



До свидания, Киотский протокол:

ОТКАЗ ОТ УГЛЕРОДНОЙ КОМПЕНСАЦИИ ПОСЛЕ 2020 ГОДА

Аналитическая записка организации Carbon Market Watch · апрель 2017 года

2020

МЧР

Резюме

Парижское соглашение от 2015 года, закладывающее принципы глобальных действий по борьбе с изменением климата на период с 2020 года, предусматривает создание Механизма устойчивого развития (МУР). Цели МУР заключаются в том, чтобы содействовать более высоким устремлениям, направленным на обеспечение сокращения выбросов и устойчивое развитие, а также достичь сокращения суммарных выбросов парниковых газов.

Несмотря на то, что данный механизм имеет ряд компонентов своего предшественника — Механизма чистого развития (МЧР), созданного в рамках Киотского протокола в 1996 году, — МУР должен функционировать в мире, в котором все страны имеют цели в области смягчения последствий изменения климата. Эта его особенность резко контрастирует с концепцией МЧР, который был внедрен исключительно как механизм компенсации для раздвоенного мира. Сокращения выбросов в развивающихся странах генерировали кредиты, которые можно было использовать для «компенсации» увеличения выбросов в развитых странах, но все еще соответствуют их целям в области климата. Однако будущее МЧР, его правил, институционального устройства и проектов остается туманным.

Чтобы избежать опасного дублирования двумя механизмами друг друга, которое может поставить под угрозу зачисление сокращений выбросов в счет целей Парижского соглашения, пришло время постепенно отказаться от МЧР и использовать полученный в результате его применения опыт для начала работы с новым МУР.

Данная записка содержит пояснения к различиям между Киотским протоколом и Парижским соглашением, различиям между МЧР и МУР, уроки, извлеченные из опыта применения МЧР, которые могут быть использованы в рамках МУР, а также рекомендации относительно мер, которые следует предпринять в рамках осуществления перехода от МЧР к МУР.

Основные рекомендации

- **Отменить углеродную компенсацию для Парижского соглашения**
- **Разработать МУР как инструмент результатного климатического финансирования**
- **Зарегистрировать проект перехода от МЧР к МУР**
- **Отказаться от использования кредитов МЧР в 2023 году**
- **Представить новый реформированный наблюдательный орган МУР**
- **Адаптировать инфраструктуру МЧР**
- **Создать процедуру CMP CMA (конференции сторон по Киотскому протоколу и Парижской конвенции) для управления процессом перехода**

Сравнение принципов политики в области климата Киотского протокола и Парижского соглашения

Киотский протокол и Парижское соглашение являются отдельными и независимыми инструментами Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКООНИК), они не имеют прямого отношения друг к другу, а также представляют разные эпохи и были созданы при разных обстоятельствах. МЧР Киотского протокола был создан в условиях раздвоенного мира, поделенного на развитые страны с конкретными целевыми показателями выбросов, количественно выраженными в бюджете на определенный и ограниченный период времени, и развивающиеся страны, не имеющие целевых показателей выбросов.

В свою очередь Парижское соглашение не разделяет мир на две группы стран с климатическими обязательствами и без. Все стороны должны представить и выполнить свои климатические обязательства (национальные климатические обязательства (НКО)), чтобы поспособствовать достижению целей Парижского соглашения, которые заключаются в ограничении роста глобальной температуры величиной 1,5 °C и безуглероживании экономики ко второй половине этого столетия. На данный момент НКО представили 164 государства. Хотя Парижским соглашением предусмотрен пятилетний цикл пересмотра целей, ожидается, что новые климатические обязательства будут представляться регулярно и до тех пор, пока не будут достигнуты цели Парижского соглашения.

Это отличие является значимым, если взглянуть на Механизм чистого развития (МЧР) и Механизм устойчивого развития (МУР), которые были созданы для достижения целей Киотского протокола и Парижского соглашения соответственно.

Компенсация: Отсутствие сокращения суммарных выбросов



Механизм чистого развития

МЧР был одним из трех механизмов гибкости, созданных в рамках Киотского протокола. Его двойное предназначение заключается в обеспечении более дешевого решения для достижения целевых показателей сокращения выбросов в развитых странах в соответствии с Киотским протоколом и содействию устойчивому развитию развивающихся стран. Создание более дешевого решения для соблюдения целевых показателей сокращения выбросов в развитых странах было продиктовано теорией, согласно которой одна тонна парниковых газов оказывает одинаковое воздействие на глобальное потепление независимо от страны, где происходит выброс. Соответственно, если сокращение выбросов парниковых газов на одну тонну является более дешевым в одной стране, чем в другой, то целесообразнее осуществлять сокращение выбросов там, где это дешевле всего. Однако МЧР был разработан как компенсационный механизм, цель которого была сведена к смещению места сокращения выбросов, а не сокращению суммарных выбросов.

МЧР в цифрах:

- по состоянию на апрель 2017 года зарегистрировано 7 768 проектов
- Выдано углеродных кредитов на сумму, эквивалентную 1 814 млн тонн выбросов CO₂e (сопоставимо с выбросами за 2013 год во Франции, Германии и Великобритании вместе взятых)
- Ожидается, что на протяжении 2013-2020 гг. зарегистрированные проекты могут предоставить углеродные кредиты на сумму, эквивалентную 4,829 млн тонн выбросов CO₂e.
- Около 70% углеродных кредитов генерируются в Китае и Индии
- Около 73% выданных углеродных кредитов, вероятно, являются фиктивными, поскольку они не представляют собой дополнительные, заметные сокращения выбросов

(Источники: РКООНИК, WRI и Öko-Intitut)

Механизм устойчивого развития

Статья 6 Парижского соглашения открывает новую эру в истории международных углеродных рынков. Помимо создания нормативно-правовой базы для использования так называемых «совместных подходов», Парижское соглашение создает Механизм устойчивого развития (МУР), который позиционируется как приемник Механизма чистого развития (МЧР) и Совместного осуществления (СО). Его цель, как и МЧР, заключается в содействии сокращению выбросов парниковых газов и способствованию устойчивому развитию.

МУР перенимает ряд характеристик МЧР и СО, включая долю МЧР в обеспечении поступлений для покрытия административных расходов и финансирования адаптационных программ. Однако, как следует из текста Парижского соглашения, все страны смогут генерировать и использовать средства для исполнения их климатических обязательств. Принципиально важно то, что МУР устанавливает более конкретную цель «обеспечить сокращение суммарных глобальных выбросов». Принципиальное значение имеет то, что МУР должен функционировать в мире, в котором все страны, и в особенности страны, в которых могут проводиться мероприятия в рамках МУР, имеют климатические обязательства.

Уроки, извлеченные из Механизма чистого развития

МЧР дал ценный опыт с рядом не только положительных, но и отрицательных моментов, которых следует избегать при принятии решения о том, как будет работать МУР.

Теоретически, МЧР был эффективным способом сокращения выбросов за счет привлечения капитала и поощрения участия развитых и развивающихся стран и частного сектора в деятельности по сокращению выбросов. Благодаря привлечению инновационного потенциала частного сектора постоянно расширялся ценный каталог способов подхода к сокращению выбросов. Возможно, наиболее главным является то, что МЧР создал потенциал и предоставил технологии развивающимся странам, обеспечил принципы оценки воздействия этих мер и дал возможность вести их учет и оценивать их, привлекая таким образом финансовые потоки для сокращения выбросов в развивающихся странах.

Вероятно, одним из самых больших успехов МЧР является каталог методологий и связанные с ними оценки сокращения выбросов, которые могут дать количественную оценку сокращения выбросов для определенного объема финансирования. В случае добровольного отказа от него, а не продолжения его использования для достижения климатических целей, МЧР может способствовать сокращению суммарных выбросов или «чистому смягчению воздействий», часто именуемому как «результатное финансирование». Несмотря на инновации, привнесенные им, МЧР также имел ряд недостатков:

Отсутствие сокращения суммарных выбросов: МЧР был разработан для стран, которые не имели обязательств, подлежащих исполнению, в рамках Киотского протокола. Его цель заключалась в сокращении выбросов в развивающихся странах для компенсации увеличения выбросов в развитых странах, что привело к чистому нейтральному результату, а не к сокращению суммарных выбросов.

Проблематичный учет: Несколько принимающих стран МЧР приняли на себя климатические обязательства в Копенгагене и Канкуне — шаг вперед к увеличению устремлений, заслуживающий похвалы. Тем не менее, если сокращения выбросов в таких странах засчитываются в счет национальных целевых показателей и в то же время продаются в виде компенсационных кредитов МЧР, такие сокращения засчитываются в счет несколько целей сокращения выбросов. Это означает, что фактические глобальные выбросы могут превышать данные, о которых сообщают отдельные страны.

Демотивация: МЧР столкнулся с проблемой потенциальной демотивации стран реализовывать политику, безопасную для климата, поскольку это может снизить количество выдаваемых кредитов. Для решения этой проблемы правила МЧР не учитывают новую безвредную для климата политику развивающихся стран, что может привести к выдаче компенсационных кредитов, которые неточно отображают климатический и энергетический контекст принимающей страны.

Ложные предположения: Еще одна проблема заключалась в том, чтобы обеспечить поспевание МЧР за технологическим прогрессом с течением времени. Отчасти из-за этих предположений подавляющее большинство углеродных компенсаций с высокой степенью вероятности не являются дополнительными, измеримыми или реальными. Это означает, что они, в любом случае, имели бы место. Результаты нового анализа¹ свидетельствуют о том, что около 73% всех потенциальных кредитов МЧР за период с 2013 по 2020 гг. не представляют собой реальные сокращения выбросов. В случаях, когда эти кредиты использовались в качестве компенсации, они приводили к увеличению суммарных выбросов.

Сомнительные преимущества для устойчивого развития: Неоднозначные правила относительно вклада конкретного проекта в устойчивое развитие привели к существенно разным результатам в разных странах. Выезды на территорию проектов и сведения из первых рук, полученные от местных общин, проживающих в непосредственной близости от проектов МЧР, свидетельствуют о том, что многие реализованные проекты МЧР не обеспечивают преимущества для устойчивого развития, которые были указаны в официальных документах проектов. Кроме того, некоторые из проектов имели даже негативное экологическое и социальное воздействие. Более того,

¹ Cames, M. et al (2016). How additional is the CDM? Analysis of the application of current tools and proposed alternatives. Öko-Institut. Исследование подготовлено по заказу DG CLIMA. Ознакомиться с исследованием можно тут: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean_dev_mechanism_en.pdf

следование МЧР принципу нейтральности технологий привело к спорам относительно приемлемости проектов ископаемых видов топлива, таких как строительство новых угольных электростанций.

Постепенный отказ от МЧР

МЧР был создан в качестве компенсационного механизма, в рамках которого выбросы в развитых странах, имеющих климатические цели и проекты по сокращению выбросов, засчитывались в счет выбросов развивающихся стран, не имеющих таких показателей. В отличие от него МУР должен функционировать в мире, в котором все страны имеют цели в области смягчения последствий изменения климата, способствуют устойчивому развитию и обеспечивают сокращение суммарных выбросов парниковых газов.

Чтобы решить проблему этого существенного различия между двумя механизмами, МУР должен учитывать обязательства всех стран и пересмотреть МЧР с целью извлечения соответствующих уроков из опыта МЧР, в частности, его подхода к дополнительности, а также ложных предположений относительно будущих климатических действий. Крайне важно дополнить МУР более широкой стратегией для реализации более комплексной политики в области климата, необходимой для того, чтобы помочь развивающимся странам достичь их собственных целей.

Различия в правовых основах Киотского протокола и Парижского соглашения приводят к целому ряду препятствий для внедрения МУР. Периоды обязательств по Киотскому протоколу заканчиваются в 2020 году. Сегодня Стороны должны активно работать над поиском решения для транспонирования инструментов протокола и его институтов, включая МЧР, в структуру Парижского соглашения.

Ясно то, что потенциальное дублирование МЧР и МУР друг друга, а также использование кредитов МЧР в отношении Парижских обязательств, создает ряд проблем. К ним, в частности, относятся сохранение недостатков МЧР, отсутствие ясности в отношении принципов, согласно которым должны регистрироваться новые мероприятия по сокращению выбросов, а также риск подрыва усилий по сокращению суммарных выбросов за счет снижения сопоставимости исполнения обязательств с различными инструментами, а также двойной учет.

Фактически, продолжение деятельности МЧР, основанной на обязательствах и уровнях развития, актуальных для 1990-х гг., уже само по себе является отступлением от прогрессивной климатической политики развивающихся стран, включая обязательства ряда стран, представленные Копенгагене и Канкуне, а также все национальные НКО в соответствии с Парижским соглашением.

По этой причине переход от мира, в котором существует Киотский протокол, к миру, в котором есть Парижское соглашение, логически соответствует переходу от МЧР к МУР, начиная с четкого политического сигнала о постепенном отказе от МЧР в качестве устаревшего механизма Киотского протокола, который не играет никакой роли в рамках Парижского соглашения. Однако этот процесс поэтапного отказа должен осуществляться параллельно с переходом, используя преимущества ценного опыта МЧР с целью формирования МУР.

Основные рекомендации

Процесс перехода от МЧР к МУР должен основываться на уроках, извлеченных из опыта Киотского протокола, предусматривать концепцию разработки МУР как нового механизма в рамках Парижского соглашения. Отказываясь от некоторых проблемных компонентов МЧР и СО, в частности, концепции углеродной компенсации, важно также сохранить ценный опыт и потенциал. Нижеприведенные рекомендации содержат рекомендуемые действия в рамках этого процесса перехода.

Отменить углеродную компенсацию для Парижского соглашения

Масштабы задачи по достижению целей Парижского соглашения, которые заключаются в ограничении роста глобальной температуры величиной 1,5 °С и обезуглероживании, требуют значительного увеличения устремлений, а также быстрого сокращения выбросов всеми странами и отраслями. Компенсация не уменьшает выбросы, а скорее перемещает их из одних стран в другие, что приводит к увеличению выбросов в таких других странах, увековечивая экономику с высоким уровнем выбросов и зависимость от ископаемого топлива. Предположения, используемые при оценке сокращений выбросов для МЧР, оказались проблематичными для подавляющего большинства Проектов и, таким образом, привели к увеличению суммарных выбросов. Соответственно, сторонам следует постепенно отказаться от компенсации по мере осуществления перехода от Киотского протокола к Парижской конвенции.

Разработать МУР как инструмент результатного климатического финансирования

Вероятно, одним из самых больших успехов МЧР является каталог методологий по сокращению выбросов, и связанные с ними принципы, используемые с целью оценки сокращений выбросов для определенного объема финансирования. При помощи дополнительных критериев переоценки дополнительности — что также является основным требованием к эффективному климатическому финансированию — эта функция МЧР должна быть адаптирована для МУР с целью предоставления финансовой поддержки уязвимым проектам, которые нуждаются в финансировании для продолжения сокращения выбросов. Однако достигнутые сокращения выбросов не должны использоваться в качестве углеродных компенсаций. Они должны служить количественной оценкой эффективности климатического финансирования. Помимо предоставления финансирования уязвимым проектам МЧР, МУР должен продолжать использоваться в качестве инновационного инструмента результатного финансирования с целью вовлечения государственного и частного секторов в деятельность по сокращению выбросов в странах, которые иначе не смогут это сделать.

Зарегистрировать проекта перехода от МЧР к МУР

Цель МЧР заключалась в предоставлении углеродных кредитов странам с целью достижения их целей в рамках Киотского протокола. Большинство единодушно считает, что второй период обязательств по Киотскому протоколу, который завершается в 2020 году, должен стать последним, а спрос на углеродные компенсации для исполнения обязательств до 2020 года является очень ограниченным². По официальным данным, для исполнения этих обязательств было предоставлено чрезмерное количество уже зарегистрированных кредитов МЧР. По этой причине регистрацию проектов МЧР следует прекратить во время КС 24 в Польше в 2018 году путем принятия соответствующего решения сторонами Киотского протокола (СМР). Начиная с 2018 года, новые проекты, в частности способы и процедуры МУР, должны быть зарегистрированы в "книге правил" Парижского соглашения

² США не ратифицировали Киотский протокол и никогда не принимали участия в периодах обязательств. Канада вышла из протокола. Несколько других ведущих развитых стран отказались от участия во втором периоде обязательств. Европейские страны, которые уже в 2014 году достигли своих целей до 2020 года, сегодня фактически перевыполняют их и не будут нуждаться в каких-либо иностранных кредитах.

Установить дату прекращения использования кредитов МЧР

МЧР был разработан для достижения целей Киотского протокола, а не Парижского соглашения. Соответственно, использование кредитов МЧР следует ограничить периодом действия Киотского протокола с принятием решения о прекращении выдачи кредитов и их использовании к концу переходного периода в 2023 году, когда Стороны должны будут отчитаться об исполнении их обязательств по сокращению выбросов на период до 2020 года.

Представить новый реформированный наблюдательный орган МУР

Стороны Парижского соглашения должны назначить орган, ответственный за осуществление надзора за новым МУР. Этот орган должен создаваться не по подобию Исполнительного совета МЧР, а как новый, качественно другой, реформированный орган, имеющий своих представителей в регионах и преследующий более техническую и менее политически ангажированную цель, включая представителей гражданского общества. Несмотря на то, что Исполнительный совет МЧР был создан для целей Киотского протокола, связанных с его ограниченными периодами обязательств, он располагает богатым опытом и знаниями, которые следует использовать при создании нового органа. С практической точки зрения наиболее оптимальным представляется вариант роспуска Исполнительного совета МЧР и использование аккумулированных им доходов для создания нового наблюдательного органа МУР.

Адаптировать инфраструктуру МЧР

МЧР не только создал значительный потенциал в развивающихся странах, но и выявил ряд проблем, связанных с его функционированием в целом, и недостатков. Различные структуры и процедуры МЧР могут быть адаптированы и реформированы для использования в рамках МУР. Такие структуры могут включать в себя Назначенные национальные органы (ННО), Назначенные оперативные органы (НОО), экспертные и рабочие группы. ННО должны играть новую роль в интеграции поддержки, обеспечиваемой МУР, в более широкую политику в области климата и устойчивого развития принимающей страны. НОО могут подавать заявку на утверждение в рамках МУР, но должны нести ответственность за свои оценки. Гражданскому обществу должна быть отведена более широкая роль в экспертных и рабочих группах.

Создать процедуру СМР СМА (конференции сторон по Киотскому протоколу и Парижской конвенции) для управления процессом перехода

Процесс реформирования МЧР изначально планировалось завершить до декабря 2013 года, но он все еще продолжается. Даже в случае отказа от МЧР, соображения и дискуссии, наработанные в рамках реформирования МЧР, должны быть учтены в новом процессе с целью изучения перехода, а также определения компонентов, которые должны быть внедрены в новый МУР.

МУР



This project action has received funding from the European Commission through a LIFE grant. The content of this section reflects only the author's view. The Commission is not responsible for any use that may be made of the information it contains.



Аки Качи - Директор по вопросам международной политики
aki.kachi@carbonmarketwacth.org