

## Краткий обзор хода климатических переговоров ООН

(в преддверии 23-ей Конференции Сторон РКИК ООН – КС-23<sup>1</sup>,  
Бонн, Германия, 6-17 ноября, 2017 г.<sup>2</sup>)

### Общий контекст КС-23 и источники информации

Беспрецедентно быстрое вступление Парижского соглашения в силу<sup>3</sup> привело к пересмотру графика работы РКИК ООН. На КС-22 в ноябре 2016 года «правила» реализации соглашения было решено подготовить на два года раньше срока и принять на КС-24 в Польше в конце 2018 года. С этой точки зрения предстоящая КС-23 является промежуточной встречей, от которой не ожидается кардинальных решений. В данном обзоре рассматривается ситуация в целом, здесь не представлены позиции и требования WWF или экологических организаций в целом, для этого имеются иные документы<sup>4</sup>.

В течение 2017 года страны подавали предложения по различным аспектам переговоров (национальные цели стран – NDC, информация по адаптации, «прозрачность» действий и отчетности стран, Механизм устойчивого развития, работа финансового механизма, вопросы глобального подведения итогов в 2023 году, общая организация работы в целом и т.п.). Предложения стран с указанием тем и дат представления мнений имеются на сайте РКИК ООН<sup>5</sup>, ниже некоторые предложения и позиции сторон рассмотрены более подробно. В целом предложения носят предварительный и технический характер. Они отражают позиции сторон, которые с момента написания предыдущего обзора в мае 2017 года<sup>6</sup> почти не изменились.

Во время КС-23 Международный институт устойчивого развития (IISD) будет освещать ход переговоров в режиме «день за днем», как это делалось и ранее. На сайте

---

<sup>1</sup> 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>.

<sup>2</sup> Данный обзор подготовлен по документам РКИК ООН, официальным и неофициальным заявлениям стран, аналитическим работам и отзывам экспертов. Комментарии и вопросы присылайте Алексею Олеговичу Кокорину (WWF России) по адресу [akokorin@wwf.ru](mailto:akokorin@wwf.ru).

<sup>3</sup> Причины были рассмотрены ранее в обзоре, подготовленном в апреле 2017 г. <http://new.wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy/>, см также статью: Кокорин А.О. Анализ факторов и последствий быстрой ратификации Парижского соглашения ведущими странами и его вступления в силу // *Использование и охрана природных ресурсов в России*, 2017 № 2 (150), стр. 97-100. <http://priroda.ru/lib/detail.php?ID=11741>

<sup>4</sup> Позиция и требования всех общественных экологических организаций, объединенных в сеть Climate Action Network (CAN), см. [www.climatenetwork.org](http://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](http://www.panda.org). Позицию российских экологических организаций, выработанную перед КС-22, см., в частности, на сайтах <http://new.wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy/> или <http://rusecounion.ru>

<sup>5</sup> [http://unfccc.int/documentation/submissions\\_from\\_parties/items/5900.php](http://unfccc.int/documentation/submissions_from_parties/items/5900.php)

<sup>6</sup> Обзор, подготовленный в мае 2017 г. см.: <http://new.wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy/>.

IPSD можно получить детальную информацию о ходе работы и выступлениях стран на предыдущих встречах<sup>7</sup>.

В целом ход выполнения решений Парижа секретариат РКИК сводит в единую таблицу – «Paris Agreement Progress Tracker» (последняя версия была подготовлена 12 октября 2017 года)<sup>8</sup>. 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.

На сайте РКИК имеются подробные аннотированные повестки дня работы вспомогательных органов на русском языке: Специальной рабочей группы по Парижскому соглашению (АРА)<sup>9</sup>, Вспомогательного органа по осуществлению (SBI)<sup>10</sup> и Вспомогательного органа для консультаций по научно-техническим аспектам (SBSTA)<sup>11</sup>, а также самих пленарных заседаний КС-23<sup>12</sup> и Совещания сторон-участниц Парижского соглашения (КСС, английская аббревиатура СМА)<sup>13</sup>. Поэтому ниже план заседаний не рассматривается, но выделяются отдельные проблемные моменты.

Перед открытием КС-23 по одному из самых сложных вопросов – Механизму устойчивого развития состоятся официальные круглые столы для официальных делегаций<sup>14</sup> (4 ноября по статье 6.4 Парижского соглашения – рыночные механизмы/проекты, 5 ноября по статьям 6.2 и 6.8 – кооперация стран/передача единиц сокращения выбросов и нерыночные механизмы). Более подробно вопросы МУР рассмотрены ниже.

Также на сайте РКИК имеется информация о статусе подписания и ратификации странами Парижского соглашения. На середину октября не подписали соглашение только две страны из 197 – Сирия и Никарагуа (последняя недавно заявила о намерении подписать). Ратифицировали 168 из 197 стран. Из стран, не ратифицировавших соглашение, можно назвать Россию (вопрос намечен к рассмотрению в 2019-2020 годах), Турцию (страна имеет проблемы, связанные с ее наличием в списке развитых стран Приложения 1 РКИК), Кыргызстан, Узбекистан, Иран и Ирак. США, несмотря на решение о выходе из соглашения, остаются его стороной до ноября 2020 года (когда, возможно, будет избран иной президент). Заметим также, что все переговорные площадки, включая АРА, были образованы КС, поэтому в них на равных участвуют все страны РКИК ООН, а не только участники Парижского соглашения. Ситуация

---

<sup>7</sup> По аналогии и на том же сайте, как это делалось в мае 2017 г. во время встречи Вспомогательных органов РКИК ООН в Бонне: <http://www.iisd.ca/climate>

<sup>8</sup> [http://unfccc.int/files/paris\\_agreement/application/pdf/pa\\_progress\\_tracker\\_200617.pdf](http://unfccc.int/files/paris_agreement/application/pdf/pa_progress_tracker_200617.pdf)

<sup>9</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2017/apa/rus/03r.pdf>

<sup>10</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2017/sbi/rus/08r.pdf>

<sup>11</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2017/sbsta/rus/05r.pdf>

<sup>12</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2017/cop23/rus/01r.pdf>

<sup>13</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2017/cma/rus/01r.pdf>

<sup>14</sup> [http://unfccc.int/meetings/bonn\\_nov\\_2017/meeting/10084/php/view/workshops.php#c](http://unfccc.int/meetings/bonn_nov_2017/meeting/10084/php/view/workshops.php#c)

поменяется на КС-24 в конце 2018 года, когда начнет принимать решения СМА. Тогда страны, не ратифицировавшие соглашение, не будут иметь в СМА право голоса<sup>15</sup>.

Хотя КС-23 будет проводиться в Бонне, по правилам географической ротации председательствовать будет представитель азиатско-тихоокеанского региона Фиджи – малого островного государства, сильно уязвимо к изменениям климата. Поэтому председателем КС-23 будет представитель этой страны, что предопределил акцент на нужды малых островных государств, шаги к ограничению глобального потепления на уровне 1,5<sup>0</sup>C и вопросы безвозвратных «потерь и ущерба».

### **Заседания КС-23<sup>16</sup>**

Повестка дня пленарных заседаний КС достаточно стандартна и включает организационные и финансовые вопросы обеспечения работы РКИК и ее секретариата, доклады вспомогательных органов. Также есть ряд вопросов, переходящих из КС в КС, в частности, предложение России о добровольном реформировании списков стран Приложения 1 и 2 Конвенции<sup>17</sup>. 15-16 ноября будет проведен сегмент высокого уровня (руководители стран, министры, главы делегаций), где ведущие политики обменяются мнениями о прогрессе в деятельности РКИК ООН в целом и перспективах на будущее.

### **Заседания Конференции сторон, служащей совещанием сторон Парижского соглашения<sup>18</sup>**

На КС-23 СМА рассмотрит лишь некоторые организационные и процедурные моменты, принятие решений по «правилам» Парижского соглашения ожидается на КС-24 в конце 2018 года. Сегмент высокого уровня будет проведен и в формате СМА. Национальные заявления будут заслушаны на совместных заседаниях КС, КС/СС (совещание сторон стран-участниц Киотского протокола) и СМА.

### **Заседания Вспомогательных органов РКИК ООН**

Три вспомогательных органа РКИК: АРА, SBI и SBSTA на своих сессиях в мае 2017 года подготовили черновые наброски для КС-23. Они состоят из документов двух типов – решений и неформальных заметок<sup>19</sup>. Решения SBI и SBSTA в основном состоят из указаний на даты, к которым страны подают предложения по тем или иным вопросам; говорят о подготовке секретариатом сводных и вспомогательных материалов, а также о проведении круглых столов для представления мнений стран и их взаимного обсуждения. Решение АРА<sup>20</sup> также содержит подобные пункты, но, кроме того, предлагает структуру будущего свода «правил» Парижского соглашения. Это «каркас», в который должны встраиваться смысловые решения по шести тематическим направлениям: предотвращение, адаптация, «прозрачность» поддержки/финансов,

<sup>15</sup> Более подробно см.: Кокорин А.О. Анализ факторов и последствий быстрой ратификации Парижского соглашения ведущими странами и его вступления в силу // *Использование и охрана природных ресурсов в России*, 2017 № 2 (150), стр. 97-100. <http://priroda.ru/lib/detail.php?ID=11741>

<sup>16</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2017/cop23/rus/01r.pdf>

<sup>17</sup> Письмом от 24 мая 2011 года Российская Федерация представила предложение о внесении поправки в пункт 2 f) статьи 4 Конвенции. КС 22 приняла решение о том, что этот вопрос будет включен в предварительную повестку дня КС 23 при том понимании, что на указанной сессии рассмотрение данного вопроса будет временно отложено. КС-23 будет предложено решить отложить рассмотрение этого подпункта при утверждении повестки дня.

<sup>18</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2017/cma/rus/01r.pdf>

<sup>19</sup> Все материалы сессии имеются на сайте РКИК ООН, [http://unfccc.int/meetings/bonn\\_may\\_2017/in-session/items/10276.php](http://unfccc.int/meetings/bonn_may_2017/in-session/items/10276.php)

<sup>20</sup> Документ FCCC/APA/2017/L.2, см. [http://unfccc.int/meetings/bonn\\_may\\_2017/in-session/items/10277.php](http://unfccc.int/meetings/bonn_may_2017/in-session/items/10277.php)

глобальное подведение итогов, содействие соблюдению обязательств, прочие вопросы, в частности, «ответные меры».

Второй тип документов – неформальные заметки председателей контактных групп по тематическим направлениям. Они не имеют статуса решения или переговорного текста, это лишь наработки для последующего обсуждения. В них по каждой теме собраны всевозможные наборы смысловых элементов, опций, принципов, критериев и т.п., всего, что может войти в последующие решения. Они, прежде всего, представляют собой структурированные списки, а не тексты. Там собраны все мнения и идеи. Списки не носят закрытого характера, они могут любым образом дополняться.

### **АРА (четвертая часть первой сессии)<sup>21</sup>**

АРА имеет 6 смысловых пунктов работы – пп. 3-8 повестки дня сессии<sup>22</sup>. Пункты 3 и 4 посвящены предотвращению и адаптации, в том числе отражению этих действий в NDC. Пункт 5 имеет отношение к финансам, а пункт 6 к подведению глобальных итогов в 2023 году. В пункте 7 предусмотрено обсуждение процедур работы комитета по соблюдению, который должен следить за действиями стран, «содействовать осуществлению и поощрять соблюдение» (именно в такой позитивной форме прописаны его задачи, никаких штрафов, санкций и т.п. мер в Парижском соглашении и решении 1/СР.21 нет). Пункт 8 посвящен обсуждению подготовки к СМА-1 и обзору прогресса, достигнутого в выполнении решения Парижа 1/СР.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 докладывать, какую информацию использовать дополнительно, чтобы обеспечить прозрачность, как вести учет, как организовать процесс рассмотрения итогов и т.п.

АРА будет работать как единый орган (без подразделения на контактные группы по пунктам повестки дня – единая контактная группа по пп. 3-8). Контактная группа как минимум соберется три раза: в начале, в середине для промежуточного подведения итогов и в конце КС-23. Между этими заседаниями будут работать группы для неофициальных консультаций по каждому из пунктов повестки дня, у каждой из них есть два координатора, от стран Приложения 1 и не-Приложения 1, соответственно. В качестве «входной» базы имеются указанные выше неформальные заметки председателей групп по тематическим направлениям.

Сопредседатели АРА подготовили «Соображения» (Reflections Note) – неофициальную записку<sup>23</sup> с их взглядом на итоги сессии в мае и работу в ноябре. Этот взгляд, конечно, будет обсуждаться странами. Вероятна критика, особенно со стороны группы стран LMDC (крупнейшие развивающиеся страны), которые хотели бы сохранить разные подходы к развитым и развивающимся государствам (данная записка, следуя Парижскому соглашению, такого разделения не делает).

Перед КС и 6 ноября, в первый день ее работы, будут проведены круглые столы по пп. 3 и 4 (информация по вопросам предотвращения и по адаптации), по п. 5

<sup>21</sup> Такое сложное название вызвано тем, что первая сессия началась не в 2018-2019 годах, а в конце 2016 года, ввиду быстрого вступления в силу Парижского соглашения, теперь она длится до завершения СМА-1 в конце 2018 г. Поэтому каждый раз во время встреч РКИК ООН первая сессия вновь открывается, а затем приостанавливается, в следующий раз начинается новая часть сессии и т.д.

<sup>22</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2017/apa/rus/03r.pdf>

<sup>23</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2017/apa/eng/3infnot.pdf>

(прозрачность мер поддержки/финансов), п. 6 (глобальное подведение итогов), п. 7 (комитет по содействию осуществлению. На круглых столах будут представлены мнения сторон, ранее направленные в секретариат в виде предложений стран (это не мешает рассмотреть на круглых столах и «новые» мнения, но приоритет будет отдаваться высказанным ранее).

Многие страны дали свои предложения по пунктам работы АРА, они вошли в неофициальные документы – сводки секретариата РКИК, по пп. 3 и 4 (описание предложений может быть неполным, так как страны могут давать их в любое время)<sup>24</sup>. Также по адаптации секретариатом подготовлен технический документ о том, как информацию можно включать в NDC<sup>25</sup> (по сложившейся традиции это делают только развивающиеся страны, так как развитые, включая Россию, должны решать вопросы своей адаптации собственными силами).



**По п. 3** можно выделить основные моменты предложений, где речь идет о разработке Руководящих указаний по информации, связанной с NDC стран. **Подчеркнем, что численные параметры целей стран по выбросам и какие-либо требования к NDC по объемам выбросов не обсуждаются и обсуждаться не будут, это не предусмотрено Парижским соглашением.** Разрабатываемое руководство должно помочь странам в правильном и полном представлении целей (NDC). При этом

<sup>24</sup> Сводка секретариата по п. 3 повестки дня АРА-  
<http://unfccc.int/resource/docs/2017/apa/eng/5infnot.pdf> Сводка секретариата по п. 4 повестки дня АРА-  
<http://unfccc.int/resource/docs/2017/apa/eng/4infnot.pdf>

<sup>25</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2017/tp/07.pdf>

не имеется в виду, что страны будут должны переформулировать свои нынешние NDC, поданные в РКИК ООН, речь идет о будущих или так или иначе пересмотренных национальных целях. Подчеркивается, в частности, Индией, что никаким образом не может нарушаться принцип национальной определенности целей, они не могут задаваться извне.

В целом страны отмечают, что руководство должно содержать положения, обеспечивающие ясность, прозрачность и понимание (CTU – clarity, transparency and understanding); а также положения по «движению» вперед, как в рамках одного типа национальной цели (абсолютные единицы CO<sub>2</sub>-эквивалента, удельные единицы, отклонение от базовой линии и др.), так и при переходе от одного типа к другому. Подчеркивается, что должна обеспечиваться возможность подсчета результата в абсолютных единицах, как для отдельных стран, так для всех стран вместе (GST – global stocktake). Также отмечается необходимость принять решение о последующей доработке руководства и принятия обновленного варианта, например, в 2023 году.

Выделяются три раздела руководства:

- по характерным особенностям – «характеристикам NDC» (features) – пункт 3а повестки дня АРА;
- по обеспечению CTU – пункт 3b повестки АРА;
- по «учету» – оценке прогресса в достижении NDC разных типов (accounting), п. 3с.

Говоря о характеристиках, многие страны разделяют уже имеющиеся в решениях Парижа и новые, которые нужно добавить в руководство. Есть и иное мнение, например, Норвегии, что характеристики достаточно отразить в виде вводных замечаний, отражающих статью 4 Парижского соглашения. Китай и группа LMDC в целом предлагает не вводить никаких новых характерных черт NDC, основываясь только на имеющихся в Парижском соглашении.

Развитые страны подчеркивают необходимость разработки единого руководства для всех стран, отмечая (например, это делает Швейцария) возможность неполного следования руководству для наименее развитых стран (LDC) и малых островных развивающихся государств (SIDS). По землепользованию (лесам) также предлагается единый подход. Новая Зеландия, среди прочего, отмечает особенности сектора землепользования, которые потребуют учета в руководстве, в частности, того, что страны могут учесть воздействие явлений природного характера, учесть продукцию из древесины и т.п.

Группа LMDC подчеркивает принцип общей, но дифференцированной ответственности развитых и развивающихся стран. Она хотела бы разделить руководство на отдельные части для стран Приложения 1 и не-Приложения 1 РКИК. Также LMDC предлагает включить в руководство информацию по «ответным мерам» (воздействию низкоуглеродного развития развитых стран на экономику развивающихся государств). LMDC настойчиво продвигает разные подходы для развитых и развивающихся стран, давая последним немало поблажек. В частности, согласно LMDC, развитые страны обязаны учитывать все парниковые газы и сектора экономики, а также использовать определенные методики разработки NDC, в то время как развивающиеся страны могут выбирать газы и сектора и использовать собственные методики.

По землепользованию LMDC возражают 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 отмечается важность совершенствования имеющихся правил для исключения любых «утечек» (loopholes).

Китай, входящий в группу LMDC, представил свои отдельные предложения, которые в более мягкой форме отражают различия между развитыми и развивающимися странами. Но различия содержатся: в частности, по ряду вопросов предлагаются два списка пунктов для двух категорий стран. По землепользованию Китай повторяет позицию LMDC.

Малые островные государства (AOSIS) подчеркивают важность принятия наиболее сильных целей (highest possible ambition). Имеется в виду, что в своих NDC страны должны детально обосновать, что принятые национальные цели являются максимально возможными на данный момент. Также отмечается важность единых временных рамок (сроков), на которые принимаются национальные цели. Фактически на тех же положениях настаивают и наименее развитые страны (группа LDC).

**По п. 4** можно выделить основные моменты предложений стран по тому, как адаптация должна быть отражена в NDC. Заметим, что **речь идет именно об информационной стороне дела, а не о мерах адаптации, по существу.**

Развитые страны подчеркивают, что информация по адаптации не является обязательной частью NDC. Отмечается, что деятельность по п. 4 (адаптация) и п. 5 (прозрачность финансов) не должна дублироваться. Многие страны, в частности, Япония делают акцент на действиях по мониторингу и оценке выполнения (evaluation) планов адаптации развивающихся стран, по опыту, извлеченным урокам и достигнутым успехам.

Многие страны, например, Индия, подчеркивают, что информацию по адаптации должны представлять все страны (не обязательно в NDC, рассматриваются разные варианты), так как это базовые данные для глобального подведения итогов. Индия предлагает план руководства по представлению информации по адаптации.

Развернутый план руководства предлагает и ЕС, причем более подробно останавливаясь на вопросах мониторинга и оценки результатов, на разных путях финансовой поддержки, включая внутренние источники развивающихся стран.

Новая Зеландия предлагает проект решения СМА-1 по одобрению руководства по сообщению информации по адаптации и по дальнейшим шагам, к нему приложен набор элементов самого руководства с минимумом деталей.

LDC, для которых адаптация крайне важна, подчеркивают необходимость поддержки со стороны других стран, необходимость особого подхода к странам LDC и SIDS, а также учет будущих сценариев воздействия изменений климата, где можно увидеть варианты драматического развития событий. В свою очередь, Африканская группа подчеркивает свои нужды и прямую связь адаптации с финансовыми ресурсами, выделяемыми развитыми странами.

Ряд стран, в частности, Аргентина, Бразилия и Уругвай, отмечают, что страны не должны сравниваться друг с другом по качеству предоставления информации или степени важности мер адаптации.

**По пп. 5-7** – финансам, глобальному подведению итогов и комитету соблюдения работа будет построена аналогично пп. 3 и 4. Как показано выше, 4-6 ноября пройдут круглые столы с обсуждением мнений и предложений стран, а затем будут работать

группы для неофициальных консультаций. Однако в отличие от пп. 3 и 4, здесь сводок и/или технических документов секретариат не готовит, вероятно, ввиду меньшей проработанности вопросов. Заметим, что **вопросы финансов обсуждаются лишь в контексте обеспечения транспарентности выделения и использования средств, численные параметры поддержки обсуждаться не будут.**

### **SBI, 47-я сессия**

В повестке дня сессии организационные и информационные вопросы. В частности, предоставление информации странами Приложения 1 и не-Приложения 1, рассмотрение двухгодичных докладов и национальных сообщений. Будет SBI рассматривать и деятельность различных механизмов и органов: Адаптационного комитета, Адаптационного фонда, Комитета по адаптации, Исполнительного комитета по технологиям, Исполнительного комитета Варшавского международного механизма по «потерям и ущербу» для развивающихся стран в результате воздействий изменения климата. Парижскому соглашению посвящены пункты 5-7 повестки дня.

В пункте 5 предлагается обсудить общие сроки для NDC. Вопрос, казалось бы, очевидный: страны должны синхронизировать свои национальные цели по срокам, чтобы удобно было подводить итоги глобальной деятельности. Однако до КС, осенью 2017 года, группа стран LMDC выступила против подачи странами предложений по общим срокам, так как такая подача не была предусмотрена предыдущими решениями. Это очередной негативный сигнал о том, что LMDC намерена не допустить наложения на развивающиеся страны каких-либо обязательств, даже самых формальных.

Пункты 6 и 7 посвящены ведению публичного реестра, куда заносятся NDC стран, по предотвращению и по адаптации, соответственно.

Также SBI рассмотрит продолжение работы по «ответным мерам» («воздействие осуществления мер реагирования»), тому, как действия по низкоуглеродному развитию развитых стран могут повлиять на экономическое развитие развивающихся стран. Этот вопрос, традиционно продвигаемый Саудовской Аравией и другими арабскими странами, рассматривается на уровне форума и программы работы. До практических мер очень далеко, скорее всего, их и не будет, так как сама постановка вопроса дискриминационна и не поддерживается развитыми странами. Заметим, что в РКИК Саудовская Аравия считается развивающейся, а, например, Турция входит в Приложение 1 РКИК и не считается развивающейся, что уже много лет оспаривается и служит препятствием для турецкой ратификации Парижского соглашения. Исправить ситуацию было призвано предложение России по добровольному само-пересмотру Приложений 1 и 2, но оно фактически не обсуждается.

### **SBSTA, 47-я сессия**

В повестке дня сессии организационные и информационные вопросы, многие из которых совместно рассматриваются SBI и SBSTA. В частности, работа Комитета по адаптации, Исполнительного комитета по технологиям, Исполнительного комитета Варшавского международного механизма по «потерям и ущербу», обсуждение по «ответным мерам». Кроме этого, в повестку дня SBSTA входит Найробийская программа для наименее развитых стран, вопросы, связанные с сельским хозяйством, исследованиями и систематическими наблюдениями.

Еще один вопрос SBSTA – работа Платформы для местных общин и коренных народов. На КС-22 было решено, что разработка платформы будет осуществляться поэтапно. В мае во время предыдущей сессии SABSTA было проведено обсуждение в режиме диалога с представителями местных общин и организаций коренных народов по трем предлагаемым направлениям работы платформы: знания, наращивание потенциала, действия. Обсуждались и возможные пути практической реализации этих направлений. Для коренных и малочисленных народов России важно иметь полноправное участие в данной платформе, она не должна ограничиваться только развивающимися странами.

Интересный вопрос – метрики для расчета CO<sub>2</sub>-эквивалента – потенциалы глобального потепления. В частности, они могут быть пересмотрены для метана, что существенно для России, где выбросы метана занимают гораздо большую долю национальных выбросов, чем в мире в целом<sup>26</sup>.

Другой интересный вопрос – бункерное топливо для международных авиационных и морских перевозок. Сейчас оно не приписывается ни к какой стране, а в национальных кадастрах стран, в том числе России, фигурирует как справочная информация. Дебаты о бункерном топливе ведутся давно, причем в последние годы не только в РКИК, но и в ИКАО и в Международной морской организации, которые приняли ряд решений по продвижению к учету и контролю за бункерным топливом и соответствующими выбросами парниковых газов.

Непосредственно с Парижским соглашением связан пункт 11 повестки дня SABSTA, посвященный сложному и актуальному вопросу работы Механизма устойчивого развития (МУР), что более подробно рассматривается в следующем разделе.

### **Механизм устойчивого развития (статья 6 Парижского соглашения)**

На предыдущей сессии SBSTA в мае 2017 года по статье 6 не было достигнуто большого прогресса. Была подготовлена лишь неформальная заметка – списки возможных элементов, принципов, подходов и т.п., которые могут любым образом изменяться и дополняться. По сути, пункты из списков не обсуждались. Многие страны подчеркивали, что сначала надо договориться о четких определениях и принципах, а уже из них должна вытекать суть отдельных элементов. Важным моментом является разграничение национального и международного уровней сотрудничества стран. Нужно понять, насколько двусторонние решения стран по проектам и/или передаче «единиц предотвращения» требуют руководства РКИК.

**Разработка руководящих указаний по совместным подходам (статья 6.2, п. 11 а повестки дня SBSTA).** Эти подходы могут включать выпуск и передачу между странами единиц снижения выбросов, которые получили название Internationally Transferred Mitigation Outcomes (ИТМО, «единицы предотвращения»). В принципе это возможное продолжение торговли квотами по статье 17 Киотского протокола, но охватывающее все страны, а не только развитые государства. Один из важных моментов – недопущение двойного учета.

---

<sup>26</sup> Более подробно см.: Kokorin A. Russia's Post-Paris Climate Policy: Slow Progress and Problems // *Russian Analytical Digest*, 2016 №185, pp. 9-14.

<http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD185.pdf>

**Правила, условия и процедуры для механизма рыночного сотрудничества (статья 6.4, п. 11 в повестки дня SBSTA).** В определенной мере это продолжение МЧР и ПСО Киотского протокола, но с массой особенностей и в новом контексте Парижского соглашения. Теперь страны-покупатели принимают национально-определяемые цели, а проекты рассматривают, прежде всего, как инструмент продвижения своего бизнеса и технологий, а не как инструмент приобретения единиц снижения выбросов.

**Программа работы по рамкам для нерыночных подходов (статья 6.8, п. 11 с повестки дня SBSTA).** Эти подходы могут охватывать очень широкий спектр действий, содействующих снижению выбросов, адаптации и устойчивому развитию в целом. Зачетом деятельности могут быть, в частности, финансовые ресурсы, передаваемые для действий в другой стране.

По данным пунктам ожидаются напряженные дебаты. Ряд стран дали свои предложения. При этом они, как правило, представляли единый документ по трем пунктам, поэтому ниже разделения на них не делается<sup>27</sup>.

Многие страны подчеркивают, что основополагающий принцип парижской договоренности – «снизу-вверх». Поэтому МУР должен быть гибким, иметь много опций, но минимум ограничений и критериев. Канада даже предлагает участие с субнационального уровня провинций, городов и др., в том числе и по передаче единиц по статьям 6.2 и 6.4, конечно, под надзором национальных органов. Однако большинство стран считает, что передача единиц может осуществляться только странами, а не субнациональными субъектами.

Ряд стран, например, ЕС отмечает, что передача единиц не должна вести к большим глобальным выбросам парниковых газов, чем без такой передачи. По статье 6.4 ЕС предлагает использовать только проекты с НДТ, применять консервативные базовые линии, уже учитывающие низкоуглеродное развитие в целом. Япония предлагает в обязательном порядке достигать дополнительных сокращений выбросов, которые бы отражались в виде сокращения глобальных выбросов.

Относительно статьи 6.8 ЕС подчеркивает, что деятельность должна быть в принципе не рыночной по своему типу, но помогать реализации NDC с точки зрения устойчивого развития и ликвидации бедности. Невозможность оперировать единицами предотвращения в деятельности по статье 6.8 подчеркивает и Папуа Новая Гвинея, отмечая при этом важность платы за экосистемные услуги.

ЕС полагает, что по статье 6.4 могут быть отчисления от передачи единиц (share of proceeds) при их первой передаче, направленные на покрытие административных расходов и адаптацию в развивающихся странах (по аналогии с первоначальной идеей финансирования Адаптационного фонда Киотского протокола). Эту идею поддерживает Папуа Новая Гвинея, которая в своем предложении подчеркивает, что национальные системы могут быть самые разные, что для передачи единиц не обязательно иметь национальную систему торговли квотами, хотя ее наличие может содействовать более активной деятельности.

Бразилия представила систему счетов и многостороннего регистра, исключаящих двойной учет, однако страна «замешивает» в систему единицы МЧР Киотского

---

<sup>27</sup> Ниже рассмотрены предложения, поступившие в РКИК в сентябре – октябре, вплоть до 15 октября, крайний срок подачи был 2 октября.

протокола. По статье 6.4 Бразилия дает детальное предложение по полной инкорпорации МЧР в деятельность по Парижскому соглашению.

Систему счетов и таблиц отчетности предлагает и Япония. Новая Зеландия идет дальше и предлагает образец будущего решения СМА-1 по статье 6.2 и руководящих указаний в виде его приложения.

Касательно МЧР Япония предлагает использовать его опыт и проработать вхождение проектов МЧР в МУР. Взять МЧР за основу действий по статье 6.4 предлагает и Папуа Новая Гвинея.

Против использования единиц МЧР в новом соглашении выступает, в частности, ЕС (отмечая при этом, что при пересертификации проектов МЧР под новое соглашение они могут использоваться в деятельности по статье 6.4). В целом ЕС подчеркивает, что МУР должен быть единым механизмом для всех стран, с единой базой данных по статьям 6.2 и 6.4 и единой для всех отчетностью.

ЕС, как и Канада, поддерживает единую систему «соответствующего согласования» (corresponding adjustment) балансов выбросов парниковых газов при передаче единиц предотвращения. Это сложный вопрос, когда единицы передаются между странами с разными типами NDC, выраженными в абсолютных единицах и в удельных единицах или в отклонении от ВАУ (базовой линии). Подробно нюансы согласования рассматриваются в предложении Японии, где подчеркивается, что при передаче одно и то же количество, выраженное в тоннах CO<sub>2</sub>-эквивалента, должно пересчитываться, например, в изменение удельных выбросов страны на душу населения или на ВВП, в виде отклонения от базовой линии и т.п. При этом Япония отмечает важность постепенного перехода всех стран на абсолютные национальные цели, на все больший охват секторов экономики, всего, что может находиться за пределами нынешних NDC стран, имеющих удельные цели.

Россия подавала предложение по статье 6 30 апреля 2017 года<sup>28</sup>. В нем подчеркивается, что статьи 6.2 и 6.4 должны быть стимулирующим дополнительным механизмом сокращения глобальных выбросов, обеспечивающим оптимизацию. Поэтому нужно избегать расширительного толкования положений данных статей и включения задач и критериев, напрямую к ним не относящихся. Ввиду объективных сложностей, деятельность по статье 6.2 должна быть сфокусирована на странах с абсолютными целями по выбросам. Это, в свою очередь, будет стимулировать все страны принять такие цели. По статье 6.4 введение ограничений, в частности, связанных с численными значениями национальных целей, не целесообразно, так как допускает произвольное толкование. Как модель действий предлагается использовать ПСО. По статье 6.8 Россией были предложены элементы программы работ, среди которых обмен информацией, частно-государственное партнерство, влияние нерыночных подходов (национальные стандарты, маркировка, налоги) на международную торговлю, синергия между нерыночными подходами и различными аспектами устойчивого развития.

---

<sup>28</sup> На сайте РКИК ООН оно датировано 4 мая 2017 г.

[http://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/433\\_317\\_131383817510304443-Russian%20Federation\\_Submission\\_ART%206\\_Paris%20Agreement\\_RU.pdf](http://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/433_317_131383817510304443-Russian%20Federation_Submission_ART%206_Paris%20Agreement_RU.pdf) Россия в октябре 2017 г. работала над новым предложением по статье 6, на момент завершения работы над данным обзором (17 октября) его еще не было в финальном и официальном виде (на сайте РКИК ООН)

## **Особенности 2018 года, требующие особого внимания на КС-23**

### **Диалог-2018**

На 2018 год запланирован «Facilitative Dialogue» – процесс рассмотрения действий стран, порядок и принципы проведения которого еще не совсем ясны. Эта деятельность стоит отдельно от общей повестки дня КС-23, по ней председатели КС-22 и КС-23 проведут специальные консультации. Принципы Диалога изложены в записке председателя КС-23<sup>29</sup>, которая, вероятно, ляжет в основу консультаций.

Безусловно, Диалог будет носить для стран дружественный и сугубо рекомендательный характер. Но он может быть жестче или мягче в зависимости от используемых источников информации (государственные доклады, научные публикации, сообщения неправительственных организаций, блоги и т.п.), от возможности неправительственных организаций высказывать свое мнение и т.п. Соответственно, влияние на страны может быть разным (особенно это касается получателей климатической помощи и других стран, дорожащих своей «зеленой» репутацией). В записке председателя КС-23 предлагается использовать все источники информации, но рассматривать их отдельно друг от друга.

Ожидать от Диалога-2018 прорывных изменений глобальной ситуации с выбросами парниковых газов не приходится, но подвижки возможны. Во-первых, в 2015 году, принимая свои INDC, некоторые страны действовали в условиях цейтнота и не всегда имели возможность детально экономически просчитать свои действия по внедрению новых технологий, энергоэффективности, использованию ВИЭ и др., что является первичной «движущей силой» и определяет параметры выбросов.

Во-вторых, даже два-три года, прошедшие с момента принятия предварительных целей (INDC), дали новую информацию. В 2015 году казалось невозможным, что глобальные выбросы прекратят увеличиваться, но сейчас это факт, настолько быстро пошла замена угля газом и отчасти ВИЭ в Китае и США<sup>30</sup>. Глобальная ситуация на мировом энергетическом рынке меняется в пользу газа, идет процесс девестиций – приостановки или отказа от финансирования немалого числа угольных проектов, причем даже в таких странах, как Индия, Индонезия, Вьетнам и др. ВИЭ, особенно солнечная генерация, дешевеет быстрее, чем ожидалось. Во многих странах ВИЭ стали серьезным коммерческим конкурентом традиционной энергетики. Поэтому энергетико-экономическая основа корректировки национальных целей на 2025-2030 годы в 2018 году есть. Известно, что между получением «экономического сигнала» и принятием странами «политического решения» по национальной цели всегда есть временной лаг. С этой точки зрения, задача Диалога-2018 – сократить этот временной промежуток, побудить принять национальные решения, которые уже вполне назрели экономически.

### **Глобальное подведение итогов - 2023**

В качестве следующего шага деятельности по оценке усилий стран на 2023 год намечено глобальное подведение итогов, для которого уже сейчас начата выработка правил. На КС-23 будут обсуждаться вопросы «прозрачности» (предоставления

<sup>29</sup> [http://unfccc.int/files/na/application/pdf/preliminary\\_ideas.pdf](http://unfccc.int/files/na/application/pdf/preliminary_ideas.pdf)

<sup>30</sup> IEA, 2017. IEA finds CO2 emissions flat for third straight year even as global economy grew in 2016. <http://www.iea.org/newsroom/news/2017/march/iea-finds-co2-emissions-flat-for-third-straight-year-even-as-global-economy-grew.html>

детальной и проверяемой отчетности), что важно для адекватной оценки действий по выбросам, как в 2018-м, так и в 2023 году.

### **Механизм устойчивого развития**

Возможно, важнейшим пунктом КС-23 будут вопросы статьи 6 Парижского соглашения. От наработок КС-23 может сильно зависеть работа в 2018 году и решения КС-24. А от них прямо зависит то, насколько эффективным могут быть международные проекты и сотрудничество стран на двусторонней и многосторонней основе.

### **Действия на субнациональном уровне**

Для действий по климату в целом, в том числе для КС-23, важно позитивное воздействие неправительственных заинтересованных сторон (объединений городов, провинций и штатов разных стран, бизнес-ассоциаций, научных и общественных организаций и др.). Их деятельность и успехи (экологические, социальные, технологические и коммерческие) не только побуждают правительства действовать активнее, но и создают атмосферу оптимизма, что важно для высокотехнологичных инвестиций, без которых невозможен прогресс в снижении выбросов парниковых газов.

### **Продвижение научных знаний**

Далеко не незначительной задачей является продвижение научных знаний и противодействие климатическому скептицизму, прежде всего, отрицанию роли человека в изменениях климата XX-XXI веков. По ряду объективных причин скептицизм в 2016-2017 годах стал сильнее<sup>31</sup>. Здесь влияют психологические сложности: надо принять на «веру» то, что не видно невооруженным глазом, но в чем нас «обвиняют». Сказывается относительная слабость Парижского соглашения. Немаловажен факт, что «климат» стал политическим мейнстримом, а это инстинктивно толкает людей к сопротивлению. Очень вредят традиции СМИ, которые раздувают сенсационные мифы, стараясь показать конфликт мнений даже там, где его нет. Возможно, повлияли и решения г-на Трампа. Поэтому **КС-23 важна как пример международных действий всех стран, полностью признающих выводы климатической науки о главной роли человека в изменении климата в XXI веке в целом.**

**В целом задача КС-23 – задать хороший темп работе по «правилам» Парижского соглашения, а также Диалога-2018; показать всему миру, что страны едины в признании проблем антропогенного изменения климата и путей ее решения.** Это непростая задача, для решения которой нужен конструктивный подход всех стран к переговорам, а не многократное повторение позиций без их сближения, что, увы, в РКИК не редкость.

По результатам КС-23 WWF России планирует подготовить краткий обзор состояния климатических переговоров, который будет помещен на сайт [www.wwf.ru/climate](http://www.wwf.ru/climate).

---

<sup>31</sup> Кокорин А.О. Анализ проблемы климатического скептицизма *Использование и охрана природных ресурсов в России*, 2017 № 4 (152), (в печати) [http://www.priroda.ru/lib/section.php?SECTION\\_ID=668](http://www.priroda.ru/lib/section.php?SECTION_ID=668)

*Работа выполнена по проекту WWF России и РАНХиГС «Анализ экономических аспектов реализации Парижского климатического соглашения ООН»*

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### **Информационная справка по статье 6 Парижского соглашения - Механизм устойчивого развития,** по результатам последней сессии РКИК ООН (май 2017 г.) и обсуждениям на экспертном уровне

Вопросы деятельности по статье 6, вероятно, самые сложные в пакете «правил» реализации Парижского соглашения. В мае по ним шли очень активные дискуссии и выражались самые противоположные мнения, до достижения согласия еще далеко. Работа вспомогательных органов РКИК (были приняты совместные решения SBI и SBSTA) по статье 6 была разделена на три части. По каждой из частей имеется краткое решение и «неформальная заметка». В решениях говорится, что к определенным датам страны должны дать свои предложения, далее они будут обсуждены странами «за круглым столом», увязанным с проведением КС-23. Затем работа продолжится в течение КС-23 и далее в 2018 году. Три «неформальные заметки» представляют собой списки всевозможных принципов, идей, опций, критериев, элементов и т.п., которые должны быть рассмотрены в последующей работе. Это не закрытые списки, а лишь некоторое «меню» для будущих обсуждений.

**По пункту 2 статьи 6, который посвящен совместным действиям стран, нужно подготовить соответствующее руководство. Эти действия могут включать выпуск и передачу между странами единиц снижения выбросов,** которые получили название Internationally Transferred Mitigation Outcomes (ИТМО, далее они условно называются «единицами предотвращения»). В принципе, это возможное продолжение торговли квотами по типу статьи 17 Киотского протокола, но охватывающее все страны, а не только развитые государства.

**Пункт 4 статьи 6 посвящен механизму «рыночного» сотрудничества** (в определенной мере продолжению МЧР и ПСО Киотского протокола). **Здесь нужно выработать правила.**

**Пункт 8 статьи 6 говорит о нерыночных вариантах сотрудничества. По ним будет реализовываться рабочая программа.** В принципе, нерыночные подходы могут охватывать очень широкий спектр действий, содействующих снижению выбросов, адаптации и устойчивому развитию в целом (в «неформальной заметке» имеется более 20 пунктов, которые страны хотели бы рассмотреть в процессе выполнения рабочей программы). Заметим, что нерыночные действия могут получать то или иное климатическое финансирование, оно будет засчитываться странам-донорам, наравне с оказанием поддержки развивающимся странам по другим статьям Парижского соглашения.

Может показаться, что по 6.2 и 6.4 планируется повторение Киотского протокола, но охватывающее все страны. Однако в целом ситуация иная. В 2008-2012 годах у стран были жестко закрепленные международные обязательства, в спешке согласованные в Киото, и не всегда выполнимые без внешней покупки «квот» или сокращений выбросов. В Парижском соглашении обязательств по выбросам нет, нужно лишь представить информацию о национальной цели (вкладе). Цели достаточно продуманные и изначально не подразумевающие значительных внешних покупок «единиц предотвращения». Не стоит вопрос о глобальных платежах за выбросы. Как показывает опыт, в частности,

японского механизма JCM, по которому реализуется уже более 500 проектов<sup>32</sup>, **на первый план выходит не цена снижения выбросов, а продвижение своих технологий и компаний.** Поэтому **чисто рыночной ситуации, когда любые единицы будут куплены, если они дешевы, ожидать крайне маловероятно (по этой причине слово «рыночные» выше взято в кавычки).**

Также крайне маловероятно ожидать крупной передачи «единиц предотвращения» между странами. Соглашение не принуждает страны усиливать цели по выбросам сверх их собственных планов. Перед странами стоят задачи не снижения выбросов как такового, а технологического (низкоуглеродного) развития и решения иных внутренних и внешних задач, для чего торговля квотами не нужна. **Торговля квотами может рассматриваться как резервная возможность для небольших действий по полному достижению заявленных национальных целей,** если по тем или иным причинам цели каких-то стран будут реализовываться не полностью.

В целом по статье 6 в мае не было достигнуто большого прогресса. Имеются лишь неформальные списки возможных элементов, принципов, подходов и т.п. По сути вопросов пункты из списков еще не обсуждались. Многие страны подчеркивали, что **сначала надо договориться о четких определениях и принципах, а уже из них должна вытекать суть отдельных элементов.** Важно прояснить связь различных частей статьи 6 с другими статьями соглашения. Кроме того, нужно прояснить связь и с иными, чем РКИК, международными системами регулирования выбросов, возможными в будущем. Имеются в виду, прежде всего, решения ИКАО. Системы должны дополнять друг друга и не допускать двойного учета. Важным объектом обсуждений является разграничение национального и международного уровней сотрудничества стран. Нужно понять, насколько двусторонние решения стран по проектам и/или передаче «единиц предотвращения» требуют «руководства» на уровне РКИК.

Ряд стран, в частности, Ю. Корея, высказывались против ограничений использования статьи 6 для выполнения национальных целей. Россия подчеркивала, что важно не утонуть во множестве критериев, нужно снизить «бюрократическую» нагрузку на проекты. При этом **очень важно оперировать однозначно измеряемыми и/или определяемыми параметрами.** Заметим, что, например, устойчивое развитие, на что направлена статья 6 в целом, таким назвать сложно. Разные страны и другие заинтересованные стороны могут по-разному трактовать данное понятие, у него есть официальное определение ООН, но оно допускает различное понимание.

По мнению многих участников майской сессии, **международное сотрудничество по статье 6 должно приводить к снижению глобальных выбросов.**

Однако даже без дополнительного снижения глобальных выбросов **возможность реализации международных проектов создает инициативу что-то делать.** Без такого внешнего стимула во многих странах движение вперед будет **гораздо более медленным.** Именно с этой точки зрения целесообразно подходить к выработке правил «рыночного» механизма по статье 6.4.

---

<sup>32</sup> <https://www.jcm.go.jp/>