

# ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## ЦЕЛЬ И ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА К РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ ООН ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА

В 1988 году по решению ЮНЕП и ВМО создана Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК), на которую была возложена задача по оценке состояния существующих знаний, имеющих отношение к климатической системе и изменению климата, экологическим, экономическим и социальным последствиям изменения климата и возможным стратегиям реагирования.

Исследования, проведенные МГЭИК (включая последний доклад 2001 года), показали, что «появились новые и более веские свидетельства того, что большая часть потепления, наблюдаемого в течение последних 50 лет, вызвана деятельностью человека», а наблюдающиеся на сегодняшний день темпы увеличения концентрации  $\text{CO}_2$  «беспрецедентны по меньшей мере в последние 20 000 лет». С 1980 по 2000 год концентрация  $\text{CO}_2$  в атмосфере увеличилась с 338 до 368 ppm.

С целью снижения антропогенного воздействия на климатическую систему в 1992 году была принята *Рамочная Конвенция ООН об изменении климата (РКИК)*, которая декларировала необходимость стабилизации антропогенных выбросов парниковых газов (ПГ) в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Однако продолжающийся рост выбросов ПГ в атмосферу в период после принятия РКИК сделал необходимым принятие дополнительных мер, прежде всего со стороны развитых стран по ограничению эмиссии ПГ.

В декабре 1997 года на Третьей Конференции Сторон РКИК в Киото был принят *Киотский*

*протокол* к РКИК, главной особенностью которого являются юридически обязывающие количественные обязательства развитых стран и стран с переходной экономикой, включая Россию, по ограничению и снижению поступления ПГ в атмосферу в период 2008–2012 годов (так называемый первый бюджетный период) по сравнению с уровнем 1990 года.

В краткосрочной перспективе поставлена задача – отладить экономические механизмы международной кооперации и содействовать реализации национальных мер по энергоэффективному развитию и сокращению выбросов парниковых газов.

Ключевыми элементами Киотского протокола являются:

- количественные уровни обязательств по сокращению выбросов ПГ для всех промышленно развитых стран, перечисленных в Приложении I к РКИК. Для Российской Федерации на период действия обязательств (2008–2012 годы) установлен уровень сокращения выбросов ПГ на уровне выбросов 1990 года;
- для облегчения промышленно развитым странам выполнения своих обязательств по сокращению выбросов ПГ Киотский протокол предусматривает возможность использования «механизмов гибкости»:
- совместное осуществление (СО) – развитые страны и страны с переходной экономикой могут совместно осуществлять проекты по снижению выбросов парниковых газов в атмосферу на территории одной из стран и затем «делить» полученный в 2008–2012 годах эффект, «передавая» друг другу полученные «единицы снижения выбросов» (статья 6);
- механизм чистого развития (МЧР) – проекты, снижающие выбросы в развивающихся странах (статья 12);

- международная торговля квотами на выбросы ПГ (статья 17);
- доступ стран, ратифицировавших Киотский протокол, к «механизмам гибкости» определяется следующими условиями:
  - создание национальной системы для оценки антропогенных выбросов и абсорбции поглотителями всех ПГ;
  - образование национального регистра для учета произведенных антропогенных выбросов ПГ, а также передачи единиц выбросов;
  - регулярное представление Национального сообщения, содержащего полную информацию, касающуюся выполнения обязательств, включая ежегодный кадастр выбросов и сокращений ПГ.

Большая часть мероприятий, направленных на снижение выбросов парниковых газов в отраслях экономики (за исключением сельского хозяйства) и увеличение их поглощения лесами, должна выполняться в рамках существующих федеральных и региональных целевых программ и не потребует выделения дополнительных финансовых ресурсов. Отдельных затрат потребует обеспечение выполнения обязательств по разработке предупредительных мер в целях адаптации экономики к изменению климата, созданию системы мониторинга выбросов и поглощения парниковых газов, регистра учета и контроля перемещения единиц выбросов и сокращений парниковых газов, а также специальные мероприятия, обеспечивающие участие в механизмах гибкости Киотского протокола.

### ЭКОНОМИКА И ЭНЕРГЕТИКА РОССИИ. ПРОГНОЗ ВЫБРОСОВ ПАРНИКОВЫХ ГАЗОВ

Существенным фактором, влияющим на прогноз выбросов парниковых газов, является показатель энергоёмкости ВВП. По данным Международного Энергетического Агентства, по состоянию на 2003 год по такому показателю, как энергоёмкость ВВП, Россия являлась одним из мировых «лидеров», уступая лишь энергоёмкости Азербайджана, Демократической Республики Конго, Эфиопии, Северной Кореи, Мозамбика, Нигерии, Танзании, Украины и Узбекистана. *Деформированная структура экономики наряду с крайне низкой эффективностью использования топливно-энергетических ресурсов является существенным тормозом для развития экономики страны.*

В то же время начиная с 1999 года в экономике России наметились тенденции, связанные с позитивными структурными преобразованиями и повышением энергетической эффективности. По данным ИНЭИ РАН, за период с 1998 по 2003 год энергоём-

кость ВВП России сократилась на 22%, что привело к существенному снижению карбоёмкости ВВП – в настоящее время карбоёмкость ВВП России составляет 82% от уровня 1990 года.

Сохранение набранных темпов повышения энергетической эффективности экономики и ее кратный рост к 2020 году, предусматривающий трансформацию структуры ВВП в направлении повышения доли услуг, а промышленного производства – в направлении роста доли обрабатывающих и неэнергоёмких отраслей, является необходимым условием обеспечения устойчивого экономического роста и центральной задачей утвержденной Правительством России в 2003 году Энергетической стратегии России.

В перспективе до 2020 года Энергетическая стратегия России предполагает сохранение позитивной динамики структурных реформ, начавшихся в 1999 году. Ежегодные темпы роста в машиностроении и пищевой промышленности (105–108%) будут превышать темпы роста в энергоёмких отраслях промышленности – топливной, цветной металлургии и в электроэнергетике (101–104%).

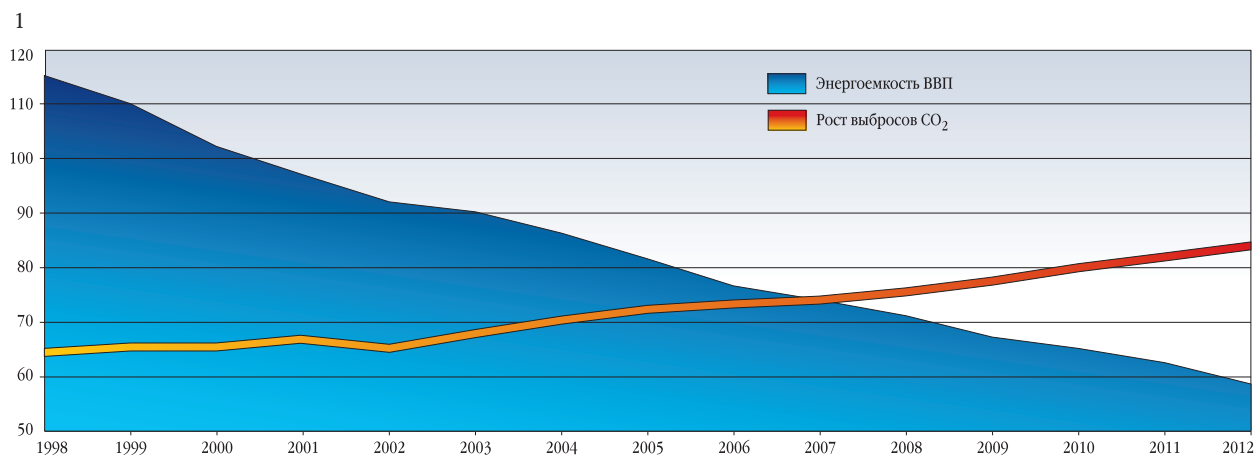
По данным Минэкономразвития России, прогнозируемые структурные сдвиги, рассматриваемые на уровне 22 отраслей экономики и промышленности, обеспечат снижение энергоёмкости ВВП к 2007 году на 5,5% (по отношению к 2000 году), а к 2010 году – на 8%. Примерно такую же величину снижения энергоёмкости обеспечат структурные сдвиги внутри крупных отраслей промышленности и отраслей экономики за счет увеличения доли менее энергоёмких производств в структуре отраслей. В результате изменений в структуре экономики и реализации технологических мер общее снижение энергоёмкости к 2010 году составит 26–28% от уровня 2000 года.

Снижению энергоёмкости ВВП будет способствовать формирование необходимой нормативно-правовой базы, а также ценовая политика в сфере регулирования цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий. Повышение цен в отраслях естественных монополий, несколько опережающее уровень инфляции в промышленности, создаст условия для экономии энергоресурсов.

По данным Минэкономразвития России и Минпромэнерго России, ни в одном из сценариев роста ВВП Россия в течение периода действия Киотского протокола (2008–2012 годы) не превысит уровня выбросов парниковых газов 1990 года.

При реализации сценария, предполагающего максимальную энергоёмкость ВВП, «запас прочности» составит примерно 15%, что за пятилетний период дает около 3 млрд. тонн CO<sub>2</sub>-эквивалента. При снижении энергоёмкости уровень выбросов парниковых газов будет находиться в пределах 80% от уровня 1990 года.





ПРОГНОЗ ДИНАМИКИ ЭНЕРГОЕМКОСТИ ВВП И ВЫБРОСОВ CO<sub>2</sub> ПРИ ЕЖЕГОДНОМ РОСТЕ ВВП – 8%, В ПРОЦЕНТАХ К 1990 ГОДУ (источник – инэи РАН)

### ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО КИОТСКОМУ ПРОТОКОЛУ

Выполнение определенных Киотским протоколом количественных обязательств по ограничению уровня выбросов ПГ связано прежде всего с выполнением положений статьи 2, касающейся реализации политики и мер по сокращению выбросов, увеличению абсорбции парниковых газов. С учетом принципа «общей, но дифференцированной ответственности» принятые в Киотском протоколе «механизмы гибкости» дополняют и помогают выполнить совокупные обязательства сторон.

В целях координации действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти по реализации обязательств Киотского протокола и применению механизмов, установленных статьями 6, 12, 17, в феврале 2005 года принят Комплексный план действий по реализации в Российской Федерации Киотского протокола к Рамочной Конвенции ООН об изменении климата (далее – Комплексный план).

- Комплексный план включает следующие разделы:
- реализация политики и мер по сокращению выбросов, увеличению абсорбции парниковых газов;
  - создание и обеспечение функционирования национальной системы оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов и ежегодное представление в органы РКИК и Киотского протокола кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов (статьи 5 и 7 Киотского протокола);
  - обеспечение участия Российской Федерации в механизмах в соответствии со статьями 6, 12, 17 Киотского протокола;
  - участие в международной деятельности, связанной с реализацией Киотского протокола.

Использование Россией рыночных механизмов Киотского протокола (реализация совместных проектов по статье 6, торговля выбросами по статье 17) может при выполнении определенных условий (то есть выполнении так называемых условий приемлемости для допуска к механизмам – eligibility criteria) обеспечить рост инвестиций в промышленные секторы с высоким потенциалом энергосбережения, а также получение прямых бюджетных доходов от продажи квот.

Переуступка прав на часть «установленных количеств» (AAU) или «единиц сокращения выбросов» (ERU) связана с необходимостью решения вопросов полномочий Правительства России и федеральных органов исполнительной власти, формирования национальной правовой и нормативной базы, определяющей права собственности на выбросы ПГ, регулирования внутреннего (в случае принятия решения о «запуске» вторичного рынка или рынка производных инструментов) и международного оборота квот.

Кроме того, поскольку реализация совместных проектов (JI) и торговля выбросами (ET) осуществляется по сложной схеме, регулируемой нормами как публичного, так и частного права, важным является решение вопроса управления рисками (рис. 2).

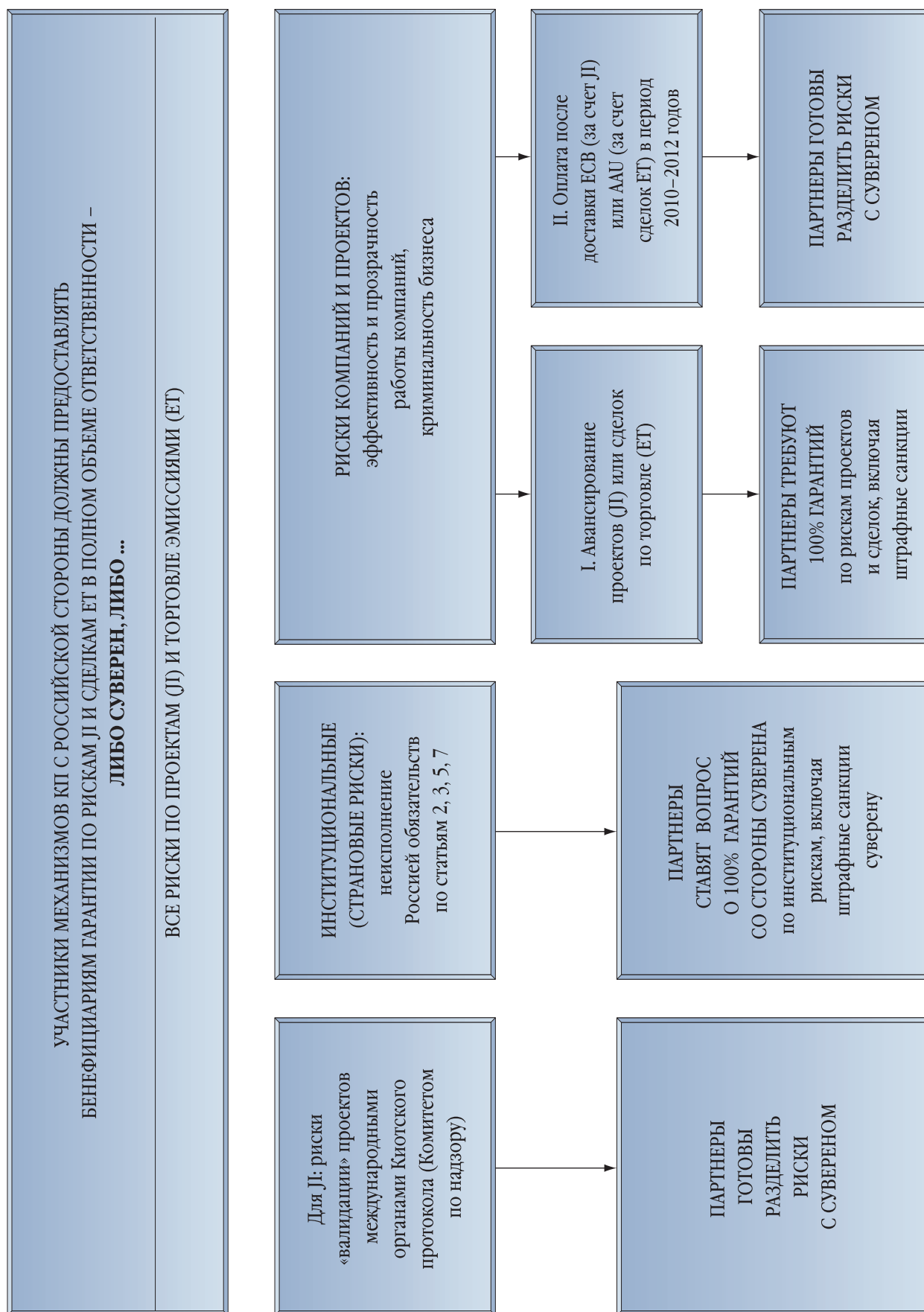
Схема прямой торговли бизнеса с зарубежными контрагентами (DTS – direct trading system) предполагает, что:

- бизнес взял на себя добровольные обязательства по стабилизации выбросов на период 2008–2012 годов;
- предоставил государству финансовые гарантии исполнения обязательств.

В этом случае логично предоставить бизнесу право переуступить (продавать) сокращения между его уровнем обязательств и фактическим уровнем выбросов. То есть бизнес сможет применять правила статьи 17 от лица суверена. Реализация такого подхода потребует подготовки специфического законо-



2



УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ ПРОЕКТОВ СОВМЕСТНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ (J1) И ТОРГОВЛИ ЭМИССИЯМИ (ET)



дательства (в частном праве). Кроме того, добровольный характер обязательств может вызвать со стороны партнеров дополнительные требования по гарантийному обеспечению сделок, что повышает уровень транзакционных издержек.

### СОСТОЯНИЕ МИРОВОГО «УГЛЕРОДНОГО РЫНКА» И ОСНОВНЫЕ ПАРТНЕРЫ РОССИИ

Сделки по переуступке прав на будущие сокращения выбросов начали заключаться задолго до вступления в силу Киотского протокола. Смысл этой деятельности заключался в том, чтобы отработать механизмы подготовки, одобрения и валидации проектов (JI), верификации сокращенных выбросов, организации мониторинга выбросов, развития инфраструктуры рынка и, таким образом, занять определенную нишу в будущем глобальном «углеродном» рынке, объем которого оценивается в десятки миллиардов долларов США. Что же являлось в таком случае товаром? Большинство международных сделок заключалось по верифицированным сокращениям выбросов (VCB), которые представляют собой лишь возможность признания их правительством в будущем в качестве «инструмента выполнения обязательств». Аналогичным инструментом международного рынка ПГ являются сертификаты на выбросы, санкционированные правительством и признанные, по крайней мере, одной юрисдикцией. Примером являются единицы сокращений выбросов (ECB), закупленные правительством Голландии в рамках государственного тендера (ERUPT – Emission Reduction Units Procurement Tender). На национальных и региональных рынках торговли осуществляется в основном товаром, обычно именуемым «разрешением на выброс», определение которого установлено регулирующими органами. Такова система торговли, установленная в Европейском союзе и основывающаяся на распределении квот между крупными эмитентами ПГ. Порядок торговли разрешениями на выбросы ПГ утвержден директивой №2003/87/ЕС от 13 октября 2003 года, при этом сама система торговли начала действовать с 1 января 2005 года.

Цена 1 тонны выбросов в  $\text{CO}_2$ -эквиваленте до вступления в силу Киотского протокола изменялась на рынке в пределах от 3 до 12 долларов США в зависимости от характера сделки и оценки рисков. На европейском рынке, где создана законодательная база для корпоративной торговли, и политические риски оцениваются как низкие, цены в феврале 2005 года составляли 5–6 евро за 1 тонну  $\text{CO}_2$ -эквивалента, в то время как в мае–июне 2005 года они достигли отметки 20 евро.

Сложившееся распределение обязательств и возможностей сторон Киотского протокола достичь заданных уровней эмиссии ПГ за счет внутренних мер выявило крупнейших потенциальных

покупателей квот на «углеродном» рынке. К ним относятся страны ЕС, Япония и Канада.

Россия, выступающая потенциальным продавцом квот, ведет с указанными странами консультации и переговоры, определяя возможные пути и формы сотрудничества в области реализации Киотских механизмов. Так, например, в переговорах с Данией, Францией, Германией, Австрией, Швецией, Канадой речь идет о подготовке соответствующих межправительственных соглашений.

Крупными операторами углеродного рынка являются также международные специализированные фонды, такие как Экспериментальный углеродный фонд Всемирного банка, углеродные фонды ЕБРР (совместный фонд с правительством Нидерландов) и Многосторонний фонд углеродного кредитования. Правительства Нидерландов, Дании, Австрии выделили средства и наделили специализированные агентства полномочиями по финансированию проектов совместного осуществления и механизма чистого развития.

Среди национальных программ наиболее успешным на сегодняшний день является опыт голландской программы ERUPT. Программа ERUPT работает по системе тендера, по условиям которого заявители представляют проектные идеи (PIN) в компанию Senter (агентство, уполномоченное правительством Нидерландов) в январе каждого года вместе с письмом от правительства принимающей страны, подтверждающим его согласие на подготовку проекта. Затем проекты из короткого списка должны дорабатываться в соответствии со всеми требованиями Киотского протокола и Марракешских договоренностей вплоть до подготовки подробного проектного документа (PDD). После утверждения проекта и в случае его одобрения и правительством Голландии, и правительством принимающей страны проект может быть зарегистрирован в национальном регистре и Секретариате РКИК ООН. После этого может быть подписано Соглашение о покупке сокращений выбросов между правительством Голландии и спонсором проекта. До 50% авансового финансирования может выдаваться сразу после подписания соглашения о покупке сокращений выбросов; оставшаяся часть средств выплачивается после выполнения условий соглашения.

### ВОЗМОЖНЫЕ ВАРИАНТЫ ПОСТ-КИОТСКОГО РЕЖИМА

С 1 января 2013 года должен начаться второй период обязательств по Киотскому протоколу. Согласно решениям РКИК переговоры по нему начаты с 2005 года.

Очевидно, структура обязательств будет соответствовать особенностям экономического развития разных стран, при этом число стран, принявших обязательства по контролю за выбросами, должно значи-





тельно возрасти. Участие стран с наибольшими выбросами столь важно, что невозможно представить второй этап Киотского протокола без США, Китая и России. В этой связи структура обязательств будет, вероятно, более гибкой, возможно, следующей:

- страны со «старыми экономиками» могут продолжить отсчет обязательств в абсолютных единицах от уровня 1990 года;
- страны с быстро развивающимися и сильными экономиками, в частности, Китай, Индия, Бразилия, ЮАР, Южная Корея и другие могут взять обязательства в относительных единицах,

например, в единицах изменения выбросов на единицу изменения ВВП. По мнению многих экспертов, возможно, что США и Австралия также возьмут обязательства в удельных единицах. Не исключено, что в интересах России будет войти именно в эту группу стран.

Наиболее бедные страны пока воздержатся от каких-либо обязательств по контролю за выбросами.

Переговоры по обязательствам с 2013 года требуют от России активной позиции, основанной на прогнозах экономического роста, развития и повышения эффективности российской энергетики.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ДИРЕКТОРА ДЕПАРТАМЕНТА  
ИМУЩЕСТВЕННЫХ И ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ,  
ЭКОНОМИКИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ  
МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ  
В.В. Гаврилов,  
НАЧАЛЬНИК ОТДЕЛА ЭКОНОМИКИ  
ОХРАНЫ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ  
О.Б. Плужников,  
СОВЕТНИК ОТДЕЛА ЭКОНОМИКИ  
ОХРАНЫ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ  
В.А. Максимов