

ИТОГИ 25-Й КОНФЕРЕНЦИИ СТОРОН РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ ООН ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА В МАДРИДЕ, 2-15 ДЕКАБРЯ 2019 Г.

В период с 2 по 15 декабря (официальный срок 2-13 декабря) 2019 года проходила 25-ая сессия Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (КС), 15-ая сессия Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата, действующей в качестве Совещания Сторон Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата (КС/СС), 2-я сессия Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата, действующей в качестве Совещания Сторон Парижского соглашения (КСС), а также 51-я сессия Вспомогательных органов Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН). Изначально место проведения КС25 предполагалось в Бразилии, после ее отказа в декабре 2018 года конференцию согласились провести в г. Сантьяго, Чили. Однако внутривнутриполитический кризис в Чили в октябре-ноябре 2019 года вынудил вновь перенести место проведения КС25 в г. Мадрид, Испания, сохранив председательство Министра окружающей среды Чили г-жи Каролины Шмидт.

Несмотря на задержку на 40 часов от официального срока окончания КС25 пакет важных документов, определяющий работу РКИК ООН в течение 2020 года и далее в запланированном направлении и объеме, был принят. В частности, в последние часы переговоров удалось согласовать: текущие финансовые вопросы, указания по пересмотру деятельности Варшавского международного механизма по потерям и ущербу, сферу охвата второго периодического обзора долгосрочной глобальной цели РКИК ООН по недопущению опасного антропогенного воздействия на климатическую систему и прогресса в ее достижении в 2020-2022 годах, а также 6-летний рабочий план Форума по воздействию мер реагирования на изменение климата.

Однако центральный вопрос КС25, оставшийся несогласованным с КС24 в г. Катовице, Польша (2018 г.), в рамках пакета документов по разработке правил реализации Парижского соглашения – правила и процедуры реализации рыночных и нерыночных механизмов согласно статье 6 Парижского соглашения – остался вновь несогласованным и перенесен еще на год на КС26. В настоящее время именно невозможность принятия решения в Мадриде по статье 6 интерпретируется в СМИ как «провал» КС25, что не соответствует действительности.

Статья 6 Парижского соглашения

Работа по статье 6 Парижского соглашения (ПС) включает в себя 3 направления: согласно статье 6.2 (совместные подходы), 6.4 (проектный механизм –

т.н. механизм устойчивого развития) и 6.8 (нерыночные подходы). Основные разногласия сторон переговоров относились к рыночным механизмам по статьям 6.2 и 6.4.

Участие стран в любом из этих подходов является добровольным. Ключевым направлением ПС в рамках механизмов являются совместные подходы (ст. 6.2) к осуществлению определяемых на национальном уровне вкладов (ОНУВ) стран: международная торговля «результатами достигнутого предотвращения изменения климата» (internationally transferred mitigation outcomes – ИТМО) для целей выполнения ОНУВ (т.е. тоннами сокращенных выбросов или поглощением в CO_2 экв.). По сути, данный механизм формирует международный углеродный рынок, в котором оборот единиц ИТМО осуществляется не только на уровне правительств, но и на уровне отдельных предприятий и других заинтересованных сторон. Обязательным условием является отражение передачи единиц на национальном уровне (т.е. выполняются соответствующие поправки (corresponding adjustments) в национальном реестре) и, таким образом, все единицы учитываются при оценке выполнения ОНУВ. Балансовый результат покупки/продажи единиц ИТМО должен будет ежегодно соотноситься с результатами национального кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, показывая результирующую величину по степени выполнения ОНУВ каждой страной. Надежность системы учета единиц, предотвращающая возможность двойного учета, является обязательным условием формирования рабочего рыночного механизма и гарантией удержания необходимого уровня цен на углеродные единицы. Кроме того, поддержка должного уровня цен должна обеспечиваться **сопоставимо** высоким уровнем амбициозности заявленных странами ОНУВ, в противном случае, выставление на единую площадку международного рынка единиц ИТМО, требующих реальных финансовых затрат и единиц, полученных «на бумаге» в результате принятия слабых национальных целей, приведет к невостребованности международной площадки и спровоцирует уход стран с наиболее амбициозными целями в свою закрытую рыночную систему. Иным вариантом реакции рынка может стать «бойкот» на покупку ИТМО у стран с неамбициозными ОНУВ.

Второе направление рыночных механизмов – выполнение двусторонних (или многосторонних) проектов (ст. 6.4), аналогичных механизму чистого развития (МЧР) и совместного осуществления в рамках Киотского протокола, – не должно занять ключевое место в рыночных механизмах ПС. Большое количество выполняемых Киотских проектов объяснялось отсутствием у подавляющего количества стран национальных обязательств по сокращению выбросов парниковых газов, которые установлены теперь согласно условиям ПС. Вероятно, что проектное направление должно быть востребовано у тех стран, предприятий и т.п., которые хотят в рамках этого механизма осуществить передачу своих технологий и обеспечить их распространение в других странах. Предполагается, что единицы, генерируемые в рамках механизма статьи 6.4, будут отличны от ИТМО, носят название «сокращение выбросов по статье 6.4» (“Article 6, paragraph 4, emission reduction” (A6.4ER)), но в дей-

ствительности, полностью включают возможность выполнения проектов по увеличению поглощения (все необходимые для этого условия заложены в имеющихся проектах текстов). Передача единиц А6.4ER будет также требовать выполнения соответствующих поправок в национальных реестрах для гарантии отсутствия двойного учета единиц любого типа на международном рынке.

Нерыночные механизмы по статье 6.8 предполагают любые добровольные совместные действия стран, которые способствуют выполнению ОНУВ и не приводят к передаче каких-либо видов углеродных единиц. Могут включать передачу технологий, совместные исследования, наращивание потенциала, финансовую и технологическую помощь и др. Предполагается создание координирующего органа в рамках статьи 6.8 (Форум по нерыночным механизмам), который должен более детально разработать модальности работы в этом направлении. В переговорном тексте в качестве первого направления работы в рамках нерыночных подходов значатся совместные подходы по сокращению выбросов парниковых газов и адаптации в целях комплексного и устойчивого лесопользования, что является безусловным приоритетом для РФ.

Следует отметить, что отсутствие согласованных правил реализации рыночных и нерыночных механизмов на КС25 не является препятствием для начала имплементации основных положений Парижского соглашения. Однако ограничивает возможность стран по рассмотрению и принятию более высоких целей сокращения выбросов парниковых газов в рамках первых ОНУВ, обновление и подача которых запланирована на начало 2020 года.

Основные противоречия на переговорной площадке по статье 6 относились к понятному желанию развивающихся стран перенести действующие проекты МЧР и накопленные в них углеродные единицы из режима Киотского протокола под Парижское соглашение (Бразилия, Египет, Индия). Учитывая большое количество таких единиц (более 2 млрд с 2008 года), их передача заведомо привела бы к обрушению цены на формируемом новом рынке. Компромиссные формулировки текстов по статье 6.4 предполагают частичную передачу таких единиц (лимиты на количество и сроки передачи и использования), которые, однако, оказались недостаточными некоторым развивающимся странам. Принципиальные несогласия стран также вызвали требования предоставления обязательных отчислений со всех транзакций по статьям 6.2 и 6.4 на адаптационные нужды развивающихся стран (путем перечисления в Адаптационный фонд). При этом текст ПС предусматривает такие отчисления только в рамках статьи 6.4, выводя из легитимного поля дискуссии отчисления от совместных подходов по статье 6.2. Предлагаемые компромиссы по статье 6.2 предусматривают возможность только добровольных перечислений доли выписываемых единиц ИТМО в Адаптационный фонд, что в итоге так и не было согласовано некоторыми развивающимися странами.

Вопрос отчислений от транзакций ИТМО – которые, как указано выше, ожидаемо будут наиболее востребованы в рамках режима Парижского соглашения – был упущен из внимания развивающимися странами при согласовании текста в Париже. При этом плохая наполняемость Адаптационного фонда

и отсутствие достаточного уровня финансирования (обязательства развитых стран по предоставлению 100 млрд. долларов США в год финансовой помощи выполнены по состоянию на 2019 не более, чем на 70%) создают объективные причины для требований развивающихся стран по обязательным отчислениям по статье 6.2. С другой стороны, ратификация Парижского соглашения странами осуществлена на условиях, прописанных в тексте 2015 года, которые предусматривают обязательные отчисления только по 6.4, но не 6.2. Обоснованность обеих позиций осложняет возможности согласования компромисса (тем более на фоне уступок развивающихся стран по жестким формулировкам в текстах финансовых вопросов и требований по установлению нового финансового окна под эгидой Зеленого климатического фонда для компенсации потерей и ущерба развивающихся стран).

Таким образом, несогласование правил по статье 6 в Мадриде свидетельствует о необходимости решения назревшего вопроса по обеспечению должного уровня финансирования и поддержки усилий развивающихся стран, в том числе по адаптации¹⁾, а также стремлению сторон создать надежный международный углеродный рынок, но не является «провалом» КС25.

Решение 1/CP.25

Широко распространяемый в СМИ вариант основных противоречий на КС25 в отношении «повышения амбиций в 2020 году», на который не согласились страны - крупные эмитенты, не является ключевым вопросом данной КС, равно как и не имеет под собой действительных оснований. Похожие жесткие формулировки традиционно обсуждаются на конференциях и, так же традиционно, заменяются на мягкие призывы к странам, как произошло и на КС25.

Чилийское председательство проводило КС25 под эгидой идеи о роли океана в смягчении воздействия изменения климата и адаптации. Бурные дебаты разгорелись вокруг предложения Саудовской Аравии провести в 2020 году также диалог по наземным экосистемам. Для России данный вопрос исторически является одним из приоритетных, т.к. роль всех типов экосистем, как наземных, так и океана, должна учитываться в смягчении воздействия и адаптации к изменениям климата. Несмотря на противодействие Бразилии на заключительном заседании странам удалось согласовать сбалансированный текст, предполагающий рассмотрение роли всех типов экосистем в июне 2020 года.

Структура отчетности согласно статье 13 Парижского соглашения о прозрачности

Среди важных вопросов, которые рассматривались в Мадриде, были разработка детальной структуры табличной и текстовой частей отчетности в рам-

¹⁾ 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.

ках кадастров парниковых газов и двухгодичных докладов о прозрачности, а также формата доклада групп экспертов по рассмотрению отчетности по ПС. По данному направлению работа на сессии оказалась практически полностью заблокирована развивающимися странами, прежде всего Китаем. Обсуждение свелось к обмену мнениями, а работа по разработке структуры таблиц отчетности в рамках статьи 13 Парижского соглашения так и не была начата. Такая ситуация соответствует многолетней позиции Китая по нежеланию представления детальной отчетности в рамках ПС без должной финансовой поддержки (а может быть интерпретирована и как «месть» США со стороны Китая за выход из ПС после совместной ратификации обеими странами соглашения в сентябре 2016 года по взаимной договоренности). Остановка работы над таблицами (около 100 шт.) на полгода до сессии в июне ставит под угрозу возможность окончания этой работы на следующей КС26.

Метрики пересчета в CO₂ эквивалент

Ключевое решение в рамках ПС по применяемым метрикам было принято в рамках «Катовицкого пакета правил реализации Парижского соглашения» на КС24: согласно решению 18/СМА.1, п.37, в отчетности по ПС страны должны будут использовать значения глобальных потенциалов потепления в расчете на 100-летний период согласно Пятому оценочному докладу МГЭИК (при этом значение для метана увеличивается с 25 до 28, а для закиси азота снижается от 298 до 265). Другие метрики могут быть использованы по усмотрению страны в качестве дополнительных. В Мадриде шла подготовка решения о гармонизации правил отчетности в рамках РКИК ООН и ПС и переходу на потенциалы глобального потепления из Пятого оценочного доклада МГЭИК и в отчетности стран по Конвенции. Работа продолжится в 2020 году.

Пересмотр деятельности Варшавского международного механизма по потерям и ущербу

Направление по потерям и ущербу выходит в последние годы на одно из главенствующих мест на международной переговорной площадке. Прежде всего, это связано с желанием развивающихся стран получить дополнительное целевое финансирование по этому направлению. В этой связи переговоры по пересмотру международного механизма, учрежденного на КС19 в Варшаве в 2013 году, прошли достаточно тяжело. В рамках Варшавского международного механизма решением КС25 была создана «сеть Сантьяго» для предотвращения, сведения к минимуму и устранения потерь и ущерба, связанных с неблагоприятными последствиями изменения климата, которая призвана стимулировать техническую поддержку и помощь всех существующих в данной области организаций, сетей и экспертов. В результате долгих переговоров по вопросам специального финансирования по потерям и ущербу компромиссом стало решение об усилении взаимодействия с Постоянным комитетом по финансам и

Зеленым климатическим фондом, которые призваны проработать вопрос о выделении средств по данному направлению наиболее уязвимым странам.

Рабочий план Форума по воздействию мер реагирования на изменение климата и его Катовицкого комитета по воздействию

Вопросы влияния мер по смягчению воздействия, принятых в одних странах, на развитие экономики в других («воздействие мер реагирования») были рассмотрены схематично в рамках рабочего плана на ближайшие 6 лет. Решено, что работа будет проходить достаточно интенсивно в формате семинаров, обмена опытом и передовой практикой параллельно с работой сессий Вспомогательных органов РКИК ООН два раза в год.

Исследования и систематические наблюдения

По традиционному направлению исследования и систематических наблюдений странами была согласована необходимость укрепления и совершенствования систематического наблюдения, увеличения плотности сетей и устранения пробелов в систематическом наблюдении, включая пробелы в системах мониторинга верхних слоев атмосферы, океана, криосферы и высокогорных районов, а также воздействий изменения климата, особенно в наиболее уязвимых регионах и странах.

10 декабря 2019 г. на полях 25-й конференции Сторон РКИК ООН состоялось параллельное мероприятие Российской Федерации «Реальности изменения криосферы и риски для людей», организованное Росгидрометом и международной организацией Wetlands International.

Мероприятие открыл Руководитель Росгидромета И.А. Шумаков, отметивший значимость наблюдений за состоянием криосферы.

С докладами выступили представители ведущих российских научных центров в области криологии, видные ученые – В.Я. Липенков (Арктический и Антарктический научно-исследовательский институт Росгидромета) и С.С. Кутузов (Институт географии РАН), а также ведущий исследователь международной организации по охране водноболотных угодий Wetlands International Артур Нейер (Arthur Neher).

Представители российских компаний, производства которых расположены в зоне вечной мерзлоты – официальный представитель по вопросам международного сотрудничества АО «Русал» С.Ю. Честной и исполнительный директор En+ Group лорд Баркер (Lord Barker) – рассказали о снижении неблагоприятных воздействий на окружающую среду и рациональном использовании водных ресурсов при осуществлении производственной деятельности.

*Директор ИГКЭ,
д.б.н., член-корр. РАН
Романовская А.А.*
