

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ — 37-Я СЕССИЯ****ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ****Пункт 17 повестки дня. Охрана окружающей среды****БОЛЕЕ МАСШТАБНЫЙ КОЛЛЕКТИВНЫЙ ПОДХОД К РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМЫ
ЭМИССИИ ПАРНИКОВЫХ ГАЗОВ МЕЖДУНАРОДНОЙ АВИАЦИИ**

(Представлено Канадой, Мексикой и Соединенными Штатами Америки)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Сектор международной гражданской авиации продемонстрировал свою приверженность совместной деятельности по смягчению последствий его влияния на изменение климата, приняв на Совещании высокого уровня по международной авиации и изменению климата первую среди всех секторов глобальную программу действий, определяющую глобальную желательную цель ежегодного повышения топливной эффективности до 2050 года. Совещание HLM также сделало вывод о том, что помимо этой первоначальной договоренности можно и следует добиться большего, и призвало продолжить деятельность по определению более масштабных целей, таких как углеродно-нейтральный прирост и рамки применения рыночных мер в международной гражданской авиации. В настоящем документе предлагается комплексный подход к рассмотрению этих двух элементов в качестве составной части резолюции 37-й сессии Ассамблеи, посвященной климату.

Действия: Ассамблее предлагается рассмотреть и принять для включения в резолюцию предлагаемый текст, приводимый в пп. 4.2, 4.3 и 4.4.

<i>Стратегические цели</i>	Данный 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>	Декларация Совещания высокого уровня по международной авиации и изменению климата Резолюция А36-22 Ассамблеи, добавление L "Рыночные меры, включая торговлю квотами на эмиссию" Дос 9885, Инструктивный материал по торговле квотами на эмиссию применительно к авиации

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 36-я сессия Ассамблеи постановила создать Группу по международной авиации и изменению климата (ГМАИК) с целью разработки активной программы действий в области международной авиации и изменения климата, включая глобальные желательные цели и рамки внедрения.

1.2 Совещание высокого уровня по международной авиации и изменению климата (НЛМ), проходившее в октябре 2009 года, стало кульминационным моментом процесса ГМАИК, призванного рассмотреть проблему эмиссии CO₂ международной авиации. Программа действий стала важным шагом, продемонстрировавшим приверженность глобального сектора гражданской авиации совместной деятельности по смягчению последствий ее воздействия на изменение климата. Программа действий предусматривает:

- a) краткосрочную (до 2012 года), среднесрочную (до 2020 года) и долгосрочную (до 2050 года) глобальные желательные цели 2-процентного ежегодного повышения топливной эффективности. Эти цели носят коллективный характер и не налагают каких-либо обязательств на отдельные государства;
- b) корзину мер, из числа которых государства могут делать свой выбор при разработке планов действий, призванных обеспечить достижение глобальных желательных целей;
- c) обязательство разработать подход и обеспечить представление всеми государствами в Секретариат данных об объеме перевозок и потреблении топлива в соответствии со статьей 67 Конвенции о международной гражданской авиации (Конвенция);
- d) поощрение всех государств разрабатывать планы действий, отражающие используемые ими соответствующие подходы, и представление этих планов в ИКАО.

1.3 Однако совещание НЛМ пришло к выводу о том, что помимо первоначальной договоренности можно и следует сделать больше. НЛМ рекомендовало продолжить работу над более масштабными целями, включая углеродно-нейтральный прирост и сокращение объема эмиссии с учетом коллективных обязательств, объявленных отраслью международного воздушного транспорта, особых обстоятельств и соответствующих возможностей развивающихся стран и устойчивого роста международной авиационной отрасли. Кроме того, НЛМ рекомендовало разработать рамки для применения рыночных мер (РМ) в международной гражданской авиации. Как минимум, следует определить принципы применения РМ государствами в целях оказания содействия использованию согласованного подхода, отвечающего требованиям к обеспечению безопасного и упорядоченного развития международных авиатранспортных услуг.

1.4 Вопрос об определении более масштабной глобальной цели для международной гражданской авиации, помимо повышения топливной эффективности, и порядке разработки и согласования государствами РМ применительно к международному воздушному транспорту занимал центральное место в ходе дискуссии, проведенной неофициальной группой "друзей Президента" (Климатическая группа ГДГА), созданной Президентом Совета г-ном Кобе.

Представители многих государств подчеркнули необходимость достижения "пакетной" договоренности по этим вопросам. В настоящем документе предлагается "пакетный" подход в качестве составной части резолюции 37-й сессии Ассамблеи, посвященной климату.

2. БОЛЕЕ МАСШТАБНАЯ ЦЕЛЬ

2.1 В ходе обсуждения Климатическая группа ГДГА уделила особое внимание более масштабной цели, предусматривающей углеродно-нейтральный прирост для международной авиации в среднесрочной перспективе (2020), и подчеркнула, что более масштабная глобальная цель не будет предусматривать наложения конкретных обязательств на отдельные государства. Действия, которые может принять каждое государство, будут определяться различными обстоятельствами и соответствующими возможностями государств.

2.2 Исключительно важным элементом является уровень масштабности этой цели. Глобальная отрасль гражданской авиации приняла на себя обязательство обеспечить углеродно-нейтральный прирост с 2020 года без какой-либо помощи или действий со стороны правительств. Цель углеродно-нейтрального прироста предусматривает ограничение уровня эмиссии CO₂ глобального сектора относительно эмиссии в течение выбранного базового периода. В настоящее время государства во всем мире уже предпринимают различные меры, позволяющие обеспечить достижение более масштабной цели с использованием ранее установленного для сравнения глобальных уровней эмиссии базового года, каковым является 2005. В своем докладе ГМАИК рассчитала совокупные выгоды, обеспечиваемые достижением цели повышения топливной эффективности относительно 2005 базового года. Глобальная отрасль использует 2005 год в качестве базового, относительно которого будет определяться уменьшение объема эмиссии в долгосрочной перспективе (2050).

2.3 Более масштабная цель обеспечения углеродно-нейтрального прироста к 2020 году по сравнению с уровнями 2005 года станет после совещания НЛМ важным шагом, свидетельствующим о приверженности сообщества международной гражданской авиации выполнению коллективно взятого ИКАО обязательства по ограничению или уменьшению эмиссии ПГ международной гражданской авиации. Она также станет конкретным свидетельством принятого на себя ИКАО и ее Договаривающимися государствами обязательства внести свой вклад в ограничение увеличения глобальной температуры величиной в 2 °С. Эта цель будет масштабной и на глобальном уровне потребует принятия на себя всеми государствами коллективного обязательства по оказанию содействия проведению необходимых инноваций и внедрению новых технологий и мер в дополнение к обязательствам, уже взятым отраслью международной авиации.

2.4 В соответствии с программой действий каждое государство будет определять свой план действий, призванный обеспечить достижение глобальной цели, основанной на результатах научных исследований, учете национальных возможностей и обстоятельств, а также прогнозируемого роста объемов деятельности сектора международной авиации. Признается тот фактор, что все государства будут стремиться к достижению цели, однако объем эмиссии некоторых Договаривающихся государств может увеличиваться в связи с предполагаемым ростом объемов их международных воздушных перевозок до тех пор, пока не будут разработаны и внедрены технологии, виды топлива и другие меры, обеспечивающие уменьшение объема эмиссии.

2.5 Всем государствам будет рекомендовано представлять планы действий, предусматривающие достижение коллективных целей. Планы действий должны основываться на корзине мер, согласованных на совещании HLM. Такие действия ожидаются от государств, на долю которых приходится более 90 % объема эмиссии, уровень международной авиационной деятельности которых находится выше предлагаемого порога *de minimis*, составляющего 1/2 от 1 % общего объема коммерческих тонно-километров.

3. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ РЫНОЧНЫХ МЕР

3.1 После 36-й сессии Ассамблеи вопрос о том, каким образом государствам следует осуществлять совместную деятельность в отношении РМ и международной гражданской авиации, обсуждался неоднократно и по-прежнему вызывает полемику. Широкий разброс интересов и планов государств по внедрению РМ в международной гражданской авиации в качестве составной части усилий по решению проблемы эмиссии CO₂ гражданской авиации был основным предметом обсуждений в рамках процессов ГМАИК и Климатической группы. Международный характер авиации и необходимость избегать дискриминации перевозчиков обусловили тот факт, что государства и отрасль высказались в пользу глобального отраслевого подхода. Однако на данный момент отсутствует согласованное мнение относительно такого глобального подхода. Между тем, одни государства разработали и готовятся к началу применения РМ, включая систему торговли квотами на эмиссию, которые могут применяться к международной гражданской авиации. Другие государства могут рассмотреть вопрос о применении других РМ или других подходов, таких как совершенствование ОрВД и использование альтернативных видов топлива.

3.2 Для применения к локальным видам эмиссии, оказывающей влияние на окружающую среду, таким как шум или атмосферные загрязняющие вещества, уже имеется инструктивный материал ИКАО, касающийся применения многих видов РМ, таких как налоги и сборы, к международной гражданской авиации; однако для применения этих видов РМ к эмиссии ПГ международной гражданской авиации инструктивного материала недостаточно. В документе Doc 9885 ИКАО содержится инструктивный материал ИКАО относительно использования системы торговли квотами на эмиссию применительно к международной гражданской авиации. Мнения относительно этого инструктивного материала, а также положений добавления L резолюции A36-22, касающегося применения системы торговли квотами на эмиссию одного государства к авиакомпаниям другого государства, по-прежнему расходятся. Устранение этого различия будет способствовать выработке согласованного подхода к применению различных мер, который может быть принят государствами с соблюдением принципа безопасного и упорядоченного развития международного воздушного транспорта.

3.3 В целях избежания потенциальных расхождений в подходах следует согласовать принципы, регламентирующие разработку РМ применительно к международной гражданской авиации. Эти принципы будут дополнять существующий инструктивный материал ИКАО, касающийся применения систем торговли квотами на эмиссию к международной гражданской авиации. Как отмечалось выше, вопрос о взаимной договоренности между государствами носит противоречивый характер. Те, кто поддерживает эту концепцию, подчеркивают важность договоренности, гарантирующей исключение дискриминации с точки зрения условий, приемлемых для обеих сторон; другие выражают обеспокоенность относительно того, что взаимная договоренность с участием большого количества сторон затруднит достижение прогресса. Тем не менее большинство Договаривающихся государств считают, что разработка и применение систем торговли квотами на эмиссию к международной гражданской авиации должны осуществляться при наличии договоренности между заинтересованными государствами.

Государствам, стремящимся применять торговлю квотами на эмиссию к международной гражданской авиации, следует привлекать другие государства, перевозчики которых будут затронуты, с целью добиться, если это возможно, взаимосогласованного подхода к продвижению вперед; в этой связи государствам, получающим такие предложения, следует конструктивно взаимодействовать с предлагающим государством(ами). Согласно предлагаемому принципу, изложенному в п. 4.4, государства, следуя обычной практике поддержания взаимоотношений с другими государствами, проводят консультации по вопросам, касающимся международной гражданской авиации, включая обмен правами и обязанностями в области воздушного транспорта, как предусмотрено принципом безопасного и упорядоченного развития международного воздушного транспорта.

4. ПРЕДЛАГАЕМЫЙ "ПАКЕТНЫЙ" ПОДХОД

4.1 Эффективные глобальные рамки ограничения или уменьшения объема эмиссии CO₂ международной гражданской авиации должны охватывать договоренность относительно двух основных компонентов, рассматриваемых в рамках дискуссии, посвященной авиации и изменению климата: масштабная глобальная цель и принципы, регламентирующие применение государством РМ. В этой связи в резолюции 37-й сессии Ассамблеи должны быть отражены следующие положения.

4.2 В отношении более масштабной глобальной цели по решению проблемы эмиссии CO₂ международной гражданской авиации:

"Ассамблея постановляет, чтобы ИКАО и ее Договаривающиеся государства стремились достичь совместной глобальной цели углеродно-нейтрального прироста к 2020 году по сравнению с уровнями 2005 года. К середине 2012 года Договаривающиеся государства будут направлять в Секретариат ИКАО свои национальные планы действий по достижению совместной глобальной цели углеродно-нейтрального прироста. Не предполагается, что государства, уровень международной авиационной деятельности которых находится ниже порога *de minimis*, составляющего 1/2 от 1 % общего объема коммерческих тонно-километров, будут представлять планы действий, однако такая инициатива будет приветствоваться. Ассамблея поручила Секретариату подготовить типовой план действий для рассмотрения и принятия сторонами на сессии Совета в 2011 году. Каждое государство будет определять свой план действий с учетом собственных национальных возможностей и обстоятельств, а также прогнозируемых темпов роста своего сектора. Ассамблея признает, что все страны будут стремиться к достижению цели, однако объем эмиссии в некоторых Договаривающихся государствах может увеличиваться в связи с ожидаемым увеличением объема воздушных перевозок до тех пор, пока не будут разработаны и внедрены технологии и виды топлива, обеспечивающие уменьшение объема эмиссии, и другие меры по смягчению последствий".

4.3 В отношении принципов применения ряда РМ к международной гражданской авиации:

- a) "РМ должны предусматривать устойчивый рост отрасли международной гражданской авиации;
- b) РМ должны учитывать уже сделанные инвестиции, направленные на повышение эффективности;
- c) РМ должны исключать искажение рыночного равновесия и учитывать принцип недискриминации среди эксплуатантов;

- d) РМ не должны носить дублирующего характера, а объем эмиссии CO₂ международной гражданской авиации должен учитываться только один раз;
- e) РМ должны быть экономически эффективными, транспарентными и в максимально возможной степени простыми и должны стимулировать уменьшение объема эмиссии;
- f) РМ, при необходимости, должны предусматривать открытый доступ к рынкам углерода;
- g) достигнутое посредством применения РМ уменьшение объема эмиссии должно четко демонстрироваться и рассчитываться в рамках надежной системы отчетности об эмиссии;
- h) по мере накопления опыта эти принципы должны пересматриваться и уточняться".

4.4 В отношении принципов, которые могут применяться конкретно к торговле квотами на эмиссию:

- a) "Ассамблея настоятельно рекомендует Договаривающимся государствам стремиться к внедрению системы торговли квотами на эмиссию, применяемой к эксплуатантам воздушных судов других Договаривающихся государств, на основе взаимного соглашения;
- b) Ассамблея настоятельно рекомендует Договаривающимся государствам, получающим такие предложения от других государств, вступать в конструктивные переговоры с предлагающим государством или государствами в целях выработки, если это возможно, согласованного направления дальнейших действий".

— КОНЕЦ —