



Представление Международной сети по вопросам изменения климата (Climate Action Network) к AWG-LCA (СРГ-ДМС) ¹

относительно вопроса оценки различных подходов к повышению экономической эффективности, а также содействию мерам по предотвращению изменения климата

21 февраля 2011г.

Международная сеть по вопросам изменения климата – это коалиция из 550 неправительственных организаций по охране окружающей среды и развитию со всего мира, приверженных предотвращению изменения климата, вызванного действиями человека.

Введение

В этом представлении Международная сеть по вопросам изменения климата рассматривает неполный перечень методов и мер, направленных на прямое или косвенное сокращение выбросов парниковых газов. Для каждой из мер будет представлен краткий анализ вместе с оценкой их экономической эффективности. Типы рассматриваемых мер разделены по категориям финансовых инструментов или нормативных подходов в широком смысле.

Кроме конкретного анализа методов и мер, упомянутых ниже, в отношении мер по борьбе с выбросами парниковых газов и их экономической эффективности можно сделать следующие общие заявления.

Прежде всего, из опыта осуществления политики относительно ПГ следует, что фактических межотраслевых сокращений выбросов парниковых газов невозможно достигнуть путем создания единого всеобъемлющего инструмента. Например, сам по себе налог на выбросы CO₂ менее эффективен, чем такой, который направляет собранные средства на мероприятия по сокращению выбросов. Для различных отраслей и подразделений отраслей потребуются

¹ Итоги работы Специальной рабочей группы по долгосрочному сотрудничеству, стр. 16: действия в рамках Конвенции (СРГ-ДМС). Информация от Сторон и аккредитованных организаций-наблюдателей по оценке различных подходов к повышению экономической эффективности, а также содействию мерам по смягчению последствий, в том числе мероприятиям, осуществляемым совместно в соответствии со статьей 4, пункт 2 (а) Конвенции и любой другой соответствующей деятельности, для их обобщения секретариатом. (См. FCCC/AWGLCA/2010/L.7, Пункт 87)

различные подходы. Эффективность мер по сокращению выбросов также можно повысить за счет сочетания разных инструментов и подходов.

Важно также провести различие между краткосрочной и долгосрочной экономической эффективностью. Некоторые меры по сокращению могут представляться рентабельными в краткосрочной перспективе, но стать более дорогими в долгосрочной перспективе. Важным примером здесь может быть чрезмерная зависимость правительств стран, включенных в Приложение I, от использования взаимозачетов в рамках МЧР. Хотя и считается, что более рационально использовать взаимозачеты для достижения краткосрочной цели, такая политика может привести к высокому уровню выбросов парниковых газов и, соответственно, более высоким последующим затратам, когда потребуются дальнейшее значительное сокращение выбросов. Наиболее ярким примером является риск роста объема парниковых газов, вызванный отсрочкой реализации национальных мер сокращения выбросов.

1. Финансовые инструменты

1.1. Введение

«Финансовые инструменты» устанавливают финансовое отображение или стоимость за выбросы парниковых газов. Если коротко, это инструменты, которые определяют цены на углерод. С другой стороны, устранение поддержки загрязняющих видов топлива тоже может рассматриваться как финансовый инструмент в борьбе с выбросами парниковых газов.

1.2. Ликвидация субсидий на ископаемые виды топлива

Одним из наиболее очевидных методов и мер, которые можно порекомендовать, является выявление и устранение прямой и косвенной государственной поддержки процесса добычи, обогащения, транспортировки и потребления ископаемого топлива. Ликвидация таких субсидий будет иметь прямое влияние на цены производства и потребления этих видов топлива. Это приведет к сниженному (более эффективному) спросу и, конечно, сделает альтернативные возобновляемые источники энергии экономически более жизнеспособными и привлекательными.

1.3. Фискальные меры

Лучшим примером фискальных мер борьбы с выбросами парниковых газов является налог на CO₂. Такой налог делает источники, услуги и виды топлива, загрязняющие среду, менее привлекательными и сократит их потребление. Комбинирование этого инструмента с дополнительными мерами повысят его эффективность и максимизируют так называемые сопутствующие выгоды, а также снизят потенциальное общественное сопротивление. Примером этого является направление налоговых поступлений в проекты снижения энергетической бедности либо на снижения налога на труд. Государственные расходы этих поступлений, очевидно, не могут использоваться для мер, которые могли бы расширить использование ископаемого топлива.

Эффективность налога на выбросы углерода может быть увеличена, если поступления направлены на поддержку мер энергосбережения и развития возобновляемых источников энергии.

Хотя налоговые меры являются очень эффективными во включении цены на углерод в стоимость продукции, они не дают предварительных гарантий того, что будут достигнуты фактические или плановые показатели сокращения выбросов. Уровень налогообложения должен систематически обновляться на основе фактического влияния на уровень выбросов парниковых газов.

1.4. Проекты поддержки использования возобновляемых источников энергии

В последнее десятилетие появилось несколько различных программ поддержки производства возобновляемой энергии. Такие страны, как Германия и Китай были очень успешны в достижении значительной доли возобновляемых источников энергии путем ряда государственных мер. Системы поддержки, применяемые во всем мире, различные и варьируют от субсидий, снижения налогов и систем зеленых сертификатов (например, торговля возобновляемыми источниками энергии) до льготных («зеленых») тарифов на возобновляемую электроэнергию. Хотя каждая из систем поддержки имеет как свои «за», так и «против», становится ясно, что конкретная, целенаправленная и организованная поддержка возобновляемых источников энергии приводит к прямым и значительным результатам.

Что касается экономической целесообразности этих систем, следует отметить огромные сопутствующие выгоды, которые их сопровождают:

- снижение зависимости от (импортного) ископаемого топлива;
- улучшение здоровья местного населения путем снижения выбросов оксидов азота, серы и твердых частиц;
- увеличение объемов местных инвестиций и создания рабочих мест, что является не менее важным;
- избежание затрат на сокращение уровня CO₂.

1.5. Рыночные инструменты

Рыночные инструменты для борьбы с выбросами парниковых газов присутствуют с момента создания Киотского протокола. На самом деле, рыночные инструменты, такие как механизм совместного осуществления (СВ) и механизм чистого развития (МЧР) являются основными элементами Киотского протокола. В этой части представления мы остановимся на наиболее развитых инструментах углеродного рынка: торговля квотами на выбросы в рамках Киотского протокола, система ЕС по торговле квотами на выбросы и Механизм чистого развития. Мы вкратце отметим новые потенциальные рыночные механизмы (РКИК ООН), так как более широко они рассмотрены в представлении Международной сети по вопросам изменения климата².

1.5.1. Системы ограничения и торговли (CAP and TRADE): Киотский протокол и Система ЕС по торговле квотами на выбросы.

² CAN-International submission views on new market based mechanisms, 21 February 2011

В отличие от налога, система ограничения и торговли квотами на выбросы устанавливает ограничение на фактический объем выбросов, которые разрешены в стране, отрасли, регионе или секторе. Механизм спроса и предложения обуславливает цены на углерод. Единицы, представляющие тонну выбросов CO₂-экв., это единица торговли в таких системах (например, Единица установленного количества или квоты ЕС). Теоретически предполагается, что система ограничения и торговли квотами на выбросы, является экономически эффективной, так как сокращение происходит в секторах и на предприятиях, где это наиболее дешево (оставляя альтернативу приобретения квот для субъектов, для которых меры по сокращению выбросов являются более дорогими, чем цена на рынке).

Уроки, извлеченные из фактической реализации как Киотского протокола, так и системы ЕС по торговле квотами на выбросы показывают, что достижение максимальной эффективности этих систем на практике может быть подорвано. Как в Киотском протоколе, так и в системе ЕС по торговле квотами на выбросы в свой первый период действия обязательств, (2008-2012 гг. и 2005-2007гг. соответственно) было неправильно установлено уровень ограничений (т.е. максимальный разрешенный объем выбросов), включающий избыток квот или «горячий воздух».

Европейские правительства слишком щедро выделили квоты для своих отраслей и, как следствие цена на углерод в Европе в 2007 году рухнула почти до уровня 0 евро/тонна. На следующем этапе 2008-2012 гг. произошло второе падение цен на углерод (в связи с экономическим кризисом), но его последствия были частично смягчены возможностью переноса квот на более поздний период. Однако, текущая цель ЕС - 20% в 2020 г. - в сочетании с затянувшимся продолжением периода 2008-2012 годов (и щедрое использование взаимозачетов по МЧР) приведет к относительно низкой цене на углерод до 2020 года. Это означает, что Европейская система торговли выбросами не сможет обеспечить значительные сокращения выбросов. Нынешняя политическая неспособность еще больше ужесточить СТВ ЕС, является, таким образом, дамкловым мечом, висющим над долгосрочной эффективностью системы. Тем не менее, есть четкие доказательства, что в рамках СТВ ЕС произошло сокращение выбросов в секторе электроэнергетики. Цена на углерод в СТВ ЕС была включена в цену на электроэнергию и влияет на так называемый, порядок ранжирования производства электроэнергии в Европе. В зависимости от цены на газ, уголь и выбросы на углерод в СТВ ЕС, производители электроэнергии с использованием сильнозагрязняющего угля переходят на природный газ. Существуют также ранние признаки того, что введение 100% продаж с аукциона разрешений на выбросы в СТВ ЕС для энергетического сектора с 2013 года оказывает влияние на инвестиционные решения энергетических компаний в пользу альтернатив, обеспечивающих меньшие выбросы углерода. Такое поведение, скорее всего, вызвано страхом перед предстоящими, некупаемыми, высокими углеродными выбросами.

Одним из главных преимуществ, связанных с торговлей разрешениями на выбросы с аукциона (вместо бесплатного распределения квот), является возможность перенаправить доходы в финансирование зеленой экономики (как упоминалось выше, в рамках применения фискальных мер) и международных мер по сохранению климата.

Существующая СТВ ЕС призывает европейские государства-члены сделать это. При поступлениях от аукциона продажи квот в СТВ ЕС примерно 15-30 млрд. евро ежегодно с 2013 года это может стать крупнейшей, структурной системой поддержки экологически-ориентированного развития в мире.

Система торговли квотами на выбросы в рамках Киотского протокола столкнулась с теми же проблемами, что и СТВ ЕС, но в гораздо большем масштабе. В последние годы стало ясно, что огромный излишек единиц установленного количества (ЕУК, разрешений на выбросы для стран) с первого периода действия обязательств ставит под угрозу экологическую целостность действий по сохранению климата во втором периоде действия обязательств Киотского протокола, если этот излишек будет перенесен на второй период обязательств. Международная сеть по вопросам изменения климата поддерживает все стороны, которые работают над справедливым и экологически безопасным решением этой проблемы. Некоторые из вариантов, находящиеся на рассмотрении 16-ой Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата предлагают решения в этом направлении³.

1.5.2. Механизм чистого развития (МЧР)

Основной вопрос, от которого зависит развитие и реализация МЧР, состоит в том, что приводят ли разработанные проекты к реальному сокращению выбросов. Международная сеть по вопросам изменения климата отмечает, что нынешние правила дополнительности в рамках методологии МЧР отнюдь не являются гарантией того, что нереализованные объемы разрешенных выбросов углерода, возникающие из этой системы, отражают реальное сокращение выбросов (по сравнению с базовым уровнем). Наиболее ярким примером являются сокращения в результате уничтожения ГФУ23 (HFC 23). Хотя всегда утверждалось, что эти проекты имеют серьезные доказательства дополнительности, последние доклады и альтернативные методики показывают их как явный стимул для увеличения, а не уменьшения выбросов по сравнению с нулевым уровнем. Явная и реальная экологическая опасность становится видимой, когда мы наблюдаем, что миллионы этих нереализованных сокращений было закачано в СТВ ЕС Европы. Вполне возможно, что дополнительные сокращения выбросов СТВ ЕС Европы не реализовались из-за потока сокращений МЧР по HFC23. К счастью, вмешательство правительств стран-членов ЕС не позволит использовать эти нереализованные сокращения начиная с 2013 года. Большую озабоченность вызывает то, что инициатива предотвращения загрязнения на углеродном рынке этих проектов не была принята на ранней стадии на уровне РКИК ООН, и до сих пор ожидает выполнения. Международная сеть по вопросам изменения климата встревожена продолжением утверждения проектов по HFC23, поскольку методология, которая используется в настоящее время, как было показано, не функционирует.

³ Такой есть опция разрешить перенос избыток квот с первого периода Киотского Протокола на второй период и разрешить использование только в случае когда выбросы парниковых газов в стране выше, чем взятое обязательство на этот период.

В общем, базовая основа МЧР, как проектного механизма основанного на и использующего (будущий) прогнозируемый уровень выбросов, никогда не выполнит 100% безопасную проверку на дополнительную, которая обеспечивает фактическое глобальное сокращение выбросов. Есть способы, чтобы частично решить это через введение коэффициентов при утверждении конкретных проектов. С другой стороны, типы проектов, такие как разложение HFC23 или N₂O, в связи с высоким риском манипуляций, необходимо вывести за пределы МЧР и заменить соответствующими национальными мерами по сокращению выбросов парниковых газов (NAMA). Аналогичный подход необходимо принять для типов проектов, где риск манипуляций является высоким.

1.6.3. Новые рыночные механизмы

Относительно более детальной позиции по новым рыночным механизмам мы ссылаемся на представление Международной сети по вопросам изменения климата по этому конкретному вопросу.

Наиболее часто упоминаются новые рыночные инструменты опираются на расширение МЧР в отношении секторального кредитования или торгового механизма.

Основной рекомендацией Сети по вопросам изменения климата является то, что перед внедрением новых рыночных систем требуется тщательная оценка существующих рыночных инструментов. Как уже упоминалось выше, все рыночные инструменты на рынке углерода, действующие в мире (без исключения!), сталкивались или сталкиваются с важными структурными проблемами в связи с их (экологической) эффективностью. Для Сети по вопросам изменения климата является очевидным, что без ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО (!) рассмотрения и решения таких вопросов, как дополнительность, избежание двойного учета действий и сокращений выбросов, реализация реального сокращения глобальных выбросов, о расширении МЧР в отношении новых механизмов и речи быть не может. Более чем 12 лет после принятия Киотского протокола стороны все еще борются с осуществлением неполной, непрозрачной и слабой рамочной системой МЧР, созданной в 1997 году.

Последнее и самое главное (относящееся ко всем механизмам взаимозачета сокращений выбросов) - дискуссия о новых и более широких рыночных механизмах, учитывая уровень объявленных обязательств сокращения выбросов в развитых странах, кажется излишней. Ссылаясь на существующий тревожно низкий уровень амбиций сторон в отношении обязательств по сокращению выбросов, Сеть по вопросам изменения климата обеспокоена тем, что использование международных рыночных механизмов может еще больше ослабить влияние этих обязательств на реализацию национальных мер по сокращению выбросов. В частности, Сеть по вопросам изменения климата считает, что без повышения уровня амбиций, до, по крайней мере, 40% сокращения выбросов для Сторон Приложения I и при условии что основная часть этого сокращения будет достигнута внутри стран, нет места – или действительно необходимости – для использования взаимозачетов, между странами.

2. Нормативные подходы

Наряду с финансовыми инструментами, упомянутыми выше, важный и эффективный список политических инструментов содержится в так называемых «нормативных подходах». Общим для них является то, что мероприятия по смягчению последствий выполняются за счет прямого обязательного законодательства, имеющего юридическую силу, а не через установление цен или стоимости на выбросы парниковых газов.

2.1. Юридически обязательные цели

Хотя это наиболее очевидно, «юридически обязательные цели сокращения выбросов» являются важным инструментом в борьбе с изменением климата. Несомненно, достижение таких целей (на национальном, региональном или секторальном уровне) зависит от качества и строгости мониторинга и принуждения выполнения.

Очень схожи на вышеупомянутые обязательные цели для возобновляемых источников энергии либо по энергоэффективности. Такие меры имеют прямое влияние на уровень выбросов парниковых газов.

Конечно, обязательные цели должны быть подкреплены другими политиками и мерами (как упомянуты выше и ниже по тексту), чтобы способствовать их внедрению и достижению.

2.2. Разрешение природоохранных органов (Лучшие имеющиеся технологии/Стандарты последствий выбросов)

Для больших точечных источников загрязнения требование о применении передовых практик на объекте путем выдачи разрешения природоохранных органов, является очень распространенным инструментом предотвращения выбросов большинства загрязняющих веществ (воздуха, воды и почвы). Управление охраны окружающей среды США в настоящее время осуществляет такое положение для крупных промышленных точечных источников выбросов парниковых газов. Наряду с обязательством ежегодно представлять данные о выбросах парниковых газов, должны применяться лучшие практики по сокращению выбросов парниковых газов.

Усиленным вариантом такого подхода является внедрение определенных стандартов. Они требуют, чтобы недавно построенные установки или установки определенного возраста работали таким образом, что количество выбросов парниковых газов на единицу произведенного продукта (например, электричество, цемент, сталь) было ниже обязательного стандарта. Этот законодательный подход, как правило, экономически эффективный в средне- и долгосрочной перспективе, поскольку он может предотвратить строительство объектов, выбрасывающих большие объемы CO₂ и, следовательно, высокой фиксации выбросов углерода (что с течением времени сопровождается большими расходами на борьбу или даже заблокированными активами, когда цели становятся более жесткими). Правительство Великобритании сейчас рассматривает этот вариант в качестве дополнительной меры наряду с СТВ ЕС.

2.2. Стандарты на продукцию

Очень эффективным подходом, при правильном применении, являются так называемые стандарты на продукцию. Эти стандарты обязывают производителей товаров, таких как электроника, производить продукцию, которая соответствует определенному стандарту потребления энергии. В связи с тем, что этот подход работает по вертикали (на уровне производителя, а не потребителя), он может быть очень эффективным.

2.3. Транспорт

Подобно вышеупомянутым стандартам на продукцию, стандарты по выбросу CO₂ для автотранспортных средств являются эффективным инструментом в процессе сокращения выбросов парниковых газов. Значительным способствующим фактором для выполнения целей ЕС по сокращению выбросов на 2020 год будет введение стандартов на выбросы CO₂ для легковых автомобилей и микроавтобусов. Быстрая реакция производителей автомобилей на такие стандарты с целью производства более эффективных автомобилей в Европе показывает, что современные стандарты имеют огромный неиспользованный потенциал для осуществления улучшений.

2.4. Здания

Аналогично вышеупомянутому, энергоэффективность строительных норм для новых, отремонтированных и существующих зданий мобилизует огромный потенциал дешевых способов сокращения выбросов. В сочетании с планами финансовой поддержки, они являются одними из наиболее перспективных и экономически эффективных инструментов по снижению выбросов парниковых газов.

3. Активизация политики по вопросам климата и энергетики

Вышеуказанный перечень методов и мер не является исчерпывающим, и значительное количество методов и мер, включая передовой опыт, не были упомянуты.

Политика по вопросам климата и энергетики является межотраслевой по экономике в целом. Как было показано выше, с финансовой поддержкой ископаемых видов топлива, есть случаи, когда страны применяют политику в области сохранения климата и, с другой стороны действия, которые направлены против такой политики. Это самый лучший пример экономически неэффективных мер и политики.

Политику по вопросам климата необходимо сделать основным направлением, а также частью других областей государственной ответственности.

4. Рекомендации

На основании не исчерпывающей вышеупомянутой оценки, Международная сеть по вопросам изменения климата рекомендует следующие моменты для оценки различных подходов к повышению экономической эффективности, а также к содействию мерам по смягчению последствий:

- Экономически эффективного межотраслевого сокращения выбросов невозможно достигнуть путем создания единого всеобъемлющего инструмента. Различные отрасли и подразделения отрасли потребуют различных подходов.
- Эффективность мер по сокращению выбросов также можно повысить за счет сочетания инструментов по отношению к одной (суб-) отрасли.
- Важно также провести различие между краткосрочной и долгосрочной экономической эффективностью. Некоторые меры по сокращению могут представляется рентабельными в краткосрочной перспективе, но стать более дорогими в долгосрочной перспективе. Важным примером здесь может быть чрезмерная зависимость правительств стран, включенных в Приложение I, от использования взаимозачетов в рамках МЧР. Хотя и считается, что более рационально использовать взаимозачеты для достижения краткосрочной цели, такая политика может привести к высокому уровню выбросов парниковых газов и, соответственно, более высоким последующим затратам, когда потребуются дальнейшее значительное сокращение выбросов. Наиболее ярким примером является риск роста объема парниковых газов, вызванный отсрочкой реализации национальных мер сокращения выбросов.
- Оценка различных подходов должна также прочно опираться на примеры реализованных и эффективных методов и мер, а не виртуальных экономически эффективных преимуществ несуществующих инструментов.
- Для (новых) рыночных инструментов это означает основательную и полную оценку фактической (экономической) эффективности международной торговли квотами и МЧР в рамках Киотского протокола и Европейской системы торговли квотами на выбросы ПГ.
- Наряду с анализом эффективности нерыночных методов требуется дополнительный анализ для определения пороговых значений для полной и эффективной реализации этих политик. Например, какой тип нерыночных инструментов имеет право на поддержку в рамках NAMA, и какая поддержка (финансовая, наращивание потенциала, передача технологий), будет необходимой для их эффективного осуществления. В качестве примеров может быть анализ перенести часть проектов из МЧР в NAMAs (например разложение HFC23, N₂O).
- В рамках подготовки низкоуглеродных стратегий развития или планов все развитые страны должны будут проанализировать или отчитаться касательно соответствующих политик и мероприятий, которые способствуют сокращению выбросов парниковых газов и таких, которые создают стимулы к увеличению выбросов парниковых газов (такие как субсидии в ископаемые топлива.)