



WORKING PAPER

СОВЕЩАНИЕ ВЫСОКОГО УРОВНЯ
ПО ГЛОБАЛЬНОЙ СХЕМЕ РЫНОЧНЫХ МЕР

Монреаль, 11 - 13 мая 2016 года

Пункт повестки № 2: Рекомендации 208-й сессии Совета ИКАО

ПАРИЖСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ ПО КЛИМАТУ, КАК ОСНОВА ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ
КОНСЕНСУСА ПО ПРОЕКТУ БУДУЩЕЙ ГЛОБАЛЬНОЙ СХЕМЫ РЫНОЧНЫХ МЕР

(Представлено Российской Федерацией)

КРАТКАЯ СПРАВКА

12 декабря 2015 года, несмотря на серьезные и принципиальные разногласия при подготовке проекта протокола «Киото 2», которые были предметом весьма напряженных и длительных дискуссий в ходе ряда совещаний Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (СОР), Конференцией СОР/21 в Париже **на основе консенсуса** было принято новое международное соглашение по климату. Председатель СОР/21 министр иностранных дел Франции г-н Лоран Фабиус заявил, что «этот текст, который мы разработали вместе... это баланс, наилучший из возможных, баланс, которой одновременно и крепкий, и хрупкий.» «Этот текст будет историческим поворотным пунктом» на пути снижения темпов глобального потепления. Это историческое соглашение стало возможным в результате принципиально нового и более зрелого подхода к решению глобальных вызовов. «Новое соглашение — это демонстрация солидарности. Этот амбициозный, авторитетный документ носит гибкий и долгосрочный характер и заслуживает доверия», – заявил Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун¹.

Положительный опыт Конференции СОР/21, а также отсутствие существенного прогресса в достижении консенсусного решения на уровне ИКАО по основным элементам будущей Глобальной схемы рыночных мер (GMBM) свидетельствуют о неотложной необходимости принципиально нового подхода к решению этого вопроса. В этой связи совещанию HLM-GMBM предлагается рассмотреть принципиально иной подход к разработке GMBM, который в полной мере соответствует «Целям устойчивого развития ООН» (ЦУР ООН), единогласно одобренным мировыми лидерами, в том числе, главами государств и правительств, в ходе 70-й юбилейной сессии Генеральной Ассамблеи ООН 15 сентября 2015 года.

Действия HLM-GMBM в разделе 4 настоящего документа.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегическими целями ИКАО «Охрана окружающей среды» и «Экономическое развитие воздушного транспорта»
<i>Финансовые последствия</i>	Сокращение размера взносов государств-членов в бюджет регулярной программы ИКАО
<i>Справочный материал</i>	Дос 10022 Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 4 октября 2013 года) FCCC/CP/2015/L.9 Принятие Парижского соглашения A/RES/70/1 Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года EAG/11-WP/3 Механизм чистого развития для международной гражданской авиации

¹ <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=25094#.VyLBPI-cGHs>

1. ВВЕДЕНИЕ

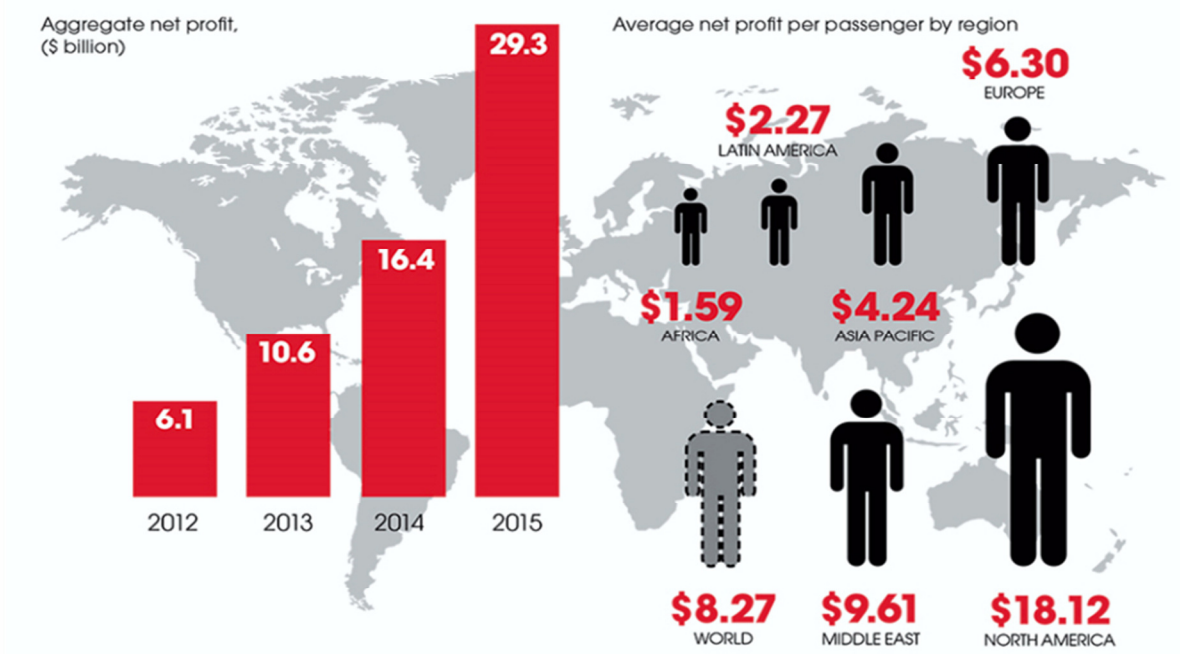
1.1 Несмотря на интенсивную двухлетнюю работу в рамках 15-ти совещаний Консультативной группы Совета ИКАО по охране окружающей среды, проводившейся при поддержке широкого круга экспертов Комитета ИКАО по охране окружающей среды от воздействия авиации (САЕР), второму Совещанию группы высокого уровня по Глобальной схеме рыночных мер (HLG-GMBM/2 – 13-15 апреля с.г.), равно как и HLG-GMBM/1 не удалось существенно сблизить позиции по ряду ключевых положений проекта «климатической» резолюции предстоящей 39-й сессии Ассамблеи ИКАО. К этому следует добавить, что экспертным сообществом ИКАО на протяжении последних 15-ти лет был выполнен значительный объём углублённых технических и экономических исследований, связанных с попытками внедрения «климатических рыночных мер» в секторе международной гражданской авиации. Однако все эти усилия до настоящего момента не позволили найти решение, в рамках которого были бы урегулированы основные вопросы экономических взаимоотношений участников международного рынка авиационных перевозок.

1.2 Анализ последствий внедрения Глобальной схемы рыночных мер, основанной на «компенсационном механизме», свидетельствует о значительных рисках искажения рыночных отношений в области международных авиационных перевозок, возникновения предпосылок для недобросовестной конкуренции, направленной на подавление быстро растущих рынков авиационных перевозок развивающихся стран, что неизбежно создаёт риски стагнации развития их национальной гражданской авиации. Это, в свою очередь, приведёт к вытеснению авиакомпаний этих стран с рынка международных авиационных перевозок и, с большой вероятностью, их последующему банкротству. Столь негативные последствия для развивающихся стран едва ли укладываются в лозунг ИКАО «Ни одна страна не остаётся без внимания» (NCLB).

26 August 2015 | Global | Economics | Industry Data | IATA

Overall industry profits rise - but regional differences

IATA has announced an upward revision of its 2015 industry outlook to a \$29.3 billion net profit. On expected revenues of \$727 billion, the industry would achieve a 4% net profit margin. There are, however, significant regional differences, as shown in the infographic below.



1.3 На 9-м заседании 207-й сессии Совет ИКАО в очередной раз подтвердил «...в рамках процесса РКИК ООН серьёзную обеспокоенность в связи с несоразмерно большими требованиями, предъявляемыми к международной авиации как к одному из потенциальных источников доходов, мобилизуемых для финансирования связанных с климатом мероприятий других секторов». (п.6, C-DEC 207/9). В тоже время, предлагаемый «компенсационный механизм» фактически приведёт к постоянно возрастающему оттоку из отрасли значительных финансовых средств с целью возмещения инвестиций в уже выполненные экологические проекты в других индустриальных секторах. При этом суммарная эмиссия всех индустриальных секторов возрастёт в силу замедления технологического развития авиационного сектора, преимущественно в развивающихся странах, что неизбежно приведёт к снижению мирового уровня безопасности полётов.

1.4 Вполне понятно и оправданно нежелание как развитых, так и развивающихся государств возлагать постоянно растущее финансовое бремя на национальные секторы гражданской авиации без очевидных преимуществ для реального снижения эмиссии парниковых газов и обеспечения устойчивого экономического развития. Даже в первом приближении очевидно, что предлагаемый проект Глобальной схемы рыночных мер находится в прямом противоречии с 13-ю из 17-ти ЦУР ООН, упомянутых в преамбуле Парижского соглашения по климату. Вместе с этим, несмотря на предпринятые усилия, предлагаемый проект GMBM находится во взаимном противоречии с принципами «недискриминации» и «общей, но дифференцированной ответственности» (CBDR).

1.5 Соображения, изложенные выше, неизбежно приводят к выводу о том, что достижение международного соглашения по будущей Глобальной схеме рыночных мер будет возможно только на основе принципов, согласованных в тексте *Парижского соглашения по климату*, предусматривающих добровольное участие сторон в общих усилиях мирового сообщества по преодолению негативных последствий изменения климата, включая реализацию Целей устойчивого развития ООН по решению задач «укрепления всеобщего мира в условиях большей свободы» и «ликвидации нищеты во всех её формах и проявлениях», что «является важнейшей глобальной задачей и одним из необходимых условий устойчивого развития». При этом такой подход наряду с реальными действиями по снижению эмиссии должен способствовать, а не препятствовать развитию международной авиатранспортной системы «безопасным и упорядоченным образом» «на основе равенства возможностей», как это согласовано в Преамбуле Конвенции о международной гражданской авиации.

2. ОСНОВНЫЕ УСЛОВИЯ СОГЛАШЕНИЯ ПО БУДУЩЕЙ GMBM

2.1 Участники двух раундов Глобальных диалогов ИКАО по климату (GLADs) сошлись во мнении о том, что будущая Глобальная схема рыночных мер должна отвечать требованиям экологической целостности, эффективности затрат, учитывать принципы «общей, но дифференцированной ответственности» (CBDR) и недискриминации, и при этом GMBM должна характеризоваться простотой администрирования.

2.2 К сожалению, предлагаемый проект GMBM в полной мере не обеспечивает ни одно из этих требований. Трудно представить, каким образом создание многоуровневых бюрократических надстроек, начиная от авиакомпаний, авиационных администраций и заканчивая центральным регистром ИКАО, включая новое экспертное подразделение по оценке «качества» или, другими словами, легальности «эмиссионных единиц», предлагаемых на мировых углеродных рынках, может отвечать требованиям простоты администрирования. К этому следует добавить создание «независимых» контролирующих органов, которые будут выполнять аудит достоверности предоставляемых данных об эмиссии. При этом сам по себе учёт эмиссии усложняется, так называемым, «маршрутным подходом», когда эмиссия будет учитываться на одних маршрутах, а на других нет. Безусловно, при таком подходе трудно говорить об «экологической целостности».

Также очевидно, что уровень финансовых затрат на создание и функционирование такой многоуровневой системы учёта также будет весьма значительным.

2.3 Следует принять во внимание, что уже в следующем трёхлетии предполагается создание глобальной системы «мониторинга, отчётности и верификации сведений об эмиссии» (MRV). Вне зависимости от участия на первом этапе внедрения GMBM все государства-члены ИКАО, за исключением малых островных государств, будут обязаны предусмотреть в своих бюджетах средства на развёртывание национальных или региональных систем MRV.

2.4 Следует отметить, что до настоящего времени сметные расходы на создание центрального регистра ИКАО и подразделения по оценке «качества» рыночных «эмиссионных единиц» пока не определены и, соответственно, не учтены в проекте бюджета регулярной программы ИКАО на следующее трёхлетие. Принимая во внимание принципиальную позицию ряда ведущих государств в отношении «замораживания» роста размера бюджета регулярной программы ИКАО, уместно предположить, что расходы на создание центрального регистра ИКАО и других структур будут изысканы за счёт урезания финансирования других программ ИКАО. При этом все упомянутые выше расходы следует отнести к разряду накладных и не имеющих прямого отношения к реальному снижению эмиссии. По этой причине, в рамках предлагаемого подхода не уместно говорить об «эффективности затрат».

3. МЕХАНИЗМ ЧИСТОГО РАЗВИТИЯ ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ АВАИЦИИ

3.1 В ходе 11-го заседания Консультативной группы Совета ИКАО по охране окружающей среды (26-27 мая 2014 года) от имени делегаций Индии, Китая и России был представлен рабочий документ EAG/11-WP/3, в котором концептуально изложены основы «Механизма чистого развития для авиации» (ACDM), рассматриваемого в качестве разумной альтернативы GMBM на основе «компенсационного механизма».

3.2 Суть предложения состояла в том, чтобы создать механизм мобилизации доступных ресурсов международной гражданской авиации для финансирования экологически эффективных авиационных проектов в развивающихся государствах. В качестве источника финансирования предлагалось установить экологических взнос государств в размере, исчисляемом по устанавливаемой Ассамблеей ИКАО ставке сбора с каждой тонны авиационного топлива, заправляемого для выполнения международных полётов. Важно отметить, что, как и в Парижском соглашении, ACDM предусматривает принцип добровольного участия государств при понимании того, что оказание помощи развивающимся государствам является условием наличия их национальных планов по снижению эмиссии, а также их участия в программе ACDM.

3.3 Важно отметить, что в отличие от GMBM на основе «компенсационного механизма», в рамках ACDM будет существовать прямая взаимосвязь между размером внесённых государствами средств в бюджет экологической программы ИКАО и реальными действиями, направленными на снижение эмиссии в секторе. В условиях биржевых торгов «эмиссионными единицами» такая прямая взаимосвязь отсутствует по определению.

3.4 Для реализации ACDM не потребуется создавать каких-либо дорогостоящих бюрократических надстроек. Единственное, что потребуется от Ассамблеи – призвать государства-члены предоставлять на регулярной основе в ИКАО статистические данные, включая статическую Форму М «Потребление топлива воздушными судами и перевозки коммерческих авиоперевозчиков»².

3.5 В качестве контроля целостности предоставляемых данных могут быть использованы аналогичные статистические данные, формируемые основными партнёрами ИКАО – ИАТА (Международная ассоциация воздушного транспорта) и МСА (Международный совет аэропортов). По этим причинам можно сделать вывод о том, что ACDM отвечает требованиям простоты

² <http://www.icao.int/sustainability/pages/eap-sta-excel.aspx>

администрирования и эффективности затрат. Практически накладные расходы функционирования АСДМ будут близки к нулевым значениям.

3.6 В предлагаемом проекте GMBM предусмотрено положение в отношении «Гарантии безопасности» (Safeguard clause), предусматривающей возможность пересмотра критериев функционирования GMBM в случае, если в связи с неблагоприятным изменением на углеродных ранках соотношения «предложение – цена» финансовое бремя на отрасль будет чрезмерным. Очевидно, что в числе первых пострадавших стран окажутся наиболее слабые развивающиеся страны. При этом также очевидно, что выход из GMBM или её пересмотр для отрасли будет сопровождаться очередным весьма болезненным и разрушительным всплеском искажения рыночных отношений.

3.7 В отличие от GMBM «Механизм чистого развития для авиации» характеризуется полной предсказуемостью и прозрачностью. При этом он никоим образом не может повлиять на сложившийся баланс экономических отношений на мировом рынке авиационных перевозок. В полной мере также учитываются принцип недискриминации, CBDR, «особые условия и соответствующие возможности развивающихся государств» (SCRC). Как предполагается, экологический взнос, учитываемый в цене авиационного топлива, в каждом участвующем в АСДМ международном аэропорту будет одинаковым для всех эксплуатантов вне зависимости от их национальной принадлежности. Принцип добровольного участия в сочетании с помощью авиационного сообщества развивающимся странам, выразившим свою политическую волю посредством предоставления в ИКАО национальных планов по сокращению эмиссии, в полной мере соответствует принципу CBDR. При этом инфраструктурные улучшения в этих странах очевидно окажут положительное влияние на мировой уровень безопасности полётов, что также будет способствовать устойчивому развитию гражданской авиации во всех странах-членах ИКАО.

3.8 Как представляется, размер ставки экологического взноса будет утверждаться Ассамблеей ИКАО на основе трёхгодичного цикла, исходя из потребности в объёмах финансирования экологических авиационных проектов, одобренных Советом ИКАО и утверждённых Ассамблеей ИКАО. Так, например, если в 2020 году в цену одной тонны авиационного топлива включить экологический взнос в размере одного доллара США, то размер бюджета экологической программы ИКАО составит около 300 млн. долл. США, что почти в три раза превышает размер бюджета регулярной программы ИКАО. Реализация экологических проектов в государствах будет выполняться силами Бюро технического сотрудничества ИКАО посредством программы технической помощи ИКАО, наполняя лозунг ИКАО NCLB реальным смыслом при полном соответствии ЦУР ООН.

3.9 АСДМ также учитывает усилия авиакомпаний, которые уже инвестировали в повышение топливной эффективности парка своих воздушных судов, равно как и другие ранние действия авиакомпаний (до введения АСДМ) и авиационных администраций, направленные на снижение эмиссии. Напротив, принцип порогового уровня эмиссии 2020 года, заложенный в проекте GMBM, будет стимулировать авиакомпании увеличить свою эмиссию к 2020 году до максимально возможного уровня с тем, чтобы на некоторое время снизить налоговое бремя GMBM после этой даты. Важно отметить, что предлагаемый 2-х этапный подход к внедрению GMBM сам по себе исключает возможность достижения глобальной желательной цели «углеродной нейтральности» после 2020 года (CNG2020) даже на воображаемом уровне (HLM-GMBM-WP/2, Appendix, пункт 12 постановляющей части проекта резолюции по GMBM).

4. ДЕЙСТВИЯ HLM-GMBM:

4.1 В целях достижения консенсуса и принимая во внимание тот факт, что GMBM на основе «компенсационного механизма» противоречит духу Парижского соглашения по климату и ЦУР ООН, а также окажет отрицательное влияние на решение задач **реального** снижения эмиссии в секторе международной гражданской авиации при негативном воздействии на мировой уровень безопасности полётов, HLM-GMBM предлагается:

- a) заявить о безоговорочной поддержке мировым авиационным сообществом Парижского соглашения по климату и ЦУР ООН;

- b) *подтвердить* неприемлемость использования международной гражданской авиации, как одного из потенциальных источников доходов, мобилизуемых для финансирования связанной с климатом деятельности в других индустриальных секторах;
- c) *признать* нецелесообразность создания GMBM на основе «компенсационного механизма»;
- d) *просить* Совет ИКАО в приоритетном порядке разработать концептуальные основы «Механизма чистого развития для авиации» в соответствии с духом Парижского соглашения по климату и ЦУР ООН в качестве основы разработки будущей GMBM и представить их для утверждения 39-й сессией Ассамблеи ИКАО;
- e) *призвать* государства-члены ИКАО при разработке новых и реализации существующих национальных или региональных РМ включать в них международную гражданскую авиацию только на основе двусторонних или многосторонних соглашений, зафиксированных в межгосударственных соглашениях об аэронавигационном обслуживании;
- f) *призвать* государства-члены ИКАО оказывать всемерное содействие национальным авиаперевозчикам, провайдерам аэронавигационного обслуживания, эксплуатантам аэропортов, авиационным администрациям в их усилиях по реализации безотлагательных действий, направленных на снижение эмиссии парниковых газов в секторе международной гражданской авиации.

— КОНЕЦ —