

АКТУАЛЬНЫЙ МАТЕРИАЛ

Комментарии к итоговым решениям 28-й Конференции Сторон РКИК ООН (КС28)

30 ноября – 13 декабря 2023 г., г. Дубай, ОАЭ

А.А. Романовская

Институт глобального климата и экологии имени академика Ю.А. Израэля,
Россия, 107258, Москва, ул. Глебовская, д. 20Б

*Адрес для переписки: an_roman@igce.ru

В продолжение уже ставших традиционными комментариев (<https://env-monitoring.ru/index.php/pemme/article/view/44/33> – комментарии к итогам КС27; <http://www.igce.ru/2021/11/мнение-об-итогах-26-й-конференции-сторон/>) представляю анализ решений, принятых на 28-й Конференции Сторон РКИК ООН.

КС28 оставила положительное впечатление и по логистической организации почти ста тысяч участников (обычно в конференциях участвует около 20-30 тысяч), и по обширной программе сайд-эвентов и национальных павильонов (в том числе российского павильона), выставочной части конференции, но, прежде всего, по эффективному управлению переговорным процессом, позволившем закончить конференцию уже в первой половине дня 13 декабря, всего на несколько часов позже запланированного окончания КС. Следует отметить, что это случается крайне редко, стали обычными задержки на одни, двое и даже более суток. За все это следует поблагодарить команду страны-председателя ОАЭ во главе с Султаном бен Ахмед аль-Джабером.

Нестабильная ситуация в мире подчеркивает ценность международных переговоров в рамках РКИК ООН, которая, вероятно, является одной из немногих площадок, где возможны скоординированные решения с участием абсолютно всех стран, где все вместе способны двигаться в направлении общей борьбы с изменением климата.

На КС28 заметно сильно звучали голоса как науки, так и бизнеса. Это объединение следует поддерживать, учитывая, что именно взаимосвязанная система науки – политики – бизнеса способна решать такие комплексные задачи, как борьба с изменением климата. Эту положительную наработку с КС28 следует зафиксировать и далее масштабировать.

Самым важным итогом КС28 является первое глобальное подведение итогов (напомню, что в рамках статьи 14 Парижского соглашения Конференция Сторон периодически подводит итоги осуществления Соглашения для оценки коллективного прогресса в выполнении задачи Соглашения и в достижении его долгосрочных целей). Первое подведение итогов было запланировано на 2023 год, далее они будут повторяться каждые 5 лет. Подразумевается, что результаты глобального подведения итогов должны быть использованы

странами при определении их новых целей – в 2025 году ожидаются новые определенные на национальном уровне вклады (ОНУВ) стран с целями на 2035 год.

Если кратко: глобальное подведение итогов показало, что пока ни по одному из треков, включая митигацию (предотвращение изменения климата), адаптацию и средства осуществления и поддержки, мировое сообщество не находится на траектории, соответствующей задачам и целям Парижского соглашения.

При подведении итогов удалось грамотно учесть последние научные выводы и объективно оценить достигнутые результаты – впервые в решениях КС можно увидеть положительные достижения стран: выполнение уже принятых целей позволит уйти от потепления на 4.0°C до 2.1-2.8°C к концу XXI века. Отмечено в тексте, что при выполнении всех условий по финансированию к 2030 г. общие выбросы должны быть на 5.3% ниже, чем были в 2019 г. Пока только в таком виде, не очень четко, но в решении указано, что пик выбросов, по всей вероятности, будет пройден до 2030 года. Именно этот результат, на мой взгляд, является самым важным достижением мировых усилий стран в борьбе с изменением климата, его переломным моментом. После перелома мир уверенно встанет на низкоуглеродный путь дальнейшего развития и не так важно, когда именно будет достигнута нейтральность по CO₂-потокам или на каком именно значении общего потепления в XXI веке мы остановимся: 1.5 или 1.9 или 2.1°C (напомню, что ограничения роста средней температуры на 1.5-2.0°C установлены политиками и согласованы ими в тексте Парижского соглашения, но они не были обоснованы в результате научных исследований в качестве опасного уровня воздействия на климатическую систему).

Малореалистичная цель в удержании потепления в пределах 1.5°C, которая была навязана на КС26 в Глазго в качестве приоритетной и единственной и которая, по моему мнению, вследствие требований по резкому сокращению выбросов уводит мир в сторону от постепенной перестройки национальных систем в сторону низкоуглеродной экономики, в течение ближайших лет неизбежно исчезнет со стола переговоров. Мне кажется, что тенденция к этому постепенно начинает закладываться – в решениях КС28 цифра в 2.0°C появляется немного чаще, чем ранее. По всей видимости, вокруг 1.5°C довольно скоро разыграются задуманные ранее политические игры, могут «найтись виновные» в невыполнении этой цели. Все это, безусловно, будет очень интересно наблюдать, но мешает миру двигаться в нужном направлении.

Примерно такой же эффект (больше вредный, чем полезный) мог быть и от «метановой инициативы» США и ЕС, принятой в Глазго (сокращение мировых выбросов метана на 30% до 2030 года). В решении КС28 восстановлена грамотная научная основа для этой инициативы – она заняла свое место в рамках снижения выбросов *всех* не-CO₂ парниковых газов (и, только, «в частности, метана»).

Дискуссии в течение последних лет на переговорной площадке перешли от обсуждений целей по общим выбросам парниковых газов к постановке

целей по отдельным источникам выбросов, т.е. от сокращения выбросов к сокращению деятельности (например, на КС27 было согласовано поэтапное сокращение использования угля без систем улавливания). Еще раз подчеркну, что такой подход означает изменение сферы охвата Рамочной Конвенции ООН об изменении климата и Парижского соглашения, где должны обсуждаться сокращения выбросов, а пути их сокращения определяются странами самостоятельно на национальном уровне. (Точнее происходит не «изменение охвата», а его подмена – ведь официально в тексты РКИК ООН и Парижского соглашения никаких изменений не вносится.)

Однако именно такой подход в ближайшие годы будет масштабироваться и детализироваться. Прецедент КС27 получил продолжение на КС28, в частности, по конкретным мерам в энергетике – принято историческое решение по поэтапному отказу от ископаемого топлива. На следующих конференциях следует ожидать дальнейшей детализации этой цели.

Основные решения КС28 по митигации содержатся в параграфе 28 решения по глобальному подведению итогов <https://unfccc.int/documents/636584>. Среди наиболее интересного можно отметить следующее:

➤ Впервые установлены позитивные цели (не «сократить», а «увеличить»): утроить мощности по возобновляемым источникам энергии во всем мире и удвоить среднегодовые темпы повышения энергоэффективности в мире к 2030 году. Изначально эти цели воспринимались в качестве альтернативы формулировкам по сокращению использования ископаемого топлива в энергетике, а в результате переговоров в тексте остались обе формулировки.

➤ Впервые в тексте КС появилось упоминание атомной энергетики наряду с возобновляемыми источниками энергии (ВИЭ), технологиями улавливания и поглощения. Это большое достижение для площадки РКИК ООН. До КС28 любые упоминания атомной энергетики в качестве низкоуглеродной технологии, неоднократно продвигаемые российской делегацией, сопровождались получением антинаград переговоров «ископаемое дня», а из текста они активно вымарывались. В декабре 2023 года после запуска США декларации по утроению атомной энергетики к 2050 году и соответствующей поддержки в выступлении США, в тексте решения КС атомная энергетика появилась. (В качестве иллюстрации, кто на самом деле диктует многие условия и правила на международных переговорах по климату.)

➤ Впервые признается роль низкоуглеродных и переходных видов топлива в достижении углеродно-нейтральных энергетических систем к (около) середине столетия. Включен ли в переходные виды топлива природный газ – пока не ясно. Однако можно с уверенностью утверждать, что природный газ включен в пункт 28d с отказом от ископаемого топлива. По всей видимости, под переходным топливом стоит иметь в виду, прежде всего, низкоуглеродный водород, указанный в пункте 28e.

➤ Осторожно, но в нескольких местах прописана необходимость международной кооперации. В современных условиях, в том числе для нашей страны, это важное условие, которое необходимо повторять в текстах по борьбе с изменением климата.

Впервые установлен Диалог по реализации результатов глобального подведения итогов. Этот диалог начнет свою работу со следующей сессии Конференции Сторон РКИК ООН, будет разработана рабочая программа, которая продлится до 2028 года.

По набору основных решений, принятых в области митигации, можно было бы назвать эту конференцию «прагматичной». Прописаны не только амбициозные цели по отказу от ископаемого топлива, но и предоставлена большая свобода в наборе низкоуглеродных и углерод-нейтральных технологий («ВИЭ, атомная энергетика, технологии улавливания и поглощения, такие как улавливание углерода, использование и хранение, особенно в трудно поддающихся сокращению выбросов секторах, а также низкоуглеродный водород»), предусмотрены переходные пути, сроки трансформации сектора энергетика передвинуты на 2050 год.

Такой прагматичный подход хоть и предполагает менее амбициозное сокращение выбросов парниковых газов, но обеспечит более надежные и последовательные результаты, чем гонка амбиций и обещаний, характерная для предыдущих КС.

На КС28 также определены элементы Рабочей программы по справедливому переходу (выполнение целей Парижского соглашения сопровождается трансформационными перестройками, которые должны учитывать возможные негативные эффекты на общество (потеря мест работы, недостаток энергии и пр.)): в 2024 году будет начата субстантивная работа по этому направлению (проведены диалоги и обсуждения).

В области адаптации

На КС28 запущена Рамочная основа для достижения Глобальной цели по адаптации, определены ее цели и задачи. Впервые установлены конкретные направления по Глобальной цели по адаптации в рамках улучшения благосостояния человечества и качества жизни людей: водная и продовольственная безопасность, здоровье, инфраструктура и поселения, сокращение бедности, сохранение объектов культурного наследия. Следует отметить, что среди этих направлений отсутствует адаптация экономики, которая в российских нормативных документах ставится на первый план среди задач адаптации к изменению климата.

Запущена двухгодичная программа для разработки индикаторов достижения Глобальной цели по адаптации. Индикаторы обсуждали с 2021 г., однако несмотря на все усилия их перечень на КС28 согласовать не удалось.

Впервые установлено, что все страны к 2030 году должны иметь систему оценки климатических рисков и уязвимостей, систему планирования мер по адаптации, системы имплементации и оценки эффективности мер по адаптации. Установлено, что к 2027 г. все страны должны иметь собственные системы раннего предупреждения об опасных явлениях. Последнее решение относится к одним из наиболее существенных решений КС28. Следует ожидать более детального обсуждения этого вопроса на следующих сессиях, пре-

жде всего, с точки зрения направления финансирования на создание и развитие систем раннего предупреждения.

Усиливается фокус на адаптацию на основе экосистем и на природо-ориентированные решения (nature-based solutions), на интеграцию митигации и адаптации в рамках действий в природных экосистемах. В этот раз в тексте полностью учтены особенности всех российских экосистем, в том числе лесов, криосферы, горных территорий, прибрежных и океанических экосистем. Подчеркнута важность трансграничных мер по адаптации. Назревает необходимость раскрытия этих вопросов более подробно на следующих конференциях. Однако в переговорной повестке нет пункта, в рамках которого могли бы быть проработаны вопросы природо-ориентированных решений. Логично было бы включить новый пункт повестки в рамках статьи 5.1 Парижского соглашения и запустить двух- или трехгодичную программу по выработке правил и принципов работы стран в экосистемах и с экосистемами для реализации действий по митигации и адаптации, в том числе трансграничных действий. Отмечу, что статья 5 – единственная статья, по которой работа в рамках Парижского соглашения не ведется с 2015 года.

Принимая во внимание смещение фокуса на секторальные цели, было бы правильно поставить мировые цели и по сокращению площадей природных пожаров – хотя бы в форме декларации. Напомню, что в России уже действует Указ Президента РФ от 15.06.2022 № 382 "О мерах по сокращению площади лесных пожаров в Российской Федерации", предусматривающий сокращение площади лесных пожаров на землях лесного фонда в 2022-2030 гг. не менее чем на 50% относительно уровня 2021 года.

На KC28 продолжена работа по развитию инструментов механизмов статьи 6. В частности, проработаны технические детали электронных реестров, правила их взаимодействия, позволяющие обеспечить качество и прозрачность транзакций.

Климатические проекты согласно правилам статьи 6.4, принятым в Глазго, имеют очень строгие правила. В 2023-2024 гг. эти правила необходимо представить в виде набора конкретных методологий. Эта работа идет, но полностью не закончена. Очередной драфт по разработке рекомендаций к требованиям для методологий, а также рекомендаций к правилам проектов по поглощению/удалению (removals), которые включают выполнение проектов в природных экосистемах, были разработаны Надзорным органом по статье 6.4 (FCCC/PA/CMA/2023/15/Add.1). В частности, разработаны определения по поглощению (удалению) парниковых газов из атмосферы в результате антропогенной деятельности, которые включают их уничтожение или долгое хранение. Предложено создание буферного пула единиц AR6.4 в качестве страховки от риска непостоянства, а также предусмотрена возможность прямой отмены выписанных единиц для компенсации этого риска (в случае, если оценка риска свидетельствует о незначительных рисках проекта). При этом буферные единицы могут быть использованы только для покрытия тех явлений непостоянства, которые были неизбежны. Если явления будут признаны управляемыми, то потери должны быть компенсированы за счет самого про-

екта, а не буферного пула. Более детальное руководство будет разработано к КС29.

Как и в прошлом году, этот драфт рекомендаций Надзорного органа по статье 6.4 был подвергнут критике, особенно с точки зрения необходимости ужесточения подходов к минимизации рисков непостоянства и утечек, усиления консерватизма базовых линий, отсутствию негативных экологических и социальных побочных эффектов проектов. Однако драфт был принят КС28 в качестве основы для дальнейшей работы в течение 2024 года.

В области финансов

Потребности развивающихся стран в финансировании адаптации оцениваются на уровне \$215-387 млрд ежегодно до 2030 г., около \$4.3 трлн в год необходимо инвестировать в чистую энергетику до 2030 г., а затем увеличить их до \$5 трлн в год до 2050 г., чтобы достичь нулевых выбросов к 2050 году.

В конце 2023 г. развитые страны смогли продемонстрировать прогресс по общей сумме направленного финансирования в развивающиеся страны, но установленная ранее цель (100 млрд долларов в год) пока так и не достигнута. В 2024 г. необходимо установить новую количественную цель по финансам в рамках Парижского соглашения. Работа в 2024 г. пройдет снова в формате специальной программы, семинаров и технических диалогов с участием министерского уровня перед следующей КС. На КС28 согласовали призыв к развитым странам подготовить доклад об удвоении коллективного климатического финансирования для адаптации развивающимся странам, с уровня 2019 г. к 2025 г. в контексте достижения баланса между смягчением последствий и адаптацией.

Значимым решением КС28 является установление специального Фонда потери и ущерба, принято решение об его управлении Советом (26 членов) и поддержке отдельным секретариатом. Утвержден Руководящий документ Фонда, его задачи, сфера охвата и процедуры. Началось наполнение фонда. В частности, в выступлении главы российской делегации советника Президента по климату Р.С.-Х. Эдельгериева на высоком сегменте КС28 было заявлено, что «Россия рассматривает вопрос о добровольном выделении финансового вклада в Фонд по потерям и ущербу за счёт замороженных национальных золотовалютных резервов в международных организациях».