



www.climategroup.org.ua
: (044) 238-62-60 . / : (044) 238-62-59
01032, . , / 306

Огляд 20-ої Конференції Сторін Рамкової Конвенції ООН та Кіотського протоколу

З 1 по 12 грудня в Лімі (Республіка Перу) проходила Конференція Сторін Рамкової Конвенції ООН з питань зміни клімату, на якій зібралося близько 195 країн світу, для того, аби підготувати чернетку нової міжнародної угоди по клімату, що має бути підписана наступного року в Парижі.

Головним документом цьогорічних переговорів ООН по клімату став «Lima call for climate action»¹ (Лімський заклик до кліматичних дій), де містяться положення щодо нової угоди на період пост-2020 та заходів до 2020 року. Положення цього документу зазначають наступне:

- Текст нової угоди має бути повністю підготовлений країнами до травня 2015 року;
- Країни домовилися, що нова угода буде юридично зобов'язуючим документом (і вже отримала неофіційну назву «Паризький протокол»);
- Зобов'язання в рамках нової угоди (INDC – Intended National Determined Contributions) мають бути подані в Секретаріат Конвенції ООН до березня 2015 року або якомога швидше;
- В листопаді 2015 року Секретаріат підготує загальний документ з усіма зобов'язаннями країн, в якому експерти оцінять заявлені зобов'язання на амбіційність та можливість утримання температури в межах 1,5°/2°C.
- Країни домовилися, що зобов'язання в рамках майбутньої угоди (INDC) мають відповідати принципам прозорості, та містити інформацію про базовий рівень (рік) викидів, часові рамки виконання представлених планів (рік чи період), про сектора економіки та газу, які враховувалися при підготовці. Самі країни також мають оцінити власні зобов'язання на предмет амбіційності та справедливості, пояснити, як подані зобов'язання сприятимуть утриманню температури в межах 1,5/2°C, а також, як ці плани/зобов'язання країна збирається реалізовувати;
- Включення компоненту адаптації національних заходів в рамках нової угоди поки не є обов'язковим та залишається на розгляд країн, але може розцінюватися як додаткові зобов'язання країн.

В додатку до цього тексту - Елементи щодо переговорного тексту² (Elements for draft decision text)

- містяться прототипи статей нової угоди по всіх аспектах, що стосуються проблеми зміни клімату: скорочення викидів, адаптація, фінансування, обмін технологіями, та розвиток потенціалу. Навіть по закінченню переговорів в Лімі, додаток містить дуже багато опцій (варіантів), і тому стане предметом низки наступних переговорів, починаючи вже з лютого 2015 року в Женеві.

«Лімський заклик до кліматичних дій» наголошує також на необхідності додаткових заходів боротьби зі змінами клімату на період до 2020 року. Зобов'язань розвинутих країн, які долучилися до другого періоду дії Кіотського протоколу (2013-2020), недостатньо для утримання глобальної температури в межах 2°C. Розрив між існуючими та необхідними зобов'язаннями складає

¹ http://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf

² Lima Call for Climate Action. Annex. Режим доступу:

http://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf

приблизно 20% (8-10 Гт CO₂-екв.)³. Тому додаткові ініціативи по скороченню викидів до 2020 року поза межами другого періоду Кіотського протоколу очікуються від усіх країн: як розвинутих, так і тих, що розвиваються.

Протягом 2014-го року вже проводилися міжсесійні зустрічі (Technical Expert Meetings)⁴, де експерти працювали над документом, який містить заходи, опції, ініціативи та технічні обґрунтування щодо посилення дій по скороченню викидів на період до 2020 року. В Лімі, було вирішено продовжити зустрічі експертів з подальшим інформуванням та залученням країн.

Другий період дії Кіотського протоколу

Дохійська поправка про другий період дії Кіотського протоколу була прийнята в 2012 році, але досі не вступила силу і була ратифікована лише 21 країною з необхідних 134. Більшість країн не можуть розпочати процес ратифікації на національному рівні через те, що правила другого періоду зобов'язань Кіотського протоколу досить не узгоджені: Україна, Росія та Білорусь намагаються внести виключення та зміни, що стосуються використання надлишкових квот на викиди з першого періоду дії Кіотського Протоколу. Ці зміни не підтримують інші країни. Детально про проблему і наслідки Дохійської поправки в аналітичному документі НЕЦУ⁵ (документ додається)

Перший період Кіотського протоколу закінчився, а вільні квоти на викиди в Україні залишилися. Тому позиція України на другий період Кіотського протоколу була така: зберегти ті квоти, що вже має з першого періоду, а в другому періоді взяти таку мету, яка дозволяла б мати ще більше вільних квот.

З прийняттям Дохійської поправки щодо другого періоду Кіотського протоколу⁶ (2012) ситуація кардинально помінялася - міжнародна торгівля квотами була виключена, а країн з перехідною економікою зобов'язали взяти реальні зобов'язання по скороченню викидів.

Важливо зазначити, що механізм торгівлі квотами оцінюється як неефективний у боротьбі зі зміною клімату і навряд буде існувати в новій угоді. В 2014 році ЄС, Швейцарія, Японія, Австралія, Монако, Ліхтенштейн та Норвегія заявили, що не будуть купляти квоти на викиди з першого періоду за механізмом міжнародної торгівлі.

В 2013 році Україна запропонувала текст, який дозволяв Україні використовувати надлишкові квоти з першого періоду дії для виконання власних зобов'язань незалежно від того чи буде зобов'язання на період 2013-2020 більше ніж середній рівень в 2008-2012 чи ні.

Протягом двох років, після прийняття Дохійської поправки, Україна займала жорстку позицію: мати право використовувати вільні квоти на викиди з першого періоду Кіотського протоколу без додаткових умов. Це суперечило прийнятим правилам, тому країни не погоджувалися на таку позицію України. Врешті решт, в Лімі, Україні було запропоновано такий консенсус: квоти з першого періоду Кіотського протоколу можуть бути використані для виконання міжнародних зобов'язань по скороченню викидів в другому періоді незалежно від взятого зобов'язання. Це сталося в понеділок 8 грудня 2014.

Наталя Кушко від імені України погодилася на текст. Далі текст був відправлений юристам для узгодження (стандартна процедура на переговорах) і з несуттєвими правками повернутий. Але цей

³ The Emission Gap Report 2014. A UNEP Synthesis Report. Режим доступу:

http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2014/portals/50268/pdf/EGR2014_LOWRES.pdf

⁴ Updated compilation of information on the mitigation benefits of actions, initiatives and options to enhance mitigation ambition. Режим доступу: <http://unfccc.int/resource/docs/2014/tp/13.pdf>

⁵ <http://necu.org.ua/druhoyy-period-kiotskoho-protokolu/>
<http://necu.org.ua/try-stsenariyi-pozytsiyi-ukrainy-kioto/>

⁶ Дохійська поправка. Режим доступу: <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf>

текст Україна вже не прийняла, аргументуючи, що потрібна додаткова консультація з Міністром екології та охорони навколишнього середовища. Протягом двох днів усі чекали підтвердження від України, але його не було.

В середу, 10 грудня 2015, після проведення координаційної зустрічі Східно-європейських країн, Україна, Росія та Білорусь виступили зі спільною заявою, де висловили незгоду з переговорним процесом, який не приймає до уваги «базові інтереси країн з перехідною економікою». Слід звернути увагу на те, що Росія відмовилася від участі в другому періоді Кіотського протоколу, а Білорусь не брала участь в першому періоді Кіотського протоколу і має індивідуальну ситуацію щодо другого періоду, яка не стосується українського питання.

Впродовж наступних двох днів жодних позитивних рушень в українській позиції не сталося.

Заключне пленарне засідання СМР 10 почалося об 11.30 12 грудня 2014 року (18.30 за українським часом) і завершилося нічим об 13.00 (20.00 за українським часом). В своїй спільній позиції Швейцарія, Норвегія, Австралія та Європейський Союз висловили занепокоєність щодо «незакритих питань переносу квот на викиди парникових газів», що ставлять під сумнів екологічну складову правил другого періоду зобов'язань» і тим, що питання доведеться відкласти щонайменше до червня 2015. Тому країни запропонували прийняти частину узгоджених статей, щоб мати можливість розпочати ратифікацію. Однак Росія та Білорусь виступили проти розділення тексту. Україна не зробила жодної заяви. Посилання на веб каст засідання <http://unfccc6.meta-fusion.com/cop20/events/2014-12-12-11-30-conference-of-the-parties-serving-as-the-meeting-of-the-parties-to-the-kyoto-protocol-cmp>.

Через таку позицію, Україна, Росія та Білорусь отримали анти-нагороду «Динозавр дня»⁷ від Міжнародної кліматичної мережі за гальмування переговорів по правилах другого періоду Кіотського протоколу з наступним поясненням: «Такі малоочікувані союзники (Україна, Росія, Білорусь) відклали прийняття остаточного рішення (по правилах другого періоду Кіотського протоколу), яке було таким важливим, тут, в Лімі. Особливо засмучує те, що Білорусь і Росія ледве опікуються цим питанням (другий період Кіотського протоколу), однак в союзі з Україною спричинили великий головний біль для нас всіх» (оригінал тексту за посиланням: <http://www.climatenetwork.org/fossil-of-the-day>).

На зустрічі з Ігорем Шевченко в четвер, 11 грудня представники НЕЦУ дізналися, що Україна відстоює наступну позицію:

«Україна готова взяти на себе добровільні зобов'язання щодо нездійснення торгівлі надлишками ОВК з Першого Періоду Зобов'язань, за умови:

- 1) що зазначені ОВК можуть бути використані Україною для закриття власних зобов'язань по Другому Періоду;
- 2) що зазначені ОВК можуть бути використані при створенні національної системи торгівлі викидами з можливістю подальшої передачі в інші системи через відповідні угоди про взаємозв'язок.»

На нашу думку така позиція є технічно некоректною. Щодо першого пункту, то на понеділок 8 грудня Україна цю вимогу отримала. Щодо другого пункту, то:

1. Національної системи торгівлі викидами в Україні поки не має, і з'явиться вона не раніше 2017 року, а переговори про об'єднання європейської та національної систем торгівлі викидами поки не ведуться на офіційному рівні;

⁷ <http://www.climatenetwork.org/fossil-of-the-day>

2. Квот в Національній системі торгівлі завідомо має бути менше ніж попит на них, для того, щоб вона працювала та стимулювала б підприємства скорочувати викиди.
3. Кіотський протокол та Дохійська поправка не містять таких положень, які б дозволяли використовувати вільні квоти на викиди парникових газів в рамках міжнародного процесу для національної системи торгівлі викидами;
4. Європейська система викидів пройшла довгий шлях реформ, аби позбавитися зайвих дозволів на викиди і дозволити системі працювати ефективно. Тому ЄС не дозволить Україні наповнювати ринок вільними квотами на викиди, з якими вони так довго боролися.

Огляд роботи української делегації на міжнародних переговорах

На високому політичному рівні темі клімату приділяється дуже мало уваги. Участь України на кліматичних переговорах ООН представлена, в основному, чиновниками та технічними експертами.

Процес формування офіційної делегації на переговори з питань зміни клімату в Україні є непрозорим. На цьогорічних переговорах в Лімі офіційна делегація України була представлена 14 особами⁸, натомість як Розпорядження Президенту України про Склад офіційної делегації на переговори в Лімі 1272/2014-рп від 05.12.2014⁹, передбачав участь п'яти офіційних делегатів від України. Так, незважаючи на призначених делегатів, де-факто Україну на переговорах по клімату представляє Наталія Кушко, яка не займає офіційної посади ані в Міністерстві екології та природних ресурсів, ані в Державному агентстві екологічних інвестицій (ДАЕІ)(ліквідовано), ані в Міністерстві закордонних справ, тому і не несе офіційної відповідальності за представлену позицію України.

Українська делегація блокувала узгодження правил другого періоду Кіотського протоколу, що суперечило позиції країн Європейського Союзу, які всіма силами намагаються якомога швидше привести Дохійську поправку в дію. Навпаки, Україна разом явою з Росією та Білоруссю¹⁰ виступила спільною заявою, яка не дозволяла продовжити переговори в узгодженні правил другого періоду Кіотського протоколу.

Це спричинило проблеми для країн Євросоюзу рухатися в напрямку прийняття правил. Тому під час переговорів посол Німеччини в Україні мав зустріч з Міністром екології, аби владнати розбіжності в позиціях та досягти порозуміння.

Українська делегація жодного разу не зустрілася з представниками громадськості під час переговорів. Зустрічі офіційних делегацій, або переговорних груп з представниками громадськості є нормальною практикою комунікації та співпраці під час кліматичних переговорів. Тому представники НУО України звернулися до української делегації з проханням про зустріч (http://climategroup.org.ua/wp-content/uploads/2007/02/zvernennia_pro_meeting.pdf), яке було проігноровано делегатами України. Навіть на зустрічі Зонтичної групи (Umbrella Group), до якої входить і Україна, з представниками міжнародної мережі громадських екологічних організацій, делегати України не з'явилися.

⁸ Список учасників від України на Конференції Сторін по змінах клімату (стор. 153). Режим доступу: <http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/misc01p01.pdf>

⁹ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1272/2014-%D1%80%D0%BF>

¹⁰ Відео засідання: <http://unfccc6.meta-fusion.com/cop20/events/2014-12-10-19-00-president-s-informal-stocktaking-plenary>

Аналізуючи хронологію подій у нас виникли наступні запитання:

- Хто і з якою метою готував позицію для узгодження міністром, яка включає некомпетентну вимогу використання надлишку квот з першого періоду дії КП в національній системі торгівлі викидами?
- Чи інформувала українська делегація Міністра про те, що його згоди на текст чекають усі країни світу і що питання є вкрай важливим для старту процесу ратифікації другого періоду дії КП на 2013-2020 роки?
- Чому Україну на переговорах представляє людина, яка не має жодного відношення до владних структур і, відповідно, не несе жодної відповідальності за свої дії?
- Чому Україна в своїх позиціях співпрацювала з Росією проти ЄС?
- Чому Українська делегація, отримавши повідомлення про зміну позиції від Міністра до початку заключного пленарного засідання, не зробила відповідної заяви?

З огляду на вищевикладене просимо вас розслідувати процес формування офіційної делегації України на міжнародні переговори по клімату, участь Наталії Кушко де-факто в якості голови делегації України, а також деструктивну позицію України на міжнародних переговорах з питань зміни клімату.

Висновки громадських екологічних організацій та рекомендації до уряду України

РГ НУО ПЗК з порозумінням ставиться до ситуації, в якій зараз знаходиться в Україні, та розуміє пріоритетність питань, які має вирішувати уряд. Тим не менш, питання боротьби зі змінами клімату прямо пов'язано з питанням енергетичної незалежності та рівнем енергоефективності, які наразі є не менш важливими для нашої країни.

В світі проблема зміни клімату розцінюється як дуже серйозне питання, і позиції на переговорах впливають на міжнародний політичний імідж країни. Тому, Україні слід свідомо підходити до підготовки позиції, бо неконструктивні заяви на міжнародному рівні можуть легко нівелювати весь позитивний імідж країни щодо останніх змін та подій.

В 2015 році Україна має зосередитися на підготовці зобов'язань (INDC) в рамках нової пост-Киотської угоди, що вступить в силу після 2020 року. Як було зазначено вище, зобов'язання мають бути подані в Секретаріат Конвенції ООН з питань зміни клімату до березня 2015 року, але не пізніше 1 жовтня 2015 року. Міжнародні зобов'язання по клімату не мають розцінюватися Україною як додатковий тягар, бо більшу частину, Україна вже зобов'язалася виконати в рамках інших міжнародних угод, таких як Енергетичне Співтовариство та Асоціація Україна-ЄС. Зокрема, зобов'язання в рамках Енергетичного Співтовариства з імплементації європейських директив по енергозбереженню можуть призвести до скорочення рівня викидів парникових газів. За підрахунками експертів¹¹ скорочення можуть сягнути 9-14% від поточного рівня викидів.¹²

Ми просимо створити міжвідомчу робочу групу з підготовки INDC, до якої буде будуть включені представники РГ НУО ПЗК.

¹¹ Виконання зобов'язань України з підвищення енергоефективності у рамках Енергетичного співтовариства та їх наслідки для обсягу викидів парникових газів. 2014 http://ecoclubrivne.org/energy_community/

¹² Національний кадастр викидів парникових газів, 2012 http://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/application/zip/ukr-2014-nir-15apr.zip

Щодо другого періоду дії Кіотського протоколу, ми вважаємо, що потрібно розслідувати ситуацію і прийняти чітку позицію, яку слід озвучити публічно та подати в Секретаріат ще до переговорів в Бонні (червень 2015).

Ми просимо про зустріч Міністра та представників громадськості щодо кліматичної політики в Україні та необхідних дій в цьому напрямку.

Робоча Група НУО з питань зміни клімату (climategroup.org.ua) вже більше 10 років відслідковує міжнародний переговорний процес з проблем зміни клімату, готує позиції, аналітичні огляди та приймає участь у зустрічах Конференції Сторін з питань зміни клімату як спостерігач міжнародного процесу. Тому ми є відкритими до співпраці та готові допомагати по питаннях кліматичної політики та енергоефективності.

З повагою,

Заступниця РГ НУО ПЗК

Сторчило Марія

тел. 093 005 27 61

storchilo@necu.org.ua