

**Краткие итоги Конференции сторон РКИК ООН (КС-25),
Мадрид, 02-15 декабря, 2019 г.**

Правила Парижского соглашения по Механизму устойчивого развития

Год назад на КС-24 была принята основная часть правил реализации Парижского соглашения (ПС). Она касалась различных аспектов отчетности и мониторинга по трем направлениям деятельности (снижение выбросов парниковых газов (ПГ), адаптация к изменениям климата, финансирование), а также по периодическому подведению итогов и различным рабочим программам, призванных лучше понять нужды, опции и возможности будущей деятельности. Однако не удалось договориться о правилах международной кооперации (статья 6 ПС), которая в Соглашении получила название Механизм устойчивого развития (МУР). Эти правила были главной задачей конференции в Мадриде, где предстояло принять решения по трем частям МУР, но они снова не были приняты.

В Мадриде шла активная работа над руководящими указаниями по двусторонней торговле единицами снижения выбросов ПГ (6.2); над правилами, условиями и процедурами реализации совместных проектов (6.4); над рабочей программой по развитию нерыночных видов сотрудничества (6.8). Сейчас условия для торговли и общая ситуация совсем иные, чем во времена Киотского протокола (КП), квот и обязательств по выбросам у стран нет. Однако именно требование Бразилии, Китая и Индии об использовании «киотских» проектов по снижению выбросов ПГ (Механизм чистого развития – МЧР, статья 12 КП) и их единиц в проектной части МУР (6.4) стали в Мадриде «камнем преткновения» и причиной отсутствия решений по всей статье 6. Кроме того, был момент, когда Австралия предлагала переносить и единицы торговли квотами статьи 17 КП в раздел 6.2 ПС, но в финальный вариант проекта решения КС-25 это не вошло. Россия не предлагала использовать в МУР единицы, оставшиеся от проектов совместного осуществления (КП, статья 6), так как это было бы «себе дороже» (единиц мало, а хлопот много, покупателей не видно, а ущерб для экологического имиджа страны был бы сразу и немалый). Возможно, по тем же соображениям действовала и Украина.

Против переноса проектов и единиц МЧР резко выступали развитые страны, большое число малых и уязвимых развивающихся государств, а также организации – наблюдатели, как от экологов, так и от бизнеса. Они подчеркивали, что вливание единиц КП в ПС не только размывает его целостность, но и негативно повлияет на престиж новой договоренности, так как экологическое и социальное качество многих проектов КП было низким и они резко осуждались экологической общественностью. Требование Бразилии, Китая и Индии, вероятно, носит более политический характер, желание показать, что их прошлые «труды» в КП велики и что никто не может запретить им ими воспользоваться. Они понимали, что покупателей у таких единиц не найдется, а Китай прямо говорил, что продавать ничего не будет.

¹ Комментарии и вопросы направляйте автору - Алексею Олеговичу Кокорину (WWF России) akokorin@wwf.ru
Данный обзор не является позицией WWF или экологических организаций в целом. Позиция и требования всех экологических организаций, объединенных в сеть Climate Action Network (CAN), см. www.climatenetwork.org; сеть CAN для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии см. <http://infoclimate.org>.
Скоординированная с CAN позиция WWF на сайте www.panda.org. Заявление российских экологических организаций по климату и энергетике см., в частности: <http://new.wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy/> и <http://rusecounion.ru>. Ситуация до КС-25 была рассмотрена в обзоре от ноября 2019 г., см. раздел «Документы» программы «Климат и энергетика» сайта WWF России <https://wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy/>

Когда обязательства стран – подача и постепенное самостоятельное усиление национальных целей по ПГ, то создается ситуация «рынка покупателей», когда выбираются только лучшие проекты, наиболее выгодные покупателю и принимающей стороне по совокупности причин: продвижение своих технологий, привлечение инвестиций в менее рискованный проект (ввиду его статуса как проекта МУР), возможность избежать обвинений общественности и акционеров в «грязных» инвестициях и т.п., где цена и объем единиц уже вторичны. Тем более, что во время КС-25 ЕС объявил о принятии стратегии развития до 2050 года, где цели союза достигаются без приобретения каких-либо зарубежных единиц. Пока вообще все торговые системы закрыты для внешних единиц (кроме добровольных систем), но, вероятно, ситуация будет постепенно меняться. Важно, что теперь в проектах и покупателями и принимающей стороной могут быть любые страны, а не только развитые, что открывает возможность организации проектов, например, внутри Евразийского союза.

За исключением «проблемы МЧР» решения по МУР почти готовы. В 2020 году нужно будет «утрясти» систему ограничений на единицы МЧР и при этом дать трем странам сохранить политическое лицо. В качестве компромисса может быть подход, когда использовать единицы МЧР можно, но только для выполнения национальных целей по выбросам ПГ за определенный период. Для столь крупных стран это будет незначительное снижение целей, а у мелких стран единиц практически нет.

В финальных проектах документов КС-25 немало позитивных черт. Единицы можно будет использовать для иных, кроме ПС, целей, например, для системы платежей ИКАО (до 2027 г. участие в данной системе ИКАО добровольное, и Россия в ней не участвует, но затем платежи за выбросы от полетов обязательны). При этом в проекте решения Мадрида найдены формулировки, позволяющие исключить двойной учет.

Согласованы в целом работоспособные подходы к проектам. Проект должен быть «прозрачным» и высокого социально-экологического качества, что поможет инвестору и принимающей стороне избежать критики общественности. Он должен быть дополнительным к обычному бизнесу, привносить новое в рутинный процесс, даже если он уже весьма низкоуглеродный. Именно критерии дополнительности и способы оценки рутинного процесса («базовой линии» или того, что было бы без проекта) были самым сложным моментом работы.

Один из вопросов – возможность осуществления проектов, которые по своей природе содержат значительные неопределенности и/или не могут строго гарантировать сохранность результатов. В частности, это относится к лесным проектам, лес может погибнуть, а количество поглощенного CO₂ может отличаться от ожидаемого. Было согласовано, что такие проекты могут быть при наличии соответствующих схем управления рисками.

Активно обсуждался вопрос отчислений единиц МУР в Адаптационный фонд ПС для помощи наиболее слабым и уязвимым странам (ранее фонд работал в рамках КП). В проекте решения имеются согласованные формулировки, в частности, об отчислении 2% единиц с проектов 6.4. В то же время, ожидать массивной передачи единиц не приходится, как и их высокой цены, поэтому, как и ранее, Адаптационный фонд сможет работать преимущественно за счет целевых взносов стран.

По нерыночным видам сотрудничества (6.8) сформирована рабочая программа исследовательского характера (семинары, сводные технические доклады и т.п.) и прописаны основные темы ее работы. Отрадно, что первой темой стоят совместные действия по адаптации и смягчению изменений климата при устойчивом управлении лесами. Также среди тем особо выделены социально-экологические аспекты и энергоэффективность. Предполагалось, что странам будет предложено дать по темам свои предложения к концу

марта 2020 года, включая и потенциально возможные темы, в частности, «природные»: механизма поддержки адаптации, адаптация на базе использования возможностей экосистем, устойчивое управление водными ресурсами. Теперь этот процесс откладывается на год. Важно подчеркнуть, что за данным проектом решения стоят практические приложения – возможность начать самые разные лесные и водные проекты как *соответствующие* структуре ПС, что может помочь привлечь средства.

Решение КС-25 №1 (1/СР.25)

На каждой КС принимается документ №1, где сосредоточены основные положения развития процесса в РКИК в целом (это документ не ПС, а всей конвенции). Каждый раз он имеет название, например, на КС-21 в Париже это были Парижские соглашения. На КС-25 «Чили-Мадрид время действий»². Бурные дебаты вызвал вопрос об усилении целей стран по ПГ. Наиболее уязвимые страны и экологическая общественность настаивали на радикальных и обязательных формулировках. Однако крупнейшие государства отвергли вариант решения (США, Китай, Индия, Бразилия и др., из крупных эмиттеров ПГ только ЕС был согласен), где все должны были в 2020 году сообщить об обновленных национальных целях по выбросам, *согласующихся* с глобальной целью ПС. В пункте 8 решения №1 выражается серьезная озабоченность динамикой глобальных выбросов ПГ, не соответствующей ограничению температуры на уровне менее 2⁰С при стремлении к 1,5⁰С. А в пункте 10 подчеркивается срочность усиления действий всех стран по выбросам и по адаптации, что на практике для конкретных стран мало что означает.

По финансам развитые страны готовы выполнить коллективную парижскую цель по суммарному климатическому финансированию в объеме 100 млрд \$/год в 2020 году, но не готовы в обязательном порядке выделять определенные средства на адаптацию и/или в виде грантов. Сейчас только примерно 25% средств идут на адаптацию во всех видах финансирования, и только 25% в виде грантов на все цели, в то время как для уязвимых стран это самые нужные средства. Ранее в октябре 2019 г. развитые страны достигли в целом успешной договоренности о бюджете Зеленого климатического фонда (ЗКФ) РКИК (почти 10 млрд \$ на 2020-2023 гг., ЗКФ небольшая, но очень важная для уязвимых стран часть глобального климатического финансирования). В официальном выступлении главы делегации России на КС-25 отмечалось, что наша страна (по ПС не обязательный, а добровольный донор развивающихся стран) также будет продолжать поддерживать работу ЗКФ.

Немаловажно, что в решении №1 подчеркивается важная роль неправительственных действующих лиц, а программа их взаимодействия с РКИК «Non-State Actor Zone for Climate Action platform» продолжается.

Природные климатические решения

Позитивный момент КС-25: РКИК, наконец, повернулась «лицом» к океанам, ранее в сферу охвата РКИК входили только наземные экосистемы. В решении №1 впервые подчеркивается важность океанских и прибрежных экосистем, причем как для адаптации к изменениям климата, так и для снижения воздействия человека на климат. В июне 2020 года будет проведено официальное мероприятие – диалог по развитию темы (и аналогичное мероприятие по наземным экосистемам), к концу марта страны должны подать по ним свои предложения. В этом контексте на конференции были очень актуальны мероприятия WWF и России, посвященные океанам и криосфере с особым вниманием к Арктике. Доклады ученых

² Все принятые документы см.: <https://unfccc.int/cop25>

из институтов Росгидромета и РАН, равно как и экспертов WWF, наглядно демонстрировали, что данная тема имеет ключевое значение.

В целом характерная черта конференции – признание, что не только мировая энергетика и экономика могут снизить выбросы, но и «природа» в широком смысле слова. Конечно, для этого мы должны помочь экосистемам адаптироваться к изменениям климата, а также насколько возможно восстановиться в том виде, как это было в прошлом. Только тогда они «окажут нам помощь» в виде торможения роста концентрации парниковых газов в атмосфере. Развитие «природных климатических решений», в том числе океанских, в РКИК, вероятно, будет идти не быстро, слишком много здесь нерешенных вопросов: экономических, социальных и экологических. Однако один эффект будет сразу, и это отмечали многие природоохранные организации: теперь проекты по океанским и прибрежным экосистемам можно позиционировать как деятельность в рамках ПС, что должно помочь привлечь на них большее внимания доноров.

С КС-25 на КС-26

Кроме отмеченных выше вопросов, в Мадриде шло обсуждение еще ряда тем, по которым решений не принято или они приняты с перспективой развития на КС-26 и далее.

Не удалось договориться о единых временных рамках национальных целей по выбросам. Одни страны предпочитают 5-летние периоды, другие 10-летние, одни ставят цель на конкретный год, другие на период, никто не хочет изменить свои «привычки», но как в этом случае сопоставить их действия? Возможно, одной из причин как раз является нежелание крупнейших развивающихся стран иметь четкую систему сопоставления действий по выбросам на официальной основе (неофициально, вне РКИК, действия стран сравнивают масса исследовательских и рейтинговых организаций). Они опасаются, что такая система покажет сильную зависимость глобальных выбросов от их национальных действий. Вопрос перенесен на КС-26.

Странам не удалось продвинуться в создании противодействия уничтожению лесов Амазонии. Это очень острый эколого-климатический вопрос глобальной значимости, который активно обсуждался неофициально, но не получил отражения в документах. Он снова в той или иной форме встанет на КС-26.

Рассмотрение влияния низкоуглеродного развития одних стран на экономику других (response measures) в ближайшие годы будет развиваться на уровне дискуссионного и исследовательского форума. Составлен детальный календарь семинаров и технических докладов на следующие 6 лет (по два раза в год, в соответствии с графиком сессий Вспомогательных органов РКИК). Однако это лишь организационное решение, конкретики пока практически нет, и ее предстоит создать по мере реализации программы.

Есть некоторый прогресс в сложном вопросе отдельного финансирования потерь и ущерба в наиболее слабых и уязвимых странах, который нельзя застраховать и к которому невозможно адаптироваться. Был сделан небольшой, но важный шаг: от отрицания проблемы развитые страны перешли к прорисовке возможных каналов и опций финансирования. Для этого в Мадриде был подходящий момент, требовалось как раз в этом году рассмотреть и пересмотреть работу органа по потерям и ущербу (Варшавского международного механизма). Теперь в работу механизма и его Исполнительного комитета входит налаживание сотрудничества с Комитетом РКИК по финансам (в отдельном решении по Комитету по финансам также отражено взаимодействие с Исполнительным комитетом по Варшавскому механизму) и ЗКФ. Говорится в решении и о широком круге других потенциально возможных

источников финансирования. Против какого-либо финансового окна для потерь и ущерба резко выступали США, которых поддерживали Япония и Австралия, но ряд других стран, в частности, ЕС, Канада и Новая Зеландия, высказывали понимание, что данная тема требует специального финансирования. В 2020 году вопрос будет активно обсуждаться, сначала в июне, а затем в ноябре на КС-26.

Субнациональные действующие лица

По мнению многих экспертов, не надо слишком пессимистически смотреть на столь медленный прогресс в официальных решениях. Глобальные действия в рамках РКИК в подавляющем большинстве случаев развивались очень медленно, в любом случае результаты КС-25 могли бы воплотиться в практику только через 3-5 или даже 10 лет (то есть зависание решений на год не критично). В то же время, не надо недооценивать то, что происходило на КС-25 вне официальной повестки дня, особенно мероприятия финансового сектора, который уже сейчас на практике воплощает принципы ПС.

На КС-25 присутствовали руководители высшего звена более 100 крупных компаний, в том числе активно работающих в России Unilever и ИКЕА³. Более 600 международных институциональных инвесторов, управляющих более 37 трлн долларов⁴, призвали правительства разрабатывать планы постепенного закрытия угольных электростанций, вводить плату за выбросы ПГ, прекратить субсидировать ископаемое топливо, а также повысить свои национальные цели, представляемые согласно ПС⁵.

Международные банки развития и финансовые ассоциации организовали на конференции массу мероприятий, где демонстрировались реальные шаги по переориентации финансовых потоков в сторону низкоуглеродного развития, фактически форматирование всей глобальной финансовой архитектуры под ПС. Одно из мероприятий провел российский Внешэкономбанк, там немало говорилось про зеленые бонды и перспективы финансирования проектов низкоуглеродного развития городов и регионов. По мнению многих экспертов, устойчивость национальных финансовых рынков, в том числе и российского, теперь зависит и от национальной климатической политики и силы целей по выбросам ПГ, так как от этого зависит успех интеграции в глобальную финансовую архитектуру в широком смысле слова.

Календарь на 2020 г.

Следующая встреча в рамках РКИК ООН пройдет в Бонне с 1 по 11 июня 2020 г. (сессия Вспомогательных органов), затем с 9 по 20 ноября в Глазго состоится КС-26 (на 2021-2022 намечено, что КС будут не в декабре, а в ноябре).

К встрече в Бонне WWF России подготовит краткий обновленный обзор хода переговорного процесса, а более обширный обзор намечено сделать в октябре 2020 г. в преддверии КС-26. Все документы, как и данный краткий обзор, будут размещены в разделе «Документы» на сайте <https://wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy/>

³ Данные коалиции «We Mean Business» <https://www.wemeanbusinesscoalition.org/>

⁴ <http://theinvestoragenda.org/wp-content/uploads/2019/12/191201-GISGCC-FINAL-for-COP25.pdf>

⁵ <http://plus-one.vedomosti.ru/blog/tunberg-na-oba-vashi-doma>