



35-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 15 повестки дня. Охрана окружающей среды

АВИАЦИЯ И ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА

(Представлено Международной организацией воздушного транспорта (ИАТА))

АННОТАЦИЯ

ИАТА вновь выражает полную поддержку ИКАО в дальнейшей разработке политики в области изменения климата, которую необходимо приспособить к конкретным характерным особенностям авиации, чтобы можно было использовать наиболее гибкие и экономически эффективные решения. Авиатранспортная отрасль полностью посвящает себя продолжению текущей работы по ограничению или снижению воздействия эмиссии парниковых газов, которая, как считается, способствует изменению климата. Устремления отрасли направлены на дальнейшее снижение до минимума потребления топлива и максимальное ограничение эмиссии путем применения эксплуатационных мер, технологических вариантов и других добровольных инициатив.

Государствам настоятельно предлагается принимать участие в этой текущей работе путем стимулирования или внедрения таких инфраструктурных усовершенствований, как системы ATM/CNS, и воздерживаться от принятия каких-либо местных, национальных или региональных мер, таких как взимание налогов или сборов, которые могут поставить под угрозу проводимую ИКАО политику и подвергнуть риску способность отрасли финансировать технологический и эксплуатационный прогресс и другие добровольные позитивные меры.

Ассамблее предлагается принять во внимание конкретные предложения ИАТА, касающиеся проекта Сводного заявления о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды.

1. ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1.1 Проведение научных исследований, политическая деятельность и внимание со стороны средств массовой информации способствовали осознанию мировой общественностью проблемы изменения климата и его очевидных причин и последствий. Многие правительства, реагируя на растущее беспокойство общественных и политических кругов, взяли на себя

¹ Перевод на все языки выполнен в ИАТА.

международные или односторонние обязательства по снижению во всех секторах эмиссии парниковых газов, которая, как считается, содействует изменению климата, а также разработали законодательства, предусматривающие принятие конкретных мер по снижению эмиссии парниковых газов.

1.2 Международное сообщество понимает уникальные характерные особенности авиационного и морского бункерного топлива и ожидает, что ИКАО и ММО (Международная морская организация) соответственно разработают конкретные планы для данных секторов.

1.3 Существует три основных способа ограничения или снижения авиационной эмиссии CO₂¹, а именно: путем технического совершенствования авиационных двигателей и конструкций самолетов, принятия эксплуатационных мер и введения политических мер, основанных на рыночных отношениях. Несмотря на то, что выявление и количественное определение фактического воздействия авиационной эмиссии на климат до сих пор связано со значительной неопределенностью, прогнозы тем не менее указывают, что вследствие продолжающегося увеличения объема авиационной деятельности применение в долгосрочной перспективе только технических усовершенствований и эксплуатационных мер не сможет само по себе полностью прекратить рост эмиссии CO₂, который, как ожидается, будет происходить в результате прогнозируемого увеличения объема авиаперевозок.

1.4 Чтобы определить потенциальные возможности дополнительного снижения эмиссии CO₂, ИКАО изучает ряд рыночных методов регулирования, включая взимание налогов и сборов, добровольные меры и систему обмена квотами на эмиссию, а также приступила к анализу доступных мер по предотвращению выброса CO₂ (таких как использование поглотителей углерода) для эмиссии авиационного сектора.

1.5 Каждая из рассматриваемых рыночных мер может иметь далеко идущие последствия для авиационной отрасли и поэтому крайне важно, чтобы на 35-й сессии Ассамблеи ИКАО был определен правильный баланс и были сформулированы рекомендации, направленные на поддержку устойчивого глобального общества путем обеспечения способности воздушного транспорта реагировать на потребности рынка.

1.6 Кроме того, ИКАО следует воспользоваться своим авторитетом и руководящей ролью, чтобы приспособить политику в области изменения климата к конкретным характерным особенностям авиации. В решении этого важного вопроса необходимо постоянно добиваться прогресса, так как предположения о бездействии ИКАО могут спровоцировать принятие нескоординированных мер реагирования на местном и региональном уровнях, что будет иметь неблагоприятные последствия для нашей отрасли.

2. АНАЛИЗ

2.1 Хотя в Киотском протоколе признается, что ИКАО является надлежащим органом для решения вопросов авиационной эмиссии, тем не менее следует отметить, что полномочия ИКАО в этом отношении не вытекают из Киотского протокола и не ограничиваются им. ИКАО имеет свой собственный исключительный круг полномочий, определенный Чикагской конвенцией, который толкуется как включающий также экологические аспекты деятельности

¹ РКИК ООН занимается, как правило, решением вопроса о снижении выбросов шести видов парниковых газов, из которых только CO₂ связан с авиацией, тогда как анализ, проводимый САЕР ИКАО, направлен только на изучение выбросов CO₂.

авиации. Фактически, ИКАО уже более 25 лет занимается введением стандартов, рекомендуемой практики и политики, связанных с экологическими аспектами деятельности авиации.

2.2 В процессе рассмотрения авиационным сообществом механизмов дальнейшего ограничения или снижения авиационной эмиссии CO₂ основное внимание следует уделять трем важнейшим целям, соответствующим целям Чикагской конвенции, а именно: защите способности воздушного транспорта развиваться и таким образом удовлетворять спрос, снижению до минимума расходов и сведению к минимуму нарушения условий свободной конкуренции между участниками авиационной деятельности и между авиацией и другими видами транспорта.

2.3 По многим существенным причинам авиационному сектору намного труднее и гораздо дороже реализовывать задачи политических механизмов по снижению эмиссии CO₂, чем другим секторам, потребляющим органическое топливо. Например, в настоящее время нет подходящего заменителя авиационного керосина для турбовентиляторных двигателей с большой степенью двухконтурности и, кроме того, не существует вторичного рынка устройств контроля, который часто имеется в других отраслях промышленности. Однако это не означает, что авиакомпании не делают значительных инвестиций в разработку технологий снижения эмиссии CO₂. Скорее наоборот, каждая инвестиция, связанная с приобретением нового воздушного судна, способствует улучшению нашей деятельности по борьбе с эмиссией. Очень важно отметить, что в течение 20-летнего периода, на который составлен прогноз CAEP, авиакомпании инвестируют, как ожидается, около 1 трлн. долл. США в новые воздушные суда.

2.4 Наряду с постоянным усовершенствованием технологии и эксплуатационными улучшениями, которые исторически имеют место в отрасли, принятие конкретных *добровольных мер* может обеспечивать гибкий и рентабельный способ контроля эмиссии. Кроме дальнейшего усовершенствования технологии и эксплуатационных улучшений, принятие добровольных мер, которые позволяют авиакомпаниям и другим заинтересованным организациям выявлять и применять наиболее оптимальные решения, может, по всей вероятности, стать самым перспективным средством ограничения или снижения воздействия эмиссии CO₂ на окружающую среду, соответствующим целям Чикагской конвенции.

2.5 В результате проведенного ИКАО анализа было установлено, что взимание *налогов или сборов* в целях снижения эмиссии CO₂ в авиационном секторе является наименее привлекательным вариантом, так как снижение эмиссии будет достигаться только путем значительного увеличения тарифов, что просто неприемлемо ни для пассажиров, ни для отрасли, так как ведет к понижению коммерческой загрузки и соответственно к неудовлетворенному спросу на воздушные перевозки. Для достижения целей сокращения эмиссии, определенных в результате проведенного ИКАО анализа, потребовалось бы ежегодно получать в виде сборов или налогов, связанных с CO₂, приблизительно от 47 млрд. долл. США до 245 млрд. долл. США.

2.6 Взимание *сборов, не оказывающих влияния на доходы*, как предлагает кое-кто, не является решением проблемы. Хотя взимание таких сборов дает то преимущество, что общие расходы для отрасли могут быть меньше, чем при принятии других мер, так как некоторым авиакомпаниям сборы будут начисляться, тогда как другие будут получать компенсационные выплаты, исходя из состава их самолетного парка, его возраста и видов использования, тем не менее разница в соответствующих расходах отдельных авиакомпаний может быть весьма значительной (что ведет к появлению «победителей» и «проигравших»), а выгоды для окружающей среды окажутся минимальными.

2.7 Более того, существуют серьезные юридические и организационные препятствия для взимания сборов за эмиссию, которые связаны с применением и толкованием многолетней политики ИКАО в этой области. ИАТА рассматривает эти препятствия в документе A35-WP/95 и полностью поддерживает текст, предложенный Советом ИКАО в Добавлении I к проекту Сводного заявления о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды.

2.8 Система *обмена квотами на эмиссию*, позволяющая авиакомпаниям вести торговлю разрешениями на эмиссию внутри и за пределами авиационного сектора, теоретически может способствовать максимальному снижению эмиссии CO₂ при наиболее низких расходах по сравнению с другими изученными вариантами. Проведенный ИКАО анализ показал, что обмен квотами на эмиссию будет гораздо более экономически эффективным вариантом, чем использование налогов или сборов. Однако все еще сохраняется значительная неопределенность относительно точных последствий таких мер для развития отрасли, расходов и конкуренции, поскольку они будут зависеть от структуры системы обмена квотами и доступа отрасли к адекватному источнику возможного привлечения средств. Для реализации предполагаемых целей снижения эмиссии, намеченных в ходе анализа, проведенного ИКАО, потребуется примерно от 17 млрд. долл. США до более 60 млрд. долл. США в год. При этом расходы, связанные с обеспечением реализации обязательств в рамках системы обмена квотами, будут приблизительно на 66%–75% ниже, чем при взимании налогов или сборов на эти же цели.

2.9 Учитывая тот факт, что обмен квотами на эмиссию может быть самым многообещающим вариантом в долгосрочной перспективе, особенно в сравнении со взиманием налогов и сборов, ИАТА решительно поддерживает рекомендацию САЕР о том, что ИКАО должна продолжить свою работу по оценке вариантов обмена квотами на эмиссию. Однако ИАТА не согласна с рекомендацией САЕР/6 о том, чтобы отказаться от разработки под эгидой ИКАО программы обмена квотами на эмиссию, предназначенной конкретно для авиации, тогда как такой подход особенно соответствует мандату ИКАО, предусмотренному в Киотском протоколе и Чикагской конвенции. Данная рекомендация САЕР была преждевременной, особенно если учесть, что на момент проведения САЕР/6 Комитет еще не получил окончательного доклада консультанта, имеющего отношение к обсуждению этого вопроса. Более того, в полученном окончательном докладе не поддерживается довод, используемый САЕР, о том, что применение такого подхода было бы слишком сложным и трудоёмким. Фактически, этот довод противоречит содержащемуся в докладе заявлению о том, что такой подход может быть внедрен в более короткие сроки, чем подход на основе «интегрированного обмена квотами».

2.10 Программа обмена квотами на эмиссию, разработанная конкретно для авиации под эгидой ИКАО, может значительно сократить возможности появления нормативных несоответствий, нарушения условий свободной конкуренции и использования экономически неэффективных мер по смягчению последствий. Кроме того, эта программа потенциально позволит принимать более логичные последующие меры в период после успешного испытания добровольной системы обмена квотами и вновь подтвердит лидирующую роль ИКАО в обсуждении вопросов, связанных с изменением климата.

2.11 В связи с этим ИАТА настоятельно предлагает Ассамблее внести изменения в положение 2 с) 2) Добавления I к проекту Сводного заявления о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды, изменив его текст следующим образом:

«Поручить(ает) Совету в его дальнейшей работе по этому вопросу рассмотреть три подхода, определенных САЕР. В рамках первого подхода ИКАО поддержит разработку добровольной системы обмена квотами, которую могут предложить заинтересованные государства и международные организации. В рамках второго подхода ИКАО подготовит рекомендации для государств о включении по мере необходимости эмиссии международной авиации в существующие в государствах программы обмена квотами на эмиссию, с учетом процесса РКИК ООН. В рамках третьего подхода ИКАО займется изучением вопроса о разработке конкретно для авиации программы обмена квотами на подходящей авиационной основе, которая сможет взаимодействовать с другими режимами обмена квотами, которые могут быть разработаны. В рамках каждого подхода Совету следует добиваться, чтобы в руководящих положениях, касающихся системы открытого обмена квотами, определялись структурные и правовые основы участия авиации в открытой системе обмена квотами, включая такие ключевые элементы, как отчетность, контроль и порядок соблюдения».

3. ОБЯЗАТЕЛЬСТВО ОТРАСЛИ

3.1 На основе приведенной выше исходной информации авиакомпаний – члены ИАТА обязуются принимать активное участие в текущей деятельности авиационной отрасли, направленной на ограничение или снижение эмиссии парниковых газов, которая, как считается, способствует изменению климата.

3.2 Это обязательство нацелено на оказание содействия дальнейшему снижению до минимума потребления топлива и эмиссии путем принятия эксплуатационных мер, использования технологических вариантов и других добровольных инициатив. ИАТА настоятельно предлагает всей авиатранспортной отрасли, включая в первую очередь авиакомпании, а также поставщиков УВД, аэропорты и другие организации, действовать в этом направлении как можно более инициативно и новаторски. Хотя у авиакомпаний всегда имелись мощные стимулы к сведению до минимума объемов сжигаемого топлива и, следовательно, количества выбросов CO₂, тем не менее рекордно высокие цены на топливо стали дополнительным стимулом к принятию отраслью жестких мер экономии топлива.

4. РУКОВОДЯЩАЯ РОЛЬ ИКАО

4.1 ИАТА полностью поддерживает руководящую роль ИКАО в решении вопросов, связанных с изменением климата, а также недавно разработанные САЕР рекомендации о заключении добровольных соглашений. Кроме того, ИАТА настоятельно предлагает ИКАО завершить изучение систем обмена квотами на эмиссию и других механизмов снижения выбросов.

4.2 ИАТА также настоятельно предлагает ИКАО принимать самое активное участие в рассмотрении Организацией Объединенных Наций вопросов, связанных с изменением климата, и других глобальных вопросов, которые могут затрагивать интересы авиационного сектора, так как голос авиации должен звучать в последующем обсуждении вопросов, поднятых на Всемирном саммите по устойчивому развитию, проходившем в сентябре 2002 года в Йоханнесбурге. С этой целью ИАТА предлагает разбить и переформулировать следующим образом первое положение постановляющей части Добавления I к проекту Сводного заявления о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды:

«Ассамблея,

1. *предлагает Совету продолжить разработку рекомендаций для государств, касающихся применения рыночных мер, направленных на уменьшение или ограничение воздействия эмиссии авиационных двигателей на окружающую среду, в частности, на снижение остроты проблемы воздействия авиации на изменение климата;*

2. *настоятельно призывает Совет как можно скорее подготовить рекомендации для Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН), одновременно обеспечивая активное участие ИКАО в основных проводимых в рамках Организации Объединенных Наций обсуждениях политики, касающейся изменения климата и других глобальных вопросов, которые могут затрагивать интересы авиации».*

4.3 На 35-й сессии Ассамблеи следует подтвердить мнение Совета ИКАО, указанное в положении 2 b) 3 постановляющей части Добавления I к проекту Сводного заявления о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды, о том, что существующие рекомендации ИКАО не являются на данный момент достаточным обоснованием для применения системы сборов за эмиссию парниковых газов и что авиационному сообществу следует вместо этого уделять основное внимание добровольным мерам и соглашениям, открытой системе обмена квотами на эмиссию и другим механизмам снижения выбросов. В этой связи политика ИКАО в области изменения климата должна быть приспособлена к конкретным особенностям авиации с тем, чтобы сохранять возможность использования наиболее гибких и экономически эффективных решений, которые позволяют сводить до минимума нарушения условий свободной конкуренции и обеспечивать долгосрочную стабильность в общих рамках ИКАО.

5. ПОДДЕРЖКА ГОСУДАРСТВ

5.1 Предполагается, что государства будут принимать участие в данной текущей работе, стимулируя или внедряя усовершенствования инфраструктуры (в частности, путем реализации решений в рамках концепции ATM/CNS, направленных на спрямление маршрутов и снижение перегруженности) и признавая и поощряя отрасль во всех ее начинаниях, связанных с принятием мер по сведению до минимума объемов эмиссии, в том числе посредством закупки новых воздушных судов с оптимальным расходом топлива и внедрения эксплуатационных процедур, обеспечивающих снижение расхода топлива.

5.2 В сотрудничестве с отраслью государствам предлагается продолжать работу в рамках САЕР по формированию более полного научного представления о потенциальном воздействии авиационной эмиссии на изменение климата. Авиакомпании – члены ИАТА активно поддерживают проведение соответствующих научных исследований и будут также поддерживать их проведение в будущем.

5.3 Как рекомендовал Ассамблее Совет ИКАО, государствам также следует настоятельно предложить воздерживаться от взимания местных, национальных или региональных налогов и сборов в целях решения проблемы воздействия авиации на изменение климата и добиваться, чтобы их политика соответствовала политике ИКАО. Кроме того, Договаривающимся государствам настоятельно предлагается воздерживаться от принятия мер, которые могут привести к нарушению согласованного функционирования международной системы воздушного

транспорта и/или ограничить возможности отрасли по-прежнему финансировать технологический и эксплуатационный прогресс и другие добровольные позитивные меры.

6. ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ

6.1 Ассамблее предлагается:

- a) принять к сведению настоящий доклад и обязательство отрасли по-прежнему принимать активное участие в предпринимаемых авиацией усилиях по ограничению или уменьшению эмиссии парниковых газов, которая, как считается, способствует изменению климата, при том условии, что эти усилия должны быть непременно обусловлены исключительной необходимостью устойчивого глобального общества обеспечивать защиту способности воздушного транспорта развиваться и таким образом удовлетворять спрос, снижение до минимума расходов и сведение к минимуму нарушения условий свободной конкуренции;
- b) настоятельно предложить Совету ИКАО заняться в рамках САЕР дальнейшей разработкой глобальной политики в области изменения климата с учетом конкретных требований авиации, чтобы сохранять возможность использования наиболее гибких и экономически эффективных решений и добиваться того, чтобы ИКАО решительно защищала интересы авиации и представляла информацию о достижениях авиации в ходе обсуждений в рамках Организации Объединенных Наций вопросов, касающихся изменения климата, и других глобальных вопросов, которые могут затрагивать интересы авиации;
- c) настоятельно предложить Договаривающимся государствам принимать участие в данной текущей работе, стимулируя или внедряя усовершенствования инфраструктуры, в частности, путем реализации приемлемых решений в рамках концепции ATM/CNS, и воздерживаться от принятия каких-либо местных, национальных или региональных мер, таких как взимание налогов и сборов, которые могут отрицательно сказываться на политике ИКАО и подрывать способность отрасли финансировать технологический и эксплуатационный прогресс и другие добровольные позитивные меры;
- d) принять во внимание конкретные предложения ИАТА, содержащиеся в настоящем документе (см., в частности, пункты 2.9 и 4.2), в отношении проекта *Сводного заявления о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды (A35-WP/77)*;
- e) оказать поддержку дальнейшему развитию авиации как критическому элементу устойчивого глобального общества.