



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

ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЗИЦИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО ГЛОБАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РЫНОЧНЫХ МЕР ДЛЯ ЭМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ АВИАЦИИ

(Представлено Словакией от имени Европейского союза и его государств-членов¹ и других государств-членов Европейской конференции гражданской авиации²)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Изменение климата является характерной проблемой нашего времени. Все отрасли экономики, включая международную авиацию, должны вносить свой вклад в достижение целей Парижского соглашения, предусматривающих удержание прироста глобальной температуры намного ниже 2° C по сравнению с доиндустриальными уровнями, и предложить усилия к ограничению роста температуры уровнем 1,5° C. В соответствии с резолюцией A38-18 Ассамблеи ИКАО 39-я сессия Ассамблеи должна принять решение относительно обоснованной, надежной и эффективной схемы глобальных рыночных мер (ГРМ) в качестве ключевого элемента "корзины мер" для решения проблемы эмиссии CO₂ международной авиации. В настоящем документе представлена европейская позиция по основным принципам, которые должны учитываться глобальной системой рыночных мер, а именно: экологическая эффективность, особые обстоятельства и соответствующие возможности (SCRC) и недискриминация, а также главные структурные элементы. Главные структурные элементы должны быть четкими, обоснованными и согласованными в качестве пакета на период действия ГРМ.

Действия: Ассамблее предлагается:

- a) принять на 39-й сессии Ассамблеи обоснованные, надежные и эффективные глобальные рыночные меры в качестве необходимой меры по обеспечению углеродно-нейтрального прироста с 2020 года (CNG 2020);
- b) согласиться со всеми главными структурными элементами ГРМ, учитывая при этом основные принципы и соображения, изложенные в настоящем документе (ясность по вопросу участвующих маршрутов на всех различных этапах внедрения системы, глобальная система, экологическая эффективность, отсутствие дискриминации между эксплуатантами, SCRC, проведение периодических обзоров для повышения эффективности системы с течением времени, надежная система MRV и обоснованные единицы эмиссии), и дорожные карты, касающиеся оставшихся элементов, необходимых для начала применения ГРМ с 2020 года;
- c) принять к сведению информацию о намерении Европейского союза, его государств-членов и других государств – членов Европейской конференции гражданской авиации внедрить эту систему с самого начала;
- d) просить государства, которые в состоянии сделать это, заявить до окончания сессии Ассамблеи о своей приверженности добровольному участию в ГРМ с начала функционирования этой системы.

¹ Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Швеция и Эстония.

² Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Исландия, Монако, Норвегия, Республика Молдова, Сан-Марино, Сербия, Турция, Украина, Черногория и Швейцария.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Охрана окружающей среды"
<i>Финансовые последствия</i>	Мероприятия, о которых говорится в настоящем документе, будут осуществляться при наличии ресурсов в бюджете Регулярной программы на 2017–2019 гг. и/или за счет внебюджетных взносов
<i>Справочный материал</i>	Чикагская конвенция и Приложение 16 к ней А38-17 и А38-18

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Изменение климата является характерной проблемой нашего времени. Все государства и отрасли экономики должны внести свой справедливый вклад в деятельность по избежанию катастрофических последствий. В соответствии с выводами докладов Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), международное сообщество договорилось в Париже принять все необходимые меры по удержанию прироста глобальной температуры намного ниже 2° С по сравнению с доиндустриальными уровнями и продолжить усилия по ограничению роста температуры уровнем 1,5° С сверх доиндустриальных уровней. Это может быть достигнуто только в результате адекватных и безотлагательных действий всех секторов, которые создают эмиссию парниковых газов, включая международную авиацию. Во исполнение решений КС21 авиационному сектору также предстоит внести свой вклад в достижение этих целей.

1.2 Для решения проблемы воздействия авиации на климат ИКАО согласовала "корзину мер", включая меры технического, эксплуатационного и экономического характера, а также использование устойчиво производимых альтернативных видов топлива. Мы приветствуем недавнее утверждение Комитетом ИКАО по охране окружающей среды от воздействия авиации (САЕР) первого стандарта на эмиссию CO₂ для воздушных судов. Однако сами по себе этот и другие элементы "корзины мер" не смогут обеспечить необходимого сокращения эмиссии. В 2013 году в резолюции А38-18 Ассамблеи была вновь подтверждена глобальная желаемая цель, предусматривающая удержание эмиссии международной авиации на уровне 2020 года, и для достижения этой цели был согласован вопрос о разработке глобальных рыночных мер (ГРМ). ГРМ признаны наиболее эффективным с точки зрения затрат средством сокращения эмиссии CO₂ для достижения этой цели, которую без них реализовать нельзя, о чем свидетельствуют результаты обстоятельного анализа, проведенного САЕР.

1.3 В ходе своего визита в ИКАО в феврале 2016 года Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций напомнил ИКАО о том, что после КС21 "... в данный момент внимание всего мира обращено на авиакомпании и ИКАО, которые должны достичь существенного, конкретного прогресса в деле сокращения эмиссии". Он настоятельно рекомендовал государствам согласовать рыночные меры для обеспечения углеродно-нейтрального прироста с 2020 года (CNG 2020).

2. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ГРМ

2.1 ГРМ должны внести существенный вклад в стабилизацию эмиссии международной авиации с 2020 года и далее. Европа решительно поддерживает принятие ГРМ, обеспечивающих удержание нетто-эмиссии CO₂ международной авиации на уровне 2020 года и устойчивое развитие международной авиации.

2.2 Участникам 39-й сессии Ассамблеи необходимо прийти к общему мнению относительно продуманной системы, в рамках которой с самого начала четко определены все главные структурные элементы на весь ее жизненный период (2021–2035 гг.), включая государства, которые будут участвовать с самого начала, что обеспечит исходную полную определенность и даст необходимые гарантии с точки зрения охвата эмиссии. Кроме того, структура ГМ должна учитывать два основных принципа: отсутствие дискриминации между эксплуатантами воздушных судов и необходимость сбалансированного учета особых обстоятельств и соответствующих возможностей (SCRC).

2.3 У Европы вызывает некоторую обеспокоенность предложение о добровольном подходе на начальном этапе внедрения системы, что приводит к неопределенности относительно влияния этой системы на климат, однако мы можем принять систему, предусматривающую первоначальный добровольный этап, если этот первоначальный этап ограничивается по времени, а система в целом может со временем обеспечить достижение общей цели CNG 2020.

3. ПОЗИЦИЯ ЕВРОПЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ГЛАВНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ ГМ

3.1 Европа приветствует значительный прогресс в области ГМ, достигнутый после принятия соответствующего решения 38-й сессией Ассамблеи. Предложение Совета относительно резолюции Ассамблеи основано на результатах обстоятельных дискуссий и технических оценок, поэтому оно является хорошей основой для глобальной системы компенсации эмиссии CO₂ для международной авиации. Прежде всего, мы подчеркиваем важность создания поистине глобальной системы, основанной на общих стандартах, согласованных всеми государствами, которая будет применяться последовательным и недискриминационным образом всеми государствами в целях обеспечения равных условий для всех участников.

3.2 Достижение глобальной цели

3.2.1 Важно, чтобы ГМ эффективно обеспечивали достижение этой климатической цели. Результаты широкомасштабного анализа, выполненного САЕР и поддержанного авиационной отраслью, свидетельствует о том, что глобальные компенсационные меры позволят достичь общей цели при приемлемых затратах.

3.2.2 Признавая необходимость учета SCRS, проект резолюции, предусматривающий поэтапное внедрение и добровольное участие в первые годы, а также значительное количество освобождений, исключает существенную часть эмиссии из сферы действия ГМ. У Европы этот пробел вызывает обеспокоенность, поэтому в ходе внедрения системы этот вопрос необходимо рассмотреть, чтобы обеспечить возможность достижения общей климатической цели и поддержания доверия к ГМ.

3.2.3 В этой связи Европа считает, что с самого начала процесса внедрения системы в нем на добровольной основе должно принять участие максимально возможное количество государств – членом ИКАО и в любом случае – все крупные авиационные государства, а также государства, способные принять участие. Европа намерена с самого начала присоединиться к системе, если согласованная система будет отражать главные элементы, упомянутые в настоящем документе. Учитывая настоятельную необходимость достижения температурных целей, предусмотренных Парижским соглашением, мы также рекомендуем любому государству, которое получит освобождение согласно положениям резолюции, как можно раньше добровольно принять участие в этой системе. Кроме того, на момент проведения 39-й сессии Ассамблеи ИКАО очень важно иметь четкое представление относительно уровня участия в системе в целом. Более того, в

статье, посвященной проведению тщательного анализа, следует отразить сокращение с течением времени разрыва в уровнях эмиссии.

3.3 Особые обстоятельства и соответствующие возможности

3.3.1 Европа признает различия в экономическом положении и уровне развития государств и поэтому считает, что SCRC, рассматриваемые недискриминационным образом, необходимо включить в качестве одного из основных элементов резолюции Ассамблеи. Проект резолюции обеспечивает соответствие этой цели путем включения ряда мер, направленных на учет такой дифференциации.

3.3.2 Европа может поддержать освобождения, основанные на порогах КТК, однако у нее вызывает беспокойство тот факт, что в проекте текста резолюции, предложенным Советом, любое освобождение будет предоставляться государствам на весь период применения системы независимо от изменения их обстоятельств с течением времени, что может привести к существенному нарушению рыночного равновесия, если, например, в ходе применения системы изменится структура потоков воздушного движения. В соответствии с предыдущими проектами резолюции Европа предложит вновь ввести положение, согласно которому в систему будет включаться любое государство, которое в течение какого-либо года достигнет определенного уровня в деятельности авиационной международной авиации, выражаемого в КТК. Европа также понимает и поддерживает настоятельный призыв отрасли основывать оценку КТК на принципе "вылетающих рейсов", а не на принципе государства регистрации (АОС).

3.3.3 Оказание поддержки и наращивание потенциала также являются приемлемым способом учета SCRC и оказания адресной помощи государствам, особенно помощи, способствующей эффективному внедрению ГРМ. Европа уже поддерживает реализацию (через ИКАО) важного проекта (разработка планов действий государств) и согласна с тем, что для своевременного внедрения ГРМ требуется дополнительная помощь.

3.4 Отсутствие дискриминации и равные условия

3.4.1 В равной степени важным основным принципом является принцип отсутствия дискриминации, поэтому Европа поддерживает содержащиеся в проекте резолюции положения о создании равных условий для эксплуатантов, выполняющих полеты по одним и тем же маршрутам. Выполнение положений о предоставлении освобождений и поэтапном внедрении на маршрутной основе является важным элементом, гарантирующим создание равных условий для эксплуатантов, выполняющих полеты по одному и тому же маршруту, и обеспечивающим справедливые возможности для всех эксплуатантов, независимо от их национальной принадлежности, в полном соответствии с Чикагской конвенцией.

3.4.2 Равные и справедливые условия должны также обеспечиваться посредством прозрачного корпоративного управления и единообразного применения правил внедрения, включая систему мониторинга, отчетности и верификации (MRV) и обоснованность критериев для единиц эмиссии.

3.5 Распределение бремени

3.5.1 Распределение компенсационных обязательств полностью (100 %) основанное на увеличении объема эмиссии сектора является разумным, прагматичным подходом, реализация которого не вызывает трудностей и позволяет избежать сложных корректировок. Кроме того, такой подход выгоден авиакомпаниям, темпы роста которых превышают средние, и, таким

образом, окажет помощь эксплуатантам государств, авиационный сектор которых по-прежнему находится на стадии развития. Поэтому Европа предпочитает использовать полностью (100 %) секторальный подход в течение всего периода действия системы; таким образом, Европа признает желание других государств на более поздних этапах внедрения системы рассмотреть элемент динамики. Однако это не должно приводить к усложнению системы.

3.6 Рассмотрение ГРМ

3.6.1 Европа считает важным проведение периодической оценки и улучшение показателей и эффективности ГРМ, с тем чтобы они оставались действенным средством достижения поставленной цели и соответствовали общей деятельности по достижению целей и задач, предусмотренных Парижским соглашением, и их дальнейшему развитию, в частности, его долгосрочной цели в области температуры.

3.6.2 Важно, чтобы решение о принятии ГРМ на 39-й сессии Ассамблеи четко определяло перспективы продолжения использования этой системы после первоначального добровольного этапа. В рамках любого пересмотра порядка функционирования системы до 2032 года не должно ставиться под сомнение продолжающееся использование этой системы, а основное внимание должно уделяться техническим и административным аспектам совершенствования системы.

3.7 Управление и внедрение

3.7.1 Важными основополагающими элементами ГРМ, определяющими их объективность и экологическую эффективность, являются продуманные правила MRV, согласующиеся с процессом представления отчетности в рамках РКИК ООН, а также транспарентные и обоснованные критерии соответствия, обеспечивающие использование высококачественных единиц эмиссии. Транспарентность и подотчетность ГРМ должны будут также обеспечиваться за счет надежно функционирующего центрального кадастра. САЕР достиг значительного прогресса в рассмотрении технических аспектов этих элементов, и Европа подчеркивает важность своевременного завершения подготовки Комитетом САЕР этих элементов через посредство Совета ИКАО. Европа вновь подтверждает свою приверженность активному участию ее экспертов в деятельности САЕР. Европа может заблаговременно оказать поддержку внедрению некоторых элементов системы до 2020 года, в частности, внедрению MRV с 2019 года. Это поможет обеспечить плавное начало работы системы в 2020 году.

3.7.2 Для обеспечения экологической эффективности ГРМ потребуется согласование и внедрение надежных критериев качества в области компенсации. Европа поддерживает использование кредитов РКИК ООН, отвечающих предусмотренным системой критериям единиц эмиссии. Преимущество такого механизма заключается в оказании содействия реализации инициатив, проектов, программ и секторальных подходов в развивающихся странах, обеспечивающих получение несомненных социальных и экономических выгод. Резолюция должна обеспечивать возможность использования только тех единиц эмиссии, которые отражают сокращения, не учитываемые странами местонахождения в рамках их внутренних климатических обязательств или целей (избежание двойного подсчета).

3.7.3 Ассамблея должна будет также согласовать дорожную карту применительно к оставшимся элементам, необходимым для начала функционирования ГРМ с 2020 года.