

Главное о

РКИК ООН и

Киотском протоколе



This project is funded by the
European Union



This project is implemented by the
ICF consortium

Предисловие

Проблема нынешнего антропогенного изменения климата, особенно ярко выраженного в последние 15 лет¹, глобальна по своей сути. Местные последствия – волны жары, засухи, штормы, наводнения, скорее всего, зависят от концентрации парниковых газов в атмосфере в целом, а не в небе над Арменией, Туркменистаном или Россией. Предотвратить катастрофические последствия или, как записано в Статье 2 Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН)², *добиться... стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему*, можно только сообща.

Сейчас, в 2009 году понимание необходимости общих действий особенно важно, ведь именно в конце этого года должно быть подготовлено новое международное соглашение ООН по проблеме изменения климата (Копенгаген-2009). Однако новое соглашение заработает только с 2013 г., а до этого, в 2008–2012 гг., почти все страны мира участвуют в выполнении Киотского протокола. О РКИК ООН и Киотском протоколе написано немало, в том числе и на русском языке, однако сейчас есть относительно новые факторы, побудившие нас подготовить данное базовое информационное пособие, фактически «Азбуку» РКИК ООН и Киотского протокола.

Во-первых, работа над новым соглашением требует более широкого и более критического переосмысления сути РКИК ООН и Киотского протокола. А во-вторых, сейчас, после того как в 2005 г. Киотский протокол вступил в силу, в деятельность по компенсации негативных изменений климата вовлекаются все новые и новые группы заинтересованных лиц и даже целые слои населения и страны.

Не секрет, что часто взгляд на Киотский протокол сводится к двум положениям: развитые страны снижают общенациональные выбросы парниковых газов, а остальные страны выполняют на своей территории индивидуальные проекты по снижению выбросов, которые финансируются развитыми странами. В этом случае экспертная поддержка, а именно она составляет суть проекта, в рамках которого подготовлено данное пособие, могла бы сводиться только к анализу мер по повышению энергоэффективности в России, Беларуси и на Украине и к методической помощи в подготовке проектно-технической документации на проекты в остальных странах. Однако, Киотский протокол, и РКИК ООН в целом гораздо шире, чем указанные два вида деятельности. Поэтому в данной публикации мы решили отойти от традиционного пути детального описания процедур и методик Механизма чистого развития или Совместного осуществления (экономических механизмов Киотского протокола) – по ним уже есть детальные пособия³. Цель настоящего издания – дать краткое, но достаточно полное описание всех составных частей и инструментов РКИК ООН и Киотского протокола, ориентируясь при этом на их практическое использование новой широкой целевой аудиторией – правительствами и общественностью стран-участников проекта.

¹ Оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации.

Росгидромет, 2008. www.climate2008.igce.ru

² Все документы РКИК ООН, решения, предложения стран, планы переговоров см. на сайте www.unfccc.int.

³ CDM in Charts. Version 6.1. Institute for Global Environmental Strategies, 2008, 96 pp. www.iges.or.jp/en/cdm/report.html.

Завьялова Л. В., Чуб В. Е. Руководство по разработке МЧР-проектов. Справочное пособие. Ташкент: EuropaAid, 2006, 116 стр.

Совместное осуществление. Руководство для российских компаний. М.: DENA/НОПППУ, 2008, 70 стр. http://www.ncsf.ru/resources/publications/JI_Handbuch.pdf.

How-to Guide: National Institutional Frameworks for the Kyoto Protocol Flexible Mechanisms in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, 2006, 120 pp.

Наша «Азбука» ориентирована не на тех, кто участвует в переговорах в ООН, а на людей еще только задумывающихся над тем, как им принять участие в решении проблемы изменения климата, как минимизировать ущерб от нынешних и грядущих климатических изменений и как начать конкретные проекты по сокращению выбросов парниковых газов. Поэтому здесь почти не используются технические термины и сокращения⁴, а материал излагается в простой и доступной форме, подходящей для начинающего читателя в широком смысле слова: от сотрудников министерств и ведомств до широких слоев общественности.

Вопросы изменения климата как такового, его причины, особенности, прогнозы и последствия достаточно подробно описаны как в обстоятельнейшем докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата⁵ на английском языке, так и в изданиях на русском языке⁶, поэтому здесь они не излагаются.

Конечно, задача подготовки подобного пособия осуществляется не только данным проектом. За последние два года Секретариат РКИК ООН выпустил обзорное пособие для начинающих на английском языке⁷; Программа развития ООН (UNDP) издала набор тематических материалов⁸ и специальное пособие по экономическим механизмам Киотского протокола для Восточной Европы и стран СНГ⁹. Все эти материалы цитируются в нашем издании. Новая информация включает в себя вопросы адаптации и передачи технологий, которые обсуждаются в рамках подготовки пост-киотских соглашений

Авторы работы благодарят всех официальных лиц и специалистов стран, участвующих в проекте SKPI (Support Kyoto Protocol Implementation), которые любезно дали предложения и замечания по составу и тексту данной публикации. Издание было подготовлено в рамках проекта, выполняемого консорциумом ICF, TÜV Rheinland и Hogan and Hartson Consortium при поддержке Еврокомиссии по программе TACIS.

⁴ Сокращения и термины, используемые в переговорах ООН по проблеме изменения климата, см. в специальном словаре на русском языке, <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/290/>.

⁵ IPCC, 2007. Fourth Assessment Report, Working Group 1, 2 and 3. www.ipcc.ch.

⁶ Оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Росгидромет, 2008. www.climate2008.igce.ru.

Россия и сопредельные страны: экологические, экономические и социальные последствия изменения климата. М.: WWF России, Oxfam, 2008, 64 стр. www.wwf.ru.

⁷ Uniting on Climate. A guide to the Climate Change Convention and the Kyoto Protocol. UNFCCC, 2007, 44 pp. www.unfccc.int.

⁸ Балийская дорожная карта: ключевые вопросы, обсуждаемые в ходе переговоров. Нью-Йорк: ПРООН (UNDP Environment and Energy Group), 2008, 351 стр.

⁹ How-to Guide: National Institutional Frameworks for the Kyoto Protocol Flexible Mechanisms in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, 2006, 120 pp.

Foreword

Ongoing anthropogenic climate change, particularly pronounced in the last fifteen years, is a truly global issue by its very nature¹⁰. Its local consequences – heat waves, droughts, storms, floods etc. – depend on the concentration of greenhouse gases in the Earth's atmosphere as a whole, not in the air above Armenia, Turkmenistan or Russia. Therefore it is impossible to prevent disastrous consequences or, as stated in Article 2 of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)¹¹, *to achieve ... stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system* without joint efforts of the international community.

In 2009, appreciation of the need for joint actions is particularly important, since it is in this year that a new UN international agreement on the climate change (Copenhagen 2009) should be finalized. However, the new agreement will cover the period starting in 2013, and prior to that date, in 2008 – 2012, almost all countries of the world are to participate in the implementation of the Kyoto protocol. While there is a lot of literature, including Russian publications, on the UNFCCC and the Kyoto Protocol, some relatively recent factors and developments made us to prepare this basic manual, essentially a primer on the UNFCCC and the Kyoto Protocol.

First, the ongoing process of preparation of the new climate agreement requires a broader and more critical re-thinking of the essence of the UNFCCC and the Kyoto Protocol. Second, now, after the commencement of the Kyoto Protocol into force in 2005, more and more stakeholders, social groups and even whole countries are getting involved in the climate-related activities throughout the world.

It is not a secret that the Kyoto Protocol is often viewed as reduced to two provisions: the developed countries reduce their GHG emissions, while the remaining countries implement emissions reduction projects within their areas using funding provided by the developed ones. If this were true, then the expert assistance (the essence of the project within which this primer was prepared) could be limited to some analysis of energy efficiency measures in Russia, Belarus, and Ukraine, and to methodological advice on preparing project documents for other countries. However, the scope of both the Kyoto Protocol and the UNFCCC as a whole is much broader than the two areas of activity mentioned above.

Therefore in preparing this publication we decided to depart from the traditional approach – detailed description of procedures and methodologies of the Clean Development Mechanism or Joint Implementation (Kyoto economic mechanism) already covered in detail by other materials¹². The objective of this Primer is to provide a brief but complete enough description of all components and instruments of the UNFCCC and its Kyoto protocol in a form suitable for practical use by a new broad target audience – technical ministries and the public of Russian-speaking countries.

¹⁰ Оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации.

Росгидромет, 2008. www.climate2008.igce.ru

¹¹ All UNFCCC's documents and decisions. Countries' proposals and negotiations plans are available on the Convention's website: www.unfccc.int.

¹² CDM in Charts. Version 6.1. Institute for Global Environmental Strategies, 2008, 96 pp. www.iges.or.jp/en/cdm/report.html.

Завьялова Л. В., Чуб В. Е. Руководство по разработке МЧП-проектов. Справочное пособие. Ташкент: EuropaAid, 2006, 116 стр.

Совместное осуществление. Руководство для российских компаний. М.: DENA/НОПППУ, 2008, 70 стр. http://www.ncsf.ru/resources/publications/JI_Handbuch.pdf.

How-to Guide: National Institutional Frameworks for the Kyoto Protocol Flexible Mechanisms in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, 2006, 120 pp.

Our Primer is intended mainly not for participants of the UN negotiations, but for those who are only starting to wonder how they could contribute to addressing the global climate change, minimize current and future impacts of the “new climate”, or initiate GHG emissions reduction projects. Therefore we tried to avoid using technical terms and abbreviations¹³, and present the information in a simple form accessible to a beginner reader in the broad sense – from a ministry representative to a local community member concerned about environmental issues.

The issues of the climate change as such, its causes, features, effects and forecasts are addressed in numerous publications including detailed Assessment Report by the Intergovernmental Panel on Climate Change¹⁴ (in English) and a number of Russian-language publications¹⁵, so we did not address these matters in this Primer.

Of course, we were not the only ones to come up with the idea of preparing such a Primer. For the last two years the UNFCCC Secretariat produced a beginner’s guide in English¹⁶, while the United Nations Development Programme (UNDP) prepared a set of materials on the issue¹⁷ and published a special how-to guide on the Kyoto economic mechanisms for the Eastern Europe and CIS countries¹⁸. All these publications are used and quoted here. New information includes preparation of the new agreement, in particular, climate change adaptation, and technology transfer.

The authors express their gratitude to all officials and specialists of the CIS countries, participating in the SKPI (Support Kyoto Protocol Implementation) project, who kindly provided suggestions and comments on the content and text of this Primer. The publication was prepared within the framework of the abovementioned project, implemented by the ICF, TÜV Rheinland, and Hogan and Hartson Consortium, and supported by the European Commission within the framework of its TACIS programme.

¹³ Terms and abbreviations used within the context of UN climate negotiations are listed and explained in a special Russian-language glossary, see <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/290/>.

¹⁴ IPCC, 2007. Fourth Assessment Report, Working Group 1, 2 and 3. www.ipcc.ch.

¹⁵ Оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Росгидромет, 2008. www.climate2008.igce.ru.

Россия и сопредельные страны: экологические, экономические и социальные последствия изменения климата. М.: WWF России, Oxfam, 2008, 64 стр. www.wwf.ru.

¹⁶ Uniting on Climate. A guide to the Climate Change Convention and the Kyoto Protocol. UNFCCC, 2007, 44 pp. www.unfccc.int.

¹⁷ The Bali Road Map: Key Issues under Negotiation, November 2008. New York: UNDP(UNDP Environment and Energy Group), 351 p.

¹⁸ How-to Guide: National Institutional Frameworks for the Kyoto Protocol Flexible Mechanisms in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, 2006, 120 pp.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	2
Foreword	4
Содержание	6
Список сокращений	8
Резюме	9
Summary	11
1. Рамочная конвенция ООН об изменении климата	13
1.1 История и участники (группы стран)	13
1.1.1 История	13
1.1.2 Участники	14
1.2 Обязательства	17
1.3 Органы РКИК ООН	17
1.3.1 Конференции Сторон	17
1.3.2 Вспомогательные органы	18
1.3.3 Секретариат	18
1.4 Партнерство с другими организациями и институтами	19
1.5 Система отчетности и учета выбросов парниковых газов	21
1.5.1 Общие положения	21
1.5.2 Страны Приложения 1	22
1.5.3 Страны, не входящие в Приложение 1	23
1.5.4 База данных по выбросам парниковых газов	23
1.5.5 Международное бункерное топливо для авиационного и морского транспорта	24
1.6 Фонды Конвенции	24
1.7 Адаптация к изменению климата, меры для особо уязвимых стран	25
1.8 Укрепление потенциала	27
1.9 Передача технологий	27
1.10 Исследования	28
1.11 Участие общественности	28
2. Киотский протокол (2008–2012 гг.)	30
2.1 История и обязательства	30
2.1.1 История	30
2.1.2 Обязательства	30
2.2 Экономические механизмы	33
2.2.1 Общий обзор	33
2.2.2 Механизм чистого развития	36
2.2.3 Совместное осуществление	43
2.2.4 Торговля квотами	45
2.3 Поглощение CO ₂ лесами	47

2.4 Системы учета и отчетности	49
2.5 Системы контроля за соблюдением обязательств	51
2.5.1 Комитет по соблюдению	51
2.1.2 Процесс контроля за соблюдением обязательств	52
3. Подготовка соглашения о совместных действиях с 2013 г.	54
3.1 Особенности нового соглашения – долгосрочные и краткосрочные цели	54
3.2 Планы крупнейших стран мира	57
3.3 Участие развивающихся стран в снижении выбросов	58
3.4 Ход переговоров	59
Приложения:	61
1. Практические вопросы и ответы по МЧР/ПСО и работе Уполномоченного национального органа	61
2. Как подготовить и подать идею проекта?	70
3. Как самому оценить идею проекта?	76
Библиография	80
Список интернет-сайтов	83

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АНО	Аккредитованный независимый орган, осуществляющий валидацию проектов совместного осуществления
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОКНТА	Вспомогательный орган для консультаций по научным и технологическим аспектам
ВОО	Вспомогательный орган по осуществлению
ГСНК	Глобальная система наблюдения за климатом
ГФУ	Гидрофторуглероды
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ЕА	Единица абсорбции
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕСВ	Единица сокращения выбросов
ЕУК	Единица установленного количества
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
ИС МЧР	Исполнительный совет механизма чистого развития
КС	Конференция Сторон РКИК ООН
МГЭИК	Международная группа экспертов по изменению климата
МЧР	Механизм чистого развития
МПК	Межправительственный переговорный комитет по подготовке РКИК ООН
НПДА	Национальная программа действий по адаптации
НРС	Наименее развитые страны
ОПИ	Описание проектной идеи
ПРООН	Программа развития ООН
ПСО	Проект совместного осуществления
ПТД	Проектно-техническая документация
ПФУ	Перфторуглероды
РКИК ООН	Рамочная конвенция ООН об изменении климата
СНГ	Содружество независимых государств
СО	Совместное осуществление
СПЭ	Стороны (страны) с переходной экономикой
СС	Совещание Сторон Киотского Протокола
ССВ	Сертифицированное сокращение выбросов
УНО	Уполномоченный национальный орган
УОО	Уполномоченный оперативный орган, осуществляющий валидацию проектов МЧР
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ЦЭИ	Целевые экологические инвестиции (по Статье 17 Киотского протокола)
ЮНЕП	Программа ООН по окружающей среде
ЮНИДО	Организация ООН по промышленному развитию
ЮНКТАД	Конференция ООН по торговле и развитию
САСАМ	Центральная Азия, Кавказ и Молдова
CH ₄	Метан
CO ₂	Диоксид углерода
NO _x	Оксиды азота
SF ₆	Гексафторид серы

Резюме

В задачу данного справочно-информационного пособия входило краткое, но юридически строгое изложение главных положений и особенностей РКИК и Киотского протокола, ориентированное на русскоязычную аудиторию. Специфика новой и быстро расширяющейся целевой аудитории – представителей технических министерств, бизнеса и общественности русскоговорящих стран – стала определяющим фактором для структуры, объема и стиля изложения материала. Основной текст пособия, как и планировалось, занимает всего 50 страниц, а в приложениях дана более детальная информация, наиболее интересующая нашу аудиторию с практической точки зрения (чтобы выяснить интересы, перед началом работы были собраны соответствующие рекомендации и пожелания).

Три главы пособия представляют собой хронологический отчет об усилиях мирового сообщества по решению проблемы изменения климата. В первой главе излагается Конвенция ООН по изменению климата, которая является основным международным документом по данной проблеме с 1992 г. Вторая глава посвящена Киотскому протоколу, период обязательств по которому ограничен 2008–2012 годами, а в третьей главе говорится о новом соглашении о международном климатическом сотрудничестве с 2013 г.

В данном пособии Конвенция ООН по изменению климата (РКИК ООН) излагается не постатейно (это было бы важно исключительно для юристов-профессионалов), а по темам, затрагивающим нашу целевую аудиторию. В целом материал разбит на тематические рубрики объемом в 1-2 страницы, что должно упрощать его практическое использование.

Из первой главы можно узнать: в какую группу стран РКИК ООН входит ваша страна и как это соотносится с участием других стран, как развитых, так и развивающихся; каковы обязательства стран в широком смысле этого слова (снижение выбросов, отчетность, помощь менее развитым странам, участие в передаче технологий и исследованиях и т. п.); каковы рабочие органы Конвенции и в чем состоит роль Секретариата.

Специальный раздел посвящен партнерству с другими организациями и институтами. Он представляется особенно важным в свете того, что в странах пост-советского пространства часто одни и те же официальные лица и организации отвечают за несколько видов международной деятельности. Поэтому в условиях ограниченности ресурсов желательно на национальном уровне организовать «синергетическую» кооперацию между различными международными конвенциями.

В следующем разделе говорится о системе отчетности и учете парниковых газов в развитых и развивающихся странах. Подчеркивается, что учет в основном сводится к расчетам, а не измерениям и что все страны успешно с этим справляются.

Фонды Конвенции, которым также посвящен отдельный раздел, в основном рассчитаны на наименее развитые страны мира (куда не входят страны нашей целевой аудитории), поэтому данные финансовые вопросы здесь изложены очень кратко.

Помощь в адаптации к изменению климата в рамках Конвенции также рассчитана, прежде всего, на наименее развитые страны, и поэтому тоже лишь кратко изложена в нашем пособии. Заключительные разделы первой главы посвящены наращиванию потенциала, передаче технологий и участию общественности в работе РКИК ООН.

Во второй главе излагаются основные положения и ход выполнения Киотского протокола. Можно видеть, что сейчас все группы стран успешно выполняют протокол, успех развитых стран в целом (страны Приложения В Протокола) обусловлен перевыполнением обязательств (то есть более низкими уровнями выбросов) в странах с переходной экономикой, прежде всего в России и на Украине. В данной главе

наиболее детально изложены экономические механизмы Киотского протокола: Совместное осуществление, Механизм чистого развития и Торговля квотами. Именно эта часть Протокола наиболее инновационная и сложная для понимания. В соответствующем разделе можно видеть, какие страны могут участвовать в том или ином механизме.

В пособии также собраны последние данные о развитии глобального углеродного рынка в 2007–2008 гг. и начале 2009 г., включая и прогнозы воздействия финансово-экономического кризиса. После периода бурного роста объемы «остановились», а цены значительно снизились. Однако рост числа проектов продолжается, а именно это говорит о хороших перспективах на будущее. Да и снижение цен не столь значительно, чтобы сделать нерентабельными проекты в странах проекта.

Для нашей целевой аудитории в большинстве стран актуален именно Механизм чистого развития. Поэтому в пособие включен специальный раздел по проектному циклу МЧР с пунктуальным прохождением каждого его шага.

В разделе, посвященном Совместному осуществлению (СО), в частности, детально описываются две схемы – варианта СО, правила «доступа» стран и особенности реализации схем. Торговля квотами – еще один быстро развивающийся механизм, сейчас также доступный для двух стран СНГ: России и Украины. В данном разделе собрана последняя информация о сделках конца 2008 – начала 2009 гг. и подчеркивается, что все они осуществляются по Схеме зеленых инвестиций – «гибриду» СО и торговли квотами. Специальный раздел посвящен поглощению CO₂ экосистемами – деятельности имеющей хорошие перспективы на будущее, но пока слабо освоенной странами. Пока она ограничивается вопросами отчетности и учета в России и на Украине.

Заключительные разделы второй главы посвящены системам отчетности и контроля соблюдения обязательств по Киотскому протоколу.

Третья глава описывает особенности нового соглашения по климату – «Копенгаген-2009», которое должно действовать с 2013 г. Особое внимание уделяется целям и задачам соглашения, подходам к справедливому распределению груза обязательств и планам крупнейших стран. Для большей части нашей целевой аудитории важны новые принципы и действия по снижению выбросов отдельными странами. Этому вопросу в пособии посвящен специальный раздел, где показано, в каком виде большинство постсоветских стран могут принять обязательства и как их выполнять. В заключительном разделе главы кратко описан текущий ход переговоров в ООН и позиции ведущих групп стран.

В Приложении 1 собраны 25 вопросов и ответов, наиболее актуальных для нашей аудитории. В основном они касаются деталей МЧР и СО; роли, обязанностей и возможностей Уполномоченного национального органа по МЧР, финансово-организационным вопросам.

Приложения 2 и 3 предназначены для разработчиков проектов МЧР. В ряде постсоветских стран при наличии большого числа идей проектов очень мало проектов, полностью одобренных и зарегистрированных в Исполнительном Совете МЧР. Поэтому в Приложении 2 описывается, как можно подготовить и подать идею проекта, а в Приложении 3 дана процедура «самопроверки» проектной идеи на предмет ее пригодности стать проектом.

Завершают пособие библиография и список сайтов, которые специально составлены с учетом доступности материалов на русском языке.

Summary

The objective of this reference and information manual is to provide a brief but legally correct explanation of the key provisions and features of the UNFCCC and the Kyoto Protocol for the primary target audience of Russian-speaking stakeholders. It was the specific needs of this new and rapidly growing target audience – representatives of technical ministries, business and the public of Russian-speaking countries – that became the key factor determining the structure, scope, and style of this publication. As it was originally planned, the main text of the manual is limited to 50 pages, while annexes contain more detailed information on the issues of most interest to our audience from a practical perspective (in order to identify their interests and needs, recommendations and suggestions were collected from them before starting working on the manual).

Three chapters of the manual chronologically represent efforts of the international community aimed at addressing global climate change. The first chapter summarizes the United Nations Framework Convention on Climate Change, the main international agreement in the field since 1992. The second chapter discusses the Kyoto Protocol with its commitment period covering 2008 – 2012, while the third chapter deals with the new agreement that will regulate international climate-related cooperation since the year 2013.

In this manual the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) is discussed not on an article-by-article basis (this would be of interest only to professional lawyers), but by topics of interest to the target audience. To make practical use of the manual easier, the text is generally divided into small topical sections one or two pages long.

From the first chapter the readers can find out: to what UNFCCC group their country belongs and how its participation relates to commitments of other countries, both developed and developing; what are countries' commitments in broad terms (emissions reduction, reporting, assistance to less developed countries, participation in technology transfer and climate-related research etc.); what are Convention's working bodies and the role of the UNFCCC Secretariat.

A special section is dedicated to partnership with other organizations and institutions. This is deemed to be of particular importance, since in the Former USSR countries the same officials and organizations are often responsible for several areas of international activities. Therefore, taking into account limited resources, it is preferable to achieve a synergetic cooperation between different international conventions at the national level.

The next section deals with the reporting system and greenhouse gases accounting in both developed and developing countries. It is emphasized that GHG accounting is carried out mostly by means of calculations, not measurements, and all countries successfully meet their commitments in this field.

A separate section is dedicated to Convention's funds. However, it discusses related financial issues only briefly, since these funds are mainly intended for supporting the least developed countries, and our target countries do not belong to this group.

Convention's mechanisms of climate change adaptation are also intended mainly to support the least developed countries, and therefore are outlined only briefly in this manual. Concluding sections of the first chapter deal with capacity building, technology transfer, and public participation in the UNFCCC activities.

The second chapter summarizes the main provisions of the Kyoto Protocol and the progress of its implementation. One can see that currently all groups of countries successfully meet their commitments; general success of the developed countries as a whole (Annex B countries) is the result of the countries with economies in transition, mainly Russia and

Ukraine, exceeding their commitments, i.e. producing less emissions than allowed by the Protocol. This chapter puts special emphasis on explaining economic mechanisms of the Kyoto Protocol: Joint Implementation, Clean Development Mechanism, and Emission Trading. This is the most innovative component of the Protocol, and at the same time the most difficult to understand. Respective sections explain, in particular, which countries are eligible to participate in each mechanism.

The manual also presents the latest data on the development of the global carbon market in 2007–2008 and early 2009, including forecasts of the impact of global financial crisis. After a rapid growth period, trade volumes “stalled”, while prices declined substantially. Nevertheless, the number of projects continues to grow, and this is a sign of good future prospects. And the price decline is not dramatic enough to render the projects in the CIS countries unprofitable.

It is the Clean Development Mechanism (CDM) that is particularly relevant to most of our target countries. Therefore we included a special section on the CDM project cycle with detailed explanation of each step.

The section on Joint Implementation (JI), in particular, describes in detail two “tracks” (schemes) of JI, rules of countries’ access to this mechanism, and specifics of its practical implementation. Emission trading is one more rapidly developing mechanism, currently accessible to two of the CIS countries: Russia and Ukraine. The respective section presents information on the latest deals (late 2008 – early 2009), emphasizing that all these deals were carried out within the Green Investment Scheme – a “hybrid” between JI and emission trading. A special section deals with CO₂ removal by forests (so-called LULUCF sector) – a sector with good potential, for the most part still waiting to be utilized by countries. Currently the respective activities are limited to reporting and accounting by Russia and Ukraine.

Concluding sections of the second chapter deal with reporting and compliance systems of the Kyoto Protocol.

The third chapter describes the key features of the new international climate agreement – Copenhagen 2009 – which will cover the period starting 2013. Particular attention is paid to goals and objectives of the agreement, approaches toward fair allocation of commitments, and plans of the largest countries. Particularly relevant to most of our target countries are new principles and emission reduction approaches applied to nations other than developed countries. Therefore a special section of the manual suggests a possible form of commitments for most Former USSR countries and potential approaches toward their implementation. The final section of the chapter briefly outlines current progress of the UN climate negotiations and positions of the major groups of countries.

Annex 1 contains answers to 25 frequently asked questions, relevant to our target audience. They mainly deal with details of CDM and JI; role, responsibilities and capabilities of a CDM Designated National Authority; as well as financial and administrative issues.

Annexes 2 and 3 are intended for CDM projects proponents. While there are many ideas for potential CDM projects in the Former USSR countries, only a very small number of such projects were formally approved and registered with the CDM Executive Board. Therefore Annex 2 explains how one can prepare and formally submit a Project Idea Note. Annex 3 contains a procedure for “self-check” of eligibility of a project idea for registration as a CDM project.

The manual is completed by a list of relevant publications and websites, compiled with considerations of availability of Russian-language materials in mind.

1 Рамочная конвенция ООН об изменении климата

1.1 История и участники (группы стран)

1.1.1 История

Научные доказательства антропогенного воздействия на климат Земли были впервые представлены международной общественности в 1979 г. на Первой всемирной конференции по климату. На протяжении 1980-х гг., по мере роста общественного интереса к экологическим проблемам и уровня информированности о них, росла и озабоченность правительств относительно изменения климата. В 1988 г. Генеральная Ассамблея ООН по предложению правительства Мальты приняла резолюцию 43/53, призывающую к «...охране глобального климата в интересах нынешнего и будущих поколений человечества». В том же году руководящие органы Всемирной метеорологической организации и Программы ООН по окружающей среде объявили о создании новой организации – Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) – с целью сбора и оценки научной информации по данной проблеме. В 1990 г. МГЭИК опубликовала Первый оценочный доклад, подтвердивший реальность угрозы глобального изменения климата. Опираясь на эту информацию, Вторая всемирная конференция по климату, состоявшаяся в том же году в Женеве, призвала к разработке и подписанию глобального договора в этой сфере. Отвечая на призыв конференции, Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 45/212, положившую начало официальной работе над конвенцией об изменении климата, для чего был создан Межправительственный переговорный комитет (МПК).

МПК впервые собрался в феврале 1991 г., и всего через 15 месяцев, 9 мая 1992 г., представители правительств, входившие в его состав, одобрили проект Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН). В июне 1992 г. на состоявшейся в Рио-де-Жанейро Конференции ООН по окружающей среде и развитию (известной также как «Саммит планеты Земля») новая Конвенция была открыта для подписания. Она вступила в силу 21 марта 1994 г. Пятнадцать лет спустя участниками Конвенции являются 191 государство, а также Европейское сообщество. Практически всеобщее участие стран мира делает Конвенцию одним из наиболее широко поддерживаемых международных природоохранных соглашений.

С момента вступления документа в силу Стороны Конвенции – страны, ее ратифицировавшие (или прошедшие иную эквивалентную национальную процедуру одобрения) – принимают участие в ежегодной Конференции Сторон (сокращенно – КС). Целями Конференции являются содействие осуществлению Конвенции и мониторинг процесса осуществления, а также продолжение переговоров о наилучших способах борьбы с изменением климата. Решения, принятые к настоящему времени рядом КС, образуют детальную систему правил по эффективной практической реализации положений Конвенции.

Однако правительства, подписавшие Конвенцию, осознавали, что сами по себе ее положения недостаточны для успешной борьбы с изменением климата во всех его проявлениях. Поэтому на первой Конференции Сторон (КС-1), состоявшейся в Берлине в начале 1995 г., был начат новый раунд переговоров о принятии промышленно развитыми странами более конкретных и подробных обязательств. Соответствующее решение получило название Берлинского мандата.

Согласно Берлинскому мандату был подготовлен Киотский протокол к РКИК ООН, который явился следующим практическим шагом в глобальных усилиях по решению проблемы изменения климата.

1.1.2 Участники

Согласно Конвенции ее участники подразделяются на три группы с различным уровнем обязательств.

К **Сторонам Приложения 1** относятся промышленно развитые страны, являвшиеся членами ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) по состоянию на 1992 г., а также страны с переходной экономикой (Стороны с переходной экономикой, СПЭ), включая Российскую Федерацию, Украину, Беларусь, страны Балтии, а также ряд государств Центральной и Восточной Европы. Требование Конвенции о принятии политик и мер в сфере изменения климата, которые должны обеспечить к 2000 г. снижение выбросов парниковых газов в этих странах до уровня 1990 г., распространяется только на Стороны Приложения 1. Предполагается, что эти страны должны служить для других примером твердой решимости в борьбе с изменением климата. Конвенция допускает «гибкость» в выполнении обязательств странами с переходной экономикой, принимая во внимание трудности, с которыми столкнулись эти страны на пути политической и экономической трансформации. Некоторые СПЭ воспользовались этой возможностью, выбрав год отличный от 1990 г. в качестве базового для оценки результатов своих усилий. Это позволило им учесть изменения в экономике, приведшие к значительному снижению выбросов.

Стороны Приложения 2 включают перечисленные в Приложении 1 государства – члены ОЭСР, но не страны с переходной экономикой. Эти государства приняли на себя обязательство предоставлять финансовые ресурсы для содействия развивающимся странам в их деятельности по сокращению выбросов, осуществляемой в соответствии с Конвенцией, а также по адаптации к негативным последствиям изменения климата. Кроме того, Стороны Приложения 2 обязаны принять все «практически осуществимые шаги» по содействию разработке экологически безопасных технологий и их передаче странам с переходной экономикой и развивающимся странам. Предоставляемое Сторонами Приложения 2 финансирование направляется главным образом через финансовый механизм РКИК.

К **Сторонам, не входящим в Приложение 1** (это собирательное название часто используется для обозначения всех остальных Сторон), относятся главным образом развивающиеся страны. Сюда, в частности, относятся страны Средней Азии, Закавказья и Молдова. Конвенция выделяет несколько групп развивающихся стран, особенно уязвимых для негативных последствий изменения климата, включая государства с низменными прибрежными территориями, а также государства, подверженные процессам опустынивания и засухам. В то же время есть страны (например, существенно зависящие от доходов от производства и экспорта ископаемого топлива), которые ощущают себя более уязвимыми для потенциальных экономических последствий мер по борьбе с изменением климата.

Каждая страна (а также ЕС как отдельная Страна Конвенции) представлена на заседаниях и совещаниях органов Конвенции национальной делегацией, состоящей из одного или нескольких официальных лиц, уполномоченных представлять соответствующее правительство и вести переговоры от его имени.

В соответствии с традиционной классификацией ООН Стороны Конвенции разделены на пять региональных групп: государства Африки, государства Азии, государства Восточной Европы, государства Латинской Америки и Карибского бассейна, а также

государства Западной Европы и «другие государства» (к «другим государствам» относятся Австралия, Канада, Исландия, Новая Зеландия, Норвегия, Швейцария и США, но не Япония, которая является членом группы государств Азии). Разделение на региональные группы используется главным образом для формирования Бюро Конвенции.

В то же время механизм региональных групп, как правило, не используется для представления интересов стран по содержательным вопросам, и в переговорах по вопросам изменения климата более значительную роль играют другие коалиции государств.

Развивающиеся страны, как правило, используют для формирования общей переговорной позиции механизм **Группы семидесяти семи** (Группы 77, G-77). Группа 77 была учреждена в 1964 г. в рамках Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД). В настоящее время группа, объединяющая более 130 государств, функционирует в рамках системы ООН, ее штаб-квартира находится в Нью-Йорке. Страна, председательствующая в группе (срок председательства составляет один год), часто выступает от имени Группы 77 и Китая как единого целого. Однако, поскольку Группа 77 и Китая представляет собой объединение разнообразных государств, имеющих различные позиции по вопросам изменения климата, в переговорном процессе участвуют и отдельные развивающиеся страны, а также группы, действующие внутри Группы 77. Это, в частности, Африканская региональная группа ООН, Альянс малых островных государств, а также Группа наименее развитых стран. Из стран СНГ членом Группы 77 и Китая является Туркменистан.

Альянс малых островных государств (AOSIS) представляет собой коалицию 43 стран, особенно уязвимых к повышению уровня моря, – малых островных государств или государств, территория которых находится на небольшой высоте над уровнем моря. Государства – члены AOSIS, большая часть которых является участниками Группы 77, объединены той общей угрозой, которую изменение климата представляет для самого их существования, и часто занимают общую позицию на переговорах по климату. Именно эта группа на переговорах по подготовке Киотского протокола предложила первый проект документа, предусматривавший сокращение к 2005 г. выбросов диоксида углерода на 20% по сравнению с уровнем 1990 г.

49 государств, определяемых ООН как **Наименее развитые страны** (НРС), на регулярной основе координируют свою деятельность в рамках системы ООН. В последнее время эти страны проявляют все большую активность в переговорном процессе, часто совместно отстаивая свои специфические интересы, например, в отношении уязвимости и адаптации к изменению климата. Ни одна из стран СНГ не входит в число Наименее развитых стран.

27 государств – членом **Европейского Союза** вырабатывают свою общую переговорную позицию на внутренних переговорах в рамках этой организации. На основе этой позиции страна, председательствующая в ЕС (страна-председатель сменяется раз в полгода), выступает от имени ЕС и его 27 государств-членов. Как региональная организация экономического сотрудничества, ЕС сам по себе является Стороной РКИК, однако не имеет права голоса в дополнение к голосам его членов.

Зонтичная группа (Umbrella Group) представляет собой коалицию развитых стран, не являющихся членами ЕС, которая сформировалась после принятия Киотского протокола. Хотя в группе отсутствует институт формального членства, в ее работе, как правило, принимают участие Австралия, Канада, Исландия, Япония, Новая Зеландия, Норвегия, Российская Федерация, Украина и США. Казахстан участвует в работе группы в качестве наблюдателя. Зонтичная группа сформировалась на основе группы **JUSSCANNZ**, действовавшей во время переговоров по Киотскому протоколу (название

группы образовано из первых букв английских названий Японии, США, Швейцарии, Канады, Австралии, Норвегии и Новой Зеландии).

Группа экологической интеграции (Environmental Integrity Group) представляет собой недавно сформировавшуюся коалицию в составе Мексики, Южной Кореи и Швейцарии.

В рамках переговорного процесса по вопросам климата действует также ряд других групп, объединяющих, в частности, государства – члены Организации стран-экспортеров нефти (ОПЕК), а также страны, принадлежащие к таким организациям, как Лига арабских государств или Международная организация франкоязычных стран.

В ходе второй части 6-й Конференции Сторон (КС-6, Бонн, июль 2001 г.) Армения, Узбекистан и Туркменистан от имени стран **Центральной Азии, Кавказа и Молдовы (САСАМ)** передали Исполнительному секретарю РКИК письмо, датированное 27 июля 2001 г. В письме была выражена озабоченность относительно определения термина «развивающиеся страны», используемого в Конвенции, Киотском протоколе и решениях КС для обозначения получателей финансовой и технологической помощи, а также поддержки в области укрепления потенциала. Страны САСАМ призвали сформулировать четкое определение «развивающихся стран» или привести ссылки на правовые тексты, содержащие такое определение.

Термин «развивающиеся страны» не определяется в тексте РКИК и не охватывает все страны, не входящие в Приложение 1 к Конвенции, поскольку некоторые из них не считают себя развивающимися. Так, например, страны САСАМ относят себя к «странам с переходной экономикой». Эта проблема затрагивает и некоторые другие страны, не входящие в Приложение 1.

Данный вопрос был поднят от имени стран САСАМ в связи с Боннскими соглашениями о реализации Буэнос-Айресского плана действий (решение 5/СР.6), принятыми в ходе второй части КС-6. В частности, озабоченность стран вызвали подготовленные к принятию на КС-7 решения по укреплению потенциала в развивающихся странах (а не в странах, не входящих в Приложение 1), разработке и передаче технологий, а также дополнительные рекомендации оперативному органу финансового механизма Конвенции (решения 2/СР.7, 4/СР.7 и 6/СР.7).

В своем письме страны САСАМ сформулировали следующие предложения:

- уточнить статус стран САСАМ в контексте решений по реализации РКИК и Киотского протокола, включая решения, подготовленные в ходе второй части КС-6 для утверждения на КС-7;
- если какие-либо трудности не позволят своевременно уточнить статус этих стран, решение об уточнении статуса должно быть принято на КС-8;
- до официального разрешения вопроса формулировка «развивающиеся страны» должна быть заменена на «развивающиеся страны и другие Стороны, не входящие в Приложение 1» в тексте всех проектов решений, подготовленных на КС-6.

В ходе КС-7 (Марракеш, октябрь–ноябрь 2001 г.) страны приняли решение, проект которого был подготовлен в результате консультаций, организованных Председателем Вспомогательного органа по осуществлению (ВОО) РКИК. Было решено принять во внимание просьбу стран САСАМ и предложить 16-й сессии ВОО, рассмотрев вопрос, сформулировать рекомендации для КС. На 17-й сессии ВОО (Дели, октябрь–ноябрь 2002 г.) Председатель доложил о проведенных им консультациях. ВОО решил продолжить рассмотрение вопроса на следующей сессии. В дальнейшем в РКИК ООН этот вопрос официально не поднимался, однако он, безусловно, требует дальнейшей проработки и соответствующих институциональных решений, особенно в свете подготовки нового международного соглашения по проблеме изменения климата, которое должно с 2013 г. прийти на смену Киотскому протоколу.

1.2 Обязательства

Все Стороны Конвенции приняли на себя общие обязательства по борьбе с изменением климата. Они обязались проводить инвентаризацию своих выбросов парниковых газов, а также готовить доклады (так называемые Национальные сообщения) о своей деятельности по осуществлению положений Конвенции. Для эффективной организации этой деятельности страны должны разрабатывать национальные программы, содержащие:

- мероприятия по смягчению изменения климата, то есть по ограничению выбросов парниковых газов;
- положения о разработке и передаче экологически безопасных технологий;
- положения об устойчивом управлении поглотителями, или «стоками» парниковых газов (термин, применяемый к лесам и другим экосистемам, способным поглощать из атмосферы больше парниковых газов, чем выбрасывать в нее);
- подготовительные меры по адаптации к изменению климата;
- планы климатологических исследований, наблюдений за глобальной климатической системой и обмена соответствующими данными;
- планы по развитию просвещения и обучения, а также информированию общественности по вопросам изменения климата.

Согласно Статье 4 РКИК ООН страны Приложения 1 принимают меры по ограничению своих антропогенных выбросов парниковых газов, а также меры по защите и усилению поглотителей, в частности, лесов. Эти страны должны демонстрировать лидерство и приложить усилия, чтобы к 2000 г. их выбросы парниковых газов «вернулись» на уровень 1990 г. Наиболее развитые страны Приложения 2 *«предоставляют новые и дополнительные финансовые ресурсы для покрытия всех согласованных издержек, вызываемых выполнением Сторонами, являющимися развивающимися странами...»*

При этом особое внимание должно уделяться, в частности, странам с районами подверженными засухе и опустыниванию, стихийным бедствиям, массовой вырубке или деградации лесов; странам, имеющим уязвимые экосистемы, включая горные экосистемы; странам, экономика которых в значительной степени зависит от дохода, получаемого за счет производства, переработки и экспорта и/или потребления ископаемых видов топлива и связанных с ним энергоемких продуктов; и странам, не имеющим доступа к морю.

1.3 Органы РКИК ООН

1.3.1 Конференции Сторон

Высшим органом РКИК ООН является *Конференция Сторон (КС)*, которая созывается ежегодно для оценки деятельности по осуществлению Конвенции, принятия решений, устанавливающих правила Конвенции, а также ведения переговоров по новым обязательствам. Уже проведено четырнадцать Конференций Сторон, 15-я Конференция будет проходить в декабре 2009 г. в Копенгагене, 16-я и 17-я Конференции намечены на конец 2010 и 2011 гг. в Чили и ЮАР.

В РКИК ООН не приняты правила голосования для принятия решений, поэтому все решения принимаются только консенсусом. По сложившейся в ООН практике консенсус считается по формуле «все минус один». Это означает, что ни одна страна в одиночку не может заблокировать переговоры, нужна поддержка хотя бы еще одной страны. Фактически все всегда стараются достичь консенсуса, если же его нет, то решение вопроса откладывается.

1.3.2 Вспомогательные органы

В рамках Конвенции действуют два вспомогательных органа, сессии которых проводятся не реже двух раз в год для подготовки к КС (один раз – по месту проведения КС и второй раз – как правило, в июне, в Бонне, по месту расположения Секретариата РКИК):

- *Вспомогательный орган для консультаций по научным и технологическим аспектам (ВОКНТА)* готовит для КС рекомендации по научным, методическим и технологическим вопросам, включая рекомендации по совершенствованию стандартов подготовки национальных сообщений и кадастров выбросов.
- *Вспомогательный орган по осуществлению (ВОО)* участвует в анализе и оценке процесса осуществления Конвенции, в частности, посредством организации анализа национальных сообщений, представленных странами. ВОО также занимается финансовыми и организационными вопросами.

1.3.3 Секретариат

Секретариат, с 1996 г. находящийся в Бонне (Германия), поддерживает деятельность всех органов Конвенции и Киотского протокола, включая прежде всего КС, вспомогательные органы и их бюро.

Основные функции Секретариата включают:

- организационную работу по подготовке к сессиям органов Конвенции и Киотского протокола;
- мониторинг выполнения обязательств, принятых в рамках Конвенции и Киотского протокола, посредством сбора, анализа и оценки информации и данных, предоставляемых странами;
- содействие странам в выполнении их обязательств;
- поддержку переговорного процесса, в том числе посредством выполнения анализа по содержательным вопросам;
- ведение реестров, учитывающих выпуск в обращение углеродных единиц (разрешений на выбросы), а также выделение квот на выбросы, которыми страны могут торговать в рамках соответствующих схем;
- поддержку режима соблюдения Киотского протокола;
- координацию деятельности с секретариатами других международных органов, прежде всего Глобального экологического фонда (ГЭФ) и его организаций-исполнителей (ПРООН, ЮНЕП и Всемирного банка), Международной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), а также других конвенций, имеющих отношение к вопросам изменения климата.

Конкретные задачи Секретариата включают:

- подготовку официальных документов для КС и вспомогательных органов Конвенции;

- координацию проведения углубленных обзоров Национальных сообщений, представляемых Сторонами Приложения 1;
- обобщение данных инвентаризации выбросов парниковых газов.

Будучи беспристрастным органом, укомплектованным международными гражданскими служащими, Секретариат через Исполнительного секретаря РКИК подотчетен КС, СС (Совещанию Сторон Киотского протокола) и выполняет задачи, возложенные на него в соответствии с Конвенцией и программным бюджетом. КС, СС и вспомогательные органы часто дают Секретариату конкретные поручения, соответствующие его общим функциям, например, по сбору и анализу материалов по какому-либо конкретному вопросу. Общее руководство деятельностью Секретариата осуществляет Бюро КС.

Раз в два года Исполнительный секретарь РКИК предлагает программный бюджет, определяющий основные направления деятельности Секретариата на предстоящие два года, а также необходимый объем финансирования. Программный бюджет формируется за счет взносов Сторон, доли которых соответствуют шкале взносов ООН. Организационная структура Секретариата регулярно пересматривается для обеспечения ее соответствия меняющимся потребностям международного процесса в сфере изменения климата.

1.4 Партнерство с другими организациями и институтами

Деятельность в рамках Конвенции тесно взаимосвязана с работой других международных организаций, имеющих отношение к вопросам устойчивого развития. МГЭИК является важнейшим источником информации по вопросам изменения климата. Раз в пять лет она публикует подробный оценочный доклад, основанный на последних результатах климатологических исследований. Четвертый Оценочный доклад МГЭИК был опубликован в 2007 г. Кроме того, по запросу КС и ВОКНТА группа готовит специальные доклады и технические документы по конкретным вопросам. Разработанные МГЭИК методические подходы сыграли значительную роль в процессе подготовки единого руководства по инвентаризации выбросов парниковых газов для Сторон Конвенции.

Глобальный экологический фонд (ГЭФ) в настоящее время функционирует в качестве финансового механизма Конвенции, через который направляются средства в форме грантов или займов для развивающихся стран. ГЭФ был основан в 1991 г. с целью финансирования проектов, имеющих глобальное экологическое значение, в развивающихся странах. Он поддерживает проекты не только в сфере изменения климата, но и в таких областях, как сохранение биоразнообразия, а также охрана озонового слоя и международных вод. КС на регулярной основе осуществляет общее политическое руководство деятельностью ГЭФ, связанной с изменением климата, определяет приоритеты и требования к получателям финансирования, а ГЭФ ежегодно отчитывается перед КС о своей деятельности в данной сфере.

Для того чтобы в максимальной степени реализовать потенциал совместных действий и избежать дублирования усилий, необходимо особое внимание к тем областям, где вопросы, охваченные Конвенцией, могут взаимодействовать с другими экологическими проблемами. В 2001 г. Секретариаты трех так называемых «конвенций Рио» – РКИК ООН, Конвенции о биоразнообразии и Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием – создали Совместную контактную группу. Эта группа позволяет органам трех конвенций обмениваться идеями, опытом и методами, выявлять возможности для совместной деятельности и заблаговременно прогнозировать возникновение возможных проблем.

Органы Конвенции могут взаимодействовать по конкретным вопросам и с другими международными организациями, например, с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО) – по проблемам, связанным с изменениями в землепользовании и лесном хозяйстве, или с Международной организацией гражданской авиации (ИКАО) – по методическим вопросам, связанным с использованием топлива для международных перевозок. ВОКНТА взаимодействует с органами Монреальского протокола по вопросам потенциального синергетического эффекта и конфликтов между усилиями по борьбе с изменением климата и мерами по охране озонового слоя, поскольку некоторые озоноразрушающие вещества, а также некоторые их возможные заменители одновременно являются и парниковыми газами.

Секретариат Конвенции сотрудничает со многими организациями и агентствами ООН, например, Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Программой развития ООН (ПРООН) и Всемирной метеорологической организацией (ВМО), в таких областях, как уязвимость и адаптация, передача технологий, укрепление потенциала и исследования в сфере изменения климата. Секретариат также развивает связи с национальными и международными неправительственными организациями, торговыми ассоциациями и различными другими организациями, не имеющими статуса государственных или межправительственных.

Секретариат РКИК ООН играет важную роль в организации борьбы с изменением климата на национальном и международном уровнях, но основная работа по осуществлению практических мер ложится на другие агентства и организации ООН, прежде всего ЮНЕП, ПРООН и Всемирный банк. Выступая в качестве организаций – исполнителей программ ГЭФ, они помогают развивающимся странам в планировании и реализации действий по смягчению изменения климата (снижению выбросов) и адаптации к нему. Помимо трех основных организаций-исполнителей, в этой деятельности участвуют несколько региональных банков развития и специализированных агентств ООН.

Следующий список характеризует конкретные направления деятельности ряда организаций в области изменения климата:

- Вопросы, относящиеся к докладам МГЭИК и методикам инвентаризации выбросов парниковых газов, – Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК).
- Вопросы, относящиеся к исследованиям и систематическим наблюдениям, – секретариат Глобальной системы наблюдения за климатом (ГСНК).
- Методики, связанные с использованием топлива для международных перевозок, – Международная организация гражданской авиации (ИКАО) и Международная морская организация (ИМО).
- Вопросы изменений в землепользовании и лесном хозяйстве – МГЭИК, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), Форум ООН по лесам (UNFF) и Партнерство на основе сотрудничества по лесам (CPF).
- Вопросы, связанные с гидрофторуглеродами и перфторуглеродами – секретариат Монреальского протокола.
- Вопросы, связанные с уязвимостью и адаптацией, передачей технологий, укреплением потенциала и Ст. 6 Конвенции, – Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Программа развития ООН (ПРООН), Организация ООН по промышленному развитию (ЮНИДО), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирная метеорологическая организация (ВМО), Всемирный союз охраны природы (IUCN) и др.

1.5 Система отчетности РКИК

1.5.1 Общие положения

Передача и распространение информации, а также реагирование на ранее полученную информацию посредством Национальных сообщений представляет собой важнейший элемент межправительственного процесса, лежащего в основе деятельности КС. Эти доклады представляют собой инструмент, позволяющий КС отслеживать прогресс стран в выполнении своих обязательств и достижении общих целей Конвенции. С целью обеспечения прозрачности и сопоставимости отчетности КС публикует руководящие указания для стран по подготовке Национальных сообщений. КС использует информацию, представленную в Национальных сообщениях, для анализа и оценки процесса осуществления Конвенции, а также оценки совокупного эффекта действий, предпринятых Сторонами.

Как для Сторон Приложения 1, так и для стран не входящих в него, центральными элементами Национальных сообщений являются сведения о выбросах и поглощении парниковых газов, а также деятельности стран по осуществлению Конвенции. Как правило, Национальные сообщения содержат информацию об условиях конкретной страны, оценке уязвимости, финансовых ресурсах и передаче технологий, просвещении, обучении и информировании общественности. В дополнение к этому Национальные сообщения Сторон Приложения 1 должны содержать сведения о политических решениях и мерах, направленных на осуществление Конвенции.

Наличие точных, внутренне согласованных и сопоставимых на международном уровне данных по выбросам парниковых газов является необходимым условием принятия наиболее эффективных международных мер по снижению выбросов и в конечном счете достижения цели Конвенции. Кроме того, распространение адекватной информации о наиболее эффективных методах сокращения выбросов и адаптации к изменению климата вносит вклад в обеспечение устойчивого развития на глобальном уровне.

Имеется общая для всех стран международная методика учета – ведения кадастра (инвентаризации) выбросов и поглощения парниковых газов (лесами и прочими наземными экосистемами), изложенная в Руководствах МГЭИК. Учет в подавляющем большинстве случаев предполагает не измерение, а расчет выбросов и поглощения, хотя не возбраняется и проведение измерений, если такое решение будет принято на национальном уровне. МГЭИК предлагает к использованию коэффициенты, на которые умножаются данные о деятельности, чтобы рассчитать антропогенные выбросы парниковых газов. Например, количество сожженного угля умножается на соответствующий коэффициент эмиссии, результат умножения – объем выбросов. Коэффициенты эмиссии обычно получают в результате детальных исследований. Их численные значения закреплены в международных и национальных методиках.

Важной особенностью методики является «нулевой» выброс CO_2 при сжигании биомассы. Считается, что выделяющийся при этом CO_2 является результатом недавнего поглощения CO_2 из атмосферы при росте биомассы. Это дает использованию биотоплива заметное преимущество с точки зрения обязательств страны по снижению выбросов парниковых газов.

Методика является обязательной для всех стран – участниц РКИК ООН, но допускает определенную гибкость и выбор национальных значений коэффициентов эмиссии, обоснованных с помощью специально проведенных научных исследований. Эта информация должна быть официально представлена в Национальном сообщении (для

стран Приложения 1 представление также может быть сделано в Национальном докладе о кадастре в РКИК ООН).

Стороны Приложения 1 должны представлять отчетность чаще и включать в нее больше информации. Подготовка отчетности странами, не входящими в Приложение 1, как правило, увязана с получением финансирования ГЭФ на покрытие соответствующих расходов. Страны, не входящие в Приложение 1, подразделяются на две группы – наименее развитые страны (НРС) и прочие развивающиеся страны. Первое Национальное сообщение Стороны, не входящей в Приложение 1, должно быть представлено в течение трех лет с момента вступления Конвенции в силу для данной Стороны или выделения необходимых финансовых ресурсов. Однако НРС могут предоставлять первое Национальное сообщение «по собственному усмотрению». Сроки представления последующих Национальных сообщений для всех стран устанавливаются КС.

1.5.2 Страны Приложения 1

Первое Национальное сообщение Стороны Приложения 1 должно быть представлено в течение шести месяцев с момента вступления Конвенции в силу для данной Стороны. Затем страны представляют Национальные сообщения примерно раз в четыре года. Срок представления Четвертых и Пятых сообщений установлен как 1 января 2006 и 2010 гг. соответственно. На настоящий момент почти все страны Приложения 1 представили свои Четвертые национальные сообщения, включая Россию и Беларусь (Украина в 2006 г. представила свое Второе национальное сообщение).

Помимо Национальных сообщений, Стороны Приложения 1 должны ежегодно (не позднее 15 апреля) представлять в Секретариат Конвенции материалы инвентаризации (кадастра) выбросов и поглощения парниковых газов. Эти материалы должны включать данные по выбросам за 1990 г. (или другой базовый год в случае стран с переходной экономикой), а также за все годы с базового до предпоследнего года, предшествующего году подачи сведений, включительно. Например, сведения, подаваемые в апреле 2009 г., должны содержать информацию о выбросах до 2007 г. включительно.

Соответствующий доклад, называемый Национальным докладом о кадастре, должен быть оформлен согласно разработанному Секретариатом РКИК универсальному формату отчетности – общей форме представления докладов, где для каждого года заполняется примерно 75 таблиц в формате Excel (как отдельный электронный файл). Доклад должен содержать ежегодную информацию по газам с прямым парниковым эффектом (CO₂, CH₄, N₂O, ГФУ, ПФУ и SF₆) по 6 секторам экономики (энергетика, промышленное производство, растворители, сельское хозяйство, изменения в землепользовании и лесном хозяйстве, отходы).

В 2008 г. все три страны СНГ, входящие в Приложение 1 – Беларусь, Россия и Украина – подали в Секретариат РКИК ООН свои очередные Национальные доклады о кадастре и электронные файлы общего формата отчетности.

Национальные сообщения и доклады о кадастре стран Приложения 1 являются предметом анализа, который проводится специальными группами, состоящими из независимых международных экспертов. Целью анализа является подробная техническая оценка шагов, предпринимаемых каждой из Сторон для выполнения своих обязательств. Группы формируются из экспертов, номинированных странами и включенных в специальный реестр. Работа групп координируется Секретариатом, а результаты публикуются в виде докладов на его сайте: www.unfccc.int.

Как правило, деятельность по оценке Национальных сообщений включает как посещение страны, так и работу с документами. Для каждой страны готовится отдельный доклад об углубленном обзоре Национального сообщения. Кроме того, на основе Национальных сообщений Секретариат готовит обобщающие материалы и синтетические доклады. С 2003 г. Национальные доклады о кадастре, представляемые странами Приложения 1, анализируются ежегодно. Анализ включает три этапа: начальную проверку полноты представленных материалов; обобщение и оценку, подразумевающие сопоставление данных инвентаризации, представленных различными странами; и анализ методик и данных, использованных при подготовке кадастра каждой страной.

1.5.3 Страны, не входящие в Приложение 1

От стран, не входящих в Приложение 1, не требуется представлять отдельного ежегодного доклада о кадастре, и их Национальные сообщения не являются предметом углубленного обзора. На начало 2009 г. 134 страны, не входящие в Приложение 1, включая все страны СНГ, представили свои Первые национальные сообщения, 9 стран представили Вторые национальные сообщения (в том числе Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан), Мексика представила Третье национальное сообщение.

Большинство этих сообщений содержат информацию о выбросах основных парниковых газов по секторам, что позволяет сформировать достаточно полную картину выбросов во всем мире. Многие страны оценили объемы как выбросов, так и поглощения парниковых газов лесами.

Для стран, не входящих в Приложение 1, последнее руководство РКИК ООН ограничивается требованием представить оценочные материалы инвентаризации (кадастра) выбросов парниковых газов за 1994 г. (как вариант – за 1990 г.) в составе Первого национального сообщения и материалы за 2000 г. – в составе Второго национального сообщения. Тем не менее ведущие страны данной группы представляли в своих сообщениях материалы за два и более года. Несмотря на эти обнадеживающие тенденции, многие развивающиеся страны все еще сталкиваются с трудностями при подготовке отчетности. В особенности это касается НРС, для которых в силу недостатка ресурсов не установлены конкретные сроки представления Первых национальных сообщений.

1.5.4 База данных по выбросам парниковых газов

Для управления различными потоками данных, полученных в результате процесса отчетности и анализа, и для интеграции этих потоков Секретариат РКИК разработал Информационную систему (базу данных) по парниковым газам. Эта система используется для представления информации КС, а также для различных типов анализа. Ведется постоянная работа по обеспечению надежности данных, вводимых в базу. Наиболее важная информация из базы доступна общественности на соответствующей странице сайта РКИК (http://unfccc.int/ghg_emissions_data/items/3800.php), где можно получить данные по выбросам парниковых газов в разбивке по различным параметрам (сектору экономики, парниковому газу или году).

1.5.5 Международное бункерное топливо для авиации и морского транспорта

Выбросы, связанные с использованием бункерного топлива для международных воздушных и морских перевозок, учитываются и рассматриваются отдельно от выбросов Сторон Конвенции. Они не «принадлежат» ни одной из стран. Киотский протокол требует от стран взаимодействия с Международной организацией гражданской авиации (ИКАО) и Международной морской организацией (ИМО) с целью контроля выбросов от этих источников. Специальное решение, связанное с принятием Киотского протокола, поручает ВОКНТА продолжать текущую работу по выработке наилучших методов учета и классификации выбросов, связанных с использованием бункерного топлива.

1.6 Фонды Конвенции

С 1991 г. из Трастового фонда ГЭФ на поддержку связанной с изменением климата деятельности в развивающихся странах были предоставлены гранты общим объемом около 2,3 млрд долл. (по состоянию на 2007 г.). Из этой суммы 8% было выделено на финансирование подготовки Национальных сообщений странами, не входящими в Приложение 1. Еще 6,9 млрд долл. было привлечено в рамках схем совместного финансирования с участием агентств помощи на двусторонней основе и частного сектора. Материалы Конференции Сторон 7 (2001) (или «Маракешские соглашения») содержат адресованную ГЭФ рекомендацию КС о расширении круга финансируемых видов деятельности, в частности, за счет работ по адаптации и укреплению потенциала.

Кроме того, в 2001 г. при принятии Маракешских соглашений (МС) были учреждены три новых фонда, два из которых действуют в рамках Конвенции, а один – в рамках Киотского протокола. Управление фондами осуществляет ГЭФ. Фонды, действующие в рамках РКИК включают в себя:

- *Специальный фонд по изменению климата*, дополняющий другие механизмы финансирования и созданный для поддержки проектов по укреплению потенциала, адаптации, передаче технологий, снижению выбросов и диверсификации экономики в странах, не включенных в Приложение 1. В 2008 г. 13 государств-участников (Стороны Приложения 2) объявили об обязательствах по предоставлению фонду финансирования общим объемом 90,3 млн долл. Средства фонда направляются на реализацию соответствующих проектов МБРР, ПРООН и ЮНЕП.
- *Фонд для наименее развитых стран (НРС)* создан с целью поддержки национальных мероприятий НРС по адаптации к изменению климата. К 4 марта 2008 г. 19 государств-участников, включенных в Приложение 2, объявили об обязательствах по предоставлению фонду финансирования общим объемом 172,84 млн долл. (*Примечание: ни одно из государств СНГ не включено в список НРС*).

Многие НРС очень нуждаются в помощи по адаптации к изменению климата, но не имеют ни ресурсов, ни опыта для оперативной подготовки полномасштабных Национальных сообщений, содержащих детальную характеристику этих потребностей. Этим странам предлагается подготовить и представить Национальные программы действий по адаптации (НПДА) в качестве альтернативного инструмента информирования доноров о своей уязвимости и потребностях в адаптации. Экспертная группа по НРС в составе 12 членов, имеющих богатый опыт в области изменения

климата и устойчивого развития, оказывает НРС технические консультации по подготовке и осуществлению НПДА. К началу 2009 г. 39 НРС представили свои НПДА, еще в нескольких странах этот документ находится на стадии подготовки. Как правило, НПДА содержит 10–20 проектов с бюджетом от 100 тыс. до нескольких миллионов долларов. Процесс подготовки НПДА дает странам возможность оценить свою уязвимость перед изменением климата и определить приоритетные направления адаптации. *Фонд для наименее развитых стран* представляет финансирование для деятельности НРС по адаптации на основе приоритетов, сформулированных странами-получателями в своих НПДА.

Кроме того, в рамках Киотского Протокола учрежден *Адаптационный фонд* для финансирования практических проектов и программ по адаптации в развивающихся странах, а также поддержки деятельности по укреплению потенциала. Фонд будет формироваться за счет адаптационного сбора с проектов МЧР; кроме того, в него могут делать взносы Стороны Приложения 1. После принятия необходимых решений организационного характера в декабре 2008 г. на КС-14/СС-4 фонд готов начать финансирование проектов. Адаптационные сборы в настоящее время аккумулируются в форме Сертифицированных Сокращений Выбросов (ССВ) в Реестре МЧР.

1.7 Адаптация к изменению климата, меры для особо уязвимых стран

Каким образом Конвенция должна учитывать уязвимость стран, прежде всего развивающихся, к последствиям изменения климата и какие действия должны предприниматься в этой связи? Начиная с КС-7 значение адаптации к изменению климата как политического приоритета постоянно возрастает, дополняя вопросы смягчения изменения климата (снижения выбросов), ранее бывшие основным предметом переговоров. Признанием важности адаптации явилось данное на КС-11 поручение Вспомогательному органу для консультаций по научным и технологическим аспектам (ВОКНТА) осуществить пятилетнюю программу работ по научным, техническим и социально-экономическим аспектам воздействий изменения климата, уязвимости и адаптации.

Программа была уточнена на КС-12 и получила название **Найробийской программы работ**. Ее целью является повышение уровня понимания и качества оценки странами воздействий изменения климата, уязвимости и адаптации, а также содействие странам в принятии информированных решений по практическим мерам адаптации.

Программа включает разработку и распространение методик, информации и технологий, в частности, в таких областях, как:

- оценка воздействий изменения климата и уязвимости перед ним;
- сбор и анализ данных, в том числе, посредством совершенствования существующих сетей систематического наблюдения и мониторинга, имеющих отношение к прошлому и прогнозируемому изменению климата;
- деятельность по моделированию, в частности, по детализации глобальных моделей на региональном и национальном уровнях;
- оценка возможностей для адаптации, планирование и практические действия.

Осуществление **Найробийской программы работ** по воздействиям, уязвимости и адаптации поручено ВОКНТА. Пятилетняя программа (2005-2010 гг.) призвана содействовать всем странам в повышении уровня понимания и качества оценки воздействий, уязвимости и адаптации, а также в принятии информированных решений по практическим мерам адаптации. Программа позволяет достичь существенного прогресса в ряде стран, прежде всего, африканских. Программа является

международной инициативой, в реализации которой принимают участие Стороны Конвенции, межправительственные и неправительственные организации, частный сектор, местные сообщества и другие заинтересованные стороны.

Конвенция призывает Стороны принять во внимание конкретные потребности и проблемы развивающихся стран, связанные с негативными последствиями изменения климата или возможным воздействием мер по снижению выбросов. В частности, речь идет о таких странах, особо уязвимых перед изменением климата, как малые островные государства и страны, экономика которых существенно зависит от производства ископаемого топлива. Конвенция также уделяет особое внимание положению наименее развитых стран (НРС).

Принятие **Буэнос-Айресской программы работ** на КС-10 стало существенным шагом в этом направлении. Предусмотренные программой действия Конвенции в отношении воздействия мер по борьбе с изменением климата охватывают такие области, как:

- диверсификация экономик;
- разработка и передача дополнительных технологий, безопасных или менее опасных для климата, включая использование ископаемого топлива не для производства энергии, усовершенствованные технологии использования ископаемого топлива, а также улавливание и хранение углерода;
- расширение использования источников энергии, безопасных для климата;
- укрепление потенциала.

В июне 2008 г.. Стороны согласовали ряд мер, призванных способствовать адаптации к последствиям изменения климата (Статья 4.8 РКИК ООН). Эти меры включают, в частности:

- улучшение качества информации о возможностях доступа к существующим финансовым ресурсам для адаптации, в том числе для реализации Национальных программ действий по адаптации (НПДА), посредством, в частности, создания специального интерактивного раздела по вопросам финансирования на сайте РКИК;
- улучшение доступа к существующим финансовым ресурсам для адаптации, в том числе посредством интеграции адаптации в существующие программы сотрудничества в сфере развития в той мере, в какой это уместно, распространения информации о способах доступа, а также укрепления потенциала для подготовки проектных предложений и реализации проектов;
- повышение качества национального планирования в сфере адаптации, в частности, посредством интеграции вопросов адаптации в национальные процессы планирования, распространения и использования опыта, полученного в связи с НПДА, а также использования информации, содержащейся в Национальных сообщениях стран и других документах;
- содействие использованию методов управления рисками и других методов реагирования на негативные последствия изменения климата на основе практического опыта международных, региональных и национальных организаций, а также частного сектора, в частности, путем распространения информации о наилучших практических подходах и опыте.

1.8 Укрепление потенциала, исследования и передача технологий

Развивающиеся страны, включая НРС, а также страны с переходной экономикой нуждаются в помощи по укреплению своего потенциала для реагирования на изменения климата. Эта потребность является особенно острой в таких областях, как совершенствование и передача технологий, подготовка Национальных сообщений, а также использование финансового механизма Конвенции. На КС-5 (1999 г.) была создана Консультативная группа экспертов для повышения качества Национальных сообщений стран, не входящих в Приложение 1. На КС-7 к задачам Группы было добавлено исследование проблем и ограничений, затрудняющих подготовку Национальных сообщений этими странами.

В составе Марракешских соглашений (КС-7) были приняты, в частности, два новых рамочных документа по укреплению потенциала, один из которых посвящен развивающимся странам, а другой – странам с переходной экономикой. Эти документы призваны способствовать выполнению положений Конвенции обеими группами стран, а также их полноценному участию в Киотском процессе. В числе включенных в них рекомендаций, адресованных ГЭФ и другим организациям, содержится положение о том, что деятельностью по укреплению потенциала должна руководить сама страна – получатель помощи. Работа должна включать элементы практического обучения, а также опираться на существующую деятельность внутри страны и в рамках двусторонних соглашений с теми или иными странами. К развивающимся странам и странам с переходной экономикой обращен призыв четко заявлять о своих конкретных потребностях и приоритетах, а также развивать взаимодействие друг с другом с целью обмена практическим опытом и информацией.

Предполагается, что страны Приложения 2 предоставят дополнительные финансовые и технические ресурсы для поддержки укрепления потенциала, а все страны Конвенции улучшат качество своей деятельности в этой области. Прогресс во всех этих направлениях отслеживается Вспомогательным органом по осуществлению (ВОО).

1.9 Передача технологий

Применение технологий, относительно безвредных для окружающей среды, а также подходов устойчивого развития должно позволить развивающимся странам избежать ошибок, допущенных промышленно развитыми странами ранее, до того как стали известны соответствующие риски. Секретариат содействует усилиям стран в этом направлении, главным образом посредством обобщения и распространения информации, включающей, например, оценки потребностей развивающихся стран в технологиях или сведения о деятельности стран Приложения 2 и других стран в области передачи технологий.

Кроме того, Секретариат разработал информационную систему по технологиям (ТТ: CLEAR, доступна через сайт РКИК ООН¹⁹), включающую, в частности, перечень технологий, относительно безопасных для окружающей среды.

По итогам двухлетнего консультативного процесса в составе Марракешских соглашений был принят рамочный документ, направленный на осуществление «конструктивных и эффективных действий» в области передачи технологий и охватывающий следующие области:

¹⁹ www.unfccc.int

- оценка потребностей в технологиях;
- создание информационной системы по технологиям;
- создание стимулирующих условий для передачи технологий;
- укрепление потенциала в области передачи технологий;
- обеспечение финансирования деятельности, предусмотренной данным документом.

Финансирование для этой деятельности осуществляется через целевую программу ГЭФ по изменению климата, а также Специальный фонд по изменению климата. Была создана Группа экспертов по передаче технологий для наблюдения за реализацией данного рамочного документа и выявления путей дальнейшего развития деятельности в этой области.

1.10 Исследования

Все Стороны Конвенции обязались осуществлять совместную деятельность по исследованию глобальной климатической системы и наблюдению за ней, а также просвещения, обучения и информирования общественности по вопросам изменения климата. Деятельность в области исследований и наблюдения осуществляется в сотрудничестве с Секретариатом ГСНК и другими организациями, участвующими в Климатической повестке дня Всемирной метеорологической организации. К общим проблемам относятся, в частности, упадок систем наблюдения за климатом во многих регионах, а также необходимость расширения участия развивающихся стран в сетях наблюдения. Секретариат ГСНК организует региональные семинары и другие мероприятия, периодически направляя ВОКНТА доклад о своей деятельности. Существенный прогресс был достигнут на КС-5, когда Стороны согласовали руководство по представлению деятельности по наблюдению за глобальным климатом в Национальных сообщениях стран. По просьбе КС-9 в настоящее время ГСНК реализует десятилетний план, предусматривающий координацию национальных, региональных и международных программ в интересах Конвенции. Потребности Конвенции в исследованиях и наблюдениях оцениваются ВОКНТА.

1.11 Участие общественности

Просвещение, обучение, осведомленность общественности; участие общественности в работе Конвенции и ее доступ к информации являются необходимыми условиями общественной поддержки усилий по борьбе с изменением климата и адаптации. Статья 6 Конвенции предусматривает активизацию просвещения, обучения и информирования общественности по вопросам изменения климата и реагирования на него на национальном уровне, а также развитие соответствующего сотрудничества на региональном и международном уровнях.

На КС-8, состоявшейся в Дели, была принята пятилетняя программа работ, направленная на интеграцию деятельности, ведущейся в соответствии со Статьей 6, в существующие стратегии устойчивого развития и стратегии в области изменения климата. Кроме того, эта деятельность должна опираться на действующие в рамках Конвенции механизмы передачи технологий и укрепления потенциала. Документ, получивший название **Делийской программы работ**, определяет возможные направления деятельности на национальном и международном уровнях, призывает к распространению информации, обмену информацией, а также к развитию партнерского и сетевого взаимодействия. Значительное место в программе занимают международные партнерства и возможность синергетического эффекта между различными направлениями деятельности. Документ признает важную роль неправительственных и межправительственных организаций в осуществлении

положений Статьи 6 и призывает их учесть соответствующие задачи в своей деятельности. В частности, большую практическую работу по проектам в разных странах по Статье 6 РКИК ООН ведет ЮНЕП.

Статья 7 Конвенции предусматривает допуск неправительственных организаций на сессии органов Конвенции в качестве наблюдателей. Такой статус позволяет присутствовать на всех официальных заседаниях, но не позволяет быть на неформальных встречах, организуемых в процессе переговоров (в этих встречах участвуют только представители стран). Также статус наблюдателей не позволяет участвовать в заседаниях групп стран. В отдельных случаях наблюдатели могут выступить – представить свою позицию по тому или иному вопросу, но это требует предварительного согласования с председателем заседания, участвовать в обсуждении наравне со странами наблюдатели в РКИК ООН не могут.

Официальный допуск новых организаций осуществляется Конференцией Сторон после предварительного процесса регистрации. Допуск на Конференцию Сторон Конвенции одновременно дает право на участие в Совещании Сторон Киотского протокола. Право участия в заседаниях органов Конвенции в период между КС распространяется лишь на те организации, которые получили допуск или временный допуск на предшествующих сессиях КС. Организация-наблюдатель должна заявлять своих представителей отдельно для каждой сессии; список представителей, участвовавших в одной сессии, не переносится на следующую автоматически. Сообщение о необходимости заявления участников автоматически рассылается Секретариатом примерно за два месяца до сессии.

В настоящее время статус наблюдателя имеют около тысячи НПО. Эти организации, представляющие широкий круг интересов, включают представителей бизнеса и промышленности, экологических групп, коренного населения, местных органов власти и органов местного самоуправления, научно-исследовательских организаций и высших учебных заведений, парламентов, профсоюзов, религиозных групп, женщин и молодежи. Для более эффективного взаимодействия с Конвенцией сформировались соответствующие коалиции НПО.

Природоохранные неправительственные организации объединены в рамках РКИК ООН в Коалицию климатических действий (Climate Action Network), которая имеет определенный порядок участия организаций – членов коалиции. Коалиция вырабатывает общую позицию перед каждой встречей РКИК ООН, официально направляет в Секретариат свои предложения, выступает от имени природоохранных НПО на пленарных заседаниях КС и вспомогательных органов, во время переговорных сессий ежедневно собирается на координационное совещание, издает информационный бюллетень «Есо», проводит семинары, пресс-конференции и мероприятия для СМИ. Более подробную информацию см. на сайте www.climatenetwork.org (CAN International) или www.climnet.org (CAN Europe).

2 Киотский протокол (2008–2012 гг.)

2.1 История и обязательства

2.1.1 История

В декабре 1997 г., после двух с половиной лет интенсивных переговоров, на 3-й Конференции Сторон РКИК ООН в Киото было принято существенное дополнение к Конвенции – протокол, зафиксировавший юридические обязательные положения о сокращении выбросов парниковых газов. Определив общие правила, Киотский протокол, однако, не установил подробного порядка их применения. Кроме того, для вступления нового протокола в силу был необходим отдельный официальный процесс подписания и ратификации странами.

В ходе нового раунда переговоров, начатого на КС-4 в Буэнос-Айресе (Аргентина) в ноябре 1998 г., установление правил реализации Киотского протокола было увязано с такими вопросами осуществления РКИК, как финансирование и передача технологий. В июле 2001 г. страны смогли достичь согласия и выработать новые политические договоренности – Боннские соглашения о порядке выполнения Киотского протокола. Опубликованный в то же время Третий оценочный доклад МГЭИК дал дополнительные стимулы для достижения согласия, обнародовав наиболее убедительные на тот момент научные доказательства глобального потепления. Участники КС-7, состоявшейся несколько месяцев спустя в Марракеше (Марокко), приняли обширный пакет решений, основанных на Боннских соглашениях, завершив таким образом очередной значительный цикл переговоров. *Марракешские соглашения* установили более подробные правила выполнения Киотского протокола, а также сформулировали дополнительные предписания по работе Конвенции и выполнению ее правил. В дальнейшем правила, установленные Марракешскими соглашениями, были уточнены и дополнены решениями КС-8, 9 и 10.

Необходимым условием вступления Протокола в силу была ратификация как минимум 55 Сторонами Конвенции, включая Стороны Приложения 1, на долю которых в 1990 г. приходилось в совокупности не менее 55% общих выбросов CO₂, производимых странами этой группы. Первые страны ратифицировали Протокол в 1998 г. С ратификацией Протокола Российской Федерацией 18 ноября 2004 г. начался отсчет установленного 90-дневного срока, по истечении которого, 16 февраля 2005 г., Киотский протокол вступил в силу. К апрелю 2009 г. Протокол ратифицировали 185 стран, включая все страны СНГ.

2.1.2 Обязательства

Киотский протокол преследует ту же конечную цель РКИК ООН – добиться стабилизации концентрации парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Для достижения этой цели Протокол уточняет и развивает многие обязательства, предусмотренные Конвенцией:

- Каждая страна Приложения 1 должна проводить соответствующую национальную политику и принимать меры по ограничению выбросов парниковых газов и усилению поглощения CO₂ наземными экосистемами. Выполняя эти обязательства, каждая страна Приложения 1 должна стремиться

свести к минимуму любое негативное влияние этой политики и мер на другие страны, в особенности развивающиеся.

- Страны Приложения 1 должны предоставлять дополнительные финансовые ресурсы для содействия выполнению обязательств развивающихся стран.
- Как страны Приложения 1, так и страны не входящие в Приложение 1 должны сотрудничать в таких областях, как:
 - разработка, внедрение и распространение технологий, безопасных для климата;
 - исследования климатической системы и систематические наблюдения за ее состоянием;
 - просвещение, обучение и информирование общественности по вопросам изменения климата;
 - совершенствование методик и улучшение качества данных, используемых для инвентаризации выбросов парниковых газов.

Однако наиболее примечательными элементами Киотского протокола являются имеющие юридическую силу обязательства стран Приложения 1 по ограничению своих выбросов парниковых газов, а также новаторские механизмы, призванные содействовать этим странам в выполнении своих обязательств.

Центральным элементом Протокола являются юридически обязательные количественные нормативы выбросов, установленные для Сторон Положения 1. Соответствующие величины перечислены в Приложении В, в котором приводятся нормативы снижения или ограничения выбросов для 38 развитых стран, а также Европейского сообщества в целом. Пятнадцать государств, являвшихся членами ЕС до его расширения в мае 2004 г., договорились о распределении между собой общего сокращения выбросов, установленного для этой организации. Эта схема получила неофициальное название «пузыря ЕС» («EU bubble»).

Приложение В устанавливает нормативы выбросов по сравнению с определенным годом – так называемым «базовым годом». Для большинства стран базовым является 1990 г., однако для некоторых стран с переходной экономикой установлен другой базовый год. Кроме того, любая страна вправе выбрать базовый год в диапазоне от 1990 до 1995 гг. для оценки сокращения выбросов ГФУ, ПФУ и SF₆. Установленные нормативы относятся к выбросам шести видов парниковых газов от различных источников и секторов экономики, перечисленных в Приложении А к Протоколу. Приложение А не затрагивает объемов выбросов и поглощения в секторе землепользования и лесного хозяйства (так называемый «сектор LULUCF»), на которые распространяются особые правила.

Протокол устанавливает конкретный период времени (так называемый «период обязательств»), в который должны быть достигнуты установленные показатели выбросов. Предпочтение было отдано пятилетнему периоду, а не отдельному году, чтобы сгладить колебания объема выбросов от года к году вследствие таких непредвиденных факторов, как подъемы и спады в экономике или вариации погодных условий. Каждая страна Приложения 1 обязана, чтобы в 2008-2012 гг. ее выбросы парниковых газов от источников, перечисленных в Приложении А, не превысили установленного уровня выбросов. Этот уровень называется «установленным количеством» для соответствующей страны. Установленное количество для первого периода обязательств (2008–2012 гг.) рассчитывается как произведение объема выбросов парниковых газов страны в базовом году на установленный для этой Стороны норматив снижения (ограничения) выбросов и на 5 (поскольку продолжительность периода обязательств составляет 5 лет). Полученная величина измеряется в единицах, называемых «единицами установленного количества» (ЕУК).

Каждая ЕУК соответствует праву на выброс 1 тонны CO₂-эквивалента за период обязательств.

Таким образом, Киотский протокол требует от 38 развитых стран в среднем за 2008-2012 гг. в целом не превысить 94,8% от уровня выбросов парниковых газов в 1990 г. Для стран Евросоюза уровень обязательств 92%, США – 93%, для Японии и Канады 94%, России, Украины и Новой Зеландии - 100%, Норвегии 101%, Австралии – 108% и Исландии – 110%. Следует признать, что в дальнейшем США отказались от ратификации протокола.

После принятия обязательств по Киото внутри Европейского союза было проведено перераспределение: так, Германия и Великобритания снизят выбросы на 15 и более процентов, Дания – на 21%, Франция и Финляндия имеют обязательства аналогичные российским, а Португалии, Греции и Ирландии разрешено увеличить выбросы.

О численных обязательствах развивающихся стран речь не шла. На первом отладочном этапе международных совместных действий, каким можно назвать Киотский протокол, было слишком сложно пытаться менять сложившиеся в ООН стереотипы и традиции и добиться численных обязательств даже от таких сильных стран, как Южная Корея, Сингапур, Аргентина, не говоря уже о Китае и Индии, где ВВП на душу населения намного ниже, чем, например, в России.

Досадной бюрократической проблемой является отсутствие в Приложении В Беларуси, что не позволяет стране полноценно участвовать в Киотском протоколе. На конференции РКИК в 2006 г. была принята поправка к Киотскому протоколу о включении Беларуси в Приложение В и принятии страной обязательств равных 92% от уровня 1990 г. Однако поправка может вступить в силу только после ее отдельной ратификации 75% стран – участников Киотского протокола, что технически сложно осуществить.

Страны СНГ успешно выполняют Киотский протокол. Выбросы России, Украины и Беларуси (стран Приложения 1) намного ниже уровня 1990 г. К сожалению, такого нельзя сказать о всех странах Приложения 1. В конце ноября 2008 г. Секретариат РКИК опубликовал специальный обзор состояния дел с выбросами парниковых газов в 34 странах Приложения 1 в 2006 г. (еще не были обработаны данные по Австралии, Беларуси и Хорватии, которые относительно недавно представили соответствующие данные; США не входят в число участников Протокола). В целом в этих странах уровень выбросов в 2006 г. был на 17,2% ниже, чем в 1990 г. Однако это достижение в основном получено за счет стран с переходной экономикой. В этих странах в 2006 г. выбросы были на 37,1% ниже, чем в 1990 г. В остальных странах они были на 0,9% выше, чем в 1990 г. (в странах ЕС в целом выбросы были на 2,9% ниже, чем в 1990 г.). Вызывают озабоченность высокие уровни выбросов в Японии и Канаде – на 8 и 20% соответственно выше, чем в 1990 г.

Вероятно, главным итогом Киотского протокола станет его роль «катализатора» всей климатической деятельности в целом: развития по всему миру энергоэффективных технологий, возобновляемой энергетики, поддержки науки и образования, привлечения внимания к проблеме изменения климата. Все это в полной мере касается и США, где на уровне штатов осуществляется довольно много мер по ограничению выбросов парниковых газов. Все это создает политическую и экономическую основу нового международного соглашения. Киотский протокол немало критиковали за слабость, что его выполнение лишь незначительно затормаживает рост концентрации парниковых газов в атмосфере. Однако на практике была только одна альтернатива: либо отладочный этап в том виде, как он был согласован в Киото, либо ничего, то есть потеря времени для начала совместных действий.

В отличие от других многосторонних природоохранных соглашений, Киотский протокол допускает изменение уровней допустимых выбросов, установленных для стран Приложения 1 на период обязательств, посредством их участия в экономических механизмах «гибкости» Киотского протокола. С помощью этой деятельности страны могут «создавать» или покупать дополнительные разрешения на выбросы, добавляемые к установленному количеству. Каждый из механизмов, а также деятельность по антропогенному поглощению CO₂ наземными экосистемами или улучшению поглотителей может дать определенное количество единиц, представляющих права на выбросы. Правила Протокола определяют порядок использования этих единиц, называемых «единицами Киотского протокола», или «киотскими единицами».

2.2 Экономические механизмы

2.2.1 Общий обзор

Важным достижением Киотского протокола явилось введение трех новаторских механизмов (Совместное осуществление, Механизм чистого развития и Торговля квотами), призванных значительно повысить экономическую эффективность деятельности по снижению выбросов парниковых газов, предоставив странам возможности для снижения выбросов или увеличения поглощения CO₂ за рубежом, где это может быть достигнуто с меньшими затратами, чем внутри самих стран. В то время как затраты на сокращение выбросов или увеличение поглощения могут существенно варьировать от региона к региону, последствия сокращения для атмосферы не зависят от того, где именно были предприняты действия. Несмотря на это, высказывались опасения, что эти механизмы могут позволить странам уклониться от принятия мер по сокращению выбросов внутри страны или привести к обмену фиктивными квотами, что не будет способствовать достижению экологических целей Протокола. Чтобы развеять эти опасения, в Марракешские соглашения было включено специальное положение о том, что Протокол не создает «никаких прав, имущественных прав или правомочий» на выбросы. Соглашения призвали страны Приложения 1 предпринять действия по сокращению собственных выбросов таким образом, который способствовал бы сокращению разрыва в показателях на душу населения между развитыми и развивающимися странами, одновременно внося вклад в достижение основной цели РКИК ООН.

Марракешские соглашения не устанавливают количественных пределов для вклада экономических механизмов в выполнение обязательств стран по сокращению выбросов. Однако страны Приложения 1 должны включать в свои Национальные сообщения информацию, демонстрирующую, что использование этих механизмов является «дополнительным к мерам, осуществляемым внутри страны», а внутренние политические и практические меры дают главный вклад в выполнение обязательств.

Для того чтобы получить возможность участвовать в экономических механизмах Протокола (называемых также «механизмами гибкости»), страна Приложения 1 должна ратифицировать Киотский протокол, а также удовлетворять ряду критериев участия (требованиям приемлемости), в основе которых лежат требования к методическим аспектам инвентаризации выбросов и учета установленного количества, а также соответствующей отчетности. Соответствие этим критериям означает, что страна Приложения 1 обеспечивает точный учет своих выбросов и установленного количества и использование экономических механизмов не создаст риска для выполнения ею своих обязательств. Решение о соответствии каждой Стороны критериям участия в

экономических механизмах является естественным результатом процедур отчетности, анализа и проверки соблюдения, действующих в рамках Протокола.

В конце ноября 2008 г. Секретариат РКИК опубликовал специальный обзор²⁰, где указывается, что 33 страны Приложения 1 выполнили требования приемлемости и могут участвовать в экономических механизмах. По трем странам, которые относительно недавно представили соответствующие доклады (Австралия, Беларусь и Хорватия), данные еще не были обработаны. Греция испытывала затруднения с выполнением требований права участия, США не входят с число участников Протокола. Что касается передачи разрешений на выбросы, то в 2007 г. Япония и Швейцария первыми получили 12 813 402 и 302 480 единиц сертифицированных сокращений выбросов из реестра Механизма чистого развития.

Следующие три экономических механизма предусмотрены Киотским протоколом:

- 1) Статья 6 – Совместное осуществление** (проекты совместного осуществления – ПСО). В нем участвуют только страны Приложения В Киотского протокола, включая Россию и Украину (из-за бюрократических проблем вступления в силу поправки к Киотскому протоколу по Беларуси эта страна, увы, пока не имеет возможности участвовать в торговле по статьям 6 и 17). Как продавцом, так и покупателем может выступать любая страна-участник.
- 2) Статья 12 – Механизм чистого развития (МЧР)**. В нем в качестве покупателей (инвесторов проектов) участвуют страны Приложения В, а в качестве продавцов (принимающей стороны проектов) – страны, не входящие в Приложение 1. В качестве продавцов в МЧР могут выступать все страны СНГ, кроме России, Украины и Беларуси. Особое положение занимает Казахстан, который по Киотскому протоколу имеет статус страны Приложения 1, а по Конвенции – статус страны, не входящей в Приложение 1 РКИК ООН (документ FCCC/CP/2008/L.2 от 10 декабря 2008 г.).
- 3) Статья 17 – Торговля квотами**. В ней участвуют только страны Приложения В Киотского протокола, в частности, Россия и Украина. Как и по Совместному осуществлению, как продавцом, так и покупателем может выступать любая страна-участник.

Важно подчеркнуть, что «киотские единицы», полученные от других стран в рамках киотских механизмов, добавляются к установленному количеству страны Приложения 1, а единицы, переданные другой Стороне Приложения 1, вычитаются из установленного количества передавшей страны.

По данным информационно-консалтинговой компании Point Carbon (www.pointcarbon.com), в целом объем углеродного рынка в 2008 г. увеличился на 83%, а количество сделок составило 4,9 млрд. тонн CO₂-эквивалента, или 92 млрд. евро. Это почти в 2 раза больше, чем в 2007 г., когда объем рынка составил 40 млрд. евро. Конечно, в условиях экономического кризиса в последнем квартале 2008 г. и начале 2009 г. объемы сделок и цены на квоты резко снизились. Однако снижение было меньше, чем ожидалось в условиях кризиса, что косвенно говорит о том, что рынок снова будет расти по мере решения текущих финансово-экономических проблем.

Из указанного объема в 2008 г. три четверти всех сделок приходится на Европейскую систему торговли разрешениями на выбросы. Там было продано и куплено около 3,1 млрд. разрешений на выбросы CO₂, общая стоимость которых составила 67 млрд. евро. На этом рынке обращаются европейские единицы снижения выбросов, которые,

²⁰ Ежегодный доклад о компиляции и учете в отношении Сторон, включенных в приложение В, согласно Киотскому протоколу FCCC/KP/CP/2008/9/Rev.1 27 November 2008

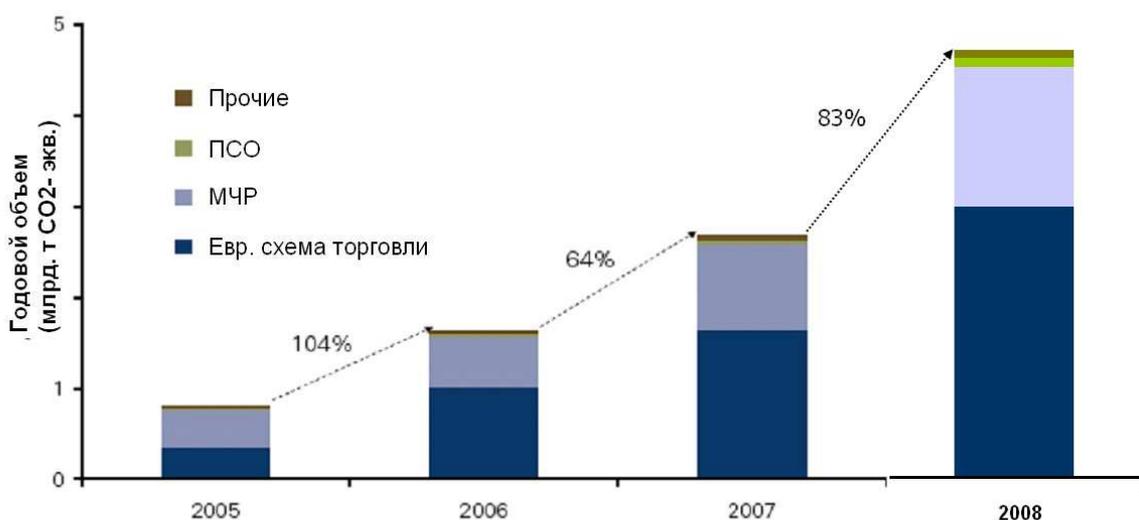
строго говоря, не являются единицами Киотского протокола. Но, конечно, сам факт их введения и наличия данной европейской торговли был бы невозможен без экономических механизмов Киото.

Из прочих «внекиотских» торговых систем можно выделить региональную инициативу ряда штатов США (RGGI). Она была создана в декабре 2005 г. семью штатами: Коннектикутом, Делавэром, Мэном, Нью-Гемпширом, Нью-Джерси, Нью-Йорком и Вермонтом. В 2007 г. к программе присоединились Массачусетс, Род-Айленд и Мэриленд. Цель – сократить с 2009 до 2019 г. выбросы CO₂ от электростанций на 10%, используя схему квотирования и торговли. В 2008 г. объем сделок составил 238 млн. долл. и было продано разрешений на выбросы 70 млн. тонн CO₂.

Торговля, непосредственно подпадающая под экономические механизмы Киотского протокола, в 2008 г. шла преимущественно в рамках Механизма чистого развития. По ПСО сделки в 2008 г. были несоизмеримо меньше. Выпуск киотских единиц (ЕСВ) по ПСО начался только в 2009 г., информация о первых сделках по межгосударственной торговле квотами по статье 17 Киотского протокола также появилась только в конце 2008 и 2009 г.

Сделки по МЧР в 2008 г. составили около 1,6 млрд. тонн CO₂-эквивалента общей стоимостью 24 млрд. евро. Из этого количества сделки на вторичном рынке МЧР (то есть с ССВ уже ранее проданных участниками проектов) составили около 1 млрд. тонн CO₂-эквивалента, или 2/3 от всего оборота.

Рисунок 1: Годовые объемы глобального углеродного рынка



Источник: Point Carbon, 2008; Point Carbon, 2009.

По прогнозу аналитиков Point Carbon, мировой финансовый кризис почти наверняка приведет к сокращению поставки углеродных единиц на рынок. Общее количество углеродных единиц за 2008-2012 гг. в рамках реализации проектов (то есть без вторичного рынка) составит 2,128 млрд., что на 88 млн меньше, чем изначально прогнозировалось. Количество сертифицированных сокращений выбросов от проектов в рамках Механизма чистого развития составит 1,859 млрд., что на 78 млн меньше, чем прогнозировалось в сентябре 2008 г. Количество единиц сокращения выбросов (ЕСВ) от проектов СО составит, по оценке Pointcarbon, 267 млн., изначально было 279 млн. Кризис может повлиять на инвестирование в проекты МЧР и, в меньшей степени, на заключение пост-Киотского соглашения.

2.2.2 Механизм чистого развития

Механизм чистого развития (МЧР) представляет собой схему, в рамках которой Стороны Приложения 1 могут осуществлять инвестиции в проекты сокращения выбросов, а также облесение новых земель или лесовозобновление на старых вырубках в развивающихся странах, получая углеродные единицы за достигнутое сокращение выбросов или поглощение парниковых газов. Результатом этих проектов является вклад в устойчивое развитие принимающей страны, а также разрешения на выбросы (так называемые «сертифицированные сокращения выбросов», или ССВ), которые могут использоваться странами Приложения 1 для выполнения своих обязательств по сокращению выбросов.

Инвестиции в проекты МЧР должны носить дополнительный характер по отношению к обязательствам стран Приложения 2 РКИК ООН по финансированию и передаче технологий, предусмотренным Конвенцией и Киотским протоколом, и не должны приводить к отвлечению на эти проекты официальной помощи в целях развития, предоставляемой в ООН развивающимся странам. МЧР способен обеспечить значительные инвестиции в развивающиеся страны, в особенности со стороны частного сектора, а также активизацию передачи экологически безопасных технологий, что в конечном счете внесет вклад в устойчивое развитие принимающих стран. МЧР уже обеспечил значительный поток ресурсов в развивающиеся страны.

Проекты МЧР должны получить одобрение всех Сторон, принимающих в них участие. Это одобрение дается Уполномоченными национальными органами (УНО), создаваемыми как в странах Приложения 1, так и в странах, не входящих в указанное Приложение. Результатом проекта МЧР должен быть реальный, измеримый и долгосрочный вклад в смягчение изменения климата в форме сокращения выбросов или поглощения парниковых газов, дополнительного по отношению к любым результатам, которые были бы достигнуты в отсутствие проекта. Для подтверждения этого установлены детальные требования к проектам МЧР, а также процедуры их оценки. Расчеты объемов сокращения или поглощения, а также их мониторинг должны осуществляться по специальным методикам, включающим, в частности, определение параметров базового сценария (точки отсчета для определения достигнутого сокращения или поглощения), и подтверждаться (верифицироваться) Уполномоченными оперативными органами (УОО).

Можно выделить четыре этапа официального рассмотрения проекта МЧР:

- валидация – предварительный аудит идеи и содержания предлагаемого проекта, а также проектно-технической документации с целью подтверждения соответствия проекта требованиям МЧР;
- регистрация проекта Исполнительным советом МЧР, который, в частности, рассматривает базовый сценарий и методика, использованные для обоснования дополнительной ожидаемого сокращения или поглощения по отношению к тому, что имело бы место в отсутствие предлагаемого проекта;
- верификация результатов проекта Уполномоченным оперативным органом по истечении года или другого периода после начала осуществления проекта;
- сертификация и выпуск в обращение ССВ.

Дополнительные правила применяются к проектам облесения и лесовозобновления, в рамках которых производится два особых типа ССВ – временные сертифицированные сокращения выбросов (вССВ) и долгосрочные сертифицированные сокращения выбросов (дССВ). Страны Приложения 1 могут использовать для выполнения своих обязательств лишь ограниченное количество ССВ от подобной деятельности,

связанной с поглощением CO₂, – не более 1% объема выбросов страны в базовом году за каждый из пяти лет периода обязательств. Страны ЕС приняли внутреннее решение не использовать ССВ от проектов облесения или лесовозобновления в текущем периоде обязательств. Следует отметить, что лесных проектов МЧР сейчас крайне мало и маловероятно, чтобы эта тенденция изменилась.

Согласно положениям о «быстром начале» действия МЧР источником ССВ могут быть проекты, осуществляемые с 2000 г. и более поздних дат, при условии соответствия критериям МЧР. Исполнительный совет МЧР, осуществляющий руководство работой механизма, был избран на КС-7. Совет, состоящий из десяти членов с правом голоса и десяти заместителей членов, подотчетен Совецанию Сторон Киотского протокола. Исполнительный совет установил процедуры утверждения проектов, а также меры по стимулированию малых проектов МЧР, в особенности в таких областях, как освоение возобновляемых источников энергии и повышение энергоэффективности.

Оценка эффекта проектов МЧР должна быть основана на адекватных, прозрачных и консервативных базовых сценариях (обеспечивающих отправную точку для определения объемов выбросов или поглощения); кроме того, проект должен включать детальный план мониторинга для сбора точных данных о выбросах. Базовый сценарий и план мониторинга должны разрабатываться на основе утвержденных методик. Если участники проекта желают использовать новую методику, сначала она должна быть одобрена и зарегистрирована Исполнительным советом. Важную роль в цикле осуществления проектов играют Уполномоченные оперативные органы – независимые организации-аудиторы, аккредитованные Исполнительным советом.

К проектам МЧР применяется сбор на финансирование проектов адаптации. Два процента ССВ, произведенных в рамках таких проектов (своего рода «доля выручки»), перечисляются в Адаптационный фонд Киотского протокола для поддержки адаптации особо уязвимых стран к негативным последствиям изменения климата. От сбора освобождаются проекты, осуществляемые в НРС. Небольшая доля производимых ССВ используется для финансирования административных затрат, связанных с функционированием МЧР.

За первые годы своего существования МЧР претерпел некоторые изменения. В частности, на раннем этапе высказывались опасения относительно неравномерного распределения проектов МЧР по развивающимся странам. Для решения этой проблемы Секретариат РКИК совместно с рядом других агентств ООН, включая Программу развития ООН (ПРООН), Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Группу Всемирного банка и Африканский банк развития, осуществляет инициативу по укреплению потенциала развивающихся стран, прежде всего африканских. Эта инициатива призвана помочь странам принять участие в МЧР и получить связанные с этим выгоды.

Кроме того, на КС-12/СС-2 была разрешена регистрация различных видов проектной деятельности, выполняемых в рамках единой программы, в качестве одного проекта МЧР. Предполагается, что это решение расширит круг проектов МЧР и будет способствовать повышению эффективности механизма.

Как говорилось выше, в 2008 г. общий оборот торговли ССВ – разрешениями на выбросы, производимыми проектами МЧР, достиг 24 млрд евро. Однако из этого количества лишь треть пришлось на первичный рынок. Тем не менее и число, и объем проектов быстро растут.

Рынок МЧР работает уже шестой год, первые проекты были зарегистрированы в 2004 г., а подготовка к этому началась в 2003 г. На конец февраля 2009 г. имелся уже 1421 зарегистрированный проект, 59 находились в процессе регистрации и еще около 2700 проектов – в различной стадии подготовки.

Таблица 1: Страны-продавцы и страны-покупатели рынка МЧР
по числу проектов на конец февраля 2009 г.

Страны-продавцы (по месту выполнения проекта)	Процент от общего числа проектов (1421)	Страны-покупатели (по месту регистрации инвестора)	Процент от общего числа проектов (1421)
Китай	30,33%	Великобритания	30,01%
Индия	27,80%	Швейцария	21,91%
Бразилия	10,56%	Япония	10,42%
Мексика	7,81%	Нидерланды	10,36%
Малайзия	2,89%	Швеция	5,45%
Чили	1,97%	Германия	4,42%
Прочие	18,65%	Испания	3,17%
В том числе:		Канада	2,15%
Армения	4 проекта	Италия	2,10%
Грузия	1 проект	Австрия	1,96%
Молдова	4 проекта	Франция	1,93%
		Прочие	5,61%

Таблица 2: Предполагаемый ежегодный доход ряда стран – участников МЧР
Рассчитано по зарегистрированному 1421 проекту МЧР. Общий объем – 264 171 тыс. ССВ

Страны-продавцы (по месту выполнения проекта)	Тыс. ССВ
Китай	147 318
Индия	33 321
Бразилия	19 789
Южная Корея	14 617
Мексика	8 311
Чили	4 364
Нигерия	4 124
Аргентина	4 121
Страны СНГ:	
Армения	214
Грузия	73
Молдова	227

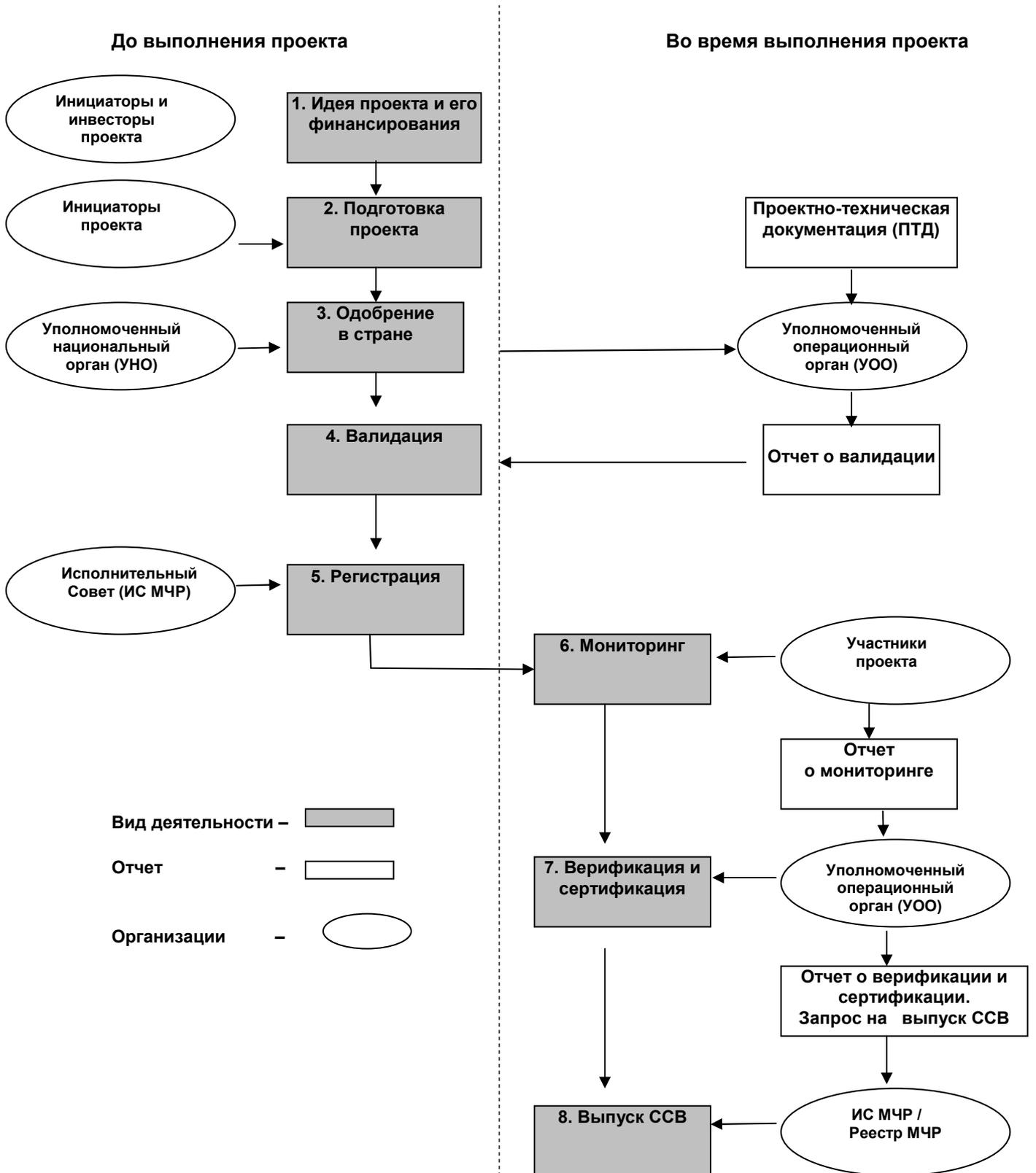
Зарегистрированные проекты ежегодно снижают выбросы на более чем 260 млн тонн CO₂-эквивалента (разрешений на выбросы - ССВ). В целом до конца 2012 г. ожидается, что эти почти 1500 проектов «произведут» примерно 1500 млн ССВ. Еще более 1400 млн ССВ могут произвести проекты, находящиеся в стадии подготовки²¹.

По типам проектов доминирующую роль играет энергетика – 1042 проекта. Второе место занимает обращение с отходами – 321 проект. Далее идет промышленность: 42 в химической промышленности и 86 проектов в остальных отраслях. Фугитивные эмиссии метана при обращении с газом, углем и нефтепродуктами – 123 проекта. На сельское хозяйство приходится 94, а на лесное хозяйство – всего 2 проекта.

Ниже приводится краткое описание цикла подготовки и осуществления проектов МЧР, уделяющее особое внимание вопросам, которые могут представлять первоочередной интерес для национальных органов по МЧР. Схема проектного цикла представлена ниже на рисунке.

²¹ <http://cdm.unfccc.int/Statistics/index.html>

Рисунок 2: Схема реализации проекта МЧР.



Более подробные рекомендации по разработке проектов МЧР содержатся в публикациях: «Механизм чистого развития: руководство пользователя»²², «Справочное и практическое руководство по МЧР»²³, подготовленных Программой развития ООН (ПРООН) и Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) соответственно; специальное руководство на русском языке было подготовлено в Узбекистане²⁴. Там же недавно вышло наглядное пособие, иллюстрирующее МЧР в рисунках и диаграммах²⁵.

Как поясняется ниже, проектный цикл проектов Совместного осуществления (ПСО), выполняемых по Схеме 2, в основном соответствует циклу проектов МЧР, за исключением этапа окончательного утверждения. Поэтому приводимые здесь общие рекомендации в целом применимы и к ПСО, выполняемым по Схеме 2²⁶.

Цикл подготовки и реализации проектов МЧР, а также проектов СО, выполняемых по Схеме 2, начинается с разработки инициатором проекта общей концепции проекта, изучения возможностей для получения начального финансирования и подготовки Описания проектной идеи (ОПИ). Последнее представляет собой краткое предварительное проектное предложение, направляемое в официальные органы страны, где предполагается проект (Принимающей Стороне), а также потенциальным инвесторам и углеродным фондам для предварительного одобрения.

Стандартизованного формата Описания проектной идеи не существует, однако ниже в Приложении 2 дается примерная схема описания идеи и возможный формат для ее представления потенциальным инвесторам (подготовленные ранее ПРООН на английском языке²⁷).

В ряде случаев Уполномоченные национальные органы (УНО) по МЧР разрабатывают собственные форматы или разрешают инициаторам проектов применять форматы, используемые углеродными фондами, поддерживающими проект. Например, Отдел углеродного финансирования Всемирного банка использует общий формат Описания проектной идеи для всех своих углеродных фондов, см. <http://carbonfinance.org>.

Большую важность представляет предварительная оценка проектной идеи, что позволяет как инициаторам проекта, так и УНО и потенциальным инвесторам заранее понять степень пригодности идеи в качестве проекта МЧР. Ниже в Приложении 3 дается примерная схема предварительной «самооценки» проектной идеи (подготовленная ранее ПРООН на английском языке²⁸).

После получения инициатором проекта предварительного одобрения и принятия решения о дальнейшей разработке проекта должна быть подготовлена более подробная Проектно-техническая документация (ПТД). Среди прочей информации ПТД должна содержать базовый сценарий выбросов парниковых газов, который будет

²² The Clean Development Mechanism: A User's Guide. Документ доступен на сайте ПРООН по адресу: www.undp.org/energy/docs/cdmuserguide-2003.pdf.

²³ Myung-Kyoon Lee, Jørgen Fenhann, Kirsten Halsnæs, Romeo Pacudan and Anne Olhoff. CDM Information and Guidebook. Второе издание, подготовлено в рамках проекта ЮНЕП «CD4CDM», июнь 2004. www.cd4cdm.org/Publications/cdm%20guideline%202nd%20edition.pdf.

²⁴ Завьялова Л. В., Чуб В. Е. Руководство по разработке МЧР-проектов. Справочное пособие. Ташкент: EuropaAid, 2006, 116 стр.

²⁵ Завьялова Л. В. Механизм чистого развития в схемах. Ташкент: ПРООН, 2009, 87 стр.

²⁶ Совместное осуществление. Руководство для российских компаний. М.: ДЕНА/НОПППУ, 2008, 70 стр. http://www.ncsf.ru/resources/publications/JI_Handbuch.pdf.

²⁷ How-to Guide: National Institutional Frameworks for the Kyoto Protocol Flexible Mechanisms in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, 2006, 120 pp.

²⁸ How-to Guide: National Institutional Frameworks for the Kyoto Protocol Flexible Mechanisms in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, 2006, 120 pp.

использован в качестве уровня отсчета для оценки сокращения выбросов в результате осуществления проекта, а также план мониторинга, направленный на оценку фактического сокращения выбросов в ходе реализации проекта. Окончательное одобрение проекта УОО – организацией, ответственной за независимую валидацию, участвующими Сторонами, Исполнительным советом МЧР, а также инвесторами, предоставляющими «углеродное финансирование», осуществляется именно на основе информации, содержащейся в ПТД.

Исполнительный совет МЧР разработал стандартный формат ПТД, который должны использовать разработчики проектов²⁹. Для упрощения процесса оценки проектов УНО по МЧР следует использовать тот же стандартный формат на английском языке. Это, естественно, не исключает одновременное представление ПТД на национальном языке или же представление любой дополнительной информации, состав которой определяется УНО.

К настоящему моменту Исполнительный совет уже утвердил ряд методик определения базового уровня выбросов и организации мониторинга для различных типов проектов; эти методики могут использоваться при подготовке проектов МЧР³⁰. Если ни одна из этих методик не может быть применена в контексте предлагаемого проекта, инициатору проекта следует разработать собственную методику. Затем эта методика должна быть оценена Методической группой МЧР и одобрена Исполнительным советом до завершения работы над ПТД и ее представления Исполнительному совету для регистрации.

До представления Исполнительному совету МЧР для оценки и утверждения проекты МЧР должны быть **одобрены** УНО на национальном уровне в письменном виде (в форме Письма одобрения). Письмо одобрения наряду с отчетом, подтверждающим корректность применения методик определения базового уровня и мониторинга, направляется в Исполнительный совет. Это делает УОО – независимый орган, осуществляющий валидацию проекта. Отсутствие Письма одобрения означает, что проект не может принимать участия в дальнейших этапах процесса МЧР. Заметим, что это является одной из основных проблем, приводящих к замедлению процесса валидации.

Для проектов МЧР требуется **валидация** использованных методик определения базового уровня выбросов и мониторинга независимой организацией – Уполномоченным оперативным органом (УОО). Для ПСО, выполняемых по Схеме 2, организация, осуществляющая детерминацию (процедуру, аналогичную валидации) ПСО, называется Аккредитованный независимый орган (АНО). УОО или АНО публикует ПТД и в течение 30 дней получает комментарии, которые затем отражаются в отчете о валидации (детерминации). Некоторые принимающие страны требуют валидации проектов МЧР до их оценки УНО и подписания Письма одобрения.

Ниже перечисляются основные моменты, которые должны быть отражены в отчете о валидации.

○ **Дополнительность:**

- деятельность по проекту не является обычным продолжением деловой активности;

²⁹ Шаблон ПТД для проектов МЧР доступен на сайте Исполнительного совета МЧР по адресу: cdm.unfccc.int/Reference/Documents. Формат ПТД для проектов совместного осуществления в настоящее время разрабатывается Комитетом по надзору за ПСО. До окончательного утверждения формата разработчики проектов используют форматы, принятые конкретными углеродными фондами.

³⁰ На первом Совещании Сторон Киотского протокола (КС/СС-1) в ноябре 2005 г. Стороны решили, что методики, одобренные для проектов МЧР, могут также применяться при разработке ПСО, выполняемых по Схеме 2.

- финансовый анализ:
 - доказательство инвестиционной непривлекательности проекта;
 - доказательство, что есть более финансово привлекательная альтернатива;
- существуют различные барьеры: институциональные, правовые и прочие на пути реализации проекта, которые могут быть преодолены, только если проект признан в качестве МЧР.
- План мониторинга:
 - четкое определение показателей и способов инструментального контроля;
 - схема осуществления процедуры мониторинга на предприятии:
 - рекомендации по покупке измерительных приборов и прочего оборудования для учета (на стадии до запуска проекта);
 - схема учета, например, по электрическим счетчикам, по газу, углю, сырью, объемам продукции;
 - должны использоваться только измерительные приборы с сертификатами калибрации, качества и прочими сертификатами от поставщиков измерительного оборудования;
 - разрабатывается руководство по мониторингу и осуществляется предмониторинговый визит на место предполагаемого проекта.

Исполнительный совет МЧР рассматривает отчет о валидации, в котором анализируется дополнительность проекта, а также оценка сокращения выбросов парниковых газов и план мониторинга, содержащиеся в ПТД. На основе этого отчета и ПТД Исполнительный совет выносит окончательное решение о возможности выпуска в обращение ССВ в результате осуществления проекта и о «регистрации» последнего в качестве проекта МЧР. Поскольку прогноз сокращения выбросов, представленный в ПТД, подлежит оценке со стороны УОО и Исполнительного совета, страна, принимающая предлагаемый проект, не обязана самостоятельно оценивать аспекты проекта, связанные с определением базового уровня выбросов и организацией мониторинга. Вместо этого УНО по МЧР вправе ограничиться лишь обязательными действиями, требуемыми Киотским протоколом, – подтверждением добровольности участия страны и оценкой соответствия проекта национальным критериям устойчивого развития. Это различие в функциях участников процесса существенно в тех случаях, когда государство в силу небольшого размера и/или других причин не располагает техническим персоналом и финансовыми средствами, необходимыми для масштабной оценки методик определения базового уровня и мониторинга.

В ходе **осуществления проекта** его инициатор должен осуществлять мониторинг сокращения выбросов и обеспечить независимую верификацию заявленного сокращения в качестве условия выпуска ССВ Исполнительным комитетом МЧР и их перевода на счет(а) участника или участников проекта в Реестре МЧР. Страны, принимающие ПСО, должны учитывать переведенные ЕСВ в своих национальных реестрах, в то время как от стран, принимающих МЧР, не требуется вести национальный реестр и/или учитывать переведенные ССВ. Однако страны МЧР могут создать собственный счет в Реестре МЧР и добровольно отслеживать выпущенные ССВ. Ряд стран, в которых процесс формирования УНО по МЧР продвинулся достаточно далеко, создали или планируют создать базу данных для отслеживания предлагаемых и принятых проектов МЧР.

2.2.3 Совместное осуществление

Совместное осуществление (СО) также представляет собой экономический механизм, привязанный к конкретным проектам. Он позволяет странам Приложения 1 осуществлять проекты сокращения выбросов или увеличения поглощения парниковых газов в других странах Приложения 1. Единицы сокращения выбросов (ЕСВ), производимые в результате таких проектов, могут использоваться Стороной, осуществившей инвестиции, для выполнения своих обязательств в рамках Киотского протокола. Во избежание двойного счета установленное количество принимающей страны уменьшается на соответствующую величину.

Хотя термин «совместное осуществление» не используется в тексте Киотского протокола, он широко употребляется для обозначения этого механизма. Вероятно, основной потенциал для проектов СО находится в странах с переходной экономикой, где, как правило, существует больше возможностей для сокращения выбросов с меньшими затратами. Проекты совместного осуществления должны получить одобрение всех участвующих Сторон, а их результатом должно быть сокращение выбросов или поглощение парниковых газов, дополнительное по отношению к любым результатам, которые были бы достигнуты в отсутствие проекта. Проекты, подразумевающие деятельность в секторе землепользования и лесного хозяйства, например, лесовозобновление, должны отвечать и другим правилам Киотского протокола, установленным для этого сектора.

Существуют два подхода к подтверждению (верификации) сокращения выбросов в результате проектов СО (ПСО), обычно называемые «Схема 1» и «Схема 2». Схема 1 подразумевает, что принимающая Страна, удовлетворяющая установленным требованиям приемлемости, может самостоятельно осуществлять верификацию своих ПСО и выпускать ЕСВ, представляющие достигнутое сокращение выбросов или поглощение. Страны Приложения 1, действующие по Схеме 1, обязаны уведомить Секретариат о своих национальных правилах и процедурах одобрения ПСО, а также публиковать информацию о каждом таком проекте.

Требования приемлемости, предусмотренные Схемой 2, являются менее жесткими, поэтому этой схемой могут воспользоваться страны, не отвечающие требованиям Схемы 1. Схема 2 подразумевает процедуру внешней верификации каждого ПСО, осуществляемую под руководством международного Комитета по надзору. Комитет по надзору, учрежденный на КС/СС-1, состоит из десяти членов с правом голоса и десяти заместителей членов.

Как отмечалось выше, на конец 2008 г. подавляющее большинство стран Приложения 1 полностью выполнили требования приемлемости, в их число входят Россия и Украина, но по стечению «международных бюрократических обстоятельств» не входит Беларусь.

В случае Схемы 1 процедура одобрения принимающей Стороной, предусмотренная для ПСО, отличается от процедуры для проектов МЧР. В случае ПСО именно участвующие страны принимают окончательное решение о том, обладает ли проект свойством дополнительности (то есть приведет ли его осуществление к дополнительному сокращению выбросов) и является ли ожидаемое сокращение «реальным и измеримым». Комитет по надзору за ПСО не принимает участия в оценке проекта. Поэтому страна, финансирующая ПСО, должна убедиться в обоснованности технических аспектов проекта и оценок сокращения выбросов с тем, чтобы в дальнейшем избежать проблем с подтверждением выполнения своих общих обязательств. Обычно правила углеродных фондов, финансирующих ПСО,

составляются таким образом, чтобы обеспечить реальное сокращение выбросов в результате осуществления проекта.

В случае схемы 2 ПСО сходно с МЧР: требуется детерминация (процедура аналогичная валидации в МЧР) проекта на предмет присвоения ему статуса ПСО. Организация, осуществляющая детерминацию, называется Аккредитованный независимый орган (АНО). АНО (также как и УОО для МЧР) публикует на сайте РКИК ООН ПТД проекта и в течение 30 дней получает комментарии, которые затем отражаются в отчете о детерминации. Некоторые принимающие страны требуют детерминации проектов ПСО до их оценки УНО и подписания Письма одобрения.

Как видно, по Схеме 1 меньше административные издержки и сроки оформления проектов, меньше риск неодобрения проектов, слабее требования к самим проектам, можно получать одобрение уже реализованных и инвестиционно более привлекательных проектов. Однако, несмотря на кажущуюся «ненужность» Схемы 2 для большинства стран, по ней зарегистрированы или поданы на регистрацию многие проекты ПСО. К Схеме 2 больше доверия (она стоит на прочном «фундаменте» опыта сотен проектов МЧР), а значит, потенциально больше цена единиц снижения выбросов, нет риска остановки проекта, если страна-продавец временно не будет соответствовать требованиям приемлемости. Кроме того, надо учитывать, что решения о выполнении требований приемлемости принимались только в 2008 г., а до этого, когда для заявителей проектов Схемы 1 еще формально не существовало, более 100 проектов прошли публичное рассмотрение на сайте РКИК ООН. Таким образом, для многих из этих проектов сложности и дополнительные расходы, связанные со Схемой 2, уже позади.

В России принято решение об одинаковой национальной процедуре рассмотрения проектов по обеим схемам. На Украине есть различия, требующие подписания дополнительных документов при работе по Схеме 1. В принципе, страна может принять решение об использовании только одной схемы, например, как сделала Румыния, где проекты могут идти только по Схеме 1.

Рынок ПСО развивается с 3-4-летним опозданием относительно МЧР. На конец февраля 2009 г. зарегистрировано 36 проектов.³¹ В 2008 г., по данным Pointcarbon, было выпущено ЕСВ на 800 млн евро, что в 2,5 раза больше, чем в 2007 г. Объем сокращений составил 100 млн тонн CO₂-эквивалента, что также примерно в 2,5 раза больше, чем в 2007 г. Кроме зарегистрированных проектов, более 150 заявлено для СО, их ПТД имеются на сайте РКИК ООН и через данный сайт они прошли общественное обсуждение. Общий объем заявленных/прогнозируемых сокращений выбросов ПГ по всем проектам – свыше 300 млн тонн CO₂-эквивалента.

³¹ http://ji.unfccc.int/JI_Projects

Таблица 3: Страны участники СО
по числу проектов, зарегистрированных на конец февраля 2009 г.

Страны-продавцы (по месту выполнения проекта)	Проекты по Схеме 1	Страны-продавцы (по месту выполнения проекта)	Проекты по Схеме 2
Германия	8	Украина	3
Венгрия	8	Литва	2
Новая Зеландия	6	Болгария	1
Украина	5		
Румыния	2		
Франция	1		

Благодаря СО в Венгрии развивается использование биотоплива, в Новой Зеландии и Литве – ветровая энергетика. Проекты в Германии, в частности, посвящены использованию шахтного метана и улавливанию закиси азота в химической промышленности. В Румынии реализуются энергетические проекты. На Украине развиваются проекты по модернизации муниципальных систем отопления.

2.2.4 Торговля квотами

Механизм торговли квотами позволяет странам Приложения 1 приобретать ЕУК у других стран Приложения 1, которые могут обеспечить сокращение выбросов менее затратным образом. Это позволяет странам использовать более эффективные с экономической точки зрения способы сокращения выбросов или поглощения парниковых газов независимо от того, в какой стране существуют такие возможности, и в конечном счете снизить общие затраты на снижение выбросов.

Страны Приложения 1 могут также приобретать у других стран Приложения 1 ССВ, произведенные в результате осуществления проектов МЧР, ЕСВ, произведенные в результате осуществления проектов СО, а также ЕА, полученные в результате деятельности по увеличению поглощения (абсорбции). Во избежание чрезмерных продаж разрешений на выбросы, которые могли бы поставить под угрозу выполнение собственных обязательств страны, каждая страна Приложения 1 обязана постоянно поддерживать минимальный запас разрешений на выбросы, называемый резервом периода обязательств. Величина резерва рассчитывается как меньшее из двух значений: 1) 90% от установленного количества (общего количества ЕУК) данной страны или 2) 100% от годового объема выбросов согласно последней инвентаризации (кадастру) выбросов, умноженного на 5 (число лет в периоде обязательств). Если в результате перерасчета оказывается, что требуемая величина резерва периода обязательств превышает общее количество углеродных единиц, находящихся в распоряжении страны, последняя должна довести резерв до необходимого уровня в течение 30 дней. ЕСВ, верифицированные Комитетом по надзору, действующим на основании Статьи 6 Киотского протокола, могут свободно передаваться между странами независимо от величины резерва периода обязательств.

Страны Приложения 1 могут принять решение о создании национальных или региональных систем, позволяющих юридическим лицам, на которые распространяется регулирование выбросов парниковых газов, например, промышленным предприятиям или электростанциям, осуществлять торговлю разрешениями или квотами на выбросы. Хотя Киотский протокол не затрагивает вопросов национальной или региональной торговли выбросами, он обеспечивает

общие рамки, в которых функционируют соответствующие системы, в том смысле, что торговля между организациями использует единицы Киотского протокола и должна отражаться в соответствующей отчетности. Кроме того, на любую передачу единиц между организациями, относящимися к разным странам, в рамках национальной или региональной торговой системы распространяются правила Киотского протокола.

Широко известна торговая система ЕС – основополагающий элемент политики Евросоюза по снижению выбросов парниковых газов. Однако это внутренняя система, которая прямо не является торговлей квотами по Киотскому протоколу. С точки зрения стран СНГ существенно, что участники европейской торговой системы могут в определенных пределах закупать единицы снижения выбросов, произведенные в проектах МЧР и СО (кроме лесных проектов). Поэтому фактически работа данной системы относится к участию стран СНГ в СО и МЧР, и в данном разделе, посвященном торговле квотами, не рассматривается.

О создании национальной системы объявлено в Японии, в Австралии на уровне отдельных штатов торговая система уже работает и планируется ее развитие до уровня национальной. Норвегия и Швейцария, вероятно, фактически вольются в европейскую систему. США и Канада уже объявили о планах создания торговой системы. В США уже успешно начала работу региональная инициатива (RGGI). Она объединяет 9 штатов северо-востока страны. Цель системы – сократить с 2009 до 2019 г. выбросы CO₂ от электростанций на 10%, используя схему квотирования и торговли. В 2008 г. объем сделок составил 238 млн долл. и было продано разрешений на выбросы 70 млн тонн CO₂. Вероятно, все эти системы будут важны для стран СНГ именно с точки зрения доступа к продаже квот через проекты МЧР и СО, то есть под тем же углом зрения, как и европейская система торговли.

Собственно торговля квотами по статье 17 Киотского протокола сейчас только начинается. В настоящее время поддержку получила идея Целевых экологических инвестиций (ЦЭИ, Green Investment Scheme – GIS). В ее основе лежит «гибрид» между СО и торговлей квотами по статье 17 Киотского протокола. Формально сделки заключаются между странами Приложения 1 РКИК ООН по статье 17, но использование средств увязано с определенными проектами и мерами по снижению выбросов, как это делается по СО. В итоге схема позволяет свести к минимуму бюрократические формальности, характерные для СО, и самим странам на двусторонней основе заключать сделки и определять, что должно входить в проектное и программное наполнение сделки в стране-продавце.

В декабре 2008 г. во время конференции РКИК ООН в Познани было объявлено о соглашении о продаже квот Польшей на сумму в 15 млн евро. Покупателем является Ирландия. Посредниками при заключении данной сделки выступают Многосторонний углеродный кредитный фонд (Multilateral Carbon Credit Fund), управляемый Европейским инвестиционным банком (EIB), и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). Средства будут использоваться по Схеме ЦЭИ для реализации в Польше проектов EIB и ЕБРР. Отдельное соглашение на продажу 10 млн тонн CO₂ эквивалента квот (ЕУК) было заключено Польшей с Мировым банком, причем подчеркивается, что здесь также будет использоваться схема ЦЭИ.

Чехия также подписала с Мировым банком протокол о намерениях на аналогичную сделку. Ее объем не разглашается, но была названа примерная цена – 10 евро за 1 тонну CO₂. В конце 2008 г. Чехия также заявила об обсуждении возможной продажи квот Японии, Австрии, Бельгии, Португалии и частым японским компаниям.

Словакия ведет переговоры с американской Interblue Group о продаже 10 млн ЕУК. Предварительно цена была обозначена как 6 евро за 1 тонну CO₂. Средства пойдут в национальный природоохранный фонд Словакии для финансирования проектов по адаптации к изменениям климата, а также других природоохранных проектов.

В январе 2009 г. Чехия подписала протокол о намерениях с Японией о продаже квот в объеме порядка 50 млн тонн CO₂. Примерно такой же объем квот Япония была намерена приобрести у Украины по цене порядка 10 долл. за 1 тонну, о соответствующем контракте было объявлено в марте 2009 г.

Положительное отношение к ЦЭИ было выражено и официальными лицами России. В частности, ЦЭИ может восприниматься как дополнительное средство привлечения средств для повышения энергоэффективности и энергосбережения. Немаловажно, что что даже если ЦЭИ дает лишь порядка 15-20% средств для планируемого проекта, это позволяет сделать его экономически целесообразным. Таким образом, общая сумма привлекаемых инвестиций может в 5-6 раз превышать доход от ЦЭИ. Например, при продаже 50-100 млн. тонн CO₂ общий объем привлекаемых инвестиций может быть порядка 5 млрд долл., что значительно даже для такой большой страны, как Россия.

В условиях финансового кризиса более ранние договоренности о покупке квот по более высокой «докризисной» цене могут быть скорректированы на более низкие «кризисные» цены. К февралю 2009 г. цена разрешений на выбросы (в частности, ЕСВ, производимых проектами Совместного осуществления в странах Приложения 1, которые по своей надежности наиболее близки к ЕУК) снизилась до 7 евро за 1 тонну, в то время как максимальная цена в июле 2008 г. достигала 24 евро.

В этих условиях многие потенциальные продавцы квот из стран Восточной Европы могут решить переждать кризисное время и дожидаться более высоких цен, ожидаемых в 2010–2012 гг.

В будущем в свете нового соглашения вероятно ожидать широкого распространения торговли квотами. Набор национальных систем ЕС, США, Японии и других стран будет тем или иным образом объединен под «зонтиком» нового соглашения, хотя формально они могут работать независимо и сами определять, насколько возможен «вход» в систему для посторонних участников, например, для исполнителей проектов в России или других странах СНГ. Альтернативным вариантом является развитие в России, на Украине и в других странах СНГ отраслевых систем торговли, например, для электростанций, и их сопряжение с зарубежными системами торговли.

2.3 Поглощение CO₂ лесами

Одним из относительно малозатратных направлений борьбы с изменением климата является абсорбция (поглощение) парниковых газов из атмосферы, например, посредством посадки деревьев или более эффективного управления лесным хозяйством. Однако достоверная оценка объемов выбросов и поглощения в секторе землепользования и лесного хозяйства во многих случаях затруднительна. Поэтому для данного сектора в рамках Киотского протокола установлены особые правила.

В отличие от Конвенции, которая требует учитывать любые антропогенные выбросы и поглощение парниковых газов в секторе землепользования и лесного хозяйства, Протокол ограничивает учет в данном секторе отдельными видами деятельности, причем деятельность должна быть начата не ранее 1990 г. Во-первых, каждая Страна обязана учитывать любую деятельность по облесению, лесовозобновлению и сведению лесов. Во-вторых, каждая страна может самостоятельно принять решение о том, будет ли она учитывать другие виды деятельности. Страны должны принять соответствующее решение, не подлежащее пересмотру в дальнейшем, до начала периода обязательств. Для обеспечения согласованности и сопоставимости отчетности стран установлены единые определения термина «лес» и каждого из семи

видов деятельности. Допускаются некоторые вариации в использовании терминов с целью учета национальной специфики, однако принятые подходы в любом случае должны быть одинаковы.

В отличие от выбросов от источников, включенных в Приложение А, объемы выбросов и поглощения, связанные с землепользованием и лесным хозяйством, могут увеличивать или уменьшать установленное количество данной страны. Нетто-поглощение парниковых газов в результате деятельности в данном секторе учитывается посредством выпуска дополнительных разрешений на выбросы, называемых «единицами абсорбции» (ЕА), которые страна может добавить к своему установленному количеству. Нетто-выбросы в данном секторе приводят к аннулированию соответствующего количества киотских единиц протокола и уменьшению установленного количества. Расчет количества разрешений на выбросы, которое должно быть прибавлено к установленному количеству или вычтено из него, в Марракешских соглашениях производится на основе специальных правил и предельных величин, установленных отдельно для каждого вида деятельности.

Объемы выбросов и поглощения в секторе землепользования и лесного хозяйства рассчитываются и отражаются в отчетности в соответствии с утвержденными методиками, разработанными специально для целей Киотского протокола. Некорректный учет этой категории выбросов и поглощения может привести к тому, что стране не будет разрешен выпуск ЕА.

По окончании периода обязательств для каждой страны Приложения 1 будет выполнена оценка соблюдения посредством сравнения общего объема выбросов данной страны от источников, включенных в Приложение А, с окончательным установленным количеством. Окончательное установленное количество для каждой страны определяется как ее исходное установленное количество, увеличенное на общее количество любых дополнительных единиц, полученных от других стран в рамках киотских механизмов или выпущенных в результате нетто-поглощения в секторе землепользования и лесного хозяйства, и уменьшенное на общее количество любых единиц, переданных другим странам или аннулированных вследствие нетто-выбросов в указанном секторе.

В рамках Киотского протокола в 2006–2007 гг. в Первоначальных докладах по Киотскому протоколу страны Приложения В выбрали свои численные параметры определения леса и то, как они участвуют в статьях 3.3 и 3.4, которые регламентируют учет деятельности в «управляемых» лесах и землях (слово «управляемый» является специальным термином, прописанным в Марракешских соглашениях и отделяющим антропогенную деятельность от естественных процессов, которые не подпадают под Киотский протокол)³².

В определении термина «лес» есть три параметра: площадь древесного покрова в процентах от общей площади земельного участка, минимальная площадь земельного участка, покрытого лесом, и высота деревьев. Россия и Украина сделали свой выбор, основываясь на особенностях лесов своих стран. Высота деревьев принята равной не менее 5 м в обеих странах. По площади участка: в России это 1 га, а на Украине – 0,1 га. По покрытию древесным покровом (площади сечения стволов деревьев): 0,18% в России и 0,30% на Украине.

Статья 3.3 Киотского протокола говорит об учете источников и поглотителей CO₂ при посадке, восстановлении или сведении лесов (для каждого из этих процессов есть определение, четко прописанное в Марракешских соглашениях). Выбор стран здесь ограничивается сроками отчетности: ежегодно или в конце периода обязательств. Россия решила отчитываться ежегодно, а Украина – в конце периода обязательств.

³² Документ РКИК ООН FCCC/KP/CMP/2008/9/Rev.1 от 27 ноября 2008 г., см. www.unfccc.int.

Статья 3.4 Киотского протокола охватывает четыре вида деятельности: управление лесным хозяйством, управление пахотными землями, управление пастбищными угодьями и восстановление растительного покрова. Как говорилось выше, каждая из стран может выбрать, какие из видов деятельности подлежат учету на ее территории или же полностью отказаться от учета по статье 3.4. Для участия в проектах совместного осуществления по сектору землепользования и лесного хозяйства также нужно, чтобы страна сделала соответствующий выбор.

Большая часть стран, включая Россию и Украину, выбрали меры по управлению лесным хозяйством. При этом Россия будет отчитываться на ежегодной основе, а Украина – в конце периода действия обязательств по Киотскому протоколу. Остальные виды мер выбрали лишь немногие страны Приложения В, и в их числе России и Украины нет.

Также в Первоначальном докладе по Киотскому протоколу каждая страна показывает, были ли в базовый год ее леса и земли нетто-поглотителем или нетто-источником. Во втором случае этот источник добавляется к общему объему выбросов в энергетике, промышленности и других секторах экономики. Такое добавление к общему объему выбросов сделали Ирландия, Нидерланды, Португалия и Великобритания (объемы добавления были относительно невелики и составили от 4 тыс. до 981 тыс. тонн CO₂-эквивалента). В особом положении оказалась Россия. В 1990 г. управляемые леса и земли России были нетто-источником, равным 180 млн тонн CO₂. Однако, в отличие от указанных выше стран, в России леса и земли в большее число лет являются нетто-поглотителем, наблюдается очень сильная вариация потока CO₂: от нетто-поглощения 380 млн тонн, как это было в 2003 г., до нетто-эмиссии 348 млн тонн, как это было в 2000 г. В такой ситуации было принято решение не считать леса и земли России нетто-источником на базовый год Киотского протокола, который бы прибавлялся к общему объему выбросов России в 1990 г. С этим мнением согласилась специальная группа экспертов Секретариата РКИК ООН и Киотского протокола, которая в 2007 г. осуществляла проверку Первоначального доклада России.

В будущем соглашении по климату, говоря о лесах, основное внимание планируется уделить самому крупному лесному источнику поступления парниковых газов в атмосферу – сведению лесов в тропических странах. Для этого готовится специальный блок решений, называемый REDD (Reduction Emission from Deforestation and Degradation). Однако, конечно, леса других широт также должны быть «участниками» нового соглашения. Это должно включать как детальный учет, так и создание стимулов для мер и проектов по посадке и охране лесов, современному ведению лесного хозяйства, противопожарным мерам и т. п.

2.4 Системы учета и отчетности

Для того чтобы по итогам периода обязательств было возможно определить степень выполнения страной требований Киотского протокола, страны должны обеспечить точный учет своих выбросов и установленного количества. Киотский протокол усиливает требования Конвенции по подготовке и представлению отчетности. Также Киотским протоколом учрежден Комитет по соблюдению для выявления и рассмотрения случаев несоблюдения требований. В совокупности все эти компоненты, а также поддерживающие их системы сбора и обработки данных образуют систему учета и отчетности Киотского протокола.

Каждая страна Приложения 1 должна создать и поддерживать работу национальной системы учета антропогенных выбросов парниковых газов источниками и абсорбции

поглотителями. Национальная система включает в себя институциональные и правовые условия, а также необходимые процедуры, связанные с подготовкой национального кадастра выбросов (инвентаризацией), отчетностью и хранением соответствующей информации. Каждая национальная система должна отвечать соответствующим требованиям по планированию и проведению инвентаризации, а также обновлению данных по выбросам. Наличие надлежащей национальной системы учета является необходимым условием участия в киотских механизмах.

Аналогичным образом каждая страна Приложения 1 должна создать и поддерживать работу национального реестра – электронной базы данных, отражающей находящиеся в распоряжении страны киотские единицы (разрешения на выбросы) и их движение. Как и в любой банковской системе, эти единицы представлены записями на счетах стран или организаций, уполномоченных странами. Транзакции осуществляются посредством перевода единиц между счетами внутри национального реестра или между реестрами разных стран Приложения 1. Использование разрешений на выбросы странами Приложения 1 производится посредством «погашения» единиц – перевода их на специальный счет.

Количество именно этих единиц будет сравниваться с фактическим объемом выбросов для оценки выполнения странами своих обязательств. Единицы, не погашенные к концу периода обязательств, могут быть «перенесены» (кроме ЕА) для использования в следующем периоде обязательств. В реестре также создаются специальные счета для учета выбытия или аннулирования тех единиц, которые не могут быть использованы для выполнения обязательств. Каждый национальный реестр должен соответствовать детальным техническим стандартам, устанавливающим формат данных, порядок их передачи и обмена, требования безопасности и правила проведения транзакций.

В настоящее время реестры успешно созданы в большинстве стран Приложения 1, включая Россию и Украину.

Реестр МЧР, поддержка которого осуществляется Секретариатом под руководством Исполнительного совета МЧР, используется для выпуска в обращение ССВ в результате выполнения проектов МЧР, а также учета движения этих единиц. Реестр МЧР должен соответствовать тем же техническим стандартам, что и национальные реестры.

Международный журнал транзакций (МЖТ), работа которого поддерживается Секретариатом РКИК, отслеживает движение единиц между реестрами стран, а также в реестре МЧР. Всякий раз, когда национальный реестр инициирует транзакцию, изменяющую находящееся в распоряжении страны количество единиц, которые могут использоваться для выполнения обязательств, происходит обращение к МЖТ. Последний осуществляет проверку соответствия транзакции требованиям, установленным для данного механизма и типа транзакций. Разрешение на транзакцию выдается лишь в случае успешного прохождения всех этих проверок.

Подобно Конвенции, Протокол устанавливает для стран Приложения 1 два типа периодической отчетности – ежегодный доклад и периодическое Национальное сообщение. В каждый доклад страны должны включать как сведения, требуемые Конвенцией, так и дополнительную информацию о выполнении Киотского протокола. Представление ежегодного доклада и Национального сообщения в рамках Киотского протокола одновременно обеспечивает выполнение обязательств страны по отчетности в рамках Конвенции.

В составе ежегодного доклада, наряду с национальным докладом о кадастре (инвентаризации выбросов), представляемым в соответствии с требованиями РКИК,

страна должна представить следующую информацию о выполнении Киотского протокола:

- выбросы и поглощение в секторе землепользования и лесного хозяйства;
- любые изменения в национальной системе учета выбросов и национальном реестре;
- киотские единицы, находящиеся в распоряжении страны, и их движение;
- действия по минимизации негативного воздействия на развивающиеся страны.

Каждая страна Приложения 1 должна включить следующую информацию о выполнении Протокола в состав Национального сообщения, представляемого в соответствии с Конвенцией:

- сведения о национальной системе учета выбросов и национальном реестре;
- обоснование того, что использование киотских механизмов является дополнительным к мерам, осуществляемым внутри страны;
- сведения о политике и мерах, направленных на выполнение обязательств по выбросам;
- для стран Приложения 2 – информация о новых и дополнительных финансовых ресурсах, предоставленных странам, не входящим в Приложение 1, для содействия выполнению их обязательств в рамках Протокола.

В дополнение к ежегодному докладу и Национальному сообщению Киотский протокол требует представления двух специальных докладов, призванных способствовать учету выбросов и определению установленного количества: Первоначального доклада и Итогового доклада (точное название – «Доклад периода проверки выполнения обязательств»). Первоначальный доклад необходим для определения начального установленного количества каждой страны Приложения 1, а также для демонстрации ее способности организовать учет своих выбросов и установленного количества.

В настоящее время все 38 стран и Европейский союз, входящие в Приложение В, подали свои Первоначальные доклады по Киотскому протоколу, включая Россию, Украину и Беларусь. Секретариат завершил рассмотрение 36 докладов (не завершено рассмотрение докладов Австралии, Беларуси и Хорватии)³³.

Итоговый доклад, представляемый по окончании периода обязательств, будет использован для оценки выполнения страной своих обязательств по сокращению выбросов. Этот доклад должен содержать окончательную информацию о киотских единицах, находящихся в распоряжении страны, и их движении, в том числе о погашении единиц для выполнения обязательств.

2.5 Системы контроля за соблюдением обязательств

2.5.1 Комитет по соблюдению

Киотским протоколом учрежден Комитет по соблюдению, целью которого является стимулирование и обеспечение соблюдения странами требований Протокола, а также содействие соблюдению. Комитет рассматривает «вопросы осуществления», касающиеся соблюдения странами требований Протокола. «Вопрос осуществления» может быть внесен на рассмотрение Комитета только одной из Сторон или экспертной группой. Страна может внести на рассмотрение вопрос осуществления, касающийся собственной деятельности или деятельности другой Стороны, а экспертная группа может выявить вопрос осуществления в процессе анализа доклада какой-либо Стороны. Ни Секретариат РКИК, ни сам Комитет не могут вносить на рассмотрение вопросы осуществления.

³³ Документ РКИК ООН FCCC/KP/CMP/2008/9/Rev.1 от 27 ноября 2008 г., см. www.unfccc.int.

Комитет по соблюдению состоит из двух подразделений: Подразделения по стимулированию и Подразделения по обеспечению соблюдения. Бюро Комитета направляет вопрос на рассмотрение одного из подразделений, исходя из их полномочий. Подразделение по стимулированию оказывает консультации и помощь странам в выполнении их обязательств и соблюдении требований Киотского протокола. В частности, к компетенции данного подразделения относятся вопросы минимизации негативного воздействия на развивающиеся страны в результате мер, осуществляемых странами Приложения 1, а также вопросы дополнительности экономических механизмов, используемых странами Приложения 1, по отношению к мерам, осуществляемым внутри стран. Кроме того, Подразделение по стимулированию может направлять странам предварительные предупреждения о возможном несоблюдении обязательств по выбросам, требований по методике ведения Национального кадастра выбросов и предоставлению соответствующей отчетности, а также требований о включении дополнительной информации в ежегодную отчетность страны.

К ведению Подразделения по обеспечению соблюдения относятся вопросы соблюдения методических требований и отчетности, касающихся учета выбросов и установленного количества. Это подразделение имеет право приостанавливать и возобновлять участие страны в экономических механизмах Протокола. Кроме того, Подразделение по обеспечению соблюдения определяет, имеет ли место невыполнение страной обязательств по ограничению выбросов. Если общие выбросы страны к концу периода обязательств превышают количество находящихся в ее распоряжении киотских единиц, страна обязана возместить разницу с добавлением штрафа в размере 30% в течение следующего периода обязательств. Кроме того, такая страна должна разработать план по обеспечению соблюдения требований, а ее право продавать квоты в рамках торговых систем приостанавливается.

2.5.2 Процесс контроля за соблюдением обязательств

Киотский протокол также включает в себя процедуры контроля и оценки, предусмотренные Конвенцией, с некоторыми усовершенствованиями и дополнениями. Каждый доклад, представляемый странами, подлежит экспертизе, выполняемой международными экспертными группами, работающими под руководством Комитета по соблюдению.

Экспертная группа выполняет тщательную техническую оценку выполнения страной своих обязательств и готовит доклад об экспертизе. Если в процессе экспертизы группа выявляет проблему с выполнением какого-либо обязательства, не устраненную страной, экспертная группа имеет право отразить в своем окончательном докладе «вопрос осуществления», связанный с данным обязательством. Вопрос осуществления может быть поднят экспертной группой только при наличии проблемы, касающейся какого-либо обязательного элемента Киотского протокола, которая была ранее выявлена, но не устранена. Все доклады об экспертизе, включая и те, в которых не отмечено никаких «вопросов осуществления», направляются на рассмотрение Комитету по соблюдению.

Ряд обязанностей экспертных групп связан с учетом выбросов и установленного количества. В каждом году периода обязательств группы должны проверять национальные кадастры выбросов на предмет «прозрачности», внутренней согласованности, сопоставимости, полноты и точности. При этом группа должна посетить страну по крайней мере один раз на протяжении периода обязательств. Если экспертная группа полагает, что представленный страной кадастр неполон или подготовлен некорректным образом, она может предложить исправление. По сути

такое исправление представляет собой изменение тех или иных данных, сообщенных Стороной в составе кадастра. Исправление может быть проведено только с согласия страны, к которой оно относится, или по решению Комитета по соблюдению. Исправление данных кадастра может повлиять на возможность участия Стороны в экономических механизмах или ее право выпускать ЕА (единицы абсорбции) по результатам деятельности в секторе землепользования и лесного хозяйства.

Аналогичным образом экспертные группы осуществляют экспертизу сообщаемых странами данных о принадлежащих им киотских единицах, а также об их движении и сравнивают эти данные с информацией МЖТ. В случае обнаружения проблемы с какой-либо транзакцией экспертная группа может предложить корректировку. Она аналогична исправлению данных кадастра, но применяется к данным о киотских единицах, находящихся в распоряжении страны. Корректировка может быть осуществлена только решением Комитета по соблюдению.

После того как все проблемы или «вопросы осуществления», касающиеся данной страны, разрешены Комитетом по соблюдению, производится обновление записей о выбросах данной страны и ее киотских единицах за соответствующий год в сводной базе данных по учету, поддерживаемой Секретариатом. Ежегодно Секретариат готовит на основе данных этой базы сводный доклад по каждой стране Приложения 1, направляемый Комитету по соблюдению, КС/СС и самой стране.

3 Подготовка соглашения о совместных действиях с 2013 г.

3.1 Особенности нового соглашения – долгосрочные и краткосрочные цели

Глобальные выбросы парниковых газов сейчас растут, причем довольно быстро, почти на 2% в год. Для достижения стратегической цели их двукратного снижения к середине века через 10-20 лет выбросы должны достичь пика, а затем значительно снизиться. Это очень сложная задача, которую не решить без скоординированных действий всех стран. Координация должна фокусироваться на главном источнике выбросов – сжигании угля, нефтепродуктов и газа, а также на сведении лесов в тропических странах. В этом контексте задачей нового соглашения является именно «поворот» мировой экономики, прежде всего энергетики на низкоуглеродный сценарий развития, снижающий выбросы в 2 раза к 2050 г.

Срок действия Киотского протокола истекает в конце 2012 г. «Простое» его продолжение – не выход из положения, так как Киотский протокол был призван лишь запустить механизм сотрудничества и снижения выбросов. Однако Киотский протокол позволяет опробовать идеи и механизмы, получить опыт, без которого сложно было бы принимать серьезные обязательства. С другой стороны, от успеха принятия нового соглашения сильно зависит и выполнение Киотского протокола. Пять лет его действия – очень маленький срок, нужна возможность работать на перспективу – ускоренно снижать выбросы, понимая, какие выгоды это принесет за 10-20 и более лет.

В целом новое соглашение должно:

- Показать миру, что проблема решаема и решается.
- Убедить правительства и общественность, что груз расходов и усилий по решению проблемы справедливо разделен между странами. Только тогда страны будут добросовестно выполнять соглашение.
- Дать бизнесу уверенность, что будет найден экономический оптимум, а деньги, вложенные в чистые технологии, не будут потрачены напрасно. Только тогда бизнес будет поддерживать соглашение.
- Дать людям, особенно из беднейших стран и наиболее уязвимых регионов, возможность получить помощь в адаптации к изменению климата: засухам, наводнениям, ураганам, волнам жары и т. п.

Какую задачу надо ставить перед новым соглашением?

- Позиционирование обязательств как шага на пути достижения глобальной стратегической цели на 2050 г. В идеале все развитые страны (включая США) должны принять обязательства, максимально приближенные к рекомендациям МГЭИК – к 2020 г. достичь уровня на 25-40% ниже, чем в 1990 г.³⁴ К развитым странам должны присоединиться и те, кто сейчас не имеет такого статуса, но на деле (по ВВП на душу населения) давно обогнал многие развитые страны.
- Принятие ведущими развивающимися странами обязательств по снижению (ограничению) выбросов в численном формате при определенной поддержке развитых стран. Принципиально важно, чтобы Китай, Индия, Мексика, ЮАР, Бразилия и другие крупнейшие развивающиеся страны реализовали крупномасштабные планы технического перевооружения и «чистого» развития,

³⁴ IPCC, 2007. Fourth Assessment Report, Working Group 1, 2 and 3. www.ipcc.ch.

что позволит им к 2020 г. иметь уровни выбросов на 15-30% ниже, чем по базовым сценариям «коммерческого» развития. Развитые страны должны помочь им в реализации планов, как с помощью передачи чистых технологий, так и путем прямого участия в проектах и программах по снижению выбросов. Для этого может использоваться и Механизм чистого развития, но одного его недостаточно, так как в МЧР происходит передача квот иностранному инвестору и достигнутое снижение не может быть зачтено в выполнение обязательств развивающейся страны.

Рисунок 3: Распределение стран по базовым параметрам экономического развития и удельным выбросам CO₂ в 2006 г.
(по данным Международного энергетического агентства)

ВВП на душу населения (по паритету покупательной способности),
1000 долл. в ценах 2000 г.

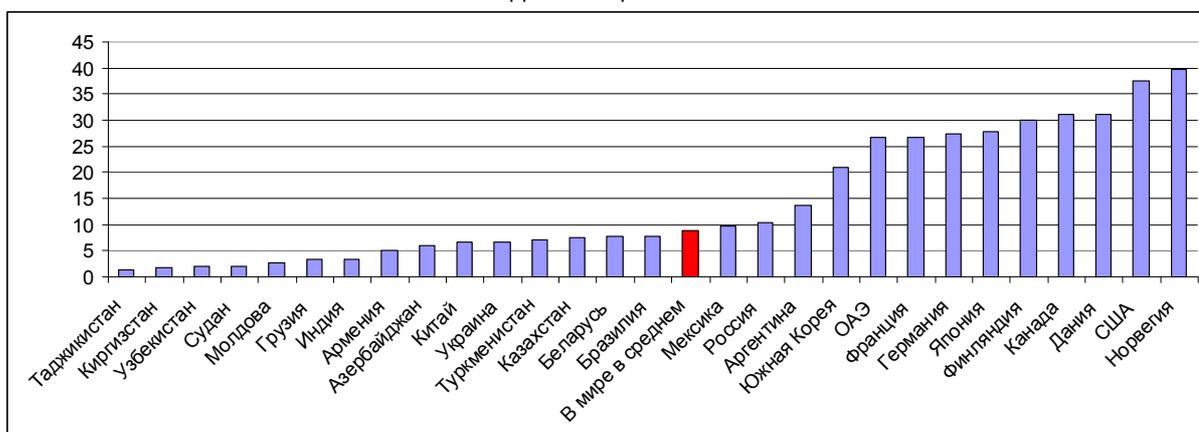


Рисунок 4: Выбросы CO₂ от сжигания ископаемого топлива,
т CO₂ на душу населения

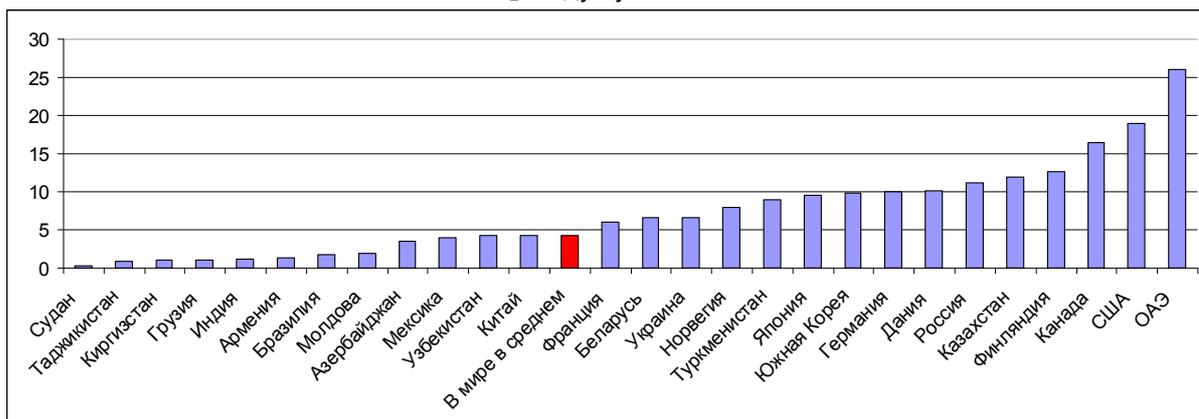
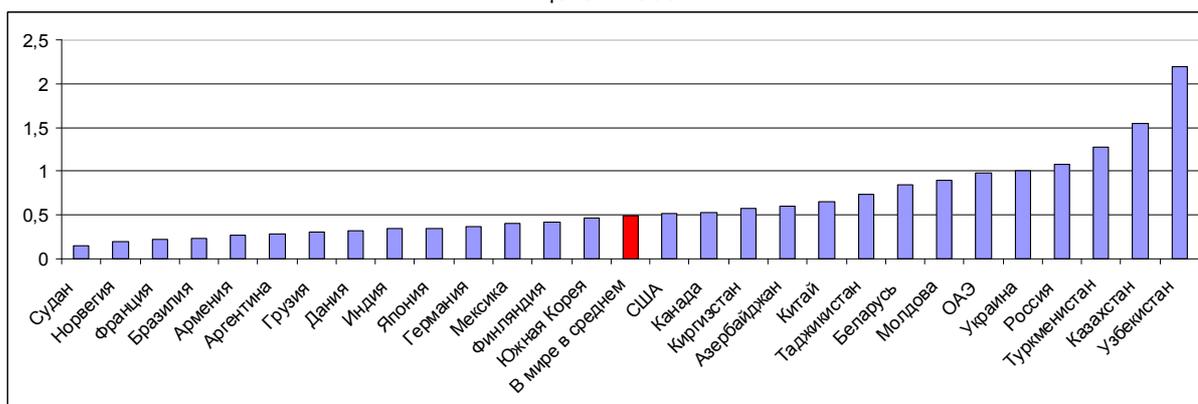


Рисунок 5: Удельная энергоемкость экономики, выбросы в кг CO₂ на 1 долл. ВВП (по паритету покупательной способности) в ценах 2000 г.



Принципиально важно, чтобы Соглашение содержало принципы новой финансовой архитектуры, старая система просто не выдержит новых, более объемных задач. Это должны быть финансовые институты и механизмы с активным привлечением частного бизнеса и инновационными решениями; и с объемом средств на снижение выбросов, передачу чистых технологий и адаптацию к изменениям климата в развивающихся странах порядка на сумму 10-30 млрд долл. в год.

В рамках Соглашения развитые страны должны взять на себя обязательства помогать развивающимся и в снижении выбросов и адаптации, особенно наименее развитым и наиболее уязвимым странам.

С другой стороны, даже богатые развитые страны не смогут нести «двойную ношу» – снижать выбросы дома и помогать за границей, если не будут задействованы новые механизмы привлечения средств (аукционы, специальные отчисления и т. п.) и созданы действенные стимулы для частного бизнеса.

На саммите Восьмерки в июне 2007 г. в Германии мировые лидеры согласились, что нужно новое соглашение по климату, а официальные переговоры должны начаться в конце года на 13-й конференции РКИК ООН на Бали. В свою очередь на Бали было решено за два года подготовить новое соглашение и подписать его на 15-й Конференции в Копенгагене в декабре 2009 г.³⁵

Было выделено четыре переговорных блока, основанных на четырех принципах:

- Выбросы снижают все развитые и сильнейшие развивающиеся страны, в зависимости от уровня их экономического развития и имеющегося потенциала. Развитые страны помогают развивающимся странам снижать выбросы.
- Предпринимается широкий спектр мер по адаптации к изменению климата.
- Облегчается передача экологически чистых технологий с низкими выбросами парниковых газов.
- Развивающимся странам, прежде всего бедным и наиболее уязвимым к изменениям климата, оказывается финансовая поддержка.

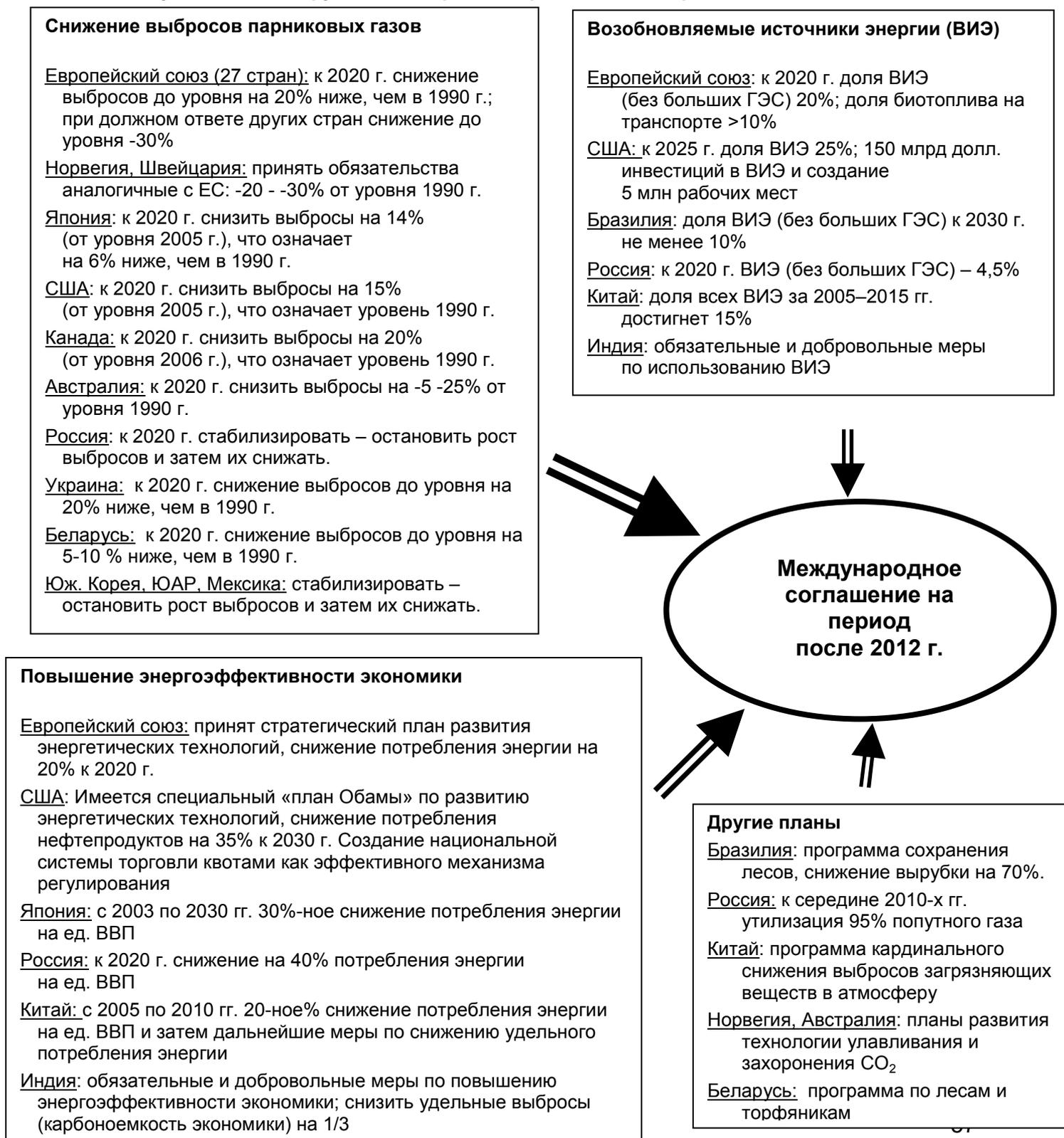
Фактически пятым блоком переговоров стала выработка общей стратегической цели на 2050 г. Еще одним самостоятельным блоком можно назвать меры по прекращению сведения лесов в тропических странах.

³⁵ Документы и решения РКИК ООН см. на сайте www.unfccc.int.

3.2 Планы крупнейших стран мира

В принципе все страны одобрили стратегическую цель – 50% снижения глобальных выбросов к 2050 г. Гораздо сложнее установить краткосрочные цели, в частности, на 2020 г. В 2009 г. будут идти активнейшие переговоры как по установлению общей цели для всех развитых стран, так и по национальным целям каждой страны. Экономические планы крупнейших стран мира, прежде всего стран Восьмерки, Китая и Индии собраны ниже в диаграмме, и, вероятно, они составят экономическую основу численных обязательств на ближайшую перспективу.

Рисунок 6: Планы крупнейших стран по ограничению выбросов.



3.3 Участие развивающихся стран в снижении выбросов

В Познани на конференции ООН по климату в декабре 2008 г. активно обсуждался и практически не встретил серьезных возражений принцип снижения выбросов развивающимися странами через определенную систему международного утверждения и финансовой поддержки национальных планов (National Available Mitigation Activities – NAMA). Имеется в виду, что вводится международный стандарт представления плана и отчетности, процедуры мониторинга и верификации результатов (MRV). Национальные планы должны проходить процедуру утверждения, после чего определенная часть выполнения плана будет финансово и технологически поддерживаться развитыми странами.

Рисунок 7: Принцип принятия обязательств развивающимися странами и планы ограничения и снижения выбросов (NAMA)

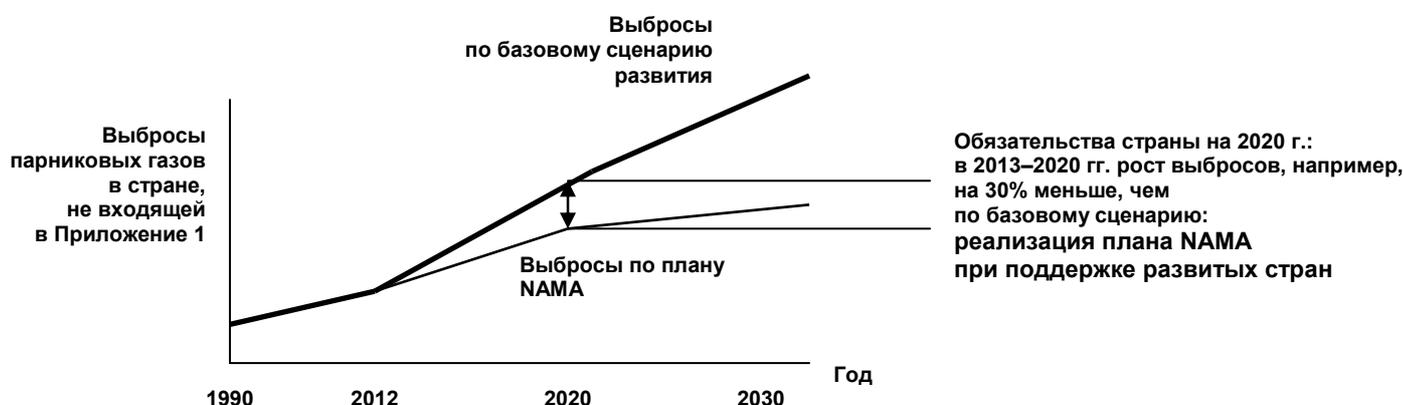
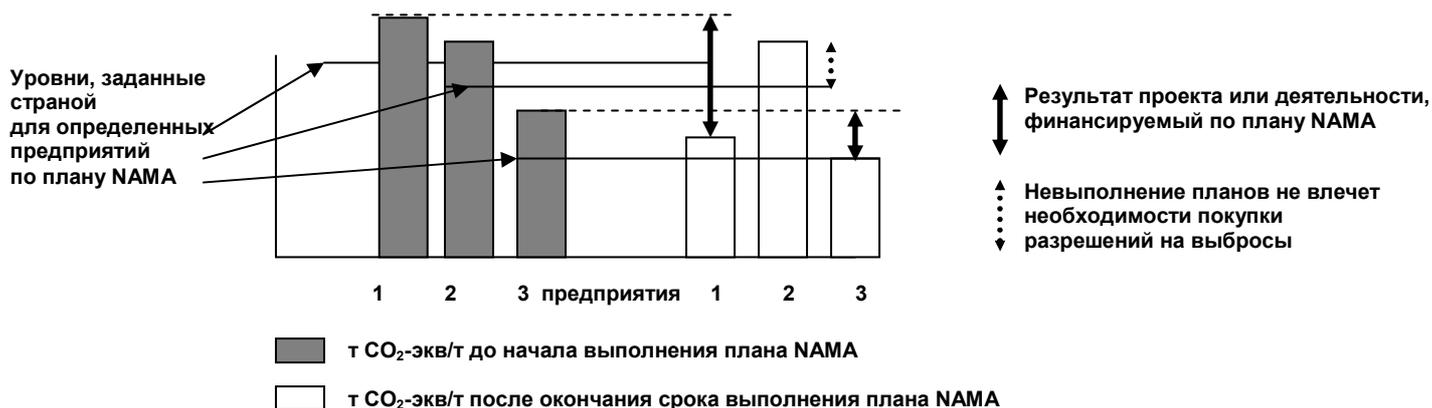


Рисунок 8: Действия на базе национальных планов ограничения и снижения выбросов (NAMA)



В частности, ЕС считает, что в NAMA должно быть три вида мер.

- Одни – коммерчески выгодные уже сейчас и требующие только организационных решений на национальном уровне. Необходимые для этого накладные расходы развивающиеся страны будут покрывать сами.
- Вторая группа мер – инновационные, требующие продвижения новых для развивающейся страны технологий. Они будут софинансироваться развитыми странами.

- Третья группа – меры коммерческого расширения использования уже существующих в стране технологий. Они будут поддерживаться частными компаниями как развитых, так и развивающихся стран.
- Во избежание «утечек» (переноса «грязного» производства вне зоны приложения иностранного финансирования) процедуру отчетности, мониторинга и верификации (MRV) должен проходить весь национальный план в целом.

Такое деление пока не встречает полной поддержки развивающихся стран. В частности, Индия настаивает на полном финансировании всех мер. Многие страны считают, что MRV подлежат только меры, финансируемые развитыми странами.

Для реализации национальных планов по снижению выбросов (NAMAs) принципиально важно наладить передачу чистых технологий от развитых стран к развивающимся. В декабре 2008 г. на конференции ООН в Познани эта проблема начала обсуждаться с практической точки зрения. Все больше стран поддерживают идею общих программ действий по технологиям. В частности, Китай от имени Группы 77 предложил следующее:

- разработать и принять План действий по технологиям, включающий все этапы;
- создать исполнительный орган (вероятно, новый Вспомогательный орган по развитию и передаче технологий РКИК ООН), комитет по стратегическому планированию, ростер экспертов и группы для верификации деятельности и мер;
- создать многосторонний фонд климатических технологий как часть общей финансовой архитектуры Конвенции.

ЕС предложил заключить технологически ориентированные соглашения (Technology-Oriented Agreements, TOAs), основанные на уже существующих механизмах международной кооперации, а также подчеркивал важность «измеряемости, отчетности и верифицируемости» результатов. Индия предложила создать специальные центры для разработки и внедрения технологий. Южная Корея отстаивала идею широкого вовлечения населения и общественности в использование новых для той или иной страны технологий. Япония на первое место выдвигает технологическую кооперацию в рамках отдельных отраслей мировой экономики, а также широкое вовлечение частного сектора и общественности. Налицо активное и конструктивное обсуждение, которое, вероятно, будет «набирать обороты» по мере разработки нового соглашения.

3.4 Ход переговоров

В декабре 2008 г. в Познани (Польша) прошла промежуточная 14-я Конференция ООН, задачей которой было принять процедурно-организационные решения и четкий график подготовки переговорного текста, что и было сделано. Однако далее этой «программы минимум» продвинуться не удалось.

Япония как «родина» Киотского протокола внесла официальное предложение, что считает «целесообразным подготовку и подписание нового протокола, в то же время как альтернатива может рассматриваться вариант поправки к Киотскому протоколу». Таким образом, имеются следующие варианты: поправка к Киото, новое Соглашение, поправка к тексту РКИК ООН (все они требуют от стран-участников последующей ратификации документа).

В принципе новые обязательства могут быть приняты более просто – пакетом решений Конференции РКИК ООН, что не требует ратификации. Однако это сильно ослабит обязательства и может рассматриваться лишь как крайняя мера.

Пока переговоры идут на двух площадках: на Специальной рабочей группе по долгосрочным мерам сотрудничества (AWG LCA), где участвуют 189 стран – РКИК ООН; и на Специальной рабочей группе по Киотскому протоколу (AWG KP), объединяющей 185 стран. Фактически различие обусловлено положением США. Очевидно, что в какой-то момент AWG KP сольется с AWG LCA и новый орган будет готовить итоговый текст. Возможно, это произойдет в июне, но, скорее всего, уже в Копенгагене в декабре 2009 г.

В Познани наибольшие «баталии» шли между развивающимися странами и неевропейскими развитыми странами (США, Канада, Япония, Россия, Австралия). Развивающиеся страны, прежде всего Группа 77 и Китая требовали от развитых стран сильного (рекомендованного МГЭИК) снижения выбросов к 2020 г. одновременно с массивной финансовой и технологической поддержкой развивающихся стран. Развитые страны настаивали на нахождении компромиссного баланса между снижением ими выбросов, что также требует больших средств, и потоком помощи развивающимся странам.

В 2008 г. в отличие от прошлых лет наступательную роль играли развивающиеся страны. Они выдвинули массу предложений и инициатив. Например, Китай предложил архитектуру механизма передачи технологий. Ряд стран подтвердили свою готовность снижать выбросы (ЮАР, Мексика, Китай, Бразилия, Индия, Корея) при той или иной поддержке со стороны развитых стран. Они также дали развернутые предложения о том, как это может быть сделано на практике, например, через систему международного утверждения и финансовой поддержки национальных планов. Важнейшим полем переговоров стало обсуждение источников средств. Норвегия и ряд других стран выдвинули идею аукционов по продаже квот на выбросы. Швейцария отстаивает идею глобального углеродного налога. Китай и Индия предлагают резкое усиление традиционных каналов финансирования через систему ООН. Ряд стран говорит о введении отчислений с авиабилетов и морского бункерного топлива.

В «коридорах Познани» говорилось о «традиционных» уловках в ООН, например, о повторной встрече 15-бис весной-летом 2010 г., желательно там же, в Копенгагене, о «синхронизации» 15-бис со встречей Восьмерки в Канаде и т. п. Важно подчеркнуть, что никакие подобные варианты не должны ослаблять Соглашение с экологической точки зрения.

Текст Соглашения прежде всего будет закреплять принципы сотрудничества и объявлять о механизмах и финансовых инструментах. В число данных механизмов должно входить и снижение выбросов ведущими развивающимися странами. Детали должны быть разработаны позже как «подзаконные» акты. Однако этот текст невозможно представить без приложений, где бы были прописаны численные обязательства по снижению и ограничению выбросов развитыми странами.

Главное – экологическое качество Соглашения, четкие и жесткие обязательства. Только в этом случае экономические механизмы нового Соглашения смогут эффективно работать и «генерировать» инвестиции в проекты по снижению выбросов парниковых газов, а частный бизнес можно будет привлечь к финансированию мер по адаптации и снижению выбросов. Соглашение должно зажечь «зеленый свет» на пути к решению глобальной стратегической задачи – к 2050 г. в 2 раза снизить выбросы парниковых газов, при этом снижение в развитых странах должно быть более 80%.

Приложения³⁶

1. Практические вопросы и ответы по МЧР/ПСО и работе Уполномоченного национального органа

1. Что такое Рамочная конвенция ООН об изменении климата?

Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН) была принята в 1992 г. на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро. Целью Конвенции, представляющей собой первое международное соглашение, направленное на решение проблемы изменения климата, является стабилизация концентрации парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который предотвратил бы опасное изменение климата. Все Стороны Конвенции приняли на себя обязательства по борьбе с изменением климата. Однако существуют две группы Сторон с различным уровнем обязательств – Стороны, перечисленные в Приложении 1, и все остальные Стороны. Стороны Приложения 1 – это все развитые страны и ряд стран с переходной экономикой, включая Россию, Украину и Беларусь. Другие страны СНГ являются странами, не входящими в Приложение 1 РКИК ООН. Кроме того, в Приложении 2 перечислен ряд Сторон (24 наиболее развитые страны – члена ОЭСР по состоянию на 1992 г.), имеющих особые обязательства по предоставлению «новых и дополнительных финансовых ресурсов» для содействия развивающимся странам и странам с переходной экономикой в решении проблем, связанных с изменением климата. Присоединившись к РКИК, все страны Приложения 1 согласились к 2000 г. добровольно сократить объемы своих выбросов парниковых газов до уровня 1990 г. Однако лишь Великобритания, Германия и страны с переходной экономикой, включая Россию, Украину и Беларусь, смогли выполнить это обязательство. В качестве дальнейшего шага был предложен Киотский протокол, устанавливающий обязательные требования по сокращению выбросов парниковых газов для стран Приложения 1.

2. Что такое Киотский протокол?

Киотский протокол представляет собой протокол к РКИК, принятый на Третьей конференции Сторон РКИК (КС-3) в японском городе Киото в 1997 г. Протокол устанавливает обязательные требования для 38 развитых стран и стран с переходной экономикой. Список этих стран приведен в Приложении В к Протоколу, однако часто их называют странами Приложения 1, поскольку первоначально они были перечислены в Приложении 1 к РКИК ООН. Из стран СНГ туда входят Россия и Украина. Досадной бюрократической проблемой является отсутствие в Приложении В Беларуси, что не позволяет стране полноценно участвовать в Киотском протоколе. На конференции РКИК в 2006 г. была принята поправка к Киотскому протоколу о включении Беларуси в Приложение В, однако она может вступить в силу только после ее отдельной ратификации странами – участниками Киотского протокола, что технически не осуществимо. Указанные 38 стран согласились сократить свои выбросы в среднем на 5,2% по сравнению с уровнем 1990 г. на протяжении первого периода обязательств (2008–2012 гг.). Протокол вступил в силу 16 февраля 2005 г. после его ратификации Россией в ноябре 2004 г. К февралю 2009 г. Протокол ратифицировали 184 страны, представляющие 63,7% общих выбросов стран Приложения 1. В процессе

³⁶ Данные Приложения 1-3 в рамках данной работы по проекту SKPI в основном были подготовлены на русском языке на базе английских оригиналов из пособия ПРООН How-to Guide: National Institutional Frameworks for the Kyoto Protocol Flexible Mechanisms in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, 2006, 120 pp.

ратификации Протокола находится Казахстан, все остальные страны СНГ присоединились к протоколу ранее.

3. Что такое киотские механизмы гибкости?

Поскольку выполнение обязательств может потребовать значительных затрат от Сторон Приложения 1, разработчики Киотского протокола предусмотрели «механизмы гибкости», предоставляющие экономически эффективные и гибкие способы достижения целей Протокола. К этим механизмам относятся Международная торговля квотами, Совместное осуществление (СО) и Механизм чистого развития (МЧР).

4. В чем состоит различие между МЧР и СО?

Механизм чистого развития (МЧР) и Совместное осуществление (СО) различаются с точки зрения целевых стран, которым адресованы эти механизмы. МЧР предназначен для стран, не включенных в Приложение 1, в то время как СО касается только стран Приложения 1. Вытекающее из этого важное следствие состоит в том, что МЧР вносит вклад в сокращение выбросов за пределами группы стран с обязательными нормативами сокращения, поскольку последние не распространяются на страны, не включенные в Приложение 1. В отличие от МЧР СО приводит лишь к обмену квотами между двумя Сторонами Приложения 1. Кроме того, правила, применимые к проектам СО и МЧР, несколько различаются. Это связано с тем, что страны Приложения 1, вне зависимости от участия в СО, остаются обязанными добиться сокращения выбросов, указанного в Протоколе. Стороны, не включенные в Приложение 1, не имеют подобных стимулов для обеспечения экологической результативности проектов МЧР и дополнительного сокращения выбросов в результате их осуществления. Поэтому для проектов МЧР предусмотрен более строгий процесс технической оценки и валидации. Более того, Киотский протокол в явном виде устанавливает, что проекты МЧР должны вносить вклад в устойчивое развитие принимающей страны. Аналогичное положение для проектов СО в Протоколе отсутствует, хотя на практике многие принимающие страны рассматривают это требование в качестве условия одобрения проекта СО.

5. Почему СО и МЧР важны для стран СНГ?

Экономики стран СНГ унаследовали от социалистического прошлого высокий уровень удельных выбросов – отношения выбросов парниковых газов к объему производства. Высокие удельные выбросы означают, что эти страны обладают значительным потенциалом для сокращения выбросов, более экономически эффективным по сравнению с возможностями развитых стран. Участвуя в проектах совместного осуществления и МЧР, страны СНГ могут эффективно использовать свой потенциал сокращения выбросов, одновременно привлекая столь необходимый капитал и технологии для модернизации своей энергетики и промышленности.

6. Что такое принимающая страна (Сторона) проекта МЧР?

Принимающая страна – Страна, не включенная в Приложение 1 РККИ ООН, на территории которой физически осуществляется деятельность по проекту МЧР. Если проектная деятельность осуществляется на территории нескольких стран, данный проект имеет несколько принимающих Сторон. В момент регистрации проекта МЧР принимающая Страна должна удовлетворять соответствующим требованиям Киотского протокола, включая: 1) ратификацию Киотского протокола; 2) национальное решение о добровольном участии в МЧР; 3) создание Уполномоченного национального органа (УНО) по МЧР для одобрения проектов от имени принимающей страны.

7. Что такое регистрация, валидация, детерминация и верификация?

Валидация представляет собой предпроектную независимую оценку Проектного документа компанией-аудитором – Уполномоченным оперативным органом (УОО) на предмет соответствия требованиям к проектам МЧР, установленным решениями Сторон Киотского протокола. Аналогичная процедура для СО называется детерминация, и компания-аудитор носит другое название – Аккредитованный независимый орган (АНО). Регистрация представляет собой официальное утверждение прошедшего валидацию проекта в качестве проекта МЧР Исполнительным советом МЧР (или же утверждение проекта ПСО, прошедшего детерминацию, в другом органе – Комитете по надзору за ПСО). Регистрация является необходимым условием для последующей верификации, а также введения в обращение единиц сокращения выбросов, образующихся в результате осуществления проекта. Верификация представляет собой проводимую УОО или АНО периодическую независимую оценку и определение на основе результатов мониторинга фактического сокращения выбросов парниковых газов, достигнутого на протяжении периода верификации, например, через год после начала проекта.

8. В чем состоит различие между УНО по РКИК ООН и УНО по СО/МЧР?

Уполномоченный национальный орган по РКИК ООН представляет собой лицо или организацию, уполномоченные Стороной РКИК выполнять функции, связанные с обязательствами в рамках РКИК ООН. Эти функции включают, в частности, ведение национального кадастра выбросов парниковых газов, подготовку национальных сообщений, а также организацию передачи чистых технологий. Уполномоченные национальные органы по СО/МЧР создаются или назначаются в рамках Киотского протокола к РКИК специально для одобрения проектов СО и МЧР на национальном уровне. Страны, ратифицировавшие как РКИК ООН, так и Киотский протокол, могут назначить одно и то же лицо в качестве контактного лица как для УНО по РКИК, так и для УНО по СО/МЧР. Однако в силу значительного объема обязанностей, связанного с каждой из этих функций, многие страны назначают на эти должности двух разных юридических или физических лиц.

9. Кто осуществляет управление МЧР на международном и национальном уровнях?

На международном уровне высшим органом, осуществляющим руководство МЧР, является Конференция Сторон (КС) РКИК ООН, действующая в качестве Совещания Сторон (СС) Киотского протокола. СС рассматривается как автономный орган, поскольку в его состав входят лишь Стороны, ратифицировавшие Протокол. СС устанавливает правила и процедуры МЧР, за реализацию которых на международном уровне отвечает Исполнительный совет МЧР. Исполнительный совет МЧР выполняет две основные функции: утверждение регистрации проектов МЧР, которое вступает в силу через восемь недель (четыре недели для небольших проектов) при отсутствии требований пересмотра принятого решения. Одобрение докладов, предоставляемых уполномоченными оперативными органами (УОО) по зарегистрированным проектам МЧР, и выпуск в обращение соответствующего количества единиц ССВ. На национальном уровне Стороны, участвующие в МЧР, учреждают Уполномоченные национальные органы (УНО), ответственные за одобрение проектов МЧР.

10. В чем состоит различие между УНО и УОО?

Уполномоченный оперативный орган (УОО) фактически представляет собой аудитора – юридическое лицо или международную организацию, аккредитованную КС/СС и уполномоченную осуществлять валидацию предлагаемых проектов МЧР, а также верификацию сокращения выбросов, достигнутого в результате проекта. Как таковые,

УОО действуют под надзором международной системы, созданной для реализации Киотского протокола. В отличие от УОО, Уполномоченные национальные органы (УНО) по МЧР учреждаются правительствами соответствующих стран и осуществляют утверждение проектов МЧР на национальном уровне посредством подготовки Письма одобрения от имени принимающей страны.

УОО являются ответственными за согласование технических и правовых аспектов предлагаемых проектов МЧР, включая обоснование дополнительной (доказательство того, что сокращение выбросов в результате проекта не является коммерчески выгодным делом, которое может быть осуществлено и без дополнительного финансирования через МЧР). УОО также разрабатывает план мониторинга проекта.

Основной функцией УНО по МЧР является подтверждение того, что предлагаемый проект отвечает критериям устойчивого развития и другим применимым требованиям законодательства принимающей страны. В процессе валидации УОО может обращаться к УНО, если у первого возникают вопросы относительно национального Письма одобрения или специфичных для страны данных и/или источников, использованных при подготовке Проектного документа. Оперативность ответов УНО на подобные запросы очень важна, поскольку позволяет избежать дорогостоящих задержек в общем цикле регистрации и реализации проекта МЧР.

11. В чем состоит роль УНО по МЧР в отличие от Глобального экологического фонда, схем зеленых инвестиций или «сертификатов возобновляемой энергии»?

Роль УНО состоит в одобрении от имени принимающей страны проектов сокращения выбросов парниковых газов, предлагаемых для участия в МЧР. УНО также подтверждает, что предлагаемые проекты МЧР отвечают местным критериям устойчивого развития и другим нормативным требованиям принимающей страны.

Глобальный экологический фонд (ГЭФ) создан в 1991 г. с целью содействия развивающимся странам и странам с переходной экономикой в финансировании проектов, направленных на охрану окружающей среды, в том числе проектов сокращения выбросов парниковых газов. С целью получения доступа к ресурсам фонда страны Восточной Европы и СНГ назначили Национальных координаторов ГЭФ, в обязанности которых входит оценка и одобрение проектов, предлагаемых для финансирования ГЭФ. Возможно, некоторые правительства делегируют функции УНО по МЧР тем же лицам, которые выполняют функции Национального координатора ГЭФ (например, министру окружающей среды).

Некоторые страны, например, Украина и Россия, рассматривают возможность учреждения схем зеленых инвестиций – механизмов целевого финансирования, позволяющих странам Приложения 1 приобретать квоты на выбросы в обмен на финансирование проектов сокращения выбросов или других природоохранных проектов в странах, располагающих свободными ЕУК. Подобные схемы разрабатываются с целью обеспечить направление доходов от продажи свободных квот на выбросы, образующихся в России и на Украине, на достижение экологически значимых целей в принимающих странах. Схемы зеленых инвестиций неприменимы в контексте стран, не включенных в Приложение 1, поэтому у УНО по МЧР отсутствует возможность принять участие в подобных схемах.

Многие страны ЕС ввели механизмы торговли «сертификатами возобновляемой энергии» с целью стимулирования освоения новых возобновляемых источников энергии. Хотя подобные программы вносят косвенный вклад в достижение целей РКИК ООН и Киотского протокола, способствуя сокращению использования ископаемого топлива, они не рассматриваются в качестве одного из киотских механизмов гибкости. Поэтому сертификаты возобновляемой энергии не являются взаимозаменяемыми с единицами снижения выбросов Киотского протокола, производимыми в результате

осуществления проектов МЧР и СО (ССВ и ЕСВ), а от УНО по МЧР не требуется участия в деятельности по разработке и оценке соответствующих программ по «сертификатам возобновляемой энергии».

12. Может ли официальная помощь в целях развития (ОПР) использоваться для приобретения единиц снижения выбросов от проектов МЧР и/или укрепления потенциала?

Согласно правилам Киотского протокола Стороны Приложения 1 не должны направлять официальную помощь в целях развития (ОПР) на проекты МЧР. В Марракешских соглашениях (подзаконных актах Киотского протокола) отмечается, что *«государственное финансирование проектов в рамках Механизма чистого развития Сторонами, включенными в Приложение 1, не должно приводить к отвлечению официальной помощи в целях развития, должно производиться отдельно от финансовых обязательств Сторон, включенных в Приложение 1, и не должно учитываться в рамках таких обязательств»*. Однако не всегда ясно, что является отвлечением средств, составляющих ОПР. Во многих случаях ОПР используется для финансирования деятельности по укреплению потенциала в принимающей Стороне (созданию материальных, образовательных или институциональных условий, содействующих участию страны в МЧР, но не являющихся проектами МЧР). Не исключено, что некоторые проекты МЧР могут получать некоторое финансирование, приводящее к сокращению выбросов парниковых газов, из ОПР. Однако в силу требования дополнительности, предусмотренного МЧР, сокращение выбросов, достигнутое в результате такого финансирования, как правило, не может быть сертифицировано как единицы снижения выбросов (ССВ) в рамках МЧР.

Исполнительный совет МЧР предлагает участникам проектов включать в Проектный документ заявление о том, что реализация проекта не приведет к отвлечению ОПР, однако Совет не располагает никакими правовыми процедурами для реагирования на ситуацию, в которой страна-донор подтверждает использование ОПР. Поскольку подтверждение соответствия предлагаемого проекта целям устойчивого развития является прерогативой принимающей страны, именно последняя должна одобрять каждый проект, включая источники финансирования, и может выдвинуть возражения против проекта на том основании, что он предусматривает ненадлежащее использование ОПР для «производства» и приобретения ССВ.

Для прояснения вопросов, связанных с использованием ОПР, ОЭСР разработала рекомендации по учету ОПР в связи с проектами МЧР. Существующие рекомендации ОЭСР по отчетности указывают, что «затраты на ОПР должны рассматриваться как сумма всех средств, полученных в результате расходов на ОПР». Предлагаемый подход к отчетности по ОПР состоит в том, что «стоимость ССВ, произведенных в результате инвестиций в рамках ОПР, должна вычитаться из приводимого в отчетности объема ОПР». Это означает, что средства, выделяемые в рамках ОПР, не могут использоваться для оплаты ССВ и/или, в случае инвестирования средств ОПР в проект, производящий ССВ, учитываемые расходы страны-донора на ОПР должны быть уменьшены на величину стоимости произведенных ССВ. Говоря коротко, ОПР может быть использована для содействия укреплению потенциала принимающей страны как в государственном, так и частном секторе, однако не должна использоваться для инвестиций в проекты и приобретения ССВ.

13. Должен ли УНО по МЧР быть создан на базе существующей организации по вопросам изменения климата или агентства, представляющего отрасль с наибольшим потенциалом для осуществления проектов МЧР?

Целью УНО является оценка того, отвечают ли предлагаемые проекты целям устойчивого развития страны. Определение того, какая организация способна

обеспечить наилучшее качество такой оценки, оставлено на усмотрение каждой конкретной страны. Это может быть как агентство, имеющее наибольший опыт осуществления оценок экологического характера, так и агентство, способное наилучшим образом оценить технические аспекты предлагаемого проекта. Большинство стран создают УНО на базе министерства окружающей среды, поскольку именно в его ведении находятся вопросы изменения климата, природоохранного регулирования и общих целей устойчивого развития. Некоторые другие страны сформировали УНО на базе министерств или агентств по энергетике в силу важности этой отрасли для потенциальных проектов МЧР. Однако существует риск того, что УНО, созданный на основе министерства энергетики, будет уделять меньшее внимание проектам в других отраслях.

14. Каким образом процесс оценки проектов СО/МЧР соотносится с оценкой воздействия на окружающую среду?

Законодательство некоторых принимающих стран может требовать проведения экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду предлагаемых проектов. Проект МЧР должен удовлетворять всем этим требованиям, даже если он получил одобрение со стороны УНО, и участники проекта несут ответственность за соблюдение всех подобных требований.

Согласно правилам Киотского протокола (Марракешским соглашениям) в рамках процесса валидации участники проекта должны представить УОО документацию, подтверждающую анализ воздействий проекта на окружающую среду. Если участники проекта или принимающая Страна признали эти воздействия существенными, участники проекта должны выполнить оценку воздействия на окружающую среду в соответствии с процедурами, установленными принимающей Страной. Таким образом, ответственностью УОО является проверка наличия всех разрешений/согласований, а также проведения всех процедур экологической экспертизы или оценки, требуемых принимающей Страной. До подписания документа о валидации проекта УОО должен убедиться в успешном проведении требуемой оценки воздействия, изучив соответствующую документацию, представленную участниками проекта. УОО не проводит оценки воздействия самостоятельно и не требует проведения любых дополнительных оценок воздействия, кроме требуемых действующим законодательством.

Являясь обязанностью УОО, проверка соблюдения требований принимающей страны в области оценки воздействия на окружающую среду не входит в функции УНО по МЧР. Тем не менее некоторые УНО предлагают участникам проектов представлять в дополнение к Проектному документу подтверждение выполнения всех необходимых оценок воздействия.

15. Могут ли УНО утверждать пакеты проектов или заранее одобрять определенные типы проектов с целью снижения административных издержек?

С целью снижения административных издержек УНО может заранее одобрить все проекты определенного типа (например, малые проекты в сфере возобновляемой энергетики) при условии, что в Исполнительный совет МЧР направляется отдельное Письмо одобрения для каждого проекта МЧР. Тот же подход применим и в случае пакета проектов.

16. Могут ли критерии устойчивого развития использоваться для поощрения проектов определенных типов?

Принимающие стороны могут формулировать цели устойчивого развития таким образом, чтобы направлять инвестиции в проекты определенных типов, например, проекты, связанные с отходами, возобновляемыми источниками энергии или

повышением энергоэффективности. УНО могут также отказаться от поддержки инвестиций в определенные типы проектов, например, связанных с использованием угля или гидрофторуглеродов (ГФУ). Киотский протокол позволяет каждой принимающей стране устанавливать свои собственные приоритеты.

17. Предусмотрены ли какие-либо санкции за несоответствие критериям устойчивого развития?

Ни один из существующих документов не предусматривает отзыва или приостановки выпуска ССВ в случае несоответствия ранее одобренного проекта критериям устойчивого развития. Поэтому обеспечение того, что элементы устойчивого развития в материалах проекта хорошо документированы и ясны с самого начала работы над проектом, оставлено на усмотрение принимающей страны, в частности на УНО. Если существует серьезная озабоченность заинтересованных лиц или общественности относительно соответствия уже одобренного проекта целям устойчивого развития, этот вопрос может быть поднят через УНО по МЧР, но разработчики проекта должны лишь «отреагировать на эту озабоченность», указав, каким образом эти проблемы могут быть устранены или смягчены. От разработчиков не требуется вносить принципиальных изменений в уже одобренный проект.

Задача УНО по МЧР – обеспечить интеграцию проекта в достижение целей устойчивого развития страны. Это должно снизить риски разработчиков проекта, связанные с тем, что принимающая Страна в дальнейшем может отозвать поддержку проекта на основании несоответствия каким-либо критериям или требованиям.

18. Может ли УНО по МЧР предлагать и разрабатывать собственные проекты?

Киотский протокол не указывает, могут ли УНО инициировать собственные проекты МЧР. В принципе оценка вклада проекта в достижение целей устойчивого развития должна осуществляться на беспристрастной и открытой основе, и существует риск возникновения конфликта интересов в том случае, если в задачи УНО входит и разработка подобных проектов. Однако в силу недостатка осведомленности относительно МЧР в странах Восточной Европы и СНГ некоторые УНО принимают участие в выявлении и подготовке проектов. В этих случаях УНО не указывается в качестве участника проекта. Во избежание конфликта интересов УНО не принимает непосредственного участия в разработке проектов. Его функции включают лишь оценку и утверждения предлагаемых проектов.

Хотя риск конфликта интересов требует осмотрительности от самого УНО, другие органы правительства и государственные организации при желании могут представлять проекты МЧР на рассмотрение УНО. Последний может одобрять или отвергать любые подобные проекты в зависимости от их соответствия требованиям принимающей страны.

19. В каком объеме УНО должен предоставлять разработчикам проекта консультации технического характера до и после представления проекта?

Каждая конкретная страна вправе установить свои собственные процедуры предоставления технических консультаций разработчикам проекта. В целом УНО нежелательно полностью игнорировать просьбы о консультациях, поскольку это может привести к отказу потенциальных инвесторов от подготовки проектов. Однако чтобы избежать перегрузки, сотрудники УНО могут ограничиться оказанием помощи в интерпретации критериев оценки, а также предоставлением сведений о возможных источниках информации и критериях оценки, избегая вовлечения в процесс разработки базового сценария выбросов и плана мониторинга.

20. Требуется ли от УНО оценивать техническую и экономическую целесообразность осуществления проектов, а также их «дополнительность»?

Поскольку основной задачей УНО является проверка соответствия проектных предложений целям устойчивого развития страны, а также любым другим национальным и местным нормам, значимым в этом контексте, функции этого органа не обязательно включают оценку технических и экономических аспектов проектов, а также аспектов, связанных с их «дополнительностью». Вопросы, связанные с выбросами парниковых газов, гораздо более тщательно анализируются УОО и Исполнительным советом МЧР на последующих этапах рассмотрения проекта, а экономические аспекты проекта оцениваются финансовыми организациями, принимающими участие в его осуществлении. Тем не менее некоторые УНО предпочитают оценивать финансовую схему осуществления проекта, а также подтверждать правовую и финансовую состоятельность его участников.

21. Должен ли УНО разрабатывать собственный формат Описания проектной идеи и ПТД или же использовать стандартные документы МЧР?

Исполнительный совет МЧР разработал подробный формат ПТД для проектных предложений и, возможно, будет регулярно обновлять этот документ. Поэтому УНО не имеет смысла разрабатывать собственный формат ПТД. Вместо этого следует указывать разработчикам проектов на используемую в данный момент версию формата ПТД, разработанного Исполнительным советом МЧР. Однако с целью содействия национальным разработчикам проектов УНО может перевести этот документ на местный язык и обнародовать его на своем сайте в интернете.

В то же время стандартного формата описания проектной идеи не существует. УНО может выработать собственный формат или разрешить разработчикам проекта использовать форматы конкретных углеродных фондов, что позволит снизить издержки разработчиков. Формат Описания проектной идеи, рекомендуемый УНО, должен быть доступен как на английском, так и на местном языках.

22. Означает ли одобрение со стороны УНО по МЧР, что проект может начать производить ССВ немедленно?

Проект не может быть официально признан в качестве проекта МЧР до его регистрации Исполнительным советом МЧР. Одобрение принимающей Стороной, осуществляемое УНО, является лишь необходимой предпосылкой для обращения в Исполнительный совет с запросом о регистрации и поэтому недостаточно для признания участия проекта в МЧР. Окончательная регистрация осуществляется Исполнительным советом МЧР.

23. Требуется ли от УНО одобрение Соглашений о приобретении сокращений выбросов (СПСВ)?

Не существует правил, которые устанавливали бы, должны ли УНО рассматривать и утверждать СПСВ, определяющие распределение ССВ, выпускаемых в обращение в результате осуществления проекта, между его участниками. Некоторые страны могут решить, что СПСВ нуждаются в утверждении со стороны УНО. Однако такая практика может оказаться контрпродуктивной и создать трудности для подготовки проектов МЧР в силу ряда причин. Во-первых, в случае проекта МЧР, инициатор которого не принимает решения об использовании образующихся ССВ до регистрации проекта Исполнительным советом МЧР, СПСВ отсутствует в момент представления проекта на рассмотрение УНО. В результате проект не сможет получить одобрения УНО, если последний не сделает специального исключения из правил для подобных проектов.

Другая потенциальная трудность связана с тем, что некоторые СПСВ могут охватывать лишь часть предполагаемых ССВ. Это может создать проблемы с определением того, в какой момент должно утверждаться распределение остальных ССВ. Наконец, во многих случаях государственные агентства не располагают необходимой информацией для адекватной оценки условий СПСВ. Затраты времени и усилий, необходимые для достижения надлежащего уровня понимания данного типа соглашений, могут замедлить или усложнить процесс одобрения проектов. Вместо утверждения СПСВ УНО может предложить разработчикам проекта содействие и консультации по ведению переговоров относительно СПСВ.

24. Может ли УНО вводить отчисления с ССВ, производимых проектами МЧР?

Не существует международных правил, которые бы могли руководить деятельностью УНО в области введения дополнительных платежей или разрешений. УНО, руководствуясь приоритетами устойчивого развития страны, может вводить дифференцированные платежи или отчисления, чтобы направить инвестиции в приоритетные области. УНО может решить, какие типы проектов приоритетны для страны и не облагать их какими-либо платежами, какие (вероятно, с минимальной «себестоимостью» разрешений на выбросы) должны делать те или иные отчисления.

С другой стороны, очевидно, что введение любых дополнительных отчислений снижает конкурентоспособность данных проектов и повышает риск того, что инвесторы обратят внимание прежде всего на проекты в других странах.

25. Может ли отклоненный проект быть повторно представлен на рассмотрение принимающей страны? Если да, то каковы требования к такому проекту?

Правила Киотского протокола не предусматривают каких-либо ограничений на то, сколько раз инициатор проекта может представлять его на рассмотрение принимающей страны. Установление национальных процедур представления предложений, включая правила повторного представления, оставлено на усмотрение принимающей Стороны. Как правило, УНО, отвергая предлагаемый проект, приводит в соответствующем письме предложения по улучшению проекта. Проект может быть повторно подан на рассмотрение после учета этих предложений его инициатором.

2. Как подготовить и подать идею проекта?

Разработка Описания проектной идеи (ОПИ)

Предлагаемый в настоящем приложении формат близко следует формату ОПИ, принятому в Армении и Грузии. Для того чтобы обеспечить совместимость предлагаемого формата с распространенными практическими подходами, были изучены и другие существующие форматы ОПИ. В целом ОПИ должно содержать предварительные сведения о таких характеристиках проекта, как:

- тип и масштабы проекта;
- место осуществления проекта;
- ожидаемое общее сокращение выбросов парниковых газов по сравнению со сценарием, в котором отсутствует предлагаемый проект (сценарий «обычного хода событий», или базовый сценарий, который будет подробно разработан позднее, на этапе подготовки проектно-технической документации – ПТД);
- предлагаемый период, за который будет засчитываться сокращение выбросов парниковых газов;
- предлагаемая цена Сертифицированных сокращений выбросов (ССВ) в долларах США или других денежных единицах за 1 тонну CO₂-эквивалента сокращения выбросов;
- структура финансирования проекта, отражающая ожидаемый вклад различных сторон в финансирование; и
- прочие социально-экономические и экологические эффекты и преимущества осуществления проекта.

Формат Описания проектной идеи (ОПИ)

А. Идентификация проекта

- Название проекта:
- Заявитель:
- Дата представления:

В. Участники проекта

В1. Заявитель

Название организации	
Тип организации <i>Охарактеризуйте также структуру собственности</i>	Правительство Правительственное агентство Муниципальный орган Частная компания Некоммерческая организация (НКО) Прочее
Основная деятельность	
Контактное лицо	
Адрес	
Телефон/факс	
Электронная почта	

В2. Разработчик проекта/консультант

Название организации	
Тип организации	Правительство Правительственное агентство Муниципальный орган Частная компания Некоммерческая организация (НКО) Прочее
Основная деятельность	
Имя контактного лица	
Адрес	
Телефон/факс	
Электронная почта	

В3. Прочие участники/спонсоры проекта

Название организации – участника проекта	<i>При необходимости включите в документ несколько копий этого фрагмента таблицы</i>
	НКО Прочее
Имя контактного лица	
Адрес, телефон/факс	
Электронная почта	

С. Место осуществления проекта

С1. Место осуществления проектной деятельности

Принимающая Сторона	
Область/штат/провинция и т. п.	
Город или другой населенный пункт	
Краткая характеристика места осуществления проекта	<i>Не более 3–5 строк</i>

Д. Общие сведения о проекте

Д1. Общие сведения

- Название проекта
- Цель проекта
- Краткая характеристика проекта

D2. Категория (категории) проектной деятельности

Категория проекта	Энергоэффективность		
	Отопление	Электроэнергия	Транспорт
	Промышленность	Коммерческий/коммунальный сектор	
	Возобновляемые источники энергии		
	Гидроэнергетика	Ветроэнергетика	Биомасса
	Геотермальная	Солнечная	
	Переход с одного вида топлива на другой		
	С угля на газ	С мазута на газ	С угля на биомассу
	Улавливание метана		
	Свалки отходов	Сжигание отходов	
	Обращение со сточными водами	Добыча нефти и газа	
	Распределение природного газа	Шахтный газ	
	Производственные процессы в промышленности		
	Горнодобывающая промышленность	Химическая промышленность	
	Металлургия	Прочее	
	Производство и потребление галогеноуглеродов и гексафторида серы		
	Использование растворителей	Использование сорбентов	
	Сельское хозяйство		
	Сельскохозяйственные почвы	Обращение с навозом	
	Выращивание риса	Породы скота (кишечная ферментация)	
Сжигание сельскохозяйственных отходов на полях			
Стоки и секвестрация углерода			
Посадка лесов	Охрана лесов и лесовозобновление		
Прочее			

D3. Технические аспекты

Техническая характеристика <i>Следует кратко охарактеризовать основные технические аспекты проекта</i>	
---	--

E. Организация проекта

E1. Проектная группа

Квалификация и опыт, имеющие отношение к проекту <i>Следует кратко охарактеризовать существенную квалификацию и опыт членов проектной группы</i>	
---	--

E2. График

Состояние проекта в настоящий момент	Проектная идея Предварительное технико-экономическое обоснование (предварительный вариант ПТД) Технико-экономическое обоснование (ПТД)
Состояние финансирования	
Состояние процесса получения разрешений государственных органов	
Подготовка проекта	С: ____ по: ____
Время жизни проекта	С: ____ по: ____
Период, за который выпускаются ССВ	С: ____ по: ____

Е3. Финансовые аспекты

Затраты на разработку проекта (евро) Приведите численные значения и кратко поясните расчеты (основания расчетов)	
Объем инвестиций (евро) Приведите численные значения и кратко поясните расчеты (основания расчетов)	
Оценка годовых эксплуатационных затрат (евро) Приведите численные значения и кратко поясните расчеты (основания расчетов)	
Оценка годового дохода (евро) Приведите численные значения и кратко поясните расчеты (основания расчетов)	
Источники финансирования	

Г. Сокращение выбросов парниковых газов

Только проекты, осуществление которых приводит к сокращению выбросов парниковых газов, перечисленных в таблице F1, могут быть одобрены. Все объемы выбросов и/или сокращения выбросов должны быть выражены в тоннах CO₂-эквивалента.

F1. Парниковые газы

Парниковые газы, выбросы которых будут сокращены в результате осуществления проекта	CO ₂	CH ₄	N ₂ O
	ГФУ	ПФУ	SF ₆

Базовый сценарий представляет собой разумную оценку антропогенных выбросов в отсутствие предлагаемого проекта (сценарий «обычного хода событий»). Сокращение выбросов рассчитывается как разница между объемом выбросов в результате осуществления проекта и объемом выбросов согласно базовому сценарию.

F2. Базовый сценарий

Осуществление проектов должно приводить к сокращению выбросов в принимающей стране по сравнению с «обычным ходом событий». На стадии Описания проектной идеи следует ответить как минимум на следующие вопросы:

- Что (какое производство или иной тип деятельности) замещает предлагаемый проект?
- Как будет выглядеть будущее в отсутствие предлагаемого проекта?

F3. Выбросы в результате осуществления проекта

Характеристика и оценка выбросов парниковых газов в результате осуществления проекта.

F4. Сокращение выбросов

Период, за который засчитывается сокращение выбросов	_____ лет
	(i) максимальная длительность 7 лет с возможностью продления не более двух раз, с максимальной общей длительностью до трех семилетних периодов, при условии, что на момент каждого продления базовый сценарий сохраняет актуальность или был пересмотрен и обновлен
	(ii) максимальная длительность 10 лет без возможности продления
Оценка годового и общего сокращения выбросов парниковых газов в тоннах CO ₂ -эквивалента по сравнению с базовым сценарием.	

F5. Мониторинг

Опишите параметры, которые будут использоваться в качестве показателей результативности и мониторинг которых будет осуществляться для подтверждения того, что сокращение выбросов действительно имеет место.

Примечание: параметры могут включать объем выбросов, производство энергии, продажи энергии, показатели воздействия на окружающую среду и т. д.

G. Влияние на устойчивое развитие

Данный раздел посвящен влиянию предлагаемого проекта на устойчивое развитие. Содержание раздела ориентировано на процедуры УНО по оценке вклада проекта в обеспечение устойчивого развития страны.

G1. Ожидаемые социальные эффекты

- Участие заинтересованных сторон, в том числе местных органов власти и общественности, их заинтересованность в создании новых рабочих мест и т. п.
- Улучшение ситуации с доступностью тех или иных услуг, например, более надежное тепло- или энергообеспечение.
- Развитие местного потенциала освоения новых технологий и/или подготовки новых проектов.

G2. Ожидаемое воздействие на окружающую среду

Ожидаемое воздействие осуществления проекта на местную окружающую среду (как положительное, так и отрицательное). Если процедура оценки воздействия на окружающую среду является обязательной для данного проекта, используйте ее результаты при ответе на этот вопрос; в противном случае кратко охарактеризуйте ожидаемое воздействие проекта на окружающую среду.

G3. Ожидаемое воздействие на экономику

Влияние на региональную экономику	Окажет ли осуществление проекта положительное или отрицательное воздействие на региональную экономическую ситуацию?
Создание рабочих мест	Сколько рабочих мест будет создано в результате осуществления проекта (на протяжении периода, за который засчитывается сокращение выбросов)?
Передача устойчивых технологий	Является ли технология, лежащая в основе проекта, инновационной для принимающей Стороны и возможны ли ее внедрение и эксплуатация в местных условиях?

G4. Ожидаемый вклад в достижение целей национальной экономической и климатической политики

Национальная/региональная политика	Внесет ли проект вклад в достижение целей национальной и/или региональной политики?
Отраслевая политика	Внесет ли проект вклад в достижение конкретных отраслевых целей?

Н. Дополнительность

Проекты МЧР должны удовлетворять ряду международных и национальных критериев. Одним из важнейших критериев является «Дополнительность проекта». В разделе Н1 необходимо привести краткое (предварительное) обоснование дополнительности предлагаемого проекта.

Н1. Дополнительность и оценка рисков ее потери

Обоснование дополнительности проекта и оценка рисков потери дополнительности и проекта в целом.

Кратко поясните, почему проект обладает свойством дополнительности, то есть почему он не был включен в базовый сценарий развития страны или региона, почему проект должен привести к сокращению выбросов по сравнению с этим сценарием. Опишите, почему ожидаемое сокращение выбросов не будет достигнуто в отсутствие предлагаемого проекта, принимая во внимание экономическую и климатическую политику страны на национальном и/или отраслевом уровне.

В качестве возможного формата обоснования дополнительности и оценки рисков можно использовать таблицы для оценки (обоснования):

- наличия или отсутствия дополнительности;
- критериев дополнительности; и
- рисков потери дополнительности,

которые приведены ниже в Приложении 3.

3. Как самому оценить идею проекта?

Оценка наличия/отсутствия дополнительности³⁷

Вопрос	Ответ	Вывод / перейти к вопросу
1. Существуют ли законы или подзаконные акты, согласно которым данная проектная деятельность является обязательной?	Нет	Не представляет проблемы для дополнительности. Перейти к 2.
	Да	Перейти к 1а.
1а. Выполняется ли закон / подзаконный акт более чем на 50%?	Нет	Не представляет проблемы для дополнительности. Перейти к 2.
	Да	Перейти к 1б.
1б. Выходит ли проектная деятельность за рамки обязательных требований закона / подзаконного акта?	Нет	Не отбирать проект. Прекратить рассмотрение.
	Да	Не представляет проблемы для дополнительности. Перейти к 2.
2. Начаты ли строительные работы, предусмотренные проектом?	Нет	Не представляет проблемы для дополнительности. Перейти к 3.
	Да	Не отбирать проект. Прекратить рассмотрение.
3. Подписаны ли контракты на осуществление проектной деятельности?	Нет	Не представляет проблемы для дополнительности. Перейти к 4.
	Да	Перейти к 3а.
3а. Содержат ли контракты положения, ставящие их выполнение в зависимость от определенных условий, например «при условии обеспечения полного финансирования»? ³⁸	Нет в явном виде, но подразумевается	Не представляет непосредственной проблемы для дополнительности. Перейти к 4.
	Нет и не подразумевается	Перейти к 3б.
	Да	Не представляет непосредственной проблемы для дополнительности. Перейти к 4.
3б. Является ли проект крупной плотинной (>20 МВт)?	Нет	Перейти к 3с.
	Да	Перейти к 3с, но при дальнейшей разработке проекта уделить дополнительное внимание рекомендациям Международной комиссии по большим плотинам.
3с. На какую долю общего количества инвестиций уже подписаны контракты?	< 40%	Возможно, не представляет проблемы для дополнительности. Перейти к 4.
	> 40%	Перейти к 3д.
3д. Имеются ли убедительные аргументы в пользу того, что проект не будет реализован, несмотря на наличие подписанных контрактов?	Нет	Не отбирать проект. Прекратить рассмотрение.
	Да	Описать и обсудить аргументы. Возможно, неподходящий проект. Перейти к 4.

³⁷ Приводимые здесь в качестве примера «Критерии отбора проектов» были разработаны в рамках проекта ЕС по укреплению потенциала «Техническое содействие Казахстану, Кыргызстану, Таджикистану, Туркменистану и Узбекистану в отношении их обязательств по предотвращению глобального изменения климата». См.:

http://www.sofreco.com/UK/formSelectReference.awp?P1=EN_DXXX_ZCM%20_PXXXXX_BXXX_L008.

³⁸ Даже если подобные положения не включены в ПТД в явном виде, они могут подразумеваться как стандартная практика принимающей страны. Возможна ситуация, в которой все стороны осознают, что контракт будет пересмотрен или расторгнут в случае, если не удастся обеспечить полное финансирование проекта.

Вопрос	Ответ	Вывод / перейти к вопросу
4. Подписаны ли соглашения о финансировании проекта?	Нет	Не представляет непосредственной проблемы для дополнителности. Перейти к 5.
	Да	Перейти к 4а.
4а. Предусмотрены ли соглашениями о финансировании санкции в случае неиспользования привлеченных средств?	Нет	Не представляет непосредственной проблемы для дополнителности. Перейти к 5.
	Да	Перейти к 5.
4б. Какая часть необходимого внешнего финансирования обеспечивается заключенными к настоящему моменту соглашениями о финансировании?	<40%	Не представляет непосредственной проблемы для дополнителности. Перейти к 5.
	>40%	Не отбирать проект. Прекратить рассмотрение.
5. Сделал ли владелец проекта официальное заявление о принятии окончательного решения об осуществлении проекта?	Нет	Не представляет непосредственной проблемы для дополнителности. Перейти к 6.
	Да	Перейти к 5а.
5а. Было ли сделанное заявление отозвано, или было ли заявление сделано более двух лет назад, причем за это время не произошло никакого продвижения в практической реализации проекта?	Нет	Не отбирать проект. Прекратить рассмотрение.
	Да	Не представляет непосредственной проблемы для дополнителности. Перейти к 6.
6. Вывод: проект не сталкивается с проблемами на предмет наличия дополнителности.		Перейти к следующей таблице.

Оценка критериев дополнителности³⁹

Критерий	Ответ
1. Отличается ли предлагаемая проектная деятельность от преобладающей в стране (регионе) практики? Более конкретно: реализуется ли предлагаемый вид деятельности менее чем в 5% случаев, где он мог бы применяться?	Да Нет
2. Является ли предлагаемая проектная деятельность (1) убыточной в отсутствие доходов, получаемых в рамках МЧР, или (2) существуют ли альтернативы, которые являются более прибыльными в отсутствие средств, получаемых в рамках МЧР?	Да Нет
3. Является ли организация финансирования проекта невозможной в отсутствие доходов, получаемых в рамках МЧР?	Да Нет
4. Имеются ли технологические барьеры, которые могут быть преодолены с помощью средств, получаемых в рамках МЧР?	Да Нет
5. Только для проектов модернизации производства: стоит ли вопрос о модернизации уже долгое время, но никакого прогресса в этом вопросе не достигнуто?	Да Нет
6. Сколько ответов «да» было дано на вопросы 1-5?	0 ответов. Не отбирать проект. Прекратить рассмотрение. 1 ответ. Необходимо дальнейшее обсуждение. Возможно, не следует отбирать проект в отсутствие веских доводов в его пользу. 2 или более ответов. Обоснование дополнителности не представляет проблемы. Перейти к следующей таблице.

³⁹ Ниже используется формулировка «в рамках МЧР», однако все указанные методы оценки применимы и к ПСО по Схеме 2.

Оценка рисков

Критерий	Ответ	
1. Выполнены ли как минимум два из перечисленных шагов по согласованию проекта?	Да Нет	
Проектное предложение согласовано Технико-экономическое обоснование (ПТД) проекта подготовлено Технико-экономическое обоснование проекта одобрено Подготовлена таблица воздействий на окружающую среду Выполнена оценка воздействия на окружающую среду Достигнуто соглашение о закупочных ценах на энергию (если применимо)	Выполнено Выполнено Выполнено Выполнено Выполнено Выполнено	Не выполнено Не выполнено Не выполнено Не выполнено Не выполнено Не выполнено
2. Будет ли возможно обеспечить необходимое финансирование проекта при наличии возможности получения доходов в рамках МЧР?	Да Нет	
3. Будет ли реализация проекта экономически привлекательной при наличии возможности получения доходов в рамках МЧР?	Да Нет	
4. Является ли проект технически осуществимым и способен ли владелец проекта привлечь специалистов, обладающих необходимой технической квалификацией и опытом?	Да Нет	
5. Вывод: был ли на каждый из вопросов 1–4 дан ответ «да»?	Да. Риск того, что проект не будет реализован, незначителен. Перейти к следующей таблице. Нет. Существует значительный риск того, что проект не будет реализован. Не отбирать проект. Прекратить рассмотрение.	

Ниже приведена итоговая сводная таблица для оценки привлекательности проекта, в конце которой будет получено заключение по вашему проекту – годен он или нет как проект, финансируемый через экономический механизм Киотского протокола (МЧР или ПСО по Схеме 2).

Оценка привлекательности проекта

Критерий	Ответ
1. Масштаб – приведет ли проект к сокращению выбросов парниковых газов более чем на 50 тыс. т CO ₂ -эквивалента в год или является ли проект «малым» (понятие «малый» должно соответствовать определению Исполнительного совета МЧР: например, мощность менее 15 МВт для возобновляемой энергетики)? «Малые» проекты имеют льготы, а превышающие 50 тыс. т CO ₂ -эквивалента обычно более привлекательны коммерчески, поэтому мелкие проекты, выходящие за категорию «малых», являются наименее перспективными.	Да Нет
2. Устойчивость – является ли «да» ответом как минимум на два из трех следующих вопросов:	Да Нет
Будет ли общий баланс социальных воздействий проекта положительным?	Да Нет
Будет ли общий баланс экономических воздействий проекта положительным?	Да Нет
Будет ли общий баланс воздействий проекта на окружающую среду положительным?	Да Нет
3. При каком уровне цен на ССВ проект становится коммерчески привлекательным (достигает рентабельности)? Проект, достигающий коммерческой привлекательности при цене ССВ менее 2,0 евро/т CO ₂ -экв. (варианты ответа 1 и 2), является крайне	1. Менее 0,0

Критерий	Ответ
<p>привлекательным, при цене между 2,0 и 2,5 евро/т – привлекательным, между 2,5 и 3,0 евро/т – умеренно привлекательным.</p> <p>При цене между 3,0 и 3,5 евро/т привлекательность проекта сомнительна, а при цене превышающей 3,5 евро/т проект скорее всего не будет коммерчески привлекательным даже с учетом доходов, получаемых в рамках МЧР.</p>	<p>евро/т CO₂-экв.</p> <p>2. 0,0-2,0 евро/т</p> <p>3. 2,0-2,5 евро/т</p> <p>4. 2,5-3,0 евро/т</p> <p>5. 3,0-3,5 евро/т</p> <p>6. > 3,5 евро/т</p>
<p>4. Вывод. Были ли даны ответы «да» на вопросы 1 и 2 и был ли ответ на вопрос 3 одним из следующих: 1, 2, 3 или 4?</p>	<p>Да. Приемлемый и привлекательный проект. Отобратить/</p> <p>Нет. Необходимо обсуждение/</p>

Библиография

Балийская дорожная карта: ключевые вопросы, обсуждаемые в ходе переговоров. Нью-Йорк: ПРООН (UNDP Environment and Energy Group), 2008, 351 стр.

Завьялова Л. В., Чуб В. Е. Руководство по разработке МЧР-проектов. Справочное пособие. Ташкент: EuropaAid, 2006, 116 стр.

Завьялова Л. В., Чуб В. Е. Введение в Механизм чистого развития. Справочное пособие. Ташкент: EuropaAid, 2005, 120 стр.

Завьялова Л. В. Механизм чистого развития в схемах. Ташкент: ПРООН, 2009, 87 стр.

Изменение климата. Англо-русский словарь терминов, названий, выражений. М.: WWF России, 2008, 84 стр. <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/290/>

Кокорин А. О., Гарнак А., Грицевич И. Г., Сафонов Г. В. Экономическое развитие и решение проблемы изменения климата. М.: Датское энергетическое агентство, 2008, 31 стр. <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/278/>

Осокова Т. А., Хикматов Ф. Х., Чуб В. Е. Изменение климата. Специальный курс лекций по вопросам изменения климата для студентов высших учебных заведений Республики Узбекистан. Ташкент: Узгидромет, ЮНЕП, 2005, 51 стр.

Оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Росгидромет, 2008. www.climate2008.igce.ru

Региональное руководство БАСРЕК по процедурам Совместного осуществления в регионе Балтийского моря. Третье издание. Осло-Москва: ECON/НОПППУ, 2007, 122 стр. <http://www.ncsf.ru/publication.php>

РКИК ООН, 2009. Документы и решения Рамочной конвенции ООН по изменению климата находятся на сайте www.unfccc.int

Россия и сопредельные страны: экологические, экономические и социальные последствия изменения климата. М.: WWF России, Oxfam, 2008, 64 стр. www.wwf.ru

Совместное осуществление. Руководство для российских компаний. М.: DENA/НОПППУ, 2008, 70 стр. http://www.ncsf.ru/resources/publications/JI_Handbuch.pdf

Стратегический прогноз изменений климата Российской Федерации на период до 2010–2015 гг. и их влияние на отрасли экономики России. М.: Росгидромет, 2005, 28 стр.

Четвертое Национальное сообщение Российской Федерации по Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Киотскому протоколу. М.: Росгидромет, 2006, 164 стр. www.unfccc.int

Что будет после Киотского протокола? Международное соглашение об ограничении выбросов парниковых газов после 2012 г. / Кокорин А. О., Сафонов Г. В. WWF России, GOF, 2007. 24 стр. www.wwf.ru

Энергоэффективность в России, скрытый резерв. М.: Всемирный банк, Международная финансовая корпорация в сотрудничестве с Центром энергоэффективности (ЦЭНЭФ), 2008, 164 стр.

Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, U.S.
Department of Energy, Oak Ridge, Tenn., U.S.A.
<http://cdiac.esd.ornl.gov/trends/emis/usr.htm>

CDM in Charts. Version 6.1. Institute for Global Environmental Strategies, 2008, 96 pp.
www.iges.or.jp/en/cdm/report.html

How-to Guide: National Institutional Frameworks for the Kyoto Protocol Flexible Mechanisms
in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. Bratislava: UNDP
Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, 2006, 120 pp.

Investments and financial flows to address climate change. Bonn: UNFCCC, 2007, 270 pp.
www.unfccc.int

IPCC, 2007, Fourth Assessment Report, Working Group 1, 2 and 3. www.ipcc.ch

Stern N. The Economics of Climate Change. Cambridge University Press, 2006, 610 pp.
www.sternreview.org.uk

Uniting on Climate. A guide to the Climate Change Convention and the Kyoto Protocol.
UNFCCC, 2007, 44 pp., www.unfccc.int

Список интернет-сайтов

Сайты межправительственных организаций и официальных органов

www.unfccc.int – Секретариат Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотского протокола. Архив документов и решений Конвенции, новости, данные о выбросах парниковых газов, официальные государственные доклады.

http://ec.europa.eu/environment/index_en.htm – Природоохранный сайт Европейской Комиссии. Широкий спектр материалов по природоохранным проблемам и решениям Еврокомиссии, включая позицию ЕС по выработке нового международного соглашения – «Копенгаген-2009».

http://ec.europa.eu/environment/climat/campaign/index_en.htm – Климатический сайт Европейской Комиссии. Широкий спектр образовательной информации по проблеме изменения климата и путях ее решения.

www.eea.europa.eu – Европейское агентство по охране окружающей среды. Доклады и информационные материалы по проблеме изменения климата, выполнению Киотского протокола, энергетике и охране окружающей среды.

http://ru.cop15.dk – специальный сайт для освещения хода переговоров по выработке нового международного соглашения по проблеме изменения климата – «Копенгаген-2009», работающий и на русском языке.

www.climate2008.igce.ru – Оценочный доклад России по проблеме изменения климата. Детальные материалы по антропогенной природе нынешнего изменения климата; воздействиям последствий изменений климата на экономику, экосистемы и здоровье людей; прогнозы на будущее.

www.iea.org – Международное энергетическое агентство. Информация по вопросам эффективного использования энергии, возобновляемой энергетики и др.

www.inogate.ru – Проект Inogate: сотрудничество в энергетической сфере между ЕС и 12 странами СНГ и Турцией (Россия как наблюдатель).

www.ipcc.ch – IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change. Официальные доклады, вопросы идентификации изменений климата и их причин, прогнозы, оценка влияния на окружающую среду.

www.meteorf.ru – Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, прогноз погоды, информация о погодных явлениях, новости и пр.

www.unep.ch – Программа ООН по окружающей среде (UNEP). Образовательные материалы по изменению климата и влиянию на экосистемы. Библиотека публикаций.

www.undp.org – Программа развития ООН (ПРООН). Информационные, образовательные и методические материалы, в том числе по проблеме изменения климата.

www.who.int – Всемирная Организация Здравоохранения (ВОЗ). Образовательно-информационные материалы, включая и влияние изменений климата на здоровье человека.

www.wmo.ch – Всемирная метеорологическая организация. Широкий спектр материалов и данных об изменениях климата, новости, прогнозы, ссылки на последние публикации.

Сайты научных и неправительственных организаций

<http://greenpack.rec.org/ru> – интерактивная «Зеленая книга», учебный материал для школьников и учителей с наглядным изложением сути проблемы изменения климата и путей ее решения, методические материалы по проведению уроков.

www.climatenetwork.org (CAN International) или www.climnet.org (CAN Europe) – коалиция неправительственных экологических организаций – Climate Action Network, активно работающая на сессиях РКИК ООН, готовит к переговорным сессиям позицию и предложения. Выпуски газеты ECO, ежедневно выходящей во время переговоров и критически оценивающей их ход. Сайт www.climnetcee.org (CAN Eastern Europe and Eurasia, включая Россию и все другие республики бывшего СССР, кроме балтийских стран), открытая электронная дискуссионная группа стран СНГ по вопросам климата и переговоров по РКИК ООН can-eecca@googlegroups.com.

www.nature.com/climate – сайт журнала «Nature», свободный доступ к очеркам и статьям по проблеме климата, информации и мнениям.

www.oxfam.org – сайт международной организации Oxfam International, проекты по борьбе с бедностью и решению острых социальных проблем, новости, публикации по широкому спектру социальных и экологических вопросов, включая изменение климата.

www.panda.org/climate – Всемирный фонд дикой природы – WWF International, климатическая программа. Информация о климатических событиях, влиянии изменений климата на экосистемы.

www.pewclimate.org – Pew Center on Global Climate Change объединяет бизнесменов, политиков и ученых, обеспокоенных проблемой изменения климата. Материалы по климатической политике, новости, публикации.

www.pointcarbon.com – фактическая информация и аналитические материалы по текущему состоянию мирового углеродного рынка. Новостная лента, библиотека публикаций.

www.realclimate.org – ведущий мировой сайт для научных дискуссий по проблеме изменения климата (поддерживается учеными Годдардовского института NASA, США). Новости, обсуждение любых дискуссионных вопросов, кроме политических. Вопросы и ответы.

www.wri.org/climate – World Resource Institute (Институт мировых ресурсов). Информация по проблеме изменения климата и путям ее решения, аналитические и справочные материалы.

www.wwf.ru – Всемирный фонд дикой природы – WWF России. Информация по широкому спектру проблем охраны природы, в том числе и о климатических событиях, влиянии изменений климата на экосистемы. Обширная электронная библиотека публикаций на русском языке, в частности и по проблеме изменения климата.