

ПЕРЕГОВОРЫ ПО КЛИМАТУ

Подготовка нового климатического соглашения ООН: перспективы для России и других стран

Алексей Кокорин

На ближайшую перспективу вклад России в глобальные усилия по снижению выбросов парниковых газов зависит от создания в стране стабильных условий для долгосрочного низкоуглеродного бизнеса и от масштабов сохранения лесов.

В 2011 г. Конференция сторон (КС) Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) приняла решение о подготовке к концу 2015 г. нового климатического соглашения на период после 2020 г., которое придет на смену Киотскому протоколу. Предполагается, что за 2016-2020 гг. страны выработают правила реализации нового соглашения и проведут процедуру его ратификации. Конечно, в эти годы в РКИК ООН усилится и текущая деятельность, она позволит не потерять время и плавно войти в новое соглашение. В феврале 2015 г. страны выработали переговорный текст будущего соглашения, в него уже нельзя вносить добавления, только сокращать и находить консенсусные формулировки. В июне прошла первая сессия по обсуждению текста, на сентябрь и октябрь запланированы еще две. Контуры новой договоренности уже видны, известно время и место КС, на которой планируется ее принятие: Париж, 30 ноября – 11 декабря 2015 года.

Единство в понимании сути проблемы и путей решения

В РКИК ООН все страны сходятся во мнении об антропогенном и сильно негативном характере изменений климата. Выводы Пятого оценочного доклада Межправительственной группы экспертов по изменению климата сомнению не подвергаются. Страны едины в намерении к концу XXI века удержать рост глобальной температуры воздуха в пределах 2°C от доиндустриального уровня середины XVIII века. При этом, во-первых, есть общее понимание в том, что снижать выбросы парниковых газов должны все страны, а не только развитые. Во-вторых, нет сомнений в необходимости широкомасштабных действий по адаптации к негативным эффектам. В третьих, понятно, что для первого и второго развивающимся странам нужна очень серьезная финансовая поддержка. В документах РКИК ООН говорится о росте климатического финансирования к 2020 г. до 100 млрд долл. в год (государственные средства и инвестиции частных компаний). Эти три принципиальных отличия от Киотского протокола и потребовали нового соглашения, которое будет определять философию долгосрочных глобальных действий по предотвращению изменения климата (снижению выбросов), адаптации и средствам имплементации (финансы, передача технологий, наращивание потенциала).

Перспектива нового соглашения для экономически более слабых и уязвимых стран связана с получением массовой поддержки как для адаптации к негативным эффектам и ударам стихии, так и для низкоуглеродного развития – с минимальным ростом, а в будущем и со снижением выбросов парниковых газов. Для наиболее развитых и богатых стран соглашение должно позволить оптимизировать их финансовую и технологическую роль в глобальных усилиях. Что касается менее развитых, но очень значимых стран, таких как КНР, Россия, Казахстан, Турция, Беларусь, то для них наиважнейшая – финансовая – составляющая соглашения вторична, поскольку получение международной помощи будет относительно невелико или примерно равно их помощи более слабым государствам. Однако экономически эти страны и зависят от глобального тренда на низкоуглеродное развитие, и в немалой степени сами его формируют, особенно КНР.

Если говорить о странах региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), то для закавказских стран и Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана соглашение должно стать мощным фактором международной поддержки, а России, Беларуси и Казахстану помочь влиться в глобальный тренд низкоуглеродного развития.

Различия в экономическом взгляде на действия по снижению выбросов

Несмотря на единство понимания проблемы, экономические взгляды стран на снижение выбросов парниковых газов различны. Причем в основе различий лежит наличие или отсутствие четко просчитанного будущего ущерба для их экономики. На XXI век имеются достаточно определенные прогнозы повышения уровня океана в зависимости от глобальных выбросов. Неплохо просчитываются дефицит пресной воды в тропических и субтропических странах и последствия исчезновения горных ледников. Гораздо хуже обстоит дело с прогнозом частоты и силы опасных явлений (ОЯ): сильных осадков, волн жары, штормовых ветров, метелей, ураганов и т.п. Дать надежную численную оценку экономического ущерба от ОЯ, например, на период 2040-2060 гг. пока невозможно ни для одной из крупнейших стран мира.

В результате на одном полюсе находятся более 100 наиболее слабых развивающихся стран, уязвимых к росту уровня океана и/или дефициту воды. Для них климатический ущерб уже очень не мал, а на будущее очень велик, поскольку ряду малых островных государств к концу века грозит полное исчезновение. Эти страны требуют как немедленной помощи в адаптации, так и резкого снижения глобальных выбросов (ограничения роста температуры на уровне не более 1,5°C). Сами они повлиять на общемировые выбросы не могут, так как на их территории приходится лишь малая их доля.

В июне 2015 г. на Петербургском международном экономическом форуме министр природных ресурсов и экологии РФ Сергей Донской озвучил очень настораживающие оценки: к 2030 г. ежегодные потери от изменений климата составят 1-2% ВВП, а для ряда регионов 4-5%.

На другом полюсе находятся крупнейшие страны мира – главные источники выбросов парниковых газов: КНР, США, ЕС, Индия, Россия, Япония, Бразилия, ЮАР и т.д. Для них главная угроза – рост частоты и силы ОЯ. Конечно, в каждой стране есть очень уязвимые части. В России это Арктика, Дальний Восток, горные районы, Санкт-Петербург. В июне 2015 г. на Петербургском международном экономическом форуме министр природных ресурсов и экологии РФ Сергей Донской озвучил очень настораживающие оценки: к 2030 г. ежегодные потери от изменений климата составят 1-2% ВВП, а для ряда регионов 4-5%. Тем не менее, в целом ни для России, ни для одной из крупных стран нельзя четко, в денежном выражении, ответить на вопрос, насколько меньшее снижение выбросов, например, в 2020-е годы приведет к большим потерям в 2050-2060-е годы?

Как минимум 30-40-летний временной лаг (период между снижением выбросов и ожидаемым эффектом), обусловленный, прежде всего, инерцией океана, также расхолаживает политиков и бизнес, которые пока не привыкли планировать на такой период. Не удивительно, что они не стремятся максимально снижать выбросы, используя все финансовые и технологические ресурсы «в ущерб» развитию экономики. Страны готовы по максимуму делать выбор в пользу низкоуглеродных решений только лишь в том случае, когда эти решения при

долгосрочном планировании на 20-30 лет по затратам равны или не существенно проигрывают другим вариантам.

Сильнейшие государства настояли на построении нового климатического соглашения по схеме «снизу-вверх». Страны сами определяют национальные цели на ближайшие 10-15 лет, а их сумма является глобальным результатом. Это не международные обязательства, продиктованные общей целью, а национальные вклады в общее дело. Именно словом вклады в соглашении будут называть деятельность стран, причем как по выбросам, так и по адаптации и финансам. Было отвергнуто требование уязвимых развивающихся стран о снижении выбросов по схеме «сверху-вниз» – от общей цели к обязательствам каждого государства.

Однако в РКИК ООН понимают «промежуточность» сегодняшней ситуации, когда будущий климатический ущерб еще не является фактором национальных действий, который по важности равен экономическому развитию. Поэтому в соглашении предусматривается процесс обязательного пересмотра национальных целей по выбросам. На прошедших в июне в Бонне переговорах очень активно обсуждалось введение 5-летнего цикла международной оценки действий стран и пересмотра ими своих целей. Предполагается, что по мере накопления информации о своем будущем климатическом ущербе, страны будут усиливать цели в сторону снижения выбросов. Это долгосрочная перспектива для всех государств-участников РКИК ООН.

По мере накопления информации о своем будущем климатическом ущербе, страны будут усиливать цели в сторону снижения выбросов. Это долгосрочная перспектива.

В данном процессе, как и во всей работе РКИК ООН, Россия, Беларусь и Казахстан тесно сотрудничают. У них есть хорошее взаимодействие и с другими странами ВЕКЦА, но объективно, ввиду указанных выше финансово-экономических различий оно слабее. Потенциально очень перспективно сотрудничество стран БРИКС. В силу исторических причин, в РКИК ООН Россия входит в Зонтичную переговорную группу развитых стран, не входящих в ЕС, а другие четыре страны образовали отдельную группу BASIC, тесно координирующую свои действия. Не удивительно, что их позиция часто отличается от российской. Однако объективно, в силу экономических причин сотрудничество стран БРИКС будет расти. Примером тому служит образование Рабочей группы РФ – КНР по экономическим вопросам проблемы изменения климата.

Как оценить вклад групп стран в глобальное снижение выбросов?

По сравнению с траекторией ограничения роста температуры на уровне 2°C, практически все подаваемые сейчас странами *предварительные вклады* (Intended Nationally Determined Contributions, INDC) на 2025-2030 гг. недостаточны, хотя многие государства указывают, что планируют выход на данную траекторию в 2030-2040 годы.

Сейчас более практично оценивать INDC по вектору динамики выбросов и в зависимости от валового национального дохода на душу населения (Gross National Income per capita). Для наиболее развитых стран (более 20-25 тыс. долл. США: ЕС, Норвегия, США, Япония и др.) хорошей можно признать стабильную нисходящую динамику – не менее 10% за 10 лет.

Для менее развитых государств (10-20 тыс. долл. США: Венгрия, Польша, Турция, Россия, Чили и др.) подходящей динамикой можно считать экономическое развитие без роста выбросов, выход и нахождение на «плато», которое должно смениться снижением по достижении уровня дохода равного 20 тыс. долларов США.

Текущий показатель выбросов парниковых газов в России от уровня 1990 г.:

около 70%

(без учета поглощения CO₂ лесами).

около 55%

(с учетом поглощения CO₂ лесами)

Для стран с доходом 5-10 тыс. долл. США, среди которых Беларусь, Болгария, КНР, Мексика, ЮАР, характерно указание на выход на «плато» в районе 2025-2030 гг., а также использование мер по ускорению перехода на низкоуглеродное развитие, как при наличии, так и при отсутствии международного климатического финансирования.

Что касается государств с доходом менее 5 тыс. долл. США (Армения, Грузия, Индия, Пакистан, Узбекистан и др.), то для них характерен рост выбросов. В связи с этим требуется провести тщательный анализ особенностей экономики, возможностей использования значительного международного финансирования для стабилизации уровня выбросов парниковых газов.

Вторым критерием INDC может быть отклонение от базового сценария выбросов (business as usual, BAU), что говорит об усилиях по выбору низкоуглеродных решений по сравнению с традиционными. Большого отклонения от BAU легче достичь менее развитым странам (разница при переходе с архаичной на среднюю технологию, как правило, больше, чем при переходе со средней на передовую).

Для стран с доходом 5-10 тыс. долл. США характерны цели с отклонением от BAU в 20-40%, при этом многие из них обговаривают зависимость достижения целей от международной помощи. Для развитых стран отклонение составляет 5-10%, что достаточно для сокращения выбросов свыше 10% в течение 10 лет, тем более, что там BAU уже включает снижение. Для стран с уровнем развития 10-20 тыс. долл. США логично ожидать уменьшения выбросов от BAU порядка 10-20%.

Применение критериев должно быть гибким и учитывающим особенности страны, наличие кризисных явлений в ее экономике. В частности, попытка применения критериев к INDC России (к 2030 г. выход на «плато» с уровнем выбросов парниковых газов на 25-30% меньше, чем в 1990 г.) показывает, что первый соблюдается, а второй нет, отклонение от BAU составляет от 0 до 5%. Более осторожную формулировку INDC, вероятно, можно объяснить неудачей в достижении двух целей на 2020 год. Цель снижения энергоемкости экономики на 40% за 2007-2020 гг. будет выполнена лишь на треть (сейчас снижение с 2007 г. достигло лишь 7-8%). Цель доведения доли возобновляемых источников энергии (кроме крупных ГЭС) в производстве электроэнергии к 2020 г. до 4% скорректирована на 2,5%.

Причины российских неудач в достижении экономически просчитанных параметров лежат во внеэкономической сфере. На всех уровнях власти и в деловых кругах не раз говорилось о необходимости создания в стране четко предсказуемых современных условий для ведения долгосрочного бизнеса. Называлось как минимум несколько проблем: кредитные и налоговые вопросы, судебная-правовая система, работа контрольных организаций и органов власти. По оценке Всемирного банка, Россия занимает 62-е место по условиям ведения бизнеса. Однако эксперты отмечают, что методика оценки не полностью отражает ситуацию, что в реальности страна находится в районе 90-100-го места, что не достаточно для принятия сильных INDC.

При рассмотрении INDC России на 2030 г. традиционен вопрос об учете поглощения CO₂ лесами в заявленном общем уровне 70-75% от 1990 года. Сейчас без учета поглощения лесами выбросы парниковых газов составляют около 70% от уровня 1990 г., а при учете поглощения примерно 55%. Увы, в России прогнозируется сильное снижение поглощения CO₂ к 2030 г. вплоть до нуля (по методу учета, который, вероятно, будет использоваться в новом климатическом соглашении).

Для сохранения значительного поглощения нужна крупномасштабная замена практики рубок, то есть отказ от освоения новых территорий в пользу интенсивного ведения лесного хозяйства на уже освоенных площадях

(с оставлением больших лесных массивов в нетронутым виде). Решением является 100 Мга в виде «Национального лесного наследия» и защитных лесов, где были бы запрещены коммерческие рубки. Таким образом, перспективы усиления целей России сводятся к созданию стабильных условий для долгосрочного бизнеса и к сохранению лесов.

Перспективы усиления целей России сводятся к созданию стабильных условий для долгосрочного бизнеса и к сохранению лесов.

Новое соглашение – подтверждение глобального низкоуглеродного тренда

Можно выделить как минимум три тенденции, которые новое соглашение подкрепляет и усиливает уже сейчас, в процессе его подготовки.

Во-первых, планирование развития энергетики и экономики с учетом вероятных изменений 2020-2040-х годов. Во многих случаях это приводит к выжидательной позиции в одобрении международных и национальных проектов, которые при сохранении нынешней ситуации были бы рентабельны. Характерен отказ многих банков и финансовых институтов от инвестиций в традиционную угольную энергетику. Именно уголь может быть назван «жертвой» нового соглашения по климату.

Во-вторых, осуществляемое или ожидаемое в будущем введение «цены углерода» (платы за выбросы парниковых газов в той или иной стимулирующей или обременяющей форме), что смещает конкурентоспособность различных проектов и торговых потоков. Об этом наглядно свидетельствуют результаты двусторонних встреч главных эмиттеров (КНР, США, ЕС и Индии). Характерна тенденция и в целом для стран БРИКС (хотя здесь Россия пока отстает от КНР, Бразилии и ЮАР).

В третьих, тотальный тренд на выбор низкоуглеродных решений, если при планировании на 20-30 лет по рентабельности они равны или не существенно дороже традиционных. Это подтверждается при заключении партнерских отношений и выборе инвестиционных вариантов практически во всех странах мира, в государственных и в частных компаниях, во всех секторах экономики.

Встреча РКИК ООН в Париже в конце этого года покажет, сделает ли мир решительный шаг вперед в решении климатической проблемы или только зафиксирует сегодняшнюю точку зрения крупнейших стран на их действия в ближайшие 10-15 лет. В принципе и то и другое уже успех и четкий ответ скептикам – решать проблему всем миром будем, вопрос лишь, с какой скоростью.



Алексей Кокорин

Кандидат физико-математических наук, руководитель программы «Климат и энергетика» WWF России, проект WWF и MFA Норвегии по подготовке к конференции в Париже, работа выполнена в сотрудничестве с РАНХ и ГС при Президенте РФ (г. Москва)