

## Основные результаты июньского заседания в Бонне – на пути к Парижскому соглашению<sup>1</sup>

Автор: Др. Мажена Ходор, ключевой эксперт по проблемам изменения климата, проект Clima East.

После завершения предыдущей сессии Специальной рабочей группы по Дурбанской платформе для более активных действий (СДП, англ. ADP) в Женеве в феврале 2015 года был подготовлен 86-страничный текст будущего климатического соглашения, содержащий все варианты, предложенные и поддерживаемые всеми Сторонами. Он был переведен на шесть рабочих языков ООН и 19 марта 2015г. распространен среди Сторон как текст Женевских переговоров. Именно этот документ Стороны решили принять в качестве выполненного поручения, данного СДП 20-ой Конференцией Сторон (КС 20) и обязывающего доработать до мая 2015 года переговорный текст протокола, либо иного правового акта или согласованного итогового документа, обладающего юридической силой, согласно Конвенции, и применимого ко всем Сторонам. Учитывая объем громоздкого Женевского документа, было ясно, что главной задачей участников переговоров июньской сессии СДП будет подготовка более сжатого текста под руководством сопредседателей, но в то же самое время сохраняющего основные варианты и отражающего прогресс, отмеченный в рабочем документе. В целях поддержки этого процесса 9 апреля Секретариат РКИК ООН подготовил и обнародовал неофициальную записку о перекрывающихся и дублирующихся элементах, содержащихся в Женевском переговорном тексте<sup>2</sup>.

В записке о сценарии проведения июньской встречи, заранее подготовленной до сессии в Бонне<sup>3</sup>, сопредседатели СДП предложили, чтобы в июне Стороны продвинули работу над согласованием переговорного текста, обсудили активизацию действий до 2020 г., а также дальнейший прогресс в вопросе технической экспертизы.

---

<sup>1</sup> Этот отчет отражает точку зрения автора.

<sup>2</sup> Неофициальная еофициа ADP.2015.2.

<sup>3</sup> Неофициальная записка ADP.2015.3

Все вышеупомянутые вопросы повестки дня соответствуют решениям КС 20. Процесс должен был продолжаться иницироваться Сторонами и строиться на основании представленных ими взглядов. Сопредседатели наметили продолжение работы в соответствии с направлением, принятым в Женеве, в двух переговорных группах, каждая под председательством одного из них. Планировалось, что обе группы должны будут предпринять усилия для консолидации и оптимизации переговорного текста посредством исключения накладок, повторов и дублирования. В то же время Женевский текст должен был быть сохранен в качестве исходной точки отсчета. Также была надежда, что, помимо рационализации и сокращения переговорного текста, Стороны рассмотрят, какие элементы должны быть включены в Парижское соглашение, а какие следует оставить на решения Конференции Сторон. Ожидалось, что переговоры по существу могут начаться уже в Бонне. Однако, в Бонне амбициозные ожидания Сопредседателей, изложенные в записке о сценарии, остались невыполненными. Вместо того, чтобы следовать предложенному сценарию, переговорщики сосредоточили свое внимание на режиме работы, и лишь минимальный прогресс был достигнут. Для эффективного продвижения работы, основываясь на Женевских достижениях, в начале сессии сопредседатели предложили неофициальный режим работы в организованных группах, каждая из которых должна сосредоточиться на определенной части переговорного текста, с тем чтобы упорядочить его и консолидировать варианты по каждому разделу официального текста.

В результате, переговорные группы СДП занялись чтением текста для переговоров, в то время как обсуждения велись в неофициальных организованных группах. Обсуждения по общей цели снижения воздействия на изменение климата и адаптации к последствиям, по потерям и ущербу, технологиям, финансовым вопросам, прозрачности и наращиванию потенциала проводились отдельно. Достижений было очень мало. Отсутствие прогресса по вопросам финансирования и передачи технологий видится как один из ключевых камней преткновения в обеспечении консенсуса между развитыми и развивающимися странами. Консенсус также необходим в понимании принципа общей, но дифференцированной ответственности (англ. CBDR), что необходимо для согласования вкладов/заявлений/действий Сторон и их обязательств в новом соглашении. Неофициальные группы работали с разной

скоростью и в разных режимах, и только к концу второй недели некоторые группы начали концептуальные обсуждения. Большая часть времени была потрачена на обсуждение процедур, но, как подчеркнули Стороны и наблюдатели, это занятие позволило им, по крайней мере, достичь хорошей степени доверия между Сторонами. В этом плане, можно считать, что сессия в Бонне была успешной. В остальном, итогом сессии DPs 2.9 в Бонне стали два неофициальных документа, которые были опубликованы на веб-сайте РКИК ООН в разделе результатов СДП:

1. Пересмотренный сокращенный и консолидированный текст от 11 июня 2015г.<sup>4</sup>
2. Рабочий документ от 11 июня 2015г.<sup>5</sup>

Вследствие незначительного продвижения в работе по сокращению текста, Стороны решили поручить сопредседателям подготовку *"полностью упрощенной, консолидированной, ясной и краткой версии Женевского переговорного текста, который будет содержать четкие варианты и не пропустит и не удалит никакую опцию или взгляд Сторон"*. В течение периода после сессии эта сложная задача может стать успешной с точки зрения получения приемлемого результата, при условии, что Стороны осознают, что учитывая короткий промежуток времени, оставшийся до КС, невозможно будет проделать коллективную работу по рационализации текста, даже если октябрьская сессия DPs будет продлена на несколько дней, как было предложено после незначительного прогресса, достигнутого в работе в июне Ускорение процесса сокращения текста, и наверстывание времени, потерянного в июне в Бонне, является крайне важным. В целях поддержки прогресса на сессии в августе-сентябре, сопредседатели пообещали предложить компромиссный текст для рассмотрения Сторонами на сессии DPs 2.10. Заботясь о том, чтобы не разрушить доверие, которое им оказали Стороны, сопредседатели приложили все усилия, чтобы подчеркнуть, что Женевский текст останется единственным официальным (какциальным<sup>1</sup> документе FCCC/ADP/2015/1) и исходным документом, как для предстоящего, так и для всех возможных последующих вариантов оптимизации, давая возможность Сторонам судить о том, насколько новые итерации текста соответствуют официальному

---

<sup>4</sup> adp2-9\_i3\_11jun2015t1630.pdf

<sup>5</sup> adp\_2\_9\_wd\_11062015@1645.pdf

базовому варианту. Все документы, разработанные в течение заседания сессий СДП 2.9 в Бонне, будут продолжать рассматриваться как неофициальные документы. Кроме того, все будущие документы, разработанные на сессиях, не будут иметь никакого статуса и будут рассматриваться в качестве промежуточных инструментов, помогающих Сторонам прийти к окончательному согласованному документу на сессии СДП в Париже. Текст, предложенный сопредседателями, будет приложен к их записке со сценарием сессии DPc 2.10, который будет опубликован 24 июля. Как объяснили сопредседатели, их предложение будет иметь статус инструмента, оказывающего помощь в дальнейшей работе Сторон. Это будет *"отдельный документ на основе структуры Приложения II к записке со сценарием от 5 мая 2015 года, и он будет выстроен в соответствии с мнениями, высказанными Сторонами в ходе итогового совещания 8 июня, и в полной мере учитывать обсуждения по этому вопросу, проводившиеся в ходе 75 заседаний переговорных групп СДП, а также на заседаниях групп содействия. Он будет включать в себя полностью упрощенный, консолидированный, ясный и краткий вариант Женевского переговорного текста, содержащий четкие варианты и не упустит и/или удалит никакую опцию или положение Сторон"*<sup>6</sup>. Сопредседатели также попытаются отделить проблемы / пункты, которые *"по своей природе"* должны быть включены в соглашение, от вопросов, которые должны стать частью проекта решения КС. Стороны не смогли договориться в Бонне о том, нужно ли начать определять, какие элементы переговорного текста должны быть помещены в договор, а какие нужно будет учесть в будущих решениях КС. Для того, чтобы быть применимым ко всем Сторонам, Соглашение должно оставаться всеобъемлющим и, следовательно, базироваться на общих положениях, в то время как детали могут быть уточнены в решениях КС. Многие участники сочли, что было еще слишком рано обсуждать такие вопросы на июньской сессии.

Сопредседатели также пообещали, что *"вопросы, определенно требующие дальнейшего существенного согласования между Сторонами, чтобы определить их размещение в тексте, будут оставлены в окончательном консолидированном и ясно прописанном Женевском тексте без включения их в какую-либо категорию и будут четко обозначены"*. Это предложение, и предложенный режим работы, будут

---

<sup>6</sup> [http://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/way\\_forward\\_11\\_june\\_-\\_edits\\_1026am.pdf](http://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/way_forward_11_june_-_edits_1026am.pdf)

обсуждаться с представителями Сторон во время пред-сессионных консультаций, которые начнутся 26 августа.

Параллельно с медленным продвижением по направлению работы 1, не было ощутимого прогресса и в продвижении работы по устранению разрыва между уровнями обязательств по снижению воздействия на изменение климата в период до 2020 г. в рамках направления работы 2. В Бонне был продолжен процесс технической экспертизы на двух совещаниях технических экспертов. Эти совещания были посвящены теме расширения масштабов использования возобновляемых источников энергии и повышения энергоэффективности в городах. Вслед за этим в течение второй недели на заседаниях сессии были сделаны попытки получить мнения Сторон о том, как продолжать процесс технической экспертизы в период до 2020 г. Несколько региональных групп изложили свои взгляды на рабочие процедуры по направлению 2 в поданных сессионных записках (CRP). Тем не менее, участники не смогли договориться о том, что было предписано выполнить по направлению работ 2. Китай и группа развивающихся стран-единомышленников (LMDCs) призвали развитые страны повысить их обещания и обязательства по сокращению выбросов до 2020г., а также удалить все предварительные условия, мешающие им это сделать, что заставило ЕС объявить, что он не считает, что условия для повышения его целей до 2020 были выполнены. Стороны не смогли найти точки соприкосновения в отношении продолжения процесса технической экспертизы. Некоторые развивающиеся страны призывают к проведению более тщательной экспертизы на высоком уровне, на что развитые страны смотрят более скептически. Также имеются различия в отношении организации будущих встреч технических экспертов (ВТЭр) после закрытия СДП – либо в рамках КС, либо в одном из вспомогательных органов. Альянс малых островных государств (АОСИС) предложил новую институциональную основу для проведения институциональную основу для того, а развивающиеся страны призвали увеличить финансовую поддержку специалистов, представляющих развивающиеся страны, чтобы они могли принимать участие в этих заседаниях. Некоторые развивающиеся страны поддержали идею мониторинга эффективности проводимых встреч технических экспертов. Некоторые страны также предусмотрели процесс аналогичный повышению целей по сокращению выбросов в период после 2020 г. Индия, при поддержке Китая, хотела достичь прогресса в

переговорах посредством включения взглядов всех сторон в один проект переговорного текста в таком же порядке, как Женевский переговорный текст по направлению работ 1. В конце концов, стороны ни к чему не пришли по тексту проекта решения, и направление работ 2 остается потенциально спорным вопросом для следующей сессии СДП. В прошлом, многие развивающиеся страны подчеркивали связь между прогрессом по направлению 2 и направлению 1. Об этом меньше говорилось в ходе этой сессии, возможно, потому, что направление 2 теперь больше сосредоточено на негосударственных участниках и увеличении масштаба политик, действий и инициатив, обсуждаемых на встречах технических экспертов, а не на мероприятиях по снижению выбросов до 2020 г. странами Приложения 1. Тем не менее, есть риск, что отсутствие прогресса по направлению работы 2 может негативно сказаться на продвижении переговоров по направлению 1.

Переговоры в рамках 41-ой сессии Вспомогательных органов по итогам обзора 2013-2015 гг. оказались еще одним неожиданным риском для Парижского принятия соглашения КС. Ожидалось, что Стороны примут выводы по структурному экспертному диалогу, который был разработан в Женеве, и подготовят проект решения для КС. Некоторые Стороны, однако, выступили против подготовки проекта решения по обзору 2015г. Они утверждают, что на это не было дано полномочий, и настаивают на общих выводах Вспомогательного органа по осуществлению (ВОО) и Вспомогательного органа для консультаций по научным и технологическим аспектам (ВОКНТА). Другие группы, представляющие развивающиеся Стороны (АОСИС и Группа африканских стран) хотели, чтобы были подготовлены рекомендации для КС по увеличению долгосрочной цели до 1,5 градуса по Цельсию. Такой шаг будет означать, что Стороны должны приложить значительно большие усилия по сокращению выбросов в краткосрочной перспективе, учитывая, что МГЭИК считает реальным только один сценарий достижения цели - удержать повышение температуры не более чем на 2 градуса к концу этого века. Несмотря на усилия координаторов объединенной контактной группы ВОО / ВОКНТА и Председателя ВОКНТА, этот вопрос повестки дня не был закрыт на 41-ом заседании, как это ранее предполагалось, и будет далее обсуждаться в Париже. Поскольку подразумевалось, что заседание СДП будет проинформировано о результатах обзора 2015 г., этот вопрос повестки для заседания вспомогательных органов создаст дополнительное

препятствие для переговорщиков на пути к преодолению разногласий между Сторонами. В настоящее время различные варианты, включенные Сторонами в раздел D,; доработка переговорного текста под заголовком “*Долгосрочные и глобальные аспекты*” показывают, насколько важен вопрос практической реализации для достижения долгосрочной цели.

Другим ударом для ВОКНТА стало отсутствие соглашения по статьям 5, 7, 8 принятой в Дохе поправки к Киотскому Протоколу и связанный с этим вопрос отсутствия соглашения об интерпретации статьи 3.7 «тер» Дохийской поправки. Отсутствие результатов в Бонне относительно этих двух пунктов повестки дня будет в дальнейшем замедлять ратификацию Сторонами Дохийской поправки к Киотскому Протоколу. На данный момент количество необходимых ратификаций не позволяет этой поправке вступить в силу. Отсутствие прогресса по этим вопросам является проблемой для Сторон, участвующих во втором периоде обязательств Киотского протокола. Это также подрывает доверие между Сторонами, и медленный прогресс в ратификации Дохийской поправки был отмечен в заявлениях некоторых участников СДП. Некоторые Стороны связывали отсутствие прогресса в ратификации КП и преодолении разрыва в целях на период до 2020 г. с прогрессом в переговорах по Парижскому договору. Эти два пункта повестки дня будут снова обсуждаться на заседании ВОКНТА 42 в Париже.

Из списка вопросов, рассматриваемых на заседании вспомогательных органов, результат по программе сокращения выбросов, вызванных обезлесением и деградацией лесов (REDD+), был принят как успех. Стороны достигли прорывного соглашения по механизму REDD+ посредством включения требований к прозрачности и качеству отчетности программ развивающихся стран по защите и сохранению лесов, включение гарантии защиты прав коренных народов, а также признание нерыночных подходов. Следует отметить, что, хотя руководство по защите информационных систем наконец-то было одобрено, оно носит достаточно общий характер. Три проекта решений КС, прилагаемые к выводам ВОКНТА, тем не менее являются заметным шагом вперед по сравнению с Лимой. В результате пришли к мнению, что не нужны будут никакие обсуждения по REDD + в Париже.

Какие основные проблемы ждут на пути к Парижскому Соглашению?

Участие всех стран в глобальном соглашении имеет критически важное значение, которое выражается через их предполагаемые национально определяемые вклады (ПНОВ). ЕС и его страны-члены, как и ряд других стран, представили свои ПНОВ в первом квартале 2015 года, а в течение сессии в Бонне две развивающиеся страны - Марокко и Эфиопия - подали свои ПНОВ. Многие другие, в т.ч. страны Восточного партнерства, в настоящее время работают над своими ПНОВ и намерены представить их вовремя до Парижской КС. Для того чтобы Соглашение 2015 г. имело смысл, все участники должны предложить амбициозные ПНОВ заблаговременно до КС в Париже. Учитывая их важность, все крупные страны должны предоставить свои ПНОВ как можно скорее.

В переговорах по климату, одним из ключевых вопросов является амбициозность нового соглашения, и его соответствие целям Конвенции и долгосрочной цели, которую хотят достичь Стороны, чтобы предотвратить опасное изменение климата. Совокупная амбициозность ПНОВ, поданных странами в качестве их вкладов в Парижское Соглашение 2015 года, должна быть каким-то образом измерена в контексте сопоставления с долгосрочной целью, а циклы пересмотра целей и принятия мер должны быть разработаны как механизм, позволяющий Сторонам индивидуально и коллективно контролировать, анализировать и корректировать совместный курс действий. Стороны должны решить, будут ли они обязаны увеличить свои усилия после рассмотрения общего прогресса в достижении долгосрочной цели. ЕС призывает к динамичному соглашению. Это означает, что Стороны должны договориться о процессе регулярного пересмотра обязательств и, при необходимости, повышения своих обязательств с течением времени для достижения коллективной долгосрочной цели.

Цели по снижению выбросов невозможно оценить без надежной системы мониторинга, отражения в отчетности и проверки (англ. MRV). Будет невозможно осуществлять корректирующие действия, если страны не будут знать, находятся ли они на пути к выполнению своих обязательств, принятых в рамках климатического соглашения. Для многих экспертов циклы вкладов/обязательств/действий имеют важное значение для обеспечения ответственности стран за достижение своих целей, заявленных в ПНОВ. Такие циклы обеспечат естественные интервалы, в течение



которых, если необходимо, можно будет предпринимать корректирующие действия. ЕС считает, что для Сторон очень важно прийти к согласию, что Соглашение 2015 года обеспечит прозрачность действий и отчетность участников о выполнении своих обязательств по предотвращению изменения климата.

Договоренность о долгосрочной цели и ее регулярный пересмотр тесно связаны с вопросом совокупной амбициозности целей. Сторонам необходимо будет прийти к консенсусу по долгосрочной цели и путям ее осуществления. Долгосрочная цель определяется по отношению к конечной цели РКИК ООН. В статье 2 Конвенции говорится: *«Конечная цель настоящей Конвенции и всех связанных с ней правовых документов, которые может принять Конференция Сторон, заключается в том, чтобы добиться во исполнение соответствующих положений Конвенции стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который позволит предотвратить опасное антропогенное воздействие на климатическую систему. Такой уровень должен быть достигнут в сроки, достаточные для естественной адаптации экосистем к изменению климата, позволяющие не ставить под угрозу производство продовольствия и обеспечивающие дальнейшее устойчивое экономическое развитие.»* (РКИК ООН, 1992 г.). Пределы, за которыми антропогенное вмешательство станет опасными, или изменения климатической системы, которые считаются необходимыми для предотвращения опасного антропогенного воздействия на климатическую систему, можно описать различными индикаторами, такими как стабилизация концентрации парниковых газов на определенном уровне, предел повышения уровня глобальной средней температуры или степень поднятия уровня моря, или величина подкисления экосистем океанов. Оценка воздействия, потенциала уязвимости и адаптации имеют важное значение для определения масштабов изменения климата, которое поставит экосистемы, производство продуктов питания и экономическое развитие на такой уровень угрозы, который будет достаточным, чтобы определить его как опасный.

Начиная с 2010 года участники Конвенции пришли к согласию, что цель (Конвенции) - это ограничение роста глобальной температуры к концу века до уровня ниже 2 градусов по Цельсию по отношению к доиндустриальному уровню. Многие страны хотели бы усилить эту цель путем замены 2 градусов на 1,5 градуса по Цельсию. Долгосрочная цель, одобренная в Париже, должна быть достижима и отражать

рекомендации МГЭИК и реалистичные сценарии снижения выбросов, которые были недавно изложены в 5-м Оценочном докладе МГЭИК. Прежде всего, долгосрочная цель должна быть четко определена и поддаваться мониторингу и проверке. Независимо от того, как она выбрана, ее реализация потребует разработки целенаправленных способов уменьшения выбросов и уровня воздействия на климат в целом.

Финансирование мер по сохранению климата является еще одним серьезным камнем преткновения, который угрожает сделать соглашение недостижимым. Надежный финансовый пакет должен быть согласован в Париже, принимая во внимание принципы общей, но дифференцированной ответственности и справедливости. Нужно согласовать, как будет обеспечено финансирование климатической деятельности стран, нуждающихся в финансовой поддержке деятельности по снижению выбросов, а также мер по адаптации в самых уязвимых и бедных странах. Ясное послание крупным международным игрокам в области углеродно-нейтральных инвестиций и отведение инвестиций от углеродоемких активов укрепит усилия национальных правительств в этой области.

В Соглашении 2015 года необходимо будет прийти к консенсусу по политике адаптации и внести значимый вклад в достижение устойчивого к изменениям климата и экономически устойчивого развития путем проведения эффективных мер адаптации. Уязвимость к антропогенному изменению климата имеет сильно выраженный региональный характер и дифференцирована по территориям. Зачастую самые бедные страны являются наиболее восприимчивыми к неблагоприятным последствиям климатических изменений.

Адаптация имеет важнейшее значение, так как *стабилизация концентрации парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему ... должна быть достигнута в сроки, достаточные для естественной адаптации экосистем к изменению климата, позволяющие не ставить под угрозу производство продовольствия и обеспечивающие дальнейшее устойчивое экономическое развитие.* Задача по обеспечению устойчивого экономического развития имеет решающее значение для понимания того, что поставлено на карту в этих переговорах. Прогнозируемое антропогенное воздействие на изменение климата, как это было

недавно подтверждено МГЭИК в 5-м Оценочном докладе, скорее всего, повлияют на устойчивое развитие неблагоприятным образом, с негативными последствиями, которые возрастут наряду с более высоким уровнем изменения климата и увеличением концентрации парниковых газов. С другой стороны, чем более дорогостоящими являются меры по снижению воздействия на изменение климата, тем более выражены негативные эффекты для экономического развития, как мы традиционно воспринимаем это, измеряя прирост ВВП. Это реальная дилемма, стоящая перед руководителями государств на сегодняшний день.