

Низкоуглеродное развитие: опыт ЕС и стратегическое видение российского правительства

Low Carbon Development:

EU Experience and the Russian Government's Strategic Vision

Воробьев И.С.

Студент 1 курса магистратуры Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Институт общественных наук, Стратегический менеджмент и публичная политика
e-mail: vorobiev.illya@yandex.ru

Vorobiev I.S.

Student of The Russian Presidential Academy of national economy and public administration, Institute for social science, Strategic management and public policy
e-mail: vorobiev.illya@yandex.ru

Воротников А.М.

канд. хим. наук, доцент кафедры государственного управления и публичной политики Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы, координатор Экспертного совета Экспертного центра ПОРА (Проектный офис развития Арктики)
e-mail: vdep14@yandex.ru

Vorotnikov A.M.

Candidate of chemical Sciences, associate Professor of the Department of public administration and public policy of the Institute of social Sciences of the Russian Academy of national economy and public service, coordinator Of the expert Council Of the PORA expert center (Arctic development Project office)
e-mail: vdep14@yandex.ru

Аннотация

Тематика низкоуглеродного экономического развития все чаще занимает ведущие места в международной повестке дня. Переход от Целей развития тысячелетия к Целям устойчивого развития с особым вниманием к климатической составляющей, принятие Парижского соглашения о климате, усилия по введению трансграничного углеродного налога странами ЕС и ряд других инициатив, призванных улучшить экологические условия в различных регионах мира, что побуждает многие страны к принятию мер на национальном уровне по снижению выбросов парниковых газов. В данной статье будет рассмотрен успешный опыт реализации климатической политики Европейским союзом и нынешние планы России по декарбонизации своей экономики.

Ключевые слова: государственные политики, устойчивое развитие, нормативно-правовое регулирование, экономические стимулы, климатические изменения.

Abstract

Low-carbon economic development is increasingly high on the international agenda. Moving from the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals with a particular focus on the climate dimension, the adoption of the Paris Climate Agreement, efforts to introduce a cross-border carbon tax by the EU countries and a number of other initiatives aimed at improving environmental conditions in different regions of the world, prompting many countries to adopt measures at the national level to reduce greenhouse gas emissions. This article will review the successful experience of implementing climate policy by the European Union and Russia's current plans to decarbonize its economy.

Keywords: Government policies, sustainable development, regulations, economic incentives, climate change.

Европейский союз является международным лидером в области амбиций и конкретных результатов по декарбонизации экономики. Для жителей ЕС вопросы климатических изменений и снижения загрязнения окружающей среды имеют особое значение. Согласно данным Европейской комиссии, 93% европейцев считают климатические изменения серьезной проблемой, 93% уже следуют, как минимум, одному принципу по минимизации своего воздействия на окружающую среду и порядка 79% уверены, что следование курсу низкоуглеродного развития послужит драйвером к развитию инноваций [1].

Представляя проект «Зеленой сделки» (EU Green deal) – плана ЕС по переводу экономики на рельсы устойчивого развития, глава Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен заявила, что Европа ставит себе целью – стать первым климатически нейтральным континентом к 2050 г. Для достижения этой цели ЕС мобилизовало порядка 1 триллиона евро для поддержки устойчивых инвестиций в европейскую экономику. Для экономики ЕС – это значительная сумма, но социально-экономические последствия, в случае отказа от «зеленого пути» развития ЕС, окажутся куда больше. Так, Европейская комиссия выделяет следующие ключевые риски:

- Загрязнение окружающей среды негативно сказывается на качестве воздуха. Порядка 400 000 людей в ЕС в год умирает от сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний, вызванных вредными веществами в воздухе [2].

- Из-за аномальной жары и засухи, вызванных климатическими изменениями, умирает до 90 000 жителей ЕС ежегодно [3]. Кроме того, глобальные последствия также отразятся на Европе. В случае повышения температуры выше нормы на 5°C, поток миграции увеличится до 660 000 чел. в год. Помимо людей страдает и биоразнообразие. Так, при повышении температуры на 4,3°C выше нормы, до 16% видов животных, растений и насекомых окажутся в риске вымирания [4].

- Вызванное климатическими изменениями повышение уровня мирового океана приведет к затоплению полумиллиона жителей ЕС, живущих вблизи рек и до 2,2 миллионов, живущих на прибрежных районах ежегодно, что ставит под угрозу не только инфраструктуру, но и жизни людей [5]. До 50 миллионов людей рискуют оказаться бездомными из-за затопления их жилищ ежегодно.

- При повышении среднегодовой температуры до 3°C, общий годовой ущерб европейской экономики составит 190 миллиардов евро [6].

Как мы можем видеть, последствия глобального потепления окажутся катастрофическими для Европы. Именно поэтому снижение выбросов парниковых газов и вредных веществ ставится во главу политической повестки Евросоюза. В процессе «зеленого перехода» будут задействованы все сектора экономики. Особый приоритет отдается декарбонизации следующих секторов:

- Энергетика – постепенный отказ от ископаемого топлива, расширение использования возобновляемых и экологичных источников энергии. Так, порядка 27% выбросов парниковых газов Евросоюзом приходится именно на энергетический сектор.

- Недвижимость – модернизация зданий в целях сокращения потребления энергии в интересах устойчивого развития. 40% всей потребляемой в ЕС энергии приходится на сектор недвижимости.

- Промышленность – внедрение устойчивых инноваций, повышение энергоэффективности производства, сокращения углеродного следа за счет чистых источников энергии и вторичное использование сырья.

- Транспорт – повсеместное внедрение транспортных средств, работающих на экологических видах топлива и электричестве. Около 23% всех вредных выбросов приходится на этот сектор экономики [7].

В результате успешной экологической политики выбросы парниковых газов в ЕС сократились на 24% в период с 1990 по 2019 г., в то время как экономика выросла примерно на 60% за тот же период. Это отлично демонстрирует, что переход на низкоуглеродное развитие не несет за собой чрезмерные экономические издержки, а наоборот стимулирует развитие инноваций, создает рабочие места в новых отраслях и положительно влияет на экономический рост. Амбициозные планы по полной декарбонизации европейской экономики к 2050 г. требуют четкого целеполагания, поэтому Европейская комиссия подготовила промежуточные планы на период до 2030 г. Так, планируется: сокращение выбросов парниковых газов на 40% (по сравнению с уровнем 1990 г.), расширение использования ВИЭ в энергетическом балансе ЕС до 32%, повышение энергоэффективности экономики ЕС на 32,5%, снижение выбросов CO₂ легковым транспортом на 37,5% и грузовым – на 30% [8]. Перевод всех 27 стран – членов ЕС на рельсы низкоуглеродного развития – серьезный вызов для европейских политиков и регуляторов. Существуют страны, где ископаемые источники топлива занимают значительную часть в энергетическом балансе. Так, в Польше, 80% потребляемой энергии производится за счет угля. Однако, одним из девизов «Зеленой сделки» является – «Никто не останется позади». Так, значительная часть выделенного бюджета поступит на инвестиционные проекты странам, испытывающим наибольшие сложности с «зеленым переходом». Это позволит интенсифицировать внедрение устойчивых технологий с нулевыми выбросами CO₂, а также послужит драйвером для создания новых отраслей и рабочих мест, острая необходимость в которых появится после закрытия углеродоемких производств, которые не обладают потенциалом к декарбонизации.

Помимо финансовых стимулов и инвестиций в «зеленые» проекты, в рамках климатической политики, в странах ЕС действуют механизмы ценообразования на углерод. Два наиболее значимых – это Система торговли выбросами (ETS EU) и национальные углеродные налоги. Европейская система торговли выбросами вводит ограничительный порог на допустимые выбросы CO₂ для отдельных отраслей экономики. В случае, если порог превышен – предприятию необходимо покупать соответствующие квоты, которые распространяются правительствами через аукционы (Европейская энергетическая биржа (EEX)) или приобретаются у других компаний, которые имеют уровень выбросов ниже установленного порога. Если компания в отчетный период не предоставляет информацию о наличии достаточного количества квот регулятору, при превышении установленного предела – она получает значительный штраф за каждую тонну экстравыбросов. На отрасли, которые не входят в Систему торговли выбросами, распространяются национальные углеродные налоги, которые зачастую выше, чем те, приходится платить в рамках ETS EU. К примеру, в Швеции ставка налога на углерод составляет 1190 шведских крон (126 долл. США) за метрическую тонну CO₂. В соответствии с требованиями европейских регуляторов, компании, осуществляющие свою деятельность на территории ЕС, обязаны подсчитывать выбросы CO₂ от своей деятельности и отправлять соответствующие отчеты в компетентные органы. Впоследствии, данная информация может быть использована в добровольных публичных отчетах об устойчивом развитии, что благоприятно сказывается на имидже компаний.

В дополнение к механизмам ценообразования на углерод внутри ЕС, в рамках «Зеленой сделки», планируется внедрение трансграничного углеродного налога для импортируемой продукции. Налог будет рассчитываться в зависимости от общего выброса CO₂ при производстве товара и может взиматься за каждую тонну выбросов, как это делается во многих национальных углеродных налогах или же для доступа к рынку Евросоюза, импортерам придется присоединяться к ETS EU и закупать квоты за превышение выбросов. Введение данной меры позволит достичь две важные цели для ЕС: создать равные условия для собственных производителей и импортеров (система ETS EU работает с 2005 г., а некоторые национальные углеродные налоги были введены в начале 90-х гг.), а также позволит оказать значительное влияние на глобальное движение по декарбонизации, заставив его интенсифицироваться. Последствия этих решений скажутся и на экономике России.

В России отношение к проблематике изменения климата, как указывают авторы исследования European Social Survey (ESS), является «скептическим». В то, что климат действительно меняется верят – 82,6% россиян. А с тем, что глобальное потепление может иметь серьезные негативные последствия согласны лишь 61,8% опрошенных [9]. Более ранний опрос, проведенный «ВЦИОМ-Спутник» в 2017 г., показал, что 39% россиян считают, что глобальное потепление – «надуманная, раздутая проблема, на которой спекулируют те, кто хочет заработать на естественном страхе человечества перед природными катастрофами» [10].

Несмотря на скептицизм российского общества в отношении угрозы глобального потепления, проблематика развития в России низкоуглеродной экономики становится все более актуальной. Остроту этой теме в России придают природные катаклизмы, частота которых в России увеличилась в последние годы и выражается в масштабных последствиях для природы – от ежегодных пожаров в регионах Сибири до разливов рек и техногенных катастроф, вызванных таянием ледников (разлив дизельного топлива на объектах Норильского никеля). Так, изменение температуры в Арктике происходит в 2-2,5 раза быстрее, чем в целом на планете, а таяние вечной мерзлоты приводит к разрушительным последствиям для местной инфраструктуры и ставит жизни людей под угрозу. Заместитель министра Дальнего Востока и Арктики Александр Крутиков в интервью изданию *Varents Observer* высказал уверенность, что изменение климата обойдется России в 9 трлн руб. до 2050 г. из-за прямого ущерба зданиям и инфраструктуре.

В 2019 г. бывший Председатель Правительства Российской Федерации, Дмитрий Медведев, подписал Постановление о ратификации Парижского соглашения о климате, что послужило отправной точкой для разработки комплекса мер по снижению эмиссий парниковых газов в атмосферу. За подписью Дмитрия Медведева последовала и подпись главы государства – Владимира Путина, но уже под конкретными целевыми показателями, адаптированными под Россию, отраженными в Указе Президента Российской Федерации от 04.11.2020 № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов». В соответствии с Указом, перед Правительством РФ ставились 2 ключевые задачи:

- обеспечить сокращение выбросов парниковых газов 70% относительно уровня 1990 г.;
- разработать и утвердить Стратегию социально-экономического развития России до 2050 г. с низким уровнем таких выбросов [11].

В соответствии со вторым пунктом, Министерство экономического развития РФ подготовило Стратегию долгосрочного развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г. Россия не может игнорировать климатическую повестку – это создает риски для устойчивого развития национальной экономики после 2040 г., говорится в стратегии. Стратегией допускается, что Россия сможет достичь углеродной нейтральности к 2050 г. в случае принятия ряда решительных мер по всем отраслям экономики и запустив механизм торговли выбросами [12]. Отставание в мировом

движении по декарбонизации национальных экономик создает серьезные риски для России. Особое внимание российских регуляторов на данный момент привлечено к рискам от введения трансграничного углеродного налога в ЕС. По мнению экспертов VCG, если облагаться сбором будет весь объем выбросов, то нагрузка на российских экспортеров составит 3–4,8 млрд долл. в год (нужна ссылка). Специалисты из KPMG прогнозируют потери от 3,6 млрд евро лишь за первый год, после внедрения налогового сбора, а к 2030 г. нагрузка может вырасти до 8,2 млрд евро ежегодно [13].

Осознание значимости изменения климата на Россию нашло свое отражение и в обновленной Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Причем, в ней важно отметить признание 2 значительных угроз: риски для социально-экономического благополучия России непосредственно от климатических изменений и использование климатической повестки странами запада в качестве «предлога для ограничения доступа российских компаний к экспортным рынкам, сдерживания развития российской промышленности, установления контроля над транспортными маршрутами, воспрепятствования освоению Россией Арктики». Несмотря на то, что Россией признается угроза глобального потепления, отдельные решительные меры ЕС воспринимаются как часть геополитической игры, направленной на ослабление нашей экономики (несмотря на то, что тот же трансграничный углеродный налог распространяется на экспортеров, вне зависимости от страны происхождения) [14]. Важное место в Стратегии играет и обеспечение низкоуглеродного развития российской Арктики за счет снижения климатических рисков. «Решение экологических проблем и рациональное использование природных ресурсов Арктической зоны Российской Федерации» отнесено к стратегическим национальным приоритетам. Однако, в остальных стратегических документах Российской Федерации, связанных с климатической политикой, практически нет отдельного упоминания о необходимости принятия решительных мер по декарбонизации и снижению климатических рисков в Арктической зоне, кроме Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г., где проблемы изменения климата упоминаются 15 раз. Но, несмотря на усиление декларативной составляющей климатической политики России по Арктической зоне, введенных мер все еще недостаточно для смягчения и нейтрализации негативных последствий от изменения климата. В то время, как таяние вечной мерзлоты наносит значительный ущерб прибрежной инфраструктуре, ставит под опасность жизни людей, в особенности коренных народов и провоцирует иные социально-экономические риски, крайне важно уделить особое внимание этому региону при формировании будущих климатических политик. Контроль за выбросами, смещение энергетического баланса в сторону ВИЭ, декарбонизация транспортного комплекса и ряд других мер по повышению экологической устойчивости региона – позволят избежать еще больших потерь.

Не менее важным событием в поле российской климатической повестки стало создание по инициативе Президента РФ – Межведомственной рабочей группы по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития. Группу возглавляет Советник Президента, специальный представитель главы Российского государства по вопросам климата Руслан Эдельгериев, который отмечает сильное сопротивление российского бизнес-сообщества по внедрению механизмов государственного регулирования выбросов CO₂, в особенности со стороны нефтегазового сектора. Но перевод экономики на рельсы низкоуглеродного развития не произойдет без энергетического перехода. По прогнозам Министерства энергетики РФ, к 2040 г. доля нефти и газа в мировом энергобалансе упадет до 46% с текущих 54%. Доля нефти упадет с 31 до 23%, угля – с 26 до 19%. В то же время доля газа вырастет с 23 до 25%, ВИЭ – с 2 до 8%, биоэнергии – с 9 до 11%. Стоит отметить, что прогноз Минэнерго можно отнести к консервативным по сравнению с международными аналогами. По мнению Руслана Эдельгериева, интенсификация декарбонизации российской экономики во многом

сдерживается «лоббистами из ТЭКа», которые отказываются находить общий язык с государством [15].

После энергетической отрасли транспорт является крупнейшим источником глобальных выбросов CO₂ и в настоящее время осуществляет выброс в атмосферу почти четверти от всех эмиссий CO₂.

В целях улучшения экологической обстановки и сокращения концентрации CO₂ в атмосфере администрации российских городов и регионов предпринимают меры по стимулированию роста парка электрических автобусов и легковых автомобилей с аккумуляторами. Активно развивается газозаправочная инфраструктура для автомобильной техники на природном газе. В 2020-м году Правительство утвердило подпрограмму развития рынка газомоторного топлива РФ. В Стратегии развития обрабатывающей промышленности 2035 обозначен тренд на переход к углеродной нейтральности транспортного комплекса к 2050 г. в России.

Кроме того, был принят правительственный закон «Об ограничении выбросов парниковых газов». Согласно тексту федерального закона, в России планируется создание реестра выбросов ПГ предприятиями и введение системы углеродных единиц. Российские регуляторы планируют создать на территории РФ механизм, схожий с европейским аналогом – EU ETS. Однако, велика вероятность, что усилия по снижению углеродного следа от производства будут сводиться к системам улавливания выбросов (Carbon capture systems) природного характера (леса), являющиеся одним из приоритетных механизмов климатической политики по мнению вице-премьера Виктории Абрамченко и активно поддерживаемой российскими компаниями [16]. Так, член совета директоров Лукойл, Леонид Федун в поддержку этой меры сообщает, что: «гектар соснового леса поглощает примерно 1–1,5 тонны CO₂ в год, тополь – 5–7 тонн, а такое дерево, как павлония, – вообще 30 тонн» [17]. Однако, сторонники этой инициативы не всегда учитывают тот факт, что природные системы улавливания выбросов способны поглощать CO₂, оставляя в атмосфере иные виды парниковых газов, в особенности – метан, являющийся не меньшей угрозой, чем диоксид углерода.

Вывод

В России климатическая повестка только зарождается. Мы формируем свои первые стратегии по декарбонизации, рассматриваем механизмы углеродного регулирования и формируем соответствующую регуляторную базу. С учетом уже имеющихся климатических обязательств мы рискуем не достичь имеющихся целевых показателей по декарбонизации российской экономики.

Климатические цели России сложно назвать амбициозными, в сравнении со странами ЕС, США и даже Китаем, где есть четкие публичные обязательства по достижению углеродной нейтральности. Несмотря на это, достижение целевых показателей национальных стратегий, включающих в себя тренд на декарбонизацию, – не представляется возможным без расширения инструментария мер государственной поддержки «зеленых» решений. По мнению авторов, важная роль в декарбонизации экономики России и достижению углеродной нейтральности будет принадлежать создаваемым с участием ВУЗов и частного бизнеса при поддержке государства, карбоновым полигонам и карбоновым фермам [18, 19]. Актуально и важно, что реализация этих проектов предусматривает подготовку специалистов по климатическим изменениям, которых в России практически нет.

Для России важно учитывать успешный мировой опыт при осуществлении перехода к низкоуглеродной экономике. Отличным примером может послужить принятый Европейской комиссией комплекс политических инициатив – «Европейская Зеленая Сделка», о котором говорилось ранее.

Литература

1. European Commission: What is the European Green Deal? // Information bulletin, - 2019 URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_19_6714 (дата обращения: 28.08.2021)
2. Ortiz, A. & Guerreiro, Cristina & Horálek, Jan. (2019). Air quality in Europe - 2019 report URL: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2019> (дата обращения: 28.08.2021)
3. European Commission's Joint Research Centre PESETA IV: Projection of Economic impacts of climate change in Sectors of the EU based on bottom-up Analysis // Research, - 2020 URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/peseta-iv> (дата обращения: 28.08.2021)
4. A. Missirian & W. Schlenker, Asylum applications respond to temperature fluctuations, Science, Vol. 358, Issue 6370, pp. 1610-1614, 2017 URL: <https://ipbes.net/global-assessment> (дата обращения: 28.08.2021)
5. European Commission's Joint Research Centre PESETA IV: Projection of Economic impacts of climate change in Sectors of the EU based on bottom-up Analysis // Research, - 2020 URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/peseta-iv> (дата обращения: 28.08.2021)
6. Internal Displacement Monitoring Centre, Assessing the impacts of climate change on flood displacement risk, 2019 URL: <https://www.internal-displacement.org/publications/assessing-the-impacts-of-climate-change-on-flood-displacement-risk> (дата обращения: 28.08.2021)
7. European Environment Agency: EEA greenhouse gases [электронный ресурс]. - URL: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer> (дата обращения: 28.08.2021)
8. European Commission: The EU's track record on climate action // Information bulletin, - 2019 URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress_en (дата обращения: 28.08.2021)
9. European Attitudes to Climate Change and Energy: Topline Results from Round 8 of the European Social Survey // Survey, - 2016 URL: https://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/ESS8_toplines_issue_9_climatechange.pdf (дата обращения: 28.08.2021)
10. «ВЦИОМ-Спутник»: Климатические колебания: тепло ли, холодно ли..? // Опрос, - 2017 [электронный ресурс]. – URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/klimaticheskie-kolebaniya-teplo-li-kholodno-li> (дата обращения: 28.08.2021)
11. Указ Президента Российской Федерации от 04.11.2020 № 666 "О сокращении выбросов парниковых газов" URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011040008> (дата обращения: 28.08.2021)
12. Проект Стратегии долгосрочного развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года URL: https://economy.gov.ru/material/file/babacbb75d32d90e28d3298582d13a75/proekt_strategii.pdf (дата обращения: 28.08.2021)
13. Econs.Online: Трансграничный углеродный налог в ЕС: вызов российской экономике [электронный ресурс]. - URL: <https://econs.online/articles/opinions/transgranichnyy-uglerodnyy-nalog-v-es-vyzov-rossiyskoy-economike/> (дата обращения: 28.08.2021)
14. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" URL : <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001> (дата обращения: 28.08.2021)

15. Р.С.-Х. Эдельгериев: «Бизнес декарбонируется на бумаге и в корпоративных отчетах» // Коммерсантъ, 2020 [электронный ресурс]. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4691458> (дата обращения: 28.08.2021)
16. В.В. Абрамченко: «Я за хороший советский госплан» // Коммерсантъ, 2021 [электронный ресурс]. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4640076> (дата обращения: 28.05.2021)
17. Л.А. Федун: «Россия может торговать воздухом, очищенным от CO₂» // Коммерсантъ, 2020 [электронный ресурс]. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4584070> (дата обращения: 28.08.2021)
18. Гессен С.М., Воротников А.М. Карбоновые полигоны, новый инструмент управления климатическими изменениями в Российской Федерации // Журнал социологических исследований. – 2021. – №2. – С. 22-30. URL:<https://naukaru.ru/ru/nauka/article/45155/view> (дата обращения: 20.09.2021).
19. Гессен С.М., Воротников А.М. Карбоновые полигоны – новый научно-образовательный проект для Арктики АРКТИКА 2035: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ, ПРОБЛЕМЫ, РЕШЕНИЯ. – № 2(6). – 2021. – С. 98-104 URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=46197192> (дата обращения: 1.09.2021).