



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

КОМИТЕТ ПО СЕЛЬСКОМУ ХОЗЯЙСТВУ

Двадцать вторая сессия

Рим, 16 – 19 июня 2010 года

ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА: ПЕРЕГОВОРЫ В КОПЕНГАГЕНЕ И ПРОДОЛЖЕНИЕ ДИСКУССИЙ

1. В настоящей записке приводится имеющая отношение к деятельности ФАО информация об итогах 15-й сессии Конференции сторон (КОС) Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, состоявшейся в Копенгагене 7-18 декабря 2009 года, и о последующих дискуссиях, а также дается краткий анализ их результатов в плане деятельности ФАО в 2010 году.

I. Итоги Копенгагена

Копенгагенское соглашение

2. В Копенгагене не была достигнута договоренность в отношении имеющего обязательную юридическую силу решения, основанного на итогах работы двух созданных в Бали специальных рабочих групп – по долгосрочным мерам сотрудничества согласно Конвенции (СРГ-ДМС) и по дальнейшим обязательствам Сторон, включенных в Приложение I к Киотскому протоколу (СРГ-КП). Вместо этого в последний момент было представлено политическое заявление – Копенгагенское соглашение¹, которое Конференция сторон приняла к сведению. Соглашение уделяет важное место сокращению выбросов, вызванных обезлесением и деградацией лесов (REDD), не упоминая вопросов сельского хозяйства и продовольственной безопасности.

3. Ключевые положения Копенгагенского соглашения заключаются в следующем:

Сокращение выбросов

- Подчеркивается наличие сильной политической воли к борьбе с изменением климата в соответствии с принципами и положениями Конвенции и выражается согласие с тем, что для удержания прироста глобальной температуры в пределах 2 градусов Цельсия необходимо значительное сокращение выбросов в глобальном масштабе.

¹ http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить свои копии документа на заседания и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к совещаниям в рамках ФАО размещено в Интернете по адресу: www.fao.org

- Признается, что на национальном уровне достижение пика выбросов развивающимися странами займет больше времени, имея в виду, что первыми и важнейшими приоритетами развивающихся стран являются социально-экономическое развитие и искоренение бедности, и что для обеспечения устойчивости развития абсолютно необходима стратегия развития с низким уровнем выбросов.

Адаптация

- Подчеркивается необходимость разработки всеохватывающей программы адаптации, включая меры международной поддержки, и выражается согласие с тем, что развитые страны должны предоставить адекватные, предсказуемые и устойчивые финансовые ресурсы, технологии, обеспечить укрепление потенциала для поддержки реализации (нацеленных на уменьшение уязвимости и укрепление устойчивости к внешним воздействиям) мер по адаптации в развивающихся странах (в особенности в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах).

Смягчение

- Стороны, включенные в Приложение I, обязались на индивидуальной либо совместной основе установить количественные целевые показатели выбросов по национальной экономике в целом до 2020 года (показатели должны быть представлены в Секретариат Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата к 31 января 2010 года в формате, определенном Дополнением I к Соглашению). Достигнутые развитыми странами сокращения выбросов и предоставляемое ими финансирование будут предметом измерения, уведомления и контроля.
- Стороны, не включенные в Приложение I, будут осуществлять меры по смягчению, включая те меры, о которых будет сообщено Секретариату Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата к 31 января 2010 года в формате, определенном Дополнением II к Соглашению. Наименее развитые страны и малые островные развивающиеся государства могут осуществлять такие меры добровольно и на основе поддержки. Информация о предпринятых впоследствии и предусмотренных странами, не включенными в Приложение I, мерах по смягчению, включая доклады о национальных кадастрах, будет предоставляться в форме национальных сообщений. Национально приемлемые меры по смягчению, претендующие на международную поддержку, будут учитываться в специальном реестре и будут предметом измерения, уведомления и контроля в соответствии с руководящими принципами, утвержденными КОС.

REDD-plus

- Признается важнейшее значение сокращения выбросов, вызванных обезлесением и деградацией лесов, необходимость увеличения объемов поглощения выбросов парниковых газов (ПГ) лесами, выражается согласие с необходимостью обеспечения положительных стимулов для таких мер посредством немедленного учреждения соответствующего механизма, включающего REDD-plus, который позволил бы мобилизовать финансовые ресурсы развитых стран.

Финансирование

- Развивающимся странам должно быть предоставлено увеличенное, новое и дополнительное, предсказуемое и адекватное финансирование, а также улучшенные условия доступа к нему. Развитые страны в совокупности обязались предоставить в период с 2010 по 2012 год новые и дополнительные ресурсы, в том числе для лесного хозяйства и в форме инвестиций через международные организации, в объеме, приближающемся к 30 миллиардам долларов США ("быстрый старт"), со сбалансированным распределением между адаптацией и смягчением. В контексте содержательности мер по смягчению и прозрачности их

осуществления развитые страны поставили перед собой цель к 2020 году мобилизовать (из государственных и частных источников) 100 миллиардов долларов США. Новое многостороннее финансирование в целях адаптации будет предоставляться через действенные и эффективные механизмы, управление которыми будет осуществляться на основе равного представительства развитых и развивающихся стран. Значительная часть такого финансирования должна направляться через Копенгагенский зеленый климатический фонд.

Организационные механизмы

- Группа высокого уровня, действующая под руководством КОС и подотчетная ей, для изучения вклада потенциальных источников поступлений.
- Копенгагенский зеленый климатический фонд, учреждаемый в качестве операционного органа финансового механизма Конвенции для поддержки проектов, программ, политических и прочих мер в развивающихся странах в сфере смягчения, включая REDD-plus, адаптации, наращивания потенциала, разработки и передачи технологий.
- Технологический механизм для ускорения разработки и передачи технологий в поддержку адаптации и смягчения.
- Оценка выполнения Соглашения должна завершиться к 2015 году.

4. КОС15 и 5-я сессия КОС в качестве совещания Сторон Киотского протокола своими решениями по итогам работы специальных рабочих групп продлили мандаты специальных рабочих групп, чтобы дать им возможность продолжить работу и представить ее итоги на одобрение 16-й сессии Конференции сторон в Мексике.

5. Таким образом, в 2010 году ход дискуссий может определяться как Копенгагенским соглашением, так и работой специальных рабочих групп над соответствующими текстами.

Вопросы сельского хозяйства в Копенгагене

Обсуждаемый текст

6. На переговорах по проблеме изменения климата в Бангкоке (28 сентября – 5 октября 2009 года) была создана специальная редакционная группа для обсуждения текста "Подходы на основе сотрудничества в рамках сектора и конкретные действия в рамках сектора" в части смягчения последствий изменения климата. В центре внимания этой группы были вопросы сельского хозяйства и транспорта, а позже была создана отдельная группа по вопросам сельского хозяйства. К 15 декабря, когда СРГ-ДМС завершила свою работу, в тексте по вопросам сельского хозяйства все еще оставалось значительное количество квадратных скобок. Во время проведения Конференции на высоком уровне участники переговоров продолжали совещания и обсуждение текста на неформальной основе. Практически все скобки были сняты, и никаких возражений относительно учреждения программы работы ВОКНТА (Вспомогательного органа Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата для консультаций по научным и технологическим аспектам) по сельскому хозяйству не осталось. Такая программа работы могла бы позволить провести более глубокую дискуссию по вопросу о том, как осуществлять и поддерживать меры по смягчению и синергии мер по смягчению и адаптации с помощью сельскохозяйственного сектора. Однако в Копенгагене по этому тексту не было предпринято никаких официальных шагов, а официальный текст, предложенный участникам, представлял собой более ранний текст, приложенный к докладу восьмой сессии СРГ-ДМС (документ FCCC/AWGLCA/2009/17).

Дополнительные и параллельные копенгагенской конференции мероприятия по вопросам сельского хозяйства и продовольственной безопасности

7. В числе мероприятий, имевших ключевое значение, были дополнительное мероприятие ФАО "Общая приверженность и единство действий: проблемы изменения

климата и продовольственной безопасности", День сельского хозяйства и День лесов. На последовавшем за ними совместном дополнительном мероприятии ФАО, Консультативной группы по международным сельскохозяйственным исследованиям, МФСР и Всемирного банка были подведены общие итоги трех мероприятий и сформулированы единые взгляды, нашедшие отражение в совместном заявлении. Основным итогом этих мероприятий стало привлечение повышенного внимания к проблематике адаптации к изменению климата и смягчения его последствий с помощью сельскохозяйственного сектора через выражение единой позиции международных сельскохозяйственных организаций и расширение возможностей их сотрудничества в будущем. Мероприятие ФАО было организовано совместно с Министерством сельского хозяйства Дании и МФСР. В выступлениях министра сельского хозяйства США, министра сельского хозяйства Дании, Генерального директора ФАО, президента Международной федерации сельскохозяйственных производителей и директора Бразильского национального института космических исследований красной нитью проходила мысль о том, что в сельскохозяйственном секторе вопросы изменения климата и продовольственной безопасности неразрывно связаны, и чтобы решать их эффективно, необходимо действовать сообща, а не в изоляции друг от друга. Эта позиция нашла подтверждение в ходе проведения Дня сельского хозяйства и совместного дополнительного мероприятия.

8. С более детальным списком документов, подготовленных ФАО для переговоров, можно ознакомиться по адресу: <http://www.fao.org/forestry/foris/data/nrc/FAOactivities-supporting-the-climate-change-negotiations.pdf>.

II. Развитие событий после Копенгагена

Сельское хозяйство в документах, представленных Сторонами в ответ на Копенгагенское соглашение

9. В ответ на содержащийся в Копенгагенском соглашении призыв представить данные к 31 января 2010 года (см. Главу I), ряд стран² передал в Секретариат Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата информацию в отношении определенных ими целевых показателей и мер. Представленные данные были неоднократно проанализированы с уделением особого внимания целевым показателям стран, включенных в Приложение I, с точки зрения удержания прироста температуры в пределах 2 градусов Цельсия, а также с точки зрения сравнимости этих показателей. Результаты большинства анализов³ сходятся в том, что представленные до сих пор целевые показатели, даже если учитывать обещания развивающихся стран, не обеспечат удержания прироста температуры в пределах 2 градусов Цельсия. В плане сравнимости целевых показателей многое определяется выбором базового года и учетом либо неучетом вопросов землепользования, изменений в землепользовании и лесного хозяйства (LULUCF).

10. Из развитых стран лишь две пояснили, что обещанное сокращение выбросов основано на допущении, что будут утверждены эффективные правила LULUCF. Информацию представили 35 развивающихся стран. Восемь из них не представили данные в рамках секторов экономики, а 15 заявили, что они планируют осуществление мер по смягчению в сельскохозяйственном секторе (с обзором и деталями представленных мер по смягчению с помощью сельскохозяйственного сектора можно ознакомиться по адресу: http://www.fao.org/forestry/foris/data/nrc/InfoNote_PostCOP15_FAO.pdf). Это цифра составляет значительную долю стран, представивших информацию на данный момент. При этом многие Стороны, не включенные в Приложение I, информацию не представили.

² На 12 апреля 2010 года данные представили 14 Сторон, включенных в Приложение I, плюс все 27 стран-членов ЕС и 35 стран, не включенных в Приложение I. См. <http://unfccc.int/home/items/5262.php>

³ Ecofys; World Resources Institute (WRI); Climate Analytics; PricewaterhouseCoopers и др.

Представленная информация, включающая меры в сельскохозяйственном секторе, отражает различия в национальном потенциале, обстоятельствах и перспективах стран.

11. Среди предполагаемых мер – совершенствование управления растительными отходами, методы смягчения последствий изменения климата, связанные с использованием посевных площадей, проекты по углероду в сельском и лесном хозяйстве, восстановление лугопастбищных угодий, производство кормовых культур, внедрение комбинированных технологий орошения и подкормки, позволяющих повысить эффективность внесения удобрений, улавливание метана в животноводческих и птицеводческих хозяйствах. Одна из стран обратила внимание на недостаточность анализа глобального сокращения выбросов ПГ в сельскохозяйственном секторе и, соответственно, включила в собственный план действий цель и определила меры по наращиванию потенциала и проведению исследований, нацеленных на определение и разработку эффективных методов сельскохозяйственного производства, позволяющих сократить выбросы ПГ на уровне отдельного хозяйства.

Специальные рабочие группы и ВОКНТА

12. В период с 9 по 11 апреля 2010 года специальные рабочие группы собрались в Бонне, чтобы принять решение в отношении хода переговоров до проведения КОС16 в Мексике. В дополнение к уже запланированным на 2010 год переговорным сессиям, на апрельской встрече в Бонне правительства решили провести две дополнительные сессии продолжительностью не менее одной недели каждая. Дополнительные сессии пройдут в период между проведением 32-й сессии вспомогательных органов Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, запланированной на 31 мая – 11 июня 2010 года, и Конференции ООН по изменению климата в Мексике, которая пройдет 29 ноября – 10 декабря 2010 года. СРГ-ДМС предложила своему председателю подготовить к майской и июньской переговорным сессиям в Бонне, под ее собственную ответственность, текст, который содействовал бы продвижению переговоров между Сторонами.

13. Новый созыв специальных рабочих групп означает, что для дискуссий СРГ-ДМС по вопросу смягчения последствий изменения климата вновь будет представлен проект текста "Подходы на основе сотрудничества в рамках сектора и конкретные действия в рамках сектора". Ввиду достижения по завершении КОС15 неформального консенсуса в отношении программы работы ВОКНТА по сельскому хозяйству, на 32-й сессии ВОКНТА в июне Стороны могли бы принять решение об учреждении программы, либо отложить такое решение до Мексики.

Консультативная группа высокого уровня по финансированию деятельности в рамках борьбы с изменением климата при Генеральном секретаре ООН

14. Генеральный секретарь ООН учредил консультативную группу высокого уровня, сопредседателями которой стали главы правительств Соединенного Королевства и Эфиопии. Участниками группы стали главы государств и правительств, старшие должностные лица министерств и центральных банков, а также эксперты в области государственных финансов, развития и связанных с ним вопросов. Группа представит свой доклад незадолго до КОС16 в Мексике.

III. Достигнутые результаты в плане деятельности ФАО

15. Многие страны все так же желают продолжать работу по достижению имеющего обязательную юридическую силу соглашения об изменении климата, обеспечивающего осуществление соответствующих мер и их эффективность. В то же время Копенгагенское соглашение содержит указания на меры по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий, равно как на обязательства по предоставлению странам ресурсов для осуществления таких мер, в очень общей форме. Несмотря на то, что информация в ответ

на Копенгагенское соглашение была представлена лишь ограниченным числом стран, не включенных в Приложение I, значительная доля этих стран указала на меры, которые предполагается реализовать в сельскохозяйственном секторе. Такие указания могут служить индикатором того, что в развивающихся странах сельское хозяйство вполне может стать важной составляющей национально приемлемых мер по смягчению (NAMA). Странам, желающим предложить и желающим получить международную поддержку для реализации мер по смягчению с помощью сельскохозяйственного сектора, пора переходить к координированной разработке пилотных проектов, которые могли бы поднять уровень доверия и готовности к конкретным действиям. Таким проектам должна по запросу оказываться техническая поддержка с учетом обстоятельств в стране. Международная поддержка мер, предпринимаемых на страновом уровне, могла бы помочь в деле укрепления доверия и наращивания потенциала для реализации мер по адаптации и смягчению, создать уверенность, которая позволит обеспечить консенсус по международному соглашению об изменении климата.

16. В то же время условия, обеспечивающие реализацию таких мер по смягчению с помощью сельскохозяйственного сектора, должны включаться во все международные документы, которые будут согласовываться в рамках КОС, в том числе в тексты по вопросам финансирования, разработки и передачи технологий, смягчения и адаптации (принимая во внимание потенциальные синергии, во многих случаях свойственные практике землепользования в сельском хозяйстве, на что указывала ФАО⁴).

17. Программа работы ВОКНТА по сельскому хозяйству потенциально могла бы способствовать лучшему пониманию и будущему достижению согласия в отношении научных и технологических методик и моделей, необходимых для подкрепления мер по смягчению последствий изменения климата с помощью сельского хозяйства и их поддержки. Прецедент с сокращением выбросов, вызванных обезлесением и деградацией лесов, доказал эффективность наличия специальной программы работы в рамках ВОКНТА и реализации пилотных проектов с точки зрения достижения консенсуса по сложным методологическим вопросам. ФАО уже определила ряд вопросов, которые ВОКНТА, возможно, пожелает включить в программу работы по сельскому хозяйству, а ряд стран высказал предложение, чтобы ФАО не оставляла желая продолжать эту работу.

18. ФАО готова оказывать переговорам техническую поддержку на основе консультаций с Секретариатом Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и вести подготовительную деятельность в тесном сотрудничестве со странами-членами и партнерами Организации (в частности, с МФСР, Консультативной группой по международным сельскохозяйственным исследованиям и Всемирным банком). Роль ФАО заключается в поддержке стран в достижении консенсуса через разъяснение вопросов, последствий и возможных решений, связанных со смягчением и адаптацией, в рамках мандата Организации.

19. Кроме того, роль ФАО заключается в поддержке стран, стремящихся к достижению двойной цели в плане продовольственной безопасности и изменения климата взаимно подкрепляющими путями, следуя вектору устойчивого развития с низким уровнем выбросов под знаком национальной ответственности и национального управления. ФАО выступила инициатором создания многостороннего донорского целевого фонда "Смягчение воздействия изменения климата в сельском хозяйстве" (МССА). Этот проект позволит расширить базу знаний о выбросах сельскохозяйственного сектора и его потенциале в смягчении последствий изменения климата, что даст странам возможность выработать собственные системы отчетности по выбросам, определить способы смягчения и в дальнейшем получить доступ к различного вида финансовым средствам, выделяемым на смягчение последствий изменения климата. Кроме того, в рамках проекта будут

⁴ Продовольственная безопасность и смягчение негативного воздействия с помощью сельского хозяйства в развивающихся странах: способы достижения синергии, ФАО, 2009.

опробованы различные способы смягчения последствий изменения климата в разных системах сельскохозяйственного производства в контексте мелких хозяйств, а также соответствующие модели финансирования, в том числе платежи за экологические услуги. Проект даст возможность нарастить потенциал, который позволит развивающимся странам интегрировать вопросы смягчения последствий изменения климата в собственную сельскохозяйственную политику и практику, включить смягчение негативного воздействия с помощью сельского хозяйства в стратегии преодоления изменения климата.