

# Краткий обзор результатов 19-ой Конференции ООН по проблеме изменения климата (Варшава, 11-23 ноября 2013 г.)

(Автор: Алексей Кокорин)

## Резюме<sup>1</sup>

Конференция показала свою способность решать важные, но второстепенные вопросы, и свою неспособность достичь прогресса в выработке нового глобального соглашения по проблеме изменения климата. Принят полный набор решений Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (КС РКИК ООН) по прекращению сведения и деградации лесов в развивающихся странах, в основном тропических лесов. Выделены деньги в ряд фондов. Однако по главной задаче конференции – глобальному соглашению, прогресс практически нулевой.

## Главные проблемы подготовки нового глобального соглашения

Новое глобальное соглашение на период с 2020 г. должно быть принято на КС РКИК ООН в Париже в конце 2015 г. В Варшаве планировалось выработать содержание – список статей нового соглашения. Задача не очень сложная, список во-многом очевиден, но могут встретиться и проблемные моменты, например, по вопросам поглощения и эмиссий CO<sub>2</sub> лесами в результате деятельности человека. Было также важно понять, на какой срок готовится соглашение. Действительно сложные вопросы, в частности, о правовой форме соглашения, решать не планировалось. Однако в Варшаве даже относительно простая работа по списку статей и длительности соглашения даже не началась.

Страны погрязли в риторике обсуждения общих положений подхода к новому соглашению, которые уже были согласованы в Дурбане в 2011 году, где было принято решение РКИК о подготовке нового *единого для всех стран* соглашения. Индией, Саудовской Аравией, Сингапуром и некоторыми другими странами снова были внесены предложения, кардинально разделяющие роли и действия развитых и развивающихся стран<sup>2</sup>. Предлагалось *без обязательств* по снижению выбросов со стороны

---

<sup>1</sup> Данный краткий обзор подготовлен А.О. Кокориным (WWF России) [akokorin@wwf.ru](mailto:akokorin@wwf.ru) по документам РКИК ООН, последним публикациям, официальным и неофициальным заявлениям стран, а также отзывам экспертов. Обзор не дублирует изложение хода переговоров, которое, в частности, дает IISD <http://www.iisd.ca/climate/cop19/enb/> (там описаны выступления стран, даны обзоры действий по каждому дню переговоров, по всем обсуждаемым вопросам, а не только по главным). Полный текст результатов Варшавы со всеми терминами, сокращениями, историей вопроса и т.п. (32 стр. на английском языке) см. <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12594e.pdf>. Данный обзор также не дублирует мнение общественных организаций, объединенных в сеть Climate Action Network (CAN), которая вырабатывает позицию и анализирует результаты каждого раунда переговоров, см. [www.climatenetwork.org](http://www.climatenetwork.org); сеть CAN для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии <http://infoclimete.org>. Скоординированная с CAN позиция WWF имеется на сайте [www.panda.org](http://www.panda.org). Взгляды российских экологических организаций см., в частности, на сайтах [www.wwf.ru/climate](http://www.wwf.ru/climate) или <http://rusecounion.ru>

<sup>2</sup> Ряд стран (Индия, Китай, Саудовская Аравия, Катар, Кувейт, Сингапур, которых в ряде случаев поддержали Бразилия, ЮАР, Филиппины и другие страны) попытались в Варшаве внедрить в документы по новому соглашению деление стран на развитые и развивающиеся, с тем, чтобы *обязательства* по выбросам и выделению финансирования были только у развитых. Конечно, действия стран зависят от уровня развития, но в РКИК ООН закреплено деление 1992 года, которое устарело. Указанные выше страны в РКИК ООН не развитые, а развивающиеся, в то время как, например, Украина – развитая страна, хотя по ВВП на душу населения, она уступает примерно 50 «развивающимся» странам по классификации РКИК ООН.

развивающихся стран, *обязать* развитые страны в 2016 г. выделить 70 млрд. долларов в год климатического финансирования, что фактически заводило переговоры в тупик<sup>3</sup>.

Можно выделить *три принципиальные проблемы нового соглашения*. Через параметры их решения можно, прежде всего, оценивать позиции стран и результаты переговоров.

Во-первых, достижение сокращения глобальных выбросов парниковых газов. О том, что это необходимо в РКИК ООН сомнений нет, выводы МГЭИК (IPCC) об антропогенном и опасном изменении климата там принимаются как аксиома. Сначала надо остановить рост общемировых выбросов, но он полностью зависит от Китая, Индии и других крупнейших развивающихся стран. Нужны сильные *обязательства* (вклады) этих стран<sup>4</sup>. Понятно, что Индии, Бразилии, ЮАР, Мексике, Филиппинам и др. в этом нужна финансовая помощь, массивные инвестиции в их низкоуглеродное развитие. Зависимость от других стран, необходимость сильного изменения «оптимальных» планов развития, разработанных без учета климатических аргументов, - негативные факторы, поэтому развивающиеся страны стремятся свести свою деятельность лишь к *усилению действий*. Нерешительность мешает и принятию в соглашении глобальной численной цели по выбросам и/или по дате прохождения пика выбросов, так как любая такая цель будет выводить на цели для Китая и Индии (а также США, ЕС и др.).

Во-вторых, достижение должного объема и целевого использования климатического финансирования. Даже огромная сумма в 100 млрд. долларов в год не покрывает всех нужд и желаний. Для развитых стран главное снижение глобальных выбросов, ведь это влияет на климат в их странах. Кроме того, 100 млрд. нельзя собрать без главной роли частных инвестиций, а они могут идти именно в снижение выбросов - низкоуглеродное развитие (в гораздо меньшей мере в адаптацию к последствиям изменения климата). Развивающиеся страны требуют средств, но, прежде всего, в виде грантов для адаптации, включая и компенсацию потерь и ущерба. Необходимость этого для слабых развивающихся стран не подвергается сомнению<sup>5</sup>. Однако сильные развивающиеся страны должны адаптироваться, прежде всего, сами, кроме того, их бизнес тоже способен очень много сделать для низкоуглеродного развития. Есть в РКИК ООН и развивающиеся страны, которым давно пора оказывать помощь другим<sup>6</sup>.

Нахождение баланса - «финансы – сокращение выбросов» главная проблема выработки соглашения.

В-третьих, правовой статус соглашения. Это вопрос одной страны – США, где климатически-невежественный Сенат категорически против ратификации любого климатического соглашения. Однако без США никто не может себе представить глобального соглашения, вероятно, нужен компромисс. США пытались отстаивать возможность соглашения на субнациональном уровне штатов и провинций (без национальных обязательств), но это не получилось. Неофициально высказывались идеи «добровольного климатического пакта», подкрепленного пакетом решений РКИК ООН.

Эти три проблемы отягощаются стойким нежеланием ряда наиболее богатых «развивающихся» стран (Саудовская Аравия, Катар, Сингапур и т.п.) брать на себя

<sup>3</sup> В 2010 – 2012 и 2013 – 2015 гг. развитые страны выделяют по 10 млрд. долларов в год. Хотя они и приняли обязательство в 2020 г. выделить 100 млрд., но требование 7-кратного увеличения потока средств в 2016 г., сложно назвать конструктивным.

<sup>4</sup> Выбросы развитых стран уже медленно снижаются, в РКИК ООН не раз говорилось, что этот процесс должен быть ускорен, но его одного недостаточно для изменения глобальной динамики с роста на снижение.

<sup>5</sup> Россия уже несколько лет является добровольным донором слабых стран, выделяя средства по линии Официальной помощи развитию ООН. [http://www.intelros.ru/pdf/oon/2012/4\\_Oficial.pdf](http://www.intelros.ru/pdf/oon/2012/4_Oficial.pdf)

<sup>6</sup> В Варшаве Китай заявил о выделении финансовой помощи наименее развитым африканским странам.

ответственность, соответствующую их уровню развития. Фактически они просто тормозят переговоры.

Посмотрим через «призму» трех главных проблем сначала на два главных документа, относящихся к новому соглашению, а затем на документ по «потерям и ущербу», который дополнил итоговый «пакет», обсуждавшийся в последние дни и ночи в Варшаве.

### Главные документы конференции

Документ по Дурбанской платформе (реализации решений КС в Дурбане)<sup>7</sup> содержит лишь общие положения по ходу подготовки нового соглашения на период с 2020 г. (Рабочее направление 1) и действиям стран до 2020 г. (Рабочее направление 2). Отметим лишь главные моменты, вызвавшие в Варшаве наибольшие споры.

Говорится обо всех странах, которые *приглашаются* начать/интенсифицировать *национально-определяемые* действия, названные в документе *вклады*, и дать свои предложения заблаговременно до КС-21 в 2015 г. Так в результате дебатов нашли компромисс между словами «обязательства» и «усилия». «Национально-определяемые» обозначают невозможность распределения «вкладов» от глобальной цели к странам. Дается ссылка на статью 2 Конвенции, где говорится о воздействии на климатическую систему (т.е. о выбросах). Не дается ссылок на статью 4 (различные действия развитых и развивающихся стран), чего добивались Индия и ряд других стран.

Говорится об усилиях по всем направлениям: снижение выбросов, адаптация, финансирование, развитие и передача технологий, наращивание потенциала и «прозрачности» (транспарентности) действий. Очевидно, что четкая и открытая отчетность, принципиально важна особенно при выделении и расходовании средств.

Ссылка на Балийский план действий, жестко разделяющий развитые и развивающиеся страны (он был основой неудачной попытки заключения соглашения в Копенгагене в 2009 г.) дается только для действий до 2020 г. В этот период страны *призываются* сообщить об их целях (развитые) или намерениях по механизму NAMA (развивающиеся).

Попытка изменения принципа *единых действий* Дурбанской платформы в Варшаве была отбита, но это потребовало всех двух недель работы. Противоборство развитых и развивающихся стран напоминало риторические диспуты 5-10 летней давности<sup>8</sup>.

Документ по долгосрочному финансированию<sup>9</sup> фактически не содержит ничего нового. Несмотря на долгие дебаты, параметры финансирования на 2016 г. в него не вошли.

Содержится повторение обязательства развитых стран о 100 млрд. для развивающихся стран<sup>10</sup>, но повторяется и целевой характер – «в контексте существенных мер по смягчению [снижению выбросов] и прозрачности использования».

Содержится призыв к развитым странам направить существенную часть государственного финансирования в адаптационную деятельность в развивающихся странах. Напоминается, что существенная часть новых средств на адаптацию должна

<sup>7</sup> [http://unfccc.int/files/meetings/warsaw\\_nov\\_2013/decisions/application/pdf/cop19\\_adp.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/warsaw_nov_2013/decisions/application/pdf/cop19_adp.pdf)

<sup>8</sup> Россия до последних дней воздерживалась от выступлений в дебатах по новому соглашению. На заключительном этапе конференции Россией было сделано четкое выступление, требующее быстрой работы (предложены максимально сжатые сроки для этапов работы), выработки протокола длительностью 10 лет с равными по статусу обязательствами всех стран, с научно-строгим учетом роли антропогенных источников и поглотителей парниковых газов в секторе лесного хозяйства и землепользования.

<sup>9</sup> [http://unfccc.int/files/meetings/warsaw\\_nov\\_2013/decisions/application/pdf/cop19\\_ltf.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/warsaw_nov_2013/decisions/application/pdf/cop19_ltf.pdf)

<sup>10</sup> Данное финансирование жестко привязано к выделению Официальной помощи развитию ООН. Россия, Украина и Беларусь не являются ее получателями. Россия добровольный донор данной помощи.

идти через Зеленый климатический фонд<sup>11</sup>. От развитых стран теперь требуется с 2014 по 2020 гг. раз в 2 года готовить сообщение об их обновленных стратегиях и подходах увеличения климатического финансирования.

Документ по «потерям и ущербу» (loss and damage)<sup>12</sup> представляет собой усиление той части адаптационной деятельности в развивающихся странах, когда сохранить существующее уже нельзя, нужно переселять людей, переносить инфраструктуру и т.п., вплоть до изменения структуры экономики, если, например, страна больше не может быть центром туризма. Развивающиеся страны настаивали на создании отдельного механизма с финансовыми функциями (решение о создании механизма по потерям и ущербу было принято на прошлой КС РКИК, но не было конкретизации его места и роли). Развитые страны считали, что отдельного механизма не нужно, требуется лишь расширение имеющейся структуры адаптационных действий, принятой в 2010 г. в Канкуне (Cancun Adaptation Framework). Выступали они и против финансовых функций механизма, подчеркивая достаточность уже созданных институтов.

В качестве компромиссного решения «Варшавский механизм по потерям и ущербу» был создан в рамках Cancun Adaptation Framework, но данный факт через 3 года подлежит повторному рассмотрению. Он будет дополнять работу органов конвенции касательно помощи в том случае, когда адаптировать существующее уже нельзя. Он имеет информационно - аналитические функции. По финансам механизм может лишь советовать и содействовать (facilitate) выделению финансов. Он призван рассматривать ущерб от климатических стихийных бедствий, а также медленно развивающихся явлений, таких как подъем уровня моря, исчезновение ледников и т.п. Механизм не имеет отношения к «ответным мерам» (response measures – негативным для развивающихся стран последствиям низкоуглеродного развития других стран), на включении чего настаивала Саудовская Аравия (эти меры, как и ранее, рассматриваются отдельно).

Создается исполнительный комитет. Будет разработан двухлетний рабочий план. Механизм будет ежегодно готовить доклад и представлять его во Вспомогательные органы конвенции (SBSTA и SBI), а через них на КС. Странам предложено разработать национальные и региональные институты и сети для интенсификации помощи особо уязвимым и слабым странам.

Таким образом, КС РКИК ООН показала свою способность достичь компромисса и создать еще один дополнительный орган, но лишь в тех рамках, которые укладываются в баланс «финансы - сокращение выбросов».

## **Действия по поддержке климатических проектов в развивающихся странах**

Главным достижением конференции в Варшаве можно назвать принятие полного пакета документов по предотвращению сведения /деградации лесов и земель в развивающихся странах (REDD+)<sup>13</sup>. Впрочем, это был давно ожидаемый успех, почти все было сделано на прошлой конференции. Оставались в основном вопросы увязки бюджетов и результатов проектов, чтобы гарантировать эффективное использование средств и отсутствие «утечек» - рубки столь же ценных лесов на других участках (вне проекта). Теперь все решения приняты, включая вопросы работы общенациональных систем мониторинга, минимизирующих риск «утечки»<sup>14</sup>. «Варшавское Рамочное соглашение по

<sup>11</sup> Данный фонд предполагается быть получателем лишь доли от 100 млрд. (есть экспертные оценки, говорящие о 20%), причем в основном в виде государственных средств развитых стран.

<sup>12</sup> [http://unfccc.int/files/meetings/warsaw\\_nov\\_2013/decisions/application/pdf/cop19\\_lossanddamage.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/warsaw_nov_2013/decisions/application/pdf/cop19_lossanddamage.pdf)

<sup>13</sup> Решения КС-19 см. <http://unfccc.int/2860.php>

<sup>14</sup> [http://unfccc.int/files/meetings/warsaw\\_nov\\_2013/decisions/application/pdf/cop19\\_fms.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/warsaw_nov_2013/decisions/application/pdf/cop19_fms.pdf)

REDD+» поддержано выделением 280 млн. долларов со стороны США, Норвегии и Соединенного королевства.

Получил поддержку в объеме более 100 млн. долларов Адаптационный фонд Киотского протокола (средства выделили Австрия, Бельгия, Финляндия, Франция, Германия, Норвегия, Швеция и Швейцария). Заложенная в Киотском протоколе инновационная идея финансирования данного фонда с помощью отчислений с проектов Механизма чистого развития позволяет собрать очень мало средств. Сказывается резкое падение цен на единицы сокращения выбросов и минимальные возможности реализации новых проектов. Нужны были донорские средства. Теперь фонд сможет начать уже одобренные проекты, которые давно ждут финансирования.

Также получила продолжение и финансовую поддержку программа адаптационных проектов в 48 наименее развитых странах. Сейчас число проектов приближается к 1000.

Постепенно разворачивается механизм NAMA для снижения выбросов в развивающихся странах, в его Регистре все больше проектных заявок и все больше институтов, выделяющих средства<sup>15</sup>.

Начинает работу Зеленый климатический фонд, теперь со стороны РКИК ООН все решения приняты, а развертывание работы фонда поручено его руководству и Совету. Они должны завершить выработку правил работы фонда и начать первые проекты. В целом фонд похож на «клон» Глобального экологического фонда (ГЭФ), который уже давно обслуживает климатические проекты и работу РКИК ООН<sup>16</sup>. О предстоящих взносах в Зеленый климатический фонд в Варшаве заявили Норвегия, Соединенное королевство, ЕС, США, Республика Корея, Япония, Швеция, Германия и Финляндия<sup>17</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что техническом уровне РКИК ООН успешно работает и развертывает действительно активную поддержку проектов и программ в развивающихся странах.

## **Прочие действия конференции**

На конференции в Варшаве рассматривалось много других вопросов, в частности по отчетности стран, методике учета выбросов, работе секретариата и его бюджету, административным аспектам<sup>18</sup>. Отметим три вопроса, сам факт обсуждения которых носил принципиальный характер. Как и ожидалось, решений по ним принято не было, обсуждения будут продолжены на следующих конференциях.

По инициативе России обсуждалась поправка к тексту Конвенции, предполагающая периодический, добровольный пересмотр списков стран Приложений 1 и 2 Конвенции

---

<sup>15</sup> Более подробно о работе Регистра NAMA см. «Пакет информационных материалов WWF-ЮНЕП к Конференции ООН в Варшаве» [www.wwf.ru/climate](http://www.wwf.ru/climate), а также [http://unfccc.int/cooperation\\_support/nama/items/7476.php](http://unfccc.int/cooperation_support/nama/items/7476.php)

<sup>16</sup> ГЭФ позволяет выполнять проекты по снижению выбросов парниковых газов не только в развивающихся странах, но и в странах с переходной экономикой (адаптационные проекты только в развивающихся странах). Маловероятно, что новый фонд будет делать такое же позитивное исключение для Беларуси, России и Украины, так как в базовых документах фонда многократно указывается, что он создан для финансирования проектов, программ и наращивания потенциала в развивающихся странах.

<sup>17</sup> В СМИ иногда встречается информация, что обещанные на 2020 г. 100 млрд. долларов будут в Зеленом климатическом фонде. Это не так, фонд лишь один из каналов «доставки» средств, причем преимущественно государственных, которые также пойдут через национальных агентства международного развития развитых стран. Частные средства, вероятно, составят главную часть от 100 млрд. и будут представлять собой инвестиции бизнеса в низкоуглеродное развитие развивающихся стран.

<sup>18</sup> Подробное описание всех вопросов и их обсуждений см. <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12594e.pdf>



(развитые страны и страны доноры). В данном случае главным было привлечь внимание к несоответствию списков 1992 года и нынешних экономических реалий.

Обсуждение процесса принятия решений в РКИК ООН было инициировано Россией и Беларусью с теми же целями – привлечь внимание к неопределенности понятия консенсуса и отсутствию четкой процедуры голосования и принятия решений, что в свете принятия нового глобального соглашения становится особенно актуальным.

Третий вопрос касается принятой в Дохе поправки к Киотскому протоколу, которая во втором периоде обязательств по протоколу требует от стран иметь национальную цель по выбросам не более среднего уровня выбросов 2008-2010 гг. Обсуждение было инициировано Казахстаном, который в данные годы не имел уровня выбросов в формате обязательств по Киотскому протоколу. «Странности» поправки, которые фактически закрывают дорогу во второй период обязательств по Киотскому протоколу для Беларуси и Казахстана, желательно держать в сфере внимания стран, даже если формулировки поправки допускают двоякое толкование и, вероятно, РКИК ООН никогда не сможет выбрать однозначное толкование о применимости указанного положения к Казахстану<sup>19</sup>.

Отметим также напряженные переговоры по методическим вопросам Киотского протокола, в частности, тому, как принятые в Дурбане и Дохе решения по второму периоду обязательств могут отразиться на отчетности и учету выбросов и поглощения в секторе землепользования и лесного хозяйства<sup>20</sup>.

### **Демарш организаций-наблюдателей**

В 14 часов 22 ноября место проведения конференции демонстративно покинули около 800 человек – примерно треть всех участников. Это были представители общественных и экологических организаций, городов и муниципалитетов, ряда образовательных, исследовательских и экспертных институтов. Демарш был сделан в знак протеста против безрезультатных риторических дебатов по новому соглашению. Его целью было привлечение внимания мировой общественности и лидеров ведущих стран к неспособности РКИК ООН принимать решения по новому соглашению. Демарш привлек большое внимание по всему миру и широко освещался в СМИ. На пресс-конференции организаторы демарша подчеркивали, что это не бойкот, что они, безусловно, продолжат участие в переговорах в 2014 году, но сейчас вынуждены прибегнуть к дипломатическому выражению своего крайнего разочарования ходом переговоров по новому соглашению. Демарш был с пониманием встречен многими официальными лицами, поскольку ситуация сложилась действительно тупиковая<sup>21</sup>.

### **Расписание работы РКИК ООН в 2014 году.**

Следующая конференция сторон РКИК ООН состоится в Лиме, Перу, 1-12 декабря 2014 г.

В середине года пройдет сессия вспомогательных органов РКИК ООН в Бонне, с 4 по 14 июня. Кроме этого специальный орган РКИК ООН по выработке нового соглашения и

---

<sup>19</sup> Россию как страну, не имеющую обязательств по выбросам во втором периоде Киотского протокола, поправка не затрагивает. Заметим, что другие обязательства второго периода протокола к нашей стране применимы, включая отчетность и платежи в бюджет РКИК ООН по Киотскому протоколу на следующие годы (по решениям КС-19 3,17% от общей суммы для всех стран). Япония и Новая Зеландия также вносят платежи. Не платят только США и Канада, не являющиеся сторонами Киотского протокола.

<sup>20</sup> см. на сайте [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int) документы FCCC/KP/CMR/2013/L.11 и FCCC/KP/CMR/2013/L.11/Add.1

<sup>21</sup> «Россия понимает разочарование экологов-наблюдателей, в четверг массово покинувших переговоры ООН по климату в Варшаве, и ожидала, что результаты конференции будут более ясными, заявил в интервью РИА Новости советник президента РФ, специальный представитель президента по вопросам климата Александр Бедрицкий». РИА Новости 22 ноября, 2014 г.  
[http://ria.ru/warming\\_human/20131122/979041308.html](http://ria.ru/warming_human/20131122/979041308.html)

усилению действий на период до 2020 г. (Специальная рабочая группа по Дурбанской платформе) проведет еще 2 встречи, с 10 по 14 марта в Бонне и осенью 2014 г.

23 сентября в Нью Йорке Пан Ги Мун собирает климатический саммит на уровне глав государств (он приурочен к Генеральной ассамблее ООН), чтобы решить проблему подготовки нового соглашения.