



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

36-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 17 повестки дня. Охрана окружающей среды

**КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К РЕГУЛИРОВАНИЮ ВОЗДЕЙСТВИЯ АВИАЦИОННОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ**

(Представлено Португалией от имени Европейского сообщества и его государств-членов¹,
другими государствами – членами Европейской конференции гражданской авиации² и
Евроконтролем)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе подчеркивается важность решения глобальных и местных проблем воздействия на окружающую среду в целях обеспечения устойчивого роста авиационной отрасли. В нем сосредотачивается внимание на усилиях по уменьшению эмиссий посредством применения комплексного подхода, включающего элементы технических стандартов, исследований и технологических разработок, модернизации системы организации воздушного движения и рыночных мер. Кроме того, в нем содержится разъяснение позиции Европы в отношении последнего из этих элементов, в частности торговли квотами на эмиссии и сборов, которые являются частью этого подхода.

Действия: Ассамблее предлагается:

- a) принять к сведению последние данные МГЭИК о последствиях для изменения климата в случае отсутствия уменьшения эмиссии парниковых газов;
- b) принять к сведению, что, в то время как МГЭИК призывает к уменьшению таких эмиссий, объем эмиссий, являющихся результатом авиационной деятельности, возрастает и, по всей видимости, будет продолжать возрастать, несмотря на технические и эксплуатационные усовершенствования;
- c) облегчить применение рыночных мер, включая сборы и торговлю квотами на эмиссии в целях оказания Договаривающимся государствам помощи в контроле эмиссий;
- d) принять к сведению приверженность Европы в отношении комплексного подхода к решению проблемы авиационных эмиссий;
- e) вновь подтвердить свою приверженность принципу недискриминации по признаку национальной принадлежности при применении природоохранных мер.

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. Все эти 27 государств являются также членами ЕКГА.

² Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Исландия, Молдова, Монако, Норвегия, Сербия, Турция, Украина, Хорватия и Швейцария.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью С (<i>Охрана окружающей среды. Сводить к минимуму неблагоприятное воздействие гражданской авиации на окружающую среду во всем мире</i>)
<i>Финансовые последствия</i>	Неприменимо
<i>Справочный материал</i>	

1. ВОЗДЕЙСТВИЕ АВИАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

1.1 Гражданская авиация обеспечила многочисленные преимущества для современного общества и имеет важное значение для мировой экономики, поскольку она способствует экономическому росту и культурному обмену, а также является важным источником занятости.

1.2 С другой стороны, она также оказывает неблагоприятное воздействие на окружающую среду как на местном, так и на глобальном уровне, вызываемое главным образом шумом и эмиссиями двигателей.

Местное воздействие

1.3 Полеты воздушных судов усугубляют проблемы шума и загрязнения воздуха, и эти последствия должны быть устранены в целях обеспечения возможности дальнейшего увеличения пропускной способности аэропортов и получения достаточной поддержки со стороны общественности. Несмотря на достижение значительного уменьшения шума в планере и двигателе, необходимо добиться дополнительных усовершенствований подобного рода в целях компенсации последствий наращивания авиационной деятельности.

1.4 В Европе стандарты качества воздуха применительно к концентрации твердых частиц и NO₂ уже нарушены или реально рискуют не соблюдаться в районе ряда аэропортов. Учитывая ожидаемое удвоение объема эмиссии NO_x в ближайшие два десятилетия и то, что регулирования эмиссии из других источников все в большей степени подлежат все большему ужесточению, воздействие эмиссии авиационных двигателей на местное качество воздуха и здоровье (в особенности за счет концентрации NO₂, вторичных неорганических аэрозолей и озона) приобретает все большее значение.

Воздействия на глобальном уровне

1.5 В последней оценке, проведенной Межправительственной группой экспертов по изменению климата (МГЭИК), указывается, что продолжение увеличения объема эмиссии парниковых газов нынешними или более высокими темпами вызовет дальнейшее потепление и приведет к многочисленным изменениям в глобальной климатической системе в течение XXI века.

1.6 По ее оценкам, средняя мировая температура к концу века возрастет в диапазоне между 1,1 и 6,4 °C.

1.7 Такое последствие изменения климата будет носить суровый и широко масштабный характер, с которыми особенно трудно будет справиться в развивающихся странах, способность которых адаптироваться к изменениям может оказаться более низкой. В целях предотвращения этого важно, чтобы все сектора вносили вклад в уменьшение или сокращение своих эмиссий парниковых газов, при этом гражданская авиация не является исключением.

1.8 Несмотря на то что на долю авиации приходится всего лишь несколько процентов эмиссии парниковых газов, объемы этих эмиссий во многих странах стремительно растут и предполагается, что это положение сохранится в будущем. Данные по эмиссии парниковых газов от международной авиации по данным стран, указанных в приложении 1 к Рамочной конвенции об изменении климата ООН (РКИК ООН) за 2004 год, свидетельствуют о суммарном росте в 52 % по сравнению с уровнями 1990 года. Если эти темпы роста сохранятся, то только в Европе дополнительный эффект потепления от этих эмиссий на четверть снизит экологическое воздействие ограничения эмиссии, которое требуется достичь в рамках показателя Европейского сообщества в соответствии с Киотским протоколом.

1.9 Кроме того, научные исследования показывают, что авиация оказывает большее воздействие на климат не только за счет производства эмиссии парниковых газов. В 1999 году, по оценкам МГЭИК, основанным на данных 1992 года, общее радиационное воздействие авиации было в 2–4 раза больше, чем от производимых ею эмиссий CO₂, исключая последствия, связанные с изменениями в результате образования перистых облаков.

1.10 Можно справедливо отметить, что фактор эмиссии, способствующий изменению климата, представляет собой наиболее серьезную проблему для устойчивого роста авиации, игнорировать который невозможно.

2. НЕОБХОДИМОСТЬ В КОМПЛЕКСНОМ ПОДХОДЕ

2.1 Ни одна отдельно взятая мера не в состоянии адекватно решить проблемы всех видов воздействия авиации на окружающую среду.

2.2 В том, что касается борьбы с авиационным шумом, Европейские государства совместно с другими Договаривающимися государствами ИКАО внедряют "сбалансированный подход" и поддерживают решение совещания CAEP/7 в отношении рассмотрения эффективности такого подхода". Помимо сбалансированного подхода, важным условием будущего авиационного роста становится дальнейшее ужесточение стандартов по шуму.

2.3 В отношении регулирования авиационных эмиссий, Европа применяет комплексный подход, состоящий из ряда взаимоподдерживающих элементов. Они включают оказание поддержки ИКАО в совершенствовании технических стандартов, поощрение исследований и технических разработок, достижение более эффективной системы организации воздушного движения в целях обеспечения благотворного влияния на окружающую среду и внедрение рыночных мер.

2.4 Европа сохраняет свою приверженность дальнейшей поддержке ИКАО в вопросах выработки улучшенных стандартов проектирования техники в целях уменьшения эмиссии в

источнике, поскольку "профилактические меры лучше, чем лечение болезни". Эти стандарты должны регулярно пересматриваться и, при необходимости, обновляться в целях дальнейшего улучшения развития и использования техники.

2.5 В том, что касается исследований и разработок по линии недавно разработанных рамочных программ научно-технических разработок (НТР), была оказана поддержка ряду крупных проектов в целях обеспечения значительного улучшения показателей по шуму и эмиссиям. Последняя рамочная программа (FP7) была принята в декабре 2006 года; в ней большое предпочтение отдается проектам, направленным на "озеленение авиации", при этом на реализацию этих проектов в 2007 году уже выделено 160 млн евро. Этой программой также предусмотрена реализация проекта "чистое небо", которое является совместной технической инициативой Европейского сообщества и отрасли, имеющей целью добиться скорейшего внедрения технологии и продукции с пониженным уровнем шума и эмиссии, наряду с уменьшением экологического воздействия, связанного с их дизайном, производством и техническим обслуживанием.

2.6 В том, что касается организации воздушного движения, начатая в 2005 году исследовательская программа ОрВД SESAR в поддержку "единого европейского неба" направлена на модернизацию европейской инфраструктуры ОрВД. В ней поставлены амбициозные задачи – повысить эффективность (путем снижения наполовину удельных затрат ОрВД), повысить пропускную способность (путем ее утроения), повысить уровень безопасности полетов (в десять раз) и улучшить экологические показатели (путем уменьшения эмиссий на 10 % на каждый полет). Недавние европейские эксплуатационные инициативы в области ОрВД, такие как заход на посадку с постоянным снижением (CDA) и динамичное управление европейской сетью воздушного пространства (DMEAN), уже действуют и оказывают позитивные влияния на охрану окружающей среды.

2.7 Однако этих элементов самих по себе недостаточно. По этой причине частью любого комплексного подхода должны стать рыночные меры. Они могут с пользой дополнить другие меры путем стимулирования отрасли к ограничению или даже уменьшению эмиссий. Они могут придать гибкость отдельным компаниям в вопросах определения наилучших способов решения экологических проблем. И зачастую они являются более экономически эффективными, чем регулирование с помощью традиционных "командно-административных методов".

3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОСЛЕ ПОСЛЕДНЕЙ АССЕМБЛЕИ

3.1 После Ассамблеи 2004 года Комитетом ИКАО по охране окружающей среды от воздействия авиации (САЕР) был подготовлен запрошенный инструктивный материал об использовании сборов применительно к **эмиссиям, влияющих на местное качество воздуха**, который был принят Советом ИКАО. САЕР также провел анализ экономической эффективности таких существующих сборов. Его результаты в том, что касается влияния на общую эмиссию и на отраслевую практику, оказались неоднозначными. Однако в ходе анализа было подчеркнуто, что влияние этих сборов на развивающиеся страны, которые поднимали этот вопрос во время Ассамблеи 2004 года, носят минимальный характер.

3.2 В отношении **эмиссий, воздействующих на климат**, Ассамблея 2004 года одобрила в резолюции A35-5 два подхода к торговле квотами на эмиссию: первый основан на добровольных соглашениях, а второй – на включении международной авиации в существующие системы торговли квотами, используемые Договаривающимися государствами в рамках процесса РКИК ООН. После этого Совет, соответственно, принял доклад о добровольных системах

торговли квотами на эмиссию и проект содержащего инструктивный материал документа для Договаривающихся государств.

3.3 Европа приветствует принятие инструктивного материала как по сборам в отношении эмиссий, так и торговле квотами, и предлагает Ассамблее ИКАО призвать Договаривающиеся государства внедрить эффективные меры борьбы с авиационными эмиссиями с учетом этого инструктивного материала.

4. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

Сборы, связанные с эмиссиями

4.1 Несмотря на неоднозначность выводов проведенного САЕР анализа в отношении **сборов, связанных с местным качеством воздуха**, такое положение можно понять, учитывая, что а) в настоящее время лишь небольшое количество аэропортов применяет такие сборы и б) низкие размеры этих сборов. Данный анализ не дает оснований для сомнения в том, что такие меры будут более экономически эффективными в случае их более широкого применения. Кроме того, неоднозначный результат не исключает необходимости сохранения открытым данного варианта, поскольку некоторые аэропорты сталкиваются с реальными трудностями в выдерживании приемлемых стандартов качества воздуха, и сборы являются одним из средств, помогающим им преодолеть эти трудности.

4.2 В резолюции А35-5 действительно содержится призыв к Договаривающимся государствам воздерживаться от введения **сборов, связанных с эмиссиями парниковых газов** от авиационной деятельности до Ассамблеи 2007 года. Несмотря на то что введение таких сборов на основе взаимных соглашений между государствами – членами организации региональной экономической интеграции и эксплуатантами из этих государств не исключается, сам факт, что такой подход потребует от заинтересованного государства применять меры дискриминационного характера в отношении эксплуатантов по национальному признаку, а также против своих собственных авиакомпаний подразумевает, что это не является реалистичным вариантом для какого-либо государства. Европа приняла такой результат на тех основаниях, что он является временным и что планируется подготовка и окончательная доработка дополнительных рекомендаций к 36-й сессии Ассамблеи. Однако добиться согласия в отношении таких дальнейших рекомендаций не оказалось возможным. Несмотря на то что ИКАО обсуждает этот вопрос с 1991 года, она не смогла согласовать ни глобальное применение, ни сами рекомендации, что позволило бы облегчить их целенаправленное внедрение рядом государств. Работа ИКАО над эмиссиями парниковых газов как таковая не привела к уменьшению эмиссий, что является стратегической целью организаций, и к достижению цели статьи 2.2 Киотского протокола. Таким образом, Договаривающиеся государства вправе принимать меры или сочетание мер, которые они сочтут необходимыми, для выполнения своих международных обязательств по борьбе с изменением климата.

4.3 Даже если допустить, что будут иметь место предполагаемые усовершенствования в области технологии, оценка ИКАО природоохранных целей свидетельствует о существенном прогнозируемом увеличении доли эмиссий CO₂ от международной авиации, в то время как свидетельство необходимости их сокращения становится день ото дня все более ясным.

4.4 Торговля квотами на эмиссию является гибким инструментом: она позволяет установить предельные показатели в отношении эмиссии, но оставляет за эксплуатантами свободу

принятия решений в отношении достижения этих пределов. Таким образом, эта мера является экономически более эффективной по сравнению с другими формами регулирования. Эта мера также предлагает подходящие для отрасли стимулы. Устанавливая показатель в отношении углекислого газа, торговля квотами на эмиссию стимулирует уменьшение эмиссии и создает стимул для новаторства. В тех случаях, когда отрасль уже внедрила эти новшества, потребуются меньшие квоты на эмиссию для выполнения обязательств, вытекающих из такой схемы.

4.5 Система торговли квотами на эмиссию Европейского сообщества (ETS) является крупнейшей в мире многосекторной системой торговли квотами на эмиссию между эксплуатантами и находится в центре усилий Европейского сообщества по решению проблемы изменения климата. В настоящее время Европейское сообщество рассматривает законодательство, касающееся включения эмиссии от международной авиации в эту систему, с учетом, при необходимости, рекомендаций ИКАО. Это приведет к увеличению вклада Европейского сообщества в коллективном обязательстве развитых государств играть ведущую роль и решать проблемы эмиссии от международной авиации согласно статье 2.2 Киотского протокола путем осуществления мер, основанных на подходе, выработанном в ИКАО. Это также обеспечит положение, при котором увеличение эмиссии от деятельности международной авиации не подорвет показатели уменьшения эмиссий, достигнутых другими секторами.

4.6 В целях обеспечения эффективности этого усилия и избежания дискриминации, согласно требованиям Чикагской конвенции, крайне важно, чтобы эта мера применялась в отношении всех авиакомпаний, участвующих в этой системе, без различия по национальному признаку. Такой подход отражен в проекте инструктивного материала, который был принят и разрешен для опубликования Советом ИКАО.

5. ВЫВОДЫ

5.1 Неспособность поставить эмиссии под контроль негативно сказывается на облике и будущих перспективах развития авиации в Европе. В отсутствие дальнейших действий по решению природоохранных проблем, связанных с авиацией, общественное и политическое давление в отношении ужесточения контроля над спросом и замораживания развития инфраструктуры будет продолжать возрастать.

5.2 В целях противодействия этому и обеспечения устойчивого роста авиации, необходим комплексный подход к решению проблем авиационных эмиссий, причем элементы такого подхода должны взаимно поддерживать друг друга.

5.3 В этом контексте внедрение рыночных мер является необходимым. Такие меры являются более гибкими и экономически эффективными по сравнению с традиционными методами регулирования.

5.4 Несмотря на то что Европа приветствует проделанную ИКАО до настоящего времени работу над рыночными мерами, они будут безрезультатными, если Договаривающиеся государства не смогут эффективно применить эти меры на практике. Роль ИКАО должна заключаться в том, чтобы облегчать и поощрять действия Договаривающихся государств при одновременном стремлении обеспечить надлежащий уровень глобальной гармонизации в применении этих подходов.