

УДК 338.22.021.1

**СИСТЕМА ТОРГОВЛИ КВОТАМИ НА ВЫБРОСЫ ПАРНИКОВЫХ  
ГАЗОВ (НА ПРИМЕРЕ КАЛИФОРНИИ)**

Э. Карлсон

профессор экологического права, со-директор Института проблем изменения климата и экологии им. Эммета при факультете права Калифорнийского университета, США  
[carlson@law.ucla.edu](mailto:carlson@law.ucla.edu)

Прежде чем рассказать о системе «ограничения и торговли» парниковыми газами в Калифорнии, я хотела бы предложить общий обзор федеральной системы, в которую вписаны все 50 штатов США. Хотя федеральное законодательство, согласно Конституции США, имеет приоритетное значение, штаты сохраняют определенные полномочия в тех областях, которые недостаточно включены в сферу регулирования на уровне федерального правительства. Вообще говоря, в большинстве значимых областей, если правительство США не опередило штаты в выполнении юридических функций, эти функции сохраняются у штатов.

В экологическом законодательстве во многих статьях, касающихся контроля за загрязнением (например, воздуха и воды), федеральное правительство имеет достаточно сильные позиции и комплексные механизмы регулирования, однако предоставляет штатам широкие полномочия для реализации этих мер. Важно понимать этот контекст, чтобы уяснить роль, которую сыграла Калифорния в регулировании выбросов парниковых газов, включая программу «связывания и продажи».

«Закон о чистом воздухе» — это федеральный документ, наиболее важный для работы Калифорнии. «Закон о чистом воздухе» регулирует загрязнения от автомобилей и грузовиков. Он также запрещает всем штатам регулировать эти загрязнения, исключение составляет лишь Калифорния. Это долгая история, начало которой приходится на 1950-1960-е годы, когда воздух в Лос-Анджелесе был очень плохого качества. Калифорния стала первым штатом, который стал регулировать загрязнения от автомобилей, и когда правительство США приняло соответствующий законопроект, то Калифорнии было разрешено продолжать регулирование, даже когда остальным штатам запретили вводить новые правила. Федеральное законодательство предоставляет штатам право выбора: соблюдать ли федеральные нормы регулирования автомобилей, или следовать нормам Калифорнии, которые намного строже.

Как же все это соотносится с Калифорнией и ее системой регулирования парниковых газов? Прежде, чем принять комплексные меры по сокращению выбросов парниковых газов, штатом был принят закон о сокращении выбросов парниковых газов от автомобилей. Это было проделано на основе полномочий,

## Grand Altai Council of HEI Chancellors network edition

предоставленных «Законом о чистом воздухе», регулирующим выбросы автомобилей. Данный закон был принят в 2002 году. Третью штатов приняли меры регулирования Калифорнии, которые были предметом множества исков и помех со стороны Федерального агентства по охране окружающей среды и президента Джорджа Буша. После длительных задержек и уже после избрания Барака Обамы в 2009 г. Калифорния приняла нормативно-правовые акты, в которых были выдвинуты требования к 2020 году на 17% сократить выбросы парниковых газов от малолитражных автомобилей, и на 25% — в 2030 г. В 2010 г. Федеральное правительство последовало примеру Калифорнии и ввело точно такие же нормативы на выбросы для малолитражных автомобилей 2012-2016 года. Таким образом, Калифорния стала первым штатом, принявшим требования по сокращению выбросов парниковых газов, а также модельной территорией для одной из крупнейших государственных инициатив по сокращению парниковых газов. С тех пор Калифорнией и федеральным правительством были разработаны более строгие правила для автомобилей [модельного] года 2017-2025.

Этот закон очень важен для истории Калифорнии и ее попыток регулировать выбросы парниковых газов, так как это привело к тому, что в 2006 г. был принят более комплексный закон, известный как Закон о борьбе с глобальным потеплением или АВ 32. Этот закон в свое время отстоял бывший губернатор Арнольд Шварценеггер, и, согласно его положениям, Калифорния обязана к 2020 году сократить свои выбросы парниковых газов до уровня 1990 г. Данный закон предоставляет полномочия Совету по воздушным ресурсам штата Калифорния (CARB) разработать меры по достижению целей 2020 г. CARB создал для штата программу «ограничения и торговли». А теперь о том, как она работает.

Программа «ограничения и торговли» начала действовать в 2013 году и изначально касалась электрогенераторов (это относилось к устройствам, которые производили электричество на территории Калифорнии, и к тем, которые импортировали электроэнергию из соседних штатов), а также больших промышленных предприятий, таких, например, как цементный завод. В этом году действие программы распространилось на топливно-распределительные производства. Сегодня программа охватывает 85% всех выбросов Калифорнии и формирует наиболее комплексный рынок «ограничения и торговли» в мире.

Программа действует как многие другие сходные схемы: устанавливается общее количество допустимого загрязнения. Некий субъект получает ассигнования (сумма, эквивалентная допустимому загрязнению), которые позволяют ему продолжать загрязнение (1 тонна CO<sub>2</sub> эквивалентна ассигнованию, общий объем ассигнований равен допустимому загрязнению). Эмитенты могут реализовать выделенные средства тремя различными способами. Они могут использовать все выделенные средства. Они могут сократить загрязнение до уровня ниже выделенной суммы и продать лишние квоты тем, кто в них нуждается. Или же они могут осуществлять выбросы

сверх выделенной суммы и возместить разницу путем приобретения квот у тех эмитентов, которым они не нужны.

Калифорнийская программа также предоставляет компенсационное кредитование. Это кредитование позволяет субъектам справиться с выплатой процентов по сокращению их выбросов через участие в проектах за пределами системы «ограничения и торговли». Так, калифорнийская система принимает компенсации от четырех специфических видов проектов: лесные проекты, городское озеленение, биогаз, уничтожение озоноразрушающих веществ. То есть, компенсации имеют ограничения для проектов в США. Следует упомянуть еще о некоторых существенных составляющих программы. Программа позволяет эмитентам хранить выделенные средства в банке для того, чтобы иметь возможность использовать их в будущем. В рамках программы существует трехлетний период, учитывающий ежегодные изменения в производстве и продукции. В дополнение к основным положениям программы «ограничения и торговли» штат принял сложный набор мер для повышения ликвидности и прозрачности рынка «ограничения и торговли». Они включают в себя регистрацию выбросов, которая требует ежегодных отчетов, отчетность по спотовым рыночным ценам, квартальные аукционы, требования к инвесторам — владельцам оборудования о продаже своих квот и получении выручки, создание резерва квот, который сделает определенное количество квот доступными по заранее установленной цене в случае, если цены достигнут пика, чтобы уменьшить волатильность.

Конечно, сама идея «ограничения и торговли» — это, скорее, стимул для загрязнителей принимать решения о наиболее дешевых и эффективных мерах сокращения выбросов, чем стимул для правительства решать, как это сделать. Если загрязнитель сможет сократить больше выбросов, чем это требуется, он сможет заработать на торговле лишними квотами на рынке.

Калифорния распространяет квоты через систему общественных и свободных аукционов. Доходы, полученные на аукционе квот, направляются на финансирование других проектов по снижению выбросов парниковых газов. В этом году штат заработал \$2.2 млрд. на аукционных торгах квотами. Квоты продают примерно по \$13 за тонну CO<sub>2</sub> или его эквивалент. Деньги, заработанные штатом от продажи квот, должны быть использованы в программах, сокращающих парниковые газы. Так, деньги направлены на финансирование таких программ, как установка солнечных панелей для малообеспеченных семей, маршрут высокоскоростной железной дороги между Лос-Анджелесом и Сан-Франциско, доступное жилье рядом с линиями общественного транспорта и другие проекты. 25% доходов должны быть потрачены на финансирование неблагополучных сообществ по всему штату.

Калифорнийская система сейчас контактирует с аналогичной программой в канадской провинции Квебек. Загрязнители могут использовать квебекские квоты для выполнения своих обязательств в Калифорнии и наоборот. До рецессии 2008 года некоторые западные штаты были заинтересованы в

## Grand Altai Council of HEI Chancellors network edition

разработке собственных программ «ограничения и торговли» и присоединении к калифорнийской, но потеряли интерес после падения экономики. Однако они снова могут проявить интерес к присоединению к Калифорнии в ответ на новые государственные урегулирования, которые вскоре могут вступить в силу.

Как же работает система «ограничения и торговли»? Следует сказать, что повсюду довольно неплохо. До сих пор не было никаких сообщений о мошенничестве или манипуляциях на рынках. Цены держатся достаточно стабильно, колеблясь между \$12 и \$13 за тонну. Позитивным является и движение к соединению системы с Квебеком. У меня, правда, есть несколько соображений критического характера относительно программы. На мой взгляд, это подрывает ее потенциал к стимулированию технологических инноваций и искусственно удерживает цены на квоты на уровне, значительно более низком, чем они могли бы быть.

Здесь следует остановиться на двух других программах, принятых в Калифорнии и направленных на сокращение парниковых газов, так как эти программы работают в связке с системой «ограничения и торговли» и нацелены на крупнейших эмитентов.

Одна программа требует инвесторов-владельцев оборудования в штате принять стандарт, согласно которому они обязаны покупать или производить 33% электричества из возобновляемых источников к 2020 г. Уже в прошедшем месяце Законодательный орган штата увеличил показатели, и теперь они составляют 50% электричества от возобновляемых источников до 2030 г. Это означает, что они, вероятнее всего, должны покрыть свои обязательства по сокращению парниковых газов за счет покупки или производства чистой энергии.

Вторая программа связана с запуском программы «Стандарт низко-углеродного топлива» (LCFS). До 2020 г. поставщики топлива в штате должны снизить интенсивность топлива в штате на 10%. Интенсивность топлива измеряется через анализ жизненного цикла топлива, который включает выброшенные парниковые газы от использования топлива и от его транспортировки в Калифорнию. «Стандарт» является также и программой, ориентированной на рынок и предоставляющей также квоты (чем-то напоминает программу «ограничения и торговли»).

Причина, по которой я говорю об этих программах, заключается в том, что они оказывают и будут оказывать влияние на общую цену на квоты по программе «ограничения и торговли». Они предварительно указывают, как некоторые из крупнейших эмитентов должны сократить свои выбросы. Проблема с этим подходом, на мой взгляд, в том, что штат вмешивается в программу «ограничения и торговли», позволяя эмитентам выбирать лучший способ сократить выбросы. И когда они делают свой выбор, они действительно снижают цены на квоты, чем уменьшают количество субъектов, ограничивающих выбросы и торгующих квотами. Если бы цены на квоты выросли, то рост цен в конечном итоге стал бы стимулом для эмитентов

внедрять инновации, чтобы найти способы сократить выбросы. Я — поклонник рыночных механизмов регулирования, и я хотела бы видеть работу рынка как можно более неограниченную. Требования к возобновляемой энергии в Калифорнии и Стандарт низко-углеродного топлива смешиваются с рыночными стимулами, показывая, как могут быть реализованы несколько сокращений. Оставляя критику в стороне, следует, однако, отметить, что калифорнийская программа весьма эффективна.

Позвольте мне завершить последним наблюдением того, как калифорнийская система «ограничения и торговли» коррелирует с постановлениями администрации Обамы, требующими, чтобы все существующие заводы-производители электроэнергии сокращали выбросы парниковых газов. Эта программа, называемая «План по чистой энергии», является центральной частью Климатического плана США, принятого в преддверии Рамочной конвенции ООН на Климатических переговорах в Париже, которые состоятся в декабре [текущего года]. «План по чистой энергии» достаточно сложный, и если будут заинтересованные, я расскажу о нем подробнее во время дискуссии. А сейчас лишь основные моменты. Президент утвердил постановления в рамках «Плана по чистой энергии», который, опять-таки, является главным федеральным документом, регулирующим загрязнение воздуха. Он не смог провести законопроект через Конгресс США, поэтому он использует старые инструменты в рамках «Закона о чистом воздухе», чтобы инициировать сокращение парниковых газов заводами, вырабатывающими электроэнергию. «План по чистой энергии» устанавливает цели, обязательные для каждого штата, а затем предоставляет штатам самостоятельно рассчитать способы достижения этих целей. Эти цели основаны на том, что федеральное правительство считает возможным для выполнения каждым штатом. А именно: 1) сделать заводские мощности более эффективными; 2) перейти с угля на природный газ и 3) увеличить количество возобновляемых источников энергии. Штаты не обязаны идти именно таким путем, но они могут найти свои способы достижения поставленных целей. Одна из возможностей для достижения — это вход штата в региональную систему «ограничения и торговли» или присоединение к другим штатам, где уже работает такая система. Администрация Обамы стимулирует штаты участвовать в региональных системах «ограничения и торговли», считая это наиболее эффективным с точки зрения затрат вариантом реализации задач, поставленных «Планом по чистой энергии». Внедрение плана займет несколько лет, однако мы можем в близкой перспективе увидеть, как другие штаты принимают программы «ограничения и торговли», модель которой была разработана в Калифорнии, и присоединяются к калифорнийской системе.

В США мы называем штаты «лабораториями демократии». Это означает, что штаты могут экспериментировать в области политики, и затем, если эксперимент удачен, другие штаты или федеральное правительство могут использовать этот опыт. Это как раз о том, как работают калифорнийские

## **Grand Altai Council of HEI Chancellors network edition**

автомобильные стандарты для парниковых газов. С принятием «Плана по чистой энергии», мы очень скоро сможем увидеть, как лидерские позиции Калифорнии распространяются и на другие штаты.

### **REFERENCES**

1. Low Carbon Fuel Standard (LCFS). Part 1: [electronic resource]. URL: [http://www.energy.ca.gov/low\\_carbon\\_fuel\\_standard/UC\\_LCFS\\_study\\_Part\\_1-FINAL.pdf](http://www.energy.ca.gov/low_carbon_fuel_standard/UC_LCFS_study_Part_1-FINAL.pdf)
2. Low Carbon Fuel Standard (LCFS). Part 2: [electronic resource]. URL: [http://www.energy.ca.gov/low\\_carbon\\_fuel\\_standard/UC\\_LCFS\\_study\\_Part\\_2-FINAL.pdf](http://www.energy.ca.gov/low_carbon_fuel_standard/UC_LCFS_study_Part_2-FINAL.pdf)
3. The Global Warming Solutions Act or AB 32: [electronic resource]. URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Global\\_Warming\\_Solutions\\_Act\\_of\\_2006](https://en.wikipedia.org/wiki/Global_Warming_Solutions_Act_of_2006)