

Оказание поддержки в реализации Киотского протокола в странах СНГ

Результат А 5.5 Содействие обучению и оказание соответствующей правовой поддержки для участников переговоров по соглашению на период после 2012 года в заинтересованных странах-партнерах проекта

Отчет № ____

Копенгагенское соглашение: анализ и комментарии

Справочно-информационный обзор для заинтересованных лиц, участвующих в выработке нового международного соглашения по климату (пост-Киото)

Январь 2010 г.



This project is funded by the European Union



This project is implemented by the ICF consortium

Копенгагенское соглашение: анализ и комментарии

Справочно-информационный обзор для заинтересованных лиц,
участвующих в выработке нового международного соглашения по
климату (пост-Киото)

Содержание

1. Общая оценка Соглашения.....	3
2. Копенгагенское соглашение: детальные комментарии к тексту	8
3. Вопросы и ответы	29
4. Встречи и планы работы на 2010 год	36

*Обзор подготовил Алексей Кокорин, замечания, комментарии и вопросы, пожалуйста,
присылайте по адресу akokorin@wwf.ru*

Общая оценка Соглашения

В мировой прессе часто высказывается мнение о провале конференции в Копенгагене. Более того эта информация, с одной стороны, часто смешивается с высказываниями о катастрофических последствиях изменения климата для жизни на Земле и призывами бойкотировать достигнутое соглашение как слишком слабое. А с другой стороны, «провал» часто объясняют тем, что изменение климата выдуманная проблема и ученые-обманщики уже разоблачены, теми или иными скептиками. В такой ситуации, вероятно, наиболее разумным методом оценки будет обратиться к ожиданиям, высказывавшимся участниками переговоров, перед конференцией.

Проведенный перед конференцией анализ выявил четыре возможных сценария¹:

- 1) принятие юридически обязательного решения РКИК ООН (это оценивалось как маловероятный вариант);
- 2) продление мандата переговоров и принятие текущих решений, включая решение о завершении переговоров на следующей конференции в декабре 2010 года;
- 3) продление мандата переговоров без указания сроков их завершения и четкого формата соглашения;**
- 4) принятие очень слабого решения РКИК ООН, на ближайшие годы закрывающего дорогу к выработке более сильных договоренностей. Только этот вариант расценивался как провал.

На специальном семинаре для специалистов стран СНГ, проведенном в Копенгагене 9-10 декабря, то есть в самом начале Конференции, сценарии активно обсуждались. Но фактически участники спорили между вариантами 2 и 3, более склоняясь к варианту 3. Так и получилось на практике. Таким образом, для специалистов результат Копенгагена был совершенно предсказуем. Конечно, в принципе можно было добиться большего. В тексте масса компромиссных формулировок, см. ниже раздел с детальным анализом Копенгагенского соглашения. Его не удалось оформить как общее мнение всех стран РКИК ООН. Большие проблемы возникли у крупнейших развивающихся стран, прежде всего, Китая.

Тем не менее, имеется **ряд основополагающих положений, о которых договорились главы государств и правительств**². *Комментарии приводятся ниже курсивом.*

Признается, что изменение климата – одна из важнейших проблем нашего времени и что нужно удерживать антропогенное изменение климата в определенных относительно безопасных пределах. Как индикатор этих изменений, приведено значение роста глобальной приземной температуры в 2⁰С.

Было бы более правильно ориентироваться на температуру, а на значение концентрации CO₂ в атмосфере, например, сказать, что она не должна превысить 450 или 500 ppm (объемных частей на миллион), сейчас концентрация равна 385 ppm. Тогда бы говорилось о первопричине изменений, а не о средней температуре, которая является лишь косвенным показателем, не всегда отражающим суть проблемы. Собственно ущерб от изменений климата наносит не средняя температура, а рост числа и силы опасных явлений, вызванных антропогенным усилением парникового эффекта, наводнений, засух, штормов, волн жары и т.п.

¹ См. «Аналитические материалы к переговорному процессу по выработке нового соглашения «Копенгаген – 2009», SKPI, декабрь 2009 г.

² См. текст Копенгагенского Соглашения <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/107.pdf>

Признается, что нужно как можно скорее стабилизировать уровень глобальных выбросов парниковых газов, учитывая что «пик» выбросов в развивающихся странах будет пройден позже, чем в развитых странах.

Достижение компромисса между Китаем (и рядом других развивающихся стран) и развитыми странами привело к исключению из текста численных значений глобальной цели – снижения выбросов на 50% к 2050 году; временных рамок прохождения «пика» выбросов (назывались 2015-2020 гг. 2020-2030 гг. и т.п.); а также цели 80% снижения выбросов развитыми странами в целом к 2050 году.

Будут предприняты меры по срочной помощи наиболее уязвимым странам: малым островным государствам, африканским странам, страдающим от засух и т.п. Лидеры развитых стран предположили начать их уже в этом году и на 2010 -2012 годы согласились выделить 30 миллиардов долларов.

Так как данное соглашение не приобрело силу решения РКИК ООН и весь процесс переговоров в 2010 году может протекать достаточно медленно, маловероятно, что средства будут выделены в самое ближайшее время.

Развитые страны записывают свои обязательства на 2020 год в подготовленную таблицу. Они подают свои цифры в процентах от удобного им базового года (например, 1990-ого или 2005 г.) Развивающиеся страны предоставляют информацию о своих добровольных мерах по ограничению роста выбросов, которая заносится в другую таблицу. Те меры, которые получают поддержку из-за рубежа, образуют так называемые меры плана NAMA (*National Appropriate Mitigation Actions – Национально приемлемые меры по предотвращению*), который проходит международный аудит.

В результате компромисса между развитыми странами и крупнейшими развивающимися, прежде всего Китаем, из текста было убрано численное значение цели для развитых стран в целом на 2020 г., а также индикативная цифра ограничения роста выбросов сильнейшими развивающимися странами. Ориентируясь на обычную практику ООН, вероятно, лишь небольшое число стран подаст свою информацию точно в срок до 31 января. Однако, скорее всего, в течение 2010 года список стран, решивших считать себя «ассоциированными» с соглашением (детали данного процесса см. в следующем разделе обзора) и подавших информацию, станет уже очень внушительным и можно будет говорить о глобальном характере Копенгагенского соглашения.

Предпринимаются активные меры по прекращению сведения тропических лесов, причем в состав этих мер включаются действия по сохранению биоразнообразия и условий жизни коренного населения.

О готовности немедленно финансировать эти меры заявили Франция, США, Великобритания и ряд других стран. Вероятно, в 2010 году этот процесс будет постепенно обретать практические очертания.

Страны учреждают «Копенгагенский зеленый климатический фонд» для финансирования мер по снижению выбросов, адаптации, прекращению сведения лесов, передаче технологий и наращиванию потенциала в развивающихся странах. Развитые страны намерены постепенно наращивать объемы финансирования и согласны принять общую цель – к 2020 году финансирование должно достичь 100 миллиардов долларов в год. Значительная часть этих средств пойдет через указанный фонд, остальные через прочие каналы помощи. Причем, это новое финансирование, не замещающее средства, ныне выделяемые на борьбу с бедностью, здравоохранение и т.п.

Это действительно очень важное стратегическое решение, открывающее дорогу к крупномасштабным мерам. Названная цифра, конечно, меньше, чем пожелания многих развивающихся стран, но на деле она очень велика. Для сравнения, сейчас вся помощь развивающимся странам по всем каналам Официальной помощи развитию ООН

составляет порядка 120 млрд. долларов в год. Экспертные оценки, выполненные до конференции в Копенгагене, говорили о 30-70 млрд. долларов в год на 2020 год как о наиболее реальном результате³. Превышение оценки в два раза, это очень хороший результат.

Образуется специальный Технологический механизм для передачи чистых технологий развивающимся странам

В дополнительных решениях Конференции фактически принято решение об образовании региональных центров передачи и распространения технологий. Есть основания надеяться, что в контексте указанных выше финансовых ресурсов, они будут активно и действенно работать.

Страны периодически пересматривают свои обязательства и действия в целом, ориентируясь на последние научные данные - следующий пересмотр назначен на 2015 год. Цель данных пересмотров – направить мир на путь, приводящий к ограничению роста глобальной температуры в пределах 1,5⁰С.

Решение о пересмотрах – принципиально важный момент. Будут появляться новые данные, новые технологии, будет изменяться экономическая карта мира. Ситуация такова, что нужно гибко реагировать на происходящие изменения.

В целом можно выделить три важнейшие цели Копенгагенского соглашения.

- 1) Копенгагенское соглашение предполагает реальное сокращение выбросов парниковых газов со стороны всех крупнейших стран-эмиттеров парниковых газов.
- 2) Оно закладывает основы прозрачного механизма оценки выполнения странами своих обязательств.
- 3) Соглашение создает условия для направления беспрецедентного потока ресурсов беднейшим и наиболее уязвимым государствам для того, чтобы помочь им адаптироваться к изменению климата, сохранить свои леса и внедрить чистые технологии в энергетике, промышленности и сельском хозяйстве.

Немаловажно подчеркнуть, что это не была обычная встреча на высшем уровне, где президенты и премьер-министры «проштамповывают» заранее согласованные и подготовленные документы. Главы государств более 100 стран прибыли на конференцию, когда действительно не было проекта решения. Как откровенно заявил бразильский президент Лула да Силва: *«Я не ожидал, ... что главы государств будут участвовать в таких дискуссиях, которые мы вели вчера. Мне давно не приходилось видеть такого»*⁴. Обстановка в Копенгагене напомнила ему переговоры, которые он вел в качестве профсоюзного лидера. В ходе дебатов, продолжавшихся около 13 часов, президенты ведущих развитых стран лично предложили формулировки, которые были сначала поддержаны главами и представителями четырех развивающихся стран (Бразилия, Индия, Китай, ЮАР), а затем – руководителями 29 развитых и развивающихся стран⁵. Руководители этих стран буквально написали соглашение своими руками. Конечно, это имело и обратную сторону, ряд стран, не вошедших в число «авторов» выразили свое

³ См. «Аналитические материалы к переговорному процессу по выработке нового соглашения «Копенгаген – 2009», SKPI, декабрь 2009 г.

⁴ <http://gringaperdidanobrasil.blogspot.com/2009/12/speech-of-brazilian-president-luiz.html>

⁵ Австралия, Алжир, Бангладеш, Бразилия, Габон, Германия, Гренада, Дания, ЕС (Швеция и Европейская комиссия), Индия, Индонезия, Испания, Канада, Китай, Колумбия, Лесото, Мальдивские острова, Мексика, Норвегия, Россия, Саудовская Аравия, Соединенное королевство, Судан, США, Франция, Эфиопия, ЮАР, Южная Корея, Япония (аналогичные списки могут содержать разночтения, так как представители некоторых небольших стран не постоянно находились в зале).

несогласие с соглашением. Вероятно, лучше бы было писать соглашение в максимально расширенном составе «президентов».

Почему же СМИ рисуют картины провала, а многие публикации оценивают результаты крайне сдержанно? Вероятно, **многие просто используют для оценки Копенгагенского соглашения неверные критерии**. Они оценивают документ исходя из ожиданий, которым в принципе не мог – и даже *не должен был* – соответствовать никакой результат, достижимый в Копенгагене.

Тем не менее, Копенгаген сложно считать успехом, по мнению большинства экспертов, это не провал, но неудача. **В чем причины неудачи в Копенгагене?**

Против Копенгагенского соглашения на Конференции выступили страны, которые являются традиционными оппонентами США: Боливия, Венесуэла, Никарагуа и Куба. После конференции Куба официально уведомила Секретариат РКИК ООН, что она не считает себя страной «ассоциированной» с соглашением. Таким образом, единогласно (консенсусом) решений по Соглашению страны РКИК ООН принимать не смогут. Причины такого решения, возможно, лежат в пропагандистской плоскости. Данные страны не хотели бы видеть договоренность как безусловный успех президента США. В выступлениях они говорят о недостаточности Соглашения. С экологической точки зрения хорошо бы иметь более «сильное» по снижению выбросов Соглашение, этого никто не отрицает. Есть мнение ряда радикальных «зеленых» организаций, что Соглашение надо бойкотировать. Вероятно, здесь уместно напомнить старую поговорку, что «лучшее враг хорошего». Где альтернатива данному Соглашению? Радикальные организации говорят о «простом» продолжении Киото на второй срок в Мексике на следующей конференции РКИК ООН в декабре 2010 года. Однако этот вариант выглядит очень маловероятным. Сложно вообразить, чтобы к Киото присоединились США. Россия, Япония и ряд других стран не раз подчеркивали, что они сторонники нового соглашения и их обязательства относятся именно к новому соглашению, а не к продолжению Киото. В Киото не заложено никаких параметров ограничения выбросов сильнейших развивающихся стран. Возникает ощущение, что подобное предложение – путь к результату №4, очень слабому решению, которое сложно изменить – действительно провалу. Такие действия скорее играют на руку противникам заключения какого-либо соглашения вообще.

К противникам любого соглашения традиционно относят Саудовскую Аравию и другие страны Персидского залива, а также их небескорыстную группу поддержки, в которую в Копенгагене входили, в частности, делегаты от Судана, Филиппин и ряда небольших развивающихся государств. Богатым «нефтяным» странам давно пора сменить статус развивающихся на развитые. Но это заставит их стать донорами международного процесса – платить, причем немало, так как их ВВП на душу населения действительно велик, примерно в 2 раза выше, чем в России. На каждой конференции РКИК ООН Саудовская Аравия находит немало бюрократических аргументов для торможения процесса переговоров. Однако, как правило, голосов стран Персидского залива и их сообщников оказывается недостаточно для серьезной остановки процесса выработки решений, для этого нужны «тяжеловесы».

В роли «тяжеловесов», которые оказались не готовы полностью поддержать Соглашение, выступили Китай и в меньшей степени Индия. Китай действительно оказывается в особой ситуации. Он уже занимает первое место в мире по выбросам парниковых газов, более того, вся глобальная динамика выбросов через 10-20 лет может во многом определяться именно Китаем. Китай чувствует свою «грядущую» глобальную ответственность. А с другой стороны, Китай уже не столь бедная страна как Индия или Индонезия, Китаю не приходится рассчитывать на крупномасштабную иностранную помощь. Из обещанных 100 млрд. долларов в год (на 2020 г.) Китаю, в отличие от Индии, Бразилии, Индонезии и др., вряд ли что-то достанется. К такой двойственной ситуации китайская делегация оказалась не

готовой и не нашла лучшего выхода, как объявить, что Китай не «ассоциирует» себя с Соглашением, хотя и считает себя участником его разработки.

Дальнейшее «включение» Китая, Индии и других крупнейших развивающихся стран в действия связанные с Соглашением, вероятно, будет идти достаточно медленно и многостадийно. В самом конце января эти страны на совещании в Дели примут решение о параметрах их участия в Соглашении. Вероятно, сначала будут высказаны весьма неопределенные параметры, включая отказ от юридической обязательности будущего соглашения. Затем, контуры нового соглашения постепенно могут становиться все более четкими и «обязательными» как для стран доноров, так и для стран реципиентов помощи. Скорее всего, это займет немало времени.

Кроме того, что повлияло на переговоры, целесообразно отметить, **что не повлияло на переговоры** (но иногда в СМИ высказываются мнения о влиянии данных факторов).

Во-первых, у стран не было сомнений в антропогенном и опасном характере изменений климата последних, а особенно будущих десятилетий. Ни голоса демонстрантов, ни заявления «климатических скептиков» не влияли на процесс, где доминировали финансовые и политические интересы.

Во-вторых, не было противостояния стран производителей нефти и газа и стран, их потребляющих. Канада, Мексика, Норвегия, Россия занимали фактически общую позицию с США, ЕС, Японией и другими развитыми странами. Цены на нефть - это отдельное «чудо», не поддающееся прогнозу, а на газ, при заключении соглашения, ожидается только рост спроса, так как газ относительно низкоуглеродное топливо (на уголь будет снижение спроса).

Таким образом, **Копенгаген не провал, но задание рамок нового соглашения, сделанное на высшем политическом уровне, в сочетании с потерей времени, вероятно, 1-2 лет.** Пострадают от потери времени, увы, самые уязвимые и слабые страны. Помощь в 30 миллиардов долларов на 2010 -2012 годы начнет им поступать существенно медленнее, чем, если бы в Копенгагене было принято официальное решение РКИК ООН. А удары стихии будут все нарастать.

Вероятно, мировое сообщество довольно быстро оправится от шока и начнет выработку всеобъемлющего международного договора, при этом Копенгагенское соглашение глав государств наверняка ляжет в его основу. Потеряно будет не менее 2 лет, что относительно немного в масштабе стратегической цели на 2050 год, но очень много для наиболее уязвимых стран.

Копенгагенское соглашение: детальные комментарии к тексту

Аналитическая справка для специалистов стран СНГ

Данная справка не является официальным переводом Соглашения на русский язык, в данный момент полный текст Соглашения (на английском языке) имеется на сайте РКИК ООН <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/107.pdf>. Вероятно в самое ближайшее время там появится и официальный перевод на все языки ООН, включая русский. Поэтому целью данной работы был не перевод, а сжатое и юридически строгое описание главных черт Соглашения, призванное сформировать общее представление о сути, структуре и содержании Соглашения.

Данная работа ранее не входила в план работ, но была сделана дополнительно, с тем, чтобы помочь специалистам из стран СНГ изложить в своих странах его суть и наметить планы работы над новым соглашением в 2010 году.

Все пояснения и комментарии приведены в виде сносок, которые собственно и составляют основной объем и содержание данной справки. Текст, не являющийся сносками, представляет собой неофициальный перевод основных положений Соглашения на русский язык. После выхода официального перевода, приводимые ниже русские названия тех или иных новых терминов или названий, используемых в Соглашении, могут быть изменены в соответствии с официальным переводом.

Наличие в тексте квадратных скобок [] означает их наличие в тексте Соглашения, то есть оставшуюся неопределенность и несогласованность относительно наличия или отсутствия слов помещенных в такие скобки. Наличие квадратных скобок в комментариях (сносках) означает возможность двоякого толкования или же пропущенные в цитатах слова.

**Согласно общей оценке юристов ООН,
«Копенгагенское соглашение» представляет собой не носящее юридически
обязывающего характера соглашение между Сторонами,
«ассоциирующими» себя с ним.**

**Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун охарактеризовал статус данного
соглашения как «заявление о намерениях».**

Решение Конференции Сторон РКИК ООН⁶

Конференция Сторон *принимает к сведению*⁷ Копенгагенское соглашение от 18 декабря 2009 г.

⁶ Это отражает достигнутый консенсус при отсутствии возражений со стороны кого-либо из членов Конференции Сторон, смотри, в частности, сноску на следующей странице, где поясняется, как были обойдены возражения ряда стран.

⁷ Роберт Орт, помощник Генерального секретаря ООН по координации политики и стратегическому планированию, пояснил на пресс-конференции, последовавшей за принятием решения, что словосочетание «принять к сведению» имеет «то же правовое значение, что и "согласовать"/"принять"». Он также отметил, что «*юристы Секретариата РКИК, а также обе группы государств-членов [выступавшие как за принятие Соглашения, так и против него], согласились с тем, что формулировка "приобрести силу" ('take force') подразумевает то же самое, что и вступление в силу ('bring it into force')*».

Позднее на той же пресс-конференции он подчеркнул, что «*соглашение было принято консенсусом. Все [Стороны] признали соглашение, но действие его положений распространяется лишь на те из них, которые решили ассоциировать себя с документом*». Он охарактеризовал данную интерпретацию как «*основанную на здравом смысле версию, с которой все просто согласились*».

Исходя из этой трактовки, документ представляет собой не носящее юридически обязывающего характера соглашение, вступившее в силу в рамках Конвенции.

Список Сторон, ассоциирующих себя с Соглашением⁸

⁸ Из 194 стран, ратифицировавших Конвенцию, пять (Боливия, Венесуэла, Куба, Никарагуа и Судан) в Копенгагене выразили несогласие с Соглашением, и еще два (Тувалу и Саудовская Аравия) высказали возражения против его принятия. Поэтому Президент КС-15 РКИК ООН, представлявший проект Соглашения, согласился с тем, что общее указание на должности лиц, принявших документ от имени своих стран (например, главы государств, министры, главы делегаций), должно быть заменено перечнем конкретных государств, желающих ассоциировать себя с Соглашением. **Стороны приняли предложение о том, что страны, «ассоциирующие» себя с Соглашением, уведомят об этом Секретариат РКИК, который включит их в соответствующий список.**

Слово «ассоциирующие» имеет принципиальное значение, это термин, который, согласно Статье 7.2, пункт (с) РКИК ООН позволяет группе из двух и более стран принять решение о совместной договоренности в выполнении того или иного соглашения. В этом случае Секретариат РКИК ООН обязан организовать работу по выполнению соглашения.

Главы и высшие должностные лица ряда государств, включая США, Россию, ЕС, Японию, Китай, Индию, Бразилию (Китай был представлен премьер министром - председателем Государственного совета, а от остальных стран в переговорах участвовали главы государств) являются непосредственными участниками выработки Соглашения. Именно они (представители 29 стран) подготовили текст Соглашения, который был вынесен на официальное рассмотрение КС-15.

Во время заключительного пленарного заседания КС-15 США, ЕС, Япония, Австралия, Норвегия, Швейцария и другие развитые страны назвали себя «ассоциирующими» с Соглашением. Однако Китай сказал, что считает себя лишь участником выработки Соглашения, но не страной «ассоциирующей» себя с ним. Россия, выступая после Китая, назвала выработку Соглашения семинаром ('side event') высочайшего уровня, результаты которого могут либо быть помещены на веб-сайт, либо странам все же надо набрать достаточное количество стран, «ассоциирующих» себя с Соглашением. Согласно более ранним заявлениям Россия согласна участвовать в соглашении, только если его участниками будут два крупнейших эмиттера парниковых газов: Китай и США.

Поддержку Соглашению выразил также ряд развивающихся стран, выступавших от имени многих других развивающихся стран, включая Группу наименее развитых стран, Африканский союз и Альянс малых островных государств. Ряд из них назвали себя «ассоциирующими» с Соглашением на заключительном заседании КС-15.

В конце декабря с письмом в адрес глав государств и правительств обратились Пан Ги Мун и премьер-министр Дании (как президент РКИК ООН) с призывом присоединиться к Соглашению. 18 января Секретариат РКИК ООН официально обратился к странам с просьбой уведомить о своих намерениях в виде специального письма (Notification), а также к 31 января представить информацию относительно обязательств по выбросам и мерам, связанным с парниковыми газами (см. ниже комментарии к разделу Предотвращение). Кроме того в конце января Секретариат разослал дополнительное письмо с разъяснением, что предоставление информации не означает принятия страной обязательств.

Официально на 18 января девять стран уведомили секретариат о том, что они «ассоциированы» с Соглашением: Австралия, Канада, Папуа Новая Гвинея и Мальдивские острова были первыми 4 странами, затем к ним присоединились Франция, Турция, Сингапур, Сербия и Гана. С другой стороны, Куба уведомила о своем несогласии быть «ассоциированной» с Соглашением, <http://www.businessweek.com/news/2010-01-06/four-nations-notify-support-for-climate-accord-cuba-is-opposed.html>. Теперь речь идет о том, чтобы собрать список стран, «ассоциирующих» себя с соглашением. Вероятно крупнейшие страны к 31 января подадут свою информацию по обязательствам. Однако, вероятно,

Мы *договорились* о настоящем Копенгагенском соглашении, которое *вступает в силу немедленно*⁹.

Общее видение

Признавая научно обоснованное представление о том, что величина повышения глобальной температуры *должна быть ниже 2°C*¹⁰, мы должны активизировать наши долгосрочные совместные действия, предпринимаемые *на справедливой основе*¹¹ и в контексте *устойчивого развития*¹².

Мы согласны с тем, что для удержания *прироста глобальной температуры в пределах 2 градусов Цельсия*¹³ необходимо значительное сокращение выбросов в глобальном масштабе, как это следует из Четвертого оценочного доклада МГЭИК¹⁴.

многие страны представят ее в виде диапазона и оговорив условия принятия наиболее сильных обязательств.

⁹ Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун в своем выступлении на заключительном пленарном заседании конференции подчеркнул, что Соглашение будет иметь в силу в рамках Конвенции вследствие решения Конференции Сторон о признании документа и Сторон, ассоциирующих себя с ним.

¹⁰ В самом первом предложении выражено согласие с научными данными, в соответствии с которыми повышение температуры на 2°C слишком велико для того, чтобы обеспечить отсутствие опасного антропогенного влияния на климат.

¹¹ Подтверждение положения о «справедливой основе» имеет важные следствия для подходов к распределению усилий, направленных как на сокращение выбросов парниковых газов, так и на адаптацию к изменению климата. Аналитики подробно исследуют концепцию «распределения бремени» в контексте глобального изменения климата, уделяя основное внимание способам учета неравенства между странами с точки зрения, как их ответственности, так и их возможностей. Неравенству между различными группами населения *внутри* стран уделяется меньше внимания, однако эта проблема получила отражение в позициях, уделяющих основное внимание помощи уязвимому населению, а не уязвимым странам.

¹² Устойчивое развитие является одним из центральных принципов РКК ООН. ООН предпринимает усилия по реализации концепции устойчивого развития в рамках ПРООН и ЮНЕП; содержание «контекста» устойчивого развития проработано более детально в рамках обеих этих программ.

¹³ Данная цель стабилизации не содержит указания на базовый уровень, по отношению к которому должно оцениваться повышение, например, «по сравнению с доиндустриальным уровнем». Эта неопределенность способна привести к существенным последствиям.

¹⁴ Судя по тексту, Стороны (страны), ассоциирующие себя с Соглашением, демонстрируют понимание научных данных, подготовленных Международной группой экспертов по изменению климата, а также следующей из этих данных необходимости практических действий (т.е. «значительного сокращения выбросов в глобальном масштабе»).

Мы согласны принять меры по достижению этой цели *в соответствии с научными данными*¹⁵ и *на справедливой основе*¹⁶.

¹⁵ Согласно Четвертому оценочному докладу Международной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), для обеспечения 50% вероятности того, что глобальное увеличение температуры будет ограничено пределом 2°C, необходимо снижение глобальных выбросов парниковых газов к 2050 г. на 50% по сравнению с 1990 г.

Более того, анализ сценариев ограничения роста температуры, приводимый в том же докладе, показывает, что к 2020 г. должно быть достигнуто снижение выбросов развитых стран на 25–40% по сравнению с 1990 г.

Выбросы развивающихся стран должны быть на 15–30% ниже, чем в случае инерционного сценария («бизнес как обычно» - без принятия специальных мер по ограничению выбросов).

Хотя сумма объявленных всеми странами обязательств по сокращению выбросов не достигает величины, соответствующей указанным диапазонам, предложенные к настоящему моменту обязательства совместимы с глобальной целью на 2050 г., сформулированной МГЭИК.

¹⁶ Результаты анализа ряда исследований, выполненного МГЭИК и адресованного лицам, ответственным за формирование политики, позволяют также заключить, что траектория глобального снижения выбросов на 50% по сравнению с 1990 г. к 2050 г. *“в соответствии с большинством интерпретаций справедливости”* потребует от стран Приложения I сокращения выбросов, как минимум, на 80%–95% к 2050 г. (См. Четвертый оценочный доклад МГЭИК, Рабочая группа III, Техническое резюме, стр. 90; Четвертый оценочный доклад МГЭИК, Рабочая группа III, Глава 13, Врезка 13.7, стр. 776.)

Мы должны сотрудничать в деле *как можно более быстрого*¹⁷ достижения «пика» выбросов на глобальном и национальном уровнях, осознавая, *что достижение пика развивающимися странами займет больше времени*¹⁸, и имея в виду, что

¹⁷ Согласно исследованиям, которые были проанализированы экспертами МГЭИК, и их выводам для лиц, ответственных за формирование политики, сценарии стабилизации, предполагающие повышение глобальной температуры на 2,0–2,4 °С, предполагают прохождение *глобального* максимума выбросов парниковых газов в период между 2000 и 2015 гг. (см. Четвертый оценочный доклад МГЭИК, Рабочая группа III, Техническое резюме, Табл. TS.2, стр. 39.). Хотя стороны обязались предпринимать действия на основе научных данных, группа, согласовавшая текст документа, не смогла достичь консенсуса относительно целевого года для достижения глобального максимума выбросов, например, 2015 г.

¹⁸ Соображения справедливости, упомянутые выше в примечаниях к «общему видению», также относятся к моменту достижения *национального* максимума выбросов парниковых газов различными странами. При заданных начальном (объем выбросов в настоящее время) и конечном (объем выбросов, близкий к нулю) уровнях выбросов климатические модели позволяют построить траекторию изменения объема выбросов, соответствующую определенному «бюджету выбросов», полученному исходя из целевого показателя стабилизации температуры. Именно на основе подобных расчетов были сделаны выводы, упомянутые в выше в примечании к «общему видению».

Хотя заданный бюджет выбросов может быть распределен по заданному периоду времени различными способами, общий характер траектории может быть описан при помощи такого показателя, как год прохождения максимума, который позволяет оценить скорость последующего снижения выбросов до целевого уровня. Каков бы ни был целевой уровень стабилизации, более позднее прохождение максимума требует более быстрого сокращения объемов выбросов для достижения практически нулевого объема к концу периода. Поскольку обеспечение более резкого сокращения сопряжено с более значительными трудностями (с точки зрения технологии, инвестиций и политической воли), позднее прохождение максимума потребует более высоких затрат и будет связано с более высоким риском неудачи в достижении поставленной цели.

Это сочетание анализа научных данных и возможностей социальных изменений лежит в основе политических переговоров о том, каким образом ограниченный объем будущих выбросов должен быть распределен между странами на справедливой основе. В рамках международных переговоров **поднимаются вопросы об относительном времени прохождения максимума группой стран Приложения I и группой стран, не входящих в Приложение I, а также прохождения максимума странами с наибольшим объемом выбросов в каждой из этих групп.**

Переговоры о годе прохождения максимума связаны и с обсуждением «бюджетов выбросов» для отдельных стран. Это ведет к политическим дискуссиям о праве на выбросы и о распределении этого права между отдельными странами на основе справедливости. Некоторые развивающиеся страны настаивают на своем праве на бюджет выбросов, сопоставимый с уже использованным бюджетом развивающихся стран. Однако реализация такого похода привела бы к выбросам, значительно превосходящим общий бюджет, необходимый для стабилизации глобального увеличения температуры на уровне 2°С.

Поэтому в центре политических переговоров оказываются условия для стран, которые пройдут максимум выбросов, не достигнув бюджета, сопоставимого с бюджетом развитых стран (согласно различным методикам оценки бюджета выбросов).

*социально-экономическое развитие и искоренение бедности являются первыми и важнейшими приоритетами развивающихся стран*¹⁹.

Адаптация²⁰

Адаптация к отрицательным последствиям изменения климата, а также [к] *потенциальному воздействию мер по борьбе с изменением климата*²¹ является проблемой, стоящей перед всеми странами.

¹⁹ Это положение подтверждено в тексте РКИК ООН Рамочной конвенции ООН об изменении климата и имеет принципиально важное значение в концепции глобального устойчивого развития.

²⁰ Вопросы адаптации к изменению климата не затрагивались по существу в Киотском протоколе, и их учет в Балийском плане действий оказался критически важным для многих развивающихся стран, в особенности членов Альянса малых островных государств и Группы наименее развитых стран. Однако **Копенгагенское соглашение не упоминает двух направлений адаптации**, предложенных для рассмотрения Балийским планом действий: **стратегий управления рисками, включая страхование, и мер в отношении потерь и ущерба**, связанных с изменением климата.

²¹ **Здесь содержится принципиально важное положение об «ответных мерах»** ('response measures'). Меры по борьбе с изменением климата представляют собой меры экономического и политического характера, направленные на снижение выбросов парниковых газов. Это может быть сокращение использования наиболее выбросоемкого вида ископаемого топлива - угля. Это может быть сокращение использования импортной продукции (от металлопроката до бананов), производство и/или перевозка которых сопряжена с выбросами парниковых газов. Поэтому принятие во всем мире политических и экономических решений по борьбе с изменением климата окажет особенно существенное влияние на финансовые потоки стран, в экономике которых центральное место занимает уголь, выбросоемкая продукция или же они зависят от продажи товаров, перевозимых на большие расстояния. Не исключено и влияние на экономику стран, сильно зависящих от экспорта нефти. Влияние на экспортеров газа, вероятно, скорее обратное, так как газ – топливо с гораздо более низкими выбросами CO₂, чем уголь или нефтепродукты.

В Балийском плане действий, принятом в 2007 г., Стороны РКИК ООН выработали архитектуру соглашения, призванного, в частности, усовершенствовать деятельность по предотвращению (это новый официальный перевод англоязычного термина 'mitigation', старый перевод – «смягчение» теперь не используется) изменения климата, «включая, среди прочего, рассмотрение экономических и социальных последствий мер по борьбе [с изменением климата]». Как следствие, в рамках направления климатических переговоров РКИК, посвященного предотвращению изменения климата (п. 1(b) Балийского плана действий), в течение двух лет велись дискуссии о том, каким образом должны учитываться социально-экономические последствия мер по борьбе с изменением климата, предусматривающих сокращение потребления ископаемого топлива, особенно угля, а также выбросоемкой продукции. Аналогичные требования выдвигаются и странами, чьи доходы от туризма могут пострадать в результате введения предлагаемых налогов на топливо, используемое для международных авиаперевозок.

Развитые страны должны предоставить²² *адекватные, предсказуемые и устойчивые*²³ финансовые ресурсы, а также обеспечить передачу технологий и укрепление потенциала для поддержки реализации мер по адаптации в развивающихся странах.

²² Конференция Сторон РКИК ООН неоднократно подчеркивала острую необходимость выделения финансовых ресурсов для адаптации. Однако КС никогда не поддерживала требования некоторых нефтепроизводящих государств о том, что последние должны получать финансовые компенсации, если возникнет сокращение сбыта нефти.

²³ Формулировка *«адекватные, предсказуемые и устойчивые финансовые ресурсы»*, одобренная всеми Сторонами РКИК ООН при принятии Балийского плана действий, повторена в Копенгагенском соглашении. Различные исследователи анализировали концепции «адекватности», пытаясь оценить величину ущерба, связанного с изменением климата, а также затраты на разработку и внедрение необходимых технологий. Сводка результатов этих исследований приведена в Четвертом оценочном докладе МГЭИК (Рабочая группа II). Поскольку сохраняется значительная неопределенность в отношении содержания понятия адаптации.

Оценки «адекватного» финансирования варьируют в широких пределах в зависимости от того, какая деятельность включается в данное понятие. Кроме того, тема «адаптации» вызвала к жизни ряд предложений о размерах и источниках финансирования, направленных органам РКИК ООН. В 2008 г. РКИК опубликовала технический доклад *«Инвестиции и финансовые потоки для решения проблемы изменения климата: новые данные»*, содержащий обзор предложений и дополнительную информацию по данной теме. В целом аналогичные оценки были представлены в специальном обзоре по финансовым вопросам адаптации, подготовленном автором данной справки в конце 2008 года в рамках информационно-аналитической деятельности по пост-Киотскому соглашению.

Предотвращение²⁴

*Страны Приложения I*²⁵ [развитые страны] *обязуются*²⁶ представить количественные *целевые показатели сокращения выбросов парниковых газов к 2020 г.*²⁷ по национальной экономике в целом в *Секретариат [РКИК ООН]*²⁸ к 31

²⁴ Это новый официальный перевод англоязычного термина 'mitigation', старый перевод – «смягчение» теперь не используется. В понятие «предотвращение» включаются действия по снижению выбросов или по усилению поглощения CO₂ лесными и прочими экосистемами, насколько это учитывается в РКИК ООН, включая и предотвращение сведения тропических лесов.

²⁵ В Приложение I РКИК ООН были включены члены ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития) по состоянию на 1992 г. Кроме того, в Приложение I были включены страны с переходной экономикой, включая Российскую Федерацию и Украину, страны Балтии и несколько государств Центральной и Восточной Европы. Беларусь также входит в число стран Приложения 1 РКИК ООН, но по причине бюрократических проблем не входит в число стран Приложения Б Киотского протокола, имеющих обязательства по снижению выбросов. Затем Казахстан и Мальта также стали считать себя странами Приложения 1.

При подготовке Балийского плана действий в 2007 г. некоторые Стороны решительно возражали против использования терминов «страны Приложения I» и «страны, не включенные в Приложение I» для обозначения или определения групп стран, обозначаемых как «развитые» и «развивающиеся» соответственно. Примечательно, что в **Копенгагенском соглашении произошел возврат к определению групп стран на основе списка в Приложении I к РКИК ООН, составленного еще в 1992 г.** С момента составления этого списка десятки стран, не включенных в него, достигли уровня ВВП на душу населения, сопоставимого с аналогичными показателями для некоторых стран Приложения I или даже превосходящего их, например, Южная Корея, Кувейт, Саудовская Аравия или Сингапур. При этом процесс перевода страны из одного списка в другой совершенно не ясен, он никак не прописан в правилах ООН или в каких либо решениях РКИК ООН. Страны могут добровольно подать заявления на вхождение в Приложение 1, как это сделали Казахстан и Мальта.

²⁶ На Конференции Сторон РКИК ООН на Бали (КС-13) было решено, что «развитые» страны будут принимать конкретные обязательства по объемам сокращения выбросов, тогда как «развивающиеся» страны могут планировать и осуществлять мероприятия, что отражает различные уровни результативности и подотчетности, ожидаемые от этих групп стран. По мнению некоторых Сторон, различие между группами могло бы состоять в том, что от стран Приложения I ожидалось бы выполнение принятых обязательств по сокращению выбросов, тогда как от стран, не включенных в Приложение I, ожидалось бы осуществление мероприятий без ответственности за достижение каких-либо конкретных целевых показателей сокращения.

Однако Копенгагенское соглашение не предполагает никаких последствий невыполнения принятых обязательств, за исключением критики, которая может последовать за публикацией подтвержденных на международном уровне данных, демонстрирующих невыполнение страной принятых обязательств. Таким образом, **Соглашение не предусматривает официального механизма подотчетности и обеспечения выполнения ни в отношении принятых обязательств по сокращению выбросов, ни в отношении запланированных мероприятий.**

²⁷ Формат обязательств определен приложением к Копенгагенскому соглашению, в котором приведена таблица, состоящая из трех столбцов: страна, целевой показатель сокращения выбросов к 2020 г. - процент и базовый год. Все страны Приложения I за исключением США являются Сторонами Киотского протокола, и в рамках подготовки ко второму периоду

января 2010 г. Эти данные будут сведены в документ, распространяемый «для информации»²⁹.

обязательств, который начинается в 2013 г., большинство из них уже публично объявили о целевых показателях сокращения выбросов к 2020 г. (в форме конкретной величины или диапазона величин).

При этом некоторые страны используют в качестве базового года 2005 г., а не 1990 г., и в рамках переговоров, предшествовавших Копенгагенской конференции, некоторые Стороны предлагали определять обязательства по отношению к обоим годам во избежание путаницы и разночтений. **Копенгагенское соглашение позволяет каждой стране выбирать базовый год по собственному усмотрению, причем формат сводного перечня обязательств не предусматривает пересчета последних к единому базовому году.**

²⁸ В рамках Киотского протокола были установлены конкретные нормативы сокращения выбросов для каждой развитой страны – Стороны протокола (подход «сверху вниз»). **Копенгагенское соглашение, напротив, позволяет каждой стране самостоятельно определить собственный целевой показатель сокращения выбросов (подход «снизу вверх»).** Такое изменение подхода, в частности, создает дополнительные трудности для обеспечения того, чтобы сумма целевых показателей всех стран составила величину, достаточную, согласно научным данным, для стабилизации повышения температуры на уровне 2°C.

²⁹ В системе документации РКИК ООН сокращение “INF” обозначает документы, распространяемые Секретариатом «для информации», и именно такой статус полный текст Копенгагенского соглашения предполагает для сводного перечня обязательств по сокращению выбросов стран Приложения I.

Вопрос предоставления информации к 31 января не так прост, вероятно, страны, например, развитые будут предоставлять информацию в зависимости от аналогичных действий других стран, в частности, крупнейших развивающихся, прежде всего Китая. Четыре страны: Китай, Индия, ЮАР и Бразилия намерены в конце января провести в Дели специальную встречу с тем, чтобы *«соглашение 29 стран [его готовивших] было конвертировано в [документ] 194 стран [РКИК ООН]»*, подчеркнув при этом, что Соглашение не подменяет процесс принятия решений в РКИК ООН. Эти страны выразили намерение представить свою информацию к 31 января.

США также выразили такое намерение. 27 января Япония заявила о направлении в РКИК ООН официальной информации о своих обязательствах на 2020 год в виде 25% снижения выбросов от уровня 1990 года с указанием, что эта цифра относится к *«эффективной международной системе, где все главные экономики мира имеют сильные цели»* (что, вероятно, не относится к продолжению Киотского протокола на второй период).

С другой стороны, появились признаки ослабления обязательств, так правительство Сингапура 11 января объявил, о своих намерениях снизить выбросы на 7-11% от базового сценария, в то время как перед Копенгагеном говорилось о 16%.

Также надо иметь в виду, что многие страны, вероятно, дадут свою информацию в виде диапазона (Индия намерена объявить о 20-25% снижении углеродоемкости экономики с 2005 по 2020 гг.), так что неопределенность в любом случае останется и после подачи информации.

Прозрачность: Достигнутые развитыми странами сокращения выбросов и предоставляемое ими финансирование будут предметом *мониторинга, отчетности и верификации*³⁰ в соответствии с *существующими и любыми будущими руководствами, принятыми Конференцией Сторон [РКИК ООН]*³¹.

³⁰ Мониторинг, отчетность и верификация (MRV) – термины, использованные в Балийском плане действий для описания требований к прозрачности и подотчетности деятельности развитых стран, принимающих на себя обязательства, как по предотвращению изменения климата, так и по оказанию финансовой помощи. Эффективное функционирование механизмов MRV способствует укреплению взаимного доверия партнеров по соглашению, обеспечивая признанный метод определения того, выполнены ли заявленные обязательства по мерам предотвращения и оказанию помощи.

³¹ Стороны РКИК ООН уже согласовали конкретный порядок мониторинга и отчетности по выбросам парниковых газов стран Приложения I, основанный на подготовке раз в два года периодических отчетов – «Национальных сообщениях». Стороны Киотского протокола выработали дополнительные процедуры отчетности и верификации, применимые к странам Приложения I, принявшим конкретные обязательства по сокращению выбросов.

Не включенные в Приложение I [развивающиеся] страны будут реализовывать мероприятия по предотвращению изменения климата³², включая те запланированные мероприятия, о которых будет сообщено Секретариату [РКИК ООН] до 31 января 2010 г. для подготовки сводного документа, распространяемого «для информации»³³.

Наименее развитые страны и малые островные развивающиеся страны могут реализовывать мероприятия добровольно и на основе [получаемой ими] поддержки³⁴.

³² См. примечание к разделу «предотвращение» о различии между обязательствами стран Приложения I и мероприятиями стран, не включенных в Приложение I.

³³ См. разъяснение статуса документа «для информации» в примечании к разделу «предотвращение». Приведенный в Соглашении формат сводного перечня мероприятий представляет собой таблицу, в одном столбце которой указывается название страны, а в другом – характеристика мероприятия.

³⁴ Всего в группу наименее развитых стран входит 49 государств, а в группу малых островных развивающихся стран – 37 государств. Поскольку 10 государств входят в обе группы, всего к этим двум группам относится 76 стран. Эти государства вносят наименьший вклад в мировые выбросы парниковых газов, но их население в наибольшей степени уязвимо для последствий изменения климата. При этом многие из этих стран располагают относительно незначительным потенциалом для предотвращения изменений климата или адаптации к ним. **Копенгагенское соглашение в явном виде указывает, что для этих 76 стран не предусмотрено каких-либо обязательств по сокращению выбросов или осуществлению мероприятий, а добровольно осуществляемые ими мероприятия могут получать внешнюю финансовую поддержку.**

Прозрачность: Мероприятия по предотвращению изменения климата, реализуемые странами, не включенными в Приложение I, будут предметом *внутренних процедур измерения, отчетности и верификации*³⁵, информация о результатах которых будет *представляться раз в два года*³⁶ в форме национальных сообщений, предусматривающих *международные консультации и анализ*³⁷ на основе *четко определенных процедур*³⁸, обеспечивающих уважение национального суверенитета.

³⁵ Развивающиеся страны согласились осуществлять деятельность по MRV на основе своих внутренних механизмов и органов, не предоставляя информацию органам РКИК ООН для оценки на международном уровне. Развитие внутренних механизмов MRV способствует формированию и реализации разумной политики, позволяя выявлять как проблемы, так и возможности.

Китай был главным оппонентом международной системы MRV, настаивая на чисто национальной MRV. В более ранних версиях Соглашения объектом международной проверки был только мониторинг и отчетность, а верификация делалась на национальном уровне. В окончательной версии, MRV всех национальных действий развивающихся стран сводится к отчетности в периодических национальных отчетах - «Национальных сообщениях». Однако, меры, финансируемые из-за рубежа (см. ниже комментарий 33), будут объектом международной MRV.

В середине января, Китай заявил, что его делегация достигла в Копенгагене своих целей, где главное было отстаивать национальный подход к проверке выполнения планов развивающихся стран.

³⁶ В настоящее время Конвенция не предусматривает обязательств развивающихся стран по предоставлению национальных сообщений об инвентаризации выбросов и мерах по смягчению изменения климата на какой-либо регулярной основе. Развивающиеся **страны, ассоциировавшие себя с Копенгагенским соглашением, согласились с тем, что теперь от них ожидается предоставляемая раз в два года международная отчетность о результатах внутренней оценки мероприятий по предотвращению изменения климата.**

³⁷ Концепция «международных консультаций и анализа», результаты которых не носят юридически обязывающего характера, сходна с процедурой, применяемой Всемирной торговой организацией для оценки прогресса, достигнутого странами в выполнении различных обязательств (или отсутствия такового). Хотя Соглашение не предусматривает механизма обеспечения выполнения обязательств применительно к мероприятиям развивающихся стран, концепция «помогающей» оценки (ориентированной на содействие выполнению, в отличие от «контролирующей» оценки, ориентированной на выявление несоответствий с последующими санкциями) согласуется с предлагаемым процессом международных консультаций и анализа.

³⁸ Хотя соответствующие процедуры еще не определены, развивающимся странам с крупными экономиками, ассоциирующим себя с Соглашением, придется выработать мероприятия NAMA (национально приемлемые действия по предотвращению - 'national appropriate mitigation actions') еще до того, как станут известны конкретные условия мониторинга, отчетности и верификации. Последующая формулировка об уважении национального суверенитета является, в частности, мерой предосторожности, призванной не допустить неблагоприятного результата соответствующих переговоров.

*Мероприятия NAMA*³⁹ [национальные мероприятия по предотвращению изменений климата, осуществляемые странами, не входящими в Приложение I], претендующие на международную помощь⁴⁰, будут учитываться в специальном реестре⁴¹ наряду с соответствующей технологической и финансовой помощью, а также помощью в укреплении потенциала.

К таким мероприятиям будут применяться международные процедуры мониторинга, отчетности и верификации⁴², осуществляемые в соответствии с руководством, принятым Конференцией Сторон [РКИК ООН]⁴³.

³⁹ Мероприятия NAMA (национально приемлемые действия по предотвращению - 'national appropriate mitigation actions'), отвечающие национальным условиям – термин, введенный Балийским планом действий, применительно к развивающимся странам. Последние могут принимать на себя обязательства по осуществлению мероприятий NAMA в отличие от развитых стран, от которых ожидается принятие количественных обязательств по сокращению выбросов.

⁴⁰ Хотя термин «международная помощь» не получил строгого определения, вероятно, развитые страны будут рассматривать этот термин как имеющий тот же широкий смысл, что и совокупность всех ресурсов, составляющих общий объем финансирования, который они обязались мобилизовать (т.е. государственные и частные, двусторонние и многосторонние ресурсы).

⁴¹ От мероприятий NAMA, частично финансируемых за счет ресурсов стран Приложения I, ожидается более высокий уровень подотчетности. Поэтому эти мероприятия, получающие международную поддержку, следует отражать в специальном общедоступном реестре. В тот же реестр будет включена информация о предоставленной финансовой и технологической помощи.

⁴² Копенгагенское соглашение не определяет конкретных процедур верификации как для мероприятий по предотвращению изменения климата, так и для предоставления финансирования. Ясно, однако, что к мероприятиям NAMA, получающим международную помощь, будут применяться международные механизмы MRV. В ходе ведущихся переговоров развивающиеся страны стремятся оградить себя от чрезмерного контроля, тогда как развитые страны стремятся предотвратить фактическую или предполагаемую неэффективность использования предоставляемых ресурсов, создающую неблагоприятные условия для выделения дальнейшей помощи.

⁴³ Развивающиеся страны могут избежать применения к ним международных механизмов MRV, отказываясь от получения международной помощи для мероприятий по предотвращению изменения климата. Во время сегмента высокого уровня представители таких государств, как Китай, Индия и Бразилия, неофициально объявили в своих выступлениях о том, что их страны не будут стремиться к получению «международной помощи» или принимать ее. В этом случае данное положение Соглашения будет неприменимо к этим странам.

Леса

Признавая важнейшее значение сокращения выбросов от сведения и деградации лесов (REDD), а также потребность в увеличении объемов поглощения парниковых газов лесами, мы согласились с необходимостью обеспечения положительных стимулов для такой деятельности посредством *немедленного учреждения*⁴⁴ соответствующего *механизма*⁴⁵, включающего *REDD-plus*⁴⁶.

Рыночные механизмы

Мы решили применять *различные подходы*⁴⁷, включая возможности *использования рынков для повышения экономической эффективности мероприятий по предотвращению изменения климата*⁴⁸. Развивающимся странам, в особенности тем из них, экономика которых характеризуется низкими объемами выбросов, должны быть обеспечены стимулы для продолжения развития по траектории с низким уровнем выбросов.

⁴⁴ Хотя переговорный процесс по тексту соглашения о REDD ("reducing emissions from deforestation and forest degradation" – «сокращение выбросов от сведения и деградации [тропических] лесов») продвинулся достаточно далеко, достигнув этапа, на котором ожидается принятие окончательного политического решения Конференцией Сторон РКИК, решение по REDD не было «немедленно» принято на КС-15. Ближайшая возможность принятия решения по тексту представится на следующей Конференции Сторон (КС-16).

⁴⁵ Данная отсылка к «механизму» не связана с существующим переговорным процессом по REDD, предметом которого является методология учетов выбросов и поглощения парниковых газов, связанных с лесным хозяйством. Представитель Тувалу отметил на заключительном пленарном заседании, что, учитывая содержание переговоров по REDD, не вполне ясно, что в точности означает использованный здесь термин «механизм». Хотя выбор термина в данном случае может быть результатом недостаточного знакомства участвовавших в переговорах глав государств и других должностных лиц высокого уровня с подробностями переговоров по REDD, ситуация может быть прояснена в тексте решения о принятии REDD-plus (соответствующее решение еще не принято официально).

⁴⁶ Дальнейшие разъяснения относительно терминов REDD и REDD-plus имеются на сайте www.un-redd.org. Наличие «плюса» означает включение мер по сохранению биоразнообразия и традиционных условий жизни коренного населения.

⁴⁷ В контексте Балийского плана действий «различные подходы» [п. 1(b)(iv)] отличаются от «отраслевых» или **секторных подходов**, которым посвящен пункт 1(b)(iii) плана. Вопросы, связанные с **бункерным топливом и международными авиаперевозками**, подробно обсуждаются в п. 1(b)(iii). При этом **ни один из двух этих вопросов не упоминается в Копенгагенском соглашении**.

⁴⁸ **Данная формулировка подтверждает решение в пользу применения рыночных механизмов между странами, ассоциирующими себя с Соглашением**. «Различные подходы» включают возможности использования рыночных механизмов для направления потоков капитала в деятельность по предотвращению изменения климата. Использование рыночных механизмов – например, международный зачет достигнутых сокращений выбросов в рамках Механизма чистого развития – вызывает возражения со стороны некоторых стран.

Финансирование⁴⁹

Краткосрочная перспектива: Развивающимся странам должно быть предоставлено увеличенное, *новое и дополнительное*⁵⁰, предсказуемое и адекватное финансирование, а также *улучшенные условия доступа*⁵¹ к нему.

⁴⁹ На заключительном пленарном заседании министр иностранных дел Великобритании отметил, что **Соглашение**, внесенное президентом КС в качестве проекта решения, **должно быть принято КС для того, чтобы данные практически важные пункты, предполагающие немедленные действия, вступили в силу**. Именно эти соображения правового характера послужили основной причиной того, что **Стороны, поддерживавшие Соглашение, отвергли предложения о передаче документа в Секретариат РКИК в качестве «документа для информации» (“.INF”) или «прочего документа» (“.MISC”)**. Подобный статус документа не позволил бы вступить в силу данным решениям.

Заметим, что весь раздел Соглашения по финансам относится **только к предоставлению помощи развивающимся странам** (а не странам, не входящим в Приложение 1). Вопрос предоставления помощи **странам с переходной экономикой, не входящим в Приложение 1**, не этом не закрыт, но он, вероятно, должен решаться **позже на уровне правил доступа к тому или иному фонду** (по аналогии с Адаптационным фондом Киотского протокола) **или каналу финансирования**. Как видно из последующих комментариев, двусторонние агентства развитых стран и другие каналы помощи вне прямого контроля и подотчетности РКИК ООН по-прежнему будут играть очень важную роль. Поэтому для стран с переходной экономикой использование этих каналов, вероятно, будет очень важно. **Вопрос помощи странам с переходной экономикой**, в том числе, **входящим в Приложение 1** также может рассматриваться, но уже **вне РКИК, на двусторонней основе**.

⁵⁰ Определения «новое и дополнительное» позволяют отличить финансирование, связанное с Соглашением, от официальной помощи в целях развития (ОПР или ‘Official development assistance’, ODA), которая уже может быть предусмотрена в качестве статьи ежегодных расходов того или иного государства.

⁵¹ Ранее в РКИК были учреждены фонды для помощи 49 странам со статусом в ООН наименее развитых стран (**Специальный фонд Конвенции и Фонд наименее развитых стран**), сталкивающихся с наиболее тяжелыми последствиями изменения климата и одновременно располагающими лишь крайне ограниченными возможностями для адаптации. **Фонды работают, но с совершенно недостаточными объемами ресурсов**. При этом практика управления этими фондами стала предметом споров, поскольку оказалось, что страны, для которых предназначены указанные ресурсы, сталкиваются со значительными трудностями, пытаясь получить к ним доступ на практике.

Развитые страны в совокупности обязуются предоставить новые и дополнительные ресурсы в объеме, *приближающемся к 30 млрд. долл., в период с 2010 по 2012 г.*⁵² со сбалансированным распределением между адаптацией и предотвращением⁵³.

⁵² Япония объявила о намерении выделить 15 млрд. долл. на указанные три года. ЕС объявил о намерении выделить на тот же срок средства в размере около 11 млрд. долл. США объявили о намерении ежегодно вносить в фонды «быстрого старта» «свою долю» от предлагаемых 10 млрд. долл. в год, что составит около 3 млрд. долл. в год. В совокупности объявленный вклад этих трех сторон близок к предусмотренной Соглашением величине краткосрочного финансирования – 30 млрд. долл. в течение трех лет.

⁵³ **Сбалансированное распределение ресурсов между предотвращением и адаптацией подразумевает выделение примерно 5 млрд. долл. на каждое из этих двух направлений ежегодно.** Ранее решениями КС был учрежден **Адаптационный фонд Киотского протокола** для финансирования проектов, заявленных в рамках Национальных программ действий по адаптации ('Nationally Adaptation Programmes of Actions', NAPA).

Однако на практике пока лишь очень немногие проекты получили финансирование, поскольку Адаптационный фонд только начал получать ресурсы в виде отчислений с проектов Механизма чистого развития (МЧР). В фонд передается 2% «сертифицированных разрешений на выбросы», созданных каждым проектом. При этом сам объем этих средств даже в будущем не сможет быть большим, если отчисления с проектов будут единственным источником. Более того ситуация с ресурсами будет столь же плачевной, если отчисления будут делаться не только с МЧР, но и проектов совместного осуществления и межгосударственной торговли квотами, даже если процент отчислений будет увеличен в несколько раз.

То есть Адаптационному фонду нужен иной – более мощный источник средств. Заметим, что **Соглашение не содержит указания на то, что ресурсы «быстрого старта» будут направлены на финансирование проектов NAPA**, равно как и указание на название фонда – получателя средств на 2010 – 2012 гг.

Государственный секретарь США Хиллари Клинтон в своем заявлении по вопросам финансирования, сделанном в Копенгагене, подчеркнула, что приоритет будет отдаваться деятельности в интересах наиболее уязвимых групп населения, а участники КС ранее обсуждали вопрос о критериях отнесения стран к группе наиболее уязвимых государств. Однако **Соглашение не затрагивает вопрос об относительном приоритете получателей средств.**

Долгосрочная перспектива: Для удовлетворения потребностей развивающихся стран развитые страны ставят перед собой цель к 2020 г. совместно мобилизовать 100 млрд. долл. в год⁵⁴ из широкого диапазона разнообразных источников⁵⁵, включая государственные и частные, двусторонние и многосторонние, а также *альтернативные источники финансирования*⁵⁶. Значительная часть такого финансирования должна направляться через *Копенгагенский зеленый климатический фонд*⁵⁷.

⁵⁴ Правительства развитых стран обязуются мобилизовать финансовые ресурсы из различных источников; эти ресурсы будут направляться по различным каналам. ЕС и США объявили о намерении мобилизовать свою «долю» общего объема средств; эта доля может рассчитываться по тем же формулам, которые используются при определении взносов стран на финансирование деятельности мировых институтов развития, в частности, ГЭФ, IMF и т.п. Вопрос о совместном использовании других критериев выделения средств, например, параметров абсолютного или удельного объема выбросов, исторической ответственности стран и др., обсуждался на КС, но фактически заходил в «тупик», особенности разных стран не позволяли прийти к консенсусу ни по одному из критериев. В частности, есть очень небогатые страны с высокими удельными выбросами на душу населения или единицу ВВП, такова структура их ВВП. Историческая ответственность Китая уже «перегнала» российские показатели и т. д., и т.п.

⁵⁵ Диверсификация финансовых потоков предполагает также разнообразие условий доступа к ним и контроля над их использованием. **Условия доступа и контроля представляют собой два вопроса, важных для развивающихся стран. Большинство каналов финансирования, в частности, деятельность национальных агентств помощи развитых стран, не будет подпадать под действие механизмов управления и подотчетности Конвенции.**

⁵⁶ Термин «альтернативные» может включать рыночные механизмы, например, международную торговлю квотами, введение аукционной продажи квот, отчисления с международного бункерного топлива (используемого для авиационных и/или морских перевозок), те или иные платежи или налоги, вводимые на международном, региональном или национальном уровне. В процессе переговоров отмечалось, что в случае торговли квотами важно избежать двойного учета – зачета для выполнения обязательств развитых стран и одновременного зачета в виде выполнения обязательств по финансированию мероприятий по предотвращению в развивающихся странах.

⁵⁷ В процессе переговоров РКИК ООН о механизме финансирования значительное внимание уделяется вопросам условий доступа к ресурсам и контроля за их расходованием. «Копенгагенский зеленый климатический фонд» рассматривается как новое институциональное решение, призванное снять ряд проблем, поднимаемых как развитыми, так и развивающимися странами.

Важно подчеркнуть, что **в Соглашении говорится о «значительной части» финансирования, направляемого через новый фонд.** Весьма вероятно, что, в конечном счете, **большая часть средств может быть направлена через другие каналы** в форме прямых иностранных инвестиций или международной торговли квотами на выбросы, а также помощи, выделяемой правительствами в рамках двусторонних соглашений или существующих многосторонних программ. Поэтому **страны хотели бы заранее оговорить, что значительная часть средств пойдет через новый фонд,** и будет удовлетворять условиям доступа и контроля, установленным решениями РКИК ООН. Вопрос о том, какая это часть, пока в процессе переговоров не обсуждался.

Для обеспечения достижения цели в области долгосрочного финансирования будет учреждена *Комитет высокого уровня, действующий под руководством Конференции Сторон РКИК ООН и подотчетная ей*⁵⁸, задачей которой будет изучение вклада различных потенциальных источников финансирования.

Мы постановили, что *Копенгагенский зеленый климатический фонд должен быть учрежден в качестве операционного органа финансового механизма Конвенции*⁵⁹.

⁵⁸ Именно **создание данного Комитета** высокого уровня (*'High Level Panel'*) **явилось компромиссным решением относительно условий доступа и контроля**, на которые указывается в предыдущем комментарии. Ключевая роль в подготовке и принятии решений отводится данному Комитету, который будет состоять из высших должностных лиц, вероятно, на уровне министров или специальных представителей глав государств.

Кроме условий доступа и контроля Комитет будет рассматривать принципиальные вопросы мониторинга, отчетности и верификации в области финансирования. Как страны доноры, так и страны-получатели помощи хотят иметь максимальное влияние на принятие решений по условиям доступа к фондам, равно как и по мониторингу, отчетности и верификации. **Для развитых стран принципиально важен вопрос верификации целевого использования средств.** В свою очередь, развивающиеся страны хотели бы иметь большую гибкость в расходовании средства. Поэтому и для тех и для других стран очень важен состав и порядок формирования Комитета, правила принятия им решений и прочие процедурно-организационные вопросы, которые должны стать предметом переговоров в 2010 году.

⁵⁹ Финансовый механизм Конвенции является предметом интенсивных переговоров, однако к КС-15 не было достигнуто достаточного согласия по тексту, который мог бы быть представлен на рассмотрение Конференции. Поэтому структуру финансового механизма, порядок работы и управления Копенгагенским зеленым климатическим фондом еще предстоит определить.

Новый фонд будет именно операционным органом (*'operating entity'*) или оператором финансовой деятельности, вероятно, в целом таким же, как сейчас является ГЭФ – нынешний финансовый операционный орган РКИК ООН. **Исполнительными органами, как и сейчас, вероятно, будут исполнительные агентства ООН** (ПРООН, ЮНЕП и др.), **Всемирный банк и региональные банки развития.** В частности, африканские страны подчеркивали, что для них главную роль должен играть Африканский банк развития.

Роль ГЭФ также обсуждается в процессе переговоров и, вероятно, она не уменьшится, ГЭФ продолжит свою деятельность, прежде всего, в области наращивания потенциала. Скорее всего, будет достигнуто то или иное разделение обязанностей. В тексте Соглашения указывается, что новый фонд возьмет на себя финансирование мер адаптации и предотвращения, включая прекращение сведения тропических лесов (REDD-плюс), передачи технологий и наращивания потенциала в развивающихся странах – проектов, программ и других видов деятельности. Однако это не означает, что наряду с этим часть финансирования проектов передачи технологий и наращивания потенциала пойдет через ГЭФ, который имеет уникальный опыт именно в этих областях.

Технологии

Мы постановили учредить *Технологический механизм*⁶⁰ с целью ускорения разработки и передачи технологий.

⁶⁰ Хотя КС-15 не приняла никаких решений по конкретной структуре или области действия Технологического механизма, делегаты выработали текст, который может быть доработан в 2010 г. и принят на КС-16. Последний вариант этого текста описывает механизм, в котором ряд различных функций делегирован **Исполнительному комитету по технологиям и Центру по климатическим технологиям, учрежденным в рамках Конвенции.**

Предполагается, что в своей деятельности эти органы опираются на **сеть дочерних центров**, располагающих квалификацией и потенциалом по широкому кругу вопросов, связанных с технологиями.

Оценка выполнения

Мы призываем *завершить оценку выполнения настоящего Соглашения к 2015 г.*⁶¹, в т.ч. с учетом общей цели Конвенции – предотвращения опасного воздействия на климат.

Это [оценка] будет включать *рассмотрение возможностей ужесточения долгосрочной цели*⁶² с учетом научных результатов, в т.ч. в отношении *ограничения повышения температуры величиной 1,5⁰С*⁶³.

Приложения: Таблицы для перечисления обязательств *развитых стран по сокращению выбросов*⁶⁴ и *мероприятий развивающихся стран*⁶⁵.

⁶¹ Международная группа экспертов по изменению климата предполагает завершить работу над своим Пятым оценочным докладом МГЭИК в 2014 г., который, вероятно, станет главной научной основой для оценки ситуации с изменением климата, его последствиями и необходимыми действиями.

⁶² Положение об оценке осуществления в явном виде предусматривает необходимость **рассмотрения возможностей для ужесточения долгосрочной цели, что является одним из основных требований государств, наиболее уязвимых для изменения климата.** Конкретная величина долгосрочной цели определяет значение долгосрочного глобального *бюджета выбросов парниковых газов*, который, в свою очередь, влияет на определение года достижения максимума глобальных выбросов и величины глобального сокращения выбросов к 2050 г.

Результаты расчетов времени глобального максимума и глобального уровня на 2050 год являются исходными данными для переговоров о распределении бремени глобального сокращения выбросов между развитыми и крупнейшими развивающимися странами, а также на уровне отдельных стран.

⁶³ Члены Альянса малых островных государств и Группы наименее развитых стран активно выступают за принятие долгосрочной цели 1,5⁰С. На КС-15 Тувалу пытались добиться внесения этой более жесткой цели в текст документов по продолжению Киотского протокола путем принятия соответствующей поправки к Киотскому протоколу; при этом представители Тувалу заявляли, что около ста государств выражают поддержку цели 1,5⁰С.

⁶⁴ См. выше комментарии к разделу «предотвращение», где говорится о формате и сроках представления информации.

⁶⁵ Формат для представления **информации развивающимися странами не определен, каждая страна может представлять информацию в свободной форме.** Например, это может быть информация о снижении удельной углеродоемкости экономики или отдельных ее секторов; информация о снижении роста выбросов СО₂ или всех парниковых газов относительно базового сценария; информация о прекращении сведения лесов и т.п. По общим положениям и срокам см. выше комментарии к разделу «предотвращение».

Вопросы и ответы

Копенгагенское соглашение вызывает немало вопросов. Ниже собрано несколько наиболее часто встречающихся критических вопросов со стороны официальных лиц, бизнеса, экологических организаций и профильных СМИ⁶⁶.

1. Соглашения недостаточно для того, чтобы удержать повышение температуры в пределах 2°C.

В международных научных и политических кругах существует достаточно широкий консенсус относительно того, что выход повышения средней глобальной температуры за пределы 2°C от доиндустриального уровня конца XIX – начала XX века привел бы к чрезвычайно опасным последствиям. Отличие от рубежа в 3°C главным образом связано с недостатком пресной воды. При 2°C от недостатка воды будут страдать только 500 млн. человек, а при 3°C их число резко возрастут в 5-7 раз, что к 2050 году составит более трети от ожидающегося 9 миллиардного населения планеты. Поэтому ограничение повышения температуры порогом 2°C зафиксировано в качестве цели в Копенгагенского соглашения.

В последнем пункте Соглашения содержится призыв к проведению анализа соответствующих научных данных к 2015 г. и рассмотрению возможности принятия более жесткой цели – 1,5°C. Крупные государства – как развитые, так и развивающиеся не поддержали предложения малых островных государств и африканских стран о немедленном установлении порога 1,5°C.

Критики Соглашения указывают на то, что сокращения выбросов, предлагаемые крупными странами-эмиттерами, недостаточны даже для того, чтобы удержаться в рамках порога 2°C. Безусловно, сокращения выбросов, запланированные к настоящему моменту, не обеспечивают достижения этой цели. Но даже самые неисправимые оптимисты, отправляясь в Копенгаген, должны были понимать, что договоренности о конкретных обязательствах, достаточно амбициозных для того, чтобы удержать сокращение выбросов в пределах 2°C, не могли быть достигнуты на этой конференции.

Соединенные Штаты, ЕС, Япония готовы к решительным действиям, но при условии относительно медленного и плавного «старта», когда наиболее радикальное снижение выбросов планируется на период с 2020 или 2030 годов. Китай и другие крупные развивающиеся страны также готовы к действиям, однако ни одно из этих государств (за исключением ЮАР) пока не готово принять конкретные обязательства относительно «пикового года» (момента достижения максимума выбросов) и следующего за ним резкого сокращения выбросов.

Никто не пытается представить ситуацию таким образом, что одного лишь Соглашения достаточно для того, чтобы остановить глобальное потепление. Президенты крупнейших стран прямо заявили, что это лишь начало и далее надо действовать сообразно сложившейся ситуации. Поэтому непонятно почему некоторые критики рассматривают эту реалистичную оценку как своего рода признание провала?

Реальной целью Копенгагена было побудить США, а также Китай и другие развивающиеся страны с быстрорастущими экономиками предпринять первые шаги по ограничению их

⁶⁶ Большую помощь в выделении наиболее актуальных вопросов и подготовке ответов оказали материалы, подготовленные непосредственно во время конференции в Копенгагене Дэвидом Донигером, директором по климатической политике, Климатический центр Национального совета по защите природных ресурсов (NRDC), Вашингтон, США.

выбросов. Эта цель в целом достигнута, хотя пока на политическом, а не на исполнительном уровне.

2. Конкретные обязательства по сокращению выбросов не определены.

Указывая на пустые таблицы, приведенные в конце Копенгагенского соглашения, некоторые наблюдатели уничижительно называют документ «пустым соглашением». Они не понимают структуры Соглашения и того контекста недавно принятых национальных обязательств, в котором оно было подготовлено.

В таблицах, прилагаемых к Соглашению, будут постепенно накапливаться обязательства развитых стран и действия развивающихся стран. В идеале это надо сделать к концу января 2010 года, но на практике и в дальнейшем Соглашение в любой момент будет открыто для включения новых и усиления ранее принятых обязательств.

Эта структура является оправданной, поскольку все главные страны в течение прошлого года уже объявили о вероятных объемах своих обязательств. Безусловно, предложения Европейского союза по уровню сокращения после окончания срока действия Киотского протокола уже были известны на протяжении некоторого времени. Однако в последние месяцы мы стали свидетелями целого ряда дополнительных политических заявлений со стороны США, Японии, России, Австралии, Казахстана, Беларуси, а также Китая, Индии, Бразилии, ЮАР, Мексики, Южной Кореи и других государств.

Как указывают многие наблюдатели, общий объем объявленных обязательств недостаточен для предотвращения опасного изменения климата. Несомненно, необходимы более решительные сокращения. Однако целевые показатели и мероприятия, предложенные крупными развивающимися странам к настоящему моменту, были *немыслимы* еще год назад.

Даже позиция США по данному вопросу претерпевает эволюцию: во время избирательной кампании и до официального вступления в должность президент Обама поддерживал сокращение выбросов на 14% к 2020 г. по сравнению с уровнем 2005 г. В июне Палата представителей, проголосовав за законодательные акты в области климата и энергетики, подняла планку до 17%, и президент поддержал это решение в своем ноябрьском заявлении («в диапазоне 17%»). Сенат в настоящее время рассматривает предложение сенатора Бокуса, которое позволит президенту увеличить показатель сокращения к 2020 г. до 20%, если будет установлено, что другие страны приняли достаточные обязательства и выполняют их.

Подводя итог, можно сказать, что Копенгагенское соглашение создает *динамическую ситуацию* с предпосылками для возникновения «положительной обратной связи», когда одни государства усиливают свои обязательства в ответ на аналогичные действия других.

3. Принятые обязательства не носят юридически обязывающего характера.

Следует отметить, что существует некоторая неразбериха относительно того, что именно означает «юридически обязывающий» характер соглашения, и почему он столь важен.

Многие СМИ рассматривают это в качестве решающего признака серьезности намерений. Любое «юридически обязывающее» соглашение является серьезным, а политическое соглашение – нет. Такой взгляд является чрезмерно упрощенным. Даже не носящие юридически обязывающего характера документы могут быть действенными, если их соблюдение отвечает собственным или взаимным интересам сторон. А именно об этом говорили США, Россия и многие другие развитые страны.

С другой стороны, и обязывающие соглашения могут быть неэффективными – если сторона такого соглашения не склонна соблюдать его, а круг международно-правовых инструментов, которые могут быть использованы для ее принуждения, весьма ограничен, что для любого мыслимого соглашения по климату почти очевидный факт, поскольку соглашение охватывает основы экономики и энергетики стран.

К данной проблеме примыкает вопрос о том, что одна группа стран (страны со статусом развитых) «обязана» принимать обязательства, тогда как странам другой группы (странам со статусом развивающихся) лишь «следует» (или они «могут») делать это. Имеются немалые принципиальные политические разногласия относительно того, должны ли развивающиеся страны принимать на себя конкретные обязательства в настоящий момент. На это накладывается несоответствие ряда стран их статусу, например, Кувейт или Сингапур, по ВВП на душу населения давно достигли параметров развитых стран, но считаются развивающимися.

Третья группа вопросов подразумевает, что «юридически обязывающие» международные нормы необходимы для того, чтобы обеспечить функционирование рыночных механизмов, например, торговли квотами на выбросы, на международном уровне, а не только в границах отдельных государств или внутри ЕС. Копенгагенское соглашение отражает признание важности рыночных механизмов для предотвращения сведения лесов, повышения экономической эффективности осуществляемых мероприятий, а также мобилизации ресурсов для разработки и внедрения чистых технологий. Однако для эффективного функционирования рынков необходимы правила и предсказуемость, которые могут быть обеспечены различными способами. В рамках Киотского протокола и Марракешских соглашений (выработка и принятие которых потребовали еще четыре года) была сделана попытка с самого начала сформировать всеобъемлющую, полную и универсальную систему рыночных правил. Однако есть и другие способы обеспечения необходимой предсказуемости – выработка правил в рамках многосторонней группы (например, между участниками Копенгагенского соглашения), двусторонние соглашения и даже установление правил односторонним решением. В частности, в США акты, находящиеся на рассмотрении в Сенате, определяют требования, которым должны удовлетворять программы других стран для получения доступа к американскому рынку разрешений на выбросы.

Четвертая группа вопросов касается финансовых обязательств. Высказываются мнения и приводится немало примеров, когда все положения того или иного юридически не обязывающего соглашения выполнялись, кроме финансовых. По мнению многих экспертов для выполнения финансовых обязательств развитых стран «юридическая обязательность» необходима. Однако тут если свой баланс, обязательность предоставления финансов подразумевает и обязательность целевого расходования средств и контроль за результатами. Об этом в Копенгагенском соглашении говорится (в разделе, посвященном NAMA).

Поэтому всегда, когда критика вызвана отсутствием «юридически обязывающего» соглашения, нужно четко указывать, что именно имеется в виду, и почему это является важным.

Динамика переговоров привела к тому, что дебаты о «юридически обязывающем» характере соглашения стали использоваться, главным образом, в качестве политического инструмента. ЕС подчеркивает, что он не примет официальных целевых показателей на второй период обязательств Киотского протокола до принятия адекватных обязательств Соединенными Штатами и крупными развивающимися странами. Разумеется, США, Россия и многие другие страны ожидают того же от крупных развивающихся стран.

В итоге страны, согласовавшие Копенгагенское соглашение, пожертвовали «юридически обязывающим» характером в обмен на обязательства о действиях со стороны крупных развивающихся стран. Очевидно, что Китай, Индия и другие страны не приняли бы этих

обязательств, если бы они рассматривались как юридически обязывающие. Для этих стран данная позиция является вопросом принципа; они способны принять и отстаивать заявленные величины сокращений именно потому, что они не уступили по вопросу «юридически обязывающего» характера. Данные страны рассматривают это в качестве защиты от слишком быстрого вовлечения в процесс слишком глубокого сокращения выбросов, к которому они еще не готовы. Как отметил исполнительный секретарь РКИК ООН Иво де Боер, для некоторых стран может быть проще сесть на поезд, зная, что за ними сохраняется право сойти. Поскольку действия являются важнейшим приоритетом, и промедление недопустимо, было бы неразумным отвергать Копенгагенское соглашение лишь по той причине, что оно не носит «юридически обязывающего характера».

Многие критики выражают недовольство тем, что в окончательный текст Копенгагенского соглашения не вошло конкретное положение о необходимости заключения «юридически обязывающего» соглашения на следующей Конференции сторон в Мехико. Возможно, юридически обязывающее соглашение так никогда и не будет заключено, отмечают критики. Однако страны не могут быть заранее принуждены к принятию подобных формулировок. Мы должны сосредоточиться на мотивах, которые побудят страны запланировать как можно более решительные меры сокращения выбросов и мероприятия, а затем осуществить эти планы. Совокупность взаимосвязанных интересов и экономических факторов, побуждающая страны принимать и выполнять обязательства, будет значить больше, чем любой юридический документ, закрепляющий эти обязательства. Тем более, когда теоретически возможная «юридическая обязательность» не подкреплена штрафами, санкциями или какими-либо фискальными мерами (что абсолютно неприемлемо для столь всеобъемлющего соглашения по климату и не рассматривается в процессе переговоров).

4. Копенгагенское соглашение представляет угрозу для РКИК ООН (диспут в Копенгагене показал, что все страны перессорятся)

Некоторые критики выражали и продолжают выражать недовольство тем, что президент Обама и его коллеги из Китая, Бразилии, Индии и ЮАР фактически обошли официальные правила и процедуры ведения переговоров в рамках Конференции Сторон РКИК ООН, на которой были представлены 194 Стороны. Они собрались на отдельную предварительную встречу, где согласовали ряд принципиальных вопросов, в частности, «юридическую обязательность». Однако сам факт необходимости непосредственного вмешательства глав государств является подтверждением того, что официальный переговорный процесс не смог достичь своих целей. Здесь уместно вспомнить, как шла дискуссия.

Началом дискуссии послужило выступление представителя Тувалу, маленького островного государства, которое, рискуя полностью исчезнуть в результате повышения уровня моря, имеет, пожалуй, наибольшее моральное право настаивать на более амбициозных действиях. Делегат Тувалу осудил отсутствие в тексте порога повышения температуры 1,5°C и заклеил предлагаемую помощь на нужды адаптации как «тридцать серебряников». «Моя страна не продается», – провозгласил оратор, вызвав горячие аплодисменты многих представителей экологических организаций и других делегатов.

Однако вскоре к Тувалу присоединились некоторые другие государства, движимые обструкционистскими мотивами и политическими соображениями. Венесуэла и Куба заявили, что процесс подготовки соглашения носил «недемократичный» и «непрозрачный характер». Затем выступил делегат от Судана. Примечательно, что он выступал лишь от имени своей страны, а не в своем обычном качестве представителя Группы 77 и Китая. В ситуации, когда Китай и другие крупные развивающиеся страны достигли согласия по Соглашению (в составе 29 стран, его вырабатывающих), Группа не имела единой позиции

по данному вопросу. Тем не менее, представитель Судана (председатель Группы 77 и Китая) заявил, что Копенгагенское соглашение обрекает миллионы африканцев на смерть.

Это очевидное преувеличение переломило ход дебатов. Страна за страной брали слово, чтобы выступить в защиту Соглашения и подчеркнуть неуместность заявления Судана. Одно из наиболее ярких выступлений принадлежало президенту Мальдивских островов – высшему должностному лицу, принимавшему участие в ночных дебатах. Практически все остальные островные государства и государства, расположенные на небольшой высоте над уровнем моря, а также многие африканские страны выступили в поддержку соглашения.

Следующим было выступление еще одного делегата от Судана – нанятого этой страной профессионального переговорщика из Филиппин, которая известна своими obstructionistскими действиями на протяжении почти двух десятилетий. При этом основной идеей ее как всегда пространного выступления была следующая: мы, профессиональные переговорщики, должны противостоять вмешательству президентов и премьер-министров, которые не ведают, что они творят. Мы должны вернуть себе контроль над процессом, который лидеры пытаются отнять у нас! Это оказалось уж слишком даже для некоторых негативно настроенных, но более цивилизованных делегаций. Так, в поддержку Соглашения выступила даже Саудовская Аравия.

В качестве заключительной демонстрации неэффективности Конференции Сторон делегации пяти стран (Венесуэлы, Боливии, Кубы, Никарагуа и Судана – примечательно отсутствие в этом списке Тувалу) блокировали любые попытки принять Копенгагенское соглашение консенсусом Сторон. Правила КС допускают лишь принятие решений консенсусом – предложение, предусматривающее возможность принятия решений большинством в качестве крайней меры, блокируется на протяжении 15 лет. В конце концов, удалось выработать приемлемое для противников Соглашения решение о «принятии к сведению» этого документа. Согласно разъяснениям официальных представителей ООН, с практической точки зрения это эквивалентно решению о принятии Соглашения. Достигнутый компромисс подразумевает перечисление в начале текста Соглашения поддержавших его государств, что дает возможность «несогласным» отмежеваться от документа.

К концу ночной дискуссии возмущение в зале сошло на нет. Экологические организации, глубоко сочувствовавшие Тувалу и другим островным государствам, конечно, не могли солидаризоваться с Венесуэлой или Суданом. Не исключено, что принятие Соглашения Китаем, Индией, Бразилией, ЮАР и многими другими развивающимися странами означает конец Группы 77 как объединения с консолидированной позицией. Это будет иметь большое значение для будущего РКИК ООН и функционирования Копенгагенского соглашения.

Вот в таких условиях шла дискуссия, поэтому только несведущие люди могут полагать, что Соглашение может представлять угрозу для РКИК ООН.

5. Как Копенгагенское соглашение может сотрудничать с Форумом ведущих экономик и с Киотским протоколом?

В 2007 г. администрация Джорджа Буша учредила Конференцию ведущих экономик по энергетической безопасности и изменению климата (КВЭ), в состав которой вошли 17 государств – крупнейшие развитые и развивающиеся экономики, вносящие наибольший вклад в выбросы парниковых газов. Администрация Барака Обамы продолжила этот процесс, несколько изменив название группы - Форум ведущих экономик по энергетике и климату (ФВЭ). Это не просто изменение заголовка. По сути, во времена Буша КВЭ служил средством для оправдания отсутствия решительных шагов, будучи своеобразным пактом о совместном бездействии. Мы не предпринимаем ничего, потому что вы не предпринимаете

ничего. Смысл ФВЭ прямо противоположен этому – это пакт о совместных действиях. Мы намерены бороться с глобальным изменением климата и ожидаем того же от вас, так что давайте делать это вместе.

Еще одно отличие от формата КВЭ состоит в том, что Копенгагенское соглашение относится не только к странам с наибольшими объемами выбросов. Оно подразумевает значительную помощь развивающимся странам – прежде всего, беднейшим и наиболее уязвимым – для целей адаптации, охраны лесов и развития чистой энергетики и т.п. Вероятно, некоторая часть этой помощи будет направлена крупным, но совсем не богатым развивающимся странам для поддержки осуществления их планов по сокращению выбросов.

В этой связи возникает ряд вопросов о механизме управления в рамках нового соглашения, которые пока не имеют ответа. Можно предположить, кто ключевую роль будут играть нынешние члены ФВЭ. Однако необходимо также решить вопрос о роли в этом механизме других стран, принимающих обязательства по ограничению выбросов и планирующих мероприятия, направленные на сокращение выбросов и предотвращение сведения лесов, а также о роли стран, получающих помощь для нужд адаптации и других целей. Вероятно, участники ФВЭ проведут в новом году несколько встреч и продвинулись вперед в подходах к практической реализации Копенгагенского соглашения.

С другой стороны, РКИК ООН увязла в дискуссиях в Рабочих группах и быстрый прогресс там технически очень сложен. По мнению многих экспертов, тормозом РКИК ООН является и сохранение параллельного движения по двум тракам – Конвенции и Киотского протокола. Как это ни странно, но многие надеются на формирование соглашения на последующий период на основе Киотского протокола, будь то из лучших побуждений (как это делают радикальные зеленые организации или ряд беднейших и наиболее уязвимых стран), или используя эту аргументацию в качестве политического инструмента для блокирования любого реального прогресса (как это делает, например, Саудовская Аравия). Крайне маловероятно, что таким образом можно «консолидировать» совершенно разные интересы.

От РКИК ООН требуется резкое повышение «к.п.д.» и консолидированные действия. Это потребует ее трансформации в эффективную организацию, способную обеспечить своевременное принятие практических решений, преодолев сопротивление обструкционистов. И Конвенция не сможет достичь успеха, противопоставляя себя Копенгагенскому соглашению. Единственный разумный вариант для нее состоит в том, чтобы безоговорочно принять новое Соглашение. В противном случае РКИК ООН утратит свое влияние.

6. Копенгагенское соглашение не побудит к действиям американский Сенат, США и Китай останутся вне соглашения.

Следствием мнения о «слабости» Копенгагенского соглашения является распространенное представление о том, что Соглашение ничего не изменит в расчетах, которыми руководствуются американские сенаторы. По мнению ряда ведущих американских экспертов Соглашение *не является* слабым, и оно *изменит* позицию Сената⁶⁷.

Копенгагенское соглашение обеспечило выполнение двух основных требований, которые колеблющиеся сенаторы выдвигали к международному процессу: наличия содержательных обязательств по сокращению выбросов со стороны основных развивающихся стран, а

⁶⁷ Дэвид Донигер, директор по климатической политике, Климатический центр Национального совета по защите природных ресурсов (NRDC), Вашингтон, США.

также прозрачной системы для оценки соответствия реальных результатов этим обязательствам. Главное внимание сенаторы уделяют соглашению с Китаем.

Сделанное в конце сентября заявление Председателя КНР Ху Цзиньтао о том, что Китай объявит о введении удельных обязательств по выбросам, произвело впечатление на сенаторов. После этого в центре дебатов оказался вопрос достоверности данных: как убедиться в том, что Китай и другие страны выполняют принятые обязательства. Именно поэтому президент США столь упорно настаивал на том, что прозрачность должна быть неотъемлемой частью соглашения.

Разногласия между США и Китаем по содержательным вопросам были вполне преодолимыми. Однако попытки давления со стороны США вызывали ответную реакцию со стороны Китая, поскольку в игру вступали соображения национального достоинства и суверенитета. Несколько раз на протяжении прошедшего года, в т.ч. в течение первых дней КС, появлялись слухи о том, что две страны близки к согласованию формулировок, после чего позиции сторон снова ужесточались. США при поддержке ЕС и Японии продолжали настаивать на предоставлении детальных статистических данных о выбросах, а также наличии процесса получения дополнительной информации в тех случаях, когда представленные данные являются неясными и неполными. Кроме того, США предложили Китаю содействие в совершенствовании методик инвентаризации выбросов в рамках двустороннего соглашения между американским Агентством по охране окружающей среды и китайской Национальной комиссией по развитию и реформам. Затем Китай начал испытывать давление со стороны небольших развивающихся стран, не желавших терять возможность получения значительных ресурсов на нужды адаптации и охраны лесов.

По мнению американских экспертов, прорыв произошел перед приездом президента США в Копенгаген. С одной стороны, Хиллари Клинтон сделала предложение о расширении долгосрочного финансирования из государственных и частных источников, а, с другой стороны, заместитель министра иностранных дел Китая Хэ Яфэй предложил развернуть международный диалог и процесс сотрудничества по вопросам оценки данных по национальным выбросам и энергетике. Премьер Госсовета КНР Вэнь Цзябао повторил это важнейшее предложение, выступая на открытии заседания на высшем уровне. Даже после этого лидерам двух стран понадобилось провести остаток дня за выработкой приемлемых формулировок, обеспечивавших как уважение национального суверенитета, так и адекватный уровень прозрачности. После чего они смогли выработать следующие компромиссные формулировки, вошедшие в Копенгагенское соглашение:

Эти формулировки учитывают интересы всех сторон. США получают представляемую раз в два года периодическую отчетность развивающихся стран (инвентаризацию выбросов и другие данные), которую Китай до настоящего момента публиковал всего один раз, а также процедуру прозрачности, фактически эквивалентную процедуре оценки, уже применяемой к отчетности развитых стран. Китай и Индия получают уважение национального суверенитета, а также отраженное в формулировках различие между «международными консультациями и анализом» и «верификацией» – проблемным понятием во внутривластном контексте этих государств.

Успех в отношении обязательств развивающихся стран и прозрачности окажет существенное влияние на позицию Сената. Эти результаты должны убедить колеблющихся сенаторов в том, что США не действуют в одиночку, и крупнейшие развивающиеся экономики принимают адекватное участие в процессе. Вместе с предусмотренными в существующих законопроектах инструментами по защите американских производителей, потенциально обремененных большими требованиями по снижению выбросов, чем их конкуренты в других странах (в частности, Китае), на чем настаивают представители обрабатывающей промышленности и профсоюзов, результаты Копенгагена должны оказать на Сенат положительное воздействие.

Встречи и планы работы на 2010 год

В Копенгагене было принято решение о проведении трех последующих Конференции сторон (КС) РКИК ООН:

- КС-16, ноябрь-декабрь 2010 г., Мехико;
- КС-17, декабрь 2011 г., ЮАР;
- КС-18, конец 2012 г., Южная Корея.

Принятие столь длительного плана своего рода характеристика сложности процесса, обычно на КС принимается решение о следующей, в крайнем случае о двух КС, как это было сделано на Бали в 2007 году.

- Между КС в 2010 году намечено проведение регулярной сессии Вспомогательных органов и Рабочих групп РКИК ООН и Киотского протокола в мае-июне 2010 г. в Бонне.

Кроме того, Секретариат зарезервировал время для внеочередной сессии Рабочих групп в октябре-ноябре 2010 г.

Первой временной «отметкой» 2010 года стало 31 января, к которому страны должны уведомить Секретариат РКИК о своем желании участвовать в Копенгагенском соглашении и представить информацию о своих параметрах снижения выбросов парниковых газов. Ожидается, что все ведущие страны подадут такую информацию в срок или в первые дни февраля. Тем самым, порядка 90% мировых антропогенных выбросов парниковых газов будет «охвачено» соглашением и можно будет двигаться вперед.

В процессе консультаций, в частности, среди стран BASIC (Китай, Индия, Бразилия и ЮАР), высказывались мнения, что в 2010 году надо предпринять 4 или даже 6 переговорных раундов в рамках РКИК ООН. Не исключено, что дополнительные переговоры будут организованы.

Кроме того, будут встречи Группы Восьми, Группы Двадцати, Форума ведущих экономик и другие много- и двусторонние встречи мировых лидеров, где будет затрагиваться тема подготовки соглашения по климату на период с 2013 года. Потери времени с заключением соглашения отражаются, прежде всего, на наиболее уязвимых и слабых странах, которым предназначается 30 млрд. долларов помощи на 2010 – 2012 годы. Поэтому, вероятно, наиболее актуальными встречами будут встречи министров финансов Двадцатки (меньшего формата не достаточно, так как должны собираться министры и развитых и крупнейших развивающихся стран). График встреч следующий (в Восьмерке председательствует Канада, а в Двадцатке Южная Корея):

- G20, 5-6 февраля, Канада, министры финансов, 27-28 февраля, Ю. Корея, зам. министров финансов;
- ООН, Форум на высшем уровне по финансам и развитию, 16-17 марта;
- G20, 23 апреля, США, министры финансов;
- G20, 3 июня, Ю. Корея, зам. министров финансов;
- G8/G20, 25-27 июня, Торонто, Канада, саммит глав государств;
- G20, сентябрь, Ю. Корея, зам. министров финансов;
- G20, октябрь, Ю. Корея, министры финансов;
- G20, ноябрь, Ю. Корея, министры финансов;

- G20, 11-12 ноября, Ю. Корея, саммит глав государств.

У стран есть все возможности в 2010 году решительно продвинуться к заключению в Мексике всеобъемлющего соглашения по проблеме изменения климата. Есть возможность, и решить традиционно сложные финансовые вопросы.

С другой стороны, страны, вероятно, морально готовы работать над соглашением и еще год или даже два. С экологической точки зрения, здесь важны не сроки, а действенность соглашения, как долгосрочного инструмента снижения глобальных выбросов парниковых газов. Однако, «теряя время» нельзя забыть о срочной помощи наиболее уязвимым и слабым странам. Это тоже должно служить индикатором успеха или неудачи той или иной встречи.

Подводя итог, хотелось бы призвать отбросить недовольство и мрачные оценки. Копенгагенское соглашение представляет собой важный прорыв, знаменующий начало новой эры эффективного сотрудничества между всеми основными странами-эмиттерами парниковых газов.