

GREEN POLICY BRIEF: Обзор инициатив по борьбе с изменением климата

Надежда Батова, 2021

Проблемы изменения климата в глобальной повестке

Несмотря на то, что пандемия COVID-19 кардинальным образом отразилась на жизни людей и экономике стран, она не замедлила темпы изменения климата, которое продолжает оставаться одним из основных вызовов современности. Его последствия имеют глобальный характер и негативно воздействуют на экосистему, экономику и общество. В случае непринятия действенных мер, последующая адаптация к изменению климата потребует больших усилий и затрат.

Актуализация экологических проблем обусловила возросшее влияние климатической политики в сфере формирования современных международных отношений и внимание к ним со стороны межправительственных институтов. С учетом рекомендаций международных организаций (ООН, ЮНЕП, ЮНИДО, ВМО, ФАО и др.) правительствами многих государств были разработаны или разрабатываются планы мероприятий по адаптации и смягчению негативного воздействия от изменений климата на национальном, региональном и местном уровнях.

Развитие и эффективность реализации климатического законодательства

Климатическое законодательство является неотъемлемой частью управления процессом изменения климата. Согласно базе данных «Climate Change Laws of the World», в мире принято 2100 климатических нормативных правовых актов (LSE, 2021). Наибольшая активность в законотворческой деятельности наблюдалась в 2009-2014 гг., задолго до подписания Парижского Соглашения.

Эксперты Всемирного банка разработали справочное руководство по формированию рамочного законодательства в сфере климатической политики «World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation», в рамках которого по 12 ключевым элементам был проведен анализ действующих нормативных правовых документов, что позволило выявить уровень их интегрированности и провести сравнительное сопоставление (таблица 1).

Таблица 1. Степень интеграции элементов в климатическое законодательство

Наименование страны	Элементы											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Австрия												
Бразилия												
Болгария												
Колумбия												
Хорватия												
Дания												
Финляндия												
Франция												
Германия												
Южная Корея												
Мексика												
Нидерланды												
Новая Зеландия												
Норвегия												
Словения												
Швеция												
Швейцария												
Тайвань, Китай												
Великобритания												

Условные обозначения:
 интегрировано
 частично интегрировано
 не интегрировано

Источник: World Bank, 2020.



Наиболее часто законодательство в данной сфере направлено на установление норм и правил, регулирующих отношения в области антропогенного воздействия на климат, а также порядок мониторинга, отчетности и верификации, разработку стратегий, планов адаптации к изменению климата и инструментов их реализации. Данные элементы присутствуют более чем в 80 % действующего климатического законодательства. К числу элементов, которые встречаются реже всего, относятся долгосрочные национальные и секторальные цели, оценка рисков и уязвимости. В той или иной мере они отражены менее чем в половине нормативных правовых документов. По результатам сравнительной оценки, Великобритания и Южная Корея являются странами с наиболее комплексным климатическим законодательством среди стран G 20.

Компания Bloomberg NEF (*BNEF*, 2021) провела оценку климатической политики стран G 20 на основе 122 качественных и количественных показателей, характеризующих полноту, устойчивость и эффективность действующей политики. Лидерами данного рейтинга являются Германия, Франция, Южная Корея, Великобритания и Япония. Так как именно эти государства реализовали большее количество эффективных мер климатической политики, а также установили целевые показатели нулевых выбросов к 2050 г. Это является положительным сигналом для бизнеса и стимулирует практическое внедрение проектов направленных на снижение выбросов парниковых газов в различных отраслях экономики.

Европейские страны занимают лидирующие позиции по осуществлению политики, направленной на снижение выбросов в энергетической сфере, США – в развитии биоэнергетики и технологий по улавливанию, использованию и хранению углерода. Китай, Франция и Германия обладают прогрессивным законодательством в сфере развития электротранспорта и соответствующей инфраструктуры, а Германия – в сфере реновации и повышения энергоэффективности жилого фонда. Германия и Великобритания имеют самые высокие показатели по экологизации промышленности, однако в целом по странам G 20 данное направление является недостаточно проработанным. Южная Корея лидирует в сфере циркулярной

экономики. Также данное направление активно развивается в Японии, Великобритании и Франции.

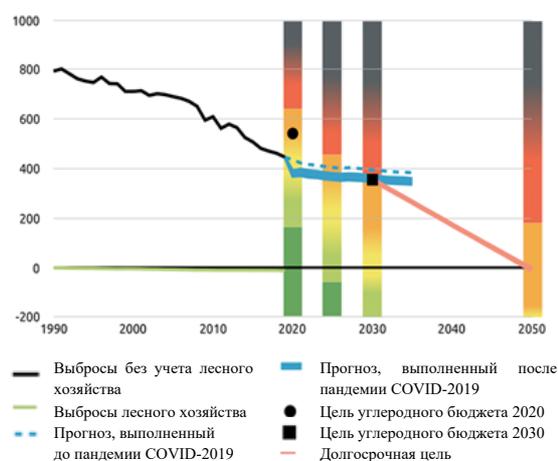
Обзор действий правительств по борьбе с изменением климата: страновые кейсы

Великобритания – государство, которое не только принимает активное участие в реализации международных климатических инициатив, но и добилось значительных результатов на национальном уровне, в том числе в части создания правовой основы адаптационной политики.

В 2008 г. Соединенном Королевстве был принят первый Закон об изменении климата, который не только юридически закрепил обязательства сокращения выбросов парниковых газов не менее чем на 80 % к 2050 г. по сравнению с базовым уровнем 1990 г., но и установил инновационные инструменты их достижения. В соответствии с Законом создан Комитет по изменению климата, с учетом рекомендаций которого разрабатываются пятилетние углеродные бюджеты и программы адаптации.

В 2019 г. внесенные поправки в Закон об изменении климата закрепили обязательства достижения чистого нуля выбросов парниковых газов к 2050 г. (*Legislation.gov.uk*, 2019), что позволило Великобритании стать первой экономикой в мире юридически принявшей столь амбициозные цели (рисунок 1).

Рисунок 1. Выбросы парниковых газов в Великобритании, факт 1990-2020 г. и прогноз до 2050 г.



Источник: *Climate Action Tracer*, 2020.

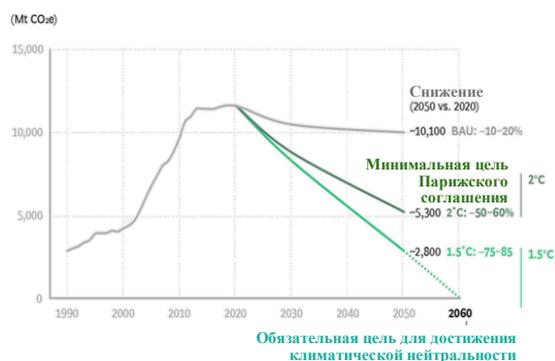
С целью их выполнения правительство Великобритании приняло Стратегию экологически чистого роста, которая включает

План зеленой промышленной революции, направленный на достижение экономического роста при снижении выбросов парниковых газов, создание 250 тысяч рабочих мест и привлечение более 40 млрд фунтов стерлингов частных инвестиций к 2030 г. Данный документ определяет десять ключевых направлений развития, включая экологически чистую энергетику, зеленое строительство, транспорт, зеленые финансы, инновации и др.

Китай является второй экономикой и главным эмитентом парниковых газов в мире. Правительство последовательно реализует курс декарбонизации экономики и инфраструктуры, сокращая зависимость от угля и более активно инвестируя в чистую и возобновляемую энергетику. В последние несколько лет были реализованы пилотные системы торговли квотами на выбросы парниковых газов в отдельных провинциях и крупных городах Китая. Кроме того, активно продвигается концепция низкоуглеродного развития на муниципальном уровне. На территориях 42 провинций и городов Китая действуют пилотные программы, в рамках которых внедряются системы измерения и контроля выбросов парниковых газов, реализуются мероприятия по их сокращению.

Озвученные Си Цзиньпином на 75-й Генеральной Ассамблее ООН (*Xi Jinping, 2020*) обязательства КНР по достижению пика выбросов до 2030 г. и углеродной нейтральности к 2060 г. не только задают долгосрочный вектор перспективного развития, но и формируют направления развития на среднесрочный период.

Рисунок 2. Выбросы парниковых газов в Китае, факт 1990-2020 г. и прогноз до 2060 г.



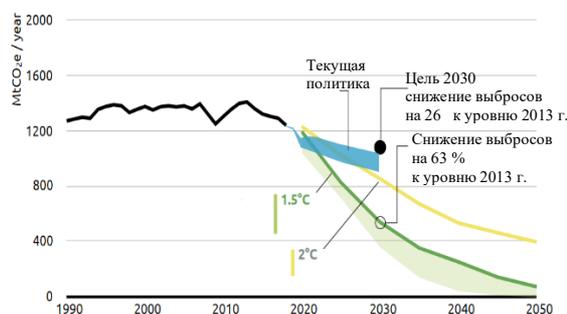
Источник: *BCG model projection, 2020.*

Япония относится к государствам достаточно уязвимым к последствиям изменения климата, прежде всего в части повышения уровня моря,

изменения осадков и более раннего снеготаяния. Страна является общепризнанным мировым лидером в разработке инновационных экологически чистых технологий, прежде всего в сфере энергосбережения и возобновляемой энергетики, но при этом традиционно сохраняет лидерство по выбросам парниковых газов среди развитых стран.

Пятый стратегический энергетический план 2018 г. стал первым документом, закрепившим стремление Японии сократить выбросы углекислого газа на 80 % к 2050 г. В качестве основных целей определено не только «достижение энергетической независимости», «повышение энергоэффективности», но и обеспечение «экологической устойчивости» за счет диверсификации структуры спроса и предложения энергии. В 2030 г. возобновляемые источники энергии будут обеспечивать 22–24 % энергии; атомные электростанции – 20–22 %; станции, работающие на ископаемом топливе – 56 %. План также предусматривает развитие технологий хранения энергии и децентрализацию системы энергоснабжения, включая выработку электричества на малых электростанциях, не подключенных к общей сети (*METI, 2018*).

Рисунок 3. Выбросы парниковых газов в Японии, факт 1990-2020 г. и прогноз до 2050 г.



Источник: *Climate Action Tracer, 2021.*

Премьер-министр Японии в октябре 2020 г. Ёсихидэ Суга (*Suga, 2020*) объявил, что к 2050 г. страна будет стремиться к сокращению выбросов парниковых газов до чистого нуля и созданию углеродно-нейтрального общества. Данное заявление является определяющим моментом для формирования будущей энергетической и климатической японской политики.

В декабре 2020 г. была принята «Стратегия зеленого роста, направленная на достижение углеродной нейтральности в 2050 г.». Данный

документ определяет меры по борьбе с изменением климата как возможности для экономического роста для четырнадцати ключевых сфер, включая энергетику и транспорт. В качестве приоритетного направления определена декарбонизация энергетического сектора. В частности, 50-60 % всей электроэнергии планируется вырабатывать с помощью возобновляемых источников энергии. Также прогнозируется увеличение потребления электроэнергии к 2050 г. на 30-50 %, в том числе в сфере транспорта, в промышленности и домашними хозяйствами. Одновременно с этим будут распространяться технологии накопления и хранения электроэнергии.

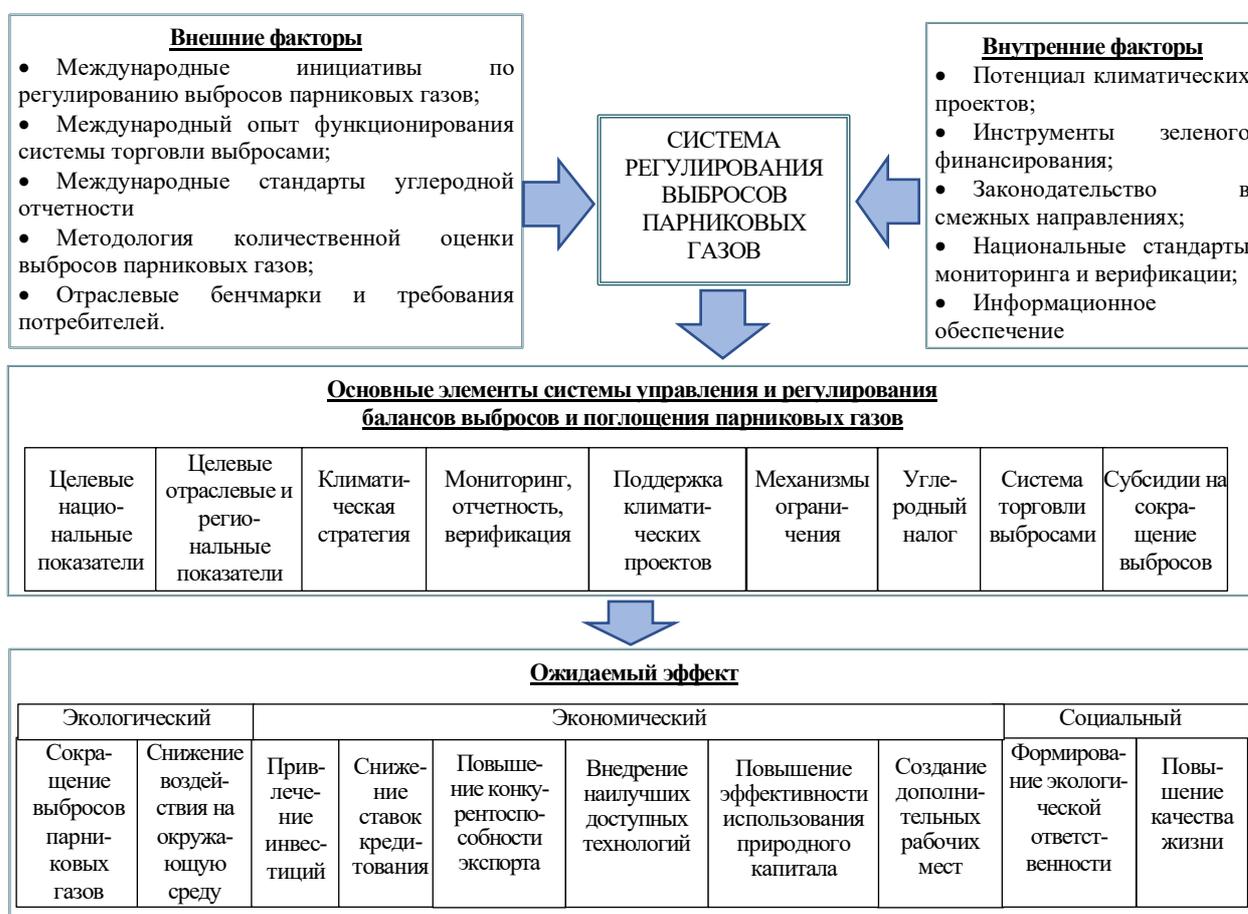
Инструменты регулирования выбросов парниковых газов

Формирование системы управления и регулирования балансов выбросов и поглощения парниковых газов является одним из наиболее актуальных вопросов реформирования климатической политики (рисунок 4).

В мире насчитывается 64 действующих или имеющих дату начала действия инициативы по углеродному ценообразованию, охватывающих 46 национальных и 35 субнациональных юрисдикций. Эти инициативы охватывают 22,3 % глобальных выбросов парниковых газов (22 Гт CO₂-экв) (*World Bank, 2021*).

Традиционно в качестве основных инструментов регулирования выбросов парниковых газов рассматриваются углеродный налог и система торговли выбросами. Они впервые появились в 1990-е гг. и получили активное распространение в последнее десятилетие. Выбор инструментов по контролю выбросов государством в значительной степени обусловлен структурой национальной экономики и ее текущими возможностями.

Рисунок 4. Система управления и регулирования балансов выбросов и поглощения парниковых газов



Примечание. Рисунок составлен автором.

Схема торговли квотами на выбросы парниковых газов.

Наднациональный уровень. В 2005 г. была запущена первая в мире система торговли выбросами, изначально включавшая 24 европейские страны (наднациональный уровень). В настоящее время все страны-члены ЕС, а также Исландия, Лихтенштейн и Норвегия (всего 31 государство¹) входят в систему торговли квотами на выбросы², которая представляет собой крупнейший в мире рынок углеродных квот и закрепляет лидерство ЕС в области климатической политики. Система торговли выбросами работает по принципу «ограничить и торговать» и представляет собой рыночный механизм регулирования выбросов, практической реализацией которого в государствах-членах занимается специально выделенный орган. Разрешения на выбросы могут продаваться, что позволяет снизить выбросы там, где это наиболее эффективно с точки зрения затрат, тем самым сокращая общие затраты на борьбу с изменением климата. Система включает более 11 тыс. промышленных предприятий, а также около 600 авиакомпаний, летающих через аэропорты Еврзоны, и покрывает около 38 % выбросов парниковых газов ЕС (*European Commission, 2020*).

На национальном уровне система торговли квотами на выбросы действует в Казахстане (2013 г.), Корее (2015 г.), Мексике, Новой Зеландии (2008 г.), Швейцарии (2008 г.) и Китае (2021 г.). Большинство национальных систем торговли выбросами создано по примеру европейской системы, но работают независимо и самостоятельно определяют возможность допуска иностранных участников. При этом в последнее время наблюдается тенденция расширения межстранового сотрудничества в рамках согласования углеродных рынков. Так, с января 2020 г. швейцарские компании участвуют в системе ЕС по продаже квот на выбросы парниковых газов.

Углеродный налог уплачивается производителями энергии, либо владельцами источников эмиссии парниковых газов и представляет собой фиксированную плату (или налог) за каждую тонну эквивалента CO₂, выброшенную в атмосферу. С точки

зрения поступлений в бюджет углеродный налог более прозрачен по сравнению с системой торговли выбросами и легко встраивается в налоговую систему.

Несмотря на расширение применения данного механизма, углеродные налоги охватывают около 6 % общего выброса парниковых газов. Доля поступлений от углеродного налога в государственные бюджеты крайне мала и, как правило, не превышает 1 %, хотя для региональных или городских бюджетов она может достигать нескольких процентов.

В отдельных государствах такой налог действует более 25 лет, но в большинстве стран он начал применяться в последнее десятилетие. Первой страной, которая ввела налог на углерод является Финляндия (1990 г.). Затем его ввели Швеция и Норвегия (1991 г.); Дания (1992 г.); Польша (1993 г.); Латвия (1995 г.); Словения, Австрия и Нидерланды (1996 г.); Словения (1997 г.); Германия и Италия (1999 г.); Эстония (2000 г.); Великобритания (2001 г.); Швейцария, Лихтенштейн и Хорватия (2008 г.); Ирландия и Исландия (2010 г.); Украина (2011 г.); Франция (2014 г.); Португалия (2015 г.). Кроме того, налог на углерод взимается в Мексике (2014 г.), в Японии (2012 г.); в канадских провинциях Квебек (2007 г.), Британская Колумбия (2008 г.) и Альберта (2017 г.), а также в Чили, Колумбии и ЮАР (2017 г.). Реализуемые схемы углеродного налогообложения различаются по объекту и ставке налогообложения, доле покрываемых выбросов, а также использованию налоговых поступлений.

Таким образом, цена на углерод становится ключевым инструментом национальной экономической и экологической политики и за счет возможного введения торговых ограничений из добровольной инициативы в настоящее время перерастает в инструмент принуждения. Предприятия-экспортеры, которые не платят налог за выбросы парниковых газов в рамках своего национального законодательства, будут обязаны платить его в рамках торговых отношений со странами, установившими плату за выбросы углерода в своих юрисдикциях.

¹ С 1 января 2021 г. Директива ЕС ETS применяется в отношении производства электроэнергии в Северной Ирландии и в Великобритании.

² European Union Emissions Trading Scheme – EU ETS

Выводы

Глобальная проблема изменения климата рассматривается во множестве международных документов, которые регулируют деятельность государств по сокращению выбросов парниковых газов, созданию и внедрению лучших технологий, сотрудничеству в области охраны озонового слоя.

Общим для экологической политики всех стран является признание глобальной проблемы изменения климата и ее негативного воздействия на природу, здоровье человека, миграцию трудовых ресурсов, состояние различных отраслей экономики и др. Для их решения во многих государствах приняты национальные стратегии в области сокращения выбросов парниковых газов антропогенной природы, разработаны комплексные меры по смягчению последствий изменения климата и адаптации к его изменениям, а также реализуются конкретные меры, направленные на решение данной проблемы, включены в зеленую повестку и программы развития сельского хозяйства, энергетики, лесного хозяйства, транспорта и других отраслей. Активно внедряются меры экономического сокращения выбросов парниковых газов – системы торговли выбросами и углеродные налоги.

Возрастание углеродного протекционизма является потенциальной угрозой белорусским производителям-экспортерам, которые будут вынуждены уплачивать дополнительные сборы при поставках товаров и услуг на внешние рынки, где действует высокий углеродный налог.

Литература

- LSE (2021). Climate Change Laws of the World, 2021. – Grantham Research Institute of Climate Change and the Environment. – <https://climate-laws.org/>
- World Bank (2020). World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation/ World Bank. – 2020. – 42 p. – <http://documents1.worldbank.org/curated/en/267111608646003221/pdf/World-Bank-Reference-Guide-to-Climate-Change-Framework-Legislation.pdf>
- BNEF (2021). G20 Zero-Carbon Policy Scoreboard / BloombergNEF. – February 1, 2021. – <https://assets.bbhub.io/professional/sites/24/BNEF-G20-Zero-Carbon-Policy-Scoreboard-EXEC-SUM.pdf>
- Legislation.gov.uk (2019). Climate Change Act 2008. Latest available (Revised), 22 March 2021. – <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/section/1>
- Climate Action Tracer (2020). United Kingdom: Country summary. Overview. – September, 2020. – <https://climateactiontracker.org/countries/uk/>
- Xi Jinping (2020). Statement by H.E. Xi Jinping President of the People’s Republic of China At the General Debate of the 75th Session of The United Nations General Assembly Beijing, 22 September 2020 / Translation. – https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20200922/cVOOfMr0rKnhR/qR2WoyhEseD8_en.pdf
- BCG (2020). How China Can Achieve Carbon Neutrality by 2060. – December, 2020. – <https://www.bcg.com/publications/2020/how-china-can-achieve-carbon-neutrality-by-2060>
- METI (2018). Strategic Energy Plan / METI. – July, 2018. – https://www.meti.go.jp/english/press/2018/pdf/0703_002c.pdf
- Climate Action Tracer (2021). 1.5°C-consistent benchmarks for enhancing Japan’s 2030 climate targetClimate Action Tracker. – March, 2021. – https://climateactiontracker.org/documents/841/2021_03_CAT_1.5C-
- Suga (2020). Japan will become carbon neutral by 2050, PM pledges /Yoshihide Suga. – 26 October, 2020. – <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/26/japan-will-become-carbon-neutral-by-2050-pm-pledges>
- World Bank (2021). World Bank (2021). Key Statistics for 2020 on initiative(s) implemented or scheduled for implementation. – https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data
- European Commission (2020). Report on the functioning of the European carbon market / Brussels, 18.11.2020 COM (2020) 740 final. – https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/news/docs/com_2020_740_en.pdf