



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 41-Я СЕССИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт № 18 повестки дня: Охрана окружающей среды. Система компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSA)

ВЗГЛЯДЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ АССОЦИАЦИИ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА (ИАТА) НА СИСТЕМУ КОМПЕНСАЦИИ И СОКРАЩЕНИЯ ВЫБРОСОВ УГЛЕРОДА ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ АВИАЦИИ (CORSA)

(Представлено Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА))

КРАТКАЯ СПРАВКА

ИАТА признает, что после 40-й Ассамблеи ИКАО Советом при содействии САЕР была проделана выдающаяся работа. ИАТА решительно поддерживает созданную ИКАО Систему компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSA) как важнейший элемент корзины мер ИКАО и собственной стратегии отрасли, направленных на устранение её воздействия на изменение климата. Принимая к сведению решение Совета (июнь 2020 г.), в свете серьезного воздействия COVID-19 на международную авиацию и в целях обеспечения её дальнейшей жизнеспособности, ИАТА настоятельно призывает к тому, чтобы считать базовым уровнем для CORSA на оставшуюся часть программы (до 2035 года) эмиссию 2019 года (сто процентов (100 %) выбросов в 2019 году).

В данном рабочем документе также отмечается, что внедрение CORSA устраняет необходимость в дублирующих схемах ценообразования на эмиссию углерода, применяемых к эмиссии международной авиации на региональной, национальной или субнациональной основе, а также подчеркивается, что CORSA была принята с признанием того, что она должна быть единственной рыночной мерой, применяемой к международным рейсам, и на том основании, что выбросы не должны учитываться более одного раза.

Действия: Ассамблее предлагается:

- а) согласиться с тем, что базовый уровень CORSA по окончании экспериментального этапа будет рассчитан только на основе эмиссии 2019 года, и четко подтвердить, что эмиссия 2020 года использоваться не будет;
- б) согласиться с тем, что базовый уровень CORSA составит сто процентов (100 %) эмиссии 2019 года;
- в) вновь подтвердить принципы, согласно которым CORSA должна быть единственной рыночной мерой, применяемой к эмиссии CO₂ международной авиации, рыночные меры не должны дублировать друг друга, а выбросы CO₂ международной авиации должны учитываться только один раз.

¹ Тексты на русском, английском, арабском, испанском, китайском и французском языках представлены ИАТА.

<i>Стратегические цели:</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Охрана окружающей среды"
<i>Финансовые последствия:</i>	Неприменимо
<i>Справочный материал:</i>	Дос 10140, Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 4 октября 2019 года) С-WP/15393, <i>Проект рабочего документа Ассамблеи – Система компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSA)</i> .

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В годы, предшествовавшие 39-й сессии Ассамблеи ИКАО, отрасль коммерческой авиации решительно поддержала единую глобальную рыночную меру (PM) в качестве важного средства, помогающего ей достичь трех целей, принятых в 2009 году: краткосрочной цели – повысить эффективность на 1,5 % в год; среднесрочной цели – ограничить чистую эмиссию CO₂ за счет углеродно-нейтрального прироста; и долгосрочной цели – сократить к 2050 году чистую эмиссию CO₂ авиации вдвое по сравнению с уровнем 2005 года.

1.2 Данные цели были приняты на основе оценки отрасли того, что внутрисекторальные достижения в области технологий, использования устойчиво производимых видов авиационного топлива (SAF), эксплуатационной эффективности и инфраструктуры могут обеспечить устойчивый рост авиационной отрасли, позволяя авиации удовлетворять растущий спрос на воздушные перевозки со стороны пассажиров и грузоотправителей при одновременном снижении воздействия на изменения климата. Отрасль также признала, что для заполнения любого сохраняющегося пробела в компенсации эмиссии потребуется глобальная рыночная мера, пока другие внутрисекторальные меры не вступят в полную силу.

1.3 ИАТА и отрасль в более широком понимании посвятили значительное время и ресурсы поддержке рабочих групп САЕР и техническому анализу для принятия Системы компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSA). Соответственно, ИАТА решительно приветствовала принятие CORSA 39-й Ассамблеей ИКАО в 2016 году² и определение 40-й Ассамблеей ИКАО того, что CORSA "является единственной глобальной рыночной мерой, применяемой к эмиссии CO₂ международной авиации, во избежание возможных несогласованных и дублирующих друг друга государственных или региональных PM".³ ИАТА также оказала важную поддержку мероприятиям по наращиванию потенциала для внедрения CORSA, а также содействовала разработке и поддержке принятия Стандартов и рекомендуемой практики ИКАО (SARPS) в отношении мониторинга, отчетности и верификации (MRV) согласно тома IV Приложения 16 к Чикагской конвенции, которые были приняты Советом ИКАО в июне 2018 года. CORSA – как первая глобальная PM для любого сектора – представляет собой огромное достижение и свидетельствует о лидерстве и эффективности ИКАО в решении проблемы воздействия международной авиации на изменение климата. ИАТА признательна за то, что ей была отведена решающая роль в обеспечении разработки, принятия и внедрения CORSA.

² [Резолюция Ассамблеи А39-3, п. 9.]

³ [Резолюция Ассамблеи А40-19, п. 18.]

1.4 Перед лицом разрушительных экономических последствий пандемии COVID-19 для коммерческих авиаперевозчиков отрасль утвердилась в своей приверженности решению проблемы изменения климата. В октябре 2021 года ИАТА приняла резолюцию, обязывающую входящие в её состав авиакомпании достичь нулевого уровня эмиссии углерода в результате своей деятельности к 2050 году (NZC 2050), в соответствии с целями Парижского соглашения об ограничении глобального потепления до 1,5 °С. Всесторонний эмпирический анализ (включая отраслевой анализ *Waypoint 2050*⁴) показал, что отраслевые достижения в области технологий, SAF, в эксплуатации и инфраструктуре обеспечат подавляющее большинство сокращений эмиссии, необходимых для того, чтобы отрасль могла достичь своей амбициозной цели NZC 2050. Внутрисекторальные меры приведут к прямой и постоянной декарбонизации авиации и – как всегда и предполагалось – сведут к минимуму необходимость полагаться на внесекторальные меры, такие как компенсации, для достижения цели NZC 2050.

1.5 Индустрия коммерческих авиаперевозок продолжает оказывать решительную поддержку CORSIA. Мы высоко оценили принятое Советом ИКАО в июне 2020 года решение защитить CORSIA в свете серьезных последствий пандемии COVID-19 путем корректировки исходных условий для программы, при которых на экспериментальном этапе (2021–2023 годы) вместо эмиссии 2020 года будет использоваться эмиссия 2019 года.

1.6 Мы настоятельно призываем Ассамблею продолжать защищать и обеспечивать дальнейшую жизнеспособность CORSIA, продлив использование эмиссии только 2019 года вместо средней эмиссии 2019/2020 годов для базового уровня CORSIA (приняв 100 % эмиссии 2019 года в качестве базового уровня CORSIA) до 2035 года.

2. CORSIA ЯВЛЯЕТСЯ ВАЖНЕЙШИМ ДОСТИЖЕНИЕМ ИКАО, КОТОРОЕ НЕОБХОДИМО УКРЕПЛЯТЬ

2.1 Одним – возможно самым важным – из атрибутов CORSIA является то, что она согласована на международном уровне, принося пользу глобальному климату для решения глобальной проблемы. Соглашение привело к гармонизации мониторинга, отчетности и верификации эмиссии на глобальном уровне, начиная с 2019 года. Кроме того, уникальная структура "вовлечения" для государств в течение первых шести лет программы способствовала широкому присоединению государств с развивающейся и формирующейся экономикой к государствам с развитой экономикой для конкретных действий в области изменения климата. Наряду с принятием ИКАО первых в своем роде стандартов для эмиссии CO₂ самолетами CORSIA демонстрирует способность ИКАО вести разумную и эффективную политику для решения проблемы воздействия международной авиации на климат. Фактически CORSIA была признана примером для других организаций в решении проблемы эмиссии. Укрепление CORSIA имеет решающее значение для сохранения и усиления роли ИКАО в качестве соответствующего международного форума для обсуждения воздействия международной авиации на климат, как это признано в Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Парижском соглашении об изменении климата, которые поддерживает ИКАО.

⁴ Air Transport Action Group *Waypoint 2050*, 2021: www.aviationbenefits.org/W2050

3. **БАЗОВЫЙ УРОВЕНЬ НА ОСНОВЕ 100 % ЭМИССИИ 2019 ГОДА ОБЕСПЕЧИВАЕТ НАЗНАЧЕНИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ ЦЕЛОСТНОСТЬ CORSIA**

3.1 Целью CORSIA всегда была стабилизация эмиссии путем создания механизма, требующего компенсации для достижения углеродно-нейтрального прироста. Другими словами, целью CORSIA не является и никогда не предполагалось компенсационное обязательство *как таковое*, задача скорее в том, чтобы обеспечить стабилизацию эмиссии международной авиации за счет компенсационных обязательств – насколько это необходимо – для достижения этой цели. Таким образом, показателем того, поддерживается ли экологическая целостность CORSIA, является не поддержание определенного уровня компенсации, а обеспечение за счет CORSIA стабилизации эмиссии международной авиации в тех масштабах, как это было предусмотрено ИКАО, когда она согласилась принять программу. Применение до 2035 года базового уровня в размере 100 % эмиссии 2019 года будет служить этой цели.

3.2 Когда ИКАО утвердила CORSIA, базовый уровень был установлен с использованием среднего значения проверенных данных о выбросах CO₂ за 2019 и 2020 годы, при этом анализ показывал, что эмиссия в 2020 году будет выше, чем в 2019 году. Смысл установления двухлетнего периода для базового этапа этой глобальной программы состоял в том, чтобы учесть небольшие сбои на рынке, такие как закрытие воздушного движения из-за извержения вулкана в определенном регионе. Однако государства – члены ИКАО никогда не предполагали, что сбои будут столь значительными, как те, которые были вызваны пандемией COVID-19. Соответственно, в июне 2020 года Совет ИКАО принял решение использовать данные за 2019 год, тем самым гарантируя, что эмиссия CO₂ международной авиации не превысит уровень 2019 года, и сохраняя смысл программы. То же логическое обоснование и тот же замысел в равной степени применимы и в нынешних обстоятельствах. Действительно, принятие нового, более низкого базового уровня только для обеспечения того, чтобы установить «некоторый» уровень компенсации, противоречит основной идее CORSIA – ограничить эмиссию международной авиации на уровне, который будет определен в соответствии с ожидаемым средним базовым уровнем за 2019–2020 годы. Базовый уровень в размере 100 % эмиссии 2019 года полностью соответствует (а на самом деле является несколько более амбициозным) основной цели CORSIA: стабилизировать эмиссию международной авиации на уровне, который ожидался при создании программы.

3.3 Не менее важно и то, что базовый уровень эмиссии в размере 100 % обеспечит сохранение роли CORSIA в рамках более широкой стратегии ИКАО по сокращению выбросов в авиационном секторе. Компенсация в рамках CORSIA никогда не предназначалась для замены внутрисекторальных мер или для того, чтобы сделать топливную эффективность менее приоритетной постоянной задачей. Напротив, 40-я Ассамблея ИКАО "подтвердила предпочтение использованию авиационных технологий, эксплуатационных усовершенствований и устойчиво производимых видов авиационного топлива, обеспечивающих экологические выгоды для авиационного сектора" и подчеркнула "роль CORSIA, дополняющей более широкий пакет мер для достижения глобальной желательной цели, не налагая при этом необоснованного экономического бремени на международную авиацию".⁵ В соответствии с принятой стратегией "корзины мер" предпочтение следует отдавать внутрисекторальным мерам, при этом CORSIA призвана дополнять внутрисекторальные меры по мере необходимости для стабилизации эмиссии сектора без ущерба для его способности инвестировать в разработку и внедрение внутрисекторальных мер, направленных на долгосрочное структурное сокращение выбросов.

⁵ А40-19, пп. 2, 4 (подчеркивание добавлено); см. также А40-19, п. 16.

3.4 Важно отметить, что сектор провел всесторонний анализ стратегий сокращения эмиссии, который подтверждает, что более 90 % сокращений выбросов, необходимых для достижения цели NZC 2050, будет обеспечено за счет внутрисекторальных мер, при этом от 53 % до 71 % придется на внедрение SAF, от 12 % до 34 % – на новые технологии по созданию самолетов и двигателей и от 7 % до 10 % – за счет постоянного повышения эксплуатационной эффективности и эффективности инфраструктуры. Напротив, только 6–8 % сокращений выбросов, необходимых для достижения цели NZC 2050, будут получены за счет внесекторальных возможностей, таких как компенсации. CORSIA была тщательно разработана для обеспечения целостности таких компенсаций, чтобы они определенно снижали выбросы, обеспечивая сектору (в необходимой степени) гибкость для стабилизации эмиссии международной авиации. Установление более низкого базового уровня только отвлечет ресурсы от действий внутри сектора, направленных на структурное и постоянное сокращение эмиссии сектора. На самом деле, принятие более низкого, по видимости "более амбициозного" базового уровня для CORSIA только подорвет существующую политику ИКАО в области климата и фактически сорвет усилия по достижению ее масштабных целей в области изменения климата.

3.5 ИАТА также обеспокоена тем, что принятие более низкого базового уровня поставит под угрозу дальнейшую жизнеспособность CORSIA, препятствуя участию в программе. Поскольку снижение базового уровня приведет к увеличению затрат на CORSIA сверх прогнозируемого уровня, многие государства могут быть менее склонны добровольно участвовать в первом этапе, а добровольно участвующие сейчас государства могут пересмотреть свои предыдущие решения для защиты интересов своей национальной системы воздушного транспорта и её взаимосвязанности. ИАТА признает озабоченность, высказанную некоторыми государствами по поводу того, что пандемия COVID нарушила баланс "равенства", достигнутого при утверждении программы, поскольку текущие прогнозы указывают на то, что требования к компенсации на экспериментальном и первом этапах будут ниже, чем ожидалось, в то время как требования к компенсации на обязательном втором этапе будут сопоставимы с ожидаемыми уровнями. ИАТА полагает, что этот потенциальный дисбаланс можно устранить, скорректировав расчет индивидуального фактора роста.

4. ИКАО СЛЕДУЕТ ВНОВЬ ПОДТВЕРДИТЬ И УКРЕПИТЬ ПРИНЦИПЫ ТОГО, ЧТО CORSIA ЯВЛЯЕТСЯ ЕДИНСТВЕННОЙ МЕРОЙ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ ЭМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ АВИАЦИИ

4.1 CORSIA была принята с признанием того, что она должна быть единственной рыночной мерой, применяемой к международным рейсам, и на том основании, что выбросы не должны учитываться в рамках отдельных региональных или государственных мер. 40-я Ассамблея ИКАО недвусмысленно подтвердила эти принципы в п. 18 резолюции Ассамблеи А40-19, который:

определяет, что CORSIA является единственной глобальной рыночной мерой, применяемой к эмиссии CO₂ международной авиации, во избежание возможных несогласованных и дублирующих друг друга государственных или региональных РМ, обеспечивая тем самым однократный учет эмиссии CO₂ международной авиации.

4.2 К сожалению, некоторые государства применяют или рассматривают возможность применения государственных и/или региональных инструментов ценообразования на эмиссию углерода или налогов на билеты для решения проблемы эмиссии международной авиации, которую охватывает CORSIA. В некоторых случаях политика включает элементы, которые иницируют их

применение, когда CORSIA в одностороннем порядке считается недостаточной либо с точки зрения охвата международных авиационных операций (например, возражение против узконаправленных, согласованных на международном уровне исключений для определенных государств), либо в качестве основы для расчета компенсационных обязательств (например, возражение против согласованного на международном уровне базового уровня CORSIA). Такая политика не только противоречит международным обязательствам этих государств, но и подрывает многосторонние усилия по борьбе с изменением климата. Таким образом, мы почтительно просим 41-ю Ассамблею вновь подтвердить и укрепить принципы, согласно которым CORSIA будет единственной РМ, действующей в отношении международной авиации, и государства не будут применять меры для возмещения международных выбросов, охватываемых CORSIA, включив в свою резолюцию следующий пункт:

[Ассамблея] *определяет*, что CORSIA является единственной глобальной рыночной мерой, применяемой к эмиссии CO₂ международной авиации, ~~во избежание возможных несогласованных и дублирующих друг друга~~ с тем, чтобы исключить дублирующие друг друга государственные или региональные РМ, понимая, что дублирующие РМ включают те, которые будут применяться к международной эмиссии, уже охваченной CORSIA посредством исключений и/или компенсационных обязательств, обеспечивая тем самым однократный учет эмиссии CO₂ международной авиации.

— КОНЕЦ —