



РЕЗУЛЬТАТЫ КОПЕНГАГЕНА: Переговоры и Соглашение



ГРУППА ПРООН ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ И ЭНЕРГИИ, СЕРИЯ КЛИМАТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ



ФЕВРАЛЬ 2010

Создание потенциала для лиц, определяющих политику: решение связанных с изменением климата проблем в ключевых секторах

Проект группы ПРООН по окружающей среде и энергии "Создание потенциала для лиц, определяющих политику, в целях решения проблем, связанных с изменением климата" стремится укрепить национальный потенциал развивающихся стран для разработки политических опций в целях решения связанных с изменением климата проблем в различных секторах и видах экономической деятельности. Общая цель проекта двоякая:

- Укрепить национальный потенциал для координации позиций различных министерств и участия в процессах Рамочной Конвенции ООН по изменению климата (РКИК ООН), особенно в контексте Балийского плана действий;
- Произвести оценку инвестиционных и финансовых поступлений, предназначенных для решения связанных с изменением климата проблем в выбранных ключевых секторах, и укрепить потенциал секторального планирования для решения задач в области изменения климата.

Для поддержания первой цели ПРООН разработала серию информационных документов о переговорах. Сюда вошли:

- Балийская дорожная карта: обсуждаемые в ходе переговоров ключевые вопросы, октябрь 2008
- Финансирование в рамках Балийской дорожной карты: планирование, управление и обеспечение финансирования, июль 2009
- Национально-приемлемые действия по предотвращению изменения климата: обсуждаемые в ходе переговоров ключевые вопросы, август 2009

Задача этого документа заключается в том, чтобы оценить реальные результаты Копенгагенской конференции, включая статус переговоров по ключевым вопросам в рамках официальных направлений переговоров и положений Копенгагенского соглашения, а также установить, что препятствует осуществлению деятельности в развивающихся странах. **Важно отметить, что проделанный в данном документе анализ основан на переговорных тестах РКИК ООН в том виде, как они оставались на момент февраля 2010. Дискуссии в связи с многочисленной терминологией, использованной в этом документе, все еще ведутся в контексте переговоров, и, таким образом, употребление некоторых терминов является спекулятивным. Также могли измениться позиции Сторон со времени подготовки этого документа. И хотя автор полагает, что она должным образом отразила позиции Сторон, возможно, здесь учтены не все нюансы, ими подразумеваемые.**

Благодарность

Взгляды, представленные в настоящем документе, являются таковыми автора. Автору хотелось бы поблагодарить за ценные комментарии следующих лиц: Мирей Аталла, Саймона Биллета, Ксавье Бланко, Эрнана Карлино, Ребекку Кармен, Аниллу Чериан, Тима Клерса, Буджанга Дармаджи Рао, Кэсси Флинн, Янник Глемарек, Мамунула Хана, Роберта Келли, Хуана Мансебо, Сюзанн Олбрич, Оскара Паса, Марту Пердомо, Даниэлу Стоичеву и Виирля Вандервиирда.

Настоящий проект и эта публикация стали возможны благодаря щедрой поддержке правительств Норвегии, Финляндии, Швейцарии и Испании, а также Фонду содействия Организации Объединенных Наций и ПРООН.

Дискламация

Взгляды, выраженные в настоящей публикации, являются таковыми автора (авторов), и не обязательно отражают таковые Организации Объединенных Наций, включая ПРООН, или стран-членов ООН.

РЕЗУЛЬТАТЫ КОПЕНГАГЕНА: ПЕРЕГОВОРЫ И СОГЛАШЕНИЕ

ДР. АЛИНА АВЕРЧЕНКОВА
СТАРШИЙ АНАЛИТИК, FIRST CLIMATE

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| Список сокращений | ii |
| 1. Введение | 1 |
| 2. Балийская дорожная карта и результаты Копенгагена | 2 |
| 3. Общее видение долгосрочных мер сотрудничества | 6 |
| 4. Активизация деятельности по предотвращению изменения климата и связанные с ней средства осуществления | 8 |
| 4.1 Обязательства или действия развитых стран | 8 |
| 4.2 Деятельность по предотвращению изменения климата, осуществляемая развивающимися странами | 11 |
| 4.3 СВОД-плюс | 15 |
| 4.4 Прочие вопросы, связанные с действиями по предотвращению изменения климата | 17 |
| 5. Адаптация | 18 |
| 6. Активизация деятельности по предоставлению финансовых ресурсов и обеспечению инвестиций | 22 |
| 7. Активизация деятельности по разработке и передаче технологий | 26 |
| 8. Заключение: что это значит для осуществления действий в области изменения климата | 28 |
| Справочные материалы | 30 |

Список сокращений

| | | | |
|-----------------|--|---------------------|---|
| AOSIS/АМОС | Альянс малых островных государств | ODA /ОПР | Официальная помощь в развитии |
| AWG-KP/СРГ-КП | Специальная рабочая группа по дальнейшим обязательствам для Сторон, включенных в приложение I, согласно Киотскому протоколу (СРГ-КП) | REDD-plus/СВОД-плюс | Сокращение выбросов в результате обезлесения и деградации лесов; а также (плюс) роль сохранения лесов, устойчивого управления лесами и увеличение накоплений углерода в лесах в развивающихся странах |
| AWG-LCA/СРГ-ДМС | Специальная рабочая группа по долгосрочным мерам сотрудничества согласно Балийский план действий | SBSTA/ВОКНТ | Вспомогательный орган для консультирования по научным и технологическим аспектам |
| ВАР/БПА | Бизнес-как-обычно | SIDS /МОРС | Малые островные развивающиеся государства |
| BAU/БКО | Копенгагенское соглашение | UNDP /ПРООН | Программа развития ООН |
| CA/КоС | Механизм чистого развития | UNFCCC/РКИК ООН | Рамочная конвенция ООН по изменению климата |
| CDM/МЧР | Конференция сторон, действующей в качестве совещания Сторон Киотского протокола | | |
| СМР/ КСС | Конференция сторон Европейский Союз | | |
| | Группа двадцати | | |
| | Группа восьми | | |
| | Глобальный экологический фонд | | |
| | Парниковый газ | | |
| | Межправительственная группа экспертов по изменению климата | | |
| | Четвертый доклад об оценке МГЭИК | | |
| | Права на интеллектуальную собственность | | |
| | Наименее развитые страны | | |
| | Землепользование, изменения в землепользовании и лесном хозяйстве | | |
| | Измерение, отражение в отчетности и проверка | | |
| | Соответствующие национальным условиям действия по предотвращению изменения климата | | |

1. ВВЕДЕНИЕ

На протяжении последних двух лет международные переговоры по изменению климата фокусировались на согласовании комплексных рамок для усовершенствования деятельности, связанной с изменением климата. Эти переговоры, двигаясь в русле двух направлений – в соответствии с Киотским протоколом и в соответствии с Рамочной Конвенцией ООН по изменению климата (РКИК ООН), - согласно ожиданиям, должны были обеспечить согласованный результат, который наметил бы основные элементы будущей структуры действий на Конференции РКИК ООН в Копенгагене, в декабре 2009.

В Копенгагене оба переговорных направления представили незавершенные тексты Конференции сторон (КС) РКИК ООН и Конференции Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Киотского протокола (КСС), являющихся органами управления Конвенции и Киотского протокола, соответственно. Впоследствии была проделана некоторая работа и достигнут прогресс в ходе технических переговоров в рамках КС, что отражено в новом тексте, вышедшем после Копенгагена.¹ Тем не менее, завершить технические переговоры и принять официальные решения не представилось возможным.

На параллельном совещании в Копенгагене группа Глав Государств, представлявших основные страны-эмиттеры, и основные переговорные группы, выработали “Копенгагенское соглашение”², в котором определили основные элементы будущей структуры деятельности в области изменения климата и обязательства развитых стран по выделению значительных финансовых средств для помощи развивающимся странам в борьбе с изменением климата. Тем не менее, на пленарном совещании КС и КСС соглашение не получило официального одобрения, но было «принято к сведению», что поставило его на уровень скорее политической декларации, чем официального решения в рамках Организации Объединенных Наций.

Копенгагенская конференция не оправдала высоких ожиданий по принятию соглашения на уровне ООН о структуре будущей международной деятельности в сфере изменения климата. Однако не стоит недооценивать результаты, которые были достигнуты в Копенгагене. Хотя Копенгагенское соглашение и не было официально принято всеми Сторонами Конвенции, в нем отражен политический консенсус на уровне Глав Государств (пусть и хрупкий) между главными эмиттентами и представителями основных переговорных групп в отношении основных элементов будущей деятельности,³ - а это на сегодняшний день беспрецедентное достижение в международных процессах, связанных с изменением климата. Кроме того, значительный прогресс в Копенгагене также был достигнут по ряду вопросов в ходе официальных технических переговоров в рамках Конвенции.

Хотя все еще существует некоторая неопределенность относительно того, как Копенгагенское соглашение впишется в процесс многосторонних переговоров в рамках РКИК ООН, переговоры, которые возобновятся в апреле 2010, могут принять во внимание принципиальные положения, заданные политическими лидерами посредством Копенгагенского соглашения.

Задача этого документа состоит в том, чтобы оценить результаты Копенгагенской конференции с позиции статуса официальных технических переговоров по ключевым вопросам в рамках Конвенции и положений Копенгагенского соглашения, а также оценить, что это значит для осуществления действий в области изменения климата в развивающихся странах.

¹ FCCC/CP/2010/2: Work undertaken by the Conference of the Parties at its fifteenth session on the basis of the report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (работа, проделанная Конференцией Сторон на ее пятнадцатом совещании на базе доклада Специальной рабочей группы по долгосрочным мерам сотрудничества в рамках Конвенции).

² http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf

³ В процессе РКИК ООН существует несколько переговорных групп, куда входят, среди прочих, Группа 77 и Китай (включает большинство развивающихся стран), Зонтичная группа (включает США, Австралию, Канаду, Россию, Японию, Новую Зеландию, Украину и Казахстан), Альянс малых островных стран (АМОС), а также группа Наименее развитых стран (НРС).

2. БАЛИЙСКАЯ ДОРОЖНАЯ КАРТА И РЕЗУЛЬТАТЫ КОПЕНГАГЕНА

Балийская дорожная карта: обоснование

На данный момент международные переговоры по будущей деятельности в области изменения климата продвигаются по двум параллельным направлениям: первое направление было запущено в 2005, а второе - в 2007.

Первое направление имеет дело с обязательствами промышленно развитых стран (Стороны, включенные в Приложение I) в рамках Киотского протокола на период после 2012, - когда истечет первый период обязательств (2008-2012) по сокращению выбросов. Здесь речь идет, главным образом, о целевых сокращениях выбросов и средствах осуществления. Эти переговоры были начаты в декабре 2005 в Монреале, на первом совещании Конференции Сторон, выступающей в качестве совещания Сторон Киотского протокола (КСС 1). Работа осуществляется в рамках специально учрежденного вспомогательного органа - Специальной рабочей группы по дальнейшим обязательствам для Сторон, включенных в приложение I, согласно Киотскому протоколу (СРГ-КП).

Второе переговорное направление, в рамках Конвенции, было запущено двумя годами позже, в декабре 2007. Конференция Сторон на своем тринадцатом совещании (КС 13), состоявшемся на Бали, приняла Балийский план действий.⁴ Он запустил «всеобъемлющий процесс создания необходимых условий для полного, эффективного и устойчивого осуществления Конвенции на основе принятия долгосрочных мер сотрудничества в настоящий период времени вплоть до 2012 года и после него в целях достижения согласованного результата и принятия решения на своей пятнадцатой сессии в Копенгагене, в декабре 2009». Балийский план действий определяет четыре основных строительных блока в активизации действий, связанных с изменением климата: предотвращение изменения климата, адаптацию, технологии и финансирование, и требует, чтобы в переговорах было сформулировано общее видение долгосрочных мер сотрудничества, включая долгосрочную глобальную цель по сокращению выбросов. Для осуществления этой работы был учрежден новый вспомогательный орган в рамках Конвенции - Специальная рабочая группа по

долгосрочным мерам сотрудничества согласно Конвенции (СРГ-ДМС), которая должна была завершить работу к Копенгагенской конференции.

Несмотря на то, что у каждого направления переговоров есть свой собственный четко сформулированный мандат, между двумя этими процессами существуют множественные связи. В частности, это касается предотвращения изменения климата. Тогда как СРГ-КП обсуждает очередной круг обязательств промышленно развитых стран, являющихся Сторонами Киотского протокола, СРГ-ДМС, в дополнение к прочим вопросам, рассматривает обязательства развитых стран, которые не являются Сторонами Киотского протокола. Более того, дискуссии в рамках СРГ-ДМС на тему деятельности по предотвращению изменения климата развивающимися странами имеют политическую связь с прогрессом в отношении обязательств развитых стран. Сходным образом, дискуссии в рамках СРГ-ДМС о совместном видении и долгосрочной цели по сокращению выбросов имеют прямое отношение к дебатам в СРГ-КП. Оба органа также обсуждают инструменты для достижения целей по сокращению выбросов, и способы снижения затрат на предотвращение изменения климата, с учетом рыночных подходов. Кроме того, в двух вспомогательных органах РКИК ООН сейчас ведутся переговоры о будущей политической архитектуре (например, переговоры по методологическим вопросам, связанным с сокращением выбросов вследствие обезлесивания, и по вопросам передачи технологий).

Дополнительно к Балийскому плану действий, Балийская конференция в 2007 приняла ряд прочих решений, связанных с архитектурой будущей деятельности. Пакет долгосрочных решений, где представлены оба переговорных направления - в соответствии с Конвенцией и Киотским протоколом, принятых на Балийской конференции, получил название «Балийской дорожной карты».⁵ Балийская дорожная карта запустила интенсивный двухгодичный процесс переговоров по будущему международному климатическому режиму, который должен был завершиться в декабре 2009 на Копенгагенской конференции.

⁴ Решение 1/СР.13.

⁵ С подробным анализом можно ознакомиться в документе 'Балийская дорожная карта: обсуждаемые в ходе переговоров ключевые вопросы', Группа ПРООН по окружающей среде и энергии, ПРООН 2008.

Переговоры в рамках СРГ-КП и СРГ-ДМС: главные проблемы и результаты

На первом году своей работы, в 2008, СРГ-ДМС продвигалась довольно медленно. Первый год был посвящен развитию доверительных отношений между Сторонами, планированию работы, а также разъяснению концепций и внесению предложений. В это же время, в 2008, СРГ-КП сфокусировалась на анализе средств достижения целевых показателей сокращения выбросов, и определении способов улучшения эффективности осуществления, включая механизмы гибкости; землепользование, изменения в землепользовании и лесном хозяйстве (ЗИЗЛХ); набор (корзину) регулируемых парниковых газов (ПГ); а также определение секторов, которые должны покрываться целевыми показателями.

В 2009 СРГ-ДМС и СРГ-КП провели пять переговорных сессий перед Копенгагенской конференцией. Дискуссии по соответствующим вопросам состоялись также на различных прочих официальных и неофициальных совещаниях, включая Гренландский диалог, Форум крупнейших экономик по энергии и изменению климата, Группу восьми (G-8), Группу двадцати (G-20), а также на глобальных и региональных саммитах по изменению климата.

Переговоры в рамках СРГ-КП несколько продвинулись в 2009. Развивающиеся страны настоятельно рекомендовали Сторонам, перечисленным в Приложении I, взять на себя амбициозные обязательства в связи с целевыми показателями сокращения выбросов. Развитые страны в свою очередь возразили, что для достижения прогресса в отношении совокупных и индивидуальных целей по сокращению выбросов, а также для обеспечения общего эффективного ответа на изменение климата необходимо участие Соединенных Штатов и крупнейших развивающихся стран. Кроме того, не было достигнуто согласия относительно правовой структуры будущей деятельности и относительно продления Киотского протокола на период после 2012. Развитые страны видели в качестве желаемого результата единое новое соглашение, образуемое двумя направлениями переговоров (СРГ-КП и СРГ-ДМС), тогда как развивающиеся страны хотели видеть Киотский протокол, дополненный и продленный на период пост-2012.

СРГ-ДМС в 2009 разработала очень сложный переговорный текст, занимающий почти 200 страниц, представляющий различные предложения и включающий множество вопросов, по которым имеются разногласия. Тогда как некоторый прогресс был достигнут в переговорах по адаптации, по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов, роли сохранения лесов, устойчивого управления лесами и увеличения накоплений углерода в лесах в развивающихся странах (СВОД-плюс), а также по вопросам технологий, переговоры по финансированию и предотвращению изменения климата продвинулись недалеко. В целом, к моменту проведения Копенгагенской конференции переговоры в двух СРГ добились гораздо меньшего, чем требовалось для обеспечения амбициозного результата.

Копенгагенская конференция

Ожидания в связи с Копенгагенской конференцией были очень велики. В последнем квартале 2009 ей предшествовали многочисленные международные совещания по изменению климата высокого уровня, в том числе Саммит Альянса малых островных стран (АМОС) по изменению климата, Саммит Генерального Секретаря по изменению климата, Генеральная Ассамблея ООН и прочее. Копенгагенскую Конференцию посетили свыше 45000 участников, включая наблюдателей и участников переговоров, а также 119 Глав Государств. Согласно отчетам СМИ, эта конференция была крупнейшей в истории Объединенных Наций, и, конечно же, крупнейшим политическим событием, когда-либо происходившим в связи с изменением климата.

Тем не менее, несмотря на то, что уровень политического внимания к этой проблеме был очень высок, еще до конференции стало понятно, что обеспечить исчерпывающее соглашение на пост-2012 в Копенгагене не удастся. Хотя в течение 2008-9 на техническом уровне был достигнут некоторый прогресс по различным направлениям переговоров в рамках Балийской дорожной карты, для решения главных вопросов, в особенности таковых, касающихся обязательств промышленно развитых стран; деятельности развивающихся стран по предотвращению изменения климата; финансированию и передаче технологий; а также измеримости, отражению в отчетности и проверке (ИОП) действий и поддержки требовалось политическое руководство на высоком уровне.

И СРГ-КП, и СРГ-ДМС представили в Копенгагене результаты своей работы в соответствии с требованиями их мандатов.⁶ СРГ-КП выдвинула на дальнейшее рассмотрение КСС 5 ряд проектов решений, включая варианты поправок к Киотскому протоколу, все из которых все еще содержат опции и «квадратные скобки» в предлагаемом тексте, что указывает на ряд серьезных нерешенных вопросов. Сходным образом, СРГ-ДМС представила на КС 15 ряд незаконченных проектов решений, охватывающих все строительные блоки Балийского плана действий. КС и КСС организовали в Копенгагене контактные группы для продвижения переговоров по нерешенным вопросам. Хотя существовала возможность некоторого прогресса в отношении ряда вопросов на неофициальных совещаниях, переговоры на КСС и КС приостановились вследствие разногласий в связи с процедурой и организацией работы.

В результате, несмотря на работу, проделанную СРГ-ДМС и СРГ-КП в контактных группах в рамках КС и КСС, соответственно, никакие существенные решения не были готовы к принятию. Прогресс, достигнутый КС в «редакционных» переговорных группах⁷ в Копенгагене отражен в документе, изданном Секретариатом РКИК ООН уже после конференции,⁸ который в данной публикации далее упоминается как «текст КС».

В это же время, в течение последних двух дней Копенгагенской встречи группа Глав Государств, представлявших крупнейших эмиттеров ПГ, и основные переговорные группы в рамках РКИК ООН согласовали на параллельном совещании Копенгагенское соглашение – документ, отражающий политический компромисс в отношении основных элементов будущей деятельности в области изменения климата. КС не давала формального

согласия на формирование этого параллельного процесса переговоров, и не была информирована о их ходе. Копенгагенское соглашение было представлено всем Сторонам Конвенции с целью дальнейшего обсуждения и получения поддержки для его принятия посредством решений КС и КСС. Эта попытка провалилась вследствие оппозиции нескольких стран. В результате и КС 15, и КСС 5 в своих заключительных решениях всего лишь «приняли к сведению» Копенгагенское соглашение. Совещание обратилось с просьбой к Сторонам официально сообщить о своей ассоциации с этим документом в Секретариат РКИК ООН до 31 января 2010. Было также решено продлить мандаты СРГ-ДМС и СРГ-КП еще на один год, причем оба органа получили запрос завершить свою работу так, чтобы результаты могли быть приняты на переговорной сессии, которая пройдет в декабре 2010 в Мексике.⁹ СРГ-ДМС в своей последующей работе должна учитывать результаты работы, проведенной КС в Копенгагене на базе текстов, переданных СРГ-ДМС в своем докладе. Как отмечалось ранее, прогресс, достигнутый КС, описан в «тексте КС».¹⁰

Копенгагенское соглашение

Копенгагенское соглашение не было принято официальным решением в рамках РКИК ООН, а скорее было принято к сведению Конференцией Сторон (и КС, и КСС) как политическая декларация. Совещание обратилось к Сторонам с просьбой сообщить в Секретариат РКИК ООН до 31 декабря 2010 о своей ассоциации с соглашением в письменной форме. Также странам следует сообщить, к этой же дате, о своих обязательствах в связи с целевыми показателями сокращения выбросов (для промышленно развитых стран) и действиях по предотвращению изменения

⁶ С докладом СРГ-КП можно ознакомиться в документе FCCC/KP/AWG/2009/17. С докладом СРГ-ДМС можно ознакомиться в документе FCCC/AWG/LCA/2009/17.

⁷ Так называемые “drafting groups” или редакционные переговорные группы были сформированы в Копенгагене для работы с переговорными текстами с целью сокращения в них числа опций и достижения договоренностей по вопросам технического характера.

⁸ FCCC/CP/2010/2: Work undertaken by the Conference of the Parties at its fifteenth session on the basis of the report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (работа, проделанная Конференцией Сторон на ее пятнадцатом совещании на базе доклада Специальной рабочей группы по долгосрочным мерам сотрудничества в рамках Конвенции).

⁹ Для подробного знакомства с ходом переговоров в течение Копенгагенских переговоров по климату обращаться к Earth Negotiations Bulletin, Резюме Копенгагенской конференции по изменению климата: 7-19 декабря 2009, Vol. 12 No. 459, вторник, 22 декабря 2009. В режиме онлайн - <http://www.iisd.ca/climate/cop15/>

¹⁰ FCCC/CP/2010/2: Work undertaken by the Conference of the Parties at its fifteenth session on the basis of the report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (работа, проделанная Конференцией Сторон на ее пятнадцатом совещании на базе доклада Специальной рабочей группы по долгосрочным мерам сотрудничества в рамках Конвенции).

климата (для развивающихся стран) на период вплоть до 2020, что впоследствии будет отражено в Приложениях к Копенгагенскому Соглашению.

В Соглашении страны обязуются удерживать прирост глобальной температуры в диапазоне ниже 2°C за счет сокращения выбросов ПГ, обеспечить как можно более быстрого достижения пика глобальных выбросов, осознавая при этом, что достижение пика развивающимися странами займет больше времени. Стороны, перечисленные в Приложении I, обязуются осуществить, по-отдельности или совместно, количественные цели по сокращению выбросов в масштабе всей экономики к 2020. Стороны, не включенные в Приложение I, осуществляют национально-приемлемые действия по предотвращению изменения климата (НАМА). Наименее развитые страны (НРС) и Малые островные развивающиеся страны (МОРС) могут осуществлять эти действия добровольно и на базе внешней финансовой поддержки. Действия по предотвращению изменения климата, осуществляемые Сторонами, не включенными в Приложение I, подвергаются процедурам внутренней ИОП и отражаются в отчетах каждые два года посредством Национальных сообщений. Однако НАМА, получающие международную поддержку, подлежат процедурам ИОП на международном уровне. Соглашение также ссылается на Киотский протокол и требует, чтобы Стороны Киотского протокола “далее укрепляли деятельность по сокращению выбросов, инициированную Киотским протоколом”, и отмечает важную роль рынков в будущей политике по изменению климата.

Соглашение далее отмечает, что социально-экономическое развитие и искоренение бедности – первые и решающие приоритеты в развивающихся странах, и что для устойчивого развития необходима стратегия низкоуглеродного развития.

Соглашение также призывает к немедленному созданию механизма, включая так называемый СВОД-плюс, направленного на сокращение обезлесения, деградации

лесов и содействие сохранению лесов, позволяющего мобилизовать финансовые ресурсы из развитых стран. Развитые страны официально объявили о предоставлении ими новых и дополнительных финансовых ресурсов в размере «приближающемся к 30 млрд. долларов США» на период 2010-12, со сбалансированными отчислениями на цели адаптации и предотвращения изменения климата, тогда как с 2020 года и впоследствии предусматриваются ресурсы в количестве 100 млрд. долларов США в год. Финансирование адаптации в наиболее уязвимых развивающихся странах, таких как НРС, МОРС и страны Африки будет приоритетным.

Хотя Копенгагенское соглашение и не имеет формального правового статуса в рамках процесса РКИК ООН, оно отражает политический консенсус, пусть и хрупкий, в отношении основных элементов будущей деятельности в области изменения климата между главными эмиттерами и представителями переговорных групп, чьи совместные выбросы составляют более 80% мировых выбросов ПГ. Соглашение в настоящий момент рассматривается и поддерживается многими странами. На 24 февраля 2010 из 193 Сторон Конвенции более 100 стран (включая 27 членов Европейского Союза) официально сообщили посредством письменных заявлений о своей поддержке или ассоциации с Копенгагенским соглашением.¹¹ Многие из этих стран также представили информацию об обязательствах по предотвращению изменения климата или деятельности, которую они осуществляют.¹²

В последующих главах рассматриваются основные вопросы, обсуждаемые в ходе переговоров в рамках каждого из четырех строительных блоков Балийского плана действий (предотвращения изменения климата, адаптации, финансирования и технологии), а также общее видение, и анализируется статус переговорного процесса на момент окончания Копенгагенской конференции в контексте осуществления действий в развивающихся странах.

¹¹ См. вебсайт РКИК ООН: <http://unfccc.int/home/items/5262.php>

¹² На момент написания Индия и Китай сообщили о своих планируемых национальных действиях по предотвращению изменения климата посредством письменного заявления в связи с Копенгагенским соглашением, но не указали явным образом, хотят ли они официальной ассоциации с настоящим Соглашением.

3. ОБЩЕЕ ВИДЕНИЕ ДОЛГОСРОЧНЫХ МЕР СОТРУДНИЧЕСТВА

Основные вопросы в рамках Балийского плана действий и СРГ-ДМС

Первый элемент Балийского плана действий касается общего видения долгосрочных мер сотрудничества, включая долгосрочную глобальную цель по сокращению выбросов для выполнения конечной задачи Конвенции¹³. Такое общее видение должно задавать контекст и направление для глобальной деятельности в области изменения климата, намечать ключевые принципы, на которых должна основываться эта деятельность, и определять ее задачи, включая глобальную цель по сокращению выбросов.

В ходе переговоров по общему видению в 2008-9 обсуждались следующие ключевые вопросы:

- Сфере охвата общего видения;
- Основа для определения долгосрочной цели и уровень цели, включая следующие опции:
 - Цель по предельному повышению температуры;
 - Цель по сокращению глобальных выбросов;
 - Цели по сокращению выбросов для развитых стран;
 - Ограничение общей концентрации ПГ в атмосфере;
- Год достижения пика глобальных выбросов ПГ;
- Механизмы оценки эффективности глобальной деятельности.

Хотя переговоры по общему видению велись преимущественно в СРГ-ДМС, некоторые сопряженные вопросы обсуждались также в СРГ-КП, например, цели по сокращению выбросов для развитых стран. На переговорах, проходивших до Копенгагенской встречи, большинство стран согласилось с тем, что сфера охвата общего видения должна быть широкой, обеспечивая рамки для деятельности по предотвращению изменения климата и адаптации, а также для предоставления финансовой и технологической поддержки и укрепления потенциала, придавая при этом равное значение действиям по предотвращению изменения климата и по адаптации.

Общее видение в Копенгагенском соглашении

Копенгагенское соглашение специально не использует термин «общее видение». Тем не менее, значительная часть этого документа имеет дело именно с вопросами, которые обсуждались Сторонами в ходе переговоров по общему видению. В Копенгагенском Соглашении страны обязуются удерживать повышение глобальной температуры в диапазоне ниже 2°C, посредством значительного сокращения выбросов ПГ, в целях скорейшего достижения пика глобальных выбросов, признавая, что в развивающихся странах временной диапазон для этого пика будет более длительным.

Достигнутый в Копенгагене прогресс

Контактная группа по долгосрочным мерам сотрудничества в рамках КС учредила «редакционную» переговорную группу для работы над вопросами общего видения. Группа добилась некоторого прогресса, прояснив большую часть принципов для преамбулы, за исключением вопроса о возможной форме и юридическом характере согласованных результатов и обязательств развитых стран. В то же время большинство фундаментальных вопросов, имеющих отношение к общему видению и описанных выше, - такие как цель по удержанию роста температуры, долгосрочная глобальная цель, год достижения пика и цели по сокращению выбросов для групп стран остались открытыми. В тексте КС они пока что фигурируют в качестве опций (см. таблицу 1).

Копенгагенское соглашение рассматривает часть этих пока еще нерешенных вопросов. В частности, оно представляет собой убедительное политическое послание на самом высоком уровне, подтверждающее обязательства лидеров решать проблемы, связанные с изменением климата. Оно также дает определяет предельно допустимый прирост температуры и временные рамки оценки эффективности глобальной деятельности.

Нерешенные вопросы

Копенгагенское Соглашение оставило открытым вопрос количественной цели по сокращению глобальных выбросов. Несмотря на то, что имеются ссылки на данные,

¹³ Конечная задача настоящей Конвенции заключается в стабилизации концентраций ПГ в атмосфере на уровне, способном предотвратить опасное антропогенное вмешательство в климатическую систему. Такой уровень должен достигаться в течение времени, достаточного для того, чтобы дать возможность экосистемам естественным образом приспособиться к изменению климата, а также не допустить угрозы для производства продовольствия и обеспечить условия, при которых экономическое развитие осуществлялось бы устойчивым образом.

подготовленные Межправительственной группой экспертов по изменению климата (МГЭИК), официально целевые значения пока не установлены. Далее, не

определен год достижения пика глобальными выбросами, вместо чего оставлена менее амбициозная формулировка «как можно скорее».

Таблица 1: Общее видение и долгосрочная цель: Сравнение текстов КС и Копенгагенского соглашения

| ВОПРОС | ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ТЕКСТЕ КС | КОПЕНГАГЕНСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ |
|--|---|--|
| Долгосрочная цель по сокращению выбросов | - на основе наилучших имеющихся научных знаний - поддерживается среднесрочными целями по сокращению выбросов - учитывает историческую ответственность и право на равную долю в атмосферном пространстве | - изменение климата – одна из величайших проблем нашего времени - основывается на наилучших имеющихся научных знаниях - на основе справедливости - в соответствии с принципом общей, но дифференцированной ответственностью и соответствующими возможностями - социально-экономическое развитие и искоренение бедности – первые и решающие приоритеты развивающихся стран - стратегия низкоуглеродного развития необходима для устойчивого развития |
| Цель по предельному росту температуры | Не допускать повышения более чем на 2°C или 1.5°C или 1°C | Придерживаться температурного диапазона ниже 2°C. Оценка эффективности осуществления настоящего Соглашения к 2015, в том числе в отношении прироста температуры на 1.5°C |
| Глобальная (коллективная) цель по сокращению выбросов | По крайней мере, на 50 или 85 или 95% ниже уровней 1990 к 2050 | Нет конкретной цифры Требуется значительное сокращение глобальных выбросов, ссылка на сценарии Четвертого доклада об оценке МГЭИК (ЧДО) соответствующие ограничению прироста температуры в пределах ниже 2°C |
| Целевые сокращения выбросов для развитых стран | Различные диапазоны: на 75-95% или более чем на 95% ниже уровней 1990 к 2050, или более чем на 100% к 2040 | Не рассматривается |
| Год достижения максимума глобальных выбросов | В 2015 или как можно скорее | Как можно скорее, признавая при этом, что достижение пиков в развивающихся странах займет больше времени |
| Оценка осуществления | В 2013/2014-2015/2016 и каждые 4-5 лет впоследствии | В 2015 |

Что это значит для развивающихся стран

Положения Копенгагенского соглашения, связанные с общим видением, в целом представляют собой наименее амбициозные опции из всех, обсуждавшихся в СРГ-ДМС. Некоторые развивающиеся страны были особенно разочарованы величиной целевого значения предельного роста температуры в 2°C, поскольку подобное увеличение может повлечь неблагоприятные климатические последствия для этих стран. Положение Соглашения о пересмотре адекватности этой цели в 2015, в том числе в отношении предела роста температуры до 1.5°C, предоставляет возможность для пересмотра этих вопросов.

Хотя в Копенгагенском соглашении глобальное целевое сокращение выбросов не упоминается явным образом, ссылка на МГЭИК и целевое значение по росту температуры в 2°C подразумевает, что к 2050 (согласно ЧДО МГЭИК)

уровень глобальных выбросов CO₂ должен сократиться на 85-50% по сравнению с выбросами в 2000 году, но, возможно, на переговорах целевое значение придется уточнить. Сходным образом, в отношении совместной цели по сокращению выбросов для развитых стран подход, применяемый в Копенгагенском соглашении, подразумевает, что для определения совокупной цели будут просто суммироваться отдельные обязательства стран. Однако этот подход не нашел поддержки у развивающихся стран.

Рассматривая Копенгагенское соглашение как общее руководство, переговоры СРГ-ДМС смогут решить ряд вопросов связанные с общим видением, как отмечалось выше. Однако все еще нужно будет дать ответ на вопрос о целевом показателе по сокращению глобальных выбросов и определить потенциальную коллективную цель по сокращению выбросов для развитых стран.

4. АКТИВИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА И СВЯЗАННЫЕ С НЕЙ СРЕДСТВА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Предотвращение изменения климата, включая сокращение выбросов ПГ и улучшение качества поглотителей ПГ, составляют центральное звено Балийской дорожной карты. Как уже отмечалось ранее, различные аспекты деятельности по предотвращению изменения климата рассматриваются как СРГ-КП, так и СРГ-ДМС, а также иными вспомогательными органами Конвенции.

В соответствии с Балийским планом действий, усовершенствование деятельности по предотвращению изменения климата должно рассматриваться в соответствии со следующими семью основными темами:

- обязательства или действия всех Сторон, являющимися развитыми странами;
- Соответствующие национальным условиям действия по предотвращению изменения климата Сторон, являющихся развивающимися странами (НАМА);
- подходы и инициативы связанные с сокращением выбросов, образованных в результате обезлесения и деградации лесов и ролью их сохранения, устойчивым управлением лесами и увеличением накоплений углерода в лесах в развивающихся странах (СВОД-плюс);
- совместные секторальные подходы и действия в конкретных секторах;
- различные подходы, включая возможности для использования рынков, к повышению затратоэффективности и поощрению действий по предотвращению изменения климата;
- экономические и социальные последствия мер реагирования; и
- способами укрепления каталитической роли Конвенции;¹⁴

Переговоры в рамках СРГ-КП касаются обязательств Сторон, являющимися развитыми странами.¹⁵

4.1. Обязательства или действия развитых стран

Основные вопросы в рамках Балийского плана действий, СРГ-ДМС и СРГ-КП

Развитые страны в соответствии с Конвенцией обязуются возглавить борьбу с изменением климата. Поэтому для осуществления эффективной глобальной деятельности по предотвращению изменения климата необходимы амбициозные цели и обязательства по сокращению выбросов в этих странах. Главные вопросы в ходе переговоров по этой проблематике были следующие: форма определения действий и обязательств (т.е., количественные цели в масштабе всей экономики или иная форма); их правовой характер (т.е., юридически обязательные цели или нет); а также уровень целевых показателей (включая как индивидуальные так и коллективные цели развитых стран). Сопряженные вопросы включали средства осуществления, особенно структуру рыночных механизмов и ограничения по дополнительности; правила землепользования и учета изменений в землепользовании; обеспечение сопоставимости усилий и создание надежной системы соблюдения обязательств; а также определение ПГ, на которые будет распространяться сфера охвата соглашения. Кроме того, вопросы связанные с системой ИОП действий по предотвращению изменения климата и финансовой поддержки также обсуждались на переговорах в качестве ключевых.

СРГ-КП разработала ряд предложений о поправках к Киотскому протоколу; в частности, в отношении его Приложения Б, куда включены целевые показатели сокращения выбросов для стран Приложения I, а также в отношении прочих соответствующих Статей Протокола, касающихся средств осуществления. Текст КС гораздо короче и фокусируется на уровнях индивидуальных и коллективных целей по сокращению выбросов. В Таблице 2 ниже собраны опции, предложенные в текстах СРГ-КП и КС относительно главных вопросов, связанных с деятельностью развитых стран по предотвращению изменения климата.

¹⁴ Точный список суб-элементов см. в Решении 1/СР.13.

¹⁵ Подробный анализ вопросов в связи со смягчением, обсуждаемых на переговорах, см. в документе 'Переговоры по смягчению последствий изменения климата, с уделением особого внимания опциям для развивающихся стран', подготовленный Гарольдом Уинклером из Центра энергетических исследований Кейптаунского университета, сс. 23-47 в документе 'Балийская дорожная карта: обсуждаемые в ходе переговоров ключевые вопросы', подготовленном ПРООН в 2008.

Некоторые Стороны, включенные в Приложение I, сообщили о своих планируемых обязательствах по национальным целевым показателям сокращения выбросов до, или в ходе Копенгагенской конференции. Многие из этих обязательств были представлены в виде диапазонов, определяющих нижние и верхние пределы сокращения выбросов, которые Стороны готовы осуществить при условии, что прочие страны предпримут сопоставимые усилия. Некоторые предложения также включали уровни целевых показателей, которых можно добиться исключительно посредством внутренних мер, а затем – общие цели, которые можно осуществить с использованием механизмов гибкости.

Таблица 2: Действия и обязательства развитых стран по предотвращению изменения климата: сравнение текстов КС и СРГ-КП с Копенгагенским соглашением

| ВОПРОС | ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ТЕКСТАХ СРГ-КП И КС | КОПЕНГАГЕНСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ |
|---|---|---|
| Вид действий/ обязательства | - Варьирующие цели/задачи/обязательства - сопоставимость усилий - историческая ответственность | - количественные цели по сокращению выбросов к 2020 в масштабе всей экономики - Стороны Киотского протокола далее укрепляют цели по сокращению выбросов, инициированные Протоколом |
| Период обязательств | 2013-2017 или 2013-2020 | 2020 |
| Совместные цели по сокращению выбросов странами, перечисленными в Приложении I (текст СРГ-ДМС) | - на 25–40% / 30, 40, 45, 49 % ниже уровней 1990/2005 к 2017/2020 - X% к 2050 по сравнению с уровнем 1990 ¹⁶ - на 75–95% или более ниже уровней 1990 к 2050, или более чем на 100% к 2040 ¹⁷ | Количественные значения целевых показателей не определены, но подразумевается установить их суммированием отдельных страновых обязательств по сокращению выбросов (подход снизу-вверх) |
| Совместные цели по сокращению выбросов странами, перечисленными в Приложении I (текст СРГ-КП) | - X/49/45/33/30/15% ниже уровней 1990 к 2017 или 2020 - на 80/95% или более ниже уровней 1990 к 2050 | Количественные значения не определены |
| Индивидуальные целевые сокращения выбросов странами, перечисленными в Приложении I | Текст КС ссылается на необходимость разработки особого Приложения. В тексте СРГ-КП есть предложения в отношении Приложения Б, включающие индивидуальные количественные значения, которые сильно отличаются в разных предложениях | В Копенгагене количественные значения не определены, но Стороны должны сообщить количественные показатели своих обязательств по сокращению выбросов, которые впоследствии будут зарегистрированы в Приложении I к настоящему Соглашению. Большая часть заявленных значений все еще представлена в виде диапазонов, заявленных до Копенгагенской встречи |

¹⁶ В разделе о предотвращении изменения климата.

¹⁷ В разделе о совместном видении.

Деятельность по предотвращению изменения климата, осуществляемая развитыми странами согласно Копенгагенскому соглашению

Копенгагенское соглашение представляет лишь ограниченное руководство для деятельности развитых стран по предотвращению изменения климата. Оно определяет, что такие действия основываются на количественных целевых показателях сокращения выбросов в масштабе всей экономики, и устанавливает длительность периода обязательств - до 2020. Однако Соглашение не определяет совместные средне- и долгосрочные цели по сокращению выбросов. Стороны получили запрос сообщить до 31 января 2010 свои

обязательства по индивидуальным сокращениям выбросов, которые будут перечислены в Приложении I к Копенгагенскому Соглашению. Согласно анализу, проведенному Институтом мировых ресурсов, сумма всех текущих обязательств по сокращению выбросов стран, перечисленных в Приложении I Конвенции, будет лишь на 12% - 19% ниже уровня 1990, в зависимости от использованных допущений. Тем не менее, эти цифры все еще далеки от диапазона сокращения выбросов на 25% - 40%, что, согласно МГЭИК, необходимо для того, чтобы придерживаться сценария стабилизации концентраций ПГ на уровне 450ppm и удерживать прирост температуры в пределах ниже 2°C.¹⁸

Таблица 3: Заявленные целевые показатели сокращения выбросов отдельными странами, перечисленными в Приложении I Конвенции, указанные в их сообщениях по Копенгагенскому соглашению (на 8 февраля 2009)

| | СОКРАЩЕНИЕ ВЫБРОСОВ К 2020 | БАЗОВЫЙ ГОД | СОКРАЩЕНИЕ К УРОВНЮ 1990 ¹⁸ |
|--------------------------|---|-------------|--|
| <i>Австралия</i> | -5% и до -15/25% | 2000 | - 3.89 - 24.1% |
| <i>Беларусь</i> | - 5 -10% | 1990 | |
| <i>Канада</i> | - 17% | 2005 | + 0.25% |
| <i>Хорватия</i> | - 5% | 1990 | |
| <i>ЕС-27</i> | - 20 -30% | 1990 | |
| <i>Исландия</i> | - 30% | 1990 | |
| <i>Казахстан</i> | - 15% | 1992 | |
| <i>Япония</i> | - 25% | 1990 | |
| <i>Лихтенштейн</i> | - 20 - 30% | 1990 | |
| <i>Новая Зеландия</i> | - 10 - 20 % | 1990 | |
| <i>Норвегия-</i> | - 30 - 40% | 1990 | |
| <i>Российская Фед.</i> | - 15 - 25% | 1990 | |
| <i>Соединенные Штаты</i> | Около 17%, окончательная цель будет сообщена в соответствии с национальным законодательства Показатели в находящемся на рассмотрении законодательстве находятся в диапазоне -30% к 2025 и 42% к 2030, а также 83% к 2050 | 2005 | -3.67% |

¹⁸ Comparability of Annex I Emission Reduction Pledges, by Kelly Levin and Rob Bradley, Working Paper February 2010, WRI: http://pdf.wri.org/working_papers/comparability_of_annex1_emission_reduction_pledges_2010-02-01.pdf

¹⁹ Расчеты, проделанные американской Climate Action Network: <http://www.usclimatenetwork.org/policy/copenhagen-accord-commitments> (доступно с 10 февраля 2009).

Достигнутый в Копенгагене прогресс

Целевые показатели сокращения выбросов для стран Приложения I Конвенции, пусть даже с различающимися диапазонами, которые будут включены в Приложение к Копенгагенскому соглашению, представляют хорошую основу для дальнейшего продвижения переговоров в рамках РКИК ООН.

Нерешенные вопросы

Как отмечалось ранее, один из главных вопросов, который все еще предстоит решить в контексте Копенгагенского соглашения, - это совместные цели по сокращению выбросов странами, включенными в Приложение I РКИК. Кроме того, неясен правовой характер индивидуальных целевых показателей сокращения выбросов: хотя заявленные национальные обязательства будут зарегистрированы в Приложении к Соглашению, процесс по обеспечению соблюдения целей по выбросам еще не определен. Этот вопрос также имеет отношение к общей форме и правовому статусу соглашения. Будут ли внесены в Киотский протокол дополнения в виде новых количественных показателей стран Приложения I РКИК, наряду с новым юридически обязательным соглашением в рамках Конвенции? Или же подход на базе добровольных обязательств по сокращению выбросов, как в случае Копенгагенского соглашения, будет главной основой для определения деятельности развитых стран? И, в случае второго варианта, как обеспечить, чтобы сумма добровольных обязательств соответствовала необходимому амбициозному уровню сокращений?

Что это значит для развивающихся стран

Хотя может показаться, что целевые показатели сокращения выбросов развитых стран лишь косвенным образом влияют на осуществление деятельности в развивающихся странах (т.е., за счет степени востребованности Механизма чистого развития (МЧР) и, возможно, НАМА, в случае, если будет принято решение о возможности их поддержки через рыночные механизмы), уровень амбициозности целей и степень их выполнения будут иметь серьезное значение для изменения климата и связанных с ним неблагоприятным последствиям в развивающихся странах.

4.2. Действия по предотвращению изменения климата, осуществляемые развивающимися странами

Основные вопросы в рамках Балийского плана действий и СРГ-ДМС

Балийский план действий определил, что усовершенствованная деятельность по предотвращению изменения климата должна также включать осуществление развивающимися странами НАМА в контексте устойчивого развития. Такие НАМА получают поддержку и осуществляются посредством технологий, финансирования и укрепления потенциала измеримым, позволяющим отражение в отчетности и допускающим проверку способом (пункт 1.b (ii) Балийского плана действий).

Переговоры по действиям развивающихся стран по предотвращению изменения климата в СРГ-ДМС оказались очень сложными. Участники переговоров выделили главные вопросы, которые необходимо решить, и внесли предложения по ряду из них. Однако, сокращение числа опций требовало сложных политических решений, что было практически нереально пока не продвинулись переговоры по ряду прочих сопряженных вопросов (в частности, это касалось целей по ограничению выбросов развитых стран, финансирования, технологий и укрепления потенциала).

Таблица 4: Действия по предотвращению изменения климата осуществляемые развивающимися странами: сравнение текстов КС и Копенгагенского соглашения

| ВОПРОС | ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ТЕКСТЕ КС | КОПЕНГАГЕНСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ |
|---|---|--|
| Характер и сфера охвата NAMA | Различные предложения, включая: - добровольные действия - значительные снижения в уровне выбросов/ 15–30% ниже уровня бизнес-как-обычно к 2020 - цели по снижению углеродной интенсивности экономики | - Страны, не включенные в Приложение I, осуществляют деятельность по предотвращению изменения климата в соответствии со Статьей 4.1 и Статьей 4.7 Конвенции и в контексте устойчивого развития - НРС и МОРС могут осуществлять действия добровольно и на основе поддержки |
| Самофинансируемые действия или получающие поддержку | - Автономные/самофинансируемые - Получающие поддержку | Положения о самофинансируемых и получающих поддержку действиях |
| Внутренняя или международная ИОП деятельности | - Внутренняя и/или международная ИОП | - Внутренняя ИОП действий, не получающих поддержку, с указанием результатов в отчетности посредством Национальных сообщений - Получающие поддержку NAMA подлежат международной ИОП |
| Механизмы ИОП | - Международная проверка посредством процесса консультаций - Подлежат процессу пересмотра в рамках Конвенции - Опираются на уже существующую систему экспертной оценки | - Действия отражаются в отчетности посредством Национальных сообщений каждые 2 года - На базе руководящих принципов, утверждаемых КС, при наличии положений о международных консультациях и анализе в соответствии с четкими руководящими указаниями, обеспечивающими соблюдение национального суверенитета |
| Регистрация NAMA и обеспечение деятельности поддержкой | - Механизм координации - Посредством Национальных сообщений и инвентаризаций - Механизм для регистрации действий по предотвращению изменения климата и для упрощения обеспечения поддержки | NAMA, требующие международной поддержки, регистрируются в реестре наряду с соответствующей поддержкой в сфере технологий, финансирования и укрепления потенциала. NAMA, получающие поддержку, подлежат международной ИОП |
| Периодичность отчетности по NAMA | - Национальные сообщения и инвентаризации проводятся каждые 1-5 или X лет - Ежегодные инвентаризации, начиная с 2011 | Национальные сообщения каждые 2 года |

Еще один ключевой вопрос касался характера и сферы действия NAMA, включая, среди прочего:

- должны ли NAMA иметь добровольную основу, и какие виды деятельности можно рассматривать в качестве NAMA;
- должны ли NAMA быть самофинансируемыми или получать поддержку посредством международного финансирования, технологий и укрепления потенциала, или же следует предусмотреть оба подхода (самофинансируемые и получающие поддержку действия);
- должна ли деятельность подвергаться внутренней или международной ИОП; и
- как регистрировать действия и совмещать их с финансовой поддержкой.

Действия развивающихся стран по предотвращению изменения климата в Копенгагенском соглашении

В соответствии с Копенгагенским соглашением, Стороны, не включенные в Приложение I к РКИК, будут осуществлять действия по предотвращению изменения климата. Эта формулировка строже, чем некоторые варианты, предложенные в ходе переговоров СРГ-ДМС и в тексте КС, где особым образом подчеркивается добровольный характер действий. Особенность НРС и МОРС состоит в том, что с согласно с Копенгагенским соглашением они могут осуществлять действия на добровольной основе и на базе внешней поддержки.

Таблица 5: Действия по предотвращению изменения климата, заявленные некоторыми странами, не включенными в Приложение I РКИК, в своих сообщениях по Копенгагенскому соглашению (на 24 февраля 2010)²⁰

| СТРАНА | НАМА К 2020 | БАЗОВАЯ ЛИНИЯ | СПЕЦИАЛЬНЫЕ ДЕЙСТВИЯ |
|---------------------|---|---------------|---|
| Бразилия | - сокращение выбросов на 36.1 – 38.9% ниже БКО | БКО | - Сокращение обезлесения и восстановление лугопастбищных угодий в районе Амазонки и Черрадо - Увеличение использования биотоплива, гидроэлектроэнергии и альтернативной энергии; не использование пахотных способов обработки земель; меры по увеличению энергоэффективности |
| Китай | Снижение интенсивности углеродоемкости производства ВВП на 40 – 45% | 2005 | - Увеличение доли неископаемого топлива в первичном потреблении энергии приблизительно на 15% - Увеличение площади лесов на 40 млн. га и лесного фонда на 1.3 млрд. кубометров; все эти меры к 2020 |
| Индия | Снижение углеродоемкости производства ВВП на 25 – 30% | 2005 | - Действия носят добровольный характер, и не являются юридически обязательными |
| Индонезия | Сокращение выбросов на 26% | Не указана | Целевые сектора: торфяные угодья, лесное хозяйство, сельское хозяйство, промышленность, отходы, энергетика и транспорт |
| Мексика | Сокращение выбросов на 30% ниже уровня БКО | БКО | Ежегодное сокращение выбросов в эквиваленте 51 млн. тонн CO ₂ к 2012 |
| Южная Африка | - Сокращение выбросов на 34% ниже уровня БКО | БКО | - сокращение выбросов на 42% ниже уровня БКО к 2025 - осуществление будет зависеть от обеспечения развитыми странами финансовой, технологической поддержки и укрепления потенциала. |
| Республика Молдова | - Сокращение выбросов на 25% к 2020 | 1990 | Посредством использования глобальных экономических механизмов по предотвращению изменения климата |
| Республика Корея | - Сокращение выбросов на 30% ниже уровня БКО | БКО | |
| Мальдивские острова | Углеродистый нейтралитет к 2020 | н/у | - Правительство детально прорабатывает ход осуществления этой деятельности - Представление на рассмотрение текущей деятельности по предотвращению изменения климата является добровольным и безусловным. |
| Коста-Рика | Осуществить долгосрочную работу по трансформации экономики для достижения нулевого углеродного баланса | БКО | Существенное отклонение от БКО к 2021 |
| Гана | Набор действий в различных секторах экономики без ссылок на количественные показатели сокращения выбросов | н/а | Мероприятия определены в секторах электроэнергетики, транспорта, жилищном и промышленном хозяйстве, а также в отношении жидкого и газообразного топлива, металлопроизводства, растениеводства, лесного хозяйства, удаления твердых отходов и переработки отходов. |

²⁰ Полный перечень документов и документов, представленных отдельными странами, есть на сайте РКИК ООН <http://unfccc.int/home/items/5265.php>

Также важно отметить, что хотя Балийский план действий и ссылается на «развитые» и «развивающиеся страны», Копенгагенское Соглашение возвращается к традиционной дифференциации стран применительно к предотвращению изменения климата, используемой в рамках РКИК: страны, включенные и не включенные в Приложение I. В соответствии с Копенгагенским Соглашением странам необходимо до 31 января 2010 сообщить в Секретариат РКИК ООН информацию о действиях по предотвращению изменения климата, которые они планируют осуществить. Действия по предотвращению изменения климата, которые страны, не включенные в Приложение I, укажут в своих сообщениях, будут зарегистрированы в Приложении II к Копенгагенскому соглашению. У Сторон также будет возможность сообщить информацию о добровольных НАМА и впоследствии через свои Национальные сообщения и через прямую корреспонденцию с Секретариатом РКИК ООН.

На 24 февраля 2010 многие развивающиеся страны, включая главных эмиттеров, сообщили о своих запланированных действиях по предотвращению изменения климата для их регистрации в Приложении II. Большая часть действий выражена в форме снижения удельной углеродоемкости экономики или сокращения выбросов ПГ ниже инерционного (бизнес-как-обычно) уровня. Многие страны представили перечни НАМА, в которых действия не представлены в форме ожидаемых сокращений выбросов ПГ. Некоторые страны также указали особые меры или сектора, которые будут иметь приоритет. В ряде случаев, главным образом в сообщениях НРС, страны указали, что для осуществления деятельности потребуется международная поддержка в форме финансирования, укрепления потенциала и технологий. Во многих сообщениях подчеркивается, что указанные НАМА являются предварительными, и в этой связи потребуется дальнейший анализ. В таблице 5 приведен ряд примеров деятельности по предотвращению изменения климата, запланированных странами, не включенными в Приложение I.

Национальные действия по предотвращению изменения климата, заявленные развивающимися странами, зарегистрированные в Копенгагенском Соглашении, представляют собой значительный шаг вперед в международной политике по изменению климата.

Достигнутый в Копенгагене прогресс

Одним из главных камней преткновения для развивающихся стран в ходе переговоров до и во время Копенгагенской встречи были положения об ИОП действий. Несмотря на то, что договориться по этим вопросам в рамках СРГ-ДМС не представилось возможным, Копенгагенское соглашение стремится решить эту проблему, требуя, чтобы НАМА, осуществляемые на односторонней основе, без получения внешней поддержки, проходили через национальный процесс ИОП и отражались в отчетности посредством национальных сообщений каждые два года. Тем не менее, будут разработаны положения по проведению международных консультаций и анализа в соответствии с четко определенными процедурами, обеспечивающими соблюдение национального суверенитета. Действия по предотвращению изменения климата, требующие международной поддержки, будут регистрироваться в реестре, куда также будет вноситься связанная с ними технологическая, финансовая поддержка и помощь в укреплении потенциала. Действия, получающие поддержку, будут проходить через международный процесс ИОП. Руководства по ИОП должны быть разработаны и утверждены КС.

Нерешенные вопросы

В Копенгагенском соглашении рассмотрено большинство фундаментальных политических вопросов, связанных с национальными действиями развивающихся стран по предотвращению изменения климата, включая общие положения по характеру действий, ИОП и созданию реестра в целях обеспечения НАМА поддержкой. Договоренности, достигнутые между большинством главных игроков касательно различий в требованиях по прохождению процедур ИОП для получающих и не получающих поддержку действий (НАМА) может разблокировать переговоры в СРГ-ДМС по предотвращению изменения климата и позволить им двигаться дальше. Тем не менее, некоторые вопросы остаются нерешенными. Не указано, какие виды НАМА смогут получать международную поддержку. Институциональные вопросы, в особенности связанные с управлением, такие как принятие решений о выделении поддержки и критерии и методологическая база для процедур ИОП станут центральным звеном последующих дискуссий.

Копенгагенская конференция также не ответила на вопрос о том, могут ли НАМА поддерживаться через углеродный рынок. Некоторые страны предлагают, чтобы сокращения выбросов (или их частичное сокращение), достигнутые в рамках НАМА, производили кредитующие квоты углерода способом, схожим с Механизмами чистого развития или Совместного осуществления. Другие страны полагают, что НАМА отличаются от упомянутых механизмов, представляя собственные действия развивающейся страны по предотвращению изменения климата, которые имеют право на международную поддержку и финансирование, но не являются частью какого-либо механизма компенсации за сокращенные выбросы. Хотя тексты КС и СРГ-КП все еще включают соответствующие предложения, в Копенгагенском Соглашении этот вопрос не упоминается. Связанный с этим вопрос касается статуса проектов МЧР в странах и секторах, которые попадают в сферу охвата НАМА, особенно в случае, если действия в рамках НАМА получают поддержку. Во избежание двойного учета эту проблему можно решить через прозрачный учет и регистрацию выбросов и трансферов углеродных сертификатов.

Что это значит для развивающихся стран

Многие развивающиеся страны объявили о действиях по предотвращению изменения климата, которые они планируют осуществить, при наличии международной поддержки или без таковой. Даже учитывая отсутствие официального статуса Копенгагенского соглашения в рамках Конвенции, этот документ налагает новые финансовые обязательства на развитые страны и четко определяет действия развивающихся стран по предотвращению изменения климата как одну из областей, в которую будет направляться упомянутое финансирование. Финансовые организации, через которые будет направляться и распределяться быстро стартующее финансирование, могут руководствоваться положениями Копенгагенского Соглашения и содержанием Приложения II для определения поддержки деятельности развивающихся стран по предотвращению изменения климата на временной основе, пока не будет официально принято новое соглашение в рамках РКИК ООН.

Как отмечалось ранее, Копенгагенское соглашение придает важное значение стратегиям низкоуглеродного

развития. Однако оно не устанавливает прямую связь между такими стратегиями и осуществлением НАМА. В то же время, чтобы обеспечить эффективное осуществление запланированных НАМА, развивающимся странам может потребоваться разработка национальных стратегий по предотвращению изменения климата или стратегий низкоуглеродного развития. В этой связи им может потребоваться помощь международных организаций.

Развивающимся странам, которые пока не имели возможности определить свои потенциальные НАМА, потребуется проведение оценки опций на национальном уровне. Кроме того, многие развивающиеся страны указали в своих сообщениях по Копенгагенскому соглашению, что им потребуется дальнейшая доработка НАМА и дополнительная оценка сокращений выбросов, связанных с НАМА, о которых они уже сообщали. Это станет дополнительной областью, для которой понадобится финансовая и техническая поддержка, а также укрепление потенциала.

Для реализации международных руководящих указаний по ИОП развивающимся странам потребуется укрепление потенциала. Эта работа может опираться на текущую деятельность в рамках Национальных сообщений.

4.3. СВОД-плюс

Обезлесение и деградация лесов вследствие роста сельского хозяйства, конверсии лесных угодий в пастбищные, развития инфраструктуры, деструктивной лесоразработки, пожаров и т.п. являются причиной почти 20% мировых выбросов Пг. Это больше, чем приходится на долю всего транспортного сектора и ставит выбросы от обезлесения и деградации лесов на второе место после сектора энергетики. Однако нынешняя структура регулирования выбросов в рамках международных климатических соглашений не учитывает эти выбросы должным образом. В связи с этим, в текущем переговорном процессе Стороны рассматривают способы и стимулы для решения проблем, связанных с сокращением выбросов вследствие обезлесения и деградации лесов, а также роль их сохранения, устойчивого управления лесами и увеличения углеродных накоплений в лесах в развивающихся странах. Эти переговоры часто упоминаются как «СВОД-плюс».

Деятельность СВОД-плюс относится к действиям

развивающихся стран по предотвращению изменения климата в конкретных секторах. Эта тема обсуждалась в отдельной переговорной группе в рамках СРГ-ДМС, поскольку была признана приоритетной для будущей деятельности по предотвращению изменения климата.

В первую очередь переговоры сфокусировались на обеспечении позитивных стимулов для продвижения мероприятий СВОД-плюс, и особенно на вопросе о том, должна ли эта деятельность финансироваться частным образом (т.е., за счет углеродных рынков), или из государственных источников. Кроме того, в Копенгагене через решение Вспомогательного органа для консультирования по научным и технологическим аспектам (ВОКНТ) были согласованы меры по отношению к методологическим вопросам, например, по измерению сокращенных выбросов.

Достигнутый в Копенгагене прогресс

СВОД-плюс – один из немногих вопросов, по которым СРГ-ДМС, а впоследствии и КС в Копенгагене добились существенного прогресса. Текст КС, подготовленный редакционной группой в Копенгагене на базе результатов СРГ-ДМС, содержит лишь небольшое количество квадратных скобок и довольно скоро может быть доработан окончательно, после чего механизм СВОД-плюс станет работоспособен. И, тем не менее, хотя в Копенгагене и достигнут прогресс по этому тексту, он пока еще не утвержден.

В тексте определен длинный ряд принципов, на которых должна базироваться деятельность по СВОД-плюс. Некоторые из наиболее важных для развивающихся стран принципов, среди прочего, требуют, чтобы деятельность осуществлялась по инициативе страны; выполнялась с учетом национальных условий и возможностей страны и с соблюдением суверенитета; а также соответствовала целям и нуждам национального устойчивого развития.

В тексте далее предлагается, чтобы развивающиеся страны способствовали деятельности по предотвращению изменения климата в лесном секторе путем осуществления следующих мер:

- Сокращения выбросов в результате обезлесения;
- Сокращения выбросов в результате деградации лесов;
- Сохранения накоплений углерода в лесах;

- Устойчивого лесопользования; и
- Увеличения накоплений углерода в лесах.

Предварительный текст также предлагает, чтобы страны, намеревающиеся осуществлять деятельность СВОД-плюс, установили национальный исходный уровень выбросов для лесов; надежную и транспарентную национальную систему мониторинга лесов для мониторинга и представления информации по осуществляемой деятельности; а также национальную стратегию или план действий как потенциальную часть их стратегий по низкоуглеродному развитию. Последний вопрос все еще остается спорным в переговорах и в Копенгагене решен не был, как и вопрос о том, каким образом подобные стратегии СВОД-плюс будут взаимодействовать с НАМА.

Копенгагенское соглашение также признает ключевую роль сокращения выбросов, образованных в результате обезлесения и деградации лесов, а также необходимость улучшения качества лесных поглотителей ПГ. Посредством Копенгагенского Соглашения Стороны договорились о необходимости немедленного учреждения механизма, включающего СВОД-плюс, для мобилизации финансовых ресурсов из развитых стран. В разделе о финансировании Соглашение также особым образом определяет СВОД-плюс как одну из областей, для которой потребуется поддержка в увеличенных размерах.

Что это значит для развивающихся стран

Предварительный текст СВОД-плюс, подготовленный в рамках КС, вносит дополнительную ясность для развивающихся стран и международных организаций в области развития о том, что может потребоваться развивающимся странам для участия в механизме. Кроме того, договоренность в рамках Копенгагенского соглашения о скорейшем запуске механизма СВОД-плюс потенциально придает данному вопросу более высокий политический статус, и вновь подтверждает обязательства развитых стран по обеспечению поддержки в целях его реализации.

Чтобы подготовиться к осуществлению, странам необходимо разработать национальные стратегии, описанные выше, и провести работу по определению национальных исходных уровней выбросов для лесов и созданию систем мониторинга. Задача по запуску этой работы будет заключаться в том, чтобы в достаточном

размере обеспечить денежные средства, которые можно быстро задействовать, используя имеющиеся инициативы «готовности» к СВОД-плюс (3,5 млрд. долларов США для этих целей уже было обещано развитыми странами).

4.4. Прочие вопросы, связанные с действиями по предотвращению изменения климата

В рамках Балийского плана действий на переговорах СРГ-ДМС по предотвращению изменения климата обсуждались и другие темы, а именно: совместные секторальные подходы; повышения затратоэффективности мер по предотвращению изменения климата; а также экономические и социальные последствия мер реагирования. В Копенгагене значительных продвижений в связи с этими вопросами не было.

Текст КС по секторальным подходам²¹ все еще включает много квадратных скобок. В Копенгагенском соглашении секторальные подходы или особые сектора не упоминаются, за исключением СВОД-плюс. В то же время редакционная группа в рамках КС добилась значительного прогресса по проекту решения о совместных секторальных подходах и конкретным действиям в секторе сельского хозяйства. Если это решение будет окончательно доработано и принято, оно будет способствовать сотрудничеству стран в сфере исследований, разработки и передачи технологий, практик и процессов контроля, сокращения или предотвращения выбросов ПГ в сельскохозяйственном секторе. В решении также будет содержаться обращение к ВОКНТ о запуске рабочей программы по сельскому хозяйству.

Последняя версия текста о различных подходах, включая возможности для использования рынков, к повышению затратоэффективности и поощрению действий по предотвращению изменения климата, подготовленная редакционной группой в рамках КС, отмечает различия между рыночными и нерыночными подходами. В отношении

нерыночных подходов предварительный текст настоятельно рекомендует Сторонам продолжить реализацию соответствующих мер по сокращению производства и использования гидрофторуглеродов в соответствии с Монреальским протоколом. Оно также призывает к созданию в рамках ВОКНТ рабочей программы по нерыночным подходам. Часть текста о рыночных подходах является противоречивой и все еще содержит ряд опций, варьирующих от отсутствия принятия решения по данному вопросу до создания новых рыночных механизмов и запроса к ВОКНТ по разработке соответствующих процедур. В Копенгагенском соглашении утверждается, что в будущей деятельности будут использоваться различные подходы, включая возможности по использованию рынков. Тем не менее, вопрос использования и создания новых рыночных механизмов в рамках будущей деятельности по предотвращению изменения климата остается нерешенным.

В отношении экономических и социальных последствий мер реагирования²² текст, подготовленный редакционной группой КС, все еще включает ряд опций, где затрагиваются следующие вопросы: принятие во внимание воздействия мер реагирования при реализации деятельности по предотвращению изменения климата; односторонние меры, включая фискальные и нефискальные меры пограничной торговли применительно к товарам и услугам развивающихся стран в случае, если это имеет отношение к изменению климата; а также предложения о создании форума для осуществления деятельности, включающей определение и решение проблем, связанных с неблагоприятными социально-экономическими последствиями мер реагирования; обмен информацией и сотрудничество по этим вопросам; а также изучение способов сведения к минимуму неблагоприятных последствий, особенно в развивающихся странах. В свою очередь, Копенгагенское соглашение осознает важное значение решения вопроса о воздействии ответных мер в контексте комплексной программы по адаптации.

²¹ В переговорах пока не существует общепринятого определения секторальных подходов, и этот термин иногда трактуется по-разному различными группами Сторон. Балийский план действий, в контексте совершенствования деятельности по предотвращению изменения климата, требует от Сторон рассмотрения совместных секторальных подходов и деятельности в конкретных секторах с тем, чтобы улучшить выполнение Статьи 4, пункта 1(с) Конвенции.

²² Конвенция требует, чтобы Стороны, при осуществлении мер по предотвращению изменения климата, учитывали особые потребности и озабоченность развивающихся стран, возникающие в связи с неблагоприятными последствиями изменения климата и/или воздействия осуществляемых мер реагирования. Киотский протокол далее обязывает Стороны стремиться сводить к минимуму неблагоприятные экономические, социальные и природоохранные воздействия на иные Стороны, особенно на развивающиеся страны-Стороны. Меры реагирования рассматриваются в контексте процесса Балийского плана действий, рамках СРГ-КП и СРГ-ДМС.

5. АДАПТАЦИЯ

Несмотря на усилия по предотвращению изменения климата, определенная степень его изменения неизбежна. Поэтому адаптация к воздействиям изменения климата должна стать неотъемлемым элементом архитектуры будущего климатического режима, наравне с действиями по предотвращению изменения климата. В нынешнее время этот факт получил широкое признание в международном процессе по изменению климата. В Балийском плане действий активизация деятельности по адаптации, наряду с финансовой, технологической поддержкой и потребностью в укреплении потенциала определяется как один из четырех основных строительных блоков.²³

Примерная стоимость адаптации высока по всем расчетам. Всемирный банк (2006) оценивает годовую стоимость адаптации в 10-40 млрд. долларов США в 2030, Оксфам Интернешнл (Oxfam International) (2007) предполагает более 50 млрд. долларов США в год, а, согласно прогнозам Доклада ПРООН о развитии человеческого потенциала 2007/2008 размер годовых инвестиций составит около 86 млрд. долларов США в год к 2015. По расчетам РКИК ООН (2007) общий размер необходимого финансирования в целях адаптации к 2030 может насчитывать до 49-171 млрд. долларов США в год в мировом масштабе, 27-66 млрд. из которых потребуются развивающимся странам. Тем не менее, в одном из последних исследований М. Парри (МИУР, 2009) говорится, что расчеты потребностей в инвестициях, произведенные РКИК ООН в отношении отдельных секторов, вероятно, занижены на 2-3 порядка.

Большая часть из имеющихся международных инструментов финансирования адаптации пополняется посредством добровольных взносов на базе ОПР. Адаптационный фонд в рамках Киотского протокола использует новаторский подход для генерирования ресурсов – за счет обложения пошлиной сделок на углеродном рынке в рамках МЧР. В соответствии с этим механизмом финансирование формируется в частном секторе, а затем собирается и распределяется через международную организацию. Тем не менее, даже при

наличии уже функционирующего Адаптационного фонда, имеющегося в настоящее время финансирование в рамках РКИК ООН недостаточно для удовлетворения предполагаемых адаптационных потребностей.

Основные вопросы в рамках Балийского плана действий и СРГ-ДМС

За последние два года значительный прогресс был достигнут в определении главных составных элементов международных действий по адаптации. Учитывая тесную связь между адаптацией и планированием и осуществлением развития, признана необходимость создания механизмов поддержки национальной и региональной деятельности в рамках обоих вопросов.

Переговоры СРГ-ДМС в соответствии с Балийским планом действий в первую очередь фокусировались на определении главных элементов активизации действий по адаптации и формированию общего понимания между Сторонами основ того, что эти действия включают. Первая категория вопросов в рамках переговоров была связана с осуществлением действий по адаптации, включая определение сферы охвата адаптации (сталкиваются ли с этой проблемой все Стороны, или она касается лишь развивающихся стран); определение действий, которые будут осуществляться; а также принципов, в соответствии с которыми будет происходить осуществление. Одним из наиболее сложных вопросов касается стратегий по управлению рисками и снижению рисков, включая механизмы распределения и передачи рисков и систем страхования. Развивающиеся страны предложили создать международный механизм для восполнения потерь и ущерба, связанных с воздействием изменения климата. Предлагалось, чтобы этот механизм получал определенную часть финансирования, генерируемого в целях адаптации, а также поддерживался новаторскими финансовыми инструментами, такими как венчурный капитал и страховыми климатическими фондами. Тем не менее, пока что это предложение не нашло поддержки у большинства развитых стран. При этом, вопрос о

²³ Более подробно с главными вопросами, связанными с адаптацией, можно ознакомиться в документе "Адаптация к изменению климата: новая задача развития в развивающемся мире", Др. И. Лайза Шиппер, Стокгольмский институт окружающей среды; Мария Паз Сигаран, Либелула Коммюникейшн, Окружающая среда и развитие, Перу; и Др. Мерилин Макензи Хеджер, Институт по исследованию развития Суссекского университета, в документе "Балийская дорожная карта: обсуждаемые в ходе переговоров ключевые вопросы", ПРООН 2008.

компенсации потерь и ущерба развивающимся странам остается наиболее противоречивым.

Следующая категория вопросов касалась средств осуществления, а именно на определении действий по адаптации в развивающихся странах, которые будут поддерживаться за счет средств осуществления, таких как финансирование, технологии и укрепление потенциала. Эти переговоры были тесно связаны с таковыми по обеспечению финансовых и инвестиционных поступлений. Несмотря на то, что в Копенгагене было принято решение обсуждать вопросы, относящиеся к обеспечению средств осуществления (в особенности обеспечение поддержки), в соответствующих группах, переговорная редакционная группа по адаптации оставила место в своем тексте для средств осуществления и держала ряд прочих сопряженных вопросов открытыми до тех пор, пока параллельные переговоры о финансировании адаптации не принесут какого-либо результата. Один из наиболее важных вопросов касался мониторинга и оценки деятельности по адаптации и предоставленной поддержки, а также вопрос о том, что подлежит ИОП: только поддержка или также деятельность по адаптации, получающая поддержку.

Наконец, на переговорах велась работа по определению институциональных механизмов на международном уровне, которые будут направлять деятельность по адаптации и ее поддержку. Ключевой вопрос касался роли существующих финансовых организаций в рамках Конвенции и Киотского протокола и целесообразность создания нового институционального механизма. С этим вопросом были связаны принципы управления институциональным механизмом. Был признан тот факт, что прозрачность, эффективность, равное и сбалансированное представительство должны формировать основу любого существующего или нового институционального механизма, но практические детали все еще предстоит обсудить. Во время переговоров в СРГ-ДМС было внесено множество предложений, в том числе о создании общих рамок, программы, фонда, вспомогательного органа и пр.

Адаптация в Копенгагенском соглашении

Копенгагенское соглашение признает критические последствия изменения климата и потенциальное воздействие мер реагирования на страны, особенно уязвимые к неблагоприятным последствиям изменения климата. Соглашение подчеркивает необходимость создания комплексной программы по адаптации, включая международную поддержку. Копенгагенское Соглашение включает воздействие мер реагирования в сферу охвата деятельности по адаптации – пункт, который на протяжении нескольких лет был наиболее противоречивым в ходе переговоров по адаптации.²⁴ Оно также определяет адаптацию как проблему, с которой сталкиваются все страны, принимая, таким образом, более широкое определение сферы охвата адаптации.

Соглашение далее признает, что срочно требуется активизировать действия и международное сотрудничество в области адаптации для обеспечения осуществления Конвенции путем стимулирования и поддержки осуществления действий по адаптации, направленных на снижение уязвимости и укрепление устойчивости в Сторонах, являющихся развивающимися странами, особенно в тех из них, которые особенно уязвимы, таких как НРС, МОРС и Африка. Если Копенгагенское Соглашение будет рассматриваться в качестве руководства на переговорах СРГ-ДМС, то эта формулировка может разрешить открытый вопрос о том, какие группы стран следует специально отметить как особо уязвимые.

В Копенгагенском Соглашении развитые страны обязуются обеспечивать надлежащие, предсказуемые и устойчивые финансовые и технологические ресурсы, а также укреплять потенциал для поддержания осуществления деятельности по адаптации в развивающихся странах.

²⁴ Буэнос-Айресская рабочая программа по адаптации и мерам реагирования, признает связь между этими вопросами, но рассматривает их по-отдельности.

Таблица 6: Активизация действий по адаптации: сравнение текстов КС и Копенгагенского соглашения

| ВОПРОС | ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ТЕКСТЕ КС | КОПЕНГАГЕНСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ |
|---|--|---|
| Сфера охвата адаптации | Вопрос, касающийся всех стран, или только развивающихся? Согласия нет, оба варианта пока на столе переговоров | Задача, стоящая перед всеми странами |
| Что создается для решения вопросов адаптации (и как) | Рамки [для осуществления] адаптации | Необходима комплексная программа по адаптации, включая международную поддержку |
| Являются ли меры реагирования частью адаптации | Оба варианта пока на столе переговоров: Включающие или не включающие меры реагирования | Меры реагирования должны входить в сферу адаптации |
| Действия по адаптации для осуществления | Определяется перечень действий Нерешенные вопросы – включение мер компенсации и реабилитации, а также мер по адаптации к воздействию мер реагирования | Нет подробных указаний в связи с действиями, кроме того, что они должны снижать уязвимость и повышать устойчивость |
| Поддержка в целях адаптации в развивающихся странах | Вопрос не закрыт, так как было решено придерживаться текста, который будет обсуждаться в переговорах по финансированию | Нет подробных указаний кроме того, что поддержку следует обеспечивать |
| Институциональные механизмы | Опции включают: - Адаптационный комитет - Укрепление существующих институциональных механизмов и оценка необходимости создания новых, в том числе Вспомогательного/Консультативного органа | - Институциональные механизмы по адаптации специально не рассматриваются - Копенгагенский Зеленый фонд предложен в качестве главного механизма для направления поддержки |
| Рассмотрение вопросов потерь и ущерба | Опции включают: - Создание международного механизма для решения вопросов, связанных с потерями и ущербом - Рассмотрение в будущем необходимости создания механизма | Не упоминается |
| Мониторинг и отчетность | - Мониторинг и оценка предоставляемой поддержки, и только обмен информацией о действиях, получающих поддержку - Мониторинг и оценка как предоставляемой поддержки адаптации так и связанных с ней действий по адаптации | Не упоминается |
| Приоритезация наиболее уязвимых стран | Несколько вариантов определения наиболее уязвимых стран; вопрос не решен | “Наиболее уязвимые развивающиеся страны, такие как наименее развитые страны, малые островные развивающиеся страны и Африка” |

Достигнутый в Копенгагене прогресс

На Копенгагенских переговорах по адаптации был достигнут значительный прогресс, где Сторонам удалось очень близко подойти к согласию по большинству ключевых вопросов. Большая часть вопросов, которые остались открытыми, - политические вопросы, связанные с оказанием финансовой и технологической поддержки и укреплением потенциала.

Редакционная группа в рамках КС большей частью решила вопрос о принципах осуществления деятельности по адаптации, подчеркивая, что таковая должна происходить в соответствии с Конвенцией; следовать подходу, при котором деятельность инициируется страной, является гендер-

чувствительной, открытой к участию и полностью прозрачной, учитывающей уязвимые группы, общины и экосистемы; основываться на наилучших имеющихся научных знаниях и, когда это уместно, традиционными знаниями, в целях интеграции действий по адаптации в соответствующую социально-экономическую и природоохранную политику и мероприятия.

Более того, редакционная группа добилась прогресса по определению действий, которые предстоит осуществить, включая, среди прочего:

- Планирование, определение порядка приоритетности и осуществление действий по адаптации;²⁵
- Оценки воздействия, уязвимости и опций адаптации, в

том числе оценки финансовых потребностей, а также социально-экономическую и экологическую оценку различных вариантов адаптации;

- Укрепление институционального потенциала и стимулирующих условий, включая таковые для устойчивого к изменению климата развития и снижения уязвимости;
- Повышение сопротивляемости социально-экономических и экологических систем, в том числе посредством диверсификации экономики и устойчивого управления природными ресурсами;
- Усовершенствование стратегий по снижению опасности стихийных бедствий, связанных с изменением климата; систем раннего предупреждения; механизмов оценки, управления, распределения и передачи рисков;
- Меры по углублению понимания, улучшению координации и расширению сотрудничества в области перемещений лиц, миграции и запланированных переселений на национальном, региональном и международном уровнях, обусловленных изменением климата;
- Исследования, разработку, внедрение, передачу, распространение технологий, практик и процессов для адаптации; а также укрепление потенциала для адаптации;
- Укрепление систем управления данными, информацией и знаниями, образования и информирования общественности;
- Улучшение качества исследований и систематического наблюдения в целях сбора климатических данных, их архивирования, анализа и моделирования в целях улучшения процесса принятия решений на национальном и региональном уровнях.

Текст КС также включает положения по активизации регионального сотрудничества по адаптации. Сторонам было предложено укрепить и, где необходимо, учредить региональные центры и сети, особенно в развивающихся странах, при поддержке развитых стран и соответствующих организаций.

По институциональным механизмам по адаптации группе удалось сузить варианты, но не удалось полностью решить вопрос, как видно из Таблицы 6. Кроме того, остались

открытыми вопросы, связанные со сферой охвата адаптации и поддержкой действий по адаптации.

Нерешенные вопросы

Вопросы, которые все еще требуют согласования, главным образом касаются институциональных структур осуществления деятельности по адаптации и ее поддержки. Участникам переговоров также все еще предстоит решить, как быть с вопросами потерь и ущерба.

Учитывая обязательства, принятые развитыми странами в рамках Копенгагенского соглашения по обеспечению финансирования, участникам переговоров СРГ-ДМС, возможно, удастся продвинуться далее в отношении нерешенных вопросов в области адаптации.

Что это значит для развивающихся стран

Копенгагенская конференция, посредством Копенгагенского соглашения и предварительного текста КС подтвердила твердые политические намерения лидеров по активизации действий по адаптации, включая обеспечение в этой связи поддержки развивающимся странам.

Адаптация в Копенгагенском соглашении значителен как одна из двух областей (наряду с предотвращением изменения климата), в которую развитым странам следует направить сбалансированные отчисления в рамках «быстро стартующего» финансирования до 2012.

Принципиальное согласие, которого добилась редакционная группа КС в отношении принципов осуществления деятельности по адаптации, ряда приоритетных мер и по активизации регионального сотрудничества, как говорилось выше, очень важно для осуществления быстро стартующей деятельности по адаптации в развивающихся странах. Этот ряд мероприятий, пусть даже и не получивших официального одобрения, можно использовать в качестве временного руководства по приоритетным мерам для осуществления на национальном и международном уровнях и для направления поддержки действий по адаптации. Многие виды деятельности предложены развивающимися странами и являются обязательными для продвижения устойчивого к изменению климата развития и адаптации к воздействиям изменения климата.

²⁵ Включая проекты, программы и действия, определенные в национальных и субнациональных планах и стратегиях по адаптации, национальных программах действий НРС по адаптации, Национальных сообщениях, оценках потребностей в технологиях и прочих соответствующих документах по национальному планированию.

6. АКТИВИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ И ИНВЕСТИЦИЙ

Положения Конвенции и Киотского протокола предусматривают финансовую поддержку развитыми странами развивающихся стран-Сторон посредством механизма финансирования Конвенции, а также двусторонних, многосторонних или региональных каналов. Глобальный экологический фонд (ГЭФ) действует в качестве органа, ответственного за работу финансового механизма РКИК ООН, подлежащего проверке каждые четыре года. Кроме того, в рамках Конвенции и Киотского протокола создано несколько специальных фондов, в том числе: Специальный фонд для борьбы с изменением климата, Фонд для наименее развитых стран, а также Адаптационный фонд.

МЧР в рамках Киотского протокола также способствует финансированию низкоуглеродного развития в развивающихся странах, помогая при этом развитым странам в выполнении их обязательств по сокращению выбросов. МЧР также генерирует ресурсы для Адаптационного фонда за счет доли выручки.

Финансовый вопрос – один из ключевых в рамках переговоров по активизации деятельности в области изменения климата. Развивающимся странам понадобится значительная финансовая поддержка для предотвращения изменения климата, адаптации, технологического сотрудничества и укрепления потенциала, чтобы обеспечить эффективное реагирование на изменение климата. Размер требуемых инвестиционных и финансовых поступлений составит порядка десятков – сотен миллиардов долларов в год – намного больше, чем имеется в настоящее время в рамках различных механизмов РКИК ООН и двусторонних каналов.

Основные вопросы в рамках Балийского плана действий и СРГ-ДМС

Переговоры по финансам и инвестициям²⁶ можно отнести к наиболее сложным в процессе СРГ-ДМС. Финансовая поддержка – комплексный вопрос, тесно связанный с предотвращением изменения климата,

адаптацией, технологиями и укреплением потенциала. Поэтому отсутствие прогресса в ходе переговоров по финансам незамедлительно сказывается на динамике других вопросов. Эти переговоры осложнились отсутствием должного понимания размера средств, требующихся для климатического финансирования, поскольку имеющиеся оценки сильно варьируют (об этом говорилось в разделе по адаптации).

Переговоры в СРГ-ДМС сконцентрировались на следующих ключевых вопросах:

- генерирование и предоставление финансовых ресурсов;
- доступ к финансам, включая действия, которые будут финансироваться;
- институциональные механизмы; и
- соблюдение.

В ходе дискуссий по генерированию и предоставлению финансирования Стороны внесли много различных предложений в отношении источников финансирования, включая как частные, так и государственные. Ряд предложений также касался общего масштаба предполагаемого финансирования, а также вопроса о том, что послужит основой для определения размера взносов стран. Важной темой было также создание стимулов для привлечения частных инвестиций и роль углеродных рынков в генерировании финансовых средств, требующихся в связи с изменением климата.

Дебаты о доступе к финансированию имели высоко политизированный характер и фокусировались на вопросе о том, как упростить развивающимся странам доступ к уже имеющимся и будущим финансовым ресурсам. Развивающиеся страны высказались в пользу «прямого доступа» во избежание излишних бюрократических и громоздких процедур, предшествующих доступу к финансам, тогда как доноры хотели бы сохранить определенную степень контроля над расходованием ресурсов. Другой важный вопрос в этих переговорах касался приоритетов, т.е., как

²⁶ Подробный обзор ключевых вопросов, обсуждавшихся на переговорах по финансированию см. в документе «Переговоры по дополнительным инвестициям и финансовым поступлениям для решения вопросов, связанных с изменением климата в развивающихся странах», Эрик Хейтс, Маргари Консалтантс, а также в документе «Балийская дорожная карта: обсуждаемые в ходе переговоров ключевые вопросы», ПРООН 2008.

обеспечить, чтобы финансирование соответствовало национальным потребностям стран-получателей, а не доминировало приоритетами доноров, обеспечивая, в то же время, прозрачность и эффективность финансируемой деятельности. Связанный с этим вопрос приоритизации распределения ограниченного финансирования часто служит причиной разногласий между Сторонами. Участники переговоров СРГ-ДМС в общем согласились, что приоритеты следует отдавать наиболее уязвимым и наименее обеспеченным странам; тем не менее, определить эти страны оказалось проблематично. Более того, также не решен вопрос формы, в которой будет предоставляться финансовая поддержка (т.е., гранты или займы).

Институциональные механизмы по предоставлению финансовых ресурсов и инвестиций определяют, как на практике будут реализовываться элементы, обсуждавшиеся выше. Центральным вопросом, ставшим причиной разногласий между развитыми и развивающимися странами, была роль существующих организаций и целесообразность создания новых механизмов по предоставлению ресурсов. Развивающиеся страны в целом выступали за создание новых организаций. Сопряженные вопросы, которые остались нерешенными - управление организациями, а также мониторинг и проверка предоставления поддержки и осуществления деятельности.

Финансирование в Копенгагенском соглашении

Обещание со стороны развитых стран предоставить существенную финансовую поддержку стало одним из наиболее значимых результатов Копенгагенской конференции. В Копенгагенском соглашении развитые страны коллективно обязуются обеспечить новые и дополнительные ресурсы, в том числе через международные организации в размере, приближающемся к 30 млрд. долларов США в период с 2010 до 2012, обеспечивая сбалансированные отчисления на адаптацию и предотвращение изменения климата. При финансировании адаптации приоритет будет отдан наиболее уязвимым развивающимся странам, таким как НРС, МОРС и Африка.

Кроме того, развитые страны обязуются совместно мобилизовать 100 млрд. долларов США в год к 2020

для удовлетворения потребностей развивающихся стран в контексте значимых действий по предотвращению изменения климата и прозрачности их осуществления. Это финансирование будет поступать из различных источников: государственных и частных, двусторонних и многосторонних, включая альтернативные источники финансирования. Хотя это и было положительным достижением, из текста не вполне понятно, будут ли ежегодные поступления в размере 100 млрд. долларов США предназначаться только для предотвращения изменения климата, или также для адаптации.

В соответствии с Копенгагенским соглашением, новое многостороннее финансирование адаптации будет обеспечиваться посредством эффективных и функциональных финансовых механизмов со структурой управления, обеспечивающей равное представительство развитых и развивающихся стран.

В Соглашении предлагается несколько решений по институциональным механизмам, включая создание Комитета высокого уровня, действующего под руководством Конференции Сторон и подотчетного ей, по изучению потенциальных источников финансирования для осуществления поставленной финансовой цели. Более того, будет учрежден Копенгагенский зеленый климатический фонд в качестве оперативного органа финансового механизма Конвенции для оказания поддержки проектам, программам, политике и прочей деятельности в развивающихся странах, связанной с предотвращением изменения климата (включая СВОД-плюс), адаптацией, укреплением потенциала, а также разработкой и передачей технологий. Фонд будет получать существенную часть финансирования, обещанного в Копенгагенском соглашении.

Таблица 7: Предоставление финансирования и инвестиций: сравнение текстов КС и Копенгагенского соглашения

| ВОПРОС | ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ ТЕКСТЕ КС | КОПЕНГАГЕНСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ |
|--|---|---|
| Предоставление финансовых ресурсов | Растущее, предсказуемое, новое и дополнительное финансирование, должно быть предоставлено развивающимся странам-Сторонам | - Сумма, приближающаяся к 30 млрд. долларов США в период с 2010 до 2012 со сбалансированными отчислениями на адаптацию и предотвращение изменения климата - Развитые страны обязались совместно мобилизовать 100 млрд. долларов США в год к 2020 из множества различных источников |
| Генерирование/ источники финансирования | Множество предложений, включая опции, учитывающие государственные и частные источники, а также взносы только развитых стран, или всех стран. Вопрос нерешен. | - Включает государственные и частные источники, без подробностей - Учреждается Комитет высокого уровня для изучения потенциальных источников финансов |
| Форма финансирования | Займы и/или гранты | Не указывается |
| Институциональные механизмы | Предложения сильно варьируют, опции включают создание: - Финансового совета финансового механизма - Климатический фонд - Реорганизация существующих институциональных механизмов, чтобы обеспечить более эффективное реагирование ГЭФ на потребности развивающихся стран | В качестве оперативного органа финансового механизма учредить Копенгагенский зеленый климатический фонд |

Достигнутый в Копенгагене прогресс

На первый взгляд, Копенгагенское соглашение решило ряд главных политических вопросов, связанных со структурой предоставления финансовых ресурсов, которые обсуждались на переговорах СРГ-ДМС. В нем определен размер финансирования, которое будет предоставлено развитыми странами и четко определена необходимость проведения ИОП финансовых обязательств стран, включенных в Приложение I РКИК, и разработки надежной и прозрачной системы отчетности по предоставляемому финансированию; а также предложены институциональные механизмы осуществления (Копенгагенский зеленый климатический фонд).

Нерешенные вопросы

Решение о создании или замене оперативного органа финансового механизма Конвенции может быть принято

только КС. Для того, чтобы предложенный Комитет высокого уровня был подотчетен КС, он должен учреждаться непосредственно КС. Поскольку Копенгагенское соглашение официально не было принято КС, предлагаемые в Соглашении меры по институциональным механизмам не могут осуществляться до принятия КС соответствующего решения, если только эти институты и механизмам не будут учреждены вне рамок РКИК ООН.

Более того, положения Копенгагенского соглашения по предоставлению финансирования подверглись критике со стороны развивающихся стран, так как неясно, являются ли обещанные финансовые ресурсы новыми и дополнительными, или они подразумевают перенаправление финансирования из других областей помощи в развитии.²⁷

Еще один вопрос, оставшийся открытым, – как обеспечить предсказуемость финансирования.

²⁷ Copenhagen's Climate Finance Promise, IIED Briefing Note (Копенгагенское обещание в связи с финансированием климата, Информационная заметка МИУП), февраль 2009.

Копенгагенское Соглашение не дает руководства в связи по генерированию ресурсов, так как это решение было отложено и должно быть принято на основе результатов работы Комитета высокого уровня. Также не было принято решение относительно доли финансирования, которая будет направлена в различные целевые области (т.е., распределение средств между предотвращением изменения климата и адаптацией, и пр.). Для быстро стартующего финансирования решения по определению доли целевых областей вероятно будут приниматься организациями, которые будут отвечать за выплаты финансирования.

Что это значит для развивающихся стран

Учитывая неопределенный статус Копенгагенского соглашения, быстро стартующее финансирование, обещанное его рамках, возможно, придется осуществить через различные существующие организации.

Предварительный текст КС, хотя пока и незаконченный, можно использовать в качестве временного руководства при предоставлении быстро стартующего финансирования в определенные области. В частности, списки действий, имеющей право на получение поддержки, которые были практически завершены на переговорах (по адаптации, СВОД-плюс, а также разработке и передаче технологий) могут быть полезны для финансовых организаций и стран-реципиентов в качестве общего руководства.

Более того, Комитет высокого уровня по источникам финансирования может быть сформирован и начать свою деятельность на временной основе, чтобы представить результаты работы на КС 16 в Мексике и содействовать процессу принятия решений по финансам и инвестициям. Между тем ГЭФ остается оперативным органом финансового механизма Конвенции до тех пор, пока КС не решит иначе.

Рассматривая Копенгагенское соглашение в качестве общего руководства для переговоров СРГ-ДМС (особенно пункты, связанные с Зеленым фондом и Комитетом высокого уровня), переговоры по обеспечению финансирования и инвестиций могут быстро продвигаться вперед.

Препятствия для деятельности развивающихся стран

Учитывая неопределенный статус Копенгагенского соглашения, быстро стартующее финансирование, обещанное в рамках Копенгагенского соглашения, возможно, придется осуществить через различные имеющиеся организации.

Предварительный текст КС, хотя пока и незаконченный, можно использовать на временной основе для руководства процессом обеспечения быстрого направления финансирования в определенные области. В частности, списки деятельности, имеющей право на получение поддержки, которые были практически завершены на переговорах (по адаптации, СВОД-плюс, а также развитию и передаче технологий) могут быть полезны для финансовых организаций и стран-реципиентов в качестве основного руководства.

Более того, Комитет высокого уровня по источникам финансирования может быть сформирован и начать свою деятельность на временной основе, чтобы обеспечить достойный вклад на КС 16 в Мексике для упрощения процесса принятия решений. Между тем ГЭФ остается функциональной единицей настоящей Конвенции до тех пор, пока КС не решит иначе.

Рассматривая Копенгагенское соглашение в качестве руководства для переговоров СРГ-ДМС (особенно пункты, связанные с зеленым фондом и Комитетом высокого уровня), переговоры по обеспечению финансирования и инвестиций могут быстро продвигаться вперед.

7. АКТИВИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО РАЗРАБОТКЕ И ПЕРЕДАЧЕ ТЕХНОЛОГИЙ

Технологии имеют ключевое значение для решения проблем изменения климата, поскольку, с одной стороны, они определяют уровень выбросов, а с другой стороны они также и представляют собой ключ к ее решению, как в отношении действий по предотвращению изменения климата, так и адаптации к нему. Финансовые и прочие стимулы жизненно важны для обеспечения исследований, разработки, демонстрации, внедрения, распространения и передачи технологий развивающимся странам. Последний пункт многие годы был одним из наиболее напряженных в ходе переговоров между развитыми и развивающимися странами.

Конвенция не определяет термины технологии и передачи технологии, но Межправительственная группа экспертов по изменению климата предлагает в этой связи широкое определение, в котором технология определяется не только с точки зрения оборудования, но также включает все соответствующее техническое, программное и информационное обеспечение, а также знания. Несмотря на признание ведущей роли технологий и их передачи в деле предотвращения изменения климата и адаптации, процесс передачи технологий, связанных с изменением климата, в рамках РКИК ООН продвигается слабо. Применение принципов, учреждение механизмов, а также собственно передачу технологий все еще предстоит ввести в действие.

Основные вопросы в рамках Балийского плана действий и СРГ-ДМС

Балийский план действий признает активизацию деятельности в области технологий в качестве одного из четырех главных строительных блоков будущего соглашения по изменению климата и рассматривает его как необходимое условие для активизации деятельности по предотвращению изменения климата и адаптации. Главные вопросы в рамках СРГ-ДМС включают:

- Механизмы преодоления препятствий и обеспечения стимулов для роста разработки и передачи технологий;
- Способы ускорения внедрения, распространения и передачи технологий;
- Сотрудничество в области исследования и разработки существующих, новых и инновационных технологий;

- Эффективность инструментов и механизмов технологического сотрудничества в конкретных секторах.

Один из наиболее спорных вопросов в ходе переговоров о передаче и разработке экологически безопасных технологий касался прав на интеллектуальную собственность (ПИС). Развивающиеся страны были не согласны с тем, чтобы ПИС препятствовали передаче технологий, и призывали к созданию международных механизмов для закупки ПИС на ключевые технологии и осуществления лицензирования. Развитые страны, со своей стороны, подчеркивали, что ПИС необходимы для стимулирования инновационных технологий, и не поддерживали ослабление режима ПИС.

Технологии в рамках Копенгагенского соглашения

В Копенгагенском соглашении предлагается создание Технологического механизма для активизации разработки и передачи технологий в целях поддержания деятельности по адаптации и предотвращению изменения климата, в ходе процессов, осуществляемых по инициативе стран и на основе национальных условий и приоритетов.

Достигнутый в Копенгагене прогресс

Переговоры в СРГ-ДМС по технологиям, и впоследствии в редакционной группе в рамках КС в ходе Копенгагенской встречи добились значительного прогресса, сократив количество многочисленных опций по большинству ключевых вопросов. Текст КС является исчерпывающим и для его завершения не потребуется много времени. Он включает список действий, имеющих право на поддержку в рамках технологического механизма, включая, среди прочего:

- Развитие и укрепление внутреннего потенциала и технологий в Странах, являющихся развивающимися странами, включая совместные программы исследований, разработок и демонстрационную деятельность;
- Внедрение и распространение экологически безопасных технологий и ноу-хау в развивающихся странах;
- Увеличение доли государственных и частных инвестиций в разработку, внедрение, распространение и передачу технологий;

- Внедрение неовещественных и овещественных технологий для осуществления действий по адаптации и предотвращению изменения климата;
- Совершенствование систем наблюдения за изменением климата и связанного с этим управления информацией;
- Укрепление национальных систем инноваций и центров технологических инноваций; и
- Разработка и осуществление национальных планов в области технологии для предотвращения изменения климата и адаптации.

Таблица 8: Активизация деятельности в области технологий: сравнение текстов КС и Копенгагенского соглашения

| ВОПРОС | ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ ТЕКСТЕ КС | КОПЕНГАГЕНСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ |
|--|--|--|
| Механизмы по обеспечению роста разработок и передачи технологий | Предлагается создание Технологического механизма, включающего: - Исполнительный комитет по технологиям - Центр и сеть по технологиям, связанным с изменением климата | Предлагается создание Технологического механизма |
| Управление механизмом | - Полный мандат, состав и механизм работы Исполнительного комитета по технологиям и Центра по технологиям еще необходимо разработать | Не указано |
| Действия, которые получат поддержку | Определяется список действий, имеющих право на поддержку | Руководствуясь инициативой страны и на основе национальных условий и приоритетов |
| Связь с финансированием | - Исполнительный комитет по технологиям обеспечивает информацию по финансовым механизмам - Обеспечивает руководство предоставлением финансирования | Технологии отнесены к разряду областей, получающих финансовую поддержку. Подробности не указаны. |
| Права на интеллектуальную собственность | Не решено. Ряд вариантов: - Без ссылки на ПИС - Ряд вариантов о возможном обращении с ПИС | Не рассматривается |

Нерешенные вопросы

Одним из спорных вопросов, который не был решен, - нужно ли включать покупку лицензий и иные связанные с ПИС вопросы в список действий, имеющих право на поддержку. Большая часть предложенных в ходе переговоров опций все присутствует в тексте КС.

Также предстоит определить порядок управления технологическим механизмом, включая полный мандат, состав и механизм работы Исполнительного комитета по технологиям и Центра по технологиям, связанных с изменением климата.

Что это значит для развивающихся стран

Как отмечалось выше, текст КС включает список действий, имеющих право на получение поддержки в рамках технологического механизма, в отношении

которых не возникло разногласий, за исключением одного пункта (покупка лицензий). Этот список может использоваться странами и международными организациями в качестве временного руководства при предоставлении поддержки пока КС не примет исчерпывающего решения по технологиям.

Поскольку разработка и передача технологий определены в Копенгагенском соглашении как одна из областей, имеющих право на финансовую поддержку, это может служить достаточным основанием для осуществления быстро стартующего финансирования, которое уже обещано. В этом контексте признание в Соглашении важности подхода, основанного на инициативе страны и национальных условиях и приоритетах, имеет существенное значение для развивающихся стран.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ЧТО ЭТО ЗНАЧИТ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕЙСТВИЙ В ОБЛАСТИ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА

Копенгагенская конференция не добилась заключения комплексного соглашения по рамкам будущей деятельности в области изменения климата. Однако, через Копенгагенское соглашение ей удалось продвинуться в определении ключевых элементов потенциального политического консенсуса по фундаментальным вопросам будущего договора. Также удалось прояснить важные технические вопросы, касающиеся осуществления и активизации действий по предотвращению изменения климата, адаптации, технологиям и финансированию. Более того, на конференции развитые страны пообещали предоставить значительную финансовую поддержку действиям развивающимся странам; были инициированы политические обязательства развитых стран по сокращению выбросов, и таковые со стороны развивающихся стран в связи с НАМА.

Эти достижения представляют собой надежную основу для продвижения переговоров в рамках РКИК ООН на пути к очередной конференции по изменению климата, которая состоится в Мексике, с 29 ноября по 10 декабря 2010. Проведенный в настоящем документе анализ показывает, что использование Копенгагенского соглашения в качестве комплексного политического руководства по ключевым вопросам может помочь существенно продвинуть технические переговоры в рамках СРГ-КП и СРГ-ДМС, и намного быстрее завершить упомянутые тексты, при условии, что будут должным образом учтены комментарии тех стран, которые не признали Соглашение в Копенгагене.

В Таблице 9 подытожены главные результаты, а также нерешенные вопросы по каждому из основных элементов будущей деятельности, и их последствия для развивающихся стран. Наиболее значимые результаты для осуществления деятельности в развивающихся странах касаются финансовых обязательств и политического обязательства по запуску СВОД-плюс и технологических механизмов. Более того, соглашение о применении ИОП к НАМА, в зависимости от того, являются они самофинансируемыми или получают поддержку, позволило многим развивающимся странам, у которых были оговорки, предпринять новые шаги после Копенгагенской конференции в отношении своих самофинансируемых действий по предотвращению изменения климата (НАМА).

Предварительный текст, подготовленный в Копенгагене в рамках Конвенции, особенно касающийся принципов и приоритетных действий в каждой из ключевых областей, обеспечивает исчерпывающее руководство, чтобы начать осуществление в развивающихся странах быстро стартующей деятельности по предотвращению изменения климата и адаптации, а также разработке и передаче технологий, а не тратить время в ожидании окончания переговоров по комплексному соглашению.

В то же время ряд вопросов, напрямую связанных с осуществлением действий в развивающихся странах, все еще остается нерешенным. В частности, предстоит определить и согласовать институциональные механизмы финансирования, включая процедуры управления и установления приоритетов при отчислении и распределении финансовых средств между ключевыми областями и в рамках каждой из них. Также пока неясно, как развитые страны будут распределять между ключевыми областями уже обещанное финансирование. Между тем в Копенгагенском соглашении отмечается, что размер быстро стартующего финансирования приблизится к 30 млрд. долларов США в 2010-2012, и что оно будет в равной мере распределено на нужды предотвращения изменения климата и адаптации. Также пока неясно, будет ли обещанное долгосрочное финансирование в размере 100 млрд. долларов в год предназначаться и для адаптации, и если нет, то как, и в каком размере будет обеспечиваться финансирование для целей адаптации на средне- и долгосрочный период.

С учетом того, что многие страны официально поддержали Копенгагенское соглашение, в этом году имеются прекрасные перспективы для дальнейшего продвижения переговоров. Тем не менее, участникам переговоров еще предстоит преодолеть потери в связи с отсутствием согласия в Копенгагене. Для воссоздания доверия между Сторонами потребуются значительные усилия всех стран. Некоторые наблюдатели также отметили, что в этом контексте темпы и успех международных переговоров в значительной мере будут зависеть от того, насколько быстро и эффективно развитые страны выполнят свои финансовые обещания, сделанные в Копенгагене по предоставлению поддержки быстро стартующим действиям в развивающихся странах.

Таблица 9: Значение Копенгагенской конференции для развивающихся стран

| ВОПРОС | ПРОГРЕСС, ДОСТИГНУТЫЙ В КОПЕНГАГЕНЕ | НЕРЕШЕННЫЕ ВОПРОСЫ | ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН |
|--|--|--|---|
| Общее видение | <ul style="list-style-type: none"> - Политические обязательства - Предел роста температуры - Оценка осуществления в 2015 | <ul style="list-style-type: none"> - Глобальная цель по сокращению выбросов - Год прохождения пика (максимума) глобальными выбросами | <ul style="list-style-type: none"> - Копенгагенское соглашение достигло лишь нижнего уровня амбиций - Целевой диапазон 2оС: связан с неблагоприятными воздействиями для ряда стран - Пересмотр в 2015 в отношении повышения Т на 1.5оС |
| Действия по предотвращению изменения климата развитыми странами | <ul style="list-style-type: none"> - Обязательства «снизу-вверх» Сторон, включенных в Приложение I РКИК - Основание для продолжения переговоров | <ul style="list-style-type: none"> - Совместная цель для стран, включенных в Приложение I - Правовой характер целей/ соблюдения | <ul style="list-style-type: none"> - Спрос на кредиты МЧР - Уровень сокращения выбросов определяет воздействия изменения климата |
| Действия по предотвращению изменения климата развивающимися странами (NAMA) | <ul style="list-style-type: none"> - Большинство политических вопросов в связи с NAMA решено - Руководство относительно характера действий - Принципы ИОП NAMA - Регистр для обеспечения NAMA поддержкой - Принятые в целях NAMA обязательства | <ul style="list-style-type: none"> - Виды деятельности, имеющей право на поддержку - Процедура по обеспечению NAMA поддержкой - Руководящие принципы ИОП - Право на углеродное кредитование - МЧР и NAMA | <ul style="list-style-type: none"> - Основа для оказания поддержки NAMA в рамках быстро стартующего финансирования - Стратегии низкоуглеродного развития - Оценки в целях определения NAMA - Укрепление потенциала в связи с системами ИОП |
| СВОД-плюс | <ul style="list-style-type: none"> - Создание механизма СВОД-плюс - Текст КС почти готов - Принципы осуществления - Действия в странах-реципиентах - Обязательства по финансированию | <ul style="list-style-type: none"> - Роль рыночного финансирования - Суб-национальные меры - Механизмы управления - Размер выделяемого финансирования, хотя 3,5 млрд. долларов США обещаны в рамках первоначальной поддержки в течение последующих 2 лет | <ul style="list-style-type: none"> - Ясность в отношении того, что нужно для участия в СВОД-плюс - Можно начинать подготовку к осуществлению - Будет предоставлено финансирование |
| Деятельность по адаптации | <ul style="list-style-type: none"> - Принципы осуществления деятельности по адаптации - Список приоритетных действий - Активизация регионального сотрудничества - Политическое обязательство по запуску рамочной деятельности и обеспечению финансирования | <ul style="list-style-type: none"> - Институциональные механизмы - Потери и ущерб | <ul style="list-style-type: none"> - Обязательство предоставить поддержку развивающимся странам - Одна из основных областей для быстро стартующего финансирования - Действия по адаптации в тексте КС могут использоваться в качестве руководства для быстро стартующей деятельности |
| Финансирование и управление финансами | <ul style="list-style-type: none"> - Размер выделяемых средств - Предложение по институциональным механизмам (Копенгагенский зеленый климатический фонд и Комитет высокого уровня по источникам финансирования) | <ul style="list-style-type: none"> - Решение по институциональным механизмам - Обеспечение предсказуемости / генерирование средств - Доля финансирования на различные целевые области | <ul style="list-style-type: none"> - Финансирование, обещанное в целях поддержки - Возможно быстро стартующее финансирование через существующие организации - ГЭФ остается оперативным органом финансового механизма - Текст КС может стать руководством для быстро стартующего финансирования - Комитет высокого уровня может начать работать на временной основе |
| Разработка и передача технологий | <ul style="list-style-type: none"> - Большинство вопросов согласованы - Будет создаваться механизм - Список действий, имеющих право на финансирование | <ul style="list-style-type: none"> - ПИС - Управление, включая полный мандат, состав и механизмы работы Исполнительного комитета по технологиям и Центра по технологиям, связанным с изменением климата | <ul style="list-style-type: none"> - Список действий, имеющих право на финансирование, может использоваться в качестве руководства для быстро стартующей деятельности - Подход по инициативе страны, с учетом национальных условий/ приоритетов |

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

1. *The Bali Action Plan*, Decision 1/CP.13.
2. *The Copenhagen Accord*, Advanced Unedited Version, http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf
3. 'Балийской дорожной карты: ключевые вопросы, обсуждаемые в ходе переговоров', ППРООН 2008. (<http://www.undpcc.org/documents/p/183.aspx>)
4. Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on its tenth session, held in Copenhagen from 7 to 15 December 2009, FCCC/KP/AWG/2009/17.
5. Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its eighth session, held in Copenhagen from 7 to 15 December 2009, FCCC/AWGLCA/2009/17.
6. Work undertaken by the Conference of the Parties at its fifteenth session on the basis of the report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, FCCC/CP/2010/2.
7. *Earth Negotiations Bulletin*, Summary of the Copenhagen Climate Change Conference: 7-19 December 2009, Vol. 12 No. 459, Tuesday, 22 December 2009. Online at <http://www.iisd.ca/climate/cop15/>
8. 'Переговоры по смягчению последствий изменения климата, с уделением особого внимания опциям для развивающихся стран' by Harald Winkler, Energy Research Centre University Of Cape Town, in 'Балийской дорожной карты: ключевые вопросы, обсуждаемые в ходе переговоров', ППРООН 2008. (<http://www.undpcc.org/documents/p/180.aspx>)
9. *Comparability of Annex I Emission Reduction Pledges*, by Kelly Levin and Rob Bradley, Working Paper February 2010, WRI (http://pdf.wri.org/working_papers/comparability_of_annex1_emission_reduction_pledges_2010-02-01.pdf)
10. Appendix II - Nationally appropriate mitigation actions of developing country Parties, at <http://unfccc.int/home/items/5265.php>
11. "Адаптация к изменению климата: новая задача развития в развивающемся мире. Окончательный проект", by Dr. E. Lisa F. Schipper, Stockholm Environment Institute; Maria Paz Cigarán, Libélula Communication, Environment and Development, Peru; and Dr. Merylyn McKenzie Hedger, Climate Change Institute of Development Studies at the University of Sussex, in 'Балийской дорожной карты: ключевые вопросы, обсуждаемые в ходе переговоров', ППРООН 2008. (<http://www.undpcc.org/documents/p/178.aspx>)
12. *Assessing the costs of adaptation to climate change: A review of the UNFCCC and other recent estimates*, by M. Parry et al, International Institute for Environment and Development, August 2009.
13. The Buenos Aires Programme of Work on Adaptation and Response Measures, Decision 1/CP.10.
14. "Переговоры по дополнительным инвестициям и финансовым поступлениям для решения проблем, связанных с изменениями климата в развивающихся странах" by Erik Haites, Margaree Consultants, Inc. in 'Балийской дорожной карты: ключевые вопросы, обсуждаемые в ходе переговоров', ППРООН 2008. (<http://www.undpcc.org/documents/p/179.aspx>)
15. *Copenhagen's Climate Finance Promise*, IIED Briefing Note, February 2009.
16. World Bank (2006) *Clean Energy and Development: Towards an Investment Framework*. [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890696/DC2006-0002\(E\)-CleanEnergy.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890696/DC2006-0002(E)-CleanEnergy.pdf).
17. Oxfam International (2007) *Adapting to Climate Change: What's needed in poor countries, and who should pay*, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/adapting%20to%20climate%20change.pdf>
18. UNDP 2007/2008 Human Development Report, *Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>
19. UNFCCC (2007), *Investment and Financial Flows to Address Climate Change*. http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/background_paper.pdf.



For further information:

Veerle Vandeweerd
Director
UNDP Environment & Energy Group
304 East 45th Street
Room FF-982
New York, NY 10017
Email: veerle.vandeweerd@undp.org
Phone: +1 (212) 906 5020

© Copyright United Nations Development Programme, February 2010. All rights reserved.