



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 40-Я СЕССИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 17 повестки дня. Охрана окружающей среды. Система компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSA)

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ CORSA И НЕОБХОДИМОСТЬ ПЕРЕСМОТРА БАЗОВЫХ КРИТЕРИЕВ ЭМИССИИ

(Представлено Индией)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В ходе принятия резолюций по Системе компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSA) на 39-й сессии Ассамблеи ИКАО Индия заявила о своей оговорке в отношении резолюций A39-2 и A39-3. В настоящем документе рассматривается необходимость проведения консультаций по структурными элементам внедрения системы CORSA ИКАО, которые были разработаны для обеспечения углеродно-нейтрального прироста в международной гражданской авиации, начиная с 2021 года, с использованием средних значений эмиссии 2019 и 2020 годов в качестве базовых.

В настоящем документе описывается необходимость применения к каждому эксплуатанту воздушного судна справедливого и равноправного базового критерия, который отличается от критерия, приводимого в резолюции A39-3, и предлагается альтернативный критерий. В нем также перечислены различные проблемы, с которыми столкнутся или которые предвидят многие государства в ходе выполнения ими требований ИКАО, связанных со стабильной реализацией CORSA.

Действия: Ассамблее предлагается:

- a) рассмотреть вопрос об использовании принципа стабилизации авиационной эмиссии, основанной на инициативах государств-членов, и возложить ответственность за сокращение эмиссии на государства-члены, а не на эксплуатантов авиакомпаний;
- b) просить Совет рассмотреть вопрос об изменении базового критерия, как предлагается выше, и переносе базового периода на 2025–2026 гг. для тех авиакомпаний, которые присоединятся на втором этапе;
- c) рассмотреть простые и экономически эффективные критерии отбора единиц эмиссии, предусматривающие определенный уровень гибкости для эксплуатантов самолетов из развивающихся стран, в соответствии с принципами общей, но дифференцированной ответственности;
- d) предоставить более ясную информацию о SARPS, касающихся правовых аспектов и правоприменительных мер в рамках CORSA, в целях оказания помощи государствам в обеспечении надлежащей реализации CORSA;
- e) обеспечить, чтобы эксплуатанты не были обязаны соблюдать различные наборы требований по уменьшению эмиссии в рамках различных региональных схем и чтобы существовала только одна глобальная система рыночных мер для снижения объемов эмиссии международной авиации и для достижения желательной цели ИКАО по углеродно-нейтральному приросту;

	<p>f) создать процедуру для проведения технического диалога и консультаций между государствами-членами и ИКАО по вопросу реализации CORSIA государствами для согласования и взаимодействия различных подходов государств в духе посредничества и уважения к национальному суверенитету;</p> <p>g) обеспечить полное соответствие критериев единиц эмиссии принципам РКИК ООН и критериям международной торговли квотами, разработанным в соответствии со статьей 6 РКИК ООН.</p>
<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью Е "Охрана окружающей среды". Минимизация негативного воздействия гражданской авиации на окружающую среду
<i>Финансовые последствия</i>	Никаких дополнительных ресурсов не требуется
<i>Справочный материал</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Том IV Приложения 16 ИКАО Система компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSIA) • Резолюция А39-3 Ассамблеи, Сводное заявление о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды. Глобальная система рыночных мер (PM)

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 ИКАО приняла систему CORSIA для достижения своей желательной цели, и это первая секторальная программа компенсации эмиссии углерода, призванная обеспечить углеродно-нейтральный прирост со стороны международной авиации, начиная с 2021 года. В целом, эту инициативу ИКАО приветствовали все заинтересованные стороны, но методика, утвержденная в резолюции А39-3, не получила единодушную поддержку всех заинтересованных сторон и некоторые государства, особенно развивающиеся авиационные рынки, считают, что для них данная схема не является справедливой договоренностью и ее следует изменить.

1.2 Во-вторых, отдельным аспектам схемы недостает ясности, что приведет к практическим проблемам. Поэтому Совету ИКАО необходимо обратить неотложное внимание на эти аспекты и предоставить разъяснения, чтобы избежать препятствий на пути стабильной реализации CORSIA.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Базовый критерий

2.1.1 В соответствии с согласованными на международном уровне принципами учета парниковых газов (ПГ), изложенными в Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН), ответственность за сокращение выбросов ПГ лежит на государствах-членах, а не на отраслевых источниках этих выбросов. Кадастр выбросов ПГ готовится на национальном уровне и представляется на международном уровне в соответствии со стандартной методикой. Таким образом, в соответствии с принципами РКИК ООН каждая страна несет ответственность за выбросы и регулирование парниковых газов в пределах ее границ. ИКАО следует утвердить аналогичный принцип, чтобы сокращать выбросы в авиационном секторе на основе инициатив государств-членов.

2.1.2 Если применить такую же концепцию к авиации, логичным результатом будет возложение на страну ответственности за генерирование ею парниковых газов при выполнении международных полетов ее гражданами, независимо от того, какую авиакомпанию они используют для своих полетов. Однако в рамках CORSIA, как это было согласовано в резолюции A39-3, за основу в этой системе берется эмиссия каждого эксплуатанта воздушного судна, полностью исключая из нее страну. Такое изменение в базовой концепции применительно лишь к одному сектору, то есть, авиационному, не представляется оправданным. Кроме того, это может приводить к искажениям, поскольку в нескольких странах с небольшим населением есть сравнительно крупные авиакомпании, значительная часть перевозок которых выполняется из других стран. С другой стороны, есть страны с большим населением, но сравнительно небольшими авиакомпаниями, и, следовательно, значительная часть их международных перевозок осуществляется авиакомпаниями других стран. Исходя из вышеизложенных аргументов, правильным критерием для определения базовых уровней эмиссии будет подсчет доли выбросов отдельной страны в авиационном секторе на основе коммерческих тонно-километров (КТК) применительно к ее гражданам, путешествующим в качестве международных пассажиров, независимо от используемых ими авиакомпаний. Такие КТК, представляющие собой определенный процент от мирового показателя КТК, следует принимать за коэффициент при расчете базового уровня эмиссии для этой страны на период 2019–2020 гг., а также при принятии решений о том, какие объемы избыточных выбросов должны быть компенсированы соответствующей страной на первом или втором этапе, в зависимости от ее предпочтений. Таким образом будут учтены различия между странами, а базовые параметры будут исходить из реалистичных пороговых значений, которые основаны на моральном равенстве структурных элементов.

2.2 Пороговые значения сферы охвата CORSIA и секторальный базовый год

2.2.1 Поскольку обязательный этап CORSIA распространяется на такие страны, как Индия, начиная с 2027 года, существует подлинная и прагматичная необходимость пересмотреть вопрос пороговых значений применительно к развивающимся странам, доля которых на международном рынке гражданской авиации мала. Авиакомпании развивающихся государств находятся на стадии расширения своей деятельности по отношению к авиакомпаниям развитых стран, которые уже достигли весьма больших объемов международных перевозок. Если базовые пороговые значения оставить на уровне 2019–2020 гг., это будет очень несправедливо по отношению к авиакомпаниям развивающихся государств, поскольку рост объема всей их деятельности с 2020 по 2026 годы подпадет под требования компенсации выбросов в соответствии с CORSIA.

2.2.2 Годом для расчета пороговых значений установлен 2018 год, что слишком далеко от того года, в котором Индия фактически присоединится к системе. Более подходящим годом для применения пороговых значений 0,5 % КТК к странам, имеющим возможность присоединиться к схеме позднее, должен быть 2025 год (за 2 года до начала второго этапа), чтобы обеспечить более рациональную и актуальную основу для разработки требований к росту и компенсации объемов эмиссии. Это позволит защитить авиационную отрасль от фаз бурного роста и технических неопределенностей, которые могут воздействовать на нее в промежуточный период.

2.2.3 ИКАО предусматривает поэтапную реализацию CORSIA. Очевидно, что главная цель состоит в том, чтобы учесть "особые условия и соответствующие возможности государств, в частности развивающихся государств, одновременно сводя к минимуму рыночные искажения". Это также соответствует принципу общей, но дифференцированной ответственности, признанному в рамках РКИК ООН. Следовательно, следует обеспечить, чтобы обязательства

CORSIA с точки зрения глобальных базовых показателей сектора международной гражданской авиации не препятствовали росту отрасли в таких странах, как Индия, где в секторе международной авиации с низким базовым показателем в настоящее время наблюдается тенденция роста. Таким образом будут учтены легитимные приоритетные потребности стран с развивающейся экономикой, траектория роста которых значительно выше, чем в развитых странах.

2.3 Мониторинг, отчетность и верификация

2.3.1 В рамках системы CORSIA государство должно отслеживать и поддерживать обширный объем данных о потреблении топлива при выполнении международных полетов. Однако наиболее распространенным недостатком являются отсутствие надлежащего архивирования данных и управления ими, применения процедур контроля качества и использования методик оценки неопределенности, связанной с этими данными. Учитывая проблемы управления большими объемами данных, требования к представлению отчетности в рамках CORSIA должны также обеспечивать достаточную гибкость в отношении реализации CORSIA.

2.3.2 Кроме того, в период с 2021 года до конца 2029 года будет на 100 % применяться секторальный подход, а это означает, что расчет компенсационных обязательств будет основан исключительно на глобальном среднем коэффициенте роста в секторе за данный год. Это будет иметь значительные последствия для эксплуатантов авиакомпаний, на которые приходится небольшая доля роста глобальной эмиссии, в частности для авиакомпаний из развивающихся государств. Следовательно, существует явная необходимость обеспечить стимулы для таких эксплуатантов из развивающихся государств при расчете их компенсационных обязательств.

2.3.3 Сложной задачей является выявление эксплуатантов, которые осуществляют нерегулярные перевозки и отвечают требованиям CORSIA. В таком государстве, как Индия, существует множество эксплуатантов самолетов, выполняющих международные полеты нерегулярно. Ввиду неопределенности, связанной с выполнением ими полетов по международным маршрутам, пороговое значение может в любой момент быть превышено, что затрудняет процесс отслеживания таких эксплуатантов.

2.4 Критерии единиц эмиссии (EUC)

2.4.1 Система компенсации выбросов углерода CORSIA ИКАО ограничивает эмиссию международной авиации уровнем 2020 года, и от эксплуатантов самолетов требуется компенсировать ту эмиссию, которую им не удастся сократить путем применения технических и эксплуатационных мер. А именно, авиакомпаниям потребуется компенсировать ту эмиссию, которая превышает установленный базовый средний уровень за 2019 и 2020 годы.

2.4.2 В рамках CORSIA эксплуатанты самолетов должны компенсировать увеличение своей эмиссии посредством покупки и погашения единиц эмиссии углерода. Однако ИКАО еще предстоит окончательно доработать компенсационные единицы эмиссии углерода, которые будут отвечать критериям этой схемы. Тем не менее предполагается, что любое ограничение относительно вида или винтажа отвечающих критериям единиц эмиссии может повлечь за собой снижение их доступности и увеличение стоимости таких единиц на рынке. Это в конечном итоге приведет к повышению расходов, связанных с выполнением требований CORSIA.

2.4.3 В настоящее время в обороте находится порядка двух миллиардов единиц эмиссии, созданных в рамках механизма чистого развития (МЧР) ООН. Если разрешить использование этих проектов МЧР для компенсации в рамках данной системы, их объем намного превысит спрос на компенсационные единицы со стороны эксплуатантов самолетов. С другой стороны, ограничение количества соответствующих критериям CORSIA единиц МЧР только единицами с высокой степенью экологической целостности вызвало бы существенное ограничение предложения компенсационных единиц.

2.4.4 Здесь также следует заметить, что вопрос об условиях определения критериев единиц эмиссии и учета рыночных компенсационных единиц все еще рассматривается в рамках РКИК ООН. Совет ИКАО немного опережает РКИК ООН в рассмотрении данного вопроса. Однако важно обеспечить, чтобы принципы, разработанные ИКАО в этой сфере, соответствовали принципам, разработанным в рамках РКИК ООН.

2.5 Проблемы коммерческого, правового и нормативного характера

2.5.1 Недостаток инструктивных указаний по вопросам правоприменения при реализации SARPS по CORSIA включает в себе риск для тех регламентирующих органов, которые могут привлечь владельца воздушного судна к ответственности за несоблюдение положений CORSIA. При этом до сих пор неясно, какие меры будет принимать Договаривающееся государство против эксплуатанта самолетов в случае нарушения, если он не погасит соответствующие единицы эмиссии в рамках компенсационных обязательств. Кроме того, правовые и финансовые последствия могут возникнуть также в том случае, если эксплуатант не погасит достаточное количество отвечающих критериям единиц эмиссии для исполнения имеющихся у него компенсационных обязательств после объявления о банкротстве.

2.5.2 Одной из трудных задач, связанных с соблюдением условий CORSIA, является определение ответственного за соблюдение требований системы в том случае, если не установлено, к какому эксплуатанту относится полет. Если нельзя оперативно установить, кто является обладателем условного обозначения ИКАО и сертификата эксплуатанта воздушного судна, то ответственность за соблюдение условий CORSIA будет возложена на владельца воздушного судна, указанного в регистрационных документах воздушного судна. Если эксплуатант не представляет план мониторинга эмиссии и годовой отчет об эмиссии, то участвующее в CORSIA Договаривающееся государство может быть не в состоянии установить эксплуатанта воздушного судна, выполняющего международные полеты и, следовательно, сторону, несущую ответственность за эмиссию от этих полетов. Таким образом, при этих обстоятельствах обязательства по соблюдению условий CORSIA будут автоматически возлагаться на владельца воздушного судна. Любой подобный фактор риска может увеличить риск для арендодателей воздушных судов и инвесторов при осуществлении операций с финансовыми портфелями, обеспеченными активами.

2.5.3 Поскольку CORSIA еще находится на своем начальном этапе, многие элементы этой системы находятся в процессе рассмотрения ИКАО, включая самые важные, такие как критерии единиц эмиссии и критерии устойчивости для устойчиво производимых видов авиационного топлива. Однако пока правила учета еще не разработаны участниками РКИК ООН, ИКАО необходимо обеспечить согласованность требований ИКАО с правилами РКИК ООН. Различия между странами, особенно развивающимися, с точки зрения внутренней политики, наращивания потенциала и структуры природоохранной деятельности свидетельствуют о том, что только открытая для всех и справедливая политика в области РМ для международной авиации может стимулировать глобальные усилия и способствовать расширению круга участников.