



ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРОЕКТОВ СОВМЕСТНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

16 апреля 2012 года

Climate Action Network International является крупнейшей в мире сетью организаций гражданского общества, работающих вместе с целью содействия правительственным мерам по борьбе с изменением климата. Сеть насчитывает более чем 700 участников в более чем 90 странах мира. www.climatenetwork.org

ВВЕДЕНИЕ

Согласно пункту 14 Решения 11/СМР.7, принятого на РКИК ООН, организации-наблюдатели приглашаются представить свои мнения по пересмотру руководящих принципов для совместного осуществления, принимая во внимание, при необходимости, их опыт реализации механизмов Киотского протокола. Указанные выше НПО приветствуют возможность представить свои мнения.

Во-первых, следует включить в контекст будущее механизма совместного осуществления (СО). Окно возможностей для предотвращения катастрофического изменения климата быстро закрывается. Некоторые исследования показывают, что нынешние обязательства не только крайне недостаточны, чтобы удержать потепление на уровне ниже 2°C; такие лазейки, как излишние квоты (ЕУК) за первый период действия обязательств по Киотскому протоколу (обычно называемые «горячим воздухом»), могут свести на нет все текущие обязательства и позволить развитым странам выполнить цели по ограничению негативного воздействия на окружающую среду, продолжая при этом вести бизнес в обычном режиме.^{1 2} Сейчас мы находимся на пути создания такого количества выбросов, которое может привести к потеплению на 4°C и более.³ Кроме того, воздействия, вызывающие потепление на 2°C, были пересмотрены в сторону повышения и в настоящее время считаются «опасными» и «крайне опасными».⁴

¹ UNEP (2011). Bridging the Emissions Gap. A UNEP Synthesis Report.

Kartha, S. and Erickson, P. (2011). Comparison of Annex 1 and non-Annex 1 pledges under the Cancun Agreements. *SEI Policy Brief*. Available at: <http://sei-us.org/publications/id/424>

Rogelj, Joeri, Julia Nabel, Claudine Chen, William Hare, Kathleen Markmann, Malte Meinshausen, Michiel Schaeffer, Kirsten Macey, and Niklas Höhne (2010). "Copenhagen Accord pledges are paltry." *Nature* 464, 1126-28.

Meinshausen, Malte, Nicolai Meinshausen, William Hare, Sarah C. B. Raper, Katja Frieler, Reto Knutti, David J. Frame, and Myles R. Allen (2009). "Greenhouse-gas emission targets for limiting global warming to 2°C." *Nature* 458, 1158-63. Available at: <http://dx.doi.org/10.1038/nature08017>.

² Фонд защиты окружающей среды не поддерживает это утверждение

³ Betts R., Collins M., Hemming D., Jones C., Lowe J., Sanderson M., (2011). When could global warming reach 4°C? *Phil. Trans. R. Soc. A* 2011 vol. 369, 1934 p.67-84 doi: 10.1098/rsta.2010.0290

⁴ Anderson K., Bows A. (2011). Beyond 'dangerous' climate change: emission scenarios for a new world. *Phil. Trans. R. Soc. A* 2011 vol. 369, 1934 p.20-44, doi: 10.1098/rsta.2010.0290

Чтобы сохранить приемлемую вероятность того, что повышение температуры останется в пределах 2°C, в ближайшие несколько лет потребуются обязательства со значительно более высоким уровнем амбиций со стороны всех стран.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЧНОЙ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ

В настоящее время СО разделено на два варианта - «Трека». При Треке 2 международный комитет (Комитет по надзору за совместным осуществлением - КНСО) утверждает проекты СО и выдачи углеродных кредитов. При Треке 1 проекты, проверка сокращения выбросов и выдача углеродных кредитов (ЕСВ) утверждаются Принимающими сторонами.

КНСО в своей рекомендации по ПСО (FCCC/KP/СМР/2011/9)⁵ предлагает объединить процесс СО в гибридную версию Трек 1 & 2. Таким образом, СО станет децентрализованным механизмом, *осуществляемым принимающими Сторонами на национальном уровне под международным руководством и контролем нового руководящего органа и по распоряжению и с ответственностью перед СМР.*

В частности, КНСО рекомендует, чтобы *утверждение и регистрация деятельности принимающей Стороны по СО, а также выдача углеродных кредитов в реестре СО, который находится в ведении руководящего органа; и кроме того, регистрация деятельности принимающей Стороны по СО и выдача зачетных кредитов руководящим органом должны осуществляться сразу же после представления соответствующих отчетов о валидации и верификации, подготовленных аккредитованными аудиторами по проверке.*

Опыт работы с Треком 1 обеспечил достаточно доказательств того, что осуществляя слабый международный надзор и контроль или вообще отсутствие такого контроля над качеством проектов, которые затем могут создавать углеродные кредиты за соблюдение международных обязательств, может быть опасным.⁶ Проекты, осуществляемые по Треку 1, печально известны своим отсутствием прозрачности, подотчетности и экологической целостности. Эти недостатки изложены в рекомендациях КНСО, а также в недавнем докладе, подготовленном Европейской комиссией.⁷ Тем не менее, в рамках Трека 1 было выдано в восемь раз больше ЕСВ, чем в рамках Трека 2 (107 млн. против 13 млн.).

CAN - I рекомендует, чтобы решения об одобрении и регистрации проектов принимались не принимающей страной, а международным органом, состоящим из членов, у которых нет конфликта интересов⁸, и подлежали строгой и прозрачной отчетности.

Отсутствие экологической целостности свойственно не только проектам, осуществляемым по Треку 1. За проектами, осуществляемыми по Треку 2, ведется не слишком тщательное наблюдение, и качество компенсаций, в результате проектов по Треку 2, было весьма неравномерным. Поэтому, качество кредитов от проектов

⁵ Рекомендации по вариантам для разработки подхода включенного в совместную реализацию, октябрь 2011
<http://unfccc.int/resource/docs/2011/cmp7/eng/09.pdf>

⁶ Фонд защиты окружающей среды не поддерживает это утверждение

⁷ Alessi M. and Fujiwara N., Centre for European Policy Studies (CEPS): [Briefing paper “JI Track 1 preliminary assessment”](#)

⁸ Фонд защиты окружающей среды не поддерживает эту позицию

совместного осуществления должно быть улучшено с помощью следующих реформ, которые должны быть выработаны с использованием новых механизмов и процедур СО:

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЧНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ

ДОПОЛНИТЕЛЬНОСТЬ

КНСО рекомендует, чтобы регулирование демонстрации дополнительной деятельности осуществляли принимающие Стороны в рамках процессов регистрации проектов, и подчеркивает, что *принимающие Стороны могут определить предпочтения для отдельных видов деятельности или жесткости требований по дополнительной деятельности*. КНСО рекомендует ограничить международный контроль над дополнительной деятельностью и определением базового уровня выбросов до рекомендуемых руководств по лучшей практике, и установить обязательные стандарты и только *по вопросам, касающимся измерения, отчетности и верификации (MRV) единиц сокращения и абсорбции выбросов*.

Хотя проекты СО реализуются в странах, взявших на себя обязательства проводить меры по смягчению последствий, строгие правила дополнительной деятельности в СО являются ключевыми для обеспечения экологической целостности механизма. У страны со слабыми амбициями по смягчению последствий и излишними ЕУК есть стимул поддерживать слабую дополнительную деятельность и низкие критерии для определения базового уровня выбросов для СО, поскольку это предоставляет возможность продавать некоторые излишние квоты ЕУК как ЕСВ. С другой стороны, у стран с амбициозными целями есть стимул поддерживать строгие требования к дополнительной деятельности и критериям для определения базового уровня выбросов⁹. Это объясняется тем, что такая страна увеличивает свое экономическое бремя для достижения своих целей по сокращению выбросов при выдаче ЕСВ, так как она должна компенсировать дефицит ЕУК через осуществление другой политики и мер.¹⁰

ПСО в основном осуществляются в странах, имеющих излишки ЕУК. Эти принимающие страны заинтересованы иметь слабую дополнительную деятельность и требования к базовому уровню выбросов, так как это позволяет зарегистрировать как можно больше проектов СО. Необязательных руководств по «лучшей практике», как предложено КНСО, будет недостаточно для обеспечения экологической целостности СО.

CAN - I рекомендует, чтобы страны с большим переносом излишка ЕУК из первого периода действия обязательств по Киотскому протоколу не имели возможности принимать проекты СО во втором периоде действия обязательств.¹¹

CAN - I рекомендует разработать обязательные критерии по дополнительной деятельности для обеспечения того, что проекты осуществляются в дополнение к существующей

⁹ См. также **Правила процедуры Механизма чистого развития: Стандарты для Исполнительного совета и оперативных органов (Фонд защиты окружающей среды 2000 г.)**, http://apps.edf.org/documents/606_CDM_ethics.PDF

¹⁰ Совместное осуществление: Граничный механизм в пределах установленного максимума выбросов. CDC Climate, 2012

¹¹ Фонд защиты окружающей среды не поддерживает эту позицию

политике и обстоятельствам, и чтобы доходы от СО направлялись на те проекты, где они необходимы для того, чтобы сделать проект осуществимым.¹²

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ РАССМОТРЕНИЕ

Предварительное рассмотрение, свидетельство того, что СО было учтено на стадии планирования проекта, может служить одним из показателей того, что СО сыграло важную роль в осуществлении деятельности по сокращению выбросов. Следовательно, доказательство предварительного рассмотрения должно быть обязательным требованием для демонстрации дополненности. Концепция предварительного рассмотрения обсуждалась КНСО в 2011 году, но достичь консенсуса не удалось, поскольку некоторые члены считали, что концепция предварительного рассмотрения сведется к введению новых требований. Такая аргументация не является обоснованной. В Ст. 6 Киотского протокола предусмотрено, что сокращения должны быть дополнительными к тем, что имели бы место в отсутствие СО. Концепция предварительного рассмотрения, следовательно, это не новое требование, это уточнение уже существующих требований. Введение требования о предварительном рассмотрении СО не должно препятствовать развитию новых направлений деятельности по сокращению выбросов в рамках СО, но предотвратить ситуацию, когда дополнительные проекты имеют возможность воспользоваться ретроактивным кредитованием в СО, при этом СО не играет никакой роли в их осуществлении.

CAN - I рекомендует, чтобы требования по предварительному рассмотрению СО были обязательными. Они могут быть смоделированы на основании процедур, которые в настоящее время используются в рамках МЧР¹³.

УСТАНОВЛЕНИЕ БАЗОВОЙ ЛИНИИ

СО не приводит к дополнительным сокращениям выбросов за пределами установленного максимума. Такие системы, как СО, могут побудить Стороны взять на себя более амбициозные цели по сокращению выбросов, но в какой степени такие рыночные механизмы действительно подталкивают стороны к совершению более серьезных сокращений, которые поспособствуют преодолению расхождений по выбросам, далеко не ясно. Ясно, однако, то, что такие системы могут негативно повлиять на показатели верхних пределов выбросов, если они не выполняются в жестком режиме, что позволяет сохранить высокую степень экологической целостности.

В настоящее время не существует утвержденной методологии СО. Вместо этого разработчики проекта могут использовать методологии МЧР, или же они могут использовать подход по конкретному проекту.

CAN - I рекомендует следующее:

- **Методологии должны быть согласованы и применяться ко всем проектам определенного типа независимо от страны реализации проекта.**
- **Новые методологии должны быть рассмотрены и одобрены международным органом, так как это осуществляется по существующим процедурам в рамках МЧР.**

¹² Фонд защиты окружающей среды не поддерживает эту позицию

¹³ Фонд защиты окружающей среды не поддерживает эту позицию

- Минимальные стандарты для определения базового уровня выбросов должны быть определены в соответствии с новыми условиями и процедурами, чтобы гарантировать, что базовый уровень выбросов установлен точно.
- Автономные (в режиме традиционного ведения бизнеса) улучшения эффективности должны быть приняты во внимание при определении базового уровня выбросов, другими словами, базовый уровень выбросов с течением времени должен становиться более жестким.
- Правила мониторинга проекта должны быть в соответствии с учетом ПГ на страновом уровне.
- Базовый уровень выбросов должен быть установлен таким образом, чтобы позволить ПСО принести «атмосферные преимущества».

Амбициозные контрольные показатели уже подтвердили свою успешность в текущих ПСО, например, для проектов в отрасли производства адипиновой и азотной кислоты в некоторых странах. Установка базовых линий кредитования на более жестком уровне, чем при обычном сценарии ведения бизнеса может помочь принимающим странам в выполнении ими своих национальных целей эмиссии, а КНСО отмечает: *Принимающие Стороны, возможно, захотят потребовать в рамках процессов регистрации применения мер, в результате которых численность выданных кредитов будет меньшей, чем фактическое сокращение или абсорбция выбросов. Это принесло бы принимающим Сторонам дополнительные льготы и повышенную гибкость в выполнении ими своих целей по сокращению выбросов и могло бы быть реализовано с помощью таких мер, как консервативные базовые уровни выбросов или дисконтирование.* Если страна решает не учитывать незасчитываемые сокращения выбросов по отношению к своим целевым показателям, проекты СО потенциально могут обеспечить так называемые «атмосферные преимущества». Незасчитываемые сокращения выбросов де-факто будут считаться сокращениями, превышающими установленный максимум.

ПРОЗРАЧНОСТЬ

Опыт работы с Треком 1 обеспечил достаточно доказательств того, что над качеством проектов, которые затем могут создавать углеродные кредиты за соблюдение международных обязательств, осуществляется слабый международный надзор и контроль или вообще отсутствуют таковые. Кроме того, КНСО признал, что *национальные процессы при варианте Трек 1 различаются по прозрачности своих процедур и процессов принятия решений, и часто становятся объектом призывов к большей прозрачности;*

CAN - I рекомендует, чтобы новые условия и процедуры включали четкие указания о том, как обеспечить прозрачность.

ПРОДОЛЖЕНИЕ СРОКА ЗАЧЕТА СОКРАЩЕНИЯ ВЫБРОСОВ

Срок зачета сокращения выбросов не был четко определен для проектов СО. Согласно действующим правилам, срок зачета может быть продлен после 2012 года при условии одобрения со стороны принимающей Стороны.

CAN - I рекомендует:

- Сроки зачета сокращения выбросов должны быть ограничены и должны быть установлены в соответствии с типом проекта. Типы проектов, которые дают

возможность получения доходов (например, проекты по возобновляемым источникам энергии) должны иметь более короткие сроки зачета, чем проекты, которые полагаются исключительно на доходы СО (например, некоторые объекты по уничтожению метана).

- **Общий срок зачета сокращения выбросов должен быть ограничен до 10 лет.**
- **Все проекты, которые хотят заработать кредиты после 2012 года, должны пройти через процесс продления для них срока зачета сокращения выбросов. Должна быть создана процедура для пересмотра базового уровня выбросов и заявлений о дополнительной. Рассмотрение возможности продления срока зачета сокращения выбросов должно проводиться независимой международной группой, а не принимающими странами.**
- **В настоящее время проекты по Треку 1 могут получить так называемые «ранние зачеты» для сокращения выбросов, достигнутых до 2008 года. Новые правила должны уточнить, что такие ранние зачеты не будут разрешены после 2012 года.¹⁴**

ОБРАЩЕНИЕ С ПРОЕКТАМИ СО В ПЕРЕХОДНОЙ ПЕРИОД

Для каждой проданной ЕСВ принимающая страна должна изъять одну из своих ЕУК, чтобы избежать двойного зачета. Поскольку ЕУК привязаны к периоду действия обязательств по Киотскому протоколу, непонятно, что будет с СО в случае отсутствия второго периода действия обязательств, или какие типы ЕУК будут использованы для «прикрытия» ЕСВ в течение так называемого переходного периода – после окончания первого периода действия обязательств по Киотскому протоколу и до того, как второй период действия обязательств вступит в силу.¹⁵ КНСО рекомендует, что либо ЕУК из первого периода действия обязательств могут быть использованы, либо будущие ЕУК из второго периода действия обязательств будут вычтены из будущих целевых показателей по сокращению выбросов, принятых Сторонами, принимающими проект СО.

Согласно действующим правилам, использование ЕУК из первого периода действия обязательств является весьма проблематичным, так как текущий опыт реализации проектов по Треку 1 показывает: Страны с большим количеством избыточных ЕУК начали использовать СО по Треку 1 для того, чтобы конвертировать значительное количество ЕУК в СО кредиты. Украина, например, выпустила около 33 млн. ЕСВ в период с августа по октябрь 2011 года (прежде, чем они были отстранены от торговли ЕУК из-за несоблюдения условий). Другими словами, Украина выпустила больше ЕСВ за эти три месяца, чем с начала СО. Очень маловероятно, что такое внезапное и большое количество кредитов СО является реальным и дополнительным. Иными словами, страны с большим количеством избыточных ЕУК могут использовать СО для «отмывания горячего воздуха». Это не только подрывает экологическую целостность, но и ставит под угрозу жизнеспособность углеродных рынков.

Второй вариант также является проблематичным с точки зрения сохранения целостности окружающей среды: Учитывая неопределенность будущего и ОКЦПОСВ, не кажется разумным «прикрывать» ЕСВ будущими ЕУК в переходной период.

¹⁴ Фонд защиты окружающей среды не поддерживает эту позицию

¹⁵ Фонд защиты окружающей среды не поддерживает эту позицию

Самым чистым решением было бы разрешить только выпуск CP2 ЕСВ, после того как были выпущены CP2 ЕУК. В противном случае необходимы положения об аннулировании ЕСВ, если выяснится, что в конечном итоге принимающая страна не ратифицирует CP2.

Однако вопрос о том, как относиться к выдаче кредитов СО в переходной период является менее проблематичным, если рекомендации по укреплению экологической целостности СО, разработанные в данном документе, реализуются.

CAN - I также рекомендует, чтобы ЕСВ по проектам Трека 1, полученные в странах с большим количеством избыточных ЕУК, не учитывались или подвергались существенному дисконтированию¹⁶.

ПРОЦЕДУРА ПЕРЕСМОТРА АККРЕДИТИРОВАННЫХ НЕЗАВИСИМЫХ ОРГАНОВ

В случае МЧР, существуют потенциальные конфликты интересов, так как аккредитованные независимые органы (АНО) получают оплату от участников проекта. Проблему усугубляют и другие параметры, такие как конкуренция между АНО и отсутствие наказания в случае нарушений.

CAN - I рекомендует создать механизм, который включает в себя регулярное наблюдение и выборочную проверку деятельности АНО, в том числе и правил об отстранении АНО, которые были признаны такими, что не соблюдают условия. Такие правила могут быть смоделированы на основании механизма, используемого в настоящее время в рамках МЧР для оценки соответствия назначенных оперативных органов (НОО).

ПРОЦЕДУРА ПОДАЧИ АПЕЛЛЯЦИИ

В настоящее время не существует механизма опротестования, после того как проект был зарегистрирован в рамках МЧР или СО. Поэтому заинтересованные стороны не имеют возможности обжаловать проект после его регистрации. Это является важной мерой, которая в настоящее время отсутствует в обоих механизмах.

CAN - I рекомендует установление процедуры обжалования, которая позволяет заинтересованным сторонам, в том числе местному населению, пострадавшему от реализации проекта, обжаловать отрицательное или положительное решение руководящего органа в отношении регистрации проекта и выдачи кредитов.

ДОЛЯ ДОХОДОВ С ПРОЕКТОВ СОВМЕСТНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

CAN - I рекомендует, чтобы Доля Доходов с ПСО перечислялась в Адаптационный фонд, как это делается в настоящее время в рамках МЧР. Такой механизм финансирования был предложен в качестве одного из источников для Зеленого климатического фонда (ЗКФ) в докладе Высокопоставленной группы советников Генерального секретаря по финансированию борьбы с потеплением.¹⁷

¹⁶ Фонд защиты окружающей среды не поддерживает эту позицию

¹⁷ Доклад Высокопоставленной группы советников Генерального секретаря по финансированию борьбы с потеплением <http://www.un.org/wcm/content/site/climatechange/pages/financeadvisorygroup/pid/13300>