглецеві викиди, Євросоюз прийняв рішення про тимчасове заморожування включення їх в систему торгівлі квотами на викиди парникових газів в атмосферу (EU ETS) до листопада 2014 р. з розрахунком, що до того часу ІКАО погодить загальносвітову модель контролю за авіаційними викидами [14].

Аналізуючи зміст Директиви 2008/101/ЄС, слід відзначити два основних напрями її застосування: контроль над обсягом викидів та їх поступове скорочення; оплата частини викидів відповідно до Кіотського протоколу. При цьому по кожній компанії, що здійснює польоти над територією ЄС протягом певного часу, будуть нараховані так звані «історичні викиди», які є точкою відліку для наступного надання лімітів авіакомпаніям. Відповідно до плану, встановленого у Директиві, максимальний обсяг викидів, що надається компаніям у 2012 р., не повинен перебільшувати 97 %, а з 2012 р. – 95 % від обсягу історичних викидів. З метою контролю за виконанням цих положень, введена спеціальна процедура контролю над обсягом викидів у кожній державі – члені ЄС [15].

Слід звернути увагу, що у п. 2.2. Директиви 2008/101/ЄС передбачено, що порушення правил, прийнятих державами-членами ЄС на національному рівні, будуть каратися системою штрафів та/або нарахуванням пені за несплату даного збору у встановлені терміни. Порушення Директиви ЄС в цілому може привести до виключення зі списку авіакомпаній, що складений Європейською Комісією [15].

Механізмом адаптації документу є підписання двосторонніх договорів, в яких можуть бути переглянуті обсяги викидів для авіакомпаній третіх країн.

Слід звернути увагу, що суб'єктами екологічного податку виступають лише повітряні судна цивільної авіації. В додатку до Директиви вміщується список виключень із сфери її дії, зокрема, здійснення тренувальних і військових польотів, офіційних перельотів глав держав і т.п. [15].

Основним критерієм попадання у сферу дії Директиви є лише випадки, коли повітряне судно здійснює зліт чи посадку в аеропорту однієї з держав-членів ЄС і не поширюється на випадки, коли повітряне судно здійснює безперервний переліт над територією ЄС [15].

Документ вміщує також рамкове положення про розподіл підконтрольних авіакомпаній між державами-адміністраторами. В основі розподілу, що здійснюється Єврокомісією, лежать два основні критерії: реєстрація авіакомпанії на території тієї або іншої держави-члена ЄС; здійснення найбільшої кількості викидів саме над територією даної держави.

Українські авіакомпанії сплячують екологічний податок при придбанні авіаційного палива. Але за вимогою ЄС необхідно провести ще роботу з метою встановлення еквівалентності існуючого в Україні екологічного податку з введеним в ЄС квотуванням. Для українських перевізників включення їх до кола платників європейського екологічного податку є фактично грубим порушенням рівних умов конкуренції. Отже, за існуючими розрахунками, ситуація в Україні може обернутися для авіакомпаній подвійними платежами за викиди – в європейський і український бюджети [16].

Також слід взяти до уваги, що платниками екологічного податку визначені усі без винятку особи, що використовують паливо та здійснюють викиди із рухомих джерел забруднення атмосфери. Отже, за наявності такої власної системи Україна повинна уникнути подвійного оподаткування. Вбачається, що це можливо здійснити завдяки скасуванню українського екологічного податку при заправках авіарейсів в країни ЄС. Аргументами цьому може виступати той факт, що заправка повітряного судна, що здійснює авіапереліт за межі митної території України, відноситься до експортної операції, а обсяги палива, що вивезені з митної території України в режимах експорту або реекспорту, не є об'єктом оподаткування.

Що стосується міжнародних важелів вирішення цього складного і суперечливого питання, то слід зазначити, що в змісті Директиви ЄС передбачається, що її положення можуть бути переглянуті, якщо в ІКАО буде знайдено глобальне рішення, яке допоможе знизити обсяг емісій від повітряного транспорту. Експерти з цього питання вважають, що тільки через конструктивний діалог на рівні ІКАО можна врегулювати спір в галузі цивільної авіації.

Що стосується позиції інших міжнародних авіаційних організацій, то Міжнародна асоціація повітряного транспорту, наприклад, підтримує сам принцип торгівлі викидами, але в жодному разі не включення авіації у європейську ETS, вважаючи це хибним підходом, що суперечить положенням Чиказької конвенції та Кіотського протоколу. Єдиним виходом з цієї ситуації може стати заснування глобальної світової схеми під координацією Міжнародної організації цивільної авіації [17].

Варто також звернути увагу, що офіційних досліджень вивчення наслідків включення авіації у європейську ETS Єврокомісією не проводилося. При цьому основні принципи авіаційної ETS, в тому числі залучення третіх країн, не узгоджуються з основними принципами ІКАО та інших міжнародних конвенцій, оскільки кошти, отримані від авіаперевізників, будуть витратитися на фінансування не авіації, а конкурентних видів транспорту, що повністю суперечить основній меті проекту – створення більш економічної та екологічної авіації.

Крім того, оцінюючи дану проблему з економічно-правової точки зору слід пам'ятати, що із застосуванням Директиви 2008/101/ЄС іноземні повітряні судна, які літають та сідають в межах ЄС опиняться в ситуації подвійного оподаткування, яке суперечить низці чинних угод з міжнародного приватного права та негативно впливатиме на економічну складову повітряного транспорту, зокрема, перевізників з регіону Азії, Африки та СНД.

Негативне сприйняття даної екологічної ініціативи ЄС з боку світової спільноти, зокрема, Російської Федерації, пов'язане з тим, що у листопаді 2013 року набув чинності Додаток 19 до Чиказької конвенції. Реалізація положень Додатку 19, який вимагає підвищення рівня авіаційної безпеки, вимагає значних додаткових капіталовкладень від авіаперевізників. Разом з екологічним податком в межах Директиви 2008/101/ЄС для російських авіаперевізників, які досі літають за Варшавською конвенцією 1929 р., це може

стати додатковим гальмом на шляху модернізації повітряного транспорту.

Висновки. Узагальнюючи вищезазначене, слід ще раз визначити, яким чином можна подолати проблеми на шляху реалізації Директиви 2008/101/ЄС. По-перше, шляхом укладання двосторонніх угод з державами, авіакомпанії яких значну частку своїх польотів здійснюють саме в межах ЄС. По-друге, держави, авіакомпанії яких підпадають під дію Директиви, можуть вирішити проблему подвійного екологічного оподаткування власних авіакомпаній шляхом внесення змін у внутрішнє законодавство. Як вже зазначалось, можливим вирішенням є звільнення від податку на пальне рейсів, які здійснюються в європейські країни. По-третє, враховуючи те, що зазначене питання вже декілька років провокує непорозуміння між країнами світу, міжнародні організації в галузі цивільної авіації мають відреагувати та виступити з ініціативою прийняття подібного міжнародного документу (на зразок Кіотського протоколу), який би діяв не лише в межах ЄС, а по всьому світу, і доповнював би Кіотський механізм квот.

Література

1. Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіц. веб-сайт. Законодавство України – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/main.cdc
2. Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіц. веб-сайт. Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>
3. Міжнародна конференція з питань введення екологічного податку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euronews.com/2012/12/Russia-joins-china-against-eu-aviation-co2-tax/>
4. Emissions Trading Scheme Position Paper, 10.09.2008 / Association of European Airlines [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.aea.be.
5. Державна допомога на захист навколишнього середовища в ЄС // Євроінформ. – 2010. – № 3(4). – С. 23.
6. Охрана окружающей среды. Приложение 16 к Конвенции о Международной гражданской авиации ИКАО. Т. 2: Эмисия авиационных двигателей. – 2-е изд., 1993. – 82 с.; Концепция глобальной системы организации воздушного движения: Doc 9854 ICAO / Документы ИКАО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://aviadocs.net>

7. Романова А. Т. Регулятивная экспансия ЕС и ее пределы / А. Т. Романова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/number/imperiyanorm-15876>

8. Директива 2003/87/ЕС Европейського парламенту та ради від 13.10.2003, яка створює схему торгівлі квотами на викиди парникових газів і вносить зміни до Директиви ради 96/61/ЕС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://neia.gov.ua>.

9. Рамизо Д. Евросоюз включил авиаперевозки в национальную систему торговли квотами на выброс парниковых газов (ETS) / Денис Рамизо [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://rabomizo.com/rus/whats-new/publications/>

10. Арспанов М. Пустое место: есть ли у региональных аэропортов шанс на выживание / Максим Арспанов [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://galenovich.livejournal.com/27284>

11. У Москві завершилася міжнародна конференція, присвячена проблемі введення Євросоюзом екологічного податку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euronews.com>

/2012/03/12/ruussia-yoins-china-against-eu-aviation-co2-tax/

12. Росія підготувала законопроект проти екологічного податку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec/www.finance.ua/ua/r/1/0>

13. Еврокомиссия решила отложить решение вопроса о введении общеевропейского «зеленого» налога на выбросы углекислого газа [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://www.taxationinfonews.ru/2010/06/>.

14. ЕС отменит иностранным авиакомпаниям «налог на CO2» [Электронный ресурс]. – Режим доступу: http://www.155skidok.ru/ES_otmenit_inostrannim.php.

15. European Union-Emissions Trading Scheme (EU-ETS) [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tuv.com.ua>

16. Авианасажури заплатят за налог [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zagran.kiev.ua/article.php?new=463&idart=46317>.

17. State of the Industry, 14.11.2008 / Association of European Airlines [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aea.be>.

З. И. Боярская, Н. Н. Терещенко

Актуальные проблемы экологического налогообложения гражданской авиации в контексте правовых инициатив Европейского Союза.

В статье проанализованы правовые инициативы Европейского Союза, касающиеся сотрудничества государств в сфере экологического налогообложения гражданской авиации.

Ключевые слова. Киотский протокол, продажа квот, международно-правовые механизмы, экологические налоги, авиация.

Z. Boyarska, N. Tereshchenko

Actual problems of environmental taxation of civil aviation in the context of legal initiatives of the European Union.

In this article legal initiatives of European Union regarding cooperation of countries in shore of ecological taxation of civil aviation are analysed.

Key words: the Kyoto protocol, sales quotas, international and legal mechanisms, ecological taxation, aviation.