



35-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 15 повестки дня. Охрана окружающей среды

РЫНОЧНЫЕ ВАРИАНТЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ЭМИССИИ ДВИГАТЕЛЕЙ

(Представлено Египтом от имени государств – членов АРКГА*)

АННОТАЦИЯ

Проблема уменьшения эмиссии имеет отношение к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) и Киотскому протоколу. Развивающиеся страны освобождены от каких-либо обязательств уменьшать или ограничивать свои объемы эмиссии, и в Киотском протоколе содержится призыв к развитым странам решать проблему эмиссии международной гражданской авиации через посредство Международной организации гражданской авиации.

Государства – члены Арабской комиссии гражданской авиации обращают внимание Договаривающихся государств ИКАО на то, что развивающиеся страны не в состоянии применять принцип обмена квотами на эмиссию между гражданской авиацией и другими секторами экономики. Причина заключается в том, что от этих секторов в развивающихся странах согласно международным конвенциям не требуется уменьшать или ограничивать свои объемы эмиссии. В этой связи государства – члены Арабской комиссии гражданской авиации посредством данного рабочего документа обращаются с просьбой к Договаривающимся государствам ИКАО соблюдать положения РКИК ООН и Киотского протокола в их деятельности по уменьшению эмиссии международной гражданской авиации, включая применение ими рыночных вариантов, а также учитывать в этой связи экономическое положение развивающихся стран. Международному сообществу следует также применять в международной гражданской авиации ту же политику уменьшения или сокращения эмиссии, что и в других областях.

Действия Ассамблеи указаны в п. 7.

* Государства – члены АРКГА: Иордания, Объединенные Арабские Эмираты, Бахрейн, Тунис, Саудовская Аравия, Судан, Сирия, Ирак, Оман, Палестина, Катар, Ливан, Ливия, Египет, Марокко и Йемен.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Воздушные суда выбрасывают газы и частицы непосредственно в верхние слои тропосферы и стратосферы. Эти газы и частицы оказывают существенное влияние на состав атмосферы, поскольку они изменяют уровень концентрации парниковых газов, в частности CO₂, озона и метана. Они также способствуют образованию мощных инверсионных следов, которые могут переходить в перистые облака и вызывать изменение климата.

1.2 В настоящее время предпринимаются значительные усилия по уменьшению эмиссии за счет реализации ряда вариантов, включая техническое совершенствование воздушных судов, двигателей и уменьшение расхода топлива, а также использование эксплуатационных, нормативных и экономических мер. К числу мер по уменьшению эмиссии CO₂, которым в последнее время уделяется значительное внимание, относятся рыночные варианты.

1.3 Термин "рыночные варианты" относится к разработанным политическим средствам достижения экологических целей с меньшими затратами и более гибким образом, чем использование традиционных нормативных мер. Имеются три основных категории таких вариантов:

- a) обмен квотами на эмиссию;
- b) налоги на эмиссию; и
- c) добровольные соглашения.

2. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ РЫНОЧНЫХ ВАРИАНТОВ

2.1 Рыночные варианты приведут к увеличению эксплуатационных расходов авиакомпаний. Увеличение расходов приведет к увеличению тарифов и, как следствие этого, уменьшению спроса. Масштабы и последствия такого уменьшения на региональном уровне будут зависеть от эластичности цен и спроса и последствий таких более высоких цен для потребителей. Кроме того, предполагается, что рыночные варианты могут привести к принятию отраслью ответных мер. К их числу могут относиться: использование воздушных судов с большей топливной эффективностью, усовершенствование авиакомпаниями эксплуатационных процедур, модернизация поставщиками обслуживания системы воздушного движения и проведение изготовителями дальнейших технических разработок.

2.2 Экологические последствия будут оцениваться посредством определения рубежа, при котором использование рыночных мер приведет к уменьшению эмиссии CO₂. Такие последствия будут выражаться в уменьшении объема эмиссии CO₂ по сравнению с базовым случаем.

3. ПОЗИЦИЯ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН ОТНОСИТЕЛЬНО ГЛОБАЛЬНОГО ПРИМЕНЕНИЯ РЫНОЧНЫХ ВАРИАНТОВ

3.1 Развивающиеся государства занимают прочную позицию относительно любого глобального внедрения рыночных вариантов, представляющих собой меру, которая может иметь неблагоприятные последствия для их экономического развития. Развивающиеся государства считают, что они имеют "фундаментальное" моральное право на освобождение от некоторых обязательств по уменьшению или ограничению эмиссии. Это право признано в Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотском протоколе; в преамбуле к Конвенции говорится, в частности, что:

"Стороны настоящей Конвенции,

.....

- отмечая, что наибольшая доля имевших место в прошлом и нынешних глобальных выбросов парниковых газов приходится на развитые страны, что уровень выбросов на душу населения в развивающихся странах все еще сравнительно низок и что доля глобальных выбросов, производимых в развивающихся странах, будет возрастать в связи с удовлетворением их социальных нужд и потребностей,

.....

- признавая особые трудности тех стран, в частности развивающихся стран, экономика которых особенно зависит от производства, использования и экспорта ископаемых видов топлива, проистекающих из мер по ограничению выбросов парниковых газов,

.....

- подтверждая, что меры по реагированию на изменение климата должны быть скоординированы с общим комплексом мер по социально-экономическому развитию, с тем чтобы не допустить неблагоприятного воздействия на него, с полным учетом законных приоритетных потребностей развивающихся стран в деле достижения устойчивого экономического роста и искоренения нищеты,

.....

- признавая, что все страны, в особенности развивающиеся страны, нуждаются в доступе к ресурсам, необходимым для достижения устойчивого социально-экономического развития, и что для того, чтобы развивающиеся страны продвинулись в направлении этой цели, их энергопотребление должно возрастать с учетом возможностей достижения более высокой энергоэффективности и борьбы с выбросами парниковых газов в целом, в том числе путем применения новых технологий на условиях, которые делают такое применение выгодным с экономической и социальной точек зрения,"

3.2 С учетом преамбулы РКИК ООН и других положений п. 1 статьи 3 Конвенции предусматривается следующее:

"Сторонам следует защищать климатическую систему на благо нынешнего и будущих поколений человечества на основе справедливости и в соответствии с их общей, но дифференцированной ответственностью и имеющимися у них возможностями. Соответственно, сторонам, являющимся развитыми странами, следует играть ведущую роль в борьбе с изменением климата и его отрицательными последствиями."

В п. 2 статьи 3 РКИК ООН также говорится о том, что:

"Необходимо в полной мере учесть конкретные потребности и особые обстоятельства сторон, являющихся развивающимися странами, особенно тех, которые особо уязвимы по отношению к отрицательным последствиям изменения климата, а также тех сторон, которым в соответствии с настоящей Конвенцией придется нести несоразмерное или непосильное бремя, особенно сторон, являющихся развивающимися странами."

3.3 Все вышеупомянутые соображения относятся к РКИК ООН. В прилагаемом к Конвенции Киотском протоколе отсутствуют какие-либо требования, предусматривающие ограничение или уменьшение развивающимися государствами своей эмиссии. Пунктами 2.2 и 3.2 предусматривается, что:

"Стороны, включенные в приложение I, стремятся к ограничению или сокращению выбросов парниковых газов, нерегулируемых Монреальским протоколом, в результате использования бункерного топлива при воздушных и морских перевозках, действуя соответственно через Международную организацию гражданской авиации и Международную морскую организацию." (Пункт 2 статьи 2)

"Стороны, включенные в приложение I, стремятся осуществлять политику и меры в соответствии с настоящей статьей таким образом, чтобы свести к минимуму неблагоприятные последствия, в том числе неблагоприятные последствия изменения климата, воздействие на международную торговлю и социальные, экологические и экономические последствия для других Сторон, в особенности для Сторон, являющихся развивающимися странами, в частности для тех, которые перечислены в пунктах 8 и 9 статьи 4 Конвенции, с учетом статьи 3 Конвенции. Конференция Сторон, действующая в качестве совещания Сторон настоящего Протокола, может, когда это необходимо, предпринимать дальнейшие действия в целях содействия осуществлению положений настоящего пункта". (Пункт 3 статьи 2)

3.4 В этой связи можно сделать вывод о том, что:

- a) РКИК ООН 1992 года и Киотский протокол 1997 года возлагают обязательство на индустриально развитые страны по ограничению или уменьшению эмиссии парниковых газов, освобождая от этого обязательства развивающиеся страны;
- b) Киотский протокол, принятый Конференцией сторон РКИК ООН в декабре 1997 года, требует, чтобы развитые страны продолжали деятельность по ограничению или сокращению выбросов воздушными судами парниковых газов, действуя через посредство Международной организации гражданской авиации (ИКАО), учитывая при этом потенциальные последствия для развивающихся стран;
- c) Киотский протокол проводит разграничение между эмиссией международной гражданской авиации и внутренней гражданской авиации и призывает развитые страны продолжить деятельность по ограничению или сокращению эмиссии

международной гражданской авиации через посредство ИКАО (пункт 2 статьи 2 Протокола), в то время как эмиссия внутренней гражданской авиации охватывается национальными целями развитых государств, предусматривающими общее сокращение эмиссии всех источников на 5,2% в течение периода 2008–2012 годов по сравнению с уровнями 1992 года, основываясь при этом на конкретных шести видах парниковых газов;

- d) на своем 5-м совещании (Монреаль, 8–17 января 2001 года) Комитет САЕР ИКАО высказал мнение о необходимости дополнительного изучения последствий реализации рыночных вариантов для развивающихся стран и заявил о том, что в ходе внедрения таких рыночных вариантов следует учитывать интересы развивающихся стран;
- e) большинство развивающихся стран, уже освобожденных от обязательства снижать объемы эмиссии, являются членами ИКАО, которая изучает различные пути и методы снижения объемов эмиссии в соответствии с пунктом 2 статьи 2; и
- f) поскольку промышленный и другие секторы в развивающихся странах не обязаны сокращать объемы эмиссии, применять принцип обмена квотами на эмиссию с другими секторами в этих странах считается нецелесообразным.

3.5 Исходя из вышеизложенного, развивающиеся страны не заинтересованы в принятии мер регулирования выбросов парниковых газов международной гражданской авиацией, если не будет подтверждено, что такие меры будут выгодными для их экономики или, по крайней мере, не окажут на нее какого-либо негативного влияния.

4. ПОСЛЕДСТВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ РЫНОЧНЫХ ВАРИАНТОВ

4.1 В настоящее время ИКАО проводит оценку различных рыночных вариантов уменьшения эмиссии CO₂, образуемой в результате деятельности авиации. Основное внимание уделено рыночным вариантам в связи с тем, что результаты теоретических исследований свидетельствуют о возможности снижения с помощью этих вариантов объема эмиссии CO₂ при меньших затратах по сравнению с другими методами. К числу таких вариантов относятся: обмен квотами на эмиссию, пошлины (сборы и налоги) и добровольные соглашения, которые могут быть реализованы на региональном и международном уровнях.

4.2 Анализ, подготовленный Вспомогательной группой ИКАО по прогнозированию и экономическому анализу (FESG), свидетельствует о том, что, в случае уменьшения объемов эмиссии при меньших затратах, большая часть такого уменьшения (70%) должна обеспечиваться за счет уменьшения выполняемых воздушными судами километров и коммерческих тонно-километров. Анализ также свидетельствует о том, что технические усовершенствования, позволяющие повысить топливную эффективность, обеспечат оставшуюся часть уменьшения объемов эмиссии (30%).

4.3 Согласно результатам прогноза до 2010 года при предельных издержках на CO₂, составляющих 45 долл. США за тонну, количество выполненных воздушными судами километров будет уменьшено примерно на 5% для государств приложения В и примерно на 4% для

государств, не охватываемых приложением В. Очевидное уменьшение показателя, выраженного в выполненных воздушными судами километрах, скажется на размере парков воздушных судов (6% и 5% соответственно) и объеме услуг, предоставляемых авиакомпаниями.

4.4 Не вдаваясь в детали, совершенно очевидно, что внедрение рыночных мер на международном уровне окажет влияние на развивающиеся страны. Изменение количества выполняемых воздушными судами километров также скажется на других связанных с воздушным транспортом видах деятельности, таких, как туризм. Несмотря на то, что для одних стран последствия реализации рыночных мер могут носить приемлемый характер, для других стран они могут быть намного большими и менее приемлемыми и оказать влияние на их экспорт. Международный воздушный транспорт способствует обмену услугами, деловой активности и международной торговле. Он также является источником получения конвертируемой валюты за счет предоставления транспортных услуг туристам и перевозки авиагрузов.

5. **ПРИМЕНЕНИЕ РЫНОЧНЫХ ВАРИАНТОВ С УЧЕТОМ ПОЛОЖЕНИЯ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН И ГАРАНТИИ ТОГО, ЧТО ТАКИЕ ВАРИАНТЫ БУДУТ ОКАЗЫВАТЬ МИНИМАЛЬНОЕ НЕГАТИВНОЕ ВЛИЯНИЕ НА ЭТИ СТРАНЫ И ИМЕТЬ МИНИМАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ АВИАКОМПАНИЙ ГОСУДАРСТВ ПРИЛОЖЕНИЯ В**

5.1 Особые характеристики полетов международной гражданской авиации, вне всяких сомнений, являются основной причиной того, что авиационное топливо не включено в Киотский протокол. Воздушные суда, занятые в международных полетах, рассматриваются в качестве создающих эмиссию подвижных средств в отличие от заводов и предприятий, которые рассматриваются в качестве стационарных средств. Воздушное судно может принадлежать одному государству, взлетать с территории другого государства, выполнять посадку в третьем государстве и в течение одного полета пересекать воздушное пространство нескольких государств. Поэтому мы считаем, что основная проблема заключается в том, каким образом рассматривать эмиссию международной гражданской авиации в воздушном пространстве и в аэропортах других стран, а не в государстве этого воздушного судна. А теперь более подробно рассмотрим обсуждаемые варианты:

- a) сектор международной гражданской авиации должен проводить политику ограничения или уменьшения эмиссии, как это имеет место в других секторах. Поэтому государства приложения В, на которые приходится 73% общей эмиссии, образуемой в результате деятельности международной гражданской авиации, должны в этой связи взять на себя полную ответственность;
- b) соответственно, рыночные варианты должны применяться таким образом, чтобы ответственность за их последствия и негативный финансовый эффект несли государства приложения В, в частности в отношении пошлин;
- c) за развивающимися странами должна сохраняться возможность реализации некоторых вариантов, предусматривающих обмен квотами и добровольные соглашения, с учетом их интересов в отношениях с другими развивающимися странами или государствами приложения В; и

- d) согласно принятой ИКАО политике развивающиеся страны будут стремиться предпринимать необходимые меры по уменьшению загрязнения, за которое они несут ответственность, внедряя рыночные и другие варианты, с учетом расширения их экономических потребностей.

5.2 В заключение, исключительно важно согласовать политику в области уменьшения эмиссии международной гражданской авиации с политикой и принципами Киотского протокола, согласно которому развивающиеся страны освобождаются от какого-либо обязательства по ограничению или уменьшению эмиссии, и обеспечить соблюдение этих принципов. В ходе внедрения вариантов ограничения или уменьшения эмиссии, включая рыночные варианты, необходимо очень тщательно учитывать интересы развивающихся и бедных государств.

6. ОСОБЫЕ СООБРАЖЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН

6.1 Данный рабочий документ был представлен арабскими государствами, являющимися развивающимися странами, на совещании САЕР/6 (Монреаль, 2–12 февраля 2004 года). Внимание участников совещания было обращено на тот факт, что региональные группы развивающихся стран возражают против мер, которые могут быть приняты в отношении них, тогда как согласно Киотскому протоколу они освобождаются от обязательств по уменьшению эмиссии. В нем содержалась просьба учитывать экономическое положение развивающихся стран при реализации рыночных вариантов после широкого обмена мнениями. Совещание согласилось с выводом о том, что все члены Комитета поддерживают необходимость учета возможных последствий для развивающихся и развитых государств при рассмотрении рыночных вариантов. Члены Комитета, представляющие развивающиеся страны, призвали совещание САЕР/6 поддержать необходимость соблюдения соответствующих положений РКИК ООН в ходе применения рыночных вариантов снижения или ограничения объемов эмиссии международной гражданской авиации и, таким образом, освободить развивающиеся страны от каких-либо обязательств в этой области. Руководствуясь духом выступления Президента Совета на открытии совещания САЕР/6, в котором он подчеркнул, что Комитету САЕР не предлагается одобрять или отклонять предложения о внедрении некоторых рыночных мер и в этой связи Комитету не следует втягиваться в такие дискуссии, другие члены Комитета не были готовы поддержать вышеупомянутую рекомендацию. По их мнению, в этой связи возникают проблемы, которые выходят за рамки круга полномочий Комитета САЕР, а именно оценка последствий применения рыночных вариантов и представление информации Совету о ее результатах.

6.2 Исходя из вышеизложенного, арабские государства, являющиеся развивающимися странами, представляют настоящий рабочий документ 35-й сессии Ассамблеи для его рассмотрения, включая технические и политические аспекты этой проблемы.

7. ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ

7.1 Ассамблее предлагается:

- a) вновь подтвердить необходимость обеспечения соответствия и соблюдения положений Киотского протокола и РКИК ООН в ходе применения рыночных вариантов снижения или ограничения объемов эмиссии гражданской авиации,

воздерживаясь от введения каких-либо обязательств в этой связи в отношении развивающихся стран; и

- b) согласиться с доводами и просьбами, изложенными в настоящем рабочем документе, с целью включения их в конечном итоге в *Сводное заявление о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды*.

– КОНЕЦ –