

EP

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

UNEP/OzL.Pro/ExCom/59/54
14 October 2009

ARABIC

ORIGINAL: ENGLISH

برنامج
الأمم المتحدة
للبيئة



اللجنة التنفيذية للصندوق المتعدد الأطراف
لتنفيذ بروتوكول مونتريال
الاجتماع التاسع و الخمسون
ميناء غالب ، مصر ، 10-14 نوفمبر/ تشرين الثاني 2009

ورقة مفاهيم لاحقة بشأن مرفق تمويل خاص لدخل إضافي
من القروض والمصادر الأخرى (المقرر 37/58)

مقدمة

1 جرى تناول مسألة إنشاء مرفق للدخل الإضافي والقروض لأول مرة في الاجتماع الخامس والخمسين في سياق اقتراح بإنشاء اعتماد منفصل للمبالغ المستردة من مشروع القرض التساهلي للمبردات في تايلند باعتبارها دخلاً إضافياً. وأدى هذا الاقتراح إلى صدور مقرر بأن ينظر في الاستخدامات المحتملة لهذا المرفق في الاجتماع السابع والخمسين للجنة التنفيذية (المقرر 2/55). وأعدت أمانة الصندوق ورقة مفاهيم تم النظر فيها في الاجتماع السابع والخمسين (UNEP/OzL.Pro/ExCom/57/64) وطُلب إليها مواصلة العمل بشأن المسائل المثارة استناداً إلى ما أعرب عنه من تعليقات في الاجتماع (المقرر 37/57).

2 ونظر في ورقة مفاهيم أخرى (UNEP/OzL.Pro/ExCom/58/49) في الاجتماع الثامن والخمسين وقدم طلب بإدراج وصف مفصل للمناقشة في تقرير اللجنة المقدم إلى الاجتماع الحادي والعشرين للأطراف وطلب إلى الأمانة بإعداد ورقة مفاهيم إضافية لتقديمها إلى الاجتماع التاسع والخمسين، تتوسع أكثر من الورقتين المقدمتين حتى الآن فيما يتعلق بالعناصر المثارة في الاجتماع، ولا سيما في تعريف المرفق وقيمه المضافة. وطلب إلى الأمانة أيضاً أن تدرس، بمساعدة أمين الخزانة، الكيفية التي يدير بها أمين الخزانة أرصدة تغير المناخ لتفعيل هذا العنصر من المرفق. كما طلب إلى الأمانة أن تلتزم المشورة بشأن أسواق الكربون وقبل عرض البنك الدولي بتقديم بيان عن آليات التعامل مع التمويل الإضافي والجمع بين موارد الصندوق وتمويل الكربون (المقرر 37/58).

3 وتتوسع هذه الورقة فيما تناولته الورقتان المقدمتان حتى الآن من عناصر جرت إثارته في الاجتماع الثامن والخمسين، وتتناول بالترتيب مختلف العناصر المحددة في الفقرة 2 أعلاه. كما تقدم موجزاً للوثائق المعروضة على اللجنة التنفيذية واجتماع الأطراف فيما يتعلق بأسواق الكربون، تليه مناقشة موجزة للمسائل القانونية والشخصيات القانونية؛ ومقترحات التمويل المشترك وتعبئة الموارد؛ والعبء الإضافي الذي يلقيه المرفق على عمل الأمانة.

تعريف المرفق ومعايير تلقي التمويل

4 كانت الفكرة المبدئية للمرفق تتمثل في إعادة المبالغ من القروض يمكن تخصيصها لاستخدام مختلف بالنظر إلى أن القصد من موارد الصندوق المتعدد الأطراف هو تقديم المساعدة للبلدان النامية على تحقيق الامتثال لتدابير التحكم في بروتوكول مونتريال. وجرى تفصيل أحد الاستخدامات المحتملة كذلك في الورقتين المقدمتين إلى الاجتماعين السابع والخمسين والثامن والخمسين. واقترحت هاتان الورقتان أن يُستخدم المرفق لزيادة المنافع المتعلقة بالمناخ وغيرها من المنافع البيئية إلى أقصى حد، على النحو الوارد في المقرر 6/XIX للاجتماع التاسع عشر للأطراف، التي لا تكون مطلوبة للوفاء بالجدول المعجل لإزالة المواد الهيدروكلوروفلوروكربونية المتفق عليه في مقرر الأطراف المذكور. واقترح أيضاً أن يُستخدم المرفق لتمويل أنشطة أخرى متعلقة ببروتوكول مونتريال ولكنها غير ممولة من قبل اللجنة التنفيذية، كالتخلص من المواد المستنفدة للأوزون، بالنظر إلى أن اللجنة لم تمويل حتى الآن سوى عدد محدود من المشروعات التبديلية الخاصة بالتخلص من هذه المواد. وعلى هذا الأساس، يكون تعريف المرفق والأنشطة المؤهلة له في المقام الأول هو زيادة المنافع المناخية وغيرها من المنافع البيئية المقترنة بأنشطة بروتوكول مونتريال ولكنها غير مطلوبة لتحقيق الامتثال لتدابير المراقبة الخاصة بالبروتوكول.

5 ويتمثل عنصر آخر من عناصر المرفق في تلقي الدخل من المصادر الإضافية والقروض، مع تذكر أن المبلغ المخصص حتى الآن (حوالي 1,2 مليون دولار أمريكي) للمرفق يتألف من المبالغ المعادة من أحد القروض الميسرة. ويمكن أن تشمل المصادر الإضافية للدخل التبرعات أو المبالغ المحولة للتمويل المشترك فضلاً عن أي ائتمانات قد يتم تحصيلها كأساس للأنشطة الممولة من الصندوق المتعدد الأطراف، وقد تشمل الأرصدة المعتمدة لخفض الانبعاثات وأرصدة الكربون. لذلك سيكون تعريف المرفق المطروح حتى الآن هو أن يكون مصدراً لتمويل تكاليف المنافع الإضافية للمناخ وفي نفس الوقت مستودعاً للتمويل الذي يتم الحصول عليه من مصادر إضافية.

6 وستكون معايير تلقي التمويل من المرفق هي ذات المعايير المطلوبة لمشروعات إزالة المواد المستنفدة للأوزون، أي التكاليف الإضافية والمبادئ التوجيهية الحالية للجنة التنفيذية المطبقة على المشروعات لزيادة منافع

المناخ والبيئة إلى أقصى حد. وعلى سبيل المثال، سوف يستمر تطبيق القواعد من قبيل الاقتصار في توسيع القدرات على ما لا سبيل إلى تجنبه والتخفيضات لنسب الملكية العابرة للحدود على هذه المشروعات. وسيظل تقييم مكونات المشروعات وتكاليفها الإضافية من حيث التكاليف المرتبطة بزيادة المنافع العائدة من غير المواد المستنفدة للأوزون.

القيمة المضافة للمرفق مقارنة باستخدام الهيكل الحالي للصندوق لتمويل المنافع المناخية وغيرها من المنافع البيئية

7 وكان من بين الأفكار الأخرى المبدئية المرتبطة بالمرفق أنه قد يتلقى مزيداً من الأموال من الاستثمار الرأسمالي في البداية. ويرجع هذا إلى أن مشروعات مبردات المباني الجاري تنفيذها من قبل الوكالات المنفذة قد أشارت في الأصل إلى قدرتها على إدراج دخل إضافي يعادل ضعف مبلغ الاستثمار المبدئي من جانب الصندوق المتعدد الأطراف؛ وفيما بعد، اتضح أن هذا الدخل يعادل في المتوسط اثني عشر مثلاً لمبلغ الاستثمار المبدئي. وفي ظل الهيكل الحالي للصندوق، تنتج عن هذه المنافع عادة وفورات إضافية صافية تعدّ غير ممولة من الصندوق المتعدد الأطراف.

8 ويرد استعراض لحالة مشروعات مبردات المباني في الوثيقة "تقرير عن تنفيذ المشروعات الموافق عليها بشروط تبليغ محددة" (UNEP/OzL.Pro/ExCom/59/10). وستستخدم مشروعات تبريد المباني الموارد الإضافية المستمدة من أرصدة الكربون وفورات الطاقة في الأنشطة التي يُصطَلح بها في المستقبل في البلدان التي تتحقق فيها المنفعة المعنية. وستكون إحدى القيم المضافة للمرفق هي الإلمام بجزء من المنفعة التي يمكن أن تزيد على الاستثمار الرأسمالي المبدئي المستمد من الصندوق. وبالرغم من أن أرصدة الكربون قد تبقى في البلد المعني لاستخدامها للأنشطة المقبلة، فإن تلك المنافع إذا عادت على الصندوق يمكن أن تستخدم لتقديم مزيد من الحوافز في البلدان ذات حجم الاستهلاك المنخفض بدلاً من عودتها على أكبر المستهلكين. ويوفر المرفق وسيلة للإلمام ببعض هذه المنافع. وإعادة توزيع المنافع من البلدان الكبيرة إلى البلدان ذات حجم الاستهلاك المنخفض هي من خصائص إزالة المواد الكلوروفلوروكربونية التي يدعمها الصندوق ويمكن أيضاً أن تكون من خصائص المرفق.

9 وستمثل إحدى القيم المضافة للمرفق في تقديم منافع بيئية إضافية تتجاوز ما هو مطلوب للامتثال. ويفعل الصندوق هذا على أساس محدود فيما يتعلق بالتمويل الإضافي لبدائل المواد الهيدروكربونية؛ غير أن الصندوق مقيد بتيسير الامتثال من خلال تدابير المراقبة الواردة في بروتوكول مونتريال. وفي حالة تمويل الصندوق المتعدد الأطراف لأقصى قدر من المنافع المناخية وغيرها من المنافع البيئية الممكنة، يمكن مع ذلك استخدام الصندوق لتغطية منافع مناخية وبيئية إضافية للمراحل القادمة من خطط إدارة إزالة المواد الهيدروكلوروفلوروكربونية أو تدمير المواد المستنفدة للأوزون التي لا يتسنى تمويلها في الوقت الحالي بسبب الصعوبات التكنولوجية. وقد تستخدم المبالغ المستمدة من المرفق لتمويل التكنولوجيات غير القائمة على المواد الهيدروكلوروفلوروكربونية الأعلى تكلفة، لضمان تحقيق منافع أكبر فيما يتعلق بتغير المناخ.

10 ومن القيم المضافة الأخرى للصندوق التي تنشأ من تعريفه على هذا النحو استخدامه بمثابة مستودع للمصادر الإضافية للدخل والقروض. وينبغي الإشارة إلى أن التكاليف الإضافية لأحد المشروعات تبنى على أساس كل من التكاليف الاستثمارية والتكاليف أو الوفورات التشغيلية الناجمة عن المشروع المعني. وفي حال وجود وفورات في التكلفة التشغيلية، يجري خصمها من التكاليف الرأسمالية لتحديد قيمة المنحة. وعلى غرار ذلك، إذا أدر الاستثمار في مشروع من المشروعات دخلاً إضافياً من برنامج للقروض أو من خلال أرصدة الكربون، فإنه يتوقع أن يعاد إلى الصندوق مبلغ يصل إلى مستوى المنحة المقدمة في مقابل الاستثمار الرأسمالي. وفي هذا الصدد، قد يتم رد المنحة المقدمة لأنشطة التخلص من المواد الهيدروكلوروفلوروكربونية أو المواد المستنفدة للأوزون، ليس من الجهات المستفيدة كما كان الحال بالنسبة لمشروع المبردات في تايلند، بل من أرصدة الكربون التي يدرها استثمار الصندوق دون أن تتحمل الجهة المستفيدة أي تكلفة.

11 غير أن قيمة الائتمانات لا تعرف حتى ينفذ المشروع. ونظرا لأن القيمة تتوقف على السوق، فإن المبلغ المعاد للصندوق قد لا يمثل كل الاستثمار الرأسمالي وقد يزيد عن الاستثمار الرأسمالي. والبلدان التي توجد بها منشآت التي تتلقى الأرصدة المعتمدة لخفض الانبعاثات، على سبيل المثال، تتقاسم المخاطر المحيطة بهذه الأرصدة والمزايا المترتبة عليها ومن ثم قد لا ترغب في تقديم مزيد من العائدات عن قيمة التكاليف الأولية. كما أنه في حال تقديم كيان آخر للتمويل المشترك، فإن المنافع المتأتبة من هذا التمويل قد يتم تقاسمها أيضا.

مصادر المرفق

12 يتألف رأس المال المبدئي للمرفق من مبلغ الـ 1,2 مليون دولار أمريكي المعاد من مشروع القرض المشار إليه أعلاه. وقد اقترح التماس تبرعات ومبالغ تمويل مشترك إضافية والاحتفاظ بها في المرفق حسب الاقتضاء. ويمكن أن تقدم التبرعات الإضافية من الحكومات أو الكيانات التمويلية الأخرى لتغطية المنافع المناخية والبيئية التي لا يغطيها الصندوق. ويتعين تحديد الدور الذي يؤديه المساهمون بمبالغ خارجة عن الميزانية بناء على أي شروط مرتبطة بمساهماتهم بما فيها شروط الإبلاغ. غير أن هذه المساهمات من المحتمل أن تقدم لتلبية متطلبات تعريف المرفق.

13 ويمكن أن تدخل بعض المبالغ إلى المرفق بمجرد تقديم أول خطة لإدارة إزالة المواد الهيدوكلوروفلوروكربونية تحصل على موارد لأغراض المرفق. غير أنه ما لم يبذل جهد كبير لتكوين رأس مال للمرفق من التبرعات الإضافية غير المقترنة بطلبات محددة لخطط لإدارة إزالة المواد الهيدوكلوروفلوروكربونية (أو مشروعات التخلص من المواد المستنفدة للأوزون) فمن غير المحتمل أن تتاح هذه المبالغ لأولى خطط إدارة إزالة المواد الهيدوكلوروفلوروكربونية. وسيكون الإطار الزمني للمبالغ التي يستمدّها المرفق من أي أرصدة كربونية أطول لأن من المحتمل عدم إتاحة التمويل إلا بعد تنفيذ المشروع. ونظرا لأن اللجنة لم توافق إلا على عدد محدود من المشروعات التبديلية للتخلص من المواد المستنفدة للأوزون حتى الآن، فليس من الواضح الآن إلى أي مدى ستمول اللجنة مشروعات الاستثمار في التخلص من هذه المواد في المستقبل القريب. ولذلك قد تستغرق أي ائتمانات يتم تحصيلها من التخلص من المواد المستنفدة للأوزون بعض الوقت قبل إتاحتها عن طريق المرفق.

كيف سيدير اليونيب بوصفه أمين الخزانة الدخل الإضافي وأرصدة الكربون في المرفق

14 قدم أمين الخزانة المعلومات المتعلقة بهذا الموضوع على أساس خطوط عامة أعدتها أمانة الصندوق. ويتناول هذا الجزء قدرة أمين الخزانة على تلقي الدخل النقدي الإضافي ومرونته في تلبية ما تقتضيه مقررات اللجنة التنفيذية والجوانب التالية لإدارة أرصدة الكربون: شروط الأمم المتحدة المالية للاستثمار، وتجربة اليونيب فيما يتعلق بأرصدة الكربون، والحاجة إلى صندوق ائتماني جديد، والعبء الإضافي الواقع على عمل أمين الخزانة، والاحتياجات من الدراسات الإضافية.

قدرة أمين الخزانة على تلقي الدخل النقدي الإضافي ومرونته في تلبية ما تقتضيه مقررات اللجنة التنفيذية

15 أكد أمين الخزانة قدرة اليونيب على تلقي دخل نقدي إضافي. وأوضح أن هناك مجالا كافيا للتعامل مع استلام الدخل الإضافي وإجراء حساباته في نطاق اليونيب وفي نطاق الصندوق المتعدد الأطراف تحديدا كذلك. غير أن من المهم ضمان وجود تعريف ملائم للعلاقة بين المبالغ الإضافية وأي ترتيب قائم لكي تكون صريحة، ويتم فهم وتقبل المخاطر والموافقة عليها من جانب الحائزين لهذه المبالغ. ولا تشكل المساهمات النقدية الإضافية إلا أقل التحديات لأن اليونيب قد أنشأ آلية بالفعل لهذا الغرض.

16 لقد أنشئ الصندوق المتعدد الأطراف كصندوق استثماري ضمن نطاق اليونيب وهو يتقيد بجميع قواعد وشروط الأمم المتحدة واليونيب فيما يتعلق بالصناديق الاستثمارية. وقد تمكن أمين خزانة الصندوق المتعدد الأطراف بمرور الوقت من استعراض مقررات الأطراف، وقام بإسداء المشورة لها بشأن ما تتطلبه تلبية مختلف احتياجات

إدارة آلية سعر الصرف الثابت، وأذون الصرف، وغير ذلك من السمات كبرنامج التعاون الثنائي الذي يمكن أن يختار أحد الأعضاء المساهمين الانضمام إليه. وثمة مجال واسع في نطاق منظومة الأمم المتحدة للتعامل مع الدخل الإضافي ما دام يسمح بشيء من المرونة في هذا الصدد. ويوجد دائما موظفون مكرسون معينون لإدارة مهام أمين خزانة الصندوق المتعدد الأطراف، الذي يعد مسؤولا أيضا عن الاحتفاظ بجميع السجلات الواجبة والنظم الداعمة لهذه المهام.

17 وقد احتاج اليونيب، استجابة للاحتياجات الخاصة للصندوق المتعدد الأطراف، إلى أن يلتزم من مراقبي الأمم المتحدة تسهيلات خاصة لإدارة أذون الصرف لكي يعترف بها كأصول في البيانات المالية. وفيما يتعلق بالمتطلبات الخاصة الأخرى للصندوق المتعدد الأطراف من قبيل إدارة آلية سعر الصرف الثابت، والمشروعات من قبيل المساهمات الثنائية والإلمام بتقارير الوكالات المنفذة، قال إنه توجد مرافق وفيرة داخل نظام الأمم المتحدة واليونيب لهيكلتها ضمن النظام المالي بما يسمح بإدارتها على نحو سليم، بما في ذلك تقديم التقارير.

18 وألية تثبيت سعر الصرف التابعة للصندوق المتعدد الأطراف هي الوحيدة التي أسبغ عليها الطابع المؤسسي في نطاق الأمم المتحدة، ويسمح فيها للجهات التي تقي بالسعر الأدنى المحدد، استنادا إلى معدلات التضخم التاريخية في الدول الأعضاء المساهمة، بتثبيت سعر المبالغ التي تتعهد بها والتي تدفعها طوال فترة تجديد أموال الصندوق. ومن الطبيعي أن تتقلب هذه الأسعار خلال فترة تجديد أموال الصندوق بالنسبة للدولار الأمريكي وأن تتأثر بالتالي مدفوعاتها صعودا أو هبوطا. واستعرض اجتماع الأطراف في بروتوكول مونتريال أداء آلية تثبيت سعر الصرف ووافق على استخدامها وعلى استيعاب المكاسب والخسائر. وعلى مدى وجود الآلية التراكمي حتى الاجتماع الثامن والخمسين للجنة التنفيذية، كانت المحصلة الصافية كسبا يبلغ 35 مليون دولار أمريكي. وينبغي الإشارة إلى أن تعرض آلية تثبيت سعر الصرف مقصور على تقلبات العملات وليس على قوى السوق بكاملها، كما أن هذا التحديد محصور كذلك داخل نطاق معدل التضخم التاريخي المتخذ كحد أدنى للقبول.

إدارة أرصدة الكربون

19 مع أن أمين خزانة الصندوق المتعدد الأطراف قد استحدث طرقا لحساب الأرباح والخسائر في آلية تثبيت سعر الصرف، وأقرها اجتماع الدول الأطراف في بروتوكول مونتريال، لم يتحدد بعد ما إذا كانت ستنشأ آلية مماثلة لأرصدة الكربون. وتتسم أرصدة الكربون بدرجة تقلب أعلى في قوى السوق يمكن بسهولة أن يجعل من المتعذر تشغيل هذا النظام ما لم توجد ضوابط يجري مسبقا استعراضها وآلية تعويضية ملائمة يتم إعدادها وإقرارها.

نظام الأمم المتحدة المالي الخاص بالاستثمارات

20 لقد صمم النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة على أساس محافظ يتحاشى التعرض البالغ للمخاطر بالنسبة للموارد. ولهذا السبب فإن النظام مبني على النقدية والاستثمارات مقصورة على الإيداعات لأجل. وتضمن سياسة الاستثمار في الأمم المتحدة المحافظة على قيم رؤوس الأموال، وتتوخى الطريقة التي تدار بها الودائع لأجل تجميع الموارد من أجل تحقيق معدل عائد أعلى، وأحيانا يمكن التفاوض بشأنه.

21 أما قيمة أرصدة الكربون، فهي تتقلب مع تقلب قوى السوق، ولهذا السبب لن تحظى بتفضيل للأمم المتحدة، ما لم تضمن تساهلات وموافقات خاصة تحقيقا لتلك الغاية. ومن المحتمل أن تتعرض لأرباح وخسائر بسبب عملية القبض تبعا للاتجاه الذي يتخذه السوق بدءا من حيازتها إلى قبضها، ذلك أنه لا مفر من وجود أرباح أو خسائر بالنسبة لقيمة أرصدة الكربون.

22 وحتى مع تعزيز المهارات بدرجة كبيرة في إدارة الأوراق المالية، ومساعدة الحواسيب، لا يمكن لأحد أن يضمن توقيت تحقق المكاسب الإيجابية. ولن تشترك الأمم المتحدة، بسبب سياستها القائمة على تجنب الخسائر في رأس المال، في مضاربة من هذا القبيل بدون ترخيصات ومبادئ توجيهية وموافقات على كيفية تغطية الخسائر. ولن يكون هذا بسبب عمليات الموافقة في الأمم المتحدة في حد ذاتها، بل بسبب مستوى المخاطر التي تتعرض لها. كذلك

نظرا لعدم مرونة نظام الأمم المتحدة، فقد يمر التشغيل بمشاكل في تدفقات النقدية لأن القبض لن يلبي بالضرورة احتياجات التشغيل نظرا لأن القبض قد لا يتحقق بالسرعة المطلوبة على أرض الواقع.

تجربة اليونيب مع أرصدة الكربون

23 تجربة اليونيب في إدارة مقايضات الكربون محدودة للغاية وتكاد فائدتها تكون معدومة للمرفق المتوخى. وهي تتمثل في نظام بسيط لإيجاد مقابلات الكربون اللازمة لجميع الرحلات الرسمية بحيث يخصم من تكاليف المقابلات نفس الحساب المستخدم للسفر الرسمي. ثم تستخدم هذه المبالغ لشراء مقابلات الكربون من المشروعات التي يعتقد أنها الأكثر فعالية في المساهمة في تغيير المناخ. وتلغى هذه الائتمانات فور الشراء لتجنب الاحتفاظ بها كأصول يلزم تتبع قيمتها والمحاسبة عليها حتى ينتهي استخدامها.

24 ويرمي الإلغاء الفوري لمقابلات أرصدة الكربون المشتراة إلى تجنب الاحتفاظ بها والشروع في القيام بتقييم مستمر وما يصحبه من التسجيل الدفترى للأرباح والخسائر. وعليه، لا توجد أرباح أو خسائر تسجل بالمعنى المفهوم في الكيفية التي يدير بها اليونيب هذا النظام. ولن تكون عملية الشراء قط أفضل أداة للتعامل مع أوضاع متقلبة كالأوضاع التي تشهدها الأسواق.

الحاجة إلى صندوق استثماري إضافي

25 قد لا يكون من الحكمة الجمع بين موارد الصندوق المتعدد الأطراف والمتأتبة من مقابلات الكربون. وللصندوق المتعدد الأطراف باع طويل في ترتيبات التمويل المستقرة ذات الإجراءات والعمليات المحددة بينما قد يلزم لإجراءات وعمليات أرصدة الكربون أن تسبقها مرحلة تجريبية للتحقق من تفاصيل الإدارة التي يلزم توخيها. والوضع المثالي أن تدار أرصدة الكربون كصندوق استثماري منفصل لكي يستمر الصندوق المتعدد الأطراف في عملياته دون تعرض زائد للمخاطر الممكنة من أسواق أرصدة الكربون المتقلبة.

26 ولن يواجه اليونيب أي مشاكل في إنشاء صندوق استثماري منفصل لإدارة أرصدة الكربون ما دامت ستوجد مبادئ توجيهية موجزة من اجتماع الأطراف في بروتوكول مونتريال ووافق عليها من مقر الأمم المتحدة.

العبء الإضافي على عمل أمين الخزانة

27 ستترتب على إدارة أرصدة الكربون تحدياتها الخاصة المتميزة عن التي يواجهها اليونيب بصفته أميناً لخزانة الصندوق المتعدد الأطراف. وإذا طُلب إلى اليونيب الاضطلاع بوظائف إدارة أرصدة الكربون فإن هذا سوف يستدعي حينئذ إجراء استعراض لتلك الوظائف جنباً إلى جنب مع مهام الصندوق المتعدد الأطراف وسيتعين تعديل الرسوم لإدخال الحاجة إلى موارد إضافية في الاعتبار.

الاحتياجات من الدراسات الإضافية

28 سوف يتطلب المرفق قيد النظر الأخذ بنهج أكثر توجهها نحو السوق في إدارة أرصدة الكربون. ويرى أمين الخزانة أن مسألة أرصدة الكربون قد تتطلب إجراء دراسة إضافية من خبراء أرصدة الكربون. وقد يلزم إجراء دراسة شاملة للنظر في جميع بارامترات المخاطر المختلفة وتقنياتها لأغراض التوجيه بشأن كيفية عمل آلية لإدارة الأرباح والخسائر، مع التشديد على تقليل الخسائر إلى أدنى حد. وينبغي أن يستعرض خبراء أرصدة الكربون الأنظمة المتبعة في الأمم المتحدة لإدارة اليونيب بهدف إصدار توصيات ملائمة للتطبيق. ويمكن أن يقوم اليونيب عندئذ باستعراض هذه المقترحات بالتشاور مع مراقب الأمم المتحدة المعني بإدارة النظم من هذا القبيل.

كيف يمكن استخدام سوق الكربون على أفضل نحو في المدى الطويل في سياق مرفق ينشأ بموجب الفقرة (هـ) من المقرر 37/58

29 طلبت اللجنة التنفيذية إلى الأمانة أن تلتزم المشورة من خبراء سوق الكربون الخارجيين بشأن كيفية استخدام السوق على أفضل نحو في المدى الطويل في سياق المرفق. وتلبية لهذا الطلب، نظرت الأمانة أولاً في وجود معلومات مستمدة من حلقة عمل، وبيان، ووثائق معروضة على اللجنة التنفيذية في هذا الصدد، وستكون جميعها متاحة في وقت انعقاد الاجتماع التاسع والخمسين.

30 وعلى سبيل المثال، قبلت اللجنة التنفيذية عرض البنك الدولي بإتاحة ممثل من إدارة الخزنة التابعة للبنك ليعرض على اللجنة التنفيذية في الاجتماع التاسع والخمسين الآليات الموجودة، كالاتزامات المسبقة، للتعامل مع التمويل الإضافي وخطط أموال الصندوق المتعدد الأطراف بتمويل الكربون (المقرر 37/58 (و)).

31 قدم البنك الدولي أيضاً ورقة بعنوان "دراسة عن تمويل تدمير المواد المستنفدة للأوزون غير المرغوب فيها من خلال سوق الكربون الطوعي (UNEP/OzL.Pro/ExCom/59/Inf.2) تتناول في جملة أمور: تدمير المواد المستنفدة للأوزون، وفهم سوق الكربون، ودخول الأسواق الطوعية، والجدوى المالية من التمويل عن طريق السوق الطوعية، وتوافر الموارد من أسواق الكربون الطوعية، ومنهجيات تدمير المواد المستنفدة للأوزون في السوق الطوعية، والتحديات والحلول المحتملة، وبعض دراسات الحالة.

32 أعدت أمانة الأوزون وثيقة معلومات قدمت إلى الاجتماع الحادي والعشرين للأطراف بعنوان "معلومات إضافية من أمانة الأوزون عن بعض المسائل المتعلقة بفرص التمويل المتاحة لتدمير المواد المستنفدة للأوزون" (UNEP/OzL.Pro.21/INF/6). وترتب هذه الوثيقة ما يزيد على 20 فرصة للتمويل وفقاً لما يلي: فرص التمويل الواقعة ضمن اختصاص بروتوكول مونتريال ذاته؛ فرص التمويل التي يدخل فيها التعاون بين بروتوكول مونتريال ومؤسسات أخرى، بما في ذلك التمويل المشترك؛ فرص التمويل التي يمكن أن تتصرف بشأنها فرادى الأطراف؛ فرص التمويل التي يمكن أن تتصرف بشأنها مؤسسات أخرى بطريقة مستقلة. كما تتناول الجهد الذي تبذره أمانة الأوزون فيما يتعلق بمرفق البيئة العالمية والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف الأخرى، ومعلومات عن مسؤولية المنتج أو المصنع/برامج الاسترداد، والمسائل القانونية المرتبطة بتمويل الصندوق المتعدد الأطراف لتدمير المواد المستنفدة للأوزون. وتشمل الوثيقة أيضاً مرفقاً يشير إلى معلومات مقدمة من اليونيدو عن برامج مسؤولية المنتجين التي تعرف بأنها "نهج في السياسات البيئية يتم فيه تمديد مسؤولية المنتج المادية و/أو المالية عن منتجاته إلى مرحلة ما بعد الاستهلاك من مدة صلاحية المنتج المعني". وتشير الوثيقة إلى نماذج لبلدان لديها برامج من هذا القبيل. كما تدلل على كيفية تصميم أنشطة التخلص من المواد المستنفدة للأوزون بحيث تشمل تشريعات تشترط برامج لإعادة الشراء غير موجودة حالياً في بلدان المادة 5.

33 قدم اليونديبي بالفعل إلى اللجنة التنفيذية في اجتماعها السابع والخمسين مفهومه لإنشاء مرفق داخل الصندوق المتعدد الأطراف. وطلبت الأمانة إلى اليونديبي أن يزودها بمعلومات عن دور أسواق الكربون بوصفها مصدر تمويل للمرفق. وترد نسخة من ورقة اليونديبي بوصفها المرفق الأول. وتقدم الورقة اعتبارات رئيسية للمرفق فيما يتعلق بأسواق الكربون وموجزا لاقتراح اليونديبي لدخول أسواق الكربون من خلال مرفق للمناخ معني بالمواد المستنفدة للأوزون.

34 بعد استعراض هذه المعلومات، قد ترغب اللجنة التنفيذية في التوصية بمجالات اهتمام إضافية يمكن أن تلتزم الأمانة مشورة إضافية بشأنها من خبراء أسواق الكربون الخارجيين.

المسائل القانونية والشخصيات القانونية

35 أدرجت الأمانة وصفا تفصيليا للمناقشة بشأن المرفق في تقريرها إلى الاجتماع الحادي والعشرين للأطراف (UNEP/OzL.Pro.21/6). واستشارت الأمانة الخبراء القانونيين بشأن الورقة التي عرضت في الاجتماع الثامن

والخمسين وتشمل تقييما تفصيليا للمسائل القانونية. وكما أشير في الوثائق السابقة عن المرفق، يبدو أن الصندوق المتعدد الأطراف يمكنه أن يستوعب المرفق ضمن هيكله القائم ما دام مقترنا بإزالة المواد الخاضعة للمراقبة. غير أن السلطة في الأمور القانونية في النهاية فيما يتعلق بهذه المسألة هي الأطراف في بروتوكول مونتريال ذاتها. وتتناول الوثيقة التي أعدتها أمانة الأوزون المذكورة أعلاه (UNEP/OzL.Pro.21/INF/6) أيضا المسائل القانونية وتتوصل إلى نتيجة مماثلة.

36 بتقديم هذا الوصف التفصيلي لمناقشة المرفق إلى اجتماع الأطراف، تتاح للأطراف فرصة للتفكير في الإجراءات التي اتخذتها اللجنة التنفيذية حتى الآن فضلا عن تزويدها بأي توجيه إضافي تراه بشأن مواصلة إعداد المرفق في ضوء المادة 10 من البروتوكول. واستنادا إلى التحليلات السابقة، لم يكن من الضروري أن تكون للمرفق شخصية اعتبارية لأنها تصورت أن المرفق سيعمل في إطار الصندوق المتعدد الأطراف واللجنة التنفيذية واجتماع الأطراف. غير أن مسائل من قبيل الشخصية القانونية هي أيضا في نهاية المطاف أمور تبت فيها الأطراف. ومن المسائل الأخرى المثارة في الاجتماع الثامن والخمسين ما إذا كان المرفق سيصبح كيانا تمويليا في حد ذاته. وفهمت الأمانة أن القصد كان استخدام المرفق كتوسعة لمصادر التمويل لتحقيق أهداف بيئية إضافية تتجاوز ما تقتضيه تدابير مراقبة المواد المستنفدة للأوزون، بدلا من إنشاء آلية تمويل جديدة.

مقترحات التمويل المشترك وتعبئة الموارد

37 خلال مناقشة المرفق في الاجتماع الثامن والخمسين، اقترح أحد الأعضاء أن تعد الأمانة ورقة، بالتشاور مع أمانة مرفق البيئة العالمية، لدراسة فرص التمويل المشترك مع التشديد الخاص على موارد التمويل المتاحة وطرائق تقديم المشروعات للنظر فيها. وناقشت الأمانة هذه المسألة مع ممثل لمرفق البيئة العالمية. ورنى أنه ينبغي أن تتوافر في عملية تجديد موارد مرفق البيئة العالمية التالية مبالغ يمكن استخدامها للتمويل المشترك لزيادة منافع المناخ إلى أقصى حد من خلال المرفق. غير أن تجديد موارد مرفق البيئة العالمية قيد المناقشة حاليا. كذلك يتوقف مدى تغطية اللجنة التنفيذية لمنافع المناخ وغيرها من المنافع البيئية على مناقشة اللجنة الجارية بشأن المبادئ التوجيهية لتكلفة المواد الهيدروكلوروفلوروكربونية المعروضة على الاجتماع التاسع والخمسين. وبعد إعداد المبادئ التوجيهية، سوف تواصل الأمانة مناقشاتها مع مرفق البيئة العالمية بشأن التعجيل بموافقة المرفق على المشروعات التي سيشارك في تمويلها مع الصندوق المتعدد الأطراف.

38 ولا يمنع عدم وجود اتفاق مسبق مع مرفق البيئة العالمية الوكالات المنفذة من التماس التمويل المشترك معه لخطط إدارة إزالة المواد الهيدروكلوروفلوروكربونية المبدئية على النحو المتوخى في المبادئ التوجيهية لإعداد هذه الخطط. والواقع أن البنك الدولي قد أشار إلى أنه يلتمس تعبئة الموارد لمشروعات خطط إدارة إزالة المواد الهيدروكلوروفلوروكربونية التي ينفذها. وقدم اليونديبي واليونيدو والبنك الدولي مرة أخرى طلباتها الخاصة بعمليات تعبئة الموارد لتيسير الحصول على التمويل المشترك (وربما أرصدة الكربون) لأنشطة خطط إدارة إزالة المواد الهيدروكلوروفلوروكربونية. وقد ترغب اللجنة التنفيذية في النظر في الطلبات التي تتناولها التعديلات على برامج عمل كل من اليونديبي واليونيدو والبنك الدولي (UNEP/OzL.Pro/ExCom/59/13، و13 و15 و16) لتيسير إدراج هذه المصادر المحتملة الأخرى من الدخل اللازم لمشروعات خطط إدارة إزالة المواد الهيدروكلوروفلوروكربونية وتدمير المواد المستنفدة للأوزون.

العبء الإضافي الذي يفرضه المرفق على أعمال الأمانة

39 كما أشير أعلاه فيما يتعلق بالعبء الإضافي للمرفق على أمين الخزانة، إذا أنشأت اللجنة التنفيذية المرفق فيسيزم تقييم احتياجات الأمانة لتلبية متطلبات المرفق. وكما أشير في الورقتين السابقتين اللتين أعدتهما أمانة الصندوق، قد يمكن استيعاب المرحلة الأولى التجريبية للمرفق ضمن نطاق الهيكل الحالي لأمانة الصندوق ومكملاتها بدون عبء إضافي كبير. غير أنه إذا أصبح المرفق مصدرا هاما لدعم أنشطة الصندوق، فقد يزيد العبء الواقع على الأمانة، الأمر الذي يتوقف إلى حد كبير على درجة تعقيد المرفق في أثناء تطوره.

التوصية

40 قد ترغب اللجنة التنفيذية فيما يلي:

- (أ) أن تحيط علماً بالوثيقة المقدمة من الأمانة بعنوان "ورقة مفاهيم لاحقة بشأن مرفق تمويل خاص لدخل إضافي من القروض والمصادر الأخرى" على النحو الوارد في UNEP/OzL.Pro/ExCom/59/54؛
- (ب) أن تنظر في اتخاذ أي إجراء إضافي فيما يتعلق بالمرفق وطلبات الوكالات المنفذة لتعبئة الموارد.



ISSUES PAPER
8 October 2009

THE FACILITY FOR ADDITIONAL INCOME
UNDP INPUTS ON CARBON MARKETS AS A POTENTIAL FINANCING SOURCE

INTRODUCTION

At the request of the Executive Committee to the Multilateral Fund, the Fund Secretariat has been exploring the possibility of a Facility for Additional Income ('the Facility') to address the climate benefits related to the Montreal Protocol's activities. The Fund Secretariat has issued two papers on the subject, for the 57th and 58th Meeting, and is preparing a revised paper for the 59th Meeting.

At the request of the Fund Secretariat, UNDP has prepared this Issues Paper on the role of carbon markets as a financing source for the Facility. UNDP recognizes the broader ongoing discussions on other sources of co-financing, however, in order to be focused, this paper specifically concentrates on the carbon markets.

Overall, given their current size and growth potential, UNDP believes the exploration of the global carbon markets as a source of co-financing for climate benefits is interesting for the Montreal Protocol community. The comments provided in this Issues Paper are given with the objective of identifying what steps would be necessary to successfully achieve co-financing by the carbon markets.

This Issues Paper is organized as follows:

- In Section 1, some key considerations for the Facility with regard to the carbon markets are set out.
- In Section 2, UNDP's proposal for accessing the carbon markets, the ODS Climate Facility, is described.
- In the Annex, for ease of reference, certain key terms in the carbon markets are explained.

The current design of the Facility remains at a preliminary stage. If the specific goal of co-financing in the carbon markets is to be successfully achieved by the Facility, UNDP believes that it will be necessary to fully address the considerations set out in Section 1. As such, it is hoped that the detailed description of the ODS Climate Facility, which is expressly designed to access the carbon markets as a financing source, can be helpful as the design process moves forward.

1. KEY CONSIDERATIONS FOR THE FACILITY WITH REGARD TO THE CARBON MARKETS

This section identifies a number of key themes for the Facility related to accessing the carbon markets to finance climate benefits.

1.1 Addressing the full scope of climate benefits through the carbon markets

There are potentially 3 forms of interactions with the carbon markets:

- Energy efficiency gains from HCFC phase-out (CDM)
- Direct emission avoidance from HCFC phase-out (voluntary carbon markets)
- Direct emission avoidance from ODS destruction (voluntary carbon markets)

A current objective of the Facility is to address the climate benefits from energy efficiency under the Kyoto Protocol's CDM. This is understandable, as the CDM is a well-established carbon mechanism and is underpinned by a defined oversight framework. At the same time, the contribution of energy efficiency climate benefits may be relatively minor in the key sectors in which HCFC phase-out will take place. This will likely result in small financial flows and make transactions costs a sensitive issue.

With these facts in mind, UNDP suggests that consideration is given to expanding the Facility's carbon market interactions to include direct emissions from both HCFC phase-out and ODS destruction activities (collectively, 'ODS Direct Emissions'). UNDP is aware that the inclusion of ODS destruction activities may depart from the mandate given by the Executive Committee to focus the current work of the Facility on HCFC phase-out (Decision XIX/6). However, targeting ODS Direct Emissions in their entirety will address the full range of climate benefits, with the largest greenhouse gas (GHG) impacts, and will maximize the possible financial flows from the carbon markets.

It can be noted that the inclusion of ODS destruction activities can often be organized in association with early retirement programmes which provide major energy efficiency benefits, and where currently organizations such as GEF are taking the lead.

1.2 The need for further development of the nascent carbon markets for ODS Direct Emissions

Currently, ODS Direct Emissions are not recognized by the oversight frameworks which create and drive the compliance carbon markets. Rather, they are new and innovative areas of the voluntary carbon markets.

The fact that ODS Direct Emissions are a nascent part of the voluntary carbon markets raises a number of issues. The necessary oversight framework to ensure high quality, robust credits for ODS Direct Emissions is only now beginning to be developed by certain voluntary carbon market standards, and the quality of these standards is not yet assured. Equally importantly, demand for credits from ODS Direct Emissions under the voluntary market is uncertain and is likely to be low. This is because buyers in the voluntary market are often more discerning than those in the compliance market, requiring that the project type has a good story-line and track record. UNDP has some concern that ODS credits in the voluntary market may not be seen as attractive by many voluntary buyers who will not share the insights of the Montreal Protocol community itself.

To the extent that ODS Direct Emissions are included, a considerable risk for the design of the Facility would be to assume that mature voluntary markets for ODS credits exist. The required level of market maturity may never materialize.

UNDP suggests that consideration is given to a design for the Facility that specifically assists in the development of the currently immature carbon markets for ODS Direct Emissions. In the long term,

UNDP believes that the goal should be for ODS Direct Emissions to be part of the compliance markets. Such an approach is set out in Section 2, where one of the main purposes of UNDP's proposal for the ODS Climate Facility is to achieve this objective.

1.3 Form of investment by the Facility and alignment with carbon market practice

The carbon markets, such as the CDM, are market mechanisms with particular characteristics and practices. If the Facility is to effectively develop and harness the carbon markets to finance climate benefits in the short term, it is important that the Facility engages carbon market norms and is simply structured, thereby incentivizing private sector participation and earning widespread credibility.

With a view to maximizing the smooth integration of the Facility to the carbon markets, UNDP suggests that consideration is given to the following:

- First, that the Facility conforms to market practice and provides its carbon-based co-financing to projects through an Emission Reduction Purchase Agreement ('ERPA'). An ERPA is the established contractual approach for purchase of credits between buyer and seller.
- Secondly, that the Facility - at least in its initial form - does not seek to be self-financing through claiming a share of a project's credits in return for its co-financing investment. Such an approach can insert additional complexity, with the considerable risk of turning away private sector involvement.

UNDP recognizes that the direction of the above suggested approaches may introduce apprehensions in governments that are not comfortable with a carbon market objective, and who would prefer the Facility as a vehicle for other sources of co-financing, such as direct grants. However, it needs to be recognized that structures that are optimal for interaction with the carbon market may not be optimal for other forms of co-financing. Grant based co-financing will likely undermine any concurrent ERPA-based approach in the eyes of the carbon markets. A key challenge in the design of the Facility is in reconciling the interests of a number of disparate stakeholders simultaneously.

1.4 Near term delinking from HPMPs for practical purposes

With the advent of HPMPs, there is theoretically the possibility to link ozone and climate financing for all HPMPs through the Facility and the Multilateral Fund's existing activities, creating a one-stop-shop financing solution for Article 5 countries.

In the long term, UNDP would welcome the exploration of such a linkage. In the immediate term, for practical reasons, UNDP recommends that there is no obligation for the Facility to finance the climate benefits of HPMPs themselves, as this will avoid unnecessarily delaying HPMPs which are about to launch.

1.5 The possible impact on the carbon markets of the current proposal to amend the Montreal Protocol to include HFCs

It is worth noting that the current proposal for inclusion of HFCs under the Montreal Protocol, if adopted, will limit the scope of the carbon markets to provide co-financing for climate benefits related to HCFC phase-out.

Decision XIX/6 provides the opportunity to make strides in reducing greenhouse gas emissions of HCFCs which themselves have significant global warming potentials (e.g. HCFC-22 with a GWP of 2270). However, as there is currently no obligation to adopt the most climate beneficial solution, the cost of adopting technologies with lower climate impact is considered 'additional' in the carbon markets, hence qualifying for appropriate carbon credits.

The introduction of an HFC phase-down, depending on its specific timing, could drive a much stronger presumption against HFC-based projects and would make it more difficult to establish the “additionality” threshold. If so, HCFC-phase out could largely be ruled out of carbon markets co-financing, although early avoidance of HCFCs (i.e. ahead of the HCFC phase-out schedule) could be counted as an acceleration and still qualify if high GWP alternatives remain an option at project level.

1.6 Summary

As set out above, a key challenge with respect to carbon markets will be the currently immature nature of these markets for ODS destruction, and the need to assist in their development. Another key challenge arises from reconciling the design needs of housing multiple sources of co-financing within the Facility.

If co-financing from the carbon markets is to be successfully achieved, UNDP suggests an approach focused on developing and exploring carbon markets, delinked initially from the Montreal Protocol compliance, and which would conform in its practices with standard carbon market norms. This approach is taken with the ODS Climate Facility and is set out in the next section.

2. UNDP’S PROPOSAL TO ESTABLISH CARBON MARKETS AS A SOURCE OF CO-FINANCING FOR CLIMATE BENEFITS.

At a side-event at the 57th Meeting, UNDP put forward a proposal on carbon markets, including an ODS Climate Facility. This proposal has now been further refined. This section sets out key components of the proposal.

2.1. Objectives of UNDP’s proposal

The objective behind UNDP’s proposal is to explore a pathway to establishing the carbon markets as the source of financing for climate benefits. This objective can be split into 2 phases.

- Phase I: Setting up an interim ODS Climate Facility, which would consist of a donor-led fund and an accompanying oversight framework to facilitate the purchase of credits from ODS Direct Emissions (HCFC phase-out and ODS destruction) projects. The purpose of the ODS Climate Facility would be to gain experiences across project types and to set an example, thereby helping establish credibility and develop the carbon markets. It is important to note that the ODS Climate Facility would not represent an irrevocable commitment by the Montreal Protocol community to the carbon markets, but is instead an exploratory and preparatory initial step, which may be terminated or followed by a subsequent Phase II.
- Phase II: Linkage of ODS Direct Emissions to the compliance carbon markets. Should the ODS Climate Facility be regarded as successful, the objective can be to build on its experiences and to include the category of ODS Direct Emissions in a future compliance carbon markets regime – for example, a post 2020 international agreement. Once linked to the compliance carbon markets, the ODS Climate Facility’s fund component would no longer be necessary to ensure demand for ODS credits, as this demand could come from the compliance market. The ODS Climate Facility’s oversight framework would remain in place and be further developed as the oversight instrument for any compliance markets mechanism.

Overall, if the carbon markets are to be a source of financing for climate benefits, UNDP believes that the long term objective should be the compliance markets, with the voluntary markets only as an interim step. The ODS Climate Facility effectively acts as a ‘controlled’ or ‘contained’ instrument in the voluntary market, prior to the real objective of inclusion of ODS Direct Emissions in the compliance markets.

2.2 ODS Climate Facility: possible structure

Structurally, the ODS Climate Facility can be seen to have two key functional components: a fund and an oversight framework. These components could either be established within the Montreal Protocol Bodies (including the Multilateral Fund) or at the Implementing Agency level (for example UNDP, the World Bank).

Three possible structural configurations for the ODS Climate Facility can be envisaged:

Configuration	Fund	Oversight Framework
#1	Multilateral Fund	Montreal Protocol Bodies
#2	Implementing Agencies	Montreal Protocol Bodies
#3	Implementing Agencies	Implementing Agencies

The selection of an appropriate configuration can be a function of a number of factors. Considerations may include:

- The need for the Executive Committee, and/or the parties to the Montreal Protocol, to get involved with carbon market mechanisms directly.
- In respect of the management of the fund, the existing experience of the Implementing Agencies with the carbon markets may be a relative strength, for instance in contractual aspects such as entry into ERPAs to acquire credits.
- For the oversight framework, the Montreal Protocol bodies are particularly well suited, given their long-standing technical expertise with ODS banks and transition technologies, accounting of ODS trends and ODS project validation capabilities.

2.3 ODS Climate Facility: fund component

Within the ODS Climate Facility, the objective of the fund component is to provide financing for climate benefits, by purchasing and ensuring demand for ODS credits generated by projects under the ODS Climate Facility's oversight framework. The fund is necessary because in the current absence of compliance markets, demand in the voluntary market for ODS credits is uncertain and likely to be low.

2.3.1 Fund sponsors

The ODS Climate Facility's fund, or funds (if an Implementing Agency based funding model is taken), can be capitalized by sponsors, whether governments or private sector, that support the ODS Climate Facility's objective.

As a result of its purchases, the fund(s) would acquire ODS credits whose ownership would be pro-rated to sponsors according to their contribution to the fund(s). These ODS credits could either be held in the fund(s) or retired on behalf of donors.

2.3.2. Fund investment approach

ERPA Modality

The fund(s) would make financing investments in projects for the climate benefits, utilizing the standard carbon market contractual modality of an ERPA, where the unit of account is a credit representing 1 tonne of CO₂e. The Fund would enter into an ERPA with each ODS Direct Emission project at the beginning of its project cycle, according to which the Fund will agree to pay a set price per ODS credit, for an agreed volume of ODS credits to be delivered over an agreed period of time.

Pricing Mechanism under ERPA

A key aspect of the fund(s)' ERPAs would be to take a 'cost-plus' approach to pricing the ODS Credits under the ERPA. This 'cost-plus' pricing would mean that the purchase price being offered will differ from one category of project to another, so that a more costly technology type for addressing ODS Direct Emissions, for example ODS recovery from foams, would receive a higher price per ODS credit.

This 'cost-plus' pricing will have a number of benefits:

- It will maximize the number of projects financed under the fund, as the fund will not overpay
- The fund(s) will not pay a high price per ODS credit for so called 'low-hanging fruit' project types which have a very low cost. In this way, this will avoid a re-occurrence under the ODS Climate Facility of the HFC-23 scenario under the CDM.

A further valuable role of the ODS Climate Facility would be to gather and publicly disseminate information on costs and pricing of different technology types. It is possible that there will be a certain level of other voluntary carbon market activity on ODS Direct Emissions outside the ODS Climate Facility. Information on pricing and real costs disseminated by the ODS Climate Facility can moderate any external prices being paid, again acting against a 'low-hanging fruit' scenario.

Advance Payment under ERPA

Some ODS Direct Emissions project types may have substantial up-front costs, and projects may have difficulty accessing financing to cover these up-front costs. Typically, carbon credit buyers make their payments under an ERPA on an annual basis during the lifetime of the project, when the project delivers its annual credits to the buyer. However, for these projects types with substantial up-front costs, it can be possible for advance payments to be made under the ODS Climate Facility's ERPAs at the beginning of the project cycle, thereby addressing this issue.

2.4 ODS Climate Facility: oversight framework

Within the ODS Climate Facility, the objective of the oversight framework would be to ensure that the ODS credits generated by its projects, and purchased by its fund(s), are high quality and robust. The oversight framework will ensure high and uniform standards in quantifying the GHG benefits of ODS Direct Emissions, and tracking the use of ODS credits generated by these projects under appropriate registries. With the aim of developing the carbon markets, and in the absence of monitoring from the oversight bodies of compliance markets, the ODS Climate Facility's oversight framework can be key to raising the profile and credibility of ODS credits.

2.4.1 Approach to Oversight Framework.

There has recently been substantial activity in developing of protocols and methodologies for ODS destruction projects under two voluntary carbon market programmes, namely the Climate Action Reserve (CAR) and the Voluntary Carbon Standard (VCS). Both have the potential to be rigorous ODS protocols, with the CAR programme having slightly higher reputational value (and hence carbon price) while the VCS has the potential for wider geographic applicability than CAR – at least in the short-term.

The preferred oversight framework for the ODS Climate Facility is envisaged to combine complementary roles for the Montreal Protocol bodies and selected voluntary carbon market standards, maximizing existing expertise and sharing responsibilities. As such, it might be possible to see the content of the respective protocols reviewed by an Assessment Panel (most likely the TEAP) and the application of the protocol be addressed by the Fund Secretariat in a validation role at project level. This same oversight could also extend to the specific methodologies.

Similarly under the preferred oversight framework, since both voluntary carbon market programmes either already have, or are in the process of developing, registries that could be relied upon for tracking ODS Direct Emission projects, there appears to be no need to recreate these at Montreal Protocol level. However, it could be proposed that the Ozone Secretariat either directly, or via Parties, acts as a repository for ODS Direct Emission credit reports from the voluntary carbon market actors such as VCS and CAR. If such a reporting requirement could be enforced in some way, the Montreal Protocol community could keep an appropriate track on the credits being claimed.

As an alternative to the preferred oversight framework, it is possible that the Montreal Protocol community decides that it is not appropriate at this stage to be directly involved in the ODS Climate Facility, but rather that the ODS Climate Facility should be an Implementing Agency-led activity. In this scenario, the Implementing Agencies could establish an oversight framework in conjunction with selected reputable voluntary carbon market programmes.

2.5 ODS Climate Facility: projects and co-financing

2.5.1 Overview of projects

A key role of the Implementing Agencies, such as UNDP, would be to source and facilitate projects under the ODS Climate Facility. This role can involve identifying projects, assisting in preparation of project documentation, and assisting and overseeing the operation of the project activity.

Projects would be selected with the over-riding objective of the ODS Climate Facility acting to develop the carbon markets. The aim will be to gain a broad range of experiences, to understand the benefits and challenges of carbon markets as a financing source across different project types.

The project portfolio for the ODS Climate Facility would target the following general characteristics:

- It would be limited to (i) HCFC phase-out and (ii) ODS bank management
- It would encompass a range of geographies
- It would encompass a range of technology types, including refrigerants and foams, but needing to make case-by-case decisions on halon and CTC destruction
- It would include a range of project sizes, in order to better understand the impact of transaction costs
- The number of projects would be a function of the funding made available by sponsors and the size of the projects that are targeted

2.5.2 Co-financing of projects

The ODS Climate Facility, as envisaged, would have the specific focus of developing financing from carbon markets to address ODS Direct Emissions.

Where there are other sources of financing in addition to the carbon markets, either ozone (for instance, with a HCFC phase-out project), or climate (for instance, through energy efficiency either through the GEF or CDM), the Multilateral Fund and Implementing Agencies can act as one-stop-shop for projects, combining these financing sources.

As a practical matter in terms of co-financing, the ODS Climate Facility would not be automatically linked to HPMPs. This is because the Facility – with its objective of developing the carbon markets - is intentionally, at this stage, not exhaustive in its scope and will only address a subset of HPMPs. In the longer term, assuming ODS Direct Emissions are included in a compliance mechanism, full linkage with HPMPs can be pursued.

2.6 ODS Climate Facility: timing

2.6.1 Establishment and term of ODS Climate Facility

Should there be support for the ODS Climate Facility, there are benefits to an immediate launch. Although still in the early stages, activities in the voluntary carbon market for ODS Direct Emissions are progressing, and there is a closing window for the Montreal Protocol community to influence the carbon markets development in a positive manner. The risk of not moving quickly would be that the voluntary markets would take on the ODS Direct Emission projects in an uncontrolled way and that reputational damage could be done.

As to the lifetime of the ODS Climate Facility, this would be a function of a number of factors including:

- Sufficient experience and data on ODS Direct Emissions projects having been gained. This information will be necessary to design a well-functioning compliance approach.
- The timing of negotiations and the establishment of substantive compliance mechanisms which may include ODS Direct Emissions.

It may also be prudent for the design of the ODS Climate Facility to include a pre-defined term, should subsequent linkage to a compliance mechanism not be desired/possible.

2.6.2 Timing considerations related to HCFC phase-out and emissions from ODS bank management

There is clear evidence from the work of TEAP in response to Decision XX/7 that the opportunities for ODS Bank Management are at their greatest at this point in time because of the significant element of CFCs in the products currently entering their respective waste streams. This proportion will decline over the next fifteen years and it will be important that an optimal credit value is established during that period to support the maximization of bank management opportunities. That said, current TEAP estimates suggest that the opportunity for annual refrigerant recovery and destruction alone is likely to be above 200 Mt tonnes CO₂-eq in 2025 and 150 Mt tonnes CO₂-eq in 2030, based on the vast quantities of HCFC-22 still reaching the waste stream over that period.

In the case of technology transition projects related to the HCFC phase-out objectives of Decision XIX/6, the timescales for individual transitions will be spread across the overall phase-out period. However, since the HPMPs need to identify and ideally maximize the climate benefits of their respective project portfolios at the start of the overall project cycle (i.e. during 2010), an early awareness of the likely climate incentives will be essential.

ANNEX: KEY CONCEPTS IN CARBON MARKETS

For ease of reference, this annex sets out some common concepts in the carbon markets.

“Carbon Credit” refers to a right, interest, benefit or allowance for the holder to emit greenhouse gases. The standard unit of measure of a Carbon Credit is one ton of carbon dioxide equivalent (CO₂e). There are two broad types of Carbon Credits:

- an “offset” is a carbon credit which is created in recognition of a reduction in greenhouse gas emissions below an accepted business-as-usual baseline.
- an “allowance” is a right or permit to emit greenhouse gas and is granted under a regulatory regime, like the EU ETS.

“Compliance Market” refers to Carbon Credit trading activities which are conducted by entities who are subject to regulatory requirements to limit or cap on their greenhouse gas emissions. The most common Compliance Markets are created by the Kyoto Protocol and the EU Emissions Trading Scheme. The value of trading in the Compliance Market in 2008 was US\$125 billion (1).

“Clean Development Mechanism” or “CDM” is a flexibility mechanism created under the Kyoto Protocol under which emission reduction activities which occur in developing countries may be registered to create Carbon Credits. These CDM Carbon Credits can be acquired and utilized by developed nations, where the cost of reducing emissions is higher, to contribute to meeting their Kyoto Protocol compliance obligations. In 2008, the total value of CDM Carbon Credits transactions was US\$32.8 billion (1).

“Emission Reduction Purchase Agreement” or “ERPA” means a legal contract between a buyer and a seller for the sale of Carbon Credits. An ERPA is often signed to secure a “forward sale” of Carbon Credits, meaning that the terms of the contract are agreed at the date of signing for future dates of delivery of carbon credits.

“Methodology” is an approach to calculate either (i) the baseline, or business-as-usual, emissions that are forecast to occur if a particular project idea is not implemented, or (ii) the actual emission reductions that have occurred due to implementing a project idea. A methodology is an essential tool towards crediting a project’s emission reductions (whether in the compliance or voluntary market).

“Protocol” means a governing framework for compliance or voluntary market carbon projects which is designed to ensure the environmental integrity and quality of Carbon Credits from those projects. A Protocol will generally set out a specific project cycle for accreditation of projects under the Protocol, including validation against a prescribed standard.

“Registry” is a central depository of accounts for the holding and trading of Carbon Credits. Each of the major Protocols has established a registry system for Carbon Credits which are created and verified pursuant to its protocol. The Voluntary Carbon Standard and Climate Action Reserve each have their own registry. In addition to holding and transferring, a registry can be used to cancel or “retire” a Carbon Credit. Once a Carbon Credit is cancelled or retired, it will cease to exist and thus cannot be traded or utilized for any future offsetting purposes.

“Voluntary Market” refers to trading in Carbon Credits which is conducted for any reason other than to meet a regulatory compliance obligation. Carbon Credits traded in the Voluntary Market are generally called “VERs”, meaning “Verified Emission Reductions”. Purchasers may buy VERs on the voluntary market for a number of reasons, including: (i) as a means to hedge against future compliance obligations, (ii) branding or public relations purposes, (iii) as an investment or asset to trade, or (iv) out of a sense of

moral or ethical duty to offset one's emissions. In 2008, the value of transactions in the voluntary market was US\$397 million.¹

¹ Source: State of the Carbon Markets, 2009.