

Углеродные рынки на КС26 РКИК ООН и Статья 6



**Friends of
the Earth
International**

Информационная записка

Октябрь 2021

Дорин Стабински

При поддержке программы Климатическая справедливость и энергия

Контекст

Вместо фактических прямых действий по сокращению выбросов углеродные рынки перекадывают принятие решений на невидимый рынок, чтобы управлять невидимым газом. Есть ли лучший способ скрыть бездействие? Вот почему неудивительно, что углеродные рынки – излюбленный механизм климатического бездействия многих корпораций и правительств на протяжении нескольких десятилетий.

Уже давно мы видим, как энергетические и горнодобывающие компании и другие энергоемкие отрасли активно лоббируют расширение мировых углеродных рынков. Крупные компании, работающие на ископаемом топливе, такие как Shell, сделали компенсацию выбросов парниковых газов основной частью своей стратегии. Это позволяет им продолжать расширять энергетическую модель, основанную на ископаемом топливе, на неопределенный срок, игнорируя тот факт, что компенсации фактически не останавливают ни выбросы, ни изменение климата¹. Точно так же правительства развитых стран рассматривают углеродные рынки как возможность продлить использование ископаемого топлива.

Парижское соглашение содержит несколько положений относительно рынков в статье 6. Предполагается, что статья в целом посвящена совместным подходам стран к действиям по борьбе с изменением климата, но на самом деле основная часть статьи служит основой для переговоров по правилам международного углеродного рынка. Статья также включает два параграфа о нерыночных механизмах, добавленных Боливией в ходе переговоров по Парижскому соглашению. Правила реализации трех различных элементов статьи 6 как для

рыночных, так и для нерыночных подходов все еще обсуждаются через шесть лет после заключения Соглашения и через пять лет после его вступления в силу. Затяжка согласования этих правил очень ясно показывает, насколько они спорны.

Три обсуждаемых элемента находятся в параграфах 2, 4 и 8 статьи 6, поэтому темы переговоров часто упоминаются номерами параграфов: статьи 6.2, 6.4 и 6.8. Для удобства их текст воспроизведен ниже.



Лидер коренных народов США Кейси Кэмп участвует в демонстрации против углеродных рынков на КС25 в Мадриде, Испания, в 2019 году.

© Hanae Takahashi/Friends of the Earth Japan.

Статья 6.2:

2. Стороны, когда они участвуют на добровольной основе в совместных подходах, которые включают использование передаваемых на международном уровне результатов предотвращения изменения климата для целей определяемых на национальном уровне вкладов, поощряют устойчивое развитие и обеспечивают экологическую целостность и транспарентность, в том числе в сфере управления, и применяют надежный учет для обеспечения, помимо прочего, недопущения двойного учета в соответствии с руководящими указаниями, принятыми Конференцией Сторон, действующей в качестве совещания Сторон настоящего Соглашения.

Статья 6.4:

4. Настоящим учреждается механизм для содействия сокращению выбросов парниковых газов и поддержки устойчивого развития, под руководством и управлением Конференции Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Парижского соглашения, для использования Сторонами на добровольной основе. Он функционирует под надзором органа, назначенного Конференцией Сторон, действующей в качестве совещания Сторон настоящего Соглашения, и имеет целью:

- a) содействие сокращению выбросов парниковых газов при поощрении устойчивого развития;
- b) стимулирование и поощрение участия государственных и частных субъектов, уполномоченных Стороной, в сокращении выбросов парниковых газов;
- c) содействие сокращению уровней выбросов в принимающей Стороне, которая будет получать выгоды от деятельности по предотвращению изменения климата, результатом которой являются сокращения выбросов, которые могут также использоваться другой Стороной для выполнения своего определяемого на национальном уровне вклада; и
- d) обеспечение общего сокращения глобальных выбросов.

Статья 6.8:

8. Стороны признают важность комплексных, целостных и сбалансированных нерыночных подходов, имеющихся в распоряжении Сторон, для оказания содействия в осуществлении их определяемых на национальном уровне вкладов в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты скоординированным и эффективным образом, в том числе через посредство, помимо прочего, предотвращения изменения климата, адаптации, финансирования, передачи технологий и укрепления потенциала, в зависимости от обстоятельств. Эти подходы имеют целью:

- a) повышение амбициозности действий по предотвращению изменения климата и адаптации;
- b) расширение участия государственного и частного секторов в осуществлении определяемых на национальном уровне вкладов; и
- c) создание возможностей для координации между инструментами и соответствующими институциональными механизмами.

Какие основные вопросы обсуждаются на переговорах?

Проблемы со статьей 6.2.

В статье 6.2 излагается всеобъемлющая архитектура совместных подходов в рамках РКИК ООН². В соответствии со статьей 6.2 Стороны пытаются определить правила торговли новым товаром (передаваемый на международном уровне результат смягчения последствий, ITMO, internationally transferred mitigation outcome). Этот торговый режим в некотором роде похож на рынок комплаенс-трейдинга, на котором выдают разрешения и торгуют избыточными разрешениями, с идеей о том, что, торгуя наиболее «экономически эффективным» способом, можно найти решения для борьбы с изменением климата. Но этот торговый режим отличается от рынка комплаенс-трейдинга. Самое главное, что в Парижском соглашении нет целей, которые правительства должны достигать. Нет ничего юридически обязывающего, и, следовательно, нет способа установить спрос и предложение или цену. Другими словами, для рынка нет реальной причины.

Эта очень серьезная нормативная дыра. Поэтому многие уязвимые страны, особенно африканские и малоостровные, чье существование находится под угрозой из-за повышения температуры и уровня моря, и гражданское общество³ испытывают беспокойству как по поводу экологической целостности торгуемых кредитов, так и по поводу создаваемого рынка. Если торговля ИТМО приносит прибыль некоторым, но ухудшает климатические последствия для всего мира, какой смысл санкционировать эти усилия в рамках РКИК ООН?

К другим техническим вопросам, которые остаются очень спорными, относятся:

- Способы обеспечения экологической целостности, включая недопущение многократного использования одних и тех же кредитов в разных юрисдикциях (так называемый двойной учет). Двойной учет приведет к несоответствию между уровнем выбросов, сообщаемым правительствами, и тем, что на самом деле видит атмосфера.
- Правила корректировок, которые необходимо будет внести в счета выбросов страны-источника и страны-получателя, чтобы отразить перенос «результатов смягчения» (называемых соответствующими корректировками). Разрешение приостановить действие этих правил или частично отказаться от них приведет к увеличению выбросов сверх уровней, объявленных правительствами в рамках их определяемых на национальном уровне вкладов (ОНУВ).
- Будет ли часть доходов от торговли кредитами поступать развивающимся странам как обязательный взнос в Адаптационный фонд (на техническом языке статьи 6 это называется «долей доходов»).
- Способы обеспечить, чтобы транзакции содействовали общему сокращению глобальных выбросов (overall mitigation of global emissions, OMGE).
- Как оценивать результат деятельности, который невозможно измерить в объемах углекислого газа, например, от новых установок возобновляемой энергии, адаптационных мероприятий или, возможно, даже геоинженерных методов, таких как управление солнечным излучением.

- Управление, обеспечивающее набор общих определений того, что будет предметом торговли (ИТМО), их регистрацию и отслеживание, а также различные гарантии, установленные в рамках РКИК ООН, или оставить их на усмотрение правил (и предприятий), которые используют свои собственные международные схемы.

Проблемы со статьей 6.4

В соответствии со статьей 6.4 Стороны обсуждают возможный механизм-преемник Механизма чистого развития (МЧР) Киотского протокола, который некоторые правительства называют **механизмом устойчивого развития**.

Однако пока нет консенсуса относительно того, что это такое, кто может участвовать в нем и как, и как он относится к МЧР⁴. Достижение компромисса здесь может фактически привести к выбросам, превышающим то, что страны планируют в своих ОНУВ.

Добровольный характер Парижского соглашения создает структурные препятствия, аналогичные тем, которые содержатся в статье 6.2. Если у Сторон — развитых стран нет обязательств по сокращению выбросов, как в Киотском протоколе, у них нет причин для реализации проектов в развивающихся странах для компенсации некоторых из своих выбросов.

На рынках спрос и предложение формируют цены. Если нет спроса на товар, созданный в соответствии со статьей 6.2 (ИТМО) или на товар из статьи 6.4 (у которого до сих пор нет названия), что хорошего в правилах для несуществующего рынка?

Развитые страны воздерживаются от предоставления финансовых средств развивающимся странам для преодоления климатического кризиса⁵. Рыночные подходы, такие как изложенные в статьях 6.2 и 6.4, являются их попыткой выхода из ситуации. Но ни один из этих подходов не сможет обеспечить необходимое финансирование.

Проблемы со статьей 6.8

Практически все подходы к действиям по борьбе с изменением климата прямо сейчас, совместные или иные, происходят вне рынка. Любой международный совместный проект можно рассматривать как совместный подход к климату.

Поддержка и финансирование климатических действий не могут быть привязаны к тому, можно ли измерить, купить или продать тонны углерода. Необходимы целостные подходы, которые могут объединить адаптацию и смягчение последствий и сосредоточить внимание на приоритетах устойчивого развития и искоренения нищеты. Но рыночный подход не обеспечивает этого.

В статье 6.9 «определены» рамки для продвижения нерыночных подходов, но не указано конкретно, как эти рамки могут выглядеть или действовать⁶. Стороны в Глазго продолжают переговоры о том, что будут включать эти рамки.

ЧТО НА КОНУ?

На первый взгляд, переговоры по статье 6 на КС26 в Глазго выглядят как очень технические переговоры по правилам с использованием набора аббревиатур (OMGE, ITMO, SDM, SOP и т. п.).

Между тем, похоже, будет гораздо более серьезная борьба за роль, которую рынки призваны играть в действиях по борьбе с изменением климата. Но рынки не могут исправить климат.

Углеродные рынки несовместимы с удержанием роста глобальной температуры в пределах 1,5 градусов по Цельсию и противоречат необходимости для развитых стран внести справедливую долю в глобальные усилия по смягчению последствий изменения климата⁷. Последние два десятилетия работы рынков в Европе, США и других странах дают достаточно свидетельств этого⁸. Углеродные рынки задерживают конкретные действия, которые необходимы немедленно для сокращения выбросов, и отвлекают огромные объемы государственного финансирования, необходимые для передачи от развитых стран развивающимся для действий по борьбе с изменением климата.

Коренные народы и местные сообщества уже давно сопротивляются схемам углеродного рынка, поскольку они приводят к конфликтам, корпоративным злоупотреблениям, ухудшению состояния окружающей среды, принудительному переселению и угрозам культурного геноцида, особенно для коренных народов, мелких фермеров, лесных жителей, молодежи, женщин и малых народов.

До сих пор Стороны не смогли прийти к соглашению по статьям 6.2 и 6.4. Международная организация «Друзья Земли» призывает Стороны не соглашаться со статьями 6.2 и 6.4.

Многие уязвимые развивающиеся страны видят, что они ничего не потеряют, заблокировав соглашение, которое не защищает их от воздействия изменения климата и допускает более высокие глобальные выбросы, чем уровень, заявленный правительствами в их ОНУВ. Многие группы развивающихся стран борются за строгие правила и гарантии и против лазеек (в том числе против того, чтобы леса и земли попадали под действие статьи 6). Другие развивающиеся страны рассматривают статью 6 как способ получения финансовой поддержки для своих действий в борьбе с изменением климата, поскольку развитые страны продолжают уклоняться от предоставления соответствующего финансирования.

Развитые страны едины в поддержке создания рынков, но различаются степенью гибкости правил. Судя по всему, ЕС придерживается строгих правил для защиты окружающей среды и избежания двойного учета, чтобы сделать статью 6.4 совместимой с собственной схемой торговли квотами на выбросы. Однако общее пренебрежение ЕС потребностями развивающихся стран проявляется в отказе от предложений об обязательных общих сокращениях выбросов (OMGE) в соответствии со статьей 6 и о передаче части выручки по операциям в соответствии со статьей 6.2. Остальные развитые страны во главе с США заинтересованы в большей гибкости правил. Их отсутствие заботы о соответствующих корректировках добровольного углеродного рынка демонстрирует, что они больше озабочены прибылью, чем защитой людей и климата.

Продолжая блокировать эти рыночные подходы, на КС26 есть прекрасная возможность вместо этого повысить роль нерыночных подходов и выделить реальные решения по изменению климата, которые могут быть поддержаны с помощью финансов, технологий и повышения эффективности. Однако развитые страны блокируют быстрое выполнение положений статьи 6.8, поскольку это потребует увеличения масштабов их поддержки развивающимся странам.

- Рынок не может решить проблему изменения климата. Никогда не мог, и никогда не сможет. Все правительства — и развитых, и развивающихся стран — должны отказаться от углеродных рынков.
- Развитые страны должны сосредоточиться на быстром сокращении выбросов парниковых газов. Им следует усилить свои ОНУВ, чтобы они соответствовали их справедливой доле в глобальных усилиях по смягчению последствий, без каких-либо рыночных выгод. Они должны срочно отказаться от ископаемого топлива, агробизнеса с выбросами метана, биомассы и других источников, а также от финансирования ущерба природе в развивающихся странах добычей ископаемого топлива.
- Правительства развитых стран должны выполнить свои обязательства по климатическому финансированию развивающихся стран за счет государственного финансирования на основе грантов в дополнение к помощи зарубежному развитию в соответствии с их справедливой долей ответственности за климатический кризис и их возможностями. Рыночные доходы и другие формы частного финансирования не заменяют климатическое финансирование.
- Правительства развивающихся стран должны выступать против рыночных механизмов в рамках статьи 6. Они должны настаивать на обязательствах развитых страна по выплате государственного климатического финансирования для смягчения последствий, адаптации и потерь и ущерба.
- Правительства развивающихся стран должны выступить против углеродных рынков из-за вероятности негативного воздействия на их собственные народы. Углеродные рынки, как правило, в значительной степени полагаются на крупные монокультурные плантации деревьев. Но на чьей земле и в чьих лесах это произойдет? Существует высокий риск захвата земель, насильственных переселений, нарушений прав человека и отсутствия продовольственной безопасности, вызванных рынками.
- Правительства развивающихся стран должны выступить против углеродных рынков, потому что они подорвут их цели по смягчению последствий изменения климата. Развитые страны будут заявлять о преимуществах смягчения последствий, осуществляемых в развивающихся странах с помощью углеродных кредитов. Хуже того, эти меры по смягчению последствий могут быть дважды учтены как в месте выполнения, так и в месте платежа.

СНОСКИ

- 1 Carbon markets at COP25, Madrid: A threat to people, politics, and planet, <https://www.foei.org/wp-content/uploads/2019/11/English-carbon-markets-briefing-OK-LOW.pdf>.
- 2 Статья 6.4 и другие механизмы статьи 6.2, создаваемые правительствами и бизнесом, входят в общую структуру.
- 3 Несколько международных НПО, поддерживают углеродные рынки и активно занимаются покупкой и продажей углеродных кредитов.
- 4 МЧР был учрежден Киотским протоколом для поддержки проектов по сокращению выбросов в развивающихся странах путем создания механизма продажи углеродных кредитов от этих проектов развитым странам. МЧР подвергался широкой критике, помимо прочего, за мошеннические проекты, вредное воздействие на сообщества и неспособность обеспечить сокращение выбросов. Критический обзор МЧР см.: Cames et al, 2016. How additional is the Clean Development Mechanism? https://www.atmosfair.de/wp-content/uploads/clean_dev_mechanism_en.pdf
- 5 <https://www.theguardian.com/environment/2021/apr/24/wealthy-nations-failing-to-help-developing-world-tackle-climate-crisis>
- 6 Статья 6.9 гласит: «Настоящим определяются рамки для нерыночных подходов к устойчивому развитию в целях поощрения нерыночных подходов, упомянутых в пункте 8 настоящей статьи.»
- 7 Civil Society Equity Review, 2018. After Paris: inequality, fair shares, and the climate emergency. <http://civilsocietyreview.org/report2018/>
- 8 Green, J.F. 2021. Does carbon pricing reduce emissions? A review of ex-post analyses. <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/abdae9/meta>