

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ — 39-Я СЕССИЯ****ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ**

Пункт 22 повестки дня. Охрана окружающей среды. Международная авиация и изменение климата. Политика, стандартизация и поддержка внедрения

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ КОМПЕНСАЦИОННЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ ГРМ

(Представлено Бразилией)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Одним из основных элементов глобальных рыночных мер (ГРМ) для международной авиации является распределение компенсационных обязательств (см. п. 9 проекта резолюции Ассамблеи). В настоящем рабочем документе кратко сформулирован ряд технических доводов в поддержку принятия полностью секторального подхода, преимущества которого активно обсуждались в рамках EAG, GLAD и на совещаниях высокого уровня. Бразилия предлагает Ассамблее принять решение относительно распределения компенсационных обязательств, исключающего нарушение рыночного равновесия и наложение непропорционального бремени на развитие международного воздушного движения в некоторых регионах.

Действия: Ассамблее предлагается:

- а) вновь подтвердить приверженность ИКАО принципу недискриминации, заложенному в Чикагской конвенции;
- б) принять во внимание технические доводы в пользу принятия полностью секторального подхода, описание которого приводится ниже;
- с) принять решение о распределении компенсационных обязательств, исключающем нарушение рыночного равновесия и наложение непропорционального бремени на развитие международного воздушного движения в некоторых регионах.

<i>Стратегические цели:</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью Е "Охрана окружающей среды"
<i>Финансовые последствия:</i>	Дополнительные ресурсы не требуются
<i>Справочный материал:</i>	Резолюция А38-18 Ассамблеи ИКАО "Сводное заявление о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды. Изменение климата" Доклад о результатах Совещания высокого уровня по системе глобальных рыночных мер (HLM-GMGM) – 24/05/12

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В резолюции 38-й сессии Ассамблеи Совету предложено проработать технические аспекты и рассмотреть вопрос о экологических и экономических последствиях возможных вариантов системы глобальных рыночных мер. В соответствии с резолюцией А38-18 Ассамблеи глобальные РМ должны учитывать принцип недискриминации и особые условия и соответствующие возможности государств-членов. Бразилия принимает конструктивное участие в

разработке предложений по данному вопросу и приветствует инициативу Президента Совета по представлению проекта текста резолюции Ассамблеи, посвященной ГРМ.

1.2 Одним из основных элементов ГРМ является распределение компенсационных обязательств (п. 9 проекта резолюции Ассамблеи). В проекте резолюции Ассамблеи, представленном Президентом Совета, содержится предложение об использовании полностью секторального подхода в качестве основы для расчета распределения. Несмотря на широкую поддержку полностью секторального подхода этот вопрос пока не решен. В настоящем рабочем документе кратко сформулирован ряд технических доводов в пользу принятия такого подхода, обсуждение которого проводилось в рамках EAG, GLAD и на совещаниях высокого уровня.

2. ТЕХНИЧЕСКИЕ ДОВОДЫ В ПОДДЕРЖКУ ПОЛНОСТЬЮ СЕКТОРАЛЬНОГО ПОДХОДА

2.1 **Зрелость рынка.** Стандартный подход к классификации "зрелости" рынка заключается в использовании значения эластичности доходов применительно к рынку (реагирование объемов перевозок на изменение доходов). В рамках зрелых рынков эластичность дохода, обусловленная спросом на воздушные перевозки, является низкой, т. е. по мере повышения дохода спрос на воздушные перевозки значительно не меняется. С другой стороны, на рынках, где высокий уровень зрелости не достигнут, спрос на воздушные перевозки имеет тенденцию к росту по мере увеличения доходов. В государствах с незрелыми рынками имеется высокий потенциал роста, поскольку значительная часть населения не имеет доступа к международным перевозкам ввиду ограниченности его доходов. Экономическое развитие, обуславливающее повышение дохода на душу населения, обычно сопровождается повышением спроса на услуги воздушного транспорта. В июле 2016 года Группа действий по вопросам воздушного транспорта (АТАГ) опубликовала исследование, результаты которого свидетельствуют о прогнозируемом среднем ежегодном увеличении объемов международных перевозок по регионам за период с 2014 по 2034 годы; наглядно эта информация приводится на рис. 1.

Рис.1. Прогнозируемые ежегодные темпы прироста объема международных перевозок по регионам, 2014–2034 гг.



Источник: Aviation Benefits Beyond Borders - АТАГ¹

¹ <http://aviationbenefits.org/>, стр. 18.

2.2 Результаты исследования свидетельствуют о том, что объем международных перевозок с развивающимися странами в прямом и обратном направлениях имеет тенденцию к росту, темпы которого несколько превышают среднемировые показатели и значительно превышают зрелые рынки. Поэтому, если распределение обязательств основывается на индивидуальных темпах роста, авиакомпании из стран с незрелыми рынками будут нести большее бремя, чем авиакомпании из стран с зрелыми рынками, что окажет негативное влияние на потенциал роста незрелых рынков. Принятие полностью секторального подхода помогает решить эту проблему дисбаланса. Важно избежать того, чтобы распределение компенсационных обязательств налагало непропорциональное бремя на страны, обладающие потенциалом для развития международной авиации, и относительно незначительно оказывало влияние на страны с зрелыми рынками, на долю которых исторически приходится большая часть эмиссии, создаваемой авиационным сектором.

2.3 В рамках метода распределения компенсационных обязательств будет устанавливаться норма (секторальная, индивидуальная или смешанная), которая будет увеличиваться с увеличением эмиссии эксплуатантов (среднее значение за последние три года). При использовании полностью секторального подхода эта норма будет аналогичной для каждого перевозчика, а обязательства эксплуатанта будут рассчитываться только с учетом его доли эмиссии, которая примерно отражает его рыночную долю. При распределении обязательств это позволит избежать наложения непропорционального бремени на страны, располагающими потенциалом для развития международной авиации. При использовании индивидуального подхода обязательства эксплуатанта будут рассчитываться на основе его доли эмиссии и увеличения его эмиссии, что приведет к наложению дополнительного бремени и нарушению рыночного равновесия.

2.4 **Стимулы к снижению эмиссии CO₂.** Одним из возможных доводов в пользу принятия более индивидуального подхода является тот факт, что стимулы к сокращению эмиссии CO₂ будут большими, чем стимулы, создаваемые полностью секторальным подходом. В отношении этого довода имеется ряд оговорок. Во-первых, основным стимулом к снижению эмиссии CO₂ являются затраты на топливо, которые могут составлять до 40 % общих затрат авиаперевозчика. Гражданская авиация уже является сектором, ориентированным на эффективность. Для того, чтобы компания оставалась конкурентоспособной, она должна инвестировать в меры, гарантирующие максимально возможную топливную эффективность. Именно поэтому система компенсации для сектора будет рассматриваться в качестве необходимого элемента полного комплекса мер до тех пор, пока коммерческая цена устойчиво производимых альтернативных видов топлива, таких как биотопливо, не достигнет конкурентного уровня.

2.5 **Нарушение рыночного равновесия.** При обсуждении системы ГРМ для международной авиации следует учитывать историческую ответственность государств в части, касающейся изменения климата, и принцип недискриминации. Бразилия понимает, что принцип недискриминации эксплуатантов, заложенный в Чикагской конвенции, является важным элементом избежания нарушения рыночного равновесия в рамках международной гражданской авиации. Государства-члены предпринимают значительные усилия в ходе переговоров для сохранения принципа недискриминации авиаперевозчиков и избежания нарушения рыночного равновесия. Бразилия внесла свой вклад в урегулирование разногласий относительно исторической ответственности и соблюдения принципа недискриминации, поддержав мнение о том, что все авиаперевозчики, эксплуатирующие один и тот же маршрут, должны находиться в одинаковых условиях.

2.6 В ходе совещания EAG/15, проходившего в январе 2016 года, САЕР представил результаты ряда анализов, касающихся структурных элементов РМ. Один из анализов, проведенный по просьбе Совета, заключался в сравнении потенциального нарушения рыночного

равновесия в рамках систем, предусматривающих распределение компенсационных обязательств. Ниже приводятся выводы САЕР²:

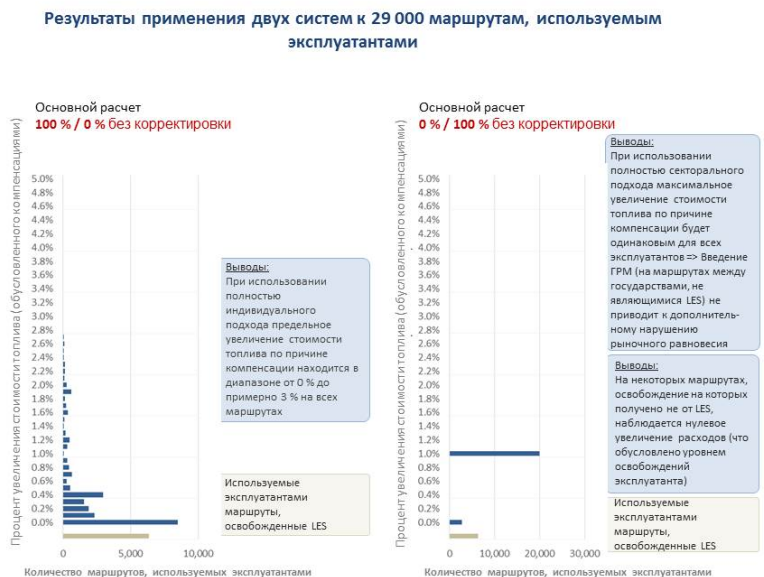
"Влияние систем распределения:

- **минимальные различия с точки зрения расходов, поскольку компенсация на маршрутах обеспечивается в рамках полностью секторального подхода (все маршруты демонстрируют аналогичные последствия);**
- **наибольший разброс/различия с точки зрения расходов, обусловленных компенсацией, наблюдались при использовании полностью индивидуального или совокупного подхода;**
- **Масштабы нарушения рыночного равновесия носят ограниченный характер и непосредственно связаны с ценой компенсации."**

Согласно выводам САЕР использование индивидуального подхода приведет к большему нарушению рыночного равновесия и значительному расхождению компенсационных затрат по маршрутам. Кроме того, на одном и том же маршруте два авиаперевозчика могут иметь различные компенсационные обязательства, что приведет к значительному нарушению рыночного равновесия. Принятие полностью секторального подхода может исключить такую ситуацию, поскольку на всех маршрутах (и для всех эксплуатантов, использующих аналогичный маршрут) последствия будут одинаковыми.

2.7 На рис. 2 показаны результаты исследования САЕР, в рамках которого проводилось сравнение двух систем распределения компенсационных обязательств: первая система предусматривает использование полностью индивидуального подхода, а вторая – полностью секторального подхода.

Рис. 2. Сравнение систем



Источник: САЕР ИКАО

² Технические анализы САЕР для совещания EAG/15 (январь 2016 года). [Аннотация](http://www.icao.int/Meetings/HLM-MBM/Pages/background_information.aspx) и [Добавление](http://www.icao.int/Meetings/HLM-MBM/Pages/background_information.aspx). http://www.icao.int/Meetings/HLM-MBM/Pages/background_information.aspx

Сравнение свидетельствует о том, что при использовании полностью секторального подхода к распределению компенсационных обязательств вероятность нарушения рыночного равновесия наименьшая, включая быстро развивающиеся компании и новые компании на рынке. Поэтому данный подход является наиболее приемлемым для сохранения реализуемого ИКАО принципа недискриминации при одновременном учете особых обстоятельств и соответствующих возможностей ("дифференциация без дискриминации").

3. **ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ**

3.1 Ассамблее предлагается:

- a) подтвердить приверженность ИКАО принципу недискриминации, заложенному в Чикагской конвенции;
- b) учесть приведенные технические доводы в отношении принятия полностью секторального подхода;
- c) принять решение о распределении компенсационных обязательств, исключая нарушение рыночного равновесия и наложение непропорционального бремени на развитие международного воздушного движения в некоторых регионах.

— КОНЕЦ —