

Парижское климатическое соглашение ООН: нынешнее и будущее воздействие на экономику России и других стран

Кокорин Алексей Олегович, WWF России¹, akokorin@wwf.ru

2015-й войдет в историю как год заключения Парижского соглашения Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН). Страны сумели договориться об идеологии и архитектуре общих действий по проблеме изменения климата на несколько десятилетий вперед. При этом на ближайшие 10-15 лет – до 2025-2030 годов – они сумели прорисовать и примерный ход выбросов парниковых газов в каждой из почти 180 стран.

С экологической точки зрения важно, что все страны продемонстрировали полное доверие к выводам климатологов о природе, причинах и вероятных последствиях изменения климата, о зависимости этого процесса от выбросов парниковых газов. Соглашение базируется на выводах многотомного Пятого оценочного доклада Межправительственной группы экспертов об изменении климата (МГЭИК) – обзора, подготовленного учеными всех стран, включая Россию². Со своей стороны, позиция нашей страны строилась на положениях аналогичного российского доклада³.

Парижское соглашение окажет значительное влияние не только на экологию, но и на экономику и финансы. Ниже речь пойдет именно об этих аспектах. Причем анализ ситуации будет основан не на официальных заявлениях представителей стран и их лидеров, а на более достоверной информации о внутренних целях и решениях стран, полученной в ходе диалога с экспертами, в основном экономистами, в том числе специалистами WWF из разных стран.

За последние годы у ведущих стран накопилось немало климатических финансово-экономических вопросов. Подготовка соглашения побудила их четче сформулировать, а принятие позволило во многом получить ответы и задать долгосрочные тренды.

Насколько изменения климата критичны для крупнейших стран?

Крупнейшим странам нужно было выяснить, *какой на практике может быть траектория глобальных выбросов до 2030 г.*, а затем разобраться, *к каким рискам и потерям ведет такая динамика*. Для ответа на первый вопрос нужно было посчитать, что произойдет, если все страны мира при решении уже стоящих перед ними задач будут всегда делать выбор в пользу более высокотехнологичных решений? Под задачами здесь понимаются экономическое развитие, геополитические устремления (например, к независимости от импортируемых энергоносителей), чистота воздуха (там, где его загрязнение достигло неприемлемых уровней, например, в Пекине), ликвидация бедности и т.п. Задачи снижения выбросов как первичного драйвера своих внутренних планов страны практически не ставят. Это возможно только после признания необходимости снижения выбросов как самоцели⁴. Фактически речь идет о том, что

¹ Работа подготовлена по проекту WWF России «Парижское соглашение РКИК ООН – кардинальный шаг в развитии долгосрочной, глобальной и российской климатической деятельности». Обзор особенностей и результатов Парижского соглашения, другие материалы по данной теме см. на сайте www.wwf.ru/climate.

² IPCC, 2014. Climate Change 2014, Fifth Assessment Report, vol. 1-3. www.ipcc.ch

³ Второй оценочный доклад Росгидромета об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. 2014, Москва, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, 1008 с., http://downloads.igce.ru/publications/OD_2_2014/v2014/htm/

⁴ Подробно ситуация описана в работе: Кокорин А. О. Новые факторы и этапы глобальной и российской климатической политики. // *Экономическая политика*. 2016, №1, 26 стр. (в печати) <http://www.ep.ane.ru/> См. также анализ той же проблемы в: Kokorin A.O., Gritsevich I.G., Gordeev D.S. Greenhouse Gas Emission Scenarios for Russia and Rest of the World // *Review of Business and Economic Studies (ROBES)*, 2013. vol.1, issue 1, pp.55-66. <http://www.fa.ru/projects/rbes/about/Pages/default.aspx>

власти побуждают бизнес к ускоренному освоению новых технологий, которое чисто коммерчески, вероятно, и так было бы выгодно, но несколько позже.

В 2014-2015 гг. ЕС, США, Япония и другие развитые страны приложили максимум усилий, чтобы добиться от Китая, Индии, Бразилии, ЮАР, Мексики и других крупнейших развивающихся стран данных о траекториях их выбросов парниковых газов при ускоренном уходе от старых технологий и внедрении новых. В Парижском соглашении эти параметры получили название «вкладов». Для многих стран было рассчитано несколько вариантов «вкладов» – в зависимости от того, будут ли привлечены внешние инвестиции и международные грантовые средства. Крупнейшие государства на двусторонней основе детально прорабатывали вопросы экономического, технологического сотрудничества и торговли, что внушает доверие к полученным цифрам. Гораздо менее глубокими были расчеты многих малых развивающихся стран, но их вклад в глобальные выбросы незначителен. Россия в своем «вкладе» планирует развиваться без роста выбросов.

К конференции в Париже Лондонская школа экономики (LSE), UNEP и ряд других организаций сделали расчеты глобального итога всех «вкладов». Получилось, что эти планы позволят удержать глобальное потепление к 2100 году на уровне около «3⁰С» от доиндустриального уровня (диапазон от «2,7» до «3,3⁰С»). Конечно, температура приповерхностного слоя воздуха – лишь некий индикатор. За его значением кроются серьезные последствия – число и сила опасных метеорологических явлений, засух, наводнений, штормов, подъем уровня моря и затопление низменных территорий и т.п.

Условные «3⁰С» – много или мало? С одной стороны, до Парижа были опасения, что мир будет идти по гораздо худшему сценарию «4⁰С». Для этого путидоклады МГЭИК и Росгидромета дают очень негативные прогнозы на конец века, в частности, по опасности пожаров в лесной зоне и засухам в южных районах России. Путь «3⁰С», а не «4⁰С», означает, что крупнейшие страны будут подвержены не столь сильным климатическим рискам и понесут гораздо меньшие расходы на адаптацию. С другой стороны, при «3⁰С» климатическая уязвимость и потери небольших стран остаются очень серьезными. Для них важно выйти на траекторию «2⁰С». Наконец, в особенно тяжелом положении оказались малые островные государства. Чтобы спасти их от затопления, нужен путь «1,5⁰С».

Конкретные меры адаптации в каждой стране, их стоимость, финансирование, сроки и т.д. будут прорабатываться и уточняться. Несмотря на приближенный характер оценок, ориентировочные ответы на вопросы о ходе выбросов и рисках, о которых говорилось выше, есть. Исходя из них, ведущие страны построили соглашение, а ситуация в целом характеризуется рядом особенностей.

- В соглашении нет принудительных мер по ограничению выбросов или каких-либо квот. В отличие от ожиданий 2-3 летней давности, не вводятся глобальные системы регулирования выбросов, не идет речь об общем для всех углеродном налоге. В Париже против него резко выступали многие развивающиеся страны, полагающие, что и в будущем их производства будут использовать менее совершенные технологии, чем в развитых странах, а от налога они будут в проигрыше. Даже «вклады», строго говоря, не международные обязательства стран, а зафиксированные в РКИК национальные цели.
- Поэтому следующие 10-15 лет будут периодом активных действий внутри стран. Пытаясь достичь различных национальных целей и технологического развития, власти, очевидно, будут заниматься и внутренним углеродным регулированием. Это повлияет и на работающие в странах иностранные компании, и на экспортно-импортные потоки.
- Несмотря на планируемое до 2030 г. движение по пути «3⁰С», в Парижском соглашении зафиксирована долгосрочная цель – ограничить выбросы на уровне «менее 2⁰С», а стремиться страны должны вообще к «1,5⁰С». Поэтому намечено регулярно подводить итоги деятельности всех сторон и заново анализировать климатические риски. Такая ситуация

будет держать в подвешенном состоянии инвестиции в долгосрочные программы, связанные со значительными выбросами парниковых газов. Эти проекты, в особенности угольные, могут оказаться под непредсказуемым сейчас давлением мер 2030–2040-х годов.

- Международное сотрудничество на уровне проектов в Париже удалось отстоять, причем для проектов во *всех* странах и, потенциально, для *всех* лесов планеты (а не только проектов и лесов в развивающихся странах), в чем велика заслуга делегации России. По международным проектам очень многое будет зависеть от правил реализации соглашения, которые будут выработаны в 2016–2018 годах. Однако при отсутствии единой глобальной цели по выбросам и при отсутствии системы «санкций» за невыполнение «вкладов» международные действия объективно становятся вторичными, если только они не затрагивают климатического финансирования, о котором речь пойдет ниже.

Как оптимизировать потоки климатической помощи и инвестиций?

Помощь слабым развивающимся странам, которые оказались наиболее уязвимы к изменениям климата, была очень острым вопросом в период подготовки Соглашения. Развитым странам нужно было понять, *как оптимальным образом выстроить финансирование и как его использовать для проникновения своих компаний и технологий на другие рынки.*

Вокруг климатического финансирования уязвимых стран можно встретить много мифов, однако факт остается фактом – помощь действительно необходима. Конечно, сами изменения климата на их территориях могут проявляться даже слабее, чем в развитых странах. Однако собственных ресурсов на борьбу с последствиями у бедных государств мало. Им гораздо тяжелее справляться с более частыми и сильными наводнениями и засухами, а ожидающееся повышение уровня Мирового океана сильнее всего ударит по малым и слабым государствам⁵.

Развитые страны еще в 2009 году дали обещание к 2020 году выделять не менее 100 млрд долларов в год в виде климатического финансирования, и в Париже эти цифры были подтверждены. Без этого более 100 наиболее уязвимых и бедных стран не согласились бы на соглашение. В свою очередь, лидеры развитых стран были крайне заинтересованы в принятии документа. Их избиратели хотят видеть реальные действия всех стран, которые позволят избежать негативных климатических явлений у себя дома. Без снижения выбросов в Китае и Индии не может быть благополучия ни в Европе, ни в США или Японии.

В СМИ можно встретить немало информации о гигантском потоке климатических средств, который скоро удвоит всю помощь слаборазвитым странам. Однако на деле объемы поддержки скромнее. Сейчас вся официальная помощь, регистрируемая по каналам ООН, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и др. и выделяемая из государственных бюджетов, составляет около 140 млрд долларов в год. Однако страны-доноры не собираются добавлять к ним еще 100 млрд долларов. Тем более в их планы не входит направлять все средства в новый Зеленый климатический фонд (ЗКФ) РКИК ООН.

Основную часть 100 млрд составят не гранты, а инвестиции в проекты промышленного и инфраструктурного развития, ведущие к значительному сокращению выбросов парниковых газов в странах с низким доходом на душу населения. Критерии будут разработаны и приняты РКИК ООН. Такого рода частные инвестиции составят, вероятно, около 70 млрд, в то время как из бюджетов стран-доноров будет выделено около 30 млрд. Ряд критериев идентификации проектов по предотвращению изменений климата (снижению выбросов) и адаптации уже принят международными банками за основу. Принципы были разработаны совместной группой финансирования климатических программ международных банков развития и Международного клуба по финансированию развития (IDFC)⁶.

⁵IPCC, 2014. Climate Change 2014, Fifth Assessment Report, vol. 1-3. www.ipcc.ch

⁶Информацию и материалы см. на сайте www.idfc.org

До конференции в Париже конфронтация между странами-донорами и получателями помощи – малыми островными государствами, наименее развитыми странами, Африканской группой – была достаточно серьезной. Получатели настаивали на том, чтобы в соглашении были указаны четкие численные параметры выделения грантовых средств, прежде всего на адаптацию к негативным изменениям климата, на компенсацию потерь и ущерба. В их планах было и создать систему контроля РКИК ООН за потоками средств.

Однако в Париже по финансам и само соглашение, и решения о действиях до 2020 года оказались практически полностью «во власти» стран-доноров. Теперь они вольны выбирать все: получателей, объемы и источники, способы поощрения и влияния на частных инвесторов и т.п. Те или иные критерии и механизмы, особенно обеспечивающие прозрачность выделения и расходования средств, исключение двойного учета и т.п. в правилах РКИК ООН, конечно, будут. Однако они не будут играть ведущую роль. Скорее страны-доноры будут руководствоваться иными соображениями.

- При выделении средств из государственных бюджетов страны, их государственные финансовые институты и агентства международного развития будут ориентироваться как на состояние бюджета, так и на общественное мнение налогоплательщиков.
- Закрывая остальную, а фактически главную часть своих обещаний по финансированию, побуждая свои компании инвестировать в развивающиеся страны больше и в соответствии с международными критериями, страны будут ориентироваться на *свои* долгосрочные стратегии проникновения на различные рынки стран и регионов-получателей инвестиций.

Примером конкретных действий может служить работа японского JointCreditingMechanism, где имеется уже 463 проекта, четко направленных на расширение сферы охвата японских компаний и технологий⁷, в то время как цена тонны снижения выбросов парниковых газов не находится среди важнейших показателей.

Вероятно, по тому же пути пойдет и Россия, которая в Париже подтвердила, что будет выделять и постепенно увеличивать свою донорскую поддержку. Пока речь шла только о государственных средствах, в частности, о выделении 10 млн долларов в климатическое «окно» Траст фонда Россия-ПРООН и 5 млн долларов в виде взноса в ЗКФ. Эти средства невелики относительно всей официальной помощи развитию, выделяемой нашей страной (в 2014 году – 875 млн долларов), и вероятно, что поступления будут расти. Однако гораздо больший рост можно ожидать в виде климатических инвестиций российских компаний в страны, где у нас есть шансы сохранить и увеличить свое присутствие на рынках, продвинуть свои технологии.

Говоря об инвестициях, нельзя не сказать о влиянии «Парижа» на угольную энергетику. Многие банки и финансовые организации, причем не только европейские, приняли решения о прекращении угольных инвестиций. Налицо процесс «дивестиций» – выхода из угольных активов или отмены инвестиционных планов. По оценке Bloomberg, в целом ожидаемый объем декарбонизации инвестиций к 2020 году достигнет 500 млрд долларов. Планы по масштабному строительству угольных электростанций есть у Вьетнама, Индии, Индонезии и Китая (планы Пакистана, Турции и ряда других стран велики, но в глобальном масштабе не столь значительны). КНР уже объявила о стратегии снижения доли угля в энергетике страны, а с 2025 года – значительном сокращении использования этого топлива в абсолютном выражении. Три другие страны зависимы от «климатического финансирования» – помощи со стороны развитых стран и международных финансовых институтов, в то время как почти все эти доноры негативно относятся к планам развития угольной энергетики. Наличие в странах-получателях не только дешевой рабочей силы, но и дешевой энергии для бизнеса, конечно, привлекательно, но вступает в противоречие с критериями климатических инвестиций и общественным мнением в развитых странах. Влияет процесс «дивестиций» и на планы экспорта-импорта угля, в

⁷ Информацию и материалы см. на сайте <http://mmmechanisms.org/e/index.html>

частности, вероятно, уже следует отказаться от планов продажи российского энергетического угля на азиатском рынке и искать иные возможности проникновения в эти страны.

С другой стороны, в Париже не раз говорилось, что негативного влияния на нефтяную отрасль соглашение оказать не может, во всяком случае, пока не будет массового перевода сотен миллионов транспортных средств на электричество или водород. Этот процесс ожидается не раньше 2030 г. По мнению многих экспертов, влияние на газовую отрасль будет более позитивным, чем негативным. Экологические организации призывают перенаправить «угольные» инвестиции в возобновляемые источники энергии (ВИЭ). Однако пока такой поток почти не прослеживается. Инвестиции в ВИЭ растут, но, прежде всего, независимо от угля. Освободившиеся «угольные» деньги идут в различные сектора экономики, в том числе в проекты повышения энергоэффективности, разработку и внедрение новых материалов и т.п.

Обязательства и выводы для России

В ходе «национального» этапа глобальных климатических действий продолжительностью в 10-15 лет, фактически предусмотренного Парижским соглашением, страны будут иметь относительно небольшое число обязательств.

- По созданию системы отчетности и сбора данных о выбросах Россия действует в русле мирового тренда. Министерство природных ресурсов и экологии разработало и в конце 2015 года утвердило соответствующую методику. С 2016 года о выбросах парниковых газов начнут отчитываться крупные предприятия, а с 2018 года – средние. Согласовано внесение соответствующих поправок в Закон об охране окружающей среды. На 2018 год запланирована разработка систем углеродного регулирования, направленных на внедрение наилучших доступных технологий (НДТ).
- России нужно разработать программы и планы адаптации на федеральном и региональном уровне. Начать можно с внесения поправок в план реализации Климатической доктрины РФ и действий в наиболее уязвимых регионах Арктики и Дальнего Востока.
- Согласно решениям «Парижа», к 2020 году должна быть разработана стратегия низкоуглеродного развития России на период до середины XXI века. Этот документ должен будет отвечать глобальной цели перехода на путь «2⁰C». Сейчас в НИУ «Высшая школа экономики» и в Российской академии народного хозяйства и госслужбы уже выработаны ряд сценариев, но без проработки конкретной системы мер и «дорожной карты» их реализации.

С экономической точки зрения, подготовка и принятие Парижского соглашения породили больше вопросов, чем ответов. *Чем, кроме отмены планов экспорта энергетического угля на азиатский рынок, для российских компаний окажется глобальный поток «климатических» средств в развивающиеся страны? Какова будет нагрузка на отрасли экономики внутри нашей страны?* О внешней нагрузке на наш экспорт пока говорить рано. Для этого нужно детально изучить, какие внутренние меры намерены предпринять страны-импортеры нашей продукции, в частности, металлов, удобрений и т.п. Внутренняя «нагрузка» же, вероятно, будет в основном связана с переходом на НДТ.

Со стратегической точки зрения России необходимо пойти дальше выполнения заявленного «вклада» в Парижское соглашение. Нужен технологический задел на будущее, как в виде массового освоения НДТ, так и в виде новых разработок. Хорошим примером могут быть представленные в Париже разработки Роснано – в частности, новые материалы с улучшенными эксплуатационными свойствами, что позволяет кардинально снизить материалоемкость и, соответственно, выбросы CO₂.