



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 37-Я СЕССИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 17 повестки дня. Охрана окружающей среды

**РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ АВИАЦИИ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ
В РАМКАХ КОМПЛЕКСНОГО ПОДХОДА**

(Представлено Бельгией от имени Европейского союза и входящих в его состав государств-членов¹, другими государствами – членами Европейской конференции гражданской авиации² и Евроконтролем)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Европа решительно поддерживает осуществляемую ИКАО деятельность по рассмотрению всего диапазона экологических проблем, включая комплексный подход к уменьшению объема эмиссии, которая сегодня является ключевой стратегической экологической проблемой для авиации, и призывает все государства и регионы принимать полномасштабное участие в осуществлении контроля за экологическими последствиями деятельности отрасли на окружающую среду.

Действия: Ассамблее предлагается:

- a) одобрить и подтвердить правильность программы работы Совета ИКАО в части, касающейся комплексного подхода к охране окружающей среды, и призвать государства внести свой вклад в усилия, предпринимаемые на глобальном уровне, незамедлительно приняв меры по существенному уменьшению степени воздействия авиации на климат;
- b) подтвердить необходимость ограничения увеличения глобальной средней температуры величиной, не превышающей 2 °С, и признать, что само по себе 2 %-ное ежегодное повышение топливной эффективности не обеспечит необходимого сокращения объема эмиссии;
- c) принять среднесрочные и долгосрочные цели в области сокращения эмиссии, учитывающие этот целевой показатель;
- d) в приоритетном порядке разработать глобальные рамки применения рыночных мер в международной авиации в целях оказания содействия реализации этих мер;
- e) признать актуальную необходимость активного применения всех элементов сбалансированного подхода к управлению шумом;
- f) просить Совет продолжить работы по ограничению или уменьшению последствий локального загрязнения воздуха воздушными судами.

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, 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, Хорватия, Черногория и Швейцария.

<i>Стратегические цели</i>	Настоящий рабочий документ связан со стратегической целью С "Охрана окружающей среды. Сводить к минимуму неблагоприятное воздействие гражданской авиации на окружающую среду во всем мире"
<i>Финансовые последствия</i>	Дополнительные ресурсы не требуются
<i>Справочный материал</i>	Отсутствует

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 После проведения последней сессии Ассамблеи значительно усилилось внимание к воздействию авиации на окружающую среду, в частности к последствиям этого воздействия на изменение климата. Несмотря на текущий экономический кризис, предполагается, что спрос на воздушные перевозки в период до 2030 года значительно возрастет, однако устойчивость этих темпов роста все чаще подвергается сомнению. Несмотря на улучшение шумовых характеристик воздушных судов, предполагается, что степень шумового воздействия во многих европейских аэропортах возрастет в связи с увеличением объемов воздушного движения, в результате чего потребуются введение эксплуатационных ограничений и возникнут трудности с оказанием поддержки расширению аэропортов. Проблема усугубляется тем, что доля авиационной эмиссии парниковых газов возрастает и что проблема изменения климата в некоторых европейских государствах становится мощным дополнительным аргументом против увеличения объемов деятельности авиации.

2. ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА

2.1 На данный момент широко признан тот факт, что для стабилизации концентрации парниковых газов в атмосфере на уровне, предотвращающем опасное антропогенное вмешательство в климатическую систему, увеличение глобальной температуры не должно превышать 2 °С. В свою очередь для этого необходимо существенно сократить объем глобальной эмиссии; в этой связи в настоящее время рассматриваются все отрасли экономики на предмет их вклада, включая международную авиацию, которая рассматривается в качестве значительного источника эмиссии, масштабы которого постоянно возрастают.

2.2 Во исполнение решений последней сессии Ассамблеи о разработке вариантов политики, Совет поручил Группе экспертов по международной авиации и изменению климата (ГМАИК) подготовить активную программу действий. Совещание высокого уровня (HLM), проходившее в октябре 2009 года, признало, что результаты деятельности ГМАИК, к числу которых относятся глобальные желательные цели в виде топливной эффективности, стали важным первым шагом на этом пути; вместе с тем, учитывая тот факт, что само по себе повышение топливной эффективности не сможет обеспечить уменьшение абсолютного объема авиационной эмиссии, необходимы более масштабные цели. В резолюции А36-22 Ассамблея ИКАО отметила, что для оказания содействия устойчивому развитию необходим "комплексный подход" к уменьшению объема эмиссии. За истекший период Европа достигла значительного прогресса в реализации такого подхода.

- a) *Уменьшение в источнике.* Европа полностью поддерживает осуществляемую CAEP деятельность по разработке новых стандартов на эмиссию двигателей, в частности разработку нового стандарта на CO₂ для воздушных судов.
- b) *Научные исследования и разработки.* Рамочная программа научных исследований и технических разработок ЕС, участие в которой открыто для международных организаций и организаций третьих стран, в настоящее время предусматривает реализацию на основе партнерства государственных/частных организаций совместной технической инициативы "Чистое небо", общий бюджет которой на 2008–2013 гг. составляет 1,6 млрд евро, и оказание финансовой поддержки в рамках создания экспериментальных предприятий по производству 2-го и 3-го поколений биотоплива. В рамках проводимого в настоящее время Европейской комиссией исследования SWAFEА³ также проводится сравнительный анализ использования в краткосрочной – среднесрочной перспективе различных альтернативных видов топлива.
- c) *Модернизация организации воздушного движения.* Проводимые совместно в рамках бюджета в 2,1 млрд евро научные исследования по обеспечению ОрВД в условиях "единого европейского неба", являющиеся техническим элементом программы "единого европейского неба" (SES), предусматривают 10 %-ное уменьшение объема эмиссии CO₂ на полет. Европа также изучает эффективность выполнения "экологических полетов", в частности полетов с использованием заходов на посадку в режиме непрерывного снижения, возможность повышения эффективности европейской системы ОрВД за счет сотрудничества с заинтересованными сторонами, и дальнейшее уменьшение объема эмиссии за счет реализации инициативы AIRE (Атлантическая инициатива по уменьшению объема эмиссии) в сотрудничестве с ФАУ США.
- d) *Рыночные меры.* Вполне очевидно, что совместная реализация вышеизложенных инициатив не позволит обеспечить необходимое совокупное сокращение объема эмиссии в достаточно короткие сроки. Именно поэтому Европа рассматривает рыночные меры в качестве необходимых для достижения соответствующих масштабных целей. Наиболее эффективным с точки зрения затрат вариантом по сравнению с налогами или пошлинами является открытая система торговли квотами на эмиссию, такая как EU ETS. Включение авиационной отрасли в EU ETS обеспечит возможность развития отрасли за счет покупки квот на выбросы CO₂ у других отраслей экономики, в которых расходы на борьбу с загрязнением ниже.

Авиация в системе торговли квотами на эмиссию (ETS) Европейского союза (ЕС)

2.3 В рамках ETS ЕС эксплуатантам воздушных судов, выполняющих полеты в аэропорты 30 европейских государств⁴ в прямом и обратном направлениях, с 2012 года будут ежегодно выделяться квоты на эмиссию CO₂. Большая часть (85 %) квот будет выделяться отдельным эксплуатантам воздушных судов бесплатно на основе соответствующих объемов их авиационной деятельности (а не эмиссии) в 2010 году, что будет способствовать поощрению эксплуатантов, которые уже сделали инвестиции в более экологичные воздушные суда.

³ "Сбалансированный подход к использованию альтернативных видов топлива и энергии авиации".

⁴ 27 государств-членов ЕС плюс Исландия, Лихтенштейн и Норвегия.

Оставшиеся 15 % квот будут выставлены на аукцион. В рамках этой системы также предусмотрено положение *de minimis*, согласно которому коммерческие эксплуатанты с незначительным уровнем авиационной деятельности в Европе⁵ исключаются из сферы ее действия. По всей вероятности, это означает, что система не затронет многих эксплуатантов воздушных судов из развивающихся стран; фактически более 90 государств ИКАО не имеют коммерческих эксплуатантов воздушных судов, включенных в сферу действия ETS ЕС.

2.4 Согласно законодательству ЕС в тех случаях, когда третье государство самостоятельно принимает меры по уменьшению воздействия на изменение климата воздушных судов, вылетающих из его аэропортов, ЕС будет рассматривать имеющиеся варианты с целью обеспечить оптимальное согласование системы ЕС и мер этого государства. В этом случае одним из вариантов могло бы быть исключение воздушных судов, прибывающих из третьего государства, из системы ЕС. В этой связи ЕС рекомендует другим государствам самостоятельно принимать меры к проведению двусторонних дискуссий с любым государством, сделавшим это. В законодательстве также четко говорится о том, что при наличии договоренности в ИКАО относительно глобальных мер ЕС, соответственно, рассмотрит вопрос об адаптации своей ETS.

Глобальный подход

2.5 Помимо совместной деятельности с ИКАО, Европа также стремится к договоренности относительно глобального подхода к уменьшению объема авиационной эмиссии парниковых газов в качестве составной части международных переговоров об изменении климата, проводимых в РКИК ООН. В рамках РКИК ООН подход ЕС также признает необходимость принятия конкретных мер по учету особых обстоятельств и возможностей различных развивающихся государств. В Копенгагенском соглашении, несмотря на отсутствие каких-либо положений относительно эмиссии международной авиации, все же признается научное мнение о том, что увеличение глобальной температуры не должно превышать 2 °С. На данный момент у ИКАО имеется возможность достичь договоренности относительно комплексного глобального подхода, согласующегося с целью, соответствующей 2 °С, которая впоследствии может быть одобрена РКИК ООН.

2.6 Желательная цель ежегодного 2 %-ного повышения топливной эффективности в среднесрочной и долгосрочной перспективах, представленная Секретариатом ИКАО на Конференции COP15, является менее масштабной, чем позиция, поддерживаемая авиационной отраслью, которая с момента проведения последней Ассамблеи предприняла в этой области ряд положительных мер. Тем не менее поставленные отраслью цели являются недостаточно масштабными. Предусматриваемое достижение пикового значения объема авиационной эмиссии лишь в 2020 году приведет к десяти годам значительного увеличения объема эмиссии. Такая цель не будет свидетельствовать о равнозначном вкладе авиации в достижение цели, предусматривающей максимальное повышение температуры на 2 °С, согласно которой пиковое значение объема глобальной эмиссии должно быть достигнуто значительно раньше 2020 года. В этой связи ЕС поддерживает мнение о том, что глобальная цель уменьшения объема эмиссии парниковых газов международной авиации должна предусматривать 10 %-ное сокращение к 2020 году по сравнению с уровнями 2005 года.

⁵ Выполняющие менее 243 рейсов в аэропорты и из аэропортов ЕС в течение трех последовательных 4-месячных периодов, или объем эмиссии которых составляет менее 10 000 т CO₂ в год.

2.7 Для разработки глобальных отраслевых мер потребуется время, в течение которого важно, чтобы ИКАО продолжала процесс разработки рамок рыночных мер, которые будут содействовать, а не препятствовать принятию активных действий. Будущие глобальные рамки могут быть разработаны посредством учета или взаимного признания мер, разработанных на уровне какого-либо государства или региона, и в этой связи их следует приветствовать в качестве вклада в разработку глобальных рамок. Соответственно, следует поощрять государства и регионы, которые уже приняли или осуществляют процесс принятия таких мер.

2.8 Необходимо также продолжить работы в области научного осознания последствий воздействия на изменение климата авиационной эмиссии, не являющейся эмиссией CO₂, которое может быть очень существенным. В этой связи важно, чтобы ИКАО продолжала тесное сотрудничество с РКИК ООН и Международной группой экспертов по изменению климата (МГЭИК) в части, касающейся этих последствий.

3. ЛОКАЛЬНЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

3.1 Локальные экологические последствия также по-прежнему налагают значительные ограничения на будущее увеличение объема воздушных перевозок. В рамках Европы, учитывая плотность ее населения и близость основных аэропортов к городам, авиация все чаще сталкивается с трудностями в связи с локальными экологическими последствиями, в частности с последствиями, обусловленными шумом. Европа полностью поддерживает сбалансированный подход ИКАО к уменьшению шумового воздействия, который был внедрен в ЕС директивой 2002/30/ЕС. В целях уменьшения авиационного шума в источнике, в настоящее время ИКАО изучает возможные варианты ужесточения стандартов по шуму в будущем в рамках процесса CAEP, решительно поддерживаемого Европой. Пересмотренное законодательство SES предусматривает возможности для совершенствования эксплуатационных мер, а нормативные рамки, определяющие характеристики, обеспечат возможность для постановки экологических целей, подкрепляемых потенциальными санкциями. В отношении местного качества воздуха Европа приветствует новый стандарт CAEP/8 на NO_x и поддерживает будущую деятельность в области микрочастиц (МЧ). В настоящее время Европа выделяет значительные ресурсы на проведение научных исследований в этих областях, в частности исследований в области разработки требований к сертификации авиационных двигателей по МЧ (SAMPLE I и II⁶), новой авиационной техники в рамках совместной технической инициативы "Чистое небо" и определения влияния на здоровье в рамках раздела "Окружающая среда и здоровье" Научно-исследовательской рамочной программы ЕС.

4. ВЫВОДЫ

4.1 Экологические проблемы, включая изменение климата, но не ограничиваясь им, по-прежнему служат препятствием на пути дальнейшего развития отрасли международной авиации. Европа решительно поддерживает осуществляемую ИКАО деятельность по рассмотрению всего диапазона экологических проблем, в рамках которой важным элементом является определение взаимосвязанностей между различными видами последствий. Ключевой *стратегической* проблемой, стоящей перед отраслью на данный момент, является изменение климата; необходимо, чтобы международная авиация внесла справедливый и эффективный вклад

⁶ Окончательный доклад SAMPLE I размещен по адресу http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/research/SAMPLE_Report_Final.pdf.

в устранение этой очень реальной глобальной угрозы. Однако сами по себе региональные меры не будут достаточными. Необходим глобальный подход, и в этой связи ИКАО призвана сыграть важную роль в его разработке. Европа также настоятельно рекомендует государствам и другим регионам предпринимать конкретные меры и готова к проведению двусторонних дискуссий с любой страной или регионом, которые сделали это. Для успешного функционирования отрасли международной авиации, доверие к которой поставлено на карту, должна стремиться к достижению бóльших, чем поставлены сейчас, целей.

— КОНЕЦ —