



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 40-Я СЕССИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 17 повестки дня. Охрана окружающей среды. Система компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSA)

**ПЕРСПЕКТИВЫ ОТНОСИТЕЛЬНО СПРАВЕДЛИВОГО И ОБЪЕКТИВНОГО
ВАРИАНТА ВНЕДРЕНИЯ CORSA**

(Представлено Китаем и Российской Федерацией)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В 2016 году 39-я сессия Ассамблеи ИКАО приняла резолюцию о создании системы компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSA). Китай является последовательным сторонником определения основанного на проведении полномасштабных консультаций варианта внедрения CORSA, предусматривающего широкое участие каждой страны, вносящей свой посильный, объективный и справедливый вклад, а также взаимовыгодное сотрудничество в целях оказания содействия устойчивому развитию международной авиации во всем мире. Однако в ходе деятельности по оказанию содействия внедрению CORSA ИКАО не уделила внимание сбалансированному учету обеспокоенности и позиций, высказанных различными сторонами. Страны, особенно развивающиеся страны, смогут в большей степени доверять предпринимаемым ИКАО усилиям в области международной авиации и изменения климата и проявлять больше желания участвовать в международном сотрудничестве в рамках внедрения CORSA лишь на основе обеспечения процессуального права при принятии решений и учета принципов моральной справедливости при разработке элементов этого механизма.

Действия: Ассамблее предлагается:

- a) признать, что проблемы рассматриваемые в пп. 2 и 3, негативно повлияют на ведущую роль, которой добивается ИКАО, и нанесут ущерб доверию и готовности государств, особенно развивающихся государств и стран с переходной экономикой, работать совместно при посредничестве ИКАО для решения проблемы эмиссии международной авиации;
- b) предоставить странам достаточные возможности для устранения различий и разногласий посредством проведения диалога и переговоров;
- c) просить Совет при содействии государств-членов предпринять немедленные действия, включая обстоятельное рассмотрение положений п. 4.3 и оказание содействия определению справедливого и равноправного варианта внедрения CORSA, предусматривающего обеспечение объективности и справедливости и учет согласованных усилий и соответствующих возможностей государств;
- d) просить Совет разработать, в соответствии с принципами, перечисленными в приложении к резолюции A39-2, показатели для периодического пересмотра CORSA и критерии инициирования приостановки внедрения CORSA для проведения консультаций и утверждения совещанием высокого уровня, проведение которого предварительно запланировано на 2021 год.

¹ Варианты документа на китайском и английском языках представлены Китаем.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью Е "Охрана окружающей среды"
<i>Финансовые последствия</i>	Деятельность, о которой говорится в настоящем рабочем документе Ассамблеи, будет осуществляться при условии наличия ресурсов в бюджете регулярной программы на 2020–2022 годы и/или за счет внебюджетных взносов
<i>Справочный материал</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) и Парижское соглашение</i> • <i>Дос 10075, Действующие резолюции Ассамблеи</i> (по состоянию на 6 октября 2016 года) • <i>Приложение 16 "Охрана окружающей среды", том IV "Система компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSIA)", издание первое</i> • <i>Дос 9501, Техническое руководство по окружающей среде, том IV "Порядок демонстрации соответствия требованиям системы компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSIA)"</i>

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Согласно Адаму Смиту "Справедливость... является краеугольным камнем, поддерживающим все здание. Если его удалить, то потрясающая, колоссальная структура человеческого общества, структура, на которой зиждется все в этом мире, если можно так сказать, и которая находится под пристальным вниманием и заботой Природы, должна моментально распасться на атомы".

1.2 39-я сессия Ассамблеи ИКАО приняла резолюцию о создании системы компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSIA).

1.3 В соответствии с резолюциями А39-2 и А39-3 цель, предусматривающая обеспечение к 2020 году нулевого прироста эмиссии углерода (CNG2020) в результате деятельности международной авиации является глобальной желательной целью, которая не должна налагать конкретные обязательства на отдельные государства-члены; внедрение CORSIA ориентировано на достижение целей CNG2020, поэтому отдельным странам неизбежно потребуется принять свои конкретные обязательства по сокращению эмиссии.

1.4 С 2007 года Ассамблея ИКАО в ходе своих сессий признает принцип общей, но дифференцированной ответственности (CBDR), равенства и соответствующих возможностей в решении проблемы эмиссии международной авиации. Ассамблея также признает принцип недискриминации и равных и справедливых возможностей для государств в деле развития международной авиации. Наряду с другими эти принципы отражены в приложении к резолюции А39-2, озаглавленном "Руководящие принципы разработки и реализации рыночных мер (PM) для международной авиации".

2. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА ПРИ ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ

2.1 ИКАО всегда подчеркивала свое намерение играть безоговорочную лидирующую роль в решении проблемы сокращения эмиссии международной авиации, при этом при обсуждении в ИКАО вопроса о международной авиации и изменении климата принцип иницируемого государствами-членами принятия решений и проведения полномасштабных консультаций соблюдается не в полной мере. В последние годы во всех случаях, когда у государств-членов возникают разногласия по основным вопросам, ИКАО не обеспечивает им достаточных возможностей для урегулирования этих расхождений во мнениях в рамках консультаций. В ИКАО отсутствует предназначенный для государств-членов институциональный механизм для проведения консультаций и переговоров по основным вопросам до принятия решения Советом.

2.2 Международные перевозки, выполняемые гражданской авиацией, являются важной стратегической отраслью, стимулирующей социально-экономическое развитие стран, поэтому решение проблемы международной авиации и изменения климата является важным вопросом прав государств на развитие. Существующий в ИКАО подход к внедрению CORSIA не принимает во внимание или не полностью учитывает имеющиеся у государств различия в области внутренней политики, наращивания потенциала и экономических структур. Между тем, обсуждения и консультации по основным вопросам, касающимся суверенитета и управления в различных государствах, проводятся не на должном уровне. Это приведет к подрыву ведущей роли, которой добивается ИКАО, доверия к ее деятельности и готовности всех сторон работать совместно над решением проблемы эмиссии международной авиации в рамках ИКАО.

3. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МОРАЛЬНОГО РАВЕНСТВА ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ СТРУКТУРНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ

3.1 Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) признает, что наибольшая доля эмиссии парниковых газов приходится на развитые страны, а также то, что в развивающихся странах доля эмиссии на душу населения по-прежнему является относительно небольшой и что доля глобальной эмиссии развивающихся стран будет возрастать в связи с удовлетворением их социальных потребностей и потребностей развития. РКИК ООН также подтверждает, что меры реагирования на изменение климата должны носить комплексный характер и согласовываться с социальным и экономическим развитием с целью избежать неблагоприятного влияния на последнее, в полной мере учитывать законные приоритетные потребности развивающихся стран в обеспечении устойчивого экономического роста и ликвидации бедности. Эти элементы должны быть основными показателями оценки моральной объективности равенства механизма управления глобальным климатом.

3.2 Единые стандарты CORSIA не обеспечивают моральной справедливости

3.2.1 Согласно Конвенции о международной гражданской авиации ИКАО время от времени принимает и изменяет Международные стандарты и Рекомендуемую практику и процедуры по вопросам, касающимся безопасности, регулярности и эффективности аэронавигации (но с юридической точки зрения – не международного воздушного транспорта). Том IV Приложения 16, утвержденный Советом в июле прошлого года, в основном разрабатывался экспертами из развитых стран и в большей степени в нем рассматриваются вопросы управления макроэкономикой, а не аэронавигации или международного воздушного транспорта. Тем временем, несмотря на расхождение во мнениях и наличие обеспокоенности у

различных государств, ИКАО настаивает на представлении ей полномочий на сертификацию углеродных кредитов и устойчивости авиационного топлива, что не имеет никакого отношения к аэронавигации и международному воздушному транспорту. В этой связи Том IV Приложения 16 не является в достаточной степени легитимным или оправданным для того, чтобы гарантировать достижение целей обеспечения единых правил игры для всех стран.

3.2.2 Учитывая имеющиеся у стран различия с точки зрения стадии развития, исторической ответственности и возможности преодоления проблем, единый подход к внедрению CORSIA, инициируемый развитыми странами, представляет собой реставрацию "закона джунглей", что еще в большей степени осложнит конкурентное участие развивающихся стран и стран с переходной экономикой в области международной авиации и приведет к дополнительным расходам этих стран.

3.3 Цели CNG2020 не обеспечивают достижения моральной справедливости

3.3.1 Поскольку в глобальном масштабе базовый год в отношении цели CNG пока не установлен, цель CNG2020 ИКАО не будет гарантировать равного по сравнению с другими отраслями или секторами отношения к международной авиации.

3.3.2 Подавляющее большинство стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) обладают развитой отраслью международной авиации, в рамках которой в будущем постепенный прирост объема эмиссии будет носить ограниченный характер; в то же время они обладают значительными финансовыми, техническими и людскими ресурсами для решения проблемы авиационной эмиссии. С другой стороны, в странах, не входящих в ОЭСР, для которых характерен огромный спрос и потенциал для развития международной авиации в течении последующих двадцати лет, будет наблюдаться быстрый рост объема эмиссии международной авиации (подробная информация содержится в добавлении А).

3.3.3 Согласно информации Международного агентства по энергетике (IEA)² и концерна "Эрбас"³ в период с 1971 по 2016 гг. на долю стран-участников ОЭСР приходилось примерно 68 % глобальной эмиссии, а на страны, не входящие в ОЭСР, – оставшиеся 32 %. Основываясь на консервативной оценке, в течении 2012-2035 гг. на долю стран – участников ОЭСР будет приходиться примерно 30 % совокупного увеличения эмиссии международной авиации по сравнению с базовым 2020 годом, а на страны, не входящие в ОЭСР, – оставшиеся 70 %.

3.3.4 Цель CNG2020 ИКАО предполагает, что развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, доля глобальной эмиссии парниковых газов которых в прошлом являлась и в настоящем является относительно небольшой, будут нести основную ответственность за сокращение объема авиационной эмиссии в рамках ИКАО. Если развитые страны не достигнут значительного отрицательного прироста эмиссии CO₂ международной авиации и не окажут развивающимся странам и странам с переходной экономикой значительной поддержки в области финансов, технологий и наращивания потенциала, то для достижения ИКАО своей цели CNG2020, развивающиеся страны придется лишить возможности удовлетворения их законных приоритетных потребностей в росте или ограничить ее.

3.3.5 Внедрение системы CORSIA, ориентированной на достижение цели CNG2020, неизбежно приведет к наложению обязательств на отдельные страны. В соответствии с методом расчета компенсационных обязательств, предусмотренным резолюцией A39-3, внедрение системы CORSIA, ориентированной на достижение цели CNG2020, приведет к возникновению проблемы,

² IEA CO2 Emissions from Fuel Combustion Highlights (2018 edition)

³ Airbus Global Market Forecast: Global Networks, Global Citizens (2018-2037)

закрывающейся в том, что компенсационные обязательства субъектов с аналогичными или похожими объемами эмиссии CO₂ будут значительно отличаться (см. добавление В).

4. **ВЫВОД**

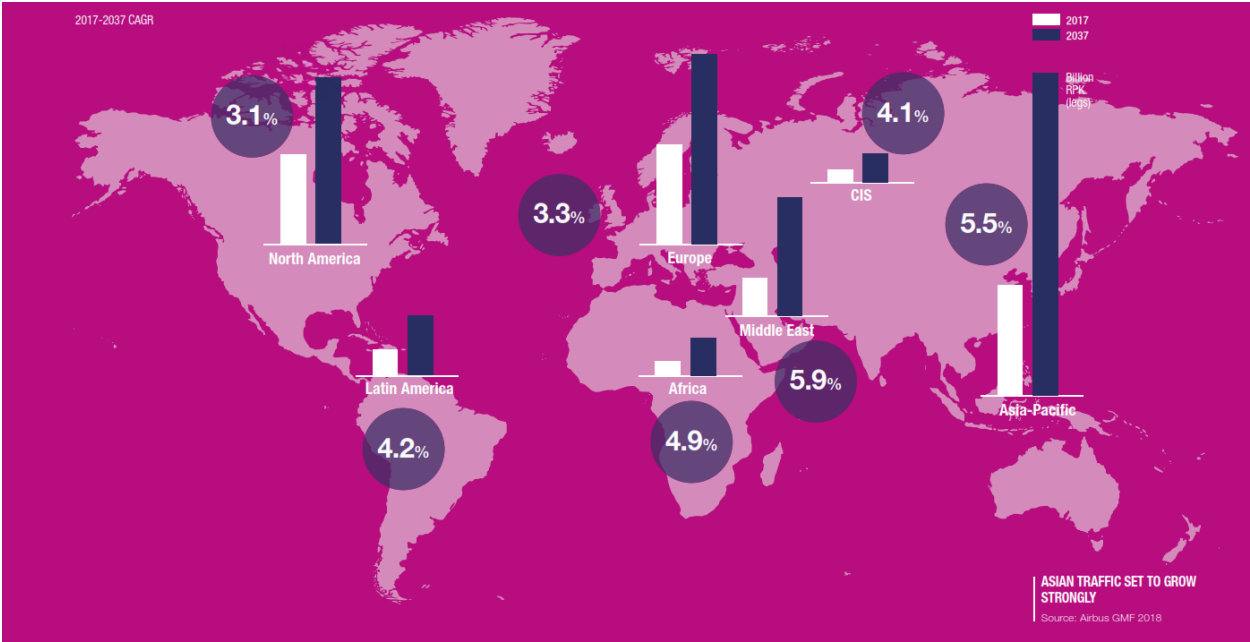
4.1 Основными проблемами разработанного ИКАО в настоящее время подхода к внедрению системы CORSIA являются нарушение норм процессуального права при принятии решений и принципов моральной справедливости при разработке механизма внедрения. Если эти проблемы не будут рассмотрены надлежащим образом, то эффективное внедрение CORSIA будет подорвано.

4.2 ИКАО следует реформировать свой механизм принятия решений, придерживаться принципа учета мнений государств-членов и предоставить странам возможность устранять свои разногласия посредством проведения диалога, консультаций и переговоров.

Возможность эффективного внедрения CORSIA будет зависеть от того сможет ли ИКАО встать лицом к проблемам, уважать различные точки зрения государств-членов и пересмотреть вариант внедрения, используя для этого подход, предусматривающий интеграцию NDC (вклад, определяемый на национальном уровне) и проведение международного диалога и консультаций.

APPENDIX A

EMERGING WORLD IS THE MAJOR ENGINE FOR THE GROWTH OF THE INTERNATIONAL CIVIL AVIATION



Source: Airbus GMF2018



Source: Airbus GMF2018



APPENDIX B

THE CORSIA SERVING CNG2020 GOAL IS UNFAIR AND INEQUAL: AN ANALYSIS BASED ON THREE SCENARIOS

1. Assumption

Assuming that States A and B would participate in the CORSIA serving CNG 2020 goal from 2021 to 2035 and the baselines for A and B are 60 million and 40 million respectively. 3 scenarios are for the projection of A, B and the sectoral annual growth rates, while in Scenario 3, relevant data from CAEP is adopted for the sectoral growth rate.

Table 1 : Projections for State A, State B and sectoral annual growth rates

Scenarios	A's AGR			B's AGR			Sectoral AGR	
	2020-2025	2026-2030	2031-2035	2020-2025	2026-2030	2031-2035	2020-2029	2031-2035
1	1.0%	0.5%	0.0%	8%	6%	3%	3.5%	2.5%
2	1.0%	0.0%	-1.0%	6%	4.5%	3%	3.0%	2.0%
3	2.4%	2.0%	2.1%	7.8%	5.6%	5.0%		

2. Calculations of the offsetting requirements

As per the attribution method listed in A39-3, offsetting requirements for States A and B in the three scenarios mentioned above are calculated respectively and the results are listed in Table 2.

Table 2 : Amount of emissions and offsetting requirements for States A and B in different scenarios

Scenarios	Years	A			B		
		Accumulated emissions (unit: million tons)	Accumulated offsetting requirements (unit: million tons)	Offsetting % of emissions	Accumulated emissions (unit: million tons)	Accumulated offsetting requirements (unit: million tons)	Offsetting % of emissions
1	2021-2029	56734	9669	17%	54620	9922	18%
	2030-2032	19492	5184	27%	25245	8983	36%
	2033-2035	19492	3163	16%	27586	13912	50%
2	2021-2029	56416	8368	15%	49226	7677	16%
	2030-2032	18823	4289	23%	21219	6499	31%
	2033-2035	18264	1915	10%	23187	10029	43%
3	2021-2029	61349	11067	18%	53887	10107	19%
	2030-2032	23120	6763	29%	25011	8818	35%
	2033-2035	24607	7333	30%	28953	15056	52%

3. Analysis

3.1 From 2021 to 2029, the offsetting percentages of emissions for A and B in three different scenarios are nearly the same, which means each state's obligation would be proportional to the size of its emission.

3.2 After 2030, the offsetting requirements for States A and B are getting more and more differentiated, resulting in B's offsetting obligations for each ton of CO₂ emissions in 2030-2035 accounting for 274%, 266% and 169% of A's respectively in different scenarios and B's offsetting obligations in 2021-2035 accounting for 182%, 166% and 135% of A's while the accumulated amount of emissions for A and B is almost the same. In other words, B's offsetting obligations for 1 ton of CO₂ emissions would account for 162%, 166% and 137% of A's respectively in different scenarios in the CORSIA serving the CNG2020 goal.

ДОБАВЛЕНИЕ С

ПРИЛОЖЕНИЕ К РЕЗОЛЮЦИИ А39-2

Руководящие принципы разработки и реализации рыночных мер (РМ) для международной авиации:

- a) РМ должны обеспечивать устойчивое развитие сектора международной авиации;
- b) РМ должны обеспечивать смягчение последствий эмиссии ПГ международной авиации;
- c) РМ должны содействовать достижению глобальных желательных целей;
- d) РМ должны быть прозрачными и простыми в административном плане;
- e) РМ должны быть экономически эффективными;
- f) РМ не должны носить дублирующего характера, а эмиссия CO₂ международной авиации должна учитываться только один раз;
- g) РМ должны сводить к минимуму утечку углерода и нарушение рыночного равновесия;
- h) РМ должны обеспечить справедливые условия для сектора международной авиации по отношению к другим секторам;
- i) РМ должны учитывать прошлые и будущие достижения и инвестиции в области топливной эффективности авиации и других мер по уменьшению авиационной эмиссии;
- j) РМ не должны налагать ненадлежащего экономического бремени на международную авиацию;
- k) РМ должны упрощать соответствующий доступ ко всем рынкам углерода;
- l) РМ должны оцениваться относительно различных мер на основе замеренных показателей, характеризующих в соответствующих случаях уменьшение или исключение эмиссии CO₂;
- m) РМ должны включать положения *de minimis*;
- n) в тех случаях, когда в результате использования РМ генерируются доходы, настоятельно рекомендуется использовать их в первую очередь на смягчение последствий воздействия эмиссии авиационных двигателей на окружающую среду, включая смягчение последствий и адаптацию, а также на оказание помощи и поддержки развивающимся государствам;
- o) в тех случаях, когда уменьшение эмиссии достигается посредством РМ, их следует указывать в отчетах государств об эмиссии;
- p) РМ должны учитывать принцип общей, но дифференцированной ответственности и

соответствующих возможностей, особые обстоятельства и соответствующие возможности, а также принцип недискриминации и равных и справедливых возможностей.

— КОНЕЦ —