



35-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 15 повестки дня. Охрана окружающей среды

ОБНОВЛЕНИЕ РЕЗОЛЮЦИИ А33-7 "СВОДНОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ О ПОСТОЯННОЙ ПОЛИТИКЕ И ПРАКТИКЕ ИКАО В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ"

(Представлено 25 государствами – членами Европейского союза¹, Норвегией и Швейцарией)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе рассматривается измененный проект "Сводного заявления о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды" (A35-WP/77) и предлагается к нему ряд небольших изменений. Сводное заявление является декларацией обязательств ИКАО по обеспечению того, чтобы дальнейшее развитие и процветание сектора осуществлялось в согласии с социальными и экологическими целями, а также в определении конкретной политики и практики. Предлагаемые изменения обновляют и уточняют определенные положения политики и сохраняют максимальную гибкость для государств в разработке конструктивных решений проблем охраны окружающей среды. Эти изменения не носят предписывающий характер и не обязывают государства предпринимать какие-либо действия, не совместимые с их действующими национальными и международными обязательствами или политикой.

СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ

A35-WP/56
A35-WP/76
A35-WP/77
Рабочие документы ЕКГА

¹ Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Словения, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция и Эстония.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В документе WP/77 представлен пересмотренный проект сводного заявления о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды. Этот документ был подготовлен с учетом событий, происшедших после 33-й сессии Ассамблеи, включая 6-е совещание Комитета по охране окружающей среды от воздействия авиации (САЕР), состоявшееся в феврале 2004 года, и последующие решения Совета. Новое заявление заменит резолюцию A33-7.

1.2 Пересмотренное сводное заявление является основой проверки полномочий ИКАО в области охраны окружающей среды. Изложенные в нем политика и практика значительно выходят за рамки авиатранспортного сектора и изучаются многими государствами и заинтересованными организациями в контексте более широких приоритетов и обязательств в области транспорта и окружающей среды. Существует вероятность того, что основная цель ИКАО, заключающаяся в содействии развитию гражданской авиации, может оказаться тщетной в результате недостаточного внимания (реального или перспективного) проблемам охраны окружающей среды, связанным с этим сектором. Социальная озабоченность вопросами охраны окружающей среды на местном, региональном и глобальном уровнях не ослабевает, и в ряде стран углубляется понимание конкретных последствий воздействия авиации.

1.3 Поэтому радует тот факт, что в проекте сводного заявления по-прежнему признается важность предпринятия действий, учитывающих все экологические последствия, и определяется всеобъемлющий пакет инструментов и мер, имеющихся у правительственных и неправительственных организаций. Разработка этих инструментов и мер в основном является прерогативой САЕР и, особенно, членов рабочих групп, являющихся представителями регламентирующих органов и авиатранспортной отрасли, основная деятельность и ресурсы которых нацелены на выработку общих решений.

1.4 Многие изменения к резолюции A33-7 отражают результаты плодотворной работы, проведенной после 33-й сессии. Они свидетельствуют о прогрессе, который все могут по праву приветствовать. Однако ИКАО и Договаривающимся государствам следует стремиться к тому, чтобы четко сформулированные обязательства в отношении охраны окружающей среды оставались жизнеспособными и избегать неумышленных негативных последствий. Слишком большое внимание не тому, что можно, а тому, что нельзя сделать, нанесет ущерб репутации и перспективам развития сектора.

1.5 Предлагаемые изменения к проекту заявления, изложенные в добавлении к настоящему документу, являются последней попыткой уточнить определенные положения и сохранить позицию ИКАО в качестве ключевого законодателя в определении будущего направления авиационной политики в области окружающей среды.

2. ПОПРАВКИ К ТЕКСТУ, ПРЕДЛОЖЕННОМУ В ДОКУМЕНТЕ WP/77

2.1 Наши поправки изложены в добавлении. Каждое изменение детализировано по пунктам и дано с кратким пояснением цели поправки.

2.2 Предлагаются следующие изменения: i) объединенные поправки к тексту, который содержался в предыдущих резолюциях, но который, по всей видимости, устарел; ii) поправки к предложенным изменениям в документе WP/77 (включая восстановление части прежнего текста, который в документе WP/77 предлагается исключить) и iii) некоторый небольшой полностью новый текст.

2.3 Мы считаем, что все эти предлагаемые поправки полностью соответствуют политике ИКАО и рекомендациям САЕР и являются фактически правильными.

3. **ФИНАНСОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПРЕДЛАГАЕМЫХ ДЕЙСТВИЙ**

3.1 Мы считаем, что ни одно из предлагаемых изменений не будет иметь негативных последствий для требуемых ресурсов САЕР и Секретариата.

4. **ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ**

4.1 Ассамблее предлагается рассмотреть и утвердить предлагаемые изменения в добавлении 1 к настоящему документу при принятии проекта сводного заявления о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды, представленного в документе WP/77.

ДОБАВЛЕНИЕ

Примечание. Нижеприведенные подзаголовки относятся к конкретным добавлениям к пересмотренному проекту *Сводного заявления о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды*, приведенному в документе WP/77. Предлагаемый нами новый текст напечатан обычным шрифтом с пояснением целей изменения, напечатанным курсивом. В том случае, если изменения касаются существующего текста, они приведены с использованием зачеркивания с последующим новым текстом, напечатанным курсивом. Номера страниц указаны по тексту пересмотренного проекта заявления на английском языке.

Добавление А. Общие положения

Предложение 1. Изменить новый п. 5 преамбулы на с. А-2 следующим образом:

"принимая во внимание, что политика ИКАО и ее Договаривающихся государств должна разрабатываться на основе надежной информации об экологических последствиях деятельности авиации, и;" ~~имеет важное значение для разработки политики в ИКАО и ее Договаривающихся государствах~~

Основание: *положение о придании надежности информации об окружающей среде статуса важнейшего требования для разработки политики является слишком ограничивающим. Несмотря на то что надежная информация, естественно, является очень важной, отсутствие полной уверенности не должно препятствовать принятию экономически эффективных мер предосторожности.*

Предложение 2. Включить следующий новый п. 6 преамбулы в конце с. А-2:

"принимая во внимание сформулированную ЮНЕСКО в 1992 году в Рио-де-Жанейро Декларацию по окружающей среде и развитию, в которой говорится, что при наличии угрозы серьезного или необратимого экологического ущерба отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды,"

Основание: *этот новый пункт преамбулы является дополнением к новому пятому пункту преамбулы, сформулированному выше. Он поясняет, что отсутствие полной научной уверенности не должно являться основанием для отсрочки действий, нацеленных на решение серьезных экологических проблем. Обязательство в отношении принятия мер предосторожности является основополагающим принципом Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций по изменению климата, сторонами которой по существу являются все Договаривающиеся государства ИКАО.*

Предложение 3. Внести следующую незначительную поправку в заключительный пункт постановляющей части на с. А-3:

"7. *настоятельно рекомендует* государствам воздерживаться от принятия односторонних мер в области окружающей среды, которые ~~нанесут ущерб развитию~~ *не согласуются с упорядоченным развитием* международной гражданской авиации".

Основание: *односторонние меры никогда не должны приниматься необдуманно, однако они могут потребоваться в определенных случаях. Предлагаемое нами изменение уточняет, что государства должны воздерживаться от принятия односторонних мер, которые препятствуют упорядоченному развитию гражданской авиации, в отличие от совершенно неограниченного или неконтролируемого их применения.*

Добавление В. Разработка стандартов, рекомендуемой практики и правил и/или инструктивного материала относительно качества окружающей среды

Предложение 4. Исключить ряд слов из п. 4 преамбулы на с. А-4 добавления В:

"принимая во внимание, что воздействие эмиссии авиационных двигателей на окружающую среду, механизм которого полностью не изучен, вызывает озабоченность,"

Основание: *слова "механизм которого полностью не изучен", как представляется, преуменьшают значение этой эмиссии. Несмотря на то что эти слова, строго говоря, справедливы, тем не менее они мало что значат, поскольку вряд ли можно назвать какие-либо аспекты деятельности человека, которые "полностью изучены".*

Предложение 5. Добавить следующий новый п. 8 преамбулы на с. А-4 непосредственно перед заключительным пунктом преамбулы, касающимся САЕР:

"принимая во внимание, что неспособность принимать адекватные меры для решения экологических проблем может обусловить дополнительное давление в сторону принятия мер "регулирования спроса" или введения моратория на развитие аэропортов в некоторых регионах мира;"

Основание: *это предложение не требует пояснений. Это своего рода "предусмотрительная забота о личной выгоде". В Европе становится все труднее реализовывать перспективные крайне необходимые, связанные с инфраструктурой, проекты в связи с призывами принятия мер, ограничивающих спрос (и, следовательно, ограничивающих развитие). Это подтверждает необходимость принятия эффективных мер решения экологических проблем, не говоря уже о естественной желательности таких мер.*

Предложение 6. Привести дату введения нового стандарта NO_x в первом пункте постановляющей части в соответствии с рекомендацией САЕР/6 относительно поправок к Приложению 16:

приветствует принятие Советом нового более жесткого стандарта по авиационному шуму в главе 4 тома I Приложения 16 и недавнее предложение относительно новых более жестких стандартов по эмиссии окислов азота, вводимых с ~~31 декабря~~ *1 января* 2008 года.

Основание: в добавлении Н к докладу по пункту 1 повестки дня САЕР/6 говорится, что новый стандарт в отношении NOx будет применяться в отношении "двигателей типа или модели, первый серийный образец которых изготовлен после 31 декабря 2007 года".

Добавление Е. Местные эксплуатационные ограничения в аэропортах, связанные с шумом

Предложение 7. Исключить п. 3 h) постановляющей части на с. А-11:

~~h) учитывать экономическое и экологическое влияние недавних событий на гражданскую авиацию в ближайшем будущем;~~

Основание: основанием для включения этого текста в резолюции А33-7 Ассамблеи в 2001 году явились трагические события 11 сентября 2001 года. Теперь он отражен в новом п. 6 преамбулы в добавлении В (с. А-4), который гласит: "принимая во внимание, что после недавнего уменьшения объемов перевозок и сокращения количества рейсов, приведших к снятию на какое-то время остроты экологической обеспокоенности, ожидается возврат авиации к традиционным темпам роста в 2005 году и последующие годы". Новая ссылка на недавнее уменьшение объемов перевозок совершенно правомерно помещена в добавление В, а не в добавление Е (которое касается местных вопросов, связанных с шумом), может интерпретироваться как ссылка на события 9/11, вспышку ТОРС и другие последние бурные события.

Добавление I. Рыночные меры, касающиеся эмиссии авиационных двигателей

Предложение 8. Добавить следующий новый п. 8 преамбулы на с. А-17 после п. 7 преамбулы, касающегося налогообложения:

"принимая во внимание, что многие государства облагают налогами другие виды транспорта и другие источники парниковых газов, считается, что пересмотр политики ИКАО в отношении освобождения авиационного топлива от налогообложения не может исключаться;"

Основание: есть основания считать, что давно установленная постоянная политика в отношении освобождения международного воздушного транспорта от налогов на топливо нуждается в пересмотре, поскольку за время, прошедшее после ее разработки, ситуация существенно изменилась. Эта политика была разработана в то время, когда гражданская авиация еще только зарождалась и нуждалась в поддержке и отсутствовала проблема влияния сгорания авиационного топлива на глобальный климат. В некоторых регионах широкие слои общества и влиятельные заинтересованные стороны считают практику освобождения авиационного топлива от налогов устаревшей, особенно если сравнивать с другими секторами экономической деятельности или видами транспорта (например, личный и грузовой автомобильный транспорт). Некоторые страны уже облагают налогом топливо на внутренних авиалиниях, а другие рассматривают вопрос о их введении. В соответствии с недавними изменениями в законодательстве ЕС допускается взимание налогов на топливо на внутренних линиях ЕС при наличии двусторонней договоренности между государствами отправления и назначения. Речь идет как об уравнивании налогов, так и об экологических аспектах. Новый пункт преамбулы не обязывает вводить налоги на топливо международного воздушного транспорта, в нем лишь отмечается, что, по мнению ряда государств, практика отказа от таких налогов, по-видимому, заслуживает пересмотра.

Предложение 9. Изменить пересмотренный п. 2 преамбулы в конце с. А-17 следующим образом:

"отмечая, что в свете выполненного САЕР анализа, свидетельствующего об экономической эффективности обмена квотами на эмиссию в качестве средства сокращения объема выбросов двуокиси углерода авиацией, ~~требуется~~ дополнительные исследования и рекомендации ~~не используются~~ могут оказаться полезными при создании для международной гражданской авиации системы обмена квотами на эмиссию."

Основание: последствия этих изменений заключаются в следующем. Во-первых, сохраняется вывод о том, что обмен квотами на эмиссию потенциально является экономически эффективным средством решения проблемы выбросов двуокиси углерода, который был исключен из текста, предложенного в документе WP/77. Во-вторых, исключается предположение о том, что дополнительные исследования и рекомендации являются необходимым условием разработки системы обмена квотами на эмиссию воздушным транспортом; в ЕС такая система пока лишь только активно рассматривается. И, наконец, исключается предположение о том, что обмен квотами на эмиссию является долгосрочным решением; авиация может быть включена в новую систему обмена квотами на эмиссию в ЕС в начале 2008 года.

Предложение 10. Исключить новый п. b) 3) постановляющей части на с. А-18:

~~"3) признает, что существующий инструктивный материал ИКАО в настоящее время не является достаточным для введения и применения сборов за эмиссию парниковых газов;"~~

Основание: в документе WP/76 совершенно правильно изложены разные точки зрения и некоторые нерешенные вопросы, касающиеся возможности введения сборов за эмиссию парниковых газов. Однако полное запрещение до подготовки нового инструктивного материала (если вообще такой инструктивный материал может быть одобрен) не согласуется с по-прежнему действующей резолюцией Совета от 9 декабря 1996 года и исключает гибкость, которую некоторые государства считают необходимой для выполнения своих внутренних и региональных обязательств в отношении эмиссии парниковых газов. В резолюции 1996 года уже признается отсутствие универсального соглашения по этому вопросу, однако добавление этого пункта будет свидетельствовать о значительном сдвиге в политике ИКАО. См. также основание для предложения 11 ниже.

Предложение 11. Восстановить исключенную формулировку в п. b) 4) постановляющей части (который станет п. b) 3), если будет принято вышеизложенное предложение 10):

~~"3) 4) настоятельно призывает государства воздерживаться от принятия несоответствующих действующей практике не соответствующих действующей практике односторонних действий по введению пошлин, связанных с эмиссией; и"~~

Основание: восстановление исключенного текста согласуется с действующей резолюцией Совета от 9 декабря 1996 года и с нашим предложением 10 выше. Документ WP/139, представленный 41 государством – членом ЕКГА, свидетельствует о том, что регион возражает против полного запрета введения сборов за эмиссию парниковых газов до подготовки нового инструктивного материала. Следует подчеркнуть, что возражение против п. b) 3) основывается не на планах предстоящего введения сборов за эмиссию парниковых газов, а на

твердой уверенности в том, что должны быть рассмотрены все варианты решения этой серьезной проблемы.

Предложение 12. Исключить последнее предложение из пункта постановляющей части в разделе "Обмен квотами на эмиссию" в конце проекта пересмотренного заявления (с. А-19):

~~"В рамках обоих подходов Совету следует обеспечить, чтобы рекомендации в отношении открытой системы обмена квотами на эмиссию содержали структурную и правовую основы для участия авиации в открытой системе обмена квотами на эмиссию, включая такие ключевые элементы, как отчетность, контроль и обеспечение соблюдения."~~

Основание: *исключаемая формулировка не отражает точно роль ИКАО в этих двух подходах к обмену квотами на эмиссию, которые были одобрены совещанием САЕР/6, а именно "комплексная" и "добровольная" система обмена квотами. Вопрос о подходе с использованием нового правового инструмента под эгидой ИКАО был снят с повестки дня, и с тех пор не отмечено никаких сдвигов в плане его повторной постановки. В рамках двух оставшихся вариантов роль ИКАО сводится лишь к оказанию помощи тем государствам или организациям, которые первыми прибегли к использованию добровольной системы или, в случае комплексной системы обмена квотами, рекомендациям государствам. Рекомендации сами по себе не могут служить "структурной или правовой основой" для любой системы. При комплексной системе обмена квотами такая основа будет закладываться государствами, принявшими решение включить авиацию в свои системы обмена квотами.*

— КОНЕЦ —