



Українська Кліматична Мережа

Підсумки переговорів COP23

23 сесія міжнародних кліматичних переговорів відбулася під головуванням Фіджі у місті Бонн (Німеччина) 6-17 листопада 2017 року.

СКОРОЧЕННЯ	3
РЕЗЮМЕ	4
КОНТЕКСТ МІЖНАРОДНИХ КЛІМАТИЧНИХ ПЕРЕГОВОРІВ	4
ПРАВИЛА ПАРИЗЬКОЇ УГОДИ	5
ЗУСИЛЛЯ КРАЇН У ПЕРІОД ДО 2020 р.	6
ДІАЛОГ ТАЛАНОВА	7
ГНУЧКІ МЕХАНІЗМИ В ПАРИЗЬКІЙ УГОДІ	8
ЗАХОДИ РЕАГУВАННЯ	9
ЛІСИ ТА ЗЕМЛІ	10
ВТРАТИ ТА ЗБИТКИ	11
ФІНАНСИ	12
ІНШІ НАСЛІДКИ ПЕРЕГОВОРІВ	13
ПОЗИЦІЯ УКРАЇНИ НА ПЕРЕГОВОРАХ	13
КЛЮЧОВІ ДАТИ 2018	14
ДЖЕРЕЛА	15

Автор:

Ілля Єременко, Голова УКМ

Редакція:

Ірина Ставчук, виконавча директорка ГО Екодія;

Олег Савицький, незалежний експерт з кліматичної та енергетичної політики;

Верстка: Ольга Фурсік

© УКМ, 2018 р.

З питаннями звертайтеся:

ukm@climategroup.org.ua

www.climategroup.org.ua

КС (COP) – конференція сторін Рамкової конвенції з питань зміни клімату ООН (РКЗК ООН).

ПУ (РА) – Паризька Угода.

КСПУ (СМА) – конференція сторін Паризької Угоди.

КС23 (COP23) – 23-тя сесія конференції сторін, яка відбувалася в Бонні 6-17 листопада 2017 року.

КС24 (COP24) – 24-а сесія конференції сторін, що відбудеться у грудні 2018 році в Катовіце (Польща).

НВ (NDC) – національний внесок. У рік прийняття РА країни подавали власні цілі у сфері змін клімату, яких вони добровільно зобов'язуються досягти. Не було чітких вимог щодо цих цілей: вони могли бути і у сфері скорочення викидів, і у сфері фінансування заходів в інших країнах і, заходами в сфері адаптації тощо.

Завдяки лідерству Фіджі, звичайні «технічні», переговори виявилися наповнені новим змістом. Цим змістом стала тихоокеанська традиція «Таланоа» що означає відверте спілкування через розповідь історій. Президент переговорів сприяв її втіленню, як через дизайн процесу, так і через особисту участь (наприклад, декілька публічних зустрічей з громадськістю для обговорення перебігу переговорів). Остаточне рішення переговорів називається «Fidji momentum for implementation» (поштовх до виконання)¹ і ця назва характеризує переговори: сформовано високі очікування на 2018. Рішення включає три елементи: дії до 2020 року, виконання робочої програми Паризької угоди і опис Діалогу Таланоа у 2018 році.

Успіхом переговорів є погодження процесу оцінки адекватності зусиль країн цілям Паризької угоди у 2018 році – Діалогу Таланоа. Помірно успішним є результат переговорів щодо Правил виконання Паризької угоди. Не вдалося досягти прогресу щодо кліматичного фінансування для менш розвинутих країн та компенсації втрат і збитків від змін клімату для них же. Незначним, але важливими досягненням є затвердження плану дій з гендерних питань, прийняття платформи корінних народів, прийняття плану дій щодо з питань сільського господарства.

Варто відзначити посилення ролі неурядових організацій (міст, штатів, бізнесу, громадськості) у зусиллях з подолання змін клімату: на переговорах відбувся самміт міст, анонсовано декілька високорівневих заходів на 2018 рік, участь у переговорах взяла неофіційна делегація США – представники міст та корпорацій, що не згодні з кліматичною позицією свого президента.

Офіційна делегація України була досить обмежено представлена на переговорах через бюджетні обмеження: розпорядженням² президента затверджено 16 осіб в складі делегації України, але не всі з них змогли взяти участь протягом усього часу переговорів³. В той же час, від громадськості участь у переговорах, в якості спостерігачів від Кліматичної мережі, взяли п'ять людей. Ми готові працювати спільно з делегацією над посиленням участі України у переговорах. В Катівіце від УКМ також буде не менше п'ять представників та представниць.

КОНТЕКСТ МІЖНАРОДНИХ КЛІМАТИЧНИХ ПЕРЕГОВОРІВ

Найширшу рамку для міжнародних кліматичних переговорів встановлює Рамкова конвенція ООН з питань змін клімату, прийнята у 1992 році і яка зараз налічує 197 підписантів. На підставі розміру ВВП на момент прийняття РКЗК, усі країни були поділені на 2 групи: розвинуті (перелічені у Додатку 1 до Конвенції) і такі, що розвиваються⁴. Для досягнення цілей конвенції приймаються рішення конференцій країн і укладаються додаткові; найбільші з таких угод, – це Кіотський Протокол(КП) та Паризька Угода (РА). Фактично, Паризька Угода прийнята на зміну Кіотському протоколу, який “відпрацював своє”. Кожну з цих угод країни окремо підписували і ратифікували. Тому деякі країни можуть бути стороною Рамкової конвенції, і мати право голосу на конференції сторін конвенції, але не бути стороною КП чи РА. На переговорах паралельно працюють конференції сторін і РКЗК ООН, і КП і РА. У кожній з конференцій окрема програма, але деякі пункти перетинаються. Крім політичних органів РКЗК ООН, тобто конференції сторін, існують ще технічні органи, відповідальні за розробку та впровадження рішень, що стають предметом переговорів на конференціях. Ці органи: SBSTA – орган з технічних консультацій, SBI – орган з впровадження та АРА – екстрена робоча група з Паризької угоди. В кожного з цих органів також своя програма роботи, втім, деякі пункти взаємопов'язані.

1 <http://unfccc.int/resource/docs/2017/cop23/eng/l13.pdf>

2 <http://www.president.gov.ua/documents/1942017-rp-22942>

3 Усього у цих переговорах взяли участь 9200 представників 194 офіційних делегацій, це в середньому 47 людей на 1 делегацію. Тому 16 осіб офіційної делегації, на думку УКМ, є “обмеженим представленням”.

4 Для декількох країн, в тому числі і Україні, окремим рішенням переговорів був наданий перехідний статус “економіки що розвивається” з метою звільнення від виконання фінансових зобов'язань країн Додатку1.

Передісторія

Якщо порівнювати з законодавством, то Паризька угода є законом, який не запрацює без підзаконних актів. Умовними «підзаконними актами» є Правила впровадження Паризької Угоди (далі – Правила). Ключовим елементом ПУ є Національні внески (НВ) і розробка Правил безпосередньо залежить від характеру цих внесків, який описується трьома пунктами:

1. Що має входити в НВ (адаптація, скорочення викидів, висадка лісів, надання фінансової допомоги тощо)
2. Яким чином вимірювати НВ (тонни CO₂, одиниці скорочення викидів, грошові одиниці тощо)
3. Моніторинг та прозорість у забезпеченні виконання НВ.

Без остаточних рішень по цим пунктам неможливо розробляти Правила далі. Але ці пункти навіть між собою пов'язані: рішення по жодному з них не можна прийняти ізольовано від інших. Така «перехресність» неймовірно ускладнює переговори, які мають рухатися паралельно по усім пунктам і будь-які зміни домовленостей по одному пункту ведуть до змін для інших. Згідно Паризької угоди, Правила мають бути прийняті у 2018 році. КС23 мав розробити чернетку правил для обговорення протягом року, щоб на КС24 вийти з проектом рішення. Ключовою суперечністю в контексті правил є їх обов'язковість для усіх країн. Так як РКЗК ООН визнає різний рівень розвитку країн, менш розвинені не завжди здатні виконувати ті ж правила, які застосовуються до розвинутих. Таким чином, з однієї сторони, Правила мають забезпечувати ефективне виконання Паризької угоди, а з іншої – бути посилюючими для усіх країн.

Подані країнами на момент прийняття РА Національні внески були надто низькими, щоб утримати глобальне потепління в межах 2-х градусів. Тому Паризька угода передбачає механізм моніторингу виконання самої угоди «Глобальне підбиття підсумків» (Global stocktake), яке відбуватиметься щоп'ять років, починаючи з 2023. Правила мають привнести ясність щодо процедури проведення підбиття підсумків і як вона призводитиме до перегляду НВ. Тестовим варіантом підбиття підсумків у 2018 році є Діалог Таланоа (див. нижче).

Що відбулося на КС23

За наслідками серії круглих столів до початку переговорів та засідань під час переговорних сесій по основним пунктам Правил розроблено «неформальні записки» – один з видів переговорних документів, які не мають офіційного статусу і готуються за підсумками переговорних сесій. Таких «записок» розроблено декілька – по основним елементам Правил – і їх загальний обсяг налічує 266 сторінок¹, які включають усі пропозиції, внесені країнами. Деякі пропозиції є взаємовиключними. Неформальні записки йдуть додатками до рішення Екстреної робочої групи з ПУ² (політичний статус такого рішення нижчий, ніж рішення конференції сторін). Це ж рішення передбачає, що до квітня 2018 керівники робочих груп, які працюють над розробкою Правил, підготують узагальнюючу записку на основі згаданих неформальних записок та інформації, поданої країнами. Розробку Правил буде продовжено на проміжній переговорній сесії у квітні-травні 2018 р. У рішенні КС зазначено, що за підсумками проміжної сесії переговорів може бути прийнято рішення про організацію додаткової сесії у серпні.

Аналіз

Наявність 266-х сторінок неформальних записок означає, що багато переговорної роботи перенесено на 2018 рік, оскільки такий обсяг тексту не може бути основною для проекту рішення КС. Певний прогрес з розробки Правил відбувся, але він повільніший, ніж очікувалося. Вже зараз очевидно, що рішення по Правилах може бути прийнято лише пакетом по усім пунктам, оскільки вони тісно пов'язані між собою. Чи буде таке рішення прийняте в Катовіце на КС24, залежить від ефективності роботи у 2018 році, а також, багато в чому, від президента майбутніх переговорів.

Для України важливими є усі пункти правил, оскільки ми є стороною Паризької угоди і які б Правила не прийняли, нам доведеться їх виконувати. Займаючи проміжне положення між розвинутими та менш розвинутими країнами, які б Правила не прийняли, Україна зможе їх виконувати без особливих складнощів. В якійсь формі, у Правилах буде передбачено моніторинг виконання Національного внеску в Паризьку угоду. Зважаючи на неточність національної енергетичної³ та кліматичної статистики, Україна може розраховувати на допомогу з її вдосконалення. Окрім цього, правила можуть вимагати необхідність певного рівня деталізації Національного внеску, наприклад включення цілей по енергоемності економіки, по частці ВДЕ чи по збереженню лісів.

¹ <http://unfccc.int/resource/docs/2017/apa/eng/l04a01.pdf>

² <http://unfccc.int/resource/docs/2017/apa/eng/l04.pdf>

³ Моніторинг впливу програми “Теплі Кредити” на скорочення викидів чи зменшення споживання енергії не здійснюється, не відслідковується результативності заходів. Те ж саме вірно і для більшості інших заходів з енергоефективності, фінансованих державним бюджетом.

Передісторія

З 2020 р. вступає в дію Паризька угода (РА), яка великою мірою узагальнює плановані зусилля країн в сфері змін клімату. На декількох КС до моменту прийняття РА відбувалися обговорення дій країн до 2020 р. і були визначені певні зобов'язання. Зокрема, рішення 21-ї КС декларує, що сторони «докладатимуть максимум зусиль по скороченню викидів до 2020 року». Країни, які розвиваються, вважають, що поточні зусилля по скороченню викидів у розвинутих країнах ще далекі від максимально можливих.

Що відбулося на КС23

Окрему частину рішення КС23 присвячено зусиллям країн до 2020 року¹. Вона налічує 9 змістових пунктів, в яких йдеться, зокрема, про:

- направлення листа Президентом КС та виконавчим секретарем РКЗК ООН до урядів з закликом ратифікувати Дохійську поправку до Кіотського протоколу;
- подання країнами до 1 травня 2018 р. інформації про посилення заходів в період до 2020 року. На основі подань секретаріат підготує узагальнений звіт і представить його на КС24;
- обов'язковість обговорення на КС24 та КС25 зусиль країн в період до 2020 р. Предметом обговорення будуть: скорочення викидів у період та надання допомоги у період до 2020 р., інша інформація від органів РКЗК ООН та конференцій сторін.

Також у рішення згадано зобов'язання розвинутих країн залучати не менше \$100 млрд. щорічно з 2020 року на потреби скорочення викидів і розвиток інституцій у країнах, які розвиваються.

Аналіз

Таке рішення не пропонує конкретних дій по скороченню викидів чи наданню допомоги, а запрошує країни лише «поговорити про це». Однак, зважаючи на сильне небажання розвинутих країн взагалі обговорювати це питання навіть таке рішення можна вважати успіхом. Можливо, на підставі цих «розмов» на КС24 чи КС25 вдасться прийняти щось більш конкретне. До 1 травня Україна може подати інформацію про національні успіхи в сфері енергоефективності та ВДЕ, створення фонду енергоефективності та стабільний зелений тариф. Також, Україна може поінформувати потенційних інвесторів, які завжди присутні на переговорах, про наміри посилювати політику з підтримки енергоефективності і ВДЕ.

¹ <http://unfccc.int/resource/docs/2017/cop23/eng/l13.pdf>

Передісторія

На КС21 у Парижі сторони погодилися у 2018 році провести фасилітаційний діалог (facilitative dialogue) щоб оцінити спільні зусилля країн по досягненню цілей Паризької угоди (тобто, утримання глобального підвищення температури в межах 2-х градусів і докладання зусиль для її утримання в межах 1,5 градусів) та домовитися про перегляд Національних внесків (НВ) до Паризької угоди. Формат фасилітаційного діалогу був предметом переговорів на КС23. Таланоа – це фіджійське слово, що означає відвертий та інклюзивний обмін думкам через розповідь історій. Президент переговорів запропонував формат і нову назву для фасилітаційного діалогу у 2018 – Діалог Таланоа. Тому і в рішеннях переговорів, у більшості ЗМІ та на офіційному сайті UNFCCC відтепер Діалог Таланоа (Talanoa Dialogue) означає процес перегляду національних внесків у 2018 році.

Що відбулося на КС23

Діалог Таланоа і його форма закріплені у рішенні Конференції сторін. Додатком до рішення є опис формату проведення діалогу. Сам діалог офіційно стартує у січні 2018. Діалог включає підготовчу і політичну фази, результатом останньої буде резюме ключових повідомлень, висловлених сторонами під час обговорень. Діалог передбачає пошук відповідей на 3 питання: Де ми є? Куди ми йдемо? Що треба робити щоб туди дістатися? Технічно, діалог відбуватиметься на проміжній сесії переговорів у травні (в Бонні) та КС24. Окрім цього, рішення КС23 закликає сторони конвенції та інші організації проводити власні події в рамках діалогу. Джерелами інформації для діалогу будуть:

- спеціальний звіт IPCC¹ щодо глобального потепління на 1,5 градуси;
- подання, які можуть надсилати усі зацікавлені до 2 квітня 2018 для обговорення під час травневої сесії переговорів; а також які надійдуть до 29 жовтня для обговорення на КС24;
- інформація, подана президентами КС23 (Фіджі) і КС24 (Польща);
- відомості, подані секретаріатом РКЗК ООН.

Аналіз

Формат діалогу, у певному сенсі, відображає гнучкість Паризької угоди. У форматі не закріплено конкретних вимог до країн, немає очікувань щодо рішень, прийнятих за наслідками діалогу. Єдиним матеріальним «вихлопом» діалогу визначено «резюме ключових повідомлень». Очевидно, саме така гнучкість дозволила усім країнам погодитися на такий формат, без зобов'язань. Однак, це зовсім не означає що діалог не призведе до рішень. В процесі обговорень сторони цілком можуть прийти до конкретних висновків щодо перегляду Національних внесків (НВ), які перетворяться у рішення КС24. Особливо зважаючи на громадський тиск і вимоги країн, що розвиваються, посилювати амбіції. Важливою є можливість брати участь у діалозі усім зацікавленим сторонам: проводити власні події, готувати звіти і подавати інформацію у секретаріат РКЗК ООН. На основі усієї інформації секретаріат підготує зведений звіт для КС24.

Україна може суттєво допомогти процесу діалогу, почавши процес перегляду власного НВ, оскільки він передбачає менше скорочення викидів ніж Енергетична стратегія. Тобто є реальні передумови почати його перегляд і заявити про це на початку 2018, підштовхнувши інші країни робити так само. Оскільки зараз країни знаходяться в очікуванні “Хто ж почне першим?”. А ще, завдяки оновленню національних внесків України зможе вийти з групи країн з найменш амбітними національними внесками, серед яких і Росія².

1 Міжурядова група експертів зі змін клімату- найбільш авторитетне об'єднання науковців і наукових організацій, які готують неупереджену інформацію про зміни клімату. Звіти цієї групи визначають дискурс щодо змін клімату.
2 <http://climategroup.org.ua/?p=4425>

Передісторія

Під словами «Гнучкі механізми» зазвичай розуміють різні фінансові важелі, які ведуть до скорочення викидів. Одним з найбільш вивчених і розвинутих важелів зараз є торгівля викидами, коли через регуляторні обмеження підприємства мають або скорочувати викиди, або інвестувати у таке скорочення деінде. Україна активно використовувала гнучкі механізми Кіотського протоколу. Однак, оскільки такі проекти втілювалися у країнах зі слабкими інституціями (в т.ч. в Україні), вони майже не призвели до скорочення викидів¹. Натомість, деякі проекти призвели навіть до збільшення викидів CO₂ або несправедливого збагачення окремих компаній. Тому, в Паризькій угоді передбачено розробку нових механізмів, а також зазначено ключові критерії, яким ці механізми мають відповідати. Найважливіший серед них – будь-які механізми мають вести до глобального скорочення викидів. І в цьому полягає ключова відмінність від Кіотського протоколу, механізми за яким лише компенсували викиди в одній країні за рахунок скорочення в іншій.

Гнучким механізмам в Паризькій угоді присвячена Стаття 6, що має 9 підпунктів і передбачає 3 принципових механізми, які мають допомагати країнам виконувати цілі у національних внесках:

1. «Спільні підходи» обумовлюють можливість добровільної передачі одиниць скорочення викидів країнами, дотримуючись принципів сталого розвитку.
2. «Сталий розвиток» орієнтований на залучення приватних сторін до проектів що скорочують викиди і сприяють досягненню цілей сталого розвитку. Стаття 6 передбачає створення органу, що відповідатиме за втіленням механізму та моніторинг результатів. Механізм має вести до глобального скорочення викидів, тобто скорочувати в одному проекті щоб збільшити в іншому більше не можна.
3. Не ринкові підходи – інші можливі заходи які допомагають країнам досягти цілей, встановлених Національним внеском. Приклади неринкових підходів: податки, маркування, сертифікація, що охоплює дві чи більше країн, інформування та просвітництво. Загалом, ці підходи включають усе, що не увійшло у попередні пункти і веде до виконання НВ.

Що відбулося на КС23

Зважаючи на вищезазначене, переговори про деталі усіх механізмів можуть просуватися лише паралельно і це відбувається дуже повільно. На КС23 по кожному з трьох механізмів прийнятно рішення, що до весняної переговорної сесії головує в SBSTA підготує неофіційний документ, узагальнюючи можливі елементи правил перелічені у неофіційних записках (усього 44 сторінки), отриманих в результаті цих переговорів². Зараз ці записки включають усі погляди країн, в тому числі і взаємовиключні пункти.

Аналіз

За підсумками КС23 неможливо зробити висновок як виглядатимуть гнучкі механізми, оскільки розглядаються дуже різні опції. Однак, переговори у Катовіце – крайній момент для затвердження правил Паризької угоди. Щоб отримати це рішення, вже після весняної сесії переговорів має бути чорновий текст рішення для обговорення на КС24.

Питання гнучких механізмів одне з найбільш цікавих для України у переговорному процесі, оскільки ми маємо великий потенціал скорочення викидів і можливості робити це дешевше, ніж в розвинутих країнах. Найбільш ймовірно, що скористатися гнучкими механізмами зможуть країни з надійними інституціями і правилами, які забезпечують прозорий облік скорочень викидів та врахування екологічних і соціальних наслідків від проектів. Над тим, щоб такі інституції запрацювали в Україні, має зараз зосередитися уряд. Однією з них є система моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів. Поряд з цим необхідне підвищення якості та доступності даних щодо видобутку, обігу та споживання викопних енергоресурсів, в тому числі в рамках Ініціативи прозорості видобувних галузей (EITI).

¹ https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean_dev_mechanism_en.pdf

² Спільні підходи: http://unfccc.int/files/meetings/bonn_nov_2017/in-session/application/pdf/sbsta47_11a_third_informal_note_.pdf

Механізм сталого розвитку: http://unfccc.int/files/meetings/bonn_nov_2017/in-session/application/pdf/sbsta47_11b_third_informal_note.pdf

Неринкові підходи: http://unfccc.int/files/meetings/bonn_nov_2017/in-session/application/pdf/sbsta47_11c_third_informal_note_.pdf

Передісторія

Заходи реагування (ЗР) – це будь-які дії чи правила, які зменшують чи усувають негативні економічні наслідки для країн від діяльності, націленої на скорочення викидів, в інших країнах. Наприклад, втрати країн-експортерів викопного палива через введення податків на вуглець. Вперше дискусія про ЗР почалася у 2003 році і з того часу ця тема присутня на усіх переговорах, іноді проводяться додаткові тренінги чи форуми. Зараз дискусія щодо ЗР зосереджена навколо економічних і соціальних ризиків через відмову від викопного палива: втрата роботи шахтарями, втрати у ВВП країн-експортерів нафти і вугілля тощо. Погляди країн на ЗР можуть діаметрально відрізнятись, тому конкретних рішень щодо, власне, заходів реагування не приймалося і не очікується, але результати обговорення впливають на формування інших рішень конференції. Зокрема, деякі країни, які отримують економічний зиск від викопного палива, використовують ЗР для «торгівлі» за інші переговорні питання.

Що відбулося на КС23

Прийнято спільне рішення технічних органів РКЗК ООН¹, яке має два змістових елементи:

1. Закликає сторони і спостерігачів до 30 березня надіслати свої погляди на перегляд плану роботи форуму з заходів реагування в рамках Паризької угоди.
2. Організувати тренінг з економічного моделювання під час весняної сесії переговорів.

¹ <http://unfccc.int/resource/docs/2017/sb/eng/l07.pdf>

Передісторія

Світовою рамкою для підтримки стійкого лісокористування у країнах, що розвиваються, є програма REDD¹, яку впроваджує ООН. За програмою, країни отримують фінансову допомогу за результатами конкретних дій у сфері стійкого лісокористування. В процесі світових кліматичних переговорів рішення про лісокористування приймаються з 2007 року². Лісокористуванню також присвячена ст. 5 ПУ, яка в загальних фразах закликає сторони угоди запобігати зникненню лісів, впроваджувати стійке лісогосподарство та підтримувати ці підходи у країнах, які розвиваються. У 2013 році на КС19 у Варшаві прийнято пакет з 7-ми рішень, названий «Варшавська рамкова угода REDD+³», що є подальшим розвитком вищезгаданої програми. Загалом же, увага щодо лісів в міжнародному кліматичному процесі, найперше, приділяється країнам, що розвиваються, і України немає в цьому списку.

Переговори щодо сільського господарства ускладнює суперечність між виготовленням достатньої кількості їжі і скороченням викидів парникових газів. Галузь харчування утворює, за різними оцінками, від 19 до 29% глобальних викидів парникових газів⁴. З іншої сторони – наслідки змін клімату (посухи, міграція шкідників тощо). Україні це рішення теж стосується, наприклад КС24 може стати для нас майданчиком залучати інвестиції на дії зі скорочення викидів у період до 2020 року. Оскільки і такі дії, і виділення фінансування на них розвинутими країнами, є одним з очікувань від наступних переговорів.

Впливаючи на виробництво продуктів харчування, зміни клімату становлять загрозу продовольчій безпеці менш розвинутих країн. Тому ці країни від переговорів очікують рішення про допомогу їм у адаптації до наслідків змін клімату. Розвинуті ж країни прагнуть уникнути збільшення викидів від розвитку сільського господарства через вирубку лісів та тваринництво. Через таке протистояння переговори щодо сільського господарства лишалися у «глухому куті» протягом п'яти років.

Що відбулося на КС23

Прийнято рішення SBSTA про включення питань сільського господарства до порядку денного роботи SBSTA⁵ і SBI. До 31 березня країни та спостерігачі подають свої погляди з переліку питань, зазначених у рішенні, для розгляду на осінній сесії переговорів в Катовіце. Предметом переговорів буде розробка плану роботи КС в сфері сільського господарства. Тобто конкретні заходи ще не обговорюються.

Щодо лісів, то конкретних рішень на КС23 не приймалося, однак відбувалися дискусії про майбутнє REDD+ та можливу роль лісокористування у гнучких механізмах Паризької угоди.

Аналіз

З однієї сторони, наявність рішення про сільське господарство, зокрема включення його як постійного пункту роботи технічних органів Конвенції – це великий крок вперед у цій темі. З іншої сторони, пройдуть ще роки переговорів, доки країни домовляться про конкретні дії щодо сільського господарства.

Аграрний сектор є одним з основних джерел валюти та створює 12% ВВП України⁶. Тому результати міжнародних переговорів у сфері сільського господарства матимуть для нас важливе значення. Україна має розробити власне бачення місця сільського господарства в кліматичних переговорах. Але, щоб це зробити, потрібно всередині країни визначитися з політикою щодо змін клімату та аграрного сектору. Для України актуальними є питання як адаптації сільського господарства, так і скорочення викидів у сфері землекористування та тваринництва. Мінприроди та Мінагрополітики мають створити спільну робочу групу з вироблення цілісної політики щодо змін клімату у аграрній сфері. За даними національних реєстрів викидів CO₂⁷, протягом останніх 15 років обсяги поглинання CO₂ у сфері лісо- та землекористування скоротилися на 37 Мт внаслідок росту викидів від інтенсивного сільського господарства, зменшення використання органічних добрив, а також знеліснення.

1 <http://www.un-redd.org/>

2 http://unfccc.int/files/land_use_and_climate_change/redd/application/pdf/compilation_redd_decision_booklet_v1.2.pdf

3 http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd/items/8180.php

4 <https://ccafs.cgiar.org/bigfacts/#theme=food-emissions>

5 <http://unfccc.int/resource/docs/2017/sbsta/eng/l24a01.pdf>

6 <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2234520-silske-gospodarstvo-prinosit-12-vyp-porosenko.html>

7 http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/10116.php

Передісторія

Термін «втрати та збитки» стосується негативних економічних наслідків від змін клімату. В першу чергу це стихійні явища (тайфуни, урагани, повені), до яких найбільш уразливими є менш розвинуті країни. Такі країни несуть найменше відповідальності за зміни клімату, а потерпають від них найбільше. Виступаючи проти такої несправедливості, багато громадських організацій відстоюють право менш розвинутих країн на допомогу від багатих країн, але останні не поспішають платити. На КС23 тема «втрати і збитків» була однією з основних, бо голоувала на переговорах острівна країна – Фіджі, яка вже потерпає від стихійних лих, спричинених змінами клімату.

Паризька угода містить розділ про визнання важливості відвернення та реагування на втрати і збитки від змін клімату. Однак, у робочий план з розробки Правил Паризької угоди питання втрат і збитків не входить. Відсутні і довготермінові плани щодо коштів на відшкодування втрат і збитків. Для реагування на втрати і збитки на КС19 розроблено Варшавський міжнародний механізм (WIM)¹. Цей процес відбувається паралельно до переговорів і має нижчий політичний рівень, ніж самі переговори, та окремий виконавчий комітет. Варшавський механізм має розпливчасті завдання щодо підвищення спроможності, сприяння обміну досвідом та залученню фінансування. Наразі немає окремого каналу фінансування механізму в рамках РКЗК ООН, кошти залучаються по програмах з адаптації Зеленого кліматичного фонду (GCF)² до змін клімату, а також від міжнародних банків та агентств.

Ігнорувати тему втрат і збитків вигідно як розвинутим країнам, так і сильним країнам, що розвиваються (Китай, Сінгапур, Кувейт, Саудівська Аравія ін.), оскільки вони не зацікавлені виділяти кошти на компенсацію збитків. Тому слабким та острівним країнам складно досягати прогресу в переговорах щодо втрат і збитків.

Що відбулося на КС23

Дебати щодо втрат і збитків відбувалися у спільній робочій групі технічних органів Конвенції – SBI і SBSTA. Був представлений звіт про роботу виконавчого комітету WIM, однак реальним предметом дебатів було те, як наповнити WIM фінансуванням. В результаті прийнято рішення³, що спонукає та заохочує країни до обміну досвідом та співпраці в рамках WIM. Рішення передбачає такі конкретні дії:

- загальне погодження 5-річного робочого плану для WIM;
- експертний діалог для вивчення широкого спектру інформації, матеріалів і думок щодо можливостей мобілізації, накопичення досвіду та надання підтримки, в тому числі фінансової, відбудеться у квітні-травні 2018 році;
- подання до 15 лютого країнами та спостерігачами пропозицій до 5-річного плану роботи WIM;
- зустріч робочої групи щодо кліматичних переселенців у травні 2018 році;
- країни мають призначити національного координатора з теми втрат та збитків.

Аналіз

Громадські організації вважають рішення КС23 щодо втрат і збитків «безнадійно слабким», оскільки воно не додає ясності щодо того, звідки мають з'явитися кошти для відшкодування втрат найбільш уразливих країн. Тема втрат і збитків ширша, ніж лише стихійні лиха. Вона включає і кліматичних біженців та хто компенсуватиме їм втрату, і збільшення витрат в аграрному секторі. В контексті втрат розвивається тема «кліматичного правосуддя», коли через суд вдається відшкодувати втрати, спричинені змінами клімату. Також розвивається ринок кліматичного страхування, але ніхто не візьметься страхувати від збитків, які є невідворотними.

Хоча Україна, поки що, не зазнає значних збитків від змін клімату, нам потрібно розробляти плани реагування на майбутні зміни. Зважаючи на труднощі в наданні міжнародної допомоги країнам, які вже несуть катастрофічні збитки, нам на цю допомогу взагалі не варто розраховувати. Потрібні наукові дослідження, які дозволять оцінити можливі збитки. На підставі цих досліджень мають бути розроблені плани з адаптації до наслідків, де це можливо, та компенсації збитків, де адаптуватися не вдасться.

1 http://unfccc.int/adaptation/workstreams/loss_and_damage/items/8134.php

2 <http://www.greenclimate.fund/home>

3 <http://unfccc.int/resource/docs/2017/sb/eng/l05.pdf>

Передісторія

Питання виділення коштів, моніторингу та звітності про це знаходяться в центрі уваги будь-якої КС. На конференції сторін у 2009 році розвинуті країни пообіцяли довести до 2020 року суму щорічної допомоги, направленої на адаптацію та скорочення викидів, до 100 млрд. дол. Наразі ця цифра становить 50-60 мільярдів, і постійним питанням лишається що враховувати в цю суму: приватні інвестиції з розвинутих країн? кредити міжнародних банків? Менш розвинуті країни на кожних переговорах вимагають збільшення фінансування та розробки чіткого плану про те, як це фінансування має з'явитися. Зі свого боку, розвинуті країни вимагають прозорої звітності про витрату коштів та досягнуті результати.

Для КС23 актуальним було питання подальшої ролі Адаптаційного фонду. Цей фонд створений у 2001 році і наповнювався за рахунок роботи гнучких механізмів Кіотського протоколу. Другий період Кіотського протоколу так і не вступив в дію, тому надходження у фонд від гнучких механізмів обмежені і він наповнюється, головним чином, за рахунок добровільних пожертв країн. З прийняттям Паризької угоди, у якій також передбачаються гнучкі механізми, постало питання місця в угоді для Адаптаційного фонду. В тексті Паризької угоди зазначено лише що фонд «може» слугувати цілями угоди і його подальша доля має бути визначена рішеннями майбутніх конференцій.

Що відбулося на КС23

За наслідками жорстких обговорень, прийнятно рішення¹ щодо довготермінового фінансування, яке включає наступні змістові пункти:

- закликає розвинуті країни розробити і представити плани мобілізації обіцяних 100 млрд. до 2020 року;
- встановлює плани дворічних міністерських зустрічей – в 2018 і 2020 роках – на тему залучення фінансування;
- секретаріат РКЗК готуватиме для вищезгаданих міністерських зустрічей звіт про залучення фінансування;
- також у 2018 році відбудеться робоча нарада сторін конвенції щодо залучення фінансування.

Окремі елементи кліматичного фінансування обговорювалися в рамках інших пунктів порядку денного переговорів, але рішень прийнято не було.

Аналіз

Прориву у темі фінансування на КС23 не відбулося: рішення по питанням фінансів лише повторює раніше досягнуті домовленості та не містить гарантій залучення обіцяних інвестицій. Більшість громадських спостерігачів характеризують такий результат як «критично незадовільний».

Незначним, але важливим рішенням є визнання Адаптаційного фонду як частини механізмів Паризької угоди, гарантуючи існування цього фонду в майбутньому. Однак, неясними лишаються джерела його наповнення.

Забезпечити утримання глобальної температури в межах 1,5 градусів можливо, якщо менш розвинуті країни не почнуть інтенсивно використовувати викопне паливо для власного розвитку. Щоб цього не сталося, їм потрібна допомога для впровадження відновних джерел енергії, «пакет підтримки». Тому тема кліматичних фінансів лишатиметься «гарячою» і на наступних переговорах.

В рамках кліматичних фінансів Україна може отримувати фінансування проектів за рахунок Зеленого кліматичного фонду, але для цього потрібно показувати вищі кліматичні амбіції.

¹ <http://unfccc.int/resource/docs/2017/cop23/eng/l05.pdf>

ІНШІ НАСЛІДКИ ПЕРЕГОВОРІВ

Відмова від вугілля. В останній тиждень переговорів 27 країн і регіонів заявили про відмову від використання вугілля¹. Глобальний альянс післявугільної енергетики (Global Alliance to Power Past Coal) започаткували Великобританія та Канада, традиційні союзники США. Україна має великий парк старих вугільних електростанцій, середній вік яких становить 45-50 років. Вони характеризуються вкрай низькими техніко-економічними показниками, а також застарілим та не ефективним обладнанням. В результаті, окрім значних викидів CO₂, вугільна генерація в Україні призводить до токсичного забруднення повітря, водних ресурсів та ґрунтів, з результуючим підвищенням захворюваності та смертності населення².

Платформа корінних народів і місцевих спільнот. Вперше в офіційну програму переговорів було включено питання інституціоналізації корінних народів в рамках РКЗК ООН. На переговорах прийнято рішення³ про створення «платформи місцевих спільнот та корінних народів» з метою обміну досвідом і розвитку зусиль по реагуванню на зміни клімату а також посилення залученості корінних народів у роботу РКЗК ООН. На найближчих переговорних сесіях буде розроблено план роботи платформи.

Слідуючи положенням Паризької угоди, на КС23 затверджено План дій з гендерних питань⁴. Метою плану є посилення залученості жінок в усі аспекти переговорного процесу, а також врахування гендерних питань у реагуванні на зміни клімату. План налічує 16 активностей протягом наступних двох років, але не передбачено джерел фінансування плану. Наразі його фінансування очікується за рахунок добровільних внесків країн, яких під час КС23 заявлено не було.

Підвищення спроможності країн з перехідною економікою втілювати положення РКЗК ООН. У фокусі уваги української делегації було продовження надання такої підтримки для України (й інших країн). Рішення⁵ з цього питання підкреслює необхідність продовжувати надавати таку допомогу та закликає розвинуті країни і міжнародні інституції до її надання. Наразі, для України найбільш актуальною є підтримка впровадження системи Моніторингу звітності і верифікації⁶, яка буде закріплена законом України у 2018 році.

ПОЗИЦІЯ УКРАЇНИ НА ПЕРЕГОВОРАХ

Як представники громадськості, ми не мали доступу до директив Української делегації на переговорах, а до їх початку офіційна позиція держави ніде не озвучувалася, не кажучи вже про громадське обговорення. Відсутність публічної позиції та закритість процесу її розробки для громадськості ми вважаємо одним з основних її недоліків.

Міністр екології Остап Семерак за наслідками переговорів опублікував наступний допис⁷ у соціальній мережі Фейсбук щодо позиції України:

«Всі ці дні позиція нашої делегації у Бонні зводилася до наступного:

- робота за Паризькою угодою повинна бути амбіційною та новаторською та виступає за застосування як ринкових, так і неринкових механізмів для досягнення мети Конвенції та успішної реалізації Паризької угоди;
- Україна передбачає можливість та необхідність інноваційного фінансового підходу на балансі наших спільних, але диференційованих відносин між народами та екосистемами, що дозволить створити умови для залучення неурядових гравців та більш передбачуваних глобальних потоків зеленого фінансування;
- наша країна виступає за поглиблення регіональної та транскордонної співпраці за участі державних та приватних організацій. І ми можемо запропонувати, щоб таке було досягнуто через мережу міжнародних договірних організацій – «Інтегрованих кліматичних партнерств», які можуть бути створені за координації та підтримки РКЗК ООН.»

ПРОПОЗИЦІЯ ЩОДО ПЕРЕГЛЯДУ НВ УКРАЇНИ НА КС24 у КАТОВІЦЕ

УКМ поділяє думку міністра пана Остапа Семерака щодо того, що Україна готова переглянути Національний внесок до Паризької угоди. Енергостратегія України до 2035 року, прийнята у 2017 році, вже містить більш амбітну ціль зі скорочення викидів. Переговори у Катовіце – хороша нагода заявити про початок перегляду та домовитися про підтримку від більш розвинутих країн задля вищої амбітності нового Національного внеску. Національний внесок може містити дві цілі: базову (таку, як в Енергостратегії) та амбітну, яка буде досягтися за умови міжнародної підтримки. Потрібно працювати над виробленням такої пропозиції та просувати її під час переговорів.

1 <http://climategroup.org.ua/?p=4549>

2 Позиція НЕЦУ щодо необхідності реструктуризації вугільної енергетики України http://necu.org.ua/wp-content/uploads/NECU-Official-coal-position_pub.pdf

3 <http://unfccc.int/resource/docs/2017/sbsta/eng/l29.pdf>

4 <http://unfccc.int/resource/docs/2017/sbi/eng/l29.pdf>

5 <http://unfccc.int/resource/docs/2017/sbi/eng/l25a01.pdf>

6 <http://climategroup.org.ua/?p=4581>

7 <https://www.facebook.com/os.semerak/posts/1642385892448235>



1. www.climatenetwork.org/press-release/pacific-cop23-announces-%E2%80%98talanoa-dialogue%E2%80%99-sets-motion-paris-agreement <https://www.carbonbrief.org/cop23-key-outcomes-agreed-un-climate-talks-bonn>
2. klima-der-gerechtigkeit.de/2017/11/22/we-will-not-drown-we-are-here-to-fight/
3. climateanalytics.org/blog/2017/loss-and-damage-at-cop23-disappointments-and-consolation-prizes.html
4. wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/publications/COP23_First_Assessment_en.pdf
5. Краткий обзор хода климатических переговоров ООН (по итогам 23-й Конференции сторон РКИК ООН – COP-23, Бонн, Германия, 6-17 ноября, 2017 г.). Материал для обсуждения подготовлен Алексеем Кокориным (WWF Росія).