

27 марта 2009 г.

Обзор хода переговоров ООН по проблеме изменения климата

Рабочий вариант обзора по состоянию после завершения Четырнадцатой Конференцией сторон РКИК ООН в Познани¹

Общий обзор конференции в Познани	2
Основные результаты Познани	5
Последующие шаги и цели ²	7

Обзор подготовил Алексей Кокорин, замечания, комментарии и вопросы, пожалуйста, присылайте по адресу akokorin@wwf.ru

К данному обзору подготовлено дополнение «Обзор предложений стран – участников переговоров», а также три дополнительных тематических аналитических обзора: по передаче технологий, по состоянию углеродного рынка и по подходам к справедливому распределению обязательств. Ранее было подготовлено два других тематических аналитических обзора: по секторному подходу к обязательствам и механизмам гибкости; и по подходам к финансированию мер по адаптации и по снижению выбросов.

Все материалы имеются на сайте www.wwf.ru/climate

¹ В данном обзоре сокращения и термины, используемые в переговорах ООН по проблеме изменения климата, даются без расшифровок и пояснений. Это стало возможно ввиду выхода из печати специально подготовленного словаря на русском языке, см. <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/290/>

² Коалиция неправительственных экологических организаций – Climate Action Network, активно работающая на сессиях РКИК ООН в качестве наблюдателя, подготовит к следующим переговорным сессиям позицию и предложения, которые можно будет посмотреть на сайте www.climatenetwork.org (CAN International) или www.climnet.org (CAN Europe). Там же можно найти выпуски газеты ECO, ежедневной выходящей во время переговоров и критически оценивающей их ход. WWF как член CAN полностью разделяет совместно выработанную позицию. Также имеется сайт www.climnetcee.org (CAN Eastern Europe and Eurasia, включая Россию и все другие республики бывшего СССР, кроме балтийских стран) и открытая электронная дискуссионная группа стран СНГ по вопросам климата и переговоров по РКИК ООН can-eecca@googlegroups.com.

Общий обзор конференции в Познани

В польском городе Познань 13 декабря 2008 г. закрылась Четырнадцатая Конференция ООН по изменению климата, главной задачей которой была подготовка климатического соглашения на период с 2013 года. По **минимуму задача выполнена – приняты процедурно - организационные решения и четкий график подготовки переговорного текста**. Такие решения можно было принять только на Конференции РКИК ООН, причем единогласно, и это было сделано.

Все страны, включая крупнейших эмиттеров парниковых газов: Китай, США и Россию, подтвердили свои намерения подготовить и принять новое международное соглашение. Все без исключения страны подтвердили приверженность стратегической цели – снижению глобальных выбросов парниковых газов на 50% к середине XXI века.

Конечно, Конференция изначально носила промежуточный характер между конференциями на Бали в 2007 г. и в Копенгагене в 2009 г. Однако в целом она могла продвинуться гораздо дальше минимального результата. Поэтому в последние дни ее работы преобладал дух пессимизма. Отсутствие должного прогресса в Познани, вызвано, главным образом, позицией развитых стран. Делегация США была еще «старой» и не имеющей указаний по «новой» климатической политике. ЕС был целиком поглощен внутренними проблемами и стратегическими решениями по снижению выбросов, принятыми в Брюсселе 12 декабря, в последний день работы в Познани.

Фактически линия «фронта» прошла именно между неевропейскими развитыми странами (США, Канада, Япония, Россия, Австралия) и развивающимися странами. Развивающиеся страны требовали от развитых стран сильного (рекомендованного МГЭИК) снижения выбросов к 2020 г. *одновременно* с массивной финансовой и технологической поддержкой развивающихся стран, которая бы позволила им, как адаптироваться к изменению климата, так и начать ограничивать выбросы парниковых газов. Развитые страны настаивали на нахождении компромиссного баланса между снижением ими выбросов, что также требует больших средств, и потоком помощи, развивающимся странам. В Познани не удалось продвинуться в достижении согласия.

В 2008 г. в отличие от прошлых лет наступательную роль играли развивающиеся страны, прежде всего, Группа 77 и Китая. Они настаивают на снижении выбросов развитых стран в целом к 2020 г. до уровня на 25-40% ниже, чем в 1990 г., как это было рекомендовано МГЭИК. На Бали развитые страны официально признали наличие данной рекомендации ученых. Однако, **неевропейские развитые страны считают такое снижение физически невозможным и отвергают использование данных цифр в качестве среднесрочной цели нового соглашения, как для стран Приложения 1 в целом, так и конкретно для каждой страны.**

Развивающиеся страны выдвинули в Познани массу предложений и инициатив³. Например, Китай предложил весьма детально прописанную организационную структуру передачи технологий. Ряд стран подтвердили свою готовность снижать выбросы (ЮАР, Мексика, Китай, Бразилия, Индия, Корея) при той или иной поддержке со стороны развитых стран. Они также дали развернутые предложения о том, как это может быть сделано на практике.

Справедливости ради, надо отметить, что многие положения, выдвинутые Россией в 2005 – 2007 гг. по добровольным обязательствам развивающихся стран, сейчас повторяются ими как собственная позиция (без ссылки на Россию), хотя в прошлом они категорически отвергались.

³ Документы РКИК ООН см. www.unfccc.int

Развитые страны фактически ушли в оборону, выдвигая в основном фрагментарные предложения по отдельным вопросам. **Многие страны называют цифры снижения выбросов, но в большинстве случаев неофициально.**

ЕС официально готов снизить выбросы до уровня на 20 или даже на 30% ниже, чем в 1990 г. Япония неофициально на 14% от уровня 2005 г. (что будет на 8% ниже, чем в 1990 г.). США и Канада, также неофициально, намерены снизить выбросы на 15 и 20% от уровней 2005-2006 гг. (тогда их выбросы в 2020 г. «вернутся» на уровень 1990 г.). Южная Корея, ЮАР, Мексика, Норвегия также представили свои ориентировочные цифры.

Россия на завершающем министерском сегменте Конференции объявила о наших намерениях стабилизировать выбросы парниковых газов, то есть **предпринять меры по энергосбережению и повышению энергоэффективности экономики на 40%, которые, ориентировочно, к 2020 г. могут остановить рост выбросов.** Сейчас выбросы России примерно на 30% ниже, чем в 1990 г., их минимум наблюдался в 1998 – 2000 гг.⁴ С 2002 по 2006 гг. шел ежегодный рост примерно на 1% (в процентах от уровня 1990 г.). Данные за 2007 г. должны быть обработаны к середине апреля 2009 г., вероятно, за этот год будет отмечено увеличение роста выбросов.

В выступлении руководителя делегации, заместителя министра природных ресурсов и экологии Станислава Ананьева отмечается, *«можем заверить, что совокупный вклад России в снижение выбросов парниковых газов в 2012–2020 годах будет значительным и вполне сопоставимым с усилиями других основных партнеров в климатическом процессе».* В интервью агентству Рейтер заместитель главы делегации России Александр Панкин подтвердил серьезность наших намерений, *«намерение России - стабилизировать выбросы, которые сейчас примерно на 30% ниже, чем в 1990 г. и затем их снижать.... У нас будут наши национальные обязательства. Мы посмотрим, что для России достижимо, мы сделаем это на уровне правительства, и это будет цель России. Определенно мы должны это сделать в течение следующего года».*

В Познани впервые в ООН прозвучали «ответные» требования по снижению выбросов развивающимися странами. ЕС выдвинул предложение, что сильнейшие развивающиеся страны к 2020 г. должны снизить выбросы до уровня на 15-30% меньше, чем по базовому сценарию «бизнес как обычно» (business as usual). Другие развитые страны пока не выразили своего мнения о выбросах развивающихся стран в численном выражении.

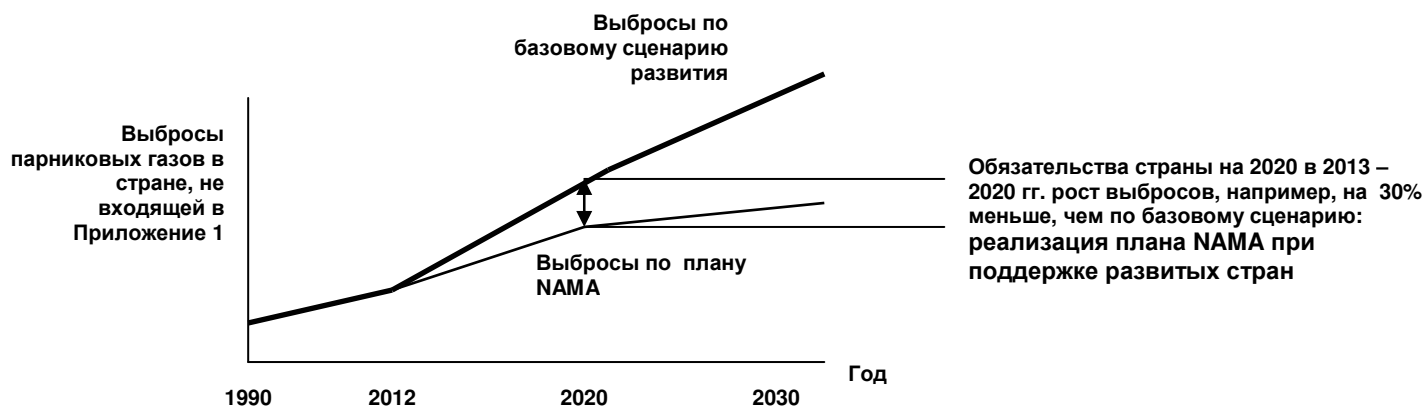
В Познани активно обсуждался и практически не встретил серьезных возражений **принцип снижения выбросов развивающимися странами** через определенную систему международного утверждения и финансовой поддержки национальных планов (National Available Mitigation Activities – NAMA). Имеется в виду, что **вводится международный стандарт представления плана и отчетности, процедуры мониторинга и верификации результатов (MRV).** Национальные планы должны проходить процедуру утверждения, после чего определенная **часть выполнения плана будет финансово и технологически поддерживаться развитыми странами.**

В частности, ЕС считает, что в NAMA должно быть три вида мер. Одни, коммерчески выгодные уже сейчас и требующие только организационных решений на национальном уровне. Необходимые для этого накладные расходы, развивающиеся страны будут покрывать сами. Вторая группа мер – инновационные, требующие продвижения новых для развивающейся страны технологий. Они будут со-финансироваться развитыми странами. Третья группа – меры коммерческого расширения использования уже существующих в стране технологий. Они будут поддерживаться частными компаниями как развитых, так и развивающихся стран. Во избежание «утечек» (переноса «грязного»

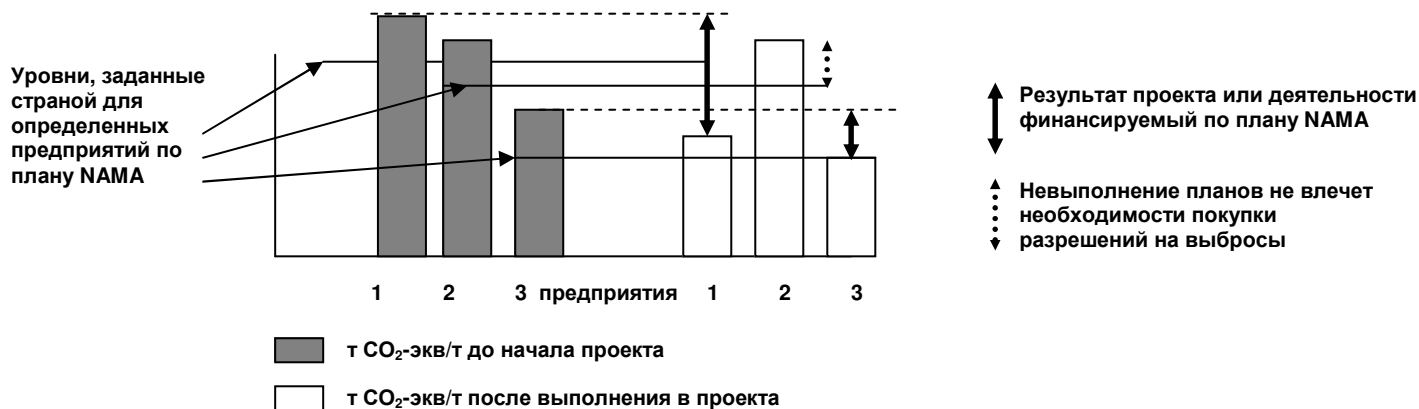
⁴ Эти и аналогичные цифры для России и других стран по установившейся в РККИ ООН практике приведены без учета сектора землепользования и лесного хозяйства. Заметим, что учет этого сектора не приводит к более выигрышным цифрам по России, так как поглощение CO₂ лесами относительно невелико, а потери почвенного углерода на сельскохозяйственных землях велики (в частности из за десятикратного снижения объемов внесения на поля органических удобрений). Детальные данные имеются в российском докладе о кадастре (National Inventory Report) на www.unfccc.int

производства вне зоны приложения иностранного финансирования) процедуру отчетности, мониторинга и верификации (MRV) должен проходить весь национальных план в целом.

Принцип принятия обязательств развивающимися странами и планы ограничения и снижения выбросов (NAMA)



Действия на базе национальных планов ограничения и снижения выбросов (NAMA).



Такое деление пока не встречает поддержки развивающихся стран. В частности, Индия настаивает на полном финансировании всех мер. Многие страны считают, что MRV подлежат только меры, финансируемые развитыми странами. В Познани по данным вопросам шли интенсивные дебаты, и согласия пока нет, но это уже значительное продвижение по сравнению с предыдущей переговорной сессией в Аккре, когда многие развивающиеся страны, например Индия, отказывались даже обсуждать снижение ими выбросов.

Для русскоязычной аудитории важно отметить еще один результат. Впервые на конференции в Познани работала сплоченная группа из более чем 20 представителей НПО стран СНГ. Ее работа была не только хорошо скоординирована с общими усилиями глобальной коалиции НПО Climate Action Network, но выпускался даже специальный информационный бюллетень на русском языке⁵. Конечно, это был лишь первый опыт и какие то «блины могли получиться комом», но в целом это прогресс.

⁵ Бюллетень на русском языке подготавливался в Познани группой «Экозащита» при активном участии других участников конференции и технической поддержке Фонда Генриха Белля, см. <http://antiatom.ru/ab/taxonomy/term/19> или пишите на ecodefense@gmail.com

Основные результаты Познани

1) Имеется официально одобренный план подготовки переговорного текста. Первый вариант переговорного текста должен появиться к июню, когда в Бонне состоится Сессия вспомогательных органов РКИК ООН. До лета страны к определенным датам будут посылать свои предложения, согласно обговоренным в Познани формату и темам, а также соберутся на промежуточную сессию в марте – апреле, также в Бонне. На вторую половину 2009 г. запланирован очень плотный график переговоров, которые должны в декабре завершиться в Копенгагене.

Пока переговоры будут параллельно идти на двух площадках, на Специальной рабочей группе по долгосрочным мерам сотрудничества (AWG LCA), где участвуют 189 стран – участников РКИК ООН; и на Специальной рабочей группе по киотскому протоколу (AWG KP), объединяющей 183 страны Киотского протокола. Фактически различие и невозможность слияния групп обусловлено положением США. Очевидно, что в какой-то момент AWG KP сольется с AWG LCA, и новый орган будет готовить итоговый текст соглашения. Возможно, это произойдет в июне, но, скорее всего, уже в Копенгагене. В Познани представитель Барака Обамы сенатор Джон Керри однозначно высказывался за принятие в Копенгагене эффективного соглашения, один раз он даже использовал более жесткие формулировки, чем исполнительный секретарь РКИК ООН Иво де Боер, которые выражал сомнение, что соглашение будет достигнуто именно в Копенгагене. Однако официальная делегация США в Познани не делала никаких заявлений.

Обе Специальные рабочие группы имеют технические тексты, являющиеся прототипами некоторых частей будущего переговорного текста. По сути дела эти тексты мало отличаются от документов, подготовленных в Аккре, главным достижением является их формализация в виде Программ работ и четких списков вопросов, требующих решения.

Основополагающий документ – Программа работы AWG LCA⁶ указывает на Балийский план действий⁷ как на основу всей работы в 2009 г. и на сводный документ, подготовленный перед конференцией в Познани⁸. Теперь странам предстоит дать свои детальные предложения, которые планируется обобщить в обновлении данного обзора в марте 2009 г.

Второй важнейший документ – Программа работ AWG KP⁹, где наряду с графиком работы имеется список вопросов требующих решения (эти вопросы рассмотрены в следующем разделе обзора, где обсуждается будущая работа). Что касается будущих механизмов гибкости и других вопросов, активно обсуждавшихся AWG KP в Аккре, то в Познани они практически не рассматривались, и в программе работ дается ссылка на тот же документ, обзор которого был подготовлен ранее¹⁰. Таким образом, в AWG KP вопросы разрешенных и запрещенных проектов МЧР и СО; вариантов секторного подхода к обязательствам, проектам и торговле квотами¹¹; вопросы торговли квотами с развивающимися странами; переноса квот с 2008 -2012 гг. на будущее; отчислений от СО и торговли квотами в Адаптационный фонд и т.п. перенесены на следующую переговорную сессию.

⁶ Программа работы AWG LCA на 2009 г., см. документ FCCC/AWGLCA/2008/L.10 от 10 декабря 2008 г., отчет о работе см. FCCC/AWGLCA/2008/L.11

⁷ Документ РКИК ООН 1/CP.13

⁸ Сводный документ РКИК ООН FCCC/AWGLCA/2008/16/Rev.1, где излагаются предложения по состоянию до Познани. Данные материалы содержатся в предыдущем обзоре хода переговоров, подготовленном в ноябре 2008 г., см. <http://www.wwf.ru/data/climate/copenhagen/kokorin-unfccc-draft-review-text-nov29-russian.doc>

⁹ FCCC/KP/AWG/2008/L.19

¹⁰ FCCC/KP/AWG/2008/5 от 29 сентября 2008 г., обзор см. <http://www.wwf.ru/data/climate/copenhagen/kokorin-unfccc-draft-review-text-nov29-russian.doc>

¹¹ Специальный обзор по секторным подходам и механизмам был подготовлен ранее, см.

<http://www.wwf.ru/data/climate/copenhagen/kokorin-sectorsl-oct08-russian.doc>

Еще два документа принятых AWG КР посвящены методологическим вопросам и анализу побочных воздействий принимаемых обязательств. В первом решении¹², в частности, подчеркивается, что развитые страны будут принимать обязательства в основном в виде определенных численных целей по ограничению и снижению выбросов (QUELRO), то есть в принципе так же, как и в Киотском протоколе. Странам Приложения 1 РКИК ООН рекомендуется представить информацию о своих возможных QUELRO до начала следующей переговорной сессии в конце марта. Второе решение¹³ является самым общим изложением сути проблемы и признанием необходимости дальнейших переговоров.

2) Приняты решения по практической работе Адаптационного фонда Киотского протокола. Именно этот документ Познани можно назвать завершенным практическим результатом¹⁴. Полностью согласованы и утверждены правила работы Фонда и его Наблюдательного Совета. Как специальное приложение утверждены стратегические приоритеты работы Фонда, где, среди прочего, указано, что фонд работает только с развивающимися странами, уделяя особое внимание особо уязвимым государствам, таким как, малые островные страны, прибрежные страны, страдающие от наводнений, страны с особо засушливым климатом, горные страны и т.п.¹⁵. Также в виде приложения к документу принят Меморандум о взаимопонимании между Совещанием Сторон Киотского протокола и Глобальным экологическим фондом и соответствующее соглашение с Всемирным Банком. **Теперь у Фонда есть все возможности немедленно начать работу по финансированию адаптационных проектов в развивающихся странах.** Такой успех адаптационного направления, вероятно, ускорит и принятие решений по адаптации в новом соглашении. Эти вопросы были детально изложены в подготовленном в октябре 2008 г. обзорном аналитическом исследовании¹⁶. В Познани они обсуждались мало, поэтому положения и рекомендации данного исследования, вероятно, не устарели.

3) Прогресс в выработке мер и механизмов по предотвращению сведения тропических лесов (Reductions Emissions from Deforestation and Degradation, REDD). Были решены непростые методологические вопросы. С другой стороны, не всегда в принятых решениях достаточно жестко говорится о сохранении биоразнообразия, также в решениях неудовлетворительно отражены права коренного населения в участии в принятии решений.

4) Прогресс в разработке мер и механизмов передачи технологий. Именно в Познани эта проблема начала обсуждаться с практической точки зрения. Все больше стран поддерживают идею общих программ действий по технологиям. В частности, Китай от имени Группы 77 предложил следующее.

- Разработать и принять План действий по технологиям, включающий все этапы работы от разработки до внедрения и распространения технологий.
- Создать исполнительный орган (вероятно, новый Вспомогательный орган по развитию и передаче технологий РКИК ООН), комитет по стратегическому планированию, ростер экспертов и группы для верификации деятельности и мер.
- Создать многосторонний фонд климатических технологий как часть общей финансовой архитектуры Конвенции.

ЕС предложил заключить технологически-ориентированных соглашения (Technology-Oriented Agreements, TOAs), основанные на уже существующих механизмах международной кооперации, а также подчеркивал важность «измеряемости, отчетности и верифицируемости» результатов. Индия предложила создать специальные центры для

¹² FCCC/KP/AWG/2008/L.18

¹³ FCCC/KP/AWG/2008/L.17

¹⁴ Decision -/CMP.4 Report of the Adaptation Fund Board

¹⁵ По неофициальной информации доступ к средствам фонда из стран СНГ будет иметь Таджикистан.

Официальные документы по правилам и процедурам работы фонда см. на сайте www.adaptation-fund.org

¹⁶ Специальный обзор по вариантам финансирования адаптационной деятельности после 2012 г. был подготовлен ранее, см. <http://www.wwf.ru/data/climate/copenhagen/kokorin-adapt-finance-oct08-russian.doc>

разработки и внедрения технологий. Южная Корея отстаивала идею широкого вовлечения населения и общественности в использование новых для той или иной страны технологий. Япония на первое место выдвигает технологическую кооперацию в рамках отдельных отраслей мировой экономики, а также широкое вовлечение частного сектора и общественности. Налицо активное и конструктивное обсуждение, которое, вероятно, будет «набирать обороты» на последующих сессиях.

С другой стороны, провалом завершились в Познани переговоры по Статье 9 Киотского протокола (эта статья предусматривает периодический пересмотр протокола) – на еще одной переговорной площадке. Среди основных вопросов, которые там обсуждались: введение отчислений с Проектов Совместного Осуществления и торговли квотами для получения дополнительных финансовых ресурсов в Адаптационный фонд Киотского протокола; возможность осуществления проектов МЧР по улавливанию и хранению CO₂ (Carbon Capture and Storage, CCS); создание упрощенного механизма по добровольному принятию количественных обязательств по сокращению выбросов парниковых газов странами Приложения 1 РКИК ООН с включением таких стран в Приложение Б Киотского протокола. Вопросы CCS в МЧР решено передать в ведение Исполнительного Совета МЧР, а остальные остались без решения. Теперь они же будут рассматриваться на других переговорных площадках, прежде всего, в AWG KP, где определенные «заготовки» были подготовлены в Аккре¹⁷.

Последующие шаги и цели

В целом формат нового соглашения еще не определен. **Япония как «родина» Киотского протокола официально заявила, что считает «целесообразным подготовку и подписание нового протокола**, в то же время как альтернатива может рассматриваться вариант поправки к Киотскому протоколу». Таким образом, имеются следующие варианты (все из них требуют ратификации документа странами).

- Поправка к Киотскому протоколу (второй период обязательств по Киото).
- **Новый протокол**
- Поправка к Конвенции
- Сочетание двух или даже трех указанных выше вариантов.

В принципе новые обязательства могут быть приняты более «просто» - пакетом решений Конференции Сторон РКИК ООН (КС) и Совещания Сторон Киотского протокола (СС), что не требует ратификации. Однако, вероятно, это сильно ослабит обязательства и может рассматриваться лишь как крайняя мера. В целом, пакет решений КС/СС будет приниматься в любом случае - «подзаконные» акты нового соглашения должны определять его детали по аналогии с Марракешскими соглашениями Киотского протокола.

На график и формат переговоров по-прежнему оказывает влияние **«проблема США»** В коридорах высказывались мнения, что лучше подождать США. Говорилось о «традиционных» уловках в ООН, например, о двойной сессии КС-15 с повторной встречей 15-бис весной-летом 2010 г., желательно там же в Копенгагене, о «синхронизации» 15-бис со встречей Восьмерки в Канаде и т.д. и т.п.

Важно подчеркнуть, что никакие подобные рассуждения не должны ни ослаблять вырабатываемые переговорные положения, ни тормозить ход переговоров. **О необходимости ускорения переговоров и об отставании от графика, намеченного**

¹⁷ FCCC/KP/AWG/2008/5 от 29 сентября 2008 г., обзор см. <http://www.wwf.ru/data/climate/copenhagen/kokorin-unfccc-draft-review-text-nov29-russian.doc>

на Бали, говорило много стран, в частности Россия. Эта обеспокоенность совершенно справедлива, лучше признать отставание и ускорить работу, чем не замечать проблему.

Для освещения КС-15 создан специальный вебсайт, уже представляющий собой очень полезный информационный ресурс, причем работающий и на русском языке¹⁸.

После Конференции в Познани на 2009 г. намечены три переговорных сессии: март-апрель, июнь, сентябрь-октябрь, после чего в декабре в Копенгагене состоится Пятнадцатая Конференция сторон РКИК ООН, где планируется принять новое соглашение. Шестнадцатую Конференцию в конце 2010 г. пригласили к себе Чили, а Семнадцатую в 2011 г. ЮАР (географическое распределение мест проведения конференций определяется принятой в ООН региональной ротацией).

На первую половину 2009 г. можно выделить две наиболее «горячие» темы.

- **Установление среднесрочных численных целей развитых стран на 2020 г. (QUELRO).** В идеале все развитые страны должны следовать рекомендациям МГЭИК и уложиться в уровни на 25-40% ниже, чем в 1990 г. На практике, это крайне сложно для США, Канады, Японии и ряда других стран. Россия может уложиться только в рекомендованные МГЭИК «-25%», если полностью выполнит свои планы по 40% снижению энергоемкости экономики, развитию ВИЭ и утилизации попутных газов, а также предпримет дополнительные шаги, в частности, по развитию национальной системы торговли квотами, увязанной с североамериканской и европейской системами. Однако, в нашем случае гораздо важнее «цифры», остановить рост выбросов и начать их снижать (что уже начали делать ведущие развитые страны), что будет индикатором современного технологического развития страны.
- **Разработка механизмов финансирования и передачи технологий, позволяющих развивающимся странам принять численные обязательства.**

Обзор позиций стран к сессии в Бонне (29 марта – 8 апреля 2009 г.), составленный на базе официальных предложений, поданных в феврале – марте, будет после 25 марта размещен на сайте www.wwf.ru

Какую задачу надо ставить перед новым соглашением?

- **Позиционирование обязательств как шага на пути достижения глобальной стратегической цели на 2050 г. – двукратного снижения выбросов от уровня 1990 г.** Прорисовка «дорожной карты» на следующие 30-40 лет.
- **Принятие *развитыми* странами, включая Россию, обязательств, максимально приближенных к рекомендациям МГЭИК (к 2020 г. уровень выбросов должен быть не менее чем на 25% ниже, чем в 1990 г.).**
- **Принятие *ведущими развивающимися* странами обязательств по снижению (ограничению) выбросов в том или ином *численном* формате при определенной поддержке развитых стран.**
- **Соглашение должно содержать принципы новой финансовой архитектуры, старая система просто не выдержит новых задач. Это должны быть финансовые институты и механизмы с активным привлечением частного бизнеса и инновационными решениями¹⁹; и с объемом средств на снижение выбросов, передачу чистых технологий и адаптацию к изменениям климата в развивающихся странах порядка 10 - 30 млрд. долларов в год.**

¹⁸ www.cop15.dk

¹⁹ Специальный обзор по вариантам финансирования деятельности в развивающихся странах после 2012 г. был подготовлен ранее, см. <http://www.wwf.ru/data/climate/copenhagen/kokorin-adapt-finance-oct08-russian.doc>