

## Краткий обзор хода климатических переговоров ООН

(по результатам 48-й Сессии Вспомогательных органов РКИК ООН – SB48/APA1<sup>1</sup>,  
Бонн, Германия, 30 апреля - 10 мая 2018 г.<sup>2</sup>)

### Общий контекст сессии, источники информации и резюме

Сессия была промежуточной встречей, где не предполагалось значительных решений, но шла подготовка документов для 24-й Конференции сторон (КС-24) в Польше в декабре 2018 года. Между данной сессией и КС-24 документы будут дорабатываться, в том числе очно, на дополнительной сессии всех вспомогательных органов РКИК в Бангкоке 3-8 сентября (на 31 августа-2 сентября там же запланированы три предсессионных дня с различными мероприятиями и встречами). Быстрое вступление Парижского соглашения в силу<sup>3</sup> привело к пересмотру графика работы РКИК. На КС-22 (2016 г.) было решено «правила» реализации соглашения подготовить на два года раньше намеченного в Париже срока и принять на КС-24.

Во время встречи ряд организаций, в частности, Международный институт устойчивого развития (IISD), освещали ход переговоров в режиме «день за днем»<sup>4</sup>, поэтому здесь этого не делается. 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>5</sup>.

На сайте РКИК имеются повестки дня работы Специальной рабочей группы по Парижскому соглашению (АРА)<sup>6</sup>, Вспомогательного органа по осуществлению (SBI)<sup>7</sup> и Вспомогательного органа для консультаций по научно-техническим аспектам (SBSTA)<sup>8</sup>. К пунктам повестки дня прилагаются все документы: имевшиеся до сессии, выработанные в ее процессе, а также итоговые материалы, передаваемые на сессию в Бангкоке и далее на КС-24.

Ход выполнения решений Парижа секретариат РКИК сводит в единую таблицу – “Paris Agreement Progress Tracker”<sup>9</sup> (в ближайшее время будет подготовлена обновленная версия по итогам сессии в Бонне). Там говорится о мандате (какой пункт решения 1/СР.21 имеется в

<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, в частности, в: 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. Сайт журнала <http://priroda.ru/lib/detail.php?ID=11741>, см также в разделе документы на сайте WWF России. <http://new.wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy/>

<sup>4</sup> Материалы по каждому дню встречи и по ее итогам имеются на сайте <http://www.iisd.ca/climate>

<sup>5</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 после КС-23, см., в частности, на сайтах <http://new.wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy/> или <http://rusecounion.ru>

<sup>6</sup> <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/bonn-climate-change-conference-april-2018/sessions/apa-1-5>

<sup>7</sup> <https://unfccc.int/process/conferences/bonn-climate-change-conference-april-2018/sessions/sbi-48>

<sup>8</sup> <https://unfccc.int/process/conferences/bonn-climate-change-conference-april-2018/sessions/sbsta-48>

<sup>9</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)

виду и что он требует), сроках, состоянии выполнения и последующих шагах. Таблица (ее объем около 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. Она удобна для поиска текущих документов или сроков подачи странами своих предложений.

На сайте РКИК имеется информация о статусе подписания и ратификации странами Парижского соглашения. Сейчас не осталось стран, которые бы и не подписали, и не ратифицировали договоренность (ратифицировали 176 стран из 197 стран РКИК). Только США и Турция заявили об отказе от соглашения по финансовым причинам. США не устраивает роль обязательного финансового донора (даже без указания объемов, путей предоставления средств и их получателей), когда основной глобальный конкурент – Китай – таким не является. Турция остается в списке развитых стран Приложения 1 РКИК и не имеет доступа к финансированию Зеленого климатического фонда и других источников, когда экономически близкие страны (Казахстан, Чили, Аргентина, Мексика и др.) его имеют. Из стран, не ратифицировавших соглашение, можно назвать Россию (вопрос намечен к рассмотрению в 2019-2020 годах), Кыргызстан, Узбекистан, Иран, и ряд мелких стран. США, несмотря на решение о выходе из соглашения, формально остаются его стороной до ноября 2020 года.

Все переговорные площадки, включая АРА, были образованы КС РКИК, поэтому в них на равных участвуют все страны РКИК ООН, а не только ратифицировавшие Парижское соглашение. Ситуация поменяется на КС-24, когда начнут принимать решения на Конференции сторон, служащей заседанием членом соглашения (СМА). Там страны, его не ратифицировавшие, не будут иметь право голоса<sup>10</sup>.

В данном контексте заметим, что в апреле в журнале «Вопросы экономики» вышла работа<sup>11</sup>, где сделаны расчеты последствий Парижского соглашения для экономики России (в частности, по экспорту энергоносителей). Сделан вывод, что достижение сторонами Парижского соглашения своих целей на 2030 год приведет к снижению средних темпов прироста ВВП нашей страны на 0,2-0,3 п. п. Дальнейшее ужесточение климатической политики – к дополнительному сокращению ВВП на 0,5 п. п. в 2035–2050 гг. Если Россия не ратифицирует соглашение, то потери могут возрасти. Чтобы снизить риски, нашей стране необходимо диверсифицировать экономику.

**Резюме сессии в Бонне: процесс выработки правил реализации Парижского соглашения идет сложно, но в правильном направлении.** Есть и позитивные «сигналы» о намерении ряда стран усилить свои национальные цели по выбросам парниковых газов. Однако нужно ускорить работу, причем как над правилами, так и по всем направлениям климатической деятельности – внедрению технологий с низкими выбросами парниковых газов, адаптации к изменениям климата, «зеленым финансам» и помощи наиболее уязвимым и слабым странам, регионам и слоям населения. Важный момент для широкой аудитории: **сессия еще раз показала, что все страны едины в признании проблемы антропогенного изменения климата и путей ее решения (снижение выбросов + адаптация), хотя и расходятся при обсуждении графика практических действий и усилий конкретных стран.**

---

<sup>10</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. Сайт журнала <http://priroda.ru/lib/detail.php?ID=11741>, см также в разделе документы на сайте WWF России . <http://new.wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy/>

<sup>11</sup> И. А. Макаров, Х. Чен, С. В. Пальцев. Последствия Парижского климатического соглашения для экономики России // *Вопросы экономики*. 2018. № 4. С. 76—94.

## Финансовые проблемы

Переговоры в РКИК по сути дела являются финансово-экономическими, изменение климата как таковое там практически не обсуждается. Именно финансовые вопросы являются самым сложным «камнем преткновения», они увязываются в единый «пакет» с принятием правил Парижского соглашения и сильно тормозят их разработку<sup>12</sup>.

Сложным вопросом является прозрачность выделения и расходования средств (пункт 5 повестки для АРА). Большая проблема – достижение консенсуса по заблаговременному представлению развитыми странами *информации* о выделении средств (статья 9.5 Парижского соглашения). Внутренние законы планирования государственных бюджетов, как правило, не позволяют странам глядеть вперед более чем на 1-3 года. В Бонне этот вопрос приобрел особую актуальность в свете пополнения Зеленого климатического фонда (ЗКФ). Его бюджет на первые четыре года работы составил около 10 млрд долларов. Теперь нужен новый транш, но как без США собрать сопоставимую сумму, пока не понятно.

В парижском решении 1/СР.21 говорится о *мобилизации* развитыми странами к 2020 году потока климатического финансирования в размере 100 млрд долларов в год. Сейчас встал вопрос о новой цифре, в частности, на 2025 год. Развитые страны не раз подчеркивали, что доля государственных средств (в том числе выделяемых для ЗКФ) в этом потоке невелика. Главное – привлечение частных средств. Одно из мнений – цифра может быть гораздо больше 100 млрд, но львиная доля должна приходиться на инвестиции частных компаний. Другой вопрос – способ подсчета. В документах РКИК уже используется методика подсчета ОЭСР. По ней в 2014 году климатическое финансирование через все каналы уже превышало 50 млрд в год (отчетность готовится раз в два года, в конце 2018 года ожидается доклад финансового комитета РКИК с цифрами за 2016 год). На сессии в Бонне вопрос *«учета финансовых ресурсов, предоставленных и мобилизованных при помощи государственного вмешательства»*, рассматривался SBSTA в рамках статьи 9.7 Парижского соглашения. Там, а также на различных мероприятиях и неофициальных встречах высказывалось немало критики. Как по распределению средств, так и по их подсчету. В частности, экологические организации критиковали ЕС, говоря, что многие средства не являются новым финансированием, а лишь «переименованы» из помощи развитию в «климат»; что Турция получила от ЕС в 2013-2016 годах столько же средств, сколько более 40 наименее развитых стран вместе взятых.

Идея, выдвигаемая развитыми странами – максимальное вовлечение страхового бизнеса, монетизация адаптации через страхование<sup>13</sup>. Идея в принципе правильная, но не все можно застраховать. Если потери неизбежны, то речь может идти лишь о компенсациях, помощи в переселении людей и т.п. Именно в этом контексте наиболее уязвимые страны настаивали в Бонне на отдельном от адаптации финансовом «окне» для «потерь и ущерба» (статья 8 Парижского соглашения) и критиковали страховой подход как недостаточный.

Другая проблема – эффективность расходования средств климатического финансирования. В адаптационных проектах могут использоваться различные, мало сопоставимые метрики (число людей, площадь, уникальность экосистем и т.п.). Однако в проектах по «митигации» – предотвращению изменений климата – есть простая метрика –

---

<sup>12</sup> Россия в РКИК считается развитой страной (входит в Приложение I РКИК), но со статусом страны с переходной экономикой. Поэтому она является не обязательным, а добровольным донором, который выделяет развивающимся странам средства по мере возможности, но и не получает средств из ЗКФ. В такой ситуации финансовые конфликты РКИК и Парижского соглашения к России не имеют прямого отношения.

<sup>13</sup> Более подробно см.: Кокорин А.О. Нахождение баланса между снижением выбросов парниковых газов и адаптацией к изменениям климата // *Использование и охрана природных ресурсов в России*, 2018 № 1, стр. 57-64. Сайт журнала <http://priroda.ru/lib/detail.php?ID=11741>, см. также в разделе Документы на сайте WWF России . <http://new.wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy/>

эффект в тоннах CO<sub>2</sub>-эквивалента. Экологические организации не раз подчеркивали, что многие проекты являются, прежде всего, продвижением бизнеса национальных компаний стран-доноров, где тонна CO<sub>2</sub> многократно дороже других технологических решений. Чтобы отслеживать эффективность, предлагалось выработать новый механизм «соответствия финансирования и реализации условных целей по выбросам» (у многих развивающихся стран есть условные цели по выбросам, реализуемые в зависимости от получения финансирования).

Решать указанные выше вопросы нужно как минимум на уровне министров финансов. Поэтому большое значение придается министерским встречам в рамках РКИК и Группы 20, но особенно Группы 7. Можно предположить, что на КС-24 в выступлениях на уровне министров и политических лидеров будут даны обещания по выделению средств.

### **Выработка свода правил Парижского соглашения**

В решении РКИК 1/CP.23<sup>14</sup> (ноябрь 2017 года) содержится полный список требующихся правил с указанием статей соглашения и пунктов парижских решений, темы и типа решения (руководящие указания, опции и процедуры, методологии, временные рамки, институциональные решения и т.п.), органов, отвечающих за разработку и проект решения КС и СМА. Над правилами в основном работает АРА, однако за ряд пунктов отвечает SBSTA и SBI, в частности, за Механизм чистого развития, «ответные меры» и «потери и ущерб».

Заметим, что по статье 5 Парижского соглашения, где говорится о лесах и других поглотителях парниковых газов, принятие правил на КС-24 не планируется. Методика подсчета эмиссии или поглощения, то, как засчитывать или не засчитывать стране выбросы или абсорбцию парниковых газов, определяется Руководящими указаниями РКИК, которые основываются на регулярно подготавливаемых методических докладах Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК, IPCC). Сейчас РКИК руководствуется докладом 2006 года<sup>15</sup>, новый доклад выйдет в 2019 году<sup>16</sup>, после чего будут приняты решения РКИК по его использованию. Именно они, а не «свод правил» Парижского соглашения, определяют пригодность той или иной методики для отчетности страны по РКИК. Иногда высказываемое мнение, что Россия должна принять решение о ратификации Парижского соглашения только после принятия его правил по подсчету поглощения CO<sub>2</sub> лесами, неверно. В этих правилах ничего по этому вопросу не будет. Все будет, как и ранее, определяться решениями РКИК.

### **АРА 1-5 (пятая часть первой сессии)<sup>17</sup>**

Подчеркнем, 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 организовать процесс рассмотрения итогов и т.п. Численные параметры целей стран по

<sup>14</sup> Имеется на сайте [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int) Список приводится ниже в Приложении к данному обзору. текст на русском языке см.: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2017/cop23/rus/11a01r.pdf>

<sup>15</sup> UNFCCC reporting guidelines on annual inventories for Parties included in Annex I to the Convention <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a03.pdf#page=2/> см. также: 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/>

<sup>16</sup> 2019 Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/home/2019refinement.html>

<sup>17</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.

выбросам или какие-либо требования к NDC по объемам выбросов не обсуждаются в принципе, это не предусмотрено Парижским соглашением.

АРА имеет шесть смысловых пунктов работы – пп. 3-8 повестки дня сессии<sup>18</sup>. На КС-23 по ним были составлены неформальные записки – длинные списки всех возможных опций и вариантов, часто взаимно исключающих друг друга (их описание было дано в обзоре результатов КС-23 в ноябре 2017 года)<sup>19</sup>. В Бонне записки были несколько приближены к тому, что требуется для решений КС-24, но слабо. Фактически в них было внесено немало добавлений, а сокращение было получено за счет редакционной оптимизации текстов.

В Бонне АРА по всем пунктам были приняты краткие решения о продолжении работы на шестой части первой сессии в Бангкоке. К ним в виде приложений добавлены неформальные записки. Их, согласно решению АРА, сопредседатели групп по отдельным пунктам повестки дня доработают, в той или иной мере приблизив к тексту для КС-24. Новые версии будут представлены к 1 августа. При обсуждении решения страны LMDC (группа крупных развивающихся стран, включая Китай) хотели притормозить работу, ослабив статус работы сопредседателей, подчеркивая, что все записки – лишь неофициальные тексты. Это типичные действия стран LMDC, которые стремятся ослабить всю работу РКИК, отдаляя момент, когда им придется действовать наравне с развитыми государствами. Развитые страны, наиболее уязвимые и слабые государства, наоборот, стремятся ускорить процесс и придать запискам более сильный статус, близкий к переговорному тексту, в который уже нельзя вносить дополнения, а только оптимизировать, сокращать, редактировать и т.п.

Пункты 3 и 4 посвящены предотвращению (снижению выбросов) и адаптации. По п. 3 идет разработка *Руководящих указаний по информации*, связанной с NDC стран. Не имеется в виду, что страны должны будут переформулировать свои нынешние NDC, поданные в РКИК, речь идет о будущих или пересмотренных национальных целях. В целом Руководство должно содержать положения, обеспечивающие ясность, прозрачность и понимание (STU – 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 на единицу ВВП, отклонение от базовой линии и др.), так и при переходе от одного типа к другому. Должна обеспечиваться возможность подсчета результата в абсолютных единицах, как для отдельных стран, так для всех стран вместе (GST – global stocktake). Также необходимо принять решение о последующей доработке Руководства и принятия его обновленного варианта, например, в 2023 году. Выделяются три раздела Руководства:

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

Фактически в Бонне удалось лишь редакционно преобразовать текст в так называемый «навигационный инструмент» (Navigation tool), сильно сократив его длину. Ни одна проблема не была решена. Как сейчас, так и на предыдущей встрече в ноябре 2017 года, развитые страны подчеркивали необходимость единого Руководства, а страны LMDC хотели сохранить деление на развитые и развивающиеся, получить меньшие требования к отчетности. Развитые страны допускали меньшие требования, но лишь для самых слабых стран, для всех остальных нужно использовать принцип унификации Парижского соглашения. Увы, в Бонне LMDC продолжали настаивать на двух системах, для развитых и для развивающихся стран. По мнению ряда экспертов, унификация неизбежна (с исключениями для слабейших стран), без нее правил не принять, но LMDC использует дифференциацию как элемент переговорной

<sup>18</sup> <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/bonn-climate-change-conference-april-2018/sessions/apa-1-5>

<sup>19</sup> Обзор, подготовленный в ноябре 2017 г. см.: <http://new.wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy/>

тактики, вероятно, предполагая на КС-24 «обменять» ее на какие-либо уступки со стороны развитых стран.

По п. 4 речь также шла о информационной стороне дела, о *руководящих указаниях представления информации* по адаптации в NDC, а не о мерах адаптации, по существу. Развитые страны подчеркивали, что информация по адаптации не является обязательной частью NDC. Особенностью сессии в Бонне были настойчивые попытки Саудовской Аравии максимально включить в адаптацию «ответные меры»<sup>20</sup>.

Пункт 5 посвящен прозрачности выделения и использования средств, численные параметры поддержки не обсуждаются в принципе (связанные с финансами большие проблемы описаны выше).

Пункт 6 рассматривает различные аспекты подведения глобальных итогов в 2023 году: опции процедуры и управления процессом, виды используемой информации, варианты статуса его результатов и т.п.

В пункте 7 предусмотрено обсуждение процедур работы комитета по соблюдению, который должен следить за действиями стран, «содействовать осуществлению и поощрять соблюдение» (его задачи прописаны в строго позитивной форме, никаких штрафов, санкций и т.п. мер в решениях Парижа нет).

Пункт 8 посвящен обсуждению подготовки к СМА и обзору прогресса, достигнутого в выполнении решений Парижа по координации работ вспомогательных органов РКИК и решению смежных вопросов. Среди них дискуссии по статье 9.5, вопрос о работе и финансировании Адаптационного фонда (образован в рамках Киотского протокола, а теперь будет работать для Парижского соглашения).

Наиболее сложными в Бангкоке и далее на КС-24, вероятно, будут вопросы пп. 3 и 8 (унификация отчетности по выбросам и финансовые аспекты), принятие итогового текста будет требовать министерского уровня рассмотрения. В то же время, по пп. 6 и 7 неформальные записки, вероятно, будет несложно довести до итоговых решений КС-24. По пп. 4 и 5 многое зависит от увязки спорных вопросов с другими решениями и результатами КС.

## **SBSTA, SBI**

В работе этих органов, вероятно, наибольшее значение имеют материалы по статьям 6.2, 6.4, 6.8, а также по «ответным мерам». Документы по всем четырем темам состоят из двух частей: очень краткого решения, сводящегося к словам «продолжаем работу», и неофициальной записки. Записки по структуре и содержанию могут считаться прототипами решений КС-24 (точнее, приложениями к решениям), но содержат массу взаимно противоречивых опций и вариантов, по которым предстоят переговоры. За время сессии записки не сильно изменились по сравнению с их вариантами, имевшимися до нее<sup>21</sup>. Тексты не сократились, а добавления в основном касались следующих аспектов:

- различные варианты действий по статье 6 в целом, призванных гарантировать нетто-снижение глобальных выбросов
- погашение (cancellation) единиц снижения выбросов (выпуск, но не полное использование, а частичное погашение, что также предлагается как гарантия нетто-снижения)

<sup>20</sup> Детали вопроса «ответных мер» см. ниже в разделе по SBSTA/SBI после рассмотрения п. 6.8

<sup>21</sup> На сайте РКИК ООН документы приложены к каждому из соответствующих пунктов повестки дня, там есть как документы, имевшиеся до сессии, так и их варианты по итогам сессии.

- введение различных количественных и качественных ограничений на выпуск и передачу единиц, включая установление предельных для страны значений (напоминает практику ограничений лесной деятельности по статье 3.4 Киотского протокола). Остались опции, по которым в передаче единиц не должны участвовать секторы (виды эмиссий/поглощения) с высокой степенью неопределенности (пункт 121 по 6.2, пункт 100 по 6.4). Их наличие грозит исключением из деятельности лесного сектора
- в записки по 6.2 и 6.4 добавлены почти идентичные тексты по «ответным мерам» (пункт 15 статьи 4 Парижского соглашения), которые в целом универсальны для всех стран, хотя и подчеркивают воздействие на развивающиеся страны
- права человека (как критерий устойчивого развития).

Столь медленную работу над текстами сложно назвать удовлетворительной. С другой стороны, по мнению ряда экспертов, серьезных «тупиков» в работе по статье 6 не прослеживается. Все спорные вопросы могут быть решены на КС-24. Для этого, в частности, должны быть убраны все искусственные ограничения на передачу единиц и оставлены только смысловые. Например, такие как отсутствие негативных социально-экономических воздействий проекта на местное население и экосистемы и т.п.

В Бангкоке работа продолжится по трем направлениям.

- **Разработка *Руководящих указаний по совместным подходам* (статья 6.2).** 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. В Парижском соглашении, в отличие от Киотского протокола, страны принимают цели самостоятельно. Это устраняет базовую основу для крупной торговли ИТМО, ведь в отличие от статьи 6.4, иных, например, технологических или инвестиционных, задач передача не решает. Фактически ей отводится вспомогательная роль резервной возможности, если страна неверно рассчитала свои силы и ей нужно добрать ИТМО.

В записке SBSTA по статье 6.2 детально представлены вопросы процедуры, ответственности, участия и т.п. вещи, связанные с сопряжением ИТМО стран с разными типами национальных целей. Предложены и различные подходы к расчету данного сопряжения. Предполагается, что для передачи ИТМО будут определены процедуры предварительного обзора (ex-ante reporting and review) и последующей проверки (ex-post reporting and review). Они тоже могут быть «участниками» процесса сопряжения.

В Бонне ряд развитых стран еще раз подчеркивали, что неверно пытаться делить статью 6.2 на действия покупателей и продавцов. Страна одновременно может быть покупателем и продавцом. При этом принцип равного участия стран в Парижском соглашении заставляет искать пути передачи ИТМО для развивающихся стран удельными целями (на единицу ВВП, на душу населения и т.п.) и с относительными целями (как отклонение от базового сценария развития). Возникает и еще один сложный вопрос: как быть, если национальная цель страны охватывает не все секторы экономики. До ответа на эти вопросы еще далеко, вероятно, они будут решены только на КС-24.

- ***Правила, условия и процедуры для механизма рыночного сотрудничества* (статья 6.4, **rules, modalities and procedures, RMP**).** В определенной мере это продолжение МЧР и ПСО Киотского протокола, но с массой особенностей и в новом контексте Парижского соглашения. Теперь страны-покупатели сами принимают национально-определяемые цели, а проекты рассматривают, прежде всего, как инструмент продвижения своего бизнеса и

технологий, а также способ привлечения инвестиций (поскольку статус проекта Парижского соглашения снижает его риски и повышает привлекательность инвестиций), а не как инструмент приобретения единиц снижения выбросов. С этой точки зрения, его лишь условно можно назвать рыночным (цена не решающий фактор), но можно назвать финансово-экономическим.

В записке SBSTA по статье 6.4 собраны как принципы, так и практические элементы организации проектного сотрудничества. Подчеркивается, что результатом должно быть нетто-снижение глобальных выбросов. Для предотвращения путаницы в названиях единицы этих проектов названы A6.4ER. Модель управления предложена в трех опциях как реплики работы Исполнительного комитета МЧР или JISC Киотского протокола или же как новая «гибридная» модель. Сфера охвата включает как сокращение выбросов, так и предотвращение эмиссий (emission avoided), что очень важно для российских лесных проектов. Есть дополнительные опции для секторов страны-хозяина проекта, не охваченных национальной целью (NDC), а также опции для более легкого участия особых групп стран (Наименее развитых стран и Малых островных развивающихся государств). Варианты предъявляемых к проектам критериев собраны в длинный список, где, среди прочего, имеется требование неизменности снижения выбросов (permanent emission reductions), но с возможностью соответствующих корректировок.

- **Программа работы по рамкам для нерыночных подходов (статья 6.8, Non-market approaches, NMA).** Пункт 6.8 важен ввиду большой широты охвата данной статьи, где могут быть самые разные практические действия – налоги, платежи, сертификация, маркировка, совместные стандарты и правила двух и более стран, вопросы информирования и образования и т.п. В связи с этим для статьи 6.8 особенно важно участие субнациональных субъектов и различных организаций. Немалая роль в этой статье отводится адаптации, в частности, роли экосистем, социальным и экологическим аспектам.

В записке SBSTA по статье 6.8 в качестве опции дается длинный список всевозможных принципов рамочного подхода и NMA. Вводятся определения, причем если ITMO совпадает с определениями по статье 6.2, то для статьи 6.4 предлагается использовать термин «nationally determined contribution limitation quotient unit». Предлагаются различные опции процесса управления использованием NMA. Предложены элементы рабочей программы (семинары, встречи, веб-платформы, технические отчеты и т.п.). Активности программы в равной мере охватывают предотвращение (снижение выбросов) и адаптацию к изменениям климата (как опция предложен план из шести шагов). В частности, как вариант рассматривается разработка и реализация Adaptation Benefit Mechanism.

Как вариант рабочая программа предлагается до 2023 года, после чего последует ее пересмотр. В целом, из документа и мнений стран складывается впечатление, что деятельность по статье 6.8 будет развиваться и приближаться к практике, но медленнее, чем по статье 6.4.

- **Проект элементов опций, рабочей программы и функций форума по «мерам реагирования» (response measures) в рамках Парижского соглашения.** SBSTA и SBI рассмотрели варианты продолжения работы по «ответным мерам» (иная формулировка – «воздействие осуществления мер реагирования»), тому, как действия по низкоуглеродному развитию одних стран могут повлиять на экономическое развитие других стран. Этот вопрос изначально активно продвигается Саудовской Аравией и другими арабскими странами, но в более узком контексте влияния действий *развитых* стран на экономику *развивающихся* (все они считают себя развивающимися странами). В Бонне они активно продвигали «меры реагирования» в статью 6 в целом.



В общей записке SBSTA и SBI речь в основном идет о процедурных аспектах, опциях и функциях рабочей программы и форума. Изложены общие принципы сотрудничества, направленные на усиление снижения выбросов с одновременным учетом их негативных воздействий. В виде отдельной части записки приводится предложение Группы 77 и Китая, где акцент делается на воздействие мер по снижению выбросов развитых стран на экономику развивающихся.

Немаловажно, что в целом универсальные для стран тексты по «ответным мерам» внесены в записки по 6.2 и 6.4. Это, возможно, говорит о переносе основных действий по данной теме с малопродуктивного форума в сферу действия статьи 6, что в будущем в принципе может дать практические результаты.

Еще два вопроса работы SBSTA вызвали бурные дебаты: образование тематической платформы по коренным народам и взаимодействие РКИК с ИКАО и другими международными организациями, планирующими введение регулирования выбросов парниковых газов. Решений не принято (страны LMDC и ряд других государств не хотели расширять деятельность РКИК по этим направлениям), вопросы будут обсуждаться на следующих сессиях SBSTA.

### **Таланоа диалог**

На КС в Париже на 2018 год был запланирован «Facilitative Dialogue» – процесс рассмотрения действий стран, который на КС-23 получил название «Таланоа диалог» (на языке Фиджи – председателя КС-23 – Таланоа – дружественный обмен мнениями). Диалог шел отдельно от общей повестки дня SB48/APA и проходил под руководством нынешнего и будущего председателей РКИК (представителей Фиджи и Польши). В Бонне была проведена техническая часть Диалога, а на КС-24 пройдет политическая часть (подведение итогов и выводы). Техническая часть представляла собой обмен мнениями примерно 30 стран и около 15 аккредитованных при РКИК организаций. По правилам Диалога нельзя было указывать на конкретные страны и предъявлять к ним требования. На практике Диалог во многом представлял собой рассказы об успехах, от достижений стран до историй конкретных людей. Именно на такой подход организаторы Диалога настраивали участников.

Развитие данного процесса пойдет в двух направлениях. Во-первых, в виде подготовки и проведения на КС-24 политической части, куда планируется пригласить не только министров, но даже глав государств и правительств. Диалог – в принципе позитивная и очень широкая по сфере охвата «площадка» для выступлений на самом высоком уровне, особенно удобная для наиболее уязвимых и слабых стран, которым срочно нужны средства на адаптацию к изменениям климата. Скорее всего, в политической части будет затронут очень широкий круг вопросов, а истории об успехах будут комбинироваться с рассказами о срочной необходимости средств, в том числе для пополнения бюджета ЗКФ. Представители наиболее уязвимых развивающихся стран, особенно CVF (Climate Vulnerable Forum), объявят об усилении их целей по выбросам и требующихся для этого средствах. В этих странах энергетика и выбросы, как правило, не велики, а своих значительных запасов углеводородов нет, поэтому быстрейший переход на ВИЭ для них очень логичен. По итогам Диалога вероятно принятие политической декларации и, возможно, решения КС-24.

Во-вторых, для многих стран имеет смысл продолжить Таланоа диалог на национальном уровне, особенно там, где важен статус участия в международной инициативе. Вероятно, лидерами здесь будут не правительства, а различные субнациональные «силы» низкоуглеродного развития (города и регионы, высокотехнологичный бизнес и экологические

организации). Обсуждения будут представлять собой как пропаганду успехов, так и рассмотрение возможностей усиления национальных целей (NDC).

В «коридорах» Бонна не раз говорилось, что существенная корректировка NDC возможна даже для развитых и крупных стран (Канада, Новая Зеландия, Норвегия, Южная Корея и др.). За три года, прошедшие со времени разработки национальных целей, уже созрели экономические предпосылки для этого. По неофициальной информации к усилению национальных целей готов даже Китай, но он придерживается тактики не делать первый шаг, пока его не сделают другие крупнейшие страны (ЕС, США, Япония и др.).

### Угольная энергетика

В Бонне на неофициальных мероприятиях активно обсуждалась судьба угольной энергетике – первой «жертвы» глобального низкоуглеродного развития. В целом ситуация в мировой энергетике такова: *«определенности еще нет, но неопределенность уже есть»*. Имеется в виду, что пока нет определенности в «дате» массового ухода от угля, перехода на ВИЭ и т.п., но уже понятно, что уголь – рискованные инвестиции. Аналитические исследования показывают, что при падении спроса на уголь падает производство, но не цена, она будет всеми способами удерживаться на неизменном уровне. Это означает, что совсем дешевым уголь не будет и вытеснить газ и ВИЭ с помощью цены не сможет.

С другой стороны, примеры «чистых» угольных станций (имеется в виду не CO<sub>2</sub>, а обычное загрязнение воздуха) в Японии, Германии или США показывают, что это дорого. Начальные капитальные затраты возрастают на 100-300 млн USD/ГВт, а эксплуатационные расходы увеличиваются на 2-3 цента USD за кВт-час. Такое удорожание приемлемо при высоких внутренних ценах на электроэнергию в Японии или Германии, но неприемлемо как для развивающихся стран Азии, так и для ряда других стран, в частности, США и России.

Для многих инвесторов имеющейся информации уже вполне достаточно, тем более, что, даже не принимая в расчет «экологию», они часто действуют как инвестиционный «робот». Если какие-то инвестиции становятся более рискованными, их переводят в иную категорию вложений – более рискованных. В этой категории они начинают конкурировать уже не с газовыми или иными энергетическими проектами, а с инновационными «стартапами», которые потенциально гораздо прибыльнее угольных вложений. В итоге самые «смелые» (с точки зрения инвестиций в новые технологии) решительнее всего уходят от угля. Как раз во время сессии в Бонне об уходе из угольных инвестиций заявила гигантская страховая компания Allianz. По отзывам ряда европейских экспертов это негативно повлияет на угольные инвестиции, как минимум, в Польше и Австралии.

В этих условиях сокращение российского экспорта энергетического угля становится неизбежным, особенно во второй половине 2020-х годов (это очень серьезная проблема, так как экспорт составляет примерно 40% от всего объема производства)<sup>22</sup>.

Вопрос «ухода» от угля, конечно, гораздо шире Парижского соглашения. Это серьезная финансово-экономическая и социальная задача мировой энергетике, где соглашение влияет, прежде всего, через потоки климатического финансирования для развивающихся стран – потребителей угля. При этом климатическая аргументация, основанная на выбросах CO<sub>2</sub> как таковых, сугубо вторична. Обсуждения, прошедшие в Бонне на экспертном уровне, показывают, что никакие компенсации выбросов, в частности, с помощью поглощения CO<sub>2</sub>

---

<sup>22</sup> И. А. Макаров, Х. Чен, С. В. Пальцев. Последствия Парижского климатического соглашения для экономики России // *Вопросы экономики*. 2018. № 4. С. 76—94.

лесами в России или в какой-то иной части планеты, никак не повлияют на планы стран – потребителей угля по трансформации их энергетики.

Следующий обзор хода климатических переговоров РКИК ООН WWF России планирует подготовить в ноябре 2018 года в преддверии КС-24; как и данный материал, он будет размещен на сайте <https://new.wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy>.

*Работа выполнена по российско-германскому проекту WWF «Сохранение биоразнообразия северных регионов России для достижения целей Конвенции о биологическом разнообразии путем расширения и усиления сети особо охраняемых природных территорий, адаптированных к изменениям климата» (в рамках Международной климатической инициативы ФРГ).*

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Список «свода правил» Парижского соглашения, который должен быть принят на КС-24 в декабре 2018 года, с указанием органа, ответственного за подготовку решения (Приложение 1 к документу FCCC/CP/2017/L.13)<sup>23</sup>

**Work of the Conference of the Parties and the subsidiary and constituted bodies on the work programme under the Paris Agreement for the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement**

- **Matters relating to Article 4 of the Paris Agreement and paragraphs 22–35 of decision 1/CP.21 a. Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21 (APA)**
  - b. Modalities and procedures for the operation and use of a public registry referred to in Article 4, paragraph 12 (NDC registry) (SBI)
  - c. Common time frames for NDCs (Article 4, paragraph 10) (SBI)
  - d. Modalities, work programme and functions under the Paris Agreement of the forum on the impact of the implementation of response measures (SBSTA/SBI)
- **Matters relating to Article 6 of the Paris Agreement and paragraphs 36–40 of decision 1/CP.21**
  - a. Guidance on cooperative approaches (Article 6, paragraph 2) (SBSTA)
  - b. Rules, modalities and procedures for the mechanism (Article 6, paragraph 4) (SBSTA)
  - c. Work programme under the framework for non-market approaches (Article 6, paragraph 8) (SBSTA)
- **Matters relating to Article 7 of the Paris Agreement and paragraphs 41, 42 and 45 of decision 1/CP.21**
  - a. Further guidance for the adaptation communication (APA)
  - b. Modalities and procedures for the operation and use of a public registry referred to in Article 7, paragraph 12 (adaptation registry) (SBI)
  - c. Review of adaptation-related institutional arrangements under the Convention (AC; SBSTA/SBI)
  - d. Methodologies for assessing adaptation needs with a view to assisting developing country Parties without placing an undue burden on them (AC; SBSTA/SBI)
  - e. Modalities for the recognition of adaptation efforts of developing country Parties under Article 7, paragraph 3 (AC/LEG; SBSTA/SBI)
  - f. Methodologies to facilitate the mobilization of support for adaptation in developing countries (AC/LEG, in collaboration with SCF; SBSTA/SBI)

---

<sup>23</sup> Имеется на сайте [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int) текст на русском языке см.: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2017/cop23/rus/11a01r.pdf>

- g. Methodologies on reviewing the adequacy and effectiveness of adaptation and support referred to in Article 7, paragraph 14(c) (*AC/LEG, in collaboration with SCF; SBSTA/SBI*)
- **Matters relating to Article 8 of the Paris Agreement and paragraphs 47–51 of decision 1/CP.21**
    - a. Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts (*WIM ExCom*)
  - **Matters relating to Article 9 of the Paris Agreement and paragraphs 52–64 of decision 1/CP.21**
    - a. Modalities for the accounting of financial resources provided and mobilized through public interventions in accordance with Article 9, paragraph 7 (*SBSTA*)
    - b. Process to identify information to be provided by Parties in accordance with Article 9, paragraph 5 (*COP*)
    - c. Adaptation Fund (*APA*)
  - **Matters relating to Article 10 of the Paris Agreement and paragraphs 66–70 of decision 1/CP.21**
    - a. Scope and modalities of the periodic assessment of the Technology Mechanism (*SBI*)
    - b. Technology framework under Article 10, paragraph 4 (*SBSTA*)
  - **Matters relating to Article 11 of the Paris Agreement and paragraph 81 of decision 1/CP.21**
    - a. Institutional arrangements on capacity-building to support the Paris Agreement (Article 11, paragraph 5) (*COP*)
  - **Matters relating to Article 12 of the Paris Agreement and paragraphs 82 and 83 of decision 1/CP.21**
    - a. Enhancing the implementation of education, training, public awareness, public participation and public access to information (*SBI*)
  - **Matters relating to Article 13 of the Paris Agreement and paragraphs 84–98 of decision 1/CP.21**
    - a. Modalities, procedures and guidelines for the enhanced transparency framework for action and support (*APA*)
  - **Matters relating to Article 14 of the Paris Agreement and paragraphs 99–101 of decision 1/CP.21**
    - a. Matters relating to the global stocktake (inputs/modalities) (*APA*)
  - **Matters relating to Article 15 of the Paris Agreement and paragraphs 102 and 103 of decision 1/CP.21**
    - a. Modalities and procedures for the effective operation of the committee to facilitate implementation and promote compliance (*APA*)
  - **Possible additional matters relating to the implementation of the Paris Agreement (*APA*)**