



МАКСИМ КАЛИНИН,
партнер Baker McKenzie

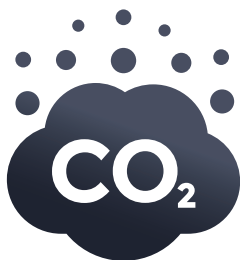


РОМАН ИШМУХАМЕТОВ,
юрист Baker McKenzie



ЕКАТЕРИНА ГЛАДКИХ,
юрист Baker McKenzie

Климатическая политика и углеродные проекты*



До недавнего времени в российских компаниях углеродная повестка была зоной ответственности служб по устойчивому развитию, отношениям с органами государственной власти (GR) или корпоративной социальной ответственности (CSO). Однако в последнее время отечественный бизнес всерьез обеспокоился перспективой введения трансграничного углеродного регулирования (далее — ТУР) со стороны ЕС, потенциальными проблемами со сбытом углеродоемкой продукции, доступа к капиталу и другими рисками в связи с ускоряющейся декарбонизацией мировой экономики. В России разрабатывается собственная система углеродного регулирования, в частности, предполагающая в перспективе реализацию инвестиционных проектов по сокращению выбросов (поглощению) парниковых газов (далее — ПГ) с последующей продажей результатов в качестве специфического актива — углеродных единиц. Для минимизации «углеродных» рисков и максимизации бизнес-возможностей при сопровождении углеродных проектов юристам необходимо понимать базовые концепции и инструменты климатического регулирования и углеродных рынков в мире, ЕС и России.

* Данная статья — часть серии статей в рубрике «Устойчивое развитие глобально и в России: must-know для юристов»

РКИК и Киотский протокол: важная ретроспектива

Первичный международный документ в области противодействия климатическим изменениям — Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г. (далее — РКИК)¹. Базовая цель РКИК — стабилизация концентрации ПГ в атмосфере на уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему планеты. РКИК учредила высший орган ее управления — Конференцию сторон (Conference of the parties, далее — COP).

В 1997 г. в рамках COP-3 страны-участницы РКИК подписали Киотский протокол, которым были установлены количественные обязательства индустриально развитых стран² по сокращению или ограничению выбросов ПГ³, в том числе посредством так называемых механизмов гибкости:

- международная торговля выбросами, позволяющая странам передавать друг другу единицы установленного количества (Assigned amount units) — разрешенный к выбросу, но не использованный страной объем ПГ;
- механизм чистого развития (далее — МЧР), позволяющий индустриально-развитым странам и частным компаниям из таких стран приобретать у развивающихся стран сертифицированные сокращения выбросов (Certified emission reduction credits) — результаты проекта по сокращению выбросов ПГ на территории развивающейся страны за счет инвестиций страны-приобретателя;
- проекты совместного осуществления (далее — ПСО), позволяющие странам передавать друг другу единицы сокращения выбросов (Emission reduction Units) — результаты проекта по сокращению выбросов ПГ на территории одной страны за счет инвестиций другой страны. Российские компании участвовали в ПСО совместно с иностранными партнерами.

Киотский протокол действовал в течение двух периодов: 2008–2012 гг. и 2012–2020 гг. Значительное число стран, включая Россию⁴, участвовало в его реализации только в течение первого

периода. Однако концепция механизмов гибкости в том или ином виде скорее всего будет воспринята в рамках инструментов Парижского соглашения.

Парижское соглашение: базовые моменты

В декабре 2015 г. в рамках COP-21 страны-участницы РКИК согласовали текст Парижского климатического соглашения (далее — Соглашение). Соглашение вступило в силу в ноябре 2016 г. после ратификации более чем 55 странами, на долю которых приходится свыше 55% глобальных выбросов ПГ⁵. Полноценная реализация Соглашения должна начаться по окончании второго периода действия Киотского протокола, то есть в текущем 2021 г.

Рамочная цель Соглашения — «удержание прироста глобальной средней температуры намного ниже 2 °С сверх доиндустриальных уровней и приложение усилий для ограничения роста температуры до 1,5 °С». С учетом этого каждая страна разрабатывает определяемый на национальном уровне вклад (далее — ОНУВ) в глобальное реагирование на изменение климата⁶. ОНУВ содержит количественные цели стран по сокращению выбросов ПГ и определяет охватываемые им сектора экономики. ОНУВ подлежит обновлению каждые пять лет в сторону большей амбициозности.

Для бизнеса наибольший интерес представляет ст. 6 Соглашения, предусматривающая возможность углеродной кооперации стран и их частных секторов для достижения национальных целей в рамках ОНУВ, а именно:

- ст. 6 (2) — использование передаваемых на международном уровне результатов (далее — ПМУР) предотвращения изменения климата⁷. Механизм ПМУР имеет некоторое сходство с передачей единиц установленного количества в рамках Киотского протокола;
- ст. 6 (4) — механизм содействия сокращению выбросов ПГ и поддержки устойчивого развития (далее — механизм устойчивого развития)⁸, предполагающий его использование частными компаниями. Можно предположить, что этот механизм будет учитывать наработки МЧР и ПСО.

Детали механизма устойчивого развития и механизма ПМУР находятся на стадии обсуждения.



На сегодняшний день участниками РКИК являются 196 стран и Европейский союз

¹ На сегодняшний день участниками РКИК являются 196 стран и Европейский союз.

² Согласно РКИК все государства-участники были разделены на 3 категории: (i) индустриально-развитые страны (перечисленные в Приложении I, включая Россию), (ii) наиболее развитые страны (часть стран Приложения I, перечисленных в Приложении II); и (iii) развивающиеся страны.

³ Диоксид углерода (CO₂), метан (CH₄), закись азота (N₂O), гидрофторуглероды (ГФУ), перфторуглероды (ПФУ), гексафторид серы (SF₆).

⁴ Россия обязалась удерживать выбросы ПГ на уровне 100% от 1990 г. к окончанию первого периода.

⁵ Всего, на сегодняшний день 197 стран подписали Соглашение. Из них 190 ратифицировали его.

⁶ Nationally determined contributions (NDC).

⁷ Internationally transferred mitigation outcomes (ITMO).

⁸ Sustainable development mechanism.



Первоначальный ОНУВ России предполагает ограничение антропогенных выбросов ПГ к 2030 г. на 70–75 % от уровня 1990 г. при условии максимально возможного учета поглощающей способности лесов

Россия и Парижское соглашение

Россия подписала Соглашение в апреле 2016 г. В октябре 2019 г. Правительство РФ выразило согласие⁹ по поводу обязательности соблюдения Соглашения в форме его принятия, отметив отсутствие оснований для ратификации такового. Соглашение вступило силу для России 6 ноября 2019 г.

Первоначальный ОНУВ России предполагает ограничение антропогенных выбросов ПГ к 2030 г. на 70–75 % от уровня 1990 г. при условии

⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 21.09.2019 № 1228 «О принятии Парижского соглашения».

максимально возможного учета поглощающей способности лесов¹⁰. Это касается всех секторов экономики, включая энергетику, промышленность, сельское хозяйство, землепользование и лесное хозяйство, отходы.

В плане взаимодействия с другими странами и иностранными компаниями можно предположить, что Россия будет выступать в позиции «нетто-продавца» ПМУР, а отечественные компании смогут извлечь определенные преимущества из использования механизма устойчивого развития.

Из чего состоит российская система углеродного регулирования

В декабре 2009 г. Распоряжением Президента РФ была утверждена Климатическая доктрина России (далее — Доктрина), признавшая на официальном уровне наличие проблемы климатических изменений. Помимо прочего Доктрина зафиксировала задачу по стимулированию предприятий на технологическое перевооружение для снижения выбросов ПГ, в том числе посредством замены устаревшего оборудования, внедрения энергосберегающих технологий и использования возобновляемых источников энергии (далее — ВИЭ).

В части текущего процесса нормотворчества наиболее интересны следующие документы:

- принятый в декабре 2019 г. Правительством РФ Национальный план адаптации к изменениям климата до 2022 г. (далее — План), включающий график нормотворческих и организационных мероприятий, например разработку адаптационных планов для отдельных индустрий и регионов. Кроме реагирования на природные климатические риски План предполагает разработку мер по защите российских экспортеров от «углеродного протекционизма»;
- представленный в августе 2020 г. Министерством экономического развития РФ (МЭР) проект Концепции системы учета, регистрации, выпуска в обращение, передачи и зачета результатов климатических проектов, осуществляемых на территории РФ, помимо прочего подтверждающий допустимость реализации в России добровольных климатических проектов по международным стандартам;
- анонсированная в октябре 2020 г. губернатором Сахалинской области разработка проекта Федерального закона о проведении пилотного проекта по регулированию выбросов ПГ и об-

¹⁰ Некоторые эксперты критично относятся к данному показателю, ссылаясь на то, что фактический уровень выбросов ПГ в России уже сейчас ниже указанных значений.

ращению углеродных единиц на Сахалине, а также утвержденная в январе 2021 г. Правительством РФ дорожная карта по реализации этой инициативы;

- изданный в ноябре 2020 г. Указ Президента РФ № 666 об ограничении выбросов ПГ к 2030 г. в пределах 70 % от уровня 1990 г., во исполнение которого вкуче с Парижским соглашением МЭР был разработан проект Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г.¹¹;
- разработанный МЭР и направленный Правительством в Государственную Думу проект Федерального закона о регулировании выбросов ПГ. Законопроект предполагает установление обязательств компаний с уровнем выбросов CO₂ свыше 150 тыс. тонн в год по мониторингу и отчетности в отношении таких выбросов, а также урегулирование основ реализации добровольных климатических проектов и статуса углеродных единиц.

Многие российские компании-экспортеры и российские подразделения глобальных игроков имеют добровольные корпоративные программы по сокращению выбросов ПГ и достижению углеродной нейтральности. Некоторые компании участвуют в специализированных программах углеродной отчетности и устанавливают внутреннюю «цену на углерод».

Что представляют собой климатические проекты

Цель климатического проекта — сокращение выбросов ПГ или увеличение их поглощения. Логика этих проектов состоит в обеспечении сокращения удельных глобальных выбросов ПГ за счет реализации «зеленых» инвестиционных проектов там, где это наиболее экономически обоснованно.

Проект может быть реализован практически в любом секторе экономики. В частности, климатические проекты могут предполагать:

- (i) повышение эффективности использования энергии, других ресурсов и технологических процессов в промышленности, ТЭК, недвижимости и других секторах;

- (ii) переход на менее углеродоемкие виды топлива для обеспечения электрической и тепловой энергии (например, с угля на газ);
- (iii) развитие ВИЭ генерации;
- (iv) улавливание, использование и захоронение углерода¹²;
- (v) повышение эффективности лесопользования, восстановление и высадку лесов;
- (vi) снижение выбросов используемого в бизнес-процессах транспорта;
- (vii) использование свалочного газа и другие варианты управления отходами;
- (viii) повышение эффективности сельского хозяйства;
- (ix) применение «природоподобных технологий»¹³.

Об углеродных единицах и углеродных рынках

В широком смысле под углеродной единицей можно понимать два типа «экологических активов»:

- разрешение на выброс ПГ — выпускаемый и обращаемый в рамках регулируемых национальных или международным правом рынков (compliance markets). По данным Всемирного банка, сегодня существует порядка 40 региональных¹⁴, национальных¹⁵ и наднациональных систем¹⁶. Такие рынки часто называют 'cap and trade' системами, поскольку они предполагают установление регулятором верхних порогов (квот) на выбросы и возможность компаний купить или продать квоту в зависимости от их фактического уровня выбросов. Примером квоты на выброс можно также считать единицы установленного количества, которые страны передавали друг другу в рамках Киотского протокола;
- результат климатического проекта, представляющий собой эквивалент 1 тонны CO₂, выброс которого удалось избежать, сократить или поглотить. Примерами таких единиц можно считать сертифицированные сокращения выбросов в рамках МЧР, единицы сокращения выбросов в рамках ПСО можно считать результатами климатических проектов, а также результаты

¹¹ Текущая редакция проекта Стратегии отсутствует в публичном доступе. Согласно информации с веб-сайта МЭР проект предусматривает: стабилизацию выбросов на уровне около 2 млрд тонн CO₂ при росте ВВП в 2,4 раза к 2050 г.; снижение к 2050 г. энергоёмкости ВВП на 50–55 %, углеродоемкости ВВП — на 45–50 %; повышение энергоэффективности экономики на 20–50 %. — <https://clck.ru/TUmY8>

¹² Carbon capture, usage and storage (CCUS).

¹³ Nature-based Solutions (NBS).

¹⁴ Например, Штаты Калифорния, Вашингтон и Орегон (США), провинции Онтарио, Альберта и Квебек (Канада), города Рио-де-Жанейро и Сан-Паулу (Бразилия), Токио (Япония), отдельные регионы Китая.

¹⁵ Например, Китай, Индонезия, Япония, Таиланд, Вьетнам, Австралия, Новая Зеландия, Канада, Мексика, Колумбия, Чили, Турция.

¹⁶ Европейский союз.

реализации проектов в рамках добровольных рынков (voluntary markets).

Проект российского закона о выбросах ПГ исходит из понимания углеродной единицы именно как результата климатического проекта. Введения в России 'cap and trade' системы на текущем этапе, вероятнее всего, не произойдет.

Зачем приобретать углеродные единицы и реализовывать климатические проекты

Цели приобретения углеродных единиц определяются тем рынком (той системой), где они выпускаются. В 'cap and trade' системах приобретение квот на выброс является способом выполнения обязательства компании по соблюдению установленного для нее порога выбросов ПГ.

В рамках добровольных рынков приобретателем углеродных единиц может выступить организация, имеющая добровольные корпоративные обязательства по сокращению прямых выбросов ПГ и общего углеродного следа своей продукции. Сегодня значительное число компаний из Fortune 500, включая их российские подразделения, имеют такие обязательства. Схожие обязательства есть и у ряда российских компаний, прежде всего у интегрированных в международные цепочки поставок и рынки капитала.

Для компаний, рассматривающих возможность реализации климатического проекта, выпуск и последующая продажа углеродных единиц являются дополнительным стимулом для принятия инвестиционного решения об участии в проекте. При этом климатический проект должен соответствовать принципу дополненности, означающему, что проект не был бы реализован и физического сокращения выбросов не произошло бы, если бы у компании не было возможности продать углеродные единицы в результате реализации такового. Причем сокращение выбросов (увеличение поглощения) ПГ должно являться основной бизнес-целью проекта, а не вторичным следствием оптимизации бизнес-процессов. Соблюдение принципа дополненности является одним из ключевых критериев отделения реальных климатических проектов от *greenwashing* или «торговля воздухом» до проектов, реализуемых в маркетинговых целях и не несущих реального сокращения выбросов ПГ.

Возможные системы учета климатических проектов и углеродных единиц

Реализация климатического проекта требует наличия определенной правовой инфраструктуры,

прежде всего реестра учета углеродных единиц и операций с ними, методологии реализации проектов и верификации результатов. Потенциально в России такая инфраструктура может существовать в рамках нескольких параллельных систем:

- пилотной системы в рамках Сахалинской области — после принятия федерального закона и других нормативных актов об проведении данного эксперимента;
- федеральной системы добровольных проектов — в случае принятия федерального закона о выбросах ПГ и развивающих его подзаконных актов;
- универсальных международных механизмов — при утверждении соответствующих правил странами-участницами Соглашения на многосторонней основе;
- двусторонних международных механизмов — в случае заключения Россией с другими государствами двусторонних соглашений о кооперации для достижения ОНУВ¹⁷ отечественные компании могут получить доступ к реализации климатических углеродных проектов совместно с иностранными компаниями по модели, схожей с ПСО;
- международных отраслевых механизмов — например, Международная организация гражданской авиации (ИКАО) разработала систему компенсации и сокращения выбросов углерода для входящих в нее авиакомпаний (CORSIA¹⁸). Определенные углеродные инициативы разрабатываются также для морских перевозок в рамках Международной морской организации;
- добровольных рынков — где климатические проекты реализуются в соответствии с международными неправительственными стандартами и методологиями, такими как Gold Standard и Voluntary Carbon Standard, с выпуском углеродных единиц в соответствующих международных негосударственных реестрах. Российские компании могут реализовывать такие проекты уже сейчас, не дожидаясь принятия национальной системы регулирования.

Структурирование добровольных климатических проектов в России

Климатический проект, как правило, является сложным и капиталоемким инвестиционным проектом. Специфика реализации добровольных

¹⁷ В 2020 г. Швейцария заключила такие соглашения с Перу и Ганой.

¹⁸ Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation.

проектов состоит в отсутствии их прямого законодательного регулирования¹⁹. Это ставит перед юристами и другими участниками проектов непростые, но очень интересные творческие вопросы, связанные со структурированием проекта, подготовкой транзакционной документации и ведением сделки.

На этапе первоначального планирования необходимо обратить внимание на вопросы (i) гражданско-правовой квалификации углеродных единиц и сделок с ними; (ii) отражение углеродных единиц и операций с ними в бухгалтерском учете российских компаний; (iii) налоговые аспекты, связанные с созданием и передачей углеродных единиц, в том числе применение российского НДС и налога на прибыль.

В зависимости от характера проекта, месторасположения и размера инвестиций юридическая структура климатического проекта может включать вопросы:

- корпоративного и налогового структурирования, в том числе выбор наиболее удачной юрисдикции и применимого права для сделки;
- подготовки соглашения о реализации проекта с будущим покупателем углеродных единиц (project development agreement), договора на приобретение углеродных единиц (emission reduction purchase agreement) и другой транзакционной документации;
- получения прав на землю, необходимую для реализации проекта, например в сфере лесного хозяйства;
- строительства определенных мощностей (основных средств) или их модернизации, энергосервисных и других подрядных договоров;
- финансирования проекта, в том числе через зеленые синдицированные кредиты или облигации.

Для максимизации инвестиционной привлекательности климатического проекта также важно проанализировать возможность использования мер поддержки инвестиционной активности, которые предоставлены российским законодательством, например (i) соглашения о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК), приоритетные и особо значимые инвестиционные проекты; (ii) инвестиционные налоговые вычеты (ИНВ), инвестиционные налоговые кредиты и иные налоговые льготы; (iii) комплексные преимущества реализации проекта на территории со специальным статусом — особые экономические зоны (например, в Арктике) и территории опережающего развития.

¹⁹ В случае принятия федерального закона о выбросах ПГ, вероятнее всего, останутся открытыми вопросы реализации в России проектов в рамках международных добровольных рынков.

В международной практике есть примеры реализации «лесных» климатических проектов, в рамках которых были выпущены облигации, частично погашаемые углеродными единицами

Для иллюстрации высшего пилотажа с точки зрения структурирования проектов отметим, что в международной практике есть примеры реализации «лесных» климатических проектов, в рамках которых были выпущены облигации, частично погашаемые углеродными единицами.

Защитят ли добровольные климатические проекты от ТУР

ЕС разрабатывает механизм пограничной углеродной корректировки (CBAM²⁰) в связи с пересмотром Европейской системы торговли квотами на выбросы ПГ (ETS²¹) в рамках Европейской «зеленой» сделки²². Такой пересмотр может предполагать включение в ETS таких секторов, как авиация, морские перевозки и дорожный транспорт, а также отмену бесплатных квот на выбросы для таких отраслей, как производство стали, цемента, пластика, бумаги, стекла, удобрений и сахара.

Расширение ETS может повлечь за собой «углеродную миграцию» (carbon leakage) производств европейских компаний за пределы ЕС. CBAM направлен на лишение такой миграции экономической целесообразности и уравнивание положения европейских производителей и импортеров из стран, не имеющих национальной системы углеродного регулирования.

В целом применимость или размер потенциального «углеродного бремени» для импортеров продукции в ЕС логично связать с ее углеродным следом. Однако подтверждения или опровержения этой гипотезы нет. Вероятно, данный вопрос будет иметь множество нюансов, связанных, например, с гармонизацией систем углеродного регулирования в ЕС и стране происхождения товара (включая Россию). ❶

²⁰ Carbon Border Adjustment Mechanism.

²¹ EU Emission Trading System.

²² European Green New Deal — программа ЕС по достижению углеродной нейтральности к 2050 г.