



## **РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ**

### **ГРУППА ПО МЕЖДУНАРОДНОЙ АВИАЦИИ И ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА (ГМАИК)**

#### **ЧЕТВЕРТОЕ СОВЕЩАНИЕ**

**Монреаль, 25–27 мая 2009 года**

**Пункт 3 повестки дня. Доклад о действиях и элементах политики, разработанных рабочими группами**

#### **ДОКЛАД РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО РЫНОЧНЫМ МЕРАМ**

(Представлено председателем Рабочей группы)

##### **1. ВВЕДЕНИЕ**

1.1 Круг полномочий и членский состав Рабочей группы приведены в добавлении А. Рабочая группа работала в основном посредством переписки и проведения сеансов конференц-связи. Из-за ограниченности времени и административных трудностей в данном докладе изложены только основные вопросы, касающиеся внедрения рыночных мер (МВМ), однако его следует рассматривать вместе с отдельными информационными документами, один из которых касается результатов работы ИКАО по МВМ, а другие – существующих систем, подлежащих внедрению государствами, или предложений и концепций отрасли или отдельных членов Рабочей группы. Эта информация представлена в том виде, в каком она была получена Рабочей группой. Результаты рассмотрения этой информации Группой представлены ниже в пп. 4 и 5.

1.2 Ряд членов Рабочей группы не смогли участвовать во всех сеансах конференц-связи. В этой связи выводы, изложенные в п. 5, могут не отражать позицию всех членов Рабочей группы. Некоторые существенные различия в точках зрения также не представилось возможным разрешить вследствие ограниченности времени. Они в основном изложены в п. 4.7.

##### **2. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, ВЫТЕКАЮЩИЕ ИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОВЕДЕННОЙ ИКАО РАБОТЫ**

2.1 Краткое изложение результатов работы по МВМ, проведенной ИКАО с 1998 года, в основном САЕР, Советом и Ассамблеей, содержится в отдельном информационном документе, представленном Канадой. Основные вопросы, вытекающие из результатов этой деятельности, представлены ниже и рекомендуются Рабочей группой учесть в дальнейшей работе в этой области.

## 2.2 Различные типы экономических рычагов, рассмотренные ИКАО

2.2.1 Как представляется, в качестве МВМ ИКАО сочла следующие экономические регулятивные рычаги:

- налогообложение выбросов углерода, применяемое в расчете на единицу топлива или пассажира, исключено, поскольку генерируют доходы для государств без какой-либо выгоды для окружающей среды;
- недоходные сборы, основанные на топливной эффективности, исключены, поскольку считаются нецелесообразными и имеющие минимальный экологический эффект;
- сбор за выбросы углерода на единицу топлива или сбор за выбросы углерода с пассажира будет приемлемым при условии, что полученные доходы будут направлены на ослабление экологических последствий деятельности авиации;
- добровольные МВМ (на усмотрение каждого эксплуатанта) считаются действенными в период перехода на обязательную систему, однако обеспечивают ограниченные экологические выгоды;
- из всех рассмотренных ИКАО рыночных мер открытые системы торговли квотами на эмиссию (СТКЭ) рекомендованы в качестве самой экономически эффективной МВМ для окружающей среды (термин "открытая" означает, что эксплуатанты воздушных судов имеют доступ к углеродному рынку, на котором они могут приобретать углеродные кредиты для уменьшения эмиссии другими отраслевыми секторами). В действительности ИКАО не рассматривала экономическую эффективность всех основных вариантов рыночных мер, т. е. выгодность с экономической точки зрения введения налога или сбора за выбросы углерода не анализировалась.

## 2.3 Принципы, вытекающие из резолюций ИКАО

2.3.1 В добавлении L к резолюции А36-22 Ассамблеи ИКАО изложены основные принципы использования рыночных мер в международной авиации. Имеются значительные проблемы в связи с объединением принципа недискриминации эксплуатантов, изложенного в Чикагской конвенции, и принципа общей, но дифференцированной ответственности (CBDR) и соответствующих возможностей, предусмотренных РКИК ООН, а также расхождениями во мнениях относительно взаимной договоренности.

## 2.4 Предполагаемое ИКАО применение МВМ государствами или группами государств

2.4.1 Что касается применяемого государством сбора за топливо, он может применяться в отношении поставщиков топлива или авиакомпаний и в этом случае он будет взиматься за топливо, предоставляемое на территории данного государства, который затем, грубо говоря, будет относиться на счет рейсов, вылетающих из этого государства.

2.4.2 Что касается применяемого государством или группой государств сбора за топливо или СТКЭ, то он также может взиматься с эксплуатантов данного государства или группы государств. Возникают проблемы географического масштаба, т. е. относительно условий применения в отношении иностранных эксплуатантов и охватываемой доли рейсов.

2.4.3 Что касается применяемого государством сбора с пассажира, он будет взиматься с пассажиров, делающих остановку в аэропортах данного государства. Возникают проблемы относительно размера.

## 2.5 Роль ИКАО и других международных организаций при применении секторального подхода

2.5.1 Основные проблемы касаются роли ИКАО и/или других международных организаций в разработке и внедрении глобального секторального подхода. Возникает сомнение относительно возможности ИКАО или других международных организаций регулировать глобальную систему в краткосрочном и среднесрочном плане. Ряд членов Группы подчеркивал, что уже проведенная ИКАО работа свидетельствует о том, что различным организациям могут быть отведены разные роли, например определение цели, подлежащей достижению при применении МВМ в рамках глобальной задачи уменьшения эмиссии международной авиации, определение глобальной МВМ и администрирование средств, генерируемых данной системой. Кроме того, в случае, когда по крайней мере на начальном этапе государствами будут внедряться разные системы, ИКАО следует определить глобальные рамки обеспечения совместимости или эквивалентности этих систем.

## 2.6 Принципы и основные проблемы внедрения МВМ, вытекающие из результатов уже проведенной ИКАО работы:

- Одной из МВМ, которая могла бы быть учтена при определении глобальной системы, является сбор за выбросы углерода на единицу топлива или сбор за выбросы углерода с пассажира при условии, что полученные доходы будут направлены на ослабление экологических последствий воздействия авиации, или открытая СТКЭ.
- Основные проблемы заключаются в объединении в глобальной системе принципа недискриминации эксплуатантов, изложенного в Чикагской конвенции, и принципа дифференциации учета CBDR, предусмотренного РКИК ООН.
- При применении государствами МВМ основные проблемы заключаются в географических масштабах (только прибывающие, только вылетающие или все рейсы, взаимная договоренность в случае участия иностранных эксплуатантов), в совместимости систем для избежания двойного учета/взимания сборов и в обеспечения эквивалентности.
- При разработке глобальной МВМ основными проблемами являются роль ИКАО и других организаций или государств в определении цели вклада в МВМ, в создании системы и в администрировании аккумулированных в результате средств для ослабления последствий воздействия авиации на изменение климата.

## 3. РАССМОТРЕНИЕ СИСТЕМ, РАЗРАБОТАННЫХ НА НАЦИОНАЛЬНОМ ИЛИ РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ, И ПРЕДЛОЖЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ ГЛОБАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В РАМКАХ СЕКТОРАЛЬНОГО ПОДХОДА

3.1 Среди систем, которые были рассмотрены Рабочей группой, некоторые уже внедрены или будут внедрены в будущем государством или группой государств на национальном или региональном уровне, а некоторые другие представляют собой сценарии или концепции глобального секторального подхода, который был предложен для изучения отраслью или членами Рабочей группы. Все системы подробно описываются в отдельных информационных документах. Ниже кратко излагаются основные характеристики каждой системы и возникшие основные проблемы.

## **3.2 РАССМОТРЕНИЕ СИСТЕМ, РАЗРАБОТАННЫХ НА НАЦИОНАЛЬНОМ ИЛИ РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

### **3.2.1 Система Новой Зеландии**

3.2.1.1 Система Новой Зеландии, касающейся торговли квотами на эмиссию, будет охватывать жидкое органическое (транспортное) топливо, которое будет использоваться в Новой Зеландии с 1 января 2011 года. Эмиссия от сгорания топлива, используемого международной авиацией и морским транспортом исключена из этой системы. Поставщики топлива должны участвовать в этой системе и будут нести ответственность за представление отчетов об эмиссии и "сдачу" квот эмиссии. Авиакомпании "Эр Нью Зеланд", "Квантас" и "Верджин блю" могут также участвовать в системе на добровольной основе. В случае их "присоединения" они берут на себя все юридические обязательства, связанные с топливом, используемым на внутренних рейсах. Правительство не будет давать поставщикам обслуживания безвозмездные квоты на эмиссию. Предполагается, что стоимость квот на эмиссию будет относиться на счет потребителей. Предполагается, что цена авиационного топлива составляет приблизительно 7 центов за литр, исходя из того, что цена выбрасываемого углерода составляет приблизительно 25 новозеландских долларов за тонну эквивалента двуокиси углерода.

### **3.2.2 Европейская СТКЭ**

3.2.2.1 Данная система начнет работать с 2012 года, когда эксплуатанты воздушных судов отчитаются за свою эмиссию CO<sub>2</sub>, сдавая квоты на эмиссию регулирующему полномочному органу в конце каждого года. Основными особенностями являются следующие:

- ВСЕ воздушные суда, выполняющие полеты по ППП, массой менее 5700 кг, прибывающие в ЕС или вылетающие из него, с исключениями;
- малозначительное исключение для коммерческих эксплуатантов, выполняющих менее двух рейсов в день или эмиссия CO<sub>2</sub> которых составляет менее 10 000 т в год;
- верхний предел, основанный на эмиссии всех воздушных судов ЕС в 2005 году. В 2012 году этот предел составит 97 % от данной величины, а в 2013 году – 95 % от этой величины;
- 85 % квот будут предоставляться безвозмездно на основе базового уровня, пропорционального деятельности эксплуатантов в 2010 году. 15 % квот будут проданы с молотка государствами – членами ЕС;
- доходы от продажи квот будут использованы для борьбы с изменением климата в ЕС и третьих странах;
- варианты избежания двойного регулирования рейсов и обеспечения оптимальной взаимосвязи СТКЭ ЕС и эквивалентных мер, принятых третьими странами.

### **3.2.3 Австралийская внутренняя система торговли квотами на эмиссию – система уменьшения карбонового загрязнения (CO<sub>2</sub>)**

3.2.3.1 Система уменьшения карбонового загрязнения (CPRS) является основным средством Австралии для достижения своих целей уменьшения эмиссии. CPRS, которую предлагается внедрить с 1 июля 2010 года, является системой ограничения выбросов с помощью

квот с долгосрочной целью уменьшения эмиссии парниковых газов к 2050 году на 60 % ниже уровней 2000 года. Сектор внутреннего транспорта будет включен в CPRS с возложением в рамках этой системы обязательств на поставщиков апстрим транспортного топлива. Что касается авиационного сектора, то эта система будет применяться только в отношении внутренних воздушных перевозок, исключая международные рейсы и внутренние участки международных рейсов.

### **3.2.4 Последние предложения в отношении МВМ, рассматриваемое в настоящее время в США**

3.2.4.1 В США концепция ограничения выбросов с помощью квот обсуждается на протяжении многих лет. Администрация Президента Обамы взяла обязательства сократить выбросы углерода в масштабах всей экономики США и разрабатывает предложения по системе ограничения промышленных выбросов с помощью квот в масштабах всей экономики. Кроме того, Конгресс США обсуждает ряд законодательных инициатив. В большинстве последних предложений предусматривается, что данная система могла бы охватывать эмиссию CO<sub>2</sub> большинства секторов экономики США. Что касается транспортной деятельности, включая авиацию, могли бы быть применены меры в виде создания системы ограничения выбросов с помощью квот апстрим, в соответствии с которой поставщики топлива должны будут участвовать в этой системе.

## **3.3 РАССМОТРЕНИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ СЕКТОРАЛЬНЫХ СИСТЕМ ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ АВИАЦИИ**

### **3.3.1 Предложение ассоциации европейских авиакомпаний**

3.3.1.1 Ассоциация европейских авиакомпаний предлагает использовать глобальный секторальный подход к решению проблем эмиссии международной авиации, включающий следующие основные элементы:

- международная авиация должна быть включена в качестве сектора в любое пост-Киотское многостороннее соглашение по изменению климата;
- ИКАО следует представлять авиационный сектор на переговорах в Копенгагене;
- согласование предусмотренного Чикагской конвенцией принципа недискриминации эксплуатантов и предусмотренного Киотским протоколом принципа дифференцированной ответственности стран;
- страны должны быть сгруппированы в три блока в соответствии со степенью развития их авиационного рынка;
- дифференцированная постановка целей для трех блоков, но при равном отношении ко всем авиаперевозчикам, функционирующим в одном блоке;
- при перевозках между двумя блоками применение минимальной цели ко всем авиаперевозчикам, независимо от национальной принадлежности;
- цели и классификация стран в рамках блоков должны рассматриваться и корректироваться ИКАО дополнительно.

### 3.3.2 Предложение AGD

3.3.2.1 Группа по глобальному сотрудничеству в области авиации (AGD) – коалиция международных авиакомпаний, компаний авиационного сектора и международной "Группы по климату" NGO, предлагает глобальный секторальный подход для решения проблемы влияния международной авиации на изменение климата. Основные элементы подхода AGD можно кратко сформулировать следующим образом:

- предлагается глобальное секторальное соглашение, охватывающее эмиссию CO<sub>2</sub>, создаваемую всеми поставщиками международного воздушного транспорта, обеспечивающее равноправный режим на авиационных рынках;
- для сектора устанавливается глобальная цель уменьшения эмиссии для обеспечения того, чтобы он играл справедливую и равноправную роль в решении проблемы глобального уменьшения эмиссии;
- авиационное соглашение интегрируется в рамки общей проблемы изменения климата с открытым доступом к глобальным углеродным рынкам;
- отдельные авиаперевозчики будут отказываться от квот пропорционально углеродному содержанию их ежегодных закупок топлива;
- квоты могут быть приобретены на безвозмездной основе с аукциона от МЧР и с использованием потенциальных кредитов от REDD (уменьшение эмиссии в результате вырубки лесов и обезлесения в развивающихся странах);
- управлять системой будет международный орган ООН;
- доходы от продажи с аукциона квот CO<sub>2</sub> будут аккумулироваться управляющим полномочным органом и направляться ряду четко определенных транспарентных и надежных пользователей, включая Фонд адаптации, предусмотренный Киотским протоколом, Семенной фонд для устойчивой культивации исходного сырья биотоплива и расширения возможностей очистки биотоплива в развивающихся странах, соответствующий РКИК ООН REDD и возможно фонд финансирования научных исследований и разработок инновационных технологических решений для авиации;
- CBDR обеспечивается за счет того, что значительная доля вышеупомянутых доходов идет на осуществление проектов, связанных с изменением климата в развивающихся странах;
- полученные средства закладываются в проекты, которые дают реальные экологические выгоды за счет реализации решений по уменьшению выбросов углерода, и не рассматриваются в качестве общего дохода национальных правительств.

### 3.3.3 Соображения Канады относительно секторального подхода

3.3.3.1 Канада представила вариант, отличный от предложения AGD. Вместо эксплуатантов, сдающих квоты пропорционально выработанному топливу и имеющих доступ к углеродному рынку на секторальном уровне, можно установить сбор с пассажира, и собранные средства могут администрироваться централизованно для достижения согласованных целей, включая приобретение квот на глобальном углеродном рынке на эмиссию сверх секторальной

цели. Участие государств будет добровольным, но стимулом для этого будет служить принцип распределения средств только среди участвующих государств. В связи с этим возникает лишь один вопрос относительно того, следует ли в сборе с пассажиров учитывать эффективность деятельности эксплуатанта. Данный сбор будет применяться в отношении всех международных рейсов из участвующих государств, с тем чтобы соблюсти принцип справедливости по отношению ко всем эксплуатантам. Принцип CBDR будет соблюдаться посредством направления средств главным образом в развивающиеся страны по аналогии с концепцией AGD. Данный вариант может также рассматриваться в качестве сценария перехода к концепции AGD.

### 3.3.4 **Соображения Австралии относительно секторального подхода**

3.3.4.1 Представитель Австралии предложил следующие принципы, которые должны лежать в основе любого секторального подхода к рыночным мерам для глобальной международной авиации:

- эффективно содействовать уменьшению эмиссии нетто парниковых газов;
- подход должен быть экономически эффективным;
- он должен охватывать большинство, если не все виды эмиссии международной авиации;
- избегать коммерческих диспропорций между конкурирующими авиаперевозчиками;
- не предписывать конкретные меры уменьшения эмиссии;
- поддерживать, содействовать и способствовать техническим инновациям и научно-исследовательской деятельности в секторе;
- доходы должны быть направлены на обеспечение помощи развивающимся странам;
- подход должен быть практичным, транспарентным и легкоуправляемым.

3.3.4.2 Представитель Австралии считает, что эти принципы могут быть реализованы посредством применения комбинированного подхода, в соответствии с которым сборы за количество заправляемого топлива используются для финансирования закупки квоты, и обозначил следующие основные элементы:

- оценка предполагаемого абсолютного уровня эмиссии международной авиации;
- согласование цели уменьшения чистой эмиссии (относительно абсолютного уровня) и сроков обеспечения такого уменьшения;
- оценка стоимости квотных проектов, необходимых для обеспечения требуемого уменьшения эмиссии;
- расчет сбора, необходимого для финансирования закупки квот, а также сбора за эмиссию, применяемого в отношении топлива, используемого всеми международными перевозчиками, для исключения дискриминации;

- аккумуляция доходов от сборов отдельными государствами – возможно посредством обложения соответствующим дополнительным налогом на авиационное топливо в государстве за международные авиационные перевозки;
- доходы будут тратиться на реализацию квотных проектов, которые отвечают согласованным критериям, с акцентом на содействие мерам ослабления последствий в развивающихся странах;
- подтверждение того, что доходы израсходованы на принятие эффективных мер уменьшения эмиссии.

### 3.4 Основные проблемы, вытекающие из рассмотрения различных вариантов или сценариев

- Все системы предусматривают внедрение МВМ, нацеленных на уменьшение эмиссии углерода без ущерба развитию международной авиации. Кроме того, МВМ никоим образом не предусматривают сокращение спроса на авиационные перевозки посредством увеличения их стоимости.
- Большинство систем предусматривает способ соблюдения установленного для авиации предела эмиссии посредством покупки на рынке согласованных квот эмиссии углерода в том случае, если авиационная эмиссия превышает целевой предел.
- Некоторые системы предусматривают направление определенной суммы накопленных средств в авиационный сектор для повышения его топливной эффективности.
- Принцип CBDR может быть подтвержден различными методами. Некоторыми примерами являются следующие: постановка дифференцированных целей на различных маршрутах, принятие поэтапного подхода в соответствии со степенью развития авиатранспортных рынков или селективное перераспределение средств, собранных посредством взимания единообразного сбора в пользу развивающихся государств.
- Некоторые системы предусматривают положение "de minimis" для исключения малозначительных эмиттеров.

## 4. РАССМОТРЕНИЕ СЦЕНАРИЕВ ВНЕДРЕНИЯ МВМ

4.1 Вообще-то говоря, Рабочая группа признала, что ИКАО уже рассматривала многие проблемы, которые вызвали трудные вопросы у Договаривающихся государств. Несмотря на то, что сохраняются различные точки зрения по данным проблемам, новый импульс, приданный 36-й сессией Ассамблеи посредством создания ГМАИК, созыв совещания Высокого уровня и планируемая Конференция в Копенгагене дадут возможность вновь рассмотреть эти проблемы и достичь прогресса в их решении.

4.2 Рабочая группа в целом считает, что МВМ не являются единственным элементом в корзине мер, которые могут использоваться каждым государством в дополнение к мерам технологического, эксплуатационного и инфраструктурного характера. В связи с этими мерами возникают два главных вопроса: каким образом они будут содействовать достижению целей, которые в основном определяются топливной эффективностью, и как они должны



реализовываться, учитывая, что в планах государств будут задействованы разные элементы МВМ, не создавая при этом пестрый набор систем, несовместимых с международной авиацией.

4.3 Рабочая группа определила три основных сценария внедрения МВМ, которые могут быть обозначены как сценарий А (Обычный ход деятельности), сценарий В (так называемая "Идеальная глобальная система" в рамках секторального подхода) и сценарий С (Инициативы государств в рамках ИКАО). Сценарий С следует рассматривать в качестве промежуточного этапа между нынешними сценариями А, в которых каждое государство принимает свои меры, и идеальным будущим сценарием В, в котором будет принята глобальная система в рамках секторального подхода. Сценарий С следует рассматривать в качестве более совершенного по сравнению со сценарием А в том плане, что установленные ИКАО рамки обеспечат скоординированный план, в соответствии с которым политика отдельных государств, хотя и на добровольной основе, заложит основу для создания глобальной системы.

#### 4.4 Сценарий А (обычный ход деятельности без обязательных рамок ИКАО)

4.4.1 Рыночные меры будут внедряться государствами или регионами, проводящими разную политику и использующими различные параметры, например налогообложение топлива или торговля квотами на эмиссию, разные субъекты воздействия (эксплуатанты или рейсы) и различные масштабы.

Доводы "за":

- озабоченность некоторых государств относительно принципа CBDR воспринимается с пониманием, поскольку каждое государство проводит свою политику;
- отсутствует проблема организационного характера, поскольку государства сами решают как и какие МВМ используются в рамках комплексного плана решения проблемы авиационной эмиссии парниковых газов.

Доводы "против":

- создается пестрый набор мер, придерживаться которых авиакомпаниям сложно;
- на каждом маршруте между двумя государствами с разными системами возникает потенциальная проблема конкуренции;
- с точки зрения РКИК ООН существует малая вероятность эволюции суммарной эмиссии международной авиации;
- при любой системе сбора доходов могут возникнуть разногласия относительно совместного использования ресурсов;
- возможны юридические разногласия, учитывая разные точки зрения относительно применимости и географических масштабов МВМ.

#### 4.5 Сценарий В (идеальная глобальная система в рамках секторального подхода)

4.5.1 Единая глобальная система будет обязательной для всех отраслей экономики и устанавливаться для международной авиации режим ограничения глобальной эмиссии с помощью квот. Эта система может предусматривать принцип дифференциации на основе разных пределов или разных сроков достижения одного и того же предела с учетом степени развития рынков.

Доводы "за":

- данная система будет прозрачной для всех международных авиакомпаний;
- глобальная система отвечает чаяниям ИАТА и некоторых организаций отрасли;
- могут быть разрешены сомнения некоторых государств относительно принципа CBDR;

- данная система будет внедряться единообразно с соблюдением принципа недискриминации;
- содействие такой системе эволюции эмиссии является предсказуемым.

Доводы "против":

- добиться консенсуса в отношении данной концепции в ИКАО сложно;
- ИКАО неуполномочена навязывать такую систему государствам;
- если система предусматривает меру, аналогичную налогообложению за топливо, потребуются изменение существующей политики ИКАО и сотен соглашений о воздушном сообщении;
- если потребуется создать новый международный орган для сбора и распределения средств, на это может уйти много лет;
- в случае создания для международной авиации системы торговли квотами на эмиссию она должна быть открытой и увязанной с международным углеродным рынком, который в настоящее время отсутствует.

#### 4.6 Сценарий С (инициативы государств и регионов в рамках ИКАО)

4.6.1 Рыночные меры будут внедряться государствами или регионами, но в рамках ИКАО. Эти рамки будут определять согласованные принципы внедрения МВМ, в том числе степень их содействия достижению глобальных целей. В этих рамках будет разработан скоординированный план, благодаря которому проводимая отдельными государствами политика будет служить основой создания будущей глобальной системы.

Доводы "за":

- проблемы некоторых государств относительно применения принципа CBDR могут решаться более эффективно, чем в сценарии В, поскольку каждое государство будет внедрять свою систему (за некоторым исключением);
- будет возникать меньше проблем организационного характера;
- количество различных мер, принимаемых государствами, будет сведено к минимуму, что облегчит использование этой системы авиакомпаниями;
- можно будет использовать уже утвержденные ИКАО принципы для содействия разработке рамок;
- будет обеспечена более точная предсказуемость эволюции эмиссии международной авиации при условии, что установление пределов будет распространяться на значительный объем международной эмиссии;
- основные инструменты экономической политики могут быть согласованы на Ассамблее ИКАО 2010 года;
- сценарий С может стать этапом перехода на глобальный секторальный подход (сценарий В).

Доводы "против":

- этот сценарий менее эффективен, чем создание действительно глобальной системы.

#### 4.7 Рассмотрение вопроса

4.7.1 В данном разделе доклада Рабочей группы представлен ряд интересных соображений, высказанных некоторыми членами Группы, однако они достаточно глубоко не обсуждались и не могут рассматриваться в качестве выводов Рабочей группы. Выводы Рабочей группы изложены в п. 5.

4.7.2 Ряд членов Группы считает, что сборы за эмиссию CO<sub>2</sub> являются более предпочтительными, чем реализуемые квоты на эмиссию, поскольку они не подвержены колебаниям рыночных цен и легче предсказуемы при долгосрочном планировании.

4.7.3 Считается общепризнанным, что вводить сбор проще на верхнем руководящем уровне и что применять сбор за топливо намного легче с точки зрения административной нагрузки.

4.7.4 С другой стороны, некоторые члены Группы считают, что торговля квотами на эмиссию является самым экономически эффективным способом обеспечения уменьшения эмиссии, как это было признано ИКАО при рассмотрении МВМ.

4.7.5 Группа также считает, что может быть предусмотрен новый тип гибридных МВМ посредством сочетания простоты администрирования сбора, взимаемого государствами, и экологической эффективности СТКЭ, если государства будут использовать доходы для покупки на рынке квот на эмиссию углерода.

4.7.6 В рамках сценария С могут использоваться сборы за эмиссию и системы торговли квотами. Оба подхода возможны при условии, что намечена общая цель уменьшения эмиссии углерода и что доходы эффективно используются для решения проблемы изменения климата.

4.7.7 Ряд членов Группы выразил заинтересованность возможными решениями, которые обеспечат охват данной системой большей части эмиссии международной авиации.

4.7.8 Любая система должна быть простой и недискриминационной по отношению к эксплуатантам. Однако один из членов Группы считает, что было бы проще принять пороговый подход к решению проблемы среди 20–30 стран, на долю авиаперевозчиков которых по данным ИКАО приходится приблизительно 80 % эмиссии во всем мире, посредством изменения относительно небольшого числа двусторонних соглашений о воздушном сообщении, даже если это обусловит определенную степень дискриминации.

4.7.9 Один из членов Группы считает, что при рассмотрении системы торговли квотами на эмиссию следует четко определить, на кого она будет распространяться, каким будет установленный предел и как будет внедряться эта система. Без этой информации трудно оценить действенность и эффективность системы.

4.7.10 Один из членов Группы подчеркнул, что в случае выбора из корзины мер системы торговли квотами на эмиссию следует рассмотреть возможность достижения установленной цели и объем необходимых для этого усилий. Кроме того, он считает важным равное распределение усилий всех участников открытой системы. Он также считает нерациональным покупку сектором международной авиации квоты на эмиссию у другого сектора, который достиг или превысил уровень за счет меньших усилий, чем сектор международной авиации.

4.7.11 В отношении любой системы может быть предусмотрен поэтапный подход в плане соблюдения CBDR. В случае принятия этой концепции она может применяться на маршрутной основе во избежание нарушения принципа конкурентности. Более жесткие ограничения по эмиссии могут предписываться по мере развития рынка на конкретном маршруте. Критерии определения степени развития рынка могут основываться на минимальном уровне развития обеих стран на концах маршрутов. Для этой конкретной цели ИКАО может определить небольшое число категорий государств.

4.7.12 Что касается использования средств, полученных в рамках этой системы, то ряд членов Группы считает, что их определенная доля должна использоваться для закупки квот на эмиссию углерода для компенсации эмиссии сверх определенного уровня, и в связи с этим возникает вопрос относительно объема средств, которые должны направляться в авиационный сектор для повышения топливной эффективности, и доли, которая должна быть выделена на осуществление проектов в развивающихся странах.

4.7.13 Один из членов Группы считает более рациональным направлять накопленные средства на оказание поддержки и помощи сектору международной авиации в развивающихся странах.

4.7.14 Один из членов Группы считает, что было бы оправданным определить глобальную систему на уровне ИКАО, поскольку МВМ вероятно будут иметь разный эффект при различных подходах государств к решению проблемы авиационной эмиссии парниковых газов.

4.7.15 Один из членов Группы отметил, что разрабатываемые рамки должны также учитывать долю эмиссии парниковых газов, создаваемой другими заинтересованными сторонами, такими как поставщики обслуживания воздушного движения и аэропорты.

4.7.16 Однако было также отмечено, что окончательное решение об использовании полученных государством доходов принимает данное государство. Со временем роль государств могла бы быть ограничена взиманием сборов и передачей полученных средств полномочному органу в рамках глобальной системы, при условии принятия с этой целью определенного правового международного документа.

4.7.17 Совещание GIACC/3 рекомендовало ИКАО создать надежную систему сбора данных с целью сообщения и контроля прогресса в достижении поставленных целей. Сообщение и апробация данных о деятельности являются ключевыми элементами любых рыночных мер, одобренных ИКАО.

## **5. ПРОЕКТ ОСНОВНЫХ ВЫВОДОВ**

### **5.1 Общий секторальный подход к международной авиации**

5.1.1 Группа в целом согласна с тем, что рыночные меры, принимаемые государствами или регионами, проводящими разную политику и использующими различные параметры в отсутствие глобальных секторальных рамок, разработанных ИКАО, являются далеко неоптимальными. Такой подход затрудняет координацию, создает риски, нарушает принципы конкуренции, обуславливает лишнюю нагрузку на отрасль и усложняет соблюдение требований отрасли.

5.1.2 Группа подтверждает, что наличие для международной авиации единственной глобальной секторальной системы было бы желательным. 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 внедрения такого подхода возникнут большие проблемы, в частности в краткосрочной и среднесрочной перспективах.

5.1.3 В качестве первоочередной задачи Группа считает наиболее целесообразным разработку ИКАО секторальных рамок, позволяющих государствам и регионам принимать свои рыночные меры в соответствии с согласованными глобальными принципами, установленными этими рамками.

5.1.4 Рамки ИКАО должны обеспечить, в частности, следующее: а) выбор только самых эффективных и действенных мер; б) полное соблюдение государствами принципа недискриминации эксплуатантов; в) учет особых обстоятельств и разных возможностей каждого государства и региона; г) содействие соблюдению отрасли необходимых требований; д) обеспечение координации и исключение дублирования рыночных мер и е) надлежащее рассмотрение вопросов географического охвата.

5.1.5 Такие рамки должны также обеспечить по крайней мере исключение двойного учета/взимания сборов. Эквивалентность двух видов МВМ должна определяться на основе уменьшения количества тонн эмиссии углерода при выполнении конкретного рейса, а не на стоимости мер, особенно если цены на квоты углерода колеблются на различных рынках.

## 5.2 Варианты рыночных мер для государств и регионов

5.2.1 Группа приняла к сведению, что ИКАО уже провела большую работу по рыночным мерам, направленным на решение проблемы влияния эмиссии международной авиации на изменение климата, в частности с помощью Комитета по охране окружающей среды от воздействия авиации (САЕР). Это позволило Генеральной Ассамблее ИКАО предложить некоторые возможные варианты.

5.2.2 Группа в целом согласилась с тем, что закрытые системы торговли квотами на эмиссию и взимание сборов не являются самыми экономически эффективными вариантами. Она также признает, что хотя налогообложение топлива может быть одним из вариантов, тем не менее с ним возникают политические и правовые проблемы, включая связанные с двусторонними соглашениями о воздушном сообщении.

5.2.3 Группа признает, что среди других возможных вариантов государства и регионы в настоящее время выбрали и разрабатывают следующие два вида рыночных мер: а) открытые системы торговли квотами на эмиссию даунстрим с прямым включением эксплуатантов воздушных судов и б) открытые системы взимания сборов за загружаемое топливо апстрим с эксплуатантов воздушных судов. Эти два альтернативных варианта потенциально могли бы вписаться в секторальные рамки ИКАО.

## 5.3 Взаимосвязь государственных и региональных мер

5.3.1 Группа в целом считает 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 риск нарушения конкуренции и выброса углерода.

5.3.1.1 В этом контексте Группа отмечает, что доступ международной авиации к глобальному углеродному рынку может быть обеспечен за счет объединения местных углеродных рынков, создаваемых государствами и регионами посредством принятия надлежащих мер. Группа рекомендует ИКАО и впредь совместно с РКИК ООН разрабатывать инструктивный материал с целью содействия этому процессу.

5.3.2 Группа считает, что в целях реализации принципа недискриминации эксплуатантов применение аналогичных мер в отношении всех эксплуатантов на маршрутах между двумя государствами или регионами может оказаться оптимальным решением. Однако она 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 нарушений правил конкуренции.

#### **5.4 Особые обстоятельства и соответствующие возможности государств и регионов**

5.4.1 Группа признает необходимым учитывать конкретные потребности и возможности развивающихся государств при внедрении рыночных мер. В частности следует учитывать степень развития авиационных рынков различных государств и регионов.

5.4.1.1 Группа рассмотрела различные формы дифференциации и возможные способы их согласования с принципами ИКАО в отношении обеспечения государствами недискриминации эксплуатантов воздушных судов. Она приняла к сведению следующие некоторые возможные примеры различных подходов: 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 и d) поэтапное привлечение к участию государств с учетом степени развития их рынка.

#### **5.5 Использование доходов, полученных от реализации рыночных мер**

5.5.1 Группа в целом согласна с тем, что доходы, полученные в результате реализации рыночных мер в сфере международной авиации, могут использоваться 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 границей, в частности в развивающихся странах.

-----

**APPENDIX A**  
**English only**

**MARKET-BASED MEASURES WORKING GROUP**

**Membership**

**Chair:** Mr. Paul Schwach (France)

Mr. Carl Burluson (Adviser to US)  
Ms. Brigita Gravitis-Beck (Canada)  
Mr. Luiz Alberto de Melo Brettas and Jorge Silveira (Advisers to Brazil)  
Mr. John Doherty (Australia)  
Mr. Jocelyn Fajardo (Adviser to France)  
Mr. Zhanbin (China) and Mr. Sun Guoshun (Adviser to China)  
Mr. Tetsu Shimitzu (advisor for Japan)

The following persons also participated to the work of the Working Group:

Mr. David Southgate (adviser from Australia)  
Ms. C Blain (adviser from Canada)  
Ms. Sam Brand (adviser from Canada)  
Mr. Philippe Langumier (adviser from France)  
Mr. Ted Milczarek (adviser from Australia)

The group received also contributions from:

Mr. Mohammed Ali Jamjooon (adviser from Saudi Arabia)

**Terms of reference**

Explore options on Market-Based Measures to assist a program of action to address emissions from International Aviation having regard to:

recent announcements of industry proposals and different scenarios available;  
work already conducted within ICAO and the importance of avoiding duplication;

Explore the scope of what can be achieved through market-based measures and related metrics.

**Deliverables**

Report advising GIACC/4 on options for further work.