



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

СОВЕЩАНИЕ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ПО МЕЖДУНАРОДНОЙ АВИАЦИИ И ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА

Монреаль, 7–9 октября 2009 года

Пункт 2 повестки дня. Предложения относительно стратегии и мер по уменьшению объема эмиссии

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО СТРАТЕГИИ И МЕР ПО УМЕНЬШЕНИЮ ОБЪЕМА ЭМИССИИ

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе на рассмотрение совещанию HLM-ENV представляется информация о мерах, определенных ГМАИК, предложения, подготовленные в рамках процесса РКИК ООН, и предложения отрасли относительно решения проблемы эмиссии международной авиации.

Действия совещания HLM-ENV изложены в п. 7.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В добавлении К "Программа действий ИКАО в области международной авиации и изменения климата" резолюции A36-22 Ассамблеи Совету поручено разработать активную программу действий, отражающую стратегию и меры по уменьшению объема эмиссии.

2 ГЛОБАЛЬНЫЙ ХАРАКТЕР ЭМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ АВИАЦИИ

2.1 Эмиссия парниковых газов (ПГ) международной авиации является прямым следствием сжигания ископаемых видов топлива на борту воздушных судов. Эмиссия этого сектора носит глобальный характер и не ограничивается национальными границами. Несмотря на то, что топливо заправляется в одном государстве, большая часть его потребляется (и соответствующая эмиссия выбрасывается) в пределах территории других государств или районах за пределами признанных национальных границ, таких как верхние слои атмосферы и воздушное пространство над открытым морем. Учитывая глобальный характер эмиссии, действия, предпринимаемые одним государством в отношении международных воздушных перевозок, могут оказывать непосредственное влияние на полеты воздушных судов, выполняемые в другое государство и из другого государства.

2.2 На эмиссию ПГ международной авиации (и морского транспорта) не распространяются положения РКИК ООН и ее Киотского протокола, касающиеся ограничения/уменьшения эмиссии. В рамках этих многосторонних соглашений правительствам предлагается оценивать эмиссию ПГ международной авиации, но эти виды эмиссии исключены из общих национальных показателей и информация о них представляется отдельно. Несмотря на то, что в РКИК ООН отсутствуют конкретные положения о порядке рассмотрения этих видов эмиссии, в Киотском протоколе (статья 2, п. 2) говорится о том, что: *"стороны, включенные в приложение I, стремятся к ограничению или сокращению выбросов парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, в результате использования бункерного топлива при воздушных и морских перевозках, действуют соответственно через Международную организацию гражданской авиации и Международную морскую организацию"*.

2.3 Учитывая решительную волю всех правительств во всем мире к совместной деятельности по решению проблемы эмиссии ПГ международной авиации, исключительно важно, чтобы ИКАО и РКИК ООН осуществляли совместную деятельность по определению эффективных глобальных рамок для этого сектора. Такие рамки должны учитывать специфические условия деятельности международной авиации и конкретное положение дел во всех заинтересованных странах.

3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ, ПОДГОТОВЛЕННЫЕ В РАМКАХ ПРОЦЕССА РКИК ООН

3.1 На проходящих в рамках процесса РКИК ООН переговорах в контексте Балийской дорожной карты¹ основное внимание уделяется таким ключевым элементам, как совместное видение; усилия по смягчению последствий, предпринимаемые развитыми и развивающимися странами; деятельность по адаптации; потребности в инвестициях и финансировании; и разработка, внедрение, распространение и передача технологий.

3.2 В рамках переговорного процесса РКИК ООН вопрос о порядке рассмотрения эмиссии ПГ международной авиации (и морского транспорта) в будущем соглашении об изменении климата является одним из многих спорных вопросов. Проводимые в настоящее время под эгидой РКИК ООН переговоры о новом глобальном соглашении об изменении климата на период после 2012 года затрагивают ряд различных аспектов рассмотрения эмиссии ПГ международной авиации. К числу этих аспектов относятся: целевые и базовые показатели; руководящие принципы (например, принципы и положения об общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностях в рамках РКИК ООН и Киотского протокола); средства реализации (включая финансовые вопросы); и специфическая роль ИКАО и РКИК ООН. На данный момент ни по одному из этих вопросов договоренность не достигнута. В настоящее время переговоры ведутся и, как ожидается, в течение последующих нескольких месяцев их интенсивность возрастет, поскольку ожидаемым результатом предстоящего совещания РКИК ООН в Копенгагене в декабре 2009 года является выработка глобального соглашения.

3.3 В самой последней версии проекта обсуждаемого текста РКИК ООН сведены воедино предложения, внесенные сторонами. В отношении целевых и базовых показателей в проекте текста содержатся предложения, предусматривающие принятие целевых показателей сокращения/ограничения эмиссии, однако без конкретного определения уровня этих

¹ Дорожная карта охватывает Балийский план действий (разработанный для рассмотрения проблемы изменения климата в рамках Конвенции) и предусматривает продолжение переговорного процесса о дальнейших обязательствах сторон, включенных в приложение I, в рамках Киотского протокола.

сокращений/ограничений или целевого года (по этим аспектам будут проводиться переговоры). Параллельным вопросом (также связанным с обсуждением руководящих принципов) является вопрос о том, какие стороны (все стороны или только стороны, включенные в приложение I) должны принимать такие обязательства. Более того, мнения сторон о порядке определения этих целевых показателей расходятся, поскольку одни стороны высказываются в пользу переговорного процесса в рамках РКИК ООН, а другие – поддерживают согласование всех аспектов международной авиации в рамках ИКАО.

3.4 В ходе переговоров стороны обсуждали вопрос о том, каким образом увязать принципы недискриминации и равных и справедливых возможностей для развития международной авиации, заложенные в Чикагской конвенции, с принципами и положениями общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей в рамках РКИК ООН и ее Киотского протокола. В отношении средств реализации переговоры ведутся вокруг возможного использования кооперативных секторальных подходов и конкретных мер применительно к международному авиационному сектору; возможной разработки инструментария для финансирования мер по смягчению последствий и деятельности по адаптации с использованием фондов, собранных за счет реализации налоговой политики (например, введение пошлин) применительно к международной авиации; и использования приемлемых на национальном уровне мер по смягчению последствий (NAMA) для упрощения приоритизации передачи технологий и оказания финансовой поддержки развивающимся странам.

3.5 Несмотря на то, что в течение предстоящих месяцев обсуждение всех вышеупомянутых вопросов будет продолжаться, общее мнение о переговорах РКИК ООН заключается в том, что правительства хотят совместно работать над определением соответствующих мер по решению проблемы эмиссии ПГ международной авиации. Кроме того, широко признается тот факт, что все эти различные подходы следует рассмотреть с целью согласования всеобъемлющих, экономически эффективных и тщательно продуманных рамок для международной авиации.

3.6 Предложения, содержащиеся в действующей версии разработанных обсуждаемых текстов, отражающих результаты проведенных в Бонне, Германия, в июне 2009 года переговоров РКИК ООН об изменении климата, содержатся в добавлении к настоящему документу.

4. МЕРЫ, ОПРЕДЕЛЕННЫЕ ГМАИК

4.1 Для выполнения работы в этой области участники совещания GIACC/3 согласились создать Рабочую группу по рыночным мерам (MBM). На совещании GIACC/4 Рабочая группа MBM представила ряд документов (GIACC/4-WP/3, IP/7 и IP/8) и сообщила о том, что она рассмотрела информацию о деятельности ИКАО, осуществлявшейся в прошлом, получила информацию из различных источников, включая САЕР и отрасль, и обсудила различные MBM, которые могут быть применены к международной авиации. В целом Рабочая группа согласилась с тем, что без разработанных ИКАО рамок MBM, внедряемые государствами или регионами, в которых используются различные принципы и параметры, являются далеко не оптимальными. Краткое изложение проведенной ГМАИК дискуссии по вопросу об MBM приводится в документе HLM-ENV/09-WP/8.

4.2 ГМАИК рекомендовала принять корзину мер, охватывающую разработку технологии производства воздушных судов, совершенствование организации воздушного движения и использование инфраструктуры, повышение эффективности производства полетов, экономические/рыночные меры и меры регулирования, из числа которых государства могут

выбирать необходимые им для сокращения объема эмиссии международной авиации. За каждым государством сохраняется абсолютное право выбора портфеля мер, подходящих к их условиям, в соответствии с глобальными желательными целями. Государства следует призывать разрабатывать и представлять в ИКАО индивидуальные планы действий.

4.3 Более того, конкретные меры, согласованные ГМАИК и принятые Советом, предусматривают достижение желательной цели в области повышения топливной эффективности (2 % в год до 2050 года), разработку стандарта на авиационную эмиссию CO₂ и определение порядка разработки рамок для применения рыночных мер к международной авиации.

5. ПОЗИЦИЯ ОТРАСЛИ

5.1 В ходе проводившихся в рамках ГМАИК и процесса РКИК ООН обсуждений различные авиатранспортные организации-наблюдатели, такие как Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА), Международный координационный совет ассоциаций аэрокосмической промышленности (ИККАИА) и Международный совет аэропортов (МСА) представили информацию по предложениям, касающимся рассмотрения эмиссии международной авиации; внимания заслуживают приводимые ниже предложения, представленные ИАТА и Группой по глобальному сотрудничеству в области авиации (AGD). Вся информация, предоставленная ГМАИК, размещена на сайте по адресу: http://www.icao.int/env/meetings/Giacc_Root.html.

5.2 Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА)

5.2.1 На совещании GIACC/4 ИАТА представила документ (GIACC/4-IP/6), в котором авиакомпании вновь высказывают свою поддержку ИКАО и признают ИКАО в качестве соответствующего органа Организации Объединенных Наций для подготовки рекомендаций, конкретно касающихся авиации, на предстоящих переговорах по изменению климата в Копенгагене в целях выработки секторального подхода к решению проблемы авиационной эмиссии.

5.2.2 По мнению авиакомпаний, политические меры, направленные на решение проблемы эмиссии международной авиации, должны разрабатываться на глобальном секторальном уровне в целях избежания одностороннего определения целей и мер и принятия разношерстного комплекса противоречивых и потенциально дублирующих друг друга национальных и региональных политических решений. Достижение целей нейтрального прироста объема выбросов углерода в среднесрочной перспективе с последующим абсолютным снижением объема выбросов CO₂ потребует использования многостороннего подхода и постоянных инвестиций в технологию, совершенствование производства полетов и инфраструктуру, а также разработки рыночных мер с принятием на себя четких обязательств всеми авиационными заинтересованными сторонами, т. е. авиакомпаниями, изготовителями, аэропортами и поставщиками аэронавигационного обслуживания.

5.2.3 Кроме того, по мнению авиакомпаний, правительствам необходимо в срочном порядке сделать необходимые инвестиции в модернизацию системы организации воздушного движения и создать соответствующую юридическую и финансовую основы для стимулирования инвестиций в разработку устойчивых альтернативных видов реактивного топлива с незначительным содержанием углерода, а также для потенциального использования рентабельных экономических мер и полномасштабного и неограниченного доступа ко всем имеющимся мерам по смягчению последствий за пределами сектора (компенсации). Позиция ИАТА в отношении рыночных мер кратко излагается в документе HLM-ENV/09-WP/8.

6. ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

6.1 Вышеизложенное свидетельствует о том, что государства используют все имеющиеся меры по решению проблемы эмиссии ПГ международной авиации и широко поддерживают ряд базовых элементов различных предложений, в частности относительно использования широкого диапазона подходов, включая комплекс мер технического и эксплуатационного характера. Однако целесообразно получить больший объем информации, с тем чтобы государства могли принимать обоснованные решения относительно наиболее обширных, экономически эффективных и хорошо продуманных рамок стратегии и мер для обеспечения снижения объема авиационной эмиссии посредством полномасштабной оценки последствий использования всех имеющихся в их распоряжении мер.

7. ДЕЙСТВИЯ СОВЕЩАНИЯ ВЫСОКОГО УРОВНЯ

7.1 Совещанию HLM-ENV предлагается:

- a) признать неизменность ведущей роли ИКАО в полномасштабном рассмотрении всех вопросов, касающихся влияния международной авиации на изменение климата;
- b) подтвердить свою приверженность комплексному подходу, охватывающему меры технического, эксплуатационного и рыночного характера, направленные на снижение объема авиационной эмиссии, что необходимо для обеспечения устойчивого развития международной авиации;
- c) признать необходимость проведения дополнительной оценки той степени, в которой каждая из вышеупомянутых мер будет обеспечивать ожидаемое снижение объема глобальной эмиссии в будущем;
- d) просить ИКАО в срочном порядке выполнить исследование для проведения упомянутой в подпункте c) выше оценки и представить его на рассмотрение участникам 37-й сессии Ассамблеи ИКАО в 2010 году.

APPENDIX

SPECIFIC PROPOSAL ON EMISSIONS FROM INTERNATIONAL AVIATION AND MARITIME TRANSPORT IN THE REVISED UNFCCC NEGOTIATING TEXTS

(Excerpt from FCCC/AWGLCA/2009/INF.1 dated 22 June 2009)

II. Enhanced action on adaptation and its means of implementation

...

C. Means of implementation

...

36. [Sources of new and additional financial support for adaptation [may] [shall] include assessed contributions, [auctioning of assigned amounts and/or emission allowances; [levies on CO₂ emissions] from Annex-I Parties in a position to do so; taxes on carbon-intensive products and services from Annex I Parties; [levies on international and maritime transport]]; shares of proceeds on the clean development mechanism (CDM), joint implementation and emissions trading; [levies on international transactions;] [fines for non-compliance with commitments of Annex I Parties and Parties with commitments inscribed in Annex B to the Kyoto Protocol (Annex B Parties)]; additional ODA and bilateral, regional and other multilateral channels (in accordance with Article 11.5 of the Convention).⁹]

Alternatives to paragraph 36:

...

Alternative 3

[Sources of new and additional financial support for adaptation may include assessed contributions from developed country Parties and other developed Parties included in Annex II of the Convention, auctioning of assigned amounts and/or emission allowances; taxes on carbon-intensive products and services from Annex I Parties; share of proceeds from measures to limit or reduce emissions from international aviation and maritime transport; shares of proceeds on the clean development mechanism (CDM), joint implementation and emissions trading; ; fines for non-compliance with commitments of Annex I Parties and Parties with commitments inscribed in Annex B to the Kyoto Protocol (Annex B Parties); additional ODA and bilateral, regional and other multilateral channels (in accordance with Article 11.5 of the Convention).]

Alternative 5

[Sources of new and additional financial support for adaptation must meet the full agreed incremental costs of adaptation and initially be within a minimum range of USD 50–86 billion per annum and regularly updated in light of new emerging science, financial estimates and the degree of emissions reductions achieved. Providing financial support shall be additional to developed countries' ODA targets and may include assessed contributions, auctioning of assigned amounts and/or emission allowances; levies on CO₂ emissions; taxes on carbon-intensive products and services from Annex I Parties; levies on international and maritime transport; shares of proceeds on the clean development mechanism (CDM), joint implementation and emissions trading; levies on international transactions; fines for non-compliance with commitments of Annex I Parties and Parties with commitments inscribed in Annex B to the Kyoto Protocol (Annex B Parties); additional to ODA targets and bilateral, regional and other multilateral channels (in accordance with Article 11.5 of the Convention).]

III. Enhanced action on mitigation

...

A. Mitigation [commitments] by [developed countries] [Parties]

Proposals for an additional section on Policies and measures by all Parties

...

x.2 The Parties shall pursue limitation or reduction of emissions of greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol from aviation and marine bunker fuels, working through the International Civil Aviation Organization and the International Maritime Organization, respectively.

D. Cooperative sectoral approaches and sector-specific actions

...

International bunker fuels

135. [All sectors of the economy [, in particular those of Annex I Parties,] should contribute to limiting emissions, including international maritime shipping and aviation. [Multilateral collaborative action would be the most appropriate means to address emissions from international aviation and the maritime transport sector, the International Civil Aviation Organization and the International Maritime Organization dealing with this issue should prevent the adoption of trade restrictions and take into account the special economic conditions of developing countries and the principles of equity and of common but differentiated responsibilities and capabilities.] [Global][Sectoral approaches could address emissions that cannot be attributed to any particular economy, and multilateral collaborative action by all Parties would be the most appropriate means to address emissions from international aviation and the maritime transport sector.]]

Alternative to paragraph 135:

[Those developed country Parties that are not Parties to the Kyoto Protocol shall undertake measures within the context of their national appropriate mitigation commitments to reduce emissions from international aviation and international maritime transport.

Developing country Parties may undertake actions to reduce emissions from international aviation and international maritime transport within the context of nationally appropriate mitigation actions.]

136. [Option 1]

The International Maritime Organization shall be encouraged to continue without delay its activities for the development of policies and measures to reduce GHG emissions, and specifically:

(a) [To achieve, through the use of its policies and mechanisms, total GHG emission reductions which are at least as ambitious as the total GHG emission reductions under the Convention;]

[To establish an ambitious global goal for the reduction or limitation of greenhouse gas emissions from ships to be achieved through the implementation of its policies and measures.]

(b) To report regularly to the COP {and its subsidiary bodies as appropriate} on relevant activities, emission estimates and achievements in this respect;

(c) To report to the COP {at its seventeenth session} on policies, established measures, measures under development, and expected emission reductions resulting from these measures.]

Alternative to paragraph 136 [in the form of a draft decision by the COP]:

[Reduction of greenhouse gas emissions from international shipping

The Conference of the Parties,

[Being aware of the role of the IMO established in the IMO Convention, the UN Charter and UNCLOS....]

Recognizing that in order to achieve a necessary two degree scenario, global greenhouse gas emissions should follow a pathway that includes a peak year no later than 2015 and results in emission reductions of 50- 85per cent by 2050, in accordance with findings in the 4th Assessment Report of the IPCC,

Welcomes the report presented by the Secretary General of the International Maritime Organization (IMO) on policies and activities related to reduction of Greenhouse Gas Emissions from international shipping,

Recognizing the role of the International Maritime Organization in developing global actions to limit or reduce greenhouse gas (GHG) emissions from international shipping,

Recognizing further that the IMO has undertaken a comprehensive assessment of the total greenhouse gas emissions from international shipping, and that these emissions constitutes a significant share of the global anthropogenic emissions,

Recognizing the need to develop a long-term goal as well as intermediate targets for emission reductions from the maritime sector, in order to facilitate transformation to a low carbon economy,

Being aware that the IMO activity has identified technical and operational measures which can contribute significantly to emission reductions,

Encourages the IMO to continue without delay the ongoing activities to develop policies and measures to reduce GHG emissions, and in doing so invites the IMO to:

1. achieve, through the use of its policies and mechanisms, total GHG emission reductions which are at least as ambitious as the total GHG reductions to be achieved by the UNFCCC Copenhagen agreement,
2. report regularly to COP [and its subsidiary bodies as appropriate] on relevant activities, emission estimates and achievements in this respect, and especially
3. report to COP [17] on IMO policies, established measures, measures under development, and expected emission reductions resulting from these measures, and

Requests the Secretariat of the UNFCCC to continue co-operating with the Secretariat of the International Maritime Organization.]

137. [Option 2]

Parties shall take the necessary action to reduce emissions of GHGs not controlled by the Montreal Protocol from aviation and marine bunker fuels.

[Global reduction targets for such emissions from aviation and marine bunker fuels shall be set as equal to, respectively, {X per cent} and {Y per cent} below {year XXXX} levels in the commitment period {20XX to 20XX}. Units from existing and potential new flexibility mechanisms may contribute towards achieving these targets.]

Parties shall work through the International Civil Aviation Organization and the International Maritime Organization to enable effective international agreements to achieve these targets to be approved by 2011. Such agreements should not lead to competitive distortions or carbon leakage. Parties shall assess progress in the implementation of this work, and take action to advance it, as appropriate.]

138. [Option 3]

[Taking into account the interests of developing countries,][All Parties][Developed country Parties][Parties][Annex I Parties] shall pursue limitation or reduction of emissions of GHGs not controlled by the Montreal Protocol from aviation and marine bunker fuels, working through the International Civil Aviation Organization and the International Maritime Organization, respectively.]

138.1 Option 4

[The Parties should pursue a collective reduction of [X per cent] below [year XXXX] for emissions of anthropogenic greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol from international aviation bunker fuels and [Y per cent] below [year XXXX] levels for emissions of anthropogenic

greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol from international marine bunker fuels in the commitment period [20XX to 20XX].]

The Parties should commence negotiations on two global sectoral agreements to address, respectively, international aviation and maritime emissions in 2010 with a view to concluding by COP-17 in 2011, taking into account work already done in ICAO and IMO.

IV. Enhanced action on financing, technology and capacity-building

A. Enhanced action on the provision of financial resources and investment

...

2. [Generation][Provision] of financial resources

172. [The [generation][provision]of financial resources [shall][should] be guided by agreed objective criteria the principles of the Convention the economic capacity of Parties, and the objective of internalizing appropriate climate change costs [, in particular the principles of equity and common but differentiated responsibilities and respective capabilities, taking into account the ability to pay and emissions [[and take into account [the consideration of] [[the polluter pays principle,]] [and] historical responsibilities]]]].The public sector shall be the major source of funds, while market mechanisms and other private sector sources would play a complementary role in addressing climate change.

Alternatives to paragraph 172:

...

Alternative 3

[Funding for the Multilateral Fund for Climate Change (defined below) shall be provided by the following sources:

...
(b) A levy placed on international maritime transport and international aviation. Such a levy shall be developed in collaboration with the International Maritime Organization and the International Civil Aviation Organization;
...]

173. [New and additional financial resources {shall}{should} be generated through a combination of various sources, including, inter alia :

...

[Option 4

[Levies on] [Funding from instruments addressing] emissions from international aviation {and maritime transport}, [for developed countries] may be auctioned through emission allowances under an international regulation scheme.

[Option 5

[An international air passenger [adaptation levy/green] levy on air fares [, except on journeys originating in and destined for LDCs].]

Alternative to Options 4 and 5:

[Share of proceeds from measures to limit or reduce emissions from international aviation and maritime transport;]

Alternative to Option 5:

[An international air adaptation levy on airfares except on journeys originating from LDCs and SIDS.]
...]

— END —