

Переговоры РКИК ООН: Какие основные вопросы еще нужно рассмотреть до того как Соглашение 2015г. станет реальностью?

Сентябрь 2015 г.

Доктор Мажена Ходор, ключевой эксперт Проекта . Clima East

Сентябрьская встреча Специальной рабочей группы по Дурбанской платформе по активизации действий (ADP 2.10) в Бонне позволила Сторонам РКИК ООН достичь прогресса на пути к принятию "протокола" менее чем за 3 месяца до встречи в Париже.

Это будет юридический инструмент или согласованный итоговый документ, который, как и Киотской протокол, будет иметь юридическую силу над всеми сторонами Конвенции, в том числе странами Восточного партнерства и Россией.

Участники переговоров прибыли в Бонн в конце августа вооруженные запиской со сценарием, подготовленным Со-председателями, которая представляет собой проект решения о принятии странами амбициозных обязательств по снижению воздействия до 2020г.. Эти цели обсуждались в рамках рабочих процедур 2 (WS2) ADP. Участники также были вооружены так называемым «инструментом», подготовленным сопредседателями на основе Женевского текста переговоров (GNT) с целью поддержать переговоры в рамках рабочих процедур ADP 1. Инструмент представляет собой консолидированный текст, который появился в ходе работы на сессии ADP 2,9 в Бонне в июне, сам по себе он является итерацией женевского текста переговоров (GNT), составленного сторонами во время сессии.

В их записке со сценарием, опубликованной 24 июля, задолго до сентябрьского заседания ADP, сопредседатели подчеркнули, что все элементы женевского текста были сохранены в "инструменте", который был разделен на 3 части, как это было предложено сопредседателями: часть 1, содержащая элементы, которые считаются подходящими для включения в Парижское; Соглашение; часть 2, содержащая элементы, которые должны быть включены в решения КС; часть 3, где были размещены все остальные элементы, для принятий решений самими сторонами конференции касательно их включения в те или иные документы.

Направление работы 1 Подготовка к принятию Соглашения 2015 г.

В начале все стороны, принимающие участие в ADP 2.10, согласились работать по разделам текста переговоров с помощью "инструмента" и при помощи кураторов, назначенных сопредседателями, а также в тематических группах.

Стороны обсудили преамбулу, общие вопросы / цели, вопросы смягчения воздействия на изменение климата, адаптации, потерь и ущерба, финансовые вопросы и технологии, создание потенциала, сроки, реализацию и обеспечение соответствия, вопросы прозрачности, а также процедурные и организационные положения.



В группах с кураторами, и в отдельных группах стороны обсудили ключевые моменты в каждом разделе, излагая свои взгляды и часто повторяя снова свои мнения, которые были высказаны еще на заседании ADP 2.9, иногда модифицируя их в ответ на предложения других участников. В некоторых случаях стороны начали подготовку чернового варианта, но прогресс был удручающе медленным, что было отмечено на совещании по обзору достижений в середине заседаний сессии.

Дискуссии о режиме работы и о процедурных вопросах замедлили темпы работы в первые дни сессии. Прогресс по этим разделам был неравномерным. Обсуждения преамбулы, например, далеко не продвинулись, но многие стороны считают, что решение по этому разделу будет принято в самом конце переговоров.

Стороны отметили, что было бы предпочтительнее составить короткий и лаконичный текст преамбулы, однако, ключевые вопросы должны быть включены, например ссылки на принципы Конвенции, срочность действий, ссылка на последние научные достижения, устойчивое развитие, справедливость, целостность окружающей среды, законодательство, здравоохранение, роль частного сектора и негосударственных субъектов, адаптацию, потери и ущерб и средства осуществления.

Отражение вопросов о правах, особенно о правах человека и справедливости в преамбуле обсуждались участниками особенно долго.

Стороны уделили много внимания вопросам адаптации, потерям и ущербу. В этой части развивающиеся страны настаивали на выделении этих вопросов и возможном включении элементов по потерям и ущербу в Парижское соглашение. Развивающиеся страны поддерживают включение вопросов по убыткам и ущербу в договор, в то время как развитые страны считают, что этот вопрос лучше всего можно решить в ходе принятия решений.

Развивающиеся страны выступили единым фронтом, поддерживая процесс достижения долгосрочной цели по адаптации по образцу подхода к осуществлению долгосрочной цели по смягчению воздействия, который включает регулярный цикл пересмотра, что приведет к улучшению действий по адаптации, благодаря поддержке и обмену знаниями.

Цели по адаптации необходимо осуществлять через привлечение финансирования. Развивать посредством поддержания баланса между действиями по смягчению воздействия и адаптацией и юридическими обязательствами.

Что касается потерь и ущерба, существует разница во мнениях о том, в каком разделе разместить эту информацию.

В разделе D (снижение воздействия) сессия закончилась длинным списком из 11 вариантов дифференциации, подготовленном в ходе работы отдельной группы по дифференциации. Стороны обсудили рыночные и нерыночные подходы, и как отразить эти вопросы в соглашении и в решениях, принятых КС 21.

Обсуждая вопросы снижения воздействия, стороны обсудили также возможность включить в соглашение пункты касательно международной передачи результатов, полученных в результате снижения воздействия в части соблюдения соответствия. Большинство сторон признают полезность включения рынков в Парижское соглашение. Даже страны BASIC группы (Бразилия, Китай, Индия) принимают включение рыночных вопросов/решений в соглашение. Тем не менее, Бразилия хотела бы сохранить различие между странами приложения 1 и странами, не входящими в приложение 1 (AI / NAI), в то время как Китай и Индия готовы поддержать лишь общую ссылку в договоре. С другой стороны, Венесуэла, Боливия и

Саудовская Аравия были против каких-либо ссылок на рынки в новом соглашении. Стороны ожидают, что смогут поработать над текстом в октябре, но это долгий путь к установлению рыночных правил и международному сотрудничеству в этой области в Париже.

Обсуждение вопросов финансирования было основано на разделе "Е" «инструмента», подготовленного со-председателями. Заседания сентябрьской сессии не привели ни к какому прогрессу по этому вопросу. Вместо этого стороны потратили время на представление своих известных позиций и на обсуждение процедур.

Финансовые вопросы обсуждались на 17 официальных и неофициальных встречах (одна из них было проведена совместно с экспертами по адаптации). На официальных заседаниях, участники решили рассмотреть в основном процедурные вопросы, в некоторых случаях были обсуждены предложения по тексту.

G-77 и развитые страны, предложили текст по вопросам, представляющим важность для них самих с целью содействия в подготовке нового варианта документа переговоров, который будет подготовлен сопредседателями в начале октября. В целом, стороны имеют разные взгляды и по-прежнему находятся далеко от достижения компромисса.

Среди других вопросов, которые были в центре внимания, измерение, отчетность и верификация (MRV) обсуждались достаточно много. Одним из основных обсуждаемых вопросов была поддержка MRV в развивающихся странах. Некоторые страны, в частности страны-члены Независимого Альянса стран Латинской Америки и Карибского бассейна (AILAC) поддержали идею проведения пятилетнего пересмотра и механизм смягчения воздействия на изменение климата.

Направление работы 2 Повышение амбициозных целей до 2020

Предварительный проект решения по направлению работы 2 (WS2), предложенный сопредседателями 24 июля, стал отправной точкой для переговорщиков, работавших в группе с ведущим куратором по вопросам повышения амбициозных целей до 2020г.. Проект решения отражал основные вопросы, которые были выдвинуты региональными группами в ходе предыдущей сессии в июне (ADP 2,9) и в поданных предложениях, опубликованных до и во время сессии.

Группа сформировала две новые группы, которые будут заниматься вопросами осуществления и продолжения процесса технической экспертизы (ПТЭ) после истечения срока действия мандата ADP в декабре 2015 года, когда Соглашение 2015 года будет принято в Париже.

Стороны высказали свои взгляды касательно потенциально возможных действий по смягчению воздействия и повышению амбициозных целей до 2020 года, но призывы к развивающимся странам об увеличении их обещаний или обязательств до 2020 были не очень слышны. Ведущая роль развивающихся стран была аннулирована странами – членами Группы развивающихся стран единомышленников (LMDC), поэтому действия по смягчению воздействия на изменение климата до 2020г были упомянуты, главным образом, как призывы к тем странам, которые еще не заявили о своих обязательствах на период до 2020 года.

Развивающиеся страны (G-77, LMDC) подчеркнули необходимость включения более четких формулировок этих призывов к действию в проект решения, которые выйдут за рамки общих заявлений о необходимости увеличения действий. Были также призывы к изложению более конкретных действий в тексте.

В ходе обсуждения действий по увеличению амбиций, Китай поднял вопрос об отсутствии в проекте текста предложения G-77 об ускорении процесса реализации, которое было официально выдвинуто G-77 в ходе предыдущей сессии ADP в июне. Дальнейшие предложения по тексту, относящиеся к обязательствам, совместным выгодам от действий, финансам или соответствующим национальным планам по смягчению воздействия (НАМА) были сформулированы в ходе заседания отдельных выделившихся групп по реализации.

Стороны также обсудили важность встреч на высшем уровне или процесса на министерском уровне в области активизации действий по рабочим процедурам 2. Члены Альянса малых островных государств (АОСИС) решительно поддержали идею назначить ответственных исполнителей, чья роль будет координировать деятельность органов Конвенции и сотрудничать с Председателем Конференции Сторон на политическом уровне.

Много времени было посвящено расширению объема работ по направлению 2 (WS2) по адаптации. Этот проект является особенно ценным для развивающихся стран. Развитые страны подчеркнули необходимость сосредоточиться на вопросах смягчения воздействия в период до 2020 года и призвали к увеличению амбициозных целей по смягчению, а также к действиям по смягчению, приносящим совместные выгоды в адаптации. Вопрос поддержки действий в развивающихся странах до 2020 г. также обсуждался в этом контексте.

Группа арабских государств, Китай и Индия призвали к обсуждению методов реализации, методы по смягчению последствий и адаптации по направлению WS2 в качестве элементов, которые требуют постановки повышенных амбициозных целей до 2020. G-77, особенно Китай и Бразилия подчеркнули, что действия, объявленные на предварительный период до 2020г., отражают амбиции и объем действий, которые будут осуществляться в рамках работы по направлению 1 (WS1).

Учитывая важность, которую развивающиеся страны придают включению в направление работ 2 (WS2) вопросов адаптации и средств осуществления на равных условиях с вопросами смягчения воздействия, обсуждение продолжения процесса технической экспертизы (ПТЭ) превратилось в фестиваль предложений о том, как расширить ПТЭ на адаптацию, или о том, как внедрить отдельный ПТЭ по адаптации (за это выступают страны LMDC, G-77 и Китай).

В то же время группа африканских стран и слабо развитые страны подняли вопрос о включении методов реализации в процесс технической экспертизы. Индия выразила желание включить в ПТЭ вопросы финансирования и передачи технологий. Развивающиеся страны в целом против продолжения ПТЭ как процесса только фокусирующегося на смягчении. Развитые страны, наоборот, проявляют осторожность в вопросе расширения процесса и включения в него адаптации и методов реализации. Тем не менее, некоторые развивающиеся страны отметили, что специалисты по адаптации должны быть приглашены для обсуждения вопроса введения адаптации в ПТЭ, утверждая, что переговорщики, работающие по WS2, в основном, специалисты по смягчению последствий и не обладают знаниями, позволяющими им решить, должна ли техническая экспертиза включать адаптацию.

Стороны также обсудили институциональные рамки по WS2 с 2016 года с более широкой поддержкой озвученных предложений включить вопросы ПТЭ в программу КС, а не в программу

работы вспомогательных органов. В конце сессии ADP 2.10 стороны решили обратиться к сопредседателям с просьбой подготовить новую итерацию проекта решения, с учетом замечаний и предложений, представленных сторонами в ходе сессии в группе, работавшей с ведущим куратором, и в отделившейся группе, и материалов, которые некоторые стороны могут захотеть представить (в том числе ЕС).

Выводы

Стороны сохранили доверие сопредседателям, и попросили их подготовить проект текста к октябрьской сессии ADP. Сопредседателей попросили представить обновленный текст к первой неделе октября. Они пообещали сделать это и также представить свои идеи о режиме работы в записке со сценарием октябрьской сессии.

По направлению работы WS1, ключевые вопросы, гарантирующие успех КС в Париже, заблокированы вопросом методов реализации (финансы, технологии, создание потенциала) и адаптации, которые рассматриваются некоторыми странами как одно целое с потерями и ущербом. Развивающиеся страны подчеркивают необходимость в отслеживании потоков финансирования климатической деятельности, и важность прозрачности, а также избегания двойного учета и предсказуемости. Вопрос финансирования до 2020г и обеспечения полного выполнения развитыми странами обязательств до 2020г. рассматривается как один из базовых для успешного исхода дел в Париже.

Многие участники подчеркивают, что выполнение финансовых обязательств развитыми странами создаст доверие, необходимое для успеха. Финансы тесно связаны с развитием и передачей технологий, а также формированием потенциала, создание которых хотят обеспечить развивающиеся страны, чтобы эффективно участвовать в деятельности по снижению воздействия на изменение климата и смягчению его последствий.

Адаптация, по мнению многих развивающихся сторон, также важна, как смягчение, и оба направления действий требуют адекватных ресурсов. В ходе заседания было также оказано давление на то, чтобы больше выделить потери и ущерб в Парижском соглашении. Все больше стран готовы рассмотреть это, но нет консенсуса о том, включать ли потери и ущерб в Соглашение, или включить этот вопрос в прилагаемые решения КС.

По направлению работ WS2 развитые страны не смогли сдвинуть обсуждение вопроса об увеличении числа участников, принявших на себя обязательства по смягчению воздействия до 2020 года. Они не смогли сосредоточиться на вопросах выполнения рекомендаций, выданных на всех заседаниях технических экспертов, в том числе роли не-государственных организаций.

G-77 и Китай, а также развивающиеся страны единомышленники успешно расширили обсуждение, включив в него вопросы адаптации и поддержки. Продолжение ПТЭ по адаптации в период на 2016-2020 гг, даже отдельный ПТЭ по адаптации и, как следствие, обсуждение методов осуществления в области адаптации в развивающихся странах до 2020 года теперь стали более вероятными.

Вопрос механизма или ускоряющего процесса реализации, выдвинутый в июне G-77 и Китаем, но не включенный в проекта решения подготовленного сопредседателям в настоящее время, возвращен в текст решения. Развивающиеся страны были менее критично настроены к общему призыву, чтобы все стороны увеличили свои амбициозные цели до 2020г., в то время как для руководства развитых это стресс. В ответ на то, что развивающиеся страны согласятся на призыв о повышении амбициозных целей всеми сторонами, развитые страны должны будут



ClimaEast



This project is funded
by the European Union

согласиться на включение адаптации в ПТЭ. Развивающиеся страны будут настаивать на включении методов реализации в обсуждение амбициозных целей до 2020.

Параллельно политические переговоры проводятся перуанским действующим председателем Конференции Сторон и последующим французским председателем КС в целях укрепления решимости стран в достижении значимого соглашения в декабре этого года. Обе президентствующие стороны организовали встречи министерств 20-21 июля и 6-7 сентября в Париже.

На сентябрьских встречах министры обсудили ключевые политические камни преткновения: средства осуществления и вопросы адаптации, включая потери и ущерб. Другие обсуждавшиеся вопросы касались путей более широкой трансформации инвестиций. Была сделана презентация ОЭСР по проверке финансовых потоков, выделяемых на климат, а также обсуждались другие инициативы по усилению научно-исследовательских разработок и климатическим технологиям.

Министры также обсудили пути движения к Парижской встрече и сосредоточились на результатах сессии ADP 2.10 и ожиданиях от последней сессии ADP перед парижской КС в октябре. Генеральная Ассамблея ООН в Нью-Йорке была указано как возможность для обсуждений, а 9 октября в Лиме министры финансов встретятся, чтобы обсудить финансовые вопросы в рамках встречи МВФ и ВБ. Французское председательство КС также планирует организовать расширенную предварительную встречу до КС 8-10 ноября, чтобы провести дальнейшие политические обсуждения подготовки к КС, с акцентом на вопросах, оставшихся открытыми после октябрьской сессии ADP (19-23 октября). КС начнется 30 ноября, со специального мероприятия на высоком уровне для глав государств и правительств, запланированных на день открытия, и планируется к закрытию 11 декабря. Это очень плотный график работ.