



КОМИТЕТ ПО ПРОБЛЕМАМ СЫРЬЕВЫХ ТОВАРОВ

Семьдесят первая сессия

Рим, 4–6 октября 2016 года

**РОЛЬ ТОРГОВЛИ КАК МЕХАНИЗМА АДАПТАЦИИ К
ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА**

Резюме

В настоящем документе рассматриваются вероятные последствия изменения климата для сельскохозяйственного производства, торговли и продовольственной безопасности, а также обсуждается значение торговли как механизма адаптации к изменению климата. В документе отмечаются пробелы в знаниях и необходимость в анализе воздействия изменения климата на торговлю и в конечном итоге на продовольственную безопасность, который в большей степени опирался бы на факты и количественные оценки. Результаты этих оценок и анализа можно было бы использовать для изучения потребности в корректировке существующих условий реализации торговой политики, а также направлений такой корректировки, чтобы обеспечивать обоснованное принятие решений и укреплять роль международной торговли как средства адаптации к воздействию изменения климата.

Проект решения Комитета

Комитету предлагается обсудить содержание и основные выводы, содержащиеся в настоящем документе, в частности, касающиеся потенциальной роли международной торговли в адаптации к будущим климатическим изменениям.

Комитет может счесть целесообразным предложить FAO:

- Проанализировать воздействие изменения климата на страновом уровне применительно к конкретным сырьевым товарам и дать ему количественную оценку.

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива FAO имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org



mr123

- Оценить потенциал и конкретные варианты торговли как механизма адаптации к воздействию изменения климата и изучить потенциал торговли как инструмента смягчения изменения климата.
- На основе изложенного выше определить варианты климатически оптимизированной торговой политики.
- Изучить, является ли пространство, предоставляемое торговой политике в существующих условиях ведения торговой политики, в частности, за счет многосторонних торговых соглашений, достаточным для преодоления связанных с изменением климата трудностей в области продовольственной безопасности.
- Изучить вопрос о том, каким образом общие блага, создаваемые за счет реформ в области торговли, могут быть использованы для адаптации к изменению климата и смягчения его последствий.

С вопросами по существу настоящего документа можно обращаться к:

г-ну Бубакеру Бен-Белхассену (Boubaker Ben-Belhassen)

Секретарю Комитета по проблемам сырьевых товаров (КСТ)

эл. почта: boubaker.benbelhassen@fao.org

I. Введение

1. Увеличивается объем данных, свидетельствующих о том, что изменение климата будет оказывать заметное влияние на сельскохозяйственное производство. Изменения в производстве приведут к косвенным последствиям для международной торговли, международных цен и в конечном итоге для продовольственной безопасности. Исследования¹, основанные на анализе вероятного воздействия изменения климата, содержат вывод о том, что торговля не только будет затронута изменением климата, но что она может сыграть важнейшую роль в оказании помощи странам в адаптации к ожидаемым изменениям или в смягчении этих изменений.

2. До настоящего времени большинство исследований было сосредоточено на вероятном воздействии изменения климата на сельскохозяйственное производство, которое лежит в основе аспекта наличия продовольственной безопасности. Как отмечалось Межправительственной группой экспертов по изменению климата (МГЭИК), существует более низкий уровень количественного понимания того, каким образом будут затронуты другие аспекты, без получения количественной оценки вероятного воздействия на доходы (доступ), безопасность и питательное содержание пищевых продуктов (использование) и уровень уязвимости (стабильность). Обзор специалистами газетных статей, посвященных проблемам продовольственной безопасности и изменения климата, за период после 1990 года показал, что 70% исследований касались вопроса наличия и были сосредоточены в основном на проблемах воздействия изменения климата на урожайность².

¹ ФАО (2016 год), Изменение климата и продовольственная безопасность: риски и ответы, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, 2016 год

² Wheeler, T. and von Braun, J. (2013), 'Climate change impacts on global food security', *Science*, Vol. 341(6145), cited in FAO (2016), *op. cit.*

3. В целом результаты свидетельствуют о том, что воздействие изменения климата на урожайность, как предполагается, будет негативным в регионах, расположенных на низких высотах и в низких широтах (с тропическим климатом) и отчасти позитивным в регионах, расположенных на большой высоте и в высоких широтах. Преимущества, получаемые в районах, расположенных в высоких широтах, связаны с более высокими температурами и более продолжительным вегетационными периодами, которые способствуют повышению урожайности и продлятся по крайней мере до середины столетия³. Для многих районов, расположенных в низких широтах, верно обратное утверждение. Особенно трудно придется засушливым и полусушливым регионам, в которых будут наблюдаться даже еще более низкий уровень осадков и более высокие температуры. Многие из районов, где предполагается снижение урожайности, уже сталкиваются с высоким уровнем отсутствия продовольственной безопасности⁴. В пятом оценочном докладе (ОЦ5) МГЭИК вновь подтверждается "с высокой долей уверенности", что изменение климата потенциально затронет всю продовольственную систему, а вместе с ней и все четыре аспекта продовольственной безопасности⁵.

4. В настоящем документе рассматриваются вероятные последствия изменения климата для сельскохозяйственного производства, торговли и продовольственной безопасности. В нем дается оценка важности торговли как механизма адаптации к изменению климата и затрагиваются также предельные возможности торговли для компенсации воздействия климата и соотношение между торговыми выгодами и экологическими затратами. В документе отмечаются пробелы в знаниях и необходимость в количественной оценке воздействия изменения климата на торговлю на основе фактических данных. Результаты этих оценок и анализа можно было бы использовать для изучения потребности в корректировке существующих условий реализации торговой политики и ее направлений, чтобы обеспечивать обоснованное принятие решений и укреплять роль международной торговли как средства адаптации к воздействию изменения климата.

II. Изменение климата, торговля и продовольственная безопасность

Воздействие на сельскохозяйственное производство и доступность продуктов питания

5. По оценкам ФАО, для удовлетворения глобального спроса на продовольствие необходимо будет к 2050 году увеличить поставки на 60% в сравнении с показателями 2006 года⁶. Эти оценки относятся к наиболее оптимистичным прогнозам⁷, тогда как в ряде исследований прогнозируется необходимость удвоения производства к середине столетия. Вместе с тем, во всех имеющихся исследованиях предусматривается, что изменение климата будет оказывать растущее давление на базу природных ресурсов и будет способствовать росту мировых цен на продовольствие.

6. Исходя из метаанализа, опирающегося на данные 1700 примеров моделирования, глобальный уровень производства риса, кукурузы и пшеницы сократится на 3–10% в зависимости от степени потепления по сравнению с исторически зафиксированными уровнями⁸. В докладе ОЦ5 приводится анализ 66 исследований воздействия на уровень урожайности по

³ ФАО (2015 год), Изменение климата и продовольственные системы: глобальные оценки и последствия для продовольственной безопасности и торговли. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Рим, 2015

⁴ ФАО (2016 год), там же

⁵ МГЭИК (2014). *Изменение климата 2014: последствия, адаптация и уязвимость. Часть А: Глобальные и отраслевые аспекты*. Вклад Рабочей группы II для пятого оценочного доклада Межправительственной группы экспертов по изменению климата. С.В. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea & L.L. White, eds. Кембридж, Великобритания, и Нью-Йорк, США, Cambridge University Press.

⁶ Alexandratos, N. and Bruinsma, J. (2012), *World Agriculture towards 2030/2050, The 2012 Revision* FAO, <http://www.fao.org/docrep/016/ap106e/ap106e.pdf>

⁷ Hertel, T. et al : *Predicting Long-Term Food Demand, Cropland Use, and Prices* Annu. Rev. Resour. Econ., 2016. 8:18.1–18.25

⁸ Challinor *et al* (2014), cited in Campbell *et al.* (2016), *op. cit*

основным видам зерновых, в соответствии с которым урожай кукурузы и пшеницы начинает снижаться при местном потеплении в тропических районах на 1°C – 2°C, в то время как урожайность кукурузы и риса в тропических зонах не столь очевидно затронута при этих температурных режимах. Более того, сводное исследование воздействия изменения климата на сельское хозяйство, проведенное в рамках Проекта по сопоставлению и совершенствованию сельскохозяйственных моделей (AgMIP) и Проекта сопоставления модели межсекторального воздействия (ISI-MIP), показало, что к 2100 году воздействие изменения климата на урожайность при сценарии климата с высоким уровнем выбросов составит от -20 до -45% для кукурузы, от -5 до -50% для пшеницы, от -20 до -30% для риса и от -30 до -60% для сои⁹. В ряде других исследований предпринята попытка дать количественную оценку вероятного воздействия изменения климата на производство рыбы и животноводческой продукции, причем в рамках одного недавнего исследования прогнозируется сокращение потенциального улова рыбы в тропических морских экосистемах на 5–10% к 2050 году¹⁰.

7. Изменение климата также будет оказывать влияние на природные ресурсы и условия растениеводства. Изменение климата еще более усугубит дефицит воды, особенно в регионах, расположенных на средних высотах в сухом тропическом климате, которые столкнутся с растущими масштабами засухи, хотя это может также привести к чрезмерным осадкам в регионах, где их уровень уже является достаточным. В результате засушливые районы, как ожидается, будут еще больше страдать от засухи, в то время как влажные районы станут еще более влажными. Эти изменения означают также, что изменение климата, скорее всего, повлияет на географию производства. В более широком контексте производство должно переместиться из низкоширотных областей в высокоширотные районы, то есть из районов с дефицитом продовольствия в районы с его избытком. Такой сдвиг требует принятия дополнительных мер адаптации в двух основных областях. Во-первых, затронутые регионы должны повышать уровень устойчивости своих систем сельскохозяйственного производства, а во-вторых, условия торговой политики, возможно, придется изменить, чтобы в большей степени благоприятствовать повышению эффективности той роли, которую торговля сельскохозяйственной продукцией играет в преодолении продовольственного дефицита.

Воздействие на доступ к продуктам питания

8. Изменение климата также влияет на покупательную способность потребителей, особенно среди бедных категорий населения¹¹. Воздействие на производство непосредственно сказывается на социальных и экономических последствиях в различных масштабах, на ведении фермерских хозяйств и на продовольственной системе, с помощью ряда различных способов, которые могут привести к изменениям в уровнях сельскохозяйственных доходов и цен, а также затронуть структуру торговли и тенденции в области инвестиций. На национальном уровне они могут спровоцировать рост цен на сельскохозяйственные товары (продукты питания и корма), что, в свою очередь, влияет на экономическое и социальное положение населения в целом, особенно в тех странах и семьях, где значительная часть получаемого дохода тратится на продукты питания¹².

9. В ряде исследований предпринята попытка дать количественную оценку возможного воздействия изменения климата на цены на продукты питания. В среднем большинство моделей прогнозов указывают на некоторое повышение цен в результате изменения климата, хотя масштабы повышения и места такого повышения значительно различаются в зависимости от моделей и сценариев изменения климата¹³. Исследование, в котором сочетаются сценарии роста населения и доходов со сценарием изменения климата, позволило сделать вывод, что

⁹ ФАО (2016 год), *там же*

¹⁰ Barange *et al* (2014), cited in Campbell *et al.* (2016), *op. cit.*

¹¹ Campbell, B., *et al.* (2016), *op. cit.*

¹² ФАО (2016 год), *там же*

¹³ Campbell, B., *et al.* (2016), *op. cit.*

международные цены могут значительно вырасти к 2050 году. По сравнению с 2010 годом реальные цены на кукурузу, рис и пшеницу могут вырасти на 87%, 31% и 44%, соответственно¹⁴ и совершенно неудивительно, что рост цен будет выше при более высоких температурах. Тем не менее, эти исследования также показывают, что воздействие различных социально-экономических путей (общие социально-экономические пути, SSP), с различными предположениями торговой политики, может иметь гораздо более выраженное влияние на цены на продукты питания и на продовольственную безопасность, чем агроклиматические изменения как таковые. Это подчеркивает важность соответствующей политической среды в целом, а также создания благоприятных условий для торговой политики в частности.

10. Помимо общих экономических условий, доходы фермеров и сельских домохозяйств будут напрямую зависеть от изменений в результатах сельскохозяйственного производства, их объема и их качества. Все эти факторы могут меняться в зависимости от изменения климата. Сельхозпроизводители, которые являются чистыми покупателями продовольствия, особенно уязвимы. На макроуровне страны с низким уровнем доходов, не обладающие большими ресурсами и являющиеся чистыми импортерами с ограниченным потенциалом для повышения оперативности поставок, могут испытывать значительные трудности с точки зрения доступа к продовольствию из-за двойного негативного воздействия, связанного со снижением отечественного производства и повышением цен на продовольствие на международных рынках¹⁵.

Воздействие на использование продовольствия

11. Изменение климата оказывает воздействие на торговлю и использование продуктов питания в первую очередь за счет двух аспектов: безопасности пищевых продуктов на всех этапах производственно-сбытовой цепочки, а также последствий для здоровья, связанных с изменением климата, которые обеспечивают результаты в области питания¹⁶. В целом, изменение климата может привести к снижению безопасности пищевых продуктов за счет более высокой частоты заболеваний пищевого происхождения. Несколько исследований были сосредоточены на изучении отдельных факторов, таких как микотоксины, остатки пестицидов и пищевое отравление рыбой¹⁷. Недавнее более широкое исследование о влиянии изменения климата на безопасность продуктов питания позволило сделать вывод, что изменение климата может привести к снижению безопасности пищевых продуктов и что требуются дополнительные исследования, чтобы добиться лучшего понимания этих вопросов¹⁸.

12. Политика и учреждения, занимающиеся профилактикой и регулированием конкретных факторов риска и уязвимости, на которые может оказать влияние изменение климата, таких как распространение вредителей и болезней, инвазивные виды, лесные пожары и т.д., имеют в основном местный характер, но они могут получать эффективную поддержку за счет международного сотрудничества и инструментов. Например, глобальное сотрудничество для борьбы с вредителями растений организуется с помощью Международной конвенции по карантину и защите растений (МККЗР), единственного международного органа по разработке стандартов по охране здоровья растений. Изменение климата означает расширение международного сотрудничества в целях предупреждения и регулирования трансграничных рисков, таких как вредители растений и болезни животных, а также для оказания помощи развивающимся странам, в частности, в преодолении потенциальных связанных с торговлей ограничений в соответствии с положениями Соглашения Всемирной торговой организации по применению санитарных и фитосанитарных мер (Соглашение СФМ).

¹⁴ Nelson *et al.* (2010), cited in FAO (2016), *op. cit.*

¹⁵ МГЭИК (2014 год), *там же*

¹⁶ Campbell, B., et al. (2016), *op. cit.*

¹⁷ Schmidhuber, J., and Tubiello, F. N. (2007), *op. cit.*; IPCC (2014), *op. cit.*; FAO (2016), *op. cit.*

¹⁸ Uyttendaele, M. & Hofstra, N., eds. 2015. Воздействие изменения климата на безопасность пищевых продуктов. *Food Research International*. Vol 68, No. 1, cited in FAO (2016), *op. cit.*

13. Климат влияет также на здоровье посредством множества путей, таких как трансмиссивные болезни, тепловые стрессы и стихийные бедствия, которые в свою очередь влияют на питание людей и на их способность ухаживать за детьми и иждивенцами, а также обеспечивать им продовольственную безопасность¹⁹. Потенциальное влияние изменения климата на питание изучено в значительно меньшей степени, хотя и можно выделить некоторые пути такого воздействия. Как отмечается выше, изменение климата будет оказывать влияние на средства к существованию и доходы мелких производителей продовольствия. Кроме того, за счет повышения цен на продовольствие и увеличения их волатильности оно затронет также средства к существованию бедной категории населения, которая является чистым покупателем продовольствия, что будет вынуждать их сокращать медицинские расходы и может повлиять на их питание²⁰.

14. Что касается прямого воздействия климата на питательное содержание продовольствия, то в докладе Группы экспертов высокого уровня (ГЭВУ)²¹ Комитета по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) приводится краткое содержание опубликованных в последнее время материалов. Например, результаты исследования по зерновым свидетельствуют в целом о снижении содержания белка при повышении уровней температуры и CO₂²². Связанные с изменением климата потери опылителей имеют существенные последствия для жизнеспособности растениеводства и соответственно для разнообразия рациона питания, что является главным элементом питания²³. Помимо этого воздействия на питание, значительное влияние на качество имеющейся питьевой воды²⁴ оказывают засухи и наводнения.

Воздействие на стабильность рынков и цен на сырьевые товары

15. В связи с изменением климата риски, которым подвергаются продовольствие и питание, усугубляются ожидаемым ростом периодичности и интенсивности связанных с изменением климата бедствий. Потрясения и кризисы, вызванные экстремальными погодными условиями, такими как засуха, наводнения и ураганы, уничтожают урожай, поголовье скота и рыбные ресурсы, а также инфраструктуру и производственные активы сельского хозяйства, животноводства и рыболовства/аквакультуры, снижая общий потенциал производства продовольствия. Они могут разрушить рынки и торговлю, снизить доходы, истощить накопления и подорвать средства к существованию. В то же время, стихийные бедствия способствуют разрушению и утрате экосистемы, включая растущую эрозию почв, снижение качества пастбищ и засоление почвы. В свою очередь, дальнейшая деградация окружающей среды приводит к снижению объема имеющихся товаров и услуг и неблагоприятно сказывается на экономических возможностях и вариантах обеспечения средств к существованию.

16. Растущая волатильность цен на продовольствие представляет собой еще одно негативное последствие изменения климата. Отмечавшиеся в последнее время скачки мировых цен на продовольствие часто следовали за экстремальными климатическими бедствиями в основных странах-производителях. В связи с тенденциями в области изменения климата они становятся еще более вероятными. Накопленный за последнее время опыт свидетельствует о том, что связанные с погодой факторы, влияющие на волатильность цен на продовольствие, могут усугубляться торговой политикой, когда экспортные ограничения способствуют колебаниям цен. Еще одна угроза стабильности продовольственных рынков связана с тем, что цены на сельскохозяйственную продукцию во все большей степени увязываются с ценами на

¹⁹ Campbell, B., et al. (2016), *op. cit.*

²⁰ ФАО (2016 год), *там же*

²¹ ГЭВУ (2012 год). *Продовольственная безопасность и изменение климата*. Доклад Группы экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания Комитета по всемирной продовольственной безопасности, Рим

²² МГЭИК (2015 год), *там же*

²³ Potts, S., et al. (2010), Global pollinator declines: trends, impacts and drivers. *Trends in Ecology and Evolution* Vol.25, No.6.

²⁴ ФАО (2016 год), *там же*

энергоносители. С точки зрения факторов производства, современные продовольственные системы в значительной степени зависят от энергии горючих ископаемых, как напрямую в виде топлива (для откачки воды, работы механических средств в поле или при переработке), так и косвенно в виде основного фактора для производства азотных удобрений. Что касается результатов производства, то недавний период высоких цен на энергоносители (2007–2013 годы) показал, что продовольствие и сельскохозяйственная продукция могут стать конкурентоспособным исходным сырьем для рынка энергоносителей. При высоких ценах на энергоносители спрос на рынке энергоносителей может отвлечь значительные объемы сельскохозяйственной продукции от рынка продовольствия на крупный рынок энергоносителей. Это устанавливает фактическую нижнюю цену на продовольствие и сельскохозяйственную продукцию²⁵ и переводит изменения цен с рынка энергоносителей на рынок продовольствия. Это также означает, что связанная с изменением климата волатильность цен на рынке энергоносителей могла бы способствовать волатильности на продовольственных рынках²⁶.

17. На стабильность рынков могут также повлиять изменения в сезонном характере производства, растущие различия в производительности экосистем, возросшие риски, связанные со снабжением и снижение прогнозируемости поставок. К этому следовало бы добавить снижение физического доступа, который еще более затруднен в чрезвычайных обстоятельствах, особенно в странах, не имеющих выхода к морю, и в малых островных развивающихся государствах²⁷.

18. Более того, одним из важных потенциальных следствий изменения климата может стать изменение структуры инвестиций, что может привести к снижению в долгосрочном плане производительности и устойчивости систем сельскохозяйственного производства. Повышение неопределенности снижает стимулы для инвестирования средств в сельскохозяйственное производство, что может перекрыть позитивные факторы, связанные с ростом цен. Это особенно относится к бедным семейным фермерским хозяйствам и мелким сельхозпроизводителям с ограниченным доступом к кредитам и страхованию или вообще не имеющим такого доступа²⁸.

19. Важнейший вопрос заключается в том, может ли торговля снизить уровень волатильности рынков за счет расширения масштабов рынков и объемов торговли, или это приведет к дополнительной волатильности за счет создания еще большей неопределенности в отношении имеющейся экспортной продукции и цен, которые воздействуют на доступ к продовольствию. В краткосрочном плане импорт может сгладить вероятность дефицита, вызванного рисками для местного производства, связанными с изменением климата, однако обязательства, вытекающие из торговых соглашений, могут снизить возможности для политического маневра, направленного на устранение таких рыночных потрясений, имеющих отрицательные последствия для доходов, занятости и средств к существованию бедных категорий населения²⁹.

Роль международной торговли сельскохозяйственной продукцией в условиях изменения климата

20. Один из основных выводов, содержащихся в докладе ОЦ5, заключается в том, что этот сдвиг в производственном потенциале может привести к существенному росту торговых потоков из районов, расположенных в средних и высоких широтах, в районы, расположенные в низких широтах. Предшествующий анализ показал, что в конечном итоге многие факторы будут

²⁵ Schmidhuber, J. Biofuels: An emerging threat to Europe's Food Security? Impact of an increased biomass use on agricultural markets, prices and food security: A longer-term perspective.

<http://www.institutdelors.eu/media/policypaper-schmidhuber-en.pdf?pdf=ok>, Notre Europe, 2007

²⁶ ФАО (2016 год), там же

²⁷ ФАО (2016 год), там же

²⁸ МГЭИК (2014), там же

²⁹ ФАО (2015 год) *Состояние рынков сельскохозяйственной продукции (SOCO) 2015–2016 годы: Торговля и продовольственная безопасность: достижение оптимального баланса между национальными приоритетами и общим благом*, Рим, 2015 год

оказывать влияние на объемы и структуру торговых потоков в связи с изменением климата. Они включают урожайность и потенциал урожайности в новых агроклиматических условиях, изменения в пригодности орошаемых земель, наличие осадков и воды для ирригации, развитие рынков энергоносителей, рост народонаселения и изменения в структуре потребления. Они включают также политику, причем очевидную роль будет играть торговая политика на глобальном и региональном уровнях.

21. Торговля может играть стабилизирующую роль с точки зрения компенсации региональных изменений в производстве и волатильности цен на продовольствие за счет сдвига в поставках из регионов с излишком продовольствия в регионы с дефицитом продовольствия и за счет смещения производства в те регионы, где производство продовольствия является более эффективным, частично компенсируя потери в других регионах мира³⁰. Вместе с тем, пока менее ясно, будут ли вероятные сдвиги достаточно большими, чтобы привести к фундаментальным изменениям в глобальной системе торговли продовольствием и сельскохозяйственной продукцией. Построенные на моделях прогнозы говорят о том, что чистые торговые позиции по ключевым торговым блокам в долгосрочном плане будут оставаться в основном неизменными до 2050 года (ФАО, 2016 год). Например, Соединенные Штаты Америки и страны бывшего Советского Союза останутся чистыми экспортерами пшеницы, а Соединенные Штаты Америки и Латинская Америка будут оставаться чистыми экспортерами кормового зерна. Что касается риса, то регионами с чистым экспортом будут оставаться Юго-Восточная Азия, Соединенные Штаты Америки и Индия. Главными чистыми импортерами пшеницы, риса и кормового зерна, вероятно, будут страны Ближнего Востока, Северной Африки и страны Африки к югу от Сахары. Соединенные Штаты Америки и Латинская Америка, в соответствии с прогнозами, будут оставаться чистыми экспортерами масличных культур, в то время как Китай будет чистым импортером. Многие важные политические вопросы касаются определения того, какими будут ответы, насколько, в чем и как они будут различаться, поскольку пока еще нет четкого консенсуса на этот счет³¹.

22. Торговля играет важную балансирующую роль между регионами, обладающими богатыми ресурсами, и регионами с дефицитом ресурсов, особенно в отношении водных ресурсов. Страны, испытывающие трудности с водой и землей, сталкиваются с трудным выбором стратегии в области торговли. Что касается экспорта, такие продукты, как фрукты и овощи, являются существенным источником доходов и занятости, но их производство связано с высоким расходом воды. Что касается импорта, то вызванный изменением климата дефицит воды означает повышение зависимости от импорта, что может стать новым источником рисков и зависимости от поставок продовольствия³². Например, для регионов, сталкивающихся с проблемой нехватки воды, разумная с точки зрения расходования воды торговая политика, в которой приоритетное внимание уделяется импорту продовольствия, производство которого связано с интенсивным расходованием воды в регионах с избытком водных ресурсов, могла бы стать важным элементом ее стратегии адаптации. Эта политика могла бы сочетаться с надлежащей внутренней политикой, включающей инвестиции в повышение производительности водных ресурсов и связанной с ними инфраструктуры, а также с совершенствованием ценовых и неценовых мер.

Пределы возможностей торговли

23. В то время как торговля может играть важную роль как средство адаптации и смягчения последствий изменения климата, имеются еще важные факторы компенсации, связанные с повышением роли торговли в условиях изменения климата. Во-первых, существуют компенсационные элементы между торговлей и окружающей средой. Торговля может

³⁰ Julia, R. & F. Duchin. 2013. Land Use Change and Global Adaptations to Climate Change. *Sustainability*, 5: 5442-5459.

³¹ Ahammad, H. *et al.* (2015). 'The role of international trade under a changing climate: insights from global economic modelling'. In A. Elbehri, ed. *Climate change and food systems: global assessments and implications for food security and trade*. Рим, ФАО.

³² Gilmont (2015), *op. cit.*

усугублять дефицит ресурсов, особенно если эффект чрезмерного использования экологических ресурсов не отражается надлежащим образом в ценах на ресурсы (чрезмерный спрос на землю, водные ресурсы или на биоразнообразие, связанный с внешним спросом на сырьевые товары, производимые за счет этих ресурсов). Во-вторых, сама по себе торговля требует транспорта и соответственно энергетических ресурсов, которые не всегда могут быть в полной мере отражены в цене продукта, воплощенного в концепции "продовольственная миля", даже если в реальной действительности транспорт составляет лишь небольшую долю (по оценкам, 11%) от выбросов глобальных продовольственных систем³³. В-третьих, зависимость от импорта в целях удовлетворения потребностей в продовольствии может повысить риски, связанные с ростом волатильности рынков и цен, которые предполагаются в условиях изменения климата³⁴. Наконец, способность реализовать компенсационный потенциал международной торговли в любом случае зависит от хорошо функционирующей архитектуры международной торговли³⁵.

III. Укрепление роли торговли в решении задач в области продовольственной безопасности, связанных с изменением климата

24. Существует широкий консенсус в отношении важной роли торговли в смягчении проблем продовольственной безопасности, вызванных изменением климата. Торговля позволяет направлять продовольственные потоки из районов с избытком продовольствия в районы с его дефицитом, увеличивая объемы рынка и снижая колебания цен. Торговля также может помочь компенсировать местные потери, которые могут возникать в результате повышенного воздействия вредителей и болезней растений. Текущие условия торговой политики, однако, были сформированы под давлением требований о снижении рыночных искажений и на основе прошлых условий и тенденций, в том числе существовавших погодных условий и общей агроклиматической среды. Это породило опасения, что текущая среда торговой политики не может предложить достаточно пространства для преодоления вызовов, связанных с изменением климата. Это также вызвало озабоченность в связи с тем, что политика, проводимая национальными правительствами в связи с изменением климата, могла бы идти вразрез с существующими правилами многосторонней торговли, что потребовало бы дополнительной гибкости, чтобы справиться с последствиями изменения климата. Хотя в настоящем документе эти проблемы не рассматриваются подробно, и не дается ответов на соответствующие вопросы, в нем предпринята попытка стимулировать обсуждение, которое могло бы расширить повестку дня за счет более подробного рассмотрения этих вопросов.

Глобальное изменение климата и многосторонние торговые переговоры

25. В принципе, не должно быть никакого фундаментального конфликта между международной политикой в области изменения климата и правилами торговли. Например, Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) четко указывает, что меры по борьбе с изменением климата не должны служить средством произвольной или необоснованной дискриминации или скрытого ограничения международной торговли. Недавно принятая Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года подтверждает идею о том, что открытая, недискриминационная, многосторонняя торговая система и действия, которые защищают окружающую среду и содействуют устойчивому развитию, могут и должны дополнять друг друга.

26. На практике, однако, явные переговоры по вопросам торговли и окружающей среды уже составляют важную часть принятой Дохинской повестки дня в области развития ВТО с мандатом для достижения лучшей координации между этими двумя областями политики.

³³ ФАО (2013 год), *там же*

³⁴ Elbehri, A., Elliott, J. & Wheeler, T. (2015) Climate change, food security and trade: an overview of global assessments and policy insights. In A. Elbehri, ed. *Climate change and food systems: global assessments and implications for food security and trade*. Рим, ФАО.

³⁵ ФАО (2013 год), *там же*

В соответствии с этой программой необходимо внести ясность в отношения между существующими правилами ВТО и конкретными торговыми обязательствами, закрепленными в многосторонних природоохранных соглашениях (МПС), а также, возможно, снизить или устранить тарифные и нетарифные барьеры в отношении экологических товаров и услуг. Отсутствие универсально согласованного определения экологических товаров и услуг также привело к дискуссии о масштабах шагов, которые могут быть предприняты в направлении либерализации. Эти обсуждения еще не привели к каким-либо выводам, даже в отношении безопасной для климата подгруппы продуктов.

Внутренняя политика, связанная с изменением климата, и меры пограничного контроля

27. Конфликты между нормативно-правовыми нормами, регулирующими вопросы торговли и климата, могут также возникать, когда, например, страны стремятся выполнять односторонние политические решения по сокращению выбросов за счет режима регулирования, в том числе за счет ограничения выбросов с помощью квот и мер пограничного контроля. Совмещение целей политики в области изменения климата и политики в области многосторонней торговли может оказаться особенно трудным³⁶, если считать, что торговля подрывает национальные усилия, направленные на предотвращение изменения климата. Например, импортирующие страны могли бы рассмотреть возможность введения ограничения на импорт товаров, произведенных с глубоким углеродным следом, чтобы избежать "утечки углерода". Такие меры пограничного контроля могут принимать форму импортных пошлин, взимаемых странами, где установлен налог на углерод, на товары, производимые в странах, где такое налогообложение отсутствует. Насколько такие меры в области импорта совместимы с существующими правилами ВТО остается предметом продолжающихся дебатов; в настоящее время нет соглашения, которое обеспечивало бы дополнительную гибкость с учетом изменения климата, а это означает, что дополнительные тарифы, направленные на то, чтобы избежать утечки углерода, следовало бы включить в существующие обязательные тарифные ставки.

28. Желание дифференцировать продукцию в зависимости от ее углеродоемкости привело также к внедрению маркировки и быстрому увеличению количества стандартов. В частности, это привело к появлению чрезмерного количества частных стандартов, часто применяемых в секторе розничной торговли стран с высоким уровнем доходов. Примером в этом случае является требование о предоставлении на этикетке информации об углеродном следе, введенное некоторыми европейскими сетями супермаркетов. Хотя такие этикетки могут способствовать повышению прозрачности рынка и тем самым помочь потребителям сделать осознанный выбор, они могут также повысить расходы производителей; этот вопрос представляет особый интерес для мелких производителей в развивающихся странах, работающих в условиях слаборазвитой инфраструктуры сбыта и переработки.

29. Кроме того, различия в методах, используемых для расчета интенсивности выбросов углерода в процессе производства (анализ жизненного цикла), могут привести к совершенно различным оценкам масштабности углеродного следа и, следовательно, к различным маркировкам импортной и отечественной продукции. Например, в зависимости от используемого метода, выбросы, связанные с охлаждением фруктов и овощей в Европе, могут быть выше или ниже, чем выбросы от межсезонных фруктов, поставляемых из Африки. Это означает, что не только правила маркировки должны быть стандартизированы, но и сами методы, лежащие в основе расчетов интенсивности выбросов. Эти вопросы также могут потребовать дополнительного обучения и развития потенциала экспортеров из развивающихся стран.

30. В целом, правила торговли, связанные с изменением климата, вероятно, будут определяться тем, как регулируются природоохранные мероприятия в рамках многосторонних торговых соглашений, которые остаются несколько расплывчатыми. Статья XX Соглашения ГАТТ предусматривает некоторые исключения из правил о пограничных мерах,

³⁶ ICTSD-IPC (2009), ICTSD-IPC Platform on Climate Change, Agriculture and Trade: Considerations for Policymakers

которые "необходимы для защиты жизни или здоровья людей, животных или растений". Исключения из договора делаются в отношении "сохранения истощаемых природных ресурсов, если такие меры вводятся совместно с ограничением внутреннего производства и потребления". В соответствии с действующими правилами ВТО, любые такие тарифы не могут носить дискриминационный характер, а это означает, что импортеры не могут дифференцировать применяемые ими импортные пошлины для экспортеров с различными уровнями выбросов в расчете на единицу продукции (Blandford, 2013).

Сельскохозяйственные субсидии и изменение климата

31. Не только торговля, но и внутренняя политика во многом определяет возможности торговли как одного из средств адаптации к изменению климата. В глобальном масштабе, чтобы удовлетворить растущий спрос, производство продуктов питания, как ожидается, должно вырасти на 60% к 2050 году и почти на 80% в развивающихся странах. Дополнительное производство играет ключевую роль в сокращении масштабов голода и повышении доходов сельского населения. Стимулы для развития сельскохозяйственного производства могут играть решающую роль в ускорении этого процесса, но они могут также способствовать повышению уровня выбросов парниковых газов, связанных с производством дополнительных объемов продукции. Поощрение употребления таких продуктов, как молоко, говядина, рис, либо баранина и козье мясо может внести особенно важный вклад в улучшение питания и результатов процесса развития, так как их производство часто является трудоемким, производные продукты питания являются питательными и они позволяют задействовать ресурсы, которые трудно применить в других секторах производства, такие как грубые корма, маргинальные пастбища или пахотные земли с низкой продуктивностью. Но именно эти виды деятельности становятся причиной особенно высоких уровней выбросов парниковых газов. Задача, связанная с согласованием увеличения производства продовольствия, улучшения питания и повышения доходов со снижением уровня выбросов углерода, привела к увеличению числа предложений, направленных на то, чтобы сделать сельское хозяйство более климатически оптимизированным. Менее значительный прогресс, однако, был достигнут в ходе обсуждений того, в какой степени эти предложения требуют или оправдывают дополнительное политическое пространство.

32. Помимо платежей, направленных на стимулирование производства, есть еще растущее количество программ, с помощью которых устанавливаются компенсации фермерам за производство вышеуказанной продукции или за соблюдение экологических программ. Кроме того, в этом случае правила ВТО имеют относительно неконкретный характер. Платежи в соответствии с программами, связанными с климатом, например, для внедрения новых технологий или предоставления экологических услуг, таких как связывание углерода за счет недопущения вырубки лесов, вероятно, входят в число мер "зеленой корзины", которые не подлежат сокращению в рамках программ внутренней поддержки³⁷ (Blandford, 2013), хотя это будет зависеть от точных параметров каждой политической меры.

33. Для того чтобы сделать торговлю более климатически оптимизированной, необходимо повышать ее способность амортизировать нехватку и абсорбировать излишки. Это может потребовать дополнительных инвестиций, в частности в транспортную и складскую инфраструктуру. Поскольку не существует никаких конкретных правил, касающихся проблем климата, которые способствовали бы или даже стимулировали бы такие дополнительные инвестиции, то существующее политическое пространство, возможно, необходимо будет пересмотреть более внимательным образом. В рамках существующих правил субсидирование инвестиций и средств производства для малообеспеченных или бедных ресурсами

³⁷ Приложение II к Соглашению по сельскому хозяйству содержит ссылки на платежи по экологическим программам, которые освобождаются от обязательств по сокращению выбросов в рамках "зеленой корзины". Такие выплаты должны быть частью четко определенной государственной экологической или природоохранной программы и зависеть от выполнения конкретных условий в рамках государственной программы, в том числе условий, связанных с методами производства или ресурсами. Кроме того, сумма платежа должна быть ограничена дополнительными расходами или потерями доходов, связанными с выполнением государственной программы.

сельхозпроизводителей в развивающихся странах-членах ВТО освобождается от внутренних расчетов по оказанию поддержки по правилам ВТО, в соответствии со статьей 6.2. Другие типы мер, которые не вписываются в "зеленую корзину" или в положения статьи 6.2, должны ограничиваться рамками существующих обязательств в отношении внутренней поддержки.

34. Финансирование хранилищ также будет важной предпосылкой для обеспечения стабильных поставок продовольствия, особенно в ситуациях повышенных рисков сельскохозяйственных сбоев или распространения вредителей. В этом контексте положениям ВТО, касающимся создания запасов, может быть уделено дополнительное внимание, поскольку страны, скорее всего, будут в большей степени использовать государственные ресурсы для поддержания запасов и управления ими в условиях повышенной волатильности цен и производства.

Санитарные и фитосанитарные меры

35. Изменение климата также, как ожидается, будет способствовать росту масштабов распространения вредителей и болезней в сельском хозяйстве и стимулировать миграцию сорняков, насекомых и болезнетворных микроорганизмов в новые области. Более высокие объемы торговли в условиях роста масштабов распространения вредителей и болезней может создать дополнительные проблемы для национальных систем СФМ. В частности, развивающиеся страны могут столкнуться с растущим бременем для обеспечения соблюдения СФМ³⁸. Это, вероятно, вызовет дополнительные обсуждения, касающиеся разработки и применения стандартов СФМ, жесткости их требований и необходимости обеспечения баланса законных интересов безопасности пищевых продуктов, растений и животных, с проблемами охраны здоровья и сокращения торговых барьеров, чтобы использовать роль торговли как меры адаптации. В целом, рост объемов торговли в сочетании с ростом борьбы с вредителями и болезнями, вероятно, будет способствовать выдвиганию на передний план мер СФМ в ходе международных дискуссий по вопросам торговой политики.

Более эффективные механизмы управления на глобальном уровне торговли как механизм для адаптации к изменению климата

36. Изменение климата, как ожидается, станет причиной растущего количества экстремальных погодных явлений, которые, в свою очередь, будут способствовать более частым и более значительным колебаниям цен. Повышенная волатильность цен за последнее десятилетие может стать предвестником еще больших перепадов в условиях изменения климата. Более серьезное беспокойство вызывает то, что политические меры, принятые в связи с волатильностью цен в прошлом, могут стать предпосылкой для политической реакции в условиях изменения климата. Для того чтобы обеспечить стабильные внутренние поставки, некоторые страны решили ограничить свой экспорт, в частности, когда цены подскочили в 2008 или 2010 годах³⁹. Хотя такая реакция понятна с внутренней точки зрения, это еще более способствовало росту цен на международных рынках. Такие меры политики могут вызвать еще большие колебания цен в условиях изменения климата. Накопленный опыт в преодолении экспортных ограничений предполагает, что этого может быть трудно достичь на основе консенсуса; но это также подтверждает, что согласованная на многосторонней основе нормативно-правовая база, регулирующая применение экспортных ограничений, была бы полезной для снижения волатильности цен. Это особенно верно, когда колебания цен увеличиваются в условиях изменения климата.

37. Повышенная волатильность цен привела также к призывам повысить прозрачность рынка. По инициативе "Группы 20" Система информационного обеспечения рынков

³⁸ http://www.standardsfacility.org/sites/default/files/STDF_Briefing_No2_EN_web_0.pdf

³⁹ См., например, ФАО, МФСР, МВФ, ОЭСР, ЮНКТАД, ВПП, Всемирный банк, ВТО, ИФПРИ и ЦГВУ ООН. 2011. Волатильность цен на продовольственном и сельскохозяйственном рынках: ответные меры политики. Межучрежденческий доклад. Июнь 2011 года. Доступен на: <https://www.oecd.org/tad/agricultural-trade/48152638.pdf>

сельскохозяйственной продукции (АМИС) достигла значительного прогресса в повышении прозрачности рынка путем предоставления более актуальной информации о состоянии рынка в большем объеме и лучшего качества. Важно отметить, что она способствовала улучшению сотрудничества и интенсивности диалога между основными производящими, экспортирующими и импортирующими странами. Изменение климата может означать, что требуются дополнительные усилия, направленные на привлечение большего числа стран и частного сектора к более полному участию в этих усилиях.

38. Повышение прозрачности рынка может помочь лучше подготовиться к повышенной волатильности цен и, возможно, даже избежать ее. Такие меры, возможно, должны быть дополнены усилиями, которые позволяют лучше справляться с остальными проблемами, вызванными повышенной волатильностью. Здесь важным направлением международной деятельности является минимизация финансовых рисков, которые высокие и нестабильные цены на продукты питания создают для развивающихся стран, являющихся чистыми импортерами продовольствия. В условиях изменения климата доступ к финансовым механизмам для таких стран во время чрезвычайных ситуаций, возможно, должен быть расширен, вероятно за счет средств Международного валютного фонда.

39. И, наконец, международная архитектура для пожертвований продовольственной помощи также могла бы более оперативным образом реагировать на вызовы, связанные с изменением климата. Некоторые идеи⁴⁰ в этой области, которые могут быть рассмотрены в соответствии с Конвенцией об оказании продовольственной помощи, включают в себя, в частности: i) расширение базы доноров Конвенции об оказании продовольственной помощи; ii) целевое выделение и определение приоритетов ресурсов Конвенции об оказании продовольственной помощи для чрезвычайных операций и программ помощи в области питания; iii) полный учет пожертвований в сельскохозяйственных ресурсах, выделяемых для Конвенции об оказании продовольственной помощи; и iv) обеспечение большей гибкости в ежегодных донорских взносах, признавая саму природу чрезвычайных требований, которые меняются из года в год⁴¹.

⁴⁰ Konandreas, P. (2010, Promoting agricultural inputs under the Food Aid Convention to increase food production in emergency-prone developing countries, FAO. Доступен на: <http://www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/171067/>

⁴¹ Это потребует внесения поправок в Статью VI Конвенции об оказании продовольственной помощи 1999 года о переносе, чтобы предоставить донорам определенную степень гибкости в переносе средств из года в год, чтобы лучше реагировать на меняющиеся потребности.