

2024 год

Доклад о наименее развитых странах

Использование углеродных рынков в целях развития

ОБЗОР



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

2024 год

Доклад о наименее развитых странах

Использование углеродных рынков в целях развития

ОБЗОР



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

Женева, 2024 год

© 2024 год, Организация Объединенных Наций

Настоящий документ доступен для открытого доступа при условии соблюдения лицензии Creative Commons, созданной для межправительственных организаций, URL: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Употребляемые обозначения и изложение материала на любой карте в настоящей работе не означают выражения со стороны Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ.

Фотокопирование и воспроизведение выдержек разрешены при надлежащем указании источника.

Настоящая публикация была отредактирована на внешней основе.

Издание Организации Объединенных Наций, опубликовано Конференцией
Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

UNCTAD/LDC/2024 (Overview)

Предисловие



В условиях, когда мир ищет инновационные решения для одновременного преодоления климатического и финансового кризиса и достижения целей в области устойчивого развития, углеродные рынки стали маяком надежды. Эти рынки рассматриваются как инструмент реализации климатических амбиций и катализатор притока капитала в развивающиеся страны, предлагающие перспективный способ высвобождения сил устойчивого развития. По мере формирования углеродных рынков в соответствии со статьей 6 Парижского соглашения и появления инициатив, направленных на повышение надежности добровольных углеродных рынков, наступает новый период со своими возможностями и подводными камнями.

На этом решающем этапе в *Докладе о наименее развитых странах за 2024 год: использование углеродных рынков в целях развития* рассматриваются важные и своевременные вопросы о том, могут ли углеродные рынки способствовать «зеленому» структурным преобразованиям в наименее развитых странах, и если да, то в какой степени. Роль НРС в возникновении климатического кризиса весьма незначительна, однако они относятся к числу наиболее уязвимых с точки зрения климата стран мира. Большинство наименее развитых стран являются небольшими источниками выбросов парниковых газов, однако они решили принять активное участие в глобальном реагировании на изменение климата, установив амбициозные целевые показатели в своих определяемых на национальном уровне вкладах. Это решение сопряжено как с трудностями, так и с возможностями для достижения синергизма и обеспечения слаженности между различными направлениями политики.

В докладе, призванном внести ясность благодаря основанному на данных анализу и тематическим исследованиям, изложено текущее положение дел и описан будущий потенциал углеродных рынков в области мобилизации финансирования и осуществления мер по сокращению выбросов парниковых газов в наименее развитых странах. В нем рассматриваются институциональные требования и технические возможности, необходимые для того, чтобы наименее развитые страны могли воспользоваться преимуществами этих рынков, а также отмечаются сопутствующие проблемы и риски. Кроме того, доклад позволяет директивным органам, участникам переговоров по климату и специалистам-практикам по вопросам развития получить фактологическую базу и более глубокое понимание последствий участия в международных углеродных рынках,



обращая внимание на необходимость приведения его в соответствие с приоритетами внутренней политики. При этом в докладе даются актуальные разъяснения относительно того, что может и что не может быть реализовано посредством углеродных рынков в наименее развитых странах, чтобы позволить директивным органам получить комплексное представление об этом вопросе.

Приведенный в докладе анализ показывает, что углеродные рынки не являются панацеей, способной решить насущную проблему финансирования устойчивого развития в наименее развитых странах. Они не заменяют официальную помощь в целях развития и климатическое финансирование, особенно для целей адаптации, которая является для этих стран приоритетом. Углеродные рынки служат дополнительным инструментом, способным расширить возможности наименее развитых стран для реализации собственных программ «зеленых» структурных преобразований и участия в глобальных усилиях по ограничению выбросов парниковых газов.

В докладе углубленно анализируется потенциал углеродных рынков как катализатора экономического развития наименее развитых стран. В нем рассматривается вопрос о том, каким образом эти страны могли бы интегрировать торговлю углеродными кредитами в свои экономические стратегии, чтобы экономический рост сопутствовал экологической устойчивости. На основе конкретных примеров, передовой практики и принципиальных рекомендаций в докладе подробно излагается комплексная программа действий для использования наименее развитыми странами возможностей, предоставляемых углеродными рынками.



Ребека Гринспан
Генеральный секретарь ЮНКТАД



Содержание

Предисловие ii

Введение v



стр. 1

1 Углеродные рынки и устойчивое развитие: преодоление экономического, экологического и технологического разрыва



стр. 4

2 Участие в углеродных рынках: возможности, трудности и подводные камни



стр. 10

3 На пути к осуществлению статьи 6: уроки, извлеченные из опыта некоторых наименее развитых стран



стр. 14

4 Углеродные рынки и последствия для внутренней политики и национальных учреждений



стр. 17

5 Принципиальные рекомендации

Введение

Для того чтобы наименее развитые страны (НРС) могли достичь целей в области устойчивого развития, необходимо найти решения, позволяющие устранить противоречия между экономическим ростом и действиями по борьбе с изменением климата, крупными объемами частного капитала у развитых стран и неудовлетворенных потребностей в финансировании у НРС, а также между структурными преобразованиями и природоохранной деятельностью. Углеродные рынки рассматриваются многими как один из способов преодоления этих противоречий.

Многие НРС являются участниками существующих углеродных рынков и одни из первых внедрили механизмы торговли углеродными кредитами в соответствии со статьей 6 Парижского соглашения по изменению климата. В этой связи возникает вопрос о том, могут ли НРС эффективно использовать эти рынки для решения своих специфичных проблем и внесения вклада в глобальные усилия по предотвращению изменения климата.

В Докладе о наименее развитых странах за 2024 год: использование углеродных рынков в целях развития рассматриваются возможности и проблемы для НРС в условиях развития углеродных рынков, а также потенциал этих рынков по стимулированию притока капитала и содействию достижению устойчивого развития в НРС. Этот доклад весьма актуален, учитывая, что углеродные рынки выходят на новый этап, а участники переговоров по климату завершают разработку подробных правил функционирования этих рынков в соответствии со статьей 6 Парижского соглашения. В то же время на фоне обвинений в ложной экологичности принимаются меры по повышению надежности и качества углеродных кредитов и соответствующих заявлений компаний на добровольных углеродных рынках.

▼
В докладе представлен анализ того, как НРС могут эффективно использовать углеродные рынки благодаря механизмам, предусмотренным статьей 6

В докладе описаны нынешнее участие НРС в углеродных рынках и его будущий потенциал, изложены соответствующие возможности и риски, а также сформулированы рекомендации для директивных органов и участников переговоров по климату в НРС и их партнеров по процессу развития о том, как наилучшим образом использовать углеродные рынки в интересах НРС.





1.

Углеродные рынки и устойчивое развитие: преодоление экономического, экологического и технологического разрыва

Глобальный углеродный рынок фрагментирован и включает как частных, так и государственных участников. С одной стороны, торговля углеродными кредитами является частью глобального климатического режима, предусмотренного Парижским соглашением (диаграмма 1). С другой стороны, частные компании используют добровольные углеродные рынки для того, чтобы компенсировать часть собственных выбросов и подтвердить свои заявления о заботливом отношении к климату (диаграмма 2). НРС также участвуют в различных углеродных рынках и намерены расширить свое участие. Поэтому крайне важно понять роль углеродных рынков и то, как их можно использовать в интересах НРС.

С момента своего зарождения в начале 2000-х годов и до 2021 года добровольный углеродный рынок стремительно развивался (диаграмма 3). В 2021 году объем введенных в обращение углеродных кредитов достиг пика в 362 мегатонны эквивалента диоксида углерода (CO_2), после чего в течение двух лет подряд он снижался и в 2023 году составил 308 мегатонн эквивалента CO_2 . В 2022 году объем углеродных кредитов, использованных для компенсации воздействия на окружающую среду, достиг пика в 183 мегатонны эквивалента CO_2 , а затем снизился до 174 мегатонн эквивалента CO_2 в 2023 году. Падение спроса и цен в 2023 году были обусловлены, в частности, обвинениями в ложной экологичности в адрес некоторых компаний и критическими замечаниями в отношении экологической эффективности углеродных кредитов. В конечном счете стоимость углеродных кредитов зависит от степени доверия покупателей к проектам, лежащим в их основе, которое в свою очередь зависит от авторитетности и незыблемости стандартов сертификации.

▼
Качество углеродных кредитов зависит от степени доверия покупателей к проектам, лежащим в их основе, и от незыблемости стандартов сертификации

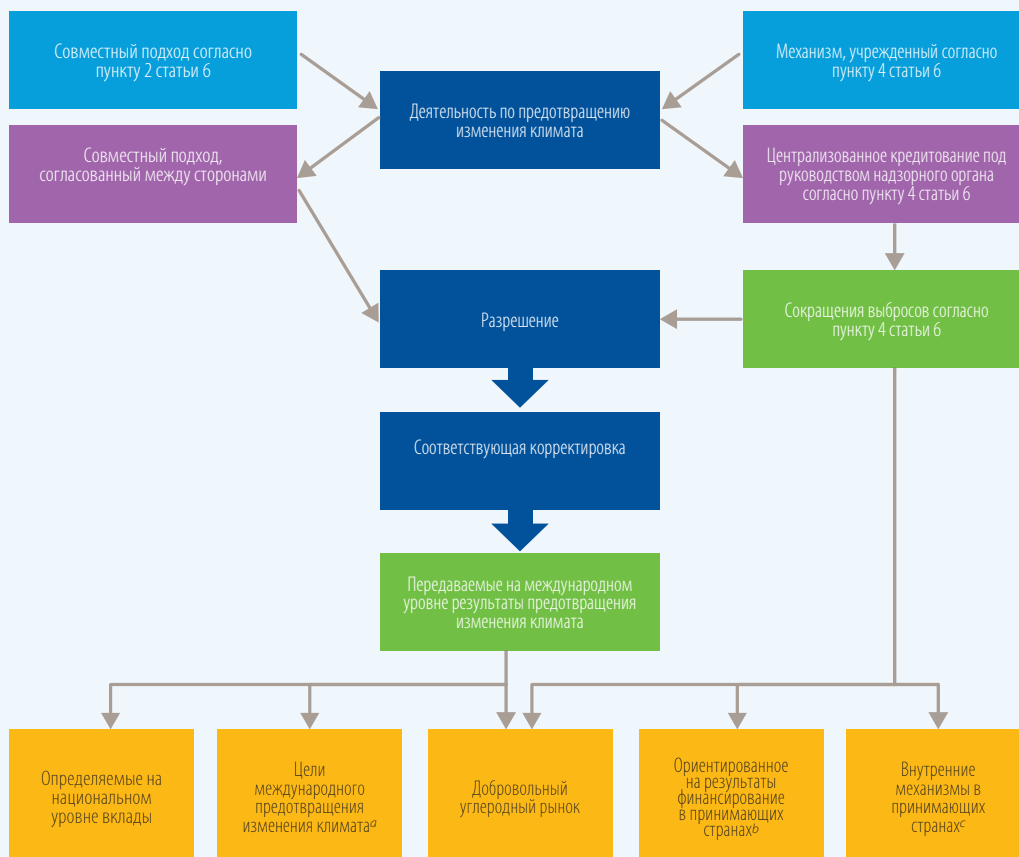




Диаграмма 1

В соответствии со статьей 6 сформировались два отдельных, но связанных между собой механизма кредитования

Механизмы углеродного кредитования согласно статье 6 Парижского соглашения



Источник: ЮНКТАД.

Примечание: ^a Например, Система компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации.

^b Например, соглашение о субсидировании с донором.

^c Например, национальная система торговли выбросами или налог на углерод.



Диаграмма 2

Компании используют углеродные кредиты для компенсации собственных выбросов



Источник: ЮНКТАД.

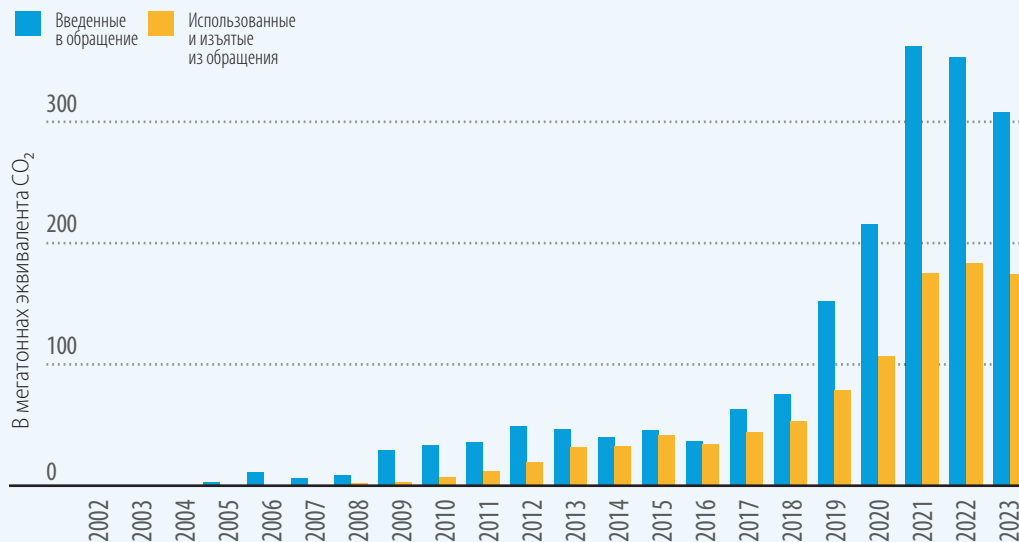




Диаграмма 3

Рост на добровольных углеродных рынках оказывается под ударом в результате ослабления доверия

Введенные в обращение и использованные и изъятые из обращения углеродные кредиты на добровольном углеродном рынке



Источник: ЮНКТАД, на основе данных, размещенных на Информационном портале добровольного углеродного рынка (ДУМ) организации Climate Focus (по состоянию на 8 марта 2024 года), URL: <https://climatefocus.com/initiatives/voluntary-carbon-market-dashboard/> (дата обращения: 10 марта 2024 года).





2.

Участие в углеродных рынках: возможности, трудности и подводные камни

Деятельность на углеродных рынках в рамках группы НРС приходится главным образом на долю нескольких стран (диаграмма 4). По состоянию на май 2024 года на шесть крупнейших принимающих НРС — Бангладеш, Демократическую Республику Конго, Замбию, Камбоджу, Малави и Уганду — приходилось в совокупности 75 % всех углеродных кредитов, введенных в обращение на добровольном углеродном рынке в связи с проектами, реализуемыми в НРС. Участие в механизме чистого развития (который принимал новые проекты с 2001 по 2020 год) отличалось еще более высокой концентрацией: на шесть крупнейших принимающих стран — Бангладеш, Камбоджу, Малави, Мьянму, Непал и Уганду — приходилось 80 % всех кредитов, введенных в обращение в связи с проектами, реализуемыми в НРС.

До сих пор углеродные рынки не позволили высвободить значительные финансовые средства для НРС по сравнению с другими внешними источниками финансирования, такими как денежные переводы, официальная помощь в целях развития и прямые иностранные инвестиции. В 2023 году объем рынка углеродных кредитов, введенных в обращение в связи с проектами, реализуемыми в НРС, оценивался в 403 млн долларов. Это соответствует примерно 1 % от чистого объема официальной двусторонней помощи в целях развития, поступающей от традиционных доноров (диаграмма 5).

НРС обладают значительным незадействованным потенциалом по сокращению выбросов парниковых газов (ПГ) посредством земельных проектов (диаграмма 6) прежде всего за счет охраны лесов и устойчивой сельскохозяйственной практики. В период с 2020 по 2023 год среднегодовой объем углеродных кредитов, введенных в обращение в связи с земельными



Диаграмма 4

Деятельность на углеродных рынках в группе НРС отличается высокой концентрацией

Доли основных участников из числа НРС в общем объеме кредитов, введенных в обращение для этих стран, по состоянию на май 2024 года
(В процентах)



Источник: Расчеты ЮНКТАД на основе информации, полученной из базы данных по проектам механизма чистого развития Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, а также из реестров Gold Standard, Verra, Plan Vivo и Climate Forward.

Примечание: Сумма процентных долей может быть не равна 100 % из-за округлений.

проектами в НРС, составил всего 2 % от рентабельного потенциала, что объясняется низкими показателями осуществимости проектов и низкими ценами на углеродные кредиты. При условии, что цена за тонну эквивалента CO₂ составит 100 долларов, что позволит гарантировать приемлемую норму доходности земельных углеродных проектов, годовой рентабельный потенциал в области предотвращения, с учетом осуществимости проектов, составит 70 % от глобальных выбросов CO₂ авиационной отрасли в 2019 году или около 2 % от глобальных антропогенных выбросов CO₂.

Результаты моделирования ЮНКТАД свидетельствуют о том, что без существенного повышения цен на углеродные кредиты будет реализована лишь незначительная часть потенциала НРС по предотвращению изменения климата посредством земельных проектов. Например, если цены на углеродные кредиты будут сохраняться на уровне 10 долларов за тонну эквивалента CO₂, потенциал в области предотвращения останется неиспользованным на 97 % до 2050 года. Тем самым НРС упустят серьезную возможность внести свой вклад в глобальное сокращение выбросов ПГ.

Даже при самом оптимистичном сценарии, при котором цена на углеродные кредиты, введенные в обращение в связи с земельными проектами, будет составлять 100 долларов за тонну эквивалента CO₂, углеродные рынки будут играть лишь незначительную роль в удовлетворении финансовых потребностей НРС для достижения целей в области устойчивого развития (диаграмма 7). Кроме того, объем рынка углеродных кредитов не отражает реальный размер финансовых переводов в НРС, принимающие соответствующие проекты, поскольку значительная доля денежных средств, полученных в результате деятельности по предотвращению изменения климата, достается брокерам, реселлерам и другим посредникам, работающим на этих рынках.



Установление минимальной цены на углеродные кредиты имеет ключевое значение для осуществимости потенциальных земельных проектов в области лесного и сельского хозяйства в НРС

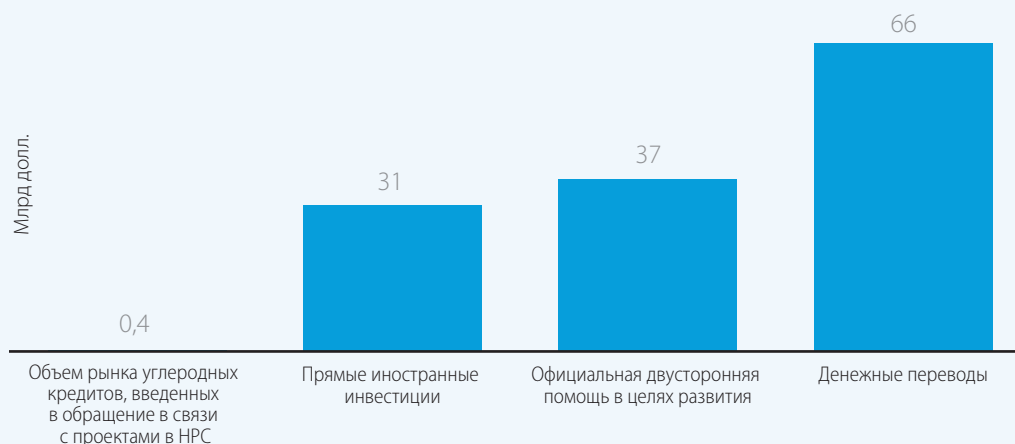




Диаграмма 5

Объем рынка углеродных кредитов меньше объема денежных средств, поступающих в НРС из других внешних источников

Объем рынка углеродных кредитов в сравнении с финансовыми потоками в НРС из других внешних источников, 2023 год



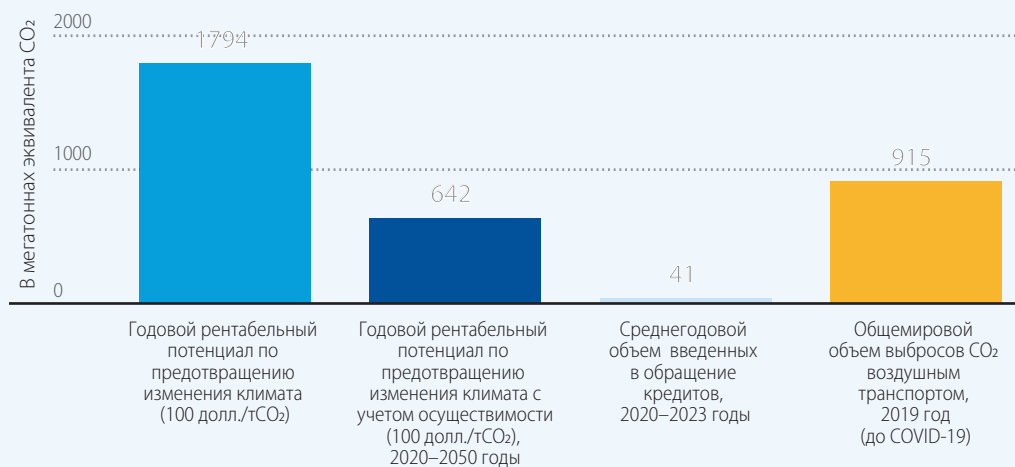
Источник: Расчеты ЮНКТАД на основе информации из базы данных по проектам механизма чистого развития Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде; Forest Trends' Ecosystem Marketplace, 2021, 2022, 2023, 2024, State of the Voluntary Carbon Markets 2021–2024, Forest Trends Association, Washington, DC, the Organisation for Economic Co-operation and Development, 2024, ODA Levels in 2023 — preliminary data: Detailed summary note, Paris; данные Платформы Организации Объединенных Наций для добровольного аннулирования сертифицированных сокращений выбросов (с 1 января по 31 декабря 2023 года), Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, 2024 год, Бонн; Индикаторы мирового развития, Всемирный банк, URL: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (дата обращения 10 июля 2024 года), а также реестров Gold Standard, Verra, Plan Vivo и Climate Forward.



Диаграмма 6

Углеродные рынки позволили раскрыть лишь небольшую часть потенциала НРС по предотвращению изменения климата посредством земельных проектов

Потенциал по предотвращению изменения климата посредством земельных проектов в сравнении с объемом кредитов, введенных в обращение в НРС



Источник: Расчеты ЮНКТАД на основе данных из International Civil Aviation Organization, 2022, *Environmental Report 2022*, Ottawa, Roe S et al., 2021, *Land-based measures to mitigate climate change: Potential and feasibility by country*, *Global Change Biology*, 27(23):6025–6058, и реестров Gold Standard, Verra, Plan Vivo и Climate Forward.

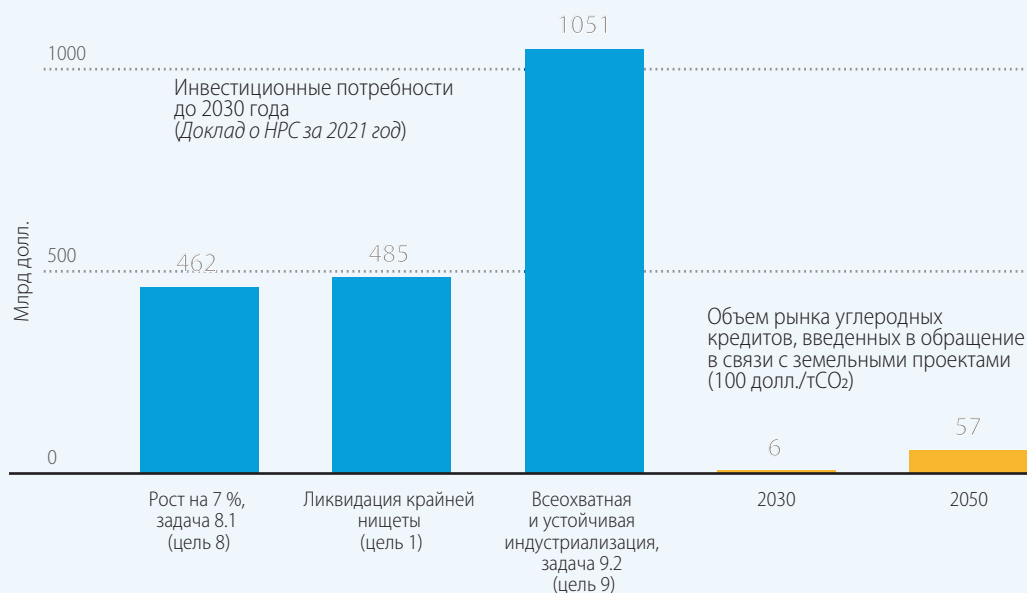




Диаграмма 7

Углеродные рынки далеки от удовлетворения потребностей НРС в финансировании

Объем инвестиций, необходимый НРС для достижения ключевых ЦУР в сравнении с прогнозируемым объемом рынка углеродных кредитов, 2030 и 2050 годы



Источник: Желтые столбики отражают результаты моделирования на основе сценария, при котором цены на углеродные кредиты, введенные в обращение в связи с земельными проектами по предотвращению изменения климата, поднимутся до 50 долларов в 2035 году и достигнут 100 долларов к 2050 году.

В настоящее время углеродные проекты не позволяют в значительной степени удовлетворить огромные потребности НРС в инвестициях в энергетический сектор. НРС относятся к числу стран с самыми низкими показателями электрификации, и они еще очень далеки от достижения цели 7 в области устойчивого развития, которая предусматривает доступ к недорогим и экологически чистым источникам энергии (диаграмма 8). В этой связи им потребуются огромные инвестиции в проекты энергетической инфраструктуры и энергоснабжения. Некоторые из этих инвестиций могут быть профинансированы за счет углеродных проектов. Однако в настоящее время энергетические проекты такого рода немногочисленны либо вообще отсутствуют в НРС.

НРС имеют значительный потенциал и политические амбиции для расширения использования возобновляемых источников энергии и удовлетворения растущих энергетических потребностей. В своих определяемых на национальном уровне вкладах НРС обязались к 2030 году увеличить совокупную установленную мощность технологий возобновляемой энергетики до 105 гигаватт (ГВт), что более чем в два раза превышает уровень 2023 года (47 ГВт). Для достижения этой цели потребуются масштабные инвестиции и соответственно крупный приток финансовых средств в секторы возобновляемых энергоносителей НРС.

Как и большинство других развивающихся стран, НРС обычно являются странами, принимающими проекты по предотвращению изменения климата, т. е. на углеродном рынке согласно статье 6 они выступают со стороны предложения, в то время как большинство покупателей передаваемых на международном уровне результатов предотвращения изменения климата составляют развитые страны. С точки зрения покупателей, выгода очевидна: они приобретают передаваемые на международном уровне результаты предотвращения изменения климата, чтобы достичь целевых показателей своих определяемых на национальном уровне вкладов с меньшими затратами,

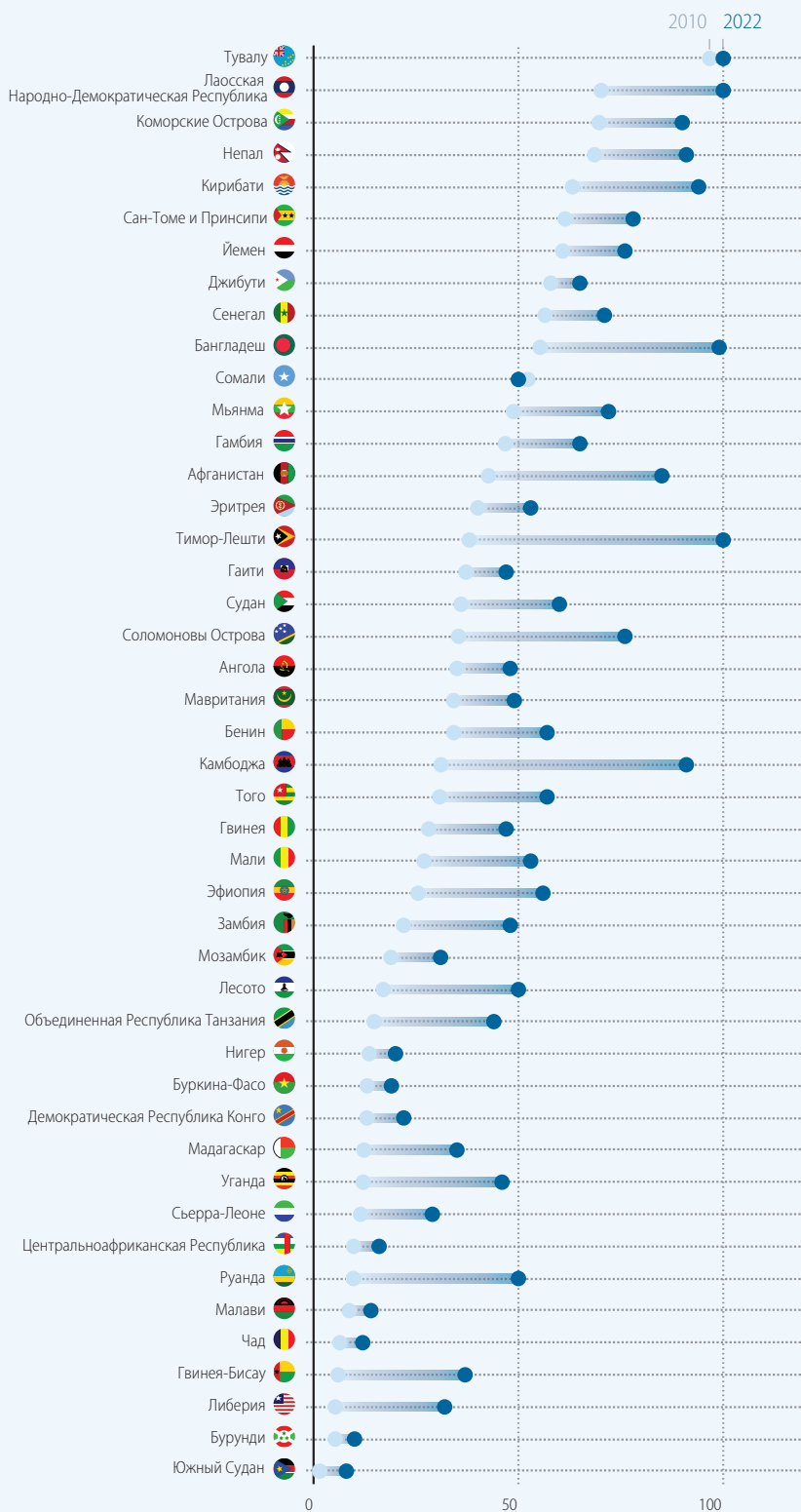




Диаграмма 8

Несмотря на наблюдающийся в последнее время прогресс, доступ к электроэнергии в НРС по-прежнему представляет серьезную проблему

Процентная доля населения



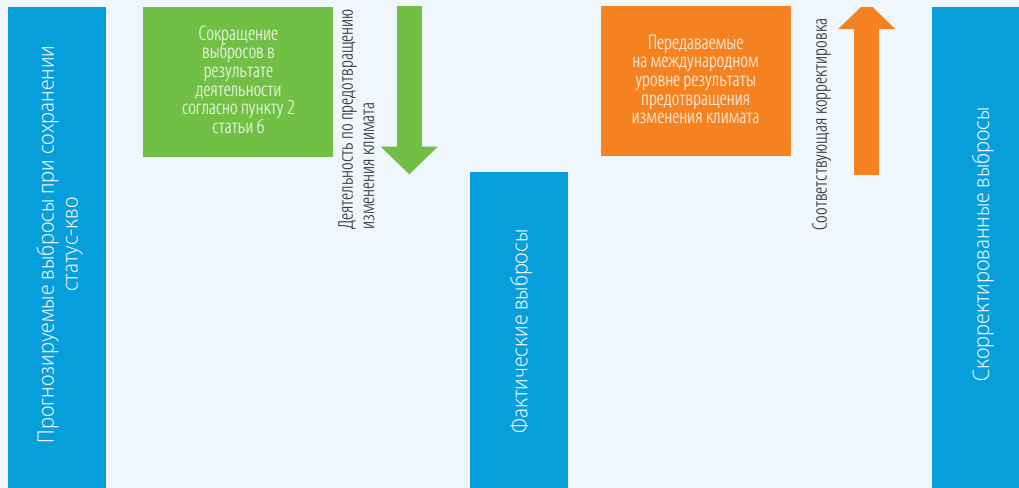
Источник: ЮНКТАД, на основе информации из Глобальной базы данных Организации Объединенных Наций по показателям достижения целей в области устойчивого развития, URL: <https://unstats.un.org/sdgs/dataportal> (дата обращения: 5 июня 2024 года).





Диаграмма 9

Выбросы стран, передающих на международном уровне свои результаты предотвращения изменения климата, корректируются в сторону увеличения



Источник: ЮНКТАД.

поскольку расходы на предотвращение изменения климата на их территории выше, чем в принимающих странах.

С точки зрения принимающей страны, последствия не столь однозначны, поскольку передаваемые на международном уровне результаты предотвращения изменения климата сопряжены с соответствующими корректировками выбросов принимающей страны. В итоге декларируемые принимающей страной скорректированные выбросы оказываются выше ее фактических выбросов (диаграмма 9), а для страны-покупателя ситуация является прямо противоположной. В этой связи перед принимающими странами встает ряд вопросов, касающихся их климатической политики, составления определяемого на национальном уровне вклада и периода передачи на международном уровне результатов предотвращения изменения климата.

Принимающая страна не должна компенсировать продажу своих передаваемых на международном уровне результатов предотвращения изменения климата. Однако, поскольку передаваемые результаты сокращения выбросов не учитываются в ее определяемом на национальном уровне вкладе, передающая их страна должна осуществить дополнительные (потенциально более сложные и/или дорогостоящие) мероприятия по предотвращению изменения климата для достижения целевых показателей своего определяемого на национальном уровне вклада.



Передача НРС на международном уровне своих результатов предотвращения изменения климата сопряжена с компромиссами, которые могут повлечь за собой более высокие затраты на достижение их будущих целевых показателей в области предотвращения изменения климата





3.

На пути к осуществлению статьи 6: уроки, извлеченные из опыта некоторых наименее развитых стран

Ничто не указывает на то, что, принимая проекты по сокращению выбросов углерода в соответствии с Киотским протоколом, НРС накопили ценный потенциал, который мог бы облегчить их переход к использованию нового механизма, учрежденного согласно статье 6, или стимулировать дополнительный приток финансирования в целях развития.

Низкий уровень развития НРС и исторически невыгодное положение в плане привлечения прямых иностранных инвестиций не позволили им принять равноправное участие в механизме чистого развития, учрежденном в соответствии с Киотским протоколом. Высокие затраты на регистрацию проектов и короткие периоды действия обязательств по Киотскому протоколу еще больше затруднили участие этих стран. Это привело к неравномерному охвату развивающихся стран, включая НРС, углеродными проектами на протяжении всего периода функционирования механизма чистого развития.

Из 7842 проектов, зарегистрированных в рамках механизма чистого развития по состоянию на 31 декабря 2023 года, на 45 оставшихся в 2024 году НРС приходится лишь 1,5 % (диаграмма 10). Через несколько лет после внедрения механизма был принят ряд мер для содействия более широкому участию НРС. К этим мерам относятся, в частности, предоставление кредитов на покрытие операционных издержек по проектам механизма, предоставление Европейским союзом преференциального доступа на углеродный рынок ЕС для сертифицированных сокращений выбросов, полученных в рамках реализуемых в НРС проектов механизма чистого развития, а также предоставление возможности объединять микро и малые проекты, позволяющие получить сертифицированные

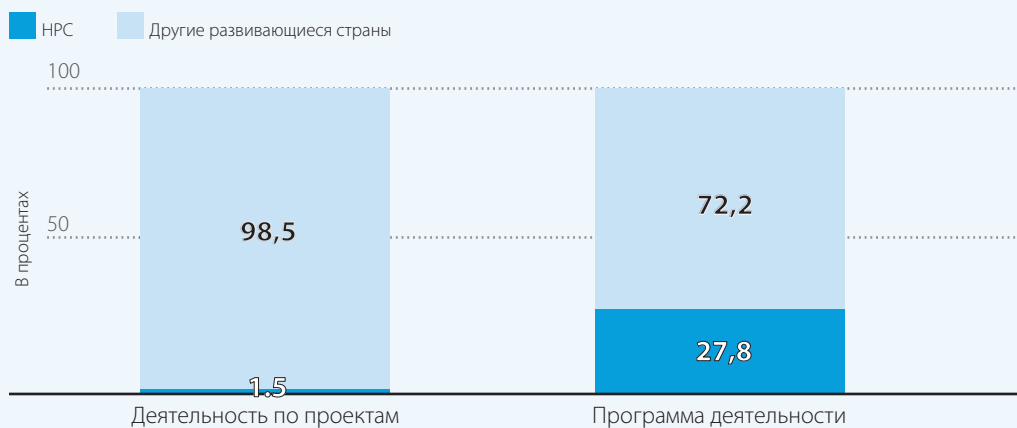




Диаграмма 10

Участие наименее развитых стран в механизме чистого развития было незначительным

Доля НРС в общем объеме зарегистрированных проектов



Источник: Расчеты ЮНКТАД на основе информации из базы данных Копенгагенского климатического центра ЮНЕП, URL: <https://unepccc.org/cdm-ji-pipeline/> (дата обращения: май 2024 года).

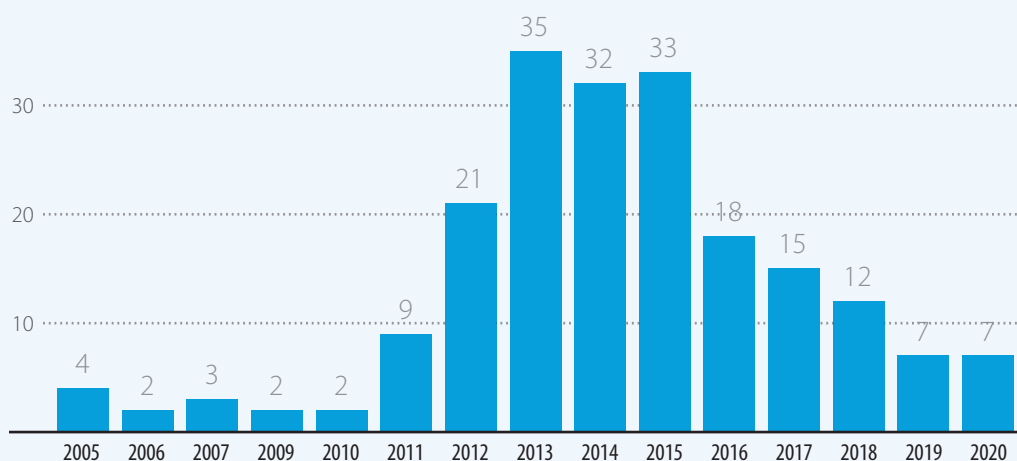
Примечание: Программы деятельности, охватывающие несколько стран, учитываются для каждой участвующей страны.



Диаграмма 11

Внешние потрясения повлияли на динамику участия НРС

Реализуемые в НРС проекты, зарегистрированные в рамках механизма чистого развития



Источник: Расчеты ЮНКТАД на основе информации, полученной из базы данных Копенгагенского климатического центра Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, URL: <https://unepccc.org/cdm-ji-pipeline/> (дата обращения: май 2024 года).

Примечание: Программы деятельности, охватывающие несколько стран, учитываются один раз.



сокращения выбросов, в единую программу деятельности в целях снижения операционных издержек. Однако эти меры не позволили преодолеть структурные перекосы, затруднявшие участие НРС.

За время применения механизма чистого развития в рамках Киотского протокола (2004–2020 годы) НРС зарегистрировали в его рамках в общей сложности 217 проектов, большинство из которых были реализованы во время второго периода действия обязательств по Киотскому протоколу (2013–2020 годы).

Три основных события определили динамику участия НРС в механизме чистого развития. Во-первых, в 2003 году Европейский союз ввел общий запрет на импорт сертифицированных сокращений выбросов, полученных в рамках проектов, зарегистрированных после 2012 года и реализуемых не в НРС. Во-вторых, с 2009 года предпринимались согласованные усилия для стимулирования участия НРС в осуществлении Киотского протокола. Третьим событием стала «углеродная паника» 2012 года, когда механизм ценообразования на сертифицированные сокращения выбросов дал сбой и произошло обвальное падение цен с пикового уровня в 25 евро за тонну эквивалента CO₂ в 2008 году до 0,05 евро. Отсроченные последствия этих трех событий показаны на диаграмме 11. В период с 2010 по 2014 год, по всей видимости благодаря поступательной динамике, которая сформировалась за счет различных мер поддержки, принятых с 2009 года для стимулирования участия НРС, удалось, несмотря на «углеродную панику», увеличить количество зарегистрированных проектов, реализуемых в НРС.

Из 45 оставшихся в 2024 году НРС определенный опыт работы с механизмом чистого развития имеют 32 страны (71%), из которых 17 стран (53%) за весь период осуществления Киотского протокола зарегистрировали менее чем по пять проектов. В целом из 45 НРС 10 стран (22%) зарегистрировали только один проект в рамках механизма чистого развития (диаграмма 12): четыре из них (Гамбия, Мавритания, Сомали и Чад) зарегистрировали свой проект в первый период действия обязательств (2004–2012 годы), а остальные шесть (Ангола, Гвинея, Гвинея-Бисау, Йемен, Нигер и Тимор-Лешти) — во второй период действия обязательств (2013–2020 годы). Гвинея и Гвинея-Бисау зарегистрировали свои первые проекты в 2020 году. Данные показывают, что механизм чистого развития применялся главным образом в 12 НРС, на которые приходится более 70% всех проектов, реализуемых в 45 оставшихся в 2024 году НРС. Таким образом, можно сделать вывод о том, что только 12 из них имеют более чем поверхностное представление о функционировании механизма.

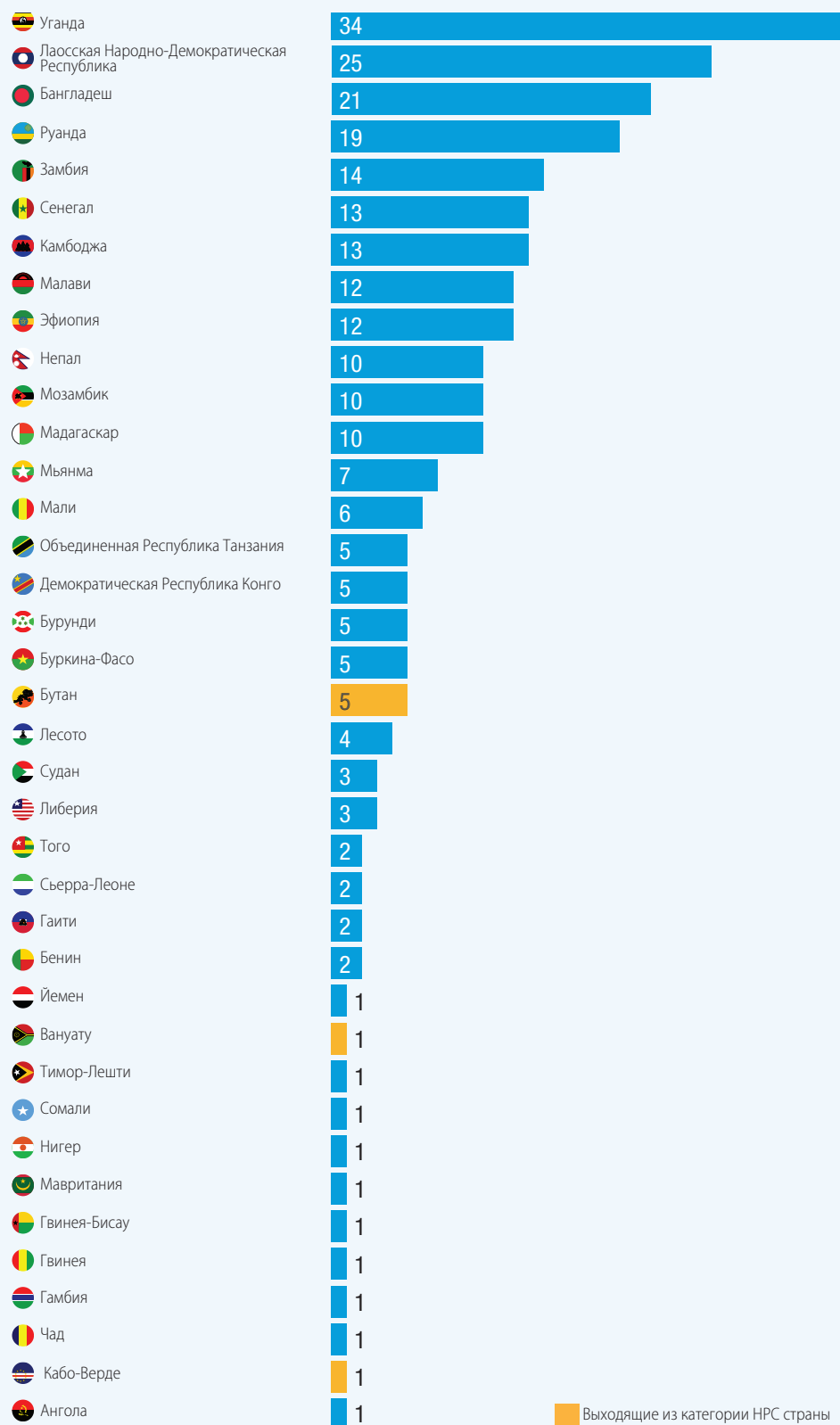
Для доклада была подготовлена подборка тематических исследований опыта НРС, принимавших проекты по сокращению выбросов углерода в соответствии с Киотским протоколом в период 2005–2020 годов. Обзор этих исследований свидетельствует о том, что такие НРС вряд ли реально приобрели необходимый опыт проектирования, разработки и проверки таких проектов. Это связано не только с небольшим количеством проектов, но и с тем, как они были реализованы. Структура механизма чистого развития и добровольных углеродных рынков по умолчанию не предполагает глубокой вовлеченности национальных и местных властей НРС в углеродные проекты и тесных контактов с их разработчиками. Разработкой проектов, проверкой и обеспечением соблюдения соглашений или правил углеродных рынков в основном занимались разработчики проектов, а учреждения НРС не принимали в этой работе (практически) никакого участия.

Что еще более важно, тематические исследования свидетельствуют о том, что углеродные проекты не всегда гарантируют чистый приток иностранного капитала в принимающие страны, как в виде первоначальных инвестиций в эти углеродные проекты, так и в виде справедливой доли доходов, полученных от продажи сертифицированных углеродных кредитов. Таким образом, эти проекты не всегда сопряжены с такими выгодами, как передача технологического потенциала, укрепление институционального потенциала или вклад в достижение конкретных целей в области устойчивого развития, которые могут компенсировать отсутствие чистого прироста в финансировании в целях развития. Кроме того, недостатки, присущие надзорным органам НРС, порождают риск ненадлежащей реализации углеродных проектов, что может привести к нарушению прав человека тех слоев населения, которые затронуты этими проектами.



Диаграмма 12

Количество проектов, зарегистрированных в рамках механизма чистого развития каждой НРС



Источник: Расчеты ЮНКТАД на основе информации, полученной из базы данных Копенгагенского климатического центра Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, URL: <https://unepccc.org/cdm-ji-pipeline/> (дата обращения: май 2024 года).

Примечание: Программы деятельности, охватывающие несколько стран, учитываются для каждой участвующей страны.





4.

Углеродные рынки и последствия для внутренней политики и национальных учреждений

▼
Углеродные рынки представляют собой сложную систему, в которой ведущая роль в международном сотрудничестве и торговле углеродными кредитами отводится государству

Углеродные рынки представляют собой сложную систему, в которой ведущая роль в международном сотрудничестве и торговле углеродными кредитами отводится государству. Это предполагает активное и добровольное сотрудничество между государствами, в том числе в отношении передаваемых на международном уровне результатов предотвращения изменения климата (пункт 2 статьи 6) и международной торговли углеродными кредитами под контролем глобального надзорного органа (пункт 4 статьи 6). Такое участие государства в добровольном сотрудничестве также распространяется на нерыночные подходы, которые имеют решающее значение для более широкого осуществления действий по предотвращению изменения климата и адаптации, и может включать совместные действия по финансированию, передаче технологий и укреплению потенциала между Сторонами Парижского соглашения (пункт 8 статьи 6).

Принять решение о том, участвовать ли в деятельности углеродного рынка для соблюдения обязательств или в деятельности добровольного углеродного рынка, непросто, поскольку оно сопряжено с существенными социально-экономическими компромиссами. Углеродные рынки для соблюдения обязательств регулируются национальными, региональными или международными механизмами сокращения выбросов углерода, которые посредством законодательных норм и мер регулирования требуют снижения выбросов ПГ в масштабах населения. С другой стороны, добровольные углеродные рынки регулируются в соответствии с независимыми нормами, разработанными неправительственными организациями и учреждениями частного сектора. Хотя в рамках некоторых операций на добровольных углеродных рынках может быть пересечение с рынками для соблюдения



обязательств, регулируемые национальными или наднациональными (региональными) нормами, большая часть этих операций осуществляется на саморегулируемых рынках.

Анализ уполномочивающего законодательства развивающихся стран показывает, что экологические законы играют ключевую роль в институциональной организации углеродных рынков для соблюдения обязательств. В этих законах подробно описано, какие загрязнения, отходы, выбросы ПГ, источники выбросов ПГ и субъекты подпадают под меры регулирования и как эти меры применяются. В нормативных положениях также закреплены функции конкретных государственных органов по обеспечению бесперебойной работы рынков и применения законодательства. В зависимости от целей национальной политики и других соображений в рамках режима соблюдения обязательств могут также использоваться другие рыночные инструменты, такие как налоги на выбросы углерода, нормативные показатели и прочие рыночные стимулы. В сочетании с системой торговли выбросами углерода с ограничением их предельного уровня налог на выбросы углерода может использоваться в качестве механизма корректировки цен для субъектов, чьи показатели выбросов превышают определенные пороговые значения, или в качестве средства охвата деятельности, осуществляемой вне системы торговли выбросами углерода с ограничением их предельного уровня.

Методы управления стандартами кредитования играют центральную роль в обеспечении экологической целостности и подотчетности основных участников торговли углеродными кредитами. Наличие различных органов по стандартизации, управляющих системами кредитования на добровольных углеродных рынках, порождает вопросы относительно различий в методах кредитования, а также экологической целостности и средств ее обеспечения. В итоге трудно добиться согласованности между механизмами управления углеродными рынками, которые работают по принципу «снизу вверх» и теми, которые используют модель «сверху вниз». Более строгий глобальный механизм предотвращения изменения климата, подобный тому, который предлагается в пункте 4 статьи 6, может расширить ограничительную систему и создать условия для более точной тарификации выбросов углерода. Переговоры между Сторонами Парижского соглашения и дальнейшие руководящие указания и правила по пунктам 2 и 4 статьи 6 окажут долгосрочное воздействие на транспарентность и качество этих рынков и, возможно, косвенно повлияют на амбициозность определяемых на национальном уровне вкладов.

В статье 6 указаны конкретные требования к инфраструктуре для участников. Она также предусматривает строгий контроль за результатами предотвращения изменения климата и предоставление соответствующей отчетности. Например, национальный или назначенный национальный орган должен публично сообщить Надзорному органу, какие предусмотренные пунктом 4 статьи 6 виды деятельности и секторы он рассмотрит на предмет утверждения в соответствии с национальными приоритетами. Для выполнения этих обязательств необходимо наличие специального государственного учреждения, ответственного за ведение национальных реестров, предусмотренных пунктом 2 статьи 6, функционирование механизмов, предусмотренных пунктом 4 статьи 6, и выполнение требований в отношении предоставления соответствующей информации в рамках этих механизмов. Страны должны разработать надежные протоколы мониторинга, отражения в отчетности и проверки, которые в меньшей степени подвержены манипуляциям, в связи с чем необходимо определить предварительные требования и определить стратегические пути достижения их национальных приоритетов. Создание необходимой инфраструктуры и формирование необходимых навыков для выполнения этих узкоспециализированных функций сопряжены с существенными затратами и требуют предварительных инвестиций и наличия технологий, которые однако не всегда могут быть сразу доступны или легко применимы в странах, имеющих ограниченный опыт в области предотвращения изменения климата и работы с инструментами климатической политики. Некоторые НРС уже приняли меры по пересмотру политики и нормативно-правовой базы в целях подготовки к осуществлению статьи 6.

Наименее развитым странам также следует использовать возможности, предоставляемые различными механизмами, предусмотренными Парижским соглашением, для оценки степени своей готовности и устранения пробелов в политике, институциональной организации, нормативно-правовой базе, финансировании, технологиях и инфраструктуре. Однако финансовые операции на углеродных рынках не должны рассматриваться как замена климатическому финансированию, поскольку они не осуществляются на основе принципа общей, но дифференцированной ответственности. Кроме того, НРС должны

▼
Экологические законы играют ключевую роль в институциональной организации углеродных рынков для соблюдения обязательств

▼
В число функций государств в рамках механизмов, предусмотренных статьей 6, входят санкционирование, мониторинг, отражение в отчетности, проверка, а также введение в обращение/передача кредитов

стремиться к более жесткому регулированию добровольных углеродных рынков, в частности в вопросах прибыли, получаемой брокерами и посредниками. Им также следует рассмотреть возможность децентрализации основной институциональной системы за счет создания региональных кадастров, органов мониторинга и соответствующих стандартов, которые будут служить региональной базой технической поддержки для назначенных национальных органов. С учетом объема финансовых ресурсов, задействованных на углеродных рынках, осуществление инвестиций в такую институциональную систему может оказаться не по силам наименее развитым странам по отдельности. В этом случае они могут рассмотреть возможность сотрудничества по линии Юг — Юг на региональном уровне для создания общего пула людских и прочих ресурсов.

Пункт 8 статьи 6 может позволить мобилизовать международную поддержку в интересах НРС. В нем определены рамки для нерыночных подходов, которые могут способствовать получению финансовой поддержки, поддержки в области передачи технологий и поддержки в области укрепления потенциала. Круг предложенных мероприятий в рамках нерыночных подходов с момента согласования первоначальных основных направлений деятельности был расширен, однако объем объявленных средств на реализацию соответствующих инициатив по-прежнему не соответствует потребностям. НРС требуются дополнительные меры по укреплению потенциала, особенно в технических аспектах Парижского соглашения.





5.

Принципиальные рекомендации

Наименее развитым странам рекомендуется:

1. **Разработать дальновидную и независимую политику в отношении углеродных рынков**, в которой будут определены цели, приоритеты и масштабы участия в торговле углеродными кредитами.
2. **Тщательно оценить возможности и проблемы перед принятием решения о порядке и степени участия в углеродных рынках.** При этом открываются, в частности, возможность мобилизации дополнительных источников финансирования в целях развития за счет доходов от продажи углеродных кредитов, а также возможность содействия устойчивому развитию посредством углеродных проектов. К числу проблем относятся риск долгосрочного ограничения пространства для маневра в области развития и климата, неопределенность в отношении будущих поступлений от операций на углеродных рынках и нестабильность международных углеродных рынков.
3. **Согласовать политику в отношении углеродных рынков с целями в области развития**, с тем чтобы она способствовала реализации этих целей.
4. **Использовать углеродные рынки в качестве инструмента структурных преобразований наряду с другими инструментами**, такими как промышленная политика, финансовая политика, налоговая политика и политика в области науки, техники и инноваций.



5. **Создать новые или укрепить уже существующие национальные органы регулирования углеродных рынков**, в частности за счет разработки законов и нормативных актов, создания систем мониторинга, отражения в отчетности и проверки и типовых моделей проектов, а также развития соответствующих навыков.
6. **Указать в национальных нормативно-правовых актах порядок осуществления углеродных проектов и совместного использования выгод**, в том числе правила распределения финансовых поступлений, а также то, какие субъекты могут участвовать в углеродных проектах и какая доля сокращений выбросов (в случае передаваемых на международном уровне результатов предотвращения изменения климата) должна оставаться в принимающей стране.
7. **Изучить потенциал сотрудничества по линии Юг — Юг на (суб)региональном уровне** посредством создания общих механизмов, которые в противном случае были бы сопряжены со слишком большими издержками для каждой отдельной страны, включая, например, реестры проектов, кадастры, контрольные органы и соответствующие органы по стандартизации, рамочные соглашения, типовые модели проектов и механизмы оказания технической поддержки назначенным национальным органам. Это может укрепить переговорные позиции отдельных стран, снизить затраты и создать синергетический эффект.

Партнерам НРС по процессу развития рекомендуется:

1. **Содействовать укреплению потенциала НРС, необходимого для участия в углеродных рынках**, с учетом их потребностей в кадровых ресурсах и практических навыках, законах, правилах и институтах в соответствии с международными соглашениями и их собственной политикой в отношении углеродных рынков, чтобы позволить НРС руководить углеродными проектами.
2. **Оказывать поддержку НРС в укреплении потенциала для интеграции политики в отношении углеродных рынков в более широкую политику**, направленную на структурную перестройку национальной экономики. Для этого необходимо будет перейти от разрозненного и нескоординированного подхода к техническому сотрудничеству, направленному на выполнение международных соглашений, и уделять приоритетное внимание совместным усилиям различных международных организаций и агентств по сотрудничеству.
3. **Повышать целостность, транспарентность и надежность углеродных рынков, а также доверие к ним** путем коллективного принятия и реализации принципов Организации Объединенных Наций для целостных и надежных углеродных рынков, которые, как ожидается, будут разработаны в 2024 году.
4. **Применить принцип общей, но дифференцированной ответственности**, закрепленный в Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и в Парижском соглашении по изменению климата, **к многосторонним правилам для углеродных рынков**, например путем установления более низких институциональных и финансовых требований для НРС и выделения им большой доли средств Адаптационного фонда и содействия укреплению их потенциала.
5. **Разграничить углеродное финансирование и климатическое финансирование, обеспечивая**, чтобы первое дополняло второе, для которого уже установлена цель в размере 100 млрд долларов в год и предложена новая коллективная и выраженная количественно цель. Это позволит объективно определять размер давних обязательств партнеров по процессу развития в отношении как климатического финансирования, так и финансирования в целях развития и обеспечивать их подотчетность в связи с



этим обязательствами (например, контрольный уровень официальной помощи в целях развития в размере 0,15–0,20 % от валового национального дохода страны-донора). Это также позволит более точно оценить, насколько углеродные рынки могут способствовать мобилизации дополнительного финансирования в целях развития.





The least developed
countries report 2024