



«Мосты»: ТОРГОВЛЯ И КЛИМАТ

Выпуск 3

НОВОСТИ ИЗ КОПЕНГАГЕНА

21 декабря 2009 г.

ПОЛИТИКА ВЫСОКОГО УРОВНЯ НАТОЛКНУЛАСЬ НА НЕДОСТАТОК АМБИЦИЙ

Конференция ООН по изменению климата чуть не закончилась полной катастрофой после двух недель ожесточенных переговоров, когда небольшая группа избранных лидеров в пятницу вечером вырабатывала за закрытыми дверями политическое соглашение, а около сотни их коллег находились в соседнем зале. Несмотря на достижение соглашения основными экономиками мира, участие которых является ключевым условием для разрешения проблемы изменения климата, достигнутого в Копенгагене соглашения недостаточно для разрешения наиболее критичных вопросов изменения климата, защиты уязвимых сообществ и обеспечения устойчивого развития развивающихся стран.

Трехстраничное «Копенгагенское соглашение», инициаторами которого были США, Китай, Индия, Бразилия и ЮАР, не является политически обязывающим соглашением, на которое Стороны первоначально рассчитывали, когда они вместе вступали на «дорогу в Копенгаген» два года тому назад. Переговоры в Копенгагене, которые завершились в субботу, были омрачены недоверием к процессу, который возглавлял председательствующий на конференции Ларс Локке Расмуссен, Премьер-министр Дании.

В последние дни, когда более 100 глав государств прибыли в Данию, соглашение было далеко от завершения. Не желая возвращаться домой с пустыми руками, небольшая группа политических лидеров подготовила некое соглашение, в то время как большинство других лидеров и министров ожидали в зале пленарных заседаний. Когда же поздно вечером соглашение появилось, то оказалось, что со многими лидерами не были проведены консультации. Атмосфера начала накаляться. Несколько стран сначала отклонили это соглашение, но в конечном итоге смягчили значение такого несогласия, указав в приложении, что в окончательных решениях Конференции Сторон их точку зрения «приняли к сведению».

По сути, это соглашение является политическим заявлением группы стран, которое некоторые государства поддерживают, а другие не принимают. Пока неясно, что будет дальше с этим соглашением и каким будет его статус. Под самым носом у Генерального секретаря ООН и при помощи самого Секретариата РКИК ООН инклюзивные процессы ООН были отставлены в сторону, чтобы добиться решения. Влияние этого саммита на будущее многостороннего процесса принятия решений в области изменения климата еще предстоит оценить, но утрата доверия к

этой системе со стороны многих стран – это уже несомненный факт.

Детали соглашения

Соглашение признает, что необходимо сдерживать глобальное потепление, ограничив повышение мировой температуры на более чем 2°C по сравнению с доиндустриальным периодом. Однако оно не предусматривает более значительное сокращение выбросов развитыми странами – а это ключевой фактор, который позволит не выйти за предел в эти 2 градуса. Следует отметить, что большинство из 193 стран, подписавших климатическую конвенцию ООН – страны, входящие в Альянс малых островных государств, наименее развитые страны и Африканская группа – уже предупреждали, что 1,5 градуса – это абсолютный предел и что 2 градуса будут означать трудности, массовые миграции и даже смерть для многих людей. Помимо отсутствия конкретики для мер по сокращению выбросов в развитых странах, в соглашении указываются лишь весьма общие намерения развивающихся стран по добровольному сокращению углеродоемкости.

В соглашении предусматривается создание фонда объемом в 30 млрд долл. США на период в три года, чтобы помочь развивающимся странам в использовании своих мер адаптации и сокращения выбросов, а также устанавливается цель создания к 2020 г. фонда изменения климата объемом в 100 млрд долл. США в год. В то же время, такой уровень финансирования намного отстает от требуемых сумм для разрешения проблем адаптации и сокращения выбросов, которые указывались в расчетах таких организаций, как Всемирный банк и Программа развития ООН.¹ Кроме того, этот фонд будет включать неопределенные доли государственного и частного

финансирования. Достижение требуемого уровня финансирования представляется сомнительным, и что, пожалуй, еще важнее – этот фонд не гарантирует столь необходимой устойчивости финансирования или легкости доступа к этим средствам, чего требуют развивающиеся страны.

Последним и наиболее сложным элементом Копенгагенского соглашения является вопрос отчетности и прозрачности сокращения выбросов. Этот вопрос исключительно важен для США, но он также является проблематичным для Китая, который считает его покушением на национальный суверенитет и способом, при помощи которого развитые страны могут контролировать конкурентоспособность. Окончательное решение предусматривает, что отчетность о мерах по сокращению выбросов, которые предпринимались без международной поддержки, будет предоставляться в виде «национальных сообщений» (стандартного инструмента отчетности для развивающихся стран в рамках РКИК ООН) раз в два года. Меры по сокращению выбросов, которые применяются с помощью международной поддержки, будут вноситься в реестр и являться предметом международной оценки, отчетности и контроля. Стоит отметить, что для обеспечения включения таких инструментов прозрачности США пожертвовали упоминанием о «глобальном сокращении на 50% к 2050 г.», которое первоначально фигурировало в соглашении. Последствия этих требований проявятся по мере продвижения процесса переговоров по долгосрочным мерам сотрудничества, когда политические указания соглашения начнут влиять на определения в тексте долгосрочных мер сотрудничества.

Планку международного соглашения об изменении климата опустили, хотя и

неясно, насколько существенно, поскольку в нем не указываются сроки для формирования международного юридически обязывающего соглашения. Стороны смогли договориться о продолжении в 2010 г. переговорного процесса в специальных рабочих группах по долгосрочным мерам сотрудничества и по Киотскому протоколу. Следует отметить, что некоторую поддержку получило предложение о проведении постоянных переговоров в Женеве (Швейцария). Такой формат напоминает другие сложные международные переговоры. Многие развивающиеся страны относятся к этому предложению благосклонно, поскольку в таком случае они могли бы пользоваться поддержкой со стороны своих постоянных миссий в Женеве, где у многих из них сосредоточены постоянные переговорщики по экономическим, социальным и экологическим вопросам.

Торговые вопросы – текущая ситуация

Достижение глобального соглашения, которое непосредственно влияет на потребление и производство, безусловно, требует рассмотрения торговых последствий. Фактически, отказ США от подписания Киотского протокола был напрямую связан с опасениями Конгресса США, что он предоставляет развивающимся странам несправедливое торговое преимущество, поскольку они не придерживаются тех же производственных стандартов. На сей раз, профсоюзные и промышленные заинтересованные группы в США требуют введения пограничных мер в качестве условия для прохождения национального законодательства по выбросам и энергетике. Наблюдатели уже выступили с предостережением, что принятие закона может спровоцировать «зеленую торговую войну» между членами ВТО, которые потребуют разрешения

споров в ВТО, что расшатывает и без того напряженные отношения между странами.

С этим связан и другой вопрос, которому страны уделили внимание в Копенгагене, – вопрос об особо грязных видах топлива, которые используются морским и воздушным транспортом. Некоторые страны призывали ввести международные налоги на бункерное топливо. Эти виды топлива не регулируются Киотским протоколом. Но ситуация может измениться с принятием нового соглашения об изменении климата. Было представлено несколько предложений, от прямого налога до системы ограничений и торговли квотами.

Учитывая деликатность вопросов изменения климата, которые влияют на международную торговлю, неудивительно, что они значатся в списке неразрешенных вопросов. Далее приводится краткое резюме результатов переговоров в тех областях, которые имеют наиболее непосредственное отношение к международной торговле и развитию.

Пограничные углеродные меры

Эти меры могут называться по-разному: пограничным углеродным налогом, пограничной коррекцией пошлин, но означают они одно и то же – односторонние меры, которые вводятся государством в отношении товаров, импортируемых из страны, которая не обеспечивает «сопоставимой компенсации» за выбросы парниковых газов, связанных с производством этих товаров. Пограничные углеродные меры являются спорным вопросом. С одной стороны, заинтересованные группы в развитых странах опасаются, что национальное законодательство по выбросам будет способствовать переводу промышленных предприятий в страны с менее жесткими стандартами. Такие

опасения высказывают в Вашингтоне, где законодатели рассматривают законопроект, который включает пограничные углеродные меры в качестве более общего пакета политических мер в области изменения климата.

Однако многие развивающиеся страны выступают против пограничных углеродных мер. «Мы абсолютно против этого», – заявил главный индийский переговорщик по изменению климата в Копенгагене Джайрам Рамеш, обобщая точку зрения многих развивающихся стран на пограничные углеродные меры. Такие меры вызывают по меньшей мере три возражения: они могут противоречить правилам международной торговли, которые требуют равного режима для аналогичных товаров; они могут использоваться в качестве скрытой формы протекционизма; они игнорируют и подрывают принцип общей, но дифференцированной ответственности стран с различными уровнями развития.

Пограничные углеродные меры рассматриваются в тексте по потенциальным экономическим и социальным последствиям мер реагирования. Представлено три варианта. Первый вариант – жесткая формулировка запрета на применение пограничных углеродных мер. Второй вариант – формулировка основывается на действующей статье 3.5 РКИК ООН, в которой используется текст 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...». Третье предложение также основывается на статье 3.5, но включает более точные формулировки, делая текст более удобным

для стран. Возможно, что именно это предложение является тем компромиссным вариантом, с которым могут согласиться все.

Многие страны высказывали также опасения в связи с воздействием на конкурентоспособность бесплатных квот, которые являются неотъемлемой частью схем ограничений и торговли квотами на выбросы. Такие квоты могут, по сути, являться субсидиями и могут повлиять на относительную стоимость производства товаров, участвующих в международной торговле. В Копенгагенском соглашении они не упоминаются, равно как и пограничные углеродные меры.

Сельское хозяйство

Сельское хозяйство привлекло к себе особое внимание в процессе подготовки к Копенгагену и на самой Конференции Сторон в силу двух основных причин: во-первых, сельскохозяйственное производство является значительным источником парниковых газов (на его долю приходится по меньшей мере 14% глобальных выбросов); во-вторых, на этот сектор окажут серьезное влияние повышение температуры, засухи, наводнения и непредсказуемые изменения выпадения осадков, связанные с глобальным потеплением.

Переговорная группа по отраслевым подходам подготовила текст, посвященный исключительно сельскохозяйственному сектору. Перед встречей в Копенгагене в этом тексте оставалось немало скобок, указывающих на отсутствие существенного консенсуса. Он остается таким же и сейчас. Но в ходе переговоров в Копенгагене текст изменился и сейчас в нем делается особый упор на взаимосвязь между изменением климата и продовольственной

безопасностью. В нем также признается особое значение традиционных знаний и содержится призыв создать специальную рабочую программу по этому вопросу. Многие ученые и эксперты были удивлены, что в контексте РКИК ООН сельскому хозяйству и лесам уделяется неодинаковое внимание, тогда как оба сектора имеют дело с аналогичными вопросами, связанными с землепользованием, поглощением углерода и выбросами.

Технологии и интеллектуальная собственность

Пожалуй, наиболее эффективным способом для существенного сокращения выбросов парниковых газов является разработка новых технологий, которые избавят мир от зависимости от ископаемого топлива. Эта проблема стоит особенно остро в развивающихся странах, которые часто не имеют потенциала для разработки таких технологий или доступа к ним. Усилия по обеспечению доступности и применимости зеленых технологий предпринимались по ряду направлений в переговорах РКИК ООН. Стороны рассматривают ряд механизмов, фондов и планов, некоторые из которых копируют инициативы, проводимые в рамках ВТО. В этом отношении стоит отметить, что Копенгагенское соглашение призывает к созданию «механизма передачи технологий», направленного в поддержку действий по разработке и передаче технологий. В рамках переговоров по долгосрочным мерам сотрудничества Сторонам предстоит разработать такой механизм и определить этапы его реализации.

Адаптация и финансирование

Финансирование – это ключевой вопрос на переговорах. Хотя различные расчеты

отличаются, никто не оспаривает того, что сокращение выбросов и адаптация к изменению климата потребуют огромных затрат. Наличие предсказуемых долгосрочных источников финансирования исключительно важно для адаптации к экологическим и экономическим последствиям изменения климата в наименее развитых странах и малых островных государствах.

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. Потребуется также миллиарды долларов и для того, чтобы помочь развивающимся странам приспособиться к экологическим изменениям в результате глобального потепления.

США, ЕС и Япония не сходили с газетных полос в связи с заявлениями по финансированию. ЕС заявил о выделении около 10 млрд долл. США в «оперативный фонд» на три года, что больше, чем первоначально предполагалось. Япония также предложила 15 млрд долл. США на период в три года, приблизив правительства к достижению цели – выделению ежегодно 10 млрд долл. США в течение следующих трех лет (именно такую сумму пообещали выделить в Копенгагене). Кроме того, США высказались в поддержку создания к 2020 г. фонда изменения климата объемом в 100 млрд долл. США в год, который формировался бы за счет частных и государственных источников. И все же наиболее важные детали, связанные с долгосрочным финансированием, остаются неизвестными, включая вопрос об источниках этих 100 млрд долл. США ежегодно.

Взгляд в будущее

Стороны покинули Копенгаген с меньшим доверием к международному управлению и процессу принятия решений в ООН, равно как и к их способности добиваться результатов. Маловероятно, что мировые лидеры еще раз соберутся вместе по этому поводу, по крайней мере, в краткосрочной перспективе, если учесть как бестактно (по мнению некоторых – даже презрительно) с ними обращались.

Что же касается изменения климата, то мир не продвинулся к разрешению этой проблемы при помощи международных политических процессов. В отсутствие соглашения торговые вопросы начнут еще дальше проникать на территорию политики в области климата, особенно в связи с пограничными углеродными мерами и ответной реакцией на них. А тем временем, рынок углерода, со всем его инвестиционным и технологическим потенциалом, может оставаться уязвимым и средства не потекут столь мощным потоком на исследования и разработки в области изменения климата – это еще одно вопиющее упущение Копенгагенского соглашения.

До следующей Конференции Сторон в Мехико остается 12 месяцев, и путь вперед не будет гладким. Достижения Копенгагена связаны с установлением диалога и повышением уровня информированности. Что касается первого, то произошел беспрецедентно откровенный разговор на высшем политическом уровне между двумя главными источниками выбросов. Разногласия были четко изложены; теперь уже никто не сможет язвительно упрекать переговорщиков за их якобы неспособность сблизить технические противоречия. Стал явным разрыв в политической воле и мандатах. С другой

стороны, хотя продолжает расти скептицизм в различных сегментах общества, все больше людей в мире узнают об изменении климата, о его причинах и опасностях. Это важные шаги вперед к принятию необходимых и эффективных решений. До встречи в Мехико в 2010 г. мяч будет находиться на поле американских законодателей, и в первую очередь, на поле политического руководства США.

Источник: сообщения МЦТУР

¹ Bridging climate change financing and trade-related assistance: Relevant issues for vulnerable developing countries, BioRes Review, December 2009, <http://ictsd.org/i/news/bioresreview/64075/>

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».