

Россия и Киотский протокол: game over?

М.А.Юлкин

В ноябре 2004 г. своим решением о ратификации Киотского протокола Россия дала ему путевку в жизнь. Благодаря этому решению семь лет назад, 16 февраля 2005 года, Киотский протокол вступил в силу. Россия сделала тогда важный и ответственный шаг, который не только был по достоинству оценен мировым сообществом, но который также открыл для России новые возможности и новые рынки. Однако время летит быстро, и установленный Киотским протоколом период действия обязательств по ограничению и сокращению выбросов в этом году заканчивается. Что дальше?

На 17-ой Конференции сторон Рамочной Конвенции ООН об изменении климата в г.Дурбане (ЮАР) в декабре 2011 года было принято решение о подготовке к 2015 году нового всеобъемлющего международного соглашения по вопросам изменения климата с участием всех крупнейших стран-эмитентов выбросов парниковых газов, включая США, Индию и Китай, а также о втором этапе Киотского протокола, который, как ожидается, закончится с вступлением в силу нового международного климатического соглашения.

Российская делегация много сделала для успеха переговоров в Дурбане и внесла заметный вклад в формирование повестки дня переговоров о новом климатическом соглашении. В то же время Россия заявила о своем отказе участвовать во втором периоде обязательств Киотского протокола, сославшись на то, что Киотский протокол очень несправедлив и недостаточно эффективен.

И то, и другое во многом правда. За прошедшие 15 лет (Киотский протокол был, как известно, принят в 1997 г., а за базу в нем взят уровень выбросов 1990 г.) Киотский протокол устарел. И это не новость. Переговоры о новом климатическом соглашении идут уже много лет, а после Дурбана перспективы нового соглашения стали, как никогда, реальными. И все-таки отказ от дальнейшего участия в Киотском протоколе – это очевидная ошибка. Какими бы мотивами и соображениями высшего порядка, какими бы ссылками на принципиальные, глобальные интересы он ни объяснялся. Пусть даже и с самого верха властной вертикали.

На сегодняшний день Киотский протокол является единственным международным правовым документом, который хоть в какой-то мере регулирует в глобальном масштабе вопросы изменения климата и сокращения выбросов парниковых газов. Новое соглашение заработает (если заработает) только через 10 лет, и будет ли оно по меркам того времени более справедливым и эффективным, еще неизвестно. Об этом можно будет объективно судить лет через 15-20, не раньше.

На базе механизмов Киотского протокола реализуются тысячи инвестиционных проектов по сокращению выбросов парниковых газов по всему миру. Создан и успешно развивается глобальный углеродный рынок, его оборот превысил уже 100 млрд. долларов в год. Буквально на наших глазах этот рынок превращается в мощный инструмент перераспределения ресурсов в глобальном масштабе в пользу новых высокоэффективных, низкоуглеродных и безуглеродных технологий, новых, прежде всего – возобновляемых, источников и способов получения энергии.

Отказ от участия во втором периоде Киотского протокола не только бьет по международной репутации России. Он отсекает отечественных инвесторов от углеродного рынка и новых, перспективных источников финансирования инвестиций в модернизацию и реконструкцию производства, в создание новых, высокотехнологичных производств, лишает их доступа к новым низкоуглеродным технологиям, которые получают все более широкое распространение в мире, причем не только на западе, но и на востоке, подрывает конкурентоспособность российских производителей на традиционных мировых рынках и в целом наносит вред экономике страны.

Это тем более печально, что в первом периоде Киотского протокола (2008-2012 гг.) Россия по вине чиновников практически упустила шанс на модернизацию своих наиболее углеродоемких отраслей и производств за счет углеродного финансирования проектов по сокращению выбросов парниковых газов. За все эти годы Правительству так и не удалось создать необходимые условия для перевода экономики на низкоуглеродный путь развития, для стимулирования соответствующих инвестиционных проектов в основных секторах и для реализации таких проектов с использованием механизмов Киотского протокола. На сегодняшний день для целей Киотского протокола утверждено всего 35 проектов общим объемом сокращения выбросов около 100 млн. тонн CO₂-экв. Из этого объема фактически реализовано менее 25 млн. тонн CO₂-экв. Капля в море!

Киотские проекты: как это делалось в России

Правила отбора и утверждения проектов для осуществления в соответствии со статьей 6 Киотского протокола (т.н. *механизм совместного осуществления*) были впервые установлены Правительством РФ в 2007 г. Затем в 2009 г. и 2011 г. принимались новые постановления, в которых эти правила последовательно «улучшались». Причем оба раза без учета (и даже вопреки!) мнению бизнес-сообщества и экспертов-профессионалов. И каждый раз перед очередным «улучшением» процесс неизменно останавливался.

В итоге в 2008-2009 гг. не было утверждено ни одного проекта. В 2010 г. к делу подключился Сбербанк, и дело худо-бедно пошло. Хотя и не без досадных перегибов и перекосов, которые отпугнули многих добросовестных иностранных приобретателей сокращений выбросов и вынудили их отказаться от инвестиций в Россию в пользу других стран с более цивилизованными и предсказуемыми правилами игры. Тем не менее, с двух попыток, т.е. по итогам двух конкурсных отборов проектов, проведенных Сбербанком (чисто российское изобретение, нигде больше в мире конкурсные отборы проектов для целей Киотского протокола не практикуются), в 2010 г. было утверждено 32 проекта, которые в совокупности обеспечивают сокращение выбросов на 92 млн. тонн CO₂-экв.

В 2011 г. Правительство вновь решило поменять правила игры, и процесс в очередной раз застыл. Чтобы как-то успокоить инвесторов, Сбербанк в середине августа объявил третий, расширенный конкурс проектов. Несмотря на самый разгар отпусков, российские инвесторы оперативно отреагировали и подали на конкурс 70 проектов общим потенциалом сокращения выбросов свыше 100 млн. тонн CO₂-экв., перекрыв прогноз Сбербанка почти вдвое. Все зря: в сентябре 2011 г. выходит долгожданное постановление Правительства, и конкурс отменяют. Заодно был отменен и сам принцип конкурсного отбора проектов, что, безусловно, прогресс. Но год был упущен. За 2011 год не утверждено ни одного проекта.

За январь-февраль 2012 г. уже без конкурса утверждено всего 3 проекта.

На этом фоне отказ от участия во втором периоде Киотского протокола выглядит унылым апофеозом, который лишает страну даже гипотетического шанса извлечь уроки из прошлого, не вполне удачного, но поучительного опыта, шанса выйти на углеродный рынок со своими проектами и привлечь средства для внедрения энергоэффективных, низкоуглеродных технологий, без которых дальнейшее экономическое развитие России не представляется возможным.

Интересно, что еще два года назад на конференции сторон Рамочной Конвенции ООН об изменении климата в Копенгагене Россия была готова взять на себя обязательство сократить выбросы на 20-25% от уровня 1990 г. при условии, что другие страны возьмут аналогичные обязательства. По итогам Дурбана 27 стран Евросоюза, а также Норвегия, Швейцария, Австралия, Новая Зеландия, Украина, Белоруссия и Казахстан обязательства взяли. Тем не менее, Россия предпочла последовать за Канадой и Японией, которые брать обязательства в рамках второго периода Киотского протокола отказались. Канада вскоре после Дурбана и вовсе вышла из Киотского протокола.

Между тем, ссылка на пример Канады и Японии не может считаться убедительной. У России другая ситуация с выбросами и другие задачи. По выбросам парниковых газов мы в профиците (выбросы сильно не дотягивают до установленной в Киотском протоколе квоты), у Канады и Японии – дефицит. Однако в расчете на 1 долл. ВВП мы выбрасываем в 2 раза больше парниковых газов, чем Канада, и в 4 раза больше, чем Япония¹. Поэтому нам как воздух нужны средства для ускоренного перевода экономики на низкоуглеродный путь развития, и мы можем их привлечь в рамках углеродного финансирования проектов с использованием механизмов Киотского протокола. А Канада и Япония сами вынуждены инвестировать в проекты по сокращению выбросов за рубежом, чтобы компенсировать свои выбросы дома.

При этом Япония не отказывается от планов сокращения выбросов, а, наоборот, внедряет систему квотирования и торговли выбросами, перекладывая ответственность за их снижение непосредственно на компании, чья деятельность собственно и приводит к выбросам. В то же время Япония предлагает развивающимся странам упрощенную схему совместной реализации проектов по сокращению выбросов парниковых газов с участием японских инвесторов на основе двусторонних межправительственных соглашений (ВОМ). Данная схема опирается на опыт, накопленный в рамках механизма чистого развития Киотского протокола, но, в отличие от него, не требует согласования проектов с органами ООН, экономя инвесторам время и транзакционные издержки. По замыслу, эта схема позволит не только уменьшить финансовую нагрузку на японские компании, но и открыть дополнительные возможности для экспорта японских товаров и технологий.

Не следует забывать и о том, что в 2011 г. Япония пережила страшные стихийные бедствия. Землетрясение, цунами, авария на АЭС – все это, несомненно, повлияло на решение Японии поискать пути сокращения выбросов за рамками Киотского протокола.

Что касается Канады, то в настоящее время против правительства, объявившего о выходе страны из Киотского протокола, готовится гражданский иск с целью признания данного решения правительства неконституционным². Тем временем в крупнейшей канадской провинции Квебек с 2012 г. внедряется схема квотирования и торговли выбросами парниковых газов. Причем Квебек намерен сотрудничать в этом вопросе с крупнейшим американским штатом Калифорния (восьмая по объему ВВП экономика мира), где в 2012 г. также начнет работать схема квотирования и торговли выбросами.

Вообще, внедрение систем квотирования и торговли выбросами уже стало своего рода мейнстримом. В Европейском союзе такая схема действует с 2005 г. В США система квотирования и торговли выбросами применяется с 2009 г. в 10 штатах для предприятий электроэнергетики в рамках программы RGGI. Многие другие страны и административно-территориальные образования на субнациональном уровне (штаты, провинции, т.д.) также ставят этот вопрос в повестку дня. Среди них, помимо упомянутых Японии, Квебека и Калифорнии, Австралия, Новая Зеландия, Южная Корея, Китай, Украина, Белоруссия, Казахстан. Рано или поздно нам тоже, очевидно, придется двигаться в этом направлении.

Отказ от участия во втором периоде обязательств Киотского протокола не даст нам отсрочки или передышки. Наоборот, давление на страны, не входящие в киотскую обойму и не взявшие обязательств по сокращению выбросов, будет только усиливаться. Заодно мы потеряем возможность использовать механизмы углеродного финансирования для модернизации производства и повышения конкурентоспособности экономики. И другого такого шанса у России уже не будет.

Время пересмотреть позицию и принять правильное решение об участии во втором периоде Киотского протокола еще есть. До мая т.г. Потом останется только кусать локти.

¹ Рассчитано по данным Секретариата РКИК за 2002 г.

² Подробнее см. <http://www.kommersant.ru/doc/1852221>