ПОЛИТИКА ПО ЗАЩИТЕ КЛИМАТА ПОСЛЕ ПАРИЖА 08.11.2016 | Ян Ковальциг

Какой климат в Марракеше?

Парижское соглашение по климату может превратиться в макулатуру.

Кто бы мог подумать? Не прошло и года после принятия Парижского соглашения по климату, и вот 4 ноября, незадолго до 22-й Всемирной конференции ООН по вопросам изменения климата в Марракеше COP-22 (7 – 18 ноября 2016 года), оно уже вступает в силу. Просто рекордный темп. До этого в течение десяти лет велись крайне сложные переговоры, но внезапно все стало происходить так быстро, как будто правительства начали наверстывать упущенное. В апреле представители более 170 стран в Нью-Йорке торжественно подписали договор, его ратифицировали уже почти 90 государств. Тем самым значительно превышен согласованный минимальный порог для подписания – не менее 55 государств, суммарная доля выбросов парниковых газов которых составляет не менее 55 процентов.

Соглашение считается вехой в международной дипломатии по вопросам климата. Политическая цель отныне переросла в обязательную норму международного права: снижение выбросов парниковых газов, ограничение глобального потепления до показателя существенно ниже 2 °C и не выше 1,5 °C от его доиндустриального уровня. С этой целью выбросы парниковых газов поэтапно должны снизиться до нулевого показателя. Все страны обязуются каждые пять лет вносить на рассмотрение новые обязательства по адаптации к климатическим изменениям в рамках так называемого процесса предварительного определения национальных вкладов (Nationally Determined Contributions). Кроме того, Соглашение возлагает на страны, подписавшие его, обязательство сообща наращивать усилия по преодолению последствий изменений климата, побуждает их к регулярной подготовке национальных планов по адаптации к климатическим изменениям и поднимает тему потерь и ущерба (loss and damage), обусловленных изменениями климата, в отдельной статье. В Соглашении также подтверждаются обязательства промышленно развитых стран относительно финансовой поддержки развивающихся стран, закрепленные еще в Рамочной конвенции

ООН об изменении климата. Наконец, раз в пять лет должна осуществляться глобальная инвентаризация (Global Stocktake) прогресса в реализации принятых обязательств.

Столь быстрое вступление Соглашения в силу привлечет к себе особое внимание

Ясно одно: столь быстрое вступление Соглашения в силу привлечет к себе особое внимание. В Марракеше государства, подписавшие Парижское соглашение, соберутся на свою первую «ассамблею». Можно предположить, что правительства многих стран попытаются поднять еще выше положительный тонус, достигнутый со времени Парижского саммита по вопросам климата. С этой целью они сошлются и на другие тенденции развития вне переговоров по климату, в частности, на первые шаги Инициативного движения африканских стран по применению возобновляющихся видов энергии (African Renewables Energy Initiative), на что страны-доноры планируют привлечь в течение последующих лет $10 млрд, а также наверняка и на многообещающие договоренности по сокращению производства вредных для климата химикатов в рамках Монреальского протокола по защите озонового слоя. Любители приукрасить положение дел, вероятно, используют как аргумент и довольно слабые постановления Международной организации гражданской авиации (ICAO) по защите климата в международном воздушном сообщении. Но с уверенностью можно сказать, что 8 ноября, на второй день конференции, делегаты затаят дыхание, ведь в этот день в США будут избирать нового президента, а кандидат Дональд Трамп уже заявил, что безотлагательно расторгнет Соглашение.

Дело дошло до сути

Невзирая на это, в фокусе внимания конференции в Марракеше будет выполнение Соглашения. Официально главной задачей конференции является разработка свода правил и норм Парижского соглашения и наполнение реальным содержанием его зачастую

довольно расплывчатых статей. Например, предстоит выяснить, как должен выглядеть регулярный мониторинг реализации Соглашения и каким образом после этого национальные правительства смогут воспользоваться его результатами (помимо заполнения массивного заключительного отчета). Надлежит также установить, в каком формате и с какой дополнительной информацией будут вноситься на рассмотрение обязательства, взятые странами самостоятельно. Ситуация усложняется еще и тем, что их форма и объем отданы на усмотрение самих стран. Наконец, нужно разработать правила отчетности развивающихся стран о выполнении обязательств по защите климата и о полученной финансовой помощи.

Зияющая дыра между намерениями и реальностью

В конечном счете ценность Парижского соглашения по климату измеряется объемом реализации соответствующих шагов. Перспективы здесь мрачные. Первый раунд распределения обязательств был настолько слабым, что мировая динамика выбросов парниковых газов стала показывать повышение температуры на 3 °C, а это значительно выше согласованного максимального показателя: 2 °C или 1,5 °C. Но этот вопрос не станет предметом переговоров на COP-22, поскольку еще есть надежда, что дыру между намерениями и реальностью удастся заполнить позже. Это, впрочем, едва ли возможно ввиду исчерпания максимально допустимых остаточных квот на парниковые газы с целью соблюдения верхних пределов температуры. Если же не последует немедленного улучшения, Соглашение вскоре может превратиться в макулатуру.

Многолетние нарекания стран, оказавшихся под угрозой в связи с изменениями климата, малоэффективны до тех пор, пока сильные государства не осознают эту проблему, а здесь пока ничего не меняется. Взять хотя бы Европу. Год назад она была одним из инициаторов создания альянса для достижения более высоких целей Соглашения, тогда ЕС не усмотрел необходимости повышения собственного слабого показателя, составлявшего всего 40 процентов сокращения выбросов до 2030 года (по сравнению с 1990-м). Даже с учетом экономической мощи ЕС и его ответственного отношения к экологии на сегодняшний день этот показатель вырос наполовину, и это вряд ли можно назвать надлежащим вкладом в глобальную защиту климата. Зато ЕС расходует свой скудный вклад на имплементацию в европейское законодательство выгодных бизнесу правил и лазеек, в частности, относительно торговли выбросами, уничтожая таким образом суть и без того слабой цели.

Третья проблема: потери и ущерб?

Еще одной болезненной проблемой остается отношение к потерям и ущербу, вызванными изменениями климата, в частности, к разрушениям, обусловленным экологическими бедствиями, или утрате суши вследствие повышения уровня моря. Еще в 2013 году для этого был создан специальный «механизм», а в Парижском соглашении есть отдельная статья по этому вопросу.

Задача COP-22 будет состоять в принятии программы на последующие годы, по которой должен работать этот механизм. При этом станет ясно, останется ли этот механизм скорее разновидностью некой рабочей группы или же со временем перерастет в конкретный координационный центр, в который смогут обращаться государства, пострадавшие от экологических бедствий. По сравнению с прошлыми годами, развитые государства принимают конструктивное участие в разработке этой темы – если речь идет об уменьшении потерь и ущерба (в частности, при помощи надлежащих мер по адаптации к климатическим изменениям) или о решениях путем предоставления страховых гарантий для смягчения ущерба. А выплаты компенсаций в связи с возможным ущербом из-за изменений климата, напротив, остаются главным камнем преткновения, и развитые страны, как главные виновники, категорически от них отказываются.

Актуальная задача: финансовая помощь на адаптацию к изменениям климата

В течение многих лет развитые страны не предоставляли сведения о том, каким образом они планируют выполнить данное ими в 2009 году обещание повысить до $100 млрд в год выплаты бедным странам в связи с изменениями климата к 2020 году, чтобы способствовать развитию безвредных для окружающей среды технологий и поддержать процесс адаптации к климатическим изменениям. В преддверии COP-22 они своевременно предоставили «дорожную карту» по реализации этого стомиллиардного обещания. Согласно ей, бюджетные средства до 2020 года достигнут уровня немногим ниже $70 млрд в год, остальные деньги страны-доноры планируют взять из сектора частной экономики. Однако ключевой проблемой финансирования климатических изменений остаются выплаты с целью адаптации к изменениям климата, в частности, для защиты урожая от засухи, обеспечения водой или повышения сопротивляемости

человеческого организма будущим экологическим бедствиям, которые, согласно «дорожной карте», после 2020 года составили бы почти пятую часть всех средств.

Одобрит ли COP-22 «дорожную карту» в $100 млрд и когда это произойдет, зависит от согласия стран-доноров предпринять конкретные шаги по увеличению объемов финансирования, выделяемого на адаптацию к изменениям климата. Во всяком случае, Марокко, как страна, принимающая конференцию, объявила тему адаптации к изменениям климата главной и намерена добиться конкретных результатов в этом вопросе – не в последнюю очередь ввиду того, что именно Африка особенно страдает от последствий климатических изменений.

Кто надеялся, что COP-22 будет второстепенным событием, ошибается

Тот, кто надеялся, что COP-22 будет скорее второстепенным событием, должно быть, ошибается, хотя принятие кардинальных решений не намечается. По многим вопросам переговоры только начались или продолжаются, но не должны быть непременно завершены, а работа над сводом правил и норм Соглашения будет носить отчасти технический характер. Но именно конкретная имплементация международных договоров сильно повлияет на то, смогут ли они реально возыметь действие или же окажутся контрпродуктивными. По крайней мере, в Марракеш делегаты прибудут с большим авансом доверия, ведь добрый дух Парижа все еще жив.



Ян Ковальциг
Берлин

Ян Ковальциг (Jan Kowalzig) – референт по вопросам политики и изменений в сфере климата международного объединения Оксфам в Германии. С 2007 года по поручению Оксфам отслеживает ход

переговоров по климату на уровне ООН, уделяя при этом особое внимание вопросам финансирования и справедливости в области политики по защите климата. До этого работал в международной экологической сети Friends of the Earth, где занимался европейской политикой в сфере защиты окружающей среды и энергетики.