

Ход международного переговорного процесса по проблеме глобального изменения климата

Обзор по состоянию после 16-ой Конференции РКИК ООН в Канкуне, декабрь 2010 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Канкун: в полной мере продолжение дела Копенгагена.....	3
Долгосрочные цели и путь к новому соглашению	3
Решения Канкуна о снижении выбросов.....	5
Решения Канкуна по иным вопросам, кроме снижения выбросов	6
Ориентировочная численная экологическая оценка Канкуна.....	7
Переговоры по Киотскому протоколу.....	7
Судьба МЧР, ПСО и торговли квотами	9
Дополнительные вопросы обсуждения Киотского протокола: перенос квот и «леса»	10
Другие переговорные площадки	11
Двусторонние и национальные меры	11
Заключение и планы на 2011 год.....	12

Обзор подготовлен Алексеем Кокориным, замечания, комментарии и вопросы, пожалуйста, присылайте по адресу akokorin@wwf.ru, www.wwf.ru/climate

Подразумевается обсуждение среди специалистов в России и в сопредельных странах. В частности в 12 странах-участниках проекта TACIS «Содействие выполнению Киотского протокола». Обзор размещен на сайте проекта <http://enefnet.ru>

В данном обзоре сокращения и термины, используемые в переговорах ООН по проблеме изменения климата, даются без расшифровок и пояснений. Это стало возможно ввиду выхода из печати книги: «Главное о РКИК ООН и Киотском протоколе»

http://www.inogate.org/inogate_programme/inogate_projects/ongoing-inogate-projects/support-kyoto-protocol-implementation-skpi/Primer-FinalDraft-22May09-SKPI.pdf

или http://www.wwf.ru/data/climate/bukvarm_po_kioto_i_post_kioto.pdf

¹ Обзор подготовлен по документам РКИК ООН, официальным и неофициальным заявлениям стран, а также отзывам экспертов.

Канкун: в полной мере продолжение дела Копенгагена

Разительным отличием Канкуна от Копенгагена является скорее даже не результат, а настрой или «вектор» будущего движения. Канкун закончился под многократные, продолжительные аплодисменты и приветствия Сторон. Не случайно, первым комментарием исполнительного секретаря РКИК ООН Кристианы Фигуэрес было: *«Канкун сделал свою работу. Сигнал надежды зажегся заново и восстановлена вера в многосторонний процесс по проблеме изменения климата. Страны показали, что они могут работать вместе под одной крышей и совместными усилиями достигать консенсуса»*². **На первом месте не решения как таковые, а позитивный настрой на будущую работу.**

Однако по сути дела **основной документ Канкуна**³ (тот, который выработан и принят в рамках Конвенции, а не в рамках Киотского протокола⁴) практически **реплика Копенгагенской договоренности**, расширенная с 3 до 30 страниц и имеющая теперь статус решения Конференции Сторон. Там практически нет ни принципиально новых идей, ни прогресса на уровне идеологического построения и численных целей. И наоборот, ни одна из идей Копенгагена не потеряна.

Мы в полной мере можем считать, что дело Копенгагена продолжается и говорить о долгосрочном «Копенгагенском процессе»⁵ перехода от старой схемы, где у нас был лишь Киотский протокол, к новой схеме, основанной на действиях всех стран и крупных финансовых потоках для реализации этих действий в развивающихся странах

Долгосрочные цели и путь к новому соглашению

По долгосрочным целям, нисколько не удалось продвинуться далее «копенгагенского» указания, что целью является удержание антропогенного роста глобальной температуры на уровне 2°C. По-прежнему, по настоянию Китая и ряда других развивающихся стран, там нет численной цели снижения глобальных выбросов к 2050 году. Например, на 50% для всех стран в целом и на 80% для развитых стран, как это было отражено в документах «Восьмерки». Имеется лишь указание на продолжение обсуждения данного вопроса на КС-17 в ЮАР, где, впрочем, решение маловероятно. Китай и Индия понимают, что в будущем именно от них, а не от развитых стран, будут зависеть глобальные выбросы и не хотят брать на себя глобальную ответственность, пока они не поймут всех деталей «разделения климатического труда».

В более близкой перспективе нужно решить к чему мы идем, **какое мы готовим новое соглашение**. Будет это набор решений РКИК ООН, не требующих ратификации, или же протокол (договор, соглашение), требующее ратификации, то есть юридически обязательное.

Как и Копенгаген, Канкун на этот вопрос не ответил и не мог ответить. Опасение будущей ответственности за весь мир очень настораживает главных будущих эмитентов парниковых газов Китай и Индию. Они говорят о желании сначала знать содержание, а потом только принять решение о форме. Иногда говорят, что решения ООН уже юридически обязательны и т.п.

Удержать страны от соглашения стремятся Саудовская Аравия и другие арабские страны, уже 15 лет стремящиеся ослабить любые меры по снижению выбросов

² Пресс релиз Секретариата по результатам Конференции, 11 декабря 2010 г. www.unfccc.int

³ Все документы Канкуна, как по Конвенции, так и по Киотскому протоколу имеются на сайте www.unfccc.int

⁴ http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf

⁵ Лишь по «иронии судьбы», точнее по настоянию развивающихся стран, слово Копенгаген там ни разу не упоминается.

парниковых газов. Над ними витает «призрак» снижения спроса на нефть, однако это лишь «призрак»⁶, что позволяет им довольно легко соглашаться с другими странами, если все другие страны не разделяют их позицию.

С другой стороны США, чья делегация была бы рада одобрить юридически обязательное соглашение, но понимает, что Сенат не ратифицирует никакое подобное соглашение в ближайшие 5 или даже 8 лет. Даже самое «слабое» и расплывчатое, об этом точно говорит анализ расклада голосов нынешних и потенциальных будущих сенаторов. Фактически та же ситуация у Канады. Япония, вернее японские компании, очень не хотят повторения «киотской» системы соблюдения обязательств, особенно в сочетании с очень высокой, возможно популистской, целью по снижению выбросов (к 2020 году на 25% ниже 1990 года), объявленной предыдущим премьер-министром, и повторенной нынешним.

Есть страны, как самые уязвимые, так и наиболее экологически ответственные (малые островные государства, африканские страны, Норвегия, ряд стран ЕС и др.), которые искренне хотят всеобъемлющего и жесткого соглашения, но силы явно неравны.

Позиция России известна: всеобъемлющее, включающее все главные страны – источники выбросов, юридически обязательное соглашение. Нашей страной было заявлено, что свои обязательства по ограничению выбросов Россия *«намерена выполнять, участвуя в новом всеобъемлющем юридически обязывающем соглашении, разработку которого необходимо завершить до окончания первого периода Киотского протокола»*⁷.

Тем не менее, мы видим очень разнородную, но мощную группу сильнейших стран, которым не нужно заключение юридически обязательного соглашения в ближайшие годы. Из этого следует, что нас ждет **длительный переходный период от Киото к новому соглашению для достижения долгосрочных целей.**

Именно это и было подчеркнуто в официальном выступлении России: *«по сути эти решения [Канкуна] являются элементами переходного режима к новому соглашению»*, - Александр Бедрицкий, советник Президента по вопросам климата. Соответственно эти элементы будут постепенно создаваться решениями РКИК ООН.

Это совершенно не означает, что на переговоры по климату пока не стоит тратить время и ресурсы. Международное право в принципе отличается от национального, там понятие *юридической обязательности* может трактоваться весьма широко. Страна, ратифицировавшая тот или иной протокол, может его не выполнять, не подвергаясь никаким санкциям, и наоборот, решения ООН, не подлежащие ратификации, при взаимном согласии сторон могут успешно выполняться. **В ближайшие годы, реальный прогресс может быть достигнут через отдельные решения ООН, собранные в те или иные пакеты, и Канкун тому доказательство.**

По мнению большинства экспертов, **новый договор необходим и мир неизбежно к нему придет, это вопрос времени, но, вероятно, не ближайших лет.**

⁶ Зависимость цен на нефть как сейчас, так и в будущем детально анализируется во многих работах, в частности в последнем докладе Международного энергетического агентства (IEA World Energy Outlook 2010). В последние 10 лет, в отличие от прошлых десятилетий, цены на нефть на практике никак не зависят от низкоуглеродных мер. Теперь (а тем более в будущем) нефть – исключительно топливо для транспорта, при этом рост транспорта в основном идет в развивающихся странах, где цены на топливо, как правило, регулируются и субсидируются государством. Пока не наступит время массового перехода транспорта на биотопливо или электроэнергию, «бояться» за нефть не надо, а до этого еще минимум 20-30 лет. Низкоуглеродные меры могут снизить спрос на уголь, а теоретически и на газ, но и здесь масса других сильных факторов. Например, пока данные меры ведут к росту спроса на газ, как на топливо с намного меньшими удельными выбросами.

⁷ Письмо Национального координатора по РКИК ООН в РФ, Руководителя Росгидромета А.В. Фролова на имя Исполнительного секретаря РКИК ООН, 8 декабря 2010 г.

Решения Канкуна о снижении выбросов

Первостепенный и наиболее видный для СМИ элемент международных переговоров – снижение выбросов, который в Канкуне остался вне прогресса. Вернее прогресс выразился с тем, что страны смогли найти устраивающие всех формулировки. Осталась заложенная в Копенгагене структура: обязательства развитых стран (и соответствующая таблица–приложение), и цели развивающихся стран в свободном формате, например в удельных единицах (и соответствующая таблица–приложение), которые реализуются в виде плана действий (NAMA) с той или иной поддержкой развитых стран. Должен работать соответствующий Реестр действий развивающихся стран, куда также будет заноситься и информация о поддержке со стороны развитых стран, должна работать система отчетности, основанная на Национальных сообщениях и их обновлениях каждые 2 года.

Относительно таблиц-приложений, в принятом в Канкуне документе лишь дается ссылка на таблицы, которые Секретариат РКИК подготовит на основании предложений стран, поступивших зимой и весной 2010 года как предложения к Копенгагенской договоренности. Все они давно имеются на сайте www.unfccc.int, имеется и детальные работы по их сопоставлению, вышедшие осенью 2010 г.⁸, поэтому здесь нет смысла их анализировать. Отметим важный момент, все они, и для развитых и для развивающихся стран, лишь *приняты к сведению (takes note)*.

Поэтому совершенно правильно сказать, что **решения по снижению и ограничению выбросов в Канкуне не достигнуто, но предложения стран и «копенгагенский» подход зафиксированы в документе РКИК ООН**. Это подход «снизу-вверх»: каждая страна дает свои предложения, а не общая цель делится между всеми. Конечно, сумма полученных предложений значительно слабее рекомендаций IPCC (для развитых стран в 2020 году уровень выбросов на 25-40% ниже, чем в 1990 году), в лучшем случае развитым странам реально достичь ~20%.

Мало прогресса достигнуто и по сопряженному с выбросами вопросу об экономических механизмах. В документе лишь говорится, что **на КС-17 нужно рассмотреть образование новых рыночных и нерыночных механизмов**. Вероятно, проработка этого вопроса займет куда более года⁹.

Поэтому, как и после Копенгагена, после Канкуна, СМИ будут немало критиковать систему ООН, и нередко будут объяснять отсутствие быстрого прогресса как «*ученые не смогли договориться*». Для участников переговоров, очевидно, что это полная ерунда. Но для более широкой аудитории повторим: ученые вообще не ведут переговоры, это дело дипломатов, экономистов и ряда узких специалистов, например, по финансам или учету поглощения CO₂ лесами.

На переговорах все страны признают преимущественно антропогенный и негативный характер изменения климата за последние 20-30 лет (и только за этот период, ранее все определялось естественными факторами) и в XXI веке в целом. Все страны стремятся избежать наиболее отрицательных последствий, но **экономические и политические разногласия сильны, а сфера охвата проблемы столь широка, что быстро договориться невозможно**.

⁸ См. например: <http://ccep.anu.edu.au/data/2010/pdf/wpaper/CCEP-1-10.pdf>

⁹ Заметим, что Механизм чистого развития (МЧР) рассматривается вне данного документа, он сейчас позиционируется как элемент продолжения Киотского протокола.

Решения Канкуна по иным вопросам, кроме снижения выбросов

В Канкуне удалось договориться об очень важных вещах, но, почти исключительно, для развивающихся стран. Для России, Украины и Беларуси они второстепенны. Но, в частности, очень важны для стран Центральной Азии, Закавказья и Молдовы.

Прогресс достигнут по финансам, адаптации, передаче технологий для развивающихся стран, по прекращению сведения тропических лесов.

- Объявлено об учреждении **Зеленого климатического фонда**. В него пойдет значительная часть «климатического» финансирования (какая конкретно договориться не удалось, но вероятный порядок величины 20-30%), которое к 2020 году должно достичь 100 млрд. долларов в год. В 2010-2012 годах объем выделенных средств составит 30 млрд. долларов за три года, вероятно, они пойдут по старым каналам, лишь в 2012 году небольшая часть может попасть в новый фонд. Приняты конкретные решения по скорейшему развертыванию практической деятельности данного фонда.
- Создана новая **«Канкунская адаптационная структура»** призванная обеспечить лучшее планирование и выполнение адаптационных проектов в развивающихся странах с помощью растущей финансовой и технологической поддержки, включая ясный процесс продолжения работы по проблеме потерь и ущерба. Создается Адаптационный комитет, задачей которого будет оценка и предотвращение рисков, а затем в идеале он будет решать и вопросы компенсации ущерба наиболее слабым и уязвимым странам.
- Страны приняли решение **ускорить действия по сокращению выбросов от сведения и деградации тропических лесов в развивающихся странах (REDD+)** с соответствующей технологической и финансовой поддержкой. В этом вопросе еще не все ясно, например, много споров вызывает возможность рыночного подхода (сертификатов за отсутствие вырубки, участвующих в торговле квотами). Это планируется решить на КС-17 в сочетании с решением по системам общенационального мониторинга лесов и проверки достигнутых результатов.
- Создается **технологический механизм** с Технологическим исполнительным комитетом, Центрами передачи климатических технологий и Структурой, призванной усилить технологическую кооперацию по поддержке действий по адаптации и предотвращению.
- Специальный форум рассмотрит **проблему негативного влияния низкоуглеродных мер одних стран на экономику других**, предложит практические решения и дальнейшие шаги по данной проблеме.
- Специальный раздел в Канкунском документе по долгосрочному сотрудничеству посвящен **нуждам стран с переходной экономикой, входящих в Приложение 1 РКИК ООН**, а также Турции, где признаются их право на особое положение. Рабочая группа, работающая в рамках Конвенции, продолжит рассмотрение вопросов их доступа к технологическим и финансовым ресурсам, необходимым для ускорения низкоуглеродного развития этих стран.
- В то же время страны признают, что наши знания о влиянии человека на климат не полны. Сейчас все государства взяли за ориентир 2°C, но ситуация может измениться. Могут даже потребоваться чрезвычайные меры. В принципе не исключено, что мы будем вынуждены предпринимать усилия, чтобы удерживать антропогенный рост температуры на уровне 1,5 градуса. **Поэтому в 2013-2015 годах** на основании следующего, Пятого оценочного доклада Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК, или IPCC), **поставленные задачи будут пересмотрены.**

Ориентировочная численная экологическая оценка Канкуна

Насколько значимы данные решения с точки зрения глобального сокращения выбросов? Налицо практическое продвижение к снижению выбросов в развивающихся странах, но как это оценить численно?

Выбросы CO₂ от сжигания ископаемого топлива и цемента в развитых странах ~14 млрд. т, а в развивающихся странах ~17 млрд. т + >3 млрд. т дает вырубка тропических лесов. Насколько ускорение глобального процесса может повлиять на ограничение роста выбросов в развивающихся странах, где очень немало «низко висящих фруктов» - легко реализуемых мер? Самая консервативная (минимальная) оценка на 2020 год дает 5% или 1 млрд. т CO₂ в год на 2020 год. Заметим, что она включает прекращение сведения тропических лесов, которое должно быть гораздо больше, до 50 и более процентов снижения.

Можно сделать оценку и иначе. Согласно полученным предложениям в рамках Копенгагенской договоренности: К 2020 году¹⁰:

- развитые страны снижают выбросы примерно на 2,1 млрд. т CO₂/год от базовых уровней (1990 или 2005 г.),
- Китай, Индия, Бразилия и ЮАР примерно на 3,7 млрд. т CO₂/год от ВАУ («обычного хода событий, без специальных мер»),
- кроме того Бразилия и Индонезия сокращают сведение лесов настолько, что это дает порядка 1,5 млрд. т CO₂/год.

Безусловно, что 5,2 млрд. т CO₂/год со стороны развивающихся стран, включают массу мер, которые будут выполнены без всяких специальных «ускорений» со стороны международного переговорного процесса. Но финансовая поддержка вещь немаловажная, особенно явно это видно в вопросе сведения тропических лесов. Поэтому роль Канкунских договоренностей и последующих действий можно оценить, как минимум, в 20-25% от общего заявленного эффекта. А это опять дает нам 1 млрд. т CO₂ в год на 2020 год.

Таким образом, **очень приближенно 1 млрд. т CO₂ в год на 2020 год - «цена вопроса» ускорения глобального процесса, что началось в Канкуне и что надо дальше и дальше наращивать на практике.**

Переговоры по Киотскому протоколу

Наряду с описанными выше действиями по Конвенции, **в Канкуне продолжились переговоры по Киотскому протоколу.** По мнению Исполнительного секретаря РКИК ООН, их результаты могут быть сформулированы следующим образом: *«стороны, объединенные в рамках Киотского протокола, согласны продолжить переговоры с целью завершения их работы и обеспечения отсутствия промежутка между первым и вторым периодами данного договора»*¹¹.

Это очень осторожная формулировка, отражающая тот факт, что вопрос второго периода обязательств (Киото-2) еще не решен в принципе.

Заметим, что в отличие от документов по Конвенции, **главный документ Канкуна по Киотскому протоколу**¹² **не содержит слова *решили* (*decides*)**¹³, имеется лишь

¹⁰ См. например: <http://ccep.anu.edu.au/data/2010/pdf/wpaper/CCEP-1-10.pdf>, а также <http://www.newscientist.com/article/dn19817-deforestation-not-so-important-for-climate-change.html>

¹¹ Пресс релиз Секретариата по результатам Конференции, 11 декабря 2010 г. www.unfccc.int

¹² Речь идет о главном документе по второму периоду обязательств по Киото: http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_kp.pdf

требование продолжить работу на основании наработок Канкуна. **Весь толстый том материалов – документ FCCC/KP/AWG/2010/CRP.4/Rev/4 от 10 декабря не решение, а фактически лишь приложение, которое надо использовать в будущей работе.**

Также заметим, что **собственно Киотский протокол бессрочен, в конце 2012 года оканчивается лишь первый период обязательств развитых стран по снижению выбросов парниковых газов.**

В любом случае в рамках Конвенции будет сохранена и даже усилена обязательная инвентаризация выбросов. Нужно будет осваивать самые современные методики учета. Вероятно, надо будет не только раз в 4 года готовить Национальные сообщения, но и их обновления каждые 2 года, каждый год представлять кадастр выбросов. Споры по поводу Киото-2 на это не влияют. От них может зависеть только наличие ежегодной проверки кадастра группой международных экспертов, да и тут, скорее всего, будет найден выход.

Развивающиеся страны уверены, что развитые страны должны принять на себя обязательства на второй период. Однако Япония, Россия и Канада (не говоря о США, которые остаются вне «Киото») участвовать во втором периоде не согласны на том основании, что развивающиеся страны уже производят больше выбросов, чем развитые, и Киотский протокол это не регулирует.

Что может дать параллельный процесс по Киотскому протоколу – второй период обязательств с 2013 года? Все развитые страны, потенциальные участники Киото-2, дали свои предложения по Копенгагенской договоренности. Они и без Киото-2 их собираются выполнять, но у экологических организаций сомнения вызывает Япония. В отличие от практически всех стран, у нее очень амбициозная цель на 2020 г. (-25% от 1990 г.). Есть опасение, что оставшись вне возможности купить квоты, Япония снизит свою цель. Новые механизмы передачи разрешений на выбросы в рамках РКИК ООН, например, по REDD+, вероятно, еще долго не заработают. Потенциальное ослабление цели оценивается как 10% от 1990 года (с -25 до -15%), что дает 100 млн. т CO₂-экв в год на 2020 год.

Таким образом, оценка экологической «цены вопроса» в выбросах на 2020 год дает для Киото-2 примерно в 10 раз меньше, чем оценка ускорения практических действий по РКИК ООН. Тем не менее, это тоже значимо. Поэтому японские и международные экологические организации намерены настаивать на участии Японии, России и Канады во втором периоде обязательств. Россия и Канада здесь имеют «косвенную» ценность, их вхождение в Киото-2 оставит Японию в одиночестве и повысит шансы на успех.

Очевиден принципиально важный вопрос: **ускорит ли отсутствие Киото-2 принятие нового соглашения?**

Ускорит ли сужение Киото-2 до «сотрудничества ряда стран с ЕС по МЧР и ПСО» (без Канады, России, США и Японии) принятие глобального соглашения?

Ответы здесь сродни ответу на вопрос: **ускорит ли отсутствие «хорошего» наше движение к «лучшему»?** Теоретически «да». Но насколько «да», и насколько оправданы потери от неучастия в Киото-2? Ведь российские проекты ПСО тоже представляют ценность.

¹³ Слово decides один раз употребляется в «лесном» документе по Киотскому протоколу, но там речь идет лишь о проведении технической оценки предложений стран по «базовому уровню управления лесным хозяйством»

http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lulucf.pdf.

Слова decides не раз употребляются в других решениях по Киото, например, в решении по включению в МЧР технологии улавливания и захоронения CO₂. Однако, здесь речь идет о главном документе по второму периоду обязательств по Киото:

http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_kp.pdf

Вероятно, тут все зависит, от того *кто* отвечает на данные вопросы: экономист, политик или эколог, разработчик проектов ПСО или получатель грантов на адаптацию, не довольный выделением больших средств на снижение выбросов.

Развивающиеся страны жестко отстаивают необходимость Киото-2. Вероятно, они надеются на рост МЧР. При этом ЕС уже заявил об ограниченном по типам проектов и лимитированном по объему использовании МЧР. Поэтому развивающиеся страны так расстроены уходом Японии, именно на нее приходится их главные надежды в покупке единиц, производимых МЧР.

Многие полагают, что оставшись в одиночестве, Япония согласится войти в Киото-2, но в компании с Россией и Канадой, вся «тройка» будет жестко придерживаться объявленной цели ориентироваться именно на новое глобальное соглашение и не принимать обязательств по Киото-2. Отсюда и недовольство Россией и желание убедить нашу страну изменить данное решение.

Эксперты высказывают и иную гипотезу: не желая принимать юридически обязательного нового соглашения, Китай и Индия ставят Киото-2 в виде предварительного условия, что позволит им выиграть время.

Другое дело, что Киото-2 может выродиться в небольшое соглашение о сотрудничестве ЕС, а также Норвегии и Швейцарии, с развивающимися странами (и тремя странами с переходной экономикой) в выполнении проектов МЧР и ПСО. Ведь без России, Канады и Японии Киото-2 будет регулировать лишь примерно 15% глобальных выбросов.

Эксперты задают резонный вопрос, жизнеспособно ли это, пойдет ли на такое соглашение ЕС, когда детально проанализирует сложившуюся ситуацию?

Вероятно, ответить на эти вопросы сейчас невозможно, можно лишь предположить, что на КС-17 в Дурбане будет большая ясность.

Судьба МЧР, ПСО и торговли квотами

МЧР будет в любом случае. Так юристы трактуют статью 12 Киотского протокола. С 2013 года может не быть обязательств по снижению выбросов развитых стран, но МЧР и Адаптационный фонд Киотского протокола продолжатся.

В отличие от ПСО, где цель содействие экономически эффективному выполнению *обязательств* стран Приложения 1 (а если их нет, то нечему и содействовать), МЧР был создан для содействия устойчивому развитию развивающихся стран.

Адаптационный фонд может получать очень немного отчислений от МЧР (будет мало выпускаться единиц ССВ), но и тогда у него останется возможность получать финансирование в виде добровольных взносов развитых стран.

Вопрос «жизни» МЧР – наличие покупателей ССВ, при этом ЕС уже принял внутреннее решение покупать, но очень ограничено и не от любых проектов.

ПСО. Очевидно, что в новом соглашении нужно сохранить лучшее от Киотского протокола. Россия *«считает целесообразным продолжение использования киотских рыночных механизмов, в том числе в рамках нового соглашения»*¹⁴.

Теоретически можно договориться о том или ином варианте ПСО в 2013-2015 годах без Киото-2. Например, можно выпускать ЕСВ (единицы ПСО) по результатам проектов в эти годы, конвертируя их из ЕУК (единицы обязательств страны в целом) за 2008 – 2012 гг.

¹⁴ Выступление России на Сегменте высокого уровня КС-16, А.И. Бедрицкий, 9 декабря 2010 г.

Но в контексте отказа России от участия в Киото-2, крайне маловероятно, что на это пойдут развивающиеся страны и подобное решение вряд ли может быть принято на КС-17 или 18. Получается, что, не участвуя в Киото-2, спасти российские проекты ПСО невозможно.

Украинские проекты ПСО в другом положении, так как Украина согласна участвовать в Киото-2 и намерена налаживать все более тесное сотрудничество с ЕС в области проектов по снижению выбросов парниковых газов.

Проектов ПСО в Беларуси и Казахстане сейчас нет и в рамках первого периода обязательств (Киото-1) быть не может. Увы, система принятия решений в Киотском протоколе столь недружественно для вступления стран в Приложение Б (для принятия странами численных обязательств), что намерения Беларуси и Казахстана участвовать в Киото-1 фактически заблокировано. Для этих стран вся надежда на Киото-2, в котором они согласны участвовать.

Торговля квотами в несколько ином положении.

Во-первых, рынка просто нет. Ряд сделок уже насытили рынок и вероятность найти покупателя очень невелика. Япония уже практически закрыла свои нужды покупками на Украине, Польше и других восточноевропейских странах. Ряд стран ЕС испытывают сложности, например, Италия или Испания. Но, во-первых, их государственные бюджеты сейчас не в лучшей форме для покупки квот, а во-вторых, действия этих стран ЕС по покупке квот вне ЕС (тогда как излишки есть у большого числа стран ЕС), вероятно, вызовут противодействия других стран ЕС.

Второе, при наличии покупателя сделки по торговле можно провести и 31 декабря 2012 года, а деньги использовать в 2013-2015 годах. Более того, будет и 100-дневный корректировочный период, вероятно, в 2015 году, когда тоже можно провести сделки, конечно, если найдутся покупатели.

Дополнительные вопросы обсуждения Киотского протокола: перенос квот и «леса»

В рамках переговоров по Киотскому протоколу обсуждались еще два вопроса, потенциально важных для стран СНГ и для России (даже если Россия) не будет участвовать в Киото-2. Вероятно, их обсуждение – подготовка будущих решений в рамках Конвенции, поэтому они имеют значение и вне вопроса участия в Киото-2. Кстати именно положительное решение этих двух вопросов было указано Россией как предварительное условие принятия обязательств на базе Копенгагенской договоренности.

Первое, перенос неиспользованных разрешений на выбросы на будущие периоды обязательств. С точки зрения долгосрочного «углеродного бюджета» страны, например, за 1990-2050, ответ очевиден, это неотъемлемое право страны, ведь для атмосферы лучше снизить выбросы раньше, чем позже. Другое дело, что на экологическую точку зрения накладывается экономика, вопрос возможной продажи квот, что потенциально может повлиять на обязательства других стран и т.п.

Очевидно, что сейчас даже на гипотетическом рынке покупателей подобных квот нет, никто не собирается ни выбрасывать «миллиарды тонн» на продажу, ни, тем более, их покупать. В Канкуне данный вопрос был явно перегрет СМИ.

Однако этот вопрос будет обсуждаться и далее, вероятно, не один год. Если он будет сужен до Киото-2, обсуждение может завершиться, но тогда он снова должен быть поднят на определенном этапе подготовки глобального соглашения.

Второе, **подсчет и зачет деятельности, связанной с лесами**. В последние годы этот вопрос крайне усложнился и «оброс» массой технических особенностей¹⁵. "Лесная часть" (не относящаяся к тропическим лесам), безусловно, требует очень тщательного подхода и создания стимулов сохранения лесов.

Предполагается ввести отсчет от так называемой базовой линии, своего рода «бизнеса как обычно» для лесного хозяйства. Тут нужна очень тщательная проработка международных руководств.

Крайне нежелательно «исправлять» недоработки методики искусственными запретами или ограничениями. Методика работать «сама» и адекватно отражать реально предпринимаемые действия в лесном хозяйстве и землепользовании.

Вероятно, в новый вариант учета и зачета будут включены и водно-болотные угодья. Точнее восстановление нарушенных человеком таких угодий. Тут также потребуются разработка соответствующих международных руководств.

Интересный и важный вопрос - продукция из древесины, учет реальной эмиссии в данный год, а не немедленной эмиссии "всего" при рубке. С одной стороны, это создает стимулы долгосрочного использования, а с другой стороны, создает, в частности, для России немало сложностей, но в Канкуне Россия на это пошла.

Другие переговорные площадки

Приведенный выше краткий обзор охватывает только деятельность в Канкуне, то есть не выходит за рамки РКИК ООН. **В Канкуне все страны подчеркивали свою приверженность РКИК ООН как главной международной площадки принятия решений.**

Вероятно, на глобальном уровне, это действительно так, хотя не исключено, что Группа Двадцати может внести немалый вклад. Сейчас об этом очень трудно судить, результаты работы данной Группы в 2011 и 2012 годах покажут, насколько ее роль может быть значима.

Двусторонние и национальные меры

Можно однозначно говорить о растущей роли двустороннего сотрудничества. В определенной мере это следствие сложившейся ситуации, когда еще мы много лет будем на переходном этапе от Киото к новому соглашению (что, как говорилось выше, совершенно не закрывает путь к прогрессу и практические меры, но они регламентируются на уровне решений ООН).

Заметим, что в любом случае (как при наличии, так и при отсутствии Киото-2) судьба ПСО целиком зависит от двусторонних договоренностей. При наличии соответствующей политической воли аналогичные по идеологии и построению двусторонние проекты могут с успехом заменить ПСО. Не исключено сотрудничество даже на уровне штатов, регионов или провинций. Например, уже есть инициатива 20 штатов США и других аналогичных субъектов федерации разных стран, куда вошла Донецкая область Украины.

Также **однозначно можно сделать вывод, что ведущие страны концентрируются на внутренних мерах низкоуглеродного развития и адаптации.** Опрос международных и национальных экспертов, проведенный перед Канкуном, где предлагалось выделить 3-5 главных климатических задач для каждой из 10 крупнейших

¹⁵ Автор данного обзора не может считать себя специалистом в этом очень специфическом вопросе, поэтому ниже только перечисляются некоторые детали проблемы.

стран, включая Россию, четко показал первостепенную роль национальных действий. Страны должны последовательно выполнять свои собственные планы энергетической и технологической модернизации, постепенно преобразуя их в долгосрочные планы безуглеродной (низкоуглеродной) экономики. Эксперты признают, что для успеха на переговорах нужен реальный прогресс в ведущих странах, в том числе в России.

В частности, для России очень важно выполнить национальные меры по энергоэффективности и энергосбережению, даже если они сформулированы без использования климатической аргументации. Эти меры приведут к снижению удельной энергоемкости экономики на 40% за 2007 – 2020 гг. Тогда, по мнению многих экспертов, при реалистичных темпах экономического развития (преимущественно на энергосберегающих технологиях) в ближайшие годы будет достигнута стабилизация выбросов, а в 2020 году их уровень будет на 30-35% ниже, чем в 1990 году. При этом подразумеваются реальные выбросы экономики как таковые, то есть без учета поглощения лесами и «переноса» квот с периода 2008 – 2012 гг. Экологические организации призывают достичь уровня «минус 35%», подчеркивают реальность этой цели и выгоды для долгосрочного развития страны. Это было бы первым важнейшим шагом к построению безуглеродной экономики, о чем Россию призывают объявить, поставив в качестве цели декарбонизацию своей энергетики к 2050 году.

Однако, **задачи по энергоэффективности и энергосбережению в Беларуси, Казахстане, России, Украине уже поставлены.** «Климатические интервенции» здесь пока вряд ли нужны, но **совсем другое дело адаптация.** О ней только начали говорить, но нужно начинать и действовать.

Нужно срочно усилить внимание государств и общества к адаптации, причем как небольшим положительным эффектам, так и очень серьезным отрицательным.

Образовательные меры срочно назрели, здесь Россия и другие страны СНГ, увы, далеко позади не только Европы и Японии, но и Китая, Индии, Турции и многих других стран.

В рамках СНГ, внимание должно быть уделено наиболее уязвимым странам, в частности, странам Центральной Азии, климатическая помощь и климатическое сотрудничество с ними вещь совершенно необходимая.

Нужна детальная численная оценка адаптационных рисков и потенциальных ущербов. Только сравнивая две «чашки весов»: ущерб в зависимости от климатического сценария и цену ускоренного освоения новых технологий (то есть снижения выбросов), можно реально говорить о климатических целях по выбросам.

Тогда можно будет говорить о полноценной климатической политике стран СНГ, о высокотехнологичном и «климатически-дружественном» развитии в долгосрочной перспективе.

Заключение, планы на 2011 год.

В заключительный день конференции в Канкуне все страны отметили, что их доверие друг к другу и вера в прогресс восстановлены. Против выступила лишь Боливия, категорически отвергавшая все решения.

Несмотря на сложности переговоров, все ведущие страны подтвердили свою приверженность делу снижения выбросов парниковых газов.

В 2011 году работа продолжится. В документах Канкуна есть масса мест, где странам предлагается к тому или иному строку (как правило, в феврале-марте 2011 года) высказать свою точку зрения, дать предложения и т.п.

- С 6 по 17 июня пройдет сессия Вспомогательных органов и Специальных рабочих групп РКИК ООН (по долгосрочным мерам сотрудничества по Конвенции и по Киотскому протоколу). Вероятно, она состоится в Бонне, хотя официально о месте проведения на сайте РКИК ООН еще не объявлено.
- Скорее всего, там будет принято решение об организации 1-2 дополнительных встреч Специальных рабочих групп в августе – ноябре 2011 года.
- После чего с 28 ноября по 9 декабря в Дурбане, ЮАР, пройдет следующая 17-ая Конференция сторон РКИК ООН. Вероятнее всего, она продолжит «дело Канкуна» и станет еще одним небольшим, но важным шагом в глобальном процессе решения проблемы антропогенного воздействия на климат.

Послесловие автора обзора

В процессе чтения данного обзора у вас могли появиться разочарование и пессимизм относительно возможностей мирового сообщества действовать сообща. Если это так, значит автор не смог правильно передать свое мнение. Возможно, на вас оказали влияние и другие факторы, например, пессимизм СМИ или их упорное нежелание признать проблему антропогенного влияния на климат, как изученную совершенно достаточно для принятия решений.

По мнению автора данного обзора, ***«пусть в Канкуне достигнуто не соглашение (а оно и не планировалось), а согласие, договоренности, - это уже хороший прогресс. Тем более что настрой уже совсем иной - позитивный»***¹⁶.

¹⁶ Пресс – релиз WWF России. 12 декабря 2010 г. www.wwf.ru