

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от «__» _____ г. № _____

МОСКВА

1. Утвердить прилагаемую Концепцию системы учета, регистрации, выпуска в обращение, передачи и зачета результатов климатических проектов, осуществляемых на территории Российской Федерации (далее – Концепция).

2. Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, при участии Банка России и заинтересованных организаций обеспечить подготовку проекта Плана мероприятий («дорожной карты») реализации Концепции и его представление в Правительство Российской Федерации в 3-месячный срок.

Председатель Правительства
Российской Федерации

М. Мишустин

Утверждена
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от «__» _____ г. № _____

КОНЦЕПЦИЯ СИСТЕМЫ УЧЕТА, РЕГИСТРАЦИИ, ВЫПУСКА В ОБРАЩЕНИЕ, ПЕРЕДАЧИ И ЗАЧЕТА РЕЗУЛЬТАТОВ КЛИМАТИЧЕСКИХ ПРОЕКТОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫХ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

I. Введение

Российская Федерация является Стороной рамочной Конвенции ООН об изменении климата (РКИК), ратифицированной Федеральным законом от 4 ноября 1994 г. № 34-ФЗ «О ратификации рамочной Конвенции ООН об изменении климата», Киотского протокола к РКИК (далее – Киотский протокол), ратифицированного Федеральным законом от 4 ноября 2004 г. № 128-ФЗ «О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата» и Парижского соглашения от 12 декабря 2015 г. (далее – Парижское соглашение), принятого постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2019 г. № 1228 «О принятии Парижского соглашения».

Для достижения целей указанных международных договоров Российская Федерация осуществляет государственную политику в области климата и принимает меры по сокращению антропогенных выбросов парниковых газов и увеличению их поглощения, в том числе посредством создания условий для реализации добровольных проектов, результатом которых является сокращение, улавливание и захоронение выбросов парниковых газов или увеличение их абсорбции поглотителями (далее – климатические проекты).

Для обеспечения сопоставимости результаты климатических проектов, как правило, выражаются в эквиваленте углекислого газа, проходят процедуру верификации и формализуются в виде записей в соответствующих реестрах, каждая из которых соответствует 1 тонне эквивалента углекислого газа (далее – углеродная единица). В различных странах углеродные единицы являются самостоятельным объектом гражданско-правовых отношений, учитываются на корпоративном уровне и при определении углеродного следа продукции.

II. Современное состояние

В настоящее время выпуск в обращение углеродных единиц осуществляется по климатическим проектам, которые реализуются по добровольным международным и национальным стандартам, а также в рамках международных механизмов (включая двусторонние). При этом определение гражданско-правового статуса углеродных единиц, образуемых в результате реализации климатических проектов, относится к национальной юрисдикции.

Глобальный рынок обращения углеродных единиц начал формироваться в 2005 году с вступлением в силу Киотского протокола, который предусматривал для стран, принявших количественные обязательства по ограничению (сокращению) выбросов парниковых газов, следующие механизмы:

- 1) торговля выбросами парниковых газов (статья 17 Киотского протокола);
- 2) механизм чистого развития, позволяющий участвовать в осуществлении климатических проектов в развивающихся странах и приобретать полученные в результате этих проектов углеродные единицы в счет выполнения своих обязательств по ограничению (сокращению) выбросов парниковых газов (статья 12 Киотского протокола);
- 3) совместное осуществление, заключающееся в реализации климатических проектов с последующей передачей и приобретением полученных в результате этих проектов углеродных единиц между странами, принявшими количественные обязательства по ограничению (сокращению) выбросов парниковых газов (статья 6 Киотского протокола).

Начиная с 2006 года, по механизмам Киотского протокола на международном уровне введено в обращение около 3 млрд углеродных единиц¹, в том числе более 2 млрд углеродных единиц по механизму чистого развития, и около 0,9 млрд углеродных единиц в рамках совместного осуществления.

На территории Российской Федерации в первый период действия Киотского протокола (2008 – 2012 годы) было реализовано 108 проектов совместного осуществления, в результате которых было введено в оборот около 0,3 млрд углеродных единиц. Во второй период действия (с 2013 года) Российская Федерация не приняла количественные обязательства по ограничению выбросов парниковых газов в рамках Киотского протокола и не использовала его международные механизмы.

Помимо проектов в рамках Киотского протокола широко распространены климатические проекты, реализуемые по добровольным международным и национальным стандартам. Так, с 2006 года в результате реализации проектов по добровольным международным стандартам в мире введено в обращение более 1,2

¹ Доклады вспомогательных органов Киотского протокола к РКИК к 15-й сессии Конференции Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Киотского протокола к РКИК, 2019 г.

млрд. углеродных единиц², из которых около 90% приходится на следующие международные стандарты: стандарт VCS (Verified Carbon Standard), который обычно применяется одновременно со стандартом CCB (Climate, Community & Biodiversity Standards) и стандарт GS (Gold Standard).

Реализация климатических проектов по добровольным национальным стандартам позволяет компаниям демонстрировать приверженность целям устойчивого развития, а результаты этих проектов использовать для достижения корпоративных целей, снижения углеродного следа производимой продукции и продажи организациям, на которые распространяются обязательные требования по сокращению выбросов парниковых газов. Так, в рамках добровольного национального стандарта ACR (базируется в США) выпущено около 27 млн углеродных единиц (погашено около 60%), по стандарту Panda в рамках китайской системы добровольных сокращений выбросов парниковых газов реализовано более 1300 проектов, в результате которых выпущено около 45 млн углеродных единиц.

В настоящее время в Российской Федерации реализация климатических проектов по добровольным международным стандартам не ограничивается. В то же время отсутствует возможность реализации климатических проектов по российским стандартам ввиду отсутствия этих стандартов и национальной системы учета, регистрации, выпуска в обращение, передачи и зачета результатов климатических проектов (далее – система климатических проектов).

Использование на территории Российской Федерации двусторонних и многосторонних международных механизмов, включая механизмы Парижского соглашения, станет возможным после утверждения соответствующих правил.

III. Цели, задачи и принципы функционирования российской системы климатических проектов

Целью создания российской системы климатических проектов является внедрение институциональных механизмов, поддерживающих развитие с низким уровнем выбросов парниковых газов и стимулирующих устойчивые (в том числе зеленые) инвестиции.

Задачами российской системы климатических проектов являются:

- 1) формирование правовых условий, необходимых для реализации климатических проектов по добровольным международным и национальным стандартам, а также для использования международных механизмов;
- 2) учет, регистрация, выпуск в обращение, передача и зачет результатов климатических проектов (углеродных единиц);

² State of the Voluntary Carbon Markets 2017, 2019

3) обеспечение свободного оборота углеродных единиц, образуемых в результате реализации климатических проектов;

4) создание условий для привлечения инвестиций в реализацию климатических проектов и обращение углеродных единиц;

5) использование системы российскими компаниями для снижения углеродного следа продукции и услуг.

При формировании российской системы климатических проектов необходимо руководствоваться следующими принципами:

- возможность реализации на территории Российской Федерации климатических проектов по добровольным национальным и международным стандартам, а также в рамках международных механизмов, в которых участвует Российская Федерация;

- обеспечение прозрачности и исключение двойного учета результатов климатического проекта, реализованного на территории Российской Федерации;

- добросовестность субъектов общественных отношений, связанных с реализацией климатических проектов и обращением углеродных единиц;

- независимость, отсутствие конфликта интересов, компетентность, обоснованность и прослеживаемость выводов в отношении результатов климатических проектов;

- признание углеродных единиц, полученных в результате реализации климатических проектов на территории Российской Федерации, объектом гражданских прав, обеспечение их оборота и передачи в рамках гражданско-правовых договоров, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе с иностранными юридическими лицами;

- возможность государственной поддержки климатических проектов, которые имеют значимый социально-экономический и экологический эффект и согласуются со стратегиями, программами и планами развития отраслей и регионов, национальными и федеральными проектами.

IV. Общее описание функционирования российской системы климатических проектов

1. Российская система климатических проектов включает:

- национальные стандарты климатических проектов;

- национальный регистр климатических проектов, реализуемых на территории Российской Федерации (далее – регистр);

- российский реестр углеродных единиц;

- лицо, реализующее климатический проект (далее – инициатор), и иные участники оборота углеродных единиц (далее – участники оборота);

- экспертные организации, осуществляющие подготовку заключений в отношении содержания и результатов климатических проектов (далее – экспертные организации);

- федеральный орган исполнительной власти, к компетенции которого отнесено утверждение климатических проектов, осуществляемых на территории Российской Федерации в рамках международных механизмов (далее – национальный координатор).

2. На территории Российской Федерации допускается реализация климатических проектов в соответствии с:

- добровольным национальным стандартом;
- добровольным международным стандартом (если этот стандарт допускает возможность реализации проектов на территории Российской Федерации);
- правилами реализации международного механизма, участником которого является Российская Федерация (далее – международный механизм).

3. Подготовка и утверждение национального стандарта климатических проектов осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О стандартизации в Российской Федерации». Для использования в российской системе климатических проектов национальный стандарт должен включать:

- описание категорий (типов) охватываемых проектов;
- требования к составу и содержанию проектной документации;
- методологию разработки и мониторинга проекта, включая:
 - установление операционных и организационных границ проекта
 - определение базовой линии (сценарий выбросов парниковых газов, отражающий их наиболее вероятную динамику при отсутствии данного проекта);
 - порядок определения выбросов парниковых газов по проекту;
 - принцип дополнительности проекта (описание условий, при которых реализация проекта возможна в отсутствие иных эффектов кроме сокращения выбросов парниковых газов или увеличения их поглощения);
 - план мониторинга результатов проекта;
 - определение зачетного периода (период времени, в течении которого возможен выпуск углеродных единиц по проекту);
 - дополнительные эффекты, которые возникают в связи реализацией проекта по данному стандарту.

Перечень национальных стандартов, используемых в российской системе климатических проектов, ведется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

4. Информация о реализуемых на территории Российской Федерации климатических проектах подлежит включению в регистр. Регистр представляет

собой информационную систему, в которую на основании заявления инициатора проекта включаются сведения о климатическом проекте, реализуемом:

- по добровольному национальному стандарту – при наличии проектной документации и положительного заключения о соответствии этой проектной документации национальному стандарту (далее – заключение о детерминация проекта).

- в рамках международного механизма – при наличии необходимой в рамках международного механизма документации и одобрения этого проекта национальным координатором.

Включение в регистр сведений о реализации на территории Российской Федерации климатического проекта по добровольному международному стандарту осуществляется в уведомительном порядке (при наличии информации об адресе страницы данного проекта на официальном сайте этого стандарта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» либо страницы с общим перечнем реализуемых по данному стандарту проектов).

5. Реестр представляет собой информационную систему, которая состоит из общедоступного сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сайт реестра) и электронной базы данных. Для каждого участника оборота углеродных единиц в реестре создается учетная запись.

Каждая выпущенная в оборот углеродная единица имеет уникальный номер, состав которого включает следующую информацию:

- учетная запись инициатора;
- информация о верификаторе;
- информация о национальном стандарте или международном механизме;
- категория климатического проекта;
- дата выпуска;
- срок зачетного периода.

6. Ведение реестра и регистра осуществляется оператором, определяемым Правительством Российской Федерации (далее – оператор). Порядок ведения регистра и реестра, а также состав документации, необходимой для проведения операций в реестре и регистре, и требования к ним определяются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

В реестре оператором обеспечивается проведение следующих операций с углеродными единицами:

- выпуск в обращение;
- передача прав;
- международный перевод (исходящий, входящий);
- зачет.

Операции в реестре проводятся в соответствии с распоряжением лица, уполномоченного участником оборота на совершение операций в реестре.

Доверенность на совершение в реестре операций с углеродными единицами выдается участником оборота и удостоверяется нотариально.

6.1. Для выпуска в обращение углеродных единиц оператору представляется следующая документация:

- заявление инициатора;
- отчет о ходе (результатах) реализации климатического проекта, включенного в регистр, в том числе информация о фактическом сокращении (улавливании, захоронении) выбросов парниковых газов или увеличении их поглощения;
- положительное заключение о соответствии отчета о ходе (результатов) реализации проекта проектной документации, включая верифицированную информацию о сокращении (улавливании, захоронении) выбросов парниковых газов или увеличении их поглощения (заключение о верификации отчета);
- одобрение национального координатора в отношении выпуска углеродных единиц (в случае реализации проекта по международному механизму).

Представленная документация в течении 10 рабочих дней проверяется оператором на предмет полноты и отсутствия внутренних противоречий, после чего оператор осуществляет выпуск в обращение углеродных единиц. При выявлении несоответствия или недостоверной информации документация возвращается инициатору без выпуска в обращение углеродных единиц.

По климатическим проектам, реализованным по добровольному международному стандарту, выпуск в обращение углеродных единиц и проведение иных операций осуществляется администратором этого стандарта. Информация о выпущенных в рамках такого проекта углеродных единицах включается в регистр в уведомительном порядке и носит справочный характер.

Выпуск в обращение углеродных единиц, образованных при реализации климатических проектов по национальном стандарту или международному механизму, осуществляется оператором в количестве, которое соответствует верифицированной информации о сокращении (улавливании, захоронении) выбросов парниковых газов или увеличении их поглощения. Данное количество углеродных единиц зачисляется на счет инициатора.

6.2. Передача прав на углеродную единицу осуществляется на договорной основе. Операция по передаче прав на углеродную единицу в реестре осуществляется оператором в соответствии с распоряжением правообладателя этой углеродной единицы. В результате операции углеродная единица переносится со счета на счет участников сделки.

6.3. Международный перевод углеродной единицы осуществляется на договорной основе. Операция по международному переводу осуществляется при наличии соглашения между оператором и администратором реестра-получателя углеродной единицы в соответствии с распоряжением правообладателя этой углеродной единицы.

В результате операции в реестре углеродная единица переносится со счета правообладателя на счет изъятия из обращения. Оператор уведомляет администратора реестра-получателя углеродной единицы об изъятии углеродной единицы из обращения и сообщает реквизиты счета получателя этой углеродной единицы в реестре-получателе.

6.4. Зачет углеродной единицы осуществляется оператором в соответствии с распоряжением правообладателя этой углеродной единицы. В результате операции углеродная единица переносится со счета правообладателя на счет изъятия из обращения. Информация о количестве зачтенных углеродных единиц за календарный год отражается на странице учетной записи их правообладателя на сайте реестра.

Зачтенные углеродные единицы учитываются при определении выбросов парниковых газов от деятельности, осуществляемой правообладателем этих единиц, либо для определения углеродного следа производимой им продукции.

7. Реализация климатических проектов на территории Российской Федерации осуществляется юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем в соответствии с добровольным национальным или международным стандартом либо в соответствии с правилами международного механизма. К реализации климатических проектов могут быть допущены иностранные юридические лица, при наличии аккредитации филиала или представительства этого иностранного юридического лица в порядке, установленном Федеральным законом «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».

8. Участниками оборота углеродных единиц являются российские и иностранные юридические лица или индивидуальные предприниматели. Участие иностранных юридических лиц возможно при наличии у них счета в реестре, с администратором которого у оператора имеется соглашение.

9. Выдача заключений о детерминации проекта и о верификации отчета осуществляется экспертной организацией.

Экспертной организацией в отношении климатического проекта, осуществляемого в соответствии с национальным стандартом, является аудиторская организация, осуществляющая подготовку заключений в соответствии с Международным стандартом заданий, обеспечивающих уверенность 3410 «Задания, обеспечивающие уверенность, в отношении отчетности о выбросах парниковых газов»³ в порядке, установленном Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».

В качестве экспертной организации в отношении климатического проекта, осуществляемого в соответствии с национальным стандартом, может выступать также российская или иностранная организация, аккредитованная в национальной

³Введен в действие на территории Российской Федерации приказом Минфина России от 09.01.2019 № 2н

системе аккредитации на выдачу заключений в отношении детерминации климатических проектов и отчетности о выбросах парниковых газов в порядке, установленном Федеральным законом «Об аккредитации в национальной системе аккредитации».

В качестве экспертной организации в отношении климатического проекта, осуществляемого в рамках международного механизма, выступает организация, определенная в соответствии с правилами этого механизма.

В качестве экспертной организации в отношении проекта, осуществляемого в соответствии с добровольным международным стандартом, выступает организация, определенная в соответствии с правилами этого стандарта.

10. При совершении любой операции в регистре и реестре с заявителя взимается плата. Ставка платы определяется исходя из расходов, необходимых для обеспечения функционирования соответственно регистра и реестра, и учитывает количество проектируемых, вводимых в обращение, передаваемых и зачитываемых углеродных единиц. Методика расчета экономически обоснованного уровня затрат, учитываемых при формировании ставки платы, утверждается Федеральной антимонопольной службой.

11. Для стимулирования реализации климатических проектов и обращения углеродных единиц могут быть рассмотрены различные формы государственной поддержки, включая налоговые, кредитные и иные льготы.

12. Информация о количестве углеродных единиц, выпущенных в результате реализации на территории Российской Федерации климатических проектов, а также об углеродных единицах, изъятых из оборота, включается в отчетные документы Российской Федерации по международным соглашениям в области климата в соответствии с отчетом оператора, направляемым в Федеральную службу по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

V. Реализация Концепции

Для реализации настоящей Концепции потребуются внести изменения в законодательство Российской Федерации, которые учитывают:

необходимость установления на законодательном уровне понятий «климатический проект», «результаты климатического проекта», «углеродная единица» и правовых основ для детерминации климатических проектов и верификации отчетности о выбросах парниковых газов;

особенности бухгалтерского и налогового учета, связанные с реализацией климатических проектов и оборотом углеродных единиц, порядком определения налогооблагаемой базы;

особенности передачи результатов климатических проектов (углеродных единиц) с участием иностранных юридических лиц.

Концепция реализуется федеральными органами исполнительной власти при участии заинтересованных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организаций и общественных объединений.

Общая координация реализации настоящей Концепции осуществляется Министерством экономического развития Российской Федерации.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации

Проект распоряжения Правительства Российской Федерации (далее – проект акта) направлен на определение концептуальной основы формирования российской системы учета, регистрации, выпуска в обращение и зачета результатов климатических проектов, осуществляемых на территории Российской Федерации (далее – российская системы климатических проектов).

Проект концепции подготовлен с учетом имеющегося международного опыта и опыта Российской Федерации в реализации проектов совместного осуществления в рамках Киотского протокола к РКИК ООН.

В условиях формирования национального регулирования выбросов парниковых газов возможность реализации климатических проектов и оборота углеродных единиц, полученных в ходе их осуществления, способствует переходу на траекторию низкоуглеродного развития и позволяет привлекать в экономику устойчивые (в том числе зеленые) инвестиции. Учитывая возрастающее внимание международных инвесторов к вопросам климатической ответственности, создание российской системы климатических проектов будет способствовать конкурентоспособности российских компаний на мировом рынке.

Реализация климатических проектов на территории Российской Федерации предполагается по добровольным национальным и международным стандартам, а также в рамках международных механизмов, в которой Российская Федерация принимает участие. Обеспечение прозрачности деятельности по реализации климатических проектов и обороту углеродных единиц обеспечивается ведением национального регистра климатических проектов, национального реестра углеродных единиц и учетом указанной информации при национальной инвентаризации выбросов парниковых газов. Оборота результатов климатических проектов (углеродных единиц) и их передачу предполагается осуществлять в рамках гражданско-правовых договоров, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе с иностранными юридическими лицами.

Обеспечение функционирования российской системы климатических проектов предполагается осуществить за счет средств, получаемых от совершения в ней операций. Реализация Концепции, предусмотренной проектом акта, будет осуществляться в соответствии с планом мероприятий («дорожной карты»), утверждаемым Правительством Российской Федерации.

Проект акта соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации, а его реализация не потребует выделения дополнительных бюджетных ассигнований.