

Краткий обзор хода климатических переговоров ООН

(по итогам 23-й Конференции сторон РКИК ООН – COP-23¹,
Бонн, Германия, 6-17 ноября, 2017 г.²)

Резюме: ход и итоги COP-23

Для людей, не знакомых с работой РКИК, результаты конференции могут показаться слабыми, вероятны негативные отклики в СМИ о том, что «гора Парижского соглашения родила мышь», и т.п. Поэтому важно выделить ряд базовых положений и в их контексте рассматривать ход и итоги COP-23. В данном обзоре не рассматриваются ситуация перед COP-23 и ожидания от конференции, они изложены в материале, подготовленном в октябре 2017 года³. Также здесь не представлены позиции и требования WWF или экологических организаций в целом, изложенные в иных документах⁴.

- Относительно скромные результаты Бонна никак не связаны с сомнениями стран в характере изменений климата или действиями США. США активно участвовали в работе, они не удовлетворены, прежде всего, финансовыми положениями Парижского соглашения, а не его климатической и низкоуглеродной основой. Переговоры шли не об изменениях климата как таковых, в РКИК все страны едины во мнении, что изменения есть, что они негативны, опасны и вызваны человеком – прежде всего, выбросами парниковых газов.
- На переговорах в принципе не обсуждались конкретные действия стран, ни по выбросам, ни по адаптации к изменениям климата, ни по финансированию развивающихся стран. Речь шла о форматах и порядке отчетности по этим трем видам деятельности, о процедурах рассмотрения результатов в 2018-м и 2023-м годах. Были дебаты об институциональных решениях, связанных с финансами для развивающихся и наиболее уязвимых стран. Шла разработка правил передачи «единиц снижения выбросов», руководящих указаний по международным проектам, рамок нерыночного сотрудничества. Все вместе это образует «свод правил» реализации Парижского соглашения, который должен быть принят в декабре 2018 года на COP-24 в Катовице, Польша.
- COP-23 была призвана подготовить только структуру будущих решений по «своду правил» и их черновые варианты. В целом это сделано, структура имеется в

¹ Термины и аббревиатуры РКИК ООН – см. Кокорин А.О., Липка О.Н., Суляндзига Р.В. Изменение климата. Глоссарий терминов, используемых в работе РКИК ООН. WWF России, Москва, 2015 г., 92 с. , <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/1034>.

² Данный обзор подготовлен по документам РКИК ООН, официальным и неофициальным заявлениям стран, аналитическим работам и отзывам экспертов. Комментарии и вопросы присылайте Алексею Олеговичу Кокорину (директору программы «Климат и энергетика» WWF России) по адресу akokorin@wwf.ru.

³ Обзор, подготовленный в октябре 2017 г., см.: <http://new.wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy/>

⁴ Позиция и требования всех общественных экологических организаций, объединенных в сеть Climate Action Network (CAN), см. www.climatenetwork.org; сеть CAN для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (на русском языке) см. <http://infoclimate.org>. Скоординированная с CAN позиция WWF имеется на сайте www.panda.org. Позицию российских экологических организаций по климату и энергетике планируется принять в декабре, она будет размещена на сайтах <http://new.wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy/> и <http://rusecounion.ru>

приложении к решению 1/CP.23⁵. По каждому из вопросов есть длинные неформальные записки, которые в принципе можно назвать первым черновым вариантом⁶. Работа будет продолжена на переговорной сессии вспомогательных органов РКИК ООН (SBSTA, SBI и APA) 30 апреля - 10 мая 2018 г., затем до COP-24 будет назначена еще одна сессия всех вспомогательных органов.

- Действия стран, их цели, достижения и недостатки обсуждались на многочисленных мероприятиях неофициальной части COP-23 в выставочной зоне конференции. Там, вне формальных рамок Парижского соглашения и РКИК ООН, было объявлено о многих низкоуглеродных инициативах и успехах⁷. В основном это было на уровне субнациональных субъектов: штатов, провинций, городов, компаний и ассоциаций. Были и впечатляющие доклады стран, говорящие о достижениях на государственном уровне. Успехи низкоуглеродного развития и примеры решения климатических проблем в Бонне были продемонстрированы очень явно.
- На COP-23 двадцать пять стран и регионов объявили о новой инициативе – Глобальном альянсе пост-угольной энергетики (Global Alliance to Power Past Coal⁸). В него вошли: Австрия, Бельгия, Великобритания, Дания, Канада, Италия, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Португалия, Финляндия, Франция, Швейцария, ряд африканских стран, штатов США и провинций Канады. Участники альянса вводят мораторий на новые угольные станции и постепенно будут снижать традиционную угольную генерацию (без технологии CCS), они намерены соответствующим образом реструктурировать финансы. Конечно, это не решение о конце угольной энергетики в мире в целом, но еще один сигнал, к которому нельзя не прислушаться. Для России, занимающей третье место в мире по экспорту энергетического угля, и где почти половина его добычи идет на экспорт, угольный вопрос сводится, прежде всего, к изменению планов экспорта угля на азиатский рынок. Отсутствие среди членов альянса азиатских стран не должно расхолаживать. Они также действуют в русле пост-угольного тренда, хотя еще не готовы полностью отказаться от новых угольных станций. Китай, Индия, Вьетнам и другие азиатские страны сокращают планы роста угольной энергетики, они намерены больше использовать газ и ВИЭ. При этом часть угля на азиатском рынке, вероятно, будет замещена российским газом, в частности, в Южной Корее.

COP-23 был очень представительным, по числу участников (9200 членов 194 официальных делегаций и 11000 наблюдателей от различных организаций, более 1200 представителей прессы) он уступал только COP в Париже в 2015 году и в Копенгагене в 2009 году, что говорит о большом внимании к проблеме. Парижское соглашение ратифицировали уже 170 стран, а подписали 195 из 197 стран РКИК ООН, на COP-23 Сирия также заявила о намерении участвовать в договоренности (США считается членом соглашения до ноября 2020 года).

Итоговый документ – «Фиджийский момент для реализации» (Фиджи – председатель COP-23), 1/CP.23⁹ состоит из трех частей. В первой говорится о необходимости ускорения работы по «своду правил» Парижского соглашения и ее

⁵ <http://unfccc.int/resource/docs/2017/cop23/eng/113.pdf>

⁶ Документы, принятые на COP-23 всеми органами РКИК, а также прилагаемые к ним неформальные записки см.: http://unfccc.int/meetings/bonn_nov_2017/in-session/items/10497.php

⁷ Обзоры инициатив и действий на официальном сайте РКИК ООН: <https://cop23.unfccc.int/news/concrete-climate-action-commitments-at-cop23>, а также <http://www.cities-and-regions.org/cop23/wp-content/uploads/2017/11/bonn-fiji-commitment-of-local-and-regional-leaders.pdf>

⁸ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/660041/powering-past-coal-alliance.pdf

⁹ <http://unfccc.int/resource/docs/2017/cop23/eng/113.pdf>

завершения на COP-24, об организации во второй половине 2018 года дополнительной сессии вспомогательных органов. В приложении I к 1/CP.23 содержится полный список требующихся «правил» с указанием статей соглашения и пунктов парижских решений, темы и типа решения (руководящие указания, опции и процедуры, методологии, временные рамки, институциональные решения и т.п.), а также органов, отвечающих за разработку и проект решения.

Вторая часть – решение о начале в январе 2018 года «Диалога-2018» (намеченного в Париже рассмотрения действий и целей стран по выбросам парниковых газов, согласно статьям 4.1 и 4.8 Парижского соглашения), а также выражение признательности президентам COP-22 и COP-23 за предложения по построению этой работы, которые содержатся в приложении II к 1/CP.23. Третья часть посвящена деятельности стран до 2020 г.: решено, что на COP-24 будут подведены ее промежуточные итоги.

В целом можно заключить, что COP-23 выполнила свою задачу, хотя потенциально можно было сделать гораздо больше, как по «своду правил» Парижского соглашения, так и по другим вопросам.

Снижение выбросов, финансы, «Диалог-2018» и рассмотрение деятельности до 2020 года

Конференция показала, что, хотя решения Парижа говорят о *единых* принципах действий *всех* стран, еще жив «вирус» разделения стран по официальной принадлежности к развитым или развивающимся странам по классификации РКИК (она не полностью адекватна состоянию экономик). Крупные развивающиеся страны, входящие в группу LMDC, прежде всего, Индия, Саудовская Аравия и другие арабские государства, стремились направить внимание на недостаточные действия развитых стран по выбросам и по выделению финансовых средств, избегая при этом рассмотрения своих действий. Это особенно проявилось при обсуждении «Диалога-2018», который, согласно парижским решениям, должен содействовать усилению действий стран по снижению выбросов.

Фиджи (председатель COP-23) предлагала включить в «Диалог-2018» положение об усилении национально определяемых целей всех стран на 2025-2030-е годы, она стремилась направить мир на путь радикального снижения выбросов, что очень важно для малых островных государств, которым грозит затопление. LMDC была против этого предложения, но настаивала на включении в Диалог рассмотрения действий развитых стран по достижению их целей по выбросам на 2020 год и по выделению ими финансов, что в Париже не предполагалось. Она также настаивала на рассмотрении в Диалоге ситуации с Дохийской поправкой к Киотскому протоколу 2012 года (документ, который не вступил в силу, так как не был ратифицирован многими развитыми странами).

В целом, прежде всего, группа LMDC, арабские страны, а также США противостояли малым островным государствам и другим наиболее уязвимым странам в их усилиях добиться радикального снижения глобальных выбросов парниковых газов, а также получить приоритетное финансирование для компенсации их нынешних и будущих потерь. Китай, будучи членом группы LMDC, как правило, старался придерживаться компромиссных формулировок, устраивающих наиболее уязвимые страны.

Итогом обсуждений явилось решение 1/CP.23¹⁰. В нем отмечается, что раз в два года, в 2018 и 2020 годах, будут проходить министерские встречи по финансам, для которых Финансовый комитет РКИК сделает оценку климатического финансирования (согласно такому отчету 2016 года, оно превысило 50 млрд долларов в год и движется к

¹⁰ <http://unfccc.int/resource/docs/2017/cop23/eng/113.pdf>

запланированной на 2020 год отметке в 100 млрд). Дебаты о необходимости большей предсказуемости выделения финансов развитыми странами (по статье 9.5 Парижского соглашения) вылились в компромиссные формулировки рекомендательного характера.

По «Диалогу-2018» (он получил фиджийское название «Таланоа диалог») отмечается, что он будет включать рассмотрение периода до 2020 года – действий стран по выбросам и по выделению финансов. Более подробно о деталях проведения Диалога говорится в неофициальной записке председателей COP-22 и COP-23¹¹: сначала на 2018 год намечена техническая часть Диалога, а на COP-24 – его политическая часть, построены диаграммы потоков информации и т.п.

Решено, что на COP-24 будут подведены промежуточные итоги деятельности в период до 2020 года – итоги Диалога и всех других результатов, достигнутых вспомогательными органами и прочими инициативами РКИК. Указаний на рассмотрение действий по адаптации в документе нет. В нем есть призыв к ускорению ратификации Дохийской поправки, но вне списка пунктов подведения итогов. Заметим, что рассмотрение касается всех стран, на чем настаивали развитые страны, но включает выделение финансов, на чем настаивали развивающиеся государства.

Указание на усиление национальных целей по выбросам имеется, но в преамбуле документа, а не в его постановляющей части. Это весьма слабый результат, говорящий о том, что крупнейшие страны, как развитые, так и развивающиеся, сейчас не намерены ускорять принятие новых национальных целей по выбросам парниковых газов.

Работа над сводом правил Парижского соглашения¹²

В целом ход выполнения решений Парижа секретариат РКИК сводит в единую таблицу – «Paris Agreement Progress Tracker»¹³. Там говорится о мандате (какой пункт решения 1/CP.21 имеется в виду и что он требует), сроках, состоянии выполнения и последующих шагах. Таблица (ее объем 15 страниц), прежде всего, представляет интерес для тех, кто непосредственно вовлечен в переговорный процесс, так как это техническое рассмотрение состояния дел без их обобщения и анализа. Однако она удобна для быстрого поиска, например, текущих документов или сроков подачи странами своих предложений по тем или иным темам.

Над правилами на COP-23 в основном работала АРА, однако за ряд пунктов отвечали SBSTA и SBI, в частности, за такие важные вещи как Механизм чистого развития и «потери и ущерб». Ниже сначала рассматриваются результаты работы АРА, а затем в отдельных разделах Механизм чистого развития и «потери и ущерб».

У АРА было 6 смысловых пунктов работы – пп. 3-8 повестки дня сессии. Пункты 3 и 4 были посвящены предотвращению и адаптации, в том числе отражению этих действий в NDC. Пункт 5 имел отношение к финансам, а пункт 6 – к подведению «Глобальных итогов-2023». По пункту 7 шло обсуждение процедур работы комитета по соблюдению. Пункт 8 был посвящен обсуждению подготовки к СМА-1 и обзору прогресса, достигнутого в выполнении решения Парижа 1/CP.21 по координации работ вспомогательных органов РКИК (SBSTA, SBI, АРА) и решению смежных вопросов.

Важно подчеркнуть, что АРА обсуждает и принимает решения не по самим действиям, а по процедурам получения и обработки информации, тому, как странам

¹¹ http://unfccc.int/files/na/application/pdf/approach_to_the_talanoa_dialogue.pdf

¹² Решения COP-23, СМА-1, SBSTA, SBI и АРА см: http://unfccc.int/meetings/bonn_nov_2017/in-session/items/10498.php

¹³ Его обновленная версия по итогам COP-23 будет помещена на сайте РКИК ООН: <http://unfccc.int/2860.php>

докладывать, какую информацию использовать дополнительно, чтобы обеспечить прозрачность, как вести учет, как организовать процесс рассмотрения итогов и т.п.

АРА работала как единый орган (без подразделения на контактные группы по пунктам повестки дня), но по каждому из пунктов (по тематическим направлениям) были отдельные документы и по два координатора, от стран Приложения 1 и не-Приложения 1, соответственно. В качестве «входной» базы перед COP-23 имелись очень краткие решения сессии АРА в мае 2017 года и неформальные заметки председателей групп по тематическим направлениям¹⁴.

Такая структура сохранилась. Имеется решение АРА, где фактически говорится лишь о наличии неформальных записок, и к нему есть приложение объемом более 250 страниц, где последовательно идет 7 записок (по п. 8 их две: по Адаптационному фонду и по прочим вопросам). Записки представляют собой огромные списки всех возможных опций и вариантов, часто взаимно исключающих друг друга, поэтому пока обсуждать их преждевременно. Можно отметить лишь некоторые характерные черты.

По п. 3 (подготовка руководства по отчетности по выбросам – NDC) дебаты шли по трем направлениям: по содержанию отчета – «характеристикам NDC» (features); по обеспечению ясности, прозрачности и понимания (CTU – clarity, transparency and understanding); по «учету» – оценке прогресса в достижении NDC разных типов (accounting). Подчеркнем, что **численные параметры целей стран по выбросам и какие-либо требования к NDC по объемам выбросов в АРА не обсуждаются и обсуждаться не будут, это не предусмотрено Парижским соглашением.** Разрабатываемое руководство должно помочь странам лишь в правильном и полном представлении целей (NDC). При этом не имеется в виду, что страны будут должны переформулировать свои нынешние NDC, поданные в РКИК ООН, речь идет о будущих или пересмотренных национальных целях.

Развитые страны подчеркивали необходимость единого руководства, а страны LMDC хотели сохранить деление на развитые и развивающиеся государства и получить меньшие требования к отчетности. Развитые страны допускали меньшие требования, но лишь для самых слабых стран. С точки зрения отчетности по лесам, немаловажно, что LMDC возражает против единого для всех стран подхода и терминов «AFOLU» (принят в IPCC) или «land sector», подчеркивая, что в рамках РКИК есть «LULUCF» для развитых стран и «forest or REDD+» для развивающихся стран. Для LULUCF ею отмечается важность совершенствования имеющихся правил для исключения «утечек» (loopholes).

По NDC шли дебаты между развитыми и развивающимися странами о содержании отчетности. Развитые страны в качестве обязательной признавали только информацию по предотвращению, развивающиеся хотели видеть там также адаптацию и финансирование. Было много риторики о недостатке у развивающихся стран потенциала (capacity) и необходимости поддержки. При этом малые островные государства (группа AOSIS) и латиноамериканские страны группы ALIAC занимали более гибкую позицию, чем LMDC. Они были согласны на более детальную отчетность о расходовании средств.

По п. 4 (отчетность о мерах адаптации) **речь шла об обеспечении прозрачности, а не о мерах адаптации, по существу.** Это предопределило относительно краткий объем записки, которая, однако, тоже является лишь набором всевозможных опций.

По финансам (обеспечение прозрачности мер поддержки) страны представили очень широкий спектр взглядов на содержание отчетности. Неформальная записка

¹⁴ Более подробно см. обзор состояния дел до COP-23, подготовленный в октябре 2017 г.: <http://new.wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy/>:

состоит из длинных списков, особенностью которых является указание на то, к каким странам относится каждый из элементов (все страны, развитые, развивающиеся, страны, имеющие на то возможности и т.п.). Подобное «раскрашивание» 45 страниц убористого текста, вероятно, является главным продвижением вперед.

По глобальному подведению итогов («Итоги-2023») неформальная записка содержит лишь 6 страниц, что дает более работоспособную основу для сессии в мае. Однако это тоже лишь набор мнений. Характерно, что LMDC призывала не спешить с уточнением деталей подведения итогов, она предлагала сначала посмотреть, как до 2021 года будут действовать наиболее развитые страны.

Предметом дебатов была цепочка: входная информация – опции ее рассмотрения – результаты – последствия. При этом все соглашались, что нельзя все страны мерить «одной метрикой», нужны какие-то критерии «равенства» усилий (equity). Однако как понимать «равенство», совершенно не ясно; возможно, единой метрики просто не существует. Группа 77 подчеркивала, что при оценке результатов надо принимать во внимание все аспекты, особенно связь результатов с финансовой поддержкой развивающихся стран. Подчеркивались и особые нужды наиболее уязвимых стран (вопрос «потерь и ущерба»). Китай и Индия отмечали, что пока надо работать на уровне общих принципов и перспектив, так как, в частности, невозможно дать сколько-либо точный прогноз изменения ВВП стран. В данном контексте важно «удерживать» документ как единое руководство, без разделения на группы стран. В то же время понятно, что в 2018 году решение по «Итогам-2023» может быть лишь общего характера и не содержать пунктов, предписывающих странам те или иные действия.

Интересно, что в процессе обсуждения Саудовская Аравия предложила при подведении «Итогов-2023» принять коллективную цель по мобилизации климатического финансирования на 2025 год.

По п. 7 важно отметить, что **роль комитета по соблюдению – именно «содействовать осуществлению и поощрять соблюдение»** (в такой позитивной форме прописаны его задачи, никаких штрафов, платежей за выбросы, санкций и т.п. мер в Парижском соглашении и решении 1/CP.21 нет). Это многократно подчеркивалось, прежде всего, представителями развивающихся стран. Записка по п. 7 содержит почти 15 страниц всевозможных положений и подходов, функций, источников информации и т.п.

По п. 8 шли очень активные **дебаты по работе Адаптационного фонда**, который изначально был создан в рамках Киотского протокола и по идее должен был работать на средства, отчисляемые от транзакций торговли квотами и МЧР. Опыт показал, что это не реально, а фонд может существовать только за счет добровольных пожертвований стран. На открытии COP-23 Германия заявила о взносе в объеме 50 млн евро, затем было объявлено и о других пожертвованиях. Теперь фонд будет работать в рамках Парижского соглашения и под руководством СМА. Дискуссии шли вокруг организационных моментов работы фонда, его руководства и источников финансирования, среди которых отчисления с транзакций по Механизму устойчивого развития. Результатом явилась 5-страничная неформальная записка. Ее трансформацией в решение АРА займется на сессии в мае. К записке прилагаются позиции ключевых сторон: Группы 77 и Китая, Швейцарии, ряда развитых стран Зонтичной группы.

Еще одна неформальная записка посвящена второй части п. 8 – организации работы СМА. По ряду ее частей в Бонне шли бурные дискуссии. Во-первых, речь шла о статье 9.5 Парижского соглашения – опциях двухгодичной отчетности и представления развитыми странами информации о будущем выделении финансовых ресурсов. Во-вторых, о работе Зеленого климатического фонда и Глобального экологического фонда,

тому, как СМА может руководить этими организациями. Однако пока изменений не произошло, а дальнейшие обсуждения продолжатся на сессии АРА в мае.

Можно заключить, что до смысла в АРА пока не дошли, лишь составили более 250 страниц текста, над которыми надо работать. При этом подчеркивается, что этот «фолиант» – не окончательные взгляды стран, они могут быть как дополнены, так и изменены. Такая ситуация породила немало пессимизма и шуток, в частности, о «вездесущем безразличии» АРА (“pervasive ARAthy”). Однако для РКИК ООН это не уникальная ситуация, уже не раз в ее истории огромные тексты в итоге удавалось довести до работоспособных решений.

С другой стороны, становится очевидным, что в обстановке противоречий и необходимости нахождения компромисса на COP-24 «свод правил» Парижского соглашения может быть принят только в виде единого пакетного решения по всем пунктам одновременно, включая и те, которые рассматривает не АРА, а SBSTA и SBI, а также непосредственно СМА/COP.

Механизм устойчивого развития (статья 6 Парижского соглашения)¹⁵

Переговоры по Механизму устойчивого развития (МУР) – статье 6 Парижского соглашения, вероятно, были самыми насыщенными по смыслу. Это не удивительно, так как здесь правила реализации Парижского соглашения выходят за рамки отчетности и мониторинга, но касаются сути дела, того кто и что сможет или не сможет делать по МУР. Как и планировалось, МУР обсуждался в SABSTA, а не АРА, но это не означает оторванность вопроса от Парижского соглашения. В какой-то мере это разделение труда между АРА и SBSTA, в какой-то мере профильная для SBSTA работа по выработке руководящих указаний по проектам и т.п. Переговоры велись по трем темам, согласно статьям 6.2, 6.4 и 6.8 Парижского соглашения.

По статье 6.2, предусматривающей разработку Руководящих указаний по совместным подходам, включающим возможность передачи между странами «единиц предотвращения» (ИТМО), сложный вопрос – «сопряжение» действий стран, имеющих национальные цели разного типа. Если все участники передачи ИТМО имеют цели в абсолютных объемах выбросов в стране в целом, то проблем нет, единицы вычитаются и прибавляются по аналогии с торговлей квотами Киотского протокола. Были мнения, в частности, России, что лучше ограничить передачу ИТМО по статье 6.2 только такими странами. Это, среди прочего, было бы стимулом для всех стран быстрее переходить к национальным целям в абсолютном выражении.

Однако принцип равного участия стран в Парижском соглашении заставляет искать пути передачи ИТМО по статье 6.2 для развивающихся стран удельными целями (на единицу ВВП, на душу населения и т.п.) и с относительными целями (как отклонение от базового сценария развития). Возникает и еще один сложный вопрос, как быть, если национальная цель страны охватывает не все сектора экономики. До ответа на эти вопросы еще далеко, вероятно, они будут решены только в декабре 2018 года на COP-24.

Еще одной проблемой является сопряжение передачи ИТМО с действиями вне национальных целей стран. В частности, с деятельностью Международной организации гражданской авиации (ИКАО), которая в перспективе планирует регулирование выбросов и возможность наличия квот, единиц и их передачи между авиакомпаниями. На COP-23 взгляды ИКАО подвергались критике со стороны экологических организаций, так как ее планы не включают ограничений по «происхождению» единиц снижения выбросов или

¹⁵ Документы см.: http://unfccc.int/meetings/bonn_nov_2017/in-session/items/10496.php

биотоплива, на котором компании могут летать без выбросов (оно может быть произведено с ущербом для экосистем или условий жизни бедных слоев населения).

На COP-23 обсуждение шло на уровне принципов. Россия подчеркивала, что не нужно усложнять деятельность и вводить различные дополнительные критерии, например, нельзя разрешать передачу ИТМО только странам с «сильными» целями, так как отличить сильную цель от слабой цели сложно и образуется масса места для субъективных суждений. Коста-Рика предлагала установить предел передачи ИТМО, а экологические организации говорили, что нужно ограничиться 10% от общего объема выбросов страны. Китай указывал, что все ИТМО должны сопровождаться дополнительной информацией, а Бразилия, наоборот, считала, что это не нужно. Многие страны выступали за отчисления от передачи ИТМО для покрытия международных накладных расходов и для помощи слабым странам (по аналогии с Киотским протоколом и его Адаптационным фондом). Ряд развитых стран подчеркивали, что неверно пытаться делить статью 6.2 на действия покупателей и продавцов. Страна одновременно может быть покупателем и продавцом.

В Парижском соглашении, в отличие от Киотского протокола, страны принимают цели самостоятельно. Это устраняет базовую основу для крупной передачи ИТМО, ведь в отличие от статьи 6.4, иных, например, технологических или рыночных, задач передача не решает. Ей отводится сугубо вспомогательная роль резервной возможности, если страна не совсем верно рассчитала свои силы и ей нужно добрать ИТМО.

Тем не менее, Саудовская Аравия говорила о важности рассмотрения вопроса о влиянии передачи ИТМО на действия стран в широком смысле слова, на адаптацию, на социально-экономические вопросы. Она, а также арабские страны в целом, выступали за включение в действия по статье 6.2 и по всей статье 6 вопросов «мер реагирования» или «ответных мер» – влияния действий одних стран на экономическое развитие других государств. В контексте взгляда России на Парижское соглашение (сохранение конкурентоспособности нашего экспорта и экономики в целом)¹⁶, вопрос воздействия мер одних стран, на экономику других очень важен. Однако Саудовская Аравия под «мерами реагирования» имеет в виду влияние на экономику развивающихся стран, а для России принципиально важно расширение сферы охвата на все страны мира. В конце работы именно вопрос об учете «мер реагирования» был блокирующим для принятия решения о дальнейшей работе над текстом. Саудовская Аравия настаивала на прямом указании на «меры реагирования» как на одну из тем работы по статье 6.

Было принято очень краткое решение, к которому приложена неофициальная записка. Согласно решению, председатель SBSTA подготовит к сессии в мае 2018 года проект элементов Руководящих указаний. В записке на 26 страницах изложен план Руководящих указаний, содержащий широкий набор всех возможных опций, часто взаимно исключающих друг друга. Там имеется участие стран с любыми типами NDC (accommodation of all NDC types). «Меры реагирования» тоже есть (Addressing negative social and economic impacts), причем со ссылкой на статьи 4.7 и 4.15 Парижского соглашения (статья 4.7 посвящена сопутствующим выгодам, а не негативным явлениям, статья 4.15 говорит о негативных эффектах для экономики *всех* стран от «мер реагирования», *особенно развивающихся стран*).

По статье 6.4, предусматривающей разработку правил, условий и процедур для выполнения совместных международных проектов, основная сложность также связана с разными типами целей стран. По статье 6.4 в целом возникают те же вопросы,

¹⁶ Заявление спецпредставителя Президента по вопросам климата Александра Бедрицкого. 7 ноября 2017 года

как и по статье 6.2 (отчисления от трансакций, проекты в секторах, не охваченных NDC стран, участие субнациональных хозяйствующих субъектов и т.п.). Саудовская Аравия также подчеркивала важность отражения проблемы «ответных мер». Возникает вопрос и о лесных проектах, для этого в правилах важно указание не только на снижение выбросов, но и на предотвращение эмиссий.

Кроме того, возникает вопрос о сопряжении ИТМО, выпущенных по статье 6.2 и по статье 6.4. Ряд стран, например, Бразилия, считает, что должны быть единые ИТМО. Но есть мнение, что должны быть «маркированные» ИТМО, в том числе несущие информацию о типе NDC.

По мнению России, для статьи 6.4 достаточно объединить опыт МЧР и ПСО Киотского протокола. Многие страны считают, что этого недостаточно, и автоматически нельзя «переносить» МЧР в Парижское соглашение, однако другие, в частности, Бразилия, считают, что МЧР должен полностью войти в МУР и стать его основой.

Было принято краткое решение, совершенно аналогичное как по статье 6.2. Председатель SBSTA подготовит к сессии в мае 2018 года проект элементов правил, условий и процедур. В прилагаемой неофициальной записке на 13 страницах изложен набор всех возможных опций, часто взаимно исключающих друг друга. Там имеется участие стран с любыми типами NDC (accommodation of all NDC types). «Меры реагирования» тоже есть (Addressing negative social and economic impacts) со ссылкой на статью 4.15 Парижского соглашения.

По статье 6.8, посвященной рабочей программе по нерыночным подходам, обсуждение велось на уровне определений и терминов. Это важно ввиду очень большой широты охвата данной статьи, где могут быть самые разные действия – налоги, платежи, сертификация, маркировка, совместные стандарты и правила двух и более стран, вопросы информирования и образования и т.п. В связи с этим, для статьи 6.8 особенно важно участие субнациональных субъектов и различных организаций. Немалая роль в этой статье отводится адаптации, в частности, роли экосистем, социальным и экологическим аспектам. Предложений было много, в том числе о формировании по данной статье «черного списка» видов деятельности, которые не могут рассматриваться как вклад в Парижское соглашение. Подчеркивалось, что статья 6.8 не может быть связана с выпуском и/или передачей ИТМО.

Вставал вопрос и о «мерах реагирования», причем в статье 6.8 он наиболее уместен, так как большие налоги, запреты и другие радикальные действия внутри одной страны могут прямо воздействовать на ее импорт и экономику стран экспортеров. Россия подчеркивала необходимость разработки инструментов мониторинга потенциально возможных негативных социальных и экономических воздействий.

Также высказывалось мнение, что рабочая программа по статье 6.8 должна быть официально связана с действующим форумом по «мерам реагирования». Этот форум работает в рамках SBI, и на нем идет обмен мнениями об инструментах моделирования воздействий¹⁷. На сессию в мае намечено проведение двухдневного «учебного» рабочего совещания по использованию инструментов экономического моделирования, а на COP-24 работа форума продолжится. К декабрю будет подготовлен неофициальный документ по условиям, программе работы и функциям форума для рассмотрения и принятия на CMA-1. На COP-23 для этого была подготовлена неформальная записка по элементам условий, программы работ и функциям. Они в принципе должны быть универсальны для всех стран. В записке жесткого деления стран на развитые и развивающиеся нет, но есть

¹⁷ См. документы по «мерам реагирования», включая работу форума (п. 17 повестки дня SBI): http://unfccc.int/meetings/bonn_nov_2017/in-session/items/10497.php

несимметричные пункты. В частности, имеется разработка руководящих указаний для развитых стран по тому, как они должны докладывать о «мерах реагирования» и действиях по минимизации негативных воздействий (на экономику каких стран, не указывается).

Решение и неформальная записка по статье 6.8 по своему типу аналогичны документам по статьям 6.2 и 6.4. Председатель SBSTA к майской сессии подготовит черновой вариант набора элементов рабочей программы. Записка по статье 6.2 относительно небольшая, 5 страниц, на которых изложены все возможные варианты подходов и действий в рамках рабочей программы.

В целом по статье 6 принято общее «процедурное решение» SBI и SBSTA – о порядке действий, которое дает председателю SBSTA возможность составить черновой переговорный текст и начать его обсуждать на сессии в мае 2018 года. Учитывая сложность вопросов, это относительно неплохой прогресс.

Проблемы «потерь и ущерба»

Активно обсуждаемой на COP-23 темой были «потери и ущерб» (loss and damage) – что делать в случаях, когда адаптироваться практически невозможно. Это очень острый вопрос для наиболее уязвимых стран, особенно малых островных государств. В свете председательства Фиджи, вопрос дополнительно был в центре внимания. Уже сейчас фактически очевидно, что такие государства как, например, Карибати и Мальдивские острова, спасти невозможно. Для них даже 1-1,5 метра повышения уровня Мирового океана – трагедия. Конечно, в этих странах живет очень немного людей, но есть и другие чувствительные к затоплению территории, например, в Бангладеш, где в крайней нищете живут десятки миллионов людей. Далее на очереди невосполнимых потерь обширные засушливые территории, где условия для сельского хозяйства станут крайне тяжелыми. Использование этих земель как сельскохозяйственных будет столь дорого, что они будут заброшены, а десятки или даже сотни миллионов людей должны будут переселиться.

В данном контексте наиболее уязвимым странам работа по Варшавскому международному механизму по «потерям и ущербу» (WIM, он был образован на COP-18 в Варшаве в 2013 году) представлялась совершенно недостаточной. Активные дебаты велись на совместной рабочей группе SBI и SBSTA, так как нужна была и научная основа, и институциональные решения. Обсуждался доклад о работе Исполнительного комитета WIM, но фактически споры шли о том, как деятельность по «потерям и ущербу» наполнить средствами. WIM не имеет отдельного канала финансирования в рамках РКИК, деятельность по данному направлению считается частью адаптации, и соответствующие проекты попадают в адаптационные программы и/или «окна» финансирования Зеленого климатического фонда, многосторонних или двусторонних программ, действий банков и агентств международной помощи. Однако отличий от адаптации немало, во-первых, это не адаптация, а полное изменение места жизни людей. Во-вторых, в этом случае очень сложно задействовать страховые схемы, так как страховать что-либо, что погибнет, никто не решится. Поэтому наиболее уязвимые страны и экологические организации активно требуют решительных действий и отдельного рассмотрения вопроса.

Одним из вариантов было образование постоянно действующего пункта повестки дня SBI, чтобы на каждой сессии специально рассматривались вопросы «потерь и ущерба», причем в увязке с работой Финансового комитета РКИК. Кроме того, предлагалось включить «потери и ущерб» в повестку дня АРА (по финансовой статье). Фактически это было бы «перемещением» вопроса из WIM в деятельность по Парижскому соглашению, так как за прошедшие два года стало ясно, что напрямую денег

в WIM не получить. На таком подходе настаивали малые островные государства (AOSIS). Их в целом поддерживали крупные развивающиеся страны (LMDC и Группа 77). Однако они были согласны и на вариант, компромиссный с развитыми странами, когда бы работа по «потерям и ущербу» переносилась в SBI и Парижское соглашение, но финансовая сторона дела оставалась практически неизменной. Вероятно, Китай, Саудовская Аравия и другие сильнейшие развивающиеся страны уже «примеряли» на себя ситуацию, когда им придется помогать наиболее слабым и уязвимым государствам.

Развитые страны, особенно США, были против, они предлагали продолжить рабочую программу WIM, рассчитанную на 5 лет, так или иначе, углубляя ее, но без переноса вопроса на пределы WIM и, главное, без отдельного канала финансирования.

Дополнительно предлагалось включить в решение COP указание на действия субнациональных субъектов как доноров и как прямых участников действий.

В итоге был принят документ COP-23¹⁸, где приветствуется прогресс, достигнутый за два года работы, в частности, в функционировании информационно-координационного центра для «передачи рисков» и «целевой группы по перемещению». По финансам содержится призыв к странам выделить ресурсы для успешного и своевременного выполнения своей работы Исполнительным комитетом, его группами экспертов и подкомитетами. На май 2018 года намечен экспертный диалог для изучения широкого спектра информации, материалов и мнений относительно возможностей мобилизации и накопления опыта и укрепления поддержки, включая финансирование. Таким образом, кардинальных изменений не произошло, но развитие темы есть. В целом планируется внедрить «потери и ущерб» во все информационные материалы и процессы РКИК, а также во всех странах иметь координаторов по вопросам «потерь и ущерба».

Финансовые вопросы

Вопросы отчетности/мониторинга выделения и расходования средств климатического финансирования в центре внимания любой COP. В данном случае тоже велись интенсивные дебаты по «долгосрочному финансированию», но никаких новых решений принято не было. Развивающиеся страны настаивали на росте финансирования и заблаговременной информации о будущем выделении средств. Они настаивали на большей конкретике (согласно статье 9.5 Парижского соглашения), что в конце COP-23 было «камнем преткновения» при ее закрытии.

Развитые страны придерживались обтекаемых формулировок, которые оставляли бы им свободу принятия решений, что в итоге и было принято. Они также выступали за выделение средств со стороны наиболее сильных развивающихся стран, что давно стало велением времени. Однако эти страны (Китай, Саудовская Аравия, Сингапур, Кувейт и др.) не спешили соглашаться со сколько-либо обязывающими формулировками.

По-прежнему, мобилизация развитыми странами 100 млрд долларов в год в 2020 году остается в документах РКИК базовой цифрой. Сейчас этот поток финансирования превышает 50-60 млрд долларов в год, в нем большая роль принадлежит частным средствам и международным банкам развития, доля Зеленого климатического фонда относительно невелика. На COP-24 намечено представить новый доклад Финансового комитета РКИК, где будут уточненные цифры.

¹⁸ <http://unfccc.int/resource/docs/2017/sb/rus/105r.pdf>

Сельское хозяйство, леса и коренные народы

На COP-23 был сделан шаг к более полному рассмотрению проблем сельского хозяйства. Впервые было решено, что на каждой сессии SBI и SBSTA будет пункт официальной повестки по вопросам адаптации сельского хозяйства, улучшения почв, использования водных ресурсов, продовольственной безопасности и решения социальных проблем. Это основа для еще одного направления работы РКИК, которое, в отличие, например, от «потерь и ущерба», пока совсем не развито.

По лесам на COP-23 официальных переговоров не велось. По статье 5 Парижского соглашения, где говорится о лесах и других поглотителях парниковых газов, принятие правил на COP-24 не планируется (см. Приложение I решения 1/CP.23, а также Progress Tracker секретариата РКИК¹⁹). Однако по данной теме высказывались различные идеи. В основном они были о будущем REDD+ и возможных институциональных решениях. В рамках SBI прошло «добровольное» рассмотрение REDD+. Развитые страны подчеркивали, что продолжать подобные встречи нет смысла, REDD+ хорошо работает, он должен продолжаться на уровне двусторонних проектов поддержки. Отмечалось, что Зеленый климатический фонд тоже успешно работает по REDD+. Вместе с тем, говорилось, в частности, США, что предыдущие встречи и прошедшее на COP-23 обсуждение по REDD+ было полезно. С позицией развитых стран были согласны латиноамериканские страны, где REDD+ успешно развивается (Чили, Коста-Рика, Колумбия). С ними были не согласны африканские страны, где этот механизм развит слабо, они хотели бы видеть специальный орган РКИК по REDD+, рассмотреть недостаток финансов на осуществление проектов и т.п. Бразилия занимала промежуточную позицию, соглашаясь, что в текущем «добровольном» формате больше встреч не нужно. Как идея выдвигалось предложение на COP-24 принять новый формат обсуждения – «Варшавские рамки для REDD+».

На COP-23 было принято решение о работе «Платформы для местных общин и коренных народов». Ее цель – развитие знаний, практики и усилий местных общин и коренных народов по реагированию на изменения климата, а также расширение их участия в работе РКИК. Говорится об организации для этого «адекватного финансирования со стороны секретариата и за счет добровольных взносов». Важно, что в документе нигде не содержится указания на статус стран, решение одинаково для общин и коренных народов развивающихся и развитых стран. Первым мероприятием Платформы будет многостороннее рабочее совещание. На сессию в мае намечено создание рабочей группы по стимулированию деятельности, а затем разработка рабочего плана.

Мнение Российской Федерации

Говоря о выступлениях и позиции России, в частности, изложенной перед началом COP-23²⁰, на первое место можно поставить стремление получить простой и работоспособный «свод правил». Не нужно вводить излишние критерии и ограничения. Также очень важно избежать политизированности решений.

Россия глядит на Парижское соглашение с точки зрения конкурентоспособности экономики страны и нашего экспорта²¹, что ранее не раз подчеркивалось

¹⁹ Его обновленная версия по итогам COP-23 будет помещена на сайте РКИК ООН: <http://unfccc.int/2860.php>

²⁰ Заявление спецпредставителя Президента по вопросам климата Александра Бедрицкого. 7 ноября 2017 года

²¹ *Мы рассматриваем Парижское соглашение с точки зрения возможностей для повышения конкурентоспособности российской экономики и отечественной продукции на мировом рынке. Спрос на продукцию, произведенную с наименьшим воздействием на окружающую среду, все сильнее определяет*

Минэкономразвития. Это говорит о понимании ведущей роли глобального низкоуглеродного тренда развития и путей его влияния на нашу экономику, которое нельзя устранить, отказавшись от участия в Парижском соглашении. Вопросы влияния действий других стран на экономическое развитие нашей страны очень важны, что подчеркивалось в выступлениях России по статье 6.

Россия не отвергает идею регулирования выбросов. В государственных корпорациях оно уже началось, в заявлении А.И. Бедрицкого перед началом COP-23 отмечалось, что регулирование охватывает почти 10% наших выбросов, или примерно 250 МтСО₂-эквивалента²². Поддерживает Россия и идею регулярного пересмотра и усиления национальных целей, но считает, что принимать новые цели нужно, только убедившись в достижении принятых ранее. По мнению нашей страны, при подведении в 2023 году итогов реализации Парижского соглашения (затем в 2028 году и т.д.) нужно объективно и «прозрачным» образом оценивать достижения, анализируя всю информацию, в том числе имеющуюся вне системы ООН, научные данные и т.п.

Россия неплохо подготовилась к COP-23, работал специальный павильон, где было проведено более 20 мероприятий, Фиджи (председателю Конференции) было выделено 800 тысяч долларов для активного участия делегации в COP.

Следующий COP-24 состоится в декабре 2018 года в Катовице, Польша. До этого с 30 апреля по 10 мая в Бонне пройдет сессия вспомогательных органов РКИК ООН. Еще одна такая сессия намечена на вторую половину 2018 года, и скорее всего, она пройдет в Бонне. Также было объявлено, что COP-25 пройдет в конце 2019 года в Бразилии.

Работа выполнена по программе «Климат и энергетика» WWF России, а также по проекту российских неправительственных организаций «Продвижение результатов COP-23 РКИК ООН и соответствующее совершенствование российских усилий», поддержанному Посольством ФРГ в РФ.

предпочтения рынков как на уровне государств, применяющих экологические стандарты, так и на уровне корпораций и граждан. Переход к природоохранным технологиям, принятие климатических обязательств и высоких экологических стандартов становятся необходимостью: сегодня это преимущество, а в будущем – обязательное условие для сохранения доли на рынке и возможности конкурировать». Заявление спецпредставителя Президента по вопросам климата Александра Бедрицкого. 7 ноября 2017 года .

²² Заявление спецпредставителя Президента по вопросам климата Александра Бедрицкого. 7 ноября 2017 года