

«Второе дыхание» Киотского протокола: реалии и ожидания



1. Период до «COP 15»
2. Кто на новенького?
3. Структурирование ПСО
4. Техническая экспертиза ПСО
5. Есть ли жизнь после...
Киотского протокола?

1. Период до «COP 15»¹

Действующая редакция Киотского протокола, вступившая в силу для России 16 февраля 2005 г., предусматривает следующие механизмы, которые могут быть реализованы на территории РФ:

- проекты совместного осуществления (далее – ПСО) – ст. 6 Киотского протокола, суть которых заключается в возможности передачи «принимающей стороной» (т.е. странами, в которых происходит процесс перехода к рыночной экономике) единиц сокращения выбросов (далее – ЕСВ), полученных в результате реализации проектов, направленных на сокращение антропогенных выбросов, «инвестирующей стороне».
- торговля квотами – ст. 17 Киотского протокола, т.е. «коммерческая переуступка» прав на выбросы парниковых газов между странами – участницами Киотского протокола.

Для бизнес-сообщества оба указанных механизма являются перспективными источниками привлечения инвестиций (в том числе и иностранных), направленных в первую очередь на

¹ UN Climate Change Conference 2009.

развитие собственного производства. К сожалению, механизм «коммерческой переуступки» остается законодательно непроработанным и, как следствие, невозможным для реализации на территории РФ и по сей день. Нормативная база по порядку утверждения и хода реализации ПСО была создана лишь к концу 2008 г.

В этот период на рассмотрение в МЭР РФ было направлено 38 проектов, претендующих на получение статуса ПСО.

Анализ данных проектов показал, что наибольшее количество ПСО планируется реализовывать на территории Центрального (30%) и Северо-Западного (18%) федеральных округов; 13% от общего количества российских проектов, направленных на утверждение в МЭР РФ, – в Уральском и Южном федеральных округах и 10% – в Приволжском и Сибирском федеральных округах.

Дальневосточный федеральный округ представлен единственным проектом по переводу котлов ТЭЦ с угля на природный газ с установкой экологически чистого оборудования².

² Статистика по Северо-Кавказскому федеральному округу не представлена, так как проекты, реализуемые на его территории до января 2010 г., были заявлены как проекты Южного федерального округа.



С точки зрения распределения категорий источников (или поглотителей), избранных для реализации проекта, приоритет отдан энергетическому сектору. Именно проекты в области энергоэффективности и проекты, в результате которых осуществляется переход на экологически более чистые источники энергии, стали наиболее привлекательными для бизнеса.

Второе приоритетное направление ПСО представлено проектами в области: строительства и эксплуатации систем сбора; обезвреживания и энергетической утилизации свалочного газа на территории полигонов твердых бытовых отходов; сокращения выбросов метана от размещения отходов биомассы на свалке.

Практически не представлены или вообще отсутствуют проекты по иным секторам источника и/или поглотителя, выбранного для реализации проекта.

Однако на конец II квартала 2009 г. ни один из представленных в МЭР РФ проектов так и не был утвержден Правительством РФ.

2. Кто на новенького?

За полгода до встречи в Копенгагене Правительство РФ Распоряжением от 27.06.2009г. № 884-р наделило Сбербанк России полномочиями по обеспечению исполнения отдельных обязательств РФ, закрепленных в Киотском протоколе.

Выход данного документа стал отправной точкой для разработки новых правил по утверждению ПСО, где решающая роль должна принадлежать Сбербанку России. При этом на период до разработки новых правил МЭР РФ приостанавливает прием заявок на отбор проектов, планируемых к осуществлению в рамках ст. 6 Киотского протокола.

Полномочия Сбербанка России были дополнительно закреплены соответствующим Постановлением Правительства РФ от 28.10.2009г. № 843, утверждающим Положение о реализации ст. 6 Киотского протокола (далее – Постановление № 843).

Процедура утверждения (проверки хода реализации) ПСО в настоящее время выглядит следующим образом:

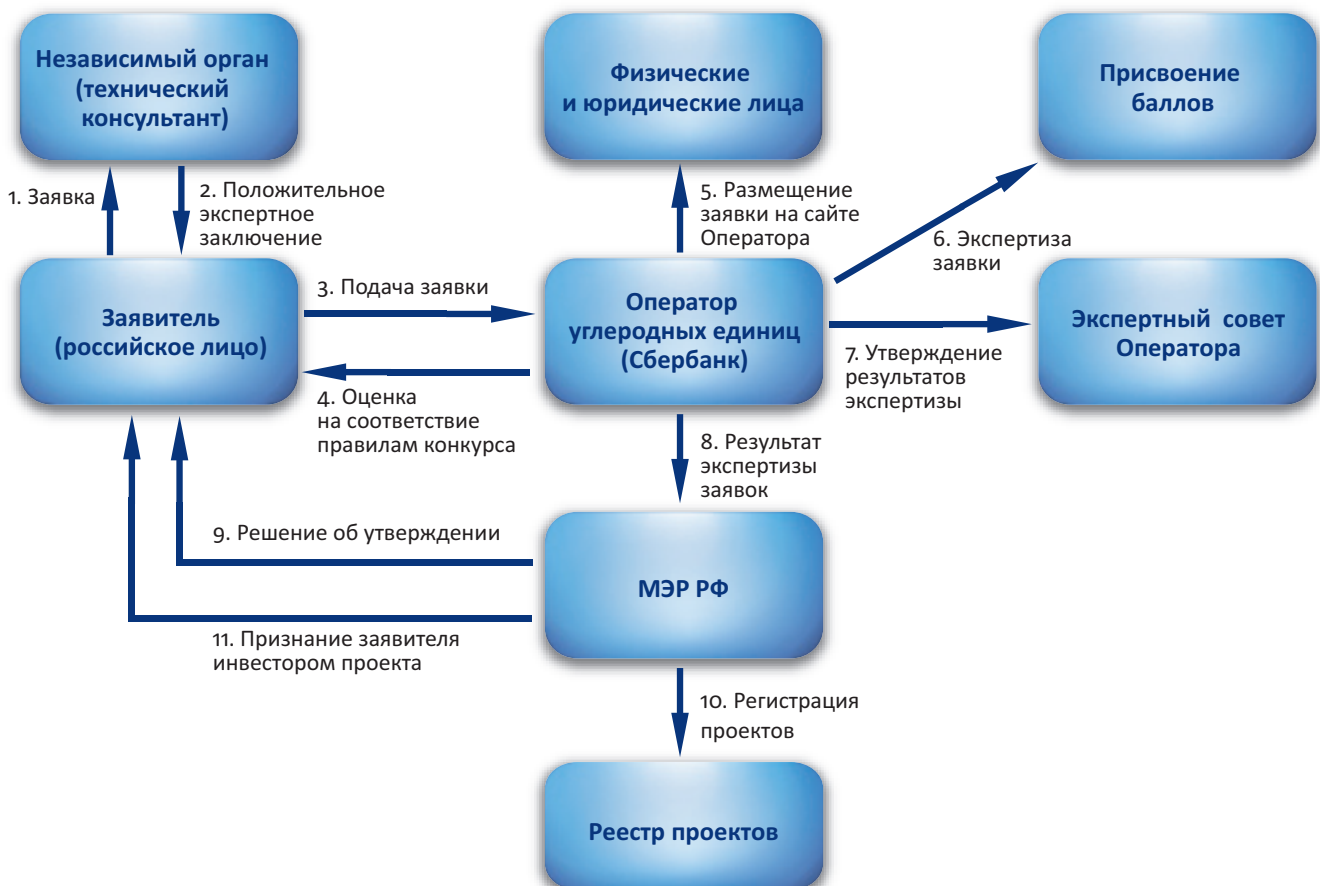


Схема 1. Процедура утверждения ПСО

Таким образом, роль МЭР РФ сводится к утверждению ПСО и контролю за ходом реализации ПСО, а не их отбору, как было предусмотрено ранее.

Проектная документация, входящая в состав заявки, принятой МЭР РФ к рассмотрению до вступления в силу Постановления № 843, подлежит передаче Сбербанку на основании обращения заявителя для участия в конкурсном отборе указанных проектов.

В действительности не все заявители смогут воспользоваться данной «привилегией», так как по новой процедуре только российское юридическое лицо может быть заявителем на отбор ПСО. Данный вывод основан на том, что под инвестором проекта, согласно Постановлению № 843, понимается российское юридическое лицо (пусть и с иностранным участием), которое реализует проект в соответствии с установленными требованиями.

При этом статус инвестора проекта может быть присвоен заявителю только после прохождения процедуры отбора и утверждения ПСО. По информации МЭР РФ, по тем проектам, которые уже заявлены, зачет углеродных единиц будет вестись с момента подачи заявки. Однако большинство заявителей по проектам, которые находились на рассмотрении МЭР РФ (указанные 38 проектов), являются заявками иностранных юридических лиц.

Изменение статуса участников проектов может повлечь изменение финансовых потоков, результатом чего могут стать пересмотр сроков закупки/поставки оборудования, формирование новой правовой, инвестиционной (финансовой) и технической структуры проекта, предусматривающей распределение рисков между «бывшими» участниками и обязательства «новых» участников проекта, следовательно, изменение параметров проекта и проектной документации.

Для внесения изменений в проектную документацию требуется получение нового заключения независимого (технического) эксперта, так как, по сути, это будет уже новый проект.

Обозначенные выводы подтверждаются и положениями Приказа МЭР РФ³, предусматривающе-

³ Приказ МЭР РФ от 23.11.2009г. № 485 об утверждении правил конкурсного отбора заявок, подаваемых в целях утверждения проектов, осуществляемых в соответствии со ст. 6 Киотского протокола (далее – Приказ МЭР РФ).

го, что в качестве заявителя в конкурсном отборе может выступать российское юридическое лицо, что влечет за собой переформатирование проекта и подготовку новой заявки, как следствие, невозможность зачета уже образованных и учтенных углеродных единиц в предыдущей заявке.

3. Структурирование ПСО

При подготовке заявок необходимо учитывать и тот факт, что в России установлен лимит объема сокращения выбросов – 300 млн т CO₂-эквивалента за период 2008–2012 гг., а лимит по каждому конкурсному отбору – не более 30 млн т CO₂-эквивалента (Приказ МЭР РФ). При этом распределение лимитов по секторам выглядит следующим образом:



Диаграмма 1. Распределение лимитов выбросов по секторам экономики (млн тонн)

Ранее для целей стимулирования и привлечения инвестиций в развитие иных секторов (например, сектор обращения с отходами) российским законодательством предусматривалась возможность перераспределения лимитов. То есть был допустим перенос части объема сокращений выбросов парниковых газов, например, с сектора «энергетика» на сектор «сельское хозяйство» или «отходы», что не противоречило положениям Киотского протокола.

Подготовкой таких предложений о перераспределении лимитов занималась Комиссия МЭР РФ по рассмотрению заявок об утверждении проектов, осуществляемых в соответствии со ст. 6 Киотского протокола. Однако новый порядок исключил необходимость создания указанной комиссии. Более того, отсутствует самостоятельная норма о возможности перераспределения соответствующих лимитов.

Статистика «пилотных» ПСО, осуществляемых в соответствии со ст. 6 Киотского протокола, указывает на востребованность проектов в энергетическом секторе, так как на последний приходится около 70% от общего числа ПСО на территории РФ. При этом в связи с ограниченным объемом выбросов предполагается жесткая конкуренция среди заявителей в отрасли землепользования, отходов, использования растворителей, лесном секторе и промышленных процессах. Более того, норма об установлении лимитов по каждому конкурсному отбору по указанным секторам предполагает проведение ограниченного числа конкурсов, что еще более усиливает конкуренцию между заявителями при прохождении процедуры отбора ПСО.

Ситуация осложняется тем, что заключение договора на продажу ЕСВ (а значит, и привлечение иностранных инвестиций в реализацию ПСО) возможно только после принятия Сбербанком решения о введении в обращение единиц сокращения выбросов и согласования договора между инвестором проекта и третьим лицом (как правило, иностранным инвестором).

Указанные положения (в отличие от ранее действовавшей практики реализации ПСО путем привлечения иностранных инвестиций) не допускают вхождение в проекты инвесторов посредством заключения договоров на продажу ЕСВ на этапе формирования заявочной и проектной документации (а также на ранних этапах реализации проекта). Это означает необходимость поиска дополнительных инструментов финансирования ПСО на стадии инвестиционного замысла по его реализации.

Таким образом, при принятии решения об участии в процедуре отбора ПСО проект должен быть структурирован и подготовлен таким образом, чтобы была возможность документального подтверждения достаточности финансовых

средств инвестора (заявителя) для реализации ПСО. В связи с этим возникает необходимость применения различных инструментов проектного финансирования (PF) и финансирования с государственным плечом (PFBSL).

Возможность привлечения в ПСО инструментов PF и PFBSL должна рассматриваться с точки зрения приоритетности отраслей экономики, требований к проектам, предъявляемых финансовыми институтами (органами), инвестиции которых направлены на реализацию проектов.

Грамотное структурирование, выбор оптимальной модели инструментов финансирования с учетом правовых, технических и финансовых особенностей проекта являются залогом успешного прохождения процедуры отбора и утверждения ПСО.

4. Техническая экспертиза ПСО

В настоящий момент одним из первых этапов отбора и утверждения ПСО (см. Схему 1), как и ранее, является получение заключения независимого органа.

Как свидетельствует практика реализации ПСО, заключение технического эксперта выдается на проект и проектную документацию в целом, т.е. к моменту подачи документов для прохождения технической экспертизы проект должен быть структурирован как в инвестиционно-правовой составляющей, так и технической части.

Комплексная подготовка проекта позволит избежать дополнительного устранения излишних замечаний, полученных со стороны технических экспертов, что ведет к существенному сокращению сроков получения положительного заключения технического эксперта.

Вновь принятое Постановление № 843 уточняет, что независимым органом является организация, имеющая полномочия по подготовке экспертных заключений по проектной документации и/или по подготовке отчета о ходе реализации проекта в соответствии с международными требованиями.

Указанные независимые организации на международном уровне должны получить аккредитацию в Комитете по надзору за выполнением ст. 6

Киотского протокола, а на национальном уровне, в том числе на уровне РФ, получить одобрение на подготовку экспертных заключений в уполномоченном национальном органе, которым на территории РФ является Координационный центр МЭР РФ.

Ранее действовавшим Приказом МЭР⁴ был утвержден соответствующий перечень независимых экспертных организаций⁵.

В то же время действующее законодательство не содержит указания на перечень независимых организаций, получивших одобрение Координационного центра МЭР РФ на подготовку экспертных заключений.

В этой связи открытым остается вопрос относительно сохранения статуса утвержденных ранее независимых технических экспертов.

По официальной информации РКИК ООН, в настоящее время существует 45 независимых юридических лиц, аккредитованных и имеющих право на подготовку соответствующих заключений⁶. При этом возможен вариант, при котором МЭР РФ будет утверждать новый перечень соответствующих экспертных организаций, имеющих право на подготовку заключений на территории России.

Однако до формирования соответствующего перечня вопрос установления надлежащей независимой организации, подготавливающей экспертные заключения на ПСО, остается открытым.

5. Есть ли жизнь после ... Киотского протокола?

Как известно, срок действия Киотского протокола истекает в 2012 г. В декабре 2009 г. в Копенгагене прошла 15-я конференция ООН по изменению климата (СОР 15). Итогом столь ожидаемой конференции стала лишь политическая декларация, а не «Посткиотское соглашение», налагающее конкретные обязательства на стороны-участники.

4 Приказ Минэкономразвития России от 14.03.2008 № 70 «Об утверждении перечня независимых экспертных организаций»

5 Det Norske Veritas Certification Ltd.; Bureau Veritas Certification Holding SAS; TUV SUD Industrie Service GmbH; SGS United Kingdom Limited; TUV NORD CERT GmbH.

6 <http://cdm.unfccc.int/DOE/list/index.html>

Даже несмотря на прогнозируемые многомиллиардные выгоды от присоединения к Киотскому протоколу, Россия до сих пор фактически так и не «запустила» ни одного из его финансовых механизмов. Либерализация порядка отбора ПСО, заключающаяся в передаче большей части полномочий Сбербанку, свидетельствует о положительной тенденции, наметившейся в практической реализации ПСО на территории России.

Выявленный ряд неточностей в новой нормативной базе по отбору ПСО и ограниченное количество конкурсов потребуют значительных усилий со стороны всех заинтересованных органов и участников ПСО.

Исходя из того, что жизнеспособность ПСО во много зависит от заявителей (собственников объектов, реализуемых в рамках ПСО), а также с учетом ограниченного срока действия Киотского протокола и, как результат, ограниченного срока «выгод» от использования механизмов последнего приоритетной задачей заявителей на сегодняшний день является прохождение процедуры утверждения проектов и вхождение в список «пилотных» ПСО.

Для достижения указанной цели основные усилия заявителей должны быть направлены на:

- формирование оптимальной правовой и финансовой структуры проекта, предусматривающей грамотное распределение между участниками проекта рисков и инвестиций, необходимых для реализации ПСО с учетом существующих ограничений по источникам финансирования проекта;
- формирование проектной документации ПСО, учитывающей как нормы российского законодательства, так и положения международных актов по сокращению выбросов парниковых газов;
- подготовку комплектной заявочной документации с учетом нововведений и особенностей действующего порядка отбора ПСО.

*Ольга Сушинских,
Старший юрист коммерческой практики
sushinskikh@vegalex.ru*

*Варвара Сучкова,
Юрист коммерческой практики
suchkova@vegalex.ru*

В ближайшее время будут направлены
аналитические обзоры по следующим направлениям:

- **Контракты жизненного цикла:
строительство автодорог в условиях бюджетного дефицита**
- **Модернизация систем ЖКХ с применением
ГЧП-инструментария**
- **Проектное финансирование с государственным плечом**
- **Социальная и общественная инфраструктура:
школы, больницы, спортивные объекты**

Юридическая фирма «Вегас-Лекс» основана в 1995 году и с 2000 года входит в топ-3 российских компаний, оказывающих услуги правового консалтинга. Является единственной российской юридической фирмой, рекомендованной авторитетным международным справочником Chambers Europe для сопровождения инфраструктурных и ГЧП-проектов. Общая сумма сопровождаемых клиентских инвестиций в крупные инфраструктурные проекты (включая ГЧП-проекты) – свыше нескольких десятков миллиардов, количество только крупных проектов (на начало 2009 года) – 36.

Фирма ведет активную нормотворческую деятельность, осуществляя экспертное сопровождение разработки законодательной базы РФ. Специалисты Фирмы являются членами рабочих групп в профильных советах и комитетах по ГЧП и инфраструктуре различных министерств, ведомств и общественных организаций.

Фирма награждена премиями «За активное участие в законотворческой деятельности» журнала «Корпоративный юрист» и «Продвижение ГЧП» журнала «Слияния и поглощения».

115054, Москва, Б.Строеновский пер., 22/25

Тел.: +7 (495) 933 08 00

Факс: +7 (495) 933 08 02

E-mail: vegaslex@vegaslex.ru

www.vegaslex.ru

