



ГРУППА ПО МЕЖДУНАРОДНОЙ АВИАЦИИ И ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА (ГМАИК)

ЧЕТВЕРТОЕ СОВЕЩАНИЕ

(МОНРЕАЛЬ, 25–27 МАЯ 2009 ГОДА)

ОБЗОР РАССМОТРЕННЫХ ВОПРОСОВ — ДЕНЬ 1

Пункт 1 повестки дня. Административные вопросы

Открытие совещания

1. Открывая совещание, президент Совета приветствовал членов ГМАИК (и их советников), принявших участие в четвертом совещании ГМАИК, в частности, г-на Юаня Джи (Китай), сменившего г-на Жанбина Ванга, г-на Л. Гупта (Индия), сменившего г-на Р.П. Сахи, и г-на М. Дирикса (Нидерланды), сменившего г-на П. Гриффитса (Великобритания), которые впервые присутствовали на совещании. Г-н З. Твала (ЮАР) не смог участвовать в совещании из-за неожиданно возникших неотложных служебных дел.

2. В начале своего выступления президент поблагодарил всех за невероятные усилия, которые способствовали успешной деятельности ГМАИК. С момента своего образования Группа добилась впечатляющего прогресса. Он пристально следил за работой ГМАИК и с нетерпением ждет докладов и прений, составляющих программу на следующие несколько дней.

3. Отмечая, что четвертое совещание подведет итоги деятельности ГМАИК, Президент указал, что Группа должна определить основные точки консенсуса для выработки единой стратегии, а там, где консенсус невозможен, сформулировать несовместимые позиции. Основная задача Группы заключалась в том, чтобы доработать "Программу действий в области международной авиации и изменения климата" и подготовить проект доклада ГМАИК, который будет представлен Совету в июне/июле 2009 года и на совещании высокого уровня в октябре 2009 года.

4. Совет ГМАИК запланировал провести совещание высокого уровня по международной авиации и изменению климата с 7 по 9 октября 2009 года. На этом совещании будут рассмотрены "Программа действий" и рекомендации с целью разработки конкретных указаний по сокращению эмиссии парниковых газов (GHG) международной авиацией. Как известно членам Группы, деятельность ГМАИК направлена на оказание поддержки Совету ИКАО в принятии решений о мерах политики в области изменения климата применительно к международной авиации в ходе подготовки к 15-й Конференции Сторон (COP15) Рамочной конвенции ООН по изменению климата (РКИК ООН), которая должна состояться в декабре 2009 года.

5. Президент отметил, что 30 апреля 2009 года он имел честь провести трехстороннее совещание, посвященное COP15, в штаб-квартире Международной морской организации (ИМО) в

Лондоне с Генеральным секретарем ИМО и Исполнительным секретарем РКИК ООН. Они обсуждали потенциальные преграды на пути подготовки к COP15, а также возможные последствия, как для окружающей среды, так и для двух секторов международного транспорта. На совещании говорилось о том, что гармонизированный глобальный подход играет ключевую роль в борьбе с эмиссией парниковых газов международной авиацией по причине ее глобальной природы.

6. Президент подчеркнул, экологическое сообщество возлагает большие надежды на ИКАО и на работу ГМАИК над агрессивной "Программой действий", о чем говорилось на 36-й сессии Ассамблеи. Один из основных вопросов, которые Группе предстоит рассмотреть в течение ближайших дней – это желательные цели, согласующиеся с добавлением К (*"Программа действий ИКАО в области международной авиации и изменения климата"*) к резолюции Ассамблеи А36-22 (*"Консолидированное заявление о продолжении политики и практической деятельности ИКАО в области защиты окружающей среды"*). Президент выразил уверенность в том, что все присутствующие в зале осознают потребность в решительных действиях для эффективного решения реальных и потенциальных экологических проблем, связанных с авиацией.

7. Президент посчитал полезным вспомнить о том, что желательные цели были определены в разрезе изменений в средней топливной эффективности глобального парка воздушных судов гражданской авиации, выполняющих международные полеты. Реализация этих целей не может быть поручена отдельному государству, региону или эксплуатанту воздушных судов. Они будут отражать объединенные усилия всех сторон по применению корзины мер в зависимости от конкретных обстоятельств каждой стороны. Говоря о сотрудничестве и общей ответственности, президент выразил надежду, что Группе удастся прийти к консенсусу в отношении средне- и долгосрочных целей.

8. Перейдя к рассмотрению основополагающих принципов, о которых не следует забывать, президент напомнил, что ГМАИК была создана в соответствии с резолюцией Ассамблеи А36-22, которая определила полномочия и сферу ответственности Группы. Абсолютно необходимо, чтобы ГМАИК как группа, учрежденная Советом, проводила работу с учетом технического задания и всех положений указанной резолюции, следовала имеющим преваляющую силу принципам ИКАО и действовала на основе консенсуса.

9. Президент заметил, что поскольку основное внимание Группы сосредоточено на определении политического курса, совещание организовано таким образом, чтобы во время утренней сессии в первый день участники получили информацию о последних событиях. Затем согласно повестке дня должны быть заслушаны доклады Рабочей группы по разработке целей (РГ 4) и Рабочей группы по рыночным мерам (РГ 5) и рассмотрена "Программа действий" и доклад ГМАИК. Он призвал Группу эффективно использовать имеющее время.

10. Подчеркнув, что в случае необходимости ГМАИК в полной мере может рассчитывать на помощь и поддержку с его стороны, президент поблагодарил Группу за то, что ей уже удалось сделать, и пожелал участникам провести плодотворное совещание. Текст вступительного слова президента размещен на защищенном сайте ГМАИК и на общедоступном сайте ИКАО.

11. Председатель четвертого совещания ГМАИК (GIACC/4) г-н Г. Лопес Майер (Мексика), избранный на GIACC/3 вместе с вице-президентом г-ном Дж. Догерти (Австралия), заявил, что он очень рад и горд председательствовать на четвертом совещании Группы. Это большая ответственность не только для него, но и для всех участников ГМАИК – в оставшиеся несколько дней разработать комплексную "Программу действий" для решения серьезной проблемы влияния эмиссии международной авиации на изменение климата.

Обзор рабочих договоренностей

12. ГМАИК последовала предложению, изложенному в п. 8.1 WP/1, и: утвердила цель проведения своего четвертого совещания, сформулированную в п. 2 указанного документа; приняла к сведению повестку дня совещания, содержащуюся в приложении А; приняла к сведению техническое задание Группы, утвержденное Советом и ранее принятое Группой в редакции приложения В; утвердила предложенную программу совещания, изложенную в приложении С, с учетом изменений, внесенных в свете комментариев о необходимости сосредоточиться на обсуждении доклада ГМАИК; и приняла к сведению методы работы и рабочее время Группы, указанные в пп. 6 и 7 документа.

Утверждение документов, оформляющих итоги GIACC/3

13. Поскольку не было получено никаких комментариев или предложений о внесении изменений в документы GIACC/3-SD/1, /2 и /3, оформляющие итоги третьего совещания и размещенные на защищенном сайте ГМАИК, документы были утверждены в представленной редакции как точное отражение рабочего процесса Группы.

Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение деятельности, касающейся авиационной эмиссии, в рамках ИКАО и в международном масштабе

Выступление начальника Сектора экономического анализа и баз данных (С/EAD)

14. В соответствии с просьбой, высказанной на GIACC/3, начальник Сектора экономического анализа и баз данных (С/EAD) представила документ IP/5 о роли ИКАО во время нефтяного кризиса 1973–1974 годов и о топливной эффективности. Она напомнила о рекомендации Совета ИКАО, принятой в начале 1974 года (С 82) с целью урегулирования последствий нефтяного кризиса для международной гражданской авиации, а также о резолюции Ассамблеи А22-27, предусматривающей сбор Советом и предоставление государствам соответствующей информации о доступности авиационного топлива в будущем. Также упомянув о результатах последующего исследования, проведенного ИКАО и опубликованного в 1979 году в циркуляре 149-AT/52, и сравнив их с фактическими результатами, С/EAD отметила, что динамика цен на нефть не повлияла на топливную эффективность международных авиаперевозчиков.

15. В соответствии с дополнительным запросом, сделанным в ходе третьего совещания в отношении данных о потреблении топлива в контексте статьи 67 (*"Представление отчетов Совету"*) Чикагской конвенции, С/EAD проанализировала рекомендации четырнадцатого совещания Статистической панели (STAP/14) (Монреаль, 23–27 марта 2009 года) по сбору информации о потреблении топлива, которая должна быть представлена на предстоящей десятой сессии Отделения статистики (STA/10) (Монреаль, 23–27 ноября 2009 года) (см. IP/4). Одна из рекомендаций касалась введения новой формы отчетности о потреблении топлива коммерческими авиаперевозчиками, которая включала бы данные о видах воздушных судов (пассажирские или универсальные грузовые) и о доле альтернативных видов топлива в общем объеме потребленного топлива (по видам воздушных судов). С/EAD подчеркнула, что в целях содействия государствам в представлении необходимой отчетности Организация будет и впредь проводить семинары и обучение на местах.

16. В заключение С/EAD отметила, помимо прочего, необходимость глубокого анализа последствий текущего экономического кризиса с точки зрения потребления топлива при воздушных перевозках и тщательного мониторинга потребления топлива и топливной

эффективности посредством сбора *фактических* данных на ежегодной основе. Текст выступления С/EAD размещен на защищенном сайте ГМАИК и на общедоступном сайте ИКАО.

17. Увидев на одной из диаграмм, что в период с 2005 по 2030 год прогнозируется увеличение доли авиаперевозчиков в потреблении нефти, один из членов Группы спросил, как можно контролировать влияние международной авиации на изменение климата, если для сокращения авиационной эмиссии парниковых газов требуется сокращение потребления нефти. С/EAD указала на то, что диаграмма отражает сценарий, соответствующий прогнозам IP/1 в отношении эмиссии CO₂ международной авиации в период до 2050 года, подготовленным Целевой группой по составлению прогнозов (PTG) Группы по поддержке прогнозирования и экономического анализа (FESG) и Целевой группой по моделированию и базам данных Комитета по защите окружающей среды от воздействия авиации (CAEP).

Обзор событий после проведения GIACC/3

Выступление начальника Сектора экологии (С/ENV)

18. Начальник Сектора экологии (С/ENV), также выполняющая обязанности секретаря Комитета по защите окружающей среды от воздействия авиации (CAEP), представила три документа: IP/1 о прогнозах эмиссии CO₂ международной авиации в период до 2050 года; IP/2 о реакции CAEP на запросы, сделанные во время GIACC/3; и IP/3 о последних событиях, касающихся защиты окружающей среды в ИКАО и прочих структурах Организации Объединенных Наций (ООН).

19. Представляя IP/1, С/ENV упомянула об оценке CAEP тенденций и целей в области защиты окружающей среды на 2012, 2020 и 2025 годы, полученной путем интерполяции имеющихся данных, и о возможных сценариях, основанных на общих допущениях на 2050 год. Она подчеркнула, что даже при самых агрессивных сценариях прогноза технологий ожидаемое увеличение топливной эффективности за счет технологических и эксплуатационных мер не сможет компенсировать ожидаемый рост авиационной эмиссии CO₂, обусловленный спросом. С/ENV отметила, что возможен комплексный подход к экологически устойчивому развитию с использованием альтернативных видов топлива, непредвиденных технологических прорывов и рыночных мер.

20. Освещая IP/2, С/ENV изложила исходную позицию CAEP в отношении исследования показателя топливной эффективности, принимающего во внимание альтернативные виды топлива, разработки коэффициентов преобразования для альтернативных видов топлива и стандарта авиационной эмиссии CO₂. Она также представила доклад CAEP о допустимом среднем весе пассажиров, ходе разработке новой директивы, призванной заменить циркуляр 303 ("*Эксплуатационные возможности для сведения к минимуму использования топлива и сокращения эмиссии*"), и исследовании рыночных мер.

21. Перейдя к рассмотрению IP/3, С/ENV упомянула о переговорах по изменению климата в Бонне (29 марта – 8 апреля 2009 года), в ходе которых были подготовлены проекты двух дискуссионных документов для COP15, которые будут обсуждаться в ходе предстоящего совещания вспомогательных структур РКИК ООН в Бонне (1–12 июня 2009 года). Она также сообщила о соответствующих совещаниях в ИМО и мероприятиях в ИКАО, в частности, Семинаре ИКАО по авиации и использованию альтернативных видов топлива (Монреаль, 10–12 февраля 2009 года) и планируемой Конференции ИКАО по авиации и использованию альтернативных видов топлива (Рио-де-Жанейро, ноябрь 2009 года).

22. Подчеркнув, что проведение указанной конференции получило полную поддержку со стороны бразильского правительства, один из участников совещания выразил надежду, что члены ГМАИК смогут принять в ней участие.

Обзор процесса и графика подготовки к совещанию высокого уровня по международной авиации и изменению климата (Монреаль, 7–9 октября 2009 года)

23. Секретарь ГМАИК осветил процесс и график подготовки к совещанию высокого уровня, которое должно провести более масштабный, стратегический анализ доклада ГМАИК и относящихся к нему решений, которые будут приняты Советом на предстоящей 187-й сессии в ходе подготовки к COP15, намеченной на декабрь 2009 года. Он указал, что необходимо распространить указанный отчет на всех применяемых языках не позднее чем до 26 июня 2009 года, чтобы он мог быть рассмотрен Советом до окончания сессии и чтобы представители государств и наблюдатели, которые примут участие в упомянутом совещании высокого уровня, имели бы два месяца, чтобы представить документы по нему на перевод в ИКАО до 26 августа 2009 года. Ожидается, что после проведения совещания высокого уровня в ИКАО будет сформирована общая позиция для COP15 по ограничению или сокращению влияния авиационной эмиссии парниковых газов на глобальный климат, и эта позиция будет представлена в Секретариат РКИК ООН до 23 октября 2009 года. Если позиция будет сформулирована позднее, маловероятно, что COP15 сможет достаточно внимательно ее рассмотреть.

24. Секретарь ГМАИК предложил, чтобы Группа проанализировала первые два раздела проекта доклада ГМАИК, а именно *"Обзор рекомендованной ГМАИК программы действий"* и проекты рекомендаций, в течение трех дней совещания, а остальные разделы были бы проанализированы в последующие два дня теми членами Группы, которые смогут остаться в Монреале или, в их отсутствие, их уполномоченными советниками. В свете обеспокоенности тем, что члены Группы, которые не могут задержаться в Монреале после завершения совещания 27 мая 2009 года, все же должны иметь возможность рассмотреть окончательный вариант доклада и дать свои комментарии по существенным вопросам, было решено, что секретарь ГМАИК разошлет участникам по электронной почте копию окончательного варианта доклада для комментариев только по тем разделам, в отношении которых не удастся прийти к консенсусу и которые, как будет установлено, не точно отражают ход дискуссии. Последний срок для представления таких комментариев – 12 ч дня (время в Монреале) 3 июня 2009 года.

Пункт 3 повестки дня. Планирование действий и элементы политики, подлежащие разработке Группой

Представление доклада Рабочей группы по разработке целей (РГ 4)

25. Г-жа Н. Лобю (США), являющаяся сопредседателем, совместно с г-ном М.В. Пинта Гама (Бразилия), Рабочей группы по разработке целей (РГ 4), дала комментарии к докладу Группы (WP/2), представленному днем ранее на координационном совещании.

26. Сопредседатель РГ 4 подчеркнула, что Рабочая группа в качестве отправной точки использовала результаты работы Рабочей группой по глобальным желательным целям (РГ 1), а не проделывала ту же самую работу заново. Ссылаясь на техническое задание для РГ 4, она напомнила об общей договоренности участников GIACC/3, что краткосрочной глобальной желательной целью в период до 2009 года должно стать повышение топливной эффективности на 2 % в год. РГ 4 было поручено рассмотреть имеющиеся данные и определить, является ли этот процент наиболее уместным. Рабочей группе также было поручено продолжить разработку возможных средне- и долгосрочных желательных целей, основанных именно на топливной

эффективности, во взаимодействии с Комитетом по защите окружающей среды от воздействия авиации (САЕР) и с учетом имеющихся данных об отраслевых тенденциях и соответствующих прогнозов. Сопредседатель отметила, что РГ 4 разграничила цели по повышению топливной эффективности в зависимости от характера мер (меры по модернизации средств контроля за состоянием воздушного транспорта и технологические меры). Кроме того, РГ 4 просили оценить возможности для дополнительных целей и заявлений, призванных отразить сильную приверженность борьбе с авиационной эмиссией, в том числе в форме сохранения углеродной нейтральности. Признав, что в этом направлении уже был достигнут некоторый прогресс, она отметила, что дискуссия сосредоточилась вокруг таких областей, как использование альтернативных видов топлива и применение рыночных мер. Последнее понятие было использовано в широком значении, определенном ИКАО, и включало в себя такие меры, как компенсация углеродных выбросов, налогообложение топлива и ограничение эмиссии с помощью квот или торговли квотами на эмиссию. Напомнив о том, что РГ 4 также был поручено проанализировать цели, сформулированные отраслью и прочими сторонами, на предмет степени приверженности борьбе с авиационной эмиссией, сопредседатель отметила, что хотя представителям отрасли и была дана возможность предоставить информацию по некоторым "руководящим вопросам", чтобы направить дискуссию Рабочей группы в правильное русло, они ею не воспользовались. Кроме того, хотя их попросили присоединиться к членам РГ 4 на очной встрече, они не стали в ней участвовать. Хотя на последней неделе от представителей отрасли и поступила некоторая информация, но Рабочая группа к этому моменту уже завершила свою работу и эта информация не нашла отражения в докладе (WP/2).

27. Напомнив об очень продуктивной дискуссии, развернувшейся на GIACC/3 по поводу дальнейших действий в области разработки глобальных желательных целей, сопредседатель РГ 4 указала на то, что ГМАИК признала принципы отсутствия дискриминации и равных и справедливых возможностей для развития международной авиации, изложенные в Чикагской конвенции, а также принципы и положения общей, но дифференцированной ответственности (CBDR), определенные в рамках РКИК ООН и ее Киотского протокола. РГ 4 было поручено проводить работу с учетом задач, которые требуется решить в ИКАО, но при этом отдавать дань уважения более широким задачам. Хотя рекомендации Рабочей группы должны были быть основаны на глобальных желательных целях в форме топливной эффективности, она также рассмотрела цели, свидетельствующие о стремлении к большему с целью решения проблемы авиационной эмиссии, включая цели в форме углеродной нейтральности.

28. Сопредседатель РГ 4 отметила, что в отсутствие новой информации Рабочая группа согласовала повышение топливной эффективности на 2 % в год до 2012 года в качестве краткосрочной глобальной желательной цели. Рабочая группа рассмотрела возможность использования данных 2000 или 2005 года в качестве базовых значений и запросила соответствующие данные в Секретариате. Указав на то, что любой набор базовых данных представлялся жизнеспособным, сопредседатель отметила наличие региональных различий в воздействии в зависимости от используемого базового года. Выбор базового года, таким образом, был определен как один из вопросов, требующих дальнейшей дискуссии в ГМАИК для определения того, можно ли принять решение или же вопрос нуждается в дальнейшей проработке. Сопредседатель РГ 4 отметила, что хотя окончательное соглашение о рекомендации в адрес ГМАИК по средне- и долгосрочным глобальным желательным целям в форме топливной эффективности и не было достигнуто, произошло весьма конструктивное сужение диапазона целей. В качестве конкретного показателя, который мог бы служить нижним пределом, был назван показатель, составляющий 2 %. Это примерно соответствует предложениям отрасли для временного горизонта, заканчивающегося 2020 годом. США предложили повышение топливной эффективности на 2,5 % в год в среднесрочной перспективе и на 3 % в год в долгосрочной перспективе – цели, которые потребуют от государственных органов усилий по опробованию и

ускорению внедрения технологий и/или процедур, сокращающих выбросы углерода в их системах воздушного сообщения. Признавая, что эти цели по повышению топливной эффективности являются более амбициозными, США все же пожелали задать определенные рамки для их достижения.

29. В среднесрочном периоде РГ 4 порекомендовала повышение топливной эффективности в диапазоне от 2 до 2,5 % в год, начиная с 2020 или 2025 года. В этой связи сопредседатель РГ 4 напомнила о том, что РГ 1 разделяет общее мнение о желательном соответствии сроков ГМАИК срокам, предусмотренным РКИК ООН (2020 год как граница среднесрочного периода). США, однако, предложили в качестве целевого срока 2025 год, так как это дало бы дополнительное время для достижения более жесткой цели по повышению топливной эффективности. Достижение такой цели отчасти обусловлено появлением на рынке новых технологий, способствующих сокращению выбросов углерода, и способностью авиаперевозчиков использовать эти технологии. Поскольку разработка подобных технологий обычно занимает от 10 до 15 лет, 2020 год представляется очень коротким сроком. Выбор целевой границы среднесрочного периода стал еще одним вопросом для дальнейшего обсуждения ГМАИК. Что касается долгосрочной перспективы, было рекомендовано повышение топливной эффективности в диапазоне от 2 до 3 % в год в период с 2021 или 2026 года по 2050 год, при этом 3 % представляют собой более амбициозную цель, основанную на ускоренном внедрении новых технологий. РГ 4 согласовала в качестве целевого срока 2050 год.

30. Сопредседатель РГ 4 сообщила, что Рабочая группа обсудила два показателя топливной эффективности, предложенные РГ 1, а именно объем топлива/коммерческий тонно-километр (КТК) и масса топлива/КТК. И тот, и другой показатель может быть приемлемым в зависимости от используемой системы отчетности. РГ 4 признала, что хотя отношение массы топлива к КТК кажется более точным показателем, отношение объема топлива к КТК, возможно, легче использовать с учетом применяемых в настоящее время систем отчетности: большинство перевозчиков ведут учет количества топлива в галлонах или литрах. Поскольку отношение объема топлива к КТК не сопряжено со значительным снижением точности и его гораздо легче использовать, РГ 4 решила рекомендовать использовать в качестве показателя топливной эффективности именно его.

31. Отметив, что РГ 4 обсудила цели, свидетельствующие о стремлении к большему, сопредседатель указала на то, что основное внимание уделялось углеродно-нейтральному приросту в среднесрочной перспективе (2020 или 2025 год) и возможному сокращению выбросов в долгосрочной перспективе (2050 год), при этом в качестве базы использовался 2000 или 2005 год. Было высказано предположение о том, что если ГМАИК придет к единому мнению в отношении базового года и сроков, они будут одинаковыми как для целей в форме топливной эффективности, так и для целей, свидетельствующих о стремлении к большему. Несмотря на состоявшийся обмен мнениями по поводу долгосрочной перспективы, основная часть дискуссии развернулась вокруг среднесрочной перспективы и углеродно-нейтрального прироста: что необходимо для этого, какие меры можно предпринять и как вести учет. В отношении долгосрочных целей сформировалось общее представление, хоть и не мнение, о наличии заинтересованности в большем сокращении эмиссии. Однако РГ 4 не выработала никаких рекомендаций и даже не инициировала сколь либо существенных дискуссий в отношении масштаба такого сокращения. Несмотря на предложение Европейского Союза (ЕС) о том, чтобы в 2050 году сектор международной авиации сохранил ту же долю в общем объеме выбросов парниковых газов, что и в 1990 году, это вызвало значительные разногласия. Рабочей группе не понадобилось много времени, чтобы предложить альтернативы.

32. По словам сопредседателя РГ 4, Рабочая группа рассмотрела возможность использования в качестве показателя достижения целей, свидетельствующих о стремлении к большему, интенсивность нетто-выбросов CO₂. Признав, что альтернативные виды топлива могут стать значительным фактором в достижении более амбициозной среднесрочной цели, Рабочая группа рассмотрела вопрос о порядке учета результатов использования альтернативных видов топлива, которые не сопряжены со столь значительными выбросами в атмосферу углерода, как используемое в настоящее время реактивное топливо на основе керосина. Члены Рабочей группы согласились с тем, что нужно использовать коэффициент выбросов CO₂ (масса CO₂/масса топлива) для учета преимуществ подобных видов топлива, а также коэффициент преобразования плотности топлива (масса топлива/объем топлива), поскольку коэффициенты выбросов CO₂ обычно основаны на массе. Рабочая группа также рассмотрела порядок учета результатов использования рыночных мер для достижения более амбициозных целей и согласовала использование в качестве коэффициента отношения уменьшения объема выброса CO₂ в результате применения рыночных мер к КТК. В результате получилась следующая формула:

Показатель интенсивности нетто-выбросов CO₂ = показатель топливной эффективности x коэффициент выбросов CO₂ x коэффициент плотности топлива – коэффициент рыночных мер
 $\frac{\text{объем}_{\text{топливо}}}{\text{КТК}} \times \frac{\text{масса}_{\text{CO}_2}}{\text{масса}_{\text{топливо}}} \times \frac{\text{масса}_{\text{топливо}}}{\text{объем}_{\text{топливо}}} - \text{уменьшение объема выброса CO}_2, \text{ обусловленное применением рыночных мер/КТК.}$

Рабочая группа пришла к выводу о необходимости дополнительной проработки вышеуказанного показателя и о том, что ГМАИК следует рекомендовать САЕР продолжить работу в этом направлении.

33. Затем сопредседатель РГ 4 осветила ряд возникших в ходе обсуждения вопросов, которые необходимо решить перед тем, как ГМАИК сможет перейти к работе над более амбициозными целями. Напомнив, что в качестве среднесрочной цели было рекомендовано повышение топливной эффективности в диапазоне от 2,0 до 2,5 % в год, она указала на то, что необходимо решить, следует ли остановиться на конкретной цифре, либо использовать диапазон, что даст возможность проявить стремление к большему и, возможно, обеспечит больший объем инвестиций в таких областях, как правила воздушного движения и вывод новых технологий на рынок. Указав на то, что вторым вопросом были "отправные точки" для определения пороговой величины, по достижении которой следует добиваться реализации более амбициозных целей, сопредседатель РГ 4 подчеркнула, что все хотели бы по-прежнему видеть авиацию в качестве значительного двигателя мировой экономики. В особенности развивающиеся страны склонны считать, что авиация может способствовать развитию их экономики. В качестве одной из возможных отправных точек был предложен доход на душу населения. Хотя и высказав заинтересованность в использовании этой отправной точки, Рабочая группа не пришла к единодушному мнению по этому поводу, поскольку ее применение в разных странах может различаться. Таким образом, хотя РГ 4 и сочла это перспективной областью, выдача соответствующих рекомендаций потребует проведения дополнительной работы. Третьим вопросом стало оказание помощи развивающимся странам, которые, хотя *сами по себе* и не включены в техническое задание Рабочей группы, все же играют ключевую роль в общем успехе внедрения рекомендаций ГМАИК. Рабочая группа признала, что некоторые цели, в частности, более амбициозные, не могут быть достигнуты без некоторой помощи. В этой связи сопредседатель РГ 4 напомнила о рекомендациях РГ 2 по сотрудничеству с развивающимися странами в части применения экономических/рыночных мер, перехода на новые технологии, предоставления надлежущей финансовой помощи, обучения и помощи в адаптации. РГ 4 хотела бы обеспечить понимание того, что ГМАИК следует продолжать выработку серьезных предложений, которые позволили бы различным государствам разработать планы действий, способствующие достижению общих целей по решению проблемы авиационной эмиссии. Текст

выступления г-жи Лобю размещен на защищенном сайте ГМАИК и на общедоступном сайте ИКАО.

34. Затем г-н К. Берлсон, советник г-жи Лобю, представил документ IP/12, содержащий обзор результатов анализа топливных тенденций, проведенного Федеральным управлением авиации США (FAA) и отражающего экономическую и авиационную деятельность в период с 2006 года до текущего момента, и прогнозы в отношении повышения топливной эффективности и сокращения выбросов CO₂, которые могли бы быть реализованы посредством осуществления комплекса мер, и сравнил эти результаты с результатами, представленными в IP/1. IP/12 содержит дополнительные сценарии потребления топлива, которые не были представлены в последнем из указанных документов, и исходит из допущений, скорректированных с учетом экономической деятельности, технологий авиастроения, прогресса, достигнутого в области управления воздушным движением и цен на топливо (включая надбавки в результате применения рыночных мер). Указав на то, что получившийся в результате прогноз потребления топлива в 2050 году в диапазоне от 470 до 565 млн т был значительно ниже, чем более ранние прогнозы MODTF, находящиеся в пределах от 730 до 850 млн т, г-н Берлсон сделал акцент на возможных положительных последствиях: это могло бы повысить целесообразность применения альтернативных видов топлива, поскольку потребовался бы меньший объем поставок, либо снизить издержки, сопряженные с компенсацией посредством рыночных мер (снижение платы или количества разрешений на осуществление выбросов, которые требуется приобретать) роста авиационных выбросов углерода в долгосрочной перспективе. Он отметил, что исходя из сценариев, приведенных в IP/12, США получают большую уверенность в возможности достижения ряда более амбициозных глобальных желательных целей. Комментируя вопрос о точности прогнозов FAA, г-н Берлсон заявил, что эти прогнозы не менее точны, чем прогнозы MODTF. Текст выступления г-на Берлсона размещен на защищенном сайте ГМАИК и на общедоступном сайте ИКАО.

35. Обсуждение отчета РГ 4 и двух выступлений было перенесено на следующий день.

Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение деятельности, касающейся авиационной эмиссии, в рамках ИКАО и в международном масштабе

Представление документа IP/6 Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА)

36. Напомнив, что на совещании GIACC/3 г-н П. Стил выступал от имени Группы действий по вопросам воздушного транспорта (АТАГ), исполнительным директором которой он является, с докладом, освещающим отраслевые цели по сокращению авиационных выбросов CO₂, секретарь ГМАИК отметил, что теперь он представляет от имени ИАТА документ IP/6, устанавливающий цели по сокращению таких выбросов, которые намереваются попытаться реализовать авиаперевозчики, входящие в состав этой организации. Они предложили в качестве краткосрочной цели (до 2012 года) повышение топливной эффективности эксплуатируемых воздушных судов на глобальном уровне в среднем на 1,5 % в год. В среднесрочной перспективе (с 2013 по 2020 год) они предложили продолжать повышать топливную эффективность в среднем на 1,5 % в год. Авиаперевозчики – члены ИАТА также попытаются коллективными усилиями обеспечить углеродно-нейтральный прирост в период с 2020 по 2025 год, используя надлежащие дополнительные меры, включая использование экологически чистых альтернативных видов реактивного топлива с низким содержанием углерода. В долгосрочной перспективе (до 2050 года) они попытаются коллективными усилиями сократить свои нетто-выбросы CO₂ в 2050 году на 50 % по сравнению с уровнем эмиссии в 2005 году.

37. Ссылаясь на сценарии MODTF, изложенные в таблице 1 документа IP/1, где в качестве базы использованы данные за 2006, а не за 2005 год, секретарь ГМАИК отметил, что ежегодный уровень глобального сжигания топлива авиацией оценивается в 187 млн т. При сокращении этой величины вдвое уровень сжигания топлива составил бы около 93,5 млн т. В рамках наиболее агрессивного сценария MODTF, предусматривающего сокращение потребления топлива на 1,5 % в год для всех воздушных судов, вводимых в эксплуатацию после 2006 года, за счет технологических и эксплуатационных мер, в 2050 году уровень сжигания топлива должен составить 730 млн т. Сокращение с 730 до 93,5 млн т обеспечило бы сокращение нетто-выбросов CO₂ на 85 %. Вот что было предложено авиаперевозчиками – членами ИАТА, несмотря на ряд оговорок, и, таким образом, их цели представляют собой глобальное решение, в равной степени затрагивающее всех авиаперевозчиков.

38. Участники GIACC/4 приняли к сведению информацию, представленную ИАТА в IP/6.

Представление доклада Рабочей группы по рыночным мерам (РГ 5)

39. Как председатель Рабочей группы 5 (РГ 5) по рыночным мерам, г-н П. Швах (Франция) прокомментировал доклад Рабочей группы (WP/3), представленный в ходе координационного совещания 24 мая 2009 года. Документ IP/7, посвященный работе над рыночными мерами, уже проделанной ИКАО, вместе с базовой документацией, а также документ IP/8 по используемым, планируемыми или рассматриваемым системам, включая рыночные меры, оба составленные председателем, послужили в качестве справочных материалов для составления доклада.

40. Отметив, что РГ 5 внимательно отнеслась к техническому заданию ГМАИК, сформулированному Советом, председатель подчеркнул, что при этом она заполнила пробел, который в ином случае имел бы место, если бы Рабочая группа ограничилась тем, что до сегодняшнего момента обсуждалось в РГ 1, РГ 2 и РГ 3. Таким образом, результаты работы РГ 5 заслуживают особого внимания. В этой связи он напомнил, что согласно п. 2 b) технического задания ГМАИК при определении набора вариантов по ограничению или сокращению выбросов парниковых газов, создаваемых международной гражданской авиацией, из которого государства могли бы выбирать необходимые им, Группа должна была исследовать рыночные меры, включая, помимо прочего, торговлю квотами на эмиссию, приняв во внимание характер системы (глобальной, региональной или страновой). Таким образом, не РГ 5 явилась инициатором исследования международной системы торговли квотами на эмиссию. Согласно п. 2 b) Группа также должна была: исследовать возможные пути обеспечения совместимости и одновременного использования этих систем; рассмотреть механизмы определения эквивалентности различных мер и провести эталонный анализ последних; учесть интересы развивающихся стран; рассмотреть сборы и налоги; рассмотреть положительные экономические стимулы и пр.

41. Председатель РГ 5 отметил, что прежде всего Рабочая группа провела комплексный анализ результатов работы по рыночным мерам, уже выполненной ИКАО. Напомнив, что работа ИКАО по рыночным мерам ведется в Ассамблее, Совете и САЕР с 1998 года, он подчеркнул, что этот исторический труд отчасти уже дает ответы на вопросы, поднятые Советом в техническом задании ГМАИК, и что уже было сделано много выводов в отношении, в частности, того, какие виды рыночных мер являются приемлемыми. Председатель РГ 5 привел в качестве примера выводы о том, что относящийся к углероду налог, взимаемый либо с топлива, либо с пассажиров, следует исключить из рассмотрения, поскольку он не обеспечивает непосредственного сокращения авиационных выбросов, и что нейтральный к доходам сбор, основанный на топливной эффективности, также следует исключить из

рассмотрения как непрактичный и оказывающий минимальное воздействие на состояние окружающей среды. Также был сделан вывод о том, что сбор на углеродное топливо и углеродный пассажирский сбор были бы приемлемы при условии, что поступления направлялись бы на смягчение воздействия авиации на окружающую среду. Компенсация углеродных выбросов также была бы приемлемой мерой. Хотя работа, уже проделанная ИКАО, дала ответ на многие вопросы о рыночных мерах, некоторые вопросы остались нерешенными даже спустя десять лет, среди них: географический охват; совместимость между системами для избежания двойного учета/обложения и обеспечение эквивалентности различных мер; и то, как при разработке глобальной системы объединить принцип отсутствия дискриминации между эксплуатантами, установленный Чикагской конвенцией, и принцип CBDR, установленный в рамках РКИК ООН и Киотского протокола – вопрос, который обсуждался на трех совещаниях ГМАИК.

42. РГ 5 изучила все системы рыночных мер, которые, как было известно ее членам, уже существовали, находились в процессе разработки, либо были предложены и должны были быть реализованы государством или группой государств на национальном или региональном уровне. Она также рассмотрела сценарии и концепции глобального секторального подхода, которые были предложены для изучения отраслью или членами Группы. В этой связи председатель отметил, что ряд систем был разработан в Новой Зеландии, Австралии и Европе, и что предложения, касающиеся рыночных мер, в настоящее время являются предметом обсуждения в США. РГ 5 также получила от представителей отрасли ряд предложений по глобальному секторальному подходу, который не обременял бы отрасль избыточными административными сборами. Представители отрасли выступили против рыночных мер, которые являются несовместимыми или которые сложно контролировать.

43. Проанализировав указанные существующие, потенциальные и концептуальные системы, РГ 5 вынесла ряд заключений. Сделав акцент на том, что целью рыночных мер не является сокращение спроса на международное воздушное сообщение путем увеличения его стоимости, председатель РГ 5 заметил, что во всех изучаемых системах Рабочая группа искала компромисс между развитием международной авиации и ограничением авиационных выбросов. По мере роста международной авиации любое достигнутое повышение топливной эффективности становится недостаточным для ограничения выбросов. Таким образом, все рассмотренные системы представляли собой "открытые" системы, нацеленные на компенсацию выбросов с тем, чтобы обеспечить рост без сокращения спроса. Напомнив, что РГ 5 также обращала внимание на реализацию принципа CBDR, председатель подчеркнул, что в системах, используемых в настоящее время, этот принцип не учитывается или отражен лишь в весьма ограниченных пределах. В этой связи он отметил, что европейская система торговли квотами на эмиссию содержала положение *de minimis* об исключении небольших эмиттеров, а также положение о признании эквивалентности различных мер. Глобальные системы, предложенные либо членами РГ 5, либо представителями отрасли, не предусматривали дифференцированного подхода.

44. Обозначив философию, лежавшую в основе дискуссий Рабочей группы, председатель отметил, что в целом все высказывались в поддержку урегулирования указанных открытых вопросов, относящихся к рыночным мерам. Это не были технические вопросы, которые потребовали бы обращения к САЕР с просьбами о проведении новых исследований; скорее они представляли собой политические вопросы, требующие обсуждения и согласования на международном уровне. Высказывалась надежда, что энтузиазм, порожденный 36-й сессией Ассамблеи и учреждением ГМАИК, который будет подогрет созывом совещания высокого уровня в октябре 2009 года для рассмотрения "Программы действий" ГМАИК и перспективой проведения COP15 в декабре 2009 года, позволит вновь поднять и разрешить эти вопросы. Вот задача, которую, по-видимому, предстоит решить до проведения 37-й сессии Ассамблеи.

45. По словам председателя РГ 5, реальность такова, что если бы рыночные меры были просто оставлены в корзине мер, предлагаемых государствам, без сопутствующих мер по их внедрению, они не сработали бы: либо государства распространили бы их только на внутреннюю, а не на международную авиацию, либо регион, такой, как Европа, попытался бы распространить их на международную авиацию и столкнулся бы с разногласиями и трудностями. Если ГМАИК добросовестно и искренне стремится к продвижению рыночных мер в дополнение к технологическим и эксплуатационным мерам и предлагает государствам выбирать из корзины мер, тогда ей стоит рассмотреть способ внедрения различных рыночных мер и определить, что должно сопутствовать такому внедрению.

46. С целью упорядочения своих идей Рабочая группа разработала три основных сценария внедрения рыночных мер и взвесила все за и против, не достигнув, впрочем, полного консенсуса. Тем не менее, развернувшиеся дебаты помогли прийти к согласию в отношении основных выводов. Сценарий А представляет собой сценарий "обычный ход деятельности" без обязательных рамок ИКАО. Рыночные меры будут внедряться государствами или регионами, проводящими разную политику и использующими разные параметры, например, налогообложение топлива или торговля квотами на эмиссию, разные субъекты воздействия (эксплуатанты или рейсы) и различные масштабы. Хотя сценарий А является простым и уже реализуется в некоторых частях мира, он может породить ограничения, проблемы и споры, способные помешать внедрению рыночных мер. Также существует риск того, что, как и опасаются представители отрасли, он создаст пестрый набор рыночных мер, которые очень сложно внедрять и контролировать.

47. На другом конце спектра располагается очень амбициозный сценарий – сценарий В, идеальная глобальная система в рамках секторального подхода. Он предусматривает создание единой глобальной системы, которая в обязательном порядке будет устанавливать для международной авиации режим ограничения эмиссии с помощью квот. Эта система может предусматривать принцип дифференциации между развитыми и развивающимися странами на основе разных пределов или разных сроков достижения одного и того же предела в зависимости от зрелости рынка. Рабочая группа сочла, что сценарий В имеет много преимуществ, так как решает целый ряд проблем, таких, как искажение конкуренции и "углеродная утечка". Однако он, в свою очередь, создает другие проблемы, в частности, касающиеся внедрения. В настоящее время ИКАО не располагает институциональными полномочиями для введения такой глобальной системы в государствах или администрирования любых денежных поступлений. Отметив, что цель не в том, чтобы иметь обязательный сценарий, который должен применяться повсеместно, председатель РГ 5 подчеркнул, что глобальный сценарий может и не быть обязательным. Он также может быть желательным. ИКАО могла бы установить для международной авиационной отрасли глобальную цель в части рыночных мер. Например, она могла бы компенсировать 3-процентный рост, чего не может обеспечить технологическое усовершенствование, а затем стимулировать государства к введению в действие рыночных мер, адаптированных к их страновым условиям, для достижения этой цели. Председатель РГ 5 указал на то, что поскольку это, таким образом, могло бы стать желательным глобальным сценарием, оказалось трудно вынести заключение по данному вопросу и Рабочая группа не пришла к консенсусу.

48. Ввиду этого РГ 5 рассмотрела в качестве компромиссного сценарий С, предусматривающий реализацию рыночных мер государствами или регионами, но в рамках ИКАО. Эти рамки определяли бы согласованные принципы реализации рыночных мер, в том числе то, как они будут способствовать достижению глобальных целей, географический охват, эквивалентность различных мер и порядок распределения поступлений. Они обеспечили бы согласованный план, так чтобы различные формы политики отдельных государств являлись бы кирпичиками будущей глобальной системы. Хотя сценарий С является более амбициозным, чем то, что предлагает САЕР,

выпустивший руководящие принципы, он менее амбициозен, чем единый глобальный сценарий, допускающий многочисленные отклонения в зависимости от локальных условий.

49. Рабочая группа сделала ряд заключений, которые будут переработаны в рекомендации для Совета в случае утверждения их ГМАИК. Эти заключения представлены в п. 5 документа WP/3. Ссылаясь на заключения в отношении общего секторального подхода к международной авиации, председатель РГ 5 отметил, что Рабочая группа в целом согласилась с тем, что рыночные меры, реализуемые государствами или регионами, проводящими разную политику и использующими разные параметры в отсутствие глобальных секторальных рамок, разработанных ИКАО (сценарий А) – далеко не оптимальное решение. Такой подход затруднил бы координацию, создал риски искажения конкуренции и ненужное бремя для отрасли, а также осложнил бы соблюдение представителями отрасли применимых норм законодательства. Вторым выводом заключается в целесообразности создания единой глобальной секторальной системы для гражданской авиации. Однако ИКАО или какое-либо другое учреждение ООН следует наделить полномочиями по управлению такой глобальной системой. По этой причине, наряду с другими, Рабочая группа считает, что на пути реализации такого подхода возникнут большие проблемы, особенно в кратко- и среднесрочной перспективе. РГ 5 также считает, что в качестве первоочередной задачи наиболее целесообразно продолжить дальнейшую разработку ИКАО секторальных рамок, позволяющих государствам и регионам принимать свои рыночные меры в соответствии с согласованными глобальными принципами, установленными этими рамками (см. пп. 5.1.1–5.1.3).

50. Упомянув о заключении, содержащемся в п. 5.1.4, председатель РГ 5 отметил, что, обсуждая его во время вчерашнего координационного совещания, члены Группы попросили изменить формулировку следующим образом: "Разработанные ИКАО рамки должны обеспечить соблюдение принципа отсутствия дискриминации, заложенного Чикагской конвенцией, а также принципа CBDR, определенного в рамках РКИК ООН. Признавая эти два принципа, необходимо обеспечить, чтобы: а) выбирались только наиболее действенные и эффективные с точки зрения затрат меры; б) облегчалось соблюдение представителями отрасли норм законодательства; в) осуществлялась координация рыночных мер для исключения дублирования; и d) был четко определен географический охват каждой локальной системы рыночных мер". Заключение, представленное в п. 5.1.5, частично покрывается следующим положением: эти рамки должны обеспечить, по крайней мере, исключение двойного учета/обложения. Эквивалентность двух видов рыночных мер должна определяться на основе уменьшения количества тонн эмиссии углерода при выполнении конкретного рейса, а не на основе стоимости мер, особенно при наличии различий в ценах квот на выброс углерода на различных рынках.

51. Обратив внимание на заключения РГ 5, касающиеся вариантов рыночных мер для государств и регионов, председатель указал на то, что Рабочая группа учла уже проделанную ИКАО масштабную работу по рыночным мерам, направленным на решение проблемы влияния эмиссии международной авиации на изменение климата, в частности с помощью САЕР, который выработал значительное количество руководящих указаний. Рабочая группа в целом согласилась с тем, что ни закрытые системы торговли квотами на эмиссию, ни закрытые системы взимания сборов не являются наиболее экономически эффективными вариантами. Она также признала, что хотя налогообложение топлива может быть одним из вариантов, с ним возникают политические и правовые проблемы, включая связанные с двусторонними соглашениями о воздушном сообщении (см. пп. 5.2.1 и 5.2.2). Рабочая группа также признала, что среди прочих возможных вариантов государства и регионы, в настоящее время работающие над разработкой рыночных мер, выбрали два вида мер: открытые системы торговли квотами на эмиссию "сверху-вниз" с прямым включением эксплуатантов воздушных судов, т. е. для эксплуатантов устанавливается допустимый предел выбросов, и они должны покупать разрешения в случае его превышения; и

открытые системы взимания сборов за загружаемое топливо "снизу-вверх" с эксплуатантов воздушных судов, т. е. для поставщиков топлива определяется допустимый предел объема керосина, и они должны платить сбор в случае его превышения (см. п. 5.2.3). Рабочая группа решила, что эти два варианта можно совмещать. Например, в рамках сценария С некоторые государства могли бы реализовать один вариант, а другие государства – другой вариант, поскольку вопросы эквивалентности и совместимости будут регулироваться глобальными рамками.

52. Отметив, что Рабочая группа также обсуждала взаимосвязь государственных и региональных мер, председатель сообщил, что она сочла важным обеспечить эффективную взаимосвязь рыночных мер, принимаемых государствами и регионами, во избежание возложения удвоенного бремени на эксплуатантов воздушных судов, а также с целью свести к минимуму риски искажения конкуренции и "углеродной утечки". В этой связи РГ 5 отметила, что доступ международной авиации к глобальному углеродному рынку может быть обеспечен за счет объединения местных углеродных рынков, создаваемых при помощи государственных и региональных мер. Рабочая группа рекомендовала ИКАО и впредь совместно с заинтересованными сторонами, будь то РКИК ООН или иные структуры, разрабатывать руководящие указания с целью содействия этому процессу. Она сочла, что в целях реализации принципа отсутствия дискриминации между эксплуатантами применение аналогичных мер в отношении всех эксплуатантов на маршрутах между двумя государствами или регионами может оказаться хорошим решением. Рабочая группа также согласилась с тем, что применение мер в отношении страны вылета и других критериев следует рассматривать в качестве приемлемой альтернативы в целях сведения к минимуму искажений конкуренции (см. пп. 5.3.1–5.3.3).

53. РГ 5 также рассмотрела второй принцип CBDR. Она признала необходимость учитывать конкретные потребности и возможности развивающихся стран при реализации рыночных мер. Особое внимание следует обратить на степень зрелости авиационных рынков различных государств и регионов (см. п. 5.4.1). Ссылаясь на п. 5.4.2, председатель заметил, что он был исправлен в свете дискуссии на упомянутом координационном совещании для отражения того, что Рабочая группа рассмотрела различные способы применения принципа CBDR и, основываясь на своем анализе существующих сценариев, в качестве возможных подходов выделила следующие: а) дифференциация жесткости рыночных мер для различных авиационных рынков; б) распределение полученных доходов с учетом уровня развития государств; в) исключение малозначительных субъектов, если уровень создаваемой ими эмиссии ниже установленного порога; г) поэтапное привлечение к участию государств с учетом степени зрелости их рынка. Этот перечень не является исчерпывающим.

54. Рабочая группа также обсудила сложную и достаточно противоречивую проблему использования доходов, полученных в результате применения рыночных мер в сфере международной авиации. Она решила, что вполне логично использовать указанные доходы для финансирования мероприятий по нейтрализации изменения климата и для адаптации приоритетных мер в авиации и, возможно, также в других секторах как внутри страны, так и за рубежом. Поскольку изменение климата носит глобальный характер, сокращение выбросов CO₂ на одну тонну в каком-либо секторе, скорее всего, будет иметь тот же эффект, что и сокращение CO₂ на одну тонну в авиационном секторе. РГ 5 решила, что, кроме всего прочего, часть полученных доходов следует использовать для оказания помощи развивающимся странам, что является приоритетной задачей. Текст выступления г-на Шваха размещен на защищенном сайте ГМАИК и на общедоступном сайте ИКАО.

55. Поблагодарив РГ 4 и РГ 5 за их усилия, председатель GIACC/4 отметил, что они представили прекрасные отчеты, явившиеся результатом кропотливой работы.

Обсуждение отчета Рабочей группы по рыночным мерам (РГ 5)

56. В ходе последовавшей дискуссии один член Группы заметил, что сценарий С представляется наиболее прагматичным для будущего международной гражданской авиации. Однако, вспомнив, что в соответствии с руководящими принципами ИКАО рыночные меры и в частности системы торговли квотами на эмиссию, в которых участвуют эксплуатанты воздушных судов других государств, следует внедрять на основе взаимной договоренности, он указал на то, что его государству будет трудно принять сценарий С, если тот не будет предусматривать этот очень важный элемент.

57. Отметив, что РГ 5 обсуждала этот вопрос без какого-либо противостояния, председатель РГ 5 подчеркнул необходимость искать пути консенсуса по этому вопросу. Рабочая группа рассмотрела добавление L к резолюции Ассамблеи А36-22, устанавливающее требование о наличии взаимной договоренности о вовлечении в системы торговли квотами на эмиссию зарубежных перевозчиков, в отношении которого 42 государства-члена сделали оговорку. Не ставя под сомнение уже проделанную работу, РГ 5 помнила о том, что в 2010 году пройдет еще одна Ассамблея, которая может способствовать урегулированию нерешенных проблем. Не вдаваясь в правовые и институциональные вопросы и говоря с сугубо практической точки зрения, председатель подчеркнул, что достичь взаимной договоренности весьма сложно. Он напомнил в этой связи, что хотя Директива ЕС "О системах торговли квотами на авиационную эмиссию" и предусматривает возможность взаимной договоренности, конференция, созванная для обсуждения и достижения таких взаимных договоренностей, не имела успеха. Таким образом, хотя взаимные договоренности представляют собой неплохой вариант в случае, если являются достижимыми, на практике они не способствуют внедрению рыночных мер. Необходимо быть реалистами.

58. Заметив, что его государство выступило против открытой системы торговли квотами на эмиссию, член Группы заявил, что с экономической точки зрения последняя может быть оправдана только в том случае, если предельные издержки по сокращению одной единицы выбросов CO₂ будут равны во всех задействованных секторах. По его мнению, если бы издержки по сокращению выбросов CO₂ на один килограмм в секторе международной авиации и другом секторе были равны, то тогда система торговли квотами на эмиссию была бы практичной и реалистичной. Если же, однако, сектору международной авиации это обходится в 1 млн долл., а другому сектору только в 1000 долл., тогда цель по ограничению эмиссии при помощи квот не будет честной или справедливой. Для другого сектора нужно установить более жесткое пороговое значение; в ином случае сектор международной авиации может незаслуженно пострадать. Член Группы отметил трудность в определении предельных издержек для различных секторов. Хотя он и осведомлен об отдельном успешном прецеденте, относящемся к сокращению выбросов SO_x производителями энергии в США, этот прецедент касался закрытой системы торговли квотами на выбросы. Член Группы подчеркнул, что хотя его государство и не исключает возможность применения таких рыночных мер, как компенсация углеродных выбросов, он не считает открытую систему торговли квотами на выбросы приемлемой для сектора международной авиации, если только она не будет основана на взаимной договоренности.

59. Другой член Группы подчеркнула, что ничто не препятствует тому, чтобы рамочный подход предусматривал принцип взаимной договоренности, если это нечто, что должно быть согласовано всеми сторонами. Частью задачи по разработке рамочного подхода является достижение консенсуса в отношении возможных параметров, а эти параметры могут быть определены с обращением к некоторым элементам, которые уже стали предметом дебатов; они могут поставить под сомнение некоторые из этих существующих элементов или добавить новые. На ее взгляд, задача и заинтересованность в переходе к секторальным рамкам, или рамкам ИКАО, и заключается в том, чтобы помочь определить, какие варианты решения проблемы авиационной

эмиссии есть у отдельных государств. Высказав предположение о целесообразности анализа сроков реализации некоторых из указанных сценариев, член Группы указала на то, что в случае заинтересованности в промежуточном варианте, начинающемся со сценария С, вероятно, целесообразно определить в качестве срока фактической разработки этих рамок 2012 год, что позволит использовать все промежуточное время для определения приемлемых параметров. Если считать долгосрочной целью сценарий В, то к 2012 году, вероятно, можно было бы сформулировать, как перейти к этому сценарию, опять же не возлагая на ИКАО обязанность по реализации сценария В, а поручив ей провести изучение и оценку предпосылок, необходимых для перехода к этому сценарию.

60. Вице-председатель GIACC/4 заметил, что указанное требование взаимной договоренности о введении системы торговли квотами на эмиссию, установленное в добавлении L к резолюции А36-22 Ассамблеи ИКАО, отражало эту проблему по состоянию на тот момент времени. Помимо этого добавления, Ассамблея учредила ГМАИК в рамках добавления К для разработки основы и стратегии решения проблемы эмиссии международной авиации. Высказывались соображения, что если бы ГМАИК разработала рамки, включающие рыночные меры, которые получили бы одобрение в рамках процесса ИКАО, то тогда они перечеркнули бы формулировки добавления L. Соблюдение этих рамок имело бы преимущественную силу по сравнению с отдельным требованием о наличии взаимной договоренности в конкретном случае. Таким образом, эта договоренность явилась бы результатом соблюдения глобальных рамок, а не отдельных переговоров.

61. Заявив о необходимости серьезного изучения вопроса о рыночных мерах, вице-председатель GIACC/4 напомнил о заключении C/ENV, где говорится о том, что вклад международной авиации в объем выбросов CO₂ к 2020 году увеличится вдвое, а к 2050 году – вчетверо, если исходить из среднесрочных допущений, учитывающих текущие прогнозы повышения эффективности. Хотя и можно возлагать надежду на альтернативные виды топлива и крупные технологические прорывы, при составлении прогнозов нельзя рассчитывать на то, что они уравновесят возможное увеличение авиационной эмиссии. Преимущество рыночных мер заключается в том, что авиационный сектор сможет приобретать компенсации у других секторов, чтобы обеспечить ответственную траекторию своей эмиссии. Авиационный сектор не сможет обеспечить выигрыш в эффективности без ущерба для своего развития. Исходя из указанных оценок, представляется, что для авиационного сектора единственным способом обеспечить нейтральную, а в конечном итоге и снижающуюся траекторию своей эмиссии является сокращение операционной деятельности. Реальная ценность рамочных мер заключается в том, что авиационный сектор может покупать сокращение эмиссии, неся при этом гораздо более экономически оправданные издержки, у других секторов, которые могут обеспечить сокращение объема эмиссии более эффективным способом. Таким образом, хотя все озабочены воздействием рыночных мер на перевозчиков и их деятельность, такие меры представляются очень важной составляющей пути по обеспечению ответственного будущего авиации в целом.

62. Один член Группы заявила, что, по ее мнению, РГ 5 вряд ли обсуждала рамки какого-либо конкретного вида рыночных мер; в действительности, она пыталась предложить такие рамки, чтобы различные государства могли использовать дополнительные меры. Заявив о необходимости дальнейшей работы в этом направлении, она указала на то, что САЕР прорабатывает вопрос о том, как можно совместить различные интересы стран и различные виды рыночных мер, которые могут оказаться для них наиболее приемлемыми. Член Группы заявила, что ГМАИК несколько забегает вперед, говоря о конкретных мерах. Согласившись с тем, что статистика требует усилий по решению проблемы авиационной эмиссии, она подчеркнула, что смысл документа IP/12, представленного США, заключается в том, что в условиях мирового спада экономической активности рост авиационной эмиссии может оказаться не столь драматическим,

как ожидалось ранее. С другой стороны, член Группы осталась убеждена в том, что рост будет иметь место и что необходимо предпринять дополнительные действия, используя альтернативные виды топлива, рыночные меры или сочетание того и другого.

63. Заявив, что документ WP/3, посвященный рыночным мерам, вызвал серьезную обеспокоенность в его стране и в развивающихся странах в целом, один из членов Группы заметил, что каждое международное соглашение о защите окружающей среды предусматривает разную ответственность за разрушение экосистем планеты; распространение получил принцип "платит виновник загрязнения". Согласованные всеми сторонами принципы CBDR и экологически устойчивого развития были закреплены в итогах Конференции ООН по окружающей среде и развитию, которая проводилась в Рио-де-Жанейро в 1992 году. Упомянув о значительных усилиях развивающихся стран в части борьбы с изменением климата, член Группы сослался на государственные программы Бразилии и Китая, которые мировая общественность признала честными попытками сокращения выбросов парниковых газов. Говоря о том, что ИКАО не может перечеркнуть основы многосторонних соглашений по окружающей среде, он отметил, что необходимо проявлять осторожность при обсуждении рыночных мер. По мнению члена Группы, формулировки WP/3 подрывают дух и букву указанных многосторонних соглашений. Он подчеркнул, что хотя развивающиеся страны продолжают решительную борьбу с изменением климата, они не могут пойти на равное распределение бремени с развитыми странами, как предлагается в докладе РГ 5, учитывая, что по большей части виновниками изменения климата являются развитые страны.

64. Разделяя эту точку зрения, другой член Группы сделал акцент на необходимости учитывать не только принципы отсутствия дискриминации и равных и справедливых возможностей для развития международной авиации, установленные в Чикагской конвенции, но также и принципы и положения CBDR, определенные в рамках РКИК ООН и Киотского протокола.

65. Также выступив в поддержку этой точки зрения, еще один член Группы повторил, что реализация рыночных мер была основной причиной обеспокоенности развивающихся стран и что это может оказать область, где будет очень трудно добиться консенсуса. Существует множество вопросов, вызывающих недовольство у развивающихся стран. Член Группы заявил, что формулировки доклада, касающиеся использования полученных средств для оказания помощи развивающимся странам, являются слишком расплывчатыми.

66. Сделав акцент на том, что рыночные меры представляют собой неотъемлемую часть мер по решению проблемы авиационной эмиссии парниковых газов, другой член Группы подчеркнул, что доклад РГ 5 предлагает целый ряд мер, а не только системы торговли квотами на эмиссию. Кроме того, во многих пунктах говорится о необходимости учитывать конкретные потребности и возможности развивающихся стран при реализации таких мер. Он отметил, что если бы GIACC/4 пришлось принять сценарий C, то она бы поручила ИКАО разработать приемлемые рамки внедрения, которые опирались бы на принципы CBDR и отсутствия дискриминации.

67. Сославшись на свои предыдущие комментарии, член Группы повторил, что его страна не исключает возможность использования таких рыночных мер, как компенсация углеродных выбросов. Он предложил при разработке рамок внедрения принять во внимание определенные принципы, в частности, принципы, предложенные Австралией и нашедшие свое отражение в п. 3.3.4.1 доклада Рабочей группы. По его мнению, такие рамки должны внедряться государствами и представителями отрасли на добровольной основе и быть в равной степени применимыми. Кроме того, участники, придерживающиеся указанных рамок, особенно из

развивающихся стран, должны иметь стимулы для более агрессивного сокращения авиационной эмиссии CO₂. Эти рамки также должны способствовать достижению более амбициозных целей, равно как и глобальных желательных целей. И, наконец, издержки ИКАО по администрированию такого рамочного подхода должны быть либо нулевыми, либо очень низкими.

68. Указав на то, что многие неправильно восприняли доклад РГ 5, один член Группы подчеркнул, что в намерения входило сделать его как можно более масштабным. В ходе дискуссий Рабочей группы было поднято много вопросов и высказано много предложений. РГ 5 выслушала ряд представителей отрасли, которые высказали свое видение того, как мог бы функционировать потенциальный секторальный подход. Ни один из подходов, включая варианты, предложенные Австралией и Канадой, не был представлен в качестве позиции. Рабочая группа не оценивала то, являются ли эти идеи плохими или хорошими и следует ли ИКАО принимать их или же нет. Никто не говорит о том, что эти идеи и предложения нужно принять прямо сейчас. Они были полезны как отправная точка для дебатов и предварительное выражение мнений в отношении возможных направлений, основных проблем и некоторых соображений, которые следует принять во внимание при отходе ИКАО от текущего сценария, в рамках которого отдельные государства или регионы сами решают, как далеко они готовы пойти в борьбе с авиационной эмиссией. Они устанавливают свои собственные цели и сами решают, в какой степени им использовать рыночные меры.

69. Напомнив о том, что на первом совещании ГМАИК говорилось об отсутствии границ у международной гражданской авиации, член Группы отметил, что, по общему мнению членов Группы, переход должен осуществляться постепенно и что ГМАИК сама должна определять, насколько постепенно. Тем не менее, также необходимо участвовать в более широком международном диалоге в знак признания необходимости демонстрировать прогресс в этой области. Причина, по которой был предложен сценарий С, заключается в том, что он никого ни к чему не обязывает; ни одно государство не берет на себя обязательство по совершению любых действий, отличных от тех, которые они уже совершают. Сценарий С просто предусматривает, что необходим диалог, задающий рамки ИКАО. Упомянув о получении целого ряда полезных рекомендаций в отношении возможных элементов таких рамок, член Группы указал на то, что все они могут стать предметом дебатов.

70. Повторив, что сценарии, предлагаемые в докладе Рабочей группы, представляют собой попытку направить дискуссию в нужное русло, другой член Группы подчеркнула, что эта цель была достигнута. РГ 5 пришла к выводу, что в настоящее время сценарий В не является практичным, а сценарий А может породить волну судебных разбирательств. Отметив, что сценарий С является очень осторожно сформулированной попыткой найти направление дальнейших действий по очень спорному вопросу, она заявила о необходимости продолжить дискуссию. Согласившись с тем, что некоторые развивающиеся страны высказали очень ценные замечания, которые необходимо учесть, член Группы напомнила, что на совещании GIACC/3 Группа в своем документе *"Направление дальнейших действий в рамках процесса ГМАИК"* признала принцип отсутствия дискриминации, одновременно признав и более широкие рамки РКИК ООН и принцип CBDR. Сценарий С предусматривал комплекс усилий со стороны отдельных государств, при котором каждое государство может предпринимать те действия, которые соответствуют его представлениям об оптимальном пути для продвижения. Учитывая это, проблема CBDR необязательно будет иметь место. Для дальнейшего прогресса требуется дополнительная работа по разработке рамок ИКАО.

71. Хотя и признав, что рыночные меры могут оказаться необходимы для сокращения авиационной эмиссии до требуемого уровня, один из членов Группы подчеркнул, что они должны быть добровольными, а государства должны применять их так, как считают нужным. Он отметил,

что если они будут добровольными для государств, не включенных в приложение I, а их применение будет осуществляться на основе взаимной договоренности, принцип CBDR будет соблюдаться. Кроме того, авиакомпании государств, не включенных в приложение I, не станут жертвой недобросовестной практики.

72. Один член Группы пояснил, что он готов продолжать обсуждение рыночных мер и сценариев при условии, что им будет предоставлена определенная степень гибкости, и что будет учтено то, о чем говорилось на GIACC/3. Его замечания по большей части касались одной конкретной меры, а именно системы торговли квотами на эмиссию. Если бы государства приложения I захотели создать систему ограничения эмиссии при помощи квот, которая влияла бы только на них и была основана на взаимной договоренности, это стало бы проявлением их руководящей роли в решении проблемы изменения климата. Однако должно быть совершенно ясно, что любые имеющие количественное выражение цели, устанавливаемые для развивающихся стран, не согласуются с их исторической ответственностью. Любое обсуждение системы торговли квотами на эмиссию должно проводиться в этом контексте. Кроме того, должно быть ясно, что любая такая система не должна привести к искажению конкуренции. Член Группы указал на ряд сомнений практического характера, касающихся управления такой системой торговли квотами.

73. Подтвердив, что рыночные меры базируются на большом количестве "если", один член Группы заявил, что ГМАИК следует порекомендовать ИКАО поощрять инициативу государств, которые в состоянии применять такие меры, для того чтобы показать остальным пример.

74. Секретарь ГМАИК сообщил, что высказанные точки зрения найдут свое отражение в проекте доклада ГМАИК.

— КОНЕЦ —