



ЦЕНТР МЕЖДУНАРОДНЫХ
И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫХ
ИССЛЕДОВАНИЙ

РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА: МИРОВАЯ ПРАКТИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ



Москва
Сентябрь 2021

О ЦЕНТРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Центр международных и сравнительно-правовых исследований — некоммерческая неправительственная организация, специализирующаяся на исследовании значимых для Российской Федерации вопросов права.

Проводя комплексные практико-ориентированные исследования и обсуждения с привлечением ведущих российских и иностранных экспертов — специалистов из разных отраслей знаний, Центр способствует диалогу власти, бизнеса и экспертного сообщества и реализует проекты, направленные на популяризацию изучения международного права.

Центр оказывает экспертную поддержку российским делегациям в международных организациях (ISA, UNIDROIT и др.), в качестве наблюдателя принимает участие в работе UNCITRAL.

Также Центр является организатором ежегодной премии для молодых юристов за лучшую научную работу «Международное право в XXI веке», проводит Летнюю Школу по международному публичному праву для граждан России и других государств — участников СНГ с привлечением ведущих мировых специалистов в области международного права.

Постоянно пополняемая библиотека Центра предоставляет доступ к классическим и современным печатным изданиям по международному публичному и частному праву, сравнительному правоведению на различных языках, а также к иностранным и российским электронным правовым базам.

Центр — это пространство знаний, компетенций и диалога по вопросам права.

Кадашёвская наб., 14, корп. 3

+7 495 640 65 65

Москва, 119017, Россия

info@iclr.ru www.iclr.ru

© АНО «Центр международных и сравнительно-правовых исследований», 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список сокращений	5
Введение	10
Выводы	11
Резюме	13
I. Международное публичное право	20
Резюме	20
1. Климатический режим ООН	21
2. Тенденции развития правового регулирования на международном и региональном уровнях	36
II. Европейский союз	39
Резюме	39
1. Климатическая политика ЕС	40
2. Имплементация и контроль за осуществлением общей климатической стратегии	47
3. Судебная практика по вопросам климата	57
4. Экстратерриториальные аспекты регулирования климата. Возможные последствия для торговли	59
III. Великобритания	61
Резюме	61
1. Климатическая политика Великобритании	62
2. Имплементация и контроль за осуществлением климатической стратегии	69
3. Судебная практика по вопросам климата	72
IV. Германия	75
Резюме	75
1. Климатическая политика Германии	76
2. Имплементация и контроль за осуществлением климатической стратегии	80
3. Судебная практика по вопросам климата	83
V. Швеция	85
Резюме	85
1. Климатическая политика Швеции	86
2. Имплементация и контроль за осуществлением климатической стратегии	91
3. Судебная практика по вопросам климата	95
VI. Канада	97
Резюме	97
1. Климатическая политика Канады	98
2. Имплементация и контроль за осуществлением климатической стратегии	107

3.	Судебная практика по вопросам климата	112
VII.	США: Калифорния и Нью-Йорк	114
	Резюме	114
1.	Климатическое законодательство и политики США	116
2.	Климатическая политика штата Калифорния.....	117
3.	Климатическая политика штата Нью-Йорк.....	131
VIII.	Австралия.....	136
	Резюме	136
1.	Климатическая политика Австралии	137
2.	Имплементация и контроль за осуществлением климатических политик	143
3.	Судебная практика по вопросам климата	150
IX.	Бразилия	152
	Резюме	152
1.	Климатическая политика Бразилии	153
2.	Имплементация и контроль за осуществлением климатической стратегии	159
3.	Судебная практика по вопросам климата	166
X.	Мексика	168
	Резюме	168
1.	Климатическая политика Мексики	169
2.	Имплементация и контроль за осуществлением климатической стратегии	177
3.	Судебная практика по вопросам климата	182
XI.	Китай.....	184
	Резюме	184
1.	Климатическая политика Китая	185
2.	Имплементация и контроль за осуществлением климатической стратегии	191
3.	Судебная практика по вопросам климата	195
XII.	Корпоративные климатические стратегии	197
	Резюме	197
1.	Введение.....	200
2.	Нефтегазовый сектор	201
3.	Электроэнергетический сектор (генерация и сети).....	208
4.	Транспортный сектор	215
5.	Сталелитейный сектор	217
	Приложение 1.....	221

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

A00C	Агентство по охране окружающей среды США
A00CK	Агентство по охране окружающей среды штата Калифорния, США
ББР	Бразильский банк развития
БРСВ	Бразильский рынок сокращения выбросов (Mercado Brasileiro de Redução de Emissões)
ГЧ	Государство — член ЕС
Десять пунктов	План из десяти пунктов для зелёной промышленной революции, принят в 2020 году, Великобритания
ДООС	Департамент по охране окружающей среды штата Нью-Йорк, США
Закон АВ 32	Закон штата Калифорния о решениях по борьбе с глобальным потеплением 2006 года, США
Закон № 12,187/2009	Закон № 12,187 от 29 декабря 2009 года (Lei № 12.187, de 29 de Dezembro de 2009) о введении национальной политики Бразилии по вопросам изменения климата
Закон об изменении климата	Закон об изменении климата 2008 года, Великобритания
ЗЗ0С	Закон КНР «О защите окружающей среды»
ЗЛБИК	Закон штата Нью-Йорк о лидерстве в борьбе с изменениями климата и защите населения, США
ЗЦЗПГ	Закон о ценообразовании за загрязнение парниковыми газами, Канада
ИУЗ	Инициатива по углеродному земледелию, Австралия
КДБ	Кредиты декарбонизации для производителей биотоплива
КИК	Комитет по изменению климата, Великобритания

Киотский протокол	Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата, принят 11 декабря 1997 года
Климатическая стратегия	Климатическая стратегия Швеции (En klimatstrategi för Sverige)
КНА	Канадское налоговое агентство
КНЭКП	Комплексные национальные энергетические и климатические планы
КС	Конференция сторон РКИК ООН
КСО	Корпоративная социальная ответственность
КСЦООП	Канадская система ценообразования на основе объёма производства
КЭС	Канадская энергетическая стратегия
МВКИК	Межведомственная комиссия по изменению климата, Мексика
МГЭИК	Межправительственная группа экспертов по изменению климата
МКИК	Межминистерский комитет по вопросам изменения климата
МОП	Мониторинг, отчётность и проверка
МОСК	Министерство окружающей среды Канады
МЭОС	Министерство экологии и окружающей среды КНР
НИЭИК	Национальный институт экологии и изменения климата (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático), Мексика
НОПГЭ	Национальная отчётность о парниковых газах и энергии, Австралия
НПА	Национальная программа адаптации и третья стратегия отчётности об адаптации к изменению климата: делая страну устойчивой к меняющемуся климату, приняты в 2018 году, Великобритания
НПИК	Национальная политика по вопросам изменения климата (Política Nacional de Mudanças Climáticas), Бразилия
НСИК	Национальная стратегия в области изменения климата (Estrategia Nacional de Cambio Climático), Мексика



НСРВ	Национальная система регистрации выбросов Бразилии (Sistema de Registro Nacional de Emissões)
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ОЗИК	Общий закон об изменении климата (Ley General de Cambio Climático), Мексика
ОКРС	Общеканадская рамочная стратегия чистого роста и изменения климата: План Канады по борьбе с изменением климата и ростом экономики
ОНУВ	Определяемые на национальном уровне вклады
ОТВГ	Орган по торговле выбросами Германии
ПГ	Парниковые газы
План 2020 года	Здоровая окружающая среда и здоровая экономика, Канада
План действий	Последовательная политика в отношении климата – план действий в связи с климатом (En samlad politik för klimatet — klimatpolitisk handlingsplan), Швеция
План действий в Амазонии	План действий по предотвращению и контролю за вырубкой лесов в Амазонии (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia), Бразилия
План действий в Серраду	План действий по предотвращению и контролю за вырубкой лесов и лесными пожарами в Серраду (Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento e das queimadas no Cerrado), Бразилия
План для промышленности	Отраслевой план по смягчению последствий изменения климата для консолидации низкоуглеродной экономики в промышленности (Plano Setorial de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Indústria de Transformação), Бразилия
План для сельского хозяйства	Отраслевой план по смягчению последствий и адаптации к изменению климата для консолидации низкоуглеродной экономики в сельском хозяйстве (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono), Бразилия
План до 2050 года	План действий в связи с климатом до 2050 года (Klimaschutzplan 2050), Германия
План на 2014–2020 годы	Национальный план КНР по изменению климата на 2014–2020 годы



Программа	Национальная программа КНР по изменению климата
ПРЭ	Десятилетний план по расширению использования альтернативной энергии (Plano Decenal de Expansão de Energia 2030), Бразилия
Регламент по управлению	Регламент 2018/1999 по управлению энергетическим союзом и деятельности по борьбе с изменением климата
РЗИЗЛХ	Регламент 2018/841 о землепользовании, изменениях в землепользовании и лесном хозяйстве
РКИК ООН	Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата, принята 9 мая 1992 года
РСУ	Регламент 2018/842 о совместных усилиях
СВИЭ	Схема по увеличению доли возобновляемых источников энергии, Австралия
СВИЭММ	Схема по увеличению доли возобновляемых источников энергии в малых масштабах, Австралия
СЕМАРНАТ	Министерство окружающей среды (Секретариат окружающей среды и природных ресурсов — Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), Мексика
СО₂-эквивалент	Эквивалент углекислого газа
СПИК	Специальная программа в связи с изменением климата (Programa Especial de Cambio Climático), Мексика
СТВ, схема	Система торговли выбросами
Стратегия адаптации	Национальная стратегия по выработке устойчивости и адаптации к изменению климата, Австралия
Суд ЕС, Суд	Суд Европейского союза
СЭИК	Совет экспертов по вопросам изменения климата, Германия
ТУР	Трансграничное углеродное регулирование
Углеродный план	Углеродный план: вперёд к низкоуглеродному будущему, принят в 2011 году, Великобритания
УИХУ	Улавливание, использование и хранение углерода

Указ № 9,578/2018	Указ № 9,578/2018 от 22 ноября 2018 года, консолидирующий и регулирующий нормативные положения Закона № 12,187 от 29 декабря 2009 г. о введении национальной политики Бразилии по вопросам изменения климата
ФСВ	Фонд сокращения выбросов, Австралия
ЦПВИЭКМ	Целевая программа по увеличению доли возобновляемых источников энергии в крупных масштабах, Австралия
ЦУР	Цели устойчивого развития ООН
ШАООС	Шведское агентство по охране окружающей среды



ВВЕДЕНИЕ

На международном уровне и отдельными странами разработано и продолжает приниматься правовое регулирование в области изменения климата, напрямую влияющее на ряд отраслей и мировую экономику, что является вызовом для России как одного из крупнейших эмитентов парниковых газов. В свете этого цель настоящего исследования состоит в выявлении трендов правового регулирования изменения климата и потенциальных рисков, вызванных такими изменениями. Результаты исследования могут быть использованы при разработке национальных инструментов борьбы с изменением климата и адаптации к нему, стратегий повышения конкурентоспособности российской экономики, корпоративных ESG-стратегий.

В рамках исследования представлен обзор правовых норм и инструментов, определяющих развитие: 1) международно-правового режима, связанного с проблемами изменения климата; принятых на международном уровне мер по регулированию выбросов парниковых газов, по адаптации к изменению климата; 2) национальных климатических стратегий и законодательства, а также практики применения правовых норм, мер стимулирования и ответственности за их нарушение; 3) климатических мер крупнейших корпораций.

Проанализировано международно-правовое регулирование, а также практика десяти юрисдикций, выбранных в целях всестороннего рассмотрения темы:

- с точки зрения доли российского экспорта: Европейского союза, на который приходится большая часть общего оборота;
- крупнейших эмитентов парниковых газов: Китая, США, ЕС;
- стран, находящихся на сопоставимом с Россией уровне экономического развития: Бразилии, Мексики;
- стран с развитым правовым регулированием в области изменения климата: Австралии, ЕС (в частности, Швеции, Германии, где есть/планируется система торговли эмиссионными квотами);
- стран с опытом судебных разбирательств в области изменения климата: Бразилии, Великобритании, ЕС, Канады, Мексики.

Изучены корпоративные климатические стратегии двадцати крупнейших представителей наиболее углеродоёмких отраслей: нефтегазовой, энергетической, транспортной и сталелитейной (в частности, BP, Shell, Enel, E.ON, Delta Airlines, Lufthansa, ArcelorMittal, Thyssenkrupp Group).

Первым крупномасштабным инструментом, принятым на международном уровне, является Рамочная конвенция ООН об изменении климата. Однако в настоящее время первостепенную роль играет Парижское соглашение 2015 года, которое насчитывает уже 191 участника (в том числе РФ, США, Китай) и устанавливает всеобщую цель — удержание прироста глобальной средней температуры ниже 2 °С и принятие мер для ограничения роста до 1,5 °С. Оно охватывает смягчение негативных последствий, адаптацию, финансирование, разработку и передачу технологий, прозрачность действий в отношении изменения климата.

2030 и 2050 годы являются основными контрольными точками для оценки эффективности реализации государствами мер в рамках национально определяемых вкладов. В случае недостижения поставленных целей крайне вероятно принятие более жёстких мер.

Представленная в исследовании информация актуальна по состоянию на апрель 2021 года.

ВЫВОДЫ

1. **Основной тенденцией** в развитии климатического регулирования является стремление достичь «углеродной нейтральности» — состояния, когда антропогенные выбросы парниковых газов нивелируются их поглощением. При этом **международное регулирование только задаёт общий вектор: конкретные меры определяются на национальном уровне и зависят от политической воли государств.**
2. **Наиболее эффективным инструментом** реализации климатических стратегий стран считается система **торговли эмиссионными квотами** (ЕС, Великобритания, Мексика, Калифорния, Нью-Йорк, Канада). Денежные средства, вырученные в ходе торговли квотами, используются, в частности, для финансирования «зелёных» проектов. Также используются налоги на выбросы углерода и энергию. Опыт Австралии, которая отказалась от системы торговли эмиссионными квотами и перешла к финансированию проектов, позволяющих с минимальными затратами сократить выбросы углерода, непопулярен и критикуется за низкую эффективность.
3. **Тренд на снижение выбросов** за счёт перехода на возобновляемые источники энергии, повышения энергоэффективности, принимает всеобъемлющий характер: стимулирующие меры для организаций и населения принимаются в виде финансовых, налоговых льгот, поддержки общественного транспорта и перехода на электрические виды транспорта, государственных инвестиций, в том числе в устойчивое жилищное строительство и городское обустройство.
4. Каждая из рассмотренных юрисдикций возлагает **экологические и климатические обязательства на организации**. В рамках принципа «загрязнитель платит» частные стороны, среди прочих мер, вносят плату за выбросы парниковых газов и отчитываются о показателях выбросов; осуществляется регулярная оценка экологических показателей тех проектов, которые потенциально способны повлиять на изменение климата. За нарушения предусмотрены различные **меры юридической ответственности**, включая штрафы и лишение свободы. В Китае предусмотрено вознаграждение для лиц, сообщающих о нарушениях климатического или экологического законодательства.
5. В настоящее время **к импортёрам практически не предъявляются требования** о соблюдении национальных/общеевропейских климатических стандартов (исключением является Китай). Однако на уровне ЕС **высока вероятность появления новых жёстких требований с введением «углеродного налога»** на импорт в целях борьбы с переносом производства в страны с более мягкими ограничениями на выбросы парниковых газов.
6. Планируется, что решение о введении углеродного налога и его конкретный механизм будут представлены в июне 2021 года — после этого появится возможность оценить его влияние на рынок. Однако уже сейчас потери российских экспортёров от введения углеродного сбора оцениваются в 3–50 млрд евро в год. Вероятнее всего, налог будет принят в виде пограничного углеродного сбора, однако высказываются версии о распространении на импортёров обязательства по покупке квот на выбросы. В любом случае суть механизма заключается в **дополнительной выплате, компенсирующей различия в тарифе на выбросы углерода** в ЕС и в государстве-экспортёре.
7. **Судебные споры**, связанные с проблемами изменения климата, различаются по своей тематике и сторонам, но можно отметить формирование тенденций в этой области. Заявители **основывают свои требования на базовых правах человека** (на жизнь и на благоприятную окружающую среду), обосновывая, что правительство не смогло установить надлежащие цели по сокращению выбросов, либо не соблюдает их (ЕС, Мексика, Канада, Бразилия). Заявители также подают **групповые иски от имени молодёжи**, делая упор на права молодого поколения. Кроме того, объектом судебных разбирательств становится вводящая в заблуждение информация компаний,

добывающих ископаемое топливо (Великобритания). Данная практика косвенно свидетельствует о **перспективе расширения инструментов правового воздействия** гражданского общества на государственные и корпоративные климатические стратегии.

8. Ни международное, ни национальное регулирование рассмотренных юрисдикций **не устанавливает обязательных климатических требований к корпоративным стратегиям**. В то же время **вопросы климата являются наиболее существенной составляющей повестки ESG**, в рамках которой государства и инвесторы всё больше обращают внимание на вовлечённость организаций в решение глобальных задач: инкорпорацию **экологических (environmental)**, социальных (social) и управленческих (governance) факторов в бизнес-процессы. Отмечается **положительная корреляция** между ESG-рейтингом эмитента и доходностью по его ценным бумагам. В этой связи компании всё чаще разрабатывают такие стратегии для повышения конкурентоспособности.



РЕЗЮМЕ

9. В 1988 году Генеральная Ассамблея ООН признала, что изменение климата¹ является общей заботой человечества. С тех пор государства заключили несколько важных международных соглашений и направили свои совместные усилия на смягчение и адаптацию к последствиям изменения климата на региональном и национальном уровнях.

10. Первым крупномасштабным инструментом, принятым на международном уровне, является Рамочная конвенция ООН об изменении климата (пп. 63-78 Аналитической справки).

11. Однако в настоящее время ключевым международным инструментом в этой сфере является **Парижское соглашение** 2015 года, которое насчитывает 191 участника, включая крупнейших эмитентов ВПГ (США, Китай, ЕС, Россия и др.) и устанавливает всеобщую температурную цель — удержание прироста глобальной средней температуры ниже 2 °С и принятие мер для ограничения роста до 1,5 °С — а также повышение способности адаптироваться к неблагоприятным воздействиям изменения климата (пп. 98-100 Аналитической справки). Парижское соглашение содержит механизмы глобального реагирования и достижения целей, в частности, смягчение негативных последствий, финансирование, разработку и передачу технологий, прозрачность действий в отношении изменения климата. Парижское соглашение содержит обязательства для всех государств с учётом различных национальных особенностей и обстоятельств (пп. 101-104 Аналитической справки).

12. Участники Парижского соглашения обязаны представлять по крайней мере каждые пять лет отчёты об определяемых на национальном уровне вкладах с описанием их усилий по сокращению ВПГ и адаптации к воздействиям изменения климата (пп. 105-110 Аналитической справки). Вместе с тем не существует установленных критериев и условий для подачи ОНУВ, и вопрос об эффективном распределении бремени между государствами остаётся нерешённым. Кроме того, государства задерживают предоставление ОНУВ, что сказывается и на формировании долгосрочных национальных стратегий по борьбе с изменениями климата. Юрисдикции, рассмотренные в Аналитической справке, к настоящему моменту представили свои ОНУВ в Секретариат РКИК ООН или даже имели возможность обновить их. Международные обязательства стран различаются в амбициозности и готовности внести свой вклад в решение проблемы изменения климата. 2030 и 2050 годы являются основными контрольными точками для оценки эффективности реализации государствами мер в рамках национально определяемых вкладов.

13. Несмотря на наличие универсальных международных инструментов в области изменения климата, в конечном счёте готовность бороться с последствиями изменения климата и создавать соответствующие национальные правовые основы находится в компетенции государств (пп. 111-116 Аналитической справки).

Национальные климатические стратегии

14. Национальные климатические стратегии рассматриваемых государств либо в значительной степени определяются международными обязательствами, либо должным образом их учитывают. Тем

¹ Настоящая Аналитическая справка посвящена вопросам изменения климата и не касается взаимосвязанной и более широкой темы ESG. Несмотря на то, что изменение климата может рассматриваться как существенная часть повестки ESG, последняя должна быть предметом отдельного исследования.

не менее на национальном уровне некоторые из рассмотренных государств устанавливают **более подробные, поэтапные, а иногда и более амбициозные цели.**

15. Например, Бразилия в своём национальном законодательстве установила добровольный целевой показатель по сокращению ВПГ на 36,1-38,9 % к 2020 году по сравнению с уровнями 2005 года (пп. **576-577 Аналитической справки**), тогда как в ОНУВ заявлена цель сокращения на 43 % к 2030 году (п. **593 Аналитической справки**).

16. Швеция устанавливает систему целей постепенного сокращения ВПГ: на 63 % к 2030 году по сравнению с 1990 годом; к 2040 году — на 75 %; к 2045 году — на 85% и далее — достижение нулевого баланса выбросов парниковых газов (пп. **305-309 Аналитической справки**). Германия обязуется стать климатически нейтральной к 2050 году (пп. **258-260 Аналитической справки**). При этом в рамках заявленного ОНУВ Европейский союз (включая Германию и Швецию, которые не представляют отдельные ОНУВ) обязуется сократить ВПГ минимум на 55 % к 2030 году по сравнению с уровнями 1990 года (пп. **147, 269, 320 Аналитической справки**).

17. В зависимости от содействия, которое ожидается от развитых стран по отношению к развивающимся, Мексика ставит к 2050 году (1) условную цель сократить ВПГ на 50 % по сравнению с базовым уровнем 2000 года — если такое содействие будет оказано; (2) безусловную цель сократить ВПГ на 22 % и выбросы чёрного углерода на 51 % по сравнению с базовым уровнем 2000 года (п. **644 Аналитической справки**).

18. В США штаты Калифорния и Нью-Йорк установили систему постепенного снижения уровня ВПГ до полной углеродной нейтральности (штат Калифорния — до 2045 года) (пп. **426-428, 485-488 Аналитической справки**).

19. Национальные климатические стратегии обычно принимаются в виде законодательных актов, планов действий или и в том, и в другом виде:

- Бразилия, Швеция, Мексика, Германия, Великобритания, Калифорния и Нью-Йорк приняли рамочные законодательные акты, специально посвящённые вопросам климата (пп. **572-577, 298-302, 634-642, 250-255, 201-208, 420-428, 483-489 Аналитической справки**);
- Рамочный документ Канады по изменению климата представлен в виде плана (пп. **347-353 Аналитической справки**);
- Закон ЕС о климате находится на завершающей стадии законодательного процесса: в его отсутствие вопросы климата в ЕС регулируются рядом стратегий, директив и регламентов (пп. **124-130 Аналитической справки**);
- Закон Китая о климате находится в стадии разработки с 2009 года (пп. **693-694 Аналитической справки**).

20. В Австралии нет конкретного закона о климате или его проекта, поскольку нынешнее правительство, по всей видимости, не рассматривает принятие всеобъемлющего закона об изменении климата в качестве одного из приоритетов страны (пп. **515-522 Аналитической справки**).

21. Кроме того, законы в области климата часто встроены в общую экологическую политику государства, дополняются или развиваются другими законодательными или нормативными актами или взаимосвязаны с другими документами.

22. В национальных климатических программах часто устанавливаются **отраслевые цели и меры**. Государства концентрируют свои усилия на сокращении ВПГ и разработке устойчивых подходов в следующих секторах экономики: электроэнергетика, промышленность, транспорт, окружающая среда, сельское хозяйство (и отходы), лесное хозяйство. Проработанность и детализированность программы действий в каком-либо секторе зависит, в частности, от того, является ли сектор более проблемным, например, поскольку производит наибольшее количество ВПГ, или, напротив, перспективным с точки зрения его способности поглощать и хранить CO₂, наличия устойчивых технологий или подходящих условий для эффективного сокращения ВПГ.

23. В **транспортном секторе** большинство юрисдикций (Швеция, Германия, Мексика, Канада, Великобритания, ЕС, Калифорния) рассматривают использование экологически безопасных / безотходных / электрических транспортных средств в качестве эффективного инструмента для смягчения последствий изменения климата:

- ЕС делает упор на альтернативные виды топлива и технологии (п. 145 Аналитической справки);
- Канада и Калифорния поощряют более широкое использование электрических и гибридных транспортных средств путём предоставления финансовых или налоговых льгот (пп. 363-367 Аналитической справки);
- Германия принимает меры по поддержке общественного транспорта, железнодорожного транспорта, а также велосипедного движения, чтобы достичь углеродной нейтральности транспорта (п. 264 Аналитической справки);
- меры Калифорнии по сокращению миль пробега пересекаются с усилиями по планированию землепользования: осуществляется более удобное городское планирование и зонирование с целью сократить время поездки на транспорте (пп. 436-442 Аналитической справки).

24. В **секторе электроэнергетики** Бразилия, Австралия, Германия, Китай, Канада, ЕС, Нью-Йорк и Калифорния поставили цель расширить использование возобновляемых источников энергии (пп. 587, 526, 262, 758, 356-358, 139-140, 492-495, 432-435 Аналитической справки). Калифорния постепенно отказывается от использования и добычи природного газа, что сталкивается с безуспешными попытками частных предприятий оспорить эти меры в суде (п. 480 Аналитической справки). В этом свете призыв Мексики к расширению разведки и эксплуатации нефти и необходимой инфраструктуры, как это предусмотрено планом энергетического сектора, подвергся широкой критике (п. 651 Аналитической справки). В Австралии создана Целевая схема возобновляемых источников энергии, согласно которой ответственные субъекты (розничные продавцы электроэнергии и крупные промышленные пользователи) должны ежегодно покупать определённый процент своей электроэнергии из возобновляемых источников (п. 558 Аналитической справки).

25. С точки зрения смягчения последствий изменения климата **строительный сектор** зачастую связан с энергетическим сектором за счёт тенденции на повышение энергоэффективности строений. В Канаде действует отдельная стратегия в области строительства и ожидается принятие кодекса строительных стандартов на уровне территорий и провинций. Также Канада планирует инвестировать в модернизацию канадских домохозяйств, общественных и муниципальных зданий, крупных коммерческих зданий. Национальный фонд соинвестиций в жилищное строительство Канады также поддерживает строительство современного низкоуглеродного жилья с привлечением доступных кредитов (пп. 359-362 Аналитической справки).

26. **Системы торговли эмиссионными квотами** оказались одним из ключевых и наиболее эффективных инструментов реализации климатических стратегий. Они внедрены в ЕС (включая Швецию и Германию), Великобритании, Мексике, Калифорнии и Нью-Йорке (пп. **161-176, 329-333, 278-280, 234-237, 460-465, 504, 671-677 Аналитической справки**). СТК в этих юрисдикциях действуют на основе cap-and-trade: юрисдикция устанавливает общий предел показателей ВПГ и в соответствии с ним устанавливает механизмы распределения квот на ВПГ, которые обычно равны 1 тонне эквивалента CO₂.
27. В зависимости от юрисдикции квоты распределяются между участниками системы и/или выставляются на аукцион. В ряде стран (Великобритания, Швеция) предприятия могут продавать и иным образом передавать права на полученные квоты (пп. **237, 333 Аналитической справки**).
28. Европейская СТК (EU Emission Trading Scheme) была запущена в 2005 году и стала **первой крупнейшей системой такого рода**. Система распространяется на электростанции, нефтеперерабатывающие заводы, морские платформы; производство железа, стали и алюминия, цемента и известня, целлюлозы, бумаги и картона, стекла, керамики и химикатов. Если предприятие выбрасывает больше парниковых газов, чем позволяет квота, оно покупает дополнительные квоты или платит штраф (пп. **161-165 Аналитической справки**).
29. **СТК доказали свою эффективность** в ситуациях, когда необходим контроль уровня ВПГ и достижение постепенного снижения выбросов. Кроме того, денежные средства, вырученные по результатам распределения квот, используются для финансирования климатических проектов и инициатив. Так, ЕС ожидает получить около 10 млрд евро от торговли квотами за 2020–2030 годы и направить их на финансирование «зелёных» проектов (п. **179 Аналитической справки**).
30. В Канаде действует федеральная система ценообразования за выбросы углерода. Стандарты ценообразования разделены на две части: регулирующий сбор за топливо и СТК для промышленности, которая имеет сходство с действующей в ЕС СТК (пп. **398-401 Аналитической справки**).
31. СТК Китая в настоящее время ориентирована только на производство электроэнергии и действует путём распределения квот на ВПГ (пп. **733-737 Аналитической справки**).
32. Схема ценообразования за выбросы углерода в Австралии, которая действовала на основе торговли квотами, была заменена схемой, согласно которой правительство оплачивает проекты, позволяющие с минимальными затратами сократить выбросы CO₂. Этот переход подвергся критике за неэффективность и отсутствие искреннего беспокойства по поводу климатических проблем (пп. **542-557 Аналитической справки**).
33. В рассматриваемых странах используются и другие механизмы, в частности, налоги на выбросы углерода и энергию (пп. **150, 281-282, 334, 667-670, 740 Аналитической справки**). В некоторых юрисдикциях распространены и **налоговые льготы** за внедрение и соблюдение климатических стандартов (пп. **281-283, 336, 503, 558, 615-618, 667-670, 738-739 Аналитической справки**). Например, в Калифорнии действует ряд налоговых льгот для деятельности, направленной на защиту климата, например, преференции в части налога с продаж продуктов, связанных с использованием возобновляемых источников энергии (пп. **466-467 Аналитической справки**). ЕС активно инвестирует в низкоуглеродные технологии, улавливание и утилизацию углерода, строительство и эксплуатацию соответствующих центров, инновационные возобновляемые источники энергии и хранение энергии через Инновационный фонд ЕС, финансируемый, в частности, за счёт доходов от СТК (пп. **177-179 Аналитической справки**).

Распространение мер на импортёров

34. Среди рассмотренных государств только правительство Китая строго обязывает импортёров (поставщиков) иностранных товаров / услуг соблюдать национальные климатические стандарты (п. **724 Аналитической справки**). В остальных рассмотренных юрисдикциях внутренние климатические нормы направлены на резидентов соответствующей страны.

35. Однако на уровне ЕС высока вероятность изменения ситуации с принятием Европейского закона о климате и пересмотром Директивы об СТК. Кроме того, ЕС рассматривает возможность решить проблему утечки углерода (переноса производства в страны с более мягкими ограничениями на выбросы парниковых газов) путём введения **тарифов на выбросы углерода** в отношении импорта из стран, не входящих в ЕС (п. **192 Аналитической справки**). 23 июля 2020 года Европейская комиссия инициировала публичные консультации по двум инициативам по введению таких тарифов: 1) предлагаемый пересмотр Директивы по налогу на энергию и 2) создание пограничного корректирующего углеродного механизма. Последний рассматривается как крайняя мера, если глобальные усилия по борьбе с изменением климата останутся такими же разрозненными. В любом случае суть механизма заключается в дополнительной выплате, компенсирующей различия в тарифе на выбросы углерода в ЕС и в государстве-экспортёре.

Обязательства организаций

36. Каждая из рассмотренных юрисдикций возлагает экологические и климатические обязательства на частных лиц (пп. **157-160, 231-233, 276-277, 327-328, 388-392, 455-459, 501-502, 538-541, 599-606, 664-666, 727-731 Аналитической справки**). Помимо обязательства оплаты ВПГ, действующего в рамках принципа «загрязнитель платит», частные стороны отчитываются о показателях выбросов.

37. В Канаде требование о раскрытии такой информации распространяется на публичные компании (п. **390 Аналитической справки**). В Великобритании государственные секретари могут потребовать от директоров организаций раскрывать внутреннюю информацию о ВПГ, а также издать постановление, обязывающее включить информацию о выбросах в отчётность (пп. **231 Аналитической справки**).

38. Существуют законодательные требования для проведения оценки воздействия на окружающую среду проектов, которые потенциально способны повлиять на изменение климата.

39. За нарушения предусмотрены различные меры юридической ответственности, включая штрафы и лишение свободы (пп. **180-183, 241, 284, 337-338, 402, 468-472, 505-506, 559-560, 619-625, 678-680, 740-743 Аналитической справки**).

40. Китай — единственная юрисдикция, где предусмотрено вознаграждение для лиц, сообщающих о нарушениях климатического или экологического законодательства (п. **732 Аналитической справки**).

Судебные споры

41. Климатические вопросы являются объектом судебных разбирательств во всех анализируемых юрисдикциях. И хотя судебные споры, связанные с проблемами изменения климата, различаются по своей тематике и сторонам, есть основания отметить формирование тенденции в этой области.

42. В ЕС, Мексике и Канаде заявители основывают свои требования на базовых правах человека (на жизнь и на благоприятную окружающую среду), обосновывая, что правительство не смогло

установить надлежащие цели по сокращению выбросов, либо не соблюдает их (пп. 185-189, 683-685, 404-406 Аналитической справки).

43. Заявители также подают групповые иски от имени молодёжи, делая упор на права молодого поколения (пп. 289, 405, 564, 684 Аналитической справки).

44. В Великобритании объектом судебных разбирательств становится вводящая в заблуждение информация компаний, добывающих ископаемое топливо (пп. 242-245 Аналитической справки).

Корпоративные климатические стратегии

45. Ни международное, ни национальное регулирование рассмотренных юрисдикций не устанавливает обязательств по разработке климатических стратегий силами частных компаний и предприятий. Между тем в Китае ожидается, что корпоративные стратегии предприятий будут включать в себя и меры по противодействию изменению климата (п. 731 Аналитической справки).

46. Для оценки общих тенденций в отношении корпоративных стратегий по защите климата в настоящей Аналитической справке также анализируются корпоративные климатические стратегии двадцати крупнейших представителей наиболее углеродоёмких отраслей: нефтегазовой, энергетической, транспортной и сталелитейной.

47. Во всех секторах наблюдается общая тенденция к ориентации на устойчивый путь развития бизнеса. Общими являются тренды на сокращение прямых выбросов и повышение энергоэффективности. Переход на возобновляемые источники энергии, улавливание, утилизация и хранение углерода, повышение энергоэффективности — наиболее часто упоминаемые инструменты достижения целевых показателей сокращения выбросов.

48. В зависимости от сектора корпоративные климатические меры заключаются, как правило, в следующем:

- нефтегазовый сектор: сокращение прямых выбросов; улавливание, утилизация и хранение углерода; переход на возобновляемые источники энергии (пп. 784-787 Аналитической справки);
- энергетический сектор: расширение использования возобновляемых источников электроэнергии (пп. 798-805 Аналитической справки);
- транспортный сектор: использование низкоэмиссионного парка; повышение топливной эффективности (пп. 812-814 Аналитической справки);
- сталелитейный сектор: улавливание, утилизация и хранение углерода, водородный процесс производства (пп. 824-827 Аналитической справки).

49. Хотя компании редко ссылаются в своих климатических стратегиях на Парижское соглашение и обязательства суверенных государств по нему, их заявления и климатические стратегии указывают на то, что компании формируют свои целевые показатели по ВПГ с должным учётом ПС и, в некоторых случаях, ОНУВ. Кроме того, целевые годы, выбранные некоторыми компаниями, как правило очень близки к общепринятым «контрольным точкам» (2030 и 2050 годам). Компании сталелитейного сектора нередко полагаются в своих стратегиях на национальные климатические цели соответствующих стран, в то время как компании других секторов скорее ссылаются на необходимость снижения средней температуры воздуха — цель, созвучную Парижскому соглашению.

50. Большинство компаний взяли на себя ряд климатических обязательств в рамках своей политики корпоративной социальной ответственности, которая руководствуется гуманитарными целями, обязательствами по отчётности перед акционерами и инвесторами, а также потребностями и требованиями потребителей (пп. **782, 794-795, 811, 820 Аналитической справки**).

51. Компании нефтегазового сектора, как правило, осторожно подходят к установлению конкретных целей по сокращению ВПГ (пп. **766-774 Аналитической справки**). Тем не менее BP и Shell поставили амбициозные цели по сокращению таких выбросов к 2050 году (п. **781 Аналитической справки**).

52. В энергетическом секторе принято устанавливать количественные средне- и долгосрочные цели по сокращению ВПГ (пп. **788-793 Аналитической справки**). В частности, Enel намерена добиться полной декарбонизации, в то время как EDF, E.ON и Iberdrola нацелены на достижение углеродной нейтральности к 2050 году (п. **790 Аналитической справки**).

53. В транспортном секторе Maersk и Deutsche Post стремятся достичь нулевого баланса выбросов (п. **809 Аналитической справки**). Delta Airlines и Lufthansa также планируют к 2050 году сократить чистые авиационные выбросы CO₂ на 50% по сравнению с уровнями 2005 года (п. **808 Аналитической справки**). При этом компании транспортного сектора отмечают общее препятствие в установлении соразмерных климатических целей: к настоящему моменту отсутствуют технологии, позволяющие авиационным и судоходным компаниям оперативно заменить свой флот самолётами и судами с нулевым уровнем выбросов.

54. Все рассматриваемые компании сталелитейного сектора поставили разные краткосрочные цели, но в то же время стремятся стать углеродно-нейтральными к 2050 году (пп. **815-819 Аналитической справки**).

55. «Зелёное» финансирование также становится все более важным и часто используемым инструментом для реализации инициатив компаний по «зелёному» переходу (пп. **784-787, 798-805, 812-814, 824-827 Аналитической справки**).



I. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

Резюме

56. ООН создала международно-правовой режим для борьбы с изменением климата, который основан на РКИК ООН, решениях КС и принимаемых протоколах.

57. Конечной целью, заявленной в РКИК ООН, является защита атмосферы от чрезмерного антропогенного воздействия выбросов парниковых газов. Согласно принципу общей, но дифференцированной ответственности, РКИК ООН предусматривает разные обязательства для отдельных групп государств.

58. РКИК ООН не содержит ни обязательства достигнуть конкретных результатов, ни строгих временных рамок. Она создаёт институциональные основы для климатического правового режима, платформу для дальнейших переговоров.

59. Киотский протокол к РКИК ООН, принятый КС в 1997 году, ввёл конкретные международные обязательства. Он установил ограничения на выбросы для развитых стран и содержал систему правоприменения и рыночные механизмы для достижения его целей. Период действия обязательств по Киотскому протоколу был установлен на 2008–2012 годы. Новый период действия обязательств, с 2012 по 2020 год, был установлен Дохийской поправкой 2012 года, которая вступила в силу лишь 31 декабря 2020 года, тем самым подтолкнув КС искать альтернативные подходы, чтобы заинтересовать больше государств в новых международно-правовых инструментах в сфере изменения климата.

60. В 2015 году в результате этих усилий было заключено Парижское соглашение. Наряду с некоторыми юридически обязательными положениями, Парижское соглашение наделяет его стороны значительной автономией в определении их вклада в достижение общей цели.

61. Несмотря на заключение Парижского соглашения, будущее установленное им механизма не вполне ясно. Государства затягивают подачу ОНУВ в пятилетний срок, тогда как их ранее поданные ОНУВ не позволяют достичь целевых показателей по температуре, предусмотренных Парижским соглашением.

62. Оценочный доклад Межправительственной группы экспертов по изменению климата 2022 года и первая глобальная инвентаризация КС, вероятней всего, определяют дальнейшее развитие международно-правового регулирования изменения климата.



1. Климатический режим ООН

1.1. Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН)

а. Принятие и область регулирования

63. Опасения в связи с неблагоприятным воздействием изменения климата начали возникать во второй половине XX века². В 1988 году Генеральная Ассамблея ООН признала изменение климата общей проблемой всего человечества³. Доклад недавно сформированной⁴ МГЭИК 1990 года научно подтвердил необходимость сотрудничества государств в области изменения климата⁵ и призвал их к действию⁶.

64. В том же году Генеральная Ассамблея ООН учредила Межправительственный комитет по ведению переговоров для подготовки рамочной конвенции о борьбе с изменением климата⁷. По итогам пяти сессий⁸ Комитет разработал и принял текст РКИК ООН⁹, призвав государства подписать её¹⁰ в ходе Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро¹¹. РКИК ООН,

² См. *Weart S.* The discovery of Global Warming. London: Harvard University Press, 2008.

³ General Assembly UN. Protection of global climate for present and future generations of mankind 43/53. URL: <https://undocs.org/en/A/RES/43/53> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴ World Meteorological Organization. Thirty-Ninth Session of the Executive Council 1987. P. 7. URL: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=6067 (дата обращения: 22.03.2021); подробнее о МГЭИК см.: *Ghaleigh N.* Science and Climate Change Law – The Role of the IPCC in International Decision-Making // *The Oxford Handbook of International Climate Change Law* / ed. by. K. Gray, R. Tarasofsky, C. Carlarne New York: Oxford University Press, 2016. P. 55-71.

⁵ Intergovernmental Panel on Climate Change First Assessment report. 1990. URL: <https://www.ipcc.ch/reports/?rp=ar1> (дата обращения: 22.03.2021); *Mayer B.* The International Law on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. P. 35.

⁶ *Louka E.* International environmental law. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. P. 357-358; Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change. Report of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change on the work of its 1st session, held at Washington, D.C., from 4 to 14 February 1991. P. 12-13. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/196808> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷ General Assembly UN. Protection of global climate for present and future generations of mankind 45/212. URL: <https://undocs.org/en/A/RES/45/212> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸ Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change. Report of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change on the work of its 1st–5th sessions. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/196808> (дата обращения: 22.03.2021); <https://digitallibrary.un.org/record/126763> (дата обращения: 22.03.2021); <https://digitallibrary.un.org/record/131895> (дата обращения: 22.03.2021); <https://digitallibrary.un.org/record/138838> (дата обращения: 22.03.2021); <https://digitallibrary.un.org/record/161260> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹ United Nations Framework Convention on Climate Change. New York, 9 May 1992. 1771 UNTS 107. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰ Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change. Report of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change on the work of the 2nd part of its 5th session. Annex II. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/151412> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹ Также известной как Саммит Земли. *Bodansky D.* The Art and Craft of International Environmental Law. Cambridge: Harvard University Press, 2010. P. 31.

юридически обязательный международный договор¹², вступила в силу 21 марта 1994 года¹³, и на сегодняшний день её сторонами являются 197 государств¹⁴.

65. РКИК ООН не только впервые юридически признала изменение климата, вызванное продолжающимся антропогенным воздействием¹⁵, и наличие его неблагоприятных последствий¹⁶, но также создала платформу для дальнейшего обсуждения изменения климата, включая разработку дополнительных документов¹⁷.

66. РКИК ООН содержит положения об антропогенных выбросах ПГ, которые не регулируются Монреальским протоколом¹⁸, об адаптации к изменению климата, содействию и сотрудничестве.

67. Конечная задача РКИК ООН — «добиться ... стабилизации концентраций [ПГ] в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему»¹⁹. В РКИК ООН не уточняются отдельные шаги и сроки достижения этой цели, и, соответственно, нет критериев для проверки степени её имплементации²⁰. Цель РКИК ООН в связи с этим считают декларативной и не порождающей конкретных юридических обязательств²¹. Следовательно, вся работа в рамках режима РКИК ООН направлена на выработку обязательств, вытекающих из этой цели.

б. Обязательства

68. РКИК ООН подразделяет государства на четыре группы:

- государства, перечисленные в Приложении I к РКИК ООН, которые взяли на себя конкретные обязательства по ограничению выбросов;
- государства, перечисленные в Приложении I к РКИК ООН, но не включённые в Приложение II к РКИК ООН (страны, в которых происходит процесс перехода к рыночной экономике);

¹² *Redgwell C.* Sources of International Environmental Law: Formality and Informality in the Dynamic Evolution of International Environmental Law Norms // *The Oxford Handbook of the Sources of International Law* / ed. by S. Besson S., J. d'Aspremont. Oxford: Oxford University Press. P. 944-945.

¹³ UNFCCC, Article 23.

¹⁴ UN Treaty Collection. 196 States and European Union. Full list. URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=en#1 (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁵ *Sands P, Jacqueline P. et al.* Principles of International Environmental Law. New York: Cambridge University Press, 2012. P. 277.

¹⁶ UNFCCC, Articles 1-2.

¹⁷ *Louka E.* International environmental law. P. 361.

¹⁸ The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer. Montreal, September 16, 1987. URL: https://www.un.org/en/documents/decl_conv/conventions/montreal_prot.shtml (дата обращения: 22.03.2021); 198 Parties, URL: <https://ozone.unep.org/all-ratifications> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁹ UNFCCC, Article 2.

²⁰ *Bodansky D.* The Art and Craft of International Environmental Law. P. 254.

²¹ *Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L.* International Climate Change Law. New York: Oxford University Press, 2017. P. 126; *Kiss A., Shelton D.* Guide to International Environmental Law. Leiden: Koninklijke Brill NV, 2007. P. 172-173.

- государства, которые не перечислены в Приложении I к РКИК ООН (развивающиеся страны)²²;
- развитые государства, перечисленные в Приложении II к РКИК ООН (государства-члены ОЭСР, обязавшиеся оказывать помощь развивающимся странам).

69. В этом разграничении проявляется принцип общей, но дифференцированной ответственности²³, одна из уникальных черт РКИК ООН²⁴. Дифференциация стран практически не претерпела изменений с момента спешного принятия РКИК ООН, невзирая на значительные перемены в мировой экономике, имевшие место с тех пор²⁵.

70. Несмотря на общий характер её положений²⁶, РКИК ООН предусматривает, что все государства-стороны:

- разрабатывают «национальные кадастры антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом»²⁷;
- «формулируют, осуществляют, публикуют и регулярно обновляют национальные и, в соответствующих случаях, региональные программы, содержащие меры по смягчению последствий изменения климата»²⁸;
- оказывают содействие передаче технологий²⁹;
- оказывают содействие разработке поглотителей ПГ³⁰;
- сообщают КС информацию, касающуюся осуществления РКИК ООН³¹.

71. Остальные обязательства разделены между государствами, включёнными в Приложение I к РКИК ООН, и развитыми странами.

72. От государств, включённых в Приложение I к РКИК ООН, требуется принимать и периодически сообщать КС национальные политики и меры по смягчению последствий изменений климата³².

²² *Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L.* International Climate Change Law. P. 28.

²³ UNFCCC, Article 3(1).

²⁴ *Brunnée J., Streck C.* The UNFCCC as a Negotiation Forum: Towards Common but More Differentiated Responsibilities // *Climate Policy*. Vol.13. 2013. No.5. P. 589–607.

²⁵ *Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L.* International Climate Change Law. P. 122–123.

²⁶ *Freestone D.* The United Nations Framework Convention on Climate Change — The Basis for the Climate Change Regime // *The Oxford Handbook of International Climate Change Law* / ed. by. K. Gray, R. Tarasofsky, C. Carlarne New York: Oxford University Press, 2016. P. 103.

²⁷ UNFCCC, Article 4 (1) (a) of the UNFCCC; *Barrett S., Carraro C., de Melo J.* Towards a Workable and Effective Climate Regime. London: CEPR Press, 2015. P. 158.

²⁸ UNFCCC, Article 4 (1) (b).

²⁹ *Ibid.*, Article 4 (1) (c).

³⁰ *Ibid.*, Article 4 (1) (d).

³¹ *Ibid.*, Article 4 (1) (j).

³² *Ibid.*, Article 4 (2) (a, b, d).

Государства должны стремиться вернуться к уровням антропогенных выбросов ПГ 1990 года³³. Это положение не устанавливает обязательств достигнуть определённого результата, поскольку нет временных рамок достижения такого уровня выбросов³⁴. Более того, странам, которые находятся в процессе перехода к рыночной экономике, предоставляется «определённая степень гибкости» в осуществлении таких обязательств³⁵.

73. Развитые государства обязаны предоставлять финансовые ресурсы для покрытия всех согласованных издержек, которые несут развивающиеся государства³⁶ при передаче информации³⁷ КС. Остальные обязательства, в том числе по финансированию имплементации мер по смягчению последствий изменений климата, не являются столь же самодостаточными и зависят от дополнительных договорённостей между государствами, поэтому их правовой характер не определён³⁸.

в. КС и значимость её решений

74. КС, учреждённая РКИК ООН в качестве своего высшего органа, контролирует осуществление РКИК ООН и наделена компетенцией по принятию решений³⁹. КС также вправе принимать протоколы к РКИК ООН⁴⁰. КС проводится ежегодно⁴¹ с 1995 года.

75. Решения КС, за исключением решений по процессуальным вопросам, не являются юридически обязательными⁴². Обязательными будут, например, решения, предписывающие методы составления кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов⁴³.

76. В любом случае, решения КС имеют критическое значение для имплементации и толкования положений РКИК ООН, и государства, как правило, стремятся их исполнять⁴⁴.

77. На третьей КС был принят Киотский протокол (пп. **79–86 Аналитической справки**). Затем КС обозначила новый курс регулирования изменения климата на Бали (п. **89 Аналитической справки**) и в Копенгагене (п. **90 Аналитической справки**) после прогресса в осуществлении Киотского протокола.

³³ Ibid., Article 4 (2) (b).

³⁴ Decision 1/CP.1. Report of the COP on its First Session. UN Doc FCCC/CP/1995/7/Add.1. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/cop1/07a01.pdf> (дата обращения: 22.03.2021); *Birnie P., Boyle A., Redgwell C. International Law and the Environment*. New York: Oxford University Press, 2009. P. 360.

³⁵ UNFCCC, Article 4 (6).

³⁶ Ibid., Article 4 (3).

³⁷ Как того требует от всех сторон Статья 12 РКИК ООН.

³⁸ UNFCCC, Article 4 (3).

³⁹ Ibid., Article 7 (2).

⁴⁰ Ibid., Article 17.

⁴¹ Ibid., Article 7 (4). Кроме 2020 года: New dates agreed for COP26 United Nations Climate Change Conference. URL: <https://www.gov.uk/government/news/new-dates-agreed-for-cop26-united-nations-climate-change-conference> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴² *Barrett S., Carraro C., de Melo J. Towards a Workable and Effective Climate Regime*. P.157.

⁴³ UNFCCC, Article 4 (1).

⁴⁴ *Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L. International Climate Change Law*. P. 19-20.

На сегодняшний день наибольшее значение имеет двадцать первая КС, поскольку на ней было принято Парижское соглашение (пп. 98–110 Аналитической справки).

78. Ожидается, что предстоящая двадцать шестая КС в Глазго⁴⁵ определит порядок действия отдельных положений Парижского соглашения, обсудит методологические проблемы Киотского протокола, а также изучит научные и структурные отчёты⁴⁶.

1.2. Развитие климатического режима ООН до Парижского соглашения

а. Киотский протокол

79. Несмотря на принятие РКИК ООН, выбросы ПГ в подавляющем большинстве стран продолжили расти⁴⁷. Отсутствие конкретных юридических обязательств в РКИК ООН мотивировало первую КС искать решения этой проблемы⁴⁸. Киотский протокол, международный договор⁴⁹, принятый КС в 1997 году⁵⁰, вступил в силу⁵¹ 16 декабря 2005 года. По состоянию на март 2021 года в нём участвует 192 страны⁵². США не ратифицировали этот документ, а Канада вышла из него 12 декабря 2012 года.

80. Киотский протокол содержит конкретные, персонализированные обязательства государств-участников, а также перечень ПГ⁵³. В Приложении В к нему установлены обязательные ограничения по количеству выбросов ПГ с учётом абсорбции поглотителями⁵⁴. Цель Киотского протокола, в отличие от цели РКИК ООН, выражена в форме обязательства достигнуть результата в строгие сроки: в период с 2008 по 2012 год сократить общие выбросы ПГ государств, включённых в Приложение I к РКИК ООН, по меньшей мере на 5 % по сравнению с уровнями 1990 года⁵⁵. Эти обязательства не касаются развивающихся государств⁵⁶.

81. Киотский протокол допускает выполнение обязательств государствами не только на национальном уровне, но и посредством использования межгосударственных рыночных

⁴⁵ Состоится 1-12 ноября 2021 года.

⁴⁶ UNFCCC. Provisional agenda and annotations. UN Doc. FCCC/SBSTA/2020/1. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbsta2020_01E.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁷ Louka E. International environmental law. P. 360.

⁴⁸ Decision 1/CP.1. UN Doc FCCC/CP/1995/7/Add.1.

⁴⁹ Carlarne C., Gray K., Tarasofsky R. International Climate Change Law: Mapping the Field. P. 4.

⁵⁰ Decision 1/CP.3. Report of the COP on Its Third Session. UN Doc. FCCC/CP/1997/7/Add.1. URL: <https://undocs.org/FCCC/CP/1997/7/Add.1> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵¹ Киотский протокол, Статья 25: «Настоящий Протокол вступает в силу на девяностый день после того, как не менее 55 Сторон Конвенции, в том числе Стороны, включённые в приложение I, на долю которых приходится в совокупности как минимум 55 процентов общих выбросов диоксида углерода Сторон, включённых в приложение I, за 1990 год, сдадут на хранение свои документы о ратификации, принятии, одобрении или присоединении». URL: <https://unfccc.int/kyoto-protocol-html-version> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵² UN Treaty Collection. Status of the Kyoto Protocol. URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=XXVII-7-a&chapter=27 (дата обращения: 22.03.2021).

⁵³ Kyoto Protocol, Annex A; Louka E. International environmental law. P. 359.

⁵⁴ Ibid., Article 3 (3).

⁵⁵ Ibid., Article 3 (1).

⁵⁶ Carlarne C., Gray K., Tarasofsky R. International Climate Change Law: Mapping the Field. P. 8.

механизмов⁵⁷. Для этого Киотский протокол предусматривает три гибких механизма: торговля выбросами, совместное осуществление и чистое развитие⁵⁸. Они могут использоваться, если государства опираются на устоявшиеся методики и выполняются требования к составлению кадастров⁵⁹. Чтобы эти механизмы работали, КС предусмотрела четыре вида передаваемых прав на выбросы: сертифицированные сокращения выбросов, единицы сокращения выбросов, единицы установленного количества и единицы абсорбции⁶⁰. Право государств из Приложения В к Киотскому протоколу осуществлять выбросы ПГ определяется путём распределения единиц установленного количества среди таких государств⁶¹. Выбросы не могут превышать предписанные единицы установленного количества, кроме случаев приобретения других прав при помощи механизмов гибкости.

82. Торговля выбросами⁶² позволяет государствам передавать права на выбросы ПГ. Например, у одного государства больше единиц установленного количества, чем количество его фактических выбросов ПГ. Остальные единицы могут быть проданы другому государству, чьи выбросы превышают выделенные ему единицы. Прибыль должна быть направлена на зелёные проекты по защите окружающей среды⁶³.

83. Механизм совместного осуществления⁶⁴ предусматривает деятельность государств по реализации инвестиционных проектов, которая позволяет им перераспределить между собой требования к выбросам таким образом, чтобы общая цель обеих сторон была достигнута с отклонением от конкретных обязательств каждой из них. Таким образом, возможно достичь сокращения выбросов за счёт регионов, где это можно сделать дешевле всего. Если инвестиционный проект успешен, то государство-инвестор приобретает соответствующее количество единиц сокращения выбросов, конвертируемых из единиц установленного количества государства, где был реализован проект⁶⁵. Так, ни торговля выбросами, ни совместное осуществление не создают новые права на выбросы, но перераспределяют обязательства, установленные по Киотскому протоколу.

84. Механизм чистого развития⁶⁶ тоже охватывает инвестиционные проекты. Такие проекты могут касаться облесения и лесовосстановления, но не деятельности атомных электростанций⁶⁷. Успешные проекты поощряются выдачей новых единиц — сертифицированных сокращений выбросов, которые

⁵⁷ *Birnie P., Boyle A., Redgwell C.* International Law and the Environment. P. 363-364.

⁵⁸ Decision 2/CMP.1. Report of the COP Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its First Session. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1. URL: <https://cdm.unfccc.int/Reference/COPMOP/08a01.pdf> (дата обращения: 22.03.2021); UNFCCC. Kyoto Protocol Reference manual. P. 15-18. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/08_unfccc_kp_ref_manual.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁹ UNFCCC, Articles 5 (1, 2), 7 (1, 4).

⁶⁰ Decisions 2-3/CMP.1. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1.

⁶¹ *Freestone D., Streck C.* Legal aspects of carbon trading. Kyoto, Copenhagen, and Beyond. New York: Oxford University Press, 2009. P.158.

⁶² Kyoto Protocol, Article 17; Decision 11/CMP.1. Report of the COP Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its First Session. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/eng/08a02.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶³ *Freestone D., Streck C.* Legal aspects of carbon trading. Kyoto, Copenhagen, and Beyond. P. 159-175.

⁶⁴ Kyoto Protocol, Article 6; Decisions 9-10/CMP.1 UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2.

⁶⁵ *Freestone D., Streck C.* Legal aspects of carbon trading. Kyoto, Copenhagen, and Beyond. P. 176-212.

⁶⁶ Kyoto Protocol, Article 12; Decisions 3-8/CMP.1. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2.

⁶⁷ Decision 1/CP.6. Report of the COP on the First Part of its Sixth Session. UN Doc. FCCC/CP/2000/5/Add.2. URL: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop6/05a02.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

можно продавать⁶⁸, при этом 2 % от поступлений перечисляются в Адаптационный фонд⁶⁹. Механизм чистого развития считается наиболее эффективным среди нововведений Киотского протокола⁷⁰.

85. КС следит за исполнением Киотского протокола и имплементацией всех механизмов гибкости⁷¹; её решения играют критически важную роль в понимании Киотского протокола⁷². Ею был учреждён специальный Комитет по соблюдению с широкими полномочиями, включая исключение из механизмов рынка торговли выбросами⁷³.

86. Обязательства по Киотскому протоколу существуют только для государств, перечисленных в Приложении I к РКИК ООН. Страны, находящиеся в процессе перехода к рыночной экономике, могут выбрать год, альтернативный 1990 году, и тем самым смягчить свои обязательства⁷⁴.

87. После окончания первого периода действия обязательств по выбросам в 2012 году механизмы гибкости утратили своё значение. Это повлекло падение цен на рынке квот на выбросы — тема, которая все ещё обсуждается на КС⁷⁵. Вместе с тем, эти механизмы не были отозваны, Адаптационный фонд продолжает действовать⁷⁶, и механизм чистого развития все ещё применяется.⁷⁷

88. Несколько проблем помешали сократить выбросы на мировом уровне согласно положениям Киотского протокола⁷⁸. К таким обстоятельствам относятся отказ от Киотского протокола со стороны США, выход из Протокола Канады. С момента его разработки для сторон не было установлено

⁶⁸ *Freestone D., Streck C.* Legal aspects of carbon trading. Kyoto, Copenhagen, and Beyond. P. 213-230.

⁶⁹ Decision 1/CP.3. Report of the COP on the First Part of its Sixth Session. FCCC/KP/CMP/2007/9/Add.1. URL: <https://undocs.org/ru/FCCC/KP/CMP/2007/9/Add.1> (дата обращения: 22.03.2021). Адаптационный фонд помогает развивающимся странам выработать устойчивость и адаптироваться к изменению климата. URL: <https://www.adaptation-fund.org/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁰ *Freestone D., Streck C.* Legal aspects of carbon trading. Kyoto, Copenhagen, and Beyond. P. 231.

⁷¹ Kyoto Protocol, Article 18 and Article 13 (6).

⁷² For example, Marrakesh accord: Report of the COP on its Seventh Session. UN. Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.1-Add.4. URL: <https://undocs.org/en/FCCC/CP/2001/13/Add.1> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷³ Decision 27/CMP.1. Report of the COP Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its First Session. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/eng/08a03.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁴ Kyoto Protocol, Article 3 (5).

⁷⁵ *Gulati V.* Climate Talks: Setback to India, China on Carbon Market. URL: <https://weather.com/en-IN/india/news/news/2019-12-17-climate-talks-setback-india-china-carbon-markets> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁶ Adaptation Fund. Projects & Programmes. URL: <https://www.adaptation-fund.org/projects-programmes/> (дата обращения: 22.03.2021); Decision 1/CP.21. Report of the COP on its Twenty-First Session. UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1. Para. 60, 61. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁷ Decision 2/CMP.15. Report of the COP Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its Fifteenth Session. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2019/8/Add.1. URL: <https://undocs.org/en/FCCC/KP/CMP/2019/8/ADD.1> (дата обращения: 22.03.2021); UNFCCC. Countries Urge Continued Use of Clean Development Mechanism. URL: <https://unfccc.int/news/countries-urge-continued-use-of-clean-development-mechanism> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁸ Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. URL: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/> (дата обращения: 22.03.2021); *Boyle A., Ghaleigh N.* Climate Change and International Law Beyond the UNFCCC // The Oxford Handbook of International Climate Change Law / ed. by. K. Gray, R. Tarasofsky, C. Carlarne New York: Oxford University Press. P. 33.

обязательств по Протоколу, и такие государства как Китай и Индия оказались в первых рядах по объёму выбросов⁷⁹, что вызвало жалобы на несправедливое распределение обязанностей между развитыми странами. Все эти проблемы привели к несвоевременному вступлению в силу второго периода обязательств (п. 93 Аналитической справки).

б. Пост-Киотские переговоры и соглашения сторон

89. То множество проблем, с которыми государства столкнулись в ходе принятия и действия Киотского протокола, подтолкнуло их искать альтернативные способы регулирования климата. Этот поиск можно отследить по работе КС. Например, **Балийский план действий**⁸⁰ 2007 года объявляет о необходимости срочных и значительных сокращений выбросов в связи с опубликованием четвёртого доклада МГЭИК. Балийский план действий был направлен на создание дорожной карты для переговоров в конце первого периода действия обязательств по Киотскому протоколу в 2012 году. Были предложены пять основных направлений эффективной реализации РКИК ООН: общее видение долгосрочных мер сотрудничества, активизация действия по смягчению последствий изменения климата, адаптация к изменению климата, разработка технологий и финансирование. Ключевое изменение в методике Балийского плана действий по сравнению с Киотским протоколом состоит в том, что развивающиеся государства согласились на него с перспективой взятия на себя обязательств⁸¹. Однако КС на Бали только установила руководство на последующие годы и не сформулировала никаких юридических обязательств⁸².

90. **Копенгагенское соглашение**, одобренное 114 государствами⁸³ на пятнадцатой сессии КС в 2009 году — это скорее политическая договорённость, нежели правовой документ⁸⁴. Несмотря на это, Копенгагенское соглашение закрепило важные элементы режима борьбы с изменением климата⁸⁵, введя подход «снизу-вверх», противоположный подходу, на котором строится Киотский протокол⁸⁶. В частности, было признано право государств определять в количественном выражении целевые показатели по выбросам⁸⁷. Впервые температурная цель была зафиксирована на отметке в 2 °С⁸⁸.

⁷⁹ *Birnie P., Boyle A., Redgwell C.* International Law and the Environment. P. 372.

⁸⁰ Decision 1/CP.13. Report of the COP on its Thirteenth Session. UN Doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1 <https://undocs.org/FCCC/CP/2007/6/Add.1> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸¹ *Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L.* International Climate Change Law. P. 110.

⁸² *Birnie P., Boyle A., Redgwell C.* International Law and the Environment. P. 375; House of Commons, Environmental Audit Committee. 6th Report: Reaching an International Agreement on Climate Change. 2008. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmenvaud/355/355.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸³ Decision 2/CP.15. Report of the COP on its Fifteenth Session. UN Doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1 URL: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf> (дата обращения: 22.03.2021); *Bodansky D.*, The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem // *American Journal of International Law*. Vol.104. 2010. Issue 2. P. 230-240.

⁸⁴ UNFCCC. Notification to Parties, Clarification relating to the Notification of 18 January 2010. 25 January 2010. URL: https://unfccc.int/files/parties_and_observers/notifications/application/pdf/100125_noti_clarification.pdf (дата обращения: 22.03.2021); *Rajamani L.* The Making and Unmaking of the Copenhagen Accord // *International and Comparative Law Quarterly*. Vol.59. 2010. No.3. P. 828-831.

⁸⁵ *Bodansky D.* The Paris Climate Agreement: A New Hope? // *American Journal of International Law* Vol.110 2016. No.2. P. 288-319.

⁸⁶ *Bodansky D.* A Tale of Two Architectures: The Once and Future U.N. Climate Change Regime (March 1, 2011). URL: <https://ssrn.com/abstract=1773865> (дата обращения: 22.03.2021); *Hare W. et al.* The Architecture of the Global Climate Regime: A Top-Down Perspective // *Climate Policy*. Vol.6. 2010. Issue 10. P. 600-614.

⁸⁷ Decision 2/CP.15. UN Doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1. Para. 5.

⁸⁸ *Ibid.*, Para. 2.

Следуя пути, очерченному Балийским планом действий, Копенгагенское соглашение предлагает финансовую договорённость⁸⁹, обязательство как развитых, так и развивающихся государств принять меры по смягчению последствий изменения климата⁹⁰. Копенгагенское соглашение установило Технологический механизм⁹¹ и предложило создать Копенгагенский зелёный фонд⁹² (официально он был учреждён на шестнадцатой сессии КС в 2010 году). Обязательства по финансированию считаются наиболее успешным итогом Копенгагенского соглашения⁹³, тогда как обязательства в области температуры оставались спорными⁹⁴. Никакой договорённости о судьбе Киотского протокола достигнуто не было⁹⁵.

91. **Канкунские договорённости.** Два наиболее важных решения были приняты в ходе шестнадцатой сессии КС в 2010 году: Канкунская договорённость по РКИК ООН⁹⁶ и Канкунская договорённость по Киотскому протоколу⁹⁷. Эти документы охватывают основные элементы Балийского плана действий и Копенгагенского соглашения⁹⁸ (смягчение последствий, прозрачность действий, технологии, финансы, адаптация, леса, укрепление потенциала⁹⁹). На этот раз было признано, что для ограничения повышения температуры до 1,5 °C нужна более строгая цель по выбросам¹⁰⁰. КС также учредила Комитет по адаптации¹⁰¹ и Зелёный климатический фонд¹⁰². Вопрос о будущем Киотского протокола остаётся без ответа.

⁸⁹ Ibid., Para. 8.

⁹⁰ Ibid., Para. 4, 5.

⁹¹ Ibid., Para. 11.

⁹² Ibid., Para. 10.

⁹³ IISD Reporting Services. Summary of the Copenhagen Climate Change Conference: 7–19 December 2009. URL: <https://enb.iisd.org/vol12/enb12459e.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁴ *Bradley R., Levin K.* Comparability of Annex I Emission Reduction Pledges. World Resources Institute Working Paper, February 2010. URL: www.wri.org/publication/comparability-of-annexi-emission-reduction-pledges (дата обращения: 22.03.2021); *Sindico F.* The Copenhagen Accord and the Future of the International Climate Change Regime // *Revista Catalana de Dret Ambiental* 1(1) 2010. P. 4, 6; см. также многочисленные разъяснения государств о добровольном характере предусмотренных ими мер: *Compilation of information on nationally appropriate mitigation actions to be implemented by Parties not included in Annex I to the Convention.* UN Doc. FCCC/AWGLCA/2011/INF.1. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/inf01.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁵ *Sands P., Peel J. et al.* Principles of International Environmental Law. P. 296

⁹⁶ Decision 1/CP.16. Report of the COP on its Sixteenth Session. UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1. URL: <https://undocs.org/ru/FCCC/CP/2010/7/Add.1> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁷ Decision 1/CMP.6. Report of the COP Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its Sixth Session. UN Doc. FCCC//KP/CMP/2010/12/Add.1. URL: <https://undocs.org/en/FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁸ *Sands P., Peel J. et al.* Principles of International Environmental Law. P. 296.

⁹⁹ UNFCCC. Intro to Cancun Agreements. URL: <https://unfccc.int/process/conferences/the-big-picture/milestones/the-cancun-agreements> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁰ Decision 1/CP.16. UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1. Para. 4.

¹⁰¹ Ibid., Para. 20.

¹⁰² Ibid., Para. 102-112.

92. На **КС в Дурбане** в 2011 году государства наконец договорились о необходимости принять единый правовой документ для осуществления целей РКИК ООН¹⁰³. Для этого КС учредила рабочую группу *ad hoc* по Дурбанской платформе для более активных действий¹⁰⁴, заменившей Балийский план действий¹⁰⁵. Переговоры на основе этой платформы привели к принятию Парижского соглашения. КС утвердила Руководящий документ для Зелёного климатического фонда, наконец имплементировав положения предыдущих КС¹⁰⁶. Для Киотского протокола был предложен второй период действия обязательств с 2013 года¹⁰⁷. Решения КС также коснулись вопросов адаптации¹⁰⁸ и руководства по предоставлению информации¹⁰⁹.

93. **КС в Дохе** 2012 года приняла поправку к Киотскому протоколу, введя правовое основание для второго периода действия обязательств до 31 декабря 2020 года¹¹⁰. Эта поправка вступила в силу 31 декабря 2020 года¹¹¹. Исполнительный секретарь РКИК ООН отметила, что это демонстрирует политическую приверженность мерам по борьбе с изменением климата¹¹². Вступление в силу Дохийской поправки означает, что участвующим сторонам будут выделены единицы установленного количества на второй период действия обязательств, что позволит им формально выполнить их обязательства по второму периоду. Комитет по соблюдению будет оценивать выполнение государствами предписанных им обязательств в течение срока действия поправки. По состоянию на март 2021 года поправка насчитывает 147 сторон¹¹³, **не** включая несколько крупнейших по выбросам ПГ стран: США, Канаду, Японию, Россию. Страны, не являющиеся сторонами по поправке, не связаны ею, даже если они являются сторонами Киотского протокола¹¹⁴.

94. Девятнадцатая **КС в Варшаве** в 2013 году впервые предусмотрела ОНУВ как средство по борьбе с изменением климата и предложила сторонам предоставить их¹¹⁵. ОНУВ отражают объём

¹⁰³ Decision 1/CP.17. Report of the COP on its Seventeenth Session. UN Doc FCCC/CP/2011/9/Add.1. Preamble. URL: <https://undocs.org/en/FCCC/CP/2011/9/Add.1> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁴ Decision 1/CP.17. UN Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1. Para. 2.

¹⁰⁵ *Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L.* International Climate Change Law. P. 110.

¹⁰⁶ Decision 3/CP.17. UN Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1.

¹⁰⁷ Decision 1/CMP.7. Report of the COP Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its Seventh Session. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2011/10/Add.1. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cmp7/eng/10a01.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁸ Decision 5/CP.17. UN Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1.

¹⁰⁹ Decision 15/CP.17, UN Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.2.

¹¹⁰ Decision 1/CMP.8. Report of the COP Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its Eighth Session. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹¹ Decision 1/CMP.8. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1. Annex I, Article 1; Kyoto Protocol, Article 20 (4).

¹¹² UNFCCC. Ratification of Multilateral Climate Agreement Gives Boost to Delivering Agreed Climate Pledges and to Tackling Climate Change. URL: <https://unfccc.int/news/ratification-of-multilateral-climate-agreement-gives-boost-to-delivering-agreed-climate-pledges-and> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹³ UN Treaty Collection. Status of Doha Amendment to the Kyoto Protocol. URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=XXVII-7-c&chapter=27 (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁴ Kyoto Protocol, Articles 20 (4), 21 (7).

¹¹⁵ Decision 1/CP.19. Report of the COP on its Nineteenth Session. UN Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1. Para 2 (b). URL: <https://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

обязательств, которые каждое государство решает принять на себя для достижения общих для всех целей по температуре¹¹⁶.

95. Двдцатая КС в Лиме в 2014 году предусмотрела руководство по предоставлению ОНУВ¹¹⁷.

96. Пост-Киотские КС отражают поиск государствами альтернативного подхода к борьбе с изменением климата. Эти документы привели к установлению нового правового режима, который был закреплён во вскоре принятом Парижском соглашении, уточнил различные процессуальные аспекты функционирования РКИК ООН, создал учреждения этого режима, которые до сих пор функционируют, учредил структуры программы по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов¹¹⁸ и адаптации¹¹⁹.

97. Однако судьба Киотского протокола, который остаётся обязательным для его участников, не была решена в ходе пост-Киотских КС и является нерешённой до сих пор¹²⁰. Из-за окончания второго периода действия обязательств в 2020 году КС может поднять вопрос о прекращении Киотского протокола. И все же, утрата своей значимости Киотским протоколом, а также его методами по борьбе с глобальным потеплением очевидна¹²¹.

1.3. Парижское соглашение

98. По своей сути Парижское соглашение — это юридически обязательный международный договор, несмотря на то, что этот факт формально «замаскирован»¹²². Из-за позиции США¹²³ документ не получил названия «протокол», которое предусмотрено для него Статьёй 17 РКИК ООН, хотя технически все требования для этого были соблюдены¹²⁴. 194 государства и ЕС подписали Парижское соглашение. По состоянию на март 2021 года 191 государство и ЕС ратифицировали или

¹¹⁶ United Nations Climate Change, NDC. URL: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/nationally-determined-contributions-ndcs> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁷ Decision 1/CP.20. Report of the COP on its Twentieth Session. UN Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1. URL: <https://undocs.org/en/FCCC/CP/2014/10/Add.1> (дата обращения: 22.03.2021); UNFCCC. INDCs as communicated by the Parties. URL: <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁸ Decisions 9-15/CP.19. Report of the COP on its Nineteenth Session. UN Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1; UNFCCC. Warsaw Framework for REDD+. URL: <https://redd.unfccc.int/fact-sheets/warsaw-framework-for-redd.html> (дата обращения: 22.03.2021); Voigt C. Research Handbook on REDD-Plus and International Law. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2016.

¹¹⁹ Decision 1/CP.16. UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1. Para. 11-35.

¹²⁰ Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L. P. 205.

¹²¹ Carlarne C., Gray K., Tarasofsky R. International Climate Change Law: Mapping The Field. P. 4.

¹²² Bodansky D., Rajamani L. Key Legal Issues in the 2015 Climate Negotiations. Center for Climate and Energy Solutions Policy Brief. 2015, URL: <https://ssrn.com/abstract=2652001> (дата обращения: 22.03.2021); Rajamani L. The Devilish Details Key Legal Issues in the 2015 Climate Negotiations // The Modern Law Review. Vol.78. 2015. Issue 5. P. 835.

¹²³ Термин «соглашение» (“agreement”) позволил Президенту США принять этот документ единолично, без ратификации Конгрессом. Feldman M. The Paris Accord and the Reality of Presidential Power // Institute of energy. URL: <https://www.iene.eu/the-paris-accord-and-the-reality-of-presidential-power-p3447.html> (дата обращения: 22.03.2021).

¹²⁴ Rajamani L. The Devilish Details Key Legal Issues in the 2015 Climate Negotiations. P. 835; Paris Agreement, Article 17.

присоединились к этому документу¹²⁵. Парижское соглашение вступило в силу 4 ноября 2016 года, то есть значительно раньше, чем предполагалось изначально (после окончания второго периода действия обязательств по Киотскому протоколу)¹²⁶.

99. Парижское соглашение — это результат пост-Киотских КС. Документ направлен на имплементацию РКИК ООН, которая предполагает «удержание прироста глобальной средней температуры намного ниже 2 °С сверх доиндустриальных уровней и приложение усилий в целях ограничения роста температуры до 1,5 °С»¹²⁷.

100. Парижское соглашение стремится искоренить неэффективность Киотского протокола несколькими способами. Во-первых, оно воплощает как методику «сверху-вниз», выраженную в обязательности некоторых положений, установленных «сверху», так и методику «снизу-вверх», предусматривающую ОНУВ¹²⁸. Концепция дифференцированной ответственности, закреплённая в Парижском соглашении, отличается от той же концепции в Киотском протоколе. Согласно дорожной карте, установленной в ходе пост-Киотских КС, Парижское соглашение охватывает вопросы смягчения последствий, адаптации, финансирования, развития и передачи технологий, прозрачности действий, поддержки и укрепления потенциала¹²⁹, а также вводит вопросы потерь и ущерба¹³⁰, механизм содействия осуществлению самого Парижского соглашения¹³¹. Последний «имеет стимулирующий характер и ... функционирует транспарентным, невраждебным и ненаказательным образом»¹³² и является отличительной чертой Парижского соглашения¹³³.

101. Парижское соглашение включает в себя как обязательные, так и необязательные положения. Все стороны должны:

- предпринимать амбициозные усилия в целях выполнения задачи Парижского соглашения¹³⁴;
- сообщать ОНУВ¹³⁵ для обеспечения прозрачности¹³⁶ и уведомлять секретариат о совместных действиях¹³⁷;

¹²⁵ UN Treaty Collection. Status of Paris Agreement. URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27 (дата обращения: 22.03.2021).

¹²⁶ Decision 1/CP.17, UN Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1. Para. 4.

¹²⁷ Paris Agreement, Article 2. Это уже было упомянуто в Копенгагенском соглашении и Канкунских договорённостях.

¹²⁸ *Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L.* International Climate Change Law. P. 214-215.

¹²⁹ Decision 1/CP.17. UN Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1. Para. 5.

¹³⁰ Paris Agreement, Article 8.

¹³¹ *Ibid.*, Article 15.

¹³² *Ibid.*, Article 15 (2).

¹³³ *Bodansky D., Rajamani L.* The Paris Rulebook—Balancing International Prescriptiveness with National Discretion // International and Comparative Law Quarterly. Vol.68. 2019. Issue 4. P. 1037-1040.

¹³⁴ Paris Agreement, Article 3.

¹³⁵ *Ibid.*, Article, 4 (2, 9, 17).

¹³⁶ *Ibid.*, Article 4 (8, 13).

¹³⁷ *Ibid.*, Article 4 (16).

- участвовать в процессах планирования и осуществлении действий в области адаптации¹³⁸;
- регулярно предоставлять информацию (в отношении национального кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями ПГ, а также информацию, необходимую для отслеживания прогресса в составлении и достижении ОНУВ)¹³⁹;
- принимать участие в стимулирующем, многостороннем рассмотрении прогресса в достижении ОНУВ¹⁴⁰;
- сотрудничать в осуществлении надлежащих мер по активизации просвещения в области изменения климата, подготовки кадров, информирования общественности, участия общественности и доступа общественности к информации¹⁴¹;
- укреплять действия по сотрудничеству в области разработки и передачи технологий¹⁴²;
- регулярно сообщать о действиях или мерах по укреплению потенциала¹⁴³.

102. Для развитых государств также предусмотрены финансовые обязательства как для смягчения последствий, так и для адаптации к изменению климата, и их осуществление должно быть прозрачным¹⁴⁴.

103. Многие положения Парижского соглашения не являются юридически обязательными. Так, к примеру, от государств *ождается*, что каждый новый ОНУВ будет более амбициозным, чем предыдущий¹⁴⁵. В некоторых случаях положения носят рекомендательный характер: сторонам *следует* предпринимать действия по охране и повышению качества поглотителей и накопителей ПГ¹⁴⁶; *следует* укреплять своё сотрудничество в целях активизации действий по адаптации¹⁴⁷. Некоторые положения скорее подталкивают государства к действиям, нежели строго предписывают какое-либо поведение¹⁴⁸.

104. Самые важные обязательства по Парижскому соглашению относятся к мерам по смягчению последствий изменения климата. Эта цель достигается посредством индивидуальных обязательств¹⁴⁹ по подготовке, сообщению и поддержанию последовательных ОНУВ¹⁵⁰, которые каждая сторона

¹³⁸ Ibid., Article 7 (9).

¹³⁹ Ibid., Article 13 (7).

¹⁴⁰ Ibid., Article 13 (11).

¹⁴¹ Ibid., Article 12.

¹⁴² Ibid., Article 10 (2).

¹⁴³ Ibid., Article 11 (4).

¹⁴⁴ Ibid., Articles 9 (1, 5, 7), 13 (9).

¹⁴⁵ Ibid., Article 4 (3).

¹⁴⁶ Ibid., Article 5 (1).

¹⁴⁷ Ibid., Article 7 (7).

¹⁴⁸ Ibid., Articles 4 (4), 5 (2), 9 (2, 5, 7).

¹⁴⁹ Mayer, B. International Law Obligations Arising in relation to Nationally Determined Contributions // Transnational Environmental Law. Vol.7. 2018. Issue 2. P. 251–275.

¹⁵⁰ Doelle, M. The heart of the Paris Rulebook: Communicating NDCs and accounting for their implementation // Climate Law. Vol.9. 2019. No.1-2. P. 3-20.

намерена осуществить¹⁵¹. В отличие от Киотского протокола, Парижское соглашение — это обязательство предпринимать действия, но не обязательство достигнуть результата¹⁵², поскольку объем выбросов ПГ за конкретный период не был установлен.

105. Чтобы обеспечить честность сторон и отследить прогресс, участники должны регулярно предоставлять информацию¹⁵³. Стороны обязаны сообщать свои ОНУВ каждые пять лет¹⁵⁴, предоставлять информацию, «необходимую для обеспечения ясности, транспарентности и понимания»¹⁵⁵. Все ОНУВ учитываются в открытом реестре, который ведётся секретариатом¹⁵⁶.

106. Государства впервые предоставили свои предполагаемые ОНУВ до принятия Парижского соглашения¹⁵⁷. При этом выяснилось, что целевые показатели по температуре были недостижимы ввиду недостаточности предложенных мер¹⁵⁸. Поэтому было решено «создать в 2018 году стимулирующий диалог» между сторонами, которые должны были сообщить новые ОНУВ к 2020 году¹⁵⁹.

107. К концу 2020 года¹⁶⁰ 190 государств передали свои первые ОНУВ¹⁶¹ (71 государство, включая 27 государств — членов ЕС, подали новые или обновлённые ОНУВ)¹⁶², и ещё 8 представили свои вторые ОНУВ¹⁶³. Обновлённые ОНУВ Норвегии стали более амбициозными, предусматривая дополнительное сокращение выбросов на 10 %, тогда как цели других стран, включая Японию, в основном не изменились¹⁶⁴. После предоставления обновлённых данных будет подготовлен новый отчёт о

¹⁵¹ Paris Agreement, Article 4 (2).

¹⁵² Mayer, B. Obligations of conduct in the international law on climate change: A defence // Review of European, Comparative & International Environmental Law. Vol. 27. 2018. Issue 2. P. 130–140.

¹⁵³ Paris Agreement, Article 13 (7.b).

¹⁵⁴ Ibid., Article 4 (9).

¹⁵⁵ Ibid., Article 4 (8, 9).

¹⁵⁶ Ibid., Article 4 (12).

¹⁵⁷ UNFCCC. NDC as communicated by the Parties. URL: <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁵⁸ Synthesis Report on the Aggregate Effect of the Intended Nationally Determined Contributions. UN Doc. FCCC/CP/2015/7. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/07.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁵⁹ Decision 1/CP.21. UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1. Para. 20, 23, 24.

¹⁶⁰ Крайний срок для подачи обновлённых ОНУВ наступил 31 декабря 2020 года. См. UNFCCC. UN Climate Change Secretariat. Notification. Publication of nationally determined contribution synthesis report. August 13, 2020. EC-2020-306. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/notification_on_ndc_synthesis_2020_ec_2020_306.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁶¹ Предполагаемые ОНУВ автоматически признаются ОНУВ: Decision 1/CP.21. UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1. Para. 20.

¹⁶² Climate Watch. 2020 NDC Tracker. URL: <https://www.climatewatchdata.org/2020-ndc-tracker> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁶³ NDC Registry. URL: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁶⁴ NDC Registry. Update of Norway's nationally determined contribution. URL: [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/SubmittedDocuments/Norway%20First/Norway_updatedNDC_2020%20\(Updated%20submission\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/SubmittedDocuments/Norway%20First/Norway_updatedNDC_2020%20(Updated%20submission).pdf) (дата обращения: 22.03.2021); NDC Registry. Submission of Japan's NDC. URL: [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/SubmittedDocuments/Japan%20First/SUBMISSION%20OF%20JAPAN'S%20NATIONALLY%20DETERMINED%20CONTRIBUTION%20\(NDC\).PDF](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/SubmittedDocuments/Japan%20First/SUBMISSION%20OF%20JAPAN'S%20NATIONALLY%20DETERMINED%20CONTRIBUTION%20(NDC).PDF) (дата обращения: 22.03.2021).

перспективах изменения климата. Первая глобальная инвентаризация состоится в 2023 году, а затем будет повторяться каждые пять лет¹⁶⁵.

108. Альтернативное толкование предусмотренного РКИК ООН принципа дифференцированной ответственности, которое началось с Балийского плана и Дурбанской платформы (принцип CBDR-RC: «общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей»), полностью реализовано в Парижском соглашении¹⁶⁶. Парижское соглашение все ещё ссылается на этот принцип, но только в следующем контексте: «принцип общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей, в свете различных национальных условий»¹⁶⁷. В нем не даётся определения развитых и развивающихся стран или ссылок на Приложения к РКИК ООН. Дифференциация государств стала гораздо более гибкой и универсальной¹⁶⁸, поскольку все стороны определяют и подают свои ОНУВ, стремятся к их выполнению, независимо от того, являются они развивающимися или развитыми странами¹⁶⁹. Требования к транспарентности (прозрачности) также практически утратили свою дифференциацию¹⁷⁰ по сравнению с РКИК ООН¹⁷¹.

109. Оставшаяся дифференциация обязательств относится преимущественно к финансовым обязательствам, поскольку развитые страны предоставляют финансовые ресурсы для помощи развивающимся странам как со смягчением последствий, так и с адаптацией к изменению климата, во исполнение существующих обязательств по РКИК ООН¹⁷². Вместе с тем, возможность оказания такой помощи предлагается, хоть и в добровольном порядке, и другим участникам¹⁷³.

110. В то же время, участники Парижского соглашения не договорились об общих условиях и характеристиках ОНУВ¹⁷⁴, а также об использовании рыночных подходов¹⁷⁵. Вопрос распределения бремени также остаётся нерешённым¹⁷⁶. Значительную проблему представляет то, что государства медлят с предоставлением их ОНУВ, тогда как на основании их первых переданных ОНУВ невозможно достигнуть целей по температуре. Аналогичные трудности возникают и в отношении долгосрочных стратегий¹⁷⁷.

¹⁶⁵ Paris Agreement, Article 14.

¹⁶⁶ *Winkler H., Rajamani L.* CBDR&RC in a Regime Applicable to All // *Climate Policy*. Vol.14. 2014. Issue 1. P. 102-121.

¹⁶⁷ Paris Agreement, Preamble, Articles 2 (2), 4 (3), 4 (19).

¹⁶⁸ *Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L.* *International Climate Change Law*. P. 222-224.

¹⁶⁹ Paris Agreement, Article 4(2).

¹⁷⁰ *Ibid.*, Article 13.

¹⁷¹ UNFCCC, Article 12.

¹⁷² Paris Agreement, Article 9.

¹⁷³ *Ibid.*, Article 9 (2).

¹⁷⁴ Decision 4/CMA.1. Report of the COP Serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement on the Third Part of its First Session. UN Doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1. Para. 19-20. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2018_3_add1_advance.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁷⁵ Decision 9/CMA.2. Report of the COP Serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement on its Second Session. UN Doc. FCCC/PA/CMA/2019/6/Add.1. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2019_06a01E.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁷⁶ *Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L.* *International Climate Change Law*. P. 249.

¹⁷⁷ Сообщены 19 сторонами: <https://unfccc.int/ru/node/520> (дата обращения: 22.03.2021), в соответствии со Статьёй 4(19) Парижского соглашения.

2. Тенденции развития правового регулирования на международном и региональном уровнях

111. Вместе с Парижским соглашением РКИК ООН служит стержнем международно-правового режима борьбы с глобальным потеплением¹⁷⁸. Например, G20 (Большая двадцатка)¹⁷⁹ в своих декларациях ссылается конкретно на положения Парижского соглашения¹⁸⁰. Похожие отсылки можно найти и в документах Организации экономического сотрудничества и развития¹⁸¹. Государства в переговорах также упоминают общий режим борьбы с изменением климата в рамках ООН¹⁸². Соответствующие задачи регулирования изменения климата, включая целевые показатели по температуре, закреплены в Парижском соглашении. На данный момент ОНУВ участников — это главный инструмент выполнения этих задач. В то же время основные трудности на пути к достижению целей носят, главным образом, политический, а не правовой характер¹⁸³.

112. Что касается использования выработанных на международном уровне механизмов для борьбы с изменением климата на региональном уровне, то реализуются только механизмы торговли квотами на выбросы. Лучшим примером является Система торговли выбросами ЕС¹⁸⁴. В свою очередь, Найробийская программа работы¹⁸⁵ (механизм адаптации) и Механизм чистого развития действуют в рамках правового режима РКИК ООН.

113. Хотя основные инициативы в области регулирования изменения климата по-прежнему осуществляются в рамках глобального режима РКИК ООН¹⁸⁶ как *lex specialis* (специальный закон), также активно развиваются региональные учреждения, невзирая на высказываемые время от времени протесты против обсуждения проблем изменения климата в обход РКИК ООН¹⁸⁷. Эта ситуация возникла после отказа США участвовать в Киотском протоколе и активном участии США в

¹⁷⁸ Intergovernmental Panel on Climate Change. Assessment Report 5 Climate change 2014. Mitigation of Climate Change. Chapter 13. International Cooperation: Agreements & Instruments. P. 1005. URL: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_chapter13.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁷⁹ G20 (Большая двадцатка) – международный форум, который объединяет крупнейшие экономики мира. На его членов приходится свыше 80 % мирового ВВП, 75 % мировой торговли и 60 % населения планеты. Italian G20 Presidency. URL: <https://www.g20.org/about-the-g20.html> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁸⁰ G20 Osaka Leaders' Declaration. 2019. Para. 34-36. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/40124/final_g20_osaka_leaders_declaration.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁸¹ Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD work in support of climate action. 2019. URL: <http://www.oecd.org/env/cc/OECD-work-in-support-of-climate-action.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁸² US-China Joint Announcement on Climate Change. Beijing, China, November 12, 2014. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁸³ Boyle A., Ghaleigh N. Climate change and International Law Beyond the UNFCCC. P. 53.

¹⁸⁴ European Commission. EU Emissions Trading System. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁸⁵ UNFCCC. Nairobi work programme. URL: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/nairobi-work-programme-on-impacts-vulnerability-and-adaptation-to-climate-change> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁸⁶ Keohane R, Victor D. The Regime Complex for Climate Change // Perspectives on Politics. Vol.9. 2011. No.1. P. 7–24.

¹⁸⁷ Draguljić G. The Climate Change Regime Complex. Path Dependence amidst Institutional Change // Global Governance. Vol.25. 2019. Issue 3. P. 476-498. P. 490.

альтернативных учреждениях¹⁸⁸ международного сотрудничества по вопросам изменения климата, которые не порождали юридических обязательств. Эксперты, однако, связывают развитие региональных механизмов с укреплением международного режима¹⁸⁹. С другой стороны, это вызывает фрагментацию режима и затрудняет практическое достижение целей. Существуют также определённые разногласия между государствами касательно понимания глобального характера проблемы изменения климата и целеполагания¹⁹⁰.

114. Некоторые члены РКИК ООН, например, такие как ЕС¹⁹¹, рассматривают вопрос изменения климата как глобальную проблему. Для малых островных государств это не просто глобальная проблема, но вопрос существования¹⁹². В то же время некоторые развитые государства, включая США, смотрят на изменение климата сквозь призму экономики¹⁹³, стремясь сохранить свои уровни производства и разрешить проблемы окружающей среды с помощью экономических инструментов. Развивающиеся государства стремятся защитить своё экономическое развитие от регулирования и ограничений извне. Таким образом, найти единый метод предотвращения изменения климата сложно.

115. В научной среде высказывается множество подходов к определению направлений международно-правового регулирования изменения климата. Некоторые эксперты стремятся выявить общие черты, которые делают регулирование эффективным¹⁹⁴. Другие выделяют конкретные недостатки, такие как недостаточное внимание к роли океана в предотвращении изменения климата¹⁹⁵. Рассматриваются перспективы сотрудничества по декарбонизации для достижения глобальных целей¹⁹⁶. Наконец, предлагаются альтернативные способы исследования международно-

¹⁸⁸ International Partnership for Hydrogen and Fuel Cells in the Economy, the International Partnership for Hydrogen Economy and the Carbon Sequestration Leadership Forum of 2003; the Methane to Markets Partnership of 2004; the Asia-Pacific Partnership for Clean Energy and Climate of 2005; the Major Emitters/Economies Forum on Energy Security and Climate Change of 2007: см. *Draguljić G.* The Climate Change Regime Complex. Path Dependence amidst Institutional Change. P. 488.

¹⁸⁹ *Balsiger J., VanDeveer S.* Navigating Regional Environmental Governance // *Global Environmental Politics*. Vol.12. 2012. No.3. P. 1–17; *Biermann F., Pattberg P., van Asselt H., Zelli, F.* The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis // *Global Environmental Politics*. Vol.9. 2009. No.4. P. 14–40; *Asheim G., Froyn, C., Hovi J., Menz F. C.* Regional versus global cooperation for climate control // *Journal of Environmental Economics and Management*. Vol.51. 2006. No.1. P. 93–109.

¹⁹⁰ *Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L.* International Climate Change Law. P. 4–11.

¹⁹¹ European Commission. 2050 long-term strategy. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_en (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁹² *Walsh R., Stancioff C.* Small island perspectives on climate change // *Island Studies Journal*. Vol.13. 2018. No.1. P. 13–24.

¹⁹³ *Wagner G., Weitzman M.* Climate Shock: The Economic Consequences of a Hotter Planet. Princeton: Princeton University Press, 2015.

¹⁹⁴ *Owen, G.* What makes climate change adaptation effective? A systematic review of the literature. // *Global Environmental Change*. Vol.62. 2020.

¹⁹⁵ *Cooley, S. R., Bello B. et al.* Overlooked ocean strategies to address climate change // *Global Environmental Change*. Vol.59. 2019.

¹⁹⁶ *Mathy S., Menanteau P., Criqui, P.* After the Paris Agreement- Measuring the Global Decarbonization Wedges From National Energy Scenarios // *Ecological Economics*. Vol.150. P.273–289; *Gota S., Huizenga C., Peet K., Medimorec N., & Bakker S.* Decarbonising transport to achieve Paris Agreement targets // *Energy Efficiency*. Vol.12. 2019. P. 363–386; International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Supporting Countries to Meet Long-Term Goals of Decarbonization. 2020. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33958/149871.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (дата обращения: 22.03.2021).

правового регулирования, например, использование методологии международного административного права¹⁹⁷.

116. Помимо государств есть и другие субъекты, которые борются с изменением климата¹⁹⁸. Например, двадцать вторая КС создала платформу в рамках режима РКИК ООН для компаний и физических лиц для борьбы с изменением климата¹⁹⁹. Вместе с тем, на данный момент государства играют ключевую роль в международно-правовом регулировании изменения климата. Их внимание сосредоточено на том, как Парижское соглашение реализуется и толкуется. В 2022 году МГЭИК планирует выпустить свой шестой отчёт²⁰⁰, а к её мнению участники РКИК ООН прислушиваются особенно внимательно. Затем, в 2023 году, КС проведёт первую глобальную инвентаризацию. Вероятнее всего, эти события определят новые траектории развития международного права.

¹⁹⁷ *Chandra R.* Climate change and the role of global administrative law: An overview // International Journal of Multidisciplinary Research and Development. Vol.6. 2019. Issue 5. P. 23-27.

¹⁹⁸ *Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L.* International Climate Change Law. P. 264

¹⁹⁹ Non-state Actor Zone for Climate Action. Global Climate Action. URL: <https://climateaction.unfccc.int> (дата обращения: 22.03.2021).

²⁰⁰ Intergovernmental Panel on Climate Change. AR6 Synthesis Report: Climate Change 2022. URL: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle> (дата обращения: 22.03.2021).

II. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Резюме

117. Вскоре будет принят проект Европейского закона о климате. Этот закон станет рамочным климатическим законом, который обяжет ЕС и ГЧ достичь цели по климатической нейтральности и устойчивости не позднее, чем к 2050 году, и обеспечит соответствие политик ЕС и ГЧ приверженности к достижению этих задач и в дальнейшем.

118. На данный момент существует три основных законодательных акта ЕС, которые имеют ключевое значение для климатических задач и целей ЕС: Директива 2003/87/ЕС об учреждении СТВ, РСУ и РЗИЗЛХ. Дополнительно в ЕС принят ряд стратегических документов и планов действий: «Чистая планета для всех», «Европейская зелёная сделка», Долгосрочная стратегия развития ЕС и ГЧ в отношении низкого уровня выбросов ПГ, Целевой план действий по климату на период до 2030 года и Стратегия ЕС по адаптации к изменению климата.

119. Вышеуказанные документы устанавливают климатические задачи и целевые показатели и раскрывают общие и отраслевые стратегии в связи со смягчением и адаптацией к изменению климата. Политика ЕС в области изменения климата в основном руководствуется его международными обязательствами. Согласно его Определяемым на национальном уровне вкладам, представленным в соответствии с Парижским соглашением, ЕС и ГЧ обязуются сократить выбросы ПГ как минимум на 55 % к 2030 году по сравнению с уровнями 1990 года.

120. В целях регулирования сокращения выбросов ПГ те секторы экономики, которые осуществляют такие выбросы, подразделяются на подпадающие под режим СТВ (энергетика и производство, авиация, морские перевозки и иные отдельные секторы, такие как производство алюминия, железа, стали, цементного клинкера, бумаги и др.) и на регулируемые РСУ и РЗИЗЛХ (жилищное строительство, промышленность и транспорт, сельское хозяйство, отходы). Примечательно, что участниками СТВ ЕС, действующей по принципу ограничений и торговли, являются компании, в то время как РСУ и РЗИЗЛХ возлагают обязательства на ГЧ, от которых требуется выполнять национальные целевые показатели по сокращению выбросов. Ввиду будущего принятия Европейского закона о климате, режимы СТВ и РСУ в настоящий момент пересматриваются.

121. Для секторов как подпадающих, так и не подпадающих под режим СТВ, главным органом ЕС, обеспечивающим осуществление и контроль за соблюдением климатических политик, является Европейская комиссия.

122. Связанные с климатом вопросы рассматриваются в судебном порядке на уровне ЕС и в национальных судах ГЧ. Хотя дела в вопросах климата разнятся по предмету и участникам разбирательств, одной из текущих тенденций судопроизводства по климатическим делам является приведение ссылок на нормы о правах человека для оспаривания предположительно недостаточных усилий ГЧ по выполнению целевых показателей по сокращению выбросов ПГ.

123. Текущий пересмотр СТВ ЕС касается, помимо прочего, темы экстратерриториального применения климатического регулирования ЕС, которая тесно связана с необходимостью предотвращения возникновения неблагоприятных конкурентных условий и подрыва действий ЕС по защите климата.

1. Климатическая политика ЕС

1.1. Климатическое законодательство и политики ЕС

а. Законодательство и политики ЕС

124. Проекту Европейского закона о климате²⁰¹ предстоит стать основным климатическим законом ЕС после завершения последних стадий обычного законодательного процесса²⁰². После его принятия Европейский закон о климате обяжет ЕС и ГЧ достичь климатической нейтральности и устойчивости не позднее, чем к 2050 году, и создаст правовые основы для обеспечения соответствия политик ЕС и ГЧ достижению этих задач и в дальнейшем²⁰³.

125. Также существует три основных законодательных акта ЕС, которые имеют ключевое значение для климатических задач и целей ЕС: Директива об учреждении СТВ ЕС²⁰⁴, РСУ²⁰⁵ и РЗИЗЛХ²⁰⁶.

126. Долгосрочную климатическую стратегию ЕС формируют следующие документы: стратегия «Чистая планета для всех»²⁰⁷, стратегия «Европейской зелёной сделки»²⁰⁸, Долгосрочная стратегия

²⁰¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law). COM/2020/80 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex:52020pc0080> (дата обращения: 22.03.2021).

²⁰² *Abnett K.* EU's landmark climate law to be finalised within months, Portugal says. URL: <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-eu-portugal-idUSKBN29B2FS> (дата обращения: 22.03.2021).

²⁰³ European Commission. European Climate Law. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_en (дата обращения: 22.03.2021).

²⁰⁴ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union and amending Council Directive 96/61/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0087-20200101&qid=1616087905524> (дата обращения: 22.03.2021); См. также European Commission. EU Emissions Trading System (EU ETS). URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en (дата обращения: 22.03.2021).

²⁰⁵ Regulation (EU) 2018/842 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement and amending Regulation (EU) No 525/2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32018R0842> (дата обращения: 22.03.2021); См. также European Commission. Implementation of the Effort Sharing Decision. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/effort/implementation_en (дата обращения: 22.03.2021).

²⁰⁶ Regulation (EU) 2018/841 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on the inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land use change and forestry in the 2030 climate and energy framework, and amending Regulation (EU) No 525/2013 and Decision No 529/2013/EU. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.156.01.0001.01.ENG (дата обращения: 22.03.2021). См. также European Commission. Land use and forestry regulation for 2021-2030. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/forests/lulucf_en#tab-0-1 (дата обращения: 22.03.2021).

²⁰⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: A Clean Planet for all. A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy. COM/2018/773 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN> (дата обращения: 22.03.2021).

²⁰⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Green Deal. COM/2019/640 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> (дата обращения: 22.03.2021).

развития ЕС и ГЧ в отношении низкого уровня выбросов ПГ²⁰⁹, Целевой план действий по климату на период до 2030 года²¹⁰ и Стратегия ЕС по адаптации к изменению климата²¹¹.

127. Общая климатическая стратегия ЕС в основном руководствуется целевым показателем по температуре, закреплённом в Парижском соглашении, а также Целями ООН в области устойчивого развития²¹². Кроме того, стратегия ЕС преимущественно строится на научном докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата²¹³ в том, что касается борьбы с изменением климата, модернизации экономики, поощрения устойчивого развития и искоренения нищеты²¹⁴.

б. Охват климатической стратегии

128. Проект Европейского закона о климате закрепляет долгосрочные задачи для ЕС по достижению целевого показателя по температуре, установленного Парижским соглашением²¹⁵, по достижению климатической нейтральности²¹⁶ и климатической устойчивости к 2050 году²¹⁷. Более того, проект Европейского закона о климате предлагает сокращение выбросов ПГ на 50–55 % по сравнению с уровнями 1990 года к 2030 году²¹⁸. Несмотря на попытку Европейского парламента повысить этот целевой показатель до 60 %²¹⁹, в ходе голосования в Совете ЕС был принят показатель по сокращению

²⁰⁹ Croatia. Submission by Croatia and the European Commission on behalf of the EU and its Member States, Zagreb, March 6, 2020. URL: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/HR-03-06-2020%20EU%20Submission%20on%20Long%20term%20strategy.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

²¹⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Stepping up Europe's 2030 climate ambition: Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people. COM/2020/562 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0562&from=EN> (дата обращения: 22.03.2021).

²¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Forging a climate-resilient Europe - the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change. COM/2021/82 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082&from=EN> (дата обращения: 22.03.2021).

²¹² European Green Deal. COM/2019/640 final.

²¹³ The Intergovernmental Panel on Climate Change. Special Report: Global Warming of 1.5 °C. URL: <https://www.ipcc.ch/sr15/> (дата обращения: 22.03.2021).

²¹⁴ A Clean Planet for all. COM/2018/773 final. P.2.

²¹⁵ Paris Agreement, Article 2(1)(a).

²¹⁶ A Clean Planet for all. COM/2018/773 final. P.3

²¹⁷ Forging a climate-resilient Europe – the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change. COM/2021/82 final.

²¹⁸ Proposal for a European Climate Law, Article 2.

²¹⁹ European Parliament. Amendments adopted by the European Parliament on 8 October 2020 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law) [COM(2020)0080 – COM(2020)0563 – C9-0077/2020 – 2020/0036(COD)]. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0253_EN.html (дата обращения: 22.03.2021).

выбросов на 55 % к 2030 году²²⁰. Ожидается, что этот новый целевой показатель будет закреплён в Европейском законе о климате при его принятии позднее в 2021 году²²¹.

129. По словам профессора Шэрон Тёрнер, способ достижения целевых показателей на 2030 и 2050 годы в рамках проекта Европейского закона о климате (посредством коллективных мер ЕС или действий отдельных ГЧ) ещё только предстоит определить. Тем не менее, новый закон определённо потребует соответствия политик ЕС и ГЧ достижению поставленных на 2050 год задач.

130. Сферу применения документов о климатической стратегии ЕС можно описать следующим образом:

а. «Чистая планета для всех» (сообщение Европейской комиссии 2018 года). ЕС ставит перед собой цель стать одним из первых в достижении чистых нулевых выбросов ПГ²²². В стратегии «Чистая планета для всех» изложены возможные пути, которые могли бы быть «целесообразными с технологической, экономической, экологической и социальной точек зрения»²²³. Эта стратегия не запускает новые политики и не пересматривает целевые показатели²²⁴, она скорее предназначена для того, чтобы направить климатическую политику ЕС и описать то, что ЕС считает своим долгосрочным вкладом в борьбу с изменением климата²²⁵;

б. «Европейская зелёная сделка» (сообщение Европейской комиссии 2019 года). «Европейская зелёная сделка» вводит дорожную карту ключевых политик и мер для достижения целевого показателя на 2050 год²²⁶ и является ключевым элементом в осуществлении Повестки дня ООН на период до 2030 года и целей устойчивого развития²²⁷. Важно отметить, что все действия и политики ЕС должны поддерживать целевые показатели «Европейской зелёной сделки»²²⁸. Одним из главных обязательств, закреплённых в «Европейской зелёной сделке», является принятие Европейского закона о климате²²⁹. Поправки к «Европейской зелёной сделке» — одна из главных законодательных целей ЕС на 2021 год²³⁰;

в. Стратегия долгосрочного развития в отношении низкого уровня выбросов ПГ (сообщение ЕС Секретариату Рамочной конвенции ООН об изменении климата 2020 года). Долгосрочная стратегия вновь подтверждает целевые показатели «Европейской зелёной

²²⁰ Council of the European Union. Council agrees on full general approach on European climate law proposal. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/17/council-agrees-on-full-general-approach-on-european-climate-law-proposal/> (дата обращения: 22.03.2021).

²²¹ European Parliament. Amendments adopted by the European Parliament on 8 October (COM(2020)0080 – COM(2020)0563 – C9-0077/2020 – 2020/0036(COD)).

²²² A Clean Planet for all. COM/2018/773 final. P. 22.

²²³ A Clean Planet for all. COM/2018/773 final. P. 23.

²²⁴ A Clean Planet for all. COM/2018/773 final. P. 3.

²²⁵ A Clean Planet for all. COM/2018/773 final.

²²⁶ European Green Deal. COM/2019/640 final, Section 2.1.5.

²²⁷ European Green Deal. COM/2019/640 final, Section 1.

²²⁸ European Green Deal. COM/2019/640 final, Section 2.2.5.

²²⁹ European Green Deal. COM/2019/640 final, Section 2.1.1.

²³⁰ European Parliament. Legislative Train Schedule — Fit For 55 Package under the European Green Deal. URL: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/package-fit-for-55> (дата обращения: 20.07.2021).

сделки»²³¹ и главным образом основана на долгосрочном видении ЕС проблемы изменения климата («Чистая планета для всех»)²³². Помимо повторного подтверждения целей по климату, особое внимание уделяется глобальному измерению проблемы изменения климата с учётом задач Парижского соглашения²³³;

г. Целевой план действий по климату до 2030 года (сообщение Европейской комиссии 2020 года). В то время как «Чистая планета для всех» и «Европейская зелёная сделка» сосредоточены на целевом показателе до 2050 года, Целевой план действий по климату до 2030 года делает акцент на сокращении выбросов ПГ на 55 % к 2030 году по сравнению с уровнями 1990 года²³⁴. Важно отметить, что этот план предусматривает конкретные целевые показатели в ключевых секторах экономики (пп. 139–145 Аналитической справки)²³⁵;

д. новая Стратегия ЕС по адаптации к изменению климата (сообщение Европейской комиссии 2021 года) предусматривает цели по адаптации и выработке устойчивости к изменению климата для ЕС. Основные задачи стратегии: «сделать адаптацию “умнее”, быстрее и системнее, активизировать международные меры по адаптации к изменению климата»²³⁶.

в. Обзор режимов отраслевых стратегий и целевых показателей ЕС

131. ЕС предусматривает путь к экономике с нулевыми выбросами ПГ, основанный на стандарте из семи основных стратегических блоков²³⁷:

- а. максимизация выгод от энергоэффективности, включая здания с нулевыми выбросами;
- б. максимизация использования возобновляемых источников энергии и электричества для полной декарбонизации европейского энергоснабжения;
- в. освоение чистых, безопасных средств передвижения;
- г. возвращение конкурентной промышленности ЕС и экономики замкнутого цикла как ключевого инструмента для сокращения выбросов ПГ;
- д. развитие достаточной «умной» сетевой инфраструктуры и соединительных линий;
- е. взятие на вооружение всех преимуществ биоэкономики и создание крупных поглотителей углерода;
- ж. борьба с оставшимися выбросами CO₂ с помощью улавливания и хранения.

²³¹ Croatia. Submission by Croatia and the European Commission on behalf of the EU and its Member States. P. 1.

²³² Croatia. Submission by Croatia and the European Commission on behalf of the EU and its Member States. P. 1.

²³³ Ibid. P.3-4.

²³⁴ Stepping up Europe’s 2030 climate ambition. COM/2020/562 final.

²³⁵ Stepping up Europe’s 2030 climate ambition. COM/2020/562 final. P. 2.

²³⁶ Forging a climate-resilient Europe – the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change. COM/2021/82 final.

²³⁷ A Clean Planet for all. COM/2018/773 final. P. 8-15.

132. Достижение цели по сокращению выбросов ПГ на 55 % к 2030 году по сравнению с уровнями 1990 года (исходя из того, что устанавливающий её Европейский закон о климате будет принят) требует сокращения выбросов во всех секторах²³⁸.

133. Для целей регулирования сокращения выбросов ПГ секторы, являющиеся источниками выбросов, разделяются на те, которые подпадают под режим СТВ и именуется СТВ-сектором (пп. 161–176 Аналитической справки), и те, которые не подпадают под режим СТВ и именуется сектором вне СТВ (они подпадают под регулирование РСУ и РЗИЗЛХ). У каждой из этих двух систем есть определённые конечные и общие цели; индивидуальные цели для подсекторов экономики не устанавливаются. Примечательно, что участниками СТВ являются компании, тогда как РСУ и РЗИЗЛХ налагают обязательства на ГЧ, от которых требуется выполнять национальные целевые показатели по сокращению выбросов.

134. Система СТВ регулирует энергетику и производство, авиацию (в данный момент это полёты внутри ЕЭЗ), морские перевозки, а также другие отдельные отрасли, такие как производство алюминия, улавливание и хранение углерода, продукты нефтепереработки и другие химические вещества, нефтеперерабатывающие заводы, коксовые печи, чёрная металлургия, производство цементного клинкера, стекла, извести, кирпича, керамики, целлюлозы, бумаги и картона, аммиака, азота, жирных и глиоксильных кислот, а также улавливание, транспортировка по трубопроводам и подземное хранение CO₂²³⁹.

135. Система РСУ регулирует усилия по сокращению выбросов ПГ в секторе вне СТВ на период с 2021 по 2030 год²⁴⁰. Режим РСУ включает в себя широкий спектр важных секторов экономики, а именно: жилищное строительство, промышленность и транспорт²⁴¹; сельское хозяйство и утилизацию отходов²⁴². Вместе на эти сектора приходится почти 60 % совокупных внутренних выбросов ПГ в ЕС²⁴³. Приложение I к РСУ²⁴⁴ предписывает каждому отдельному ГЧ юридически обязательные целевые показатели по сокращению выбросов ПГ; размер национальной «доли» или ответственности за выполнение цели ЕС на 2030 год основывается на общем экономическом развитии, измеряемом на основании ВВП на душу населения²⁴⁵. Например, Германия должна сократить выбросы на 38 % к 2030 году по сравнению с уровнями 2005 года, тогда как Польша — на 7 % за тот же период²⁴⁶.

136. В дополнение к РСУ, который направляет национальные усилия по сокращению выбросов ПГ, ЕС также принял несколько важных правовых актов, направленных на формирование национальных действий и политик в секторе вне СТВ, в частности, новую редакцию Директивы о возобновляемой

²³⁸ Stepping up Europe's 2030 climate ambition. COM/2020/562 final. P.7.

²³⁹ European Commission. EU ETS Handbook, 2015. P. 20. URL: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets_handbook_en.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

²⁴⁰ Purnhagen K., Saurer J. Climate Change Litigation: Liability of EU Member States under EU law. P. 5. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3594386 (дата обращения: 22.03.2021).

²⁴¹ Ibid.

²⁴² European Commission. Effort sharing: Member States' emission targets. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/effort_en (дата обращения: 22.03.2021).

²⁴³ European Commission. Effort sharing 2021-2030: targets and flexibilities. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/effort/regulation_en (дата обращения: 22.03.2021).

²⁴⁴ Regulation (EU) 2018/842. Annex I.

²⁴⁵ European Commission. Effort sharing 2021-2030: targets and flexibilities.

²⁴⁶ Purnhagen K., Saurer J. Climate Change Litigation: Liability of EU Member States under EU law. P.5.

энергии 2018/2001²⁴⁷, новую редакцию Директивы об энергоэффективности 2018/2002²⁴⁸. Кроме того, ЕС принял РЗИЗЛХ, который учредил особый правовой режим выбросов и удаления ПГ в области землепользования, изменений в землепользовании и лесном хозяйстве²⁴⁹.

137. Важно отметить, что сейчас Европейская комиссия запустила пересмотр режимов СТВ и РСУ и рассматривает вопрос о необходимости и способах их изменения для того, чтобы позволить ЕС выполнить свой более высокий целевой показатель на 2030 год (п. 146 Аналитической справки).

138. Наконец, ЕС устанавливает цель по морским возобновляемым источникам энергии: использование не менее 60 ГВт от энергии морского ветра и не менее 1 ГВт от энергии океана²⁵⁰ к 2030 году; 300 ГВт²⁵¹ и 40 ГВт²⁵² соответственно — к 2050 году²⁵³. Стоимость осуществления этой цели составит до 800 млрд евро²⁵⁴. Если текущие тенденции сохранятся, лишь около 90 ГВт морской возобновляемой энергии будет использоваться к 2050 году, как видно из КНЭКП, принимаемых ГЧ²⁵⁵. В соответствии с первой рабочей программой «Горизонт Европа» (на 2021 и 2022 годы), Европейская комиссия поддержит сотрудничество между операторами национальных энергосистем для продолжения установки трансграничных соединительных линий²⁵⁶. Также Комиссия изучит, каким образом можно устойчиво использовать технологические разработки в области морской возобновляемой энергии²⁵⁷. Наконец, Комиссия будет работать с ГЧ в рамках расходования средств,

²⁴⁷ Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0082.01.ENG (дата обращения: 22.03.2021).

²⁴⁸ Directive (EU) 2018/2002 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 amending Directive 2012/27/EU on energy efficiency. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L_.2018.328.01.0210.01.ENG (дата обращения: 22.03.2021).

²⁴⁹ Regulation (EU) 2018/841.

²⁵⁰ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on progress of clean energy competitiveness. COM/2020/953 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A953%3AFIN> (дата обращения: 22.03.2021).

²⁵¹ Stepping up Europe's 2030 climate ambition. COM/2020/562 final.

²⁵² *Magagna, D.* Ocean Energy: Technology Market Report, EUR 29924 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019. URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/ocean-energy-technology-market-report> (дата обращения: 22.03.2021).

²⁵³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An EU Strategy to harness the potential of offshore renewable energy for a climate neutral future. COM/2020/741 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:741:FIN> (дата обращения: 22.03.2021).

²⁵⁴ An EU Strategy to harness the potential of offshore renewable energy for a climate neutral future. COM/2020/741 final. P. 2.

²⁵⁵ European Commission. National energy and climate plans (NECPs). URL: https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en?fbclid=IwAR2PSP_Yu4k6sij9chuZ2CzwliREYsErEDEtjQa4JfaVj2Tb3v6QExa4-GU#final-necps (дата обращения: 22.03.2021).

²⁵⁶ An EU Strategy to harness the potential of offshore renewable energy for a climate neutral future. COM/2020/741 final. P. 21-22.

²⁵⁷ An EU Strategy to harness the potential of offshore renewable energy for a climate neutral future. COM/2020/741 final.

чтобы скоординировать технологии и достичь совокупной мощности в 100 МВт по ЕС к 2025 году и около 1 ГВт к 2030 году²⁵⁸.

г. Конкретные целевые показатели по отраслям

Преобразование энергосистем, включая здания, транспорт и промышленность

139. В секторах управления зданиями и производства электроэнергии выбросы ПГ могут быть сокращены на 60 % или более по сравнению с уровнями 2015 года. К 2030 году ожидается, что производство энергии из возобновляемых источников вырастет на 65 % или более (по сравнению с текущими 32 %).

140. На данный момент 75 % фонда зданий в ЕС не являются энергоэффективными. Темп реновации должен составлять не менее 2 % (вероятно, выше) в период до 2030 года²⁵⁹.

Утилизация отходов и сельское хозяйство

141. На газы, такие как закись азота, метан и так называемые Ф-газы, приходится почти 20 % от выбросов ПГ ЕС. Целью является сокращение их выбросов на долю вплоть до 35 % по сравнению с уровнями 2015 года²⁶⁰.

142. Что касается сектора утилизации отходов, то обязательство по отдельному сбору биоотходов (введённое в 2014 году) и запрет свалок биоотходов сильно сократят выбросы. Помимо контроля за соблюдением текущих политик будет сделан акцент на усовершенствование обработки осадков сточных вод и преобразование отходов в ресурсы для того, чтобы прийти к экономике замкнутого цикла²⁶¹.

143. В сельском хозяйстве планируется, среди прочего, усовершенствовать удобрения, ввести точное земледелие, производить и использовать биогаз, а также адаптировать «землепользование и выращивание многолетних культур на пахотной земле устойчивым образом для использования собранной биомассы в строительстве, промышленности и энергетике»²⁶².

Землепользование

144. Сектор РЗИЗЛХ не только осуществляет выбросы ПГ; CO₂ равным образом может поглощаться почвой и биомассой. Поглотители ЕС удалили около 263 млн тонн CO₂ к 2018 году, тогда как в предшествующие годы объем поглощённого CO₂ составил 300 млн тонн. Если текущая тенденция продолжится, то поглотители смогут обеспечить оседание и удалить около 225 млн тонн CO₂ к 2030 году. Для противодействия этой тенденции предлагаются следующие краткосрочные меры: облесение, охрана и управление лесами, управление почвой, восстановление заболоченных земель, торфяников и деградированных земель. Целью является достижение показателя по улавливанию и удалению ПГ не менее 300 млн тонн CO₂ к 2030 году²⁶³.

²⁵⁸ An EU Strategy to harness the potential of offshore renewable energy for a climate neutral future. COM/2020/741 final.

²⁵⁹ Stepping up Europe's 2030 climate ambition. COM/2020/562 final. P. 8.

²⁶⁰ Stepping up Europe's 2030 climate ambition. COM/2020/562 final. P. 10.

²⁶¹ Stepping up Europe's 2030 climate ambition. COM/2020/562 final. P. 11.

²⁶² Stepping up Europe's 2030 climate ambition. COM/2020/562 final. P. 11.

²⁶³ Stepping up Europe's 2030 climate ambition. COM/2020/562 final. P. 11-12.

Транспорт

145. К июню 2021 года Комиссия предложит стандарты для легковых и грузовых автомобилей на 2030 год. Акцент будет сделан на альтернативном топливе, технологиях и транспортных средствах с нулевыми выбросами²⁶⁴.

д. Актуализация климатической стратегии

146. ЕС регулярно обновляет свои цели по сокращению выбросов ПГ и принимает соответствующее законодательство, чтобы идти в ногу с последними научными данными о климате и международными обязательствами. Наилучший пример — предстоящее принятие Европейского закона о климате и ежегодные сообщения Европейской комиссии (пп. 124, 126 Аналитической справки). Кроме того, отчасти ввиду будущего принятия законопроекта, Комиссия запустила пересмотр существующего законодательства, начиная с РСУ. Для подготовки к этому процессу Комиссия опубликовала начальную оценку воздействия по итогам консультаций с представителями общественности и научного сообщества²⁶⁵. Директива о СТВ, РЗИЗЛХ и «Регламент о стандартах CO₂ для легковых и грузовых автомобилей» также находятся в процессе пересмотра²⁶⁶.

1.2. Определяемые на национальном уровне вклады

147. ЕС и ГЧ обязуются сократить выбросы ПГ как минимум на 55 % к 2030 году по сравнению с уровнями 1990 года²⁶⁷.

2. Имплементация и контроль за осуществлением общей климатической стратегии

2.1. Общие соображения

148. Международные договоры о климате обязательны для ГЧ как отдельных стран и вследствие их ратификации ЕС как региональной организации²⁶⁸. Все право ЕС, включая климатическое право ЕС, создаёт дополнительные обязательства для ГЧ в силу Договора о функционировании ЕС²⁶⁹. Европейская комиссия осуществляет мониторинг соблюдения ГЧ их обязательств и уполномочена принуждать ГЧ к выполнению их обязательств путём возбуждения разбирательств в Суде ЕС, которые могут повлечь финансовые санкции. Однако хотя климатическое законодательство ЕС обязательно

²⁶⁴ Stepping up Europe's 2030 climate ambition. COM/2020/562 final. P. 20-21.

²⁶⁵ European Commission. Effort sharing: Member States' emission targets.

²⁶⁶ European Commission. Climate Target Plan. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/2030_ctp_en (дата обращения: 22.03.2021).

²⁶⁷ NDC Registry. EU home page. URL: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/pages/Party.aspx?party=EUU> (дата обращения: 22.03.2021).

²⁶⁸ *Neuweg I., Averchenkova A.* Climate change legislation and policy in China, the European Union and the United States // Trends in Climate Change Legislation / ed. by A. Averchenkova, S. Fankhauser, M. Nachmany M. Edward Elgar Publishing, 2017. P. 37.

²⁶⁹ В соответствии со Статьёй 288 Договора о функционировании ЕС директива имеет обязательную силу в отношении результата, которого требуется достичь, но оставляет в компетенции национальных инстанций выбор формы и способов его достижения. Регламенты же обязательны во всех отношениях (с точки зрения и целей, и методов).

для ГЧ, право ЕС также предоставляет ГЧ некоторую гибкость в том, как они желают достичь своих целей и задач по климату²⁷⁰. Этот принцип нашёл чёткое отражение, например, в РСУ.

149. СТВ-сектор в настоящий момент организован ЕС на наднациональном уровне и регулируется напрямую Европейской комиссией.

150. Сектор вне СТВ организован посредством распределения обязательных национальных показателей по сокращению выбросов ПГ между отдельными ГЧ. Эти целевые показатели являются относительными и зависят от общего экономического развития каждого ГЧ²⁷¹. ГЧ также обязаны принимать национальные документы для достижения требуемых целей по сокращению выбросов, к примеру, путём введения налога на выбросы или путём установления отраслевых или относящихся к конкретной продукции стандартов²⁷². ЕС не предписывает точные средства или пути достижения целевого показателя по сокращению выбросов ПГ на национальном уровне, предоставляя ГЧ определённую степень гибкости. При этом Регламент по управлению²⁷³ налагает на ГЧ обязательства по принятию национальных стратегий в области энергетики и климата для достижения конечных целей по климату к 2030 году (п. 155 Аналитической справки).

151. Как для СТВ-сектора, так и для сектора вне СТВ главным органом ЕС, обеспечивающим осуществление и мониторинг соблюдения климатических политик, является Европейская комиссия. Существует, однако, несколько специализированных органов, которые отвечают за содействие Комиссии в мониторинге²⁷⁴ и оценке кадастра ПГ²⁷⁵.

2.2. Механизмы имплементации

а. Обязательства ЕС и ГЧ в части имплементации климатической стратегии и отчётности

152. У ЕС есть определённые обязательства по отчётности на международном уровне²⁷⁶. В соответствии с РКИК ООН и Киотским протоколом ЕС ежегодно подаёт Секретариату Национальный

²⁷⁰ Purnhagen K., Saurer J. Climate Change Litigation: Liability of EU Member States under EU law. P.5-6.

²⁷¹ Regulation (EU) 2018/842.

²⁷² Rosenstock M. Marktbasierete Instrumente in der EU: Status quo und Fortentwicklung // Der Markt im Klimaschutz: Welchen Beitrag leisten Emissionshandel und Ökosteuern zur Erreichung der Klimaziele in Deutschland und Europa?. Ökologische Wirtschaftsforschung / ed. by S. Rudolph, S. Schmidt. Vol 81. Metropolis, 2009. P.125.

²⁷³ Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L.2018.328.01.0001.01.ENG> (дата обращения: 22.03.2021).

²⁷⁴ European Commission. Union Registry. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry_en (дата обращения: 22.03.2021).

²⁷⁵ European Environment Agency. Climate Change Mitigation. URL: <https://www.eea.europa.eu/themes/climate> (дата обращения: 22.03.2021).

²⁷⁶ European Commission. Emissions monitoring & reporting. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/monitoring_en (дата обращения: 22.03.2021).

кадастр²⁷⁷ выбросов ПГ; Двухгодичный доклад²⁷⁸ о прогрессе ЕС в достижении целей по сокращению выбросов, а также о политиках и мерах по смягчению и адаптации для борьбы с изменением климата; и каждые четыре года — Национальные сообщения²⁷⁹. Аналогичные обязательства по отчётности возложены на ГЧ²⁸⁰.

153. На уровне ЕС Механизм мониторинга климата, который был учреждён Регламентом 525/2013²⁸¹ и далее развился при имплементации Регламента 749/2014²⁸² (оба утратили силу) и делегированного Регламента 666/2014 о требованиях к кадастровой системе ЕС²⁸³ (действует), служил соответствующей правовой основой в отношении мониторинга и отчётности до 1 января 2021 года; его ключевые положения применяются до 2022 года, когда будет завершена отчётность за 2019 и 2020 годы²⁸⁴. ГЧ обязаны отчитываться о: выбросах ПГ во всех секторах; прогнозах, политиках и мерах по сокращению выбросов ПГ; адаптации к изменению климата на национальном уровне; стратегиях низкоуглеродного развития; поддержке развивающихся стран; использовании доходов от процедуры торгов, учреждённой в рамках СТВ²⁸⁵.

²⁷⁷ European Union. 2020 National Inventory Report (NIR). URL: <https://unfccc.int/documents/228021> (дата обращения: 22.03.2021). Кадастр выбросов ПГ готовит и подаёт Секретариату Европейское агентство по окружающей среде от лица Комиссии.

²⁷⁸European Commission. Fourth Biennial Report from the European Union under the UNFCCC. URL: https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/NationalReports/Documents/045612387_European%20Union-BR4-1-European%20Union-BR4_C_2019_8832_and_SWD_2019_432.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

²⁷⁹European Union. Biennial Reports (BR). BR 3. National Communication (NC). NC 7.. URL: <https://unfccc.int/documents/198246> (дата обращения: 22.03.2021).

²⁸⁰ UNFCCC, Article 12; Governance Regulation, Article 17.

²⁸¹ Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and for reporting other information at national and Union level relevant to climate change and repealing Decision No 280/2004/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R0525> (дата обращения: 22.03.2021).

²⁸²Commission Implementing Regulation (EU) No 749/2014 of 30 June 2014 on structure, format, submission processes and review of information reported by Member States pursuant to Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0749> (дата обращения: 22.03.2021).

²⁸³ Commission Delegated Regulation (EU) No 666/2014 of 12 March 2014 establishing substantive requirements for a Union inventory system and taking into account changes in the global warming potentials and internationally agreed inventory guidelines pursuant to Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L_2014.179.01.0026.01.ENG (дата обращения: 22.03.2021).

²⁸⁴ European Commission. Emissions monitoring & reporting.

²⁸⁵ European Commission. Emissions monitoring & reporting.

154. С 1 января 2021 года вышеуказанные регламенты об учреждении и имплементации Механизма мониторинга климата были упразднены и заменены Регламентом по управлению и дальнейшими нормативными актами²⁸⁶.

155. В соответствии с Регламентом по управлению и в целях достижения показателя до 2030 года и выполнения обязательств по Парижскому соглашению, ГЧ разрабатывают КНЭКП и долгосрочные стратегии на десятилетние периоды и подают их на рассмотрение Европейской комиссии²⁸⁷. КНЭКП призваны «обеспечить транспарентность и предсказуемость национальных политик и мер по созданию инвестиционной определённости»²⁸⁸. Долгосрочные стратегии должны закладывать перспективу как минимум на 30 лет и быть доступны для публики. КНЭКП должны соответствовать национальным долгосрочным стратегиям для обеспечения национального внедрения климатической политики ЕС и соответствия национальных политик достижению долгосрочной климатической цели ЕС. Непредставление долгосрочных стратегий и КНЭКП может привести к применению мер принуждения в отношении ГЧ.

156. Регламент по управлению содержит положения об отчётности и мониторинге. В частности, в марте 2023 года ГЧ отчитаются о своём прогрессе в имплементации климатических стратегий и политик²⁸⁹. Комиссия оценивает прогресс, достигнутый в сокращении выбросов, и каждый год публикует соответствующий отчёт²⁹⁰. Такие отчёты включают как СТВ-сектор, так и сектор вне СТВ²⁹¹. В ноябре 2020 года был опубликован отчёт ЕС о прогрессе²⁹². Связанная с соблюдением обязательств информация доводится до сведения общественности на вебсайте(ах) ЕС²⁹³.

б. Обязательства частных субъектов

157. В СТВ-секторе частные предприятия должны создать учётную запись в Реестре Союза — центральном реестре, содержащем список всех субъектов, осуществляющих выбросы, — чтобы иметь

²⁸⁶ Commission Implementing Regulation (EU) 2020/1208 of 7 August 2020 on structure, format, submission processes and review of information reported by Member States pursuant to Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council and repealing Commission Implementing Regulation (EU) No 749/2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R1208> (дата обращения: 22.03.2021); Commission Delegated Regulation (EU) 2020/1044 of 8 May 2020 supplementing Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council with regard to values for global warming potentials and the inventory guidelines and with regard to the Union inventory system and repealing Commission Delegated Regulation (EU) No 666/2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R1044> (дата обращения: 22.03.2021).

²⁸⁷ Governance Regulation, Article 3 (1) and Article 15.

²⁸⁸ Governance Regulation, Paragraph 34.

²⁸⁹ Governance Regulation, Article 17.

²⁹⁰ European Commission. Progress made in cutting emissions. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress_en#tab-0-1 (дата обращения: 22.03.2021).

²⁹¹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Preparing the ground for raising long-term ambition EU Climate Action Progress Report 2019. COM/2019/559 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2019:559:FIN> (дата обращения: 22.03.2021).

²⁹² Kick-starting the journey towards a climate-neutral Europe by 2050: EU Climate Action Progress Report 2020. URL: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/strategies/progress/docs/com_2020_777_en.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

²⁹³ Preparing the ground for raising long-term ambition. EU Climate Action Progress Report 2019. COM/2019/559 final.

право торговать квотами. Соответственно, все их выбросы, сертификаты и торговые операции автоматически регистрируются²⁹⁴.

158. В секторе вне СТВ ЕС ежегодно пересматривает кадастр ПГ, чтобы обеспечить выполнение целевых показателей по климату²⁹⁵. Кадастр ЕС представляет собой собрание национальных кадастров, основанных на выбросах, учитываемых в рамках Механизма мониторинга климата ЕС²⁹⁶.

159. В рамках обоих режимов — для СТВ-сектора и сектора вне СТВ — ЕС не обязывает компании разрабатывать климатические стратегии. Однако в рамках режима вне СТВ компании обязаны соблюдать национальные меры, введённые для достижения национальных целей в рамках совместных усилий, и поэтому будут неизбежно разрабатывать стратегии по улучшению своих результатов по выбросам, поскольку иначе национальным правительствам придётся налагать на такие компании санкции, включая штрафы или уголовную ответственность. Компании руководствуются финансовыми и репутационными мотивами, чтобы оптимизировать своё производство; также всё больше их стимулирует рост потребительского спроса на экологичные продукты питания, упаковку, жильё и транспорт (пп. 161, 177, 179 Аналитической справки).

160. Следует отметить, что на основании Директивы 2011/92/EU существуют требования о проведении оценки воздействия на окружающую среду²⁹⁷ для отдельных проектов, которые предполагают наступление значительных последствий для окружающей среды²⁹⁸. Некоторые публичные проекты должны пройти стратегическую оценку воздействия на окружающую среду; её условия и порядок проведения закреплены в Директиве 2001/42/EC²⁹⁹.

в. Торговля выбросами

161. Один из критически важных инструментов для достижения климатических целей ЕС — это СТВ ЕС (схема торговли квотами на выбросы ПГ), которой руководит Европейская комиссия и которая была учреждена на основании Директивы 2003/87/EC³⁰⁰.

162. Участники СТВ включают электростанции, нефтеперерабатывающие заводы, морские буровые платформы и предприятия отраслей промышленности, которые производят железо, сталь, алюминий,

²⁹⁴ European Commission. Union Registry.

²⁹⁵ European Commission. Emissions monitoring & reporting.

²⁹⁶ European Commission. Emissions monitoring & reporting.

²⁹⁷ Для краткого описания системы экологической оценки см.: European Commission. Environmental Assessment. URL: https://ec.europa.eu/environment/eia/index_en.htm (дата обращения: 22.03.2021).

²⁹⁸ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0092> (дата обращения: 22.03.2021).

²⁹⁹ Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001L0042> (дата обращения: 22.03.2021).

³⁰⁰ Directive 2003/87/EC.

цемент и известь, целлюлозу, бумагу и картон, стекло, керамику и химические вещества³⁰¹; СТВ охватывает выбросы углекислого газа (CO₂), закиси азота (N₂O) и перфторуглеродов (PFCs)³⁰².

163. СТВ работает по принципу ограничения выбросов и торговли квотами³⁰³, т. е. совокупный объем ПГ, выброс которых за период длительностью в несколько лет могут осуществить электростанции, заводы и другие компании, ограничен величиной, фиксируемой на уровне ЕС³⁰⁴. ГЧ обязаны имплементировать СТВ в свои национальные правовые системы³⁰⁵.

164. Квоты на выбросы ПГ выступают «валютой» СТВ: каждая квота позволяет пользователю осуществить выброс 1 тонны CO₂-эквивалента³⁰⁶. Если компании осуществляют выброс большего количества ПГ, чем могут покрывать их квоты, они вынуждены платить значительные штрафы или покупать достаточно квот, чтобы покрыть свои выбросы³⁰⁷. Компании могут получать небольшие квоты от своих правительств бесплатно, приобретать дополнительные квоты или пользоваться избыточными квотами с предыдущего года³⁰⁸. Начиная с 2013 года, торги по умолчанию являются методом распределения квот на выбросы ПГ³⁰⁹. Этот метод наиболее прозрачен и отражает более активную имплементацию принципа «загрязнитель платит»³¹⁰.

165. СТВ разделена на фазы (периоды). Сейчас существует четыре фазы³¹¹. Вкратце, первая фаза служила испытательной фазой, когда СТВ была децентрализована³¹². У каждого ГЧ был свой план распределения квот и свои структуры мониторинга и проверки³¹³. В ходе третьего периода Европейская комиссия заменила национальные планы распределения квот на общеевропейскую наднациональную систему торговли квотами, которая определяла ограничение на выбросы, задачи по распределению, мониторингу и проверке³¹⁴. В 2016 году Комиссия учредила центральный реестр (Реестр Союза) для ведения списка всех субъектов, осуществляющих выбросы, их сертификатов и

³⁰¹ Положение 9 предусматривает, что «никто не вправе осуществлять регулируемую деятельность на установке, кроме как в той мере, в которой это позволено в соответствии с разрешением, выданным оператору установки». Регулируемые виды деятельности определены со ссылкой на виды деятельности, перечисленные в Приложении 1 к Директиве 2003/87/ЕС, как она была адаптирована Приложением 20 к соглашения о ЕЭЗ.

³⁰² European Commission. EU Emissions Trading System (EU ETS).

³⁰³ *Purnhagen K., Saurer J.* Climate Change Litigation: Liability of EU Member States under EU law. P.4-5.

³⁰⁴ European Commission. The EU Emissions Trading System (EU ETS) (factsheet). URL: https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/factsheet_ets_en.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

³⁰⁵ *Purnhagen K., Saurer J.* Climate Change Litigation: Liability of EU Member States under EU law. P.4.

³⁰⁶ European Commission. The EU Emissions Trading System (EU ETS) (factsheet). P. 2.

³⁰⁷ European Commission. The EU Emissions Trading System (EU ETS) (factsheet). P. 2.

³⁰⁸ European Commission. The EU Emissions Trading System (EU ETS) (factsheet). P. 2-3.

³⁰⁹ European Commission. The EU Emissions Trading System (EU ETS) (factsheet). P. 3.

³¹⁰ European Commission. The EU Emissions Trading System (EU ETS) (factsheet). P. 3.

³¹¹ European Commission. EU ETS Handbook, 2015. P. 7.

³¹² *Bodandy D. et al.* Facilitating Linkage of Heterogeneous Regional, National, and Sub-National Climate Policies Through a Future International Agreement. P. 19. URL: <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/harvard-ieta-linkage-paper-nov-2014.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

³¹³ Ibid.

³¹⁴ European Commission. Monitoring, reporting and verification of EU ETS emissions. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/monitoring_en (дата обращения: 22.03.2021).

фактических выбросов, а также для отслеживания всех передач сертификатов³¹⁵. Начиная с третьего периода, стандартной процедурой выделения сертификатов являются торги, а не свободное распределение квот³¹⁶. На следующий период (2021–2030 годы) СТВ будет сокращать объём распределяемых годовых квот на 2,2 % каждый год, начиная с 2021 года, и усиливать механизм Резерва стабильности рынка³¹⁷ (п. 172 Аналитической справки) для того, чтобы прийти к более жёсткому ценообразованию за выбросы³¹⁸. Кроме того, в СТВ, скорее всего, будут внесены новые изменения ввиду предстоящего принятия Европейского закона о климате и решения Совета ЕС увеличить целевой показатель по сокращению выбросов ПГ на 2030 год до 55 %. Потенциальное расширение СТВ путём включения дополнительных секторов также может обусловить новые изменения в СТВ ЕС.

Первый период действия обязательств (2005–2007 годы)

166. В ходе первого периода действия обязательств в СТВ было включено 1 850 участников (в их число вошли только секторы энергетики, производства и обработки железа и стали, обогащения минералов и бумажной промышленности)³¹⁹. Сертификаты на выброс CO₂³²⁰ выделялись ГЧ на основании выбросов за предшествующие периоды (так называемое *grandfathering*)³²¹; лишь 5 % сертификатов могло быть продано на торгах³²². ГЧ распределяли сертификаты согласно их национальным планам распределения³²³.

167. Выброс CO₂ в объёме, который больше допустимого сертификатом, наказывался штрафом в размере 40 евро за тонну CO₂³²⁴. На тот момент СТВ раскритиковали за низкие целевые показатели по сокращению выбросов, широкие исключения из режима СТВ и, соответственно, низкие цены на сертификаты, а также за слабость стимулирования для защиты климата³²⁵.

Второй период действия обязательств (2008–2012 годы)

168. Во втором периоде ещё больше государств (не членов ЕС) присоединились к СТВ³²⁶. Однако лишь 1 650 предприятий были обязаны получить сертификаты³²⁷. N₂O был (дополнительно) включён в

³¹⁵ European Commission. Union Registry.

³¹⁶ Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community. Article 1 (11). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009L0029> (дата обращения: 22.03.2021).

³¹⁷ European Commission. Market Stability Reserve. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform_en (дата обращения: 22.03.2021).

³¹⁸ European Commission. EU Emissions Trading System (EU ETS).

³¹⁹ Mauer E.M. Linking von Emissionshandelssystemen: Die EU als Vorreiter für einen globalen CO₂-Markt? P. 42. URL: https://www.europa-uni.de/de/forschung/institut/recap15/downloads/recap15_DP025.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

³²⁰ Will U. Climate border adjustments and WTO law. Extending the EU emissions trading system to imported goods and services // Nijhoff international trade law series. Vol. 17. 2019. P. 24.

³²¹ Ibid.

³²² Mauer E.M. Linking von Emissionshandelssystemen: Die EU als Vorreiter für einen globalen CO₂-Markt? P. 42.

³²³ Ibid.

³²⁴ Will U. Climate border adjustments and WTO law. P. 24.

³²⁵ Ibid.

³²⁶ Lichtenstein, Norway, Iceland.

³²⁷ Will U. Climate border adjustments and WTO law. P. 24.

СТВ как новый ПГ³²⁸. От ГЧ требовалось распределить целевые показатели по сокращению между СТВ-сектором и сектором вне СТВ на основании национального плана распределения³²⁹, который подлежал утверждению Европейской комиссией³³⁰. С 2012 года в СТВ ЕС вошёл сектор авиации: выбросы от перелётов из аэропортов или в аэропорты, находящиеся в ЕС, Норвегии, Исландии и Лихтенштейне³³¹ (государства ЕАСТ)³³², стали подпадать под СТВ³³³.

169. Одним из ключевых различий между первым и вторым периодами был способ распределения сертификатов. В дополнение к выделению квот на выбросы ПГ за предшествующие периоды Комиссия использовала так называемый бенчмаркинг, или эталонное оценивание (средство вознаграждения наиболее эффективных установок)³³⁴, и распределение сертификатов на торгах³³⁵. Хотя несколько ГЧ³³⁶ выделяли сертификаты на торгах, ГЧ могли выделить максимум 10 % сертификатов³³⁷. Сертификаты в рамках Механизма чистого развития согласно Киотскому протоколу (сертифицированные единицы выбросов) и Механизма совместного осуществления (единицы сокращения выбросов) признавались допустимыми к торговле единицами³³⁸.

Третий период действия обязательств (2013–2020 годы)

170. В ходе третьего периода к СТВ ЕС присоединилась Хорватия, а N₂O и перфторуглерод были включены в СТВ как обязательные газы³³⁹.

171. Чтобы решить проблему избытка сертификатов на рынке, ограничение выбросов было установлено непосредственно Европейской комиссией³⁴⁰. Было решено, что это ограничение будет поступательно снижаться на 1,74 % от количества квот в 2010 году в год³⁴¹. В 2013 году на торгах было продано 20 % квот; тогда как в 2020 году — 70 %³⁴². Кроме того, сертификаты в рамках Механизма чистого развития по Киотскому протоколу были лишь в порядке исключения признаны допустимыми к торговле для наименее развитых стран³⁴³.

³²⁸ Ibid.

³²⁹ Rosenstock M. Marktbasierte Instrumente in der EU: Status quo und Fortentwicklung.

³³⁰ Lueg B. Ökonomik des Handels mit Umweltrechten: Umweltökonomische Grundlagen, Instrumente und Wirkungen - insbesondere in der EU. Bremen: Univ. Diss. 2009. P. 225–226.

³³¹ European Economic Area European Free Trade Association States.

³³² European Commission. EU ETS Handbook, 2015. P. 89.

³³³ European Commission. Reducing emissions from aviation. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation_en (дата обращения: 22.03.2021).

³³⁴ European Commission. Allocation to industrial installations. URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/industrial_en (дата обращения: 22.03.2021).

³³⁵ Mauer E.M. Linking von Emissionshandelssystemen: Die EU als Vorreiter für einen globalen CO₂-Markt? P. 16.

³³⁶ European Commission. Phase 2 auctions (2008–2012). URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013/second_en (дата обращения: 22.03.2021).

³³⁷ Mauer E.M. Linking von Emissionshandelssystemen: Die EU als Vorreiter für einen globalen CO₂-Markt? P. 42.

³³⁸ Directive 2003/87/EC, Article 11a.

³³⁹ Mauer E.M. Linking von Emissionshandelssystemen: Die EU als Vorreiter für einen globalen CO₂-Markt? P. 42.

³⁴⁰ Ibid.

³⁴¹ Will U. Climate border adjustments and WTO law. P. 24.

³⁴² Will U. Climate border adjustments and WTO law. P. 24.

³⁴³ Mauer E.M. Linking von Emissionshandelssystemen: Die EU als Vorreiter für einen globalen CO₂-Markt? P. 43.

172. Наконец, чтобы решить проблему избыточных квот и далее подтолкнуть участников СТВ ЕС к сокращению выбросов ПГ, Европейская комиссия учредила Резерв стабильности рынка, который начал работать 21 января 2019 года³⁴⁴. Резерв стабильности рынка сохраняет какое-то количество квот в обращении, чтобы сбалансировать рынок квот и стимулировать дальнейшее сокращение выбросов ПГ³⁴⁵.

Четвёртый период действия обязательств (2021–2028 годы)

173. В рамках более широкого пересмотра климатического законодательства ЕС Европейская комиссия предложила реформировать СТВ³⁴⁶. Это предложение получило дальнейшее развитие, Европейский парламент проголосовал по нему в январе 2017 года³⁴⁷, и Совет с Парламентом приняли его в марте 2018 года³⁴⁸. Эти поправки привели к введению правил, регулирующих четвёртый период³⁴⁹.

174. Число бесплатных квот было сокращено для повышения эффективности СТВ. Статья 10a(5) Директивы о СТВ была изменена: бесплатно в 2021–2030 годах будет распределено всего 5 % сертификатов³⁵⁰. Коэффициент снижения общего лимита выбросов в рамках СТВ был установлен на уровне 2,2 %, начиная с 2021 года³⁵¹.

Заключительные соображения

175. СТВ ЕС покрывает лишь 40 % выбросов CO₂ ЕС³⁵². Подход ЕС состоит в том, чтобы исключить из торгов секторы, которые подвержены высокому риску эффекта «утечки углерода» (т. е. переноса производства в другие страны с более мягкими ограничениями на выбросы). Эти секторы внесены в список «утечки углерода»³⁵³. Секторами, которые не подпадают под СТВ ЕС, являются сельское

³⁴⁴Decision (EU) 2015/1814 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2015 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015D1814> (дата обращения: 22.03.2021).

³⁴⁵ European Commission. EU ETS Handbook, 2015. P. 95.

³⁴⁶ Proposal for a Directive the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments. COM/2015/0337 final - 2015/0148 (COD). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52015PC0337> (дата обращения: 22.03.2021).

³⁴⁷ Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments. (COM(2015)0337 – C8-0190/2015 – 2015/0148(COD)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0003_EN.html (дата обращения: 22.03.2021).

³⁴⁸ Directive (EU) 2018/410 of the European Parliament and of the Council of 14 March 2018 amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments, and Decision (EU) 2015/1814. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0410> (дата обращения: 22.03.2021).

³⁴⁹ European Commission. Revision for phase 4 (2021-2030). URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_en (дата обращения: 22.03.2021).

³⁵⁰ Directive (EU) 2018/410.

³⁵¹ Directive (EU) 2018/410.

³⁵² *Thompson J. R.* Return to Your Seats and Fasten Your Seatbelts: The European Union Encounters Turbulence in the Application of Its Airline Emissions Trading System // *Washington International Law Review*. Vol. 47. 2015. P. 385.

³⁵³ European Commission. Carbon Leakage List 2021-2030. URL: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1146-Carbon-Leakage-List-2021-2030> (дата обращения: 22.03.2021).

хозяйство, здания и утилизация отходов³⁵⁴. При этом особое регулирование выбросов ПГ и в этих секторах существует на уровне ЕС (пп. 133, 135 Аналитической справки).

176. СТВ ЕС критикуют, в частности, за низкие и нестабильные цены на квоты, выделение чрезмерных квот и невыполнение её целей³⁵⁵. В настоящий момент ведётся пересмотр СТВ, частично ввиду предстоящего принятия Европейского закона о климате.

г. Меры поощрения

177. Лишние сертификаты можно продать³⁵⁶.

178. Если оператор использует наиболее эффективную технологию, такой оператор освобождается от требований СТВ (бенчмаркинг, или эталонное оценивание)³⁵⁷.

179. Инновационный фонд ЕС — одна из крупнейших в мире программ финансирования в области демонстрации инновационных низкоуглеродных технологий³⁵⁸. В ходе торгов в рамках СТВ ЕС будет продано свыше 450 млн квот на период с 2020 по 2030 год (их стоимость составляет около 10 млрд евро); вырученные средства будут использованы для спонсирования проектов³⁵⁹. Акцент будет сделан на низкоуглеродные технологии, улавливание и утилизацию углерода, строительство и эксплуатацию объектов по улавливанию и хранению углерода, инновационную возобновляемую энергию и хранение энергии³⁶⁰. Первый конкурс для заявок на масштабные проекты завершился 29 октября 2020 года, но будут новые конкурсы³⁶¹. Проекты будут отбираться на основании эффективности избежания выбросов, степени новизны, готовности проекта к имплементации, масштаба и экономической эффективности³⁶².

2.3. Правоприменение

180. Как для СТВ-сектора, так и для сектора вне СТВ соблюдение обязательств контролируется и обеспечивается Европейской комиссией. Частные субъекты, у которых нет требуемых сертификатов,

³⁵⁴ *Victor D. et al.* Prove Paris was more than paper promises // *Nature*. Vol. 548. 2017. No. 7665. P. 26.

³⁵⁵ См. *Borghesi S., Montini M.*, The Best (and Worst) of GHG Emission Trading Systems: Comparing the EU ETS with Its Followers // *Frontiers in Energy Research*. Vol. 49. 2016. No. 10; Corporate Europe Observatory. EU emissions trading: 5 reasons to scrap the ETS. URL: <https://corporateeurope.org/en/environment/2015/10/eu-emissions-trading-5-reasons-scrap-ets> (дата обращения: 22.03.2021); *Abdel-Ati I.* The EU Emissions Trading System Seeking to Improve. URL: <https://www.climatecard.org/2020/03/the-evolving-eu-emissions-trading-system/#:~:text=The%20EU%20ETS%20has%20been,failing%20to%20meet%20its%20goals> (дата обращения: 22.03.2021).

³⁵⁶ *Mauer E.M.* Linking von Emissionshandelssystemen: Die EU als Vorreiter für einen globalen CO2-Markt? P. 8.

³⁵⁷ *Martin R. et al* On the empirical content of carbon leakage criteria in the EU Emissions Trading Scheme // *Ecological Economics*. Vol. 105(C). 2014. P. 78.

³⁵⁸ European Commission. Innovation Fund. URL: [https://ec.europa.eu/clima/policies/innovation-fund_en#:~:text=The%20Innovation%20Fund%20is%20one,of%20innovative%20low%2Dcarbon%20technologies.&text=innovative%20low%2Dcarbon%20technologies%20and,carbon%20capture%20and%20utilisation%20\(CCU\)](https://ec.europa.eu/clima/policies/innovation-fund_en#:~:text=The%20Innovation%20Fund%20is%20one,of%20innovative%20low%2Dcarbon%20technologies.&text=innovative%20low%2Dcarbon%20technologies%20and,carbon%20capture%20and%20utilisation%20(CCU)) (дата обращения: 22.03.2021).

³⁵⁹ European Commission. Innovation Fund.

³⁶⁰ European Commission. Innovation Fund.

³⁶¹ European Commission. Innovation Fund.

³⁶² European Commission. Innovation Fund.

вынуждены платить штрафы за превышение пределов допустимых выбросов³⁶³. ГЧ также обязаны ввести эффективные регулятивные системы для обеспечения выполнения любых национальных требований, принятых в соответствии с обязательствами ГЧ по климатическому законодательству ЕС.

181. Соблюдение климатического законодательства ЕС рассматривается в национальных судах ГЧ и в Суде ЕС.

182. Процедура, инициируемая вследствие нарушения обязательств ГЧ по имплементации права ЕС в соответствии со Статьями 258–260 Договора о функционировании ЕС — это обычный инструмент для принудительного исполнения права ЕС в ГЧ³⁶⁴. Эта процедура является наиболее распространённым правоприменительным механизмом в ЕС в том, что касается экологического права³⁶⁵. Статистика за 2002–2013 годы показывает, что большинство процедур о предполагаемом нарушении обязательств ГЧ по имплементации права ЕС касались экологических вопросов³⁶⁶.

183. Если Европейская комиссия считает, что ГЧ не выполняет свои обязательства, то Комиссия вправе вынести мотивированное заключение по этому вопросу. Если ГЧ не выполняет замечания, то Комиссия вправе возбудить разбирательство в Суде ЕС³⁶⁷. Решения Суда могут налагать единовременные штрафы и пени на отдельное ГЧ³⁶⁸.

184. Примечательно, что в то время как за принудительным исполнением климатического законодательства ЕС можно обращаться в суды, ГЧ привлекаются к ответственности в ходе судебных разбирательств как Европейской комиссией, так и НКО. И в отношении самих институтов ЕС также можно инициировать судебное разбирательство в Суде ЕС в связи с предполагаемым невыполнением их обязанностей по климатическому праву. Хотя текущая практика Суда показывает, что НКО нелегко доказать своё право на иск для привлечения к ответственности институтов ЕС, похоже, что в настоящий момент эта тенденция может быть подвержена изменению.

3. Судебная практика по вопросам климата

185. Вопросы климата рассматриваются национальными судами ГЧ и на уровне ЕС Судом ЕС.

186. Одна из тенденций развития судебной практики по вопросам изменения климата в национальных судах ГЧ — это применение норм о правах человека (в частности, норм Европейской конвенции о правах человека)³⁶⁹. На данный момент самым примечательным в этой связи является решение по делу *Urgenda*³⁷⁰ Верховного суда Нидерландов, вынесенное в декабре 2019 года. Суд

³⁶³ *Mauer E.M.* Linking von Emissionshandelssystemen: Die EU als Vorreiter für einen globalen CO2-Markt? P. 62–63.

³⁶⁴ *Ibid.*

³⁶⁵ *Kingston S. et al.* European environmental law. Cambridge University Press, 2017. P. 186.

³⁶⁶ *Hedemann-Robinson M.* Enforcement of European Union environmental law: Legal issues and challenges. 2nd edition, 2016. P. 247 et seq.

³⁶⁷ Consolidated version of The Treaty on the Function of the European Union, Article 258. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (дата обращения: 22.03.2021).

³⁶⁸ *Purnhagen K., Saurer J.* Climate Change Litigation: Liability of EU Member States under EU law. P.28.

³⁶⁹ *Pedersen O. W.* The European Convention of Human Rights and Climate Change – Finally! URL: https://www.ejiltalk.org/the-european-convention-of-human-rights-and-climate-change-finally/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2 (дата обращения: 22.03.2021).

³⁷⁰ *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands.* URL: <http://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/> (дата обращения: 22.03.2021).

постановил, что план Правительства Нидерландов, касающийся изменения климата, нарушал право на жизнь и право на уважение частной и семейной жизни (в аспекте права на здоровую окружающую среду). В рамках решения были рассмотрены серьёзные риски, которые порождает изменение климата. Данное дело примечательно ещё и потому, что сейчас на Нидерланды возложено позитивное обязательство сократить выбросы ПГ как минимум на 25 % к концу 2020 года по сравнению с уровнями 1990 года³⁷¹. Хотя пока неясно, смогли ли Нидерланды соблюсти и фактически исполнить это решение, активисты утверждают, что соответствующий прогресс недостаточен³⁷².

187. В ещё одном недавнем деле *Friends of the Irish Environment vs. the Government of Ireland*³⁷³ было установлено, что в планах по смягчению последствий изменения климата отсутствовали важные элементы, а именно: в них не предусматривалось, каким образом Ирландия будет сокращать выбросы ПГ и достигнет национальной промежуточной цели³⁷⁴. Аргументы о правах человека были отклонены.

188. На наднациональном уровне на апрель 2021 года Судом ЕС было рассмотрено 56 связанных с климатом дел³⁷⁵: 35 — Судом справедливости³⁷⁶ и 21 – Общим судом (Европейский суд общей юрисдикции)³⁷⁷. Из указанных 56 дел подавляющее большинство касается в той или иной форме толкования Директивы о СТВ³⁷⁸. В этих делах вопросы климата оспариваются в рамках споров между частными предприятиями и ГЧ; ГЧ и Европейской комиссией; и между частными предприятиями и Европейской комиссией³⁷⁹.

189. Та же тенденция по применению норм о правах человека существует и на уровне Суда ЕС. В деле *People's Climate Case* Суда ЕС истцы оспаривают существующие целевые показатели по сокращению выбросов ПГ как недостаточно строгие и заявляют о нарушении права на жизнь и права на частную жизнь, включающих позитивное обязательство по охране от вреда, причиняемого

³⁷¹ *Nollkaemper A., Burgers L. A New Classic in Climate Change Litigation: The Dutch Supreme Court Decision in the Urgenda Case.* URL: <https://www.ejiltalk.org/a-new-classic-in-climate-change-litigation-the-dutch-supreme-court-decision-in-the-urgenda-case/> (дата обращения: 22.03.2021).

³⁷² *The Netherlands faces pressure as global 'test case' for deep emissions cuts in 2020.* URL: <https://www.climatechangenews.com/2020/02/26/netherlands-faces-pressure-global-test-case-deep-emissions-cuts-2020/> (дата обращения: 22.03.2021).

³⁷³ *Friends of the Irish Environment v Ireland.* URL: <http://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/#:~:text=An%20advocacy%20group%2C%20Friends%20of,and%20obligations%20under%20the%20European> (дата обращения: 22.03.2021).

³⁷⁴ *Pedersen O. W. The European Convention of Human Rights and Climate Change – Finally!*

³⁷⁵ На уровне ЕС зарегистрировано 56 связанных с климатом дел в Базах судебной практики об изменении климата (URL: <http://climatecasechart.com/non-us-jurisdiction/eu/> (дата обращения: 22.03.2021)) и базе Научно-исследовательского института Грэнтэма «климатическое законодательство мира». URL: https://climate-laws.org/litigation_cases?geography%5B%5D=59 (дата обращения: 22.03.2021).

³⁷⁶ Подразделение Суда ЕС, которое рассматривает запросы о вынесении предварительных определений от национальных судов, некоторые иски об отмене и апелляционные жалобы. См. European Court of Justice. URL: <http://climatecasechart.com/non-us-jurisdiction/european-court-of-justice/> (дата обращения: 22.03.2021).

³⁷⁷ Подразделение Суда ЕС, которое принимает решения по искам об отмене, подаваемым физическими лицами, юридическими лицами и в некоторых случаях правительствами ЕС. См. General Court. URL: <http://climatecasechart.com/non-us-jurisdiction/general-court-known-as-court-of-first-instance-before-2010/> (дата обращения: 22.03.2021).

³⁷⁸ Directive 2003/87/EC. URL: <http://climatecasechart.com/non-us-principle-law/200387ec/> (дата обращения: 22.03.2021).

³⁷⁹ Directive 2003/87/EC.

загрязнением окружающей среды. Первоначальное решение об отклонении дела ввиду отсутствия права на иск в настоящий момент обжалуется³⁸⁰.

4. Экстратерриториальные аспекты регулирования климата. Возможные последствия для торговли

190. Вопрос экстратерриториального применения климатических норм тесно связан с необходимостью предотвращения создания неблагоприятных конкурентных условий и подрыва действий ЕС по защите климата в свете эффекта «утечки углерода» (п. 175 Аналитической справки)³⁸¹.

191. На данный момент ЕС исключил экспорт из СТВ-сектора. Тем не менее, ЕС попытался включить *международные* перелёты в СТВ ЕС и предложил скорректировать границы для импортируемого цемента и клинкера³⁸². Обсуждается два варианта решения проблемы «утечки углерода». Первый заключается в учреждении системы выравнивания *in lieu* (вместо) обязательства по оплате по сертификатам СТВ³⁸³, второй — в интегрировании импортируемых товаров в СТВ³⁸⁴. Однако на данный момент ЕС не требует от импортёров соблюдать общеевропейские климатические стандарты.

а. Механизм регулирования углеродных границ

192. Одним из возможных решений проблемы «утечки углерода» является взимание углеродных пошлин на импорт из стран вне ЕС³⁸⁵. 23 июля 2020 года Европейская комиссия запустила публичные консультации по двум инициативам, которые повысят потенциал ЕС в использовании углеродных налогов для контроля за импортом из стран вне ЕС³⁸⁶: предлагаемый пересмотр Директивы об энергетическом налогообложении³⁸⁷ и создание ТУР³⁸⁸. Комиссия дала понять, что ТУР рассматривается как крайняя мера в случае, если глобальные усилия по борьбе с изменением климата останутся несоизмеримыми³⁸⁹. Комиссия также отмечает, что ТУР будет соответствовать нормам ВТО

³⁸⁰ *Armando Ferrão Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council*. URL: <http://climatecasechart.com/non-us-case/armando-ferrao-carvalho-and-others-v-the-european-parliament-and-the-council/> (дата обращения: 22.03.2021).

³⁸¹ *Will U*. Climate border adjustments and WTO law. P. 35.

³⁸² *Ibid*.

³⁸³ Directive 2009/29/EC.

³⁸⁴ Directive 2003/87/EC.

³⁸⁵ *Kuusi T. et al*. Carbon Border Adjustment Mechanisms and their Economic Impact on Finland and the EU. P. 25. URL: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162510/VNTEAS_2020_48.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

³⁸⁶ *Ibid*.

³⁸⁷ Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0096> (дата обращения: 22.03.2021).

³⁸⁸ European Green Deal. COM/2019/640 final, Section 2.1.1.

³⁸⁹ European Green Deal. COM/2019/640 final, Section 2.1.1.

и международным обязательствам ЕС³⁹⁰. Предложение по механизму ТУР ожидается в июле 2021 года³⁹¹.

б. Маркировка продукции

193. Согласно п. (12)(14) Статьи 2 Регламента (ЕС) 2017/1369/EU, если товар из третьей страны размещается на европейском рынке, то он подпадает под действие этого регламента³⁹².

194. В соответствии со Статьей 6 поставщик (лицо, размещающее на европейском рынке товар из третьей страны) обязан: (a) указать на своём товаре класс энергоэффективности товара, (b) сотрудничать с органами надзора за рынком и (c) принимать корректирующие меры для устранения случаев несоблюдения³⁹³. Поставщик также имеет право на консультации с Комиссией относительно базы данных на изделия (Статья 12) и принятия новых делегированных актов (Статья 16)³⁹⁴.

195. На данный момент какие-либо налоги на поставщиков товаров из третьих стран отсутствуют. «Европейская зелёная сделка» предусматривает только корректирующий пограничный углеродный налог как потенциальный инструмент для выравнивания несовпадающих уровней защиты от изменения климата на мировом уровне³⁹⁵.

³⁹⁰ European Parliament Legislative Train. European Green Deal. Carbon Border Adjustment Mechanism as Part of The European Green Deal / Before 2021-7.

³⁹¹ Проект ТУР был представлен Еврокомиссией 14 июля 2021 года. См. European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52021PC0564> (дата обращения: 15.07.2021).

³⁹² Regulation (EU) 2017/1369 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2017 setting a framework for energy labelling and repealing Directive 2010/30/EU. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1369/oj> (дата обращения: 22.03.2021).

³⁹³ Regulation (EU) 2017/1369, Article 6 (a),(b).

³⁹⁴ Regulation (EU) 2017/1369, Article 14.

³⁹⁵ European Green Deal. COM/2019/640 final, Section 2.1.1.

III. ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Резюме

196. Текущая политика Великобритании по вопросам изменения климата сформирована рамочным Законом об изменении климата 2008 года и несколькими программными документами, содержащими стратегии и цели по смягчению последствий и адаптации к изменению климата. Все эти документы руководствуются международно-правовыми климатическими обязательствами Великобритании, в частности, вытекающими из РКИК ООН и Парижского соглашения.

197. В Определяемых на национальном уровне вкладах Великобритании, представленных согласно Парижскому соглашению 12 декабря 2020 года, страна принимает на себя обязательство сократить выбросы ПГ во всех секторах своей экономики как минимум на 68 % к 2030 году по сравнению с уровнями 1990 года.

198. Хотя Закон об изменении климата не требует разработки конкретных отраслевых стратегий и целевых показателей, последний принятый стратегический документ — Десять пунктов — определяет конкретные цели и соответствующие крайние сроки в нескольких областях (промышленность, жилищное строительство, транспорт, энергетика, добыча природных ресурсов).

199. Одним из ключевых инструментов имплементации климатических стратегий является СТВ Великобритании, которая действует на основе принципа ограничения и торговли.

200. В Великобритании ведутся судебные споры по вопросам, связанным с изменением климата. Последние примеры из практики в основном касаются (1) оспаривания градостроительных, регулятивных и политических решений, которые предположительно противоречат цели по сокращению выбросов ПГ, (2) использования проблематики изменения климата в уголовном судопроизводстве (в том числе в качестве возражения защиты) и (3) предположительно вводящей в заблуждение рекламы топливных компаний.

1. Климатическая политика Великобритании

1.1. Национальное климатическое законодательство и политики

а. Национальное законодательство и политики

201. Текущая политика Великобритании по вопросам изменения климата сформирована Законом об изменении климата³⁹⁶, Углеродным планом,³⁹⁷ Стратегией чистого роста 2017 года³⁹⁸ и Десятью пунктами 2020 года³⁹⁹. Цели по адаптации к изменению климата отражены в НПА⁴⁰⁰. Эти документы исходят из международно-правовых климатических обязательств, в частности, обязательств, вытекающих из РКИК ООН и Парижского соглашения.

202. Закон об изменении климата, входящий в систему «первичного» законодательства, был принят Парламентом Великобритании и вступил в силу 26 ноября 2008 года⁴⁰¹. Он представляет собой рамочный закон, который устанавливает целевые показатели по сокращению выбросов и сопутствующие обязанности соответствующего министра Великобритании по достижению таких показателей⁴⁰². Изначально Закон об изменении климата содержал положения о сокращении выбросов ПГ как минимум на 80 % ниже базового уровня 1990 года к 2050 году⁴⁰³. В июне 2019 года этот показатель сокращения выбросов ПГ был повышен до 100 % к 2050 году после внесения поправки

³⁹⁶ Climate Change Act 2008. P. 27. URL <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27> (дата обращения: 22.03.2021).

³⁹⁷ UK Government. The Carbon Plan, 2011. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/47613/3702-the-carbon-plan-delivering-our-low-carbon-future.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

³⁹⁸ UK Government. The Clean Growth Strategy, 2017. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/700496/clean-growth-strategy-correction-april-2018.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

³⁹⁹ UK Government. The Ten Point Plan for a Green Industrial Revolution, 2020. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/936567/10_POINT_PLAN_BOOKLET.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁰⁰ Department for Environment, Food & Rural Affairs, UK Government. The National Adaptation Programme and the Third Strategy for Climate Adaptation Reporting, 2018. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/727252/national-adaptation-programme-2018.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁰¹ Закон об изменении климата был принят в результате успешной общественной кампании различных организаций гражданского общества (например, организации «Друзья Земли») и политических партий по созданию юридически обязательных основ с действенными долгосрочными целевыми показателями для Великобритании.

⁴⁰² Под «министрами» (государственными секретарями) понимаются главные министры Правительства Великобритании.

⁴⁰³ UK Government. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland's Nationally Determined Contribution. Para. 4(a)(i). URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/943618/uk-2030-ndc.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

в Закон об изменении климата⁴⁰⁴. Это изменение как минимум отчасти было обусловлено обязательствами Великобритании по Парижскому соглашению⁴⁰⁵.

203. Закон об изменении климата ввёл процесс установления пятилетних ограничений на выбросы ПГ, называемые «углеродными бюджетами». После принятия Закона об изменении климата Правительство Великобритании опубликовало План перехода к низкоуглеродной экономике 2009 года, который охватывал период действия первых трёх углеродных бюджетов (с 2008 по 2022 год)⁴⁰⁶. В 2011 году в этот план были внесены поправки и его сменил Углеродный план, который покрывает период действия первых четырёх углеродных бюджетов (до 2027 года)⁴⁰⁷. Затем в 2017 году была принята Стратегия чистого роста, текущая долгосрочная стратегия по вопросам изменения климата. В ней предусмотрены планы по выполнению четвёртого и пятого углеродных бюджетов (с 2023 по 2027 год и с 2028 по 2032 год соответственно)⁴⁰⁸.

204. Система углеродных бюджетов в Великобритании связана с выполнением нескольких промежуточных целевых показателей. Каждый углеродный бюджет охватывает пятилетний период и устанавливает лимит выбросов ПГ за этот период. Правовые основы углеродных бюджетов и целевых показателей по сокращению выбросов ПГ содержатся в Законе об изменении климата, но конкретные уровни выбросов ПГ за каждый бюджетный период устанавливаются «вторичным» законодательством (подзаконными актами).

205. Предстоящие углеродные бюджеты предусматривают следующее: углеродный бюджет за 2018–2022 годы составляет 2 544 000 000 тонн CO₂-эквивалента⁴⁰⁹; за 2023–2027 годы — 1 950 000 000 тонн⁴¹⁰; за 2028–2032 годы — 1 725 000 000 тонн⁴¹¹.

206. 4 декабря 2020 года премьер-министр Великобритании объявил новую амбициозную цель по сокращению выбросов в Великобритании как минимум на 68 % к 2030 году по сравнению с уровнями 1990 года, что также рассматривается как средство стимулирования зелёного восстановления после

⁴⁰⁴ Climate Change Act. Article 2.

⁴⁰⁵ Skidmore C. Law for Net Zero Emissions Begins Passage Through Parliament. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/law-for-net-zero-emissions-begins-passage-through-parliament> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁰⁶ UK Government. The UK Low Carbon Transition Plan. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228752/9780108508394.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁰⁷ Environment Agency. 2010 to 2015 Government Policy: Greenhouse Gas Emissions (Policy Paper). URL: <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-greenhouse-gas-emissions/2010-to-2015-government-policy-greenhouse-gas-emissions> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁰⁸ CCC. An Independent Assessment of the UK's Clean Growth, January 2018. P. 5. URL: <https://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/CCC-Independent-Assessment-of-UKs-Clean-Growth-Strategy-2018.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁰⁹ Carbon Budgets Order 2009 (SI 2009/1259), Article 2(c). URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/1259/contents/made> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴¹⁰ Carbon Budget Order 2011 (SI 2011/1603), Article 2. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/1603/made> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴¹¹ Carbon Budget Order 2016 (SI 2016/785), Article 2. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2016/978011147825/introduction> (дата обращения: 22.03.2021).

кризиса, вызванного пандемией коронавируса⁴¹². Этот целевой показатель основан на Десяти пунктах премьер-министра, опубликованных ранее, в ноябре 2020 года. Десять пунктов устанавливают новую политику, содержат конкретные положения об инвестициях и предусматривают дорожную карту действий⁴¹³.

207. Что касается адаптации к изменению климата, то текущую стратегию адаптации Великобритании можно увидеть в НПА 2018 года, которая распространяется на период с 2018 по 2023 год. В соответствии с Законом об изменении климата⁴¹⁴, в НПА изложены действия, которые Правительство Великобритании предпринимает и будет предпринимать в ответ на порождаемые изменением климата риски.

208. Углеродный план, Стратегия чистого роста, Десять пунктов и НПА не имеют особого правового статуса. Так как это программные документы, они не являются юридически обязательными для государственных органов. Они не устанавливают никаких обязательных сроков.

б. Институциональные основы

209. Закон об изменении климата учреждает независимый консультативный орган — КИК⁴¹⁵. От КИК требуется консультировать министра в отношении целевых показателей 2050 года⁴¹⁶, углеродных бюджетов⁴¹⁷, воздействия изменения климата⁴¹⁸, а также докладывать Парламенту о прогрессе в достижении целей⁴¹⁹ и давать иные рекомендации или оказывать содействие по запросу⁴²⁰.

210. Приложение 1 к Закону об изменении климата содержит подробные положения о членстве в КИК, формировании его состава, финансировании и организации. Томас Мюнцер охарактеризовал КИК следующим образом: «по замыслу Закона об изменении климата КИК должен выступать экспертным консультативным органом, который может консультировать, изучать и докладывать о режиме сокращения выбросов, реализуемом в соответствии с этой правовой основой. Это предусмотренный законом и вневедомственный государственный орган, и поэтому он сохраняет некоторую значительную степень независимости от Правительства Великобритании»⁴²¹.

211. Закон об изменении климата налагает ряд обязанностей на министра Великобритании в связи с имплементацией политики по вопросам изменения климата (п. 229 Аналитической справки).

⁴¹² UK Government. UK Sets Ambitious New Climate Target Ahead of UN Summit. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-sets-ambitious-new-climate-target-ahead-of-un-summit> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴¹³ Ibid.

⁴¹⁴ Climate Change Act, Section 56.

⁴¹⁵ Ibid, Sections 32–43 and Schedule 1.

⁴¹⁶ Ibid, Section 33.

⁴¹⁷ Ibid, Section 34.

⁴¹⁸ Ibid, Section 57.

⁴¹⁹ Ibid, Section 36.

⁴²⁰ Ibid, Section 38.

⁴²¹ Muinzer T. Climate and Energy Governance for the UK Low Carbon Transition: The Climate Change Act 2008. Cham: Palgrave MacMillan, 2019. P. 63.

в. Охват климатической стратегии

212. Углеродный план сосредоточен на шести основных источниках выбросов в Великобритании: строительство; транспорт; промышленность; энергетика; сельское хозяйство, лесоводство и землепользование; переработка отходов и ресурсоэффективность.

213. В Стратегии зелёного роста 2017 года выявлены области, в которых Великобритании нужно достичь наибольшего прогресса:

- ускорение чистого роста (в частности, через потенциал Зелёного финансирования);
- повышение эффективности работы бизнеса и промышленности (в частности, с помощью мер поддержки, схем и стандартов энергоэффективности, инноваций);
- повышение энергоэффективности домов;
- переход на низкоуглеродный транспорт;
- поставка чистой, «интеллектуальной», гибкой энергии (в частности, путём постепенного отказа от использования угля без технологий по сокращению выбросов в ходе производства электроэнергии и путём сокращения затрат на энергопотребление для домашних хозяйств и предприятий);
- повышение полезности и ценности природных ресурсов (охватывает сельское хозяйство, лесоводство, утилизацию отходов);
- лидерство в публичном секторе (в частности, путём введения более жёстких целевых показателей для публичного сектора)⁴²².

214. Десять пунктов ставят десять задач с акцентом на энергетику, транспорт, строительство, методики по сокращению выбросов CO₂, зелёное финансирование и инновации:

- усовершенствование морских ветряных электростанций;
- содействие росту использования низкоуглеродного водорода;
- переход к новой и усовершенствованной атомной энергии;
- ускорение перехода на транспортные средства с нулевыми выбросами;
- зелёный общественный транспорт, велосипедный транспорт и ходьба;
- технологии перелетов с нулевыми выбросами и зелёного судоходства;
- более экологичные здания;
- инвестиции в улавливание, использование и хранение углерода;

⁴²² Department of Business, Energy & Industrial Strategy, UK Government. Clean Growth Strategy: Executive summary. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/clean-growth-strategy/clean-growth-strategy-executive-summary> (дата обращения: 22.03.2021).

- защита окружающей среды;
- зелёное финансирование и инновации⁴²³.

215. НПА охватывает широкий диапазон областей и включает множество целей, таких как:

- разработка и имплементация Системы восстановления природы с целью связать восстановление и создание естественной среды с лучшим доступом, защитой от наводнений и качеством воды⁴²⁴;
- обновление Национальной карты рисков береговой эрозии и перенесение её в открытый доступ⁴²⁵;
- обеспечение сокращения водопроводными компаниями утечек воды из системы коммунального водоснабжения в среднем как минимум на 15 % к 2025 году⁴²⁶.

г. Отраслевые климатические стратегии

216. Отдельные отраслевые стратегии в рамках общенациональной климатической стратегии не разрабатываются. Закон об изменении климата прямо не требует достижения целевых показателей по отраслям.

217. Вместо достижения целевых показателей по отраслям, Углеродный план содержит ряд устремлений и прогнозов:

- выбросы из зданий в 2050 году будут «почти нулевыми»⁴²⁷;
- сокращение транспортных выбросов приблизительно до 116 тонн CO₂-эквивалента к 2030 году⁴²⁸;
- сокращение совокупных промышленных выбросов до 70 % к 2050 году⁴²⁹;
- практически полная декарбонизация электроснабжения⁴³⁰.

218. Стратегия чистого роста содержит перечень действий и соответствующие сроки на 2017–2032 годы для следующих секторов: бизнес и промышленность; жилищное строительство; транспорт; энергетика; природные ресурсы; государственный сектор⁴³¹.

⁴²³ Ten Point Plan. P. 7.

⁴²⁴ NAP. P. 11–14.

⁴²⁵ NAP. P. 118.

⁴²⁶ NAP. P. 101.

⁴²⁷ Carbon Plan. Para. 2.21.

⁴²⁸ Ibid. Para 2.76.

⁴²⁹ Ibid. Para 2.119.

⁴³⁰ Ibid. Para 2.145.

⁴³¹ Clean Growth Strategy. Annex A. P. 125–130.

219. Самый поздний стратегический документ — Десять пунктов — определяет конкретные отраслевые цели и устанавливает крайние сроки для их достижения:

- промышленность: улучшить энергопроизводительность предприятий как минимум на 20 % к 2030 году;
- жилищное строительство: модернизировать около 1 млн жилых домов к 2028 году;
- транспорт: прекратить продажу новых легковых и грузовых автомобилей, работающих на бензине и дизеле к 2040 году;
- производство электроэнергии: постепенно отказаться от использования угля для производства электроэнергии без технологий по сокращению выбросов к 2025 году;
- природные ресурсы: свести потери ресурсов, которые возможно избежать, к нулю к 2050 году⁴³².

220. Стоит отметить, что Закон об изменении климата косвенно повлиял на содержание многих других законов и политик Великобритании во множестве разных секторов, поскольку он устанавливает долгосрочную цель по декарбонизации британской экономики; вокруг этой цели должны выстраиваться и другие законодательные и политические изменения. Закон об изменении климата направлен на обеспечение стабильного и предсказуемого подхода Великобритании к изменению климата и на избежание воздействия краткосрочных политических соображений. Частично это осуществляется с помощью подхода “whole economy”, который применяется к конкретным целям во всех отраслях британской экономики.

221. Пример закона, на который косвенно повлиял Закон об изменении климата, — это Закон об электроэнергетике 2013 года. Он включает в себя ряд механизмов по декарбонизации энергетической системы Великобритании, такие как полномочие министра Великобритании устанавливать диапазон целевых показателей по декарбонизации для уровня углеродоёмкости сектора по производству электроэнергии в Великобритании⁴³³.

222. Кроме того, в различных областях можно найти связанные с климатом стандарты. Примерами таких стандартов являются строительные стандарты, которые предписывают минимальные нормы энергоэффективности для новых домов⁴³⁴; минимальные нормы энергоэффективности для жилья под

⁴³² Ten Point Plan. P. 12–16.

⁴³³ Energy Act 2013. P 32. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/32/contents/enacted> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴³⁴ См, например, Scottish Government. Building standards technical handbook 2019: domestic (Scotland). URL: <https://www.gov.scot/publications/building-standards-technical-handbook-2019-domestic/6-energy/6-1-carbon-dioxide-emissions/> (дата обращения: 22.03.2021); and HM Government. The Building Regulations 2010 (England). URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/540326/BR_PDF_AD_L1A_2013_with_2016_amendments.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

частную аренду⁴³⁵; нормы выбросов для транспортных средств⁴³⁶; нормы выбросов для выработки электроэнергии⁴³⁷.

д. Актуализация климатической стратегии

223. Правовые обязанности, предусмотренные Статьями 12–14 Закона об изменении климата (которые требуют от министра Великобритании предоставлять примерный годовой диапазон чистого объёма углеродных выбросов в Великобритании и отчитываться о предложениях и направлениях политики по соблюдению углеродных бюджетов), не требуют регулярного обновления климатической стратегии Великобритании.

224. Углеродный план был подготовлен в 2011 году и не корректировался с учётом изменений, которые имели место в международном праве с момента его опубликования. В Стратегии чистого роста есть конкретная отсылка к Парижскому соглашению, и она указывает на то, что соглашение отражает британский подход по установлению пятилетних ограничений на выбросы ПГ⁴³⁸. Десять пунктов не только отмечают приверженность Великобритании к обеспечению осуществления Парижского соглашения посредством установления плана действий по достижению нулевых показателей, но также декларируют решимость Великобритании подтолкнуть к амбициозным действиям и другие страны, предприятия, города и инвесторов, в том числе с помощью её статуса страны-Председателя на двадцать шестой Конференции Сторон РКИК ООН в 2021 году⁴³⁹.

225. НПА будет заменена следующей программой по адаптации к изменению климата, поскольку соответствующие программы должны подаваться на рассмотрение Парламента «в кратчайший разумно осуществимый срок» после опубликования отчёта о воздействии и адаптации к изменению климата⁴⁴⁰. Этот отчёт, в свою очередь, готовится не позднее, чем через пять лет после подачи предыдущего⁴⁴¹.

1.2. Определяемые на национальном уровне вклады

226. В ОНУВ Великобритании, представленных согласно Парижскому соглашению 12 декабря 2020 года, страна принимает на себя обязательство сократить выбросы ПГ во всех секторах экономики как минимум на 68 % к 2030 году по сравнению с уровнями 1990 года⁴⁴².

⁴³⁵ См., например, Department for Business, Energy & Industrial Strategy, UK Government. Domestic Private Rented Property: Minimum Energy Efficiency Standard – Landlord Guidance. URL: <https://www.gov.uk/guidance/domestic-private-rented-property-minimum-energy-efficiency-standard-landlord-guidance#find-out-if-your-property-is-covered-by-the-regulations> (дата обращения: 22.03.2021). Эти стандарты требуют, чтобы жильё под частную аренду имело минимальный рейтинг E по свидетельству энергоэффективности.

⁴³⁶ The Road Vehicle Emission Performance Standards (Cars and Vans) (Amendment) (EU Exit) Regulations 2019 (SI 2019/550). URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2019/550/made> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴³⁷ Energy Act 2013, Section 57. This sets a maximum emissions performance standard of 450 g/kWh.

⁴³⁸ Clean Growth Strategy. P. 5.

⁴³⁹ Ten Point Plan. P. 6.

⁴⁴⁰ Climate Change Act, Section 58.

⁴⁴¹ Ibid, Section 56.

⁴⁴² UK Government. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland's Nationally Determined Contribution.

2. Имплементация и контроль за осуществлением климатической стратегии

2.1. Механизмы имплементации

а. Обязательства государства по имплементации климатической стратегии и отчётности

227. Закон об изменении климата, в отличие от других документов, которые составляют британскую стратегию по вопросам изменения климата, не содержит плана действий по достижению его целей относительно выбросов ПГ. В Приложении С к Углеродному плану содержится план действий, однако он охватывает только действия, которые предпринимались в 2011–2019 годах⁴⁴³. Стратегия чистого роста содержит перечень действий и соответствующие сроки для нескольких секторов (п. 218 Аналитической справки). Десять пунктов содержат целевые ориентиры, т.е. указывают, к какому времени должны быть приняты отдельные меры Правительства и какие результаты должны быть достигнуты по каждому из десяти пунктов (п. 219 Аналитической справки).

228. Мониторинг реализации стратегии осуществляется на основе соответствующих положений Закона об изменении климата. Положения включают обязанности министра Великобритании подавать Парламенту ежегодную ведомость о выбросах и обязанность КИК подавать отчёт о мнении комитета касательно прогресса Великобритании в соблюдении углеродных бюджетов. Мониторинг также выполняется Парламентом: Правительство обязано отчитываться перед Парламентом, а Парламент далее может привлечь Правительство к ответу за какие-либо недосмотры в имплементации.

229. В частности, Закон об изменении климата налагает на министра Великобритании ряд обязанностей, включая следующие:

- обеспечить, чтобы чистые углеродные выбросы Великобритании за 2050 год были не менее, чем на 100 % ниже по сравнению с показателем 1990 года (цель по достижению чистых нулевых выбросов)⁴⁴⁴;
- составлять углеродные бюджеты на пятилетние периоды и обеспечить, чтобы общий объём углеродных выбросов по Великобритании на период действия таких бюджетов не превышал предусмотренные ими показатели⁴⁴⁵;
- подавать Парламенту отчёты с предложениями и направлениями политики по соблюдению углеродных бюджетов⁴⁴⁶;
- подавать Парламенту годовые отчёты о выбросах⁴⁴⁷;
- снабжать Парламент ответами на вопросы, поднятые в каждом отчёте КИК о прогрессе в достижении целевых показателей⁴⁴⁸;

⁴⁴³ Carbon Plan. P. 208–218.

⁴⁴⁴ Climate Change Act, Section 1.

⁴⁴⁵ Ibid, Section 4(1).

⁴⁴⁶ Ibid, Section 14.

⁴⁴⁷ Ibid, Section 16.

⁴⁴⁸ Ibid, Section 37.

- подавать Парламенту отчёты об оценке рисков текущего и прогнозируемого воздействия изменения климата для Великобритании за промежутки, составляющие не более, чем пять лет⁴⁴⁹, и впоследствии готовить программы с изложением предложений, политик и сроков по достижению задач Правительства Великобритании в связи с адаптацией к изменению климата⁴⁵⁰.

230. Также на государственные органы Великобритании распространяются различные режимы свободы информации, согласно которым они обязаны раскрывать информацию по требованию представителя общественности (с учётом различных исключений)⁴⁵¹.

б. Обязательства частных субъектов по отчётности и раскрытию информации

231. Закон об изменении климата не создаёт каких-либо соответствующих правовых требований для отдельных отраслей промышленности или частных лиц, хотя он наделяет министра правом усмотрения, которое позволяет ему обязывать директоров компаний раскрывать внутреннюю информацию о выбросах ПГ в результате деятельности, за которую ответственна их компания⁴⁵². Министр может принимать подзаконные акты, обязывающие включать такую информацию в официальные отчёты директоров, которые регулируются Законом о компаниях 2006 года.

232. Режим свободы информации (п. 230 Аналитической справки) применяется только к государственным органам и не применяется к частным субъектам.

233. Существуют требования по выполнению оценки воздействия на окружающую среду для государственных или частных строительных проектов, которые с высокой вероятностью будут иметь значительные последствия для окружающей среды: в качестве примера можно назвать Положение о планировании в сельской местности (оценке воздействия на окружающую среду) 2017 года⁴⁵³.

в. Меры поощрения и торговля выбросами

234. Поскольку Закон об изменении климата сосредоточен в основном на обязанностях министра Великобритании, он не предусматривает никаких мер финансового поощрения для частных субъектов. Часть 3 Закона об изменении климата даёт возможность вводить схемы торговли, которые в принципе могут использоваться далее для создания углеродных рынков, но речь идёт не о субсидиях (или подобных мерах) в обычном смысле. В данном случае они существуют законодательно лишь как то, что уполномочены создавать министр и некоторые другие государственные органы, то есть не как обязательные механизмы, созданные законом и применяемые автоматически.

235. Текущая схема торговли выбросами, которая действует в Великобритании, была введена Приказом о схеме торговли выбросами ПГ 2020 года⁴⁵⁴. Ввиду выхода Великобритании из ЕС, текущая СТВ Великобритании заменила схему, предусмотренную Положением о схеме торговли выбросами ПГ

⁴⁴⁹ Ibid, Section 56.

⁴⁵⁰ Ibid, Section 58.

⁴⁵¹ Freedom of Information Act 2000. P 36. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents> (дата обращения: 22.03.2021); The Environmental Information Regulations 2004 (SI 2004/3391). URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/3391/contents/made> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁵² Climate Change Act, Section 85.

⁴⁵³ The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 (SI 2017/571). URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/571/introduction/made> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁵⁴ The GHG Emissions Trading Scheme Order 2020. (SI 2020/1265). URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/1265/contents/made> (дата обращения: 22.03.2021).

2012 года⁴⁵⁵. Предыдущая СТВ была создана в ответ на Директиву ЕС 2003/87/ЕС об учреждении системы торговли квотами на выброс ПГ, которая требовала от Великобритании учредить такую схему в рамках более широкой схемы ЕС.

236. Текущая СТВ Великобритании работает по принципу ограничения и торговли (cap-and-trade). «Ограничение» означает общий объём всех выбросов ПГ всех участников, затрагиваемых схемой⁴⁵⁶. Одна квота позволяет её владельцу осуществить выбросы 1 тонны CO₂-эквивалента⁴⁵⁷. Участникам схемы выделяются квоты на выбросы, которыми можно торговать. Это происходит посредством сочетания свободного распределения и торгов.

237. СТВ Великобритании применяется к энергоёмким отраслям, энергетике и авиации⁴⁵⁸. Участникам СТВ Великобритании, которые с большой вероятностью осуществят больше выбросов, чем позволяет их квота, даётся выбор между принятием мер по сокращению их выбросов и приобретением дополнительных квот. Дополнительные квоты могут приобретаться либо у компаний с квотами, которые им не нужны, либо на торгах⁴⁵⁹.

2.2. Правоприменение и подотчётность

238. Администрирование и контроль за работой СТВ Великобритании осуществляют совместными силами министр Великобритании, министры Шотландии, министры Уэльса и Управление Северной Ирландии по охране окружающей среды⁴⁶⁰. Министр Великобритании, Агентство по охране окружающей среды, Агентство по охране окружающей среды Шотландии и Генеральная инспекция по Северной Ирландии⁴⁶¹ обладают полномочиями по выдаче «экологических предписаний»⁴⁶²; невыполнение таких предписаний в срок может повлечь штраф в размере 20 000 фунтов и дополнительные штрафы за каждый день от 1 000 фунтов вплоть до максимальной суммы 45 000 фунтов⁴⁶³.

239. Закон об изменении климата создаёт правовые основы для обеспечения подотчётности Правительства Великобритании перед Парламентом за осуществление их различных обязанностей по указанному Закону. Он делает это с помощью следующих механизмов:

- министр обязан представлять Парламенту отчёты с предложениями и направлениями политики по соблюдению углеродных бюджетов⁴⁶⁴;

⁴⁵⁵ The GHG Emissions Trading Scheme Regulations 2012. (SI 2012/3038). URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2012/3038/contents/made> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁵⁶ GHG Emissions Trading Scheme Order 2020, Chapter 2.

⁴⁵⁷ Ibid. Article 18(2).

⁴⁵⁸ Department for Business, Energy & Industrial Strategy, UK Government. Participating in the UK ETS (Guidance). URL: <https://www.gov.uk/government/publications/participating-in-the-uk-ets/participating-in-the-uk-ets> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁵⁹ GHG Emissions Trading Scheme Order 2020. Article 23; Department for Business, Energy & Industrial Strategy, UK Government. Participating in the UK ETS (Guidance).

⁴⁶⁰ Совместно их также именуют «органом по СТВ Великобритании». См. Article 14 of the GHG Emissions Trading Scheme Order 2020 referring to Section 95(1) of the Climate Change Act.

⁴⁶¹ Также они именуются «регуляторами». GHG Emissions Trading Scheme Order 2020. Article 9.

⁴⁶² GHG Emissions Trading Scheme Order 2020. Article 44.

⁴⁶³ Ibid. Article 65.

⁴⁶⁴ Climate Change Act, Section 14.

- министр обязан представлять Парламенту годовые отчёты о выбросах⁴⁶⁵;
- КИК обязан представлять Парламенту годовые отчёты о прогрессе по достижению целевых показателей по сокращению выбросов⁴⁶⁶;
- министр обязан представлять Парламенту ответ на вопросы, поднятые в каждом отчёте КИК о прогрессе в достижении целевых показателей⁴⁶⁷.

240. Закон об изменении климата создаёт скорее систему подотчётности Парламенту, нежели систему юридической ответственности. В Великобритании нет каких-либо ведомств или органов, обеспечивающих осуществление и исполнение климатического законодательства.

241. Закон об изменении климата также не предусматривает меры ответственности за несоблюдение, которые можно было бы напрямую наложить через суды, вместо этого опираясь на указанный ранее более мягкий режим, ориентированный на подотчётность. В Законе об изменении климата прямо не говорится о том, какими должны быть санкции (и должны ли они быть предусмотрены вовсе) в случае неверной имплементации министром Великобритании требований Закона. Если соответствующий министр явным образом игнорирует какие-либо процессуальные или материальные обязанности, то гражданин или организация гражданского общества могут обжаловать такое нарушение обязанностей в судах в порядке судебного контроля за деятельностью органов власти. Однако неясно, какие виды средств правовой защиты могут предоставить британские суды в случае успеха такого обжалования⁴⁶⁸.

3. Судебная практика по вопросам климата

242. В Великобритании был рассмотрен ряд дел, в которых поднимались вопросы, связанные с климатом⁴⁶⁹. К самым распространённым вопросам, по которым ведутся судебные разбирательства за последние два года, относятся принимаемые государственными органами градостроительные, регулятивные и политические решения, которые организации гражданского общества считают противоречащими необходимости сократить выбросы ПГ (п. 245 Аналитической справки). К другим вопросам относится обращение к изменению климата как к аргументу в уголовном судопроизводстве (в том числе для оправдания действий, которые в противном случае были бы преступными)⁴⁷⁰ и

⁴⁶⁵ Ibid, Section 16.

⁴⁶⁶ Ibid, Section 36.

⁴⁶⁷ Ibid, Section 37.

⁴⁶⁸ См. *Muinzer T.* Climate and Energy Governance for the UK Low Carbon Transition: The Climate Change Act 2008. Cham: Palgrave MacMillan, 2019. P. 20–22.

⁴⁶⁹ В Базах судебной практики об изменении климата (URL: http://climatecasechart.com/search-non-us/?fwp_non_us_jurisdiction=united-kingdom (дата обращения: 22.03.2021)) зарегистрировано 63 климатических дела по Великобритании, тогда как в базе Научно-исследовательского института Грэнтэма «климатическое законодательство мира» (URL: <https://climate-laws.org/geographies/united-kingdom> (дата обращения: 22.03.2021)) значится 68 дел по Великобритании.

⁴⁷⁰ См., например, процесс 2018 года по делу Анджелы Дитчфильд, которая добилась вынесения оправдательного приговора по обвинению в причинении уголовно-наказуемого ущерба зданию муниципального совета на том основании, что существовала неотвратимая угроза её имуществу от климатической катастрофы: *Brock A.* Extinction Rebellion protester had 'lawful excuse' to cause criminal damage. November 2, 2019. URL: <https://www.bristolpost.co.uk/news/bristol-news/extinction-rebellion-protester-lawful-excuse-3494617> (дата обращения: 22.03.2021).

оспаривание предположительно вводящей в заблуждение рекламы топливных компаний на основании Руководящих принципов ОЭСР для многонациональных предприятий.

243. Сторонами таких споров чаще всего являются частные лица и негосударственные организации (например, ClientEarth, Good Law Project, Plan B), которые возбуждают судебные разбирательства против государственных органов и министров Правительства Великобритании различных уровней.

244. Стороны регулярно ссылаются на Парижское соглашение при оспаривании принимаемых государственными органами градостроительных, регулятивных и политических решений, которые могут противоречить целевым показателям, предусмотренным указанным соглашением⁴⁷¹. Также стороны регулярно ссылаются на Закон об изменении климата, но до сих пор не добились значительного успеха; к примеру, на него ссылались в деле *Plan B Earth*, описанном ниже (п. 245 Аналитической справки). Верховный суд вынес решение в пользу Правительства, указав, помимо прочего, что само по себе Парижское соглашение не является государственной политикой и что министр принял меры после своего отказа учесть Парижское соглашение, приняв во внимание внутригосударственные обязательства по Закону об изменении климата⁴⁷².

245. Среди недавних дел в сфере изменения климата можно отметить следующие:

- *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport* — судебная проверка одобрения расширения Международного аэропорта Хитроу по факту предположительно недостаточного учёта обязательств в связи с изменением климата по Парижскому соглашению и рекомендациям по изменению национальных целевых показателей по климату. Верховный суд отменил решение Апелляционного суда и установил, что Правительство Великобритании надлежащим образом учло и соблюло свои обязательства в связи с изменением климата⁴⁷³;
- *ClientEarth v Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy* — судебная проверка решения Правительства Великобритании об одобрении завода по переработке природного газа⁴⁷⁴;
- *Claire Stephenson v. Secretary of State for Housing and Communities and Local Government* — судебная проверка пункта Основ планирования национальной политики, который поощрял метод гидравлического разрыва пластов (метод фрекинга)⁴⁷⁵;
- *Dale Vince, George Monbiot and the Good Law Project v Secretary of State for Business and Industrial Strategy* — текущее разбирательство по судебной проверке положений национальной политики об энергетической инфраструктуре. Истцы утверждали, что указанные положения требовали обновления, поскольку содержали презумпцию в пользу разработки ископаемого топлива и не учитывали ряд обязательств, принятых Правительством Великобритании после

⁴⁷¹ На Парижское соглашение ссылались как Plan B, так и Good Law Project в делах. См. краткое описание этих дел в п. 50 Аналитической справки.

⁴⁷² Более подробный комментарий к решению Верховного суда по делу Plan B см. в *Clarke M., Wackwitz G. Supreme Court overturns block on Heathrow's expansion. January 21, 2021. URL: <https://www.whitecase.com/publications/alert/supreme-court-overturns-block-heathrows-expansion> (дата обращения: 22.03.2021).*

⁴⁷³ UK Supreme Court. *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport*. Decision of December 16, 2020. [2020] EWCA Civ 214.

⁴⁷⁴ UK Court of Appeal. *ClientEarth v Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy*. Judgment of January 21, 2021. [2021] EWCA Civ 43.

⁴⁷⁵ UK High Court of Justice. *Claire Stephenson v. Secretary of State for Housing and Communities and Local Government*. Judgment of March, 6, 2019. [2019] EWHC 519 (Admin).

их введения в 2011 году, включая Парижское соглашение и обязательство Великобритании прийти к чистым нулевым выбросам к 2050 году. Правительство Великобритании признало, что положения политики должны быть пересмотрены, но отказалось приостановить их действие до окончания разбирательства⁴⁷⁶.

⁴⁷⁶ См. Good Law Project. "The Government conceded". URL: <https://goodlawproject.org/update/government-conceded/> (дата обращения: 22.03.2021); *Clarke O.* "UK government to review Energy National Policy Statements". URL: <https://www.osborneclarke.com/insights/uk-government-review-energy-national-policy-statements/#:~:text=The%20government%20has%20announced%20that,delivering%20a%20low%20carbon%20future> (дата обращения: 22.03.2021).

IV. ГЕРМАНИЯ

Резюме

246. Национальная климатическая стратегия Германии главным образом закреплена в двух основных документах. Первый из них — это рамочный Закон о мерах в связи с климатом (Bundes-Klimaschutzgesetz) 2019 года, в котором изложена общая климатическая политика, установлены целевые показатели по климату и предусмотрены меры по обеспечению достижения этих показателей. Вторым документом — это План до 2050 года, который направлен на обеспечение выполнения национальных и международных целей по защите климата во всех секторах экономики: энергетике, строительстве, транспорте, промышленности, сельском хозяйстве и лесоводстве.

247. Закон о мерах в связи с климатом предусматривает обязательство сократить выбросы ПГ на 55% к 2030 году по сравнению с уровнями 1990 года и соответствующие годовые эмиссионные бюджеты для всех секторов экономики. Эта цель соответствует международной цели ЕС, подтвержденной в его ОНУВ, поданном в соответствии с Парижским соглашением. План до 2050 года отсылает к цели по сокращению выбросов к 2030 году как к промежуточной цели и устанавливает конечную цель по достижению чистых нулевых выбросов ПГ к 2050 году.

248. Одним из главных инструментов имплементации климатической политики в Германии является система выплат за загрязнение, реализованная через СТВ ЕС и через заработавшую в январе 2021 года СТВ Германии.

249. Вопросы климата в Германии, как правило, рассматриваются в судах в рамках споров между негосударственными организациями, наблюдателями или активистами с одной стороны и федеральными органами или органами земель (Länder) с другой. Наиболее типичные дела касаются оспаривания отдельных положений закона или их предположительно ошибочного применения государственными органами. Примечательно, что немецкими судами в настоящий момент рассматривается сразу несколько дел, в которых заявляется о нарушении основополагающих прав человека ввиду предположительного невыполнения Германией своих целей по сокращению выбросов ПГ.

1. Климатическая политика Германии

1.1. Национальное климатическое законодательство и политики

а. Национальное законодательство и политические документы

250. Климатическая политика Германии главным образом основана на Законе о мерах в связи с климатом (Bundes-Klimaschutzgesetz)⁴⁷⁷ и Плане до 2050 года⁴⁷⁸.

251. Закон о мерах в связи с климатом — это рамочный⁴⁷⁹ законодательный акт, который был принят в декабре 2019 года и вступил в силу 1 января 2020 года. Он охватывает общую климатическую политику, устанавливает целевые показатели по климату и обеспечивает их выполнение.

252. Закон о мерах в связи с климатом предусматривает⁴⁸⁰ прямое применение Плана до 2050 года — национальной климатической стратегии Германии, принятой 14 ноября 2016 года. План до 2050 года подтверждает и подробно раскрывает цели по климату, вводит систему руководящих принципов для формулирования конкретных мер, которые должны быть приняты во всех секторах экономики для выполнения указанных целей. В октябре 2019 года Правительство Германии приняло решение имплементировать План до 2050 года посредством Программы по защите климата до 2030 года⁴⁸¹, которое представляет собой дополнение к существующей стратегии, уточняет и обеспечивает достижение климатических целей к 2030 году.

253. Закон о мерах в связи с климатом строится⁴⁸² на температурной цели, предусмотренной Парижским соглашением⁴⁸³, и международном обязательстве Германии по достижению долгосрочной цели — достичь углеродной нейтральности к 2050 году⁴⁸⁴.

254. План до 2050 года в существенной степени основан на Парижском соглашении, что неоднократно подчёркивается в тексте самого Плана⁴⁸⁵. К примеру, цели по климату согласно Плану

⁴⁷⁷ Bundes-Klimaschutzgesetz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BJNR251310019.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁷⁸ Klimaschutzplan 2050: Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. URL: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf (дата обращения: 22.03.2021); Climate Action Plan 2050 Principles and goals of the German government's climate policy (English version). URL: https://unfccc.int/files/focus/application/pdf/161114_climate_action_plan_2050.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁷⁹ Germany's Climate Action Law. Factsheet. URL: <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-climate-action-law-begins-take-shape> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁸⁰ Bundes-Klimaschutzgesetz, § 9.

⁴⁸¹ Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050. URL: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁸² Bundes-Klimaschutzgesetz, § 1.

⁴⁸³ Paris Agreement, Article 2(1)(a).

⁴⁸⁴ Германия приняла на себя соответствующее обязательство в ходе Саммита ООН 2019 года по действиям, связанным с изменением климата. См. Report of main proceedings for 23 September 2019. URL: <https://enb.iisd.org/events/un-summits-week-2019/report-main-proceedings-23-september-2019> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁸⁵ Klimaschutzplan 2050. P. 21–23.

до 2050 года установлены в соответствии с Парижским соглашением⁴⁸⁶. В целом Правительство Германии рассматривает План до 2050 года как способ выработать руководство для выполнения национальных обязательств по Парижскому соглашению⁴⁸⁷.

255. Помимо Парижского соглашения, Германия также участвует в ряде климатических политик ЕС, в частности:

- по Решению о совместных усилиях Германия обязана сократить свои выбросы ПГ в подпадающих под этот документ секторах на 38% к 2030 году по сравнению с уровнем 2005 года⁴⁸⁸;
- Германия связана Регламентом ЕС 2019/631, который обязывает производителей выполнять новые цели, установленные для средних выбросов от всех новых легковых и новых коммерческих легковых автомобилей, зарегистрированных в соответствующем календарном году⁴⁸⁹;
- в рамках СТВ ЕС Германия ввела свою СТВ в 2021 году (пп. 279–280 Аналитической справки)⁴⁹⁰.

б. Институциональные основы

256. Закон о мерах в связи с климатом учреждает⁴⁹¹ надзорный орган — СЭИК. СЭИК состоит из пяти экспертов в области климатологии, экономики, экологии и социологии. Эти эксперты назначаются федеральным правительством на пять лет и могут быть однократно переизбраны⁴⁹².

257. СЭИК поручены изучение и оценка данных о выбросах ПГ⁴⁹³, оценка предлагаемых мер по достижению цели по сокращению выбросов ПГ; СЭИК также может давать заключения об обновлении бюджетов выбросов и климатической стратегии⁴⁹⁴.

⁴⁸⁶ Ibid. P. 28–29.

⁴⁸⁷ Ibid. P. 13.

⁴⁸⁸ Regulation (EU) 2018/842 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement and amending Regulation (EU) No 525/2013. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/842/oj> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁸⁹ Regulation (EU) 2019/631 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 setting CO₂ emission performance standards for new passenger cars and for new light commercial vehicles, and repealing Regulations (EC) No 443/2009 and (EU) No 510/2011. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/631/oj> (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁹⁰ Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt). Der Europäische Emissionshandel und seine Umsetzung in Deutschland. URL: https://www.dehst.de/DE/Europaeischer-Emissionshandel/EU-Emissionshandel-verstehen/Umsetzung-Ausgestaltung/umsetzung-ausgestaltung_node.html (дата обращения: 22.03.2021).

⁴⁹¹ Bundes-Klimaschutzgesetz, §§ 11–12.

⁴⁹² Ibid, § 11(1).

⁴⁹³ СЭИК представляет свою оценку на рассмотрение Федерального Правительства (die Bundesregierung) и парламента (Bundestag).

⁴⁹⁴ Bundes-Klimaschutzgesetz, § 12.

в. Охват климатической стратегии

258. Закон о мерах в связи с климатом предусматривает обязательную цель по сокращению выбросов (сокращение на 55% к 2030 году по сравнению с уровнями 1990 года)⁴⁹⁵ и годовые эмиссионные бюджеты для всех секторов экономики, которые необходимы для достижения национальных климатических целей⁴⁹⁶.

259. План до 2050 года утверждает цель по сокращению выбросов на 2030 год как промежуточную цель⁴⁹⁷ и устанавливает конечную цель — достичь чистых нулевых выбросов ПГ к 2050 году⁴⁹⁸. Соответственно, План содержит контрольные точки и цели для всех секторов экономики вплоть до 2030 года⁴⁹⁹. Наконец, в Плане до 2050 года также предусмотрены стратегические меры для всех секторов⁵⁰⁰.

260. Программа по защите климата до 2030 года закрепляет следующие краткосрочные цели:

- введение национального механизма ценообразования за выбросы CO₂;
- реформа СТВ;
- снижение финансового бремени для потребителей и климатически благоприятных домашних хозяйств и предприятий;
- конкретные отраслевые меры.

г. Отраслевые климатические стратегии

261. План до 2050 года вводит конкретные целевые коридоры и стратегии для каждого сектора экономики: энергетики, строительства, транспорта, промышленности, сельского хозяйства, землепользования и лесоводства.

Энергетика⁵⁰¹

262. Сектор энергетики должен будет ограничить свои выбросы ПГ 175–183 миллионами тонн CO₂-эквивалента к 2030 году. Дальнейшие сокращения также потребуются после 2030 года, чтобы выполнить цель по климату до 2050 года. К 2050 году необходимо полностью свернуть использование ископаемых видов топлива и декарбонизировать сектор энергетики. Во всех секторах должна прямо использоваться возобновляемая энергия, и валовое потребление электроэнергии должно упасть ниже текущего уровня к 2030 году.

⁴⁹⁵ Ibid, § 3(1).

⁴⁹⁶ Ibid, § 4.

⁴⁹⁷ Klimaschutzplan 2050. P. 7, 28.

⁴⁹⁸ Ibid. P. 6, 26–29.

⁴⁹⁹ Ibid. P. 32–33.

⁵⁰⁰ Например, меры в секторе энергетики см. в Плане до 2050 года, стр. 34–41; в строительстве — там же, стр. 42–49.

⁵⁰¹ Klimaschutzplan 2050. P. 36–38.

Строительство⁵⁰²

263. Строительный сектор должен будет сократить свои выбросы до 70–72 миллионов тонн CO₂-эквивалента к 2030 году. Стандарт энергоэффективности для жилых и нежилых зданий должен постоянно и существенным образом совершенствоваться по сравнению с текущим уровнем. Нежилые здания должны будут соответствовать постоянно развивающимся требованиям для достижения цели, установленной на 2050 год.

Транспорт⁵⁰³

264. Выбросы ПГ от транспорта должны будут сократиться до 95–98 миллионов тонн CO₂-эквивалента к 2030 году. Правительство подчёркивает необходимость принятия дополнительных мер поддержки общественного транспорта, железнодорожного, а также велосипедного транспорта с тем, чтобы прийти к практически углеродно-нейтральному транспорту к 2050 году.

Промышленность⁵⁰⁴

265. Выбросы от сектора промышленности должны будут сократиться в половину к 2030 году по сравнению с 1990 годом: этому сектору всё ещё предстоит снизить свои выбросы до 140–143 миллионов тонн CO₂-эквивалента. Выбросы от промышленности, которых нельзя избежать (т. е. от металлургических и химических процессов), должны быть максимально сокращены, будь то путём разработки новых технологий и процессов на замену старым или же путём утилизации.

Сельское хозяйство⁵⁰⁵

266. Выбросы ПГ от сельского хозяйства должны быть сокращены до 58–61 миллионов тонн CO₂-эквивалента к 2030 году. Излишек азота в валовом балансе питательных веществ должен быть сокращён до 70 килограмм азота на гектар в 2028 – 2032 годы с дальнейшим сокращением до нуля к 2050 году. К 2030 году 20% всех сельскохозяйственных земель должно использоваться для органического земледелия.

Землепользование и лесоводство⁵⁰⁶

267. Долголетние пастбища и болота должны сохраняться, а устойчивое лесное хозяйство — поощряться. К 2030 году должен быть достигнут прогресс в борьбе со значительными выбросами от органических почв на осушённых торфяниках. Изъятие земель (под городскую застройку или иное искусственное использование) должно сократиться до менее 30 гектаров в день к 2030 году.

д. Актуализация климатической стратегии

268. В свете обязательств Германии на международном и европейском уровнях План до 2050 года был представлен как проект, работа над которым ещё продолжается: он будет постоянно обновляться, в частности, в рамках пятилетнего цикла пересмотра ОНУВ по Парижскому соглашению⁵⁰⁷. Цели,

⁵⁰² Ibid. P. 45–46.

⁵⁰³ Ibid. P. 51–53.

⁵⁰⁴ Ibid. P. 58–59.

⁵⁰⁵ Ibid. P. 63–64.

⁵⁰⁶ Ibid. P. 68.

⁵⁰⁷ Ibid. P. 78.

направления и меры будут проверяться и, при необходимости, изменяться вместе с меняющимися технологическими, политическими или социальными условиями⁵⁰⁸.

1.2. Определяемый на национальном уровне вклад

269. Германия не подаёт отдельный ОНУВ по Парижскому соглашению. Такой ОНУВ подаётся ЕС⁵⁰⁹. Государства — члены ЕС обязались в соответствии с ним сократить выбросы ПГ как минимум на 55% к 2030 году по сравнению с уровнями 1990 года.

2. Имплементация и контроль за осуществлением климатической стратегии

2.1. Механизмы имплементации

а. Обязательства государства в части имплементации климатической стратегии и отчётности

270. В соответствии с РКИК ООН Германия готовит и подаёт Секретариату Национальный кадастр выбросов ПГ⁵¹⁰ ежегодно, Двухгодичный доклад⁵¹¹ об усилиях Германии по борьбе с изменением климата, о прогрессе в достижении целевых показателей по сокращению выбросов парниковых газов и вкладе в финансирование борьбы с изменением климата, и каждые четыре года — Национальные сообщения⁵¹².

271. Мониторинг имплементации Плана до 2050 года регулируется Законом Германии о мерах в связи с климатом⁵¹³. Что касается самого Плана до 2050 года, то он предусматривает ежегодную отчётность государственных органов, не закрепляя никаких дополнительных требований к таким отчётам, но ссылаясь на «существующий формат» отчётов о мерах в связи с климатом⁵¹⁴.

272. Согласно ст. 10(1) Закона о мерах в связи с климатом, Федеральное правительство (die Bundesregierung) представляет годовой отчёт о мерах в связи с климатом, содержащий, помимо прочего, информацию о прогрессе в имплементации программ мер в связи с климатом, основанных на

⁵⁰⁸ Ibid. P. 78.

⁵⁰⁹ NDC Registry. Germany home page. URL <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/pages/Party.aspx?party=DEU>.

⁵¹⁰ Germany. 2020 National Inventory Report. URL: <https://unfccc.int/documents/226313> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵¹¹ Germany's fourth Biennial Report under the UNFCCC. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/191220_%204%20Biennial%20Report_english_final%20sauber.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁵¹² Sweden's Seventh National Communication on Climate Change. URL: https://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/application/pdf/26795831_germany-nc7-1-171220_7_natcom_to_unfccc.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁵¹³ Bundes-Klimaschutzgesetz, § 10.

⁵¹⁴ Klimaschutzplan 2050. P. 79.

Плане до 2050 года⁵¹⁵. Отчёт за предшествующий год направляется на рассмотрение парламента к 30 июня соответствующего года.

273. Закон о мерах в связи с климатом не содержит положений об обнародовании данных, связанных с климатом.

274. Согласно Закону об оценке воздействия на окружающую среду, должно анализироваться потенциальное воздействие конкретного проекта на ряд факторов, включая климат; после такого анализа составляется соответствующий отчёт. Субъекты, которых может коснуться такое воздействие, далее дают на него свои замечания; также он рассматривается ответственным органом⁵¹⁶.

275. План до 2050 года закрепляет необходимость обеспечения прозрачности информации о климатических политиках. В этой связи Правительство Германии подчёркивает роль гармонизации соответствующих данных и их общедоступность⁵¹⁷. Данная цель может достигаться на основании Закона об информации об окружающей среде, который предусматривает открытый доступ ко всем связанным с окружающей средой данным в рамках государственных источников информации⁵¹⁸.

б. Обязательства частных субъектов по отчётности и раскрытию информации

276. Ни План до 2050 года, ни Закон о мерах в связи с климатом не требуют от частных субъектов раскрывать связанную с климатом информацию.

277. Эти документы не предлагают новых положений о проверках и оценке, но скорее опираются на уже существующие меры⁵¹⁹. К примеру, Закон об энергосбережении предусматривает контроль за использованием электроэнергии с целью выявления возможности для её сбережения⁵²⁰.

в. Торговля выбросами

278. Германия участвует в СТВ ЕС, которая устанавливает общий лимит на выбросы ПГ от электростанций, энергоёмких промышленных предприятий (например, нефтеперерабатывающих заводов, предприятий, производящих железо, сталь, алюминий, цемент, бумагу и стекло) и внутренней европейской гражданской авиации.

279. СТВ ЕС уже охватывает значительную долю выбросов от секторов промышленности и производства электроэнергии в Германии, однако План до 2050 года поставил даже ещё более амбициозную цель запустить в Германии национальную СТВ за рамками СТВ ЕС⁵²¹. В свете этой цели

⁵¹⁵ Согласно ст. 9(1) Закона о мерах в связи с климатом 2019 года, «не реже, чем после каждого обновления Плана действий в связи с климатом, Федеральное Правительство принимает программу мер в связи с климатом».

⁵¹⁶ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/uvpg/index.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵¹⁷ Klimaschutzplan 2050. P. 74. URL: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁵¹⁸ Umweltinformationsgesetz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/uig_2005/ (дата обращения: 22.03.2021).

⁵¹⁹ Klimaschutzplan 2050. P. 59.

⁵²⁰ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/edl-g/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵²¹ Klimaschutzplan 2050. P 41.

в 2019 году был принят Закон о торговле выбросами от топлива⁵²². На его основании СТВ Германии (nationales Emissionshandelssystem) начала свою работу 1 января 2021 года. СТВ Германии задумана как дополнение к СТВ ЕС и вводит плату за выбросы CO₂, в частности, в области отопления и транспорта⁵²³.

280. Работой СТВ ЕС в Германии и СТВ Германии руководит ОТВГ⁵²⁴. ОТВГ отвечает за имплементацию СТВ ЕС в Германии с 2005 года.

г. Иные финансовые механизмы и меры поощрения

281. План до 2050 года предусматривает в качестве общей стратегической меры постепенное развитие налоговой системы Германии с тем, чтобы достичь целей по климату к 2050 году. В частности, Правительству предлагается усиливать экономические меры поощрения частных субъектов с точки зрения сокращения загрязнения ими окружающей среды и движения к более устойчивым моделям производства и потребления. В том же духе на дальнейшее рассмотрение выносятся различные налоги, задуманные как меры поощрения сокращения ущерба, наносимого климату⁵²⁵.

282. На время рассмотрения таких инициатив План до 2050 года опирается на текущую реформу экологических налогов, которая проводится в Германии с 1990 года⁵²⁶. В рамках этой реформы новое законодательство предусматривает постепенное увеличение налогов на топливо и ископаемое топливо; реформа также заложила основы для введения налога на электроэнергию⁵²⁷.

283. Что касается инвестиций в климатические проекты, то Закон о мерах в связи с климатом содержит общее требование в рамках «планирования, отбора и осуществления инвестиций и закупок» («требование об учёте»). Это требование заключается в «рассмотрении того, как каждая из этих операций может внести вклад в достижение целей по климату»: «В случае двух или более вариантов инвестиций и закупок после их сравнения по другим соответствующим критериям, относящимся к цели инвестиций, предпочтение должно быть отдано тому варианту или тем вариантам, при которых цель по сокращению выбросов ПГ на протяжении всего жизненного цикла инвестиционного товара или объекта закупки может быть достигнута с наименьшими затратами»⁵²⁸.

2.2. Правоприменение и подотчётность

284. Закон о мерах в связи с климатом предусматривает административный штраф в размере до 50 000 евро за совершение административного правонарушения⁵²⁹.

⁵²² Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Brennstoffemissionshandelsgesetz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/behg/BJNR272800019.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵²³ DEHSt. National Emissions Trading System. URL: https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/EN/nehs/nehs-backgroundpaper.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (дата обращения: 22.03.2021).

⁵²⁴ DEHSt. URL: <https://www.dehst.de/EN/service-and-publications/getting-to-know-dehst/getting-to-know-dehst-node.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵²⁵ Klimaschutzplan 2050. P. 9.

⁵²⁶ Ibid. P. 72.

⁵²⁷ Bundesanzeiger Verlag. Law on Ecological Tax Reform: Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, Art. 2. URL: <https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵²⁸ Bundes-Klimaschutzgesetz, § 13.

⁵²⁹ Ibid, § 6.

285. Обязанности по обеспечению соблюдения Закона о мерах в связи с климатом распределены между федеральными исполнительными органами и исполнительными органами земель:

- федеральное правительство уполномочено изменять распределение источников выбросов между секторами экономики⁵³⁰;
- федеральные министерства в соответствии со своей основной компетенцией в соответствующем секторе отвечают за обеспечение соблюдения годовых эмиссионных бюджетов; на министерства также возложена задача по инициации национальных мер по обеспечению соблюдения таких бюджетов и, в частности, по предложению и реализации таких мер⁵³¹;
- Федеральное министерство окружающей среды (das Umweltbundesamt) отвечает за ежегодный сбор данных о выбросах ПГ и передачу таких данных СЭИК⁵³²;
- федеральное правительство сотрудничает с правительствами земель в целях выполнения задач, поставленных Законом о мерах в связи с климатом⁵³³.

286. Закон о мерах в связи с климатом также предусматривает программу безотлагательных действий в случае превышения годовых эмиссионных бюджетов. В этом случае ответственное федеральное министерство в течение трёх месяцев с момента представления СЭИК оценки данных о выбросах предлагает программу безотлагательных действий для соответствующего сектора⁵³⁴. Федеральное правительство обсуждает меры, которые необходимо принять в кратчайший срок, и уведомляет парламент о принятых мерах⁵³⁵.

3. Судебная практика по вопросам климата

287. Ни План 2050 года, ни Закон о мерах в связи с климатом не предусматривают каких-либо конкретных процессуальных положений о судебных разбирательствах по вопросам климата⁵³⁶. Вместе с тем немецкие суды уже рассмотрели ряд связанных с климатом дел.

288. Большинство существующих дел, связанных с вопросами климата⁵³⁷, касается обвинений в ошибочном применении закона государственными органами (например, в неэффективном

⁵³⁰ Ibid, § 4(2), 4(5)–(6).

⁵³¹ Ibid, § 4(4).

⁵³² Ibid, § 5.

⁵³³ Ibid, § 14.

⁵³⁴ Ibid, § 8(1).

⁵³⁵ Ibid, § 8(2).

⁵³⁶ В Германии частноправовая ответственность за экологические нарушения главным образом основана на Германском гражданском уложении (Bürgerliches Gesetzbuch, BGB). Нормы о публично-правовой ответственности за экологические нарушения вытекают из различных законов и подзаконных актов, направленных на защиту окружающей среды, т. е. из Закона о предотвращении и ликвидации ущерба окружающей среде (Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden—Umweltschadensgesetz).

⁵³⁷ Перечень дел по Германии по данным Института исследования изменения климата и окружающей среды им. Грэнтэма. URL: <https://climate-laws.org/litigation-cases?from-geography-page=Germany&geography%5B%5D=66> (дата обращения: 22.03.2021).

распределении квот на выбросы)⁵³⁸ или утверждений о неконституционности какого-либо положения закона. Негосударственные организации, наблюдатели или активисты чаще всего становятся истцами в таких делах⁵³⁹, а федеральные органы или органы земель, как правило, ответчиками⁵⁴⁰.

289. Климатические иски в основном отклоняются за недостатком доказательств⁵⁴¹ или ввиду недоказанности причинно-следственной связи⁵⁴².

290. Примером успешного обжалования недостаточности национальных климатических мер является дело *Neubauer, et al. v. Germany*⁵⁴³. 29 апреля 2021 года Федеральный конституционный суд согласился с исковыми требованиями группы молодых климатических активистов и признал Закон о мерах в связи с изменением климата частично неконституционным. В частности, Суд постановил, что положения Закона об изменении климата и национальные целевые показатели выбросов до 2030 года несовместимы с основными правами человека, в частности — правом на благоприятную окружающую среду. Кроме того — согласно аргументу истцов об экологическом бремени, которое фактически перенесено на будущие поколения — суд указал на недостаточную проработку национальной политики в части сокращения выбросов с 2031 года. В этой связи суд обязал законодательную власть Германии внести поправки в Закон об изменении климата до 31 декабря 2022 года как в части уже установленных показателей выбросов до 2030 года, так и в части будущих действий после этого срока.

291. Дело *Friends of the Earth Germany, Association of Solar Supporters, and Others v. Germany*⁵⁴⁴ в настоящий момент рассматривается Федеральным конституционным судом. В нём истцы также добиваются признания того, что Правительство Германии нарушило их основополагающие права, не выполнив цели по сокращению выбросов ПГ.

292. Дело *Deutschen Umwelthilfe v. Stralsund Mining Authority* также может представлять особый интерес. В своём иске немецкая экологическая организация оспаривает решение государственного органа о выдаче разрешения на строительство газопровода «Северный поток — 2», утверждая, что ожидаемые выбросы метана от добычи газа были серьёзно пересмотрены в сторону повышения уже после выдачи разрешения⁵⁴⁵. Этот иск также всё ещё рассматривается в Высшем административном суде земли Мекленбург-Передняя Померания.

⁵³⁸ *Neubauer, et al. v. Germany*. URL: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200206_11817_complaint-1.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁵³⁹ Например, такие организации, как Deutschen Umwelthilfe (DUH), Neubauer, Friends of the Earth Germany и др.

⁵⁴⁰ Например, Орган по горному надзору Штральзунда.

⁵⁴¹ *Family Farmers and Greenpeace Germany v. Germany*. URL: <http://climatecasechart.com/non-us-case/family-farmers-and-greenpeace-germany-v-german-government/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁴² *Luciano Lliuya v. RWE*. URL: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20180207_Case-No.-2-O-28515-Essen-Regional-Court_order.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁴³ *Neubauer, et al. v. Germany*. URL: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200206_11817_complaint-1.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁴⁴ *Friends of the Earth Germany, Association of Solar Supporters, and Others v. Germany*. URL: <http://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-earth-germany-association-of-solar-supporters-and-others-v-germany/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁴⁵ Текст иска. URL: http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200727_11858_complaint.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

V. ШВЕЦИЯ

Резюме

293. Текущая политика Швеции в связи с изменением климата основана на (1) рамочной климатической политике, которая состоит из национальных целей по климату, Закона о климате и Совета по климатической политике, и на (2) планах действий и стратегий в связи с климатической политикой, а именно на Климатической стратегии Швеции и Плана действий. Закон о климате, План действий и Климатическая стратегия устанавливают задачи и целевые показатели по климату и содержат национальные общие и отраслевые стратегии в связи со смягчением последствий и адаптацией к изменению климата. Политика Швеции в связи с изменением климата руководствуется её обязательствами на европейском и международном уровнях.

294. Швеция устанавливает поэтапные целевые показатели по сокращению выбросов ПГ. Конечная цель — достичь нулевых выбросов ПГ к 2045 году. В Определяемых на национальном уровне вкладах, которые представляет ЕС, государства — члены ЕС, включая Швецию, обязуются сократить выбросы ПГ как минимум на 55 % к 2030 году по сравнению с уровнями 1990 года.

295. Для достижения целей Швеции по климату Климатическая стратегия и План действий, наряду с другими документами, предусматривают обширный перечень мер, которые принимаются или должны быть приняты в основных секторах экономики: транспорте; промышленности; энергетике и теплоснабжении; коммунальном обслуживании; тяжёлом оборудовании (внедорожной подвижной технике); утилизации отходов; сельском хозяйстве; лесо- и землепользовании.

296. Одним из ключевых инструментов осуществления климатической политики является система платы за загрязнение, реализуемая посредством СТВ ЕС и национального налога на выбросы.

297. Хотя связанные с окружающей средой вопросы могут подаваться на рассмотрение судов Швеции, судебная практика по вопросам климата в настоящий момент находится на ранней стадии своего развития.



1. Климатическая политика Швеции

1.1. Национальное климатическое законодательство и политики

а. Национальное законодательство и политики

298. Существует два ключевых шведских законодательных акта, связанных с климатом: все экологические вопросы (в том числе связанные с климатом и изменением климата) подпадают под Экологический кодекс (Miljöbalken)⁵⁴⁶, принятый в 1998 году, тогда как Закон о климате (Klimatlag)⁵⁴⁷, принятый в 2017 году, — это рамочный закон, который обязывает Правительство проводить климатическую политику, направленную на достижение национальных целей по климату.

299. Шведская политика в связи с изменением климата главным образом основана на рамочной климатической политике и планах действий в отношении климатической политики⁵⁴⁸.

300. Текущая рамочная климатическая политика (Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige) была принята в 2017 году⁵⁴⁹. Её опорой⁵⁵⁰ являются (1) национальные цели по климату, (2) Закон о климате и (3) Совет по климатической политике (Klimatpolitiska Rådet)⁵⁵¹. Целевые показатели по выбросам ПГ и температуре — это основные аспекты национальных целей Швеции по климату (пп. 306–307 Аналитической справки)⁵⁵².

301. Документами, которые раскрывают положения Закона о климате и закрепляют задачи по климату и конкретные меры по смягчению последствий и адаптации к изменению климата, являются Климатическая стратегия, принятая в 2018 году⁵⁵³, и План действий 2019 года⁵⁵⁴ — первый план

⁵⁴⁶ Miljöbalken. 1998:808. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808 (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁴⁷ Klimatlag. 2017:720. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/klimatlag-2017720_sfs-2017-720 (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁴⁸ Ministry of Environment. Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions. P. 3. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/LTS1_Sweden.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁴⁹ Regeringen. Sveriges klimatstrategi. Prop. 2001/02:55. URL: <https://data.riksdagen.se/fil/CD40115D-AA74-40E4-AFF2-41A31114BBF6> (дата обращения: 22.03.2021); Ministry of Environment. Sweden's Climate Act and Climate Policy Framework. URL: <http://www.swedishepa.se/Environmental-objectives-and-cooperation/Swedish-environmental-work/Work-areas/Climate/Climate-Act-and-Climate-policy-framework-/#:~:text=In%202017%20Sweden%20adopted%20a%20new%20climate%20policy%20framework.&text=Sweden's%20long%20term%20target%20is,the%20market%20and%20other%20actors> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁵⁰ Ministry of Environment and Energy. The Swedish climate policy framework. URL: <https://www.government.se/495f60/contentassets/883ae8e123bc4e42aa8d59296ebe0478/the-swedish-climate-policy-framework.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁵¹ Swedish Climate Policy Council - Klimatpolitiska Rådet. URL: <https://www.klimatpolitiskaradet.se/en/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁵² Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions, Section 2.1. P. 9-12.

⁵⁵³ Regeringen. En klimatstrategi för Sverige. Skr. 2017/18:238. URL: <https://data.riksdagen.se/fil/D174A484-BB67-403F-AF5B-488D56B7289D> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁵⁴ Regeringen. En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan. 2019/20:65. URL: <https://www.regeringen.se/4a9c81/contentassets/61f93d2abb184289a0c81c75395207b6/en-samlad-politik-for-klimatet--klimatpolitisk-handlingsplan-prop.-20192065> (дата обращения: 22.03.2021).

действий, подготовленный в соответствии с Законом о климате и представленный Парламенту Правительством.

302. Шведская климатическая политика основана на международных обязательствах Швеции, вытекающих, в частности, из Парижского соглашения и Киотского протокола к РКИК ООН⁵⁵⁵, Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»⁵⁵⁶, а также из директив и регламентов ЕС, относящихся к климатической политике⁵⁵⁷. Национальные цели по климату в значительной мере руководствуются РКИК ООН и климатическими стратегиями и целевыми показателями ЕС⁵⁵⁸.

б. Институциональные основы

303. ШАООС⁵⁵⁹ выступает ответственным органом по всем экологическим вопросам, включая изменение климата.

304. Одним из ключевых элементов рамочной климатической политики является Совет по климатической политике — независимый научный орган, задача которого состоит в оценке совместимости государственной политики с целями по климату и в выявлении областей, где требуются дополнительные меры⁵⁶⁰. Совет по климатической политике готовит ежегодные отчёты⁵⁶¹.

в. Охват климатической стратегии

305. Швеция приняла комплексную систему экологических целей (Miljömålssystemet)⁵⁶², одна из которых касается ограничения воздействия изменения климата (begränsad klimatpåverkan)⁵⁶³ и соответствует цели по температуре по Парижскому соглашению⁵⁶⁴.

⁵⁵⁵ Climate Strategy. P. 17–18.

⁵⁵⁶ Regeringen. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Prop. 2016/17:146. P. 20. URL: <https://www.regeringen.se/49fe25/contentassets/480ed767687b4b7ba6c960f9c1d4857f/ett-klimatpolitiskt-ramverk-for-sverige-prop.-201617146> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁵⁷ Climate Strategy. P. 18–19.

⁵⁵⁸ Naturvårdsverket. Sveriges del av EU:s klimatomål. URL: <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Klimat/Sveriges-klimatataganden/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁵⁹ Swedish Environmental Protection Agency. URL: <http://www.swedishepa.se/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁶⁰ Swedish Climate Policy Council. URL: <https://www.klimatpolitiskaradet.se/en/summary-in-english/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁶¹ См. the latest report — Swedish Climate Policy Council. 2019 Report of the Swedish Climate Policy Council. URL: <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2019/09/climatepolicycouncilreport2.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁶² См. Naturvårdsverket. Miljömålssystemet; Om det svenska miljömålssystemet – hur det följs upp, utvärderas och vem som gör vad i Miljömålssverige. URL: <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljomalssystemet/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁶³ Naturvårdsverket. Begränsad klimatpåverkan. URL: <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/Begransad-klimatpaverkan/> (дата обращения: 22.03.2021). Sveriges. Miljömål. Begränsad klimatpåverkan. URL: <http://sverigesmiljomal.se/miljomalen/begransad-klimatpaverkan/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁶⁴ Paris Agreement, Article 2(1)(a).

306. Кроме того, Швеция установила следующие целевые показатели по выбросам ПГ⁵⁶⁵:

- сократить выбросы ПГ на 40 % по сравнению с уровнями 1990 года к 2020 году (эта цель была достигнута)⁵⁶⁶;
- сократить выбросы ПГ на 63 % по сравнению с уровнями 1990 года к 2030 году;
- сократить выбросы ПГ от внутреннего транспорта как минимум на 70 % по сравнению с уровнем 2010 года к 2030 году;
- сократить выбросы ПГ на 75 % по сравнению с уровнями 1990 года к 2040 году;
- сократить выбросы ПГ на 85 % по сравнению с уровнями 1990 года к 2045 году и, соответственно, достичь уровня чистых нулевых выбросов ПГ.

307. Конечная цель рамочной политики в связи с изменением климата — достичь чистых нулевых выбросов (углеродной нейтральности) к 2045 году⁵⁶⁷.

308. Для достижения своих климатических целей Швеция использует национальные и европейские программные (политические) инструменты, которые можно разделить на четыре категории:

- экономические, т. е. налоги на электроэнергию и выбросы углерода, торговля выбросами и гранты, такие как программа «Климатический скачок» и субсидии на транспортные средства с низким уровнем выбросов;
- административные (нормативные), например, обязательство по сокращению выбросов, Закон о планировании и строительстве, требования по выбросам углекислого газа от новых транспортных средств;
- информационные, например, консультации по энергетике и климату;
- исследовательские и связанные с созданием рынков, например, поддержка исследовательских программ и программа грантов на инвестиции в зелёную промышленность «Промышленный скачок»⁵⁶⁸.

309. Дополнительно был принят широкий спектр целей по адаптации к изменению климата⁵⁶⁹. Они затрагивают следующие сферы: наращивание знаний, координация и разработка общих инструментов для экологической работы, сотрудничество на международном и европейском уровне, климат и

⁵⁶⁵ Action Plan. P. 29–30.

⁵⁶⁶ Sveriges Miljömål. Utsläpp av växthusgaser till år 2020. URL: <http://sverigesmiljomal.se/etappmalen/utslapp-av-vaxthusgaser-till-ar-2020/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁶⁷ The Swedish climate policy framework.

⁵⁶⁸ Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions. P. 35.

⁵⁶⁹ Naturvårdsverket. Klimatanpassning. URL: <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhall/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Klimat/Klimatanpassning/> (дата обращения: 22.03.2021).

атмосфера, устойчивое общество, эффективные органы власти, окружающая среда и животный мир⁵⁷⁰. К примеру, одна из таких целей касается финансирования исследовательских проектов с акцентом на адаптацию к изменению климата, например, в рамках, управления эксплуатацией экосистем и совокупного воздействия⁵⁷¹.

г. Отраслевые климатические стратегии

310. Отраслевые стратегии содержатся не в специальных отраслевых документах, а скорее объединены под рамочной климатической политикой. В рамочной климатической политике выделяется воздействие каждой отрасли на климат, указаны предложения, текущие или будущие действия, которые предпринимаются или должны предприниматься для достижения связанных с климатом целей, с учётом специфики отрасли.

Транспорт

311. На внутренний транспорт (преимущественно частные и большегрузные автомобили) приходится треть выбросов ПГ⁵⁷². Сокращение выбросов ПГ требует действий в трёх основных сферах:

- эффективность общества с точки зрения транспорта;
- устойчивые возобновляемые виды топлива и инфраструктура для альтернативного топлива, включая электрификацию; и
- энергоэффективные и не оказывающие неблагоприятного воздействия на климат транспортные средства и суда⁵⁷³.

Промышленность

312. Треть выбросов ПГ в 2018 году приходилась на промышленный сектор⁵⁷⁴ (а именно, на так называемые «сырьевые секторы»)⁵⁷⁵. Четырьмя ключевыми путями к сокращению выбросов ПГ здесь являются:

- переход от ископаемого сырья и энергии к возобновляемому сырью и энергоносителям;
- повышение эффективности производственных процессов и использования сырья;
- полный переход базовых процессов, например, путём электрификации;
- введение технологий улавливания и хранения углерода, способное сократить

⁵⁷⁰ Naturvårdsverket. Handlingsplan för Naturvårdsverketsarbete med klimatanpassning. Redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrev för 2018. NV-08863-17. 2019. P. 41-45. URL: <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2019/handlingsplan-for-naturvardsverkets-arbete-med-klimatanpassning-20190124.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁷¹ Handlingsplan för Naturvårdsverketsarbete med klimatanpassning. P. 41.

⁵⁷² Climate Strategy, Section 5; Action Plan, Section 13; Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions, Section 4.

⁵⁷³ Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions. P. 43.

⁵⁷⁴ Climate Strategy, Section 4.3; Action Plan, Section 11.2; Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions, Section 4.4.

⁵⁷⁵ Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions. P. 51.

выбросы, связанные как с топливом, так и с производством⁵⁷⁶.

Энергетика и теплоснабжение

313. Ввиду общей цели по достижению чистых нулевых выбросов ПГ к 2045 году, основными трудностями в отрасли энергетики и теплоснабжения⁵⁷⁷ являются решение вопроса о пиковых нагрузках и сокращение выбросов от сжигания отходов ископаемого происхождения⁵⁷⁸.

Коммунальное хозяйство и обслуживание

314. Отрасль коммунального хозяйства и обслуживания⁵⁷⁹ в основном регулируется Законом о планировании и строительстве 2010 года⁵⁸⁰ и связанным с ним Постановлением о планировании и строительстве 2011 года⁵⁸¹, которые отражают проблемы окружающей среды и климата. В рамочной политике в отношении изменения климата ставятся следующие цели:

- ускоренное строительство жилья с приоритизированием вопросов, касающихся изменения климата;
- ресурсоэффективность посредством низкого потребления энергии; и
- сокращение выбросов ПГ на этапе строительства жилья⁵⁸².

Тяжёлое оборудование

315. Швеция стремится увеличить использование электрифицированного тяжёлого оборудования⁵⁸³, а также сократить использование бензина и дизеля путём увеличения доли топливных смесей из биоматериалов⁵⁸⁴.

Отходы

316. Следующие инструменты указываются в целях сокращения выбросов ПГ от сектора утилизации отходов⁵⁸⁵:

- сокращение выбросов метана от свалок;

⁵⁷⁶ Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions. P. 52.

⁵⁷⁷ Climate Strategy, Section 4.4; Action Plan, Section 11.3; Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions, Section 4.5.

⁵⁷⁸ Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions. P. 57.

⁵⁷⁹ Climate Strategy, Section 4.5; Action Plan, Section 11.3; Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions, Section 4.6.

⁵⁸⁰ Regeringen. Plan- och bygglag (2010:900). URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan-och-bygglag-2010900_sfs-2010-900 (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁸¹ Regeringen. Plan- och byggförordning (2011:338). URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan%E2%80%94och-byggforordning-2011338_sfs-2011-338 (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁸² Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions. P. 61-62.

⁵⁸³ Action Plan, Section 11.6; Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions, Section 4.7.

⁵⁸⁴ Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions. P. 66-67.

⁵⁸⁵ Climate Strategy, Section 4.8; Action Plan, Section 11.3; Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions, Section 4.8.

- повышение уровня вторичного использования материалов;
- сокращение общего объёма отходов⁵⁸⁶.

Сельское хозяйство

317. На сельское хозяйство⁵⁸⁷ приходится 13 % выбросов ПГ. Предлагается сократить выбросы, усовершенствовав уборку, хранение и использование навоза и повысив ресурсоэффективность и производительность⁵⁸⁸.

Лесо- и землепользование

318. Деятельность в секторе лесо- и землепользования⁵⁸⁹ надлежит оценивать с точки зрения производственных задач и задачи по защите окружающей среды⁵⁹⁰.

д. Актуализация климатических политик

319. Сообразно его обязательству по отчётности (пп. 322–323 Аналитической справки), Правительство предлагает будущие шаги, которые необходимо предпринять для достижения целей по климату. После рассмотрения предложений Правительства Парламент изменяет содержание климатической стратегии, тем самым меняя и обновляя правовые основы регулирования изменения климата.

1.2. Определяемые на национальном уровне вклады

320. Швеция не представляет отдельные Определяемые на национальном уровне вклады по Парижскому соглашению: они подаются ЕС⁵⁹¹. Государства — члены ЕС обязались сократить выбросы ПГ не менее, чем на 55 % к 2030 году по сравнению с уровнями 1990 года.

2. Имплементация и контроль за осуществлением климатической стратегии

2.1. Механизмы имплементации

а. Обязательства государства в части имплементации климатической стратегии и отчётности

321. В соответствии с РКИК ООН Швеция готовит и подаёт Секретариату Национальный кадастр выбросов на ежегодной основе⁵⁹², Двухгодичный доклад об усилиях Швеции по борьбе с изменением

⁵⁸⁶ Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions. P. 68.

⁵⁸⁷ Climate Strategy, Section 4.6; Action Plan, Section 11.5; Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions, Section 4.9.

⁵⁸⁸ Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions. P. 71-72.

⁵⁸⁹ Climate Strategy, Section 4.7; Action Plan, Section 11.4; Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions, Section 4.10.

⁵⁹⁰ Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions. P. 76.

⁵⁹¹ NDC Registry. Sweden home page. URL: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/pages/Party.aspx?party=SWE> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁹² Sweden. 2020 National Inventory Report. URL: <https://unfccc.int/documents/224123> (дата обращения: 22.03.2021).

климата⁵⁹³, прогрессе в достижении целевых показателей по сокращению выбросов ПГ и вкладах в финансирование борьбы с изменением климата, а также Национальные сообщения каждые четыре года⁵⁹⁴.

322. На национальном уровне Закон о климате предписывает такие правоприменительные механизмы, как отчётность и подготовка планов действий⁵⁹⁵. В частности, Правительство отчитывается перед Парламентом и должно:

- ежегодно предоставлять климатический отчёт в своём проекте закона о бюджете;
- составлять план действий в рамках климатической политики каждый четвёртый год с описанием того, каким образом будут достигаться целевые показатели по климату;
- обеспечивать соответствие целей климатической политики и целей бюджетной политики⁵⁹⁶.

323. ШАООС ежегодно подаёт отчёты о прогрессе мер в области климата и предлагает направления для дальнейших действий⁵⁹⁷. Правительство оценивает эти отчёты и затем представляет свои предложения по дальнейшим действиям Парламенту в ходе обсуждений бюджета.

324. Кроме того, ШАООС отвечает за ведение и опубликование статистики по выбросам ПГ (**п. 331 Аналитической справки**).

325. Что касается обязательства Правительства регулярно готовить планы действий, то План действий, составленный в 2019 году, стал первым таким планом. В Плане действий описаны меры в различных секторах экономики и содержатся положения о плате за выбросы ПГ, финансовых рынках, государственных закупках, исследованиях и инновациях и др. (**пп. 310–318 Аналитической справки**)⁵⁹⁸.

326. Наконец, государственные органы в Швеции подчинены режимам свободы информации (как на европейском⁵⁹⁹, так и на внутреннем⁶⁰⁰ уровне), согласно которым они обязаны раскрывать информацию по требованию представителей общественности (с учётом исключений).

⁵⁹³ Sweden's fourth Biennial Report under the UNFCCC. URL: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Fourth%20Biennial%20report%20Sweden.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁹⁴ Sweden's Seventh National Communication on Climate Change. URL: https://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/application/pdf/6950713_sweden-nc7-1-swe_nc7_20171222.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁹⁵ Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions. P. 12-13.

⁵⁹⁶ Sweden's Climate Act and Climate Policy Framework.

⁵⁹⁷ См. Naturvårdsverket. Årlig uppföljning av miljömålen 2020. URL: <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljomalssystemet/Arlig-uppfoljning-2020/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁹⁸ Miljödepartementet. Klimatpolitiska handlingsplanen – Fakta-PM. 2019.P. 3-13. URL: <https://www.regeringen.se/4af76e/contentassets/fe520eab3a954eb39084aced9490b14c/klimatpolitiska-handlingsplanen-fakta-pm.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵⁹⁹ Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205). URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084826> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁰⁰ Offentlighets- och sekretesslag (2009:400). URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/offentlighets--och-sekretesslag-2009400_sfs-2009-400 (дата обращения: 22.03.2021).

б. Обязательства частных субъектов по отчётности и раскрытию информации

327. На предприятия возложено обязательство отчитываться об уровнях выбросов ПГ⁶⁰¹ (п. 331 Аналитической справки).

328. Кроме того, шведское законодательство содержит положения об оценке воздействия на окружающую среду для предприятий, чья деятельность может причинить вред окружающей среде или здоровью человека⁶⁰². Заключение о воздействии на окружающую среду публикуется на вебсайте соответствующего государственного органа⁶⁰³.

в. Торговля выбросами

329. Швеция ввела законодательство о торговле выбросами⁶⁰⁴ в порядке имплементации Директивы ЕС о торговле квотами на выбросы⁶⁰⁵.

330. Участниками СТВ ЕС являются электростанции, нефтеперерабатывающие заводы, морские буровые платформы и предприятия металлургической, цементной, бумажной, стекольной, керамической и химической отраслей промышленности⁶⁰⁶.

331. СТВ ЕС действует по принципу ограничений и торговли: ШАООС⁶⁰⁷ устанавливает общее «ограничение» или лимит на совокупные выбросы ПГ, допускаемые для всех участников, подпадающих под систему, и выдаёт соответствующее разрешение⁶⁰⁸. Участникам этой схемы выделяются квоты на выбросы, которыми можно торговать. Это делается с помощью сочетания свободного распределения и торгов.

⁶⁰¹ Miljöbalken, Kap. 26 § 20b.

⁶⁰² Miljöbalken, Kap. 26 §§ 19–20b.

⁶⁰³ Miljöbalken, Kap. 6 § 39; Miljöbedömningsförordning. 2017:966. § 20. URL: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/sfs-2017-966> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁰⁴ Lag om handel med utsläppsrätter. 2004:1199. URL: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20041199-om-handel-med-utslappsratter-sfs-2004-1199> (дата обращения: 22.03.2021); Förordning om handel med utsläppsrätter. 2004:1205. URL: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20041205-om-handel-med-sfs-2004-1205> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁰⁵ Directive of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC. 2003/87/EC. 2003. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003L0087> (дата обращения: 22.03.2021); Naturvårdsverket. Utsläppshandel. URL: <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Utslappshandel/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁰⁶ Положение 9 предусматривает, что «никто не вправе осуществлять регулирующую деятельность на установке, кроме как в той мере, в которой это позволено в соответствии с разрешением, выданным оператору установки». Регулируемые виды деятельности определены со ссылкой на виды деятельности, перечисленные в Приложении 1 к Директиве 2003/87/ЕС Европейского парламента и совета, устанавливающей схему торговли квотами на выбросы ПГ в пределах Европейского Сообщества и вносящей поправки в Директиву Совета 96/61/ЕС(3), как она была адаптирована Приложением 20 к соглашению о ЕЭЗ.

⁶⁰⁷ Förordning om handel med utsläppsrätter. 2004:1205. Section 2. URL: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20041205-om-handel-med-sfs-2004-1205> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁰⁸ Lag om handel med utsläppsrätter, Kap. 2.

332. Одна квота позволяет её владельцу осуществить выброс 1 тонны CO₂-эквивалента⁶⁰⁹. Участники СТВ ЕС обязаны вести мониторинг и отчитываться перед ШАООС о своих выбросах каждый год, а также сдавать достаточно квот на выбросы для покрытия их ежегодных выбросов⁶¹⁰. ШАООС публикует статистику по выбросам ПГ⁶¹¹.

333. Участникам, которые потенциально осуществляют больше выбросов, чем позволяет их квота, даётся выбор между принятием мер по сокращению их выбросов и приобретением дополнительных квот. Дополнительные квоты могут приобретаться либо у других компаний, либо на торгах⁶¹².

г. Меры поощрения и иные финансовые механизмы

334. Швеция приняла Закон о налоге на электроэнергию (Lag om skatt på energi), который налагает обязанности по уплате налога на выбросы от ископаемого топлива⁶¹³, в том числе импортного⁶¹⁴. Цель этого налога — подтолкнуть производителей к использованию биотоплива и других видов экологически безопасного топлива вместо ископаемого⁶¹⁵. Участники СТВ ЕС освобождаются от уплаты этого налога на выбросы⁶¹⁶.

335. В то же время, Швеция активно поддерживает введение корректирующего пограничного углеродного налога и углеродных тарифов в нормативные акты ЕС⁶¹⁷.

336. Более того, Правительство Швеции принимает и другие поощрительные меры для сокращения негативных последствий для окружающей среды и климата. К примеру, в секторе транспорта применяются ценообразование и субсидии⁶¹⁸; в промышленности — по государственной программе «Промышленный скачок» (Industriklivet) предоставляется финансовая поддержка проектам, исследованиям или инвестициям, направленным на сокращение выбросов ПГ⁶¹⁹; в строительстве доступны программы обучения, касающиеся зданий с низким энергопотреблением⁶²⁰.

⁶⁰⁹ Lag om handel med utsläppsrätter, Kap. 3 § 5.

⁶¹⁰ Lag om handel med utsläppsrätter, Kap. 5 § 2.

⁶¹¹ Lag om handel med utsläppsrätter, Kap. 5.

⁶¹² Lag om handel med utsläppsrätter, Kap. 3 § 5.

⁶¹³ Lag om skatt på energi. 1994:1776. Kap. 1 §§ 1, 2. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19941776-om-skatt-pa-energi_sfs-1994-1776 (дата обращения: 22.03.2021).

⁶¹⁴ Lag om skatt på energi, Kap. 4 § 1b.

⁶¹⁵ Johansson B. Economic Instruments in Practice 1: Carbon Tax in Sweden. P. 3–5. URL: <http://www.oecd.org/science/inno/2108273.pdf> (дата обращения: 22.03.2021); OECD. Taxing Energy Use 2019: Country Note – Sweden. P. 1–2. URL: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-energy-use-sweden.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶¹⁶ Lag om skatt på energi, Kap. 6a § 1 punkter 9a; Kap. 9 § 5.

⁶¹⁷ Action Plan. P. 183–184.

⁶¹⁸ Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions, Section 4.3.2. К примеру, чтобы подтолкнуть покупателей к выбору транспортных средств с низкими уровнями выбросов, Швеция применяет годовой налог на транспортные средства, который рассчитывается исходя из выбросов CO₂, производимых транспортным средством за километр.

⁶¹⁹ Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions. P. 54

⁶²⁰ Sweden's long-term strategy for reducing greenhouse gas emissions, Section 4.3.2.

2.2. Правоприменение и подотчётность

337. Экологический кодекс устанавливает систему мер административной⁶²¹ и уголовной⁶²² ответственности за несоблюдение его требований⁶²³. Так, к примеру, выброс или непредотвращение утечки фторированных ПГ могут повлечь штраф или лишение свободы до 2 лет⁶²⁴. Закон о налоге на электроэнергию предусматривает административные и уголовные санкции⁶²⁵.

338. Закон о климате обязывает Правительства готовить отчёты и планы действий, однако не содержит положений на случай невыполнения этих обязательств, санкций за их невыполнение или порядка принуждения к исполнению рамочной климатической политики через суды. В связи с этим, можно исходить из того, что Закон о климате скорее создаёт систему подотчётности Парламенту, нежели систему юридической ответственности.

3. Судебная практика по вопросам климата

339. В Швеции ведутся судебные разбирательства по вопросам, касающимся окружающей среды. Большинство споров возникает между предприятиями и государственными органами⁶²⁶ и касается лицензирования отдельных видов деятельности, которые могут иметь воздействие на окружающую среду⁶²⁷. Чаще всего такие дела по существу касаются надлежащего проведения оценок воздействия на окружающую среду⁶²⁸.

340. В области изменения климата можно отметить дело *PUSH Sverige et al. mot Regeringen 2017* года⁶²⁹. Это первое (и пока единственное) шведское дело о праве на безопасный климат. Некоммерческие организации и экоактивисты подали коллективный иск против решения государственной корпорации продать четыре угольных электростанции и горнодобывающие активы⁶³⁰. Истцы утверждали, что Правительство нарушило свою обязанность защищать право

⁶²¹ См., например, Miljöbalken, Кар. 30 § 1.

⁶²² Miljöbalken, Кар. 29 § 1.

⁶²³ Miljöbalken, Кар. 30 § 1.

⁶²⁴ Miljöbalken, Кар. 29 § 3.

⁶²⁵ Lag om skatt på energi. Кар. 10.

⁶²⁶ См., например, Mark- och Miljööverdomstolen. Mål: M 6507-13. 2014. URL: <https://www.domstol.se/mark--och-miljooverdomstolen/mark--och-miljooverdomstolens-avgoranden/2014/73489/> (дата обращения: 22.03.2021); Mark- och Miljööverdomstolen. Mål: M 5798-18. 2019. URL: <https://www.domstol.se/mark--och-miljooverdomstolen/mark--och-miljooverdomstolens-avgoranden/2019/65117/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶²⁷ Ibid.

⁶²⁸ Ibid.

⁶²⁹ *PUSH Sweden, Nature and Youth Sweden and Others v. Government of Sweden*. URL: <http://climatecasechart.com/non-us-case/push-sweden-nature-youth-sweden-et-al-v-government-of-sweden/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶³⁰ Ansökan om stämning. § 52. URL: <https://drive.google.com/file/d/0BwNst9QrJa18dTVsSjFIQ0JzZ2s/view> (дата обращения: 22.03.2021).

граждан на безопасный климат⁶³¹. Окружной суд Стокгольма вынес решение против истцов, установив, что их здоровью не был причинён вред⁶³².

341. Поскольку климатические вопросы становятся все более острыми во всем мире, уточнение содержания права на безопасный климат может стать более актуальным. Однако в отсутствие национальной практики по этому вопросу делать какие-либо выводы о тенденциях в судебной практике в области изменения климата представляется преждевременным.

⁶³¹ Ansökan om stämning. §§ 91-110.

⁶³² Fältbiologerna. Stockholms tingsrätt nekar unga prövning i Magnoliamålet. URL: <https://www.faltbiologerna.se/pressmeddelanden-stockholms-tingsratt-nekar-unga-provning-i-magnoliamalet/> (дата обращения: 22.03.2021).

VI. КАНАДА

Резюме

342. Текущую климатическую политику Канады главным образом составляют ОКРС и План 2020 года. Эти документы ставят климатические задачи и цели и содержат общенациональные общие и отраслевые стратегии по смягчению последствий и адаптации к изменению климата. Климатическая стратегия Канады преимущественно руководствуется её международными обязательствами, вытекающими, в частности, из Парижского соглашения.

343. В её ОНУВ, представленных на основании Парижского соглашения, Канада обязуется сократить свои выбросы ПГ на 30 % ниже уровней 2005 года к 2030 году и стремится достигнуть чистых нулевых выбросов к 2050 году. Обновлённые ОНУВ ожидаются в 2021 году.

344. Чтобы достичь климатических целей Канады, ОКРС, План 2020 года и несколько других документов предусматривают обширный перечень мер, которые надлежит принять в основных секторах экономики: энергетике; урбанизированной среде; транспорте; промышленности; лесоводстве, сельском хозяйстве и обработке отходов; государственном лидерстве.

345. Один из главных инструментов имплементации климатической политики — это ЗЦЗПГ, который предусматривает федеральную систему ценообразования (платы) за загрязнение атмосферы ПГ.

346. В Канаде ведутся судебные разбирательства по вопросам, связанным с изменением климата. Дела могут быть поделены на две основные категории: (1) публично-правовые иски, затрагивающие вопросы прав человека, конституционного, уголовного и административного права, и (2) частноправовые иски, затрагивающие вопросы деликтного, градостроительного и корпоративного права. Текущими тенденциями климатической судебной практики в Канаде являются подача групповых исков большим числом истцов и использование норм о правах человека для стимулирования более амбициозной государственной климатической политики.

1. Климатическая политика Канады

1.1. Национальное климатическое законодательство и политики

а. Национальное законодательство и политики

347. В соответствии с заключённым Парижским соглашением премьер-министр Канады принял ОКРС 9 декабря 2016 года⁶³³.

348. ОКРС является рамочным документом, направленным на создание гибкого механизма, который позволяет провинциям и территориям разрабатывать свои собственные стратегии, основанные на ОКРС, с учётом специфики каждого региона.

349. ОКРС имеет четыре основных опоры: ценообразование (плата) за загрязнение ПГ; дальнейшее сокращение выбросов ПГ; адаптация к воздействию изменения климата; действия по ускорению инноваций, поддержке чистых технологий и созданию рабочих мест⁶³⁴.

350. Задача ОКРС состоит в сокращении совокупных выбросов ПГ с прогнозируемых⁶³⁵ 742 мегатонн CO₂-эквивалента до 523 мегатонн CO₂-эквивалента к 2030 году⁶³⁶.

351. Для содействию достижению задач ОКРС 11 декабря 2020 года был принят План 2020 года⁶³⁷. Пятью опорами Плана 2020 года являются: снижение потерь энергии, чистый транспорт, ценообразование (плата) за загрязнение, чистая промышленность, использование энергии природы⁶³⁸.

352. Кроме того, План 2020 года подтвердил цель Канады прийти к экономике с нулевыми выбросами к 2050 году⁶³⁹. План 2020 года содержит приложения, охватывающие действия, предпринятые к настоящему времени в отдельных секторах (**пп. 355–374 Аналитической справки**).

353. Следует отметить, что до настоящего момента климатическая стратегия не была закреплена в конкретном законодательном акте, хотя законопроект об ответственности государственных органов за исполнение климатических обязательств сейчас рассматривается Парламентом (**п. 403**

⁶³³ Government of Canada. Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change (PCF). URL: <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/pan-canadian-framework/climate-change-plan.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶³⁴ PCF, Chapter 1.2.

⁶³⁵ Environment and Climate Change Canada. Canada's 2016 greenhouse gas emissions reference case. URL: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/publications/2016-greenhouse-gas-emissions-case.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶³⁶ PCF, Chapter 1.4. Этот прогноз был подготовлен в 2016 году в связи с работой над ОКРС.

⁶³⁷ Environment and Climate Change Canada. A Healthy Environment and a Healthy Economy. URL: https://www.canada.ca/content/dam/eccc/documents/pdf/climate-change/climate-plan/healthy_environment_healthy_economy_plan.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁶³⁸ Environment and Climate Change Canada. A Healthy Environment and a Healthy Economy: brief summary. URL: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/news/2020/12/a-healthy-environment-and-a-healthy-economy.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶³⁹ The 2020 Plan. P. 8.

Аналитической справки). Тем не менее, всё же есть несколько законов и подзаконных актов, которые касаются вопросов изменения климата⁶⁴⁰.

б. Институциональные основы

354. На федеральном уровне несколько органов обладают функциями в связи с климатической стратегией и соответствующим законодательством. В частности:

- МОСК⁶⁴¹ отвечает за общую координацию и осуществление экологических политик и программ;
- Канадский Совет министров по окружающей среде⁶⁴² состоит из 14 федеральных министров, министров провинций и территорий и служит площадкой для обсуждения экологических проблем и коллективных мер по борьбе с ними;
- Консультативный совет по климатическим мерам⁶⁴³ помогает Правительству выявлять новые возможности по сокращению загрязнения ПГ в секторах транспорта и строительства;
- Консультативный совет по чистым нулевым выбросам⁶⁴⁴ — это независимая экспертная группа, которая консультирует МОСК о способах достижения чистых нулевых выбросов к 2050 году;
- Министр КНА⁶⁴⁵ и Министр МОСК⁶⁴⁶ отвечают за руководство и контроль за соблюдением системы ценообразования (платы) за загрязнение ПГ (**п. 393 Аналитической справки**).

в. Отраслевые климатические стратегии

355. В целях выполнения целевого показателя по сокращению выбросов ПГ и построения более чистой и устойчивой экономики ОКРС и План 2020 года, наряду с другими документами, формулируют отраслевые стратегии.

⁶⁴⁰ См., например, Environment and Climate Change Canada. Acts administered by Environment and Climate Change Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/corporate/transparency/acts-regulations/acts-administered.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁴¹ Government of Canada. Environment and Climate Change Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁴² Canadian Council of Ministers of the Environment. About. URL: <https://ccme.ca/en/about> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁴³ Government of Canada. Advisory Council on Climate Action. URL: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/advisory-council-climate-action.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁴⁴ О создании Консультативного совета по нулевым выбросам в феврале 2021 года объявил Министр МОСК. Government of Canada. Net-Zero Advisory Body. URL: <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/climate-plan/net-zero-emissions-2050/advisory-body.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁴⁵ Greenhouse Gas Pollution Pricing Act - GGPPA [S.C. 2018, с. 12, s. 186]. Sections 93, 94, 96. URL: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/G-11.55/FullText.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁴⁶ GGPPA, Section 201.

Энергетика

356. На производство электроэнергии приходится 9 % от выбросов ПГ⁶⁴⁷. Преобразование энергосистем получит поддержку государственных органов на всех уровнях, чтобы ускорить отказ от традиционного использования угля для производства электроэнергии в Канаде к 2030 году⁶⁴⁸. К 2050 году стоит цель построить в стране углеродно-нейтральную энергосеть⁶⁴⁹. В подход ОКРС к сектору энергетики входит:

- увеличение объёма энергии из возобновляемых источников и источников с низкими выбросами;
- подсоединение к чистой энергии районов, которые в ней нуждаются;
- модернизация энергосистем;
- сокращение зависимости от дизеля при работе с коренными народами и северными и удалёнными общинами⁶⁵⁰.

357. КЭС⁶⁵¹, принятая в июле 2015 года, сосредоточена на устойчивости и сохранении окружающей среды, технологиях и инновациях, энергоснабжении населения и содержит целый перечень задач по развитию и стимулированию энергетической деятельности, не воздействующей на климат⁶⁵².

358. Задачи ОКРС и КЭС далее раскрыты в двух сводах правил. Первый включает меры, направленные на вывод из эксплуатации традиционных энергоблоков, работающих на угле⁶⁵³, а второй охватывает регулирование новых энергоблоков, работающих на природном газе, и энергоблоков на угле, которые были переоборудованы для работы на природном газе⁶⁵⁴. Правительство Канады отмечает, что действие подзаконных актов о природном газе и действие подзаконных актов об угле должно быть совместным для обеспечения перехода от производства электроэнергии из угля к производству электроэнергии из природного газа и к эффективному использованию новых соответствующих систем⁶⁵⁵.

⁶⁴⁷ The 2020 Plan. Annex "Clean Electricity". P. 1.
URL: https://www.canada.ca/content/dam/ecccc/documents/pdf/climate-change/climate-plan/annex_clean_electricity.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁴⁸ PCF, Annex I. P. 51.

⁶⁴⁹ The 2020 Plan. Annex "Clean Electricity". P. 1.

⁶⁵⁰ PCF, Chapter 3.1.

⁶⁵¹ Council of the Federation. Canadian Energy Strategy. URL: https://canadaspremiers.ca/wp-content/uploads/2013/03/canadian_energy_strategy_eng_fnl.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁵² CES. P. 9.

⁶⁵³ Amendments to the Reduction of Carbon Dioxide Emissions from Coal-fired Generation of Electricity Regulations (2012) that will accelerate the phase-out of conventional coal-fired electricity units to December 31, 2029. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/sor-2012-167/index.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁵⁴ Regulations Limiting Carbon Dioxide Emissions from Natural Gas-fired Generation of Electricity (SOR/2018-261). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2018-261/index.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁵⁵ Government of Canada. Technical backgrounder: Federal regulations for electricity sector. URL: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/managing-pollution/energy-production/technical-backgrounder-regulations-2018.html> (дата обращения: 22.03.2021).

Урбанизированная среда

359. На энергию, используемую для отопления и охлаждения зданий, приходится около 18 % от всех выбросов ПГ⁶⁵⁶. Учитывая это, ОКРС предусматривает следующий подход к созданной человеком среде:

- повышение энергоэффективности новых зданий;
- переоснащение существующих зданий, а также переход на другое топливо;
- повышение энергоэффективности бытовых приборов и оборудования;
- поддержка строительных норм и энергоэффективного жилья в коренных общинах⁶⁵⁷.

360. “Build Smart” — стратегия строительства Канады⁶⁵⁸ — была принята в августе 2017 года во исполнение ОКРС. В соответствии с этой стратегией государственные органы всех уровней должны работать над:

- разработкой и принятием более жёстких типовых строительных норм, начиная с 2020 года, с целью принятия провинциями и территориями типовых строительных норм, предусматривающих «нулевое электропотребление» к 2030 году⁶⁵⁹;
- разработкой типовых норм для существующих зданий к 2022 году с целью принятия таких норм провинциями и территориями⁶⁶⁰;
- классификацией энергопотребления зданиями уже к 2019 году⁶⁶¹.

361. Правительство Канады планирует инвестировать в модернизацию канадских жилых домов (2,6 млрд канадских долларов), общественных и муниципальных зданий, таких как спортивные центры и др. (1,5 млрд канадских долларов), крупных коммерческих зданий (2 млрд канадских долларов). Национальный фонд совместного инвестирования в жильё тоже поддерживает строительство современного низкоуглеродного жилья путём выдачи доступных займов. Учитывая увеличившийся спрос на материалы, Правительство Канады также окажет поддержку национальному канадскому сектору строительного оборудования и материалов⁶⁶².

⁶⁵⁶ The 2020 Plan. Annex “Homes and Buildings” P. 1. URL: https://www.canada.ca/content/dam/eccc/documents/pdf/climate-change/climate-plan/annex_homes_buildings.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁵⁷ PCF, Chapter 3.2.

⁶⁵⁸ Natural Resources Canada. Build smart – Canada’s Buildings. A Key Driver of the Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change URL: https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/emmc/pdf/Building_Smart_en.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁵⁹ Ibid. P. 8-9.

⁶⁶⁰ Ibid. P. 10-11.

⁶⁶¹ Ibid. P.12-13. Работа по классификации продолжается в рамках сотрудничества государственных органов всех уровней с тем, чтобы дополнительно расширить меры по классификации. См. NDC Registry. Canada’s Biennial report (BR). BR 4. P. 20. URL: <https://unfccc.int/documents/209928> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁶² The 2020 Plan. P. 11-14.

362. Для повышения энергоэффективности бытовых приборов и оборудования в 2018–2019 годах в Положение об энергоэффективности были внесены поправки. Эти поправки модернизировали минимальные стандарты энергоэффективности для 35 категорий продукции (бытовые приборы, нагреватели воды, холодильное оборудование и др.)⁶⁶³.

Транспорт

363. Приблизительно 25 % канадских выбросов ПГ составляют выбросы транспортного сектора (в основном от пассажирского и грузового транспорта)⁶⁶⁴. Для достижения национальных целевых показателей по сокращению выбросов ПГ в ОКРС были выработаны следующие подходы:

- установление и актуализация стандартов выбросов от транспортных средств и повышение эффективности транспортных средств и систем;
- увеличение числа транспортных средств с нулевыми выбросами на канадских дорогах;
- поддержка перехода от видов транспорта с более высокими уровнями выбросов к видам транспорта с более низкими уровнями выбросов, в том числе путём инвестирования в инфраструктуру; и
- использование более чистого топлива⁶⁶⁵.

364. Консолидированный документ с транспортной стратегией отсутствует. Вместе с приложением «Чистый транспорт» к Плану 2020 года, где обозначены ключевые меры в этой сфере, существует «Стратегический план о будущем транспорта в Канаде — Транспорт 2030»⁶⁶⁶, одной из тем которого является «Зелёный и инновационный транспорт»⁶⁶⁷. Цель этой темы — сократить воздействие на окружающую среду и освоить новые технологии.

365. В отношении транспортных средств с нулевыми выбросами принято несколько государственных программ⁶⁶⁸. Канада стремится увеличить продажи таких транспортных средств на

⁶⁶³ Natural Resources Canada. Energy efficiency regulations. URL: <https://www.nrcan.gc.ca/energy-efficiency-regulations/6845> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁶⁴ The 2020 Plan. Annex “Clean Transportation”. P. 1. URL: https://www.canada.ca/content/dam/eccc/documents/pdf/climate-change/climate-plan/annex_clean_transportation.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁶⁵ PCF, Chapter 3.3.

⁶⁶⁶ Основной целью этого плана является «улучшение качества жизни канадцев путём сокращения воздействия на окружающую среду, в том числе загрязнения атмосферы, и освоения новых технологий». Transport Canada. A Strategic Plan for the Future of Transportation in Canada – Transportation 2030. URL: <https://tc.canada.ca/en/initiatives/transportation-2030-strategic-plan-future-transportation-canada> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁶⁷ Transport Canada. Transportation 2030: Green and Innovative Transportation. URL: <https://tc.canada.ca/en/corporate-services/transportation-2030-green-innovative-transportation> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁶⁸ Natural Resources Canada. Zero-Emission Vehicle Awareness Initiative. URL: <https://www.nrcan.gc.ca/energy-efficiency/energy-efficiency-transportation/electric-alternative-fuel-infras/zero-emission-vehicle-awareness-initiative/22209> (дата обращения: 22.03.2021); Zero-emission vehicles. URL: <https://tc.canada.ca/en/road-transportation/innovative-technologies/zero-emission-vehicles> (дата обращения: 22.03.2021); Zero Emission Vehicle Infrastructure Program. URL: <https://www.nrcan.gc.ca/energy-efficiency/energy-efficiency-transportation/zero-emission-vehicle-infrastructure-program/21876> (дата обращения: 22.03.2021).

10 % к 2025 году, на 30 % к 2030 году и на 100 % к 2040 году⁶⁶⁹. Вместе с Инфраструктурным банком Канады Правительство Канады будет инвестировать в приобретение общественного транспорта с нулевыми выбросами (1,5 млрд канадских долларов)⁶⁷⁰.

366. Правительство Канады также рассматривает переход от большегрузных, железнодорожных, морских и воздушных транспортных средств к транспортным средствам с нулевыми выбросами⁶⁷¹. Положения о внесении поправок в Правила о выбросах ПГ от большегрузных транспортных средств и двигателей и другие Положения, принятые в соответствии с Законом Канады о защите окружающей среды 1999 года⁶⁷², устанавливают более жёсткие стандарты по выбросам ПГ для дорожного большегрузного транспорта и двигателей.

367. Чтобы сократить выбросы ПГ и ускорить использование чистых технологий и чистых видов топлива, федеральное Правительство разрабатывает Стандарт чистого топлива⁶⁷³. В декабре 2020 года был опубликован предлагаемый проект Положений о чистом топливе⁶⁷⁴. Эти Положения станут окончательными в конце 2021 года, а 1 декабря 2022 года вступят в силу требования по сокращению выбросов согласно Стандарту чистого топлива⁶⁷⁵. Указанные подзаконные акты устанавливают требования для жидкого ископаемого топлива⁶⁷⁶. Положения о газовом и твёрдом классах топлива будут приняты позже⁶⁷⁷.

Промышленность

368. На отрасли канадской промышленности (в основном нефтегазовую) приходилось около 37 % выбросов ПГ в 2018 году⁶⁷⁸. Правительство Канады планирует сократить выбросы метана в

⁶⁶⁹ Environment and Climate Change Canada. Pan-Canadian Framework on Clean Growth And Climate Change: Third Annual Synthesis Report on the Status of Implementation: Third Annual Synthesis Report on the Status of Implementation, 2019. P. 13. URL: http://publications.gc.ca/collections/collection_2020/eccc/En1-77-2019-eng.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁷⁰ The 2020 Plan. P. 17.

⁶⁷¹ The 2020 Plan. P. 18-20.

⁶⁷² Regulations Amending the Heavy-duty Vehicle and Engine Greenhouse Gas Emission Regulations and Other Regulations Made Under the Canadian Environmental Protection Act, 1999 (Canada Gazette, Vol. 151. 4 March 2017. No. 9). URL: <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2017/2017-03-04/html/reg1-eng.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁷³ Government of Canada. Clean Fuel Standard. URL: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/managing-pollution/energy-production/fuel-regulations/clean-fuel-standard.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁷⁴ Clean Fuel Regulations (Canada Gazette, Vol. 154. 19 December 2020. No. 51). URL: <https://gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2020/2020-12-19/html/reg2-eng.html#reg> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁷⁵ Government of Canada. Compliance options to meet the Clean Fuel Standard. URL: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/managing-pollution/energy-production/fuel-regulations/clean-fuel-standard/compliance-options.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁷⁶ Разные виды топлива в этом документе называются классами.

⁶⁷⁷ Government of Canada. Clean Fuel Standard: proposed regulatory approach. Annex II: Regulatory design for the gaseous and solid fuel classes. URL: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/managing-pollution/energy-production/fuel-regulations/clean-fuel-standard/regulatory-approach.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁷⁸ The 2020 Plan, Annex "Clean Industry". P. 1. URL: https://www.canada.ca/content/dam/eccc/documents/pdf/climate-change/climate-plan/annex_clean_industry.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

нефтегазовой отрасли, включая морскую добычу, на 40–45 % к 2025 году⁶⁷⁹, в том числе посредством соглашений об аналогичном регулировании (equivalency agreements)⁶⁸⁰.

369. В соответствии с ОКРС подход к сектору промышленности будет включать в себя:

- положения по сокращению выбросов метана и гидрофторуглеродов;
- повышение энергоэффективности промышленности;
- инвестиции в новые технологии по сокращению выбросов⁶⁸¹.

370. В апреле 2018 года МОСК опубликовало федеральные положения о метане⁶⁸², которые направлены на контроль выбросов метана в нефтегазовом секторе, а также на сокращение объёмов летучих органических соединений, выбрасываемых в атмосферу.

Лесоводство, сельское хозяйство и отходы

371. На выбросы от сельского хозяйства и лесозаготовки приходится около 10 % канадских выбросов ПГ⁶⁸³; на сектор утилизации отходов — около 3 %⁶⁸⁴.

372. В соответствии с ОКРС подход к этим секторам будет включать:

- усовершенствование улавливания углерода в лесах и на сельскохозяйственных землях;
- поддержку расширения использования древесины для строительства;
- производство топлива из биоэнергии и биопродукции;

⁶⁷⁹ Ibid.

⁶⁸⁰ В данном контексте соглашения об аналогичном регулировании – это соглашения между федеральным правительством и правительствами провинций и территорий, где последние могут предлагать ввести их собственные подзаконные акты в отношении метана, которые лучше учитывают особенности провинции или территории, при условии, что они смогут чётко доказать сокращение выбросов, аналогичное федеральным мерам. С перечнем таких соглашений, в том числе в отношении выбросов ПГ, можно ознакомиться по ссылке: Canadian Environmental Protection Act: equivalency agreements. URL: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/canadian-environmental-protection-act-registry/agreements/equivalency.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁸¹ PCF, Chapter 3.4.

⁶⁸² Regulations Respecting Reduction in the Release of Methane and Certain Volatile Organic Compounds (Upstream Oil and Gas Sector) (SOR/2018-66). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2018-66/FullText.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁸³ The 2020 Plan. Annex “Climate-smart agriculture”. P. 1. URL: https://www.canada.ca/content/dam/eccc/documents/pdf/climate-change/climate-plan/annex_climate-smart_agriculture.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁸⁴ The 2020 Plan. Annex “Reducing waste”. P. 1. URL: https://www.canada.ca/content/dam/eccc/documents/pdf/climate-change/climate-plan/annex_reducing_waste.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

- усовершенствование инноваций⁶⁸⁵.

373. Канада планирует сократить отходы на 30 % к 2030 году и на 50 % к 2040 году, а также сократить пластиковые отходы к 2030 году⁶⁸⁶. В связи с этим, Правительство инвестирует в инновационные способы предотвращения образования пищевых отходов и переработки пищевых отходов и пластика⁶⁸⁷.

Государственное лидерство

374. Государственные органы напрямую ответственны за относительно небольшую долю выбросах ПГ в Канаде (около 0,6 %) ⁶⁸⁸. Тем не менее, федеральное Правительство стремится расширить чистые закупки и сократить свои выбросы ПГ, в особенности от государственных зданий и автопарков, на 40 % ниже уровней 2005 года к 2030 году или раньше⁶⁸⁹.

г. Адаптация к изменению климата

375. Федеральная рамочная концепция адаптации к изменению климата⁶⁹⁰ 2016 года определяет перспективы адаптации к изменению климата в Канаде, очерчивает круг задач, роль федерального правительства и критерии определения приоритетных мер в области изменения климата. ОКРС содержит обязательства государственных органов всех уровней в отношении адаптации к изменению климата и уточняет действия, которые надлежит предпринять для выработки устойчивости к изменению климата в пяти нижеперечисленных областях⁶⁹¹ (пп. 376–380 Аналитической справки).

376. *Перевод научной информации и традиционных знаний в действие*⁶⁹². Канадский центр климатических услуг⁶⁹³ предоставляет доступ к информации о климате⁶⁹⁴, тогда как канадская Платформа адаптации к изменению климата служит национальной площадкой для обсуждения связанных с климатом вопросов представителями государственных органов, отраслей промышленности, общин и других субъектов⁶⁹⁵.

⁶⁸⁵ PCF, Chapter 3.5.

⁶⁸⁶ The 2020 Plan, Annex "Reducing waste". P. 1.

⁶⁸⁷ Ibid. P. 1-2.

⁶⁸⁸ Несмотря на незначительную долю в выбросах, государственные органы стремятся сократить эти выбросы, чтобы показать хороший пример другим секторам.

⁶⁸⁹ PCF, Chapter 3.6.

⁶⁹⁰ Government of Canada. Federal Adaptation Policy Framework for climate change. URL: https://www.canada.ca/content/dam/eccc/migration/cc/content/2/b/2/2b2a953e-756b-4e8c-a2ba-3fbdc3324dba/4214_federal-20adaptation-20policy-20framework_en.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁹¹ PCF, Chapter 4.

⁶⁹² PCF, Chapter 4.1.

⁶⁹³ Government of Canada. Canadian Centre for Climate Services. URL: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/canadian-centre-climate-services.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁶⁹⁴ PCF, Chapter 4.1.

⁶⁹⁵ Natural Resources Canada. Canada's Climate Change Adaptation Platform. URL: <https://www.nrcan.gc.ca/climate-change/impacts-adaptations/adapting-our-changing-climate/10027> (дата обращения: 22.03.2021).

377. **Выработка устойчивости через инфраструктуру**⁶⁹⁶. Государственные органы всех уровней обязуются вкладывать средства в инфраструктуру для уменьшения воздействия изменения климата и разработки законодательства и стандартов по адаптации к изменению климата.

378. **Охрана и укрепление здоровья и благосостояния человека**⁶⁹⁷ с помощью совместных действий по профилактике и лечению заболеваний, связанных с изменением климата. Федеральные инвестиции в адаптацию⁶⁹⁸ будут поддерживать меры, включая наблюдение и мониторинг, оценку рисков, моделирование, лабораторную диагностику, а также обучение медицинских работников и деятельность по информированию общественности.

379. **Поддержка особо уязвимых регионов**⁶⁹⁹, находящихся под воздействием изменения климата. Подход к поддержке уязвимых регионов будет включать (1) инвестиции в устойчивую инфраструктуру для защиты уязвимых регионов; (2) выработку устойчивости к изменению климата на Севере; (3) поддержку мониторинга местного уровня в коренных общинах; и (4) поддержку адаптации в прибрежных районах⁷⁰⁰. Территориальные государственные органы пострадавших регионов также принимают меры по адаптации к изменению климата. Например, в апреле 2011 года правительства Нунавута, Северо-западных территорий и Юкона представили документ «Общетерриториальная стратегия адаптации: Двигаясь к адаптации к изменению климата на Севере Канады»⁷⁰¹, содержащий стратегии коллективных мер и способы реагирования на вызовы, характерные для этих территорий.

380. **Сокращение связанных с климатом опасностей и рисков стихийных бедствий**⁷⁰² посредством (1) инвестирования в инфраструктуру; (2) укрепления защиты от наводнений; (3) содействия адаптации коренных народов. Также канадский Совет министров лесного хозяйства работает над принятием канадской Стратегии защиты от лесных пожаров, в которой изменение климата подчёркнуто как один из ключевых вызовов⁷⁰³.

1.2. Определяемые на национальном уровне вклады

381. Согласно её текущим ОНУВ⁷⁰⁴, Канада обязуется сократить её выбросы ПГ на 30 % ниже уровней 2005 года к 2030 году и стремится достичь чистых нулевых выбросов к 2050 году. Ожидается, что Канада представит свои обновлённые ОНУВ в 2021 году⁷⁰⁵.

⁶⁹⁶ PCF, Chapter 4.2.

⁶⁹⁷ PCF, Chapter 4.3.

⁶⁹⁸ В том числе для поддержки коренных и инуитских общин в реализации проектов, связанных с изменением климата, и проектов, которые защищают здоровье этих народов.

⁶⁹⁹ PCF, Chapter 4.4.

⁷⁰⁰ Ibid.

⁷⁰¹ Pan-Territorial Adaptation Partnership. Pan-Territorial Adaptation Strategy: Moving Forward on Climate Change Adaptation in Canada's North. URL: https://www.northernadaptation.ca/sites/default/files/Pan-Territorial_Adaptation_Strategy.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁰² PCF, Chapter 4.5.

⁷⁰³ Ibid.

⁷⁰⁴ NDC Registry. Canada's 2017 Nationally Determined Contribution Submission to the United Nations Framework Convention on Climate Change. URL: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Canada%20First/Canada%20First%20NDC-Revised%20submission%202017-05-11.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁰⁵ The 2020 Plan. P. 77.

382. В ОКРС международное лидерство отмечено как один из путей Канады к сокращению выбросов ПГ.⁷⁰⁶ Сообразно этой цели Правительство Канады вкладывает 2,65 млрд канадских долларов в финансирование деятельности в области климата для помощи развивающимся странам в переходе к низкоуглеродным экономикам и выработке устойчивости к изменению климата.⁷⁰⁷ Также Канада продолжит приобретать передаваемые на международном уровне результаты предотвращения изменения климата и участвовать в политике торговли выбросами и борьбе с изменением климата⁷⁰⁸.

2. Имплементация и контроль за осуществлением климатической стратегии

2.1. Механизмы имплементации

а. Обязательства государства в части имплементации климатической стратегии и отчётности

383. В соответствии с РКИК ООН Канада готовит и подаёт Секретариату Национальный кадастр выбросов⁷⁰⁹ ежегодно; Двухгодичный доклад⁷¹⁰ о прогрессе Канады в достижении целей по сокращению выбросов и положений об оказании финансовой, технологической поддержки и поддержки в укреплении потенциала развивающимся странам; а также Национальные сообщения каждые четыре года⁷¹¹.

384. На национальном уровне Правительство Канады публикует отчёт о статусе имплементации ОКРС на своём официальном вебсайте каждый год⁷¹². Публичная отчётность должна быть прозрачной для канадцев⁷¹³. Такие отчёты содержат информацию об измерениях и учёте выбросов ПГ, имплементации ОКРС в различных секторах, анализ и рекомендации (указание лучших практик в сотрудничестве с экспертами), а также обзор мер, которые надлежит принять в будущем⁷¹⁴.

⁷⁰⁶ PCF, Chapter 3.7.

⁷⁰⁷ Правительство планирует профинансировать эту сумму к 2020-2021 годам. См.: Government of Canada. Canada's international climate finance. <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/canada-international-action/climate-finance.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁰⁸ Ibid; PCF, Chapter 3.7.

⁷⁰⁹ NDC Registry. Canada's 2020 National Inventory Report. URL: <https://unfccc.int/documents/224829> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷¹⁰ NDC Registry. Canada's Biennial report (BR). BR 4.

⁷¹¹ NDC Registry. Canada's 7th National Communication and 3rd Biennial Report. URL: https://unfccc.int/files/national_reports/national_communications_and_biennial_reports/application/pdf/82051493_canada-nc7-br3-1-5108_eccc_can7thncomm3rdbi-report_en_04_web.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁷¹² На данный момент доступно три ежегодных отчёта, см. Government of Canada. Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change. URL: <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/pan-canadian-framework.html>.

⁷¹³ Pan-Canadian Framework on Clean Growth And Climate Change: Third Annual Synthesis Report on the Status of Implementation. P. 46.

⁷¹⁴ Ibid. P. 46-47.

385. ЗЦЗПГ⁷¹⁵, принятый 21 июня 2018 года, учреждает федеральную систему ценообразования (платы) за загрязнение ПГ (пп. 393–401 Аналитической справки) и требует от МОСК готовить отчёты о применении ЗЦЗПГ⁷¹⁶.

386. ЗЦЗПГ содержит соответствующие положения о раскрытии информации государственными органами. Что касается топливного сбора (пп. 395–397 Аналитической справки), то министр КНА может раскрывать соответствующую информацию только отдельным государственным органам. Министр КНА вправе передавать в открытый доступ только учётный номер⁷¹⁷ и наименование его владельца⁷¹⁸.

387. Что касается обязательства, связанного с КСЦООП (пп. 398–401 Аналитической справки), то министр МОСК обязан вносить в доступный для общественности реестр сведения обо всех решениях о привлечении организаций к ответственности за нарушения. Сведения в этом реестре хранятся не менее пяти лет⁷¹⁹.

б. Обязательства частных субъектов по отчётности и раскрытию информации

388. Предприятия, которые осуществляют выброс 10 или более килотонн ПГ в единицах CO₂-эквивалента в год⁷²⁰, должны отчитываться о своих выбросах в соответствии с Программой отчётности о ПГ⁷²¹, реализуемой МОСК⁷²².

389. Лица, ответственные за предприятия, подпадающие под КСЦООП, тоже обязаны подавать отчёт с информацией об ограничении выбросов ПГ и любой другой информацией, указанной в Положениях о КСЦООП⁷²³, а также отчёт о верификации данных мониторинга выбросов⁷²⁴.

⁷¹⁵ Greenhouse Gas Pollution Pricing Act – GGPPA (S.C. 2018, c. 12, s. 186). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/G-11.55/FullText.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷¹⁶ GGPPA, Section 274.

⁷¹⁷ Под учётным номером понимается номер (не являющийся номером социального страхования), который министр КНА используется для идентификации лица, зарегистрированного для целей ЗЦЗПГ.

⁷¹⁸ GGPPA, Section 107.

⁷¹⁹ GGPPA, Section 252.

⁷²⁰ Department of the Environment. *Notice with respect to reporting of greenhouse gases (GHGs) for 2020*. URL: <https://canadagazette.gc.ca/rp-pr/p1/2021/2021-02-13/html/sup1-eng.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷²¹ Government of Canada. Greenhouse Gas Reporting Program (GHGRP) – Facility Greenhouse Gas (GHG) Data. URL: <https://open.canada.ca/data/en/dataset/a8ba14b7-7f23-462a-bdbb-83b0ef629823> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷²² Government of Canada. About the GHG Reporting Program. URL: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/greenhouse-gas-emissions/facility-reporting/about.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷²³ OBPS Regulations (SOR/2019-266). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2019-266/index.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷²⁴ GGPPA, Section 173; OBPS Regulations contain requirements relating to an annual report, Schedule 2, Sections 11 and 12; OBPS Regulations contain requirements relating to a verification report, Schedule 5, Sections 49 and 52. См. также OBPS. Quantification, Reporting and Verification. URL: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/pricing-pollution-how-it-will-work/output-based-pricing-system.html> (дата обращения: 22.03.2021).

390. Канадское право требует раскрытия информации от государственных компаний. Это касается материалов по экологическим вопросам, включая изменение климата⁷²⁵. В декабре 2015 года Совет по финансовой стабильности учредил Специальную рабочую группу по раскрытию финансовой информации, связанной с климатом, которая разработала рекомендации по раскрытию финансовой информации в связи с изменением климата⁷²⁶.

391. В ответ на пандемию COVID-19 Правительство Канады объявило о Кредитном финансировании для крупных работодателей в случае чрезвычайных ситуаций — это программа выдачи займов крупным работодателям, которые пострадали от пандемии. Если компания принимает помощь в форме кредита, она обязана публиковать «годовой финансовый отчёт о раскрытии, связанном с климатом, где указывается, как корпоративное управление, стратегии, политики и практики могут помочь управлять климатическими рисками и возможностями и внести вклад в выполнение Канадой её обязательств по Парижскому соглашению и чистого нулевого целевого показателя к 2050 году»⁷²⁷.

392. Наконец, существуют требования по выполнению оценки воздействия на окружающую среду⁷²⁸ для государственных и частных строительных проектов, которые могут значительно повлиять на окружающую среду. Сейчас такая оценка регулируется Законом об оценке воздействия 2019 года⁷²⁹ и упразднённым Законом Канады об оценке воздействия на окружающую среду 2012 года⁷³⁰ (для оценок, которые были начаты до вступления в силу Закона об оценке воздействия 2019 года).

в. Финансовые механизмы, торговля выбросами

393. ЗЦЗПГ предусматривает федеральную систему ценообразования (платы) за загрязнение ПГ. Стандарты ценообразования подразделяются на две части: регулятивный топливный сбор (который администрирует НПА) и КСЦООП для крупных отраслей промышленности (которую администрирует МОСК)⁷³¹. КСЦООП также регулируется Положением о КСЦООП от 10 июля 2019 года, принятым согласно Части 2 ЗЦЗПГ.

394. Федеральная система по ЗЦЗПГ применяется в провинциях или территориях (регионах), где нет собственных систем ценообразования, которые бы удовлетворяли соответствующим критериям жёсткости для таких систем, или в случае, если провинция или территория запросила применение

⁷²⁵ Canadian Securities Administrators. CSA Staff Notice 51-333: Environmental Reporting Guidance. URL: https://www.osc.gov.on.ca/documents/en/Securities-Category5/csa_20101027_51-333_environmental-reporting.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁷²⁶ Task Force on Climate-Related Financial Disclosures. TCFD Recommendations. URL: <https://www.fsb-tcfd.org/recommendations/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷²⁷ Canada Development Investment Corporation. Large Employer Emergency Financing Facility Factsheet. URL: <https://www.cdev.gc.ca/leeff-factsheet/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷²⁸ Government of Canada. Projects and impact assessments. URL: <https://www.canada.ca/en/services/environment/conservation/assessments.html> (дата обращения: 22.03.2021); Impact Assessment Agency of Canada. Basics of Environmental Assessment under CEAA 2012. URL: <https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/services/environmental-assessments/basics-environmental-assessment.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷²⁹ Impact Assessment Act (S.C. 2019, c. 28, s. 1). URL: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/l-2.75/index.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷³⁰ Canadian Environmental Assessment Act (S.C. 2012, c. 19, s. 52). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-15.21/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷³¹ Government of Canada. How we're putting a price on carbon pollution. URL: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/pricing-pollution-how-it-will-work/putting-price-on-carbon-pollution.html> (дата обращения: 22.03.2021).

федеральной системы по ЗЦЗПГ⁷³². Региональные системы применяются в Британской Колумбии, Квебеке, Новой Шотландии, на Острове Принца Эдуарда и в Ньюфаундленде и Лабрадоре⁷³³.

Топливный сбор

395. Федеральный топливный сбор применяется в Саскачеване, Онтарио, Манитобе, Нью-Брансуике, Юконе, Нунавуте и Альберте⁷³⁴. Предприятия⁷³⁵, ведущие деятельность в любой из перечисленных провинций, либо обязаны, либо вправе⁷³⁶ зарегистрироваться в КНА. Существует 12 видов регистрации (в зависимости от вида деятельности) и 21 вид топливных сборов⁷³⁷. Ставка топливного сбора в 2018 году была равна 10 канадским долларам за тонну CO₂ и ежегодно увеличивалась на 10 канадских долларов до 50 канадских долларов за тонну в 2022 году⁷³⁸. В период с 2022 по 2030 год предлагается увеличение на 15 канадских долларов за тонну CO₂ в год⁷³⁹.

396. В большинстве случаев сборы взимаются на ранних этапах в цепочке поставок и уплачиваются зарегистрированным дистрибьютором. На конечных потребителей, как правило, не возложено никаких обязательств по уплате топливного сбора, поскольку он уже включён в стоимость приобретаемого ими топлива⁷⁴⁰.

397. Частичное или полное освобождение от уплаты топливного сбора по ЗЦЗПГ возможно⁷⁴¹ в особых обстоятельствах для отдельных видов предприятий⁷⁴².

КСЦООП

398. КСЦООП, федеральная система, применяется в Онтарио, Манитобе, Нью-Брансуике, на Острове Принца Эдуарда и частично в Саскачеване⁷⁴³. КСЦООП применяется к промышленным предприятиям с ежегодными выбросами, которые равны или превышают 50 килотонн CO₂-

⁷³² Ibid.

⁷³³ Ibid.

⁷³⁴ Ibid.

⁷³⁵ Дистрибьюторы, импортёры, предприятия, осуществляющие выбросы, потребители топлива, потребители горючих отходов, перевозчики. См. Canada Revenue Agency. FCN1 Registration Under the Greenhouse Gas Pollution Pricing Act. URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/fcn1/general-information-registration-greenhouse-gas-pollution-pricing-act.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷³⁶ Ibid; GGPPA, Sections 55-66.

⁷³⁷ Топливные сборы и применимые ставки перечислены в Приложении 2 к ЗЦЗПГ.

⁷³⁸ Canada Revenue Agency. Fuel Charge Rates. URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/fcrates/fuel-charge-rates.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷³⁹ The 2020 Plan. Annex "Modelling and Analysis of a Healthy Environment and a Healthy Economy". URL: https://www.canada.ca/content/dam/eccc/documents/pdf/climate-change/climate-plan/annex_modelling_analysis_healthy_environment_healthy_economy.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁴⁰ Canada Revenue Agency. Carbon pollution pricing – what you need to know. URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/campaigns/pollution-pricing.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁴¹ GGPPA, Sections 36-37.

⁷⁴² Government of Canada. Fuel charge relief. URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/excise-taxes-duties-levies/fuel-charge/relief.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁴³ How we're putting a price on carbon pollution.

эквивалента (подпадающие под систему предприятия)⁷⁴⁴. Такие предприятия должны быть зарегистрированы в МОСК⁷⁴⁵.

399. Для подпадающих под систему предприятий устанавливаются ежегодные лимиты на выбросы ПГ⁷⁴⁶.

400. Если подпадающее под систему предприятие осуществляет выброс меньшего объёма ПГ, чем ему разрешено в ходе определённого периода, то предприятию должны быть выписаны добавочные единицы, выраженные в тоннах CO₂-эквивалента. Количество добавочных единиц равняется разнице между лимитом на выбросы ПГ и количеством фактически осуществлённых выбросов ПГ⁷⁴⁷. Если впоследствии такое предприятие превышает лимит на выбросы ПГ, оно может воспользоваться своими добавочными единицами, чтобы погасить обязательство по возмещению⁷⁴⁸.

401. В случае чрезмерных выбросов ПГ лицо, ответственное за предприятие, подпадающее под систему, должно предоставить возмещение за каждую тонну CO₂-эквивалента, выброшенную сверх лимита на выбросы ПГ⁷⁴⁹. Возмещение может быть предоставлено путём возврата единиц соответствия, а именно, добавочных единиц, осуществления платежа за чрезмерные выбросы или сочетания обоих способов⁷⁵⁰. Если возмещение не будет в полном объёме совершено в обычный срок для уплаты возмещения, то ставка за каждую невозмещённую тонну CO₂-эквивалента умножается на четыре⁷⁵¹.

2.2. Правоприменение и подотчётность

а. Меры по обеспечению имплементации

402. ЗЦЗПГ предусматривает достаточно тщательно разработанные положения в области ответственности. В случае нарушения обязательств, связанных с топливным сбором, лицо может быть привлечено к административной или уголовной ответственности⁷⁵², а в случае невыполнения обязательств в связи с КСЦООП — к уголовной ответственности⁷⁵³. В частности, могут быть применены следующие меры ответственности:

- выплата процентов за несвоевременную уплату соответствующего топливного сбора⁷⁵⁴;
- штраф за несвоевременную регистрацию или неподачу декларации⁷⁵⁵;

⁷⁴⁴ GGPPA, Section 169; OBPS Regulations, Section 8.

⁷⁴⁵ GGPPA, Section 171.

⁷⁴⁶ OBPS Regulations, Sections 36-43.

⁷⁴⁷ GGPPA, Section 175.

⁷⁴⁸ GGPPA, Sections 174(1) and 178(1)(a); OBPS Regulations, Section 70.

⁷⁴⁹ GGPPA, Section 174; OBPS Regulations, Sections 54-58, 70-71.

⁷⁵⁰ GGPPA, Section 174(2).

⁷⁵¹ GGPPA, Section 174(4).

⁷⁵² GGPPA, Part 1. Division 6.

⁷⁵³ GGPPA, Part 2. Division 3.

⁷⁵⁴ GGPPA, Section 97.

⁷⁵⁵ GGPPA, Sections 123, 126.

- уголовное наказание (вплоть до лишения свободы на определённый срок), например, в случае предоставления ложной информации, уклонения от уплаты топливного сбора, неподдачи декларации по топливному сбору (т. е. нарушения формального требования об отчётности)⁷⁵⁶. Что касается обязательств, вытекающих из КСЦООП, меры уголовной ответственности предусмотрены за незаконное получение добавочных единиц, фальсификацию, уничтожение или сокрытие учётных документов, умышленное предоставление ложной или вводящей в заблуждение информации или образцов⁷⁵⁷.

б. Подотчётность

403. 19 ноября 2020 года Законопроект С-12 — проект закона о соблюдении прозрачности и подотчётности в действиях Канады по достижению чистых нулевых выбросов ПГ к 2050 году (или Закон Канады о подотчётности за достижение чистых нулевых выбросов) был представлен для первого чтения⁷⁵⁸. Главная цель Законопроекта состоит в том, чтобы предусмотреть ответственность федеральных государственных органов за достижение углеродной нейтральности к 2050 году. Законопроект С-12 предусматривает планы и отчёты в качестве механизмов подотчётности и ответственности.

3. Судебная практика по вопросам климата

404. В Канаде был рассмотрен ряд дел, связанных с климатом⁷⁵⁹. Такие дела делятся на две основные категории: (1) публично-правовые иски, затрагивающие вопросы прав человека, конституционного, уголовного и административного права, и (2) частноправовые иски, затрагивающие вопросы деликтного, градостроительного и корпоративного права.

405. Можно отметить следующие дела по вопросам изменения климата:

- *Environnement JEunesse v Attorney General of Canada* — текущее разбирательство о разрешении возбудить групповой иск против федерального Правительства за предполагаемое неустановление достаточного целевого показателя по сокращению выбросов ПГ и отсутствие плана по достижению этого показателя⁷⁶⁰. 11 июля 2019 года Высший суд Квебека отклонил ходатайство о разрешении возбудить групповой иск, но установил, что может принять к

⁷⁵⁶ GGPPA, Sections 132, 133.

⁷⁵⁷ GGPPA, Section 232.

⁷⁵⁸ Parliament of Canada. Bill C-12. An Act respecting transparency and accountability in Canada's efforts to achieve net-zero greenhouse gas emissions by the year 2050. URL: <https://parl.ca/DocumentViewer/en/43-2/bill/C-12/first-reading> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁵⁹ С 1986 по май 2020 года было выявлено 22 дела, см. *Setzer J., Byrnes R.* Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot. URL: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2020/07/Global-trends-in-climate-change-litigation-2020-snapshot.pdf> (дата обращения: 22.03.2021). На март 2021 года в Базах судебной практики об изменении климата (URL: http://climatecasechart.com/search-non-us/?cn-reloaded=1&fwp_non_us_jurisdiction=canada) и в базе Научно-исследовательского института Грэнтэма «климатическое законодательство мира» (URL: <https://climate-laws.org/geographies/canada>) зафиксировано 25 дел (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁶⁰ *Killoran M., Feasby C., Huys M.M.* Climate change litigation arrives in Canada. URL: <https://www.osler.com/en/resources/regulations/2019/climate-change-litigation-arrives-in-canada> (дата обращения: 22.03.2021).

рассмотрению вопрос воздействия изменения климата на права человека. Организация ENvironment JEUnesse обжаловала это решение 16 августа 2019 года⁷⁶¹;

- *La Rose v. Her Majesty the Queen*⁷⁶² и *Mathur et al. v. Her Majesty the Queen in Right of Ontario*⁷⁶³ — канадская молодёжь утверждала, что их права были нарушены ввиду того, что Правительство не предприняло достаточных действий в связи с изменением климата. Иски были отклонены из-за неуказания разумного основания для иска;
- *Turp v. Minister of Justice and Attorney General of Canada*⁷⁶⁴ — судебная проверка выхода Канады из Киотского протокола к РКИК ООН.

406. Представляется, что подача групповых исков большим числом истцов⁷⁶⁵ и использование норм о правах человека для стимулирования более амбициозной государственной климатической политики⁷⁶⁶ являются текущими тенденциями в судебной практике по вопросам климата в Канаде.

⁷⁶¹ *MacWilliam A.G., Osaka K., Konkin D.P.* Climate Change litigation in Canada: Recent developments. URL: <https://www.dentons.com/en/insights/articles/2019/november/11/climate-change-litigation-in-canada-recent-developments> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁶² Federal Court. *La Rose et al. v. Her Majesty the Queen*. Order of October 27, 2020. URL: https://climate-laws.org/geographies/canada/litigation_cases/la-rose-v-her-majesty-the-queen (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁶³ Superior Court Of Justice — Ontario. *Mathur et al. v. Her Majesty the Queen in Right of Ontario*. Decision of July 13, 2020. См. также *Mathur et al. v. Her Majesty the Queen in Right of Ontario*. URL: https://climate-laws.org/geographies/canada/litigation_cases/mathur-et-al-v-her-majesty-the-queen-in-right-of-ontario (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁶⁴ Federal Court. *Turp v. Minister of Justice and Attorney General of Canada*. Judgment of July 17, 2012. 2012 FC 893. URL: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2012/20120717_2012-FC-893_decision.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁶⁵ *Lemmens M., Bennett T.* Climate change litigation and disclosure implications during COVID-19. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=63261ad1-9052-42bd-8d61-493d845e8829> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁶⁶ *Setzer J., Byrnes R.* Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot.

VII. США: КАЛИФОРНИЯ И НЬЮ-ЙОРК

Резюме

407. Настоящий раздел в основном касается климатических политик, разработанных в штатах Калифорния и Нью-Йорк, нежели федеральной стратегии США в связи с изменением климата.

408. Предварительно следует отметить, что в области экологического и климатического права федеральное правительство и правительства штатов взаимодействуют в нескольких отношениях. Так, федеральное правительство может либо осуществлять свою полную и исключительную власть, либо установить минимальные стандарты и позволить штатам вводить законы, предусматривающие более высокую степень защиты, либо в целом оставить политику регулирования на усмотрение штатов.

409. В Калифорнии климатическую стратегию составляют преимущественно исполнительные приказы, издаваемые губернаторами этого штата, и Закон АВ 32. Закон АВ 32 определяет совокупные показатели по сокращению выбросов и предусматривает почти что всеобъемлющее регулирование выбросов ПГ в Калифорнии, за исключением выбросов ПГ из источников, регулируемых на федеральном уровне. Упомянутыми исполнительными приказами установлены следующие показатели по сокращению выбросов ПГ: сокращение совокупных выбросов как минимум на 40% ниже уровней 1990 года к 2030 году; сокращение совокупных выбросов как минимум на 80% ниже уровней 1990 года к 2050 году; достижение углеродной нейтральности к 2045 году, если не раньше. Чтобы выполнить эти цели, штат Калифорния принимает разнообразные шаги по смягчению последствий и адаптации к изменению климата в разных секторах экономики (энергетика; планирование землепользования и градостроительство; транспорт; промышленность; лесное хозяйство, сельское хозяйство).

410. В штате Нью-Йорк ЗЛБИК устанавливает, помимо прочего, показатели по сокращению выбросов ПГ (сокращение совокупных выбросов как минимум на 40% ниже уровней 1990 года к 2030 году; сокращение совокупных выбросов как минимум на 85% ниже уровней 1990 года к 2050 году с целью достижения чистых нулевых выбросов) и конкретные цели для сектора энергетики. ЗЛБИК предусматривает «План экологической экспертизы», который должен быть принят к 1 января 2023 года и закрепит методы, которые далее будут использоваться для выполнения показателей по сокращению выбросов ПГ. Климатические стратегии для сельского и лесного хозяйств, энергоэффективности и жилищного строительства, энергоёмких и связанных с торговлей отраслей промышленности, землепользования и местного самоуправления, электроэнергетики и транспорта ещё только предстоит выработать.

411. Одним из ключевых инструментов имплементации климатических политик в обоих штатах является использование систем торговли выбросами. В Калифорнии Закон АВ 32 предусматривает действующую на территории всего штата систему ограничений и торговли. Нью-Йорк же подпадает под Региональную инициативу по сокращению выбросов ПГ — программу, которая распространяется на десять штатов и охватывает выбросы углекислого газа от электрогенерирующих установок.

412. Связанные с климатом вопросы рассматриваются судами в обоих штатах, а также в США в целом. Спорные вопросы, как и стороны разбирательств, различаются. Часто иски подаются экологическими организациями и некоторыми штатами, которые утверждают, что регулирование изменения климата недостаточно жёсткое; представителями отраслей промышленности и некоторыми штатами, которые утверждают, что экологическое регулирование слишком жёсткое; или же против крупных компаний, осуществляющих выбросы ПГ, которые обвиняются в причинении ущерба своими выбросами. Также иски зачастую касаются анализа воздействия на климат предлагаемых планов или проектов. Как в Нью-Йорке, так и в Калифорнии в судах в настоящее время рассматривается несколько резонансных дел, связанных с климатом.



1. Климатическое законодательство и политики США

413. США — федеративное государство, где власть разделяется между федеральным правительством и штатами. Ввиду клаузулы Конституции США о верховенстве федеральное право имеет приоритет над правом штатов в областях, в которых федеральное правительство наделено властью Конституцией. В тех же областях, где федеральное право не является первичным по отношению к праву штатов, уполномочены действовать правительства штатов.

414. В сфере экологического права полномочия федеральных органов власти и органов власти штатов распределяются разнообразно. В некоторых направлениях политики свою власть осуществляет федеральное правительство: например, по Закону о чистом воздухе только оно вправе устанавливать стандарты расхода топлива для автомобилей. В других направлениях политики федеральное правительство устанавливает минимальные стандарты, но позволяет штатам вводить более жёсткое регулирование. К примеру, федеральная власть закрепляет национальные стандарты качества воздуха, но штаты могут установить более строгие стандарты, если пожелают. В некоторых областях федеральное правительство вводит обязывающие общенациональные программы, но предоставляет штатам выбор — участвовать в них или нет, зачастую разрабатывая для них подходы к имплементации и обеспечивая выполнение таких программ⁷⁶⁷. План «Чистая энергия», разработанный АООС при администрации Барака Обамы, применял этот подход⁷⁶⁸. А в некоторых областях федеральное правительство по большей части оставляет регуляторную политику на усмотрение штатов. Планирование землепользования (которое влияет на выбросы ПГ, помогая определить, насколько активно люди пользуются транспортными средствами) — пример направления политики, в котором федеральное участие минимально, по меньшей мере вне обширных земель, принадлежащих федеральному правительству (штаты не вправе регулировать земли в федеральной собственности и проводить свою климатическую политику на федеральных землях).

415. Стоит отметить, что климатические стратегии штатов как таковые не обусловлены международными обязательствами США. Хотя штаты могут учитывать международные обязательства США (к примеру, температурную цель, установленную Парижским соглашением или ОНУВ США)⁷⁶⁹, штаты также могут намеренно выбирать более амбициозные цели, чем те, которые на данный момент предусмотрены международными договорами.

416. Штаты вправе регулировать товары и услуги, приобретаемые и продаваемые на своей территории, однако не уполномочены регулировать торговлю импортными товарами или торговлю за пределами своих границ. К примеру, штат может требовать соответствия импортного товара своим стандартам энергоэффективности до тех пор, пока такое требование не влечёт формирования торговых барьеров за пределами штата.

417. Такие вопросы часто возникают в контексте стандартов портфеля возобновляемых источников энергии (п. 433 Аналитической справки) и законов, которые требуют анализа полного жизненного цикла выбросов ПГ ввиду использования топлива или посредством других источников энергии. Подобного вида законы более обременительны для поставщиков вне штата, поскольку, во-первых, другие штаты могут сильнее зависеть от электроэнергии, произведённой из ископаемого топлива, и,

⁷⁶⁷ Owen D. Cooperative Subfederalism // U.C. Irvine Law Review Vol. 9:177. 2019. P. 177-227. URL: https://www.law.uci.edu/lawreview/vol9/no1/Online_Owen.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁶⁸ Pacyniak G. Making the Most of Cooperative Federalism: What the Clean Power Plan has Already Achieved // Georgetown Environmental Law Review. Vol. 29:301. 2017. P. 301-367. URL: https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1514&context=law_facultyscholarship (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁶⁹ UNFCCC. United States of America. First NDC Submission. URL: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/pages/Party.aspx?party=USA> (дата обращения: 22.03.2021).

во-вторых, из-за потери энергии при её передаче. Соответственно, поставщики за пределами штата утверждают, что такие законы подвергают их незаконной дискриминации. Штат же отвечает, что такие законы применяют единообразные стандарты ко всем поставщикам и что большее воздействие на поставщиков за пределами соответствующего штата — это следствие их собственного большего влияния на климат, а не незаконной дискриминации. На настоящий момент дела такой категории обычно выигрывают государственные органы штатов⁷⁷⁰.

418. Судебная практика по вопросам изменения климата в США в целом расширяется. При администрации Дональда Трампа большинство исков подавались экологическими организациями и некоторыми штатами, которые заявляли о том, что администрация своими действиями нарушила закон. По прогнозу профессора Майкла Джеррарда, в период президентства Джо Байдена, большинство климатических споров в судах против его правительства, вероятно, будут возбуждать промышленные предприятия и определённые штаты, которые будут утверждать, что его администрация слишком много делает для борьбы с изменением климата.

419. Сабин-Центр при Колумбийском университете ведёт обширную базу данных дел о климате⁷⁷¹.

2. Климатическая политика штата Калифорния

2.1. Обзор климатического законодательства и стратегии

а. Законодательство и политики

420. Калифорния приняла общую климатическую стратегию, которая вытекает, в первую очередь, из двух источников права: исполнительных приказов и законодательства.

421. Одним из источников являются исполнительные приказы губернаторов Калифорнии. В США исполнительные приказы — довольно слабый источник права; последующие губернаторы легко могут их изменить, и они напрямую не создают обязательств для частных субъектов. Вместе с тем губернаторы Калифорнии вынесли ряд исполнительных приказов, касающихся климата, и пока эти приказы воспринимаются серьёзно. Исполнительные приказы обязывают исполнительную ветвь власти штата и устанавливают на период их действия крайние сроки для исполнения обязательств.

422. Законодательное собрание штата Калифорния приняло несколько законов, которые предусматривают правовые основы климатической политики Калифорнии⁷⁷². Наиболее важным из них является Закон АВ 32⁷⁷³. Также было принято несколько других законов, которые непосредственно

⁷⁷⁰ См., например, *Rocky Mountain Farmers Union v. Corey*. 730 F.3d 1070 (9th Cir. 2013). URL: <http://climatecasechart.com/case/rocky-mountain-farmers-union-v-corey/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁷¹ По состоянию на 25 марта 2021 года в базе данных зафиксировано 246 дел, связанных с климатом, с участием Калифорнии. URL: <http://climatecasechArticle.com/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁷² См. ссылки на ключевые элементы климатической стратегии Калифорнии — Berkeley Law. California Climate Policy Dashboard. URL: <https://www.law.berkeley.edu/research/clee/research/climate/climate-policy-dashboard/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁷³ AB-32 Air pollution: greenhouse gases: California Global Warming Solutions Act of 2006. URL: https://leginfo.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=200520060AB32 (дата обращения: 22.03.2021). Общую информацию о АВ 32 см. California Air Resources Board. AB 32 Global Warming Solutions Act of 2006. URL: <https://ww2.arb.ca.gov/resources/fact-sheets/ab-32-global-warming-solutions-act-2006> (дата обращения: 22.03.2021); *Nichols M.D.* California's Climate Change Program: Lessons for the Nation // *UCLA Journal of Environmental Law and Policy* Vol. 27:185. 2009. P. 184-212. URL: <https://escholarship.org/content/qt7tr3k4xp/qt7tr3k4xp.pdf?t=mv6dl2> (дата обращения: 22.03.2021).

относятся к климату, включая ряд поправок в Закон АВ 32 (в частности, в отношении передачи части дохода от программы ограничений и торговли по Закону АВ 32 неблагополучным общинам)⁷⁷⁴. Кроме того, экологические законы, принятие которых предшествовало широкому распространению информации о климатическом кризисе, были переориентированы и стали касаться некоторых аспектов изменения климата. Самые важные из этих более старых законов — Закон штата Калифорния о качестве окружающей среды, принятый в 1970 году⁷⁷⁵, и законодательный акт 2002 года, который потребовал введения стандартов выбросов ПГ для автомобилей⁷⁷⁶.

423. Закон АВ 32 определяет показатели по совокупному сокращению выбросов и полномочия АООСК. Закон АВ 32 обязывает АООСК разрабатывать, имплементировать и обеспечивать выполнение программных мер, в том числе обязательных для государственных и негосударственных субъектов. Также он устанавливает обязательные сроки.

424. Закон АВ 32 должен обеспечить практически исчерпывающее регулирование выбросов ПГ в Калифорнии. Это происходит частично с помощью программ, которые предусмотрены именно и только в Законе АВ 32, и частично путём развития других регуляторных инициатив. Важнейшие исключения из обширной сферы действия закона, как правило, касаются вопросов, которые штату Калифорния запрещает регулировать федеральный закон. Так, к примеру, штат не может регулировать связанные с климатом практики землепользования на федеральных землях, а они составляют почти половину территории этого штата.

425. В Калифорнии имеется своего рода программа действий по борьбе с изменением климата, и в неё входят многочисленные планы: климатические планы и стратегии есть не только у каждого ведомства штата, обязанности которого связаны с климатом, но и у многих местных органов власти.

б. Охват климатической стратегии

426. Наиболее важные исполнительные приказы устанавливают следующие цели:

- сокращение совокупных выбросов как минимум на 80% ниже уровней 1990 года к 2050 году⁷⁷⁷;
- достижение углеродной нейтральности к 2045 году или ранее⁷⁷⁸;
- сокращение совокупных выбросов как минимум на 40 % ниже уровней 1990 года к 2030 году⁷⁷⁹.

⁷⁷⁴ California Global Warming Solutions Act of 2006: Greenhouse Gas Reduction Fund. URL: http://www.leginfo.ca.gov/pub/11-12/bill/sen/sb_0501-0550/sb_535_bill_20120930_chaptered.html (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁷⁵ *Owen D.* Climate Change and Environmental Assessment Law // Columbia Journal of Environmental Law. Vol. 33, Issue 1 (2008), P. 57-120.

⁷⁷⁶ California Air Resources Board. California's Greenhouse Gas Vehicle Emission Standards under Assembly Bill 1493 of 2002. URL: <https://ww2.arb.ca.gov/californias-greenhouse-gas-vehicle-emission-standards-under-assembly-bill-1493-2002-pavley> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁷⁷ Executive Order S-3-05. June 1, 2005. URL: <https://www.marvista.org/docs/34486025-10553.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁷⁸ Executive Order B-30-15. April 29, 2015. URL: <https://www.ca.gov/archive/gov39/2015/04/29/news18938/index.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁷⁹ Ibid.

427. Кроме того, устанавливаются показатели для конкретных отраслей промышленности:

- исключение выбросов от легковых автомобилей и малотоннажных грузовых автомобилей к 2035 году⁷⁸⁰;
- исключение выбросов от всех транспортных средств к 2045⁷⁸¹ году.

428. В Калифорнии нет конкретных целей по адаптации к изменению климата в отношении всего штата. Штат старается выполнять поддерживающую и координирующую роль в планировании местными органами власти шагов в области адаптации, и отдельные органы штата также участвуют в составлении планов адаптации⁷⁸².

в. Институциональные основы

429. Одну из ключевых ролей играет АООСК: Закон АВ 32 уполномочивает АООСК разрабатывать программы по имплементации целей по сокращению выбросов ПГ и использовать широкий диапазон разнообразных методов регулирования⁷⁸³.

430. В Калифорнии не создано новых государственных органов для борьбы с изменением климата. И Калифорнийский совет по охране воздушных ресурсов, и Калифорнийская комиссия по вопросам энергетики, и Калифорнийская комиссия по вопросам коммунального обслуживания существовали задолго до того, как проблема изменения климата вышла на передний план, как и многие другие государственные ведомства, чья работа сосредоточена на управлении природными ресурсами и землями, находящимися в публичной собственности. Вместо создания новых органов Калифорния в целом отреагировала на изменение климата путём расширения программ и числа сотрудников в рамках существующих административных ведомств. Это было сделано в широких масштабах, и сейчас многие государственные служащие Калифорнии частично или всецело сосредоточены на изменении климата.

г. Отраслевые стратегии

431. Все отраслевые стратегии штата сформулированы так, чтобы действовать во взаимосвязи с общей стратегией штата.

Электроэнергетика

432. Калифорния борется с воздействием сектора электроэнергетики на климат несколькими различными способами.

433. Калифорния старается ускорить переход к расширенному использованию возобновляемых источников энергии и сокращению зависимости от ископаемого топлива. Частично она делает это путём установления стандарта портфеля возобновляемых источников энергии, который требует, чтобы электроэнергетические предприятия производили всё больше своей энергии из возобновляемых

⁷⁸⁰ Executive Order N-79-20. September 23, 2020. URL: <https://www.gov.ca.gov/wp-content/uploads/2020/09/9.23.20-EO-N-79-20-text.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁸¹ Ibid.

⁷⁸² См., например, California Adaptation Planning Guide 2020. URL: <https://www.caloes.ca.gov/HazardMitigationSite/Documents/CA-Adaptation-Planning-Guide-FINAL-June-2020-Accessible.pdf> (дата обращения: 22.03.2021); Governor's Office of Planning and Research. Integrated Climate Adaptation and Resiliency Program. URL: <https://www.opr.ca.gov/planning/icarp/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁸³ California Health and Safety Code § 38530.

источников⁷⁸⁴. В Калифорнии также предусмотрены программы чистого измерения и налоговые меры поощрения проектов по установке солнечных панелей на крыши⁷⁸⁵. Также в Калифорнии разработаны предписания, касающиеся накопления энергии, для регулируемых штатом коммунальных предприятий⁷⁸⁶. Указанные предписания по накоплению имеют важное значение для климатической политики, поскольку развивающиеся в Калифорнии возобновляемые источники энергии (солнечной и ветровой) доступны с перебоями, и Калифорнии необходимо накапливать такую энергию (а также управлять спросом на неё), чтобы сгладить спады и пики в кривой предложения.

434. Десятилетиями Калифорния также активно реализовала программы в области энергоэффективности, которые ориентированы на широкий круг разнообразных видов энергозатратной деятельности и включают, помимо прочего, стандарты эффективности для бытовой техники и проектирования зданий⁷⁸⁷. Эти программы предшествовали выделению климатической политики в качестве отдельного направления, но сейчас они являются частью общей климатической стратегии Калифорнии. За десятилетия действия данных программ было фактически стабилизировано потребление электроэнергии Калифорнии на душу населения; экономия энергии по штату даже возросла⁷⁸⁸.

435. Калифорния старается регулировать промышленные выбросы ПГ тремя основными способами. Самый важный из них — регулирование большинства крупнейших отраслей промышленности, осуществляющих выбросы, с помощью программы ограничений и торговли (пп. 460–462 Аналитической справки). Ещё один способ — программы повышения энергоэффективности для промышленности⁷⁸⁹. Также в Калифорнии предусмотрен прямой контроль в отношении некоторых видов продукции и областей промышленности⁷⁹⁰.

Транспорт

436. Калифорния решает проблему выбросов ПГ от транспорта с помощью программ, направленных на сокращение выбросов от транспортных средств, и программ, направленных на сокращение пробега транспортных средств.

437. Федеральное законодательство усложняет регулирование выбросов. Закон о чистом воздухе, являющийся общенациональным законом, возлагает на АООС ответственность за установление стандартов выбросов для передвижных источников загрязнения воздуха⁷⁹¹. Согласно другому закону,

⁷⁸⁴ California Public Utilities Commission. Renewables Portfolio Standard (RPS) Program. URL: <https://www.cpuc.ca.gov/rps/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁸⁵ California Public Utilities Commission. Net Energy Metering (NEM). URL: <https://www.cpuc.ca.gov/NEM/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁸⁶ California Public Utilities Commission. Energy Storage. URL: <https://www.cpuc.ca.gov/energystorage/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁸⁷ California Energy Commission. Energy Efficiency. URL: <https://www.energy.ca.gov/programs-and-topics/topics/energy-efficiency> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁸⁸ *Martinez S.* California Restores Its Energy Efficiency Leadership // NRDC Expert Blog. March 8, 2010. URL: <https://www.nrdc.org/experts/sierra-martinez/california-restores-its-energy-efficiency-leadership> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁸⁹ См. программы и связанную с ними информацию: California Public Utilities Commission. Energy Efficiency. URL: <https://www.cpuc.ca.gov/energyefficiency/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁹⁰ См., например, California Air Resources Board. California Significant New Alternatives Policy (SNAP). URL: <https://ww2.arb.ca.gov/our-work/programs/california-significant-new-alternatives-policy-snap/about> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁹¹ 42 U.S.C. § 7521.

другое федеральное ведомство назначается ответственным за установление стандартов экономии топлива⁷⁹². Оба федеральных закона имеют преимущественную силу над законами штата⁷⁹³. Но Закон о чистом воздухе содержит исключение для Калифорнии⁷⁹⁴. В порядке реагирования на «уважительные и чрезвычайные обстоятельства» Калифорния вправе получить у АООС освобождение от обязательств по Закону о чистом воздухе и установить свои собственные стандарты выбросов от передвижных источников. Другие штаты далее могут решить следовать калифорнийским стандартам⁷⁹⁵.

438. Эта система появилась потому, что на момент принятия Конгрессом Закона о чистом воздухе Калифорния уже столкнулась с особенно тяжёлыми проблемами загрязнения воздуха, по большей части вызванными выбросами от транспортных средств, и обладала большими знаниями и опытом в области регулирования качества воздуха, чем другие штаты или федеральное правительство.

439. В 2004 году Калифорния приняла законодательство в порядке осуществления особых полномочий по установлению стандартов выбросов ПГ для передвижных источников выбросов. Эти стандарты включают в себя общие ограничения на выбросы и программы для поощрения более широкого использования электрических и гибридных транспортных средств. После разработки подзаконных актов во исполнение этого законодательства Калифорния обратилась к АООС за автономией от федерального регулирования и разрешением ввести свои стандарты⁷⁹⁶. АООС в конечном итоге предоставило такую автономию и Калифорния инкорпорировала стандарты в свою общую климатическую политику и опиралась на них. Но в 2019 году администрация Дональда Трампа приняла норму об отзыве этого освобождения⁷⁹⁷. На текущий момент Калифорния оспаривает этот отзыв⁷⁹⁸, но судебное разбирательство пока приостановлено по ходатайству федерального ответчика⁷⁹⁹. С наибольшей вероятностью, администрация Джо Байдена упразднит норму, введённую администрацией Дональда Трампа, и восстановит освобождение⁸⁰⁰.

440. В дополнение к собственным программам Калифорния также финансово поощряет приобретения электрических транспортных средств. К ним относятся программы вычетов⁸⁰¹.

⁷⁹² 49 U.S.C. § 32902.

⁷⁹³ 42 U.S.C. § 7542(a); 49 U.S.C. § 32919(a).

⁷⁹⁴ 42 U.S.C. § 7542(b).

⁷⁹⁵ Ibid.

⁷⁹⁶ California Air Resources Board. Low-Emission Vehicle Greenhouse Gas Program. URL: <https://ww2.arb.ca.gov/our-work/programs/advanced-clean-cars-program/lev-program/low-emission-vehicle-greenhouse-gas> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁹⁷ Phillips A., Mitchell R. Trump weakens fuel economy standards, rolling back key U.S. effort against climate change // Los Angeles Times. March 31, 2020. URL: <https://www.latimes.com/politics/story/2020-03-31/trump-rolls-back-fuel-economy-standards> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁹⁸ Petition for Review, *California et al. v. Wheeler*. D.C. Cir., filed May 27, 2020. URL: <https://oag.ca.gov/system/files/attachments/press-docs/5.27.20%20Petition%20for%20Review.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁷⁹⁹ U.S. District Court. California Northern District. Order of February 12, 2021. URL: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/case-documents/2021/20210217_docket-320-cv-03005_order.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁰⁰ Canon G. California has environmental allies once again with Biden in the White House // The Guardian. January 21, 2021. URL: <https://www.theguardian.com/us-news/2021/jan/21/california-biden-environmental-policies-trump> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁰¹ Moving California. Clean Vehicle Rebate Program (CVRP). URL: <https://ww3.arb.ca.gov/msprog/lct/cvrp.htm> (дата обращения: 22.03.2021).

Владельцы электрических автомобилей также могут пользоваться выделенными полосами движения на трассах и мостах, что по сути представляет собой значительный стимул в многолюдных городских районах⁸⁰².

441. В Калифорнии выбросы от транспортных средств — крупнейшая категория выбросов ПГ; эти выбросы обусловлены расстояниями, которые преодолевают транспортные средства, а эти расстояния определяется частично схемами использования земель. В связи с этим Калифорния старается сократить свой углеродный след при помощи планирования землепользования.

442. В рамках планов в области транспорта (которые, в свою очередь, привязаны к планам в области качества воздуха)⁸⁰³ департамент транспорта штата и местные органы, отвечающие за планирование транспортной системы, часто используют выделенные полосы движения и другие меры поощрения пользования общественным транспортом, чтобы сократить пробег автомобилей.

Планирование землепользования и градостроительство

443. В 2008 году в попытке стандартизировать обязательства, связанные с сокращением выбросов ПГ и освоением более энергоэффективных моделей развития, Калифорния ввела закон, который широко известен как Закон SB 375⁸⁰⁴. Он требует от местных органов власти разрабатывать региональные транспортные планы, которые будут соответствовать целям по сокращению выбросов ПГ, установленным Калифорнийским советом по охране воздушных ресурсов⁸⁰⁵.

444. Невзирая на эти усилия, Калифорния по-прежнему сталкивается с большими трудностями на стыке планирования землепользования и воздействия на климат. Население Калифорнии растёт, существует колоссальный спрос на жильё в городских центрах, где больше возможностей для трудоустройства. Однако большая часть земли в таких городских центрах подпадает под ограничения для строительства: зачастую на ней можно строить только индивидуальные дома на одну семью или небольшие многоквартирные дома — что затрудняет увеличение плотности жилищной застройки. Это выводит строительство на окраины городских районов, вынуждая людей ездить гораздо дальше⁸⁰⁶. За последние годы законодательное собрание штата рассмотрело несколько законопроектов, которые отменили бы местное зонирование и позволили уплотнить застройку в некоторых районах, но города и многие жители воспротивились принятию таких законов. И хотя штат всё же ввёл некоторые скромные изменения, наиболее амбициозные проекты провалились.

Сельское хозяйство

445. Калифорния борется с выбросами ПГ (и решает проблему удаления ПГ) от сельского хозяйства главным образом посредством программ выдачи грантов. Например, в штате действует программа «Здоровая почва», которая финансируется за счёт поступлений от системы ограничений и торговли и оказывает финансовую поддержку «выращиванию подпокровных культур, выращиванию культур без или с сокращённой обработкой почвы, с применением мульчи, компоста, сберегающих посевов»⁸⁰⁷.

⁸⁰² California Clean Vehicle Rebate Project. High-Occupancy Vehicle (HOV) Lane Access. URL: <https://cleanvehiclerebate.org/eng/ev/incentives/hov-lane-access> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁰³ *City of South Pasadena v. Slater*. 56 F. Supp. 2d 1106 (C.D. Cal. 1998).

⁸⁰⁴ Senate Bill No. 375. URL: http://www.leginfo.ca.gov/pub/07-08/bill/sen/sb_0351-0400/sb_375_bill_20080930_chaptered.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁰⁵ California Government Code § 65080.

⁸⁰⁶ *O'Neill M. et al.* Examining the Local Land Use Entitlement Process in California to Inform Policy and Process. URL: <https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2019/02/Examining-the-Local-Land-Use-Entitlement-Process-in-California.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁰⁷ California Department of Food and Agriculture. Healthy Soils Program. URL: <https://www.cdfa.ca.gov/oefi/healthysouils/> (дата обращения: 22.03.2021).

Также в штате действует Программа альтернативного использования навоза, в рамках которой выдаются гранты для поощрения использования перегнивателей навоза, которые сокращают выбросы метана⁸⁰⁸. Наконец, в Калифорнии предусмотрена программа эффективного водопользования, направленная на достижение схожих целей⁸⁰⁹.

Лесоводство

446. Приблизительно треть земель Калифорнии покрыта лесом, и некоторые из таких лесов (особенно секвойные леса на северном побережье штата) очень эффективны в удалении углерода. Большая часть лесных территорий принадлежит федеральному правительству и выходит за рамки регулятивного контроля штата. И федеральные леса, и леса штатов, и частные леса сталкиваются с колоссальной угрозой лесных пожаров, которая только увеличилась за последние годы, отчасти из-за изменения климата и отчасти из-за практик землепользования и лесного хозяйства.

447. Законодательство Калифорнии в области лесного хозяйства в меньшей степени объединено с климатической политикой, чем большинство других сфер регулирования этого штата. В штате действует система регулирования лесозаготовок на частной земле, но она была введена ещё до распространения опасений в связи с изменением климата. Штат также тратит внушительные суммы денег на борьбу с лесными пожарами. Калифорния также разработала множество способов усовершенствования лесного хозяйства для получения больших климатических выгод⁸¹⁰, но при этом полноценная система вознаграждения безопасных для климата практик лесоводств и система противодействия и предотвращения проблемной политики отсутствуют. По мнению профессора Дэйва Оуэна, многие жители Калифорнии, включая его самого, видят огромную нерешённую проблему в недостаточном пересечении политики лесоводства с вопросами изменения климата.

2.2. Реализация климатической стратегии

448. Калифорния превратила свой набор законов о климате в конкретные стандарты, которые должны соблюдать подпадающие под регулирование субъекты. Некоторые из этих стандартов качественные: к примеру, Закон штата Калифорния о качестве окружающей среды запрещает государственным структурам осуществлять действия, которые окажут «существенное воздействие на окружающую среду», за исключением случаев, когда избежать такого воздействия нельзя⁸¹¹. Другие же стандарты более конкретные и количественные, такие как лимиты, предусмотренные программой ограничений и торговли Калифорнии. В целом климатическое законодательство Калифорнии включает в себя измеримые и подпадающие под исковую защиту стандарты обеспечения соблюдения обязательств.

449. Закон АВ 32 уполномочивает АООСК разрабатывать программы осуществления целей по сокращению выбросов ПГ и использовать широкий круг методов регулирования⁸¹². Он разрешает использовать системы регулирования, основанные на рыночном подходе, и на этом основании АООСК разработало программу ограничений и торговли. Также закон позволяет, и АООСК пользуется этим

⁸⁰⁸ California Department of Food and Agriculture. Alternative Manure Management Program (AMMP). URL: <https://www.cdfa.ca.gov/oefi/AMMP/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁰⁹ California Department of Food and Agriculture. State Water Efficiency & Enhancement Program. URL: <https://www.cdfa.ca.gov/oefi/sweep/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸¹⁰ California Fire, California Natural Resources Agency & Cal. EPA. California Forest Carbon Plan: Managing Our Forest Landscapes in a Changing Climate. May 2018. URL: <https://ww2.arb.ca.gov/sites/default/files/2019-01/California-Forest-Carbon-Plan-Final-Draft-for-Public-Release-May-2018.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸¹¹ California Public Resources Code § 21002.

⁸¹² California Health and Safety Code § 38530.

полномочием, применять другие разнообразные методы регулирования, включая технологические стандарты⁸¹³.

a. Обязательства государственных органов штата Калифорния в части реализации климатической стратегии и отчётности

450. Калифорния в целом опирается на ежегодный кадастр климата для оценки имплементации своей стратегии и достаточности мер для выполнения общих целей штата по климату⁸¹⁴. Этот кадастр создан для оценки выбросов ПГ от всех секторов деятельности в пределах штата⁸¹⁵.

451. Исполнительная власть представляет несколько видов отчётов законодательной власти и общественности⁸¹⁶. Годовой кадастр выбросов, данные о правоприменении, другие отчёты об имплементации Закона АВ 32 и прочих законов находятся в публичном доступе на веб-сайтах государственных органов⁸¹⁷.

452. В Калифорнии действует несколько правовых механизмов, направленных на обеспечение вклада общественности в имплементацию климатических политик штата и частичный контроль над ней. Закон штата Калифорния об административной процедуре требует от государственных органов штата помогать заинтересованным членам общественности давать комментарии на предлагаемые подзаконные акты, в том относящиеся к климатической политике. Государственные органы также обязаны разъяснять мотивы своих решений и отвечать на замечания представителей общественности⁸¹⁸. Многие другие законы содержат схожие положения об участии и информировании общественности. Закон штата Калифорния о качестве окружающей среды, к примеру, требует от государственных учреждений готовить и предоставлять информацию о последствиях предлагаемых ими мер — сюда входит и предполагаемое воздействие на климат — и требует, чтобы они дали возможность общественности дать свои комментарии в отношении таких мер⁸¹⁹. Калифорния также приняла Закон о государственных архивах, который позволяет представителям общественности запрашивать и получать большинство документов, которые готовят государственные структуры⁸²⁰. Право Калифорнии также уполномочивает членов общественности подавать иски в случае нарушений государственными учреждениями указанных (и иных) законов.

453. В дополнение к полномочиям по общественному контролю и участию многие государственные структуры Калифорнии прибегают к добровольным мерам содействия участию общественности. К таким практикам относится создание консультативных групп, проведение информационных совещаний и добровольное распространение отчётов и руководств. Также все такие механизмы

⁸¹³ Environmental Defense Fund. AB 32 Cap-and-Trade Fact Sheet. URL: http://www.leginfo.ca.gov/pub/11-12/bill/sen/sb_0501-0550/sb_535_bill_20120930_chaptered.html (дата обращения: 22.03.2021).

⁸¹⁴ California Air Resources Board. California Greenhouse Gas Emissions Inventory Program. URL: <https://ww2.arb.ca.gov/our-work/programs/ghg-inventory-program/about> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸¹⁵ Ibid.

⁸¹⁶ California Public Resources Code § 71340 (предписывающий нескольким ведомствам проводить всестороннюю оценку климата каждые пять лет).

⁸¹⁷ California Air Resources Board. California's Cap-and-Trade Program: Publicly Available Information. URL: https://ww2.arb.ca.gov/sites/default/files/classic/cc/capandtrade/public_info.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁸¹⁸ California Government Code §§ 11340-11361.

⁸¹⁹ California Public Resources Code §§ 21000-177.

⁸²⁰ California Government Code §§ 6250-6276.48.

общественного надзора поддерживаются выборами представителей государственной власти на местном уровне, уровне штата и национальном уровне.

454. Климатические политики Калифорнии отводят активную роль научной экспертизе и прогнозированию. Пожалуй, лучший индикатор их значимости — периодически обновляемый оценочный доклад штата, который в каком-то смысле подобен докладу МГЭИК, но касается конкретно этого штата⁸²¹. При подготовке таких докладов штат опирается на знания и опыт нескольких государственных ведомств, представителей науки и частного сектора (активно привлекаются учёные из университетов). Затем эти доклады ложатся в основу обновления климатических стратегий и политик штата.

б. Обязательства частных субъектов по отчётности и раскрытию информации

455. Как правило, предприятия, осуществляющие выбросы, обязаны подавать связанную с климатом информацию штату, который собирает и доводит такие данные до сведения общественности⁸²².

456. Калифорния использует несколько систем для мониторинга выбросов ПГ. Подзаконные акты, принятые во исполнение Закона АВ 32, требуют от производителей и импортёров электроэнергии, поставщиков топлива, промышленных предприятий отчитываться о своих выбросах⁸²³. Все отчёты о выбросах ПГ подаются онлайн через систему отчётности на электронной платформе отчётности о ПГ Калифорнии⁸²⁴. Нарушение этого обязательства по отчётности может повлечь наложение штрафов. В штате также используется система участков мониторинга, и на каждом участке отслеживаются концентрации нескольких ПГ⁸²⁵.

457. Помимо требований Закона АВ 32 об отчётности о выбросах Калифорния не требует от представителей промышленности проводить климатический аудит или оценку воздействия на климат. Исключение составляют случаи, когда частной компании нужно одобрение государственного ведомства для реализации какого-либо проекта. В таком случае государственное ведомство обязано соблюдать Закон штата Калифорния о качестве окружающей среды, который требует проведения оценки воздействия⁸²⁶. Но в фокусе такой оценки находится конкретный проект, а не деятельность компании в более широком смысле.

458. Калифорния в целом не требует от частных компаний разрабатывать собственные климатические стратегии. Вместо этого штат разрабатывает регулятивные программы, в некоторых

⁸²¹ California's Fourth Climate Change Assessment. 2018. URL: <https://www.climateassessment.ca.gov> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸²² См., например, California Air Resources Board. Mandatory GHG Emissions Reporting – Reported Emissions. URL: <https://ww2.arb.ca.gov/mrr-data> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸²³ California Air Resources Board. Mandatory Greenhouse Gas Emissions Reporting. URL: <https://ww2.arb.ca.gov/our-work/programs/mandatory-greenhouse-gas-emissions-reporting/about> (дата обращения: 22.03.2021). См. действующие и утратившие силу редакции таких подзаконных актов в California Air Resources Board. Mandatory Greenhouse Gas Reporting Regulation. URL: <https://ww2.arb.ca.gov/mrr-regulation> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸²⁴ California Air Resources Board. Mandatory GHG Reporting - Online Reporting Tool. URL: <https://ww2.arb.ca.gov/mrr-tool> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸²⁵ California Air Resources Board. Statewide Greenhouse Gas Monitoring Network. URL: <https://ww2.arb.ca.gov/our-work/programs/ghg-network> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸²⁶ См. *Friends of Mammoth v. Bd. of Supervisors of Mono County*. 500 P.2d 1360 (Cal. 1972), где суд постановил, что Закон штата Калифорния о качестве окружающей среды применяется в случае, когда государственные органы выдают по своему усмотрению разрешения на реализацию частных проектов.

ситуациях требуя от местных органов делать то же самое, тогда как от частных компаний ожидается, что они будут выполнять такие стандарты.

459. При этом многие крупные калифорнийские компании сами принимают решение разрабатывать климатические стратегии. Так, к примеру, множество калифорнийских технологических гигантов ввели программы приобретения энергии из возобновляемых источников, реализуемые как в границах штата Калифорния, так и за его пределами⁸²⁷.

в. Торговля выбросами и иные меры поощрения

460. Одним из ключевых компонентов Закона AB 32 является система ограничений и торговли. Она сконструирована таким образом, чтобы впоследствии охватить 85% выбросов ПГ Калифорнии⁸²⁸. К настоящему времени система охватывает приблизительно 20% от совокупных выбросов⁸²⁹.

461. Указанная система строится на постепенном снижении общего лимита и сокращении предназначенных для торговли единиц. Часть единиц выделяется на основании выбросов за предшествующие периоды (т. н. grandfathering)⁸³⁰, а часть — посредством аукционов⁸³¹. Штат использует доходы от аукционов для различных целей, в том числе для улучшения экологических условий малообеспеченных групп населения и выдачи грантов на другую деятельность по сокращению ПГ⁸³². Эта система также допускает использование зачётов выбросов, в том числе — хотя это воспринимается неоднозначно — за пределами границ штата⁸³³.

462. Калифорнийский совет по охране воздушных ресурсов администрирует систему ограничений и торговли.

463. Эта программа во многих отношениях является спорной. Некоторые экоактивисты критикуют Калифорнию за само введение программы ограничений и торговли; они полагают, что лучшая

⁸²⁷ *Shumkov I.* Facebook crowned as 2019's top US buyer of renewable energy // Renewables Now. February 6, 2020. URL: <https://renewablesnow.com/news/facebook-crowned-as-2019s-top-us-buyer-of-renewable-energy-686270/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸²⁸ California Air Resources Board. Overview of ARB Emissions Trading Program. URL: https://ww2.arb.ca.gov/sites/default/files/classic/cc/capandtrade/guidance/cap_trade_overview.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁸²⁹ Environmental Defense Fund. AB 32 Cap-and-Trade Rule Fact Sheet. URL: <https://www.edf.org/sites/default/files/EDF-CA-CT-Fact-Sheet-August-2011.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸³⁰ Т.е. предприятия получают квоты на выбросы ПГ на основании своих прошлых выбросов за определённый период.

⁸³¹ *Owen D.* Auctions, Taxes, and Air // 65 UCLA Law Review Discourse 64 (2017). URL: https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2561&context=faculty_scholarship (дата обращения: 22.03.2021).

⁸³² California Climate Investments. 2019 Annual Report. Cap-and-Trade Auction Proceeds. URL: https://ww2.arb.ca.gov/sites/default/files/classic/cc/capandtrade/auctionproceeds/2019_cci_annual_report.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁸³³ См., например, *Golden Door Properties, LLC v. County of San Diego*. 264 Cal. Rptr. 3d 309 (Cal. Ct. App. 2020), где оспаривался конкретный случай использования зачётов за пределами штата.

практика — это введение углеродного налога и более активное использование рыночных мер контроля и регулирования⁸³⁴.

464. Поскольку система ограничений и торговли входит или пересекается с цепочкой других регулятивных стратегий, трудно оценить, насколько она эффективна⁸³⁵. Выбросы ПГ Калифорнии снижаются, но сложно определить, какие рыночные тенденции стоят за этим изменением.

465. Калифорния объединила свою программу ограничений и торговли с программами Квебека и Онтарио⁸³⁶. Эти связи позволяют калифорнийским предприятиям приобретать единицы сокращения выбросов у Квебека и Онтарио и наоборот.

466. Калифорния ввела несколько налоговых мер поощрения деятельности, которая приносит пользу для климата, таких как освобождение от налога с продаж для некоторых видов продукции, связанных с использованием энергии из возобновляемых источников. И всё же остаётся много областей, включая налоговые политики, влияющие на землепользование, где точки пересечения между налоговым правом и мерами поощрения, связанными с климатом, в большинстве своём не проработаны⁸³⁷.

467. В Калифорнии действуют пенсионные фонды (для государственных служащих и учителей), и эти фонды пытаются направить свои немалые активы на инвестиции в минимизацию климатических рисков и на то, чтобы подтолкнуть компании к более безопасным для климата практикам управления⁸³⁸. Право штата также требует от фондов отчитываться о связанных с климатом рисках, порождаемых их капиталовложениями⁸³⁹. Однако в правовой системе США регулирование инвестиционной деятельности преимущественно относится к федеральной сфере компетенции, что означает, что Калифорнии отведена лишь скромная регулятивная роль.

2.3. Обеспечение выполнения климатической стратегии

468. Связанное с климатом законодательство, как правило, не предусматривает уголовное наказание (если только субъект не прибегает к мошенничеству, чтобы скрыть несоблюдение такого законодательства). Ведомства Калифорнии обеспечивают соблюдение большинства климатических законов с помощью обычного административного управления. Они требуют у регулируемых отраслей подавать отчётность и могут подавать иски о принуждении к этому против предприятий, которые не

⁸³⁴ См. краткий обзор этого спора в *Farber D. Emissions Trading and Social Justice* // Berkeley Law. August 2011. URL: <https://www.law.berkeley.edu/center-article/emissions-trading-and-social-justice/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸³⁵ *Song L. Cap and Trade Is Supposed to Solve Climate Change, but Oil and Gas Company Emissions Are Up* // ProPublica. November 15, 2019. URL: <https://www.propublica.org/article/cap-and-trade-is-supposed-to-solve-climate-change-but-oil-and-gas-company-emissions-are-up> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸³⁶ California Air Resources Board. Program Linkage. URL: <https://ww2.arb.ca.gov/our-work/programs/cap-and-trade-program/program-linkage> (дата обращения: 22.03.2021); *United States v. California*. 444 F. Supp. 3d 1181, P. 1187-88 (E.D. Cal. 2020).

⁸³⁷ *Chapple K. Integrating California's Climate Change and Fiscal Goals: The known, the Unknown, and the Possible* // The California Journal of Politics & Policy. URL: <https://escholarship.org/uc/item/2jg8t1v4> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸³⁸ CalPERS. Climate Change. URL: <https://www.calpers.ca.gov/page/investments/sustainable-investments-program/climate-change> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸³⁹ California Government Code 7510.5.

соблюдают закон или не предоставляют требуемую информацию⁸⁴⁰. Кроме того, Генеральная прокуратура Калифорнии подаёт точечные иски против частных и публичных предприятий, которые, как предполагается, не соблюдают экологическое законодательство. Генеральная прокуратура широко пользуется этими полномочиями, стараясь убедить местные органы власти учитывать изменение климата при планировании землепользования.

469. Калифорнийский совет по охране воздушных ресурсов принял общий документ о правоприменительной политике, который включает, в частности, нормы о правоприменительной деятельности, связанной с климатом⁸⁴¹. Это объёмный документ, описывающий широкий круг разнообразных факторов и процедур, но в целом в нём разъясняется, что ведомство приоритизирует правоприменительные меры исходя из нескольких факторов, главным из которых является риск (или степень) общественной опасности. Ведомство также учитывает несколько факторов, относящихся к поведению потенциального нарушителя, включая особенности его практик в прошлом и насколько он попытался раскрыть и устранить нарушение добровольно.

470. В принудительном порядке Калифорнийский совет по охране воздушных ресурсов, как правило, добивается вынесения постановлений, предписывающих соблюдение закона и предусматривающих взыскание штрафов за несоблюдение. Также это ведомство может включать в договорённости об урегулировании споров реализацию «дополнительных экологических проектов». Дополнительными экологическими проектами являются проекты, которые приносят экологическую выгоду, которая в противном случае не требовалась бы, и зачитываются в счёт уплаты штрафа⁸⁴².

471. В отношении нарушителей обычно выносятся постановления об устранении нарушений и соблюдении закона в дальнейшем, а также о взыскании штрафов.

472. Калифорнийский совет по охране воздушных ресурсов ведёт открытую базу расчётов по всем правоприменительным мерам, включая таковые в области климата⁸⁴³. Также он публикует годовые отчёты с обзорами своей правоприменительной деятельности⁸⁴⁴.

2.4. Судебная практика по вопросам климата

473. В Калифорнии вопросы климата часто фигурируют в судебных спорах, и «климатические» судебные разбирательства с участием Калифорнии выходят далеко за пределы самого штата.

474. Судебную практику по вопросам климата с участием Калифорнии можно разделить на несколько категорий, при этом их перечень не будет исчерпывающим.

475. Поскольку в Калифорнии ведётся большое количество климатических разбирательств и они включают в себя множество различных теорий, трудно выявить и обобщить основные тенденции. Вместе с тем профессор Дэйв Оуэн подчёркивает несколько особенно важных моментов. Что самое главное, комбинация хорошо развитого законодательства и большого количества активных истцов

⁸⁴⁰ См, например, Penalties for Violations of California's Mandatory Greenhouse Gas Emissions Reporting Regulation (2014). URL: <http://climatecasechart.com/case/penalties-for-violations-of-californias-mandatory-greenhouse-gas-emissions-reporting-regulation/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁴¹ California Air Resources Board. Enforcement Policy. URL: <https://ww2.arb.ca.gov/resources/documents/enforcement-policy> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁴² Ibid.

⁸⁴³ California Air Resources Board. Enforcement Case Settlements. URL: <https://ww2.arb.ca.gov/our-work/programs/enforcement-policy-reports/enforcement-case-settlements> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁴⁴ California Air Resources Board. Enforcement Reports. URL: <https://ww2.arb.ca.gov/resources/documents/enforcement-reports> (дата обращения: 22.03.2021).

(включая сам штат) означает, что местные органы власти в Калифорнии вынуждены серьёзно относиться к планированию, связанному с климатом. Многие из них и так бы относились к нему серьёзно, но риск судебных разбирательств даёт мощный дополнительный стимул. В целом в Калифорнии судебные разбирательства находятся не на периферии климатической политики и не сводятся к паре-тройке крупных дел или креативных теорий. Напротив, в этом штате они на данный момент являются привычной чертой климатического права.

Судебные споры о климате по искам штата Калифорния

476. В особенности при администрациях Джорджа Буша и Дональда Трампа Калифорния неоднократно становилась стороной исков, которые подавались в попытках подстегнуть федеральное правительство к действиям в области изменения климата и пресечь его попытки подорвать усилия самой Калифорнии. Одно из наиболее важных и известных из таких дел — дело *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007), в котором Калифорния и ещё несколько штатов подали иск против АООС в попытке побудить его использовать Закон о чистом воздухе для регулирования выбросов ПГ — которая увенчалась успехом. Калифорния также в настоящий момент подала иск против федерального правительства (a) об отмене ослабленных федеральных стандартов для экономии топлива и выбросов от транспортных средств и (b) о возвращении Калифорнии права применять собственные стандарты выбросов ПГ для передвижных источников⁸⁴⁵. Это текущее дело продолжает правовую борьбу, которая началась ещё во время администрации Джорджа Буша⁸⁴⁶.

477. Калифорния также выступает ответчиком по климатическим искам, которые подаёт федеральное правительство против штата. Так, например, федеральное правительство оспорило соглашение Калифорнии об объединении системы ограничений и торговли штата с системой, созданной канадской провинцией Квебек⁸⁴⁷.

478. Помимо исков против федерального правительства, штат также возбуждает разбирательства против частных компаний, заявляя, что их вклад в изменение климата нарушил общественный порядок и повлёк причинение вреда (сейчас похожие споры ведут несколько местных органов власти в Калифорнии)⁸⁴⁸. Штат также подавал или имел намерение подать в суд на местные органы власти штата, когда считал, что их планы в сфере землепользования и транспорта недостаточно учитывали проблему изменения климата⁸⁴⁹.

⁸⁴⁵ *Union of Concerned Scientists v. National Highway Traffic Safety Administration*. URL: <http://climatecasechart.com/case/union-of-concerned-scientists-v-national-highway-traffic-safety-administration/#:~:text=National%20Highway%20Traffic%20Safety%20Administration,-Filing%20Date%3A%202019&text=Description%3A%20Proceedings%20challenging%20the%20National,EPA's%20withdrawal%20of%20California's%20waiver> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁴⁶ *Freeman J.* The Obama Administration's National Auto Policy: Lessons from the "Car Deal" // *Harvard Environmental Law Review* Vol. 35. 2011. P. 343-374.

⁸⁴⁷ *United States v. California*. 444 F. Supp. 3d 1181 (E.D. Cal. 2020). URL: <http://climatecasechart.com/case/united-states-v-california/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁴⁸ См., например, *American Electric Power Co. v. Connecticut*. 564 U.S. 410 (2011). URL: <http://climatecasechart.com/case/american-electric-power-co-v-connecticut/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁴⁹ State of California Department of Justice. CEQA Litigation and Settlements. URL: <https://oag.ca.gov/environment/ceqa/litigation-settlements> (дата обращения: 22.03.2021).; *Owen D.* Consultants, the Environment, and the Law // *Arizona Law Review*. Vol. 61:823. P. 823-884. 2019. URL: <https://arizonalawreview.org/pdf/61-4/61arizrev823.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

Судебные споры о климате по искам иных субъектов

479. В самую обширную категорию климатических судебных споров с участием Калифорнии входят дела, которые инициируют защитники окружающей среды, утверждающие, что местные органы и власти штата недостаточно анализируют связанные с климатом последствия предлагаемых ими планов или проектов. Время от времени похожие иски подаются одним государственным органом против другого. Так, к примеру, Окружной орган контроля за качеством воздуха Южного побережья, который регулирует качество воздуха на юге Калифорнии, подал иск против Лос-Анджелеса в отношении управления портом города; сейчас он рассматривается в суде⁸⁵⁰. Истцы в основном ссылаются на Закон штата Калифорния о качестве окружающей среды, который калифорнийские юристы обычно рассматривают как самый важный экологический закон штата⁸⁵¹.

480. Множество других дел с участием Калифорнии было возбуждено частными лицами и касались оспаривания конкретных программ, связанных с климатом. Например, органы власти Калифорнии (местные и уровня штата) запустили меры по поэтапному сокращению использования природного газа, основного вида ископаемого топлива, используемого стационарными источниками в штате (в Калифорнии не добывается и не сжигается уголь). Представители газовой промышленности оспаривают эти меры в судах⁸⁵².

481. Некоторые судебные разбирательства также касаются строительства инфраструктуры для производства электроэнергии из возобновляемых источников. Существует широкий консенсус относительно того, что такая инфраструктура необходима, ввиду того что штат собирается переключиться на возобновляемую энергетику (хотя имеются и разногласия относительно надлежащего баланса между строительством сетевых объектов и более децентрализованным применением солнечных панелей для крыш). Спорные проекты и связанные с ними линии электропередачи могут сильно влиять на существующую инфраструктуру, что ведёт к затруднению переговоров и порой — к обращению в суды⁸⁵³.

Судебные споры о климате по искам местных органов власти или частных лиц против крупных предприятий, осуществляющих выбросы ПГ

482. Ещё одна важная категория дел — дела по искам местных органов власти о привлечении к ответственности крупнейших компаний, осуществляющих выбросы, за ущерб, причинённый такими выбросами. К примеру, несколько городов в Области залива Сан-Франциско подали иски против нефтяных компаний о взыскании убытков ввиду расходов, понесённых вследствие повышения уровня моря⁸⁵⁴. Аналогичным образом, Тихоокеанская федерация рыболовецких объединений — группа предприятий рыболовецкой отрасли — подала иск против нефтяных компаний за убытки,

⁸⁵⁰ *South Coast Air Quality Mgmt. Dist. v. City of Los Angeles*. No. 20STCP02985, Los Angeles Sup. Ct. (filed September 16, 2020). URL: <http://climatecasechart.com/case/south-coast-air-quality-management-district-v-city-of-los-angeles/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁵¹ *Owen D.* Climate Change and Environmental Assessment Law.

⁸⁵² См., например, *California Natural Gas Vehicle Coalition v. California Air Resources Board*. Cal. Sup. Ct, filed July 30, 2020. URL: <http://climatecasechart.com/case/california-natural-gas-vehicle-coalition-v-california-air-resources-board/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁵³ См., например, *Newberry Community Services District v. County of San Bernardino*. CIV DS 2000745, San Bernardino Superior Ct., filed January 9, 2020. URL: <http://climatecasechart.com/case/newberry-community-services-district-v-county-of-san-bernardino/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁵⁴ См., например, *City of Oakland v. BP p.l.c.* 960 F.3d 570 (9th Cir. 2020). URL: <http://climatecasechart.com/case/people-state-california-v-bp-plc-oakland/> (дата обращения: 22.03.2021).

предположительно причинённые последствиями изменения климата для ловли данженесского краба в водах штате⁸⁵⁵.

3. Климатическая политика штата Нью-Йорк

3.1. Обзор климатического законодательства и стратегии

а. Законодательство и политики

483. В 2019 году Законодательное собрание штата Нью-Йорк и губернатор Эндрю Куомо подписали ЗЛБИК⁸⁵⁶, который внёс поправки в Закон о сохранении окружающей среды⁸⁵⁷. ЗЛБИК предписывает подготовку Плана экологической экспертизы, в котором будут подробно изложены методы для достижения показателей по выбросам ПГ, предусмотренных законом.

484. ЗЛБИК устанавливает следующие крайние сроки:

- 30 июня 2021 года — Комиссия штата Нью-Йорк по вопросам предоставления услуг населению должна издать правила по достижению целей в секторе энергетики⁸⁵⁸;
- 1 января 2022 года — должен быть представлен проект Плана экологической экспертизы⁸⁵⁹;
- 1 января 2023 года — должен быть представлен окончательный План экологической экспертизы⁸⁶⁰;
- 1 января 2024 года — ДООС штата Нью-Йорк должен принять обязательные положения об имплементации Плана экологической экспертизы⁸⁶¹.

б. Охват стратегии

485. ЗЛБИК устанавливает следующие показатели по сокращению выбросов ПГ на территории штата⁸⁶²:

- сокращение совокупных выбросов как минимум на 85% относительно уровней 1990 года к 2050 году с целью достичь чистых нулевых выбросов;

⁸⁵⁵ *Pacific Coast Federation of Fishermen's Associations v. Chevron Corp.* No. 3:18-cv-07477, N.D. Cal., filed November 14, 2018. URL: <http://climatecasechart.com/case/pacific-coast-federation-of-fishermens-associations-inc-v-chevron-corp/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁵⁶ 2019 N.Y. Laws ch. 106. URL: https://www.nyasembly.gov/leg/?default_fld=&leg_video=&bn=S06599&term=2019&Summary=Y&Actions=Y&Text=Y (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁵⁷ The New York State Senate. Environmental Conservation. URL: <https://www.nysenate.gov/legislation/laws/ENV> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁵⁸ Ibid. Chapter 106 §4; New York Public Service Law §66. P.2.

⁸⁵⁹ New York Environmental Conservation Law §75-0103.11.

⁸⁶⁰ Ibid. §75-0103.12(c).

⁸⁶¹ Ibid. §75-0109.1.

⁸⁶² Ibid. §75-0107.1.

- сокращение совокупных выбросов как минимум на 40% относительно уровней 1990 года к 2030 году.

486. Кроме того, ЗЛБИК предусматривает конкретные цели для сектора энергетики⁸⁶³:

- 70% спроса на электроэнергию в штате Нью-Йорк должно покрываться возобновляемыми источниками к 2030 году;
- 100% спроса на электроэнергию в штате Нью-Йорк должно покрываться источниками с нулевыми выбросами, в число которых могут входить и ядерные, к 2040 году.

487. ЗЛБИК предусматривает и другие минимальные требования⁸⁶⁴:

- в отношении энергоэффективности — сокращение спроса на электроэнергию на 185 трлн британских тепловых единиц ниже прогноза на 2025 год к 2025 году;
- доведение мощности распределённой солнечной генерации до 6 ГВт к 2025 году;
- внедрение систем накопления энергии мощностью 3 ГВт к 2030 году;
- развитие офшорной ветроэнергетики до показателя 9 ГВт к 2035 году.

488. Наконец, ЗЛБИК устанавливает «цель для неблагополучных общин по получению 40% от совокупных выгод от затрат [предусмотренных ЗЛБИК] на меры по продвижению чистой энергии, энергоэффективности, на проекты и инвестиции в области жилищного строительства, развития трудовых ресурсов, сокращения загрязнения, помощи малообеспеченным группам населения в сфере электроснабжения, энергетики, транспорта и экономического развития, при условии, однако, что неблагополучные общины получают не менее 35% от совокупных выгод от затрат на программы и проекты по продвижению чистой энергии и энергоэффективности или на инвестиции в соответствующую область»⁸⁶⁵. Определение употребляемому в законе выражению «выгоды от затрат» не дано.

в. Институциональные основы

489. ЗЛБИК учреждает Совет по действиям в области климата для подготовки Плана экологической экспертизы, который будет содержать подробные сведения о достижении целевых показателей⁸⁶⁶.

г. Отраслевые стратегии

490. Отраслевые стратегии будут разработаны для содействия выполнению целей штата по сокращению ПГ. Другие подробности не раскрываются.

491. Совет по действиям в области климата учредил консультативные комиссии для выработки стратегий и установления целей для следующих секторов: сельское и лесное хозяйство; энергоэффективность и жилищное строительство; энергоёмкие и связанные с торговлей отрасли

⁸⁶³ New York Public Service Law §66-p.2.

⁸⁶⁴ New York Environmental Conservation Law §75-0103.13(e).

⁸⁶⁵ Ibid. §75-0117.

⁸⁶⁶ Ibid. §75-0103.

промышленности; землепользование и местное самоуправление; производство электроэнергии; транспорт⁸⁶⁷.

492. Единственный сектор, для которого регулирование уже принято, это энергетика. Для этого сектора ставится цель производить 70% электроэнергии с помощью возобновляемых источников к 2030 году и 100% электроэнергии из безуглеродных источников к 2040 году⁸⁶⁸.

493. Комиссия по вопросам предоставления услуг населению ввела очень подробное регулирование электроэнергетических предприятий (компаний, поставляющих электроэнергию потребителям), включая тарифы, допустимые капитальные затраты, стандарты оказания услуг, выделенные территории и другие факторы⁸⁶⁹. Электрогенерирующие предприятия находятся в собственности частных субъектов и не подпадают под регулирование указанной комиссии.

494. Производители электроэнергии подпадают под систему ограничений и торговли, введённую Региональной инициативой по сокращению парниковых газов (п. 504 Аналитической справки).

495. Электрогенерирующие предприятия обязаны соблюдать стандарты выбросов, устанавливаемые ДООС.

3.2. Реализация климатической стратегии

а. Обязательства государственных органов штата Нью-Йорк в части реализации климатической стратегии и отчётности

496. Спустя два года после даты вступления в силу ЗЛБИК и затем каждый год после этого ДООС обязан представлять отчёт о совокупных выбросах ПГ по штату⁸⁷⁰. ЗЛБИК определяет существенные сведения, которые должны содержаться в таком отчёте⁸⁷¹. Отчёты ДООС «должны использовать лучшую из доступной научной, технологической и экономической информации о выбросах ПГ»⁸⁷².

497. Не реже, чем раз в четыре года ДООС обязан публиковать отчёт с рекомендациями по достижению целевых показателей сокращения выбросов ПГ, а также рекомендациями относительно будущих регулятивных и политических мер⁸⁷³.

498. Сабин-Центр по изменению климата при юридическом факультете Колумбийского университета создал веб-сайт, помимо прочего, для отслеживания соблюдения крайних сроков по ЗЛБИК и другим законам⁸⁷⁴.

⁸⁶⁷ CLCPA § 75-0103. Относительно членов Совета по действиям в области климата и соответствующих комиссий см. Sabin Center for Climate Change Law. Relevant Officials. URL: <https://climate.law.columbia.edu/content/relevant-officials> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁶⁸ New York Public Service Law §66. P.2.

⁸⁶⁹ Department of Public Service. Rules and Regulations of the PSC - 16 NYCRR. URL: <https://www3.dps.ny.gov/W/PSCWeb.nsf/All/49775FD17CDEE7F285257C910059DEED> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁷⁰ New York Environmental Conservation Law §75-0105.1.

⁸⁷¹ Ibid. §75-0107.2.

⁸⁷² Ibid. §75-0107.3.

⁸⁷³ Ibid. §75-0119.1.

⁸⁷⁴ Sabin Center for Climate Change Law. New York State Climate Law Tracker. URL: <https://climate.law.columbia.edu/content/new-york-state-climate-law-tracker> (дата обращения: 22.03.2021).

499. Масштабные действия (такие как крупные строительные проекты) органов штата и местных органов власти могут потребовать проведения оценки воздействия на окружающую среду, в рамках которых, помимо прочего, раскрываются ожидаемые выбросы ПГ⁸⁷⁵.

500. В соответствии с Законом штата Нью-Йорк о свободе информации государственные органы штата и местные органы власти обязаны раскрывать большинство документов общественности (за рядом исключений)⁸⁷⁶.

б. Обязательства частных субъектов по отчётности и раскрытию информации

501. Стандарты ДООС, вероятней всего, будут требовать подачи отчётности, но они пока не введены. На федеральном уровне АООС приняло регулирование, которое требует от крупнейших источников загрязнения воздуха, включая электростанции и предприятия промышленности, ежегодно отчитываться о своих выбросах ПГ⁸⁷⁷. Кроме того, Комиссия США по ценным бумагам и биржам требует от котирующихся на бирже компаний раскрывать свои существенные экологические обязательства и риски⁸⁷⁸.

502. Компании в подпадающем под регулирование секторе не обязаны разрабатывать свои собственные климатические стратегии, но некоторые делают это в добровольном порядке. По мнению профессора Майкла Джеррарда, эти стратегии обычно не предусматривают конкретных показателей и в них лишь в общих словах говорится о соответствии целям штата.

в. Торговля выбросами и иные меры поощрения

503. Нью-Йорк выделяет субсидии на установку солнечных панелей⁸⁷⁹ и зарядных станций для электромобилей⁸⁸⁰.

504. Региональная инициатива по сокращению ПГ — это программа, действующая в десяти штатах и охватывающая выбросы углекислого газа от электрогенерирующих установок⁸⁸¹. Электрогенерирующие предприятия в этих штатах обязаны приобретать квоты за каждую тонну выбрасываемого ими CO₂ на периодических аукционах. Программу администрирует центральное управление.

⁸⁷⁵ New York Codes, Rules and Regulations. Department of Environmental Conservation. Part 617 State Environmental Quality Review. URL: <https://govt.westlaw.com/nycrr/Browse/Home/NewYork/NewYorkCodesRulesandRegulations?guid=Ifb3e6cb0b5a011dda0a4e17826ebc834&originationContext=documenttoc&transitionType=Default&contextData=%28sc.Default%29> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁷⁶ New York Public Officers Law § 87. Article 6.

⁸⁷⁷ EPA. Greenhouse Gas Reporting Program (GHGRP). URL: <https://www.epa.gov/ghgreporting> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁷⁸ Commission Guidance Regarding Disclosure Related to Climate Change. Release No. 33-9106 [75 FR 6290 (February 8, 2010)]. URL: <https://www.sec.gov/rules/interp/2010/33-9106.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁷⁹ NY-Sun. Residential Solar Incentives & Financing. URL: <https://www.nyserda.ny.gov/all-programs/programs/ny-sun/solar-for-your-home/paying-for-solar/incentives-and-financing> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁸⁰ Charge NY. Charging Station Programs. URL: <https://www.nyserda.ny.gov/all-programs/programs/chargeny/charge-electric/charging-station-programs> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁸¹ RGGI. The Regional Greenhouse Gas Initiative. URL: <https://www.rggi.org> (дата обращения: 22.03.2021).

3.3. Обеспечение выполнения климатической стратегии

505. На данный момент климатическое регулирование разрабатывается, и конкретные его меры ещё предстоит определить.

506. Сейчас же можно говорить о том, что ДООС уполномочен налагать денежные штрафы на нарушителей условий выданных им разрешений⁸⁸². В исключительных случаях разрешения могут быть отозваны⁸⁸³.

3.4. Судебная практика по вопросам климата

507. В США, включая штат Нью-Йорк, сформировалась обширная судебная практика по вопросам изменения климата.

508. Иски зачастую подаются (а) экологическими организациями и некоторыми штатами, которые утверждают, что экологическое регулирование (в том числе вопросов изменения климата) недостаточно жёсткое; и (б) отраслями промышленности и некоторыми штатами, которые, напротив, утверждают, что оно слишком жёсткое. Самых частых оснований таких судебных процессов два: предположительно недостаточная экологическая экспертиза в нарушение требований Закона о национальной политике в области окружающей среды или Закона штата Нью-Йорк об оценке качества окружающей среды; или обвинение правительства в выходе за рамки своих полномочий по Закону о чистом воздухе или иным законам.

509. Среди недавних и текущих дел с участием штата Нью-Йорк можно отметить следующие:

- *People of the State of New York v. Exxon Mobil Corporation*, которое касается обвинения компании в мошеннических действиях в связи с управлением рисками, связанными с изменением климата⁸⁸⁴;
- *City of New York v. BP p.l.c.* по иску о возмещении вреда, связанного с изменением климата⁸⁸⁵.

⁸⁸² New York Environmental Conservation Law. Article 71.

⁸⁸³ Ibid.

⁸⁸⁴ *People of the State of New York v. Exxon Mobil Corporation*. URL: <http://climatecasechArticlecom/case/people-v-exxon-mobil-corporation/> [дата обращения: 22.03.2021].

⁸⁸⁵ *City of New York v. BP p.l.c.*

VIII. АВСТРАЛИЯ

Резюме

510. На данный момент основополагающий закон о климате в Австралии отсутствует. Вместо него климатические политики формируются за счёт нескольких элементов: системы НОПГЭ, СВИЭ, Плана прямых действий, который устанавливает целевые показатели Австралии по сокращению выбросов ПГ и учреждает ФСВ и Защитный механизм, и Стратегии адаптации.

511. К 2030 году Австралия обязуется сократить свои выбросы ПГ на 26–28% ниже уровней 2005 года. Этот показатель, однако, критикуют как недостаточно амбициозный.

512. Попытки сократить выбросы ПГ предпринимаются в основных секторах экономики (энергетике, добыче полезных ископаемых, производстве, коммерческих перевозках, утилизации отходов, сельском хозяйстве, лесном хозяйстве и землепользовании). Нередко встречаются инициативы и стратегии частных субъектов в области изменения климата.

513. Хотя Австралия упразднила свой аналог системы торговли выбросами в 2014 году, была введена схема ФСВ, направленная на сокращение выбросов. Однако эта система вместе с Планом прямых действий, которым она была введена, критикуется за низкую эффективность. Ещё одна мера поощрения сокращения выбросов ПГ и использования чистой возобновляемой энергии — система СВИЭ, которая, напротив, показала хорошие результаты.

514. Связанные с климатом вопросы рассматриваются австралийскими судами. В основном речь идёт об административно-правовом оспаривании одобрений проектов, связанных со значительными выбросами и мерами по адаптации, а также о попытках привлечь корпорации к ответственности за влияние их деятельности на изменение климата.

1. Климатическая политика Австралии

1.1. Национальное климатическое законодательство и политики

а. Обзор национальных климатических политик

515. Хотя в Австралии существовали инициативы и политики, связанные с изменением климата, на данный момент специального закона об изменении климата нет. Лейбористская и либеральная партии — ведущие австралийские политические партии — обсуждали введение политики сокращения выбросов ПГ в начале 2000 года.

516. Стратегия Австралии в связи с изменением климата в значительной степени зависит от того, какая партия находится у власти. Как правило, обе ведущие партии Австралии привержены цели сокращения выбросов ПГ, но текущее отношение либеральной партии к изменению климата весьма отличается от лейбористской партии. Либеральная партия находится у власти с 2013 года, и сформированное ей правительство «восстановило влияние промышленности на политику». В связи с этим в Австралии не введена система торговли выбросами или какая-либо иная политика, которая бы установила цену за выбросы ПГ. В результате политика Австралии в связи с изменением климата подверглась широкой критике⁸⁸⁶. Тем не менее в 2014 году Правительство ввело План прямых действий, с тем чтобы «эффективно и фактически использовать низкочастотные способы сокращения выбросов, которые внесут вклад в достижение цели [Австралии] на 2020 год»⁸⁸⁷.

517. Недавно Правительство пообещало принять долгосрочную стратегию сокращения выбросов ПГ, которая будет включать обязательства по достижению чистых нулевых выбросов к 2050 году. Однако на данный момент политика Правительства иная. Вместо этого текущая цель — сократить выбросы ПГ на 26–28% ниже уровней 2005 года к 2030 году⁸⁸⁸. Правительство Австралии заявляет, что текущая цель по сокращению выбросов ПГ на 2030 год соответствует обязательствам Австралии по Парижскому соглашению. Однако этот целевой показатель критикуют как слишком низкий. ООН сообщила, что цель Австралии по сокращению выбросов недостаточна для соответствия целям Парижского соглашения⁸⁸⁹. В частности, в докладе ООН установлено, что «в климатической политике Австралии не наблюдается улучшений с 2017 года, а планируемые уровни выбросов на 2030 год сильно превышают целевой показатель»⁸⁹⁰.

518. И всё же в Австралии было принято несколько важных законодательных актов и программных документов в сфере изменения климата.

519. В сентябре 2007 года был принят Закон о НОПГЭ как первый шаг к торговле выбросами⁸⁹¹ (пп. 538–542 Аналитической справки). Схема НОПГЭ — это национальные основы отчётности о

⁸⁸⁶ Priest M. Coalition Eyes \$20bn Carbon Cuts // The Australian Financial Review. March 9-10, 2013.

⁸⁸⁷ Parliament of Australia. Senate Standing Committees on Environment and Communications. The Government's Direct Action Plan, Chapter 5. URL: https://www.aph.gov.au/parliamentary_business/committees/senate/environment_and_communications/direct_action_plan/report/c05 (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁸⁸ Australian Government. Department of Industry, Science, Energy and Recourses. Meeting our international commitments. URL: <https://www.energy.gov.au/government-priorities/a-fair-deal-on-energy/a-fair-deal-3> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁸⁹ UN Environmental Programme. Emissions Gap Report 2018.

⁸⁹⁰ Ibid.

⁸⁹¹ National Greenhouse and Energy Reporting Act 2007

выбросах ПГ, производстве и потреблении электроэнергии⁸⁹². НОПГЭ охватывает около 75% совокупных выбросов в Австралии⁸⁹³ и все шесть ПГ, указанных в Киотском протоколе. Требования этой схемы к отчётности распространяются на крупные австралийские предприятия, осуществляющие выбросы, и представляют собой единообразные общенациональные основы отчётности, которые устраняют дублирующие схемы, разработанные правительствами штатов и территорий⁸⁹⁴. Важной частью НОПГЭ является Защитный механизм⁸⁹⁵, который требует от крупнейших предприятий, осуществляющих выбросы, сохранять свои чистые выбросы ПГ ниже предусмотренного лимита выбросов⁸⁹⁶. Совсем недавно ещё одним из ключевых компонентов стратегии Австралии стала Дорожная карта по инвестициям в технологии. Дорожная карта направлена на ускорение разработки и введения в гражданский оборот новых и передовых «зелёных» технологий⁸⁹⁷.

520. Значимый элемент австралийской политики в связи с изменением климата — СВИЭ, введённая Законом 2009 года о поправках в закон о возобновляемой (электро)энергии⁸⁹⁸ (**п. 558 Аналитической справки**). СВИЭ была разработана в целях исполнения Правительством обязательства, согласно которому к 2020 году 20% электроэнергии Австралии (33 000 ГВт/ч) должно поступать из возобновляемых источников⁸⁹⁹. Этот показатель был выполнен⁹⁰⁰, и действие схемы было продлено до 2030 года на тех же условиях⁹⁰¹.

521. Дополнительным элементом правового регулирования является ИУЗ в соответствии с Законом об углеродных квотах (ИУЗ) 2011 года.⁹⁰² ИУЗ была сформулирована таким образом, чтобы охватывать все сектора экономики. Важно отметить, в 2014 году ИУЗ была расширена и стала покрывать ФСВ.

522. В 2015 году Правительство Австралии опубликовало Стратегию адаптации⁹⁰³, где сформулировано, каким образом Австралия управляет рисками, связанными с изменением климата. В

⁸⁹² Ibid.

⁸⁹³ National Greenhouse and Energy Reporting. URL: <http://www.cleanenergyregulator.gov.au/NGER> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁹⁴ Ibid.

⁸⁹⁵ Australian Government. Department of Industry, Science, Energy and Resources. National Greenhouse and Energy Reporting Scheme. Safeguard Mechanism. URL: <https://www.industry.gov.au/regulations-and-standards/national-greenhouse-and-energy-reporting-scheme/safeguard-mechanism> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁹⁶ See the National Greenhouse and Energy Reporting (Safeguard Mechanism). Rule 2015, Part 3 and 4.

⁸⁹⁷ Australian Government. Department of Industry, Science, Energy and Resources. Australia's climate change strategies. URL: <https://www.industry.gov.au/policies-and-initiatives/australias-climate-change-strategies> (дата обращения: 22.03.2021).

⁸⁹⁸ Renewable Energy (Electricity) Amendment Act 2009.

⁸⁹⁹ Parliament of Australia. Renewable energy policy: retreat, renewal and revitalisation? URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook4_5p/RenewableEnergy (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁰⁰ *Toscano N., Gray D.* Australia to hit 2020 large-scale renewables target 'ahead of schedule'. URL: <https://www.smh.com.au/business/the-economy/australia-to-hit-2020-large-scale-renewable-target-ahead-of-schedule-20190903-p52nj3.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁰¹ Clean Energy Council. Australia's Renewable Energy Target. URL: <https://www.cleanenergycouncil.org.au/advocacy-initiatives/renewable-energy-target> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁰² Carbon Credits (Carbon Farming Initiative) Act 2011 (Cth).

⁹⁰³ Australian Government. Department of Agriculture, Water and the Environment. National Climate Resilience and Adaptation Strategy. URL: <https://www.environment.gov.au/climate-change/adaptation/strategy> (дата обращения: 22.03.2021).

ней приводится набор принципов для определения направления мер по адаптации и намечено видение Правительства по вопросу климатической устойчивости в будущем. Стратегия адаптации поддерживает исследования в области адаптации к изменению климата, климатической устойчивости и управления климатическими рисками. Правительство Австралии также поддерживает международные усилия по адаптации посредством международной помощи в связи с изменением климата и инвестиционной помощи. Правительство вложило 1 млрд австралийских долларов в «климатическое» финансирование в 2015-2020 годах с целью сокращения выбросов ПГ и повышения устойчивости в развивающихся странах.⁹⁰⁴

б. Институциональные основы

523. Министерство промышленности, науки и ресурсов представляет политики и программы в связи с изменением климата⁹⁰⁵. Министерство разрабатывает, координирует и осуществляет меры Правительства Австралии по смягчению последствий выбросов ПГ и выполнению обязательств Австралии по Парижскому соглашению. Оно также руководит разработкой долгосрочной стратегии Австралии по сокращению выбросов ПГ.

524. Министерство сельского хозяйства, водных ресурсов и окружающей среды составляет политики и программы по адаптации к изменению климата и в области науки о климате⁹⁰⁶.

525. Кроме того, существует ряд ведомств и организаций, чей мандат охватывает вопросы изменения климата. Австралийское Агентство по возобновляемой энергетике стремится продвигать решения, связанные с возобновляемой энергетикой, и увеличивать энергоснабжение из возобновляемых источников в Австралии с помощью ряда программ⁹⁰⁷. Государственное объединение научных и прикладных исследований разрабатывает климатические модели для прогнозирования климата⁹⁰⁸. Корпорация по финансированию чистой энергии (Clean Energy Finance Corporation) оказывает финансовую поддержку разработкам в области «зелёной» энергетике, включая крупные и малые проекты, связанные с энергией солнца, ветра, биомассы, и иные проекты⁹⁰⁹. Регулятор чистой энергии руководит осуществлением крупных схем по смягчению выбросов ПГ, включая схему НОПГЭ, ФСВ и СВИЭ⁹¹⁰. Агентство по вопросам изменения климата консультирует Правительство Австралии по подходам Австралии к изменению климата и будущим целевым показателям по сокращению выбросов⁹¹¹. Контрольная группа по стихийным бедствиям и устойчивости к изменению климата при

⁹⁰⁴ Ibid.

⁹⁰⁵ Australian Government. Department of Industry, Science, Energy and Resources. Australia's climate change strategies.

⁹⁰⁶ Australian Government. Department of Agriculture, Water and the Environment. Climate change. URL: <https://www.environment.gov.au/climate-change> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁰⁷ Australian Renewable Energy Agency. URL: <https://arena.gov.au/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁰⁸ Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation. The CSIRO Climate Science Centre. URL: <https://www.csiro.au/en/Research/OandA/Areas/Assessing-our-climate/Climate-Science-Centre> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁰⁹ Clean Energy Finance Corporation. URL: <https://www.cefc.com.au/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹¹⁰ Australian Government. Clean Energy Regulator. URL: <http://www.cleanenergyregulator.gov.au/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹¹¹ Australian Government. Climate Change Authority. URL: <https://www.climatechangeauthority.gov.au/> (дата обращения: 22.03.2021).

Правительстве Австралии рассматривает риски, связанные с изменением климата и стихийными бедствиями в разрезе адаптации к изменению климата⁹¹².

в. Отраслевые климатические стратегии

Энергетика

526. Производство электроэнергии — крупнейший источник выбросов ПГ Австралии, на который приходилось 36% всех выбросов в 2017 году⁹¹³. Крупнейшие производители электроэнергии в Австралии поддерживают целевой показатель по чистым нулевым выбросам к 2050 году для Австралии⁹¹⁴. Также крупнейшие энергетические компании меняют своё производство электроэнергии, снижая уровень использования ископаемого топлива с высокими выбросами и переходя к более широкому использованию возобновляемых источников энергии. Ограничение финансирования угольных электростанций от крупнейших кредиторов также повлияло на общий отход от угольной генерации⁹¹⁵. Крупные энергетические компании подпадают под схему СВИЭ и Защитный механизм.

Добыча полезных ископаемых

527. Сектор добычи полезных ископаемых произвёл около 15% совокупных выбросов ПГ Австралии⁹¹⁶. Ряд крупнейших добывающих компаний Австралии установили целевые показатели по сокращению выбросов. Например, компания Rio Tinto поставила цель достичь чистых нулевых выбросов от своей деятельности к 2050 году⁹¹⁷. Основные компании в этом секторе подпадают под Защитный механизм и поэтому обязаны удерживать свои чистые выбросы ПГ ниже определённого лимита. ФСВ также предоставляет возможности по получению австралийских единиц сокращения выбросов путём управления шахтным газом и повышения энерго- и топливной эффективности⁹¹⁸. В ФСВ было зарегистрировано много проектов такого типа⁹¹⁹.

⁹¹² Australian Government. Department of Agriculture, Water and the Environment. Adapting to climate change. URL: <https://www.environment.gov.au/climate-change/adaptation> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹¹³ Australian Government. Department of Industry, Science, Energy and Resources. Australian Greenhouse Emissions Information System. URL: <https://ageis.climatechange.gov.au/Electricity.aspx> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹¹⁴ Australian Energy Council. Australian Energy Council backs net zero emissions by 2050. URL: <https://www.energycouncil.com.au/news/australian-energy-council-backs-net-zero-emissions-by-2050/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹¹⁵ Yeates C. One area where the banks are getting it right: curbing coal // The Sydney Morning Herald. January 22, 2018. URL: <https://www.smh.com.au/business/banking-and-finance/one-area-where-the-banks-have-got-it-right-curbing-coal-20180119-p4yump.html> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹¹⁶ Australian Government. Department of Industry, Science, Energy and Resources. Australian Greenhouse Emissions Information System.

⁹¹⁷ Rio Tinto. Climate change. URL: <https://www.riotinto.com/en/sustainability/climate-change> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹¹⁸ Australian Government. Clean Energy Regulator. National Greenhouse and Energy Reporting. Corporate emissions and energy data 2017-18. URL: <http://www.cleanenergyregulator.gov.au/NGER/Pages/Published%20information/Reported%20greenhouse%20and%20energy%20information,%20by%20year/Corporate-emissions-and-energy-data-2017-18.aspx> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹¹⁹ Australian Government. Clean Energy Regulator. Emissions Reduction Fund. Project and contract registers. URL: <http://www.cleanenergyregulator.gov.au/ERF/project-and-contracts-registers> (дата обращения: 22.03.2021).

Производство

528. Сектор производства, включая промышленную переработку, отвечает примерно за 10% выбросов Австралии⁹²⁰. Органы и группы этой отрасли поддерживают глобальные меры по борьбе с изменением климата и австралийские общенациональные технологические меры по минимизации неблагоприятного воздействия на отрасли промышленности, включённые в процесс торговли⁹²¹. Австралийская промышленная тепличная сеть намечает принципы, которые включают государственные политики по поддержке технологий и справедливому распределению бремени по сокращению выбросов ПГ⁹²². Некоторые производственные компании также подпадают под действие Защитного механизма.

Транспорт

529. На сектор коммерческих перевозок приходится около 6% совокупных выбросов ПГ Австралии⁹²³. Дорожно-транспортные компании прилагают усилия по повышению эффективности своей деятельности, обновляя свои парки и улучшая своё материально-техническое обеспечение. Основные австралийские авиалинии, включая Qantas, Virgin Australia и другие, сертифицировали свои добровольные схемы по зачёту сокращения выбросов согласно Национальному стандарту зачёта выбросов углерода. В Австралии на текущий момент нет обязательных стандартов выбросов CO₂ для легковых автомобилей. Средние выбросы от легковых автомобилей, проданных в Австралии, в 2010 году составили 213 г/км⁹²⁴. Для сравнения, ЕС достиг показателя 160 г/км в 2005 году и закрепил цель прийти к 130 г/км к 2015 году и к 95 г/км в 2020 году⁹²⁵. Федеральное правительство опубликовало Документ для обсуждения выбросов от транспортных средств в 2016 году⁹²⁶ и Стандарты выбросов от легковых автомобилей для чистого воздуха — Проект Положения об отчёте о воздействии в 2020 году⁹²⁷. Вместе с тем федеральное правительство не приняло дальнейших решающих мер.

Отходы

530. На сектор отходов приходится 1,7% выбросов Австралии⁹²⁸. Многие предприятия по переработке отходов участвуют в проектах по улавливанию свалочного метана. Они руководствуются подзаконными актами штатов и территорий, репутационными, социальными, а также финансовыми соображениями. Подзаконные акты Правительства Австралии также поощряют эту практику и

⁹²⁰ Australian Greenhouse Emissions Information System.

⁹²¹ Australian Industry Greenhouse Network, Minerals Council of Australia, Cement Industry Federation, Australian Aluminium Council, Australian Steel Institute submissions to the Climate Change Authority's review of the National Greenhouse and Energy Reporting legislation.

⁹²² AIGN. AIGN Climate Change Policy Principles. URL: http://aign.net.au/policy_principles.html (дата обращения: 22.03.2021).

⁹²³ Australian Greenhouse Emissions Information System.

⁹²⁴ Parliament of Australia. Vehicle fuel efficiency standards.

⁹²⁵ Ibid.

⁹²⁶ Ministers for the Department of Industry, Science, Energy and Resources. Vehicle Emissions Discussion Paper. URL: <https://www.minister.industry.gov.au/ministers/frydenberg/media-releases/vehicle-emissions-discussion-paper> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹²⁷ Light Vehicle Emission Standards for Cleaner Air Draft Regulation Impact Statement. URL: <https://www.infrastructure.gov.au/vehicles/environment/forum/files/light-vehicle-emission-standards-for-cleaner-air.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹²⁸ Australian Greenhouse Emissions Information System.

включение компаний из сектора отходов в схему СВИЭ. В секторе отходов в ФСВ зарегистрировано свыше 100 проектов по улавливанию и сжиганию свалочного газа⁹²⁹.

Сельское хозяйство

531. Сельское хозяйство отвечает примерно за 21% выбросов Австралии⁹³⁰. Согласно Дорожной карте Национальной федерации фермеров сельское хозяйство Австралии движется к использованию 50% энергии для фермерского хозяйства из возобновляемых источников к 2030 году⁹³¹. Сектор сельского хозяйства и землепользования также может участвовать в углеродных инициативах Правительства. К примеру, немалая доля сокращения выбросов в рамках ФСВ при Правительстве относится к сектору землепользования, включая проекты по рекультивации, предотвращению обезлесения, удержанию органических веществ в почвах, управляемому палу саванн и хранению и использованию навоза.

Лесоводство

532. Леса и зелёные насаждения — крупнейшие поглотители углерода. В недавнее время произошёл сдвиг от лесозаготовки в естественных лесах к коммерческим насаждениям⁹³². В Австралии находится приблизительно 2 млн гектаров коммерческих насаждений⁹³³. Усовершенствованное лесное хозяйство позволяет связывать больше углерода в деревьях и почве лесов, при этом сохраняя уровень производства. Леса могут получать сертификацию от независимых систем аккредитации за соблюдение практик устойчивого лесного хозяйства. В Австралии существует две признанные системы: стандарт Совета по использованию лесного фонда и Схема ответственной сертификации древесины⁹³⁴. Около 26 млн гектаров австралийских лесов к настоящему моменту сертифицированы по Схеме ответственной сертификации древесины⁹³⁵.

1.2. Определяемый на национальном уровне вклад

533. В своём обновлённом документе, поданном Секретариату РККК ООН⁹³⁶ в декабре 2020 года, Австралия вновь подтвердила своё обязательство сократить свои выбросы ПГ на 26–28% ниже уровней 2005 года к 2030 году⁹³⁷. Этот документ подвергся критике за то, что не повысил целевой

⁹²⁹ Australian Government. Clean Energy Regulator. Emissions Reduction Fund. Emissions Reduction Fund project register. URL: <http://www.cleanenergyregulator.gov.au/ERF/project-and-contracts-registers/project-register> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹³⁰ Australian Greenhouse Emissions Information System.

⁹³¹ Meat & Livestock Australia. Red meat industry can be carbon neutral by 2030. URL: <https://www.mla.com.au/news-and-events/industry-news/red-meat-industry-can-be-carbon-neutral-by-2030/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹³² Australian Government. National Inventory Report 2017 Volume 2. 6 June 2019.

⁹³³ Ibid.

⁹³⁴ Australian Government. Department of Agriculture, Water and the Environment. Growing a Better Australia – a Billion Trees for Jobs and Growth. URL: <http://www.agriculture.gov.au/forestry/publications/growing-better-australia> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹³⁵ Ibid.

⁹³⁶ NDC Registry. Australia. URL: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/pages/Party.aspx?party=AUS> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹³⁷ Australian Government. Australia's Nationally Determined Contribution. COMMUNICATION 2020. URL: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Australia%20First/Australia%20NDC%20recommunication%20FINAL.PDF> (дата обращения: 22.03.2021).

показатель на 2030 год по сравнению с изначальным обязательством, которое Австралия приняла на себя в 2015 году⁹³⁸.

2. Имплементация и контроль за осуществлением климатических политик

534. Как указано выше (п. 525 Аналитической справки), Регулятор чистой энергии — это орган Правительства, ответственный за сокращение выбросов ПГ в Австралии путём осуществления схемы НОПГЭ, СВИЭ и ФСВ. Он был учреждён как автономный орган в апреле 2012 года Законом о Регуляторе чистой энергии 2011 года, которым также определены его полномочия⁹³⁹.

2.1. Механизмы имплементации

а. Обязательства государства в части имплементации климатической стратегии и отчётности

535. В соответствии с РКИК ООН Австралия готовит и подаёт Секретариату Национальный кадастр выбросов на ежегодной основе⁹⁴⁰, Двухгодичный доклад⁹⁴¹ о прогрессе Австралии в достижении целей по сокращению выбросов и выполнении положений об оказании поддержки развивающимся странам и, каждые четыре года, Национальные сообщения⁹⁴².

536. Что касается отчётности на национальном уровне, то Закон о НОПГЭ требует, чтобы Регулятор чистой энергии ежегодно публиковал информацию обо всех обозначенных крупных предприятиях с выбросами более 100 000 тонн CO₂-эквивалента в год в каждом финансовом (отчётном) году⁹⁴³. По каждому предприятию, подпадающему под действие Защитного механизма в отчётном году, публикуемая информация включает лимит на исходные выбросы, действующий в указанном году, совокупные учтённые выбросы, ответственный(е) источник(и) выбросов для каждого предприятия, а также какие-либо сданные австралийские единицы сокращения выбросов⁹⁴⁴.

537. Агентство по вопросам изменения климата отвечает за предоставление независимых экспертных консультаций по австралийской политике в связи с изменением климата. Закон об Агентстве по вопросам изменения климата 2011 года требует, чтобы Агентство проводило проверки и

⁹³⁸ *Readfern G.* Australia's new climate pledge to UN criticised for not improving on 2030 target // The Guardian. January 5, 2021. URL: <https://www.theguardian.com/australia-news/2021/jan/05/australias-new-climate-pledge-to-un-criticised-for-not-improving-on-2030-target> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹³⁹ Clean Energy Regulator Act 2011 No. 163, 2011.

⁹⁴⁰ United Nations Climate Change. Australia. 2020 National Inventory Report (NIR). URL: <https://unfccc.int/documents/228017> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁴¹ United Nations Climate Change. Australia. Biennial report (BR). BR 4. URL: <https://unfccc.int/documents/208374> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁴² Australia's 7th National Communication on Climate Change. URL: https://unfccc.int/files/national_reports/national_communications_and_biennial_reports/application/pdf/024851_australia-nc7-br3-1-aus_natcom_7_br_3_final.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁴³ Australian Government. Clean Energy Regulator. National Greenhouse and Energy Reporting. The safeguard mechanism. URL: <http://www.cleanenergyregulator.gov.au/NGER/The-safeguard-mechanism> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁴⁴ Ibid.

давало рекомендации по системам ИУЗ и НОПГЭ⁹⁴⁵. Агентство играет важную роль в управлении политиками Австралии по смягчению последствий выбросов ПГ. Оно также может проводить проверки по иным вопросам по запросу министра, отвечающего за изменение климата, или Парламента Австралии. Все проверки включают в себя общественные слушания, и все отчёты доступны на веб-сайте Агентства после представления их министру⁹⁴⁶.

б. Обязательства частных субъектов по отчётности и раскрытию информации

538. По схеме НОПГЭ все ответственные предприятия, осуществляющие выбросы, должны отчитаться о своих выбросах перед Регулятором чистой энергии до 31 октября каждого года⁹⁴⁷. НОПГЭ предусматривает обязательную (для прямых и непрямых выбросов) и добровольную (для прочих непрямых выбросов) схемы отчётности о выбросах ПГ⁹⁴⁸. Режим НОПГЭ распространяется на лица, которые:

- осуществляют выброс 25 или более килотонн CO₂-эквивалента;
- производят 100 или более тераджоулей энергии; или
- потребляют 100 или более тераджоулей энергии.

539. НОПГЭ также содержит пороговые значения для предприятий:

- выброс 50 или более килотонн CO₂-эквивалента;
- производство 200 или более тераджоулей энергии; или
- потребление 200 или более тераджоулей энергии.

540. Следует отметить, что одним из положительных последствий принятия Закона о НОПГЭ стало увеличение объёма добровольного раскрытия нерегулируемыми компаниями экологических сведений.

541. Как правило, Регулятор чистой энергии поощряет участников схемы НОПГЭ добровольно соблюдать закон. Подход Регулятора строится на следующих соображениях:

- содействие участникам схемы в понимании их прав и обязательств посредством проведения программ образования и обучения;
- поддержка тех, кто желает сокращать выбросы и отчитываться о сокращении выбросов, и, если применимо, учёт обратной связи при усовершенствовании систем и процессов;
- независимое, добросовестное и профессиональное осуществление полномочий по мониторингу и правоприменению в общественных интересах;

⁹⁴⁵ Australian Government. Climate Change Authority. Act 2011 No. 143, 2011.

⁹⁴⁶ Australian Government. Climate Change Authority.

⁹⁴⁷ Australian Government. Clean Energy Regulator. National Greenhouse and Energy Reporting. The safeguard mechanism.

⁹⁴⁸ Ibid.

- обеспечение принятия решений в рамках строгих процедур корпоративного управления;
- активное преследование участников схемы, которые оппортунистически или намеренно нарушают закон;
- обеспечение соразмерности мер регулятивного реагирования на риски, которые порождают нарушения, с учётом поведения участников схемы и их истории соблюдения обязательств в прошлом; и
- обеспечение максимально эффективного ведения расследований и разрешения вопросов правоприменения⁹⁴⁹.

в. Системы торговли выбросами и ценообразования за выбросы

542. В Австралии есть некоторый опыт внедрения систем торговли выбросами. На уровне административно-территориальных единиц (штатов) в 1997 году была запущена Схема по снижению выбросов парниковых газов Нового Южного Уэльса, которая стала обязательной для всех розничных поставщиков электроэнергии в Новом Южном Уэльсе в 2003 году⁹⁵⁰. Она стала одной из первых обязательных СТВ в мире⁹⁵¹.

543. В 2007 году к власти пришла лейбористская партия, которая ратифицировала Киотский протокол, а также ввела схему углеродного ценообразования, которая по своему замыслу очень походила на схему торговли выбросами. Схема углеродного ценообразования покрывала четыре из шести ПГ, учитываемых по Киотскому протоколу, включая углекислый газ (CO₂), метан (CH₄), закись азота (N₂O) и перфторуглерод (PFC), а также имела широкий охват и распространялась на следующие источники выбросов:

- сектор стационарной энергетики;
- сектор производственных процессов;
- неконтролируемые выбросы (кроме выбросов от выведенных из эксплуатации угольных шахт); и
- выбросы от неисторических отходов.⁹⁵²

⁹⁴⁹ Australian Government. Clean Energy Regulator. Compliance policy for education, monitoring and enforcement activities. URL: <http://www.cleanenergyregulator.gov.au/About/Policies-and-publications/Compliance-policy-for-education-monitoring-and-enforcement-activities> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁵⁰ IPART, Greenhouse Gas Reduction Scheme. URL: <https://www.ipart.nsw.gov.au/Home/Industries/Energy/Energy-Savings-Scheme/Greenhouse-Gas-Reduction-Scheme> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁵¹ Ibid.

⁹⁵² Стационарная энергетика включает выбросы от потребления топлива для производства энергии, топлива, потребляемого в секторах производства, строительства и торговли, и от иных источников, таких как отопление жилых помещений. Выбросы от промышленных процессов — это побочные последствия производства из несырьевых источников; к примеру, к ним относятся выбросы от производства цемента, металла, химических веществ, а также потребления гидрохлорфторуглеродов и элегаза. Неконтролируемые (летучие) выбросы относятся к сектору энергетики и охватывают выбросы, которые связаны с производством, переработкой, транспортировкой, хранением, передачей и распределением ископаемого топлива, такого как чёрный уголь, нефть и природный газ. Выбросы от отходов относятся к отходам, сбрасываемым на свалки. Parliament of Australia. Clean Energy Bill 2011, Explanatory Memorandum.

544. Схема действовала в отношении около 50% выбросов ПГ, осуществляемых Австралией, и охватывала около 500 организаций, каждая из которых ежегодно осуществляла выброс 25 000 или более тонн CO₂, и некоторые предприятия, деятельность которых связана с отходами и которые ежегодно осуществляли выброс 10 000 и более тонн CO₂⁹⁵³. Схема углеродного ценообразования действовала с 1 июля 2012 года как временная мера, направленная на сокращение выбросов ПГ. Цена за выброс составляла 23 австралийских доллара за финансовый 2012–2013 год, и предполагалось, что она будет увеличиваться на 2,5% в каждом из последующих двух лет⁹⁵⁴. В соответствии с этой схемой ответственные организации приобретали и сдавали единицы выбросов, равные количеству их прямых выбросов (на основании их прошлого уровня выбросов) CO₂-эквивалента. Невыполнение обязанности по сдаче необходимых единиц выбросов влекло штраф. После переходного периода механизм углеродного ценообразования должен был быть преобразован в систему торговли выбросами по принципу ограничения и торговли с гибкой ценой за выбросы⁹⁵⁵. С 1 июля 2015 года планировалось продавать единицы выбросов на торгах.

545. В течение периода твёрдых цен не было ограничений на выбросы; неограниченным было и количество углеродных единиц⁹⁵⁶. Однако уже начиная с финансового 2015–2016 года⁹⁵⁷ планировалось, что Агентство по вопросам изменения климата установит ограничение на выбросы с учётом международных и австралийских целевых показателей по сокращению выбросов. На тот момент Австралия обязалась сократить выбросы на 5% по сравнению с уровнями 2000 года к 2020 году и на 80% по сравнению с уровнем 2000 года к 2050 году⁹⁵⁸. Схемы углеродного ценообразования и соответствующее законодательство были отменены либеральным правительством в июле 2014 года и заменены к концу того же года Планом прямых действий⁹⁵⁹.

546. Ядром Плана прямых действий является ФСВ⁹⁶⁰, задуманный с целью стимулировать деятельность по сокращению выбросов ПГ во всей австралийской экономике⁹⁶¹. В рамках схемы ФСВ Правительство платит за проекты, которые будут сокращать выбросы CO₂ с минимальными издержками. Финансирование из ФСВ выделяется посредством торгов. К потенциальным проектам по сокращению выбросов CO₂ относятся проекты по эффективному использованию электроэнергии,

⁹⁵³ Australia Institute. 2020. The Carbon Pricing Mechanism under the Gillard Government.

⁹⁵⁴ Ibid.

⁹⁵⁵ Ibid.

⁹⁵⁶ Ibid.

⁹⁵⁷ Финансовый год начинается 1 июля и заканчивается 30 июня.

⁹⁵⁸ Австралийское Правительство критикуют за эти низкие целевые показатели по сокращению выбросов. Так, к примеру, Профессор Гарно (консультант федерального Правительства по вопросам изменения климата) рекомендовал сокращение на 25%, тогда как многие другие авторы высказывают предположение о том, что необходима ещё более амбициозная цель по сокращению выбросов. См., например, *Garnaut R.* Australia Counts Itself out // The Age. December 20, 2008. URL: <https://www.theage.com.au/national/australia-counts-itself-out-20081219-72ei.html> (дата обращения: 22.03.2021); *Brook B.* Carbon tax or cap-and-trade? The debate we never had // Brave New Climate. February 14, 2009. URL: <http://bravenewclimate.com/2009/02/14/carbon-tax-or-cap-and-trade-the-debate-we-never-had/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁵⁹ *Collins P.* How not to introduce a carbon tax: The Australian experience // The Irish Times. January 3, 2019. URL: <https://www.irishtimes.com/news/environment/how-not-to-introduce-a-carbon-tax-the-australian-experience-1.3746214> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁶⁰ Parliament of Australia. Senate Standing Committees on Environment and Communications. The Government's Direct Action Plan, Chapter 5.

⁹⁶¹ Australian Government. Clean Energy Regulator. Emissions Reduction Fund. URL: <http://www.cleanenergyregulator.gov.au/ERF> (дата обращения: 22.03.2021).

очищению электростанций, противодействие облесению и рекультивация и/или усовершенствование улавливания углерода почвой⁹⁶².

547. План прямых действий с самого начала подвергся жёсткой критике. По своему характеру это добровольный план, и он разительно отличается от механизмов углеродного ценообразования и/или торговли выбросами, которые предпочитали прошлые правительства Австралии. В целом ФСВ построен по модели Механизма чистого развития по Киотскому протоколу. Проект должен подпадать под «определение методики» по Закону об ИУЗ⁹⁶³. Министр окружающей среды должен учитывать:

- соответствует ли определение стандартам добросовестности зачёта нереализованных выбросов;
- рекомендации Комитета по заверению сокращения выбросов; и
- вероятность возникновения каких-либо негативных экологических, экономических или социальных последствий в результате реализации проекта соответствующего типа⁹⁶⁴.

548. Положения о «стандартах добросовестности зачёта нереализованных выбросов» требуют, чтобы любое определение методики приводило к снижению выбросов, которое при обычных обстоятельствах маловероятно и при котором:

- один или более ПГ удаляется из атмосферы (например, когда компания вкладывает средства в посадку деревьев, которые поглощают CO₂, тем самым удаляя его из атмосферы);
- выбросы одного или более ПГ в атмосферу сокращаются;
- происходят выбросы одного или более ПГ в атмосферу (например, при сжигании добывающей компанией метана (как побочного продукта добычи угля), которое приводит к выбросам углекислого газа. При этом метан гораздо активнее углекислого газа, поэтому сжигание метана — эффективный способ замедлить глобальное потепление); и
- удаление, сокращение или выбросы измеримы и могут быть верифицированы.⁹⁶⁵

549. По окончании отчётного периода субъект вправе обратиться к Регулятору чистой энергии за выдачей сертификата на право осуществить проект. Регулятор должен убедиться в том, что проект удовлетворяет требованиям «дополнительности», в том числе требованию новизны (проект ещё не начался); требованию «регулятивной дополнительнойности» (проект не выполняется в рамках другого закона)⁹⁶⁶; и требованию о подпадании под государственную программу (проект выполняется не по другой программе/схеме⁹⁶⁷)⁹⁶⁸.

⁹⁶² Ibid.

⁹⁶³ Carbon Credits (Carbon Farming Initiative) Act 2011 (Cth).

⁹⁶⁴ Carbon Credits (Carbon Farming Initiative) Act 2011 (Cth) Pt 10; ss 106, 123A.

⁹⁶⁵ Carbon Credits (Carbon Farming Initiative) Act 2011 (Cth) s 133.

⁹⁶⁶ К примеру, Положения о возобновляемой (электро)энергии 2001 года.

⁹⁶⁷ Схема Целевых показателей по возобновляемой энергии или схожие программы на уровне штатов.

⁹⁶⁸ Clean Energy Regulator. Emissions Reduction Fund. URL: <http://www.cleanenergyregulator.gov.au/ERF/Pages/default.aspx> (дата обращения: 22.03.2021).

550. Схема ФСВ содержит три элемента: выделение единиц сокращения выбросов, приобретение единиц сокращения выбросов и гарантии сокращения выбросов⁹⁶⁹.

551. *Выделение единиц сокращения выбросов.* Для получения таких единиц сначала определяется объём сокращения выбросов в результате реализации проекта. Сокращение должно превышать объём сокращения выбросов в ходе обычной деятельности предприятия. Регулятор чистой энергии выделяет одну австралийскую единицу сокращения выбросов⁹⁷⁰ за каждую тонну достигнутых сокращённых выбросов.

552. *Приобретение единиц сокращения выбросов.* Участники проекта ФСВ далее могут продать свои единицы сокращения выбросов — австралийские квоты на выброс углерода — Правительству на конкурентных обратных торгах⁹⁷¹, которые проводит Регулятор чистой энергии⁹⁷². Регулятор приобретает единицы сокращения выбросов по самой низкой заявленной цене⁹⁷³.

553. *Гарантия сокращения выбросов.* Защитный механизм требует от крупнейших предприятий Австралии, осуществляющих выбросы, удерживать свои выбросы в пределах исходных уровней⁹⁷⁴. Этот механизм направлен на то, чтобы сокращения выбросов, оплаченные через ФСВ, не нивелировались значительным повышением выбросов в других секторах экономики⁹⁷⁵.

554. ФСВ изначально был выделен бюджет в размере 2,55 млрд австралийских долларов на приобретение государством австралийских квот на выброс углерода; планировалось, что это обеспечит сокращение выбросов на 240 мегатонн CO₂-эквивалента в период между 2021 и 2030 годами⁹⁷⁶. В феврале 2019 года Правительство объявило о выделении ещё 2 млрд австралийских долларов в течение следующих 10 лет, которые, как планируется, внесут вклад в сокращение выбросов в размере ещё 103 мегатонн CO₂-эквивалента к 2030 году⁹⁷⁷.

555. Многие учёные утверждают, что добровольный механизм сокращения выбросов не стимулирует предприятия участвовать и конкурировать за участие в схеме ФСВ⁹⁷⁸. В запросе австралийского Сената касательно Плана прямых действий приводился следующий комментарий: «Комитет убеждён в том, что План прямых действий Правительства и предлагаемый Фонд сокращения выбросов в корне проблематичны. Они не учитывают устоявшийся принцип “загрязнитель платит” и

⁹⁶⁹ Carbon Farming Initiative Amendment Act 2014 (Cth).

⁹⁷⁰ Австралийские квоты на выброс углерода выделяются на основании статьи 162 Закона о квотах на выброс углерода (инициативе по углеродному земледелию) 2011 года (Закон об ИУЗ 2011 года).

⁹⁷¹ Carbon Credits (Carbon Farming Initiative) Act 2011, Parts 2A and 3.

⁹⁷² Clean Energy Regulator. Emissions Reduction Fund.

⁹⁷³ Ibid.

⁹⁷⁴ Введён в 2016 году в соответствии с Национальной отчётностью о парниковых газах и энергии (Защитный механизм), Правило 2015.

⁹⁷⁵ National Greenhouse and Energy Reporting Act 2007 (Cth); National Greenhouse and Energy Reporting (Safeguard Mechanism), Rule 2015 (Cth).

⁹⁷⁶ Emission Reduction Fund. URL: <http://www.cleanenergyregulator.gov.au/About/Pages/Accountability%20and%20reporting/Annual%20Reports/Annual%20Report%202017-18/Emissions-Reduction-Fund.aspx> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁷⁷ Ibid.

⁹⁷⁸ См., например, Australian Government, Department of Environment (2013), Emissions Reduction Fund – Green Paper, public submission of Professor David Karoly, Professor Ross Garnaut, WWF Australia and others. URL: <http://www.environment.gov.au/climate-change/emissions-reduction-fund/green-paper> (дата обращения: 22.03.2021).

вместо этого предлагают австралийским налогоплательщикам по сути субсидировать крупных загрязнителей»⁹⁷⁹.

556. ФСВ считается скорее уловкой, чем эффективным механизмом сокращения выбросов и поощрения межотраслевого участия. Его в первую очередь критикуют за невыполнение его задач (достижение целевого показателя Австралии по сокращению выбросов); высмеивают как схему «выплат фермерам на посадку деревьев»⁹⁸⁰. Недавнее исследование установило, что в рамках схемы со временем потребуется осуществлять меньше сокращений выбросов и что для решения проблемы декарбонизации экономики и проведения структурных изменений понадобятся другие политики⁹⁸¹.

557. Очевидно, всякая политика по сокращению выбросов ПГ Австралии требует установления лимита или «абсолютного ограничения» на совокупные выбросы и механизмов предотвращения превышения лимитов по выбросам загрязнителями. Изначально План прямых действий не предусматривал ограничений на выбросы или же инструментов, которые бы обеспечивали ограничение загрязнителями выбросов ПГ. Для решения этого вопроса в июле 2016 года был введён Защитный механизм. Этот механизм применяется к предприятиям, которые обязаны отчитываться по схеме НОПГЭ и осуществляют выброс свыше 100 000 тонн CO₂-эквивалента за финансовый год⁹⁸². Он распространяется на предприятия широкого круга отраслей промышленности, включая электроэнергетику, добычу полезных ископаемых, нефти и газа, производство, транспорт и утилизацию отходов. Под Защитный механизм подпадает 210 предприятий⁹⁸³. Исходные уровни выбросов представляют собой ориентир, по которому будут измеряться будущие выбросы в рамках Защитного механизма⁹⁸⁴. Подпадающее под эту систему предприятие обязано удерживать свои чистые выбросы на исходном уровне или ниже⁹⁸⁵.

г. Иные меры поощрения и финансовые механизмы

558. В соответствии со схемой СВИЭ ответственные организации, такие как розничные поставщики электроэнергии и крупные промышленные потребители, обязаны каждый год приобретать определённую долю энергии из возобновляемых источников. С 1 января 2011 года схема была разделена на две части: ЦПВИЭКМ для крупных производств возобновляемой энергии, таких как ветровые и солнечные электростанции, и СВИЭММ для малых технологических установок, таких как солнечные панели для крыш и солнечные нагреватели воды⁹⁸⁶. Ответственные организации обязаны выполнять свои обязательства как по СВИЭММ, так и по ЦПВИЭКМ путём приобретения сертификатов возобновляемой энергии (крупных и малых технологий производства возобновляемой энергии). Как правило, СВИЭ создаёт финансовый стимул для новых и развивающихся электростанций по

⁹⁷⁹ The Australian Senate. Environment and Communications References Committee (2014), Direct Action: Paying Polluters to Halt Global Warming. Para. 5.124.

⁹⁸⁰ Ludlow M. Carbon Farming Scheme Pays Money to Farmers to Plant Trees // Australian Financial Review. May 6, 2016. URL:

⁹⁸¹ Australian Government. Climate Change Authority. Review of the Emissions Reductions Fund. December 2017. P. 97. URL: <https://www.climatechangeauthority.gov.au/sites/default/files/2020-06/CFI%202017%20December/ERF%20Review%20Report.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁸² National Greenhouse and Energy Reporting (Safeguard Mechanism) Rule 2015 (Cth).

⁹⁸³ Clean Energy Regulator Annual Report 2018-19. URL: <https://www.transparency.gov.au/annual-reports/clean-energy-regulator/reporting-year/2018-2019-22> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁸⁴ Clean Energy Regulator. National Greenhouse and Energy Reporting. The safeguard mechanism.

⁹⁸⁵ National Greenhouse and Energy Reporting (Safeguard Mechanism) Rule 2015, Part 3, division 2.

⁹⁸⁶ Australian Government. Department of Industry, Science, Energy and Resources. Renewable Energy Target scheme. URL: <https://www.industry.gov.au/funding-and-incentives/renewable-energy-target-scheme> (дата обращения: 22.03.2021).

производству возобновляемой энергии, таких как ветровые и солнечные электростанции. Есть свидетельства того, что СВИЭ — успешная и эффективная политика. Например, по данным Совета по чистой энергии, доля возобновляемой энергетики на национальном рынке электроэнергии уже в 2019 году составила около 24%⁹⁸⁷.

2.2. Правоприменение

559. Режим НОПГЭ наделяет Регулятора чистой энергии рядом административных, гражданских и уголовно-правовых полномочий за нарушение соответствующих положений законодательства. В частности, нарушение Закона о НОПГЭ может повлечь наложение штрафа в размере до 440 000 австралийских долларов и неустойки в размере до 17 000 австралийских долларов за каждый день неисполнения⁹⁸⁸.

560. Регулятор чистой энергии сотрудничает с другими органами, на которые возложены обязанности по законодательству об изменении климата и иным законам. Регулятор вправе применять меры принуждения для предотвращения вреда от противозаконных моделей предпринимательской деятельности, устранения недобросовестных участников и, при необходимости, может принимать иные правоохранительные меры⁹⁸⁹.

3. Судебная практика по вопросам климата

561. Судебные споры по вопросам изменения климата довольно распространены в Австралии⁹⁹⁰. Они преимущественно сосредоточены на административно-правовом оспаривании одобрений проектов, связанных со значительными выбросами и мерами по адаптации, а также касаются споров об имуществе, затронутом повышением уровня моря. Чаще всего речь идет о проектах, связанных с угольными шахтами, угольными электростанциями и разведкой газовых месторождений⁹⁹¹. В последнее время в судебной практике наблюдается сдвиг в сторону разбирательств, направленных на привлечение корпораций к ответственности за воздействие на изменение климата.

562. Из последних примеров можно назвать решение Суда по земельным и экологическим спорам об отказе одобрить разработку нового угольного месторождения в Новом Южном Уэльсе. В решении указывалось, что разработка месторождения противоречила общественным интересам и ценностям устойчивого развития. Что важнее всего, суд также признал обязательства Австралии по Парижскому соглашению⁹⁹².

⁹⁸⁷ Clean Energy Council. Clean Energy Australia Report. URL: <https://www.cleanenergycouncil.org.au/resources/resources-hub/clean-energy-australia-report> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁸⁸ National Greenhouse and Energy Reporting Act 2007, Part 5, subdivision A.

⁹⁸⁹ Ibid.

⁹⁹⁰ В Базах судебной практики об изменении климата (URL: http://climatecasechart.com/search-non-us/?fwp_non_us_jurisdiction=australia [дата обращения: 22.03.2021]) зафиксировано 115 дел по вопросам климата, тогда как в базе Научно-исследовательского института Грэнтэма «климатическое законодательство мира» (URL: https://climate-laws.org/litigation_cases?from_geography_page=Australia&geography%5B%5D=9 [дата обращения: 22.03.2021]) зафиксировано 116 таких дел.

⁹⁹¹ См., например, *Waratah Coal Pty Ltd v Youth Verdict Ltd & Ors* [2020] QLC 33; *Sharma and Ors v Minister for Environment* (Commonwealth). Federal Court. VID607/2020.

⁹⁹² *Gloucester Resources Limited v Minister for Planning the NSW* [2019] NSWLEC 7.

563. Также интерес представляет дело получателя пособия за выслугу лет Марка Маквея⁹⁹³. Он утверждал, что управляющий его пенсионного фонда, трастовый фонд Retail Employees Superannuation Trust, нарушил свои обязательства по управлению его имуществом, поскольку не «сформулировал, регулярно не пересматривал и не внедрял инвестиционную стратегию ... для управления ... операционными рисками фонда», вызванными глобальным изменением климата⁹⁹⁴. 2 ноября 2020 года было заключено мировое соглашение. Фонд Retail Employees Superannuation Trust согласился, помимо прочего, включить финансовые риски, связанные с изменением климата, в свою цель по инвестированию и достижению углеродной нейтральности к 2050 году⁹⁹⁵.

564. В сентябре 2020 года группа молодых людей ходатайствовала о вынесении судебного запрета, чтобы заморозить угольный проект⁹⁹⁶.

565. В январе 2020 года жертвы австралийских лесных пожаров и «Друзья Земли – Австралия» подали жалобу против банковской группы Australia and New Zealand Banking Group (ANZ) в Национальное координационное бюро Австралии со ссылкой на Руководство ОЭСР для транснациональных корпораций⁹⁹⁷. В жалобе ANZ обвинялась в том, что не обеспечила должную прозрачность в отношении своих косвенных выбросов, а также в том, что не проводит оценку климатических рисков.

566. Представляется, что национальных судебных разбирательств по вопросам климата будет становиться всё больше, и руководителям австралийских компаний придётся всерьёз учитывать риски, связанные с изменением климата. Например, бывший судья Высокого суда Австралии Кеннет Хейн недавно заметил, что «на директоров возложена обязанность реагировать на связанные с климатом риски, и текущая работа Целевой рабочей группы по климатическому финансовому развитию показывает директорам, что им следует делать»⁹⁹⁸. Австралийская Комиссия по ценным бумагам и инвестициям опубликовала отчёт, который указывает на то, что руководителям зарегистрированных на бирже компаний нужно понимать и постоянно пересматривать существующие и возникающие риски для деятельности компании, связанные с изменением климата⁹⁹⁹.

⁹⁹³ *McVeigh v Retail Employees Superannuation Pty Ltd*. Federal Court. NSD1333/2018.

⁹⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁹⁵ Rest reaches settlement with Mark McVeigh // Rest. November 2, 2020. URL: <https://rest.com.au/why-rest/about-rest/news/rest-reaches-settlement-with-mark-mcveigh> (дата обращения: 22.03.2021). See also case information page Federal Court of Australia. *McVeigh v. Retail Employees Superannuation Trust*. URL: <http://climatecasechart.com/non-us-case/mcveigh-v-retail-employees-superannuation-trust/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁹⁶ Federal Court of Australia. *Sharma and others v Minister for the Environment*. URL: https://climate-laws.org/geographies/australia/litigation_cases/sharma-and-others-v-minister-for-the-environment (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁹⁷ *Friends of the Earth Australia & Ors v Australia and New Zealand Banking Group*. (Complaint to the Australian National Contact Point, 30 January 2020).

⁹⁹⁸ CPD Business Roundtable on Climate and Sustainability // CPD. URL: <https://cpd.org.au/2019/12/climate-roundtable/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁹⁹⁹ ASIC. Climate risk disclosure by Australia's listed companies. September 2018. URL: <https://download.asic.gov.au/media/4871341/rep593-published-20-september-2018.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

IX. БРАЗИЛИЯ

Резюме

567. Политики и действия Бразилии в области изменения климата основаны на Законе № 12,187/2009, который ввёл НПИК, и Указе № 9,578/2018, который консолидирует и упорядочивает нормативные положения указанного закона.

568. Основными инструментами для достижения климатических целей являются планы действий по предотвращению и контролю за вырубкой лесов в охраняемых природных зонах и отраслевые планы (в лесном хозяйстве, энергетике, сельском хозяйстве и промышленности) по смягчению последствий и адаптации к изменению климата.

569. В своём обновлённом ОНУВ, поданном в декабре 2020 года, Бразилия подтвердила данное ею ранее обязательство сократить свои выбросы ПГ на 37% к 2025 году и на 43% к 2030 году по сравнению с уровнем 2005 года. Бразилия также подчеркнула приверженность её ОНУВ долгосрочной цели по достижению климатической нейтральности к 2060 году.

570. Хотя НПИК санкционирует создание БРСВ, этот рынок ещё не заработал. РеноваБио, политика Бразилии в отношении биотоплива, является наиболее похожим на систему торговли выбросами механизмом, действующим в Бразилии на сегодняшний день.

571. Вопросы климата всё чаще становятся предметом судебных разбирательств в Бразилии. Можно отметить две основные тенденции в климатической судебной практике: (1) переход от преобладания косвенно связанных с климатом разбирательств к разбирательствам, прямо связанным с климатом; (2) установление связи бездействия государственных органов в области изменения климата с нарушениями прав человека.

1. Климатическая политика Бразилии

1.1. Национальное климатическое законодательство и политики

а. Национальное законодательство и иные правовые документы

572. Политики и действия Бразилии в области изменения климата определяются НПИК, введённой Законом № 12,187/2009¹⁰⁰⁰, Указом № 9,578/2018¹⁰⁰¹, который консолидирует и упорядочивает нормативные положения указанного закона.

573. Закон № 12,187/2009 предусматривает правовые и институциональные основы для разработки и имплементации климатических политик, действий и режимов Бразилии. НПИК установлен набор принципов¹⁰⁰², методических рекомендаций¹⁰⁰³ и инструментов политики в связи с изменением климата¹⁰⁰⁴. НПИК преследует следующие цели:

- обеспечение совместимости социально-экономического развития с защитой климатической системы;
- сокращение антропогенных выбросов ПГ с учётом их различных источников;
- активизация антропогенного удаления ПГ поглотителями на территории страны;
- реализация мер по поощрению адаптации к изменению климата на всех трёх уровнях федерации, с участием и в сотрудничестве с соответствующими экономическими и социальными субъектами и бенефициарами, в частности, с теми, кто наиболее уязвим к негативным последствиям изменения климата;
- сохранение, охрана, восстановление ресурсов окружающей среды, с особым акцентом на крупные природные биомы (зоны), рассматриваемые в качестве национального достояния;
- консолидация и расширение охраняемых законом зон и мер поощрения восстановления и рекомпозиции лесного покрова в деградированных районах;
- поощрение разработки БРСВ¹⁰⁰⁵.

574. Указ № 9,578/2018 дополняет Закон № 12,187/2009, предусматривая механизмы достижения целевых показателей по сокращению выбросов ПГ путём разработки отраслевых планов по смягчению последствий и адаптации к изменению климата на местном, региональном и национальном уровнях.

575. В основе НПИК лежат международные обязательства Бразилии по РККИ ООН и Киотскому протоколу к ней, а также по «иным документам об изменении климата, которые государство может

¹⁰⁰⁰ Law No. 12,187/2009. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm (дата обращения: 22.03.2021). Версию на английском языке см. URL: https://www.preventionweb.net/files/12488_BrazilNationalpolicyEN.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁰¹ Decree No. 9,578/2018. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9578.htm (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁰² Law No. 12,187/2009, Article 3.

¹⁰⁰³ Ibid., Article 5.

¹⁰⁰⁴ Ibid., Article 6.

¹⁰⁰⁵ Ibid., Article 4.

подписать в будущем»¹⁰⁰⁶, в частности, Парижскому соглашению, в которое Бразилия вступила через несколько лет после принятия Закона № 12,187/2009.

б. Охват климатической стратегии

576. НПИК закрепляет добровольное обязательство Бразилии сократить свои выбросы на 36,1-38,9% к 2020 году по сравнению с уровнями 2005 года¹⁰⁰⁷. В целях выполнения этого обязательства Указ № 9,578/2018 призывает к действиям, направленным на сокращение совокупных выбросов ПГ в объеме 1 168 – 1 259 миллионов тонн CO₂-эквивалента¹⁰⁰⁸. Хотя на данный момент точных данных о выбросах ПГ Бразилии за 2020 год нет, высказываются мнения, что Бразилия не выполнила свою цель на 2020 год¹⁰⁰⁹.

577. Указ № 9,578/2018 предусматривает инструменты для достижения климатических целей: планы действий по предотвращению и контролю за вырубкой лесов в охраняемых природных зонах и отраслевые планы по смягчению последствий и адаптации к изменению климата (пп. 581–588 Аналитической справки). К числу других мер относится восстановление 15 миллионов гектаров деградированных пастбищ, расширение использования биологического связывания азота вместо применения азотосодержащих удобрений, расширение лесных районов на 3 миллиона гектаров, а также распространение использования технологий обработки на 4,4 миллиона кубометров отходов животноводства¹⁰¹⁰.

в. Институциональные основы

578. НПИК создана¹⁰¹¹ система институтов:

- МКИК, в который входят несколько министерств, таких как министерства окружающей среды, иностранных дел, экономики, добычи и энергетики, инфраструктуры и другие¹⁰¹². МКИК стремится установить руководящие принципы, координировать и обеспечивать имплементацию государственных мер и политик в связи с изменением климата¹⁰¹³, согласовывать соответствующие правительственные инициативы, а также руководить подготовкой, имплементацией, мониторингом и оценкой НПИК¹⁰¹⁴;
- Межведомственный комитет по глобальному изменению климата, который вырабатывает государственные меры в связи с изменением климата и координирует

¹⁰⁰⁶ Ibid., Article 5 (1). [Citation from the English translation of the Law].

¹⁰⁰⁷ Ibid., Article 12.

¹⁰⁰⁸ Decree No. 9,578/2018, Article 19.

¹⁰⁰⁹ Angelo C., Rittl C. Is Brazil on the way to meet its climate targets? Explainer note by the climate observatory. P. 3. URL: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2019/09/Is-Brazil-on-the-way-to-meet-its-climate-targets_-1.pdf [дата обращения: 22.03.2021].

¹⁰¹⁰ Decree No. 9,578/2018, Article 19.

¹⁰¹¹ Law No. 12,187/2009, Article 7.

¹⁰¹² Decree No. 10,145/2019, Article 3. URL: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.145-de-28-de-novembro-de-2019-230458399> [дата обращения: 22.03.2021].

¹⁰¹³ Decree No. 10,145/2019, Article 5.

¹⁰¹⁴ Ibid., Article 5.

климатические меры различных министерств. Указ об учреждении этого комитета¹⁰¹⁵ был отменен, а его резолюции должны быть подтверждены МКИК¹⁰¹⁶;

- Бразильская сеть исследований глобального изменения климата, которая вырабатывает и распространяет знания об изменении климата, а также готовит периодические отчёты¹⁰¹⁷;

- Комитет по координации деятельности в области метеорологии, науки о климате и гидрологии, действующий в рамках структуры Министерства науки и технологий и формулирующий государственные меры в области космоса, океанографии и окружающей среды¹⁰¹⁸;

- Бразильский форум по изменению климата¹⁰¹⁹, который административно связан с Министерством окружающей среды¹⁰²⁰ и является научным органом, задачей которого является консультирование Президента Республики, изучение проблемы глобального потепления и его последствий, оказание содействия в создании и продвижении политик и распространении соответствующей информации.

579. Хотя она не поименована в НПИК, существует также Национальная комиссия по сокращению выбросов ПГ от вырубки и деградации лесов, сохранению лесных углеродных запасов, устойчивому лесному хозяйству и увеличению лесных углеродных запасов, которая отвечает за координацию, мониторинг и отчётность об имплементации Национальной стратегии по сокращению выбросов ПГ¹⁰²¹.

580. Кроме того, Закон № 12,114/2009 учреждает Фонд по вопросам климата для обеспечения выделения ресурсов на поддержку проектов, исследований, а также для финансирования инициатив, направленных на смягчение последствий изменения климата и адаптацию к ним¹⁰²². Указ № 9,578/2018 также уточняет области, в которых можно получить поддержку Фонда¹⁰²³.

581. Важно отметить, что текущее руководство страны распустило Секретариат по изменению климата при Министерстве окружающей среды и, соответственно, ещё несколько других органов и

¹⁰¹⁵ Decree No. 10,223/2020, Article 1 (CV). URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10223.htm (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰¹⁶ Decree No. 10,145/2019, Article 17.

¹⁰¹⁷ Rede Clima. URL: <http://www.ccst.inpe.br/projetos/rede-clima/> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰¹⁸ Decree 6,065/2017. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6065.htm (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰¹⁹ Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC). URL: <https://forumclimabrasil.org/> (дата обращения: 22.03.2021). *Spernaza J. et al.* Monitoramento da implementação da política climática brasileira: implicações para a Contribuição Nacionalmente Determinada. Working paper. P. 11. URL: <https://wribrasil.org.br/sites/default/files/monitoramento-da-implementacao-da-politica-climatica-brasileira.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰²⁰ Decree No. 9,082/2017, Article 3.

¹⁰²¹ Decree No. 10,144/2019, Article 3. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10144.htm (дата обращения: 22.03.2021); Ordonnance No. 544/2020. URL: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-544-de-26-de-outubro-de-2020-285005520> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰²² Law No. 12,114/2009, Article 6; Decree No. 9,578/2018, Chapter II.

¹⁰²³ Decree No. 9,578/2018, Article 7.

административных ведомств¹⁰²⁴. В середине 2020 года Министр окружающей среды объявил о том, что Секретариат по климату¹⁰²⁵ будет создан вновь с новой структурой, в которую войдут Секретариаты по климату и международным отношениям, охраняемым зонам, Амазонии и окружающей среде¹⁰²⁶.

г. *Отраслевые климатические стратегии*

582. Отраслевые планы по смягчению последствий и адаптации к изменению климата входят в НПИК¹⁰²⁷. Указ № 9,578/2018 содержит неисчерпывающий перечень отраслевых планов¹⁰²⁸, содержащих меры по смягчению последствий изменения климата и адаптации к изменению климата: План действий в Амазонии¹⁰²⁹; План действий в Серраду¹⁰³⁰; ПРЭ¹⁰³¹; План для сельского хозяйства¹⁰³²; План по сокращению выбросов от металлургии. Последний так и не был принят. Вместо него действует План для промышленности¹⁰³³ (прямо не упомянутый в НПИК), содержащий положение о составлении крупными компаниями в секторе металлургии ежегодного кадастра выбросов.

583. Что примечательно, НПИК стремится унифицировать подходы к вопросам изменения климата внутри каждого сектора и для всех секторов¹⁰³⁴. Однако на практике НПИК едва ли учитывается в процессе выработки правовых норм, планов и политик. Так, к примеру, Национальная политика по твёрдым отходам, хоть и была введена после принятия НПИК, не устанавливает целей по сокращению выбросов в этом секторе¹⁰³⁵.

¹⁰²⁴ Wenzel F. Governo extingue órgãos que lideravam negociações do Brasil sobre mudanças climáticas. URL: <https://www.oeco.org.br/reportagens/governo-extingue-orgaos-que-lideravam-negociacoes-do-brasil-sobre-mudancas-climaticas/> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰²⁵ В названии используется другой термин: «по климату», а не «по изменению климата», как было раньше.

¹⁰²⁶ ClimalInfo. Salles muda estrutura do MMA e cria secretaria para a Amazônia. URL: <https://climainfo.org.br/2020/08/13/salles-muda-estrutura-do-mma-e-cria-secretaria-para-a-amazonia/> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰²⁷ Law No. 12,187/2009, Article 11.

¹⁰²⁸ Статья 17 Указа № 9,578/2018. Государство может принимать дополнительные меры и планы (п. 2 Ст. 19 Указа № 9,578/2018).

¹⁰²⁹ Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia. URL: <http://redd.mma.gov.br/en/legal-and-public-policy-framework/ppcdam> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰³⁰ Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento e das queimadas no Cerrado. URL: <http://redd.mma.gov.br/en/legal-and-public-policy-framework/ppc cerrado> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰³¹ Plano Decenal de Expansão de Energia 2030. URL: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/plano-decenal-de-expansao-de-energia-2030-e-entregue-ao-presidente-da-republica/PDE2030.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰³² Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC). URL: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/plano-abc/plano-abc-agricultura-de-baixa-emissao-de-carbono> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰³³ Plano Setorial de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Indústria de Transformação. URL: <http://educaclima.mma.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/Plano-Setorial-Ind%C3%BAstria-2013.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰³⁴ Law No. 12,187/2009, Article 11; Brazil: an emissions trading case study. P.3. URL: [https://www.ieta.org/resources/Resources/Case Studies Worlds Carbon Markets/brazil case study may2015.pdf](https://www.ieta.org/resources/Resources/Case%20Studies%20Worlds%20Carbon%20Markets/brazil%20case%20study%20may2015.pdf) (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰³⁵ Law No. 12,305/2010. URL: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=636> (дата обращения: 22.03.2021); Avaliação da política nacional sobre mudança do clima. Sumário-executivo. URL:

Лесоводство и землепользование

584. Целевые показатели по землепользованию и лесоводству формируют «костяк» национальных и международных обязательств Бразилии в области климата.

585. НПИК ставит цель по сокращению вырубки лесов на 80% к 2020 году по сравнению с уровнями 2005 года¹⁰³⁶. План действий в Амазонии признан самым успешным из таких планов¹⁰³⁷. Его структура была сформулирована таким образом, чтобы обеспечить борьбу с вырубкой лесов комплексным, всесторонним и интенсивным образом¹⁰³⁸.

586. За реализацию Плана действий в Амазонии и Плана действий в Серраду отвечают межминистерские рабочие группы, ведущую роль в которых играет Министерство окружающей среды и его ведомства: Федеральное агентство по защите окружающей среды, Агентство по сохранению биоразнообразия и Лесная служба Бразилии.

Энергетика

587. ПРЭ — это инструмент планирования в энергетическом, нефтегазовом, топливном секторах, и его главная задача состоит в выявлении перспектив расширения энергетического сектора на ближайшие десять лет. В нём отсутствует конкретная цель по сокращению выбросов. Согласно ПРЭ, 48% энергетического баланса Бразилии в 2020 году приходилось на возобновляемую энергию, и этот показатель должен остаться на том же уровне к 2030 году. В секторе энергетики в 2020 году 85% энергии поставлялось из возобновляемых источников; ожидается, что к 2030 году этот уровень составит 88%. ПРЭ отсылает к ОНУВ Бразилии в вопросе целей по сокращению выбросов¹⁰³⁹.

Сельское хозяйство

588. План для сельского хозяйства не устанавливает чёткой цели по сокращению выбросов, но рассчитан на то, что сочетание всех сельскохозяйственных мер приведёт к сокращению выбросов в объёме около 133,9 – 162,9 мегатонн CO₂-эквивалента. К таким мерам относится восстановление 15 миллионов гектаров деградированных земель посредством надлежащего ухода за почвой; расширение на 4 миллиона гектаров площади земель, используемых для сельскохозяйственных и лесных нужд; использование биологического связывания азота на 8 миллионах гектаров земли; восстановление лесов путём увеличения районов, выделенных под насаждения, предназначенные для добычи древесного волокна, лесоматериалов и целлюлозы, с 6 до 9 миллионов гектаров¹⁰⁴⁰.

Промышленность

589. План для промышленности охватывает меры в секторах обрабатывающей, добывающей промышленности, транспорта и градостроения. План для промышленности закрепляет цель по сокращению выбросов от обрабатывающей промышленности на 5% (308,16 мегатонн CO₂-

<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c002f430-7ece-4ccb-aad3-9247f62713ab> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰³⁶ Decree No. 9,578, Article 19 (11).

¹⁰³⁷ Avaliação da política nacional sobre mudança do clima. Sumário-executivo. P. 33.

¹⁰³⁸ PPCDAm. URL: <http://redd.mma.gov.br/en/legal-and-public-policy-framework/ppcdam> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰³⁹ PDE. Foreword.

¹⁰⁴⁰ Plano ABC, P. 19-20.

эквивалента) в 2020 году по сравнению с базовым (инерционным) сценарием¹⁰⁴¹. До сих пор отсутствуют точные данные о том, был ли этот показатель достигнут. План для промышленности направлен на подготовку промышленности страны к сценарию большей энергоэффективности, который позволит гарантировать непрерывное конкурентное развитие в Бразилии.

590. В целях выполнения этих задач План для промышленности предусматривает следующие стратегии:

- создание технических, институциональных и финансовых условий для того, чтобы все сегменты промышленности, которые будут постепенно включаться в План, могли осуществлять меры по сокращению выбросов в рамках режима МОП и в соответствии со своими корпоративными кадастрами;
- продвижение использования оборудования и практик, которые сочетают конкурентоспособность и устойчивость с помощью эффективного использования энергии и материалов;
- разработка конкретных политик для секторов, на которые приходится наибольший объем выбросов, включённых в План, которые гарантируют их конкурентоспособность на международном уровне с точки зрения выбросов ПГ на единицу продукции;
- поощрение инноваций и обучения как в государственном, так и в частном секторе.

д. *Актуализация климатической стратегии*

591. НПИК подлежит обновлению каждые два года и должна пересматриваться до принятия каждого последующего Многолетнего плана (документ планирования бюджета)¹⁰⁴². Вместе с тем НПИК не обновлялась с момента принятия Указа № 9,578/2018, а Многолетний план предусматривает климатические меры, которые не во всём соотносятся с целями НПИК.

592. В двух палатах Конгресса рассматриваются три значимых проекта поправок в НПИК:

- Законопроект № 3280/2015 (Палата представителей) касается обеспечения включения возобновляемых источников в энергетический баланс. Также в рамках него предлагаются процедуры по восстановлению деградированных районов и пастбищ и интеграции растениеводства, животноводства и лесного хозяйства¹⁰⁴³;
- Законопроект № 4816/2019 (Сенат) вводит меры по обеспечению прозрачности реализации НПИК, Плана действий в Амазонии и Плана действий в Серраду, в частности, ежегодную и пятилетнюю оценку с последующим опубликованием отчётов об оценке на официальном веб-сайте¹⁰⁴⁴;

¹⁰⁴¹ Industry Plan, P. 13; Brazilian Third Communication to the UNFCCC, Executive Summary. P. 33. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/natc/branc3es.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁴² Decree No. 9,578/2018, Article 3 (1).

¹⁰⁴³ Projeto de Lei 3280/2015. URL: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2017411&ord=1> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁴⁴ Projeto de Lei nº 4816, de 2019. URL: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138480> (дата обращения: 22.03.2021).

- Законопроект № 712/2015 (Сенат) закрепляет целевой показатель по включению возобновляемых источников в энергетический баланс Бразилии на 2040 год¹⁰⁴⁵.

1.2. Определяемый на национальном уровне вклад

593. В декабре 2020 года в обновлённом ОНУВ Бразилия подтвердила взятое на себя ранее обязательство сократить свои выбросы ПГ на 37% к 2025 году и на 43% к 2030 году по сравнению с уровнями 2005 года¹⁰⁴⁶. Бразилия также подчеркнула приверженность своего ОНУВ долгосрочной цели по достижению климатической нейтральности к 2060 году¹⁰⁴⁷. Обсуждения принятия Национальной стратегии имплементации ОНУВ Бразилии пока остаются бесплодными¹⁰⁴⁸.

2. Имплементация и контроль за осуществлением климатической стратегии

2.1. Механизмы имплементации

а. Обязательства государства в части имплементации климатической стратегии и отчётности

594. В соответствии с РКИК ООН Бразилия подаёт Двухгодичный доклад¹⁰⁴⁹, а также каждые четыре года — Национальное сообщение¹⁰⁵⁰, которые представляют собой основные инструменты отчётности о прогрессе в имплементации климатического законодательства и политик Бразилии. Эти документы очерчивают, помимо прочего, подробную картину состояния разработки национальных кадастров антропогенных выбросов, содержат общее описание мер, принимаемых на национальном уровне, сведения о МОП и оценку уязвимых областей и мер по адаптации¹⁰⁵¹.

595. На текущий момент единственной действующей¹⁰⁵² в Бразилии системой МОП является НСРВ¹⁰⁵³, запущенная в 2016 году. Её главная задача — обеспечить общедоступность информации об источниках выбросов ПГ и удалении их поглотителями, а также о других инициативах по учёту выбросов. Её миссия состоит в обеспечении безопасности и прозрачности процесса составления

¹⁰⁴⁵ Projeto de Lei do Senado nº 712, de 2015. URL: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123890> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁴⁶ Brazil's NDC. Brazil homepage. URL: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/pages/Party.aspx?party=BRA> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁴⁷ Ibid.

¹⁰⁴⁸ Proposta Inicial de Implementação da NDC. URL: <https://www.centrobrasilnoclima.org/acoes/Proposta-Inicial-de-Implementa%C3%A7%C3%A3o-da-NDC> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁴⁹ Brazil. Biennial update report (BUR). BUR4. URL: <https://unfccc.int/documents/267661> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁵⁰ Brazil. National communication (NC). NC 4. URL: <https://unfccc.int/documents/267657> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁵¹ Comunicações Nacionais do Brasil. URL: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/clima/Comunicacao_Nacional/Comunicacao_Nacional.html (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁵² В 2013 году было предложено учредить ещё одну систему мониторинга (SMMARE). С тех пор, однако, прогресса в её создании не было. See Brazil. Biennial update report (BUR). BUR4. P. 87.

¹⁰⁵³ SIRENE. URL: <https://sirene.mctic.gov.br/portal/opencms/> (дата обращения: 22.03.2021).

кадастров выбросов ПГ, а также в сопровождении принятия решений в рамках политик, планов, программ и проектов в области изменения климата¹⁰⁵⁴. Эта система следует стандартам и руководствам, издаваемым МГЭИК. Отчёты НСРВ находятся в открытом доступе на её веб-сайте¹⁰⁵⁵.

596. В отношении отраслевых мер в рамках Плана действий в Амазонии готовятся годовые отчёты об имплементации¹⁰⁵⁶.

597. Контроль и надзор за выполнением Программы для сельского хозяйства осуществляет специальная Обсерватория. Она представляет данные с разбивкой по линии финансирования, состоянию и источнику выделенных ресурсов¹⁰⁵⁷.

598. Бразильский Форум по изменению климата обязан готовить ежегодный отчёт о проведённой работе и годовой рабочий план на следующий период¹⁰⁵⁸.

б. Обязательства частных субъектов по отчётности и раскрытию информации

599. Правительство ещё не определило какой-либо конкретный стандарт отчётности в качестве руководства для исполнения обязательств в области изменения климата в частном секторе.

600. В Бразилии не предусмотрено обязательных норм, требующих от частных субъектов отчитываться о своих выбросах ПГ. Вместе с тем некоторые частные субъекты добровольно участвуют в таких инициативах, как Бразильская программа по выполнению Протокола по ПГ¹⁰⁵⁹, Индекс углеродной эффективности ВЗ (Индекс CO₂)¹⁰⁶⁰ и Проект по раскрытию углеродных выбросов в Бразилии¹⁰⁶¹, целью которых является обеспечение соответствия кадастров выбросов и практик компаний рекомендациям Целевой группы по раскрытию финансовой информации, связанной с климатом, разделённым на четыре направления: корпоративное управление, стратегия, управление рисками, стандарты и цели.

601. Что касается управления рисками и принятия инвестиционных решений, то банкам рекомендуется использовать инструменты оценки воздействия возможного ценообразования на

¹⁰⁵⁴ Brazil's Third Biennial Update Report to the UNFCCC. P. 11. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018-02-28_BRA-BUR3_ENG_FINAL.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁵⁵ SIRENE. URL: <https://sirene.mctic.gov.br/portal/opencms/index.html> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁵⁶ Assunto: Resposta ao Ofício 1a Sec/RI/E/n. 898/2019 - Requerimento de Informação 1577/2019. URL: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/politicas-para-integracao-meio-ambiente-e-economia/documentos/documentos-recebidos/ric-1577-2019-ministerio-do-meio-ambiente-oficio> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁵⁷ Observatório ABC. URL: http://observatorioabc.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Sumario_2019-FINAL-Grafica-1.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁵⁸ Decree No 9,082/2017, Article 8. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9082.htm (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁵⁹ Programa Brasileiro GHG Protocol. URL: <https://eaesp.fgv.br/centros/centro-estudos-sustentabilidade/projetos/programa-brasileiro-ghg-protocol> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁶⁰ Carbon Efficient Index (ICO2 B3). URL: http://www.b3.com.br/en_us/market-data-and-indices/indices/sustainability-indices/carbon-efficient-index-ico2.htm (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁶¹ CDP. URL: <https://www.cdp.net/en/partners/plantar-carbon> (дата обращения: 22.03.2021).

выбросы углерода с целью анализа корпоративных инвестиционных и финансовых портфелей с учётом рисков, связанных с изменением климата¹⁰⁶².

602. Бразильское экологическое законодательство предусматривает проведение Исследования воздействия на окружающую среду¹⁰⁶³, которое подразумевает превентивный контроль воздействия на окружающую среду. Если выявлен потенциальный вред для окружающей среды, следует рассмотреть механизмы предотвращения или минимизации такого вреда. Закон о национальной политике по охране окружающей среды¹⁰⁶⁴ устанавливает, что проекты и виды деятельности, которые используют ресурсы окружающей среды и могут фактически загрязнять или нарушать баланс в окружающей среде, должны выявляться и оцениваться на стадиях имплементации и эксплуатации. После этапа оценки спонсоры проекта обязаны указать меры по предотвращению или смягчению негативных последствий, а также разработать программу последующего контроля и мониторинга.

603. Некоторые территориальные органы власти приняли нормативные акты, требующие от хозяйствующих субъектов и местных властей учитывать воздействие на климат проектов или видов деятельности в рамках процедуры экологического лицензирования, требуя либо предоставления кадастра выбросов, либо принятия мер по смягчению последствий и компенсации. Указ № 46,890/019, принятый в рамках Политики по изменению климата штата Рио-де-Жанейро, устанавливает, что в отношении проектов или деятельности со значительными выбросами ПГ на стадии экологического лицензирования обязательно должны предоставляться кадастр выбросов, план смягчения последствий и/или компенсации выбросов¹⁰⁶⁵. Более широкий кадастр может потребоваться для получения лицензии на реализацию (второй этап процедуры экологического лицензирования в Бразилии) совместно с наложением обязательства по полной или частичной нейтрализации выбросов ПГ¹⁰⁶⁶.

604. Бразилия не возлагает на компании никаких обязательств по разработке климатических стратегий. Однако в корпоративном секторе растёт заинтересованность в принятии корпоративных стратегий по адаптации к изменению климата и зачёту выбросов ПГ.

605. К примеру, Бразильская банковская федерация (FEBRABAN) заключает партнёрские соглашения с экспертно-аналитическими центрами, негосударственными организациями и представителями научного сообщества для совершенствования выполнения бразильским банковским сектором показателей устойчивости и выявления последствий обязательств, принятых на себя Бразилией по Парижскому соглашению и Целям устойчивого развития¹⁰⁶⁷. Сведения о прогрессе на отраслевом уровне становятся всё более общедоступными, хотя и носят в целом общий характер.

¹⁰⁶² Avaliação de riscos climáticos é próximo desafio na gestão de riscos socioambientais dos bancos. URL: <https://portal.febraban.org.br/noticia/3176/pt-br/> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁶³ CONAMA Resolution nº 001/1986. URL: <http://www.ima.al.gov.br/wizard/docs/RESOLU%C3%87%C3%83O%20CONAMA%20N%C2%BA001.1986.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁶⁴ Law No. 6,938/1981. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁶⁵ Decree No. 46,890/2019, Article 2(4). URL: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=388039> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁶⁶ Law 5,690/2010. URL: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/a9593961f9d00ab28325770a005bd6a4?OpenDocument> (дата обращения: 22.03.2021); Decree No. 43,216/2011. URL: https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-43216-2011-rj_158916.html (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁶⁷ Nossa Atuação em Sustentabilidade. URL: <https://portal.febraban.org.br/pagina/3059/37/pt-br/responsabilidade-socioambiental> (дата обращения: 22.03.2021).

606. Embгара, государственное предприятие, разрабатывающее передовые сельскохозяйственные технологии, выступает непосредственно в поддержку основных мер государства по смягчению и адаптации сельскохозяйственной отрасли к изменению климата посредством реализации Плана для сельского хозяйства и Национального плана по адаптации к изменению климата в соответствии с ОНУВ¹⁰⁶⁸.

В. Финансовые и экономические механизмы

607. В НПИК прямо говорится о финансовых и экономических механизмах как инструментах по достижению целей Бразилии по смягчению последствий изменения климата¹⁰⁶⁹. Хотя это положение НПИК санкционирует создание БРСВ¹⁰⁷⁰, оно пока не заработало.

608. Таким образом, бразильский опыт имплементации систем торговли выбросами пока ещё находится в стадии зарождения. Действуют инициативы, которые в первую очередь связаны с Механизмом чистого развития и другими международными механизмами, включая добровольный рынок, посредством которого финансируются проекты по сокращению выбросов в Бразилии¹⁰⁷¹.

609. На уровне субъектов федерации некоторые климатические законы и политики предусматривают создание местных углеродных рынков: например, такое положение содержит Политика по вопросам глобального изменения климата и устойчивого развития штата Рио-де-Жанейро (Закон № 5,690/2010)¹⁰⁷². В 2012 году правительство штата Рио-де-Жанейро в сотрудничестве с BVRio (Зелёной биржей Рио-де-Жанейро) — компанией, которая продвигает использование рыночных механизмов для содействия соблюдению экологического законодательства — разработали спецификации для системы торговли эмиссионными квотами для промышленного сектора штата (Системы торговли квотами на выбросы углерода). Несмотря на операционную готовность, система ещё не запущена, поскольку этот вид мер по контролю выбросов не был введён на уровне штата¹⁰⁷³.

610. С 2011 года Всемирный банк участвует в обсуждениях о создании рынка квот на выбросы углерода в Бразилии, проводя аналитические исследования и оценку воздействия политических инструментов, наращивая потенциал и принимая иные меры вместе с правительством Бразилии и негосударственными субъектами в рамках Партнёрства по обеспечению готовности рынка, которое поддерживает Бразилию в поиске вариантов введения различных видов схем выплат за углеродные выбросы, с тем чтобы подобрать подходящий инструмент для имплементации и нарастить потенциал МОП¹⁰⁷⁴. Исследованы различные варианты инструментов расчёта выплат за выбросы углерода в Бразилии, но проект только предстоит воплотить в действующий рынок квот на углеродные выбросы

¹⁰⁶⁸ *De Oliviero A. F. et al*, Políticas, planos e estratégias nacionais para combate às mudanças climáticas. URL: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/183537/1/PL-Políticas-planos-ODS-13.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁶⁹ Law 12,187/2009, Article 6 (XI).

¹⁰⁷⁰ Brazil: an emissions trading case study. P. 4. URL: <https://www.ieta.org/resources/Resources/Case Studies Worlds Carbon Markets/brazil case study may2015.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁷¹ *Bruno de Andrade C.* A Regulação do Sistema de Comércio de Emissões no Brasil: Alternativa para cumprimento do dever estatal de proteção perante as mudanças climáticas / Bruno de Andrade Christofoli ; orientadora, Cristiane Derani - Florianópolis, SC, 2015. P. 190. URL: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/169651/339005.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁷² Law No. 5,690/2010.

¹⁰⁷³ Rio de Janeiro's Carbon Market. URL: <https://www.bvrrio.org/en/rio-carbon-market> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁷⁴ Partnership for market readiness. Brazil. URL: <https://www.thepmr.org/country/brazil-0> (дата обращения: 22.03.2021).

или политику ценообразования за углерод, таких как углеродный налог или механизм торговли квотами на выбросы по принципу «ограничения и торговли».

611. Наиболее близкий механизм, который работает схожим со схемой торговли квотами на выбросы образом, это бразильская программа РеноваБио¹⁰⁷⁵ — программа Бразилии в области биотоплива. Она состоит из механизма, сходного с рынком торговли квотами, ограниченным сектором жидких видов топлива, включая транспортный сектор. РеноваБио обязывает поставщиков топлива приобретать КДБ пропорционально их соответствующим долям на рынке продаж ископаемого топлива. В свою очередь, каждому производителю или импортёру биотоплива, который решит сформировать КДБ, будет разрешено выпускать такие кредиты, отражающие выбросы, которых гипотетически удалось избежать благодаря использованию биотоплива вместо ископаемого топлива. Национальная комиссия по энергетической политике каждый год устанавливает годовой итоговый целевой показатель по КДБ, которые должны будут приобрести все поставщики топлива. Эти кредиты могут обращаться на фондовом рынке, и на данный момент финансовые учреждения работают над тем, чтобы освоить этот финансовый актив¹⁰⁷⁶.

612. РеноваБио является частью новой Национальной политики в отношении биотоплива, введённой Законом № 13,576/2017¹⁰⁷⁷, цель которой состоит в расширении производства биотоплива в Бразилии. Эта политика включает три вектора развития: 1) цели по декарбонизации; 2) сертификация производства биотоплива; 3) КДБ. В рамках первого направления Правительство ежегодно устанавливает общенациональные целевые показатели на десять лет, которые применяются к поставщикам топлива. В рамках второго направления производители добровольно сертифицируют свою продукцию и в результате получают баллы энергетической эффективности по защите окружающей среды. Далее эти баллы умножаются на объем продаваемого биотоплива, что даёт количество КДБ, которые определённый производитель сможет выпустить и продавать на рынке, что и составляет третье направление¹⁰⁷⁸.

613. В августе 2020 года Национальный конгресс преодолел президентское вето, которое держало налогообложение КДБ на уровне 40,1%, восстановив дифференцированную налоговую ставку 15% для сертифицированного биотоплива в качестве меры стимулирования рынков биотоплива¹⁰⁷⁹.

614. РеноваБио реализуется под руководством Национального агентства нефти, природного газа и биотоплива, которое сформировало Рабочую группу¹⁰⁸⁰ для анализа и выработки рекомендаций по внедрению новых способов производства биотоплива. Члены Рабочей группы¹⁰⁸¹ анализируют использование биотоплива в качестве инструмента по сокращению выбросов; сертификацию биотоплива, производимого и используемого в Бразилии, с учётом энергетических и экологических

¹⁰⁷⁵ RenovaBio. URL: <http://antigo.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/acoes-e-programas/programas/renovabio> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁷⁶ PMR Project implementation status report (ISR). P. 9. URL: https://www.thepmr.org/system/files/documents/Brazil%20PMR%20Project%20Implementation%20Status%20Report%202019_PA21.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁷⁷ Law No. 13,576/2017. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13576.htm (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁷⁸ *Miranda G.* RenovaBio Takes off. URL: <http://ethanolproducer.com/articles/16841/renovabio-takes-off> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁷⁹ Congresso derruba veto sobre tributação do CBIQ. URL: <https://unica.com.br/sem-categoria/congresso-derruba-veto-sobre-tributacao-do-cbio/> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁸⁰ Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. URL: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/portarias-anp/administrativas/2018/agosto&item=panp-303-2018> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁸¹ Специалисты из областей производства, поставок и использования биотоплива.

показателей; энергоэффективность и поиск большей энергоэффективности; а также способы совершенствования матрицы видов топлива с постепенной декарбонизацией такой матрицы в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективах¹⁰⁸².

г. Другие меры поощрения

615. НПИК¹⁰⁸³ предусматривает бюджетные и налоговые меры поощрения сокращения выбросов и удаления ПГ, включая дифференцированные ставки, льготы (освобождения), компенсации и меры поощрения, которые подлежат уточнению в отдельном законе. Однако пока такой закон принят не был.

616. ББР управляет инвестициями, которые вносят вклад в сокращение воздействия сельскохозяйственной деятельности на окружающую среду и направлены на адаптацию или приведение сельской собственности в соответствие с применимым законодательством об охране окружающей среды. ББР также предлагает дифференцированные процентные ставки для проектов, связанных с сокращением выбросов парниковых газов и адаптацией к изменению климата, через Фонд по вопросам климата¹⁰⁸⁴.

617. Национальная программа по сохранению электроэнергии, которую координирует Министерство шахт и энергетики и имплементирует государственная корпорация Eletrobras, поощряет инвестиции в эффективное использование электроэнергии и сокращение отходов. Меры в рамках программы направлены на внесение вклада в повышение эффективности товаров и услуг путём предоставления гарантий для разработки практик и знаний об эффективном потреблении энергии¹⁰⁸⁵.

618. Указ № 10,387/2020¹⁰⁸⁶ — первый административный акт, который поощряет продвижение «зелёных облигаций» посредством налоговых льгот. Указ предоставляет налоговые преимущества инфраструктурным проектам, которые предусматривают экологические выгоды в области транспорта, энергетики, поддержания минимальных санитарных условий и в изолированных городских районах¹⁰⁸⁷.

2.2. Правоприменение и подотчётность

619. Обеспечение соблюдения климатического законодательства в Бразилии по большей части «встроено» в обеспечение соблюдения общего экологического законодательства и политик. Государственные органы используют свои правоприменительные полномочия, когда имеют дело с деятельностью или проектами, которые могут привести к загрязнению и вреду для окружающей среды.

¹⁰⁸² RenovaBio. URL: P. 3. <http://antigo.mme.gov.br/documents/36224/459914/P%26R+-+RenovaBio.pdf/15053f36-eb31-3ed4-04b4-8b0775fc8e82> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁸³ Law No. 12,187/2009, Article 3.

¹⁰⁸⁴ Apoio à agroindustria. URL: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/90bcd5b4-40f8-49c6-82b6-036c019ee2b7/Folheto+Apoio+ao+Agro+-+BNDES+v2020.07.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ne2evSB> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁸⁵ Procel - Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica. URL: [at: http://www.procelinfo.com.br/main.asp?TeamID=%7B921E566A-536B-4582-AEAF-7D6CD1DF1AFD%7D](http://www.procelinfo.com.br/main.asp?TeamID=%7B921E566A-536B-4582-AEAF-7D6CD1DF1AFD%7D) (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁸⁶ Decree No. 10,387/2020. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10387.htm (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁸⁷ Этот Указ включил инфраструктурные проекты, которые приносят пользу окружающей среде, реализовав предусмотренную Законом № 12,431/2011 фискальную меру поощрения финансирования инвестиций и стимулирования рынка капитала.

Базовыми регулятивными инструментами экологической политики являются стандарты, лицензии, разрешения и зонирование.

620. В соответствии с Законом № 6,938/1981¹⁰⁸⁸ органы Национальной системы охраны окружающей среды, включая Федеральное агентство по защите окружающей среды, отвечают за осуществление полномочий по обеспечению соблюдения экологического законодательства, проведению проверок и расследований административных экологических нарушений и применению, после надлежащих правовых процедур, соответствующих административных санкций в случае загрязнения или причинения вреда природным ресурсам, включая наложение на нарушителей независимо от вины (абсолютная или безвиновная ответственность) обязательства по возмещению или устранению ущерба, причинённого окружающей среде и третьим лицам их деятельностью.

621. Национальное агентство электроэнергетики обладает нормативными и надзорными полномочиями в сфере энергетики, а также полномочиями по наложению санкций и медиации в отношении споров, которые возникают в этой области и в которых участвуют государственные органы¹⁰⁸⁹.

622. Предусмотрен ряд прямых и косвенных, административных и уголовных санкций за невыполнение экологических обязательств: штрафы, отзыв лицензии, полное или частичное приостановление деятельности, личная административная и уголовная ответственность¹⁰⁹⁰.

623. Законом об экологических преступлениях установлено, что юридическое лицо, совершившее экологическое нарушение единолично или в соучастии, может быть подвергнуто наказанию вплоть до принудительной ликвидации, если оно было создано или использовалось для содействия совершению или для сокрытия экологического преступления. Размер штрафов может достигать 50 млн бразильских реалов, и наказание погашается только после того, как будет доказано, что ущерб окружающей среде был устранён¹⁰⁹¹.

624. Согласно Закону о национальной экологической политике загрязнитель обязан компенсировать причинённый окружающей среде ущерб независимо от вины или умысла, и прокуратура вправе подавать иски о гражданской ответственности за ущерб окружающей среде, в том числе путём возложения на компанию-загрязнителя обязательства устранить причинённый ущерб. На практике нарушитель также может быть лишён свободы¹⁰⁹².

625. В случае нарушения в рамках лицензируемого проекта предписаний органа по защите окружающей среды об ограничении объёма выбросов может последовать юридическая ответственность. На практике, однако, ограничения максимального объёма выбросов ПГ в оценках воздействия на окружающую среду и процедурах лицензирования в большинстве случаев не устанавливаются. Единственное известное дело, где спор о таких ограничениях дошёл до суда — дело *Ibama v. Siderúrgica São Luiz*, в котором Федеральное агентство по защите окружающей среды истребует компенсацию за незаконные выбросы со стороны металлургической компании, возникшие в результате использования незаконно полученной древесины. Оно утверждает, что всякий раз, когда компания осуществляет выброс ПГ в нарушение какого-либо применимого стандарта, установленного законом или подзаконными актами, такой выброс незаконен и может повлечь гражданскую ответственность. В указанном деле истец пытается разграничить «ущерб окружающей среде» и

¹⁰⁸⁸ Law No. 6,938/1981.

¹⁰⁸⁹ Law No. 9,427/1996. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁹⁰ Law No. 6,514/2008. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁹¹ Law No. 9,605/1998. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁹² Law No. 6,938/1981.

«ущерб климату», утверждая, что последний подрывает стабильность климата и связан с незаконными выбросами¹⁰⁹³.

3. Судебная практика по вопросам климата

626. Вопросы климата рассматриваются бразильскими судами¹⁰⁹⁴. Такие дела можно разделить на две категории: касающиеся вопросов климата прямо и лишь косвенно. В делах первой категории изменение климата является центральным элементом. Такие дела возбуждаются негосударственными организациями, политическими партиями или прокуратурой против федерального правительства или частных компаний.

627. Среди недавних дел, принадлежащих к первой группе, можно выделить следующие:

(1) *PSB et al. v. Brazil*¹⁰⁹⁵ — текущее дело в Верховном суде о вырубке лесов, возбуждённое семью политическими партиями против федерального правительства. Истцы обвиняют его в нарушении основополагающих прав коренных народов, а также нынешнего и будущих поколений вследствие отсутствия имплементации Плана действий в Амазонии;

(2) *Institute of Amazonian Studies v. Brazil*¹⁰⁹⁶ — находящийся на рассмотрении групповой иск о признании права на здоровый и стабильный климат. Истцы утверждают, в частности, что Правительство не выполнило целевые показатели по сокращению выбросов, предусмотренные НПБК, и требуют обязать Правительство выполнить НПБК;

(3) *PSB et al. v. Brazil*¹⁰⁹⁷ — текущее разбирательство в Верховном суде, возбуждённое четырьмя политическими партиями, обвиняющим Министерство окружающей среды в предположительном необеспечении надлежащей работы и функционирования Фонда по вопросам климата.

628. Большинство дел второй категории рассматривается по искам компаний и экологических ведомств о нарушении законодательства об управлении природными ресурсами или неосуществлении государственными органами экологических политик, повлёкшем последствия для климата¹⁰⁹⁸.

¹⁰⁹³ *Federal Environmental Agency (IBAMA) v. Siderúrgica São Luiz Ltd. and Martins*. As of March 2021 the case is pending. URL: <http://climatecasechart.com/non-us-case/federal-environmental-agency-ibama-v-siderurgica-sao-luiz-ltda-and-martins/> (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁹⁴ По состоянию на март 2021 года в базе Института исследования изменения климата и окружающей среды им. Грэнтэма при Лондонской школе экономики и политических наук (URL: https://climate-laws.org/litigation_cases?geography%5B%5D=24 (дата обращения: 22.03.2021)) было зарегистрировано 11 дел; а Центр им. Сабина по климатическому праву при Колумбийском университете (URL: http://climatecasechart.com/search-non-us/?fwp_non_us_jurisdiction=brazil (дата обращения: 22.03.2021)) зарегистрировал 10 дел.

¹⁰⁹⁵ *PSB et al. v. Brazil* (о вырубке лесов и правах человека). URL: https://climate-laws.org/geographies/brazil/litigation_cases/psb-et-al-v-brazil-on-deforestation-and-human-rights (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁹⁶ *Institute of Amazonian Studies v. Brazil*. URL: https://climate-laws.org/geographies/brazil/litigation_cases/institute-of-amazonian-studies-v-brazil (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁹⁷ *PSB et al. v. Brazil* (on Climate fund). URL: https://climate-laws.org/geographies/brazil/litigation_cases/psb-et-al-v-brazil-on-climate-fund (дата обращения: 22.03.2021).

¹⁰⁹⁸ *Setzer J. Et al., Climate Change Litigation In Brazil. (Forthcoming).*

629. Представляется, что объём климатической судебной практики в Бразилии продолжит расти. Истцы требуют от судебной власти принятия решений, которые бы оказывали более прямое воздействие на усилия и политики по смягчению последствий и адаптации к изменению климата. В целом наиболее яркая тенденция в климатических судебных разбирательствах в Бразилии состоит в переходе от преобладания споров, лишь косвенно касающихся климата, к спорам, затрагивающим эти вопросы напрямую. Можно также отметить, что всё чаще в таких разбирательствах истцы связывают бездействие в области изменения климата с нарушением прав человека.



Х. МЕКСИКА

Резюме

630. Текущую федеральную климатическую политику в Мексике составляют ОЗИК, НСИК и СПИК. Эти документы закладывают институциональные основы в области климата, закрепляют климатические задачи и цели и содержат общую стратегию по содействию переходу к устойчивой, низкоуглеродной и конкурентной экономике. Отраслевые стратегии предусматриваются отдельными планами, содержащими, помимо прочего, положения, связанные с климатом.

631. ОЗИК и политические инструменты руководствуются международными обязательствами Мексики, вытекающими, в частности, из Парижского соглашения и РКИК ООН. В своём последнем сообщении Секретариату РКИК ООН Мексика обязалась сократить выбросы ПГ на 22%, а выбросы чёрного углерода — на 51% по сравнению с исходным уровнем при базисном (инерционном) сценарии.

632. ОЗИК предусматривает возможность разрабатывать такие экономические инструменты, как налоги, финансовые механизмы или торговые инструменты. На текущий момент для побуждения хозяйствующих субъектов к сокращению выбросов функционируют такие механизмы, как сертификаты чистой энергии, углеродный налог и торговля квотами на выбросы. СТВ Мексики в настоящее время находится на пилотном этапе имплементации.

633. Главная тенденция в судебной практике Мексики по вопросам климата — успешное оспаривание некоммерческими организациями / группами граждан актов государственных органов на основании обвинений в нарушении права на здоровую окружающую среду. Несколько дел уже разрешено в пользу заявителей, другие пока рассматриваются.

1. Климатическая политика Мексики

1.1. Национальное климатическое законодательство и политики

а. Национальное законодательство и политики

634. Основной мексиканский закон, регулирующий вопросы изменения климата, — это принятый в 2012 году ОЗИК¹⁰⁹⁹. ОЗИК предусматривает смягчение последствий и адаптацию к изменению климата путём сотрудничества правительств всех уровней с целью перехода к конкурентной и устойчивой экономике¹¹⁰⁰.

635. ОЗИК представляет собой рамочный инструмент с регулятивным, организационным компонентами и компонентом планирования. Для достижения своих целей указанный закон создаёт учреждения, закладывает основы инструментов в области планирования и определения направлений государственной политики, предусматривает положения о сотрудничестве между федеральным, региональными и местными правительствами в области имплементации его норм¹¹⁰¹.

636. ОЗИК исходит из международных обязательств Мексики: он отсылает¹¹⁰² к целевому показателю по температуре по Парижскому соглашению¹¹⁰³ и к задаче по регулированию выбросов ПГ, предусмотренной РКИК ООН¹¹⁰⁴.

637. ОЗИК действует в сочетании с предшествующими законами, в которые были внесены поправки для добавления положений о климате, и законами и подзаконными актами, принятыми после ОЗИК¹¹⁰⁵.

638. ОЗИК предусматривает принятие ряда инструментов в области государственной политики, которые расширяют задачи или положения этого закона. К ним относятся:

- НСИК¹¹⁰⁶;

¹⁰⁹⁹ Ley General de Cambio Climático. Última reforma publicada DOF 06.11.2020. URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_061120.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁰⁰ Ley General de Cambio Climático. Art. 1, 2.

¹¹⁰¹ Всесторонний анализ ОЗИК см. *Averchenkova A., Guzmán Luna S. Mexico's General Law on Climate Change: Key achievements and challenges ahead*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, 2018. URL: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2018/11/Policy_report_Mexico%E2%80%99s-General-Law-on-Climate-Change-Key-achievements-and-challenges-ahead-29pp_AverchenkovaGuzman-1.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁰² Ley General de Cambio Climático. Art. 2.

¹¹⁰³ Paris Agreement. Article 2(1)(a).

¹¹⁰⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change. Article 2.

¹¹⁰⁵ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente [Общий закон об экологическом равновесии и охране окружающей среды]. Принят 26.01.1988; Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable [Общий закон об устойчивом развитии лесов]. Впервые опубликован 05.06.2018; Ley de la Industria Eléctrica [Закон об энергетической отрасли]. Впервые опубликован 11.08.2014; Ley de transición energética [Закон об энергопереходе]. Опубликовано 24.12.2015; Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios [Закон о специальном налоге на товары и услуги]. Впервые опубликован 30.12.1980.

¹¹⁰⁶ Estrategia Nacional de Cambio Climático.

- СПИК¹¹⁰⁷;
- Национальная политика по адаптации;
- ОНУВ;
- Программы штатов¹¹⁰⁸.

639. НСИК¹¹⁰⁹, принятая 29 мая 2013 года, является основным политическим инструментом, который очерчивает пути борьбы с последствиями изменения климата и содействия переходу к устойчивой, низкоуглеродной и конкурентной экономике¹¹¹⁰. Согласно Статьям 8 и 9 ОЗИК федеральное правительство и правительства штатов обязаны формулировать и имплементировать государственные политики на основании НСИК.

640. СПИК — один из инструментов государственной политики, включающих НСИК. В соответствии с ОЗИК и НСИК федеральное Правительство приняло СПИК на 2009–2012 годы, 2014–2018 годы и на 2018–2024 годы.

641. Так как СПИК на 2018–2024 годы пока не опубликована, то целесообразно описать СПИК на 2014–2018 годы¹¹¹¹, чтобы показать структуру и цели, закреплённые в подобном инструменте государственной политики. СПИК включает в себя пять целевых показателей, отличных от показателей, предусмотренных НСИК и Национальным планом развития, а именно:

- снижение уязвимости и расширение стратегических секторов и защита уязвимого населения;
- сохранение, восстановление и устойчивое управление экосистемами для обеспечения предоставления экосистемных услуг в целях смягчения последствий и адаптации к изменению климата;
- сокращение выбросов ПГ для перехода к альтернативным источникам энергии и низкоуглеродной экономике;
- сокращение выбросов кратковременных загрязнителей климата и увеличение пользы для здоровья и благосостояния населения; и
- консолидация национальной климатической политики посредством использования эффективных инструментов и механизмов в сотрудничестве со штатами, местными органами, законодательной властью и населением¹¹¹².

642. Национальный атлас уязвимости к изменению климата помогает формулировать и принимать решения в области политик адаптации. Атлас указывает на четыре основных источника уязвимости к

¹¹⁰⁷ Programa Especial de Cambio Climático.

¹¹⁰⁸ Ley General de Cambio Climático. Art. 58.

¹¹⁰⁹ Estrategia Nacional de Cambio Climático. .

¹¹¹⁰ Ley General de Cambio Climático. Art. 60.

¹¹¹¹ Programa Especial de Cambio Climático 2014–2018 PECC (versión difusión). URL: <https://www.gob.mx/inecc/documentos/programa-especial-de-cambio-climatico-2014-2018-pecc-version-difusion> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹¹² Ibid.

изменению климата: повышение уровня моря, повышение температуры, снижение и увеличение количества осадков¹¹¹³.

б. Институциональные основы

643. ОЗИК заложил институциональные основы надлежащей гармонизации в области формулирования и имплементации государственных политик и регулирования:

- *НИЭИК*¹¹¹⁴, к задачам которого относится проведение и координация научных исследований в области изменения климата и защиты окружающей среды, а также предоставление научных и технических рекомендаций Министерству окружающей среды (СЕМАРНАТ)¹¹¹⁵ по вышеуказанным вопросам¹¹¹⁶. 14 октября 2020 года НИЭИК принял свою институциональную программу на 2020–2024 годы¹¹¹⁷. Эта программа направлена на обеспечение надлежащего функционирования и организации НИЭИК и на достижение задач НИЭИК с учётом климатических целей, установленных Национальным планом развития, Секторальным планом в сфере защиты окружающей среды и СПИК;
- *МВКИК*. Этот постоянно действующий орган координирует работу федеральных ведомств, связанную с изменением климата, готовит государственные политики по смягчению последствий и адаптации к изменению климата, утверждает национальную стратегию по вопросам изменения климата и ОНУВ¹¹¹⁸;
- *Совет по изменению климата* — это консультативный орган, который даёт консультации МВКИК. Совет состоит не менее, чем из 15 членов из частного и публичного секторов и научного сообщества, обладающих квалификацией в области изменения климата¹¹¹⁹;
- *Национальная система по изменению климата* служит механизмом совместной работы и связи между различными органами, которые занимаются вопросами климата. Национальная система по изменению климата обеспечивает единообразное применение климатических политик на всех уровнях государственной власти¹¹²⁰;
- *Орган по оценке* оценивает национальную политику по вопросам изменения климата. Он состоит из главы НИЭИК и шести консультантов, представляющих научное, академическое, техническое и промышленное сообщество¹¹²¹.

¹¹¹³ National Atlas on Vulnerability to Climate Change, 2019. URL: https://atlasvulnerabilidad.inecc.gob.mx/page/fichas/ANVCC_LibroDigital.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹¹⁴ НИЭК. Ранее известен как Национальный институт экологии.

¹¹¹⁵ СЕМАРНАТ.

¹¹¹⁶ Ley General de Cambio Climático. Art. 15; Manual General de Organización del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5505376&fecha=22/11/2017 (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹¹⁷ Programa Institucional del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático 2020–2024. URL: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602730&fecha=14/10/2020 (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹¹⁸ Ibid. Art. 45, 47.

¹¹¹⁹ Ibid. Art. 51, 57.

¹¹²⁰ Ley General de Cambio Climático. Art. 40.

¹¹²¹ Ibid. Art. 23.

в. Охват климатической стратегии

644. ОЗИК и НСИК устанавливают следующие целевые показатели по сокращению выбросов¹¹²²:

- условный: К 2020 году Мексика обязалась сократить выбросы ПГ на 30% по сравнению с исходным уровнем 2000 года; к 2050 году — на 50%. Эти обязательства обусловлены созданием международных механизмов финансирования и передачей технологий развитыми странами развивающимся странам, включая Мексику. Исходя из последнего документа, поданного Мексикой Секретариату РКИК ООН (п. 661 Аналитической справки), похоже, что показатель на 2020 год выполнен не был;
- безусловный: Мексика обязуется сократить выбросы ПГ на 22%, а выбросы чёрного углерода — на 51% по сравнению с исходными уровнями 2000 года. Необходимое сокращение выбросов рассчитывается для каждого сектора отдельно: транспортный — на 18%, энергетический — на 31%, жилой и коммерческий — на 18%, нефтегазовый — на 14%, промышленный — на 5%, сельское хозяйство и животноводство — на 8%, утилизация отходов — на 28%¹¹²³. Если будет достигнута глобальная договорённость по установлению международной платы за выбросы, углеродного налога, организации технического сотрудничества, доступа к дешёвым финансовым ресурсам и передаче технологий, Мексика готова сократить свои выбросы ПГ на 35%, а выбросы чёрного углерода — на 70% к 2030 году.

645. НСИК¹¹²⁴ опирается на шесть опор («межотраслевые политики») и определяет направления действий в связи с адаптацией и смягчением последствий изменения климата:

¹¹²² Ley General de Cambio Climático; НСИК.

¹¹²³ Ley General de Cambio Climático; UNFCCC. Intended Nationally Determined Contribution: Mexico. March 2016. URL: <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Mexico/1/MEXICO%20INDC%2003.30.2015.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹²⁴ Всестороннее описание Национальной стратегии в области изменения климата см. СЕМАРНАТ-НИЗИК. Mexico's Climate Change Mid-Century Strategy, Mexico City, Mexico, 2016. P. 18–21. URL: https://unfccc.int/files/focus/long-term_strategies/application/pdf/mexico_mcs_final_cop22nov16_red.pdf (дата обращения: 22.03.2021).



Рис. 1. Структура Национальной стратегии об изменении климата¹¹²⁵

г. Отраслевые климатические стратегии

646. Единого документа, который содержал бы отраслевые климатические стратегии, нет. Национальный план развития и дополнительные отраслевые инструменты касаются, помимо прочего, проблематики климата. Поскольку Мексика является федеративным государством, для эффективной имплементации климатической политики крайне важно, чтобы компетентные органы штатов и местные органы приняли свои собственные отраслевые планы во исполнение федеральных положений.

647. Национальный план развития на 2013–2018 годы определил стратегию совершенствования политики в связи с изменением климата и защитой окружающей среды, чтобы прийти к конкурентной, устойчивой и низкоуглеродной экономике¹¹²⁶. В текущем Национальном плане развития на 2019–2024 годы, напротив, говорится только об устойчивом развитии, но не об изменении климата¹¹²⁷.

Энергетика

648. Наиболее поздним из принятых планов является План в секторе энергетики на 2020–2024 годы¹¹²⁸. Его основная климатическая цель состоит в поощрении энергоэффективности и рационального потребления и вытекает из международных обязательств Мексики по РККИ ООН и Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года¹¹²⁹. Следуя этой цели, План в

¹¹²⁵ Ibid. P. 20.

¹¹²⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. DOF: 25.05.2013. URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013 (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹²⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. DOF: 12.07.2019. URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019 (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹²⁸ Programa sectorial derivado del plan nacional de desarrollo 2019-2024. URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596374&fecha=08/07/2020 (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹²⁹ Ibid. Para. 6.4.

секторе энергетики признает потребность в сокращении углеродных выбросов при производстве электроэнергии и значимость содействия переходу к более чистой энергии.

649. Кроме того, в стратегии говорится о значении целей НСИК и Переходной стратегии по поощрению более чистых технологий и видов топлива¹¹³⁰.

650. План в секторе энергетики¹¹³¹ содержит положения о постепенном внедрении более чистых источников энергии в производство электроэнергии и соответствующих среднесрочных целевых показателях:

- к 2020 году — 32%, не достигнут (п. 652 Аналитической справки);
- к 2021 году — 33%;
- к 2022 году — 33%;
- к 2023 году — 33%;
- к 2024 году — 35%¹¹³².

651. Примечательно, что План в секторе энергетики призывает усилить разведку и разработку нефти и усовершенствовать соответствующую инфраструктуру. Этот пункт критикуют и оспаривают в суде¹¹³³ как противоречащий национальной и международной политикам в области изменения климата.

652. Что касается показателя по увеличению доли чистой энергии, то в процентном соотношении производство чистой энергии за 2020 год составило 29%, согласно Программе развития национальной энергосистемы¹¹³⁴, опубликованной в январе 2021 года. Таким образом, этот показатель достигнут не был. Аналогичным образом, прогнозируется, что цель по достижению 35% чистой энергии будет достигнута только в 2025 году, но не в 2024 году, как предусматривали Закон о переходе к альтернативным источникам энергии¹¹³⁵ и План в секторе энергетики.

¹¹³⁰ Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios. DOF: 07.02.2020. URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585823&fecha=07/02/2020 (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹³¹ Соответствующие положения по увеличению производства электроэнергии из чистых источников также содержатся в Законе о переходе к альтернативным источникам энергии: к 2021 году — 30% от совокупных объемов электроэнергии, к 2024 году — 35%. См. Ley de transición energética. URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LTE.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹³² SENER. Programa sectorial derivado del plan nacional de desarrollo 2019-2024. P. 81.

¹¹³³ *Greenpeace v. Ministry of Energy and others*. Иск подан 20.08.2020. URL: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200820_12534_complaint.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹³⁴ Программа развития национальной энергосистемы публикуется Министерством энергетики и содержит планы в отношении Национальной энергосистемы, охватывая производство, передачу и распределение электроэнергии. SENER. Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional. Fecha de publicación: 31.01.2021. URL: <https://www.gob.mx/sener/Art./prodesen-2020-2034> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹³⁵ К 2021 году — 30% от совокупных объемов электроэнергии, к 2024 году — 35%. См. Ley de transición energética.

Защита окружающей среды

653. Текущая отраслевая программа в области окружающей среды и природных ресурсов была принята в июле 2020 года. Этот инструмент устанавливает следующие приоритетные цели:

- поощрение сохранения, защиты, восстановления и устойчивого использования экосистем и биологического разнообразия согласно подходу, основанному на специфике территорий и правах человека;
- усиление климатических мер по переходу к низкоуглеродной экономике и выработке устойчивости населения, экосистемы и стратегических экосистем на основании имеющихся научных, традиционных и технологических знаний;
- продвижение значимости воды как источника благополучия;
- продвижение значимости чистой от загрязнения окружающей среды;
- улучшение управления природоохранной деятельностью путём привлечения населения к процессам принятия решений и предоставления доступа к правосудию¹¹³⁶.

Здравоохранение

654. Текущий План в секторе здравоохранения¹¹³⁷ предусматривает необходимость в обновлении оценки прогнозируемых рисков уязвимости инфраструктуры системы здравоохранения в соответствии со сценариями, обусловленными изменением климата. В этой связи он призывает отслеживать возникающие риски, связанные с изменением климата, которые могут повлечь последствия для здоровья населения¹¹³⁸.

Коммуникации и транспорт

655. Хотя текущий План в секторе коммуникаций и транспорта на 2020–2024 годы¹¹³⁹ не предусматривает чёткой цели по переходу к более чистой энергии в секторе транспорта, этот план, тем не менее, упоминает устойчивость и предусматривает принятие пилотных проектов в области электрического транспорта, сокращения выбросов ПГ и смягчения последствий изменения климата¹¹⁴⁰.

Сельское хозяйство, развитие территорий и градостроение

656. Текущий План в секторе сельского хозяйства, развития территории и градостроения¹¹⁴¹ поощряет объединение политик и мер, связанных с изменением климата, управлением рисками,

¹¹³⁶ Programa sectorial derivado del plan nacional de desarrollo 2019-2024. DOF: 07.07.2020. URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596232&fecha=07/07/2020 (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹³⁷ Programa Sectorial de Salud 2020-2024. DOF: 17.08.2020. URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/570535/PROGRAMA_Sectorial_de_Salud_2020-2024.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹³⁸ Ibid.

¹¹³⁹ Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024. DOF: 02.07.2020. URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596042&fecha=02/07/2020 (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁴⁰ Ibid.

¹¹⁴¹ Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024. DOF: 26.06.2020. URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595683&fecha=26/06/2020 (дата обращения: 22.03.2021).

мобильностью и градостроением. Он также включает в себя стратегию содействия обновлению строительного регулирования с целью включения в него предотвращения рисков и поощрения мер по смягчению последствий и адаптации к изменению климата. Кроме того, пункт 4.3 стратегии подразумевает поощрение мер по смягчению последствий и адаптации к изменению климата, а также управление рисками для естественной среды обитания в сотрудничестве с органами штатов и местными органами¹¹⁴².

Сельское хозяйство и развитие сельских территорий

657. План в секторе сельского хозяйства и развития сельских территорий¹¹⁴³, принятый в июне 2020 года, включает в себя приоритетную стратегию, направленную на поощрение мер по адаптации и смягчению последствий изменения климата в целях надлежащего управления рисками. В этой связи в нём указывается на необходимость укрепления потенциала адаптации и устойчивости этого сектора, чтобы справиться с рисками, связанными с изменением климата. Также он поощряет согласованное использование генетических ресурсов для обеспечения продовольственной безопасности и сельского хозяйства¹¹⁴⁴.

д. Пересмотр и оценка

658. НСИК подлежит пересмотру не реже, чем каждые десять лет в отношении вопросов смягчения последствий изменения климата и каждые шесть лет в отношении вопросов адаптации к изменению климата и, при необходимости, актуализации¹¹⁴⁵. В этих целях СЕМАРНТ и МВКИК координируют работу по пересмотру при содействии Совета по изменению климата. СПИК и программы штатов должны корректироваться соответствующим образом. Пересмотры и актуализация ни при каких обстоятельствах не могут снижать ранее заявленные цели, прогнозы и задачи¹¹⁴⁶.

659. МВКИК вправе предлагать и утверждать корректировки или изменения в сценарии, траектории, меры или задачи, входящие в НСИК, если 1) возникают новые международные обязательства в данной области; 2) появляются новые относящиеся к климату научные или технические знания; 3) этого требуют политики в области защиты окружающей среды, природных ресурсов, экономики, энергетики, устойчивого транспорта, здравоохранения и поддержания безопасности; и 4) на необходимость таких корректировок указывают результаты оценок, выполняемых МВКИК в рамках процедуры координации проведения оценок¹¹⁴⁷.

660. Общая национальная климатическая политика подлежит оценке Органом по оценке не реже, чем каждые два года¹¹⁴⁸. Результаты таких оценок должны учитываться при актуализации НСИК, СПИК и программ, принимаемых государственными органами на уровне штатов и местном уровне. Результаты последней оценки были опубликованы в январе 2019 года¹¹⁴⁹.

¹¹⁴² Ibid.

¹¹⁴³ Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024. DOF: 25.06.2020. URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595549&fecha=25/06/2020 (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁴⁴ Ibid.

¹¹⁴⁵ Ley General de Cambio Climático. Art. 61.

¹¹⁴⁶ Ibid.

¹¹⁴⁷ СЕМАРНТ-НИЭИК. Mexico's Climate Change Mid-Century Strategy, Mexico City, Mexico, 2016. P. 95.

¹¹⁴⁸ Ley General de Cambio Climático. Art. 98, 104.

¹¹⁴⁹ Resultados y recomendaciones de la evaluación estratégica del avance subnacional de la Política Nacional de Cambio Climático. DOF: 05.02.2019. URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5549585&fecha=05/02/2019 (дата обращения: 22.03.2021).

1.2. Определяемый на национальном уровне вклад

661. Мексика подала свой первый ОНУВ 30 марта 2015 года, ещё до того, как Парижское соглашение было открыто для подписания¹¹⁵⁰. Последний поданный Мексикой Секретариату РКИК ООН документ — это актуализированный в 2020 году по сравнению с первоначальным ОНУВ¹¹⁵¹. Что касается смягчения последствий изменения климата, то Мексика обязуется сократить выбросы ПГ на 22%, а выбросы чёрного углерода — на 51% по сравнению с исходным уровнем при базисном (инерционном) сценарии. Что же касается адаптации к изменению климата, то обновлённый ОНУВ сосредоточен на курсе, который следует принять в ключевых секторах экономики.

2. Имплементация и контроль за осуществлением климатической стратегии

2.1. Механизмы имплементации

а. Обязательства государства в части имплементации климатической стратегии и отчётности

662. В соответствии с РКИК ООН Мексика ежегодно готовит и подаёт Секретариату Национальный кадастр выбросов ПГ¹¹⁵², Двухгодичный доклад¹¹⁵³ об усилиях Мексики по борьбе с изменением климата и прогрессе в достижении целевых показателей по сокращению выбросов ПГ и каждые четыре года — Национальные сообщения¹¹⁵⁴.

663. Государственные органы Мексики подчинены режимам свободы информации (и на региональном¹¹⁵⁵, и на национальном¹¹⁵⁶ уровне), согласно которым они обязаны раскрывать информацию по требованию представителей общественности (с некоторыми исключениями). Связанная с климатом информация доводится до сведения общественности путём публикации на веб-сайте¹¹⁵⁷.

¹¹⁵⁰ UNFCCC. Intended Nationally Determined Contribution: Mexico. March 2016.

¹¹⁵¹ Nationally Determined Contributions 2020 Update. URL: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Mexico%20First/NDC-Eng-Dec30.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁵² Последним доступным отчётным документом является Национальный кадастр выбросов (НКВ) Мексики 2019 года. URL: <https://unfccc.int/documents/199233> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁵³ Mexico. Biennial update report (BUR) BUR 2. National Communication (NC). NC6. URL: <https://unfccc.int/documents/185500> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁵⁴ Ibid.

¹¹⁵⁵ Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean. Подписано в Принято в Эскасу, Коста-Рика, 04.03.2018. Соглашение вступает в силу 22.04.2021. URL: <https://www.cepal.org/en/escazuagreement> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁵⁶ Ley General de Cambio Climático. Art. 26(X), 106–108.

¹¹⁵⁷ Cambio climático. URL: <https://www.cepal.org/es/temas/cambio-climatico> (дата обращения: 22.03.2021).

б. Обязательства частных субъектов по отчётности и раскрытию информации

664. Главным и обеспеченным исковой силой обязательством, вытекающим из ОЗИК¹¹⁵⁸, является обязанность отчитываться о выбросах перед СЕМАРНАТ путём подачи Годовой карты операций. Для этой цели ОЗИК создаёт Национальный реестр выбросов, в котором учитываются выбросы от стационарных¹¹⁵⁹ или передвижных¹¹⁶⁰ источников¹¹⁶¹.

665. Обязательство отчитываться о выбросах ПГ возлагается на лиц, осуществляющих деятельность в секторах энергетики, транспорта, производства, сельского хозяйства и животноводства, утилизации отходов, торговли и услуг, в случае, если объём их ежегодных выбросов равен или превышает 25 000 тонн CO₂¹¹⁶². В Положении о Реестре выбросов далее указываются подотрасли, конкретные виды деятельности, ПГ и веществ для уточнения объёма обязательства по подаче отчётности¹¹⁶³. Лица, подпадающие под обязательство по отчётности, обязаны хранить информацию, данные и иные документы, относящиеся к их отчётам, в течение пяти лет после даты подачи отчётности¹¹⁶⁴.

666. Принудительное исполнение этого обязательства обеспечивает Федеральный прокурор Мексики по защите окружающей среды. Административная процедура, вытекающая из обязательства учитывать выбросы, регулируется¹¹⁶⁵ ОЗИК, Общим законом об экологическом равновесии и защите окружающей среды и Федеральным законом об административном процессе¹¹⁶⁶.

в. Меры поощрения и торговля выбросами

667. В целях стимулирования выполнения климатических целей, установленных общенациональной климатической политикой Мексики, ОЗИК предусматривает возможности по разработке таких экономических инструментов, как налоги, финансовые механизмы или торговые инструменты¹¹⁶⁷.

668. Во исполнение положений ОЗИК Закон об энергетике вводит сертификаты чистой энергии в качестве инструмента поощрения использования чистых источников энергии в производстве

¹¹⁵⁸ Ley General de Cambio Climático.

¹¹⁵⁹ Речь об источниках, физически находящихся на постоянной основе на определённом объекте, откуда ведётся деятельность и где вырабатываются ПГ. Под это определение подпадают промышленные, торговые, связанные с оказанием услуг, сельскохозяйственные, лесоводческие объекты, а также объекты по удалению отходов и очистке сточных вод.

¹¹⁶⁰ Имеются в виду любые механизмы или оборудование без привязки к определённому объекту, но способные производить выбросы ПГ в ходе эксплуатации двигателей внутреннего сгорания. К ним относятся транспортные средства или машинное оборудование любых видов, не соединённые со стационарными источниками, но работающие на двигателе внутреннего сгорания.

¹¹⁶¹ Reglamento de la Ley General de Cambio Climático en Materia del Registro Nacional de Emisiones. DOF: 28.10.2014. Art. 2 (IV, V).

¹¹⁶² Reglamento de la Ley General de Cambio Climático en Materia del Registro Nacional de Emisiones. Art. 3–6.

¹¹⁶³ Ley General de Cambio Climático. Art. 87; Reglamento de la Ley General de Cambio Climático en Materia del Registro Nacional de Emisiones. Art. 3, 4, 5.

¹¹⁶⁴ Supreme Court of Justice of Mexico. Jurisprudence 2a./J. 34/2013 (10a.). Second Chamber. March 31, 2013.

¹¹⁶⁵ Ibid.

¹¹⁶⁶ Ley General de Cambio Climático. Art. 111–116; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Art. 176–181; Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Última reforma publicada DOF 18.05.2018. Art. 83–96.

¹¹⁶⁷ Ley General de Cambio Climático. Art. 90–95.

электроэнергии. Этот механизм предусматривает ряд прав, обязательств¹¹⁶⁸ и соответствующих санкций за нарушения¹¹⁶⁹.

669. Аналогичным образом Специальный закон о налоге на товары и услуги устанавливает углеродный налог на потребление и импорт ископаемого топлива¹¹⁷⁰. В качестве альтернативы уплате этого налога указанный закон предусматривает квоты на выбросы углерода (экономический инструмент, учреждённый РКИК ООН и Киотским протоколом)¹¹⁷¹.

670. Указанные механизмы могут дополнять СТВ, которая имплементируется на данный момент¹¹⁷². Как эти механизмы будут взаимодействовать и применяться, будет решено позже.

г. Система торговли выбросами

671. СТВ — один из механизмов смягчения последствий изменения климата, которые вводятся ОЗИК¹¹⁷³ для выполнения целевых показателей по сокращению выбросов ПГ, установленных на национальном и международном уровнях¹¹⁷⁴. По своему устройству СТВ заимствует практику ЕС и Канады. В этой связи Мексика получила техническую поддержку от Германии в рамках Международной климатической инициативы и от платформы Всемирного банка «Партнёрство по обеспечению готовности рынка». Сейчас СТВ находится на ранней стадии своей имплементации.

672. СТВ администрируют СЕМАРНАТ и НИЭИК во взаимодействии с Комиссией по изменению климата, Национальным советом по изменению климата и затронутыми секторами (энергетика и промышленность).

673. В качестве стартовой точки поправка к ОЗИК 2018 года предусматривает учреждение пилотной СТВ без экономических последствий для участников: то есть СТВ не предполагает санкций, а квоты выделяются бесплатно, исходя из объёмов прошлых выбросов предприятий.

674. В октябре 2019 года Правительство издало положение о пилотной фазе СТВ, которое содержит сроки и сведения о работе СТВ. В пилотную фазу входят два периода: первый период — с 1 января 2020 года по 31 декабря 2021 года — представляет собой пилотную фазу СТВ, а второй период — с 1

¹¹⁶⁸ Ley de la Industria Eléctrica. Article 3 (VIII) and articles 121–129. См. также Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica. Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2014. Art. 83, 84.

¹¹⁶⁹ Resolución por la que se expiden los criterios para la imposición de sanciones que deriven del incumplimiento de las obligaciones en materia de energías limpias. DOF: 27.04.2016. URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434788&fecha=27/04/2016 (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁷⁰ Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Articles 1(I) and 2 (I) (H).

¹¹⁷¹ Ibid. Art. 2(1)(H), 5.

¹¹⁷² См. Clean Energy Certificates and Emissions Trading in Mexico: Reciprocal Effects and Interactions, 2018. URL: <https://www.giz.de/en/downloads/giz2019-EN-Clean-Energy-Certificates.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁷³ Ley General de Cambio Climático. Art. 94.

¹¹⁷⁴ Общий обзор состояния СТВ в Мексике см. International Carbon Action Partnership. Mexico: ETS Detailed Information, 2019. Last updated on February 23, 2021. URL: [https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_etsmap&task=export&format=pdf&layout=list&systems\[\]=59](https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_etsmap&task=export&format=pdf&layout=list&systems[]=59) (дата обращения: 22.03.2021).

января 2021 года по 31 декабря 2022 года — будет периодом перехода от пилотной фазы к фазе работы СТВ¹¹⁷⁵. Положение о втором периоде будет опубликовано в 2022 году.

675. СТВ действует по принципу «ограничений и торговли». Она покрывает те виды деятельности, в которых прямые выбросы CO₂ от стационарных источников равны или превышают величину в 100 000 тонн CO₂. Эта система применяется¹¹⁷⁶ к секторам промышленности¹¹⁷⁷ и энергетики¹¹⁷⁸.

676. 27 ноября 2019 года Правительство установило ограничения на первый период, распределив значения следующим образом:

- 2020 год: 271,3 мегатонн CO₂;
- 2021 год: 273,1 мегатонн CO₂¹¹⁷⁹.

677. Наконец, в соответствии со Статьей 95 ОЗИК участники СТВ могут проводить сделки и операции, связанные с системами торговли выбросами других стран или с международной системой торговли выбросами. Мексика заключила Парижскую декларацию о ценообразовании за выбросы в Северной и Южной Америке¹¹⁸⁰ и намерена участвовать в Системе компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации¹¹⁸¹.

2.2. Правоприменение и подотчётность

а. Меры по обеспечению имплементации

678. ОЗИК следует принципу ответственности за ущерб, причинённый окружающей среде, согласно которому всякое лицо, осуществляющее деятельность, которая воздействует или может воздействовать на окружающую среду, обязано предотвратить, смягчить, исправить, восстановить и возместить нанесённый ущерб¹¹⁸².

¹¹⁷⁵ Acuerdo por el que se establecen las bases preliminares del Programa de Prueba del Sistema de Comercio de Emisiones.. Art. 6. DOF: 01.10.2019. URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573934&fecha=01/10/2019 (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁷⁶ Ibid. Art. 7.

¹¹⁷⁷ А именно к подотраслям эксплуатации, производства, транспортировки и распределения ископаемого топлива и производства, передачи и распределения электроэнергии.

¹¹⁷⁸ Сюда входят автомобильная промышленность, производство цемента, извести, химическая промышленность, пищевая, стекольная, сталелитейная промышленность, металлургия, добыча полезных ископаемых, нефтехимическая, целлюлозно-бумажная и другие отрасли промышленности, производящие прямые выбросы от стационарных источников.

¹¹⁷⁹ Aviso para el Programa de Prueba del Sistema de Comercio de Emisiones. Ciudad de México a 27 de Noviembre de 2019. URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/513702/Aviso_Tope.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁸⁰ Текст декларации см. URL: <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/canada-international-action/international-collaboration/paris-declaration-carbon-pricing-americas.html> (дата обращения: 30.11.2020).

¹¹⁸¹ См. ICAO. Climate Change Mitigation: CORSIA. URL: https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/ICA0%20Environmental%20Report%202019_Chapter%206.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁸² Ley General de Cambio Climático. Art. 26 (VIII).

679. Федеральный закон об ответственности за ущерб окружающей среде¹¹⁸³ детализирует стандарты и механизмы возмещения и компенсации, которые также применяются в других судебных процедурах уголовного, административного и конституционного характера¹¹⁸⁴. Предусмотренная этим законом процедура доступна физическим и юридическим лицам, которые желают взыскать компенсацию экологического ущерба. Истцы должны доказать причинно-следственную связь между соответствующей деятельностью и ущербом окружающей среде и для этой цели могут использовать показания технических экспертов и учёных¹¹⁸⁵.

680. За нарушение обязательств, закреплённых или вытекающих из ОЗИК, может наступить административная или уголовная ответственность. К примеру, что касается обязательства ОЗИК по отчётности, неподача сведений, информации или требуемых документов СЕМАРНАТ в установленный срок или же подача ложной информации наказываются штрафами независимо от потенциальной дополнительной гражданской или уголовной ответственности¹¹⁸⁶. Предоставление ложной информации для выполнения экологических обязательств наказывается согласно Федеральному уголовному кодексу штрафом или лишением свободы на срок до четырёх лет¹¹⁸⁷.

б. Подотчётность

681. ОЗИК не предусматривает положений о механизмах ответственности, которые можно было бы использовать для подачи исков непосредственно против государственных органов за несоблюдение целевых показателей по климату. Мексиканская судебная система, вместе с тем, всё же предусматривает инструменты для подачи исков против государства за несоблюдение его целей по климату в связи с международными обязательствами, вытекающими из Парижского соглашения и региональных инструментов по правам человека. Для таких жалоб могут быть использованы административные или конституционные механизмы¹¹⁸⁸.

682. Мексиканским судам уже доводилось рассматривать климатические споры, в рамках которых подзаконные акты или документы в области государственной политики, принятые государственными органами, оспаривались на основании предполагаемого противоречия целям и задачам, закреплённым ОЗИК (пп. 683–685 Аналитической справки). Последний пример — принятое в начале марта 2021 года решение Второго окружного суда по административным спорам, специализирующегося на вопросах экономической конкуренции, вещания и телекоммуникаций, об удовлетворении требований нескольких компаний о временном приостановлении действия указа о внесении поправок в Закон об энергетике, опубликованного 9 марта 2021 года¹¹⁸⁹. 17 марта 2021 года Министерство энергетики оспорило это решение¹¹⁹⁰.

¹¹⁸³ Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Article 1.

¹¹⁸⁴ Ibid. Art. 3.

¹¹⁸⁵ Ibid. Art. 34–36.

¹¹⁸⁶ Ley General de Cambio Climático. Art. 114, 155.

¹¹⁸⁷ Código Penal Federal. Article 420 Quarter (II).

¹¹⁸⁸ См. пп. 101 и 102 Аналитической справки.

¹¹⁸⁹ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica. DOF: 09.03.2021. URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613245&fecha=09/03/2021 (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁹⁰ Secretaría de Energía impugna la suspensión de la reforma eléctrica. URL: <https://www.forbes.com.mx/secretaria-de-energia-impugna-la-suspension-de-la-reforma-electrica/> (дата обращения: 22.03.2021).

3. Судебная практика по вопросам климата

683. Вопросы климата рассматриваются мексиканскими судами в рамках споров между некоммерческими организациями / группами граждан и государственными органами и в основном касаются предполагаемого нарушения права на здоровую окружающую среду. Эта тенденция соотносится с последней практикой Межамериканского суда по правам человека о праве человека на здоровую окружающую среду¹¹⁹¹.

684. Из недавних дел можно отметить следующие:

- *Поправка в Правило об этаноле в топливе — Верховный суд Мексики — НКО Centro Mexicano de Derecho Ambiental и Poder del Consumidor* оспорили федеральную поправку, позволявшую увеличить объём этанола в продажах бензина. НКО утверждали, что эта поправка нарушала право человека на здоровую окружающую среду ввиду воздействия этанола на изменение климата, которое связано с правами человека. 22 января 2020 года Верховный суд Мексики вынес решение в пользу истцов и постановил, в частности, что Комиссия Мексики по регулированию энергетики не учла международные обязательства Мексики по Статье 4(13) Парижского соглашения и не соблюла требования ОЗИК касательно участия общественности в принятии решений и принципа предосторожности¹¹⁹². Вторая палата также установила, что экономические мотивы не могли превалировать над вредом, причиняемым окружающей среде при ведении экономической деятельности¹¹⁹³;

- *Greenpeace Mexico v Ministry of Energy and Others (1)* — этот судебный процесс также касался нарушения права на здоровую окружающую среду и международных обязательств Мексики в области климата. Дело было аналогичным образом разрешено в пользу истцов¹¹⁹⁴;

- *Youth v Government of Mexico* — текущее судебное разбирательство о предполагаемом нарушении права на здоровую окружающую среду 15 молодых людей и будущих поколений¹¹⁹⁵. Истцы заявляют о недостатке подзаконных актов для имплементации ОЗИК;

- *Greenpeace Mexico v Ministry of Energy and Others (2)* — текущее судебное разбирательство о предполагаемом нарушении права на здоровую окружающую среду Программой для сектора энергетики на 2020–2024 годы ввиду предполагаемого поощрения проектов, использующих ископаемое топливо, и снижения конкурентоспособности проектов в

¹¹⁹¹ IACtHR. *Human rights and the environment*. Advisory Opinion OC-23/17. Series A, No. 23; IACtHR. *Case of the Indigenous Communities of the Lhaka Honhat Association (Our Land) v. Argentina*. Reparations and Costs. Judgment of February 6, 2020. Series C No. 400.

¹¹⁹² Supreme Court of Mexico. *Amparo en Revision 610/2019*. Second Chamber. Decision of January 22, 2020. P. 76-80. URL: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-01/AR%20610-2019.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁹³ Ibid. P. 80–81.

¹¹⁹⁴ Acuerdo del Cenace y Política de Confiabilidad de la Sener, invalidados y sin efecto, Greenpeace obtiene amparo. URL: <https://www.greenpeace.org/mexico/noticia/9194/acuerdo-del-cenace-y-politica-de-confiabilidad-de-la-sener-invalidados-y-sin-efecto-greenpeace-obtiene-amparo/> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁹⁵ *Youth v. Government of Mexico*. Thirteenth District Court on Administrative Matters. Decision on Admissibility. March 5, 2020. URL: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200902_12113_complaint.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

сфере возобновляемой энергетики¹¹⁹⁶. Программа для сектора энергетики в настоящее время приостановлена¹¹⁹⁷.

685. Подытоживая, можно говорить о том, что судебная практика по вопросам климата в Мексике основана на судебных приказах об *amparo* («защите») как механизме конституционного контроля, который позволяет оспаривать административные акты исполнительной и законодательной власти¹¹⁹⁸. Поскольку приказ об *amparo* подразумевает анализ возможных нарушений Конституции и прав человека, то судебная практика в сфере климата следует тенденции перенесения споров в плоскость конституционного правосудия и права прав человека.

¹¹⁹⁶ *Greenpeace v. Ministry of Energy and others*. Иск подан 20.08.2020. URL: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200820_12534_complaint.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁹⁷ *Greenpeace Mexico v. Ministry of Energy and Others*. URL: <http://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-mexico-v-ministry-of-energy-and-others/#:~:text=Summary%3A,Sector%20Program%20for%202020%2D2024.&text=The%20Court%20suspended%20the%20program,that%20is%20difficult%20to%20repair> (дата обращения: 22.03.2021).

¹¹⁹⁸ See *de la Garza J. M. S. Amparo* // Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law. URL: <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e200> (дата обращения: 22.03.2021).



XI. КИТАЙ

Резюме

686. В отсутствие единого нормативного акта, посвящённого климату, национальная стратегия Китая сформулирована в ряде документов, касающихся политики и мер государственного планирования в области климата. Хотя в КНР разрабатывается Закон «О климате», основными законами, регулирующими в том числе и вопросы климата, являются Закон «О защите окружающей среды» и Закон «О предотвращении и контроле за загрязнением атмосферы». Кроме того, климатическая стратегия изложена в ряде документов, а именно в политических документах (включая программы, планы действий, стратегии, которые могут быть общими или специализированными, отраслевыми) и документах о мерах государственного планирования (включая национальные пятилетние планы социально-экономического развития и отраслевые пятилетние планы развития).

687. В своём первом ОНУВ, поданном по Парижскому соглашению, Китай обязался достигнуть пика выбросов к 2030 году. Кроме того, в сентябре 2020 года Китай объявил о намерении стать углеродно-нейтральным государством к 2060 году.

688. Климатические стратегии разрабатываются в основном в соответствии с национальными стандартами и требованиями об отчётности государственных органов и частных субъектов.

689. Китай также разрабатывает собственную национальную систему торговли квотами на выбросы, которая на настоящий момент проходит испытательный этап и распространяется только на сектор производства электроэнергии.

690. Вопросы климата рассматриваются в китайских судах строго в соответствии с государственными политиками, и на данный момент число климатических дел невелико.

1. Климатическая политика Китая

1.1. Национальное климатическое законодательство и политики

а. Национальное законодательство и политики

691. Правительство Китая начало работу над национальной стратегией в области изменения климата в 2007 году, когда Китай сместил США с первого места в мире по объёму выбросов углекислого газа¹¹⁹⁹. В последние годы китайские власти прилагают усилия для разработки комплексной национальной стратегии по смягчению последствий и адаптации к изменению климата. В результате была создана обширная система регулирования, включая законы и подзаконные акты.

692. В Китае на данный момент отсутствует единый документ, который бы касался исключительно проблем изменения климата. Вместо этого национальная стратегия сформулирована в ряде политических документов и документов государственного планирования.

693. Хотя правительство Китая запустило подготовку Закона «О климате» в начале 2009 года, он все ещё разрабатывается. Первый проект был вынесен на публичное обсуждение в 2012 году. Структура и содержание этого проекта главным образом отражали документы о климате, которые принимались в прошлом. Несмотря на то, что законопроект был в целом доработан до окончательной редакции в 2014 году¹²⁰⁰, дальнейший законодательный процесс затянулся — как полагают некоторые эксперты, ввиду отсутствия соответствующих технологий и чёткого понимания некоторых ключевых вопросов¹²⁰¹.

694. По мнению китайских экспертов, Закон «О климате» должен был стать основополагающим всеобъемлющим рамочным законом, который бы сыграл ведущую роль в разработке и объединении общенационального и регионального регулирования изменения климата¹²⁰² и установил бы общие принципы, основные системы и меры юридической ответственности и др.

695. ЗЗСОС¹²⁰³ является базовым экологическим законом, в котором также есть положения об изменении климата. Он представляет собой акт, который уточняет права и обязанности¹²⁰⁴, а также содержит нормы об ответственности¹²⁰⁵ государственных органов, предприятий и физических лиц¹²⁰⁶. Согласно ЗЗСОС, национальные и местные органы вырабатывают национальные и местные планы

¹¹⁹⁹ Vidal J., Adam D. China overtakes US as world's biggest CO₂ emitter // The Guardian. June 19, 2007. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2007/jun/19/china.usnews> (дата обращения: 22.03.2021).

¹²⁰⁰ 中国起草完成《气候变化应对法》草案 [Проект всеобъемлющего Закона Китая «О климате»]. URL: http://www.cma.gov.cn/2011xwzx/2011xqhbh/2011xdtxx/201407/t20140725_253673.html (дата обращения: 22.03.2021).

¹²⁰¹ Zhang J., Jiang X., Pan X. Regional legislation to address climate change in China: necessity and feasibility // International Journal of Climate Change Strategies and Management. Vol. 11. 2019. No. 4. P. 536-551. URL: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJCCSM-05-2018-0046/full/pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹²⁰² Mingde C., Tianyu Z. Progress and Suggestions on Climate Change Legislation [кит. яз.] // China Environment 2020.4. China Academic Journal Electronic Publishing.

¹²⁰³ 中华人民共和国环境保护法 [Закон КНР «О защите окружающей среды»]. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2014-04/25/content_2666328.htm (дата обращения: 22.03.2021).

¹²⁰⁴ Ibid. Статьи III–V.

¹²⁰⁵ Ibid. Глава VI.

¹²⁰⁶ Ibid. Главы III–V.

защиты окружающей среды¹²⁰⁷, направленные на продвижение чистой энергии с поддержанием низких уровней выбросов загрязняющих веществ¹²⁰⁸.

696. Закон «О предотвращении и контроле за загрязнением атмосферы»¹²⁰⁹ регулирует, помимо прочего¹²¹⁰, выбросы парниковых газов в силу поправок, внесённых в него в 2015 году¹²¹¹.

697. Климатическая стратегия Китая сформулирована в ряде документов, которые можно подразделить (в целом и не исчерпывающим образом) на политические документы (включая программы, планы действий, стратегии, которые могут иметь как общее действие, так и быть применимы в конкретных областях) и документы государственного планирования (включая национальные пятилетние планы социально-экономического развития и отраслевые пятилетние планы развития).

698. Цели климатической стратегии определяются исходя из международных обязательств Китая (пп. 718–721 Аналитической справки), актуального уровня развития технологий и экономических условий, определяемых на базе научного подхода с использованием соответствующих статистических данных¹²¹².

699. Национальная программа по изменению климата Китая, принятая Правительством в 2007 году, — первая китайская инициатива, связанная с изменением климата¹²¹³. В ней были закреплены основные принципы и поставлены задачи, которые надлежало выполнить к 2010 году¹²¹⁴. И хотя деятельность в рамках этой программы к настоящему моменту завершена, заложенные в ней основы продолжают определять общее направление политики Китая в этой области.

700. Инициативы, сформулированные в Программе, были внедрены в общенациональные планы социально-экономического развития и в территориальные и муниципальные планы¹²¹⁵. Хотя национальные планы развития не считаются частью китайского законодательства, их положения носят обязательный характер; помимо прочего, они устанавливают обязательные показатели и сроки¹²¹⁶.

701. Кроме того, в Программе был уточнён перечень законов и подзаконных актов, которые предполагалось подготовить или усовершенствовать. Согласно Программе были приняты законы «Об

¹²⁰⁷ Ibid. Статья 13.

¹²⁰⁸ Ibid. Статья 40.

¹²⁰⁹ 中华人民共和国大气污染防治法 [Закон «О предотвращении и контроле за загрязнением атмосферы»]. URL: http://www.mee.gov.cn/ywqz/fgbz/fl/201811/t20181113_673567.shtml (дата обращения: 22.03.2021).

¹²¹⁰ В контексте Закона «О предотвращении и контроле за загрязнением атмосферы» «загрязняющие вещества» включают как ПГ, так и другие вещества, такие как пыль. В законе прямо названы некоторые ПГ: метан (Статья 34), оксиды азота и серы (Статья 43).

¹²¹¹ Lijian Z., Xie T., Tang J. How China's new air law aims to curb pollution // China Dialogue. December 30, 2015. URL: <https://chinadialogue.net/en/pollution/8512-how-china-s-new-air-law-aims-to-curb-pollution/> (дата обращения: 22.03.2021).

¹²¹² United Nations. Climate Change. China. National communication (NC). NC 3. Chapter 4. URL: <https://unfccc.int/documents/197660> (дата обращения: 22.03.2021).

¹²¹³ China's National Climate Change Programme. URL: https://en.ndrc.gov.cn/newsrelease_8232/200706/P020191101481828642711.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹²¹⁴ Ibid. Foreword.

¹²¹⁵ Ibid. Part 4. Preamble.

¹²¹⁶ Трощинский П. В. Правовая система Китая. ИДВ РАН, 2016. Стр. 47.

энергетике», «О возобновляемой энергетике», «О лесе», были внесены поправки в закон «Об энергосбережении», была установлена и усовершенствована система законов и подзаконных актов, основанная на существующих законах «О сельском хозяйстве», «О сельскохозяйственных угодьях», «О землеустройстве», «О защите морской среды», а также были введены соответствующие законы и подзаконные акты для усиления закона «О предотвращении загрязнения окружающей среды, причиняемого твёрдыми отходами»¹²¹⁷.

702. В 2007 году был принят План научно-технических мер Китая в области изменения климата¹²¹⁸. Этот документ был направлен на активизацию мер по смягчению последствий изменения климата и выработку необходимой научно-технической базы.

703. Кроме того, в 2013 году правительство КНР приняло Национальную стратегию Китая по адаптации к изменению климата, где обозначены конкретные меры и принципы, которые надлежит имплементировать к 2020 году в целях адаптации к изменению климата¹²¹⁹.

704. Спустя год после дополнительного расширения сформулированных в Программе положений в рамках Плана на 2014–2020 годы¹²²⁰ дальнейшее развитие регулирования продолжилось в ходе имплементации данного плана. В частности, были разработаны несколько узконаправленных подзаконных актов, к примеру, Методология управления в области оценки и маркировки экологически чистых строительных материалов, Временные меры по поощрению и управлению энергосберегающими низкоуглеродными технологиями и План действий по предотвращению и контролю за загрязнением воздуха¹²²¹.

705. Меры по борьбе с изменением климата отражены в документах государственного планирования, а именно в 12, 13 и 14 Пятилетних национальных планах экономического и социального развития. Общенациональные приоритеты, которые должны были быть достигнуты к 2020 году, были изложены в 13 Пятилетнем плане¹²²², состоящем из трёх разделов: контроль за выбросами ПГ, адаптация к изменению климата и международное сотрудничество. Новые цели установлены 14 Пятилетним планом, опубликованным в марте 2021 года¹²²³.

706. Приоритеты, установленные национальным планом, далее раскрываются в ряде документов. На период действия 13-го Пятилетнего плана такими документами являются:

¹²¹⁷ China's National Climate Change Programme, Part 4.

¹²¹⁸ 中国应对气候变化科技专项行动 [План научно-технических мер Китая в области изменения климата]. URL: <http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/gwy/200910/W020071122477729724814.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹²¹⁹ 国家适应气候变化战略 [Национальная стратегия Китая по адаптации к изменению климата]. URL: <https://www.gov.cn/gzdt/att/att/site1/20131209/001e3741a2cc140f6a8701.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹²²⁰ 国家应对气候变化规划 (2014-2020 年) [Национальный план борьбы с изменением климата на 2014–2020 гг.]. URL: <https://climate-laws.org/geographies/china/policies/national-plan-for-tackling-climate-change-2014-2020> (дата обращения: 22.03.2021).

¹²²¹ Ibid. Часть I.

¹²²² The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China (2016–2020). Part X. Chapter 46. URL: https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/201612/P020191101482242850325.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹²²³ Краткий обзор см. *Meidan M. et al.* Key issues for China's 14th Five Year Plan // The Oxford Institute for Energy Studies. March 2021. URL: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2021/03/Key-issues-for-Chinas-14th-Five-Year-Plan.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

- 13 Пятилетний рабочий план по контролю за выбросами ПГ¹²²⁴;
- Общенациональный план действий по рациональному использованию энергии на период действия 13 Пятилетнего плана¹²²⁵;
- Комплексный рабочий план по рациональному использованию энергии и сокращению выбросов на период действия 13 Пятилетнего плана (обновлённый после достижения изначально установленных показателей)¹²²⁶.

707. Ожидается, что в рамках 14 Пятилетнего плана будут установлены новые рабочие планы¹²²⁷.

708. В настоящее время МЭОС готовит первый общенациональный Специальный план по изменению климата¹²²⁸.

б. Охват климатической стратегии

709. Климатическая стратегия Китая носит всеобъемлющий характер. Программные документы охватывают меры по смягчению последствий и адаптации к изменению климата в ряде областей (экономика, управление, законотворчество, наука и технологии, статистика и анализ) и отраслевые меры (в энергетике, инфраструктуре, промышленности, сельском хозяйстве, лесоводстве, использовании водных ресурсов и устройстве прибрежных территорий)¹²²⁹.

710. В то время как меры по адаптации включают в себя ряд конкретных действий, которые предпринимаются или которые следует предпринять в различных секторах, меры по смягчению последствий предполагают корректировку структуры производства, повышение энергосбережения и энергоэффективности, оптимизацию структуры энергетики, контроль за выбросами вне сектора энергетики, увеличение потенциала поглотителей углерода.

¹²²⁴ '十三五'控制温室气体排放工作方案 [13 Пятилетний рабочий план по контролю за выбросами парниковых газов]. URL: http://www.ncsc.org.cn/SY/zywj/202003/t20200323_770035.shtml (дата обращения: 22.03.2021).

¹²²⁵ United Nations. Climate Change. China. National communication (NC). NC 3.

¹²²⁶ Ibid.

¹²²⁷ 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要 [14-й Пятилетний план национального экономического и социального развития Китайской Народной Республики и План долгосрочных целей на 2035 год]. Глава 38. Часть 4. URL: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1694091087066118819&wfr=spider&for=pc> (дата обращения: 22.03.2021).

¹²²⁸ Statement: China's 14th Five-Year Plan Sets Foundation for Climate Action, But Important Details Are Still Needed // World Resources Institute. March 12, 2021. URL: <https://www.wri.org/news/2021/03/statement-china-s-14th-five-year-plan-sets-foundation-climate-action-important-details> (дата обращения: 22.03.2021).

¹²²⁹ Следует отметить, что Правительство КНР сосредоточило свои усилия главным образом на адаптации. Статьей 2 Части I Программы предусмотрено, что «для развивающихся стран смягчение последствий считается долгосрочной и трудной проблемой, тогда как адаптация к изменению климата представляет собой более актуальную и срочную задачу».

в. Институциональные основы

711. В июне 2007 года Правительство КНР сформировало Национальную ведущую группу по изменению климата, энергосбережению и сокращению выбросов¹²³⁰. Это межведомственная координационная организация, основными задачами которой являются разработка национальных стратегий, политик и мер в сфере изменения климата, принятие общих подготовительных мер в связи с регулированием в области изменения климата, изучение и рассмотрение предложений о международном сотрудничестве и переговорах, работа над ключевыми проблемами, связанными с изменением климата. Под руководством центрального правительства территориальные и муниципальные правительства также создали Провинциальные ведущие группы по изменению климата¹²³¹.

712. В 2012 году был учреждён Национальный центр по климатической стратегии и международному сотрудничеству¹²³² для обеспечения реализации климатических мер. Центр проводит исследования в области изменения климата, оказывает техническую поддержку национальным проектам, выполняет статистический анализ и оценку данных¹²³³.

713. В 2018 году было создано МЭОС¹²³⁴. Обязанности по контролю за выбросами ПГ и противодействию изменению климата перешли к нему от Национальной комиссии по развитию и реформам¹²³⁵. МЭОС уполномочено руководить и координировать исполнение экологического законодательства Китая¹²³⁶. МЭОС осуществляет управление на общенациональном уровне, тогда как народные правительства территориально-административных единиц и муниципальных образований отвечают за управление и мониторинг на местном уровне.

г. Отраслевые климатические стратегии

714. Отраслевые климатические стратегии разрабатываются либо во исполнение общенациональных программных документов, либо в рамках пятилетних планов. Многие из отраслевых документов закрепляют цели и планы действий с учётом условий в конкретной отрасли. Положения об изменении климата могут предусматриваться в рамках отдельной климатической стратегии (например, как в Плане действий промышленности по борьбе с изменением климата на 2012–2020 годы)¹²³⁷ или интегрироваться в общий план развития (как, например, в случае

¹²³⁰ 国务院关于成立国家应对气候变化及节能减排工作领导小组的通知 [Уведомление Государственного совета о создании Национальной ведущей группы по изменению климата, энергосбережению и сокращению выбросов]. URL: http://www.mee.gov.cn/zcwj/gwywj/201811/t20181129_676429.shtml?keywords=气候 (дата обращения: 22.03.2021).

¹²³¹ Ibid.

¹²³² Ibid.

¹²³³ 国家应对气候变化战略研究和国际合作中心 [Национальный центр по климатической стратегии и международному сотрудничеству]. URL: <http://www.ncsc.org.cn/gyzx/zxjj/> (дата обращения: 22.03.2021).

¹²³⁴ Jinpeng W. Reform of China's Environmental Governance: The Creation of a Ministry of Ecology and Environment // Chinese Journal of Environmental Law. 2 (2018). P. 112-117.

¹²³⁵ Ibid.

¹²³⁶ 深化党和国家机构改革方案 [План по углублению реформы партийных и государственных институтов]. Central Committee. URL: http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1 (дата обращения: 22.03.2021).

¹²³⁷ 工业领域应对气候变化行动方案 (2012-2020 年) [План действий промышленности по борьбе с изменением климата на 2012-2020 годы]. URL: <https://www.miit.gov.cn/n1146285/n1146352/n3054355/n3057542/n3057544/c3865061/part/3865062.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

Общенационального плана действий по рациональному использованию энергии, действовавшего в период 13 Пятилетнего плана¹²³⁸).

715. Отраслевые национальные климатические стратегии предусматривают более подробные рекомендации и действия для конкретного сектора на установленный период времени. Отраслевые цели строго соответствуют задачам, поставленным в программах, принятых на более высоком уровне, или в документах планирования.

716. Вместе с тем Правительство КНР в некоторой степени использует подход «снизу-вверх», который подразумевает возможность испытания некоторых схем на региональном уровне. Это гораздо чаще происходит в случае с пилотными проектами в провинциях и городах или в отношении тех аспектов, в связи с которыми на текущем этапе сложно выработать регулирование¹²³⁹.

717. С 2007 года Правительство КНР расширяет усилия по разработке и улучшению правового регулирования посредством принятия и изменения законов и подзаконных актов (пп. 701, 704 Аналитической справки). Законы и подзаконные акты разрабатываются в рамках единой системы и следуют принципам, закреплённым в национальных программах, связанных с изменением климата, и национальных планах развития.

1.2. Определяемый на национальном уровне вклад и внедрение международных обязательств в национальную климатическую стратегию

718. Международные обязательства в основном инкорпорированы в стратегические программы и документы государственного планирования, но напрямую не внесены в китайское законодательство. При этом экологические стандарты, устанавливаемые на основе законодательства, разрабатываются с надлежащим учётом национальных целей и международных обязательств Китая¹²⁴⁰.

719. Для выполнения международных обязательств Китая и строго в соответствии с требованиями Статей 4–6 РКИК ООН была принята специальная программа¹²⁴¹.

720. Международные обязательства Китая также подчёркнуты в 14 Пятилетнем плане: так, Китай планирует вести международное сотрудничество в области изменения климата, продвигать имплементацию РКИК ООН и Парижского соглашения, а также активно осуществлять сотрудничество по линии Юг-Юг в области изменения климата¹²⁴².

721. В 2015 году, после принятия Парижского соглашения, в котором Китай принимал активное участие, правительство Китая пересмотрело свои национальные целевые показатели и обязалось достигнуть пиковых темпов сокращения выбросов CO₂ к 2030 году¹²⁴³. 22 сентября 2020 года Председатель КНР Си Цзиньпин в своей речи на Генеральной Ассамблее ООН подтвердил намерение

¹²³⁸ См. 能源发展“十三五”规划 [Общенациональный план действий по рациональному использованию энергии в период 13 Пятилетнего плана]. URL: <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/能源发展“十三五”规划.pdf.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹²³⁹ Zhang J., Jiang X., Pan X. Regional legislation to address climate change in China: necessity and feasibility. P. 536-551.

¹²⁴⁰ China's National Climate Change Programme, Foreword.

¹²⁴¹ Ibid.

¹²⁴² 14-й Пятилетний план национального экономического и социального развития Китайской Народной Республики и План долгосрочных целей на 2035 год. Глава 38. Часть 4.

¹²⁴³ NDC Registry. China First NDC. URL: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/pages/Party.aspx?party=CHN> (дата обращения: 22.03.2021).

Китай достигнуть пиковых темпов сокращения выбросов к 2030 году и объявил о планах по достижению углеродной нейтральности к 2060 году¹²⁴⁴. Цели Китая относительно сроков достижения пиковых темпов сокращения выбросов к 2030 году и углеродной нейтральности к 2060 году были подтверждены и в 14 Пятилетнем плане¹²⁴⁵.

2. Имплементация и контроль за осуществлением климатической стратегии

2.1. Механизмы имплементации

722. В Китае стандарты (нормативы) являются одним из основных инструментов имплементации климатических стратегий. В частности, существуют национальные стандарты качества окружающей среды, которые устанавливаются МЭОС¹²⁴⁶, и на их основе разрабатываются национальные стандарты сброса загрязняющих веществ¹²⁴⁷. Вдобавок к этому территориальные и муниципальные органы могут устанавливать собственные местные стандарты качества окружающей среды, когда национальные стандарты отсутствуют или необходимо усилить существующие.

723. Контроль за выбросами загрязняющих веществ осуществляется посредством системы отчётности хозяйствующих субъектов и надзорных органов¹²⁴⁸. Соответствующие законодательные процедуры предусмотрены ЗЗОС и Законом «Об оценке воздействия на окружающую среду». Процедуры отчётности чаще всего предполагают раскрытие информации.

724. Правительство КНР строго обязывает импортёров (поставщиков) иностранных товаров/услуг соблюдать национальные климатические стандарты¹²⁴⁹.

а. Обязательства государства в части имплементации климатической стратегии и отчётности

725. В соответствии с РКИК ООН Китай готовит и подаёт Секретариату Двухгодичный доклад¹²⁵⁰ о мерах Китая, касающихся проблемы изменения климата, и каждые четыре года — Национальные сообщения¹²⁵¹.

726. На национальном уровне органы власти регулярно публикуют бюллетени о состоянии окружающей среды, где описывается качество окружающей среды, приводятся данные мониторинга о ключевых источниках загрязнения и иная важная экологическая информация. Кроме того, надзорные ведомства вносят сведения о делах, связанных с экологическими нарушениями, в архивы

¹²⁴⁴ UN News. 'Enhance solidarity' to fight COVID-19, Chinese President urges, also pledges carbon neutrality by 2060. September 22, 2020. URL: <https://news.un.org/en/story/2020/09/1073052> (дата обращения: 22.03.2021).

¹²⁴⁵ 14-й Пятилетний план национального экономического и социального развития Китайской Народной Республики и План долгосрочных целей на 2035 год. Глава 38. Часть 4.

¹²⁴⁶ ЗЗОС. Статья 15.

¹²⁴⁷ Ibid. Статья 16.

¹²⁴⁸ Ibid.

¹²⁴⁹ Ibid. Статья 46.

¹²⁵⁰ The People's Republic of China Second Biennial Update Report on Climate Change. December 2018. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/China%20BUR_English.pdf (дата обращения: 22.03.2021).

¹²⁵¹ China. National communication (NC). NC 3.

(система общественного доверия) и оперативно раскрывают списки нарушителей закона общественности¹²⁵².

б. Обязательства частных субъектов по отчётности и раскрытию информации

727. В соответствии с ЗЗОС органы власти учреждают систему мониторинга¹²⁵³, а частные субъекты обязаны отчитываться о выполнении экологических стандартов¹²⁵⁴. От предприятий требуется раскрывать соответствующую информацию¹²⁵⁵, при этом представители государства уполномочены проводить выездные проверки¹²⁵⁶. Кроме того, государство принимает меры в области контроля рисков и реагирования на чрезвычайные экологические ситуации¹²⁵⁷.

728. Китайское законодательство предусматривает как институт ОВОС, так и выездные проверки, выполняемые надзорными органами. ОВОС — это обязательная процедура, направленная на оценку потенциального воздействия предполагаемого плана или строительного проекта на окружающую среду. Частные субъекты обязаны предоставлять экологические сведения как на этапе строительства, так и на этапе реализации проекта. Помимо оценки экологических рисков предполагаемого проекта, отчёты об ОВОС также должны предлагать меры по смягчению неблагоприятных последствий, а также соответствующие меры мониторинга¹²⁵⁸. Чтобы получить необходимые данные и эффективно контролировать выполнение отчётов об ОВОС, уполномоченные органы проводят выездные проверки¹²⁵⁹. Сведения, содержащиеся в таких отчётах, раскрываются и публикуются¹²⁶⁰.

729. На этапе строительства соответствующая информация подаётся в уполномоченное ведомство, отвечающее за рассмотрение и согласование проекта. Такое ведомство публикует отчёты об ОВОС после их получения, исключая из них сведения, составляющие коммерческую тайну и конфиденциальную информацию¹²⁶¹. Если строительство начинается до утверждения отчётов об ОВОС, то уполномоченное ведомство распоряжается об остановке строительства, налагает штраф и может потребовать приведения строительных площадок в исходный вид¹²⁶².

730. На стадии реализации ключевые объекты, осуществляющие выбросы, обязаны добросовестно раскрывать названия основных загрязняющих веществ, источники, объём и уровень концентрации выбросов, а также сведения о средствах предотвращения и контроля выбросов¹²⁶³. Нераскрытие соответствующих сведений или предоставление недостоверных экологических сведений даёт

¹²⁵² ЗЗОС. Статья 54.

¹²⁵³ Ibid. Статья 17.

¹²⁵⁴ Ibid. Статья 19.

¹²⁵⁵ Ibid. Articles 55-57.

¹²⁵⁶ Ibid. Статья 24.

¹²⁵⁷ Ibid. Статья 47.

¹²⁵⁸ Закон об оценке воздействия на окружающую среду Китайской Народной Республики. Статья 2.

¹²⁵⁹ ЗЗОС. Статья 24.

¹²⁶⁰ Ibid. Статьи 53 и 56.

¹²⁶¹ Ibid. Статья 56.

¹²⁶² Ibid. Статья 61.

¹²⁶³ Ibid. Статья 55.

уполномоченному ведомству право распорядиться о полном раскрытии информации, наложить штраф и опубликовать официальное сообщение о нарушении¹²⁶⁴.

731. Кроме требований о проведении ОВОС, от частных субъектов также ожидается соблюдение климатической стратегии Китая. Программные документы и документы государственного планирования возлагают обязательства на государственные органы, предприятия и граждан Китая. В результате ожидается, что компании внедрят экологические стратегии в свои корпоративные стратегии. Хорошим примером служит связанная с государством нефтегазовая компания CNPC. В 2019 году она объявила свой План действий по зелёному развитию 2.0, которым была учреждена специальная рабочая группа для управления углеродными выбросами¹²⁶⁵. К настоящему моменту подобным образом поступили большинство китайских компаний.

732. Следует отметить, что граждане и организации вправе сообщать о загрязнении окружающей среды и деятельности, причиняющей экологический ущерб и осуществляемой любыми предприятиями и физическими лицами¹²⁶⁶. Если такая информация оказывается правдивой, то информатор получает вознаграждение¹²⁶⁷. Государственные органы, в которые поступило такое сообщение, обязаны сохранять сведения об информаторах в тайне, а также защищать их законные права и интересы¹²⁶⁸. Если такую информацию сообщает штатный сотрудник, то последующие ответные меры против такого сотрудника запрещены¹²⁶⁹: к примеру, за прекращением или изменением трудового договора в этом случае последуют меры ответственности, предусмотренные законом¹²⁷⁰.

в. Торговля выбросами

733. Китай разрабатывает собственную систему торговли выбросами¹²⁷¹, начало которой положено в 2017 году в рамках Общенационального плана создания рынка торговли углеродными выбросами (для отрасли электроэнергетики)¹²⁷². На данный момент национальная система торговли выбросами находится на пилотной стадии и охватывает производство электроэнергии¹²⁷³. После испытания и усовершенствования этой национальной системы механизм торговли выбросами будет постепенно внедрён и в отношении других отраслей¹²⁷⁴. Национальный рынок выбросов был сформирован в несколько этапов; органы власти учли опыт¹²⁷⁵, наработанный в ходе имплементации пилотных

¹²⁶⁴ Ibid. Статья 62.

¹²⁶⁵ CNPC Annual Report 2019. Environment and Society. URL: <http://www.cnpc.com.cn/en/2014enbvfgyme/202007/3a75135d51914f97a543139a5cacf971/files/42f3827d8b304eebaa85f03dc241794d.pdf> (дата обращения: 22.03.2021).

¹²⁶⁶ ЗЗОС, Статья 57.

¹²⁶⁷ Закон Китайской Народной Республики о предотвращении и контроле загрязнения атмосферы. Статья 31.

¹²⁶⁸ ЗЗОС. Статья 54.

¹²⁶⁹ Закон Китайской Народной Республики о предотвращении и контроле загрязнения атмосферы. Статья 31.

¹²⁷⁰ Ibid. Статья 124.

¹²⁷¹ Ibid. Статья 21.

¹²⁷² 全国碳排放权交易市场建设方案（发电行业）[Общенациональный план создания рынка торговли углеродными выбросами (для отрасли электроэнергетики)]. URL: http://www.ncsc.org.cn/SY/tpfqjv/202003/t20200319_769749.shtml (дата обращения: 22.03.2021).

¹²⁷³ Ibid.

¹²⁷⁴ Ibid. Статья 1, стр. 2.

¹²⁷⁵ 林宣佐、姜昱妃。我国碳排放权交易体系的立法现状及对策 [Законодательный статус и меры по корректировке китайской системы торговли выбросами углерода] // Modern Business Trade Industry. (25) 2019, Стр. 142-143.

проектов, запущенных в 2011 году правительством КНР в семи провинциях и муниципальных образованиях¹²⁷⁶.

734. Национальная система торговли выбросами будет работать по принципу бесплатного или платного выделения квот на выбросы ПГ и сертифицированного добровольного сокращения выбросов¹²⁷⁷. Система в настоящее время действует только в отношении торговли квотами.

735. Торговля углеродными выбросами строится на комбинации государственного руководства и рыночных операций¹²⁷⁸. Управление рынком торговли выбросов осуществляется в три этапа: (1) первоначальное выделение квот государством, (2) торговля выбросами, (3) проверка и расчёты по квотам.

736. Порядок выделения и управления квотами, а также проверки и расчётов по квотам предусмотрен Временными мерами по управлению торговлей углеродными выбросами, принятыми в 2014 году¹²⁷⁹.

737. Китайские эксперты признают, что нормативных основ регулирования торговли выбросами и уже созданных рыночных механизмов недостаточно и что они нуждаются в усовершенствовании. Одна из задач состоит в выработке конкретной концепции углеродных выбросов с точки зрения китайской теории права¹²⁸⁰.

г. Меры поощрения и иные финансовые механизмы

738. Производители оборудования для защиты окружающей среды и поставщики соответствующих услуг получают поддержку и поощрение¹²⁸¹. Если предприятие достигает показателей по сокращению выбросов, превышающих нормативы сокращения выбросов, то государство поощряет и поддерживает такое предприятие в соответствии с законом¹²⁸². Государство оказывает поддержку предприятиям, принимающим меры по улучшению состояния окружающей среды, к примеру, путём перемещения или закрытия своих производственных помещений¹²⁸³.

739. Для импортёров иностранной продукции в Китае не установлен углеродный налог. Вместе с тем существует общее требование о строгом соответствии всех импортных товаров (услуг) китайским внутренним стандартам¹²⁸⁴.

¹²⁷⁶ 国家发展改革委办公厅关于开展碳排放权交易试点工作的通知 [Уведомление Управления Национальной комиссии по развитию и реформам о работе пилотных проектов торговли выбросами углерода]. URL: http://www.ncsc.org.cn/SY/tpfqjy/202003/t20200319_769725.shtml [дата обращения: 22.03.2021].

¹²⁷⁷ 碳排放权交易管理暂行办法 [Временные меры по управлению торговлей углеродными выбросами]. Статья 3. URL: http://www.ncsc.org.cn/SY/tpfqjy/202003/t20200319_769746.shtml [дата обращения: 22.03.2021].

¹²⁷⁸ Ibid. Статья 4.

¹²⁷⁹ Ibid.

¹²⁸⁰ 林宣佐、姜昱妃. 我国碳排放权交易体系的立法现状及对策 [Законодательный статус и меры по корректировке китайской системы торговли выбросами углерода] // Modern Business Trade Industry (25) 2019, Стр. 142-143.

¹²⁸¹ ЗЗОС. Статья 21.

¹²⁸² Ibid. Статья 22.

¹²⁸³ Ibid. Статья 23.

¹²⁸⁴ Ibid. Статья 46.

2.2. Правоприменение и подотчётность

740. ЗЗСО содержит общие положения о налогообложении и правовой ответственности. Налоговые ставки и процедуры определены в Законе «О природоохранном налоге»¹²⁸⁵ и Положении об исполнении Закона «О природоохранном налоге»¹²⁸⁶.

741. ЗЗСО также содержит положения об экологических нарушениях, соответствующих процедурах и мерах ответственности и отсылки к нормам гражданского и уголовного права. Под действие этих положений попадают государственные служащие, предприятия и физические лица¹²⁸⁷. К примеру, лица, причинившие ущерб вследствие загрязнения и разрушения окружающей среды, несут деликтную ответственность в соответствии с Законом «О деликтной ответственности»¹²⁸⁸; лица, совершившие уголовное правонарушение и нарушившие ЗЗСО, подвергаются следствию и наказанию согласно применимым уголовно-правовым нормам¹²⁸⁹. Дисциплинарные меры (от выговора до отстранения) могут приниматься против государственных служащих, непосредственных исполнителей и других работников, для которых установлена ответственность за такие нарушения¹²⁹⁰.

742. ЗЗСО содержит положения о следующих административных правоприменительных мерах: штрафах¹²⁹¹; ограничениях добычи¹²⁹²; приостановлении добычи или эксплуатации¹²⁹³; административном задержании¹²⁹⁴.

743. Соответствующие положения об экологических правонарушениях включены в Закон «О предотвращении и контроле за загрязнением атмосферы»: ущерб, причинённый выбросами загрязняющих веществ в атмосферу, должен быть возмещён в порядке, предусмотренном законом¹²⁹⁵, а уголовные правонарушения влекут соответствующие меры наказания¹²⁹⁶.

3. Судебная практика по вопросам климата

744. Китайскими судами ведутся разбирательства по вопросам климата. При этом, поскольку государственные органы наделены широким кругом полномочий в том, что касается регулирования

¹²⁸⁵ 中华人民共和国环境保护税法 [Закон Китайской Народной Республики о природоохранном налоге]. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/26/content_5152775.htm (дата обращения: 22.03.2021).

¹²⁸⁶ 中华人民共和国环境保护税法实施条例 [Положение о применении Закона Китайской Народной Республики о природоохранном налоге]. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/30/content_5251797.htm (дата обращения: 22.03.2021).

¹²⁸⁷ ЗЗСО. Глава VI «Юридическая ответственность».

¹²⁸⁸ Ibid. Статья 64.

¹²⁸⁹ Ibid. Статья 69.

¹²⁹⁰ Ibid. Статья 68.

¹²⁹¹ Ibid. Статья 59.

¹²⁹² Ibid. Статья 60.

¹²⁹³ Ibid. Статья 60.

¹²⁹⁴ Ibid. Статья 63.

¹²⁹⁵ Закон Китайской Народной Республики о предотвращении и контроле за загрязнением атмосферы, статья 125.

¹²⁹⁶ Ibid. Статья 127.

вопросов изменения климата, споры по таким вопросам разрешаются судами строго в соответствии с государственными политиками, и их число ограничено¹²⁹⁷.

745. Наиболее распространены гражданские договорные споры, 27% которых касаются договоров об оказании услуг по управлению электроснабжением. Сторонами таких споров обычно становятся компании — поставщики услуг по энергосбережению и промышленные потребители электроэнергии, которые находятся в процессе перехода к низкоуглеродному производству.

746. Вторая по частоте категория — споры о защите и передаче технологий, направленных на защиту окружающей среды и биоразнообразия¹²⁹⁸. Эти споры возникают между сельскохозяйственными предприятиями, использующими биотехнологии¹²⁹⁹.

747. Важной чертой китайской судебной практики по вопросам климата является высокая степень влияния политики правительства КНР на процесс принятия решений. Вследствие этого роль судов намеренно снижена, что отличает судебную практику Китая от практики других государств¹³⁰⁰.

¹²⁹⁷ *Zhao Y., Lyu S., Wang Z.* Prospects for Climate Change Litigation in China. *Transnational Environmental Law*, 8:2 (2019). P. 349-377. Cambridge University Press, 2019.

¹²⁹⁸ Ibid.

¹²⁹⁹ Ibid.

¹³⁰⁰ Ibid.

XII. КОРПОРАТИВНЫЕ КЛИМАТИЧЕСКИЕ СТРАТЕГИИ

Резюме

748. Все рассматриваемые компании во всех соответствующих секторах декларируют свои намерения по сокращению выбросов парниковых газов. Однако эти намерения различаются с точки зрения их определённости (общая декларация / конкретные количественные показатели) и амбициозности (сокращение выбросов / полная декарбонизация).

749. Целевые показатели, устанавливаемые компаниями, также различаются по временным рамкам. Почти все рассматриваемые компании устанавливают свои целевые показатели по сокращению выбросов ПГ на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы. Чаще всего среднесрочные перспективы компаний (до 2030 года) совпадают со сроками, установленными в Целях устойчивого развития ООН, которые лежат в основе Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, принятой всеми государствами — членами ООН в 2015 году¹³⁰¹. Долгосрочные перспективы компаний (до 2050 года) согласуются с решением 1/СР 21 КС РКК ООН, в котором Сторонам предлагается сообщать о своих среднесрочных, долгосрочных стратегиях развития с низким уровнем выбросов парниковых газов в соответствии с пунктом 19 статьи 4 Парижского соглашения¹³⁰². Поэтому для целей настоящего обзора цели, установленные компаниями на 2020-е годы, рассматриваются в качестве краткосрочных целей. Однако в силу особенностей каждого сектора и различий в жизненном цикле их продукции/услуг временные рамки могут различаться¹³⁰³.

750. Таким образом, в своих климатических стратегиях компании, хотя и не связаны упомянутыми выше инструментами ООН, следуют принятым странами временным рамкам.

751. Среди рассматриваемых компаний нет единства взглядов относительно базового года (также называемого «базовой линией») — момента времени, с которым сравниваются будущие выбросы и, соответственно, сокращение выбросов. Базовый год, выбранный разными компаниями, варьируется от 2005 до 2019 года. Тем не менее 2017 год представляется наиболее распространённым выбором. Единой методологии выбора базового года не существует. Согласно SBTi¹³⁰⁴, компании могут выбирать его по своему усмотрению¹³⁰⁵.

¹³⁰¹ United Nations, The 17 Goals. URL: <https://sdgs.un.org/goals> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁰² United Nations Climate Change. Communication of long-term strategies. URL: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁰³ Например, POSCO (сталелитейный сектор) сместила свои кратко-, средне- и долгосрочные цели на 2030, 2040 и 2050 годы соответственно.

¹³⁰⁴ SBTi — это партнёрство между Проектом по раскрытию информации об углероде (Carbon Disclosure Project, CDP), Глобальным договором ООН, Институтом мировых ресурсов (World Resources Institute, WRI) и Всемирным фондом дикой природы (WWF). SBTi, среди прочего, определяет и поощряет передовую практику в области сокращения выбросов и установления нетто-нулевых целевых показателей в соответствии с климатической наукой, а также обеспечивает компаниям независимую оценку и подтверждение целевых показателей. См. Science Based Targets. Who we are. URL: <https://sciencebasedtargets.org/about-us#who-we-are> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁰⁵ Science Based Targets. New Resources and Criteria for Setting Science-based Targets. P. 32. URL: <https://sciencebasedtargets.org/resources/legacy/2019/04/Asia-SBTi-update-webinar.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).

752. Целевые показатели сокращения выбросов чаще всего согласуются с целью Парижского соглашения. С другой стороны, в то время, когда инициатива «Парижское обещание действия» (Paris Pledge for Action) была открыта для присоединения, к ней присоединилось только меньшинство из рассматриваемых компаний. Кроме того, только 6 из 20 компаний (преимущественно в электроэнергетическом секторе) участвуют в SBTi, которое указывает, в каком количестве и как быстро компаниям необходимо сокращать выбросы ПГ¹³⁰⁶.

753. Большинство компаний берут на себя обязательства по достижению нетто-нулевых выбросов в средне- и долгосрочной перспективах. Краткосрочные цели могут сильно различаться в зависимости от того, что та или иная компания понимает под сокращением выбросов: одни компании обязуются сократить выбросы углерода в абсолютном выражении, другие — снизить углеродоёмкость своей деятельности/продукции.

754. Большинство компаний рассматривают свои климатические обязательства как часть своей корпоративной социальной ответственности. Поскольку показатели КСО регулярно раскрываются в ежегодных отчётах компаний, большинство компаний мотивировано устанавливать климатические целевые показатели в ответ на ожидания акционеров и инвесторов. Таким образом, корпоративная климатическая деятельность тесно связана с повесткой ESG, которая устанавливает конкретные количественные и качественные показатели оценки корпоративных климатических обязательств. Более того, отмечается более высокая доходность по акциям компаний с высоким уровнем соответствия принципам ESG¹³⁰⁷.

755. При определении климатической стратегии большинство рассматриваемых компаний также ссылаются на спрос потребителей на «зелёные» продукты и услуги (особенно в электроэнергетическом секторе), а также на свою ответственность более широкого плана — за планету в целом.

756. За исключением сталелитейного сектора, почти ни одна компания в своём плане по сокращению выбросов не ссылается на национальные стратегии или законы. Компании сталелитейного сектора более охотно указывают на то, что их стратегии следуют национальным климатическим целям соответствующих стран. Компании, однако, часто ссылаются на ориентиры, установленные Парижским соглашением, при этом временные рамки достижения целей перекликаются со сроками, установленными для стран: 2030 и 2050 годы.

757. УИХУ, возобновляемые источники энергии, повышение энергоэффективности являются наиболее часто упоминаемыми инструментами для достижения целевых показателей сокращения выбросов. Среди возобновляемых источников наиболее часто упоминаются солнечная и ветровая энергия, биотопливо и водород.

758. Хотя некоторые меры по сокращению выбросов являются общими для всех рассматриваемых секторов (например, сокращение прямых выбросов от эксплуатации и повышение энергоэффективности), существуют определённые особенности в том, как компании того или иного сектора решают проблемы, связанные с выбросами. Наиболее распространёнными мерами среди рассматриваемых компаний являются следующие:

¹³⁰⁶ Вместе с тем нельзя утверждать, что цели компаний, которые не участвуют в SBTi, могут считаться менее обоснованными.

¹³⁰⁷ См., например, PRI. Linking ESG ratings to returns and volatility. URL: <https://www.unpri.org/listed-equity/linking-esg-ratings-to-returns-and-volatility/164.article> (дата обращения: 02.04.2021); Amundi Research. The Alpha and Beta of ESG investing. URL: <https://research-center.amundi.com/article/alpha-and-beta-esg-investing> (дата обращения: 02.04.2021).

- нефтегазовый сектор: снижение прямых выбросов от производственной деятельности, УИХУ; с возрастающей значимостью «энергетического перехода» (переход на возобновляемые источники энергии);
- электроэнергетика: растущая востребованность возобновляемых источников энергии;
- транспорт: повышение энергоэффективности (низкоэмиссионный флот, топливная эффективность);
- сталь: УИХУ, использование водорода в производстве стали.

759. В каждом секторе имеются соответствующие технологические решения, способствующие переходу на возобновляемые источники энергии и альтернативные виды топлива с низким уровнем выбросов. Однако подсекторы авиации и судоходства отстают от других рассматриваемых секторов, поскольку современное состояние технологий не позволяет компаниям заменить свой флот самолётами и судами с нулевым уровнем выбросов. Вместе с тем компании из указанных подотраслей активно изучают возможности использования топливных решений с низким уровнем выбросов и энергоэффективных транспортных средств.

760. «Зелёное» финансирование («зелёные» облигации) становится всё более важным и часто используемым инструментом для осуществления компаниями своих инициатив по «зелёному» переходу.

761. Хотя установка цен на выбросы углерода (carbon pricing) является государственной политикой борьбы с последствиями изменения климата, такой подход всё более активно продвигается компаниями нефтегазового сектора и находит полную поддержку среди рассмотренных компаний электроэнергетического сектора. Компании транспортного и сталелитейного секторов, как правило, избегают обсуждения этой политики в своих климатических стратегиях.

1. Введение

762. Данный обзор охватывает четыре высокоуглеродоёмких сектора: нефтегазовый¹³⁰⁸, электроэнергетический¹³⁰⁹, транспортный¹³¹⁰ и сталелитейный¹³¹¹. В исследовании анализируются корпоративные климатические стратегии пяти наиболее крупных представителей каждого сектора.

а. Секторы

763. Нефтегазовый сектор и электроэнергетика являются мировыми лидерами по выбросам парниковых газов. Мировые выбросы CO₂, связанные с энергетикой, в 2019 году¹³¹² составили около 33 гигатонн¹³¹³. Только на нефтегазовый сектор приходится 42% мировых выбросов ПГ: 9% — прямые (Score 1¹³¹⁴) и косвенные (Score 2) выбросы от операционной деятельности; 33% — выбросы от цепочки создания стоимости (Score 3). На электроэнергетику приходится 27% глобальных выбросов ПГ¹³¹⁵.

¹³⁰⁸ Рассмотренные компании **нефтегазового** сектора: China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec), Royal Dutch Shell (Shell), Saudi Aramco, British Petroleum (BP), ExxonMobil. См. Offshore Technology. Top ten oil and gas companies in 2020. October 30, 2020. URL: <https://www.offshore-technology.com/features/top-ten-oil-and-gas-companies-in-2020/> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁰⁹ Рассмотренные компании **электроэнергетического** сектора: Enel, Electricite de France (EDF), E.ON, Iberdrola, Exelon. См. Offshore Technology. Top ten power companies in 2020. October 1, 2020. URL: <https://www.power-technology.com/features/top-ten-power-companies-in-2020/> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³¹⁰ Рассмотренные компании **транспортного** сектора: United Parcel Service (UPS), Deutsche Post, Delta Airlines, Lufthansa, A.P. Moller–Maersk. См. Fortune. Global 500: Sector — Transportation. URL: <https://fortune.com/global500/2019/search/?sector=Transportation> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³¹¹ Рассмотренные компании **сталелитейного** сектора: China Baowu Group, ArcelorMittal, POSCO, Nippon Steel Corp, Thyssenkrupp Group. См. Fortune. Global 500: Industry — Metals. URL: <https://fortune.com/global500/2019/search/?industry=Metals> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³¹² 2019 год специально взят в данном обзоре за базу для сравнения выбросов компаний как год с наиболее свежими данными при состоянии экономики “бизнес как обычно”, т.е. без влияния пандемии и рыночных искажений 2020 года.

¹³¹³ IEA. Global CO₂ emissions in 2019. February 11, 2020. URL: <https://www.iea.org/articles/global-co2-emissions-in-2019> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³¹⁴ Score 1, Score 2 и Score 3 выбросы — термины, используемые многими компаниями во всех рассматриваемых секторах. Данные термины были приняты организацией «Протокол по ПГ» (Greenhouse Gas protocol, GHGP) — партнёрством между Институтом мировых ресурсов (World Resources Institute, WRI) и Всемирным деловым советом по устойчивому развитию (the Business Council for Sustainable Development, WBCSD), которое разрабатывает стандарты учёта и отчётности по ПГ. См. Greenhouse Gas Protocol. About Us. URL: <https://ghgprotocol.org/about-us> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³¹⁵ Beck C., Rashidbeigi S., Roelofsen O., Speelman E. The future is now: How oil and gas companies can decarbonize. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/oil-and-gas/our-insights/the-future-is-now-how-oil-and-gas-companies-can-decarbonize> (дата обращения: 02.04.2021). Эти цифры (33 и 27 процентов), однако, не могут быть объединены и подсчитаны в совокупности из-за совпадения показателей выбросов. Часть Score 3 выбросов нефтегазового сектора могут быть включены в расчёты Score 1 и Score 2 выбросов электроэнергетического и транспортного секторов, которые используют нефть и газ в качестве топлива в своей деятельности. Эти цифры скорее иллюстрируют объём выбросов по секторам, если рассматривать их отдельно.

764. На транспортный сектор приходится около 7,5 Гт, или около 14% глобальных выбросов ПГ¹³¹⁶. Выбросы двуокси углерода в сталелитейном секторе составляют около 8% от общих мировых выбросов¹³¹⁷.

б. Компании

765. Выбор конкретных компаний в каждом секторе основывается на следующих факторах:

- **выручка**, которая может служить индикатором, хотя и косвенным, объёмов производства компании. Чем выше объём производства, тем больше и выбросы углекислого газа. Для обзора отобраны только компании с наибольшей выручкой в 2019 году¹³¹⁸ в соответствующем секторе;
- **географическая репрезентативность**. Насколько это возможно, в каждом секторе была выбрана только одна компания на страну¹³¹⁹. Такой подход не в полной мере применим в транспортном секторе, поскольку он состоит из нескольких подсекторов: логистика, авиакомпания, судоходство. Компании номер один по доходам в логистике и авиакомпаниях представляют США. Поэтому в качестве исключения обзор этого сектора охватывает две американские компании;
- **наличие информации**. Обзор охватывает только тех лидеров рассматриваемых секторов, которые делают общедоступной информацию, относящуюся к климатической стратегии компании¹³²⁰.

2. Нефтегазовый сектор

2.1. Рассмотренные компании

- China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec);
- Royal Dutch Shell (Shell);
- Saudi Aramco;
- British Petroleum (BP);

¹³¹⁶ Deutsche Post DHL Group. Sustainability report 2019. P. 85. URL: <https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/en/media-center/responsibility/sustainability-report-2019/04dpdhl-sustainability-report-2019-environment.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³¹⁷ Hoffmann C., Van Hoey M., Zeum B. Decarbonization challenge for steel. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/metals-and-mining/our-insights/decarbonization-challenge-for-steel> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³¹⁸ 2019 — год с наиболее свежими данными при состоянии экономики “бизнес как обычно”, т.е. без влияния пандемии и рыночных искажений 2020 года.

¹³¹⁹ Например, шесть из 10 крупнейших мировых производителей стали представляют Китай. Таким образом, среди этих китайских компаний была выбрана только та, которая имеет наибольшую выручку — China Baowu Group.

¹³²⁰ Например, China Post Group является крупнейшей логистической компанией в мире по объёму выручки в 2019 и 2020 годах. Однако в настоящее время планы компании, связанные с климатом, не опубликованы (по крайней мере на английском языке). По указанной причине компания не входит в сферу данного обзора.

- ExxonMobil.

2.2. Цели по сокращению выбросов ПГ

766. Рассматриваемые компании склонны с осторожностью подходить к установлению конкретных целевых показателей сокращения выбросов ПГ. Некоторые лидеры отрасли (по доходам), например, Sinopec и Saudi Aramco, заявляя о своей приверженности к сокращению выбросов ПГ¹³²¹, избегают установления конкретных целевых показателей. Даже те компании, которые берут на себя обязательство установить наиболее конкретные целевые показатели, могут в то же время делать оговорку, что успех в значительной степени зависит от потребностей общества в энергии¹³²².

767. Нередки, однако, и случаи, когда компании сектора указывают более конкретные **кратко-, средне- и долгосрочные** цели. Однако базовый год, выбранный каждой компанией, варьируется от 2015 до 2019 года. Компании также неохотно объясняют, как они выбирают базовый год. Исходное предположение заключалось в том, что базовый год соответствует годам пиковых значений выбросов. Однако эта гипотеза не нашла достаточного подтверждения в стратегиях компаний. Например, компания Shell достигла пика выбросов в 2018 году¹³²³, в то время как компания выбрала 2016 год в качестве базового года для установления своих целевых показателей по сокращению выбросов ПГ.

768. Что касается **кратко- и среднесрочной** перспективы:

- Sinopec стремится к сокращению выбросов CO₂-е на 12,6 млн тонн к 2023 году по сравнению с уровнем 2017 года¹³²⁴;
- BP также ставила перед собой цель в абсолютном выражении: достичь к 2025 году устойчивого сокращения выбросов ПГ по сравнению с концом 2015 года на 3,5 млн тонн¹³²⁵. Однако в 2020 году компания провозгласила ещё один набор целей: снижение эксплуатационных выбросов (Scope 1 и 2) на 20% к 2025 году и на 30–35% к 2030 году по сравнению с базовым уровнем 2019 года. Кроме того, компания также ставит перед собой цель

¹³²¹ Sinopec. Low Carbon Development: «Компания провела активную работу по выявлению рисков и возможностей, связанных с изменением климата, разработала стратегию низкоуглеродного развития, укрепила управление углеродными активами, способствовала повышению энергоэффективности и сокращению выбросов парниковых газов». URL: <http://www.sinopec.com/listco/en/csr/pdf/dfz.shtml#a3> (дата обращения: 02.04.2021); Президент Saudi Aramco Амин Нассер: «Мы стремимся к сокращению выбросов парниковых газов, концентрируя наши исследования, разработки и финансирование на технологиях с высоким уровнем воздействия, которые снижают затраты и создают значительные экологические преимущества». Saudi Aramco. Addressing the climate challenge. URL: <https://www.aramco.com/en/making-a-difference/planet/oil-and-gas-climate-initiative> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³²² Shell. Our Climate Target: Frequently Asked Questions: “Если общество изменит свои энергетические потребности быстрее, мы намерены способствовать этому ускорению. Если оно будет меняться медленнее, мы не сможем двигаться так быстро, как нам хотелось бы”. URL: <https://www.shell.com/energy-and-innovation/the-energy-future/what-is-shells-net-carbon-footprint-ambition/faq.html> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³²³ Shell. Our Climate Target: Our Approach. URL: <https://www.shell.com/energy-and-innovation/the-energy-future/our-climate-target.html#iframe=L3dLYmFwcHMvY2xpbWF0ZV9hbWJpdGlvbi8> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³²⁴ Sinopec. 2019 Sinopec Corp. Communication on Progress for Sustainable Development. P. 18. URL: <http://www.sinopec.com/listco/en/Resource/Pdf/2020032945.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³²⁵ BP. Sustainability report 2019. P. 20. URL: https://www.bp.com/content/dam/bp/country-sites/de_at/austria/home/news/publikationen/bp-sustainability-report-2019.pdf (дата обращения: 02.04.2021).

сократить к 2025 году углеродоёмкость своей продукции на 5% и стремится сократить её на 15% к 2030 году — также по отношению к базовому уровню 2019 года¹³²⁶;

- Shell ставит перед собой цель сократить углеродоёмкость на 3–4% к концу 2022 года по сравнению с базовым уровнем 2016 года, на 6–8% к 2023 году, на 20% к 2030 году и на 45% к 2035 году¹³²⁷. Цель компании охватывает выбросы, связанные с производством, переработкой, транспортировкой и конечным использованием энергетических продуктов компании (т.е. выбросы, относящиеся к Score 1, 2 и 3)¹³²⁸;

- ExxonMobil прогнозирует снижение абсолютных выбросов ПГ в своём upstream-бизнесе¹³²⁹ (Score 1 и Score 2 выбросы) на 30% к 2025 году по сравнению с уровнем 2016 года¹³³⁰. Относительно выбросов, связанных с downstream-бизнесом¹³³¹, компания отмечает, что для обеспечения значимого сокращения выбросов Score 3 потребуются изменения в энергопотреблении общества в сочетании с технологическим развитием¹³³².

769. Компании по-разному описывают свои цели: снижение углеродоёмкости; снижение абсолютных выбросов ПГ.

770. Снижение углеродоёмкости, о которой говорят Shell и BP, представляет собой количество выбросов парниковых газов, связанных с каждой единицей энергоресурсов, проданной компанией и используемой её клиентами. Это означает, что компания стремится производить меньше выбросов ПГ на единицу проданных энергоресурсов. Однако, если объём производства растёт, то и общие выбросы тоже возрастают. Следовательно, нет никаких гарантий того, что снижение углеродоёмкости этих выбросов компенсирует общий рост выбросов.

771. Сокращение абсолютных выбросов ПГ, упомянутое в климатическом плане ExxonMobil, распространяется на фактические выбросы и подразумевает общее сокращение выбросов ПГ в отличие от сокращения углеродоёмкости на единицу энергии.

772. В целом компании сектора редко включают downstream-выбросы в планы по сокращению выбросов. Вместе с тем отмечается, что сам факт разработки некоторыми компаниями целевых показателей по выбросам в рамках Score 3 свидетельствует о «значительном сдвиге в том, как эти компании участвуют в решении проблем, связанных с изменением климата»¹³³³.

773. Что касается долгосрочных целей, то ещё одной амбициозной, но довольно редкой корпоративной целью является нетто-нулевая деятельность. Например, BP обязуется стать нетто-

¹³²⁶ BP. GHG Emissions. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/sustainability/getting-to-net-zero/ghg-emissions.html> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³²⁷ Shell. Our Climate Target; относительно долгосрочных целей см. Shell. Our climate target: Frequently Asked Questions.

¹³²⁸ Shell. Our Climate Target.

¹³²⁹ Операции, связанные с этапом добычи сырой нефти и природного газа (production).

¹³³⁰ ExxonMobil. Positioning for a lower-carbon future. January 19, 2021. URL: <https://energyfactor.exxonmobil.com/insights/focus/positioning-lower-carbon-future/> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³³¹ Операции с товаром после этапа добычи нефти/природного газа (post-production).

¹³³² ExxonMobil. 2021 Energy & Carbon Summary. P. 43. URL: <https://corporate.exxonmobil.com/-/media/Global/Files/energy-and-carbon-summary/Energy-and-Carbon-Summary.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³³³ Dietz S., Jahn V. J., Gardiner D., Noels J. Emissions targets in the oil and gas sector: How do they stack up? URL: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/emissions-targets-in-the-oil-and-gas-sector-how-do-they-stack-up/> (дата обращения: 02.04.2021).

нулевой компанией к 2050 году или раньше¹³³⁴. К этому же году Shell стремится стать бизнесом по производству энергии с нетто-нулевым уровнем выбросов¹³³⁵. Обе компании намерены добиться нетто-нулевых выбросов от своей деятельности (Scope 1 и 2 выбросы), а также, за некоторыми исключениями¹³³⁶, от потребления энергоресурсов, которые они продают (Scope 3 выбросы). ExxonMobil и Saudi Aramco не ставят конкретных долгосрочных целей, в то время как Sinopec в ноябре 2020 года объявила о проведении «углублённого исследования стратегического пути выхода на пик выбросов CO₂ и достижения углеродно-нейтрального уровня до 2030 года¹³³⁷, следуя Плану действий Китая»¹³³⁸.

774. Важно отметить, что концепция нетто-нулевых выбросов (или углеродной нейтральности) не означает, что выбросы будут сведены к нулю. Под «нетто-нулевыми выбросами» подразумевается общий баланс, когда количество выброшенного в атмосферу ПГ компенсируется тем же количеством ПГ, которое было выведено из атмосферы. Это относится главным образом к технологиям улавливания и хранения углерода, которые, однако, сами по себе не смогут компенсировать текущий уровень выбросов. Таким образом, снижение общей углеродоёмкости ставится на первое место в каждой климатической стратегии.

2.3. Мотивация компаний к сокращению выбросов ПГ

775. В своих климатических целях ни одна из рассматриваемых компаний, за исключением Sinopec¹³³⁹, не ссылалась на законы или политические планы, установленные правительствами стран, в которых они осуществляют деятельность или в которых они зарегистрированы.

776. Компании рассматривают свои стратегии как часть глобальных усилий по борьбе с изменением климата:

- «чтобы помочь миру достичь нетто-нуля [выбросов ПГ]»¹³⁴⁰ (BP);
- «мы внесём свой вклад в становление нетто-нулевого мира»¹³⁴¹ (Shell);

¹³³⁴ BP. BP sets ambition for net zero by 2050, fundamentally changing organisation to deliver. February 12, 2020. P. 1. URL: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/12-feb-2020/bp-sets-ambition-for-net-zero-by-2050-fundamentally-changing-organisation-to-deliver.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³³⁵ Shell. Our Climate Target: Frequently Asked Questions.

¹³³⁶ Расчёт Scope 3 выбросов от нетто-добычи нефти и газа BP не учитывает НК «Роснефть». См. BP. Getting to net zero. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/sustainability/climate-change/our-role-in-the-energy-transition.html> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³³⁷ Важно отметить, что стратегический план Китая предполагает выход на пик выбросов CO₂ до 2030 года и достижение углеродного нейтралитета до 2060 года, о чём Председатель КНР Си Цзиньпин объявил в сентябре 2020 года в ходе общего обсуждения на 75-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций. См. XinhuaNet, Xi Focus: Walk the talk: Xi leads China in fight for carbon-neutral future. URL: http://www.xinhuanet.com/english/2021-03/16/c_139814792.htm.

¹³³⁸ В оригинале: “in-depth research on the strategic path of having CO₂ emissions peak and achieve carbon neutral before 2030 following China’s action plan”. Sinopec. Sinopec kickstarts extensive research on CO₂ emissions peak and carbon neutral. November 26, 2020. URL: http://www.sinopecgroup.com/group/en/Sinopecnews/20201126/news_20201126_589177412540.shtml (дата обращения: 02.04.2021).

¹³³⁹ Sinopec. Low Carbon Development.

¹³⁴⁰ BP. BP sets ambition for net zero by 2050, fundamentally changing organisation to deliver.

¹³⁴¹ Shell. Our Climate Target.

- «меры, принимаемые для сокращения выбросов в рамках всей деятельности компании, согласуются с глобальными усилиями»¹³⁴² (ExxonMobil);
- «соответствуя глобальным целям по сокращению выбросов»¹³⁴³ (Saudi Aramco).

777. Sinopec, будучи китайской государственной компанией, ссылается на цели национальной политики: «стратегический план ..., следуя Плану действий Китая»¹³⁴⁴; «Китай продвигает реформы в области производства и потребления энергии для создания энергосистемы, характеризующейся чистотой, низким уровнем выбросов углерода, безопасностью и высокой эффективностью»¹³⁴⁵.

778. Все рассмотренные компании (за исключением Saudi Aramco) выражают свою поддержку ЦУР и объясняют в своих программных документах или отчётах по устойчивому развитию, каким образом они активно содействуют достижению этих целей.

779. Большинство компаний также напрямую связывают свои цели с целями Парижского соглашения:

- «Мы поставили 10 целей, которые в совокупности определяют путь, соответствующий Парижским целям»¹³⁴⁶ (BP);
- «... в ногу с обществом для достижения цели Парижского соглашения ООН об изменении климата»¹³⁴⁷; «Климатическая цель Shell разработана таким образом, чтобы соответствовать цели Парижского соглашения»¹³⁴⁸ (Shell);
- «... объявленные планы в отношении парниковых газов разработаны таким образом, чтобы соответствовать целям Парижского соглашения»¹³⁴⁹ (ExxonMobil).

780. Компании не обсуждают в своих климатических стратегиях правовой характер целей Парижского соглашения и взаимосвязь между правовыми обязательствами, принятыми суверенными государствами, и участием компаний в выполнении этих обязательств. Этот вопрос, хотя и кратко, затрагивается в Резюме по климату и выбросам углекислого газа за 2021 год, подготовленном ExxonMobil. Компания отмечает, что её «Перспективы развития энергетики» «согласуются в совокупности с Определяемыми на национальном уровне вкладами, представленными странами, подписавшими Парижское соглашение, в которых излагаются планы каждой страны по сокращению выбросов»¹³⁵⁰. Более того, компания «предлагает помощь лицам, ответственным за разработку политики, в устранении пробелов между политиками, необходимыми в соответствии с нынешними

¹³⁴² ExxonMobil. 2021 Energy & Carbon Summary.

¹³⁴³ Saudi Aramco. Addressing the climate challenge. URL: <https://www.aramco.com/en/making-a-difference/planet/oil-and-gas-climate-initiative> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁴⁴ Sinopec. Sinopec kickstarts extensive research on CO2 emissions peak and carbon neutral.

¹³⁴⁵ Sinopec. Low Carbon Development.

¹³⁴⁶ BP. Our role in the energy transition. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/sustainability/climate-change/our-role-in-the-energy-transition.html> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁴⁷ Shell. Our Climate Target.

¹³⁴⁸ Shell. Our Climate Target: Frequently Asked Questions: "Is Shell's climate target in line with the emissions reduction needed by the Paris Agreement?".

¹³⁴⁹ ExxonMobil. 2021 Energy & Carbon Summary. P. 44.

¹³⁵⁰ Ibid. P. 44.

ОНУВ, и конечными целями Парижского соглашения в рамках 26 Конференции Организации Объединённых Наций по изменению климата в 2021 году»¹³⁵¹.

781. Таким образом, нет никаких оснований утверждать, что компании берут на себя добровольные обязательства по Парижскому соглашению или обязуются странами принимать участие в выполнении странами своих ОНУВ. Вместе с тем в заявлениях компаний и в климатических стратегиях указывается, что компании устанавливают свои целевые показатели в области ПГ с должным учётом положений Соглашения, а в некоторых случаях — и ОНУВ стран. Кроме того, целевые годы, выбранные некоторыми компаниями, аналогичны годам, установленным странами в своих ОНУВ. Например, BP и Shell установили целевые показатели на 2030 и 2050 годы. Эти же годы фигурируют и в ОНУВ ЕС¹³⁵².

782. Кроме того, как часто указывают компании, мотивация для установления целевых показателей сокращения выбросов углерода «является правильной как для акционеров [компаний], так и для общества в целом».¹³⁵³

783. В то же время ни одна из рассматриваемых компаний, однако, не подписала «Парижское обещание действия» (Paris Pledge for Action)¹³⁵⁴. «Обещание» было открыто для заинтересованных сторон, не являющихся сторонами Парижского соглашения, с целью продемонстрировать, что такие стороны готовы сыграть свою роль в поддержке целей Соглашения и что они однозначно привержены ограничению глобального потепления до уровня ниже 2 градусов¹³⁵⁵.

2.4. Меры по сокращению выбросов ПГ

784. Независимо от того, устанавливают ли рассматриваемые компании конкретные целевые показатели сокращения выбросов или нет, все они декларируют конкретные меры, которые они готовы осуществить и в которые готовы инвестировать:

- **сокращение операционных выбросов.** Все пять компаний единодушны в постановке задачи по сокращению выбросов от того, что находится под их непосредственным контролем. Это охватывает целый ряд действий: усилия по сокращению утечки и сжигания метана на факелах; сокращение «факельных», вентиляционных и летучих выбросов; повышение энергоэффективности; улавливание, использование и хранение углерода;
- другой комплекс мер нацелен на **поставку и upstream-бизнес**: снижение летучих выбросов и выбросов от сжигания топлива при транспортировке и использовании газа; повышение общей эффективности транспортировки;
- **продукты.** Комплекс мер, позволяющий потребителям сократить «углеродный след»: разработка низкоуглеродных видов топлива, смазочных материалов и нефтехимии;

¹³⁵¹ Ibid. P. 30.

¹³⁵² NDC Registry. Submission by Germany and the European Commission on behalf of the European Union and its member states, December 17, 2020. P. 2. URL: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁵³ BP. BP sets ambition for net zero by 2050, fundamentally changing organisation to deliver. P. 3.

¹³⁵⁴ Среди 10 крупнейших мировых нефтегазовых компаний только французская Total подписала Парижское обещание действия.

¹³⁵⁵ COP21. L'Appel de Paris (the Paris Pledge for Action). URL: <http://www.parispledgeforaction.org/about/> (дата обращения: 02.04.2021).

- **инвестиции** в возобновляемые источники энергии, новые виды топлива и нефтехимическую промышленность:

- солнечная энергия, водород, биоэнергия (Sinopec¹³⁵⁶);
- зарядка электромобилей, водород и электроэнергия, производимая с помощью солнечной и ветровой энергии (Shell¹³⁵⁷);
- прибрежная и шельфовая ветряная генерация, солнечная энергия, биогаз¹³⁵⁸, водород; СПГ; более эффективное и низкоуглеродное топливо, смазочные материалы и нефтехимические продукты (BP¹³⁵⁹);
- СПГ, природный газ, биотопливо, водород, передовые виды топлива и смазочных материалов (ExxonMobil¹³⁶⁰);
- инновационные топливные составы (Saudi Aramco¹³⁶¹).

785. Переход на возобновляемые источники энергии уже ощутим, так как некоторые компании уходят с проектов по добыче нефти. Например, в октябре 2020 года BP отказалась от трёх нефтяных проектов в Казахстане в соответствии со своими планами по сокращению углеводородного бизнеса на 40% в течение ближайшего десятилетия¹³⁶².

786. В то же время переход европейских нефтяных компаний от нефти и частично газа к возобновляемым источникам энергии не представляет собой общий подход во всём секторе. Стоит отметить, что некоторые компании сектора, хотя и не рассмотренные в данном исследовании, видят в переходе на возобновляемые источники энергии «экзистенциальную угрозу» для будущих нефтяных поставок и волатильности цен¹³⁶³. Даже среди рассматриваемых компаний только BP и Shell заявляют о решительных планах перехода на возобновляемые источники энергии. ExxonMobil менее оптимистично относится к солнечной и ветровой энергетике для своей стратегии сокращения

¹³⁵⁶ Sinopec. Low Carbon Development.

¹³⁵⁷ Shell. A Customer-Led Integrated Energy offering. URL: https://www.shell.com/energy-and-innovation/new-energies/jcr_content/par/relatedtopics_1815495512.stream/1612811266675/69df859d0b6366ac88933645499d20b2c81ebd33/ne-map-08-feb.pdf (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁵⁸ Газ из пищевых и сельскохозяйственных отходов.

¹³⁵⁹ Компания BP планирует инвестировать в строительство 20 гВт возобновляемых энерго мощностей к 2025 году и 50 гВт — к 2030 году. См. BP. Gas & low carbon energy. URL: https://www.bp.com/en/global/corporate/what-we-do/gas-and-low-carbon-energy.html#tab_hydrogen-and-ccus (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁶⁰ ExxonMobil, R&D Investment. URL: <https://corporate.exxonmobil.com/Sustainability/Energy-and-Carbon-Summary> (дата обращения: 02.04.2021); ExxonMobil – a global LNG leader. URL: <https://www.exxonmobilng.com/ExxonMobil-LNG> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁶¹ Saudi Aramco. Addressing the climate challenge. URL: <https://www.aramco.com/en/making-a-difference/planet/oil-and-gas-climate-initiative> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁶² Gizitdinov N. BP Exited Kazakh Oil Projects to Focus on Renewables Strategy URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-10/bp-exited-kazakh-oil-projects-to-focus-on-renewables-strategy> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁶³ Дидье Касимиро, первый вице-президент ПАО «НК «Роснефть», см. ExxonMobil focused on core oil and gas as renewable returns too weak: official. URL: <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/electric-power/093020-exxonmobil-focused-on-core-oil-and-gas-as-renewable-returns-too-weak-official> (дата обращения: 02.04.2021).

выбросов¹³⁶⁴, в то время как Saudi Aramco упоминает возобновляемые источники энергии только в контексте обеспечения энергией своих предприятий¹³⁶⁵.

787. Наряду с принятием собственных планов действий по борьбе с изменением климата компании сектора активно выступают за проведение политики, направленной на поддержку нетто-нулевых выбросов, в том числе за установление цен на углеродные выбросы. BP выступает за единую (во всех секторах) в масштабах всей экономики политику ценообразования на выбросы углерода (для замены всех существующих дублирующих друг друга нормативных актов), которая также могла бы предотвратить утечку углерода (перенос выбросов и рабочих мест из одной страны или субнациональной юрисдикции в другую)¹³⁶⁶. ExxonMobil открыто призывает Конгресс США принять рыночное национальное политическое решение. По мнению Exxon, «чёткая цена на углерод будет прозрачной, будет стимулировать поведение, направленное на сокращение выбросов, позволит рынку функционировать эффективно и будет стимулировать межотраслевые возможности, необходимые для выявления наибольших возможностей сокращения выбросов при наименьших затратах»¹³⁶⁷. Shell также поддерживает идею установления цен на выбросы углерода: «В дополнение к продвижению новых энергетических технологий, таких как ветер и солнце, критический сдвиг в политике, необходимый в ближайшие десятилетия, заключается в том, чтобы установить цену за выбросы углекислого газа». Такие «системы могли бы изменить набор энергоресурсов в пользу более источников с более низким уровнем выбросов и поощрять использование ключевых технологий управления выбросами». Вместе с тем компания отмечает, что сохраняется «социальный и политический вызов» в отношении таких действий¹³⁶⁸.

3. Электроэнергетический сектор (генерация и сети)

3.1. Рассмотренные компании

- Enel;
- Électricité de France (EDF);
- E.ON;
- Iberdrola;
- Exelon.

¹³⁶⁴ Shell. Our Climate Target: Frequently Asked Questions: “Why isn’t ExxonMobil investing in existing renewable energy sources like wind and solar?”

¹³⁶⁵ SaudiAramco. Using renewables to power unconventional gas wells in Wa’ad Al-Shamal. September 19, 2019. URL: <https://www.aramco.com/en/news-media/news/2019/renewables-powering-gas-wells-waad-al-shamal> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁶⁶ BP. Carbon pricing principles. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/sustainability/getting-to-net-zero/carbon-pricing-principles.html> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁶⁷ ExxonMobil. Why ExxonMobil supports carbon pricing. URL: <https://energyfactor.exxonmobil.com/perspectives/supports-carbon-pricing/> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁶⁸ Shell. Could carbon pricing deliver the goals of the Paris Agreement? URL: <https://www.shell.com/energy-and-innovation/the-energy-future/scenarios/shell-scenario-sky/could-society-reach-the-goals-of-the-paris-agreement/carbon-pricing.html> (дата обращения: 02.04.2021).

3.2. Цели по сокращению выбросов ПГ

788. Меньшинство из рассматриваемых компаний (две из пяти) установило свои **краткосрочные** целевые показатели по сокращению выбросов. Iberdrola, многонациональная электроэнергетическая компания, базирующаяся в Испании, ограничивает свои обязательства снижением углеродоёмкости (п. 770 Аналитической справки) своих выбросов CO₂ (до 70 г/кВт·ч к 2025 году), не обещая при этом конкретных абсолютных сокращений общих выбросов¹³⁶⁹.

789. Американская компания Exelon берет на себя обязательство сократить к 2022 году выбросы от операционной деятельности на 15%¹³⁷⁰. Однако это единственная конкретная цель, относительно которой компания когда-либо делала чёткое заявление. Компании трудно установить конкретные долгосрочные цели, так как могут развиваться различные «долгосрочные тенденции при различных условиях, связанных с изменением климата»¹³⁷¹. Однако стоит отметить, что компания производит почти всю свою электроэнергию с помощью атомной энергии и, таким образом, уже сейчас производит относительно низкие Scope 1 и 2 выбросы¹³⁷².

790. Рассматриваемые компании чаще устанавливают количественные **средне- и долгосрочные** цели по сокращению выбросов. Четыре из пяти компаний стремятся к достижению «полной декарбонизации» (Enel¹³⁷³) или углеродной нейтральности (EDF¹³⁷⁴, E.ON¹³⁷⁵, Iberdrola¹³⁷⁶) к 2050 году.

791. Целевые показатели на 2030 год варьируются. Компании берут на себя обязательство сократить:

¹³⁶⁹ Iberdrola. Commitment to an ambitious and urgent climate action. URL: <https://www.iberdrola.com/sustainability/against-climate-change/climate-change-policies> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁷⁰ Exelon. Exelon Corporation Sustainability Report 2019, Rising to the Challenge of Climate Change, P. 62. URL: [https://www.exeloncorp.com/sustainability/Documents/dwnld_Exelon_CSR%20\(1\).pdf#page=62](https://www.exeloncorp.com/sustainability/Documents/dwnld_Exelon_CSR%20(1).pdf#page=62) (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁷¹ Ibid. См. также Summary of Exelon Responses to Stakeholder Feedback, Ceres 2020 Stakeholder Review Meeting, P.3.: «Поскольку будущие пути остаются неясными, Exelon не связывает себя подготовкой к какому-либо конкретному пути, а активно изучает и опробует многие элементы, общие для всех сценариев, с тем чтобы мы могли наилучшим образом поддержать наши сообщества в достижении их климатических целей». URL: <https://www.exeloncorp.com/sustainability/Documents/Ceres%20Response.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁷² Gearino D. Inside Clean Energy: Net Zero by 2050 Has Quickly Become the New Normal for the Largest U.S. Utilities. URL: <https://insideclimatenews.org/news/01102020/inside-clean-energy-net-zero-2050-utilities/> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁷³ Enel. Working with United Nations and building a sustainable business model. URL: <https://www.enel.com/company/our-commitment/sdg-onu> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁷⁴ EDF. Our six corporate responsibility goals. URL: <https://www.edf.fr/en/the-edf-group/taking-action-as-a-responsible-company/our-six-corporate-responsibility-goals/doing-even-more-to-reduce-co2-emissions> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁷⁵ E.ON. Climate action: our ambition. URL: <https://www.eon.com/content/dam/eon/eon-com/Documents/en/climate-commitment/2020/climate-commitment-2020.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁷⁶ Iberdrola. Commitment to an ambitious and urgent climate action. URL: <https://www.iberdrola.com/sustainability/against-climate-change/climate-change-policies> (дата обращения: 02.04.2021).

- углеродоёмкость (Enel: 80% снижение прямых выбросов ПГ на кВт·ч¹³⁷⁷), или
- абсолютное количество выбросов (EDF: сокращение прямых выбросов ПГ в объёме 25 млн тонн CO₂¹³⁷⁸; E.ON: сокращение Score 1 и 2 выбросов на 75% и сокращение Score 3 выбросов на 50%¹³⁷⁹), или
- и то, и другое (Iberdrola: сокращение глобальных CO₂ выбросов на 86%, до 50 г/кВт¹³⁸⁰).

792. Exelon является единственной из рассматриваемых компаний, которая не устанавливает количественных средне- и долгосрочных целей по сокращению выбросов.

793. Как и в нефтегазовом секторе, компании электроэнергетического сектора не объясняют, каким образом они выбирают конкретный базовый год для установления своих целей по сокращению выбросов ПГ. Их базовые показатели варьируются от 2015 до 2019 года, причём наиболее распространённым базовым годом является 2017 (Enel, EDF, Iberdrola). Указанные три компании заявляют, что их цели были признаны научно обоснованными в соответствии с SBTi. Однако SBTi не устанавливает критерии базового года. Согласно SBTi, компании могут выбирать базовый год по своему усмотрению¹³⁸¹.

3.3. Мотивация компаний к сокращению выбросов ПГ

794. Главной мотивацией компаний сектора к переходу к низкоуглеродной стратегии является их намерение удовлетворить требования клиентов (и, следовательно, быть более конкурентоспособными): «Наиболее важными игроками в завтрашнем энергетическом мире являются потребители. Они хотят экологичные дома, предприятия, автомобили и города»¹³⁸². Лидеры рассматриваемого сектора едва ли могут пренебречь пожеланиями потребителей, и поэтому они принимают соответствующие стратегии энергетического перехода. Они также утверждают, что стратегический выбор, который они сделали ещё в 2010-е годы, позволяет им «воспользоваться возможностями, которые открывает расширяющийся объём добавленной стоимости, связанный с ускорением этого перехода»¹³⁸³.

795. Соблюдение обязательств по КСО является ещё одной часто упоминаемой причиной сокращения электроэнергетическими компаниями выбросов ПГ. Например:

¹³⁷⁷ Enel. Working with United Nations and building a sustainable business model. URL: <https://www.enel.com/company/our-commitment/sdg-onu> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁷⁸ EDF. Our six corporate responsibility goals. URL: <https://www.edf.fr/en/the-edf-group/taking-action-as-a-responsible-company/our-six-corporate-responsibility-goals/doing-even-more-to-reduce-co2-emissions> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁷⁹ E.ON. Climate action: our ambition. URL: <https://www.eon.com/content/dam/eon/eon-com/Documents/en/climate-commitment/2020/climate-commitment-2020.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁸⁰ Iberdrola также стремится стать углеродно-нейтральной в рамках своей деятельности в Европе.

¹³⁸¹ Science Based Targets. New Resources and Criteria for Setting Science-based Targets. April 30, 2019. P. 32. URL: <https://sciencebasedtargets.org/resources/legacy/2019/04/Asia-SBTi-update-webinar.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁸² E.ON. E.ON 2019 Sustainability report. P. 13. URL: https://www.eon.com/content/dam/eon/eon-com/Documents/en/sustainability-report/2019/eon_2019_sustainability_report.pdf (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁸³ Enel. Enel 2020–2022 Strategic Plan: Maximising Value Through Sustainability. P. 1. URL: <https://www.enel.com/content/dam/enel-common/press/en/2019-November/Enel%20Strategic%20Plan%202020%202022%20ENG.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).

- «Наша цель в области корпоративной социальной ответственности — выйти за рамки требований траектории 2°C, установленной КС21, путём резкого сокращения наших выбросов CO₂» (EDF)¹³⁸⁴;
- «...действуя на основе социальной ответственности и в гармонии с природными ресурсами и глобальным климатом» (E.ON)¹³⁸⁵;
- «Изменение климата является одним из наиболее серьёзных глобальных вызовов, стоящих сегодня перед обществом. Exelon вносит свой вклад в решение проблемы изменения климата, сокращая собственные выбросы» (Exelon)¹³⁸⁶.

796. При установлении целевых показателей по сокращению выбросов ни одна из рассматриваемых компаний не ссылается на национальные законы или политики. Большинство из них, с другой стороны, полагаются на Парижское соглашение или сопоставляют свои цели с целями Соглашения.

- «Enel ... разработала бизнес-модель, согласующуюся с целями Парижского соглашения и достижением декарбонизации набора своих энергоресурсов до 2050 года»¹³⁸⁷;
- «На Парижской конференции международное сообщество подтвердило важнейшую цель поддержания повышения температуры на уровне ниже 2°C и, по возможности, ниже 1,5°C. Компания EDF, являющаяся признанной заинтересованной стороной в борьбе с изменением климата, обязалась производить всё более низкоуглеродную электроэнергию и добиться углеродной нейтральности к 2050 году»¹³⁸⁸;
- «Сектор электроэнергетики играет ключевую роль в достижении цели, поставленной в историческом Парижском соглашении, — удержать повышение глобальной температуры на уровне значительно ниже 2 °C и бороться с чрезвычайной климатической ситуацией» (Iberdrola)¹³⁸⁹.

797. В отличие от нефтегазового сектора компании электроэнергетического сектора более охотно подкрепляют свою поддержку Парижского соглашения, подписывая Парижское обещание действия (EDF, E.ON, Iberdrola). Все рассматриваемые компании отчитываются о своём активном вкладе в выполнение ЦУР 13 (Борьба с изменением климата).

¹³⁸⁴ EDF. Our six corporate responsibility goals. URL: <https://www.edf.fr/en/the-edf-group/taking-action-as-a-responsible-company/our-six-corporate-responsibility-goals/doing-even-more-to-reduce-co2-emissions#a-unique-mix-of-nuclear-and-renewable-energy> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁸⁵ E.ON. Sustainability. URL: <https://www.eon.com/en/about-us/sustainability.html> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁸⁶ Exelon. Exelon Corporation Sustainability Report 2019. P. 49. URL: [https://www.exeloncorp.com/sustainability/Documents/dwnld_Exelon_CSR%20\(1\).pdf](https://www.exeloncorp.com/sustainability/Documents/dwnld_Exelon_CSR%20(1).pdf) (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁸⁷ Enel. Commitment to the fight against climate change. URL: <https://www.enel.com/investors/sustainability/sustainability-topics-and-performances/greenhouse-gas-emission> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁸⁸ EDF. Our six corporate responsibility goals. URL: <https://www.edf.fr/en/the-edf-group/taking-action-as-a-responsible-company/our-six-corporate-responsibility-goals/doing-even-more-to-reduce-co2-emissions#a-unique-mix-of-nuclear-and-renewable-energy> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁸⁹ Iberdrola. Iberdrola group's climate commitment. URL: <https://www.iberdrola.com/sustainability/against-climate-change> (дата обращения: 02.04.2021).

3.4. Меры по сокращению выбросов ПГ

798. Выбор конкретных мер и инструментов для реализации климатических целей рассматриваемых компаний зависит от того, 1) является ли компания преимущественно производителем или распределителем электроэнергии и 2) на какие именно источники энергии компания опирается.

799. Основным инструментом компаний, которые производят электроэнергию (например, Enel, EDF, Iberdrola), является «переход от набора энергоносителей, основанных на ископаемом топливе, к набору энергоносителей, который производит очень ограниченные, если не нулевые, выбросы углерода и основанному на возобновляемых источниках энергии»¹³⁹⁰. Поставщики электроэнергетических услуг (например, E.ON), с другой стороны, в основном ориентированы на адаптацию сетей к особенностям возобновляемых источников энергии, что делает «сети более интеллектуальными и гибкими в плане увеличения доли чистой энергии, которую они могут поставлять»¹³⁹¹.

800. Компании, которые ещё производят электроэнергию за счёт сжигания ископаемого топлива или использования других источников с высоким уровнем выбросов, концентрируют свои усилия на замещении этих источников возобновляемыми. Например:

- Целью Enel является «ускоренное развёртывание новых возобновляемых мощностей и постепенное замещение производства угля. Ожидается, что к 2022 году Группа запустит 14,1 ГВт новых возобновляемых мощностей (+22% по сравнению с предыдущим планом) и сократит угольные мощности и угольную генерацию на 61% и 74% соответственно по сравнению с 2018 годом»¹³⁹²;
- EDF «ставит перед собой цель прекратить к 2030 году производство электроэнергии на основе угля во всём мире, взяв на себя обязательство развивать возобновляемые источники энергии, в частности ветровую, солнечную и гидроэлектроэнергию, опираясь на свои атомные электростанции в качестве основного источника энергии. К 2030 году Группа хочет удвоить своё мировое производство электроэнергии из возобновляемых источников с 28 ГВт до 50 ГВт»¹³⁹³;
- Exelon: «Для нашей генерирующей компании мы работаем над выводом из эксплуатации источников с более высоким уровнем выбросов, одновременно увеличивая производство с нулевым выбросом углерода и призывая клиентов при покупке электроэнергии указывать запрос на более чистую генерацию»¹³⁹⁴.

¹³⁹⁰ Enel. The energy transition. URL: <https://www.enelgreenpower.com/learning-hub/energy-transition> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁹¹ E.ON. Energy Transition in our Networks. URL: <https://www.eon.com/en/about-us/sustainability/energy-transition-networks.html> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁹² Enel. Enel 2020–2022 Strategic Plan: Maximising Value Through Sustainability. P. 1. URL: <https://www.enel.com/content/dam/enel-common/press/en/2019-November/Enel%20Strategic%20Plan%202020%202022%20ENG.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁹³ EDF. Our six corporate responsibility goals. URL: <https://www.edf.fr/en/the-edf-group/taking-action-as-a-responsible-company/our-six-corporate-responsibility-goals/doing-even-more-to-reduce-co2-emissions#a-unique-mix-of-nuclear-and-renewable-energy> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁹⁴ Exelon. Exelon Corporation Sustainability Report. Rising to the Challenge of Climate Change. P. 49-50. URL: <https://www.exeloncorp.com/sustainability/interactive-csr?year=2018&page=134> (дата обращения: 02.04.2021).

801. Те компании, которые уже отказались от угля, основное внимание уделяют сокращению выбросов от своей деятельности, связанной с природным газом, и других остаточных выбросов. Например, компания Exelon «сокращает выбросы метана из газораспределительных систем, сокращая потери от другого электрооборудования с элегазовой изоляцией Компания также будет повышать энергоэффективность собственных зданий и выбирать безэмиссионную электроэнергию на своих объектах»¹³⁹⁵.

802. Кроме того, компании, которые уже исключили уголь из своего набора энергоресурсов, обязуются значительно расширить спектр возобновляемых источников энергии. Например, Iberdrola планирует удвоить мощность электрогенерации из возобновляемых источников энергии в течение пятилетнего периода, достигнув к 2025 году 60 ГВт. Из них 26 ГВт будет приходиться на прибрежную ветровую генерацию, а 16 ГВт, 14 ГВт и 4 ГВт — на солнечную, гидроэнергетическую и морскую ветровую энергетику соответственно. К 2030 году компания намерена увеличить свои «возобновляемые» мощности до 95 ГВт¹³⁹⁶. К концу десятилетия компания также планирует произвести 85 000 тонн экологически чистого водорода¹³⁹⁷.

803. В то же время те компании, которые исторически полагались на атомную энергетику, подчёркивают важность этого источника энергии в снижении уровня выбросов в своём секторе и не желают замещать атомную генерацию чем-то иным:

- «... развитие возобновляемой энергетики, в частности ветровой, солнечной и гидроэнергетики, при поддержке своих атомных электростанций в качестве основного источника энергии» (EDF)¹³⁹⁸;
- «Без нынешнего объёма производства электроэнергии с нулевым выбросом углерода, поставляемого атомной энергетикой, новых возобновляемых источников энергии с нулевым выбросом углерода недостаточно для снижения уровня выбросов в американском электроэнергетическом секторе. Это задаёт направление нашей краткосрочной бизнес-стратегии, повышая важность поддержки политики и рыночных реформ для предотвращения преждевременного вывода из эксплуатации атомных энергоблоков» (Exelon)¹³⁹⁹.

804. Корпоративные климатические инициативы также связаны с рынками капитала. «Зелёные» облигации стали наиболее распространённым финансовым инструментом, позволяющим компаниям сектора реализовывать самые амбициозные проекты в области энергетического перехода. С 2013 года EDF является пионером в области «зелёных» облигаций: компания привлекла 4,5 млрд евро, финансирует почти 25 ветряных и солнечных проектов по всему миру, а также модернизирует

¹³⁹⁵ Exelon. Exelon Announces Plan To Further Reduce Its Greenhouse Gas Emissions By 15 Percent. April 26, 2018. URL: <https://www.exeloncorp.com/newsroom/exelon-announces-plan-to-further-reduce-its-greenhouse-gas-emissions-by-15-percent> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁹⁶ Iberdrola raises clean-energy ambitions with €75bn five-year spending plan. URL: <https://www.nsenergybusiness.com/news/company-news/iberdrola-clean-energy-investment/> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁹⁷ Iberdrola and Fertiberia to build green hydrogen plant in Spain. URL: <https://www.nsenergybusiness.com/news/iberdrola-fertiberia-green-hydrogen/> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁹⁸ EDF. Our six corporate responsibility goals. URL: <https://www.edf.fr/en/the-edf-group/taking-action-as-a-responsible-company/our-six-corporate-responsibility-goals/doing-even-more-to-reduce-co2-emissions#a-unique-mix-of-nuclear-and-renewable-energy> (дата обращения: 02.04.2021).

¹³⁹⁹ Exelon. Exelon Corporation Sustainability Report. Rising to the Challenge of Climate Change. P. 56. URL: <https://www.exeloncorp.com/sustainability/interactive-csr?year=2018&page=134> (дата обращения: 02.04.2021).

другие¹⁴⁰⁰. В 2014 году Iberdrola стала первой испанской компанией, выпустившей «зелёные» облигации. С тех пор Iberdrola стала ведущим мировым эмитентом «зелёных» облигаций, выпустив их более чем на 13 млрд евро. В 2021 году компания сделала свой самый большой в истории выпуск «зелёных» облигаций — на 2 млрд евро — для финансирования морских ветряных электростанций во Франции и Германии¹⁴⁰¹. С 2017 года Enel выпустила три вида «зелёных» облигаций на общую сумму 3,5 млрд евро¹⁴⁰². E.ON вышла на рынок «зелёных» облигаций в 2019 году и теперь «рассчитывает покрыть более 50% своих годовых потребностей в финансировании за счёт «зелёных» облигаций»¹⁴⁰³.

805. Рассмотренные компании единогласно поддерживают установление цены на выбросы углерода. Являясь членами Альянса генеральных директоров (CEO Alliance)¹⁴⁰⁴, руководители компаний Enel, E.ON и Iberdrola убеждены, что амбициозная декарбонизация и межотраслевое сотрудничество требуют установления цен на выбросы углекислого газа¹⁴⁰⁵. Генеральный директор Enel отмечает, что мир нуждается в единой цене на углерод (20–40 евро за тонну двуокиси углерода) для достижения целей в области изменения климата¹⁴⁰⁶. В 2018 году E.ON и EDF (наряду с другими компаниями, не включёнными в данный обзор) подписали декларацию, в которой они «поддерживают введение европейского или регионального минимума цен на углерод в электроэнергетическом секторе и усиление сотрудничества между правительствами для сигнализирования необходимости установления цены на углерод, в том числе и в секторах, не охваченных европейской системой торговли квотами (в частности, в транспортном секторе и в строительстве)». Названные компании выступают за повышение цен на ископаемые виды топлива¹⁴⁰⁷. Iberdrola предлагает ценовое вмешательство, совместимое с существующим рынком, основанное на объёмах выбросов¹⁴⁰⁸.

¹⁴⁰⁰ EDF. Our six corporate responsibility goals. URL: <https://www.edf.fr/en/the-edf-group/taking-action-as-a-responsible-company/our-six-corporate-responsibility-goals/doing-even-more-to-reduce-co2-emissions#a-unique-mix-of-nuclear-and-renewable-energy> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴⁰¹ Iberdrola. What are green bonds and what are they for? URL: <https://www.iberdrola.com/sustainability/investments-green-bonds> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴⁰² Enel. Green Bonds. URL: <https://www.enel.com/investors/investing/sustainable-finance/green-bonds> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴⁰³ E.ON Chief Financial Officer Marc Spieker. March 1, 2021. URL: <https://www.smart-energy.com/industry-sectors/finance-investment/e-on-publishes-new-green-bond-framework-to-accelerate-green-financing/> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴⁰⁴ Компании-участники представляют все ключевые отрасли промышленности, их годовой доход составляет более 600 млрд. евро. См. Enel. European CEO Alliance emphasizes cross-industry collaboration to fight climate change. October 02, 2020. URL: <https://www.enel.com/media/explore/search-press-releases/press/2020/10/european-ceo-alliance-emphasizes-cross-industry-collaboration-to-fight-climate-change> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴⁰⁵ Ibid.

¹⁴⁰⁶ Paulsson L., Lacqua F. Enel CEO Says Global Carbon Price Needed for Net-Zero Targets. URL: <https://www.bloomberqqint.com/business/enel-ceo-says-global-carbon-price-needed-for-net-zero-targets> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴⁰⁷ EON. Global companies call for more action – to support a strong and predictable carbon pricing. P. 2. URL: <https://www.eon.com/content/dam/eon/eon-com/Documents/de/Support%20Statement%20-%20November%202018.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴⁰⁸ Iberdrola. Price of CO₂. P. 2. URL: https://www.iberdrola.com/wcorp/gc/prod/en_US/conocenos/docs/Precio Emisiones CO2.pdf (дата обращения: 02.04.2021).

Государственным субсидиям на ресурсы Генеральный директор Exelon предпочитает рыночное климатическое решение (ценообразование на углерод)¹⁴⁰⁹.

4. Транспортный сектор

4.1. Рассмотренные компании

- United Parcel Service (UPS);
- Deutsche Post;
- Delta Airlines;
- Lufthansa;
- A.P. Moller–Maersk.

4.2. Цели по сокращению выбросов ПГ

806. Из пяти рассмотренных компаний только две, представляющие подсектор логистики, установили **краткосрочные** цели по сокращению своих углеродных выбросов. Компания UPS намерена к 2025 году сократить 12% абсолютных выбросов парниковых газов от своей глобальной наземной деятельности. К этому же году Deutsche Post планирует повысить свою углеродную эффективность на 50% — без постановки каких-либо конкретных целей по снижению выбросов.

807. Логистические и почтовые компании располагают большим парком наземного транспорта (грузовые автомобили и автомобили доставки), а также обширной сетью складских и распределительных объектов. При этом имеются технологии, позволяющие значительно сократить выбросы от их эксплуатации (возобновляемые виды топлива и электромобили, возобновляемые источники энергии для зданий). Для авиакомпаний и судоходных компаний ситуация отличается. В настоящее время нет таких технологий, которые позволили бы компаниям использовать самолёты и суда, работающие на возобновляемых видах топлива/энергии¹⁴¹⁰. Кроме того, в связи с 20–25-летним сроком службы судов и самолётов, обновление флота занимает гораздо больше времени по сравнению с наземной логистикой. Как следствие обоих факторов, среди авиакомпаний и судоходных компаний принятие краткосрочных обязательств не распространено.

808. Тем не менее в **среднесрочной** перспективе Maersk обязуется добиться углеродного нейтралитета своих судов к 2030 году¹⁴¹¹. К этому же году Lufthansa намерена вдвое сократить свой углеродный след¹⁴¹², в то время как авиакомпания Delta Airlines считает возможным «смягчить» все свои выбросы и стать «первой в мире углеродно-нейтральной авиакомпанией» в ближайшие десять

¹⁴⁰⁹ *Bade G.* Exelon CEO: Carbon price preferable to 'band-aid' nuke subsidies. URL: <https://www.utilitydive.com/news/exelon-ceo-carbon-price-preferable-to-band-aid-nuke-subsidies/540370/> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴¹⁰ *Bogaisky J.* The Way Delta Is Going Carbon Neutral Next Month Isn't Good Enough, And CEO Ed Bastian Knows It. URL: <https://www.forbes.com/sites/jeremybogaisky/2020/02/15/the-way-delta-is-going-carbon-neutral-next-month-isnt-good-enough-and-ceo-ed-bastian-knows-it/?sh=644941993e4c> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴¹¹ Maersk. Towards a zero-carbon future. URL: <https://www.maersk.com/news/articles/2019/06/26/towards-a-zero-carbon-future> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴¹² Lufthansa. Carbon neutral flying. URL: <https://www.lufthansagroup.com/en/newsroom/releases/carbon-neutral-flying-lufthansa-compensaid-now-available-to-corporate-customers.html> (дата доступа: 14 апреля 2021).

лет (начиная с 2020 года)¹⁴¹³. Несмотря на то, что компания Delta проявляет больший интерес к улавливанию и удалению углерода, «смягчение» выбросов может скорее означать, что компания будет компенсировать бо льшую часть этих выбросов. Lufthansa также ссылается на схему компенсации выбросов углерода как на инструмент снижения выбросов углерода при международных авиаперевозках¹⁴¹⁴. В авиации механизм компенсации обычно подразумевает инвестиции в проекты по сокращению выбросов углерода, т. е. оплату количества ПГ, сокращённого другими компаниями в других местах (рынок торговли квотами на выбросы)¹⁴¹⁵. Система добровольной компенсации выбросов углерода одобрена и поддерживается Международной ассоциацией воздушного транспорта. В 2016 году в целях сдерживания воздействия авиации на изменение климата Международная организация гражданской авиации (ИКАО) разработала и приняла Систему компенсации и сокращения выбросов углерода в международной авиации (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation, CORSIA). CORSIA позволяет авиакомпаниям приобретать углеродные единицы на углеродном рынке. Эта система является добровольной для всех стран и применяется с 2021 года¹⁴¹⁶.

809. Что касается **долгосрочных** целей, то Lufthansa обязуется достичь углеродного нейтралитета к 2050 году¹⁴¹⁷. Две из рассматриваемых компаний стремятся сократить свои выбросы до нетто-нулевого уровня: от операционной деятельности — Maersk, от логистики — Deutsche Post.

810. Ни одна из рассматриваемых компаний не объясняет, каким образом она выбрала базовый год для установления целевых показателей по сокращению выбросов ПГ.

4.3. Мотивация компаний к сокращению выбросов ПГ

811. Все рассматриваемые компании представляют свои инициативы по сокращению выбросов как часть своей КСО. Deutsche Post и Maersk дополнительно рассматривают свои целевые показатели как вклад в достижение цели Парижского соглашения. Все компании (за исключением UPS) в своих климатических планах обращают внимание на то, как они активно поддерживают и вносят свой вклад в выполнение ЦУР 13 (Борьба с изменением климата). Ни одна из компаний при определении своих целей в области климата не ссылается на какое-либо национальное законодательство или политику.

4.4. Меры по сокращению выбросов ПГ

812. Для всех рассматриваемых компаний общим является инвестирование в транспортные средства с более низким уровнем выбросов и в возобновляемые виды топлива. Компании, располагающие сетью наземных объектов, также инвестируют в установку солнечных батарей. Например, UPS завершила развёртывание на крышах своих объектов солнечных батарей общей

¹⁴¹³ Delta commits \$1 billion to become first carbon neutral airline globally. URL: <https://news.delta.com/delta-commits-1-billion-become-first-carbon-neutral-airline-globally> (дата доступа: 14 апреля 2021).

¹⁴¹⁴ Lufthansa. Fuel consumption and emissions. URL: <https://www.lufthansagroup.com/en/responsibility/climate-environment/fuel-consumption-and-emissions.html#cid9416> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴¹⁵ IATA. Enabling Voluntary Carbon Offsetting. URL: <https://www.iata.org/en/programs/environment/carbon-offset/> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴¹⁶ ICAO. What is CORSIA and how does it work? URL: https://www.icao.int/environmental-protection/pages/a39_corsia_faq2.aspx (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴¹⁷ Lufthansa. Carbon neutral flying. Важно отметить, что цель, принятая Международной ассоциацией воздушного транспорта, заключается в сокращении чистых авиационных выбросов CO₂ на 50% к 2050 году по сравнению с уровнем 2005 года. См. IATA. Working Towards Ambitious Targets. URL: <https://www.iata.org/en/programs/environment/climate-change/> (the date of access: April 2, 2021).

мощностью 10 МВт¹⁴¹⁸. С учётом того, что только 4% от общей потребности в электроэнергии вырабатывается из возобновляемых источников¹⁴¹⁹, у компании есть огромный простор для сокращения операционных выбросов за счёт перехода на возобновляемые источники энергии.

813. Модернизация флота является важным шагом на пути к нетто-нулевым эмиссиям. Однако этот инструмент доступен не в полной мере, поскольку современный уровень технологического развития не предоставляет электрических/гибридных альтернатив, сравнимых с самолётами и судами, использующими обычное топливо. Торговля квотами на выбросы становится дополнительным инструментом, позволяющим авиакомпаниям оплачивать компенсацию выбросов. Однако этот вариант напрямую не обсуждается в климатических планах компаний.

814. Компании сектора обычно не выступают за установление цен на углерод.

5. Сталелитейный сектор

5.1. Рассмотренные компании

- China Baowu Group;
- ArcelorMittal;
- POSCO;
- Nippon Steel Corp;
- Thyssenkrupp Group.

5.2. Цели по сокращению выбросов ПГ

815. Наиболее амбициозной из пяти рассмотренных сталелитейных компаний является корейская POSCO, которая ставит задачи на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу, хотя её краткосрочная цель ориентирована на 2030 год, что для многих других рассмотренных компаний является среднесрочной целью. POSCO обязуется сократить выбросы CO₂ на 20% к 2030 году по сравнению с базовыми показателями средних выбросов в 2017–2019 годах; на 50% — к 2040 году; стать углеродно-нейтральной к 2050 году¹⁴²⁰.

816. Ни одна из рассматриваемых металлургических компаний не берет на себя обязательств по достижению целей сокращения выбросов в течение 2020-х годов. Вместо этого китайская Baowu Steel прогнозирует пик своих выбросов в 2023 году¹⁴²¹, после чего планирует сократить выбросы на 30% к

¹⁴¹⁸ UPS. UPS Progress Toward Sustainability Goals. URL: <https://sustainability.ups.com/progress-report/goals-and-progress/> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴¹⁹ Ibid.

¹⁴²⁰ POSCO. Climate Action Report. URL: <https://www.posco.co.kr/homepage/docs/eng6/jsp/irinfo/irdata/s91b6000032L.jsp> (the date of access: April 2, 2021).

¹⁴²¹ Китай намерен достичь максимального уровня выбросов двуокиси углерода до 2030 года и обеспечить углеродный нейтралитет до 2060 года. См. речь Си Цзиньпина на Climate Ambition Summit 2020. 12 декабря 2020 года. URL: <https://news.cgtn.com/news/2020-12-12/Full-text-Xi-Jinping-s-speech-at-Climate-Ambition-Summit-2020-WaztGQcuBO/index.html> (дата обращения: 02.04.2021).

2035 году. Эти планы были озвучены председателем совета директоров компании, однако подробная стратегия компании ещё не опубликована¹⁴²².

817. Thyssenkrupp ставит наиболее конкретные задачи на 2030 год: 30% снижение Scope 1 (прямых) и 2 (от покупной энергии) выбросов по сравнению с базовым 2018 годом; 16% снижение Scope 3 (от производственно-сбытовой цепочки) выбросов по сравнению с базовым 2017 годом¹⁴²³. К тому же году компания ArcelorMittal обязуется сократить ёмкость выбросов CO₂ в Европе на 30% (по сравнению с базовым годом 2018)¹⁴²⁴. ArcelorMittal, как и ранее упомянутая POSCO, однако, не дают однозначного объяснения в своих программных документах, что на самом деле охватывается их планами по сокращению выбросов: как именно понимается «ёмкость», какие типы (Scope) выбросов включены.

818. Все рассматриваемые компании стремятся стать углеродно-нейтральными к 2050 году. Thyssenkrupp уточняет, что такая цель будет охватывать все три типа (Scope) выбросов. ArcelorMittal и Nippon Steel ограничивают свои цели только европейскими и японскими предприятиями соответственно.

819. Ни одна из рассматриваемых компаний не объясняет, каким образом она выбрала базовый год для установления своих целевых показателей по сокращению выбросов ПГ.

5.3. Мотивация компаний к сокращению выбросов ПГ

820. Помимо общей идеи КСО, некоторые компании сектора утверждают, что их климатическая стратегия определяется «повышением спроса на товары и услуги, произведённые ресурсосберегающим способом»¹⁴²⁵. В этом смысле сталелитейный сектор может последовать тенденциям, которые оформляются в другом энергоёмком секторе — производстве алюминия (хотя он и не входит в данный обзор). В алюминиевой отрасли давление со стороны производителей потребительских товаров и, соответственно, потребителей ещё более ощутимо. Например, благодаря стремлению Apple производить низкоуглеродную продукцию, её поставщики Alcoa и Rio Tinto разработали «прорывной метод плавки алюминия без выбросов углерода»¹⁴²⁶. Ожидается, что технология инертного анода, полностью исключая уголь из производственного процесса и

¹⁴²² China's top steelmaker Baowu Group vows to achieve carbon neutrality by 2050. URL: <https://www.reuters.com/article/us-china-climatechange-baowu-idINKBN29Q0G1> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴²³ Thyssenkrupp. Climate strategy and targets. URL: <https://www.thyssenkrupp.com/en/company/sustainability/climate-strategy-and-targets> (the date of access: April 2, 2021).

¹⁴²⁴ ArcelorMittal. Climate Action in Europe. URL: <https://corporate-media.arcelormittal.com/media/b4wh4cd0/climate-action-in-europe.pdf> (the date of access: April 2, 2021).

¹⁴²⁵ Thyssenkrupp. Environment and energy. URL: <https://www.thyssenkrupp.com/en/company/sustainability/environment/energy> (the date of access: April 2, 2021).

¹⁴²⁶ Apple. Apple paves the way for breakthrough carbon-free aluminum smelting method. URL: <https://www.apple.com/newsroom/2018/05/apple-paves-the-way-for-breakthrough-carbon-free-aluminum-smelting-method/> (the date of access: April 21, 2021).

выделяющая кислород вместо CO₂¹⁴²⁷, произведёт революцию в отрасли в целом¹⁴²⁸. Этот пример иллюстрирует, как спрос формирует корпоративные действия и, в конечном счёте, согласуется с усилиями государства: правительство Канады и правительство Квебека поддержали проект и инвестировали по 60 миллионов канадских долларов¹⁴²⁹.

821. В сталелитейном секторе, в отличие от других секторов, большинство рассматриваемых компаний напрямую ссылаются на цели и политику, принятые в соответствующих странах их регистрации/деятельности:

- «... в ответ на климатические цели страны» (Baowu Steel)¹⁴³⁰;
- «... внести свой вклад в “Зелёный курс” Европейской комиссии» (ArcelorMittal)¹⁴³¹;
- «... в соответствии с обязательством Японии по созданию к 2050 году углеродно-нейтрального общества» (Nippon Steel)¹⁴³².

822. Хотя только Thyssenkrupp подписала Парижское обещание действия, большинство компаний согласовывают свои целевые показатели с целями Парижского соглашения и ЦУР (ArcelorMittal, POSCO, Nippon Steel, Thyssenkrupp).

823. ЦУР и Парижское соглашение ориентированы на национальные правительства. Вместе с тем некоторые компании поясняют, что они готовы «работать с лицами, определяющими политику, а также с потребителями, инвесторами и соответствующими инициативами ... в целях установления того, какие механизмы необходимы для содействия низкоуглеродному переходу сталелитейной промышленности в соответствии с целью [ЦУР 13]»¹⁴³³.

5.4. Меры по сокращению выбросов ПГ

824. Все рассматриваемые компании исследуют возможности «водородного» сталелитейного производства в качестве основного инструмента для достижения низкоуглеродных целей. Например,

¹⁴²⁷ ELYSIS. ELYSIS selects Alma smelter for commercial size 450 kA inert anode prototype cells. URL: <https://www.elysis.com/en/elysis-selects-alma-smelter-for-commercial-size-450-ka-inert-anode-prototype-cells> (the date of access: April 21, 2021).

¹⁴²⁸ Крупнейший конкурент компании Alcoa, РУСАЛ, успешно развивает собственную технологию инертного анода на своём Красноярском алюминиевом заводе (КрАЗ) для производства «алюминия с самым низким в мире углеродным следом — менее 0,01 тонны CO₂eq на тонну алюминия». См. Light Metal Age. Rusal Produces Low Carbon Aluminum Using Inert Anode Technology URL: <https://www.lightmetalage.com/news/industry-news/smelting/rusal-produces-low-carbon-aluminum-using-inert-anode-technology/> (the date of access: April 21, 2021).

¹⁴²⁹ ELYSIS. Rio Tinto and Alcoa announce world's first carbon-free aluminium smelting process. URL: <https://www.elysis.com/en/rio-tinto-and-alcoa-announce-worlds-first-carbon-free-aluminium-smelting-process> (the date of access: April 21, 2021).

¹⁴³⁰ China's top steelmaker Baowu Group vows to achieve carbon neutrality by 2050. URL: <https://www.reuters.com/article/us-china-climatechange-baowu-idINKBN29Q0G1> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴³¹ ArcelorMittal. Our Commitment. URL: https://europe.arcelormittal.com/newsandmedia/europenews/4983/EU_GreenDeal (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴³² Nippon Steel Corporation, Rio Tinto. Nippon Steel Corporation and Rio Tinto sign climate MOU. December 16, 2020. P. 1. URL: https://www.nipponsteel.com/common/secure/en/news/20201216_100.pdf (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴³³ ArcelorMittal. UN Sustainable Development Goals. URL: <https://corporate.arcelormittal.com/sustainability/un-sustainable-development-goals> (дата обращения: 02.04.2021).

Baowu Steel планирует быстрый переход на водород для коммерциализации производства безуглеродистой стали в течение 15 лет¹⁴³⁴.

825. Этот шаг, однако, потребует трансформации производства стали (использования водорода в качестве восстановителя вместо нагрева железной руды и коксующегося угля в доменных печах), а также создания новой инфраструктуры для транспортировки и хранения сжиженного водорода. По некоторым оценкам, для производства водорода, необходимого для изготовления нового типа стали (т. е. на основе водорода), в объёме, соответствующем текущему производству, миру потребуются дополнительные ветряные турбины мощностью около 1600-1650 ГВт¹⁴³⁵. Затраты на производство нового топлива, таким образом, сделают сталь значительно дороже, чем сталь на основе ископаемого топлива. Следовательно, долгосрочный успех инициативы, скорее всего, будет зависеть от мер поддержки со стороны национальных правительств. Это может частично объяснить, почему компании сталелитейного сектора часто подчёркивают в своих стратегиях, что усилия, которые они предпринимают, будут способствовать реализации национальных стратегий по борьбе с изменением климата.

826. Кроме того, компании ссылаются на свои программы энергоэффективности и УИХУ. Что касается утилизации газов, образующихся при производстве стали, то идея заключается в их переработке для последующего использования, например, путём преобразования этих газов в базовые химические вещества, которые впоследствии будут использоваться для производства удобрений, пластмасс или топлива¹⁴³⁶.

827. Ни одна из рассматриваемых компаний не рассматривает политику установления цены на выбросы углекислого газа.

¹⁴³⁴ Ker P. China's biggest steel maker explores hydrogen substitute. URL: <https://www.afr.com/companies/mining/china-s-biggest-steel-maker-explores-hydrogen-substitute-20200304-p546t7> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴³⁵ How much hydrogen will be needed to replace coal in making steel? URL: <https://www.carboncommentary.com/blog/2020/11/4/how-much-hydrogen-will-be-needed-to-replace-coal-in-making-steel> (дата обращения: 02.04.2021).

¹⁴³⁶ Thyssenkrupp. With hydrogen to climate-neutral steel production. URL: <https://www.thyssenkrupp-steel.com/en/company/sustainability/climate-strategy/> (дата обращения: 02.04.2021).

Приложение 1.

Сектор	Нефтегазовый					Электроэнергетический					Транспортный (логистика, пассажирские авиаперевозки, морской транспорт)					Сталелитейный				
Общие Score 1&2 + Score 3 эмиссии отобранными компаниями, млн тонн CO ₂ -e	483 + 1503,3 (по крайней мере) – потенциально до 2500 (с Sinope и Aramco)					145,9 + 470,1					127,6 + 76,3					374,7 (по крайней мере) — потенциально до 500 (с Baowu Steel) + 45,5 (по крайней мере) — потенциально до 75 (с Baowu Steel и Thyssenkrupp)				
Компания (страна)	Sinope (CH)	Shell (NL-UK)	Saudi Aramco (SB)	BP (UK)	Exxon Mobil (US)	Enel (IT)	Electricite de France (FR)	E.ON (DE)	Iberdrola (ES)	Exelon (US)	UPS (US)	Deutsche Post (DE)	Delta Airlines (US)	Lufthansa (DE)	Moller - Maersk (DK)	China Baowu Group (CH)	Arcelor Mittal (LU)	POSCO (KR)	Nippon Steel Corp (JP)	Thyssenkrupp Group (DE)
Выручка, USD, млрд ¹ 2020	407,0	352,1	329,7	282,6	264,9	89,8	80,2	46,8	40,7	34,4	74,0	70,8	47,0	40,7	39,1	79,9	53,3 ⁱⁱ	48,9 ^{iv}	54,4	47,3
2019	414,6	396,5	355,9	303,7	290,2	89,3	81,4	35,7	41,3	35,9	71,8	75,0	44,4	42,3	41,2	66,3	70,6 ⁱⁱⁱ	55,1	55,7	50,8
Отчётные эмиссии, млн тонн CO ₂ -e (2019) ¹ : Score 1	125,7 ^{vi}	70 ^{vii}	44,7 ^{ix}	49,2 ^x	111 ^{xi}	69,9 ^{xiii}	33,1 ^{xiv}	4,9 ^{xv}	13,4 ^{xvi}	9,3 ^{xvii}	14,2 ^{xviii}	6,4 ^{xix}	38,1 ^{xx}	33,3 ^{xxi}	36,2 ^{xxii}	[2018] 167 ^{xxiv}	80 ^{xxv}	84 ^{xxvi}	21,3 ^{xxviii}	
Score 2	45	10	13,2	5,2	9	5,3	0,3	2,7	2,1	4,9	0,7	0,2	0,3	0,2	0,2	12	-	9	1,4	
Score 3	-	576 ^{viii}	-	357,3	570 ^{xii}	56,9	119,4	59,6	54,2	180	21	22,3	3,5	10,5	19 ^{xxiii}	15	13	17,5 ^{xxvii}	-	
Заявленное намерение сократить выбросы ПГ	Да ^{xxix}	Да ^{xxx}	Да ^{xxxi}	Да ^{xxxii}	Да ^{xxxiii}	Да ^{xxxiv}	Да ^{xxxv}	Да ^{xxxvi}	Да ^{xxxvii}	Да ^{xxxviii}	Да ^{xxxix}	Да ^{xl}	Да ^{xli}	Да ^{xlii}	Да ^{xliii}	Да ^{xliv}	Да ^{xlv}	Да ^{xlvi}	Да ^{xlvii}	Да ^{xlviii}
Одобренные SBTi цели	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Да	Нет	Да	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
Базовый год	2017	2016	-	2019	2016	2017	2017	2019	2017	2015	2015	2007	2005 ^{xlix}	2019	2008	-	2018	2017-19	-	2017-18
Краткосрочные цели	Сокращение выбросов	- 3-4% сокращение		20% сокращение	~30% сокращение				Сокращение углерод	Сокращение опера	12% сокращение	Повышение углеро				Эмиссионный пик		Сокращение выбро		

по сокращению углеродных выбросов	в на 12,6 млн тонн CO ₂ -e	углерод оёмкости [УЕ] - 6-8% сокращение УЕ		выбросов (Scope 1&2) + 20% сокращение (Scope 3)	абсолют. выбросов ПГ (Upstream)				оёмкости выбросов до 70 г/кВтч	ционных выбросов на 15%	абсолют. выбросов ПГ (наземн. бизнес глобально)	двой эффект и на 50%						сов CO ₂ на 20%		
-когда?	2023	- Конец 2022 - 2023	-	2025	2025	-	-	-	Конец 2025	2022	2025	2025	-	-	-	2023	-	2030 ^{iv}	-	-
Среднесрочные цели по сокращению углеродных выбросов		- 20% сокращение УЕ - 45% сокращение УЕ		30-35% сокращение выбросов (Scope 1&2) + 30-40% сокращение (Scope 3)	«Лидирующее в индустрии показатели [сокращения] ПГ»	80% сокращение прямых выбросов ПГ на кВт.ч	Сокращение 25 млн тонн CO ₂ прямых выбросов ПГ	- Сокращение Score 1&2 выбросов на 75%; - Score 3 эмиссии на 50%	Сокращение выбросов CO ₂ глобально на 86%, до 50 г/кВт.ч + углер. нейтрал. в Европе				Углер. нейтрал. (смягчить все выбросы, начиная с марта 2020 г.)	Сокращение углеродного следа на половину	Углер. нейтральны суда	Сокращение выбросов на 30%	Сокращение углерод оёмкости выбросов в Европе на 30%	Сокращение выбросов на 50%	(Постановка цели ожидается) ^{iv}	Сокращение на 30% выбросов Scope 1&2; Сокращение на 16% выбросов Scope 3.
- когда?	-	- 2030 - 2035	-	2030	2030	2030	2030	2030	2030	-	-	-	2030	2030	2030	2035	2030	2040	2030	2030
Долгосрочные цели по сокращению углеродных выбросов, полная углеродная нейтральность	Нет ⁱⁱⁱ	Энергетический бизнес с нетто-нулевыми выбросами	No	«Нетто-нулевая» компания (Scope 1&2) ^{iv} + Нетто-нулевые выбросы в upstream + 50% сокращение УЕ продуктов	Нет	Полная декарбонизация	Углер. нейтрал.	Углер. нейтрал. Сокращение Score 1&2 выбросов на 100%; сокращение Score 3 выбросов на 100%.	Углер. нейтрал. глобально	Нет	Нет	Сокращение всех связанных с логистикой выбросов до нетто-нулевых	- [Углер. нейтрал. запланирована на 2030]	Углер. нейтрал.	Нетто-нулевые операционные эмиссии CO ₂	Углер. нейтрал.	Углер. нейтрал. в Европе	Нетто-нулевые эмиссии	Углер. нейтрал. по всей стране (план ещё не опубликован) ^{iv}	Климатическая нейтральность (Score 1, 2, 3)
- когда?	-	2050	-	2050 or sooner	-	2050	2050	- 2040 - 2050	2050	-	-	2050	2050	2050	2050	2050	2050	2050	2050	2050
Почему? (мотивация компаний)	«Следуя плану действий Китай»	KCO, «в ногу с обществом»; «вклад в	«Соответствия глобальным целям сокращения	KCO, «помочь миру достичь нуля	KCO, «в соответствии с глобальными	«Неотложность защиты мира от самой большой	KCO	KCO	KCO; «лидерство компании в возобновляем	KCO	KCO	KCO; «особая ответственность перед	KCO	KCO	KCO; «внесение вклада в достижение	«В ответ на климатические цели	KCO; «внести свой вклад в "Зелёный курс"	KCO	KCO; в соответствии с обязательством Японии по	CSR: «помочь удовлетворить растущ

		достижение нетто-нулевого мира»	щени выбросов»	[выбросов]»	усли иями»	й угрозы »			ой энергет ике»			нашим и работ никами, общ - вом и окружа ющей средой »			целей Париж ского согла шения »	стран ы»	Европе йской комис сии»		созданию к 2050 году углер. нейтрал. общ-ва	ий спрос на "зелён ые" продук ты и услуги »
Приверженность Парижскому соглашению	Нет	Да	Нет	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Да	Нет	Да	Да	Да	Да
Парижское обещание действия	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
Поддержка и содействие достижению ЦУР 13	Да	Да	-	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	-	Да	Да	Да	Да	-	Да	Да	Да	Да
Как (ключевые меры по декарбонизации)	Энергосбережение	Сокращение операционных выбросов и выбросов от продуктов	Снижение УЭ продуктов	Сокращение операционных выбросов. Возобновляемые источники	Сокращение операционных выбросов и выбросов от продуктов	Возобновляемые источники	Совместимые ядерной генерации и возобновляемых источников	«Умные» сети, возобновляемые источники	Возобновляемые источники, «умные» сети	Сокращение операционных выбросов	Возобновляемые источники для всего парка транспортных средств и зданий	Сокращение потребления энергии, использование «зелёной» энергии и топлива	Модернизация флота, новые виды топлива; Компансия выбросов (offset)	Инвестиции в низко-эмиссионный флот; энергоэффективность топлива	Инвестиции в новые технологии (топливо и суда)	«Водородное» сталелитейное производство ^{iv}	«Водородное» сталелитейное производство; УИХУ	«Водородное» сталелитейное производство; УИХУ	«Водородное» сталелитейное производство; УИХУ	«Водородное» сталелитейное производство; УИХУ

ⁱ Основано на данных Fortune 500. См. URL: <https://fortune.com/fortune500/2020/search/> (дата обращения: 02.04.2021).

ⁱⁱ Исправленные данные. См. URL: <https://corporate.arcelormittal.com/media/press-releases/arcelormittal-reports-fourth-quarter-2020-and-twelve-months-2020-results> (дата обращения: 02.04.2021).

ⁱⁱⁱ Исправленные данные. См. URL: <https://corporate-media.arcelormittal.com/media/1vzlnrtz/arcelor-mittal-fact-book-2019.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).

-
- iv Исправленные данные. См. URL: <https://asia.nikkei.com/Companies/POSCO> (дата обращения: 02.04.2021).
- v Без учёта эмиссий лиц, в которых рассматриваемые компании владеют долей (акциями).
- vi Sinopec. Low Carbon Development. URL: <http://www.sinopec.com/listco/en/csr/pdf/dfz.shtml#a3> (дата обращения: 02.04.2021).
- vii Shell. Greenhouse Gas Emissions. URL: <https://www.shell.com/sustainability/sustainability-reporting-and-performance-data/performance-data/greenhouse-gas-emissions.html> (дата обращения: 02.04.2021).
- viii Shell. Assurance Statement related to the Royal Dutch Shell plc Greenhouse Gas Assertion for the Other Indirect (Scope 3) Greenhouse Gas Inventory for calendar year ended December 31, 2019. URL: https://www.shell.com/sustainability/sustainability-reporting-and-performance-data/performance-data/greenhouse-gas-emissions/jcr_content/par/tabbedcontent/tab_210321073/textimage.stream/1586188454252/07b427601d00cedbbe50cb2ee977d766c8ebef0e/other-indirect-scope-3-emissions-assurance-statement.pdf (дата обращения: 02.04.2021).
- ix Saudi Aramco. Annual report 2019. URL: <https://www.aramco.com/-/media/publications/corporate-reports/saudi-aramco-ara-2019-english.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).
- x BP. ESG Datasheet 2019. URL: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/sustainability/bp-esg-datasheet-2019.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).
- xi ExxonMobil. Performance Data Table. URL: <https://corporate.exxonmobil.com/Sustainability/Sustainability-Report/Performance-data-table#Environment> (дата обращения: 02.04.2021).
- xii ExxonMobil. Scope 3 Emissions. URL: <https://corporate.exxonmobil.com/Sustainability/Energy-and-Carbon-Summary/Scope-3-emissions> (дата обращения: 02.04.2021).
- xiii Enel. Enel's performance in the fight against climate change. URL: <https://sustainabilityreport2019.enel.com/en/sustainable-business-model/energy-transition/commitment-fight-against-climate-change/enels> (дата обращения: 02.04.2021).
- xiv EDF. Assessment of Greenhouse Gas Emissions 2019. URL: https://www.edf.fr/sites/default/files/contrib/groupe-edf/engagements/rapports-et-indicateurs/2020/edfgroup_bilan-ges_groupe_2019_va.pdf (дата обращения: 02.04.2021).
- xv E.ON. Sustainability in figures. URL: <https://www.eon.com/en/about-us/sustainability/facts-and-figures.html> (дата обращения: 02.04.2021).
- xvi Iberdrola. Greenhouse Gas Report Year 2019. URL: https://www.iberdrola.com/wcorp/gc/prod/en_US/sostenibilidad/docs/Informe_GEI.pdf (дата обращения: 02.04.2021).
- xvii Exelon. Exelon Corporation Sustainability Report 2019. URL: [https://www.exeloncorp.com/sustainability/Documents/dwnld_Exelon_CSR%20\(1\).pdf](https://www.exeloncorp.com/sustainability/Documents/dwnld_Exelon_CSR%20(1).pdf) (дата обращения: 02.04.2021).
- xviii UPS. GRI Content Index. URL: <https://sustainability.ups.com/gri-index/> (дата обращения: 02.04.2021).
- xix Deutsche Post DHL Group. 2019 Sustainability Report. P. 88. URL: <https://www.dhl.com/content/dam/dhl/global/core/documents/pdf/sustainability-report.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).
- xx Delta Airlines, Corporate Responsibility report 2019. P.41. URL: <https://www.delta.com/content/dam/delta-www/pdfs/crr-2019.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).

-
- ^{xxi} Lufthansa. Sustainability 2019 fact Sheet. P. 5. URL: <https://www.lufthansagroup.com/media/downloads/en/responsibility/LH-Factsheet-Sustainability-2019.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxii} A.P. Moller – Maersk. Performance data. URL: <https://investor.maersk.com/static-files/d2de67bc-a818-4280-8f46-dd547b3cf856> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxiii} Данные за 2020 год. До 2020 года отчёт по Score 3 выбросам не выпускался отдельно. См. A.P. Moller – Maersk. ESG data overview 2020. URL: <https://investor.maersk.com/static-files/d3ac55f6-d7ba-446f-ba97-2d2453943ac3> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxiv} Данные за 2018 год — наиболее свежие. См. ArcelorMittal. Climate Action Report 1. URL: https://storage.arcelormittalprod.blob.core.windows.net/media/clpxlwi/car1_p35_summaryofkeymetrics.pdf?id=4289 (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxv} Score 1 и 2 выбросы совместно. См. POSCO. POSCO's Dialogue for Climate Action, p. 8. URL: http://corporatecitizenship.posco.com/citizen/resources/file/report/eng/2020_POSCO_CLIMATE_ACTION_REPORT.pdf (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxvi} Nippon Steel. Nippon Steel's Activities against climate change. URL: <https://www.nipponsteel.com/en/csr/env/warming/production.html> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxvii} Nippon Steel. Sustainability Report 2020, p. 24. URL: <https://www.nipponsteel.com/common/secure/en/csr/report/nsc/pdf/report2020.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxviii} Thyssenkrupp. Environment and Energy. URL: <https://www.thyssenkrupp.com/en/company/sustainability/environment/energy> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxix} Sinopec. 2019 Sinopec Corp. Communication on Progress for Sustainable Development, P. 18. URL: <http://www.sinopec.com/listco/en/Resource/Pdf/2020032945.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxx} Shell. Our Climate Target. URL: <https://www.shell.com/energy-and-innovation/the-energy-future/our-climate-target.html#iframe=L3dlYmFwcmV2xpbWF0ZV9hbWJpdGlvb3I8> (дата обращения: 02.04.2021). For long-term targets see Shell. Our climate target: Frequently asked questions. URL: <https://www.shell.com/energy-and-innovation/the-energy-future/what-is-shells-net-carbon-footprint-ambition/faq.html> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxxi} Saudi Aramco. Addressing the climate challenge. URL: <https://www.aramco.com/en/making-a-difference/planet/oil-and-gas-climate-initiative> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxxii} BP. Climate change and the energy transition. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/sustainability/climate-change.html> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxxiii} ExxonMobil. Climate change. URL: <https://corporate.exxonmobil.com/Sustainability/Environmental-protection/Climate-change> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxxiv} Enel. Working with United Nations and building a sustainable business model. URL: <https://www.enel.com/company/our-commitment/sdg-оnу> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxxv} EDF. Our six corporate responsibility goals. URL: <https://www.edf.fr/en/the-edf-group/taking-action-as-a-responsible-company/our-six-corporate-responsibility-goals/doing-even-more-to-reduce-co2-emissions> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxxvi} E.ON. Climate action: our ambition. URL: <https://www.eon.com/content/dam/eon/eon-com/Documents/en/climate-commitment/2020/climate-commitment-2020.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxxvii} Iberdrola. Commitment to an ambitious and urgent climate action. URL: <https://www.iberdrola.com/sustainability/against-climate-change/climate-change-policies> (дата обращения: 02.04.2021).

-
- ^{xxxviii} Exelon. Exelon Corporation Sustainability Report, Rising to the Challenge of Climate Change, P. 62. URL: [https://www.exeloncorp.com/sustainability/Documents/dwnld_Exelon_CSR%20\(1\).pdf#page=62](https://www.exeloncorp.com/sustainability/Documents/dwnld_Exelon_CSR%20(1).pdf#page=62) (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xxxix} UPS. UPS Progress Toward Sustainability Goals. URL: <https://sustainability.ups.com/progress-report/goals-and-progress/> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xl} Deutsche Post DHL Group. Environment & Solutions. URL: <https://www.dpdhl.com/en/sustainability/environment-and-solutions.html> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xli} Delta Airlines. 2019 Corporate Responsibility Report. URL: <https://www.delta.com/content/dam/delta-www/pdfs/crr-2019.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xlii} Lufthansa. Climate and Environment. URL: <https://www.lufthansagroup.com/en/responsibility/climate-environment.html> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xliii} Maersk. Towards a zero-carbon future. URL: <https://www.maersk.com/news/articles/2019/06/26/towards-a-zero-carbon-future> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xliv} В соответствии с заявлением компании, ссылаясь на главу компании Чена Деронга. См. China's top steelmaker Baowu Group vows to achieve carbon neutrality by 2050. URL: <https://www.reuters.com/article/us-china-climatechange-baowu-idINKBN29Q0G1> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xlv} ArcelorMittal. Climate Action in Europe. URL: <https://corporate-media.arcelormittal.com/media/b4wh4cd0/climate-action-in-europe.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xlvi} POSCO. Climate Action Report. URL: <https://www.posco.co.kr/homepage/docs/eng6/jsp/irinfo/irdata/s91b6000032L.jsp> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xlvii} Nippon Steel. Nippon Steel's Activities against climate change. URL: <https://www.nipponsteel.com/en/csr/env/warming/production.html> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xlviii} Thyssenkrupp. Climate strategy and targets. URL: <https://www.thyssenkrupp.com/en/company/sustainability/climate-strategy-and-targets> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{xlix} Для долгосрочной цели.
- ^l Цель по Score 3 выбросам включает выбросы компаний, в которых ВР владеет долей, за исключением НК «Роснефть» (около 361 млн. тонн CO₂ в 2019). См. ВР. GHG Emissions. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/sustainability/getting-to-net-zero/ghg-emissions.html> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{li} Обозначено как краткосрочная цель компании.
- ^{lii} Nippon Steel основал «Комитет безуглеродной стали» ("Zero Carbon Steel Committee"), который начал обсуждение целей на 2030 и 2050 годы на пути к декарбонизированному обществу и НИОКР, связанными с технологиями низкого уровня выбросов CO₂. См. Nippon Steel. Nippon Steel's Activities against climate change. URL: <https://www.nipponsteel.com/en/csr/env/warming/production.html> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{liii} В ноябре 2020 года Sinopec объявила о проведении «углубленного исследования стратегического пути достижения пика выбросов CO₂ и достижения углеродно-нейтрального уровня до 2030 года после принятия Плана действий Китая». См. Sinopec. Sinopec kickstarts extensive research on CO₂ emissions peak and carbon neutral. November 26, 2020. URL: http://www.sinopecgroup.com/group/en/Sinopecnews/20201126/news_20201126_589177412540.shtml (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{liv} ВР. Reducing emissions in our operations. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/sustainability/getting-to-net-zero/ghg-emissions.html> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{lv} Nippon Steel pledges to be carbon neutral by 2050. URL: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Environment/Climate-Change/Nippon-Steel-pledges-to-be-carbon-neutral-by-2050> (дата обращения: 02.04.2021).
- ^{lvi} Ker P. China's biggest steel maker explores hydrogen substitute. URL: <https://www.afr.com/companies/mining/china-s-biggest-steel-maker-explores-hydrogen-substitute-20200304-p546t7> (дата обращения: 02.04.2021).