



ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ДЛЯ КОНСУЛЬТИРОВАНИЯ  
ПО НАУЧНЫМ И ТЕХНИЧЕСКИМ АСПЕКТАМ

Одиннадцатая сессия

Бонн, 25 октября - 5 ноября 1999 года

Пункт 8 b) предварительной повестки дня

НАЦИОНАЛЬНЫЕ СООБЩЕНИЯ СТОРОН, ВКЛЮЧЕННЫХ  
В ПРИЛОЖЕНИЕ I К КОНВЕНЦИИ

"НАИЛУЧШАЯ ПРАКТИКА" В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ И МЕР

Доклад секретариата

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ . . . . .	1 - 3	2
A. Мандат . . . . .	1	2
B. Содержание записки . . . . .	2	2
C. Возможные действия ВОКНТА . . . . .	3	2
II. "НАИЛУЧШАЯ ПРАКТИКА" В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ И МЕР . . . . .	4 - 29	2
A. Резюме точек зрения Сторон на "наилучшую практику" . . . . .	4 - 9	2
B. Подход . . . . .	10	4
C. Информация, почерпнутая из национальных сообщений и углубленных обзоров . . . . .	11 - 13	4
D. Возможные вопросы для будущего изучения . . . . .	14 - 15	5
E. Возможный дальнейший анализ "наилучшей практики" . . . . .	16 - 21	6
F. Другие источники информации о политике и мерах . . . . .	22 - 29	7
<u>Приложение</u>		
Иллюстративный список публикаций, касающихся рассмотрения политики и мер . . . . .		11

## **I. ВВЕДЕНИЕ**

### **A. Мандат**

1. В своем решении 8/CP.4 Конференция Сторон просила секретариат подготовить доклад о "наилучших видах практики" в области политики и мер для рассмотрения Вспомогательным органом для консультирования по научным и техническим аспектам (ВОКНТА) на его одиннадцатой сессии на основе национальных сообщений Сторон, включенных в приложение I, итогов их рассмотрения и дополнительной информации, представленной Сторонами до 15 августа 1999 года, а также на основе любой другой соответствующей информации в целях активизации обмена опытом и информацией. Она также просила секретариат организовать рабочее совещание для оценки "наилучших видов практики" в области политики и мер на основе выводов одиннадцатой сессии ВОКНТА и представить Конференции Сторон на ее шестой сессии доклад о полученных результатах (FCCC/CP/1998/16/Add.1, решение 8/CP.4, приложение II). Правительство Дании любезно предложило провести это рабочее совещание в Копенгагене с 11 по 13 апреля 2000 года.

### **B. Содержание записки**

2. Настоящий документ был подготовлен в ответ на вышеуказанную просьбу. В нем рассмотрена информация, представленная Сторонами, вторые национальные сообщения и отчеты об итогах углубленного рассмотрения "наилучшей практики" в области политики и мер. В нем излагаются также возможные подходы к оценке "наилучшей практики" в области политики и мер и предлагаются вопросы для обсуждения на рабочем совещании. В документе FCCC/SBSTA/1999/MISC.10 содержится представленная Сторонами информация в отношении "наилучшей практики" в области политики и мер.

### **C. Возможные действия ВОКНТА**

3. ВОКНТА мог бы рассмотреть информацию, содержащуюся в настоящем докладе и в документе FCCC/SBSTA/1999/MISC.10, и рекомендовать подходы к обмену опытом и информацией о "наилучшей практике" в области политики и мер, включая возможные темы для обсуждения на копенгагенском рабочем совещании в апреле 2000 года, и представить доклад о результатах обсуждений на шестой сессии Конференции Сторон.

## **II. "НАИЛУЧШАЯ ПРАКТИКА" В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ И МЕР**

### **A. Резюме точек зрения Сторон на "наилучшую практику"**

4. В информации, полученной от пяти Сторон (FCCC/SBSTA/1999/MISC.10), подчеркивается значение обмена опытом, касающимся "наилучшей практики" в области политики и мер. Стороны описывают те политические меры, которые они рассматривают

в качестве "наилучшей практики" с учетом своих национальных условий. Некоторые из них предложили возможные подходы к налаживанию обмена опытом, касающимся "наилучшей практики", и к определению этой концепции; эти предложения обобщены ниже.

5. По мнению **Австралии**, существуют характерные для разработки международно приемлемой концепции "наилучшей практики" в отношении политики сокращения выбросов парникового газа (ПГ) трудности, объяснимые тем, что такую политику необходимо рассматривать в контексте различных национальных условий. Определить иерархию "наилучшей практики", возможно, не удастся, поскольку политика, эффективная в одной стране, может оказаться бесполезной в другой. Вот почему в вопросах выработки политики более полезной может оказаться концепция "эффективной практики". Такая концепция "эффективной практики" может учитывать необходимость увязывания политики с национальной стратегией смягчения последствий изменения климата, адаптации политики к национальным условиям, обеспечения справедливости, рентабельности, множественных преимуществ, вовлечения всех слоев общества, практического применения результатов исследований, а также интеграции политики смягчения последствий изменения климата с другими направлениями государственной политики.

6. **Европейское сообщество** (ЕС) отмечает, что концепция "наилучшей практики" может охватывать оптимальное использование проверенных технологий и методов эффективного по затратам сокращения выбросов ПГ, наиболее передовые технологии и методы и оптимальную политику развития. Кроме того, политика и меры, как правило, должны быть направлены на значительное сокращение и минимизацию выбросов ПГ, отвечать императивам устойчивого развития и легко адаптироваться к меняющимся условиям. При оценке "наилучшей практики" должны применяться соответствующие показатели. ЕС отмечает, что, хотя в настоящее время политика и меры главным образом осуществляются на национальном или региональном уровне, не следует исключать возможности разработки такой политики и мер, которые координировались бы на международном уровне. Опираясь на результаты практических исследований, справочники по наилучшей практике и отчеты о новой и будущей наилучшей практике, Рабочее совещание может стимулировать повторение успешного опыта, обмен информацией о новаторских мерах и передачу технологии.

7. В представленной **Японией** информации описываются политика и меры сокращения выбросов ПГ. Приводятся сведения о проводимых исследованиях, целевых показателях изменения уровня деятельности, графиках, участии различных секторов и т.д.

8. В представленном **Швейцарией** сообщении приводятся фактические материалы, касающиеся различной политики и мер, а также их описание; цели, графики и ход осуществления; показатели успеха или оценки влияния, а также ссылки на справочную документацию.

9. По мнению **Соединенных Штатов Америки**, важно принять во внимание те элементы и условия, которые в наибольшей степени влияют на успех политики и мер отдельных стран. В этом отношении был сделан вывод о том, что самой успешной является та политика, которая "максимально приближена" к оптимальной по шести параметрам. Политика должна i) быть гибкой в плане учета меняющихся условий и региональных различий, ii) давать множественные преимущества и не противоречить другим политическим задачам, iii) признавать существующие институциональные рамки, налаженные процессы и транспарентные формы участия общественности, iv) быть рентабельной, v) соответствовать ключевым требованиям технологии, на которую она ориентирована, и vi) сопровождаться мерами, которые обеспечивали бы ее подотчетность и обязательный характер.

#### **В. Подход**

10. Секретариат подробно изучил информацию, содержащуюся во вторых национальных сообщениях Сторон, включенных в приложение I, и в соответствующих докладах об итогах их углубленного рассмотрения. Особое внимание он обращал на те национальные сообщения, в которых давалась количественная оценка политики и мер. В отсутствие конкретных рекомендаций о том, как следует рассматривать "наилучшую практику", и с учетом различных мнений, высказанных Сторонами в представленной ими информации, секретариат рассматривал лишь вопрос о том, в какой степени можно определить, какая политика и меры являются наиболее успешными с точки зрения сокращения выбросов ПГ. В этом отношении он рассмотрел также вопрос о том, можно ли выявить связь между политикой и мерами и нынешними прогнозируемыми тенденциями выбросов ПГ с учетом различных национальных условий.

#### **С. Информация, почерпнутая из национальных сообщений и углубленных обзоров**

11. Информация о политике и мерах, представленная включенными в приложение I Сторонами в их вторых национальных сообщениях, сильно различается. Некоторые Стороны не дают количественной оценки размерам сокращения выбросов ПГ. Другие классифицируют свою политику и меры или же представляют качественные показатели, демонстрирующие их сравнительное значение. Когда же приводятся количественные оценки фактического или прогнозируемого размера сокращения выбросов ПГ, не всегда ясно, идет ли речь об уже осуществляемых или запланированных политике и мерах. Во многих случаях трудно сказать, оценивается ли размер сокращения выбросов суммарно за какой-либо период времени или за целый год. Кроме того, руководящие принципы РККООН для подготовки национальных сообщений не требуют представлять результаты лежащего в их основе анализа. В целом разделы, посвященные национальным условиям, кадастрам выбросов ПГ, политике и мерам и прогнозам, являются недостаточно содержательными или аналитическими и не позволяют секретариату установить связь между конкретной политикой и мерами и тенденциями в области выбросов ПГ даже на очень высоком уровне агрегирования.

12. Секретариат получает дополнительную информацию о политике и мерах по итогам углубленного рассмотрения. Стороны не обязаны представлять конкретные виды информации, и зачастую речь идет главным образом о тех изменениях, которые произошли с момента опубликования национальных сообщений. Информация носит в основном качественный характер. Таким образом, хотя объем информации, имеющейся в распоряжении секретариата, и возрастает по итогам углубленного рассмотрения, эта информация не становится более сопоставимой и не помогает лучше понять характер "наилучшей практики".

13. С учетом трудностей анализа информации, почерпнутой из национальных сообщений и их углубленных обзоров, секретариат был не в состоянии определить, какие конкретные виды политики и мер представляют собой "наилучшую практику". Эта задача осложнялась также отсутствием единого определения данной концепции и различиями в подходах Сторон. С учетом стремления включенных в приложение I Сторон обмениваться информацией по данному вопросу, запланированное на апрель 2000 года рабочее совещание, которое пройдет в Копенгагене, должно дать возможность установить рамки для подобного обмена информацией. Ниже предлагаются некоторые возможные подходы к рассмотрению "наилучшей практики", которые Стороны, возможно, пожелают изучить заранее.

#### **D. Возможные вопросы для будущего изучения**

14. В статье 2.1 а) Киотского протокола от каждой Стороны, включенной в приложение I, в соответствии с ее национальными условиями требуется осуществлять политику и меры в целях выполнения количественных обязательств по ограничению и сокращению выбросов в соответствии со статьей 3, а статья 2.1 б) требует от Сторон обмениваться опытом и информацией о такой политике и мерах, включая разработку способов повышения их сопоставимости, транспарентности и эффективности. С учетом положений этих статей Стороны могли бы рассмотреть задачи предстоящего Копенгагенского рабочего совещания с точки зрения выработки единой позиции в отношении того, что следует понимать под "наилучшей практикой", как можно оценивать "наилучшую практику", каким образом Стороны могут обмениваться результатами, а также под углом зрения того, каким образом можно обеспечить сопоставимость результатов анализа "наилучшей практики" между странами.

15. Стороны могли бы рассмотреть, в частности, следующие проблемы и вопросы, которые будут вынесены на рабочее совещание:

а) В каком контексте следует рассматривать "наилучшую практику": национальном или международном; следует ли обращать внимание на конкретные экономические сектора или конкретные технологии?

б) В какой степени концепция "максимального приближения" может использоваться для определения "наилучшей практики"?

с) Какие из нижеследующих критериев оценки "наилучшей практики" следует рассмотреть:

- i) размер сокращения выбросов ПГ, рентабельность, дополнительные преимущества, справедливость;
- ii) соответствие национальным условиям и общим требованиям стратегии сокращения выбросов ПГ;
- iii) соответствие существующим институциональным рамкам с точки зрения других политических задач;
- iv) оптимальное использование технологии/процессов;
- v) связь с устойчивым развитием;
- vi) вовлечение всех заинтересованных сторон;
- vii) воспроизводимость; гибкость;
- viii) подотчетность и обеспечение соблюдения;
- ix) использование результатов исследований?

d) Следует ли в первую очередь определить ключевые критерии, и если да, следует ли классифицировать их с точки зрения важности?

e) Насколько подробными должны быть данные в тех случаях, когда будет установлено, что некоторые из вышеуказанных критериев могут лечь в основу будущих обсуждений?

#### **Е. Возможный дальнейший анализ "наилучшей практики"**

16. Установив критерии, относящиеся к "наилучшей практике", Стороны могли бы затем рассмотреть возможные подходы к анализу и, желательно, контролю количественных параметров. В этом контексте особое значение, возможно, имеет работа, ведущаяся в ряде межправительственных организаций (см. раздел F и приложение).

17. Стороны могли бы рассмотреть вопрос об оценке запланированной политики и мер, контроле осуществляемой политики и мер, а также о постериорной оценке политики и мер.

18. Анализ может как проводиться на агрегированном уровне, так и быть более специфичным и дезагрегированным. Стороны могут проводить простой анализ, позволяющий оценить воздействие энергетической и экологической политики на тенденции выброса ПГ, абстрагируясь, например, от таких факторов, как температурные колебания, трансграничная торговля электроэнергией, экономический рост и другие национальные условия. Это может стать отправной точкой для более углубленного анализа конкретной политики и мер, с тем чтобы выделить те из них, которые действительно являются успешными, и те, которые дают реальные результаты.

19. Стороны могли бы рассмотреть вопрос о том, в какой степени при изучении "наилучшей практики" в области политики и мер можно опираться на показатели. Они могут помочь установить, какие факторы определяют конкретные структуры, например структуру потребления энергии, и тем самым облегчить планирование и претворение в жизнь особо важных мер. Можно было бы также обсудить вопрос о том, какие показатели могли бы использоваться для сравнительного анализа положения в разных странах.

20. Промышленные и коммерческие предприятия являются основными участниками процесса внедрения "наилучшей практики" в контексте нормативов, требующих применения "наилучшей из имеющейся технологии" или "наилучшей из имеющейся технологии, не сопровождающейся чрезмерными издержками". Кроме того, предприятиям, работающим на конкурентных рынках, необходимо внедрять "наилучшую практику" в целях сохранения и повышения своей конкурентоспособности и доли на рынке. В силу этих причин многие промышленные предприятия разработали системы или показатели, именуемые "исходными", которые позволяют провести сравнительный анализ и выявить возможности для улучшения работы. Стороны могли бы рассмотреть роль промышленности в обсуждении вопроса "наилучшей практики".

21. Стороны могли бы обменяться информацией о ключевых критериях, применяемых ими при оценке политики и мер, а также о том, каким образом они количественно отражают такие критерии, как размер сокращения выбросов ПГ, издержки и дополнительные преимущества.

#### **Г. Другие источники информации о политике и мерах**

22. Ниже приводится краткое описание той работы, которая уже была проделана или ведется международными организациями и которая может иметь отношение к обсуждению "наилучшей практики" в области политики и мер. Стороны могли бы принять к сведению результаты проделанной работы при решении вопроса о том, каким образом следует организовывать деятельность в контексте РККООН.

Межправительственные группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) и Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)

23. В сентябре 1996 года МГЭИК приняла решение провести рабочее совещание на тему "Смягчение последствий изменения климата и адаптация: оценка расходов, концепции, методы и их соответствующее использование". Это совещание проходило в Центре по сотрудничеству в области энергетики и окружающей среды ЮНЕП в Рисе, Дания, 16-18 июня 1997 года. По итогам рабочего совещания и полномасштабного научного обзора, проведенного МГЭИК, был опубликован справочник. В нем определяются и уточняются концепции расходов для использования в области изменения климата. Конкретные цели справочника заключаются в следующем: i) определении, разъяснении и рассмотрении соответствующих концепций расходов и их недостатков, ii) проведении аналогий между секторами, iii) разъяснении часто используемой терминологии, и iv) подтверждении применимости этих концепций расходов в процессе формулирования национальной политики и программ в области изменения климата.

24. ЮНЕП подготовил руководящие принципы в рамках проекта Глобального экологического фонда под названием "Экономика ограничения выбросов парникового газа". Их цель заключается в выработке методологических рамок для оценки мер по смягчению последствий изменения климата с особым акцентом на потребности развивающихся стран, хотя многие из концепций применимы и к развитым странам. В руководстве содержится общий обзор важнейших компонентов процедуры оценки мер по смягчению последствий изменения климата. Он включает в себя описание ключевых экономических концепций, структуры сценариев, общих исходных посылок, инструментов моделирования и исходных посылок при изучении положения в странах.

25. В настоящее время ведется подготовка третьего доклада МГЭИК о результатах проведенной им оценки. Рабочая группа III готовит различные главы, которые могут заинтересовать Стороны при рассмотрении "наилучшей практики" в области политики и мер. В частности, актуальными могут оказаться следующие главы: "Технический и экономический потенциал сокращения выбросов ПГ", "Барьеры, возможности и рыночный потенциал технологий и практики", "Политика, меры и инструменты", "Методология составления смет", "Глобальные, региональные и национальные издержки и дополнительные преимущества, возникающие в процессе сглаживания последствий изменения климата" и "Секторальные расходы и дополнительные преимущества, возникающие в процессе смягчения последствий изменения климата".

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

26. ОЭСР, и в частности ее Группа экспертов по приложению I, выпустила ряд документов, касающихся политики и мер. В течение 1997 и 1998 годов Группа экспертов по приложению I выпустила 18 рабочих документов по различным аспектам политики и мер. Они охватывают меры по сокращению выбросов двуокиси углерода



автотранспортными средствами, субсидирование угольной промышленности и электроэнергетики, ценообразование по принципу возмещения всех расходов, налоги на выбросы углерода/энергоносители, стандарты энергоэффективности для поступающих в продажу товаров, финансирование энергоэффективной продукции в странах с экономикой переходного периода, варианты сокращения выбросов ПГ в сельском и лесном хозяйстве, добровольные соглашения с промышленностью, торговлю выбросами, налоги на морское и бункерное топливо, налоги на авиационное топливо, новаторство в работе транспорта и технологии перевозок, технические инструменты, использование возобновляемых источников энергии при производстве электроэнергии, реформы сельскохозяйственной политики, добровольные соглашения с предприятиями энергоснабжения и реформы рынка электроэнергии. В недавно вышедшей публикации "Национальная политика в области изменения климата и Киотский протокол" ОЭСР описывает общие тенденции в области выбросов ПГ и политики их сокращения в странах-членах. В публикации ОЭСР обобщаются также рекомендации, сделанные по итогам многочисленных анализов экологической политики и вышеупомянутых политических исследований, и предлагаются рамки для внутренней политики смягчения последствий изменения климата в контексте Киотского протокола.

27. С 29 по 30 октября 1997 года в Париже проходило рабочее совещание на тему "Прогнозы выбросов парниковых газов и оценки последствий мер: переход к эффективной практике". По итогам рабочего совещания был подготовлен информационный документ, в котором вкратце освещаются методы составления базовых прогнозов и прогнозов "с поправкой на принимаемые меры", методы оценки последствий отдельных мер, постериорная проверка, процесс перехода к гарантированию качества и методы оценки расходов на сокращение выбросов ПГ. ОЭСР и МЭА в настоящее время организуют совещания за круглым столом в целях содействия обмену информацией и опытом по вопросам внутренней политики смягчения последствий изменения климата между Сторонами, включенными в приложение I. Эти совещания за круглым столом открывают перед отдельными странами возможность осветить и обсудить с представителями правительств других стран последние изменения и результаты в конкретных политических областях. На первом совещании за круглым столом рассматривались внутренние инициативы по сокращению выбросов ПГ, а на втором – политика в секторе энергоснабжения.

#### Международное энергетическое агентство (МЭА)

28. МЭА опубликовало ряд изданий в "Серии политического анализа", некоторые из которых перечислены в приложении. С 1995 года организация ведет разработку комплекса показателей в сотрудничестве с Австралией, Данией, Германией, Италией, Канадой, Нидерландами, Норвегией, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, Соединенными Штатами Америки, Финляндией, Францией и Швецией.

29. В настоящее время МЭА осуществляет проект в области политики и мер, относящихся к выполнению целевых показателей в рамках Киотского протокола и в последующий период. Эта деятельность, акцентированная на энергетический сектор, основывается на подробных базах данных энергетических показателей и прошлых тенденциях конечного потребления энергии в государствах – членах ОЭСР. Для того чтобы понять движущие силы роста сектора энергетических услуг и развития технологии, ведущие к переходу на альтернативные виды топлива и повышению энергоэффективности, в первую очередь будут изучаться прошлые тенденции развития энергетики.

Приложение

**ИЛЛЮСТРАТИВНЫЙ СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ, КАСАЮЩИХСЯ РАССМОТРЕНИЯ  
ПОЛИТИКИ И МЕР**

Нижеследующие публикации могут заинтересовать Стороны при рассмотрении подходов к "наилучшей практике" в области политики и мер. Составленный в алфавитном порядке список не является исчерпывающим или отражающим мнение секретариата о достоинствах подходов, предлагаемых в этих публикациях.