

Doc 9949



Предварительное изучение вопросов, касающихся увязки "открытых" систем торговли квотами на эмиссии с участием международной авиации

Утверждено Генеральным секретарем
и опубликовано с его санкции

Издание первое — 2011

Международная организация гражданской авиации

Doc 9949



Предварительное изучение вопросов, касающихся увязки "открытых" систем торговли квотами на эмиссии с участием международной авиации

Утверждено Генеральным секретарем
и опубликовано с его санкции

Издание первое — 2011

Международная организация гражданской авиации

Опубликовано отдельными изданиями на русском, английском, арабском, испанском, китайском и французском языках
МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ.
999 University Street, Montréal, Quebec, Canada H3C 5H7

Информация о порядке оформления заказов и полный список агентов по продаже и книготорговых фирм размещены на вебсайте ИКАО www.icao.int.

**Дос 9949. Предварительное изучение вопросов, касающихся увязки
"открытых" систем торговли квотами на эмиссии
с участием международной авиации**

Номер заказа: 9949

ISBN 978-92-9231-931-1

© ИКАО 2011

Все права защищены. Никакая часть данного издания не может воспроизводиться, храниться в системе поиска или передаваться ни в какой форме и никакими средствами без предварительного письменного разрешения Международной организации гражданской авиации.

ОГЛАВЛЕНИЕ

	<i>Страница</i>
Краткое содержание	(vii)
Глоссарий	(ix)
Сокращения	(xiv)
Глава 1. Предисловие	1-1
1.1 Справочная информация	1-1
1.2 Контекст	1-1
1.3 Цель	1-3
1.4 Охват и структура	1-4
Глава 2. Системы торговли квотами на эмиссии	2-1
2.1 Типы систем торговли квотами и реализуемые единицы.....	2-1
2.2 Механизмы увязки	2-3
2.3 Система отслеживания или регистр.....	2-4
2.4 Преимущества увязки.....	2-5
2.5 Трудности или препятствия, возникающие при увязке	2-5
2.6 Увязка систем торговли квотами с добровольным и обязательным участием	2-7
Глава 3. Системы торговли квотами на эмиссии ПГ	3-1
3.1 Существующие схемы.....	3-1
3.2 Будущие схемы	3-4
3.3 Потенциал увязки.....	3-5
Глава 4. Увязка систем торговли квотами с участием международной авиации	4-1
4.1 Предисловие	4-1
4.2 Увязка национальных или региональных систем торговли квотами, включающих сектор международной авиации	4-2
4.3 Увязка системы торговли квотами для международной авиации с национальной или региональной системой торговли	4-3
4.4 Другие вопросы, касающиеся увязки систем с участием международной авиации	4-4
4.5 Правовые аспекты	4-6
4.6 Международные торговые проблемы	4-7

Глава 5. Вопросы гармонизации и увязка	5-1
5.1 Предисловие	5-1
5.2 Элементы разработки, затрагивающие общий объем эмиссий увязанных систем	5-2
5.3 Элементы разработки, влияющие на принятие увязанных систем	5-4
5.4 Другие элементы разработки, касающиеся гармонизации увязанных систем	5-7
5.5 Долгосрочное поддержание совместимости	5-8
Добавление. Справочные материалы	Доб-1

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

В ходе усилий международной авиации, направленных на осуществление крупномасштабной цели по сокращению эмиссий в этом секторе, может возникнуть потребность в реализуемых единицах выполнения, привлекаемых из других схем торговли квотами на эмиссии. Эти схемы могут быть как секторальными и многосекторальными, так и национальными, региональными или международными схемами общеэкономического характера. Дополнительно можно было бы рассмотреть потенциал использования единиц, создаваемых механизмами на проектной или программной основе – такими, как механизм чистого развития.

Наиболее интересна в настоящем докладе увязка схем, способная привести к "открытой" торговле квотами на эмиссии международной авиации. Хотя в литературе даются различные определения открытой торговли квотами, данный материал ориентируется на подход, которого в прошлом придерживалась ИКАО. В соответствии с ним открытой системой считается система, в рамках которой сектор международной авиации имеет доступ к единицам выполнения из источников, находящихся вне сектора. Хотя этот вопрос и не относится к сфере данного исследования, "закрытой" системой торговли квотами именуется система, ориентированная только на международную авиацию и использующая для целей торговли и выполнения обязательств по эмиссиям только единицы, созданные в самом секторе международной авиации.

Схемы, включающие эмиссии международной авиации, равно как других секторов, могли бы иметь уникальные авиационные и неавиационные реализуемые единицы и ограничить использование иных единиц, принимаемых в зачет выполнения обязательств участниками системы. Однако для участников сектора международной авиации основная выгода открытой системы заключается в возможности использовать для выполнения обязательств по эмиссиям неавиационные реализуемые единицы, что вероятнее всего приведет к сокращению затрат на выполнение.

Администратор системы торговли квотами может установить одностороннюю увязку с другой системой, согласившись принимать ее реализуемые единицы, выпущенные для покрытия обязательств по выполнению. В качестве альтернативы администраторы обеих систем могут создать двустороннюю увязку, для чего необходимо, чтобы каждый из них признал приемлемость в своей системе реализуемых единиц другой системы, предназначенных для зачета выполнения. При наличии двусторонней увязки обе системы могут свободно торговать друг с другом реализуемыми единицами, которые станут для них равноприемлемым средством выполнения обязательств.

При рассмотрении вопроса о потенциальной односторонней или двусторонней увязке следует оценить выбор системы (систем), с которой (которыми) планируется увязка, исходя из следующих параметров:

- a) предполагаемое качество реализуемых единиц целевой системы;
- b) легкость установления увязки с целевой системой;
- c) размеры целевой системы с точки зрения прогнозируемых потребностей сектора международной авиации в привлечении реализуемых единиц со стороны.

Потенциальные выгоды увязки одной или нескольких систем, касающихся эмиссий международной авиации, включают:

- a) снижение чистых затрат на выполнение обязательств по эмиссиям увязанных систем в результате гибкого приобретения и использования для целей выполнения наименее затратных мер по сокращению выбросов, какие только можно найти среди всех участников;
- b) дополнительные стимулы для субъектов изыскивать наиболее рентабельные пути сокращения объема своих эмиссий по мере расширения рынка продаж эмиссионных излишков;
- c) сокращение ценовой волатильности реализуемых единиц вследствие создания более обширного, более ликвидного рынка для торговли этими единицами;
- d) уменьшение обеспокоенности по поводу конкурентоспособности и вероятности утечки углерода в результате ценовой конвергенции реализуемых единиц, используемых увязанными системами.

Основные факторы риска, связанные с увязкой, включают:

- a) рост цен реализуемых единиц в системе, являющейся их чистым поставщиком (при одно- или двусторонней увязке);
- b) увеличение объема общих эмиссий, если различия в параметрах систем, включая положения, касающиеся мониторинга, верификации, отчетности, санкций за невыполнение, приведут к эффективному применению наиболее либеральных требований;
- c) стимул к ограничению требования о необходимости добиваться сокращения эмиссий (например, предпочтение растянутым по времени и менее значимым сокращениям объема эмиссий с предельным уровнем), что позволит участникам воспользоваться экспортом реализуемых единиц в увязанную систему.

Остроту многих из отмеченных выше факторов риска можно снизить с помощью гармонизации соответствующих положений, способных обеспечить "сочетаемость" увязанных систем.

ГЛОССАРИЙ

Термины, содержащиеся в настоящем разделе, поясняют концепции, используемые в данном документе.

Авиационное бункерное топливо. Международная доля топлива, продаваемого для воздушных судов.

Аукционная продажа. Распределение квот – первоначальное или за счет резервов. Осуществляется через аукцион, на котором участники системы торгуются за право приобретать квоты. Могут использоваться разные модели аукционов. Нередко аукционы используются в дополнение к другим формам распределения квот.

База. Исходный уровень эмиссии. Например, база может использоваться для расчета совокупного количества квот, подлежащих распределению в рамках системы ограничения и торговли квотами на выбросы или для оценки количества кредитов, произведенных системой ограничения базового уровня выбросов и фондирования (интенсивность эмиссии). База также определяет уровень эмиссий, которые будут иметь место в отсутствие политического вмешательства в программу компенсаций.

Банкинг. Положение о банкинге позволяет сохранять квоты, выделенные на один отчетный период, для использования в последующем отчетном периоде.

Бенчмаркинг. Исходный уровень, например эмиссия на единицу продукции, который может быть частью формулы для бесплатного выделения квот в рамках системы ограничения и торговли квотами на выбросы или может определять цель в системе интенсивности эмиссии.

Верификация. Верификация обеспечивает независимое удостоверение того, что количественный учет эмиссии и отчетность выполнены точно. Обеспечиваемый "уровень достоверности" зависит от требований системы. В большинстве систем проверяющие должны быть сертифицированы стандартизирующей организацией.

Двусторонняя увязка. Возникает в том случае, если администраторы двух систем по торговле квотами на эмиссии договариваются принимать у себя квоты друг друга, выпущенные для выполнения обязательств по эмиссиям.

Добровольные действия или обязательства. Действия или обязательства субъекта в целях сокращения эмиссии ПГ в отсутствие требований осуществлять такое сокращение.

Дополнительность. Во избежание выдачи кредитов на сокращение тех эмиссий ПГ, которые и без того имели бы место, разработаны критерии приемлемости, помогающие определить, являются ли сокращения выбросов "дополнительными" – иными словами, превышают ли они уровень эмиссий, который был бы зафиксирован в случае отсутствия осуществляемого проекта (экологическая дополнительность) или стимула со стороны механизма чистого развития (МЧР) (проектная дополнительность).

Единица абсорбции (ЕА). Реализуемая единица, которую РКИК ООН будет выпускать для стран Приложения В за удаление из атмосферы CO₂, достигнутого с помощью конкретных видов секвестрационной деятельности в течение первого периода выполнения Киотского протокола.

Единица сокращения выбросов (ЕСВ). Кредиты, формируемые в результате осуществления проектов или программ в странах Приложения В под их собственным контролем (путь 1) или под контролем Надзорного

комитета по совместному выполнению (путь 2). Выпускаются стороной Киотского протокола путем конверсии ЕУК или ЕА в ЕСВ во избежание двойного учета осуществленного сокращения эмиссии.

Единица установленного количества (ЕУК). На период выполнения обязательств 2008–2012 гг. цели по эмиссиям, установленные для промышленно развитых стран – участниц Киотского протокола, выражены в уровнях допустимых эмиссий или в "установленных количествах". Такие установленные количества выражаются в тоннах эквивалента CO₂ (CO₂e). Кадастр, на основании которого установлена эта цифра, одобрен РКИК ООН, и сторона Киотского протокола может в случае необходимости выпускать ЕУК.

Заемствование. Положение о заимствовании дает подотчетному субъекту возможность использовать квоты, предназначенные для последующего периода, для выполнения своих обязательств в текущем периоде.

Закрытая торговля квотами на эмиссию. Схема торговли квотами на эмиссию, предназначенная для ограничения или сокращения эмиссий в пределах самой схемы и в силу этого не предусматривающая приобретения вне схемы квот или кредитов, предназначенных для выполнения обязательств.

Изменение климата. Изменение климата, прямо или косвенно обусловленное деятельностью человека, которая изменяет состав глобальной атмосферы в добавление к естественным климатическим колебаниям в сопоставимые периоды времени.

Инверсионный след. Конденсационный след, оставляемый реактивным воздушным судном. Инверсионные следы образуются лишь в том случае, когда горячий влажный воздух реактивной струи смешивается с разреженным холодным окружающим воздухом.

Квота (квоты эмиссии). Квота – это реализуемое разрешение на эмиссии, которое может быть использовано для выполнения обязательств в рамках системы ограничения и торговли квотами. Каждая квота позволяет ее держателю произвести разовый выброс определенного количества загрязняющего вещества (например, одну тонну CO₂).

Киотская единица. Единица, являющаяся эквивалентом одной тонны эмиссии двуокиси углерода, которую сторона Приложения В Киотского протокола может сдать для выполнения своих Киотских обязательств по ограничению и сокращению эмиссии. Стороны Киотского протокола могут обмениваться этими единицами, в число которых входят единицы установленного количества (ЕУК), сертифицированные сокращения выбросов (ССВ), единицы сокращения выбросов (ЕСВ) и единицы абсорбции (ЕА). Кроме того, в рамках второго этапа схемы ЕС по торговле квотами на выбросы, специфическими киотскими единицами являются квоты ЕС, предназначенные для торговли в рамках этой схемы. Сделки в квотах ЕС автоматически регистрируются как сделки, подпадающие под Киотский протокол.

Киотский протокол. Достигнутое в Киото в 1997 году международное соглашение, которое связано с РКИК ООН и предусматривает, помимо прочего, обязательства по ограничению и сокращению эмиссии, взятые развитыми странами на первый период действия обязательств 2008–2012 гг.

Компенсация. В данном исследовании компенсация представляет собой "погашение" или "нейтрализацию" эмиссии в секторе, подобном авиации, с помощью компенсационных кредитов, т. е. сокращения эмиссий, достигнутых при посредстве другого вида деятельности или в другом месте, в условиях строгого учета и верификации сокращений. Компенсацией считаются только те случаи, когда кредиты приобретаются вне схемы торговли квотами на эмиссии или увязанных с ней схем и используются для выполнения обязательств по данной схеме. С другой стороны, если регулируемый источник приобретает единицы выполнения (квоты или кредиты) у другого регулируемого источника в рамках одной и той же схемы торговли квотами на эмиссии или в рамках связанной с ней схемы, то эта деятельность называется просто торговлей квотами на эмиссии.

Компенсация или компенсационный кредит. См. определение кредита, компенсационного кредита или компенсации.

Косвенная увязка. Система, которая устанавливает одностороннюю или двустороннюю увязку с другой системой, также устанавливает косвенную увязку с любой другой системой, с которой связана система партнера. Косвенная увязка возникает без какого-либо формального или неформального соглашения между системами.

Кредит, компенсационный кредит или компенсация. В данном исследовании термин "кредит", "компенсационный кредит" или "компенсация" используется для обозначения компенсационных сокращений эмиссий (продукта), которые были осуществлены и могут применяться в компенсационной деятельности. Компенсационный кредит может быть эквивалентен, например, сокращению на одну тонну выбросов двуокиси углерода (CO₂) или сокращению на один килограмм выбросов окислов азота (NO_x). Эти кредиты могут быть реализуемыми единицами.

Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК). Межправительственная группа экспертов по изменению климата была создана Всемирной метеорологической организацией (ВМО) и Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) для оценки научной, технической и социально-экономической информации, связанной с осознанием процесса изменения климата, его потенциальных последствий, а также вариантов адаптации и смягчения последствий.

Механизм сопряжения. Средство регулирования чистого потока квот между различными группами покупателей и продавцов.

Механизм чистого развития (МЧР). Предусмотренный Киотским протоколом механизм, позволяющий осуществлять в странах, не включенных в Приложение I, проекты по сокращению эмиссий в целях получения ССВ, которые могут быть проданы субъектам в странах – участниках Приложения I для выполнения их обязательств по ограничению или сокращению эмиссий согласно Киотскому протоколу.

Многосторонняя увязка. Многосторонняя увязка возникает в тех случаях, когда более двух систем договариваются принимать у квоты, выпускаемые другой(ими) системой(ами), для зачета выполнения обязательств.

Односторонняя увязка. Односторонняя увязка двух систем торговли квотами на эмиссии имеет место, когда администратор одной системы соглашается принять квоты, выпущенные другой системой для целей выполнения обязательств. Такое принятие единиц является "односторонним".

Отзыв. Постоянный отказ от компенсационных кредитов (или квот) с целью выполнения нормативного, добровольного или международного обязательства страны по ПГ.

Открытая торговля квотами на эмиссию. Система торговли квотами на эмиссию, где квоты или кредиты, приобретенные вне схемы, могут использоваться для выполнения обязательств по схеме.

Парниковые газы (ПГ). Атмосферные газы, являющиеся причиной глобального потепления и изменения климата. Основными ПГ являются двуокись углерода (CO₂), метан (CH₄) и закись азота (N₂O). Более редкими, однако очень сильнодействующими ПГ являются гидрофторуглероды (ГФУ), перфторуглероды (ПФУ) и гексафторид серы (SF₆).

Перистое облако. Тип облака, состоящего из кристаллов льда и имеющего волокнистый вид. Может частично образовываться в результате деятельности авиации.

Подотчетный субъект. Субъект, который в рамках системы ограничения и торговли квотами на выбросы несет ответственность за измерение и отчетность относительно фактического объема эмиссий и за представление квот в количестве, достаточном для покрытия этих эмиссий.

Покупатель. Юридически признанный субъект (частное лицо, корпорация, некоммерческая организация или правительство), который приобретает квоты или иные единицы выполнения обязательств у другого юридически признанного субъекта (продавца) в результате покупки, лизинга, торговли или других форм передачи.

Продавец. Юридически признанный субъект (частное лицо, корпорация, некоммерческая организация или правительство и т. д.), который передает квоты или кредиты другому юридически признанному субъекту (покупателю) посредством продажи, лизинга или сделки в обмен на денежное или иное возмещение.

Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН). Рамочная конвенция ООН об изменении климата ратифицирована 192 странами и устанавливает общие рамки решения проблемы изменения климата на межправительственном уровне. Согласно Конвенции, правительства обмениваются информацией о выбросах ПГ, национальной политике и передовой практике, берут обязательства, связанные с деятельностью и целями, касающимися ограничения или сокращения ПГ, предоставляют другим странам финансовую и техническую поддержку для осуществления деятельности по адаптации и смягчению.

Распределение. Первоначальное распределение квот между подотчетными субъектами на период выполнения обязательств. Это распределение может быть основано, например, на исторических эмиссиях или на производственном нормативе и уровне производства и осуществляется бесплатно или путем аукционной продажи.

Распределение. Распределение квот между подотчетными субъектами в рамках системы ограничения и торговли квотами.

Реализуемая единица. Общее название единиц выполнения, которые являются предметом внутренней или международной торговли. К ним относятся квоты, используемые системой ограничения и торговли квотами на выбросы, кредиты, формируемые в рамках системы ограничения базового уровня выбросов и фондирования, и компенсационные кредиты, созданные внутренними или региональными режимами по торговле квотами или при посредстве гибких киотских механизмов (механизм чистого развития и проекты совместного выполнения).

Сдача квот или кредитов. Сдача подотчетным субъектом квот или кредитов на эмиссию с целью выполнения своих обязательств в рамках схемы торговли квотами на эмиссию.

Сертифицированное сокращение выбросов (ССВ). Единица выполнения в контексте Киотского протокола, выпускаемая за сокращение эмиссии в результате осуществления проектов в странах, не включенных в Приложение I, согласно требованиям механизма чистого развития (МЧР). Одна ССВ равна одной метрической тонне эквивалента CO₂.

Система ограничения базового уровня выбросов и фондирования (интенсивность эмиссии). Система торговли квотами на эмиссии, которая устанавливает стандартные показатели по объему эмиссии и разрешает регулируемым участникам системы создавать реализуемые кредиты (или "кредиты/квоты по объему эмиссии") за счет сокращения интенсивности своих эмиссий ниже этого стандарта. Регулируемые участники, у которых уровень интенсивности эмиссий остается выше стандарта, должны сдать кредиты регулирующему органу.

Система ограничения и торговли квотами. Система ограничения и торговли квотами на эмиссии позволяет торговать квотами на эмиссии, которые лимитированы или имеют количественный "потолок", установленный регулирующим органом. Перед началом каждого периода выполнения обязательств регулирующий орган распределяет квоты путем бесплатного выделения, продажи и (или) через аукцион. В конце периода выполнения каждый подотчетный субъект должен представить достаточное количество квот для покрытия своих фактических выбросов за этот период. Торговля квотами способствует рентабельности сокращения выбросов, поскольку субъекты, способные сократить выбросы с меньшими затратами, заинтересованы в продолжении таких сокращений с последующей продажей своих излишков квот субъектам, для которых сокращение эмиссии связано с более высокими расходами.

Совместное выполнение (СВ). Совместное выполнение – это гибкий механизм, созданный в соответствии со статьей 6 Киотского протокола для деятельности по проектам сокращения эмиссии в странах Приложения В. Сокращение эмиссии по проектам СВ зачитывается единицами ЕСВ.

Сокращение ПГ или сокращение эмиссии. Сокращение эмиссии, призванное замедлить процесс глобального потепления и изменения климата. Сокращения ПГ часто измеряются в тоннах эквивалента двуокиси углерода (CO₂e), подсчитываемого в соответствии с потенциалом глобального потепления (ПГП) газа.

Срок действия квоты. Период, в течение которого квота может быть использована для выполнения обязательств.

Стороны или страны Приложения I. Группа промышленно-развитых стран и стран с переходной экономикой, внесенных в Приложение I Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН), индивидуально или совместно обязавшихся к 2000 году вернуться к уровням эмиссии 1990 года.

Стороны или страны Приложения В. Группа промышленно-развитых стран и стран с переходной экономикой, перечисленных в Приложении В Киотского протокола, которые взяли на себя обязательства ограничить или сократить свои выбросы парниковых газов в течение периода 2008–2012 годов.

Торговля эмиссиями. Торговля эмиссиями является рыночным инструментом, который обеспечивает субъектам гибкость при выборе наименее затратных решений для достижения своих экологических целей. С помощью торговли эмиссиями субъекты могут достигать этих целей либо путем сокращения своих эмиссий, либо путем приобретения на рынке единиц выполнения, в которых учтены сокращения эмиссии, достигнутые где-то в другом месте.

Утечка. Утечка представляет собой косвенный эффект политики и деятельности по сокращению выбросов, ведущий к росту эмиссий в других местах (например, замещение ископаемого топлива влечет за собой сокращение цен на такое топливо и рост его употребления в других местах).

Целевой показатель интенсивности эмиссии. Цель по эмиссиям, определяемая как объем эмиссии на единицу выработки.

Эмиссия на внутренних авиарейсах. Эмиссия, образующаяся в результате выполнения гражданских внутренних пассажирских и грузовых рейсов (коммерческих, частных, сельскохозяйственных и т. д.) с отправлением и прибытием в одной и той же стране, включая взлеты и посадки на этих участках полетов.

СОКРАЩЕНИЯ

АКЕС	Авиационная квота ЕС
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВТО	Всемирная торговая организация
ЕА	Единица абсорбции
ЕАСТ	Европейская ассоциация свободной торговли
ЕС	Европейский союз
ЕСВ	Единица сокращения выбросов
ЕУК	Единица установленного количества
ЕЭЗ	Европейская экономическая зона
ИАТА	Международная ассоциация воздушного транспорта
ИСО	Международная организация по стандартизации
КЕС	Квота Европейского союза
МГЭИК	Межправительственная группа экспертов по изменению климата
МОВ	Мониторинг, отчетность и верификация
МЧР	Механизм чистого развития
ПГ	Парниковый газ
ПГП	Потенциал глобального потепления
РВ	Радиационное воздействие
РКИК ООН	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
СВ	Совместное выполнение
ССВ	Сертифицированное сокращение выбросов
США	Соединенные Штаты Америки
ЮНЕП	Программа ООН по окружающей среде
ACESA	Закон о чистой энергии и безопасности США
CAEP	Комитет по охране окружающей среды от воздействия авиации
CCX	Чикагская климатическая биржа
ETS	Схема торговли квотами на эмиссию
ICAP	Международное партнерство по борьбе с выбросами углерода
ICER	Долгосрочное сертифицированное сокращение выбросов
JVETS	Японская схема торговли квотами
LULUCF	Землепользование, изменение землепользования и ведение лесного хозяйства
MBMTF	Целевая группа по рыночным мерам
NSW GGAS	Схема снижения уровня ПГ Нового Южного Уэльса
NZU	Новозеландская единица
RGGI	Региональная инициатива по снижению уровня ПГ
tCER	Временное сертифицированное сокращение выбросов
WCI	Западная климатическая инициатива

Глава 1

ПРЕДИСЛОВИЕ

1.1 СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1.1.1 В ходе 7-го совещания Комитета по охране окружающей среды от воздействия авиации (САЕР) в феврале 2007 года доклады "Инструктивный материал по торговле квотами на эмиссию применительно к авиации" (САЕР-IP/20) и "Доклад о добровольной торговле квотами на эмиссию в авиации" (САЕР-IP/19) были окончательно оформлены и приняты САЕР.¹ Чтобы способствовать работе САЕР в области торговли квотами на эмиссии и осуществления других рыночных мер, была создана Целевая группа по рыночным мерам (МВМТФ) с мандатом оценить ряд вопросов, касающихся рыночных мер применительно к эмиссиям в авиационном секторе.

1.1.2 Одна из задач МВМТФ заключалась в том, чтобы подготовить предварительное изучение вопросов, касающихся увязки "открытых" систем торговли квотами на эмиссии с участием международной авиации. Настоящий документ подготовлен согласно этому поручению.

1.2 КОНТЕКСТ

1.2.1 Киотский протокол Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) требует, чтобы стороны, включенные в Приложение I Конвенции (в основном развитые страны), сократили выбросы парниковых газов (ПГ).² Первый период выполнения обязательств по Киотскому протоколу охватывает период 2008-2012 годов; в настоящее время обсуждается, какой документ придет ему на смену (краткое описание Киотского протокола и сторон, включенных в Приложение 1, см. в глоссарии).

1.2.2 Киотский протокол по-разному рассматривает эмиссии в международной и внутренней авиации. Эмиссии на внутренних авиарейсах включены в национальные цели.³ Эмиссии на внутренних авиарейсах включают эмиссии от внутренних гражданских пассажирских и грузовых рейсов (коммерческих, частных, сельскохозяйственных и т. д.) с отправлением и прибытием в одной и той же стране, включая взлеты и посадки на этих участках полетов.⁴ Однако несмотря на то что эмиссии международной авиации не включены в перечень целей, содержащихся в Приложении В Киотского протокола, Протокол предусматривает для сторон, включенных в Приложение 1 РКИК ООН и работающих при посредстве ИКАО, ответственность за принятие мер

1. ИКАО. *Инструктивный материал по торговле квотами на эмиссию применительно к авиации* (Дос 9885). Монреаль, 2008. *Report on Voluntary Emission Trading for Aviation (VETS Report)* (Doc 9950). Montréal, 2010.

<http://www.icao.int/icao/en/m_publications/htm><http://www.icao.int/icao/en/env/vets_report.pdf>

Примечание. Следует отметить, что у Европейского союза имелась оговорка в связи с принятием этих докладов.

2. В данном документе ссылка на развитые страны предполагает стороны Приложения I; упоминание развивающихся стран относится к странам не включенным в Приложение I.

3. ИКАО. *ICAO Environmental Report 2007*. Montréal, 2007, p. 149. <http://www.icao.int/icao/en/env2010/pubs/Env_Report_07.pdf>

4. Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК). Prepared by the National GHG Inventories Programme. H.S. Eggleston et al. (eds.). *2006 IPCC Guidelines for National GHG Inventories*. Volume 2, *Energy*. Institute for Global Environmental Strategies (IGES), Hayama, Japan, 2006, pp. 3.57–3.58.

<http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/pdf/2_Volume2/V2_3_Ch3_Mobile_Combustion.pdf>

по ограничению или сокращению эмиссий ПГ от авиационного бункерного топлива (см. статью 2.2 Протокола).⁵ Эмиссии международной авиации включают эмиссии от рейсов с отправлением из одной страны и прибытием в другую страну, включая взлеты и посадки на каждом участке полета.

1.2.3 Авиационные эмиссии влияют на перемену климата через радиационное воздействие (РВ).⁶ Основными видами прямых авиационных эмиссий ПГ являются двуокись углерода (CO₂) и водный пар (H₂O). Также выбрасываются окислы азота (NO_x), частицы, содержащие окислы серы (SO_x) и сажа. Меняя концентрацию озона (O₃) и метана (CH₄) в атмосфере, эти газы могут привести к образованию инверсионных следов и увеличивать перистую облачность – все это содействует изменению климата.

1.2.4 Как отмечено в четвертом докладе об оценке Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), в 2005 году доля авиации в общем объеме эмиссии двуокси углерода оценивалась в 2 % и на авиацию приходилось 3 % от общего объема антропогенных РВ.⁷ Эти цифры основаны на данных о деятельности авиации в 2000 году (краткое описание МГЭИК см. в глоссарии). В более свежем научном исследовании, куда вошли новые эксплуатационные данные за период 2000–2005 годов, общее РВ авиации в 2005 году (за исключением перистых облаков) оценивается в 3,5 % от общего антропогенного РВ (или 4,9 % с учетом индуцированной авиацией перистой облачности).⁸

1.2.5 Хотя авиационный сектор продолжает наращивать относительную эффективность своей деятельности за счет обновления парка, совершенствования расписаний и маршрутов, повышения топливо-эффективности и других технических нововведений, одними мерами по эксплуатационной корректировке невозможно в полной мере нейтрализовать рост эмиссий CO₂, который, учитывая тенденцию сектора к развитию, предположительно составит 3–4 % в год.⁹ Необходимы другие меры, способные обеспечить устойчивый прогресс сектора и содействовать дальнейшему смягчению воздействия эмиссий CO₂.

1.2.6 Воздействие эмиссий CO₂ на глобальное потепление не зависит от того, где имеют место эти эмиссии. Следовательно, сокращение объема CO₂ в результате деятельности сектора международной авиации может быть достигнуто или признано благодаря его участию в многосекторальной системе торговли квотами на эмиссии или через компенсацию – то есть приобретение и отзыв квот на сокращение эмиссий или кредитов, полученных из внешних источников. С другой стороны, с помощью увязки систем торговли квотами можно использовать единицы выполнения, привлеченные из других систем, для добровольного выполнения или соблюдения нормативного обязательства.

1.2.7 Действует целый ряд систем по торговле квотами на эмиссии ПГ, а некоторые из этих систем уже увязаны друг с другом. По мере того как растет число стран или регионов, создающих системы торговли квотами на эмиссии, возрастает и интерес к практике увязки систем. Об этом свидетельствует создание ICAP – Международного партнерства по борьбе с выбросами углерода, которое является форумом государственных

5. "Стороны, включенные в Приложение I, стремятся к ограничению или сокращению выбросов парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом и возникших в результате использования бункерного топлива при воздушных и морских перевозках, действуя соответственно через Международную организацию гражданской авиации и Международную морскую организацию." Киотский протокол, п. 2 статьи 2.

6. Слагающими радиационного воздействия являются: выбросы CO₂ (позитивное РВ); выбросы NO_x (позитивное РВ), включая сумму трех компонентов: производство тропосферного O₃ (позитивное РВ), перспективное сокращение метана окружающей среды (CH₄) (негативное РВ) и дальнейшее перспективное сокращение O₃ (негативное РВ); выбросы H₂O (позитивное РВ); образование стойких линейных конденсационных следов (позитивное РВ); перистая облачность, вызываемая воздушными судами (потенциально позитивное РВ); эмиссии частиц сульфатов (негативное РВ); и выбросы частиц сажи. David S. Lee et al. "Aviation and Global Climate Change in the 21st Century". *Atmospheric Environment*, Volume 43, Issues 22 and 23, 2009.

7. МГЭИК. "IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007 (AR4)" Working Group III Technical Summary, 2007, p. 49. <<http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-wg3.htm>>

8. David S. Lee et al, *Atmospheric Environment*, April 2009.

9. "IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007 (AR4)." p. 49.

органов, выступающих в поддержку обязательных систем ограничения и торговли квотами в целях более глубокого понимания позитивных сторон ETS и поощрения систем, обладающих совместимостью, необходимой для увязки.

1.2.8 Столь же важно отметить, что начиная с 1 января 2012 года все эмиссии CO₂ международной авиации будут включены в систему торговли квотами на эмиссии Европейского союза (ETS EC). Эта система будет охватывать все полеты в ЕС, из него и внутри ЕС, выполняемые воздушными судами с максимальным взлетным весом свыше 5700 кг. Будет сделан целый ряд исключений из этого правила, и в их числе принцип *de minimis*, исключающий полеты, выполняемые эксплуатантом коммерческого воздушного транспорта, если этот эксплуатант совершил менее 243 рейсов в течение трех последовательных четырехмесячных периодов или же выполняет рейсы с совокупным объемом эмиссии менее 10 000 т в год¹⁰.

1.3 ЦЕЛЬ

1.3.1 Цель настоящего предварительного изучения заключается в рассмотрении вопросов, касающихся увязки систем торговли квотами на выбросы ПГ. Две системы считаются увязанными, если их субъекты могут вести торговлю единицами выполнения через границы схемы, то есть, когда участник одной системы может использовать единицу выполнения, выпущенную администратором другой системы, для осуществления своего добровольного обязательства по эмиссии или нормативного обязательства. Здесь особый интерес вызывает увязка схем, которая ведет к открытой торговле квотами на эмиссию с участием международной авиации. Хотя существуют различные определения того, что понимается под открытой торговлей квотами на эмиссию, концепция, используемая в настоящем документе, ориентирована на подход, принятый в недавних публикациях ИКАО. Это означает, что система считается открытой в том случае, если сектор международной авиации имеет доступ к единицам выполнения, приобретаемым вне сектора авиации; закрытая система торговли квотами на эмиссии возникает тогда, когда единицы выполнения могут использоваться только в пределах самого сектора авиации.

1.3.2 Следует отметить, что определения, приводимые в *Инструктивном материале по торговле квотами на эмиссию применительно к авиации* (Doc 9885), характеризуют "открытые" и "закрытые" системы в зависимости от того, располагает ли сектор авиации доступом к привлечению квот и кредитов извне авиационной системы торговли квотами. Более ранний анализ торговли квотами на эмиссию, подготовленный Рабочей группой 5 и FESG во время CAEP/5, характеризует открытую систему как систему, в рамках которой к эмиссиям из всех авиационных источников применяется одинаковый подход и допускается двусторонняя торговля между сектором авиации и другими секторами.^{11,12} С другой стороны, закрытая система описывается как система, где торговля авиационными эмиссиями с фиксированным лимитом разрешена только в пределах сектора авиации. Совещание CAEP/5 пришло к выводу, что "с точки зрения рентабельности закрытая система торговли квотами на эмиссии не дает оснований для ее дальнейшего рассмотрения".¹³

10. European Union. "Directive 2008/101/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 Amending Directive 2003/87/EC so as to Include Aviation Activities in the Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Within the Community." *Official Journal of the European Union*, Volume 52, 13 January 2009.

11. ICAO. CAEP/5-WP/16, "Report Overview from Working Group 5 on Development of Market-based Measures to Limit or Reduce Emissions from Civil Aviation." 1 December 2000.

12. ———. CAEP/5-WP/24, "Economic Analysis of Potential Market-based Options for Reduction of CO₂ Emissions from Aviation." 8 December 2000.

13. ———. *Доклад пятого совещания Комитета по охране окружающей среды от воздействия авиации* (Doc 9777). Монреаль, 2001 г.

1.4 ОХВАТ И СТРУКТУРА

1.4.1 Настоящий доклад ограничивается рассмотрением и оценкой только систем торговли квотами на эмиссии ПГ.¹⁴ Применительно к авиации речь идет лишь об эмиссиях CO₂.¹⁵ В техническом плане было бы крайне трудно включить в систему торговли квотами последствия деятельности авиации, не связанные с CO₂, такие как NO_x, инверсионные следы и водный пар, поскольку подобная система должна опираться на научные доказательства в отношении этих последствий, их продолжительности, их изменчивости в зависимости от времени и места. До сих пор такая система нигде не реализована.¹⁶

1.4.2 Деятельность по торговле квотами, рассматриваемая в данном исследовании, делает упор на торговле у источника, на предприятии, в рамках проекта или на корпоративном уровне. Торговля между странами единицами установленного количества (ЕУК) или иными кредитами, которые страны используют для баланса своих национальных счетов и для покрытия международных обязательств, рассматривается здесь только в контексте описания прямых или косвенных увязок систем по торговле квотами.

1.4.3 Механизмы увязки систем торговли квотами на эмиссии рассматриваются в главе 3. Опыт использования увязок и перспективы применения этой практики обсуждаются в главе 4. Варианты увязки систем по торговле квотами на эмиссии международной авиации с другими системами торговли квотами даются в главе 5, где также затрагиваются аспекты, которые могут сказаться на совместимости систем торговли квотами для международной авиации с другими системами торговли квотами.

14. Шесть газов, охватываемых Киотским протоколом, включают двуокись углерода (CO₂), метан (CH₄), закись азота (N₂O), гидрофторуглероды (ГФУ), перфторуглероды (ПФУ) и гексафторид серы (SF₆).

15. В документе 2006 IPCC Guidelines for National GHG Inventories отмечается, что эмиссии авиационных двигателей приблизительно на 70 % состоят из CO₂, несколько менее 30 % занимает H₂O и менее чем по 1 % приходится на NO_x, CO, SO_x, НМЛОС, микрочастицы и другие компоненты, включая опасные загрязнители воздуха. Современные газотурбинные двигатели если и дают, то незначительный выброс N₂O (CAEP, 1999). В режиме малого газа газотурбинные и другие двигатели старой конструкции могут выделять метан (CH₄), однако свежие данные свидетельствуют о том, что объем CH₄, выделяемого современными двигателями, невелик или полностью отсутствует. Объем эмиссии также зависит от количества и вида операций воздушных судов; от типов и эффективности двигателей воздушного судна; используемого топлива, продолжительности полета, режима работы двигателей, от времени, потраченного на каждый этап полета и, в меньшей степени, от высоты, на которой происходит выброс выхлопных газов. Более подробно см.: <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/pdf/2_Volume2/V2_3_Ch3_Mobile_Combustion.pdf>

16. Также отмечалось, что эмиссии CO₂ оказывают воздействие, выходящее за рамки изменения климата или глобального потепления. Более подробно см.: <http://www.iata.org/whatwedo/environment/climate_change.aspx>.

Глава 2

СИСТЕМЫ ТОРГОВЛИ КВОТАМИ НА ЭМИССИИ

2.1 ТИПЫ СИСТЕМ ТОРГОВЛИ КВОТАМИ И РЕАЛИЗУЕМЫЕ ЕДИНИЦЫ

2.1.1 Система торговли квотами на эмиссии требует от конкретных субъектов отслеживать свои эмиссии или рассчитывать их объем. В рамках системы, где общий объем эмиссии лимитирован, а реализуемые единицы распределяются бесплатно или через продажи или аукционы – **в системе ограничения и торговли квотами**, каждый субъект в конце отчетного периода (который для нынешних систем варьируется от года до пяти лет)¹ должен передать своему регулирующему органу реализуемые единицы в количестве, эквивалентном объему своих фактических эмиссий. В тех системах, где для участников установлен целевой показатель, рассчитанный по объему эмиссии на исходную единицу продукции, то есть по "интенсивности эмиссии" (она же – система ограничения базового уровня эмиссии и фондирования), каждый субъект в конце каждого отчетного периода представляет реализуемые единицы для покрытия любого превышения фактических эмиссий над целевым показателем, а в том случае, если объем реальных эмиссий не достигает целевого уровня, получает от регулирующего органа соответствующее число кредитов.

2.1.2 Компетентные органы заранее устанавливают виды реализуемых единиц, которые будут приниматься для зачета обязательств по эмиссии (каждая из таких единиц служит эквивалентом одной тонны выбросов двуокиси углерода), или же, в случае необходимости, количественные пределы для их использования.

2.1.3 В Приложении В Киотского протокола перечисляются обязательные цели по эмиссиям ПГ, которые взяли на себя промышленно развитые страны. Для целей выполнения своих обязательств по Киотскому протоколу сторона, включенная в Приложение I РКИК ООН, может вернуть для покрытия своих обязательств по Киотскому протоколу следующие реализуемые киотские единицы:

- a) **Единицы установленного количества (ЕУК)**. Цели по эмиссиям, установленные для промышленно развитых стран – участниц Киотского протокола, выражены в уровнях допустимых эмиссий или в "установленных количествах" на период выполнения обязательств 2008–2012 годов. Такие установленные количества выражаются в тоннах эквивалента CO₂ (CO₂e). Кадастр, на основе которого установлена эта цифра, одобрен РКИК ООН, и сторона Киотского протокола может (в случае необходимости) выпускать ЕУК.
- b) **Единицы абсорбции (ЕА)**. Реализуемые единицы, выпускаемые для сторон, включенных в Приложение В, за удаление из атмосферы эмиссий ПГ в результате конкретной секвестрационной деятельности в ходе первого периода выполнения Киотского протокола. Эти единицы одобряются и выпускаются РКИК ООН.
- c) **Сертифицированное сокращение выбросов (ССВ)**. Единица выполнения Киотского протокола, выпускаемая за сокращение эмиссии в результате осуществления проектов в сторонах, не включенных в Приложение I, согласно требованиям механизма чистого развития (МЧР). Одна ССВ равна одной метрической тонне эквивалента CO₂.

1. В ETS ЕС приняты многолетние периоды реализации, хотя контроль за выполнением осуществляется на ежегодной основе.

- d) **Единицы сокращения выбросов (ЕСВ).** Кредиты, формируемые в результате совместного осуществления проектов или программ в странах Приложения В под их собственным контролем (путь 1) или под контролем Надзорного комитета по СВ (путь 2). Выпускаются стороной Киотского протокола путем конверсии ЕУК или ЕА в ЕСВ во избежание двойного учета осуществленного сокращения эмиссии.

2.1.4 Согласно Киотскому протоколу страны с обязательными целями, которые перечислены в Приложении В, могут покрывать некоторые или все свои обязательства через международную торговлю эмиссиями, то есть торговлю с использованием ЕУК. Подобная межправительственная торговля может дополняться региональными, национальными и субнациональными системами по торговле квотами на эмиссии, через которые отдельные субъекты (корпорации, предприятия или другие участники) могут продавать реализуемые единицы участникам другой системы, равно как приобретать их. Упомянутые системы являются важными инструментами, которые позволяют странам региона с минимальными затратами выполнять свои обязательства по Киотскому протоколу или осуществлять другие цели по сокращению эмиссии ПГ.

2.1.5 В зависимости от параметров конкретной схемы участники субнациональных, национальных или региональных систем торговли квотами на эмиссию могут выполнять свои внутренние обязательства по эмиссиям, используя для этого реализуемые единицы, созданные вне системы РКИК. В этом случае обладателем юрисдикции, отвечающим за управление системой торговли квотами на эмиссии, может не являться одна из сторон Киотского протокола или РКИК ООН, но это не препятствует созданию системы, в которой будут применяться некиотские единицы. Такие некиотские единицы могут включать:

- a) **квоты** – единицы, равные "верхнему пределу" системы, которые свободно распределяются регулирующими органами, продаются ими или сбываются на аукционе;
- b) **кредиты** – единицы, формируемые в результате сокращения или удаления эмиссии. Срок действия каждого кредита устанавливается регулирующим органом в процессе создания кредита.

2.1.6 Многие наднациональные (например, ETS ЕС), национальные, субнациональные и региональные системы торговли квотами на эмиссии призваны помогать странам с обязательствами по Приложению В в осуществлении принятых ими международных обязательств по Киотскому протоколу. В таких случаях важно, чтобы реализуемые единицы, циркулирующие между увязанными системами, обеспечивались киотскими единицами или чтобы расчеты производились в этих единицах. Первый период выполнения обязательств по Киотскому протоколу завершается в 2012 году. Ответ на вопрос о том, сохранятся ли в будущем ЕУК и другие киотские единицы, зависит от результатов следующего международного соглашения по изменению климата.

2.1.7 Для поддержания экологической целостности торговой системы жизненно важно, чтобы действительность реализуемых единиц подтверждались путем тщательного соблюдения требований мониторинга, отчетности и верификации (МОВ). Если единицы, принимаемые для выполнения обязательств, не отражают реального сокращения или устранения эмиссий, то на практике объем эмиссий будет выше отчетного.

2.1.8 Для простоты изложения предполагается, что далее в тексте настоящего предварительного изучения (если нет конкретной оговорки об ином):

- a) схема означает обязательную систему ограничения и торговли квотами на эмиссии;
- b) термин "реализуемые единицы" включает как квоты, так и кредиты;
- c) реализуемые единицы (как киотские, так и некиотские) являются действительными.

2.2 МЕХАНИЗМЫ УВЯЗКИ

2.2.1 Когда участники одной или двух систем могут использовать реализуемые единицы, выпущенные администратором другой системы для выполнения своих внутренних обязательств, то это означает, что такая система торговли квотами установила **прямую увязку** с другой системой. Иными словами, эти участники считают реализуемые единицы двух систем эквивалентными для покрытия обязательств. Формы и варианты увязки, включая односторонние, двусторонние и многосторонние увязки, описаны ниже.

2.2.2 Администратор системы по торговле квотами может установить **одностороннюю увязку** с какой-либо другой системой, согласившись принимать у этой системы реализуемые единицы, выпущенные ею для осуществления своих обязательств, но не в обратном порядке². Установить одностороннюю увязку довольно легко. Для этого не требуется "совместимости" обеих систем или двусторонней договоренности. Просто нужно, чтобы система-пользователь имела доступ к единицам реализации в регистре системы-поставщика. Если нет возможности открыть счет в этом регистре, то односторонняя увязка все же возможна и без согласия администратора системы-поставщика, поскольку перевод реализуемых единиц можно произвести с помощью операции "удержать/отменить и создать", которая излагается в п. 2.3.3. Однако на практике из-за политического давления участников системы-поставщика и для устранения потенциальной проблемы двойного учета осуществленного сокращения эмиссий согласие системы-поставщика было бы ценным подспорьем даже в том случае, если, как ожидается, экспорт реализуемых единиц будет невелик.

2.2.3 Основной эффект односторонней увязки заключается в том, что приток реализуемых единиц из системы-поставщика (зависящей от относительных цен) сокращает цену реализуемых единиц в системе, инициировавшей увязку. В зависимости от относительных объемов поступающих единиц, этот эффект может оказаться как незначительным, так и весьма важным. При наличии лимита на количество реализуемых единиц, выбираемых из увязанной системы для выполнения обязательств по эмиссиям, сокращение цены может носить ограниченный характер.

2.2.4 При условии, что администраторы обеих систем согласятся принимать у себя реализуемые единицы друг друга, они могут установить **двустороннюю увязку**. Таким образом, двусторонняя увязка может привести к двусторонней торговле единицами, которые взаимоприемлемы для выполнения обязательства в каждой из этих систем. Для двусторонней увязки требуется, чтобы системы были совместимыми и нужна какая-то форма соглашения. В случае участия более чем двух систем речь пойдет о **многосторонней увязке**. Однако до сих пор примеров такой увязки не было, а поскольку многосторонняя увязка эквивалентна двум или нескольким, возможно, идентичным двусторонним увязкам, то данное исследование рассматривает лишь односторонние и двусторонние увязки.

2.2.5 Рыночные силы будут подталкивать стоимость реализуемых единиц к сближению в рамках любой из систем, которая разрешает торговать реализуемыми единицами. При установлении двусторонней увязки держатели реализуемых единиц в системе с более низкой ценой начнут продавать их покупателям в системе с более высокой. Если не сдерживать этот процесс, то такая торговля будет продолжаться до тех пор, пока цена реализуемых единиц в обеих системах не выровняется и станет идентичной. Однако на практике степень ценовой конвергенции (стоимость реализуемых единиц в каждой системе изменяется) частично зависит от относительных размеров самих систем. Увязка небольшой системы с более крупной может оказать лишь незначительное воздействие на стоимость единиц в более крупной системе. Ограничения на вид и (или) количество реализуемых единиц из другой системы, используемых для зачета обязательств, также будут сдерживать воздействие ценового сближения, вызванного увязкой. Кроме того, и ценовая гибкость спроса и предложения на сокращение ПГ в каждой системе (например, изменение количества как реакция на изменившуюся цену) после увязки может сказаться на объеме торговли квотами.

2. Michael Mehling and Erik Haites. "Mechanisms for Linking Emissions Trading Schemes." *Climate Policy*, Vol. 9, Issue 2, 2009, pp. 169–184.

2.2.6 Вызванные увязкой ценовые корректировки, ведущие к более низким совокупным чистым затратам на выполнение нормативных обязательств, чем это было бы без увязки, породят в увязанных системах победителей и побежденных. Продавцы реализуемых единиц в системе с более низкой ценой и покупатели в системе с более высокой выигрывают от ценовой конвергенции, в то время как продавцы единиц в системе с более высокой ценой и покупатели в системе с более низкой проигрывают. Размеры выигрыша и проигрыша каждой системы зависят от масштаба ценовых изменений в конкретной системе. Таким образом, хотя увязка двух систем торговли квотами на эмиссию может снизить совокупные затраты на реализацию конкретного сокращения ПГ, необходимо учитывать и потенциальные последствия распределения.

2.2.7 Система, которая идет на увязку с другой системой, тем самым одновременно устанавливает **косвенную увязку** с любой другой системой, увязанной с ее системой-партнером. Косвенная увязка происходит без какого-либо формального или неформального соглашения между системами.

2.2.8 Следует отметить, что МЧР и совместное выполнение (СВ) являются, в соответствии с Киотским протоколом, механизмами, действующими на основе проектов или программ, – то есть сами по себе они не являются системами торговли квотами. Например, любая торговая система может, в целях выполнения обязательств, согласиться "принять" ССВ, и при этом нет необходимости заключать или использовать какое-либо соглашение об увязке. Хотя ССВ являются электронными единицами, существующими лишь в системе отслеживания выполнения Киотского протокола, на самом деле они могут предоставляться в распоряжение всех торговых систем (см. п. 3.3).

2.3 СИСТЕМА ОТСЛЕЖИВАНИЯ ИЛИ РЕГИСТР

2.3.1 Обычно реализуемые единицы хранятся в виде электронных проводок в **системе слежения** или в **регистре**. Субъект открывает счет в регистре своей системы, где регистрируются реализуемые единицы, которые он имеет, переводит или использует.³ Поскольку, как правило, эти торговые единицы должны использоваться для целей выполнения только один раз, участник обязан перевести со своего счета в регистре на счет регулирующего органа реализуемые единицы, эквивалентные объему фактических эмиссий, что обеспечит ему выполнение нормативных обязательств. В рамках увязанной системы участник перечисляет регулирующему органу своей системы единицы, выпущенные администратором другой системы. Если такой перевод невозможен, то совершается эквивалентная операция для того, чтобы реализуемые единицы использовались для целей выполнения только однажды (см. п. 2.3.3).

2.3.2 Регистры различных систем торговли квотами могут быть электронно связаны между собой. В таких случаях участник может приобрести реализуемые единицы в другой системе, а затем перевести их напрямую на свой счет в регистре своей системы. После этого приобретенные единицы перечисляются на счет регулирующего органа в том же регистре для целей выполнения. Прежде чем закончить перевод реализуемой единицы, регистрационный журнал операций, связывающий регистры, обычно выполняет и функции контролера качества, например проверяет серийные номера реализуемых единиц, чтобы убедиться в их действительности и обеспечить выполнение всех формальностей перевода.

2.3.3 Однако наличие регистрационного журнала операций, связывающего регистры, не является предварительным условием для увязки торговых систем. В целях установления двусторонней увязки регулирующий орган может разрешить открыть счета в регистре каждой из сторон. Участник, желающий использовать реализуемые единицы другой системы, открывает счет в ее регистре, переводит на него приобретенные единицы и, как это положено для соблюдения обязательств, перечисляет их на счет своего

3. Субъекты, не имеющие обязательств по выполнению, например частные лица и брокеры, также могут открывать в регистре счета, позволяющие им совершать операции на рынке углерода.

регулирующего органа. В данном случае не происходит перевода реализуемых единиц из регистра в регистр. В отсутствие увязанных между собой регистров можно использовать одностороннюю увязку так же, как и двустороннюю, при условии, что система-поставщик разрешает субъектам, находящимся вне ее, открывать счета в своем регистре. Если нет возможности сделать это, то администратор системы-потребителя может пойти на создание или признание единиц выполнения при наличии подтверждения, что держатель счета, открытого в системе-поставщике, аннулировал единицы выполнения или будет и впредь держать их (то есть не продавать, отзывая или отменяя). Однако следует отметить, что система-поставщик может попытаться заблокировать такой доступ, если она решит, что выгоды, получаемые от экспорта единиц выполнения, не соответствуют ее интересам. Поэтому, хотя трудно или даже невозможно помешать установлению односторонней увязки, на практике, скорее всего, потребуется какая-то форма договоренности.

2.3.4 Если регистрационные системы не связаны между собой электронным путем, то возрастает потенциальный риск двойного учета сокращений эмиссии – иными словами, возможность неоднократного использования реализуемой единицы. Кроме того, поскольку двусторонняя увязка требует соглашения между регулирующими органами, велика вероятность того, что регистры двусторонне увязанных систем будут связаны и электронным путем.

2.4 ПРЕИМУЩЕСТВА УВЯЗКИ

Потенциальные выгоды увязки могут быть значительными и включают:

- a) снижение чистых затрат на выполнение нормативов верхнего предела по эмиссиям в двух системах благодаря гибкости для реализации мер по сокращению эмиссии при самых низких затратах для всех участников;
- b) дополнительные финансовые стимулы для субъектов в целях сокращения эмиссий в системах, где в результате увязки ощущается нехватка средств и рост цен;
- c) сокращение ценовой волатильности в результате создания более крупного, более ликвидного рынка реализуемых единиц, используемых увязанными торговыми системами;
- d) сокращение остроты проблем, связанных с конкурентоспособностью, благодаря конвергенции цен реализуемых единиц в увязанных системах, равно как и уменьшение вероятности углеродной утечки.

2.5 ТРУДНОСТИ ИЛИ ПРЕПЯТСТВИЯ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ УВЯЗКЕ

2.5.1 Ниже отмечены некоторые из потенциальных трудностей или препятствий, возникающих при увязке. Многие из них могут быть адекватно устранены на этапе проектной разработки системы.

2.5.2 Чистые выгоды увязанных торговых систем редко будут распределяться равномерно. Наличие увязки ведёт к сближению цен и тем самым вызывает рост рыночной цены в системе-поставщике (поскольку запас реализуемых единиц в этой системе сокращается) и к снижению цены в системе-покупателе. Однако на практике воздействие увязки на конвергенцию цен реализуемых единиц будет зависеть от сочетания различных факторов – таких, как относительная разница в ценах, необходимых для реализации сокращений в обеих системах, размеры рынка, дополнительные сокращения или обязательства (если таковые имеются) в результате расширения рынка, вызванного увязкой.

2.5.3 Увязка может поставить под угрозу экологическую целостность системы с более жесткими требованиями. Если, например, реализуемые единицы системы с более слабыми требованиями по МОВ не приведут к ожидаемым сокращениям, но, тем не менее, используются сильной системой для выполнения обязательств, поскольку она считает, что сокращения действительно имели место, то это нанесет ущерб экономической целостности более сильной системы. Данная проблема может также возникнуть как следствие косвенной увязки в тех случаях, когда политические решения, принимаемые одной из систем относительно типа, качества или количества признаваемых ею международных кредитов или компенсаций для выполнения обязательств, не сочетаются с требованиями увязанной с ней напрямую системы.

2.5.4 Потенциально существует возможность того, что в случае увязки общий объем эмиссии возрастет ощутимее, чем при раздельном функционировании систем. Этот рост может быть связан с различиями в требованиях, предъявляемых в этих системах. Например, если в двусторонне увязанной системе финансовые санкции установлены на различных уровнях и отсутствует требование представлять реализуемые единицы в размере, эквивалентном объему невыполнения, то более низкий штраф превращается в предельную цену для всей системы. Конкретно, если штраф в одной из систем ниже рыночной цены, то двусторонняя увязка создаст для участников первой из этих систем стимул продавать реализуемые единицы сверх имеющихся в наличии запасов, и выплачивать штраф за несоблюдение обязательств, а это, в свою очередь, приведет к росту эмиссий. Кроме того, для одной или для обеих систем может возникнуть стимул растянуть по времени небольшие сокращения выделенного лимита для того, чтобы ее участники оставались или стали экспортерами реализуемых единиц в рамках увязанной системы.

Примечание 1. В некоторых системах санкции за невыполнение не отменяют обязательства сдавать квоты когда-то в будущем.

Примечание 2. Финансовое наказание как таковое всегда эффективно действует в качестве ценового предела реализуемых единиц. Однако если в двусторонне увязанной системе имеется разноразный план финансовых санкций, то это лишь усугубляет ситуацию.

2.5.5 Одним из препятствий для увязки систем могут стать различия в уровне амбиций, что может оказать существенное воздействие на наличие и цену реализуемых единиц. Препятствием для увязки могут также быть ценовые пределы или ценовое вмешательство.

2.5.6 Можно сгладить эти препятствия, а то и вовсе избежать их, в том числе потенциального роста совокупных эмиссий, путем гармонизации соответствующих положений, что обеспечит взаимодействие увязанных систем. Значительная часть литературы, посвященной увязке торговых систем, касается именно вопроса о совместимости систем, которые могут быть увязаны друг с другом.⁴ Скорее всего, для односторонней увязки потребуется какая-то форма сотрудничества между самими системами. Предварительным условием для любой двусторонней увязки неизменно является наличие определенного уровня совместимости, и несмотря на воздействие экономических, технических и административных факторов, необходимо такую совместимость сохранить. В интересах устойчивой совместимости увязанных систем нужно с обоюдного согласия вносить изменения в требования, предъявляемые к таким увязанным системам, создать механизм по обеспечению экологической эффективности каждой из увязанных систем и разработать процедуру прекращения соглашения об увязке.

4. Baron and Bygrave, 2002; Haites, 2003; Haites and Mullins, 2001; Jaffe and Stavins, 2007; Sterk et al., 2006; Springer et al., 2006.

2.6 УВЯЗКА СИСТЕМ ТОРГОВЛИ КВОТАМИ С ДОБРОВОЛЬНЫМ И ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ УЧАСТИЕМ

2.6.1 Хотя участие конкретных субъектов в большинстве действующих и планируемых систем торговли квотами является обязательным, в ряде случаев оно носит добровольный характер. Некоторые добровольные системы прибегают к стимулам для участия в них. Например, швейцарские субъекты, облагаемые налогом на CO₂, могут существенно сократить свои налоговые платежи, войдя в системы торговли квотами на эмиссии. В других системах заложены как добровольные, так и обязательные компоненты. К примеру, в системе Чикагской климатической биржи (ССХ) предусмотрена возможность добровольного участия в ней, однако для участников устанавливается цель по сокращению эмиссии.

2.6.2 Добровольная система редко будет охватывать всех субъектов конкретных секторов, поэтому велик риск роста выбросов за пределами систем торговли квотами на эмиссии, так как торговая система устанавливает ограничение на объем эмиссии (зачастую именуемое "утечкой"). Если в результате односторонней или двусторонней увязки обязательной системы с добровольной в последней возрастает цена реализуемых единиц, то растет и риск "утечки" из этой системы. Таким образом, увязка обязательной системы с добровольной ведет к риску роста совокупных выбросов, в силу чего некоторые системы могут принять решение о том, что для создания увязки необходима обязательная система ограничения и торговли квотами.

ГЛАВА 3

СИСТЕМЫ ТОРГОВЛИ КВОТАМИ НА ЭМИССИИ ПГ

3.1 СУЩЕСТВУЮЩИЕ СХЕМЫ

3.1.1 В настоящей главе на высоком уровне рассматривается целый ряд обязательных и добровольных систем торговли квотами на эмиссии, возникших за последние десять лет. В ней также кратко обсуждаются основные уроки, связанные со структурными особенностями и функционированием этих систем, затрагиваются, в случае их наличия, механизмы увязки систем и при необходимости дается краткий анализ тех последствий, которые возникают для системы торговли квотами на эмиссии, в том числе и в международной авиации, в результате увязки с другой системой торговли квотами.

Обязательные схемы

3.1.2 ETS ЕС требует от каждого из своих 27 государств-членов внедрения торговли квотами, включая эмиссии ПГ, которые создаются электростанциями и соответствующими промышленными установками. Эта модель распространяется на 40 % с лишним от всего объема эмиссии ПГ Европейского союза, а с 2013 года эта цифра превысит 50 %. Срок действия ETS ЕС не ограничен по времени; первые два этапа охватывают 2005–2007 и 2008–2012 годы. Начиная с 2013 года торговые периоды возрастут до восьми лет.

3.1.3 И для этапа 1, и для этапа 2 ETS ЕС действует одно и то же законодательство по увязке. В ходе экспериментального этапа (2005–2007) ETS ЕС не устанавливало увязки с какой-либо другой системой. Однако в дополнение к свободному распределению квот Европейского союза (КЕС), установки могли использовать для зачета обязательств единицы ССВ, хотя в конечном счете они остались без применения. Отчасти это можно объяснить низкой стоимостью КЕС, что стало результатом:

- а) завышенного распределения квот на этапе 1;
- б) наличия правила, в соответствии с которым после 2007 года квоты не подлежали банкингу (т. е. после 2007 года они обесценивались). Кроме того, в тот момент не существовало увязки между регистрационными журналами операций РКИК ООН и ЕС, так что невозможно было перевести ССВ в регистры государств – членов ЕС.

3.1.4 В ходе этапа 2 осуществления ETS ЕС (2008–2012) есть возможность обеспечить полную увязку с другими сторонами Приложения В Киотского протокола. С 29 декабря 2007 года законодательство по ETS ЕС стало частью соглашения о Европейской экономической зоне (ЕЭЗ)¹, в результате чего Исландия, Лихтенштейн и Норвегия стали интегрированными членами ETS ЕС с обязательством ввести у себя внутренние ETS, совместимые со схемой, используемой в государствах – членах ЕС. По сути, охват схемой ЕС установок Исландии, Лихтенштейна и Норвегии означает полную увязку торговых схем, которые действуют в государствах,

1. Соглашение о ЕЭЗ разрешает государствам – членам Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) участвовать в едином европейском рынке без присоединения к ЕС. Соглашение о ЕЭЗ постоянно обновляется за счет соответствующего законодательства ЕС, что обязывает государства ЕАСТ вводить у себя законодательство, эквивалентное применяемому в государствах – членах ЕС.

имеющих, согласно Киотскому протоколу, разные целевые задания. ETS ЕС допускает использование ССВ и ERU для зачета обязательств, хотя количество этих киотских единиц, ежегодно выделяемое каждой установке, в рамках этапа 2 ограничено в среднем примерно 13 % от общего лимита эмиссий.² В ETS ЕС применяются также качественные ограничения; запрещены ССВ и ЕСВ, полученные от осуществления проектов по землепользованию, изменению землепользования и ведению лесного хозяйства (LULUCF) и от ядерных проектов. Есть ограничения на ССВ и ЕСВ, приобретенные при строительстве гидроэлектростанций с проектной мощностью свыше 20 МВт.

3.1.5 С 1 января 2012 года в ETS ЕС будут включены авиационные эмиссии. Директива ЕС требует от авиакомпаний возвращать назначенному для этих целей государству-члену реализуемые единицы за эмиссии в связи с выполнением полетов в пределах ЕС, в него или из него.³ В 2012 году общий распределенный объем будет равен 97 % от среднегодового уровня эмиссий в 2004–2006 годах. На период, начинающийся с 2013 года, верхний предел установлен в 95 % среднегодовых эмиссий 2004–2006 годов. Авиакомпании получают бесплатно примерно 82 % реализуемых единиц, предназначенных для распределения; 3 % останутся в спецрезерве для новых членов и быстро растущих авиакомпаний. Остальное количество будет выставлено на аукцион.

3.1.6 Предусмотрено создание отдельных авиационных квот Европейского союза (EUAA). Авиакомпании смогут использовать для выполнения своих обязательств EUAA, неограниченное количество КЕС и некоторые кредиты, полученные от МЧР и СВ (соответственно ССВ и ЕСВ). Другим секторам, вошедшим в ETS ЕС, не будет разрешено использовать EUAA для покрытия своих обязательств, что является мерой по сохранению целостности учетной системы ETS ЕС, поскольку эмиссии международной авиации не включены в обязательства государств-членов по Киотскому протоколу. Специалисты по рынку углерода ожидают, что EUAA будут иметь хождение с небольшим дисконтом по сравнению с ЕУК, так как они востребованы меньшим числом участников рынка. Хотя нет ограничений на то, кто может приобретать EUAA, все же ожидается, что большая часть этих единиц будет использована участниками авиационной системы для выполнения обязательств.

3.1.7 Детали, касающиеся введения ETS ЕС в 2013 году, были официально приняты в апреле 2009 года, и тем самым был установлен единый для ЕС потолок на эмиссии, который линейно сокращается по времени, расширяя при этом сферу охвата схемы. Этап 3 позволит приступить к использованию ССВ и ЕСВ еще до того, как в рамках РКИК ООН будет определен преемник Киотского протокола. Законодательство включает дополненные правила, касающиеся увязки с другими ETS по эмиссиям ПГ. В нем указано, что двустороннюю увязку с совместимыми обязательными схемами, имеющими абсолютные лимиты на эмиссии, можно устанавливать в любой стране, в субфедеральном или региональном субъекте.

3.1.8 На период 2005–2007 годов **Норвегия** ввела у себя систему торговли квотами на эмиссии, которая по своим характеристикам очень схожа с ETS ЕС. Норвежская система установила одностороннюю увязку с ETS ЕС и разрешала использовать ССВ для зачета выполнения обязательств. Система затратила небольшое количество КЕС (на одну сделку), однако ССВ для целей выполнения не применялись. Подобно ETS ЕС, норвежская система накопила в 2005–2007 годах излишки квот. Система прекратила существование в конце 2007 года с присоединением Норвегии к ETS ЕС.

3.1.9 В 2008–2015 годах **Новая Зеландия** завершит развертывание своей ETS. В 2008 году в схему включился сектор лесоводства. 1 июля 2010 года в нее вошли сектора стационарных источников энергии и производственных процессов, равно как и сектор жидкого ископаемого топлива (транспорт), включая внутреннюю авиацию.⁴ Потенциально эта схема будет охватывать все сектора, включая сельское хозяйство.

2. *Tendances Carbone*, Issue No. 21, January 2008, p. 3.

3. Исключение будет сделано для воздушных судов с максимальным взлетным весом менее 5,7 т. В число других исключений входят авиакомпании с объемом эмиссий менее 10 000 т CO₂ или те, у которых менее 243 рейсов в пределах ЕС, в него или из него в течение трех последующих 4-месячных периодов.

4. Дополнительные подробности можно найти на www.climatechange.govt.nz.

Участники смогут возвращать для покрытия своих обязательств как новозеландские единицы (НЗЕ), так и киотские единицы, хотя некоторые виды ССВ и ЕСВ будут из схемы исключены.⁵ В целом ограничений на импорт и экспорт единиц не существует, тем не менее в период с 1 июля 2010 по 31 декабря 2012 года, то есть до вступления в силу ценового лимита, некоторые ограничения сохраняются. Новая Зеландия рассматривает потенциальную возможность двусторонней увязки с будущей австралийской системой.

3.1.10 В целях сокращения выбросов CO₂ **Швейцария** ввела налог на отопительное и технологическое топливо. От налога освобождены крупные компании, которые согласились придерживаться юридически обязательной цели по сокращению в 2008–2012 годах объема эмиссий. Фирмы, принявшие целевые показатели по сокращению эмиссий, получили квоты, равные уровню цели.⁶ Они могут торговать квотами и рассчитываться за соблюдение обязательств соответствующими видами ССВ и ЕСВ.⁷ Для этого разрешается также применять квоты одобренных иностранных систем по торговле эмиссиями. Использование иностранных кредитов и квот ограничивается 8 % целевого показателя фирмы или 3 % в тех случаях, когда сокращения не могут быть реализованы самой фирмой.⁸

Примечание. Швейцария также объявила о своем намерении установить в будущем увязку с ETS EC.

3.1.11 В январе 2009 года десять штатов на северо-востоке **Соединенных Штатов Америки** создали Региональную инициативу по снижению уровня ПГ (RGGI). Принимаются кредиты от программ, осуществляемых в штатах – членах RGGI или в любом другом штате или юрисдикции США. Если цены на квоты RGGI превышают установленный пороговый предел, то участники могут воспользоваться "квотами или кредитами, выпущенными любой обязательной правительственной программой по ограничению углерода, действующей вне Соединенных Штатов Америки, которая устанавливает конкретный тоннажный лимит на выбросы ПГ, или же сертифицированными кредитами для сокращения выбросов ПГ, выпущенными в соответствии с РКИК ООН или с протоколами, принятыми в рамках процесса РКИК ООН".⁹

3.1.12 ETS Соединенного Королевства (2002–2006), система сокращения выброса парниковых газов в Новом Южном Уэльсе (Австралия) (2003) и Закон об изменении климата и управлении эмиссиями (2007), принятый провинцией Альберта (Канада), не имеют увязок с другими системами.

Добровольные схемы

3.1.13 Хотя система торговли квотами на сокращение эмиссий ПГ **ССХ** является добровольной, от ее членов требуется принятие обязательных лимитов на их эмиссии ПГ. ССХ установила одностороннюю связь с ETS EC и разрешает каждому участнику использовать до 1000 КЕС в целях выполнения обязательств ССХ. В мае 2006 года один из участников как ССХ, так и ETS EC перевел 100 КЕС на счет ССХ в Соединенном Королевстве; ССХ погасила эти КЕС и перечислила 100 квот на счет участника в ССХ. В декабре 2006 года,

5. ССВ и ЕСВ, связанные с ядерными проектами, не могут использоваться для выполнения обязательств, равно как ICER и iCER, полученные от проектов LULUCG.

6. The Swiss Federal Council. "Launched in the Emissions Trading in Switzerland." Federal Office of the Environment, Berne, Switzerland, 11 June 2008.

<<http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=19266>>

7. Кредиты на залесение и восстановление леса с использованием генетически модифицированных или инвазивных видов исключаются.

8. The Swiss Federal Council. "641.711.1 Ordinance of 22 June 2005 on the Crediting of Foreign Emission Reductions (CO₂ Crediting Ordinance)." 22 June 2005. <http://www.admin.ch/ch/e/rs/c641_711_1.html>

9. RGGI. "Regional Greenhouse Gas Initiative Model Rule." 15 August 2006. Типовая модель определяет эту "триггерную причину второго этапа" как сохранение цены квот на уровне 10 долл. США или выше в течение двух последовательных 12-месячных периодов, скорректированных на инфляцию по показателю 2005 года.

<http://www.rggi.org/docs/model_rule_8_15_06.pdf>RGGI, 2006.

обеспокоенная резким падением цены КЕС в 2006 году, ССХ решила, что КЕС этапа 1 впредь не будут приниматься для выполнения обязательств ССХ 2006 и 2007 годов. При условии одобрения компенсационным комитетом ССХ конкретных проектов ССХ также принимает ССВ для осуществления обязательств.

3.1.14 Добровольная схема торговли квотами на эмиссию **Японии** (JVETS) была задействована в 2005 году; тогда в нее входил 31 участник. Отчетный период и торговля начались в 2006 году. В качестве стимула для участия в ней потенциальным кандидатам предлагалось порядка 10 долл. США за тонну CO₂. JVETS не устанавливала увязку с какой-либо иной системой. Однако участникам разрешалось для зачета обязательств использовать ССВ, хотя никто не воспользовался этой возможностью. Программа была завершена в 2007 году.

3.1.15 В 2008 году Япония приступила к обкатке новой добровольной ETS на период 2008–2012 годов. Для участия в ней записалось свыше 500 компаний. Каждая компания представляла на одобрение правительства намеченные ею цели. Компаниям, превысившим целевые показатели по сокращению выбросов CO₂, разрешается продавать излишки своих кредитов другим компаниям системы для выполнения обязательств. Штрафных санкций за недостижение целевых показателей не существует. Система не имеет увязки с какой-либо иной системой.

3.2 БУДУЩИЕ СХЕМЫ

3.2.1 Все больше юрисдикций вводят у себя системы торговли квотами на эмиссии, и проблема увязки систем по-прежнему привлекает к себе внимание директивных органов. Учитывая возросший интерес к этому вопросу, в октябре 2007 года свыше 15 национальных и региональных органов власти создали Международное партнерство по борьбе с выбросами углерода (ICAP) "в качестве форума для обсуждения соответствующих вопросов, касающихся создания, совместимости и потенциальной увязки региональных рынков углерода"¹⁰. К примеру, ICAP рассмотрел такие аспекты и варианты как мониторинг, отчетность, верификация, соблюдение требований и исполнение обязательств, а также проблематику аукционов. На сегодняшний день в ICAP входят 25 членов и 3 наблюдателя.

3.2.2 В декабре 2008 года **Австралия** опубликовала "белую книгу", в которой излагался проект "Схемы по сокращению углеродного загрязнения" – системы ограничений и торговли квотами на эмиссию, которая с 1 июля 2011 года будет охватывать примерно 75 % австралийских выбросов ПГ. Приводимым в "книге" законопроектом предусматривалось, что регулируемые фирмы станут принимать для выполнения обязательств ССВ, ЕСВ и ЕА.¹¹ Будущие двусторонние увязки будут рассмотрены на основе целого ряда критериев, включая приемлемый в международном плане (или взаимно приемлемый) уровень обязательств по смягчению последствий; адекватные и сопоставимые механизмы мониторинга, отчетности, верификации, выполнения и обеспечения исполнения обязательств, совместимости разработок и рыночных правил. Экспорт австралийских квот будет разрешен только в случаях:

- a) предварительного уведомления за 5 лет; или
- b) экспорта квот в рамках двустороннего соглашения об увязке, согласно которому торговля не должна оказывать негативного воздействия на цены углерода. В декабре 2009 года проект закона по схеме был отклонен парламентом. Правительство дало понять, что в 2010 году оно вновь представит проект законодательства.

10. International Carbon Action Partnership (ICAP). "Political Declaration." Lisbon, Portugal, 29 October 2007. <http://www.icapcarbonaction.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=4&lang=en>

11. Australian Government. "Carbon Pollution Reduction Scheme: Australia's Low Pollution Future". White Paper, Volume 1, Canberra, Australia, December 2008. <<http://www.climatechange.gov.au/publications/cprs/white-paper/cprs-whitepaper.aspx>>

3.2.3 **Канада** обязалась к 2020 году сократить объем своих выбросов ПГ на 20 % от уровня 2006 года, и на 60–70 % – к 2050 году. С этой целью Канада сейчас разрабатывает детальную политику ограничения и торговли квотами на эмиссию, которая обеспечит согласованность действий с политикой ограничения и торговли, начинающей обретать форму в конгрессе США. Канада также готовит проект правил по ПГ, который будет сочетаться с широким кругом потенциальных мер, намеченных в Соединенных Штатах Америки. Правительство Канады также проявило интерес к потенциальной увязке канадской программы с другими существующими или будущими системами торговли квотами.

3.2.4 Обе палаты конгресса **Соединенных Штатов Америки** работают над законодательством, которое позволит создать национальную систему торговли квотами на эмиссии ПГ. 26 июня 2009 года палата представителей приняла *Американский закон о чистой энергии и безопасности от 2009 года (ACESA)*, в соответствии с которым будет создана система ограничения и торговли квотами на эмиссии ПГ. Если сенат примет свой собственный законопроект, то палата представителей и сенат создадут комитет по разработке компромиссного законодательства, подлежащего затем принятию Конгрессом.

3.2.5 Когда будет закончено секторальное поэтапное внедрение, ACESA ограничит эмиссии субъектов, ответственных примерно за 85 % всех выбросов США. Предлагается начать работу в этом направлении в 2012 году и закончить ее 2016 году. Планируемая система охватит нефтеочистительные заводы, электрогенераторы, дистрибьюторов природного газа и промышленные предприятия.¹² При соблюдении определенных условий для зачета выполнения могут быть привлечены квоты некоторых "квалифицированных" международных программ по изменению климата, управляемых иностранными правительствами. Упомянутые условия включают введение абсолютного лимита на тоннаж выбросов, который столь же строг, как и режим, установленный ACESA в Соединенных Штатах Америки.¹³

3.2.6 Региональные инициативы в Северной Америке – в том числе Западная климатическая инициатива (WCI) и Региональное соглашение Среднего Запада по сокращению эмиссий парниковых газов – могут привести к созданию систем торговли квотами на эмиссии, охватывающих многие американские штаты и канадские провинции. Отдельные штаты и провинции, включая Калифорнию и Британскую Колумбию, разрабатывают системы торговли квотами, которые могут действовать независимо или в составе какой-либо региональной инициативы. Все предложения, касающиеся увязки, поддерживают идею создания ее в той или иной форме.

3.2.7 **Мексика, Республика Корея и Украина** также проявили интерес к созданию ETS, однако детали этой идеи еще не проработаны.

3.3 ПОТЕНЦИАЛ УВЯЗКИ

По мере задействования все новых систем по торговле квотами на эмиссии будут расширяться и возможности увязки. Системы ЕС, Австралии, Новой Зеландии и Швейцарии задумывались как подспорье для выполнения обязательств по Киотскому протоколу, и все они являются потенциальными кандидатами на установление двусторонних увязок. Однако ответ на вопрос о том, насколько совместимы между собой какие-либо из этих схем, пока не решен. Кроме того, такие региональные системы, как RGGI и WCI, которые не предназначались для оказания помощи в выполнении киотских обязательств, являются системами ограничения

12. Программы ограничения и торговли квотами на эмиссию распространяются в каждой категории лишь на субъекты, превышающие в каждой категории определенные пороговые лимиты.

13. Программа должна также содержать положения по обеспечению сопоставимого мониторинга, соблюдения, исполнения обязательств, качества компенсаций и ограничения по их использованию.

и торговли квотами, которые потенциально могут работать в увязке. Несколько таких систем выразили готовность рассмотреть возможность двусторонних увязок, однако обсуждение этого процесса все еще находится на предварительной стадии. Рассматривается также и потенциал двусторонней увязки системы ограничений и торговли квотами с системой эмиссионной интенсивности.

Глава 4

УВЯЗКА СИСТЕМ ТОРГОВЛИ КВОТАМИ С УЧАСТИЕМ МЕЖДУНАРОДНОЙ АВИАЦИИ

4.1 ПРЕДИСЛОВИЕ

4.1.1 Международная авиация обладает рядом уникальных особенностей, которые нужно учитывать при разработке открытых систем по торговле квотами на эмиссии, куда входит этот сектор, поскольку упомянутые особенности могут сказаться на готовности других торговых систем устанавливать увязку. Некоторые из них вкратце рассматривались в настоящем докладе и включают:

- a) воздействие авиационных эмиссий на изменение климата и
- b) статус реализуемых единиц международной авиации.

4.1.2 Авиационные эмиссии оказывают воздействие на изменение климата, которое добавляется к последствиям, вызываемым эмиссиями CO₂. Однако было бы трудно включить в торговую систему факторы, помимо CO₂, такие как NO_x, инверсионные следы и водный пар, поскольку ученым многое неясно в том, какой эффект они оказывают, какова его продолжительность и как он меняется в зависимости от времени и места. С другой стороны, авиационные реализуемые единицы за CO₂ можно рассматривать как попустительство более широкому изменению климата, вызываемому лишь воздействием CO₂. Другие системы по торговле квотами могут воздерживаться от увязки с торговой системой международной авиации или с системой, включающей международную авиацию, поскольку их соответствующие реализуемые единицы по-разному влияют на изменение климата.

4.1.3 Многие системы по торговле квотами на эмиссию ПГ ставят себе целью помочь стране выполнить национальные обязательства по Киотскому протоколу, обеспечив сокращение объема ее выбросов. Для таких систем важно, чтобы реализуемые единицы, имеющие хождение между увязанными системами, рассчитывались в киотских единицах. В любой системе торговли квотами на эмиссии, включающей авиацию, для зачета обязательств могут использоваться киотские единицы, полученные от МЧР или СВ. Однако доступ к этим единицам – это отдельная тема, поскольку в нашем докладе обсуждается проблема увязки.

4.1.4 Реализуемые единицы, которыми пользуется отдельно взятая система международной авиации, торгующая квотами на эмиссии, будут обеспечены киотскими единицами только тогда, когда будет заключено соответствующее соглашение в рамках РКИК ООН. Таким образом, схемы, включающие эмиссии международной авиации, равно как других секторов, могут располагать уникальными авиационными и неавиационными реализуемыми единицами и ограничивать набор единиц, которые авиационный сектор и другие участники системы используют для выполнения обязательств. В дополнение к этому, авиационная система по торговле квотами на эмиссии может принимать для зачета кредиты, сформированные в результате осуществления проектов (компенсационные кредиты) по сокращению эмиссий, реализованных некоторыми непокрытыми источниками, причем выпуск таких кредитов осуществляется при помощи самостоятельных процессов. В данном случае необходим институциональный потенциал, способный обеспечить экологическую целостность этих компенсационных кредитов и, при ведении дел с другими параллельными системами, не допустить двойного учета. Однако предварительным условием для установления двусторонней увязки со

многими другими системами может стать наличие механизма, который позволил бы авиационной системе по торговле квотами выпускать реализуемые единицы, принимаемые в зачет международного обязательства (например, киотские единицы)

4.1.5 В целом, международная авиация может стать участником открытой системы по торговле квотами на эмиссии с помощью одного из двух способов:

- a) включив некоторые или все эмиссии международной авиации в национальную или региональную систему торговли квотами, которая покрывает эмиссии других секторов; или
- b) создав систему торговли квотами на некоторые или все эмиссии международной авиации и увязав ее с одной или несколькими системами по торговле квотами, которые занимаются эмиссиями других секторов. В связи с п. 2.3.2. следует отметить, что система, охватывающая только международную авиацию, может возникнуть лишь в том случае, если она будет связана с одной или несколькими системами торговли квотами на эмиссии, в которых участвуют другие сектора.

4.1.6 Поэтому в пп. 4.2 и 4.3 кратко рассмотрены две следующие модели увязки:

- a) увязка национальных или региональных торговых систем, охватывающих некоторые эмиссии международной авиации, и
- b) увязка с системой, которая занимается некоторыми или всеми эмиссиями международной авиации, с национальной или региональной системой торговли квотами.

Поскольку многие аспекты, касающиеся увязки, применимы к любой из этих моделей, дополнительные моменты рассматриваются в п. 4.4.

4.2 УВЯЗКА НАЦИОНАЛЬНЫХ ИЛИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ТОРГОВЛИ КВОТАМИ, ВКЛЮЧАЮЩИХ СЕКТОР МЕЖДУНАРОДНОЙ АВИАЦИИ

4.2.1 В тех случаях, когда эмиссиями международной авиации занимается национальная или региональная система, то этот сектор, наряду с другими секторами, становится частью такой системы. Однако участвующие в ней сектора могут ввести определенные ограничения на использование авиационных квот. Например, могут существовать внутренние барьеры или "механизмы сопряжения", ограничивающие передачу квот сектору международной авиации или из него. Возможен и вариант, при котором квоты этого сектора будут не полностью взаимозаменяемы с другими реализуемыми единицами, имеющими хождение внутри системы. К примеру, подобная ситуация будет сохраняться до тех пор, пока эмиссии международной ситуации не будут включены в рамки РКИК, поскольку без этого они не могут быть поддержаны бюджетной валютой РКИК ООН (УЕК).

4.2.2 Однако, какова бы ни была модель охвата эмиссий международной авиации, если эти национальные или региональные системы имеют односторонние или двусторонние увязки с другими системами, то и сектор международной авиации будет прямо или косвенно связан с ними.

4.2.3 Правовое требование включать в региональную торговую систему эмиссии как национальной, так и международной авиации существует только в ETS EC. Если ETS EC пойдет на увязку с какой-либо другой национальной или региональной системой торговли квотами, то все ее участники, включая сектор международной авиации, будут напрямую или косвенно увязаны с этой национальной или региональной системой. Если соглашение об увязке разрешает компаниям – участницам ETS EC использовать для выполнения

обязательств единицы увязанной системы (например, австралийские квоты), то это будет означать наличие прямой увязки.¹ Если же соглашение не предполагает пересмотра перечня реализуемых единиц, которыми входящие в ETS ЕС компании рассчитываются за выполнение (менее вероятный вариант), то по-прежнему сохраняется косвенная увязка, вызванная конвергенцией цен реализуемых единиц, включая квоты ЕС.

4.2.4 У других национальных и региональных торговых систем может быть иной подход к охвату эмиссий международной авиации. К примеру, новозеландская система покрывает эмиссии транспортного сектора (жидкое природное ископаемое топливо), начиная с того момента, когда очищенные нефтепродукты покидают НПЗ или же ввозятся. Поставщики топлива обязаны возвращать единицы, соответствующие объему эмиссий, возникающих при сжигании топлива, – восходящий подход. Простой способ расширения системы за счет охвата эмиссий международной авиации – включить в такую систему топливо, на котором работает международная авиация.²

4.2.5 Координация национальных торговых систем, с тем чтобы охватить значительную часть глобальных эмиссий международной авиации, может оказаться сложным делом. Однако не столь сложным, как необходимость создавать систему торговли квотами только для авиации, увязанную с другими схемами. Кроме того, может оказаться, что более крупным схемам легче работать в двустороннем режиме. Вести переговоры об установлении увязки между двумя сторонами – такими, как ETS ЕС и, потенциально, будущая ETS США, гораздо легче, чем договариваться о том же с большой группой различных сторон. Если авиация станет частью как ETS ЕС, так и ETS США, то это будет означать, что будет охвачена существенная доля эмиссий международной авиации. Тем не менее может по-прежнему ощущаться необходимость более универсального охвата, чтобы избежать преимуществ искусственной конкуренции за пределами этих схем.

4.3 УВЯЗКА СИСТЕМЫ ТОРГОВЛИ КВОТАМИ ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ АВИАЦИИ С НАЦИОНАЛЬНОЙ ИЛИ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМОЙ ТОРГОВЛИ

4.3.1 В настоящем разделе кратко рассматривается вариант увязки системы торговли квотами на эмиссию, предназначенной только для международной авиации (закрытая схема), с другими системами по торговле квотами. При этом важно отметить, что исходная посылка настоящего предварительного изучения состоит в том, что закрытая система для международной авиации может быть создана только тогда, когда будет уверенность относительно возможности увязать ее с другой системой, в которой задействованы другие сектора, в результате чего она станет открытой системой.

4.3.2 Нельзя упускать из виду организационные аспекты создания системы торговли квотами на эмиссии международной авиации и конкретные элементы такой системы. Например, в случае возникновения международной системы торговли квотами для авиации, включающей более одного государства, потребуются согласие всех государств-участников в отношении формата заключаемого между ними соглашения, выбора органов, которым легче всего придать централизованные функции, равно как компонентов системы по управлению воздействием конкуренции, вызванной исключением из сферы действия некоторых рынков (если в этом есть необходимость). Однако возможность контроля над этими аспектами системы торговли квотами на авиационные эмиссии покажется привлекательной многим государствам. Одновременно с этим им придется решить и, скорее всего, единогласно, с какими системами торговли квотами надлежит устанавливать увязку, и каков будет ее характер. Следует отметить, что открытость такой системы возрастает по мере присоединения к ней все новых увязок.

1. Соглашение об увязке скажется на стоимости EUAA и EYK.

2. Новая Зеландия разрешает некоторым крупным эксплуатантам воздушных судов, совершающих внутренние рейсы, подключаться к схеме, т. е. в этих случаях они могут взять на себя все обязательства и ответственность своих поставщиков топлива, относящиеся к схеме торговли квотами.

- 4.3.3 Выбор систем для увязки с системой торговли квотами для авиации будет зависеть от:
- a) воспринимаемого качества реализуемых единиц и экологической целостности целевой системы (с учетом жесткости установленного лимита и других параметров системы);
 - b) легкости увязки с целевой системой и готовности последней пойти на установление связи;
 - c) размеров целевой системы с точки зрения того, насколько велики потребности системы торговли квотами эмиссиями международной авиации в привлекаемых извне реализуемых единицах.

4.3.4 Торговая система международной авиации может пойти на увязку с системой торговли квотами на эмиссию в стране, взявшей на себя, согласно Киотскому протоколу, обязательство сократить объем эмиссий. В зависимости от характера такой системы торговли квотами такая увязка может обеспечить доступ к высококачественным киотским единицам. Для избежания двойного учета сокращений и, в силу этого, сохранения экологической целостности системы, киотские единицы, которые используются участниками системы международной гражданской авиации для зачета выполнения, подлежат погашению. Хотя управлять процессом погашения можно и с помощью односторонней увязки, тем не менее для этого может потребоваться сотрудничество соответствующего (соответствующих) правительства (правительств). Например, в случае увязки с ETS ЕС для погашения киотских единиц необходимо сотрудничество государств-членов, поскольку недавно квоты в рамках ETS были отделены от ассоциированных с ними киотских единиц.

4.3.5 Следует отметить, что едва ли вариант односторонней увязки подходит для схемы, охватывающей эмиссии международной авиации, в которой задействованы все члены ИКАО. Это объясняется тем, что в подобном случае целевые схемы – участники односторонней увязки будут находиться под контролем одного или нескольких государств – членов ИКАО. Такой сценарий означает, что этим государствам придется соглашаться на одностороннюю увязку со своей собственной системой. Хотя теоретически это возможно, все же в такой ситуации выбор двусторонней увязки представляется наиболее приемлемым вариантом.

4.3.6 В настоящее время только ETS ЕС (в сочетании с МЧП) располагает необходимым потенциалом для того, чтобы за счет привлекаемых со стороны реализуемых единиц удовлетворять прогнозируемые потребности торговой системы, занимающейся эмиссиями международной авиации.³ Однако возможно, что для такого прогнозируемого спроса подошла бы национальная торговая система, созданная в Соединенных Штатах Америки, или же увязки с несколькими менее крупными системами.

4.4 ДРУГИЕ ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ УВЯЗКИ СИСТЕМ С УЧАСТИЕМ МЕЖДУНАРОДНОЙ АВИАЦИИ

4.4.1 Установление односторонней увязки с большинством систем, не связанных с Киотским протоколом, может оказаться относительно простой процедурой. Как уже отмечалось в п. 3.3, заручившись сотрудничеством администратора целевой системы, можно электронным путем связать регистр системы, в которой задействована международная авиация, с целевым регистром. В отсутствие электронной увязки администратор системы, обслуживающей международную авиацию, может открыть счет в регистре целевой системы. (Следует отметить, что система Новой Зеландии и предложенная австралийская система не разрешают экспорта своих эмиссионных единиц). Реализуемые единицы, идущие в зачет обязательств, можно погасить в регистре целевой

3. При этом сохраняется подразумеваемое допущение относительно стоимости углерода в рамках системы торговли квотами на авиационные эмиссии.

системы. Трудности возникают в тех случаях, когда внешние субъекты, например администратор системы, охватывающей международную авиацию, не могут открыть или эффективно использовать счет в регистре целевой системы.

4.4.2 Более того, согласно п. 4.4.1, участников других систем может беспокоить рост затрат на выполнение обязательств, вызванный односторонней увязкой с системой торговли квотами на эмиссии международной авиации. Если эта увязка обеспечит сектору авиации доступ к более дешевым кредитам из целевой системы и при этом спрос на реализуемые единицы, поступающие благодаря увязке, будет высок, то это может привести к тому, что на правительство, управляющее целевой системой, будет оказано давление с целью отказа от сотрудничества. В подобном случае помогло бы соглашение о двусторонней увязке, способное помешать целевой системе принять меры по срыву действующей увязки.

4.4.3 Для двусторонней увязки нужно, чтобы и система, занимающаяся эмиссиями международной авиации, и другие системы были в достаточной степени совместимыми. (Проблемы совместимости рассматриваются в разделе 5.5 главы 5). Кроме того, для двусторонней увязки необходимо соглашение между регулирующими органами обеих систем. Если же преимущества увязки будут распределены неравномерно, то, учитывая разный уровень заинтересованности сторон в исходе переговоров, трудности, связанные с достижением такого соглашения, возрастут. Несмотря на то, что, как следует из пп. 3.2.2 и 3.2.5, цена реализуемых единиц имеет тенденцию к сближению, а чистые затраты на достижение совокупных экологических целей двух систем в результате увязки сократятся, дистрибутивные последствия увязки могут оказаться для некоторых участников нежелательными.

4.4.4 Одним из способов избежать сложных проблем, возникающих с двусторонней увязкой, могут стать взаимные односторонние увязки. Торговая система, связанная с продажей квот на авиационные эмиссии, и другая система (например, ETS EC) могут договориться об установлении односторонней увязки друг с другом или с третьей системой, такой как будущая американская система торговли квотами на эмиссии. Преимущества множественной односторонней увязки могут заключаться в следующем:

- a) односторонние увязки легче устанавливать, особенно когда идет речь об увязке с новыми системами. Нет нужды полностью гармонизировать системы, а формального соглашения об увязке может не понадобиться;
- b) в случае необходимости односторонние увязки легче изменить. Например, каждая система может, с помощью своей внутренней процедуры, пересмотреть перечень принимаемых ею торговых единиц. Как уже указывалось, после резкого падения стоимости квот Европейского союза (КЕС) в результате их избыточного распределения в ETS EC, ССХ приняла решение прекратить прием этих единиц;
- c) процесс увязки следует осуществлять постепенно. На начальной стадии можно было бы применять ограничения в отношении реализуемых единиц других систем и со временем, когда станут ясны последствия увязки, ослабить эти меры.

4.4.5 Экономические выгоды (т. е. более низкая торгуемая цена единицы) взаимной односторонней связи не особенно отличаются от преимуществ соглашения о двусторонней увязке. В случае взаимной односторонней увязки одна из систем будет чистым импортером реализуемых единиц из другой. В отсутствие ограничений на количество реализуемых единиц, которые можно импортировать (или экспортировать), их цена в обеих системах будет сближаться. Если обе системы увязаны с третьей, или используют большое количество кредитов МЧР, цены будут сближаться до тех пор, пока верхние лимиты обеих систем не достигнут уровня, при котором обе они станут чистыми импортерами реализуемых единиц из третьей системы или от МЧР, в условиях отсутствия ограничений на объем их импорта.

Примечание. К числу выгод относится сокращение совокупных экономических затрат на снижение эмиссий по всем показателям обеих систем, однако цена квот и экономические затраты системы-поставщика могут возрасти. Хотя в такой ситуации могут существовать и общие экономические выгоды, но они выражаются в форме перекачки средств от системы-поставщика в другую систему, то она может отказаться от дальнейшего участия.

4.4.6 Несмотря на то, что, как было показано выше, национальные и региональные торговые схемы способны устанавливать одностороннюю или двустороннюю увязку друг с другом, национальное законодательство может ограничивать некоторые ее виды. Например, законодательство ETS ЕС специфически указывает, что речь может идти только о двусторонней увязке с другой торговой схемой.⁴

4.4.7 Даже если национальные и региональные системы договорятся координировать покрытие эмиссий международной авиации, на практике, в силу различия подходов, добиться этого будет трудно и потенциально эти усилия могут привести к тому, что эмиссии будут учитываться дважды или же останутся совсем без охвата. Например, авиакомпании, включенные в ETS ЕС, могут покрываться другой системой, которая основывается на содержании углерода в авиационном топливе, проданном в государстве, не являющемся членом ЕС. Именно поэтому законодательство по ETS ЕС конкретно предусматривает наличие механизма, с помощью которого прибывающие рейсы могут быть исключены в том случае, если другие страны или регионы примут эквивалентные меры. Кроме того, могут возникнуть трудности, связанные с долей реализуемых единиц, продаваемых на аукционе. К примеру, ETS ЕС может продолжить бесплатное размещение части реализуемых единиц, но при этом возложить на НПЗ и импортеров ответственность за содержание углерода в авиационном топливе, что равнозначно аукционированию всех торговых единиц для международной авиации.⁵ Следовательно, в зависимости от уровня затрат, перекладываемых отраслью на пассажиров, размеры потенциальной непредвиденной прибыли в секторе могут меняться.

4.5 ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

4.5.1 Для многих, а возможно и для большинства увязок требуется та или иная форма соглашения между системами. В нем должны уравновешенно сочетаться не совпадающие друг с другом цели, "оставляющие за каждым правительством суверенитет в отношении его собственной системы, в то же время предоставляющие партнерам по увязке адекватные полномочия для воздействия на те изменения в увязанных системах, которые в материальном плане могут затрагивать их системы".⁶

4.5.2 В тех случаях, когда несовпадение интересов и другие факторы неопределенности диктуют необходимость предсказуемости и стабильности, предпочтительнее всего обязательное соглашение. Таким соглашением может быть международный договор, хотя возможны и другие формы юридической договоренности. В настоящем исследовании не оценивались соглашения, которые могут быть достигнуты под эгидой ИКАО.

4.5.3 В соглашении должно содержаться согласие на его обязательное выполнение, выраженное, например, в виде подписи или ратификации. Кроме положения, конкретно признающего реализуемые единицы, в соглашение следует с самого начала включить:

4. European Union. "Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2003/87/EC so as to Improve and Extend the Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Scheme of the Community." Article 25, Brussels, 26 March 2009. <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st03/st03737.en08.pdf>>

5. Поставщики топлива вероятнее всего повысят цену на него, чтобы она отражала рыночную стоимость квот, требуемых для выполнения обязательств. Для авиакомпаний это равноценно покупке необходимых квот.

6. Jaffe and Stavins, 2007.

- a) положение, касающееся рассмотрения правовых проблем, таких как эквивалентность;
- b) механизм, предоставляющий гарантию экологической эффективности каждой из увязанных систем или же совокупной системы в целом;
- c) процесс пересмотра требований, предъявляемых к увязанным системам;
- d) процесс урегулирования споров, возникающих в связи с соглашением;
- e) процедуру прекращения соглашения об увязке.

4.6 МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТОРГОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ⁷

4.6.1 Многие написаны по вопросу о возможности возникновения конфликтов между системами торговли квотами на эмиссии, которые были созданы в целях выполнения обязательств Киотского протокола, с одной стороны, и с различными соглашениями Всемирной торговой организации (ВТО), с другой.⁸ Хотя оценка потенциальных конфликтов может быть важным элементом любой системы, до сих пор в этом отношении не возникало ни существенных сложностей, ни проблем.

4.6.2 Торговля единицами выполнения, которые по сути являются разрешением на выброс ПГ в рамках системы торговли эмиссиями, не подпадает под положения Генерального соглашения о торговле и тарифах, равно как и Генерального соглашения о торговле и услугах, так как они не считаются ни товарами, ни услугами.

4.6.3 Возникает и вопрос о том, не следует ли рассматривать бесплатную раздачу реализуемых единиц участникам систем торговли эмиссиями как субсидии, дающие основания для принятия мер, поскольку передача ресурсов (реализуемых единиц) может являться субсидией.

4.6.4 Основная проблема, возникающая в увязанных системах торговли квотами, заключается в том, не является ли сама эта практика проявлением дискриминации в отношении потенциальных экспортеров реализуемых единиц, которыми пользуются не включенные в увязку системы. В контексте ИКАО вопрос об отсутствии дискриминации чрезвычайно важен.

7. На основе исходной работы Аниель Бангоер (Climate Change and Industry Directorate, Dutch Ministry, VROM).

8. По экологическим соображениям Генеральное соглашение о тарифах и торговле предоставляет государствам значительную политическую свободу при разработке торговых мер. Эти меры могут быть односторонними, и хотя государствам необходимо стремиться к достижению многостороннего консенсуса, в ВТО не предусмотрено требование о том, что эти усилия должны быть успешными – достаточно, чтобы они были продиктованы доброй волей. Корейская говядина, асбест ЕС и креветки США I – все эти случаи показывают, что при соблюдении определенных условий правовая система ВТО разрешает принятие связанных с торговлей мер, направленных на стабилизацию климата.

Глава 5

ВОПРОСЫ ГАРМОНИЗАЦИИ И УВЯЗКА

5.1 ПРЕДИСЛОВИЕ

5.1.1 Значительная часть литературы, посвященной увязке систем торговли квотами, делает упор на требования, которые предъявляются к совместимости систем, которые рассматривающих вопрос об увязке, и на потенциальные последствия этой совместимости.¹ Для двусторонней увязки необходимо, чтобы параметры (или правила) двух торговых систем были достаточно гармонизированы, обеспечивая их совместимость. Все элементы проектного решения, затронутые в данной главе, важны для двусторонней увязки. Хотя для односторонней увязки не требуется такого же уровня совместимости, на практике важно обеспечить гармонизацию некоторых элементов систем. Таким образом, при планировании любой формы увязки надлежит оценивать значимость каждого аспекта, рассматриваемого в настоящей главе.

5.1.2 С технической точки зрения, при разработке системы, предназначенной для двусторонней увязки, жизненно важно гармонизировать лишь довольно небольшое количество параметров, такие как предельный ценовой показатель. Однако по политическим соображениям гармонизация ряда других положений, например метода распределения реализуемых единиц и использования компенсаций, желательна и, возможно, существенна.² Это объясняется тем, что двусторонняя увязка фактически дает возможность участникам одной системы получать доступ ко многим элементам другой.

5.2 ЭЛЕМЕНТЫ РАЗРАБОТКИ, ЗАТРАГИВАЮЩИЕ ОБЩИЙ ОБЪЕМ ЭМИССИЙ УВЯЗАННЫХ СИСТЕМ

5.2.1 В условиях двусторонней увязки различия, присущие системам, могут привести к более высокому объему эмиссий, чем при независимом функционировании этих систем. Речь идет о следующих показателях:

- a) меры по ограничению затрат;
- b) санкции за несоблюдение и исполнение обязательств;
- c) заимствование и банковские ограничения;
- d) период выполнения обязательств и срок действия реализуемых единиц;
- e) формы эмиссионного лимита;
- f) меры по борьбе с утечкой.

Целый ряд жизненно важных вопросов, связанных с разработкой проектного решения, рассматривается ниже.

1. Baron and Bygrave, 2002; Haites, 2003; Haites and Mullins, 2001; Jaffe and Stavins, 2007; Mace et al., 2008; Sterk et al., 2006; Springer et al., 2006.

2. Mace et al., 2008.

5.2.2 **Ограничение затрат.** Объем затрат, необходимых для достижения лимита по эмиссиям, трудно предсказать. Для управления чрезмерной ценовой волатильностью или чрезмерными расходами участников некоторые системы вводят ценовой потолок или "предохранительный клапан". Предохранительным клапаном служит относительно высокая цена, которую администратор системы устанавливает на продажу дополнительных реализуемых единиц в количестве, требующемся участникам для выполнения их нормативных обязательств. Как следствие, общий объем эмиссий превышает первоначальный лимит или "жесткий предел" (при этом предполагается, что резервы истощены или недостаточны). Если после установления увязки цена предохранительного клапана в одной из систем ниже рыночной, то выпускаются дополнительные единицы, причем до тех пор, пока рыночная цена в увязанных между собой системах не упадет до уровня предохранительного клапана. Таким образом, ценовой потолок является препятствием на пути увязки систем. Проблему можно решить путем устранения механизма установления ценового потолка.

5.2.3 **Санкции за несоблюдение и исполнение обязательств.** В большинстве торговых систем применяются санкции за несоблюдение, которые состоят из положения "о возмещении ущерба" – обязательства представить в будущем реализуемые единицы плюс начисленные пени: X долларов за тонну избыточных эмиссий. Подобный режим приводит к тому, что выполнение взятых обязательств всегда обходится дешевле, чем их несоблюдение. Он также защищает экологическую целостность системы, поскольку все эмиссии покрыты реализуемыми единицами.

5.2.4 Применение только финансовых санкций может вызвать рост общего объема эмиссий. Если же установить санкции на слишком низком уровне, то они могут стать своего рода ценовым потолком. Например, в том случае, когда одна из систем прибегает только к финансовым санкциям за невыполнение, а после увязки с другой системой санкции ниже рыночной цены реализуемых единиц, у участников системы появляется стимул продавать эти единицы другой системе, а самим платить штрафы за невыполнение. Поскольку большинство фирм чувствуют себя некомфортно, наживаясь на умышленном невыполнении, последствия такого поведения могут оказаться незначительными.³ Однако гармонизация финансовых санкций может стать непростым делом, особенно если торговые системы расположены в разных странах. Санкции должны начисляться в валютах соответствующих юрисдикций и с течением времени их обменный курс будет меняться. Постепенно на санкциях обеих систем скажутся и различия в уровне инфляции. Наилучший способ предупредить рост общих эмиссий, вызванных санкциями за невыполнение, – это дать возможность каждой системе ввести у себя санкцию, состоящую из регулируемых единиц плюс финансовые штрафы. Со временем размер таких санкций также будет возрастать.

5.2.5 В дополнение к этому правила, касающиеся выполнения обязательств по ограничению эмиссий, и строгость их применения могут оказать существенное воздействие на экологические результаты режимов, будь эти режимы независимыми или увязанными между собой. Любопытно отметить, что в этой ситуации возникает риск перемещения реализуемых единиц из одной системы в другую с целью получения прибыли за счет системы с более либеральными требованиями и мерами по соблюдению. Чем более гармонизированы системы, тем меньше шансов для подобного рода торговли.

5.2.6 **Заемствование.** Разрешение на заемствование дает участнику возможность использовать реализуемые единицы, предназначенные для последующего периода, в целях выполнения обязательств текущего периода. К примеру, участник может использовать реализуемые единицы, отведенные для периода выполнения 2011 года, для зачета своих нормативных обязательств за 2009 год. При наличии достаточно ликвидного рынка, который обеспечивает участников системы реализуемыми единицами, необходимыми им для выполнения, и в отсутствие риска чрезмерной ценовой волатильности, нет нужды в разрешениях на заемствование. Системы, позволяющие заемствование, обычно ограничивают размер займов и вводят другие ограничения.

3. Baron and Bygrave, 2002.

5.2.7 Если участник не вернул заимствованные реализуемые единицы (например, потому что он прекратил деятельность), то эмиссии превысят установленный для них потолок. Если система, практикующая выдачу разрешений на заимствования, имеет двустороннюю увязку с другой системой, то, опосредованно, разрешения становятся доступными и для участников этой другой системы. Другими словами, участники с доступом к разрешениям могут продавать реализуемые единицы участникам другой системы и брать в долг на выполнение своих обязательств. В итоге разрешение на заимствование, действующее лишь в одной из увязанных между собой систем, увеличивает риск того, что со временем объем общих (совокупных) эмиссий превысит потолок. Средством борьбы с возросшим риском, вызванным двусторонней увязкой, может стать продление периода выполнения обязательств или отмена разрешений на заимствования. Другими методами сокращения риска являются гармонизация выдачи разрешений на заимствование и корректировка системы с целью максимизации вероятного возврата займа.

5.2.8 **Банкинг.** Положение о банкинге позволяет сохранять реализуемые единицы, выпущенные для выполнения обязательств в один период, для использования в какой-либо из последующих. Если потолок эмиссии в каждой системе ниже объема ее прогнозируемых эмиссий, то банкинг приносит как экологические, так и экономические выгоды. Банкинг реализуемых единиц означает, что объем эмиссий сократился более существенно, чем это требуется в ближайшее время, однако эмиссии вырастут (и могут превысить эмиссионный предел), когда будут использоваться отложенные единицы. Банкинг способствует росту ликвидности и ценовой стабильности. Большинство торговых систем разрешают у себя неограниченный банкинг.

5.2.9 Система, в которой эмиссионный потолок выше уровня прогнозируемых эмиссий, может ограничить использование банкинга, чтобы в течение каждого периода рост эмиссий сдерживался установленным на этот период потолком. (Обычно это происходит в первые годы функционирования торговой системы). В тех случаях, когда система с неограниченным банкингом устанавливает двустороннюю увязку с системой, ограничивающей банкинг, разрешение на банкинг становится доступным для всех участников. Это может привести к росту общих эмиссий. Наиболее эффективный путь воспрепятствовать потенциальному росту эмиссий из-за двусторонней увязки – ввести более жесткие потолки на эмиссии в системе, ограничивающей банкинг.

5.2.10 **Период выполнения обязательств.** Большинство систем используют в качестве периода выполнения обязательств календарный год. В конце года субъект обязан отдать торговые единицы в количестве, эквивалентном фактическому объему годовых эмиссий. Однако периоды выполнения у систем, имеющих двусторонние увязки, могут различаться по срокам и (или) не совпадать по продолжительности. "Наложение периодов выполнения" может привести к краткосрочному заимствованию. Субъект с более ранней датой завершения периода может приобретать реализуемые единицы у субъекта с более поздним сроком. Если продавец сворачивает деятельность еще до истечения своего периода выполнения и в силу этого не обязан покрывать нехватку единиц, то общий объем эмиссий возрастает. Гармонизация периодов выполнения является наиболее эффективным средством избежать возможного роста эмиссий, вызванного наличием двусторонней увязки. Другой способ решения этой потенциальной проблемы – создание резерва на выполнение обязательств, располагающего минимальным количеством реализуемых единиц, которые должны храниться в регистре на счету участника.

5.2.11 **Срок действия реализуемых единиц.** Срок действия реализуемой единицы – это период, в течение которого она может использоваться для целей выполнения. Срок действия лимитированной регулируемой единицы схож с лимитированным банкингом. Если система с коротким сроком действия единицы установила двустороннюю увязку с системой, в которой срок действия такой единицы дольше, то все участники могут использовать для выполнения обязательств единицы с коротким сроком, отложив про запас единицы с более долгим. В результате число неиспользованных реализуемых единиц сократится, что вызовет рост общего объема эмиссий. Гармонизация срока действия реализуемой единицы и разрешений на банкинг – единственный путь противостоять потенциальному росту эмиссий, вызванному двусторонней увязкой.

5.2.12 **Абсолютные потолки и цели интенсивности.** Потолок на эмиссии в какой-то период, может выражаться абсолютным количеством (X тонн CO_2) или же коэффициентом произведенного (Y тонн CO_2 на единицу продукции, помноженную на количество произведенных единиц). Абсолютный потолок является

гарантией результативности в экологическом плане. Усилия по достижению цели интенсивности могут дать лучшие или худшие результаты – в зависимости от жесткости цели и объема производства (например, в период экономического спада не бывает сверхнормативного выделения единиц выполнения, что нередко случается в системе с фиксированными потолком). Хотя распределение реализуемых единиц в системе с потолком может быть бесплатным или через аукцион, цель интенсивности, по умолчанию, предполагает бесплатное распределение. Из-за этих или иных трудностей переговоры об увязке систем вести гораздо сложнее в том случае, когда одна из них использует абсолютный потолок, а другая – потолок интенсивности. Некоторые системы, например ETS ЕС, требуют для целей увязки наличия обязательного потолка.

5.2.13 **Утечка.** Утечка имеет место в том случае, когда в результате создания торговой системы происходит рост производства и объема выбросов из источников вне этой системы. Например, производство может быть передано субъектам, у которых объем эмиссии ниже порога, установленного для участия в системе торговли квотами на эмиссии, или же субъектам, находящимся в других юрисдикциях. Наличие двусторонней увязки будет способствовать росту цены реализуемой единицы в одной из юрисдикций и тем самым создаст более сильный стимул для утечки из этой системы. Однако при этом увязка понижает цену реализуемой единицы и не стимулирует утечку в другой стране. Хотя чистые последствия утечки неизвестны, все же предпочтительнее избегать принятия пограничных мер или применять другие средства, призванные смягчить последствия утечки. Гармонизация охваченных источников и пороговых показателей для участия в системах торговли квотами на эмиссии поможет уменьшить риск возрастания утечки (если таковая имеет место), вызванной двусторонней увязкой.

5.3 ЭЛЕМЕНТЫ РАЗРАБОТКИ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ПРИНЯТИЕ УВЯЗАННЫХ СИСТЕМ

5.3.1 Как уже отмечалось в п. 3.2, для двусторонней увязки требуется согласие правительств, контролирующих обе системы. Иными словами, решение о двусторонней увязке в конечном счете является политическим. Поскольку любое правительство едва ли согласится на увязку с системой, которая, на его взгляд, менее масштабна, чем его собственная (поскольку на него будет оказано давление сократить масштабность своей системы), важно отметить, что строгость той или иной системы имеет различные аспекты. Они включают, среди прочего, сферу охвата, ограничение эмиссий, метод распределения реализуемых единиц, виды и количество кредитов по сокращению эмиссий, предназначенных для участников, равно как мониторинг, методы количественного учета и верификации, которыми надлежит пользоваться участникам.

5.3.2 Хотя в результате увязки различия между системами по приводимым ниже показателям не приведут к росту объема эмиссий, все же гармонизация желательна, а возможно и жизненно важна с точки зрения принятия увязки систем по торговле эмиссиями. Это следующие показатели:

- a) охват системы;
- b) ограничение эмиссий;
- c) распределение реализуемых единиц;
- d) использование компенсаций;
- e) требования, предъявляемые к мониторингу, отчетности и верификации;
- f) механизмы сопряжения;
- g) вмешательство правительства.

5.3.3 **Охват.** Одна из систем может использовать различные категории источников, которые отсутствуют в другой системе. Подобные различия способны вызвать политическую обеспокоенность в плане конкурентоспособности и справедливости, что может негативно сказаться на готовности идти на увязку. Например, сектор, который до увязки входил в систему с более низкой ценой, может выступить против предлагаемой увязки на том основании, что в результате ее у него подорожает выполнение, в то время как это никак не отразится на конкурентах в других юрисдикциях. Такая же обеспокоенность может возникнуть из-за различий в подотчетных субъектах и в показателях нижнего порога, установленного для участия. Какая-нибудь отрасль может решить, что она поставлена в невыгодное положение из-за того, что в одну систему вошли крупные промышленные источники, сами отвечающие за свои эмиссии, в то время как другая перекладывает эту ответственность на поставщиков топлива.⁴ Различия в отношении нижнего порога могут означать, что источники, относящиеся по размеру к определенным категориям, покрываются в одной системе и не покрываются в другой. При оценке сопоставимости также важно обращать внимание на меры, дополняющие систему торговли квотами на эмиссии. К примеру, сектор, не включенный ни в одну из таких систем, может регулироваться с помощью других мер, ведущих к тем же результатам.

5.3.4 **Ограничение эмиссий.** Как характер, так и уровень мер по ограничению эмиссии влияют на реальную и воспринимаемую строгость системы. Хотя процесс увязывания систем – одна из которых с абсолютным пределом уровня эмиссии, другая с пределом интенсивности эмиссии – дело сложное, поскольку в последней системе не установлен абсолютный предел на объем выбросов, все же было бы ошибочно полагать, что предельный показатель интенсивности менее жесток, чем абсолютный предел.⁵ Например, с точки зрения потребностей участников, в период экономического спада многие квоты с абсолютным показателем могут стать излишками, однако такие излишки не могут возникнуть в рамках системы интенсивности эмиссии.

5.3.5 Маргинальные расходы на снижение эмиссий, определяющие, в рамках неувязанной системы на торговлю квотами, цены на углерод, можно использовать для оценки того, насколько строг целевой показатель. Убедительным мериллом этого может стать выраженное в процентах сокращение проецируемого объема эмиссий, которого необходимо достигнуть для выхода на предельный показатель, равно как общий объем затрат, уже понесенных для достижения потолка. После установления двусторонней увязки можно использовать данные о чистом экспорте реализуемых единиц, хотя при этом нужно принимать во внимание и чистые изменения в их запасах.

5.3.6 Для того чтобы обеспечить политическую поддержку двусторонней увязки, может потребоваться гармонизация различных видов предельных показателей. Как правило, обязательные системы ограничения и торговли квотами на эмиссии приветствуют увязку с другими аналогичными системами.

5.3.7 **Распределение квот.** Для распределения реализуемых единиц в пределах лимитированной системы приемлема любая комбинация бесплатной раздачи и аукционной продажи. В случае бесплатного выделения нужны правила, чтобы определить, сколько единиц получит каждый участник. Учитывая разнородность в правилах, сопоставимые друг с другом получатели двух систем могут получить разное количество реализуемых единиц. В случае продажи их на аукционе данная проблема не возникает. Наличие общих правил, касающихся подотчетного субъекта, и порога для участия облегчают сопоставление правил по распределению. Поэтому для обеспечения политической поддержки двусторонней увязки следует гармонизировать правила по идентификации подотчетных субъектов, практику установления пороговых уровней и распределения квот. Важно отметить, что метод выделения квот в системе с верхним пределом не сказывается на этом пределе и не наносит ущерба экологической целостности системы.

4. Неясно, какой из этих подходов выгоднее той или иной отрасли, однако варианты их применения разнятся, а поскольку трудно сравнивать эти параметры, компания без труда может утверждать, что она поставлена в невыгодное положение.

5. Herzog, Baumert and Pershing, 2006.

5.3.8 **Компенсационные кредиты.** Участники могут использовать для выполнения обязательств кредиты, выданные под сокращение эмиссий вне пределов регулирующей системы. Виды деятельности по сокращению эмиссий, формирующие кредиты, равно как количество кредитов, которые участники системы могут использовать для зачета, влияют на строгость и воспринимаемую целостность системы. В отдельных странах ряд мер по сокращению эмиссии могут оказаться политически спорными (например, некоторые страны возражают против использования кредитов, сформированных за счет проектов по ядерной энергетике и по лесному хозяйству), и, следовательно, признание таких кредитов для покрытия обязательств может настроить другие системы против увязки. Ее продвижению будет способствовать разработка общих правил по формированию и использованию компенсационных кредитов.

5.3.9 **Мониторинг, отчетность и верификация (МОВ).** Участники системы по торговле квотами обязаны обеспечивать мониторинг или подсчет фактического объема своих эмиссий (а также своей продукции в рамках системы интенсивности эмиссий) и передавать эти данные регулирующему органу. Некоторые системы требуют проверки отчетов об эмиссии (и объема производства) независимым сертифицированным органом. После этого регулирующий орган оценивает выполнение обязательств и в случае невыполнения применяет санкции за излишек эмиссий. Сомнения в качестве данных об эмиссиях могут поставить под вопрос целостность всей системы и подорвать доверие к цене реализуемых единиц. Сохраняющиеся в двух системах различия в требованиях, предъявляемых к МОВ, и в процедурах оценки выполнения также могут вызвать обеспокоенность в отношении конкурентоспособности.

5.3.10 Системы, необходимые для оказания услуг по МОВ, затратны и для компаний, которые охвачены системами, и для административного органа, отвечающего за утверждение представляемых участниками отчетов. Однако хорошие МОВ жизненно важны для успеха увязки. Наличие двусторонней увязки влечет за собой требование о том, чтобы правила МОВ и процедуры по оценке выполнения были сопоставимыми и достаточно высокого качества.

5.3.11 **Механизмы сопряжения.** В составе некоторых систем по торговле квотами есть "механизмы сопряжения", контролирующие поток конкретных реализуемых единиц. К примеру, ETS ЕС имеет свой "механизм" (временная мера), противодействующий притоку реализуемых единиц с Кипра и Мальты, которые не являются сторонами Приложения I Киотского протокола.⁶ Когда международная авиация будет включена в ETS ЕС, ее участники отрасли уже не смогут использовать авиационные реализуемые единицы для покрытия своих обязательств. Однако это ограничение односторонней торговли отличается от механизма сопряжения, который регулирует количество реализуемых единиц, перемещающихся между участниками или системами.

5.3.12 Механизмы сопряжения способны ограничивать торговлю. Они могут вызывать разброс цен по обеим сторонам механизма, что ведет к спаду экономической эффективности. Однако в тех случаях, когда этот механизм существует, для его создания, как правило, есть важные практические причины. Скорее всего, его придется сохранять и после создания двусторонней увязки. Двусторонняя увязка может даже вызвать политическое давление в пользу создания дополнительных механизмов сопряжения.

5.3.13 Таким образом, когда авиация станет участником ETS ЕС, то в результате двусторонней увязки между ETS ЕС и другой системой промышленные источники уже не смогут использовать для выполнения своих обязательств авиационные реализуемые единицы, поскольку это будет противоречить введенному ограничению

6. Для того чтобы международная торговля ЕУК не сказывалась на выполнении государствами-членами их обязательств по Киотскому протоколу, такая торговля должна сопровождаться эквивалентным переводом ЕУ ААУ. Поскольку Кипр и Мальта не являются сторонами Приложения I Киотского протокола, у них нет ЕУ ААУ. В целях предупреждения негативного воздействия на выполнение обязательств Киотского протокола другими государствами-членами, механизм сопряжения препятствует чистому притоку ЕУК с Кипра и Мальты.

на применение промышленными источниками этих торговых единиц в пределах ETS EC.⁷ Возможно, система международной авиации решит создать свой механизм сопряжения в качестве одного из компонентов двусторонней увязки с другой системой торговли квотами. К примеру, система международной авиации может ввести запрет на чистый отток своих реализуемых единиц. Такой механизм может быть создан путем объединения регистров обеих систем через регистрационный журнал операций или с помощью соглашения об увязке с другой системой – по закрытии механизма сопряжения участники последней системы утратят доступ к авиационным единицам, необходимым для выполнения.

5.3.14 **Вмешательство правительства.** Увязка систем означает, что действия, затрагивающие одну из них, затрагивают всех участников обеих систем. Принимаемые правительством меры, такие как ретроактивная коррекция распределения квот или ценовое вмешательство, повлекут за собой последствия для стоимости реализуемых единиц и конкурентоспособности. Системы едва ли захотят идти на увязку с какой-либо системой, уже ставшей объектом подобного правительственного вмешательства.

5.4 ДРУГИЕ ЭЛЕМЕНТЫ РАЗРАБОТКИ, КАСАЮЩИЕСЯ ГАРМОНИЗАЦИИ УВЯЗАННЫХ СИСТЕМ

5.4.1 Другими элементами, которые следует учитывать при рассмотрении вопроса об увязке, являются:

- a) обязательная или добровольная система;
- b) реализуемые единицы, принимаемые для выполнения обязательств;
- c) включение прямых или косвенных эмиссий.

5.4.2 **Обязательная или добровольная система.** Увязка обязательной системы с добровольной может негативно сказаться на экологической целостности обязательной системы и исказить условия конкуренции. Для того чтобы не исключать увязку с добровольной системой, но при этом противодействовать потенциально негативному воздействию на обязательную систему, можно ввести требование "дополнительности". Одним из возможных вариантов может быть выбор обязательной системы. Следует отметить, что правила ETS EC разрешают увязку только с другой обязательной системой.

5.4.3 **Реализуемые единицы, принимаемые для выполнения.** При увязке потребуется также определиться с типами единиц, которые можно использовать для выполнения обязательств. Например, один из вопросов касается того, какую роль будут играть (и будет ли) AAU в процессе увязки схем. AAU являются детищем международного соглашения и доверие к этим единицам зависит от всех стран, которые получают их на основе жестких требований, заложенных ими в систему. Нет уверенности в том, что AAU продолжат хождение после 2012 года; в настоящее время эмиссии международной авиации не покрываются AAU. Описанные в пп. 4.1 и 4.2 национальные и региональные системы являются системами, созданными на основе компаний, и их деятельность не зависит от внешних событий и большинство систем гарантирует действительность сохраняемых реализуемых единиц. Поэтому можно будет обеспечить увязку систем с участием авиации, не прибегая к переводам AAU, хотя будет непросто создать прочную, прозрачную и внушающую доверие международную систему учета, которая продвинет процесс вперед.

7. Промышленные источники другой системы могут приобретать для выполнения обязательств авиационные квоты и продавать другие реализуемые единицы промышленным источникам в ETS EC. В результате промышленные источники в ETS EC получают доступ к авиационным квотам, обходя таким образом механизм сопряжения.

5.4.4 **Прямые или косвенные эмиссии.** Эмиссии можно контролировать напрямую у источника или косвенно, на уровне конечного пользователя. Увязка двух систем с разными подходами может оказаться технически сложным делом.

5.4.5 К числу других положений, которые не создают экологических рисков и редко считаются политически деликатными, но в то же время способны повлиять на процесс увязки, относятся **охваченные газы**, обращение с **новыми членами** и подход к **закрытиям**. **Регистры**, которые отслеживают резервы реализуемых единиц, не нуждаются в совместимости друг с другом. Системы торговли квотами можно связать между собой без помощи электронной связи между регистрами, предпочтительнее всего через регистрационный журнал операций, который электронным путем связывает регистры. Хотя в гармонизации нет необходимости, все же чем больше сходства в этих параметрах, тем легче будет создать увязку.

5.5 ДОЛГОСРОЧНОЕ ПОДДЕРЖАНИЕ СОВМЕСТИМОСТИ

5.5.1 Системы, устанавливающие между собой двустороннюю увязку, должны сохранять свою совместимость в течение длительного времени. Для этого (как изложено в п. 5.4) увязанным системам потребуется:

- a) процесс согласования изменений требований, предъявляемых к каждой системе – например, регулярные встречи администраторов и претворение в жизнь обговоренных изменений, проводимые через определенные промежутки (т. е. каждые три или пять лет);
- b) механизм по обеспечению экологической эффективности каждой системы, например проводимая каждой системой внешняя проверка выполнения обязательств;
- c) процедура, позволяющая каждой системе прекращать, после соответствующего уведомления, действие соглашения об увязке.⁸

5.5.2 Наконец, благодаря увязке у одной или у обеих систем (в зависимости от того, идет ли речь об одно- или двусторонней увязке) появляется стимул скорректировать ограничение своих эмиссий (предельный показатель) с тем, чтобы стать чистым экспортером реализуемых единиц. В этой связи при планировании увязки особенно важны правила и процедуры по корректировке эмиссионного ограничения каждой системы.

8. Детальное обсуждение вопроса о сохранении совместимости см. Haites and Wang, 2008.

Добавление

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Aust, Anthony. *Modern Treaty Law and Practice*. Second edition. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Australian Government. 2008. "Carbon Pollution Reduction Scheme Green Paper." Canberra, Australia, July 2008. <<http://www.climatechange.gov.au/publications/cprs/green-paper/cprs-greenpaper.aspx>>

Baron, Richard and Stephen Bygrave. "Towards International Emissions Trading: Design Implications for Linkages." Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and International Energy Agency (IEA), Information paper, Paris, France, October 2002.

Canada, Government of. *Turning the Corner: Regulatory Framework for Industrial Greenhouse Gas Emissions*. Ottawa, Canada, March 2008. <http://www.ec.gc.ca/doc/virage-corner/2008-03/pdf/541_eng.pdf>

Chicago Climate Exchange (CCX). "Chicago Climate Exchange and Baxter Healthcare Corporation Execute First Transaction Linking Greenhouse Gas Emission Trading Schemes in Europe and North America." Press release, Chicago, Illinois, 4 May 2006. <http://www.theccx.com/news/press/release_20060504_EUETS.pdf>

Edenhofer, Ottmar, Christian Flachsland and Robert Marschinski. "Towards a Global CO₂ Market: An Economic Analysis." Potsdam Institute for Climate Impact Research, Potsdam, Germany, May 2007.

European Commission. "Emissions Trading: Commission Announces Linkage of EU ETS with Norway, Iceland and Liechtenstein." Press release IP/07/1617, Brussels, Belgium, 26 October 2007.

European Union. "Directive 2004/101/EC of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 Amending Directive 2003/87/EC Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Within the Community, in Respect of the Kyoto Protocol's Project Mechanisms." *Official Journal of the European Union*, L 338, Volume 47, Brussels, Belgium, 13 November 2004, pp. 18–23. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:338:0018:0018:EN:PDF>>

———. "Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Within the Community and Amending Council Directive 96/61/EC." *Official Journal of the European Union*, 25 October 2003. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:EN:PDF>>

Fischer, Carolyn. "Combining Rate-based and Cap-and-trade Emissions Policies." *Climate Policy*, Volume 3, Supplement 2, 2003, pp. 89–103.

Haites, Erik. "Harmonisation Between National and International Tradeable Permit Schemes: CATEP Synthesis Paper." OECD, Paris, France, March 2003.

Haites, Erik and Fiona Mullins. *Linking Domestic and Industry Greenhouse Gas Emission Trading Systems*. EPRI, IEA and International Emissions Trading Association (IETA), Paris, France, 2001.

- Haites, Erik and X. Wang. "Ensuring the Environmental Effectiveness of Linked Emissions Trading Schemes Over Time." *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*. Special Issue on Linking Domestic Emissions Trading Schemes, 2008.
- Herzog, Timothy, Kevin Baumert and Jonathan Pershing. "Target: Intensity. An Analysis of Greenhouse Gas Intensity Targets." World Resources Institute (WRI) Report, Washington, D.C., November 2006.
<http://pdf.wri.org/target_intensity.pdf>
- Jaffe, Judson and Robert Stavins. "Linking Tradable Permit Systems for Greenhouse Gas Emissions: Opportunities, Implications, and Challenges." Report for International Emissions Trading Association (IETA) and Electric Power Research Institute (EPRI), Geneva, Switzerland, November 2007.
- Mace, M.J. et al. "Analysis of the Legal and Organisational Issues Arising in Linking the EU Emissions Trading Scheme to Other Existing and Emerging Emissions Trading Schemes." FIELD/IEEP/WRI, London, United Kingdom, May 2008.
<http://www.field.org.uk/files/Linking%20emission%20trading%20schemes_0.pdf>
- Marschinski, Robert. "Efficiency of Emissions Trading between Systems with Absolute and Intensity Targets." 2008.
<<http://www.pik-potsdam.de/members/robert/eaere08marschinski>>
- New Zealand, Government of. *The Framework for a New Zealand Emissions Trading Scheme*. Ministry for the Environment and the Treasury, Wellington, New Zealand, September 2007.
<<http://www.mfe.govt.nz/publications/climate/framework-emissions-trading-scheme-sep07/>>.
- . "Climate Change (Emissions Trading and Renewable Preference) Bill: Government Bill 187-2." 11 June 2008.
<<http://www.legislation.govt.nz/bill/government/2007/0187/15.0/DLM1130932.html>>
- Schule, Ralf and Wolfgang Sterk. "Options and Implications of Linking the EU ETS with Other Emissions Trading Schemes." Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, March 2008.
<<http://www.euoparl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=19802>>
- Springer, U. et al. *Linking Domestic Emissions Trading Schemes to the EU ETS*. TETRIS Deliverable. Ecoplan, Berne, Switzerland, 2006.
- Sterk, Wolfgang et al. "Ready to Link Up? Implications of Design Differences for Linking Domestic Emissions Trading Schemes." Jet-Set Working Paper I/06. Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, Wuppertal, Germany, July 2006.

ISBN 978-92-9231-931-1



9 7 8 9 2 9 2 3 1 9 3 1 1