



«Мосты»: ТОРГОВЛЯ и КЛИМАТ

Выпуск 2

НОВОСТИ ИЗ КОПЕНГАГЕНА

14 декабря 2009 г.

ТОРГОВЫЕ ВОПРОСЫ СТАЛИ ИСТОЧНИКАМИ ПРОТИВОРЕЧИЙ

В последнюю пятницу по улицам Копенгагена прошла сотня активистов, призывая страны мира предпринять серьезные совместные действия для разрешения проблемы изменения климата. Растущее общественное давление на международную конференцию по климату в Копенгагене зарядило энергией не только активистов, но и правительства. Этот толчок можно только приветствовать: в период подготовки к Копенгагену моральный дух упал удручающе низко после ряда встреч на высоком уровне (включая саммиты «большой восьмерки» и «большой двадцатки», двусторонние встречи между США и Китаем, саммит АТЭС), которые не смогли продемонстрировать решительных политических намерений добиться нового глобального соглашения по климату – более инклюзивного и более действенного.

Подтверждение прибытия на конференцию более ста двадцати глав государств, которые примут участие в сегменте высокого уровня, помогло поднять общий настрой. Но, тем не менее, в первую неделю крупнейшей из всех проходивших до сих пор конференций по климату по-прежнему сохранялись серьезные расхождения между позициями сторон по ключевым вопросам, в частности, обязательствам по сокращению выбросов для развитых стран и финансовой помощи для развивающихся стран, а также по множеству второстепенных вопросов.

Торговые вопросы оказались спорными

Переговоры по изменению климата могут оказать влияние на торговлю и развитие, и некоторые торговые вопросы стали ключевыми источниками противоречий в переговорах. К ним относятся:

Финансирование

По расчетам Всемирного банка, ежегодно потребуется от 140 до 175 млрд долл. США, чтобы помочь развивающимся странам сократить свои выбросы до уровня, позволяющего избежать повышения среднемировой температуры более чем на 2°C. Необходимы также огромные суммы, чтобы покрыть расходы на адаптацию к изменению климата: разные источники называют цифры от 30 до 100 млрд долл. США. Пока что обязательства по финансированию, предложенные в процессе переговоров, такого уровня не достигли. В пятницу ЕС пообещал выделить для «оперативного фонда» около 10 млрд долл. США в течение следующих трех лет. Это больше, чем первоначально ожидали от ЕС, хотя эта цифра по-прежнему остается намного ниже уровня требований развивающихся стран. Обязательства других развитых стран, равно как и более долгосрочные обязательства, остаются под сомнением. США, например, воздерживаются от обязательств по значительному долгосрочному финансированию,

опасаясь, что они не будут одобрены Конгрессом.

Пограничные меры

Между правительствами по-прежнему сохраняются споры по односторонним торговым мерам, которые некоторые страны рассматривают как средство для защиты конкурентоспособности, а другие – как средство для разрешения проблемы смягчения изменения климата. Пользуясь опасениями, что сокращение выбросов в США нанесет урон американской промышленности – производство может переместиться в страны с менее жесткими стандартами выбросов – заинтересованные группы настаивают на введении защиты при помощи пограничных мер. Отвечая в Копенгагене на вопрос о том, будут ли США рассматривать санкции в качестве одного из компонентов политических мер в связи с изменением климата, Министр торговли США Гэри Лок сказал, что «очень важно, чтобы мы имели равные условия для американских компаний». На прошлой неделе аналогичное заявление прозвучало из Вашингтона, когда Сенатор-демократ от штата Огайо Шеррод Браун заявил, что рассматриваемый Сенатом законопроект об изменении климата не будет принят, если он не будет включать углеродный пограничный налог – такую точку зрения разделяют и другие законодатели в Сенате и Палате представителей Конгресса США.

Но против углеродных пограничных налогов активно выступают развивающиеся страны, которые считают их протекционистскими мерами, несовместимыми с правилами многосторонней торговли. Группа-77 и Китай стремятся включить в текст

соглашения формулировку, которая запретит применение односторонних торговых мер с целью борьбы с изменением климата. Этот вопрос обсуждается в переговорных группах, рассматривающих всеохватывающее «общее видение», а также «экономические и социальные последствия мер реагирования».

К субботнему вечеру страны пришли к соглашению по вступительному абзацу, но по существу проблема еще не разрешена. Основные развитые страны, особенно США и ЕС, предпочитают ссылку на уже существующую статью 3.5 РКИК ООН, в которой используется формулировка из статьи XX ГАТТ. Статья 3.5 гласит, что «меры, предпринимаемые для борьбы с изменением климата, включая односторонние меры, не должны быть средством для произвольной или необоснованной дискриминации, или замаскированным ограничением международной торговли...».

В качестве одного из путей разрешения проблемы мер реагирования рассматривается передача технологий – это любопытное изменение, которое добавляет еще один уровень в дискуссию по этому вопросу в связи с ролью технологий в разрешении проблем сокращения выбросов и адаптации. В одном параграфе, который все еще обсуждается, предлагается предусмотреть создание «форума для проведения деятельности, включающей выявление и разрешение негативных экономических и социальных последствий мер реагирования, обмен информацией, поддержку и сотрудничество по вопросам, связанным со стратегиями реагирования, и изучение путей для минимизации негативных

последствий, особенно в развивающихся [странах]». Это новое предложение могло бы открыть путь для конструктивного сотрудничества между институтами и действующими лицами в области торговли и изменения климата.

Сельское хозяйство

Дискуссии по «подходам отраслевого сотрудничества» в сельскохозяйственном секторе продолжают продвигаться и явно ставят перед сторонами торговые проблемы. Хотя текст все еще в скобках, в нем имеются формулировки по ограничениям на создание международных стандартов или «любых иных мер, которые могут негативно повлиять на устойчивое развитие и привести к созданию барьеров или искажению международной системы торговли товарами и продуктами в сельскохозяйственном секторе». В принципе, рабочие формулировки текста предполагают продвижение сотрудничества в области исследований, разработки и передачи технологий в секторе, включая технологии, помогающие в адаптации. Кроме того, они также расширяют сферу деятельности Вспомогательного органа по научным, техническим и технологическим консультациям (один из подчиненных органов РКИК ООН), охватывая сокращение выбросов в секторе с учетом адаптации, и устанавливают программу работ под контролем этого органа.

Стоит отметить, что в отличие от варианта месячной давности, в новом тексте уже учитываются взаимосвязь между сельским хозяйством и продовольственной безопасностью, интересы малых и низкорентабельных сельхозпроизводителей, а также

традиционные знания (эти вопросы представляют особый интерес для наиболее бедных развивающихся стран).

Бункерное топливо

Другим связанным с торговлей вопросом является регулирование топлива для морского и воздушного транспорта, известного как «бункерное топливо». Налог на топливо для транспорта, несомненно, повлияет на мировую торговлю: на долю морских перевозок приходится около 80% международных перевозок продуктов. Хотя Киотский протокол не охватывает топливо для морских судов, равно как и топливо для воздушного транспорта, вопрос регулирования бункерного топлива может войти в новое соглашение об изменении климата. В Копенгагене рассматриваются многочисленные предложения – от прямого налога до системы квот и торговли выбросами. Австралия, Норвегия, Бразилия и Индия выступают за обсуждение налогов на бункерное топливо в рамках РКИК ООН. Другие же, включая Мексику, Сингапур, Канаду, США, Японию, Панаму и Китай, настаивают, что бункерным топливом должна заниматься Международная морская организация. В предложении ЕС предусматривается установление целевых показателей в рамках РКИК ООН, тогда как Международная морская организация должна будет отвечать за их реализацию.

Дискуссии по экономическим и социальным последствиям мер реагирования

– В ходе дискуссий обсуждались два основных вопроса: создание вспомогательного органа, который займется экономическими и

социальными последствиями мер реагирования, и следует ли вводить конкретные обязательства для развитых стран.

– Развитые страны настаивали, что достаточно уже существующих механизмов уведомления в рамках Рамочной конвенции, тогда как развивающиеся страны высказывались в пользу создания вспомогательного органа. Развивающиеся страны заявили также, что они поддерживают принятие развитыми странами обязательств по таким вопросам, как запрет применения односторонних мер и предоставление компенсации за уже причиненный ими ущерб.

– Группа-77, в частности Африканская группа, поддержала создание «постоянного форума» для разрешения вопросов, связанных с формированием институционального механизма.

– Развивающиеся страны заявили, что они выступают за установление детализированных юридически обязывающих обязательств для развитых стран, против чего возражают развитые страны.

– В частности, Индия поддержала идею о создании механизма для предотвращения «произвольных и необоснованных» торговых барьеров. Индийская делегация настаивает, что к таким барьерам следует отнести «финансовые» и «нефинансовые» пограничные меры, связанные с утечкой углерода.

– Достижение консенсуса по торговле и изменению климата остается шатким. Группа-77 поддерживает идею, что текст должен ссылаться на статью 3.5

Конвенции, запрещающую применение произвольных или необоснованных мер, которые могут повлиять на международную торговлю.

Разногласия по Киотскому протоколу

Сохраняются трения по вопросу о том, должен ли Киотский протокол войти во второй период действия обязательств, как это предусматривалось в его первоначальном мандате. Хотя в течение почти трех лет проходили переговоры по деталям второй фазы, которая должна начаться в 2013 г. (после завершения первого периода), и несмотря на упорные намерения развивающихся стран усилить Киотский протокол, развитые страны «прячут головы в песок» при упоминании следующей серии сокращений выбросов, утверждая, что такие решения должны стать частью нового соглашения.

Со своей стороны, в отсутствие четко определенной даты завершения такого «нового соглашения» развивающиеся страны отказываются выпускать из своих рук инструмент, даже если по их собственному признанию он является недостаточным для разрешения проблемы изменения климата. Пока что они рассматривают новое соглашение как дополнение к Киотскому протоколу. В этой связи многие развивающиеся страны настаивают, что если продвижения по Киотскому протоколу не будет достигнуто, то развитым странам не стоит рассчитывать на многое от нового соглашения. Тем не менее, политически значимое присутствие глав государств и правительств означает, что заключение соглашения сомнений не вызывает, хотя о его характере и эффективности судить еще рано.

Утечки

На прошлой неделе ситуация усложнилась после распространения проектов документов, которые должны стать основой для окончательного соглашения. Первый документ – это проект текста, на основе которого стороны строили свою работу в течение последних двух лет. На одном этапе этот документ достиг объема 200 страниц различных мнений и предложений. На четвертый день встреч председатели двух переговорных направлений представили по собственной инициативе два текста, реакция на которые оказалась неоднозначной. В этот же день группа стран Африки и Альянс малых островных государств представили свои текстуальные предложения для нового соглашения. Кроме того, всем было известно о проведении ограниченных консультаций по двум дополнительным текстам – один был подготовлен Правительством Дании, а второй – группой крупных стран с активно развивающейся экономикой, которая включает Бразилию, ЮАР, Индию и Китай.

Среди бурного потока проектов документов, которые циркулировали в коридорах выставочного центра *Bella Center*, некоторые оказались особенно спорными. Страсти накалились во второй день конференции, когда произошла утечка проекта документа, который назвали «датским текстом» (причем некоторые делегации развивающихся стран видели его впервые). Этот текст, который разрабатывался Данией в процессе консультаций с другими развитыми странами, подвергся широкой критике, в частности, в связи с тем, что в нем предполагались юридически обязывающие сокращения выбросов для

развивающихся стран. Похоже, что датчане намеревались предложить этот текст в середине второй недели переговоров, но высказываемое странами разочарование заставило их отказаться от проекта. Поговаривают, что единственной страной, которой этот текст понравился, оказались США.

Помимо существующих разногласий по линии Север – Юг появились слухи о трениях между членами ранее единой Группы-77 плюс Китай (группа 132 развивающихся стран, которые выработали единую позицию и создали мощный переговорный блок). Несколько мощных развивающихся стран, включая Китай, Индию и Саудовскую Аравию, не согласились с предложением полинезийского микро-государства Тувалу, которое получило широкую поддержку со стороны Альянса малых островных государств. Многие наблюдатели почувствовали, что дух единства в Группе-77 дал трещину. Впрочем, эта группа оперативно организовала несколько брифингов для прессы, чтобы подчеркнуть наличие консенсуса и солидарности, явно стремясь продемонстрировать, что страны выступают единым фронтом.

Некоторый проблеск надежды появился, когда председатели двух переговорных направлений – по Киотскому протоколу и по долгосрочным мерам сотрудничества – представили более сжатые версии текущих переговорных текстов, которые стороны предполагают использовать в качестве основы для принятия окончательных решений. Документы были представлены в пятницу, за день до прибытия министров в Копенгаген. Многие стороны были рассержены тем, что председатели представили эти тексты без

согласования, по собственной инициативе. Впрочем, распространение текстов становится неконтролируемым и растет вероятность того, что тексты председателей могут стать лишь первой ласточкой. Хотя в тот же день свои проекты документов представили группа стран Африки и Альянс малых островных государств, еще не ясно, как эти тексты будут рассматриваться или, возможно, учитываться.

Что нас ожидает

Министры прибыли в выходные и провели встречи в составе малых групп, на которых обсуждались наиболее сложные нерешенные вопросы. Датчане проводят индивидуальные консультации с отдельными странами и с группами государств. Хотя официальной программы работы на предстоящие дни нет, ожидается, что они будут работать в группах под руководством министров, приглашенных Конни Хедегор, Министром климата и энергетики Дании и председателем Копенгагенской конференции. Не исключено, что потребуются провести встречу отдельных глав правительств, чтобы разрешить какие-либо остающиеся проблемы в период их пребывания в Копенгагене (в среду – четверг).

21 декабря МЦТУР расскажет о продвижении по торговым вопросам и об окончательных результатах саммита, а также о будущих перспективах. Страны признают, что детальные переговоры продолжатся после Копенгагена в ходе подготовки к 16-й конференции, которая пройдет в Мексике в декабре следующего года.

Источник: сообщения МЦТУР

www.ictsd.org

Посетите сайт Международного центра по торговле и устойчивому развитию для доступа к “*Bridges Copenhagen Update*” на различных языках и оформления бесплатной подписки на еженедельные и ежемесячные публикации МЦТУР, а также на региональные бюллетени, подготовленные совместно с партнерами МЦТУР. Обзоры и бюллетени на русском языке подготовлены совместно с Центром «Эко-Согласие».