



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

СОВЕЩАНИЕ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ПО МЕЖДУНАРОДНОЙ АВИАЦИИ И ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА

Монреаль, 7–9 октября 2009 года

Пункт 2 повестки дня. Предложения относительно стратегии и мер по уменьшению объема эмиссии

РЫНОЧНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе представлена информация об обсуждении ГМАИК рыночных мер, соответствующей работе, проводимой ИКАО, и предложении, выдвинутом авиационной отраслью для рассмотрения на HLM-ENV.

Действия HLM-ENV приводятся в п. 6.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В добавлении К к резолюции А36-22 Ассамблеи "Программа действий ИКАО в области международной авиации и изменения климата" отмечается, что для оказания содействия устойчивому развитию авиации необходим комплексный подход, охватывающий деятельность в области технологий и стандартов, а также эксплуатационные и рыночные меры (МВМ) по уменьшению объема эмиссии. Соответственно, в этом добавлении Совету предлагается разработать активную программу действий, охватывающую стратегии и меры по достижению уменьшению эмиссии, включая рыночные меры.

2. ОБСУЖДЕНИЕ РЫНОЧНЫХ МЕР В ГМАИК

2.1 На 4-м совещании ГМАИК его Рабочая группа по рыночным мерам представила доклад, в котором сообщалось, что в отсутствие рамок, разработанных ИКАО, рыночные меры, внедряемые государствами или регионами с различной политикой и параметрами, далеки от оптимальных. Совещание сделало вывод о том, что сценарий, при котором каждое государство будет принимать свои собственные меры, но в рамках ИКАО, которые будут содержать согласованные принципы реализации рыночных мер, является промежуточным вариантом. Этот вариант рассматривался в качестве наиболее предпочтительного по сравнению с другими в том смысле, что он позволил бы обеспечить согласованный план, в рамках которого различные формы

политики отдельных государств, несмотря на их добровольный характер, являлись бы кирпичиками глобальной системы. Такой сценарий мог бы включать, среди прочего, сборы, связанные с эмиссиями и системой торговли квотами на эмиссии.

2.2 Рабочая группа рекомендовала, чтобы в процессе разработки рамок МВМ для международной авиации надлежащим образом были решены основные вопросы, касающиеся их внедрения, в частности, чтобы: а) в полной мере учитывались принципы недискриминации и равных и справедливых возможностей, заложенных в Чикагской конвенции; б) в полной мере учитывались конкретные условия и различные возможности каждого Договаривающегося государства и региона; с) выбирались лишь наиболее эффективные и результативные меры; d) оказывалось содействие обеспечению отрасли соответствия; е) проводилась согласование рыночных мер и исключалось из дублирование; f) учитывались аспекты географического охвата.

2.3 Ввиду различных мнений по вопросу применения рыночных мер за пределами национальных границ, в ГМАИК не было достигнуто консенсуса относительно применения глобальных рыночных мер к международной гражданской авиации. ГМАИК рекомендовала, чтобы Совет ИКАО наладил процесс ускоренной разработки рамок применения рыночных мер в международной авиации с учетом выводов настоящего совещания высокого уровня по данному вопросу и итогов совещания сторон РКИК ООН (COP15).

3. РЫНОЧНЫЕ МЕРЫ, ИЗУЧЕННЫЕ СЕКРЕТАРИАТОМ

3.1 С целью уменьшения авиационных эмиссий САЕР продолжал работу над мерами смягчения воздействия, включая рыночные меры. В 2004 году ИКАО разработала образец добровольных соглашений между авиационной отраслью и общественными организациями, а также осуществила сбор и обмен информацией о добровольных мерах по уменьшению эмиссии парниковых газов Договаривающимися государствами и различными сторонами в 2007 году. В том же году ИКАО также опубликовала рекомендации для государств относительно включения эмиссий создаваемой международной авиацией, в их национальные системы торговли квотами (*Инструктивный материал о торговле квотами на эмиссию применительно к авиации*, Дос 9885). Кроме того, ранее был опубликован инструктивный материал по местным сборам, связанным с эмиссиями (*Инструктивный материал по сборам за авиационную эмиссию, связанную с местным качеством воздуха*, Дос 9884).

3.2 В настоящее время САЕР проводит исследования по вопросам, касающимся увязки открытых систем торговли квотами на эмиссию с авиацией. С внедрением различных систем торговли квотами на эмиссию во всем мире большая гармонизация характеристик и процессов может облегчить их увязку, что позволит создать глобальную систему. САЕР также проводит исследование потенциальных мер компенсации углеродных выбросов в целях уменьшения воздействия авиации на изменение климата, признавая их потенциал для внедрения в краткосрочном плане. В этом отношении следует отметить разработанный ИКАО вычислитель углеродных эмиссий в качестве международно принятого инструмента оценки эмиссии CO₂ на пассажира, что может быть использовано в авиационных системах компенсации.

4. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ИАТА

4.1 На 4-м совещании ГМАИК ИАТА представила от имени авиационной отрасли документ (GIACC/4-IP/6), в котором отмечается, что авиационная отрасль может поддержать только те экономические меры, которые являются рентабельными и недискриминационными. Эти

меры могут включать торговлю квотами на эмиссии, углеродные фонды, компенсационные или другие аналогичные механизмы, если только они применяются глобально на основе консенсуса и обеспечивают полный и открытый доступ к глобальному углеродному рынку под эгидой ИКАО.

4.2 Авиационная отрасль считает, что любые экономические меры, применяемые к авиации в рамках глобального секторального подхода, должны обеспечивать наибольшие экологические преимущества при одновременном обеспечении наиболее экономически эффективных результатов для отрасли. Экономические меры не должны создавать "углеродную утечку", когда передача квот на эмиссии между странами или перевозчиками приведет к диспропорциям на рынке.

4.3 Было подчеркнуто, что любые доходы от применения экономических мер в рамках глобальной системы следует направлять на решение проблемы авиационных эмиссий, а также однозначно выделяться на экологические цели. Доля таких доходов должна реинвестироваться в дополнительные меры для непосредственного улучшения эмиссионного профиля авиации с акцентом на первые три опорные элемента стратегии отрасли, состоящей из четырех элементов. Оставшаяся часть таких доходов может быть использована для приобретения сертифицированных квот уменьшения эмиссии, вытекающих из признанных проектов по смягчению воздействия на климат и адаптацию при условии, что авиакомпании смогут извлечь преимущества из этих уменьшений. Глобальный секторальный подход должен также побуждать эксплуатантов к приобретению воздушных судов, обладающих более высокой топливной эффективностью, а также закупать виды топлива с пониженным содержанием углерода, т. е. виды топлива, которые обеспечивают уменьшение выбросов углерода в чистом виде в течение их полного рабочего цикла, а также обеспечивают получение ими признания за достижение соответствующих преимуществ, связанных с CO₂.

5. РЫНОЧНЫЕ МЕРЫ В РАМКАХ ПРОЦЕССА РКИК ООН

5.1 В соответствии с Киотским протоколом развитые страны, перед которыми поставлены цели ограничения или сокращения эмиссий, могут выполнить свои обязательства путем осуществления мер в пределах своих национальных границ, а также посредством использования трех рыночных инструментов, известных как Киотские механизмы, а именно: совместное внедрение (JI), механизм чистого развития (CDM) и торговля квотами на эмиссию.

5.2 На протяжении последних четырех лет внедрение Киотских механизмов привело к созданию глобального углеродного рынка, который в свою очередь стимулировал устойчивое развитие посредством передачи технологий и инвестиций в развивающихся странах. Он также побудил частный сектор и развивающиеся страны внести вклад в усилия по уменьшению эмиссии. Например, ожидается, что реализация 1780 зарегистрированных по линии CDM проектов обеспечит уменьшение эмиссии парниковых газов на 1,6 млрд т к концу 2012 года.

5.3 В соответствии с нынешними правилами и условиями Киотские механизмы не могут использоваться для решения проблемы эмиссии парниковых газов, создаваемых международной авиацией, поскольку эта эмиссия исключена из национального бюджета эмиссий всех сторон Киотского протокола.

5.4 В ходе продолжающихся в рамках процесса РКИК ООН переговоров по новому глобальному соглашению об изменении климата правительства обсуждают вопрос о том, как оптимизировать правила и условия трех Киотских механизмов с целью повышения их эксплуатационной эффективности в будущем. Что касается международного авиационного

сектора, делались ссылки на возможное использование в будущем Киотских механизмов для решения проблемы эмиссии парниковых газов этого сектора.

5.5 Кроме того, ряд сторон увязали возможное использование в будущем таких механизмов с предложениями по генерированию ресурсов посредством, например, введения пошлин, или сборов, или проведения аукциона квот на эмиссии международной авиации. Тем не менее каких-либо решений по этим вопросам принято не было, однако обсуждение продолжается и будет усиливаться вплоть до COP15 в декабре 2009 года.

5.6 Область, представляющая особый интерес для ИКАО, касается обеспечения полного доступа международного авиационного сектора ко всем инструментам, включая рыночные механизмы (существующие или новые), которые могут стать частью любого будущего глобального сокращения об изменении климата в рамках РКИК ООН.

5.7 В дополнение к предложениям правительств в рамках процесса РКИК ООН, некоторые авиакомпании высказали свои собственные соображения относительно решения проблем эмиссии парниковых газов, создаваемой международной авиацией, в контексте будущего глобального соглашения. Например, в ходе попутного мероприятия во время переговоров об изменении климата в рамках РКИК ООН, проводившихся в Бонне, Германия, с 29 марта по 8 апреля 2009 года, Группа по глобальному сотрудничеству в области авиации (AGD)¹ предложила глобальные секторальные рамки рыночных мер, основанные на открытой системе торговли квотами на эмиссию с полным доступом к глобальным углеродным рынкам. Ключевыми элементами предлагаемых рамок являются:

- Полное отсутствие распределительных функций государств в отношении международных авиационных эмиссий. Вместо этого глобальная квота на эмиссию для международного авиационного сектора будет устанавливаться посредством переговоров в рамках РКИК ООН путем ее состыковки с более широкими целями Копенгагенского соглашения (таким образом сектор международной авиации будет рассматриваться как бы в качестве отдельной "страны" со своей квотой на эмиссию).
- Доля этой глобальной квоты (также определяемая в ходе переговоров в рамках РКИК ООН) может быть распределена авиакомпаниям безвозмездно, при этом оставшаяся часть будет распределяться с аукциона. Количество квот будет основываться на углеродном содержании видов топлива, что будет стимулировать использование биотоплива.
- Административное управление этой секторальной системой будет осуществляться новым или существующим органом ООН, именуемым "Глобальный полномочный орган по углероду". Все авиакомпании будут получать свои безвозмездные и подлежащие продаже с аукциона квоты индивидуально от Глобального полномочного органа по углероду и из других источников, например квот по линии CDM/JI и потенциальных квот, связанных с предотвращением обезлесивания. Они будут передавать свои квоты Глобальному полномочному органу по углероду, и Глобальный полномочный орган по углероду будет распоряжаться доходами, генерируемыми в результате

¹ Группа AGD представляет собой коалицию партнеров по авиационной отрасли (авиакомпании БАА, "Бритиш эруэйз", "Вирджин атлантик эруэйз", "Катар эруэйз", "Кэтэй пасифик эруэйз", "Финнэр" и "Эр Франс"/КЛИМ), поддерживаемую Группой по климату (НПО по экологии).

проведения аукционов на квоты, и расходовать их на ряд четко определенных, транспарентных и проверенных проектов по уменьшению эмиссии.

5.8 Группа AGD призывает к тому, чтобы эти глобальные секторальные рамки были простыми, универсально применяемыми и понятными с точки зрения внедрения и управления. Кроме того, этот подход может обеспечить равные отношения к авиакомпаниям, что позволит избежать углеродных утечек и подрыва конкуренции и при этом проводить различие между развитыми и развивающимися странами посредством дифференцированного использования доходов, получаемых в результате проведения аукционов.

6. ДЕЙСТВИЯ СОВЕЩАНИЯ ВЫСОКОГО УРОВНЯ

6.1 HLM-ENV предлагается:

- a) вновь подчеркнуть важность решения проблемы эмиссии парниковых газов, создаваемой международной авиацией, путем применения широкого набора инструментов, включая рыночные меры, в целях обеспечения экономической эффективности мер, предпринимаемых сектором;
- b) подчеркнуть необходимость полного доступа сектора международной авиации ко всем рыночным инструментам, которые будут включены в любое новое глобальное соглашение об изменении климата;
- c) подтвердить тот факт, что использование отдельных рыночных мер в отношении сектора международной авиации даст возможность генерировать финансовые ресурсы, которые можно будет использовать для мероприятий по смягчению и адаптации;
- d) рекомендовать ИКАО наладить процесс разработки рамок применения рыночных мер в международной авиации с учетом выводов HLM-ENV и итогов COP15 для рассмотрения на 37-й сессии Ассамблеи ИКАО в 2010 году.