

УДК 504.6:656; 504.6:654

ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ РОССИЙСКИХ АВИАПЕРЕВОЗЧИКОВ В БОРЬБЕ ЗА УГЛЕРОДНЫЙ РЫНОК

Ю.В. СМИРНОВА

В статье рассматриваются последствия, связанные с отказом отечественных авиакомпаний участвовать в имеющемся рынке торговли квотами. Данный углеродный рынок был утверждён Европейским союзом, который настаивал на принятии своей системы торговли на углеродном рынке. При этом Европа настаивает, чтобы авиаперевозчики оплачивали свои полёты над её территорией.

Показаны меры, которые Россия принимает по созданию своей системы учёта выбросов парниковых газов, и мероприятия по их снижению в рамках "климатической гармонизации".

Ключевые слова: углеродный рынок, парниковые газы, эмиссия, квоты на выбросы загрязняющих веществ, европейская система торговли выбросами, рамочная конвенция изменения климата, Киотский протокол.

Сборы за углеродные выбросы от авиации - один из самых неоднозначных вопросов климатического регулирования, так как несколько лет назад Европейский союз (ЕС) включил авиацию в существующую с 2005 г. систему торговли квотами (ETS). Планировалось, что исходя из отчетов авиакомпаний, им должны были выделить 85% бесплатных квот. При превышении порога недостающую долю предполагалось покупать на аукционе.

В октябре 2013 г. в Монреале в рамках 38-й Ассамблеи Международной организации гражданской авиации (ИКАО, включает 191 авиакомпанию) было достигнуто лишь предварительное соглашение о создании общемировой системы торговли квотами на выбросы парниковых газов (ПГ) при авиаперевозках. По результатам этого совещания было разработано распоряжение о создании другого рыночного механизма до 2016 г. За это время авиакомпании должны разработать схему получения данных о количестве выбросов, о проведении их проверки, составить отчёт [1].

Планируется вновь разработанную схему ввести в действие с 2020 г. Поэтому учёт выбросов парниковых газов переносится на неопределенный срок из-за желания использования каждой страной своей схемы расчётов платежей за загрязнение окружающей среды загрязняющими веществами от работы авиационных двигателей.

После многочисленных сложностей на рынке ETS было принято решение дать авиации два года для приведения в соответствие отчетов об эмиссии парниковых газов за 2013–2014 гг. Отчетность должна быть подготовлена до 31 марта 2015 г., а разрешения по нормам выбросов должны быть предъявлены до 30 апреля 2015 г. Нормы будут применены ко всем перевозчикам, независимо от страны регистрации. Авиакомпании стран, не входящих в ЕС, осуществляющие рейсы между аэропортами внутри европейской экономической зоны, также будут обязаны вести учёт выбросов диоксида углерода на данных маршрутах и соответственно покупать квоты на выбросы.

Европейский парламент одобрил компромиссное предложение по продлению программы по контролю за выбросами парниковых газов от авиации на два года. До конца 2016 г. перевозчики будут покупать квоты на перелеты внутри ЕС, Норвегии и Исландии, а с 2017 г. требования по покупке квот распространятся на все полеты в ЕС. Решение Европарламента будет распространяться на рейсы, осуществляемые внутри Европейской экономической зоны, которая включает 28 стран - членов ЕС, а также Исландию, Норвегию и Лихтенштейн. Для внешних операторов льготы будут действовать в течение четырех лет.

Эксперты называют данное решение компромиссным и наиболее приемлемым. Ассоциация европейских авиакомпаний (АЕА) заявила, что поддерживает решение Европарламента, которое вносит ясность в работу авиакомпаний в течение следующих трех лет. А вот

представители Европейской ассоциации низкотарифных авиакомпаний (ELFAA) считают, что территориальное ограничение введения ETS повлечет за собой конкурентную диспропорцию. Введение мер исключительно на территории Европы не сможет значительно улучшить экологическую обстановку и существенно сократить негативное влияние мировой авиации на окружающую среду. Таким образом, основная цель введения ETS не будет достигнута, в то время как издержки, связанные с ETS, будут включены в стоимость билетов на рейсы внутри Европы, а европейские потребители возьмут на себя покрытие дополнительных расходов на удовлетворение данных дискриминационных требований [2].

Россия вместе с Бразилией, Индией, США, Китаем активно выступает против данной инициативы. Но отечественные авиакомпании летают в Европу гораздо реже иностранных конкурентов и, как следствие, понесут значительно меньшие издержки.

В России и без квотирования выбросов идет борьба «за чистое небо». Если 5 лет назад у российских авиаперевозчиков лишь 30% авиапарка составляли топливоэффективные экологичные лайнеры, то теперь таких машин в стране уже более 80%. К примеру, парк «Аэрофлота» - самый современный в Европе. Средний возраст самолетов - менее 4 лет. В течение последних 2 лет удельный расход топлива снизился в «Аэрофлоте» почти на треть. А введение в России нового порядка эшелонирования в воздухе позволяет выбирать оптимальные эшелоны для самолетов, ветровой режим на маршруте, что также приводит к сокращению времени в пути и уменьшению расхода топлива.

Что же касается инициативы ЕС, то подобные меры не имеют ничего общего с борьбой за экологию. Евросоюз просто ввел оброк на полеты в своем воздушном пространстве. По подсчетам экспертов, от торговли квотами ЕС будет ежегодно получать порядка 2 млрд. долл. ежегодно. Только «Аэрофлот» к 2025 г. должен будет заплатить до 800 млн. евро [3].

Процесс «климатической гармонизации» российской авиации развивается - в декабре 2013 г. завершены работы по второму этапу «Формирование предложений по комплексу мер по ограничению выбросов парниковых газов в гражданской авиации России и разработка предварительного варианта плана его реализации».

Практические меры по ограничению выбросов парниковых газов реализуются в рамках [4]:

- Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденной в 2013 г.;

- Национального плана действий по сокращению эмиссии парниковых газов в гражданской авиации;

- документа Международной ассоциации гражданской авиации (ИКАО) «Инструктивный материал по разработке национальных планов действий по уменьшению эмиссии CO₂».

Помимо перечисленных мероприятий имеется также "План мероприятий по обеспечению к 2020 г. сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75% от объема указанных выбросов в 1990 году", который призван решить три задачи.

Во-первых, вводится отчетность по выбросам парниковых газов для организаций, осуществляющих на территории России хозяйственную и иную деятельность. Сбор, проверка и регистрация отчетов будут проводиться Министерством природных ресурсов и экологии РФ с июня 2016 г. До этого будут разработаны: система отчетности и проверки данных, методические указания и соответствующие нормативные акты.

Второй шаг - детальная оценка и прогноз выбросов на 2020 и 2030 гг., что позволит ввести показатели сокращения выбросов по секторам экономики. Фактически для тех или иных видов деятельности должны быть приняты нормативы выбросов на единицу продукции, соответствующие современным технологиям производства.

На третьем этапе отчетность и нормативы нужно связать воедино и принять меры государственного регулирования выбросов парниковых газов. Предположительно это будут стимулирующие схемы торговли квотами, которые бы давали преимущество отраслям, внедряющим новые технологии.

Фактически все новые технологии ведут к экономии энергии, а следовательно, к снижению удельных выбросов парниковых газов.

Этапы будут реализовываться не последовательно, а параллельно, что позволит сэкономить несколько лет. Нормативы можно разрабатывать одновременно с введением системы отчетности. Как отмечено в плане, начать можно с проектов сокращения выбросов, требующих предоставления государственных субсидий, например, уже имеющихся субсидий на повышение энергоэффективности. Завершиться выполнение плана должно в конце 2016 г., когда у нашей страны должны быть и система отчетности, и новый план действий на перспективу до 2030 г.

Российские неправительственные организации на протяжении длительного периода настаивают на контроле за выбросами парниковых газов и на введении платежей за выбросы. "Бесплатные" выбросы никто сильно снижать не будет, а без платежей не достичь двукратного снижения к 2050 г. Мировой опыт показывает, что платежи могут быть не ярмом для авиапредприятий, а стимулом для новых технологий [5].

Список парниковых газов, выбросы которых надо сократить, в указе не приведен. Нет его и в Климатической доктрине, на которую указ ссылается.

Перечень парниковых газов, в отношении которых устанавливаются количественные ограничения на выбросы, имеется в приложении А к Киотскому протоколу. Однако прямой ссылки на Киотский протокол в указе тоже нет. Более того, Россия, как известно, не стала брать на себя количественные обязательства по ограничению и сокращению выбросов ПГ во втором периоде Киотского протокола (2013-2020 гг.) [6].

Правда, Россия по-прежнему является участником Киотского протокола, принимает участие в работе его органов и представляет в секретариат Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК) ежегодные отчеты по установленной форме о выбросах ПГ. Но в международной деятельности по сокращению выбросов ПГ Россия сегодня не участвует.

То же и с термином «выбросы ПГ». Какие выбросы имеются в виду? Вообще любые (все без исключения) или только антропогенные, то есть те, которые связаны с деятельностью человека?

Об абсорбции ПГ поглотителями – как естественными (земля, леса, болота и т.д.), так и искусственными – в указе вообще не сказано ни слова. Означает ли это, что установленный указом предельный уровень выбросов относится именно к выбросам ПГ, а не к выбросам за вычетом поглощений?

Поскольку меры по сокращению выбросов, которые правительство должно предусмотреть в плане, зависят от того, какие выбросы и в каком объеме включаются в границы ответственности правительства, а какие нет. Между тем качественная и количественная разница между приведенными выше различными определениями выбросов ПГ может оказаться не просто существенной, а кардинальной.

Так, в 2011 г. (последний год, для которого имеется официальный отчет о выбросах ПГ в России) антропогенные выбросы ПГ, исчисленные в соответствии с требованиями Киотского протокола, без учета сальдо выбросов и поглощений, связанных с земле- и лесопользованием, составили 2,3 млрд. т CO₂-экв. (69% от выбросов 1990 г.), а с учетом земле- и лесопользования – 1,7 млрд. т CO₂-экв. (50% от выбросов 1990 г.) [6].

Формулировка цели сокращения выбросов, содержащаяся в указе, столь же далека от однозначности. В отличие от Киотского протокола, в котором цель формулируется как ограничение на величину среднегодовых выбросов ПГ в течение определенного периода, из текста указа никак нельзя заключить, к какому году или периоду относится поставленная в нем цель по сокращению выбросов: только к 2020 г. или к 2020 и последующим годам, а к более ранним годам не относится, или, наоборот, эта цель относится к среднегодовым выбросам в период с 2013 г. по 2020 г. или даже в период с 1990 г. по 2020 г. Смотри по обстоятельствам, эту цель можно при желании трактовать по-разному, оборачивая результат в свою пользу.

Вызывает вопросы и количественная сторона заявленной цели. Прежде всего даже не сама цифра 75%, а то, к чему эти 75% прикладывать, от какой величины их отсчитывать. Можно было бы по умолчанию считать, что от суммы выбросов за 1990 г., указанной в официальном отчете о выбросах ПГ, который Россия представляет в секретариат РКИК. Но, во-первых, в отчете приводятся две цифры – с учетом земле- и лесопользования и без. А во-вторых, эти цифры каждый год корректируются.

Также не вполне ясно, почему, собственно, 75%, а, скажем, не 70%, как сейчас, без учета земле- и лесопользования, или 50%, если с учетом. Или 80%, как коллективно пообещали 27 стран Евросоюза во втором периоде Киотского протокола (что для них равносильно абсолютному сокращению выбросов ПГ не только по отношению к 1990 г., но и по отношению к текущему уровню). А еще во втором периоде Киотского протокола действует правило, что среднегодовые выбросы в период с 2013 г. по 2020 г. не должны в общем случае превышать среднюю величину выбросов за три года: 2008, 2009 и 2010, то есть что они как минимум не должны расти. Но у России свой путь [6].

Может быть правительству воспользоваться тем, что фактические выбросы ПГ ниже установленного в указе предельного уровня, и уже сейчас, не дожидаясь конца 2020 г., отчитаться о досрочном выполнении указа (то есть о досрочном достижении поставленной цели сокращения выбросов) без утверждения плана мероприятий и независимо от него.

Начало международного обсуждения на стыке сравнительно новых международно-правовых норм указывает на растущее осознание международным сообществом необходимости интегрированного подхода к проблемам окружающей среды и политике в области международной торговли. С такими предпосылками перспектива появления интегрированного международного законодательства по торговле и проблемам окружающей среды выглядит вполне реалистично [7].

Однако в настоящее время, исходя из анализа Киотского протокола и его отношений с международным торговым законодательством, очевидно, что некоторые несоответствия существуют, и они могут развиваться в сложные и трудные ситуации на практике. Особенно это относится к возможным программам и мерам, которые стороны Киотского протокола могут принимать для достижения сбалансированного сокращения выбросов в атмосфере.

По мнению специалистов меры, применяемые для сокращения выбросов парниковых газов, повлияют, в частности, на себестоимость продаваемых товаров и, следовательно, на конкурентные позиции производителей на мировом рынке.

Эти вопросы могут быть обойдены, если Киотский протокол разработает солидную торговую систему, которая отражала бы потенциальные проблемы и требования регулирования международного рынка. Это должно включать в себя создание системы урегулирования споров, которая эффективно разрешит разногласия между сторонами Киотского протокола. В случае создания такой системы возникнет больше возможностей решения споров в рамках Киотского протокола.

Вероятно, самым простым способом разрешения всего спора является четкое определение в Киотском протоколе «выбросов» как находящихся вне пределов дискуссии о товарах и услугах, и признать, что споры, возникающие в связи с торговлей квотами на выбросы парниковых газов, должны решаться в рамках Киотского протокола. В этом случае торговля квотами на выбросы парниковых газов не является, по сути своей, торговой системой, а скорее системой взаимно признаваемых сторонами разрешений на выбросы парниковых газов [7].

Сторонам Киотского протокола следует также рассмотреть принятие следующих рекомендаций по созданию специальной рабочей группы экспертов по правовым вопросам в рамках РКИК с целью изучения возможных разногласий между РКИК и Киотским протоколом.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Смирнова Ю.В.** Политика снижения выбросов парниковых газов от воздушных судов в рамках экологической безопасности // *Научный Вестник МГТУ ГА*. 2014. № 204. С. 82-84.
2. *Отсрочка для авиации*. [Электронный ресурс]. URL: http://www.rusecounion.ru/klimat_21514.html.
3. *Известия*. [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/574289.html>.
4. *Социально-экологический союз*. [Электронный ресурс]. URL: http://www.rusecounion.ru/klimat_21514.html.
5. *Предприятия будут отчитываться о выбросах парниковых газов*. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wood.ru/ru/lonewsid-56357.html>.
6. *О национальных особенностях сокращения выбросов парниковых газов*. [Электронный ресурс]. URL: <http://zmdosie.ru/actual/mneniya/3086-o-natsionalnykh-osobennostyakh>.
7. *Научная электронная библиотека диссертаций и авторефератов*. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dissercat.com/content/problemu-mezhdunarodno-pravovogo-regulirovaniya-torgovli-kvotami-na-vybrosy-parnikovykh-gazo#ixzz3L74IQqb9.html>.

RESPONSE OF RUSSIAN AIR CARRIERS IN THE FIGHT FOR THE CARBON MARKET

Smirnova Yu.V.

The article discusses the consequences associated with failure of domestic airlines to participate in the existing market of emissions trading. The carbon market was approved by the European Union. Who insisted on taking its trade in the carbon market. Europe is insisting that the airlines pay for their flights over its territory.

The article shows what steps Russia is taking to establish its system of accounting for greenhouse gas emissions and measures to reduce them under "climate harmonization".

Keywords: carbon market, greenhouse gases, emissions, emissions of pollutants, the European emissions trading system, framework Convention of climate change, the Kyoto Protocol.

REFERENCES

1. **Smirnova Ju.V.** Politika snizhenija vybrosov parnikovyh gazov ot vozdushnyh sudov v ramkah jekologicheskoy bezopasnosti. *Nauchnyi Vestnik MGTU GA*. 2014. № 204. Pp.82-84. (In Russian).
2. *Otsrochka dlja aviacii*. URL: http://www.rusecounion.ru/klimat_21514.html. (In Russian).
3. *Izvestija*. URL: <http://izvestia.ru/news/574289.html>. (In Russian).
4. *Social'no-jekologicheskij sojuz*. URL: http://www.rusecounion.ru/klimat_21514.html. (In Russian).
5. *Predpriyatija budut otchityvat'sja o vybrosah parnikovyh gazov*. URL: <http://www.wood.ru/ru/lonewsid-56357.html>. (In Russian).
6. *O nacional'nyh osobennostjah sokrashhenija vybrosov parnikovyh gazov*. URL: <http://zmdosie.ru/actual/mneniya/3086-o-natsionalnykh-osobennostyakh>. (In Russian).
7. *Nauchnaja jelektronnaja biblioteka dissertacij i avtoreferatov*. URL: <http://www.dissercat.com/content/problemu-mezhdunarodno-pravovogo-regulirovaniya-torgovli-kvotami-na-vybrosy-parnikovykh-gazo#ixzz3L74IQqb9.html>. (In Russian).

Сведения об авторе

Смирнова Юлия Владимировна, окончила МГТУ ГА (2003), кандидат технических наук, доцент кафедры безопасности полётов и жизнедеятельности МГТУ ГА, автор более 40 научных работ, область научных интересов - экологическая оценка уровня негативного воздействия воздушных судов и наземных объектов на окружающую среду.