

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ВЫПУСК «МОСТОВ»

Отчет с двадцать третьей Конференции сторон РКИК ООН

19 НОЯБРЯ 2017

Участники переговоров в Бонне осознают необходимость дополнительных усилий в борьбе с изменением климата, обсуждают взаимосвязи углеродных рынков и использование инструментов торговли

Двадцать третья Конференция сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) закончилась принятием Гендерного плана действий, договора о решении вопросов сельского хозяйства в контексте РКИК ООН, продвижением по ряду вопросов и политическими призывами к еще более амбициозным целям накануне ключевых переговоров в 2018 году.

В этом году в ходе двухнедельной Конференции сторон в Бонне участники продолжили уточнение деталей реализации Парижского соглашения по климату. Переговоры проходили под председательством островного тихоокеанского государства Фиджи в соответствии с принципом инклюзивного, коллективного и прозрачного диалога, обозначаемого фиджийским словом «таланоа». Этот термин означает традиционный подход содействия сотрудничеству, основанный на бесконфликтном диалоге, построенном на сопереживании и укреплении доверия.

В начале переговоров в Бонне стало известно о присоединении Сирии к Парижскому соглашению, а за несколько недель до этого присоединилась Никарагуа, в результате чего общее число участников РКИК ООН, ратифицировавших соглашение, теперь насчитывает 170 из 197 сторон.

Лидеры возобновляют призывы к действию

После недели технической работы главы государств и правительств собрались в Бонне, чтобы придать политический импульс дискуссиям. Подчеркнув неотложность решения проблемы изменения климата и принятия мер по борьбе с ним, некоторые из них также призвали поддержать использование рыночных инструментов и торговой политики для этого.

Канцлер Германии Ангела Меркель [заявила](#), что «изменение климата – это главный вызов, стоящий перед человечеством», отметив, что несмотря на то что Парижское соглашение – это полезная отправная точка в этом процессе, настоящая работа в этом направлении предстоит впереди. «С текущими обязательствами государств мы не сможем достичь цели ограничения температуры двумя или полутора градусами», – сказала Меркель. Недавние [оценки](#) показывают, что если бы текущие, определяемые на национальном уровне вклады (ОНУВ) были внедрены как было договорено с 2020 г., к 2100 г. средняя глобальная температура выросла бы на 3–3,2 градуса Цельсия по сравнению с доиндустриальным уровнем, приведя к катастрофическим последствиям.

ОНУВ – это индивидуальные планы действий стран по борьбе с изменением климата в соответствии с Парижским соглашением. Первая оценка ОНУВ состоится в следующем году, а их пересмотр – в 2020 году.

В 2023 г. должно состояться глобальное подведение итогов по ОНУВ для повышения их целей и эффективности.

По данным исследования Международного центра по торговле и устойчивому развитию (МЦТУР), публикующего бюллетень «Мосты», почти половина этих ОНУВ включает торговый компонент, что вызывает растущий интерес к изучению возможностей использования торговых инструментов для поддержания действий по борьбе с изменением климата, в том числе в ОНУВ, где торговля не играет явной роли.

Президент Франции Эммануэль Макрон примет саммит по финансированию деятельности, связанной с изменением климата, 12 декабря этого года в Париже, во вторую годовщину принятия соглашения. Он подчеркнул приоритеты своей страны в борьбе с изменением климата и указал на четкую связь между изменением климата и торговой политикой в своем выступлении в последний день работы Конференции сторон.

Макрон также [акцентировал внимание](#) на необходимости эффективного установления платы за выбросы углерода, скорейшего увеличения масштабов использования возобновляемой энергии и интеграции экологических целей в торговую политику. Отмечая роль торговли в ускорении действий, направленных на борьбу с изменением климата, он сказал: «Мы не должны вести переговоры о свободной торговле с теми странами, которые менее амбициозны по сравнению с нами, так как это снизит эффективность наших коллективных усилий».

Кроме того, Макрон объявил, что Франция компенсирует ожидаемое падение объема финансирования Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), вызванное планами США отказаться от участия в финансировании. Это произошло на фоне заявления ранее в этом году Президента США Дональда Трампа о том, что его страна выйдет из Парижского соглашения и остановит финансирование РКИК ООН и МГЭИК.

Конференция в Бонне прошла на фоне смены лидера в области борьбы с изменением климата. После июньского объявления Трампа о намерении выйти из Парижского соглашения Соединенные Штаты Америки, которые во времена президентства Барака Обамы были главным двигателем переговоров, прислали на переговоры делегацию под руководством заместителя госсекретаря и выступили, как сообщается, с более конструктивных позиций, чем многие ожидали.

Тем не менее, Администрация США провела дополнительное мероприятие, призывая содействовать использованию ископаемого топлива и ядерной энергии. «Популяризация угля на климатическом саммите – это сродни рекламе табака на конференции по раку», – прокомментировал событие бывший мэр Нью-Йорка, а ныне защитник окружающей среды Майкл Блумберг.

В Бонне присутствовали Блумберг, губернатор Калифорнии Джерри Браун и различные субнациональные чиновники из США, а также представители бизнеса, которые пообещали поднять местные и региональные действия по борьбе с изменением климата на новый уровень.

В соответствии с [Боннско-фиджийским обязательством](#) сотни лидеров, представляющих государства, города и регионы озвучили свои обязательства, обещания и действия по защите климата. Кроме того, различные страны, канадские провинции и американский штат Вашингтон сформировали [Альянс энергетики без угля](#), взявший на себя обязательство ускорить экологически чистый рост и защиту климата посредством быстрого отказа от использования традиционной угольной энергии. Субнациональные игроки провели различные дополнительные мероприятия на полях Конференции сторон по вопросу о том, как стимулировать действия по борьбе с изменением климата на местном и региональном уровнях.

Разработка «свода правил» для Парижского соглашения

На первой неделе Конференции сторон прошли главным образом технические дискуссии по выработке «свода правил» для Парижского соглашения, учитывая, что процесс должен быть завершен на Конференции сторон в 2018 году. Делегаты также работали над вопросами реализации Киотского протокола, действующего до 2020 г. климатического соглашения, и Рамочной конвенции об изменении климата, в рамках которой работает Конференция сторон.

Сторонам удалось достичь прогресса по всем существенным пунктам повестки дня в рамках Специальной рабочей группы по Парижскому соглашению (СПС), являющейся основным разработчиком «свода правил», и ее руководящего органа – Конференции сторон, действующей в качестве Совещания сторон Парижского соглашения (КСС).

В СПС делегации обсуждали различные вопросы, включая дальнейшие консультации по ОНУВ, коммуникацию по вопросам адаптации, рамки для обеспечения транспарентности, глобальное подведение итогов по коллективному прогрессу и создание комитета по содействию имплементации и соблюдению соглашения. Ожидается, что СПС завершит свою работу до декабря 2018 года.

Дискуссии в основном сосредоточились на модальностях пятилетних «глобальных подведений итогов» или оценках ОНУВ, в том числе на вопросах о практической реализации эквивалентности ОНУВ, способах создания руководства для коммуникации по вопросам адаптации, модальностях, процессах и руководствах по созданию [рамки для обеспечения транспарентности](#), на поддержке, предоставляемой развитыми странами развивающимся государствам, а также на повышении ясности, прозрачности и понимания национальных вкладов стран.

Кроме того, делегаты обсудили возможность использования Адаптационного фонда, финансирующего проекты по адаптации к изменению климата в развивающихся странах в рамках действующего Киотского протокола, для целей Парижского соглашения. Фонд перевыполнил свои финансовые цели на этот год, после того как Германия и Италия объявили на 23-й Конференции сторон о выделении 50 и 7 млн евро соответственно. Фонд перевыполнил свою цель на 2017 г. на более чем 13 млн долл. США, собрав сумму, эквивалентную 93,3 млн долларов США.

Различия между развивающимися и развитыми странами по вопросам, касающимся статьи 9.5 Парижского соглашения, вынудили участников переговоров работать всю ночь с пятницы на субботу. Статья 9.5 регулирует сообщение развитыми странами информации о финансовых ресурсах, выделяемых развивающимся странам на действия по смягчению последствий изменения климата и адаптации к нему.

Ночь в пятницу стороны договорились принять решение о структуре таких сообщений и возможностях возложения ответственности на развитые страны за это в следующем году.

Таланойский диалог

Во время 21-й Конференции сторон в Париже два года назад стороны решили начать «стимулирующий диалог» в 2018 г., который послужит в качестве вышеупомянутого первоначального обзора коллективных усилий стран в направлении долгосрочной цели ограничения роста температуры двумя градусами Цельсия от доиндустриальных уровней, а также проинформирует о подготовке обновленных ОНУВ.

На Конференции сторон в Бонне диалог был переименован в «Таланойский», когда председательствующие на ней Фиджи объявили о [подходе](#), который будет использован для облегчения предварительного подведения итогов. Диалог будет разделен на две части, подготовительную и политическую, и будет сосредоточен на трех общих темах: Где мы находимся? Где мы хотим оказаться? Как это можно сделать? Во время первой подготовительной стадии стороны соберут свидетельства своих усилий по борьбе с изменением климата и их влиянии на целевые показатели температуры, закрепленные в Парижском соглашении. Это подведение итогов будет подкреплено Специальным докладом МГЭИК, а также соответствующими аналитическими и программными отчетами участников и экспертных институтов. Подготовительная стадия должна начаться в январе и завершиться на 24-й Конференции сторон в декабре 2018 года.

В ходе 24-й Конференции сторон высокопоставленные представители сторон подведут итоги коллективных усилий по борьбе с изменением климата во время политической стадии.

В центре внимания углеродные рынки

Последние две недели также стали насыщенными для углеродных рынков как в рамках процессов ООН, так и за их пределами. Пока участники переговоров по проблемам изменения климата встречались в Бонне, законодатели ЕС [договорились в Брюсселе](#) о реформировании и укреплении системы ЕС по торговле выбросами парниковых газов после 2020 года. Избыточное количество разрешений и последствия экономического кризиса привели к снижению цены на углерод в ЕС за последние семь лет, вызвав опасения, что текущие уровни недостаточны для того, чтобы мотивировать компании сократить свои выбросы и увеличить необходимые инвестиции в низкоуглеродные технологии.

Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерреш [подчеркнул](#), что «растущие углеродные рынки в Европе и Северной Америке, а также ожидаемое объявление Китаем о запуске одной из крупнейших в мире системы торговли выбросами, являются хорошим знаком. Но для достижения поставленных в Париже целей нам нужно охватить хотя бы 50% планеты и установить более высокую цену на углерод, чтобы способствовать крупномасштабным действиям по борьбе с изменением климата». Он также добавил, что необходимо приложить дополнительные усилия, особенно по следующим пяти направлениям: «выбросы, адаптация, финансирование, партнерство и лидерство».

Многие комментаторы ожидали, что Китай запустит свою систему торговли выбросами в период проведения 23-й Конференции сторон. Запуск был отложен, однако когда китайский углеродный рынок заработает, он станет крупнейшим в мире и превзойдет систему, действующую в Европе.

Чиновники из ЕС и американского штата Калифорния [публично выразили интерес](#) в сотрудничестве с Китаем и другими углеродными рынками, чтобы лучше понимать технические и политические аспекты их работы с целью будущей интеграции со своими системами.

Переговоры по статье 6

Пока продолжаются переговоры по разработке углеродных рынков на национальном и региональном уровнях важным вопросом, который предстоит решить, остается механизм будущих переговоров ООН об имплементации положения о «согласованных подходах» Парижского соглашения.

Одним из новшеств Парижского соглашения стало включение положения, которое позволяло бы сторонам сотрудничать друг с другом при выполнении целей своих индивидуальных планов действий по борьбе с изменением климата. Это было закреплено в статье 6, в которой перечислены различные формы добровольного сотрудничества, включая рыночные и нерыночные инструменты.

Включение рыночных инструментов вызвало больший интерес к обсуждению путей, как страны и регионы могли бы связать схемы торговли выбросами глерода с торговлей разрешениями на выбросы, удешевляя таким образом процесс достижения целей их национальных планов действий по борьбе с изменением климата. Статья 6.2 предусматривает возможность использования «передаваемых на международном уровне результатов предотвращения изменения климата» (ПМУРПИК), которые можно применять для достижения ОНУВ при условии соответствия требованиям учета и иным условиям.

Однако на момент принятия Парижского соглашения многие практические детали реализации этих положений было решено отложить для будущих переговоров, которые продолжались в течение последующих лет. Перед началом Конференции сторон в этом году делегации представили предложения по ряду аспектов статьи 6, создавая задел для продолжения обсуждений.

После нескольких дней встреч эти переговоры ожидаемо завершились принятием так называемого «Неофициального документа координаторов», а также мандата для Председателя Вспомогательного органа для консультирования по научным и техническим аспектам (ВОКНТА) на подготовку возможной основы для переговоров в мае следующего года в Бонне. ВОКНТА является одним из двух постоянных органов РККИ ООН.

Эти разработки, в том числе и принятые на пленарном заседании ВОКНТА, нашли отражение в заключительном документе этого органа и были направлены во Вспомогательный орган РККИ ООН по осуществлению (ВОО) по всем трем элементам статьи 6. Среди них международные совместные подходы из статьи 6.2, механизм для «содействия сокращению выбросов парниковых газов и поддержки устойчивого развития» из статьи 6.4, нерыночные подходы из статьи 6.8, а также другое предложение ВОКНА/ВОО по мерам реагирования, которое было важным для некоторых сторон. Впервые достижения по статье 6 и меры реагирования рассматривались в комплексе.

Неофициальный документ, содержащий комментарии координаторов, стал основой для переговоров по статье 6. Стороны сосредоточились на заголовках, элементах и вариантах формулировок, которые будут вынесены на переговоры в 2018 г. и согласованы к 24-й Конференции сторон, а также на процессах, сопутствующих разработке самих комментариев.

Некоторые участники переговоров выразили мнение, что участвующие стороны должны иметь большую сопричастность к подготовке этого документа. Процесс, включавший в себя множество редакций и детальных предложений сторон, был разработан с целью отразить это мнение, чтобы установить большую ответственность сторон.

Окончательное определение всех аспектов механизма по статье 6.4 с его централизованным управлением ООН рассматривается как что-то, что потребует серьезной работы и переговоров, но сейчас существует относительно общее видение того, как нужно действовать.

Другая ситуация сложилась в отношении статьи 6.2, где два существующих видения могут быть объединены. С одной стороны, минималистское видение, которое предусматривает ограничение свода правил рамками отчетности для передачи результатов смягчения последствий изменения климата. Такое видение предполагает решение ряда других вопросов, в том числе отчетности о качестве ОНУВ и результатов смягчения последствий изменения климата, в рамках других положений Парижского соглашения, например статьи 4 о смягчении последствий изменения климата и статьи 13 о прозрачности.

Второй подход направлен на разработку более всеобъемлющих рамок в своде правил Парижского соглашения с четкими определениями и правилами касательно ограничения создания, торговли и использования сторонами ПМУРПИК и механизма, предусмотренного в статье 6.4.

Некоторые опытные наблюдатели высоко оценивают вероятность того, что переговоры по статье 6.4 увенчаются успехом на следующей Конференции сторон и это позволит механизму принять практическую форму. Однако они отмечают, что работа по статье 6.2 станет еще более сложной, учитывая различие взглядов между сторонами. Эти переговоры могут привести к достижению согласия по более широким темам 24-й Конференции сторон, однако нерешенные вопросы останутся на повестке дня будущих дискуссий.

Меры реагирования

Переговоры в Бонне по мерам реагирования сосредоточились на возможных отрицательных трансграничных экономических, социальных или экологических последствиях или сопутствующих выгодах от внедрения мер по борьбе с изменением климата.

Повестка дня этих переговоров была сфокусирована на двух основных вопросах: рабочей программе «Улучшенного форума» и подготовке решения о том, как этот форум должен «служить» целям Парижского соглашения.

«Улучшенный форум» – это продолжение более раннего форума, [созданного в 2011 г.](#) для выполнения рабочей программы, включавшей обмен опытом и информацией о влиянии мер реагирования, работа которого завершилась в 2013 году. Два года спустя форум вернули к жизни во время принятия Парижского соглашения с целью продолжения и улучшения работы над выполнением этого соглашения.

Во время нынешней Конференции сторон обсуждение рабочей программы форума сосредоточилось на необходимости укрепления потенциала и проведении региональных семинаров по инструментам моделирования, доступности данных и сопутствующим темам, чтобы помочь развивающимся странам оценить возможные негативные последствия и сопутствующие выгоды мер по смягчению последствий изменения климата.

Во время переговоров в середине 2018 г. будет проведен двухдневный семинар по использованию инструментов экономического моделирования, касающихся диверсификации экономики, справедливого распределения рабочей силы и создания достойных и качественных условий труда. Еще одним пунктом повестки для этой встречи является отчет о работе Улучшенного форума, который должен быть подготовлен к началу 24-й Конференции сторон. Сторонам и наблюдателям было предложено направить свои предложения относительно содержания этого отчета до 30 марта 2018 года.

Наблюдатели, однако, отмечают, что движение по этому вопросу остается медленным, так как развитые страны по-прежнему выражают озабоченность возможным введением ответственности за потенциальное влияние их внутренних мер реагирования на торговлю и занятость в других странах, а развивающиеся страны пытаются понять масштабы такого влияния и ищут способы его минимизации.

Попытка развивающихся стран создать постоянную группу технических экспертов (ГТЭ) на Конференции не увенчалась успехом, в результате чего они призвали пересмотреть ее структуру в рамках общего анализа мер реагирования в 2018 году. И наконец, Секретариат РКИК ООН получил мандат на сотрудничество с «соответствующими межправительственными и международными организациями для информационно-разъяснительной работы с целью улучшения программ по укреплению потенциала», хотя практический аспект его реализации пока остается неясным.

На переговорах также обсудили модальности, рабочую программу и функции форума в разрезе его соответствия целям Парижского соглашения. Дискуссии развивались в том же ключе, что и в отношении статьи 6, и координаторы представили неофициальный комментарий, призванный помочь сторонам в обсуждении заголовков и элементов модальностей, функций и рабочей программы. Этот комментарий вместе с предыдущими предложениями станет основой неофициального документа, который подготовят председатели ВОКНТА и ВОО.

Проекты параграфов, касающихся статьи 6 и Форума, действующего в интересах Парижского соглашения, практически идентичны. Они содержат просьбу к председателям соответствующих органов подготовить неофициальный документ к переговорам, которые состоятся в середине 2018 года. Такой результат обусловлен похожестью переговорных групп и процессов подготовки неформальных комментариев, которые действовали во время переговоров.

Реформа субсидий на ископаемые виды топлива

Еще одной ключевой темой этой Конференции сторон стала реформа субсидий на ископаемые виды топлива как с точки зрения понимания уровня существующих субсидий, так и в разрезе обсуждения политических инструментов для их устранения. Этим темам были посвящены различные дополнительные мероприятия. При этом наблюдатели отметили растущий интерес к этой теме со стороны высокопоставленных чиновников.

Согласно [отчету](#) Международного института устойчивого развития (МИУР) за май 2017 г., ежегодный уровень субсидий на ископаемые виды топлива составляет 425 млрд долларов США. В последние годы наблюдается всплеск инициатив различных форумов, направленных на постепенный отказ от этого вида государственной помощи с целью снижения выбросов и высвобождения государственных средств на поддержку возобновляемых источников энергии и других целей действий в области борьбы с изменением климата.

На 23-й Конференции сторон Германия и Мексика обнародовали результаты взаимных партнерских экспертных оценок программ субсидирования ископаемых видов топлива, которые они сделали в рамках «Группы двадцати». «Группа двадцати» – координационный форум основных развитых и развивающихся экономик – регулярно обещает постепенно упразднить неэффективные субсидии на ископаемые виды топлива и согласился давать оценку программам субсидий своих членов. Похожие оценки также проводятся в рамках форума АТЭС.

В целом несколько правительств резко высказались о реформе субсидий на ископаемые виды топлива, а на многочисленных дополнительных мероприятиях это вопрос обсуждался на уровне министров – наряду с вопросом о том, как торговые инструменты управления могут помочь этой реформе. Новозеландский министр по вопросам тихоокеанских народов Вильям Сью, например, поддержал идею обсудить реформу субсидий на ископаемые виды топлива в рамках ВТО и выразил поддержку Франции, которая настаивает на включении этого вопроса в повестку дня Комитета ВТО по торговле и окружающей среде. Новая Зеландия объявила, что неформальная коалиция восьми развивающихся и развитых стран, не входящих в «Группу двадцати»,

«Друзья реформы субсидий на ископаемые виды топлива», совместно проведет дополнительное мероприятие на 11-й Министерской конференции ВТО в Буэнос-Айресе в декабре этого года.

Соглашение по сельскому хозяйству

После многих лет переговоров стороны пришли к согласию по вопросам сельского хозяйства. Согласно принятому решению данный вопрос должен решаться совместно вспомогательными органами РКИК ООН, ВОКНТА и ВОО с помощью семинаров и встреч экспертов. На этих встречах необходимо рассмотреть уязвимость сельского хозяйства перед изменением климата и подходы к обеспечению продовольственной безопасности.

До этого момента вопрос сельского хозяйства оставался вне сферы переговоров Конференции сторон, и его включение в повестку дня вспомогательных органов рассматривается как значительный прорыв. Отрасль сельского хозяйства является одним из крупнейших источников выбросов парниковых газов, но в то же время она сама уязвима перед изменением климата, угрожающим продовольственной безопасности многих регионов.

Расширение участия женщин и коренных народов

Еще одной важной темой в Бонне была поддержка большего участия женщин, коренных народов и местных сообществ. Стороны одобрили Гендерный план действий, который призван обеспечить учет гендерных аспектов при выполнении обязательств в области борьбы с изменением климата и в рамках всего переговорного процесса.

План действий включает приоритеты в достижении этих целей, такие как укрепление потенциала, обеспечение гендерного баланса и учет гендерных аспектов при осуществлении решений и при выборе средств осуществления. Он также содержит просьбу к Секретариату РКИК ООН через два года подготовить сводный отчет о результатах реализации плана, чтобы стороны могли принять его к сведению при разработке будущих его версий. Документ также отмечает некоторые потенциальные проблемы, в том числе касающиеся оценки достижений плана в некоторых областях. План получил широкое одобрение сторон и наблюдателей, а Мэри Робинсон, занимавшая пост президента Ирландии в 1990-х гг., а затем пост Верховного комиссара ООН по правам человека, [охарактеризовала](#) его как «большой шаг вперед».

Стороны также продвинулись в вопросе руководства Платформой для местных сообществ и коренных народов, созданной два года назад на 21-й Конференции сторон в Париже. Платформа была запущена ранее в этом году с целью предоставления коренным народам и местным сообществам более активной роли в формировании действий по борьбе с изменением климата.

На 23-й Конференции сторон делегации определились с практическими аспектами участия, заявив, что общей целью платформы будет укрепление знаний, технологий, методов работы и усилий местных сообществ и коренных народов в сфере борьбы с изменением климата и реагирования на него. Платформа также должна помочь ускорить обмен опытом, передовыми методами и результатами работы по смягчению последствий изменения климата и адаптации к нему, а также увеличить участие местных сообществ и коренных народов в деятельности РКИК ООН.

Следующие встречи

Следующие межсессионные переговоры РКИК ООН по вопросу изменения климата назначены на 30 апреля – 10 мая 2018 года. Следующая Конференция сторон состоится 3–14 декабря 2018 г. в Катовице (Польша).

По сообщениям МЦТYP: «Trump budget: US to stop funding UN climate process», CLIMATE HOME NEWS, 16 марта 2017 г.; «China's emissions trading scheme awaits green light», FINANCIAL TIMES, 14 ноября 2017 г.