Международная организация гражданской авиации

ATConf/7-WP/124[1]
24/9/26

РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

СЕДЬМАЯ ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF/7)

Монреаль, Штаб-квартира, 16–20 ноября 2026 года

Пункт 4 повестки дня. Новые технологии, новые бизнес-модели и прочие сопряженные вопросы
4.2 Поддержка и экономические возможности доступа к более чистым источникам энергии для авиации

ПОДДЕРЖАНИЕ ОПТИМАЛЬНОГО СООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПОЛИТИКОЙ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ УСТОЙЧИВОСТИ АВИАЦИИ И РАЗВИТИЕМ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА. СОХРАНЕНИЕ ДОСТУПНОСТИ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА, ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ РЫНОЧНЫХ ДИСПРОПОРЦИЙ И ПОДДЕРЖАНИЕ СВЯЗНОСТИ СЕТИ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА В УСЛОВИЯХ ВНЕДРЕНИЯ МЕР ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ УСТОЙЧИВОСТИ АВИАЦИИ

(Представлено Египтом от имени 54 государств – членов Африканской комиссии гражданской авиации[2])

КРАТКАЯ СПРАВКА

Мировой авиационный сектор принял долгосрочную желательную цель ИКАО (LTAG) по достижению чистой нулевой эмиссии углерода к 2050 году и по-прежнему намерен эффективно внедрять экологические меры ИКАО, включая Систему компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSIA), а также концепцию ИКАО по сокращению эмиссии CO_2 на 5 процентов за счет использования устойчиво производимого авиационного топлива (SAF), низкоуглеродного авиационного топлива (LCAF) и других более чистых источников энергии, эксплуатационных улучшений, модернизации аэропортов и технологических усовершенствований. Африканские государства полностью поддерживают экологические цели ИКАО и их эффективное внедрение.

Стремительное появление множества мер, связанных с экологической устойчивостью, на глобальном, региональном и национальном уровнях повышает обеспокоенность в связи с совокупными расходами на соблюдение требований, дублированием обязательств, возникновением рыночных диспропорций, снижением конкурентоспособности, а также потенциальными негативными последствиями для связности сети воздушного транспорта и экономической доступности перевозок. Авиакомпании, пассажиры и государства по-прежнему сталкиваются с совокупным влиянием введения LTAG, требований CORSIA, систем торговли квотами на эмиссию, обязательных норм по добавке топлива SAF, экологических сборов, обязательств относительно отчетности по вопросам устойчивости и других мер, связанных с изменением климата. В некоторых юрисдикциях эти меры могут применяться одновременно, что усложняет соблюдение таких требований и приводит к увеличению расходов.

[1] Тексты на английском и французском языках представлены АКГА.
[2] Алжир, Ангола, Бенин, Ботсвана, Буркина-Фасо, Бурунди, Габон, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Джибути, Египет, Замбия, Зимбабве, Кабо-Верде, Камерун, Кения, Коморские Острова, Конго, Кот-д'Ивуар, Лесото, Либерия, Ливия, Маврикий, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Марокко, Мозамбик, Намибия, Нигер, Нигерия, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сан-Томе и Принсипи, Сенегал, Сейшельские Острова, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Того, Тунис, Уганда, Центральноафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Эсватини, Эфиопия, Южная Африка, Южный Судан.

В данном документе содержится призыв к проведению комплексной оценки совокупного воздействия мер по обеспечению экологической устойчивости на доступность авиаперевозок, связность сети воздушного транспорта, доступ к рынкам и экономическое развитие воздушного транспорта. Кроме того, в документе содержится призыв к разработке глобального механизма, обеспечивающего скоординированный, справедливый, экономически устойчивый и последовательный переход, что позволит избежать дублирования сборов, возникновения необоснованных рыночных диспропорций и непреднамеренных негативных последствий для международных воздушных перевозок.

Действия: Конференции предлагается:

a) признать необходимость сохранения оптимального соотношения между выполнением экологических целей и обеспечением развития воздушного транспорта, связности его сети и доступности перевозок;

b) подтвердить, что CORSIA является единственной глобальной рыночной мерой (PM), и настоятельно призвать все государства и региональные организации избегать применения частично совпадающих, дублирующих или экстерриториальных рыночных мер/систем торговли квотами на эмиссию, которые могут привести к двойному взиманию сборов, возникновению рыночных диспропорций, снижению конкурентоспособности, повышению расходов и негативному воздействию на связность сети и устойчивое развитие международного воздушного транспорта;

c) обратиться к ИКАО с просьбой провести оценку влияния мер, связанных с обеспечением экологической устойчивости, включая системы торговли квотами на выбросы, обязательные нормы по SAF и LCAF, сборы, связанные с эмиссией углерода, налоги и другие экологические меры, на развитие воздушного транспорта с точки зрения совокупного экономического воздействия и воздействия на связность сети воздушного транспорта;

d) обратиться к ИКАО с просьбой разработать механизм, направленный на предотвращение двойного взимания сборов и частичного совпадения нормативных обязательств, затрагивающих международную авиацию, и представить рекомендации и предлагаемые варианты политики 44-й сессии Ассамблеи ИКАО.

Стратегические цели	Данный рабочий документ связан со стратегической целью *"Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"*
Финансовые последствия	Выполнение ИКАО предлагаемой работы может потребовать выделения средств в рамках ее Регулярной программы и/или добровольных взносов
Справочный материал	Doc 10227 *"Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 3 октября 2025 года)",* A41-21 и A42-22 A42-WP/122 Глобальная рамочная программа ИКАО в области SAF, LCAF и других более чистых источников энергии для авиации Система CORSIA ИКАО Doc 7300 *"Конвенция о международной гражданской авиации"* (Чикагская конвенция), статья 44 Ломейская декларация о развитии воздушного транспорта Дорожная карта ИАТА по достижению нулевой эмиссии (2024 год)

1. **ВВЕДЕНИЕ**

1.1 Принятие ИКАО долгосрочной желательной цели (LTAG) по достижению чистой нулевой эмиссии углерода к 2050 году стало исторической вехой в процессе экологической трансформации международной авиации. Впоследствии ИКАО активизировала работу в области использования SAF, LCAF, внедрения системы CORSIA, перехода к более чистым источникам энергии и финансирования декарбонизации авиации. Несмотря на широкую поддержку декарбонизации,

реализация мер по обеспечению экологической устойчивости все чаще осуществляется в рамках сочетания глобальных, региональных и национальных инициатив. По мере расширения этих инициатив возникают опасения относительно совокупного влияния многочисленных экологических требований на авиакомпании, пассажиров, туризм, торговлю и развитие воздушного транспорта.

1.2 Задача состоит в том, чтобы обеспечить декарбонизацию авиации скоординированным, справедливым и ориентированным на развитие образом, позволяющим избежать ненужного экономического бремени, фрагментации нормативных мер и негативного воздействия на связность сети воздушного транспорта и рост отрасли. Следует уделить внимание оценке влияния мер по обеспечению экологической устойчивости на связность сети воздушного транспорта, доступность перевозок, доступ к воздушному сообщению, развитие туризма, конкурентоспособность торговли и экономический рост.

1.3 Африканские государства неизменно поддерживают экологические инициативы под эгидой ИКАО, в том числе LTAG и CORSIA. К 2025 году число африканских государств, добровольно участвующих в программе CORSIA, увеличилось до 27 (50 процентов). В настоящее время продолжается реализация инициативы по формированию воздушного пространства со свободным маршрутом (FRA), которая способствует выполнению полетов по прямым траекториям в целях сокращения расхода топлива, эмиссии углерода (уже сокращена более чем на 6 000 тонн двуокиси углерода) и эксплуатационных расходов, а также повышения эффективности и связности сети воздушного транспорта по всему континенту. Такие усилия дополняются континентальными стратегиями в области разработки и внедрения SAF и LCAF, что наглядно демонстрирует активный вклад Африки в достижение глобальных климатических целей в рамках согласованного подхода. В связи с этим меры по обеспечению экологической устойчивости авиации должны реализовываться в рамках скоординированной на глобальном уровне, справедливой и ориентированной на развитие системы, которая позволит сократить эмиссию, сохраняя при этом связность сети воздушного транспорта, доступность перевозок, конкурентоспособность и жизненно важные социально-экономические преимущества авиаперевозок для развивающихся стран.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

Усиливающееся финансовое давление в процессе энергетической трансформации авиации

2.1 Объем инвестиций, необходимых для достижения экологических целей в авиации, весьма значителен. Согласно оценкам, для достижения чистой нулевой авиационной эмиссии к 2050 году могут потребоваться инвестиции в размере почти 4,7 трлн долл. США, направленных на разработку и внедрение топлива, авиационных технологий, инфраструктуры и соответствующих мер по декарбонизации. Ожидается, что на долю SAF и LCAF придется примерно 65 процентов сокращения эмиссии, необходимого для достижения чистой нулевой авиационной эмиссии. В настоящее время доля SAF и LCAF составляет менее 1 процента от общемирового потребления авиационного топлива, при этом такие виды значительно дороже обычного реактивного топлива: в 2024 году их средняя цена превышала стоимость обычного топлива примерно в 3,1 раза. В 2025 году на рынках с обязательными квотами на использование SAF его стоимость примерно в пять раз превышала стоимость обычного топлива. Эти дополнительные расходы в конечном счете будут компенсироваться за счет сочетания таких факторов, как повышение тарифов, снижение прибыльности авиакомпаний, замедление расширения транспортной сети и снижение рентабельности маршрутов, особенно на развивающихся и формирующихся рынках.

Риск возникновения фрагментации политики и рыночных диспропорций

2.2 Международная система авиации была построена на принципе глобальной согласованности в рамках ИКАО. Однако в рамках региональных и национальных правовых систем вводится все больше требований, связанных с экологической устойчивостью. От авиакомпаний, осуществляющих международные перевозки, может потребоваться одновременное выполнение обязательств в рамках CORSIA, обязательных норм по SAF и LCAF, требований к отчетности по вопросам экологической устойчивости, обязательств, связанных с топливом, а также уплаты прочих экологических сборов. Сочетание этих механизмов по-прежнему не получило должной оценки на мировом уровне. Совокупный эффект от принятия целого ряда мер может привести к диспропорциям в конкуренции между авиакомпаниями, регионами и рынками, особенно в условиях существенных различий в доступе к финансированию, технологиям и инфраструктуре для производства и внедрения SAF и LCAF.

2.3 Риски, связанные с разрозненностью политики в области экологической устойчивости, особенно существенны для Африки, на долю которой в настоящее время приходится лишь около 2,1 процента мировых воздушных перевозок, но где в период с 2018 по 2050 год прогнозируется ежегодный рост объема авиаперевозок на уровне примерно 4 процента. При этом африканские авиакомпании по-прежнему находятся в неустойчивом финансовом положении, работая в условиях низкой нормы прибыли и обладая ограниченными возможностями для покрытия дополнительных расходов. В связи с этим повсеместное внедрение региональных систем торговли квотами на эмиссию, углеродных налогов, сборов и других требований, связанных с экологической устойчивостью, может привести к несоразмерному увеличению расходов, снижению экономической доступности авиаперевозок и ослаблению конкурентоспособности на одном из самых быстрорастущих авиационных рынков мира. Такие меры могут ограничить связность сети воздушного транспорта и развитие рынка и свести на нет социально-экономические выгоды, которые авиаперевозки приносят всему континенту. Согласованные на глобальном уровне подходы, такие как CORSIA, напротив, обеспечивают более скоординированный и справедливый переход к декарбонизации авиации, одновременно способствуя достижению целей в области устойчивого развития.

Возникающие опасения по поводу двойного взимания сборов

2.4 Ряд государств и заинтересованных сторон отрасли выразили обеспокоенность тем, что дублирование экологических мер может привести к возникновению ситуаций, когда эксплуатанты будут вынуждены неоднократно оплачивать углеродные сборы за один и тот же вид деятельности. Система CORSIA была создана ИКАО в качестве единственной глобальной рыночной меры в сфере международной авиации, однако в настоящее время наблюдается рост числа дополнительных региональных и национальных механизмов и систем тарификации эмиссии углерода, которые применяются и в других странах. Сочетание этих механизмов вызывает сомнения относительно их согласованности, соразмерности, административной нагрузки и экономической эффективности. Речь не идет об отрицании необходимости экологических мер. Напротив, ключевая задача состоит в том, чтобы гарантировать согласованность и транспарентность экологических мер, а также их реализацию таким образом, чтобы избежать необоснованного дублирования, двойного взимания сборов и непреднамеренного воздействия на связность международной сети воздушного транспорта, что ведет к увеличению расходов на соблюдение требований без обеспечения реальных дополнительных экологических преимуществ.

Последствия для связности сети воздушного транспорта и его развития

2.5 Воздушный транспорт играет ключевую роль в содействии торговле, туризму, инвестициям, занятости и экономической интеграции, особенно для развивающихся стран, стран, не имеющих выхода к морю, островных государств и отдаленных регионов. В рамках мер политики в области экологической устойчивости авиации необходимо обеспечивать оптимальное соотношение между экологическими целями и такими факторами, как доступность перевозок, связность сети воздушного транспорта и развитие отрасли. Увеличение расходов, в том числе связанное с введением налогов, сборов и пошлин, ведет к удорожанию авиабилетов, снижению пассажиропотока и негативно сказывается на экономической и физической доступности и связности сети воздушного транспорта, особенно на рынках с высокой чувствительностью к ценам и развивающихся рынках. В связи с этим меры по обеспечению устойчивости должны быть соразмерными, экономически обоснованными и учитывающими конъюнктуру рынка, чтобы переход к авиации с более низким уровнем эмиссии углерода не привел к непреднамеренному увеличению расходов, снижению спроса или ограничению связности сети воздушного транспорта и потере тех более широких преимуществ в области развития, от которых зависят экономики стран.

Необходимость скоординированных действий со стороны ИКАО

2.6 Несмотря на разработку ИКАО важных экологических механизмов, в настоящее время не существует согласованного на глобальном уровне метода оценки совокупного воздействия мер по обеспечению экологической устойчивости на связность сети воздушного транспорта; экономическую доступность; доступ к рынку; конкурентоспособность авиакомпаний; туризм; торговлю; экономическое развитие. Структурированная оценка ИКАО позволила бы сформировать основанную на фактических данных базу для принятия дальнейших решений относительно мер политики, а также гарантировать, что экологические меры будут способствовать как достижению целей в области экологической устойчивости, так и устойчивому росту международных воздушных перевозок.

2.7 Африканские государства обеспокоены проводимым в настоящее время пересмотром Системы торговли выбросами Европейского союза (СТВ ЕС), в том числе предложениями, которые могут расширить сферу ее действия на определенные международные рейсы на основании географического критерия удаленности приблизительно на 5 000 километров от географического центра Европы. Принципы равенства возможностей и недискриминации, закрепленные в Чикагской конвенции, требуют тщательного анализа дифференцированных мер, связанных с изменением климата, включая СТВ ЕС и другие региональные рыночные механизмы. Африканский регион с обеспокоенностью отмечает, что активное распространение региональных рыночных мер создает риск разрозненности международной климатической политики в области авиации и подрывает единообразное применение CORSIA, которая, как вновь подтвердила ИКАО, является единственной глобальной рыночной мерой для международной авиации, позволяющей избежать дублирования мер и обеспечить только однократный учет эмиссии.

2.8 По мере развития глобальной системы обеспечения экологической устойчивости авиации необходимость скоординированных действий со стороны ИКАО приобретает все большее значение. В резолюции A42-22 Ассамблеи ИКАО подтвердила, что CORSIA является единственной глобальной рыночной мерой, касающейся эмиссии CO_2 международной авиации, признав, что она позволяет избежать дублирования государственных или региональных мер и обеспечить только однократный учет авиационной эмиссии. Кроме того, ИКАО подчеркнула, что разрозненные и несогласованные подходы могут привести к увеличению расходов на соблюдение требований, создать необоснованную административную нагрузку и подорвать эффективность глобальных усилий по внедрению таких мер.

3. ВЫВОД

3.1 Успех декарбонизации авиации будет зависеть от масштабности экологических целей, согласованности политики, экономической устойчивости и глобальной координации. Растущее количество мер, связанных с обеспечением экологической устойчивости, подчеркивает необходимость проведения ИКАО оценки их совокупного воздействия на экономическую доступность, связность сети воздушного транспорта, конкурентоспособность и развитие отрасли. Достижение чистой нулевой эмиссии не должно непреднамеренно привести к ухудшению транспортного сообщения, повышению неравенства, ограничению доступа к рынкам или подрыву роли авиации как одного из факторов экономического роста и социального развития.

3.2 ИКАО обладает уникальными возможностями для создания глобальной системы, способствующей достижению экологических целей и позволяющей при этом избежать двойного взимания сборов, необоснованной фрагментации нормативного регулирования и непреднамеренных рыночных диспропорций. Необходимо провести всесторонний анализ совокупного воздействия мер по обеспечению экологической устойчивости авиации, включая сочетание систем торговли квотами на эмиссию, обязательных норм по SAF и LCAF, сборов, связанных с эмиссией углерода, и других экологических мер, на развитие воздушного транспорта, в целях разработки соответствующего механизма и рекомендаций для рассмотрения на 44-й сессии Ассамблеи ИКАО.

— КОНЕЦ —