

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

Л. В. Троицкая*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ТОРГОВЛИ КВОТАМИ НА ВЫБРОСЫ ПАРНИКОВЫХ ГАЗОВ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Аннотация. Статья посвящена рыночному механизму сокращения и стабилизации выбросов парниковых газов. В рамках статьи рассмотрены особенности правового регулирования действующих международных, национальных, региональных систем торговли квотами на выбросы парниковых газов в атмосферный воздух. На основе официальных данных, опубликованных органами исполнительной власти, регулирующими систему торговли квотами, представлен подробный анализ результатов реализации систем торговли и сделан вывод об их эффективности. В результате работы представляются рекомендации по реализации Россией системы торговли квотами.

Ключевые слова: система торговли квотами, климатическая система, парниковые газы, глобальное потепление, Киотский протокол, рыночные механизмы сокращения выбросов.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.70.9.191-202

В соответствии с выводами сводного отчета по изменению климата за 2014 год каждое из трех последних десятилетий характеризовалось более высокой температурой у поверхности Земли по сравнению с любым предыдущим десятилетием начиная с 1850 года¹.

Факторы, влияющие на изменение климата принято разделять на естественные и антропогенные. Антропогенное воздействие заключается в основном в выбросах парниковых газов (диоксида углерода, метана, диоксида азота, гидрофторуглеродов, перфторуглеродов, фторида серы) в атмосферу.

¹ PCC, 2014: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. Geneva : IPCC, 2014. P. 2.

© Троицкая Л. В., 2016

* Троицкая Луиза Владимировна, аспирантка кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), ведущий специалист отдела по взаимодействию с Росприроднадзором федерального бюджетного учреждения «ЦЛАТИ по ЮФО», сотрудник отдела правового обеспечения деятельности Службы правового управления Росприроднадзора

trluiza@gmail.com

117393, Россия, г. Москва, ул. Академика Пилюгина, д. 8, п. 1

Несмотря на то что сам процесс изменения климата считается естественным, исследования показывают, что воздействие исключительно природных факторов не может объяснить существующие в настоящее время тенденции в глобальном потеплении².

Еще три десятилетия назад ученые предсказали, что удвоение доиндустриального уровня углекислого газа в атмосферном воздухе впоследствии увеличит температуру поверхности Земли в среднем на 1,5—4,5 °С. Доклад Межправительственной группы экспертов по изменению климата III подтверждает этот вывод, определяя выбросы углекислого газа в атмосферный воздух основной причиной повышения среднемировой температуры³.

Согласно данным мониторинга состояния экологической среды Обсерватории Мауна-Лоа — организации Национального управления океанических и атмосферных исследований США в мае 2013 г. концентрация углекислого газа в атмосферном воздухе превысила доиндустриальный уровень на 40 % в результате сжигания ископаемого топлива⁴.

В отличие от большинства других загрязняющих веществ, попадающих в атмосферный воздух, таких как оксид азота и оксид серы, которые уничтожаются естественными химическими и физическими процессами в течение короткого периода времени, парниковые газы остаются в атмосфере в течение десятилетий и столетий. Для того чтобы избежать наихудших последствий глобального потепления, необходимо в значительной степени сократить выбросы парниковых газов.

Сокращение выбросов парниковых газов может осуществляться с помощью различных методов, среди которых все больше государств

отдает предпочтение системе торговли квотами на выбросы парниковых газов, в рамках которой лимит на такие выбросы, установленный на определенный период времени, делится на квоты, выставляемые на продажу с помощью аукциона или распределяемые иными способами.

Международным сообществом в 1992 г. в Рио-де-Жанейро был начат совместный процесс разработки эффективных мер, направленных на уменьшение уровня выбросов парниковых газов.

Первый этап этого процесса был ознаменован заключением между 190 государствами Рамочной конвенции ООН по изменению климата, в реализацию положений которого в Киото в декабре 1997 г. был подписан Киотский протокол.

Экономическая неэффективность самостоятельного регулирования сокращения выбросов парниковых газов, исключительно в рамках внутреннего законодательства, посредством установления нормативов явилась основной причиной присоединения стран к Киотскому протоколу.

Киотским протоколом в приложении В установлены цели по снижению выбросов парниковых газов для 37 развитых стран на первый период действия обязательств, исполнение которых в совокупности привело бы по меньшей мере к 5 %-му сокращению выбросов⁵.

В целях минимизации экономических затрат, связанных с исполнением Сторонами своих обязательств по ограничению и сокращению выбросов, Киотским протоколом предусмотрена система «гибких механизмов», одним из которых является торговля квотами на выбросы парниковых газов.

² William R. L. Anderegg 1, James W. Prallb. Expert credibility in climate change // PNAS. Vol. 107. № 27. P. 12107—12109. DOI: 10.1073/pnas.1003187107.

³ МГЭИК, 2013 г.: Резюме для политиков // Изменение климата, 2013 г.: Физическая научная основа. Вклад Рабочей группы I в Пятый доклад об оценке Межправительственной группы экспертов по изменению климата [Стоккер, Т.Ф., Д. Цинь, Дж.-К. Платтнер, М. Тигнор, С. К. Аллен, Дж. Бошунг, А. Науэлс, Ю. Ся, В. Бекс и П. М. Мидглей (ред.)]. Кембридж Университи Пресс, Кембридж, и Нью-Йорк. Ст. 9.

⁴ Andrews A. E., Kofler J. D., Trudeau M. E. CO₂, CO and CH₄ measurements from the NOAA Earth System Research Laboratory's Tall Tower Greenhouse Gas Observing Network: instrumentation, uncertainty analysis and recommendations for future high-accuracy greenhouse gas monitoring efforts // Atmospheric Measurement Techniques. 2013. Vol. 6. P. 1461—1553. doi:10.5194/amtd-6-1461-2013.

⁵ Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, 1998.

В рамках Киотского протокола система торговли выбросами может быть реализована в качестве инструмента климатической политики как на национальном, так и на региональном уровне. Количество квот на выбросы, рассчитанное с учетом прогнозов глобального потепления, подлежит официальному установлению Сторонами на национальном уровне.

В результате проведенной в 2001 г. Седьмой конференции Сторон было принято Приложение к Киотскому протоколу, содержащее комплекс правил, регулирующих систему учета выбросов парниковых газов и их абсорбцию поглотителями, исполнение обязательств Сторонами, установлены принципы и способы имплементации Сторонами «гибких механизмов» в национальное законодательство⁶.

Ключевым документом, устанавливающим условия, правила и руководящие принципы торговли квотами на выбросы парниковых газов, является Решение 11/CMP.1, включенное в Доклад FCCC/KP/CMP/2005/8⁷, с учетом положений которого осуществление передачи и приобретения квот возможно только между Сторонами Киотского протокола, создавшими национальные системы оценки антропогенных выбросов и абсорбций поглотителями парниковых газов и реестры таких данных.

В соответствии со ст. 4 и 12 Конвенции об изменении климата и требованиями к отчетности, принятыми в рамках Конвенции, к которым относятся Руководящие принципы к схеме отчетов РКИКООН для стран, включенных в приложение I (приложение FCCC/SBSTA/2004/8)⁸, стороны Киотского протокола ежегодно представляют данные о количестве выбросов парниковых газов в Секретариат по изменению климата.

Несмотря на то что первый период действия обязательств закончился еще в 2012 г., отчет FCCC/SBI/2014/20 «О данных национальных

кадастров парниковых газов Сторон» (далее — Отчет) был опубликован только в ноябре 2014 г. В соответствии с данными Отчета к 2012 г. общие совокупные выбросы парниковых газов, за исключением выбросов в секторе землепользования и лесного хозяйства, у всех сторон, включенных в приложение I, сократились на 10,6 % относительно уровня выбросов в 1990 г.⁹

В частности, в соответствии с включенной в Отчет детализацией ежегодных выбросов парниковых газов Сторон совокупное сокращение выбросов Европейским Союзом составило 16 %, кроме того, большинство стран Европейского Союза перевыполнили утвержденные Киотским протоколом показатели в среднем на 71 %¹⁰. Причиной возникновения таких результатов, в том числе, стала действующая система торговли квотами Европейского Союза (European Union Emission Trading Scheme).

Основным документом, устанавливающим систему торговли квотами на выбросы в Европейском Союзе, является Директива 2003/87¹¹. Директивой утверждены требования о прохождении обязательной разрешительной процедуры образователями выбросов парниковых газов, определены правила представления образователями выбросов отчетов о своей деятельности, статьей 19 были имплементированы «гибкие механизмы» чистого развития и совместного осуществления Киотского протокола.

Приложением IV к Директиве 2003/87 установлены критерии составления Плана по определению лимитов и распределению квот, которые учитывают не только целевые показатели обязательств стран по уменьшению выбросов, утвержденные в приложении II к Киотскому протоколу, но и естественные и антропогенные процессы, оказывающие влияние на регулируемую область, а также возможность внедрения новых технологий¹².

⁶ Конференция сторон. Доклад FCCC/CP/2001/13 2002.

⁷ Конференция сторон. Доклад FCCC/KP/CMP/2006/8. Решение 11/CMP.1. Условия, правила и руководящие принципы торговли выбросами, осуществляемой в соответствии со ст. 17 Киотского протокола, 2006.

⁸ Конференция сторон. Доклад FCCC/SBSTA/2004/8 2004.

⁹ Конференция сторон. Доклад FCCC/SBI/2014/20. Отчет о выбросах парниковых газов за период с 1990 года по 2012 год. 2014. С. 5—9.

¹⁰ Конференция сторон. Доклад FCCC/SBI/2014/20. С. 14—17.

¹¹ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council : the official compendium of EU legislation. 2003. P. 32—46.

¹² Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council. P. 44.

Пунктом 9 приложения III к Директиве 2003/87 предусмотрена возможность публичных обсуждений положений Плана, результаты которых должны учитываться при принятии решений об установлении лимитов и распределении квот¹³.

Принимая во внимание количество выбросов парниковых газов, образуемых воздушным транспортом, систематическое увеличение таких выбросов и косвенное воздействие авиaperелетов на глобальное потепление, Европейская комиссия Директивой 2008/101/ЕС¹⁴ включила в перечень источников выбросов все виды воздушного транспорта.

В планах Европейской комиссии расширить перечень источников выбросов, регулируемых системой торговли квотами Европейского Союза, включив в него водный транспорт и лесное хозяйство в течение третьего периода действия Системы¹⁵.

Система торговли выбросами парниковых газов находит свое отражение также в ряде международных актов регионального характера и национальных актов.

В развитие принятого в Калифорнии в 2006 году Закона о решении проблемы глобального потепления (Global Warming Solutions Act of 2006), предусматривающего создание комплексной программы по снижению выбросов парниковых газов со всех источников на всей территории штата, в феврале 2007 года пять штатов Америки совместными усилиями создали Западную климатическую программу (Western Climate Initiative) — региональную систему продажи квот на выбросы парниковых газов.

Главной целью Западной климатической программы является создание мультисекто-

ральной, основанной на рыночных механизмах системы по сокращению выбросов парниковых газов.

Правительство провинции Квебек (Канада), учитывая возможную неэффективность системы торговли квотами, связанную с экономическими показателями, действующей исключительно на национальном уровне, в 2013 г. заключило соглашение с Департаментом воздушных ресурсов Калифорнии о присоединении Квебека к Западной климатической программе и о взаимной гармонизации и интеграции своих программ торговли квотами¹⁶.

В реализацию данной программы были приняты в 2008 г. Плановые рекомендации для Западной климатической программы региональной торговли квотами на выбросы парниковых газов (Design Recommendations for the Western Climate Initiative Regional Cap-and-Trade Program, Плановые Рекомендации)¹⁷.

Плановыми рекомендациями установлен перечень парниковых газов, подпадающих под действие Западной климатической программы, также предусмотрена возможность, в случае необходимости, расширения данного перечня.

Плановые рекомендации по снижению лимитов на выбросы парниковых газов распространяются на срок с 2012 по 2020 г., а также на трехлетний период после прекращения действия Плановых рекомендаций.

Для усиления эффекта Западной климатической программы Плановые рекомендации предусматривают установление Сторонами дополнительных налоговых и иных финансовых мер, способствующих достижению установленного 15 %-го сокращения выбросов парниковых газов к 2020 г.

¹³ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council. P. 43.

¹⁴ Directive 2008/101/EC of the European Parliament and of the Council : the official compendium of EU legislation. 2008. P. 10—17.

¹⁵ User's Guide to Emissions Trading in China // International emissions trading association. Beijing, 2013. 38 p. URL: https://ieta.memberclicks.net/assets/Reports/ieta_emissionstrading_china_usersguide_sept2013_draft_a4_sf.pdf (дата обращения: 30 июля 2015 г.).

¹⁶ The agreement between the California air resources board and the government De Quebec. Quebec, 2013. 14 p. URL: http://www.arb.ca.gov/cc/capandtrade/linkage/ca_quebec_linking_agreement_english.pdf (дата обращения: 30 июля 2015 г.).

¹⁷ Western Climate Initiative : Design recommendation for the WCI Regional Cap — and — Trade Program. S. I. 2008. 14 p. URL: http://www.ecy.wa.gov/climatechange/WCIdocs/092308WCI_ReportSec1_DesignRecs.pdf (дата обращения: 1 сентября 2015 г.).

На данный момент ни в Канаде, ни в США налог на выбросы парниковых газов на федеральном уровне не установлен, однако он действует на локальном уровне в провинции Квебек и в штате Калифорния.

В целях реализации положений и требований Плановых рекомендаций в них закреплено намерение сторон совершенствовать свои нормотворческие и административные механизмы и установить ответственность за нарушение положений и требований Плановых рекомендаций в рамках собственной юрисдикции.

Спустя два года после принятия Плановых рекомендаций был издан Проект для региональной программы Западной климатической системы (Design for the WCI Regional Program, Проект), утвердивший комплексную дорожную карту для участников Системы по имплементации положений Плановых рекомендаций.

Как и Плановые рекомендации, Проект делает акцент на необходимость сближения и гармонизации законодательства сторон и обеспечение возможности дальнейшего присоединения к Западной климатической программе новых участников. Проектом обозначены следующие преимущества подобного присоединения:

- 1) расширение географической зоны действия Западной климатической программы позволит избежать «утечки выбросов» (размещение источников выбросов парниковых газов, ведущее к увеличению выбросов за пределами стран, принимающих меры по уменьшению негативного воздействия на окружающую среду);
- 2) расширение рынка квот на выбросы парниковых газов может уменьшить их стоимость, повысить ликвидность рынка и снизить его волатильность;
- 3) в процессе сотрудничества стороны могут распределить между собой административные функции, что приведет к снижению операционных издержек.

С целью сближения национальных механизмов правового регулирования торговли квотами

Квебека и Калифорнии положения Плановых рекомендаций были разделены на 3 категории:

1. Положения, содержание которых должно оставаться неизменным при имплементации Канадой и Квебеком.
2. Положения, содержание которых при имплементации может подвергаться изменениям при условии сохранения идентичности целей, например, регулирование методов осуществления измерений выбросов, составления отчетности и способов подтверждения ее достоверности.
3. Положения, идентичность содержания и целей которых не требуется.

Так, Закон о решении проблемы глобального потепления 2006 Калифорнии¹⁸ содержит положения, признающие мерами, направленными на сокращение выбросов и принятыми до начала действия западной Климатической программы, только деятельность организаций, добровольно принявших участие в программах по обмену квотами между штатами, в то время как Закон о качестве окружающей среды Квебека (Environment Quality Act) определяет в качестве таких мер все добровольные усилия, принятые организациями.

Сотрудничество Калифорнии и Квебека в рамках Западной климатической программы уже продемонстрировало свою экономическую и экологическую эффективность.

Закон о решении проблемы глобального потепления 2006 Калифорнии закрепил за Советом по воздушным ресурсам этого штата обязанность по составлению ежегодных отчетов по количественным показателям выбросов парниковых газов.

Согласно данным опубликованного Советом по воздушным ресурсам Калифорнии в 2013 г. отчета уровень выбросов парниковых газов снизился на 23 % с 2001 г., среднее ежегодное сокращение выбросов с 2007 г. составляет 2 %¹⁹.

В соответствии с отчетом, опубликованным Министерством устойчивого развития, охраны окружающей среды и борьбы с изменением климата Квебека, обновленным 5 октября

¹⁸ California Global Warming Solutions Act of 2006. California. 2006.

¹⁹ California Greenhouse Gas Inventory for 2000—2013. California, 2013. 65 p. URL: http://www.arb.ca.gov/cc/inventory/data/tables/ghg_inventory_sector_all_2000-13_20150831.pdf (последнее посещение 20 сентября 2015 г.).

2015 г., уровень выбросов парниковых газов за период с 2012 по 2014 год снизился на 4 %²⁰.

Следующей действующей программой торговли квотами в США является Региональная инициатива по парниковым газам (The Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI), Региональная инициатива).

Региональная инициатива была первой программой по торговле квотами на выбросы парниковых газов в США, нацеленной на сокращение выбросов углекислого газа (CO₂) в энергетическом секторе.

Участниками Региональной инициативы являются штаты Коннектикут, Делавэр, Мэйн, Мэриленд, Массачусетс, Нью-Гэмпшир, Нью-Йорк, Род-Айленд, Вермонт.

Региональной инициативой запланировано уменьшение совокупного количества выбросов углекислого газа на 45 % к 2020 г.²¹

Торговля квотами в рамках Региональной инициативы регулируется Модельными правилами (Model Rule), обновленными в 2013 г. с целью закрепления в них возможности внесения изменений в части лимитов на выбросы парниковых газов по согласованному Сторонами и заинтересованными лицами требованию²².

Модельными правилами 2013 г. были уменьшены годовые лимиты на выбросы парниковых газов, установленные первичными Модельными правилами, а также введен эффективный механизм резервного фонда квот для сдерживания роста их стоимости (Cost Containment Reserve), направленный на поддержание цены квоты ниже определяемого ежегодно критического уровня²³.

Фонд квот для сдерживания роста их стоимости состоит из определенного количества не включенных в годовой лимит на выбросы

парниковых газов дополнительных квот, которые должны быть доступны для покупки на ежеквартальных аукционах при следующем за спросом увеличением цены на квоты до критического уровня.

Модельными правилами предусмотрено ежегодное снижение выбросов углекислого газа на 2,5 % в течение периода времени с 2015 по 2020 г.

В соответствии с подразделом 5 Модельных правил каждый штат — участник Региональной инициативы устанавливает годовой лимит на выбросы углекислых газов. Нераспределенная часть годового лимита на выбросы углекислого газа может быть присоединена к лимиту следующего года.

Подразделом 10 предусмотрена система льгот, в соответствии с которой в случае направления образователем выбросов в контролирующий орган заявки на предоставление льгот, содержащей сведения о составе и количестве своих выбросов, и подтверждения достоверности представленной информации, орган контроля вправе предоставить одну квоту на выбросы за каждую сокращенную тонну выбросов углекислых газов.

Подразделы 6—8 Модельных правил устанавливают параметры мониторинга и отслеживания приобретения и передачи квот на выбросы углекислого газа с помощью Системы по контролю за квотами на выбросы углекислого газа. Эта система содержит данные о всех квотах участников и является открытой.

Согласно проведенному при поддержке Дюкского университета анализу количества выбросов парниковых газов, совершенных предприятиями, деятельность которых подпадает по действие Модельных правил, Региональная

²⁰ Émissions de gaz à effet de serre déclarées et vérifiées des établissements visés par le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre. Quebec, 2014. 6 p. URL: <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/ventes-encheres/liste-etablissements-visesRSPEDF.pdf> (дата обращения: 20 сентября 2015 г.).

²¹ RGGI States Propose Lowering Regional CO₂ Emissions Cap 45 %, Implementing a More Flexible Cost-Control Mechanism. New York, 2013. P. 1. URL: https://www.rggi.org/docs/PressReleases/PR130207_ModelRule.pdf (дата обращения: 22 сентября 2015 г.).

²² Regional Greenhouse Gas Initiative Model Rule. S. I. 2013. 137 p. URL: https://www.rggi.org/docs/ProgramReview/_FinalProgramReviewMaterials/Model_Rule_FINAL.pdf (дата обращения: 22 сентября 2015 г.).

²³ Summary of RGGI Model Rule Changes: February 2013. S. I. 2013. P. 3 URL: http://www.rggi.org/docs/ProgramReview/_FinalProgramReviewMaterials/Model_Rule_Summary.pdf (дата обращения: 22 сентября 2015 г.).

инициатива ответственна за 24 %-е сокращение выбросов с начала действия системы торговли квотами.

Исследование показало, что Региональная инициатива в совокупности с такими факторами, имеющими место с 2009 г., как снижение экономической активности и уменьшение количества потребления электроэнергии, повышение доступности природного газа и уменьшение цен на него, стали причиной 50 % сокращения количества выбросов парниковых газов в регионе²⁴.

В 2007 г. шесть губернаторов штатов, расположенных на Среднем Западе Америки, и премьер Канадской провинции Манитоба в целях принятия мер по сокращению выбросов парниковых газов, опираясь на опыт правовой реализации норм Западной климатической программы, подписали Среднезападное соглашение о сокращении выбросов парниковых газов (Midwestern Greenhouse Gas Reduction Accord).

Данным Соглашением была утверждена Среднезападная программа по сокращению выбросов парниковых газов, нацеленная на установление показателей и сроков сокращения выбросов парниковых газов, развитие мультисекторальной системы торговли квотами на выбросы парниковых газов, создание системы, позволяющей отслеживать и регулировать квоты²⁵.

Несмотря на сходство Среднезападной программы по сокращению выбросов парниковых газов и Плановых рекомендаций для Западной климатической программы региональной торговли квотами на выбросы парниковых газов, Среднезападная программа имеет несколько уникальных положений, к которым, например, относится исключение из подлежащего квотированию перечня газов диоксида углерода, образуемого при сжигании биотоплива (этанол

и биодизель), направленное на защиту интересов промышленных секторов Сторон.

В июне 2009 г. консультативная группа представила свои рекомендации и план по реализации положений Соглашения. План предусматривал сокращение выбросов парниковых газов к 2020 г. на 20 % от уровня 2005 г. и на 80 % к 2050 г.²⁶

Начало действия Среднезападной программы по сокращению выбросов парниковых газов было запланировано на 2012 г., однако, в связи с избранием на должности губернаторов большинства штатов-участников кандидатов Республиканской партии, Программа лишилась политической поддержки и не была имплементирована.

Кроме того, представляет особый интерес опыт по реализации системы торговли квотами Китая, занимающего первое место по количеству выбросов парниковых газов в атмосфере.

Китай занимает активную позицию по проведению мер в области снижения антропогенных воздействий на климат, в том числе с применением механизма торговли квотами. В 2006 г. правительство Китая разработало пятилетний план, содержащий цели по смягчению изменения климата.

Рекомендациями к 11-му Пятилетнему плану, представленными на сессии Всекитайского собрания народных представителей в 2006 г.²⁷, было предусмотрено сокращение потребления энергии на единицу ВВП на 20 % и снижение выбросов основных вредных (загрязняющих) веществ на 10 % к концу 2005 г.

Учитывая растущее давление мирового сообщества, Китаем были применены меры централизованного финансирования, регулирования и контроля деятельности направленной на достижение указанных показателей пятилетнего плана.

²⁴ Murray C. Why have greenhouse emissions in RGGI states declined? // An econometric attribution to economic, energy market, and policy factors. *Energy Economics*. 2015. Vol. 51. P. 581—589.

²⁵ Midwestern Greenhouse Gas Reduction Accord. S. I. 2007. 4 p. URL: http://www.gov.mb.ca/asset_library/en/documents/fedprovrelations/northamerica/mga_greenhouse_gas_accord_november2007.pdf (дата обращения: 22 сентября 2015 г.).

²⁶ Midwestern energy security and climate stewardship roadmap // Advisory group. S. I. 2007. P. 5. URL: <http://www.midwesterngovernors.org/Publications/Roadmap.pdf> (дата обращения: 30 сентября 2015 г.).

²⁷ The 11th Five-Year Plan: Targets, Paths and Policy Orientation. S. I. 2007. URL: http://www.gov.cn/english/2006-03/23/content_234832.htm (дата обращения: 30 сентября 2015 г.).

Согласно Отчету к 2010 г. потребление энергии на единицу ВВП сократилось на 4,01 %, количество выбросов парниковых газов уменьшилось на 4 % по сравнению с уровнем 2006 г.²⁸ Признав ограниченную экологическую и экономическую эффективность применения в данной сфере мер строго централизованного регулирования, Китай обратился к рыночным инструментам снижения и стабилизации выбросов парниковых газов.

Так, в 2011 г. во исполнение Двенадцатых Рекомендаций, Китайская комиссия по национальному развитию и реформированию (China's National Development and Reform Commission) определила провинции и города, в которых будет проходить пилотное тестирование системы торговли квотами²⁹.

В течение двух лет с 2013 по 2014 г. регионы запустили пилотные программы торговли квотами и опубликовали нормативные правовые акты, необходимые для их действия.

Все семь программ имеют определенные общие черты. Пилотными программами охватываются косвенные выбросы парниковых газов, образующиеся как при генерации электроэнергии на территории регионов с действующими пилотными программами, так и образующиеся при генерации электроэнергии, импортируемой с территорий других регионов Китая, что позволяет снизить возможность «утечки выбросов»³⁰.

Каждая программа предусматривает пять видов квот:

1. Квоты для первичного бесплатного распределения.
2. Квоты, выпуск которых возможен только при их значительном дефиците на рынке.
3. Квоты для новых участников.
4. Квоты для продажи на аукционе.
5. Квоты для стабилизации рынка (уменьшение цены за квоту при дополнительном их выпуске на продажу).

²⁸ Report on the implementation of the 2010 plan for national economic and social development and on the 2011 draft plan for national economic and social development Fourth Session of the Eleventh National People's Congress March 5, 2011// National Development and Reform Commission. Beijing, 2011. P. 10—13. URL: <http://online.wsj.com/public/resources/documents/2011NDRCReportEng.pdf> (дата обращения: 30 сентября 2015 г.).

²⁹ Города Пекин, Шанхай, Тяньцзинь, Чунцин, провинция Гуандун, Хубэй, и Шэньчжэнь.

³⁰ 北京市发展和改革委员会关于开展碳排放权交易试点工作的通知 = Циркуляр о пилотном тестировании системы торговли квотами на выбросы углерода Пекинской муниципальной комиссии по развитию и реформированию. Пекин, 2013. URL: <http://www.bjpc.gov.cn/tztg/201311/t7020680.htm> (дата обращения: 5 октября 2015 г.) (на кит. яз.); 广东省碳排放权管理和交易办法 = Циркуляр о пилотном тестировании системы торговли квотами на выбросы углерода Муниципальной Комиссии по развитию и реформированию Гуандун. Гуандун, 2013. URL: <http://www.fzb.gd.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/gdsfzb/lfyjzj/201307/9846.html> (дата обращения: 5 октября 2015 г.) (на кит. яз.); 上海規則排放交易準則草案 = Проект правил регулирования системы торговли квотами Шанхай. Шанхай, 2013. URL: <http://sh.eastday.com/m/20130712/u1a7516883.html> (дата обращения: 5 октября 2015 г.) (на кит. яз.); 天津市人民政府办公厅文件 = Временные меры регулирования торговли квотами на выбросы парниковых газов Муниципального народного правительства Тяньцзинь. Тяньцзинь, 2013. URL: http://www.chinatcx.com.cn/tcxweb/pages/news/news_info.jsp?article_id=2129 (дата обращения: 5 октября 2015 г.) (на кит. яз.); 重庆市碳排放配额管理细则重庆市发展和改革委员会 = Циркуляр административных мер регулирования системы торговли квотами Муниципальной комиссии по развитию и реформированию Чунцин. Чунцин, 2014. URL: <http://www.cqdpc.gov.cn/article-1-20496.aspx> (дата обращения: 5 октября 2015 г.) (на кит. яз.); 湖北省碳排放权管理和交易暂行办法 = Временные меры регулирования системы торговли квотами Муниципального правительства Хубэй О. Хубей, 2014. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0--X1-Mv5kEJ:gkml.hubei.gov.cn/auto5472/auto5473/201404/t20140422_497476.html&hl=ru&gl=ru&strip=1&vwsrsc=0 (дата обращения: 5 октября 2015 г.) (на кит. яз.); 深圳市碳排放权交易管理暂行办法 = Временные меры регулирования системы торговли квотами Муниципального законодательного управления Шэньчжэнь Шэньчжэнь, 2014. URL: https://ccep.crawford.anu.edu.au/sites/default/files/events/attachments/2015-04/paper_by_professor_zhang.pdf (дата обращения: 5 октября 2015 г.) (на кит. яз.).

При имплементации программ Регионы также вправе устанавливать отдельные специальные положения, обусловленные потребностями, особенностями производственных сил, экономикой своих территорий. Пилотная программа Шэньчжэнь охватывает 26 отраслей экономики, в то время как в Гуандуне программа по продаже квот на выбросы регулирует только 4 отрасли³¹.

Провинции и города сами определяют ежегодные лимиты квот на выбросы парниковых газов. В среднем регионами запланировано 16 % снижение количества выбросов к концу 2015 г. по сравнению с уровнем 2010 г.³²

С целью обеспечения достоверности данных о выбросах предприятий Национальной Комиссией по развитию и реформам в 2013 г. были изданы Руководящие Принципы к отчетности о выбросах парниковых газов для 10 отраслей экономики³³. Регионы с пилотными программами выпустили свои Руководящие Принципы в форме стандартов и иных документов местных органов власти. Расчетные методики, используемые в Руководящих принципах, схожи, однако, различия содержатся в перечнях отраслей экономики, предприятия которых должны представлять отчеты, и некоторых технических деталях для конкретных производственных процессов.

При поступлении отчетов о выбросах парниковых газов от предприятий, для обеспечения

достоверности содержащихся в них данных, в особенности данных о выбросах предыдущих лет, показатели которых будут иметь особое значение при дальнейшем распределении квот, независимые третьи стороны проводят проверку соответствующих отчетов. В Пекине³⁴ и Шанхае³⁵ сформулированы Меры регулирования для подтверждающих агентств (Regulation Measures for Verification Agencies), устанавливающие особенности приобретения и прекращения Агентствами статуса третьего лица. Во избежание конфликта интересов проведение проверок отчетов третьими лицами оплачивается из средств бюджетов регионов.

Отчет о результатах реализации пилотных программ будет представлен Китаем только в 2016 г., в связи с чем сделать точные выводы об их эффективности сейчас не представляется возможным. Вместе с тем согласно опубликованному 25 сентября 2015 г. совместному американо-китайскому заявлению по климатическим изменениям председатель Китайской Народной Республики Си Цзиньпин планирует запустить в 2017 г. систему торговли квотами на выбросы на национальном уровне. Рынок квот Китая станет самым крупным в мире и покроет главные индустриальные секторы страны — железо, сталь, энергетику, химическую промышленность, строительные материалы, бумажное производство и цветные металлы³⁶.

³¹ A User's Guide to Emissions Trading in China / Swartz J. IETA. S. I. 2007. P. 34—38. URL: https://ieta.memberclicks.net/assets/Reports/ieta_emissionstrading_china_usersguide_sept2013_draft_a4_sf.pdf (дата обращения: 5 октября 2015 г.).

³² China Carbon Market Research Report / Environomist. S. I. 2014. 92 p. // URL: https://www.southpolecarbon.com/public/140227_Environomist_China-ETS_ResearchReport.pdf (дата обращения: 5 октября 2015 г.).

³³ 国家发展改革委办公厅关于印发首批10个行业企业 温室气体排放核算方法与报告指南 = Руководящие принципы к отчетности о выбросах парниковых газов для 10 отраслей экономики Главного управления Национальной комиссии по развитию и реформам. Пекин, 2013. URL: http://www.gov.cn/zwggk/2013-11/04/content_2520743.htm (дата обращения: 5 октября 2015 г.) (на кит. яз.).

³⁴ 北京市发展和改革委员会关于开展碳排放权交易试点工作的通知 = Правила регулирования подтверждающих агентств по выбросам парниковых газов в Пекине Муниципальной Комиссии по развитию и реформированию Пекина. Пекин, 2013. URL: www.bjpc.gov.cn/tztg/201311/t7020680.htm (дата обращения: 6 октября 2015 г.) (на кит. яз.).

³⁵ 关于印发《上海市碳排放核查第三方机构管理暂行办法》的通知 [Electronic resource] = Правила регулирования подтверждающих агентств по выбросам парниковых газов в Шанхае Муниципальной комиссии по развитию и реформированию Шанхая. Шанхай, 2014. URL: http://www.shdrc.gov.cn/main?main_colid=319&top_id=312&main_artid=23796 (дата обращения: 6 октября 2015 г.) (на кит. яз.).

³⁶ Китай планирует в 2017 г. запустить систему торговли квотами на выбросы парниковых газов // Русская версия веб-сайта «Синьхуа». 2015. URL: http://russian.news.cn/2015-09/26/c_134660959.htm (последнее обращение 20 октября 2015 г.).

Национальная комиссия развития и реформ сообщила, что данная система будет вводиться постепенно, правила торговли квотами на выбросы парниковых газов будут усовершенствованы с учетом опыта, полученного в результате действия пилотных программ, также будут приняты меры, обеспечивающие открытость и достоверность данных о торговле квотами³⁷.

Система торговли квотами позволяет предприятиям самостоятельно определять оптимальный для них уровень сокращения выбросов парниковых газов и предусматривает возможность поощрения достигших сокращения выбросов субъектов.

Предприятия, стремящиеся снизить количество образуемых ими выбросов парниковых газов наиболее экономически эффективным способом в рамках системы торговли квотами на выбросы, вынуждены инвестировать в разработку или использовать уже имеющиеся экологические технологии или методы производства, что является эффективным способом сокращения негативного воздействия на климатическую систему.

Кроме того, вышеприведенный анализ некоторых существующих программ торговли квотами на выбросы позволяет сделать вывод об эффективности данного метода.

Институт торговли квотами на выбросы парниковых газов реализуется не только в рамках Киотского протокола, а является универсальным правовым механизмом сокращения выбросов парниковых газов, предусматриваемым национальным законодательством государств. Торговля может осуществляться на трех уровнях: региональном, национальном и международном. Региональный уровень преимущественен на начальном этапе введения системы, когда существует необходимость определения лучших методов и механизмов регулирования торговли квотами на выбросы. Система торговли квотами на выбросы парниковых газов может быть применена на

национальном уровне после ее апробации на региональном уровне, что позволит использовать уже проверенные и эффективные методы и механизмы регулирования. В свою очередь, международная система торговли квотами, помимо прочего, позволяет избежать эффекта «утечки выбросов» и стабилизировать рынок квот.

Система правового регулирования торговли квотами характерна наличием большого количества гибких норм, допускающих возможность внесения в них коррективов, связанных с особенностями территорий, на которых осуществляется торговля.

В 2012 г. на переговорах ООН по изменению климата, состоявшихся в Дохе (Катар), Россия объявила об отказе участвовать во втором периоде действия обязательств Киотского протокола, что повлекло невозможность участия России в торговле квотами на выбросы в его рамках. Однако реализация такого эффективного рыночного инструмента Россией возможна на международном уровне по двусторонним или многосторонним соглашениям, а также, по примеру США и Китая, на региональном или национальном уровне.

Также Россией в рамках торговли квотами на выбросы парниковых газов может быть использован уже доказавший свою эффективность способ составления Плана по определению лимитов и распределению квот, предусмотренный Директивой 2003/87 Европейского Союза, применены дополнительные финансовые меры, способствующие достижению целевых показателей, а также меры экономического стимулирования (поощрения) соблюдения установленных лимитов, заимствована политика единого правового регулирования торговли квотами, реализуемая в рамках двустороннего соглашения Канадой и Квебеком, сформирован фонд резервных квот, направленный на сдерживание роста их цен, а также применены другие механизмы.

³⁷ As China Unveils Carbon Cap-and-Trade, Challenges Loom / Te-Ping Chen. Beijing, 2015. URL: <http://www.wsj.com/articles/as-china-unveils-carbon-cap-and-trade-challenges-loom-1443187293> (дата обращения: 22 октября 2015 г.).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Китай планирует в 2017 г. запустить систему торговли квотами на выбросы парниковых газов // Русская версия веб-сайта «Синьхуа», 2015. — URL: http://russian.news.cn/2015-09/26/c_134660959.htm.
2. Резюме для политиков // Изменение климата, 2013 г. : Физическая научная основа. Вклад Рабочей группы I в Пятый доклад об оценке Межправительственной группы экспертов по изменению климата. — Кембридж : Кембридж Университи Пресс, 2013. — Ст. 9.
3. Andrews A. E., Kofler J. D., Trudeau M. E. CO₂, CO and CH₄ measurements from the NOAA Earth System Research Laboratory's Tall Tower Greenhouse Gas Observing Network: instrumentation, uncertainty analysis and recommendations for future high-accuracy greenhouse gas monitoring efforts // Atmospheric Measurement Techniques. — 2013. — № 1. — P. 1461—1553. — DOI: 10.5194/amtd-6-1461-2013.
4. Barker T. Carbon leakage. Mitigation from a cross-sectoral perspective. Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. — Cambridge : Cambridge University Press., 2007. — P. 622.
5. California Greenhouse Gas Inventory for 2000—2013. — California, 2013. — 65 p. — URL: http://www.arb.ca.gov/cc/inventory/data/tables/ghg_inventory_sector_all_2000-13_20150831.pdf.
6. China Carbon Market Research Report. — S. I. — Environomist, 2014. — 92 p. — URL: https://www.southpolecarbon.com/public/140227_Environomist_China-ETS_ResearchReport.pdf.
7. Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. — Geneva : IPCC, 2014. — P. 2.
8. Émissions de gaz à effet de serre déclarées et vérifiées des établissements visés par le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre. — Quebec, 2014. — 6 p. — URL: <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/ventes-encheres/liste-etablissements-visesRSPEDF.pdf>.
9. URL: https://ieta.memberclicks.net/assets/Reports/ieta_emissionstrading_china_usersguide_sept2013_draft_a4_sf.pdf.
10. Murray C. Why have greenhouse emissions in RGGI states declined? An econometric attribution to economic, energy market, and policy factors. — Colorado : Energy Economics, 2015. — Vol. 51. — P. 581—589.
11. Report on the implementation of the 2010 plan for national economic and social development and on the 2011 draft plan for national economic and social development Fourth Session of the Eleventh National People's Congress March 5, 2011. National Development and Reform Commission. — Beijing, 2011. — P. 10—13. — URL: <http://online.wsj.com/public/resources/documents/2011NDRCCReportEng.pdf>.
12. RGGI States Propose Lowering Regional CO₂ Emissions Cap 45 %, Implementing a More Flexible Cost-Control Mechanism. — New York, 2013. — P. 1. — URL: https://www.rggi.org/docs/PressReleases/PR130207_ModelRule.pdf.
13. Summary of RGGI Model Rule Changes: February 2013. — S. I. — 2013. — P. 3. — URL: http://www.rggi.org/docs/ProgramReview/_FinalProgramReviewMaterials/Model_Rule_Summary.pdf.
14. Swartz J. A User's Guide to Emissions Trading in China. — S. I. — IETA, 2007. — P. 34—38. — URL: https://ieta.memberclicks.net/assets/Reports/ieta_emissionstrading_china_usersguide_sept2013_draft_a4_sf.pdf.
15. Te-Ping Chen. As China Unveils Carbon Cap-and-Trade, Challenges Loom. — Beijing, 2015. — URL: <http://www.wsj.com/articles/as-china-unveils-carbon-cap-and-trade-challenges-loom-1443187293>.
16. User's Guide to Emissions Trading in China. — Beijin : International emissions trading association, 2013. — 38 p. — URL: https://ieta.memberclicks.net/assets/Reports/ieta_emissionstrading_china_usersguide_sept2013_draft_a4_sf.pdf.
17. William R. L. Anderegg, James W. Prall. Expert credibility in climate change // PNAS. — 2010. — № 27. — P. 12107—12109. — DOI: 10.1073/pnas.1003187107.

Материал поступил в редакцию 20 декабря 2015 г.

LEGAL REGULATION OF CAP-AND-TRADE SYSTEM FOR GREENHOUSE GASES IN FOREIGN COUNTRIES

TROITSKAYA Luisa Vladimirovna — Post-graduate at the Department of Ecological and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL) Leading specialist of the Department on Interaction between Rosprirodnadzor (Federal Supervisory Natural Resources Management Service) and Federal budget-funded agency «TsLATI for SFD (Centre of Laboratory Analysis and Technical Metrology for Southern Federal District), officer at the Department of Legal Support of Rosprirodnadzor Law Department Activities
trluiza@gmail.com
117393, Russian Federation, Moscow, Akademika Pilyugina street, 8, entr.1

Review. *The article is devoted to the market mechanism of the reduction and stabilization of greenhouse gas emissions. The author considers peculiarities of legal regulation of existing international, national, regional cap-and-trade systems for greenhouse gases into the atmosphere. On the basis of the official data published by the executive authorities governing the cap-and-trade systems, the author provides a detailed analysis of the results of cap-and-trade systems and makes conclusions on their effectiveness. As a result of the work the author provides recommendations for the implementation of cap-and-trade systems in Russia.*

Keywords: *cap-and-trade system; the climate system; greenhouse gases; global warming; The Kyoto Protocol; market mechanisms for emissions reduction.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Kitaj planiruet v 2017 g. zapustit' sistemu trgovli kvotami na vybrosy parnikovyh gazov // Russkaja versija veb-sajta «Sin'hua», 2015. — URL: http://russian.news.cn/2015-09/26/c_134660959.htm.
2. Rezjume dlja politikov // Izmenenie klimata, 2013 g. : Fizicheskaja nauchnaja osnova. Vklad Rabochej gruppy I v Pjatyj doklad ob ocenke Mezhpripravitel'stvennoj gruppy jekspertov po izmeneniju klimata. — Kembridzh : Kembridzh Juniversiti Press, 2013. — St. 9.