



الفريق المعني بالطيران الدولي وتغير المناخ

الاجتماع الرابع

مونتريال، من ٢٥ إلى ٢٧/٥/٢٠٠٩

البند ٣ من جدول الأعمال: تقرير عن اجراءات وعناصر السياسة العامة التي أعدتها الأفرقة العاملة

تقرير الفريق العامل المعني بالتدابير القائمة على آليات السوق

(ورقة مقدمة من رئيس الفريق العامل)

١- مقدمة

١-١ ترد اختصاصات وعضوية الفريق العامل في التذييل (أ) (Appendix A). وقد عمل الفريق العامل أساسا عن طريق المراسلة والمؤتمرات الهاتفية. وبسبب القيود الزمنية والإدارية، يقتصر هذا التقرير على المسائل الرئيسية المتصلة بتنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق، ولكنه ينبغي إعادة النظر فيها إلى جانب ورقات معلومات منفصلة، واحدة عن الأعمال التي سبق أن قامت بها الايكاو بشأن التدابير القائمة على آليات السوق، والورقات الأخرى عن المخططات الحالية التي ستنفذها الدول، أو المقترحات والمفاهيم الصادرة عن قطاع الصناعة أو أي فرد من أعضاء الفريق العامل. وتقدم هذه المعلومات بالشكل الذي قُدمت به إلى الفريق العامل. ويرد استعراضها من جانب الفريق أدناه في القسمين ٤ و ٥.

٢-١ ولم يتمكن بعض أعضاء الفريق العامل من المشاركة في جميع المؤتمرات الهاتفية. ولذلك فإن الاستنتاجات الواردة في القسم ٥ قد لا تعبر عن مواقف جميع أعضاء الفريق العامل. كما لم يتسن حل بعض الاختلافات الكبيرة في وجهات النظر وذلك نظرا لضيق الوقت المتاح. وهي ترد أساسا في القسم ٤-٧.

٢- المسائل الرئيسية الناشئة عن الأعمال التي سبق أن قامت بها الايكاو

١-٢ يرد موجز بالأعمال التي سبق أن قامت بها الايكاو منذ عام ١٩٩٨ بشأن التدابير القائمة على آليات السوق، وذلك أساسا من خلال لجنة حماية البيئة والمجلس والجمعية العمومية، في ورقة معلومات منفصلة قدمتها كندا. وترد المسائل الرئيسية الناشئة عن هذه الأعمال أدناه، والتي يوصى الفريق العامل بمراعاتها عند الاضطلاع بأعمال بشأن هذا الموضوع في المستقبل.

٢-٢ مختلف أنواع الأدوات الاقتصادية التي نظرت فيها الايكاو

- ١-٢-٢ يبدو أن الايكاو قد نظرت في الأدوات التنظيمية والاقتصادية التالية باعتبارها تدابير قائمة على آليات السوق:
- الضرائب المتعلقة بالكربون المفروضة سواء على الوقود أو على الركاب قد استبعدت، بما أنها تدر إيرادات للدول دون أي فائدة للبيئة؛
 - الرسوم التي لا تدر إيرادات والتي تقوم على كفاءة الوقود قد استبعدت باعتبارها غير عملية ولها تأثير ضئيل على البيئة؛

- رسوم الكربون حسب كمية الوقود أو رسوم الكربون حسب عدد الركاب تكون مقبولة شريطة أن توجه الإيرادات نحو تخفيف أثر الطيران على البيئة؛
- التدابير القائمة على آليات السوق الطوعية (أي باختيار كل مشغل) تعتبر سارية على أساس مرحلة انتقالية نحو نظام إلزامي، ولكن مع فوائد بيئية محدودة؛
- من التدابير القائمة على آليات السوق التي درستها الايكاو، أوصي بنظم مفتوحة للاتجار بالانبعاثات على أنها التدابير القائمة على آليات السوق الأكثر فعالية بالنسبة للبيئة ("مفتوحة" بمعنى أنه يمكن لمشغلي الطائرات الوصول إلى سوق الكربون حيث يمكنهم شراء أرصدة الكربون لخفض الانبعاثات من قطاعات الصناعة الأخرى). وفي الواقع، لم تنتظر الايكاو في الفعالية من حيث التكاليف لجميع الخيارات الرئيسية للتدابير القائمة على آليات السوق، أي أن فائدة ضريبية أو رسم الكربون على نطاق الاقتصاد لم تُستعرض.

٣-٢ المبادئ الناشئة عن قرارات الايكاو

١-٣-٢ ينص المرفق (ل) بقرار الجمعية العمومية ٣٦ للايكاو على مبادئ أساسية في استخدام التدابير القائمة على آليات السوق في الطيران الدولي. وهناك مسائل مهمة لدى الجمع بين مبدأ عدم التمييز بين المشغلين المنصوص عليه في اتفاقية شيكاغو ومبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتباعدة وقدرات كل منهما بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ وكذلك بالنسبة لانقسام الآراء بشأن اتفاق متبادل.

٤-٢ تطبيقات التدابير القائمة على آليات السوق من جانب الدول أو مجموعات من الدول على النحو الذي تتوقعه الايكاو

١-٤-٢ بالنسبة لرسوم الوقود التي تطبقها الدولة، يمكن أن تُطبق على موردي الوقود أو شركات الطيران، وفي هذه الحالة تُطبق على الوقود المزود في أراضيها، بما يتوافق إلى حد ما مع الرحلات المغادرة من تلك الدولة.

٢-٤-٢ وبالنسبة لرسوم الوقود أو نظم الاتجار بالانبعاثات التي تطبقها دولة ما أو مجموعة من الدول، يمكن أن تُطبق أيضا على المشغلين العاملين في تلك الدولة أو مجموعة الدول. وتتعلق المسائل المثارة بالنطاق الجغرافي، أي شروط تطبيقها على المشغلين الأجانب وتحديد الجزء من الرحلة الذي ينبغي تغطيته.

٣-٤-٢ وبالنسبة لرسوم الركاب التي تطبقها الدولة، فإنها تُطبق على المسافرين عبر مطارات تلك الدولة. وتتعلق المسائل المثارة بنطاق هذه المسألة.

٥-٢ دور الايكاو أو المنظمات الدولية الأخرى في نهج قطاعي

١-٥-٢ تتعلق المسائل الرئيسية بدور الايكاو و/أو المنظمات الدولية الأخرى في وضع وتنفيذ نهج قطاعي شامل. والجدوى من إدارة الايكاو أو غيرها من المنظمات الدولية لمخطط عالمي في الأجلين القصير والمتوسط أمر مشكوك فيه. وأكد بعض الأعضاء أن الأعمال التي سبق أن قامت بها الايكاو تبيّن بأنه يمكن إسناد أدوار مختلفة لمنظمات مختلفة، مثل تحديد هدف يتعين تحقيقه من خلال التدابير القائمة على آليات السوق كجزء من هدف عالمي لخفض الانبعاثات من الطيران الدولي، ووضع تدابير عالمية قائمة على آليات السوق، وإدارة الأموال الناشئة عن المخطط. وينبغي للايكاو أيضا، في الحالات التي يحتمل فيها تنفيذ المخططات المختلفة مبدئيا على الأقل من جانب الدول، أن تحدد إطارا عالميا لضمان مبادئ توجيهية لمعالجة التوافق أو التكافؤ بين النظم.

٦-٢ المبادئ والمسائل الرئيسية التي تم تحديدها فيما يتعلق بتنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق، والناجمة عن الأعمال التي سبق أن قامت بها الايكاو:

- نوع التدابير القائمة على آليات السوق التي يمكن النظر فيها لدى وضع خطة عالمية وهي رسوم الكربون حسب كمية الوقود أو رسوم الكربون حسب عدد الركاب، شريطة أن توجه الإيرادات نحو تخفيف أثر الطيران على البيئة، أو نظم مفتوحة للتجارة بالانبعاثات؛
- تتمثل المسائل الرئيسية لدى وضع مخطط عالمي في الجمع بين مبدأ عدم التمييز بين المشغلين المنصوص عليه في اتفاقية شيكاغو ومبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة التي أنشئت بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.
- لدى تطبيق التدابير القائمة على آليات السوق من جانب الدول، تكمن المسائل الرئيسية في النطاق الجغرافي (الرحلات القادمة فقط أو المغادرة فقط أو كل الرحلات، واتفاق متبادل في حال مشاركة مشغلين أجنب)، والتوافق بين النظم لتجنب ازدواج حساب/فرض الرسوم وضمان التكافؤ.
- لدى وضع تدابير عالمية قائمة على آليات السوق، تكمن المسائل الرئيسية في دور كل من الايكاو أو المنظمات الأخرى أو الدول في تحديد هدف لمساهمة التدابير القائمة على آليات السوق، عند وضع المخطط وإدارة الأموال الناشئة في نهاية المطاف للتخفيف من تأثير الطيران على المناخ.

٣- استعراض مخططات تم وضعها على الصعيد الوطني أو الإقليمي ومقترحات من أجل مخطط عالمي في إطار النهج القطاعي

٣-١ من بين المخططات التي استعرضها الفريق العامل، تم تنفيذ البعض منها أو سيتم تنفيذها في المستقبل من جانب دولة ما أو مجموعة من الدول على الصعيد الوطني أو الإقليمي. ويتمثل البعض الآخر في سيناريوهات أو مفاهيم لنهج قطاعي عالمي اقترحت للدراسة من جانب قطاع الصناعة أو أعضاء الفريق العامل. وترد جميع المخططات بمزيد من التفصيل في ورقات معلومات منفصلة. ويرد أدناه موجز للخصائص الرئيسية لكل مخطط وكل المسائل الرئيسية المثارة.

٣-٢ استعراض المخططات التي وضعت على الصعيد الوطني أو الإقليمي

٣-٢-١ مخطط نيوزيلندا

٣-٢-١-١ سيشمل مخطط نيوزيلندا للتجارة بالانبعاثات الوقود الأحفوري السائل (وقود وسائط النقل) المستخدم في نيوزيلندا ابتداءً من ٢٠١١/١/١. والانبعاثات الناجمة عن استخدام الوقود في الطيران الدولي والنقل البحري معفاة من هذا المخطط. ويُطلب من موردي الوقود المشاركة في المخطط وسيتحملون مسؤولية تقديم تقارير عن الانبعاثات وتسليم وحدات الانبعاثات. ويمكن أيضاً للخطوط الجوية النيوزيلندية وكنانتاس (Qantas) وفيرجن بلو (Virgin Blue) المشاركة طوعاً في المخطط. وبمجرد 'الأخذ بذلك' عليها أن تتعهد بجميع الالتزامات القانونية المرتبطة باستخدام الوقود في الرحلات الداخلية. ولن تعطي الحكومة لموردي الوقود وحدات مجانية للانبعاثات. ومن المتوقع أن تعوض تكاليف وحدات الانبعاثات من خلال رفع الأسعار بالنسبة للمستهلكين. ومن المتوقع أن يكون الأثر على أسعار وقود الطائرات نحو ٧ سنتات للتر الواحد، على افتراض أن سعر الكربون يبلغ حوالي ٢٥ دولار نيوزيلندي لكل طن من مكافئ ثاني أكسيد الكربون.

٣-٢-٢ مخطط الاتجار بالانبعاثات الأوروبي

٣-٢-٢-١ سيعمل هذا المخطط ابتداءً من عام ٢٠١٢، عندما سيتعين على مشغلي الطائرات حساب انبعاثات ثاني أكسيد الكربون لديهم وذلك بتسليم حصص الانبعاثات إلى السلطة التنظيمية في نهاية كل عام. وتتمثل السمات الرئيسية فيما يلي:

جميع الرحلات الخاضعة لقواعد الطيران الآلي بأقل من ٥٧٠٠ كيلوغرام، القادمة إلى الاتحاد الأوروبي والمغادرة منه، مع وجود إعفاءات؛

توفير 'الحد الأدنى' من الإعفاء للمشغلين التجاريين الذين يشغلون أقل من رحلتين في اليوم، أو يصدر انبعاثات أقل من 10.000 طن من ثاني أكسيد الكربون في السنة؛

تحديد الحد الأقصى استناداً إلى الانبعاثات من جميع الرحلات الجوية في منطقة الاتحاد الأوروبي في عام 2005. وفي عام 2012، سيكون الحد الأقصى بنسبة 97٪ من هذه الكمية، وابتداءً من عام 2013، سيكون الحد الأقصى بنسبة 95٪ من هذه الكمية؛

سكنون نسبة 85٪ من الحصص مجانية، استناداً إلى مؤشر يتناسب مع نشاط المشغلين في عام 2010. وستعرض نسبة 15٪ من الحصص للبيع بالمزاد من جانب الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ينبغي أن تستخدم الإيرادات المحققة من بيع الحصص بالمزاد لمعالجة تغير المناخ في الاتحاد الأوروبي وبلدان ثالثة.

اقترح خيارات لتفادي ازدواجية الأحكام المتعلقة بالرحلات الجوية وضمان التفاعل الأمثل بين مخططات الاتجار بالانبعاثات لدول الاتحاد الأوروبي والتدابير ذات التأثير المعادل التي اعتمدها بلدان ثالثة.

٣-٢-٣ مخطط استراليا للاتجار بالانبعاثات المحلية - مخطط الحد من التلوث بالكربون

٣-٢-٣-١ مخطط الحد من التلوث بالكربون هو أداة محلية رئيسية لدى استراليا لتحقيق أهداف الحد من الانبعاثات. وهذا المخطط، الذي يقترح البدء فيه يوم ١/٧/٢٠١٠، هو نظام لتحديد الحد الأقصى والاتجار بهدف طويل الأجل يتمثل في الحد من انبعاثات غازات الدفيئة بنسبة ٦٠ في المائة دون مستويات عام ٢٠٠٠ وذلك بحلول عام ٢٠٥٠. وسيُدرج قطاع النقل الداخلي في هذا المخطط مع تطبيق التزامات المخطط على الموردين الأصليين لوقود وسائط النقل. وبالنسبة لقطاع الطيران، سيطبق المخطط على الرحلات الجوية الداخلية فقط ويستثني الرحلات الدولية والمراحل الداخلية للرحلات الدولية.

٣-٢-٤ الاقتراحات الأخيرة المتعلقة بالتدابير القائمة على آليات السوق التي يجري مناقشتها حالياً في الولايات المتحدة

٣-٢-٤-١ نوقش في الولايات المتحدة مفهوم تحديد الحد الأقصى والاتجار لسنوات عدة. وإن إدارة أوباما ملتزمة بتخفيض الأثر الكربوني للاقتصاد الأمريكي وتقوم بإعداد اقتراحات بشأن نظام لتحديد الحد الأقصى والاتجار على نطاق الاقتصاد. ومن جهة أخرى، ناقش الكونغرس الأمريكي عدداً من النهج التشريعية. وفي آخر الاقتراحات، من المتوقع أن يتم تنفيذ مخطط لتغطية انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من جانب معظم قطاعات الاقتصاد الأمريكي. وبالنسبة لأنشطة النقل، بما يشمل الطيران، يمكن أن تطبق التدابير في شكل نظام تمهيدي لتحديد الحد الأقصى والاتجار حيث سيطلب من موردي الوقود المشاركة في مخطط تحديد الحد الأقصى والاتجار.

٣-٣ استعراض الاقتراحات للمخططات القطاعية في الطيران الدولي

٣-٣-١ اقتراح رابطة الشركات الجوية الأوروبية

٣-٣-١-١ تقترح رابطة الشركات الجوية الأوروبية نهجاً قطاعياً شاملاً لمعالجة انبعاثات الطيران الدولي، استناداً إلى العناصر الأساسية التالية:

- إدراج الطيران الدولي كقطاع في أي اتفاق متعدد الأطراف ما بعد كيوتو بشأن تغير المناخ؛
- تعيين الايكاو لتمثيل قطاع الطيران في مفاوضات كوبنهاجن؛
- التوفيق بين مبدأ شيكاغو المتعلق بعدم التمييز بين المشغلين ومبدأ كيوتو المتعلق بالمسؤوليات المتباينة بين البلدان؛
- تصنيف البلدان في ٣ مجموعات وفقاً لمستوى نضج سوق الطيران لديها؛
- تحديد أهداف مختلفة للمجموعات الثلاث، ولكن مع تحقيق المساواة في المعاملة بين جميع الناقلين الجويين الذين يعملون ضمن نفس المجموعة؛
- بالنسبة للحركة بين مجموعتين، تطبيق أدنى هدف على جميع الناقلين الجويين بغض النظر عن الجنسية؛
- استعراض الأهداف وتصنيف البلدان ضمن المجموعات وتعديلها من جانب الايكاو بمرور الوقت.

٣-٣-٢ اقتراح الاتفاق العالمي بشأن الطيران

٣-٣-٢-١ مجموعة الاتفاق العالمي بشأن الطيران، هي عبارة عن تحالف يضم شركات جوية دولية كبيرة وشركات قطاع الطيران ومنظمات غير حكومية دولية "المجموعة المعنية بالمناخ" تقترح نهجا قطاعيا عالميا لمعالجة أثر الطيران الدولي على تغير المناخ. ويمكن تلخيص العناصر الأساسية لنهج الاتفاق العالمي بشأن الطيران على النحو التالي:

- يتم اقتراح اتفاق قطاعي عالمي يشمل انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من جميع مقدمي خدمات النقل الجوي على الصعيد الدولي، يضمن المعاملة المتكافئة في أسواق الطيران؛
- يتم تحديد هدف عالمي للحد من الانبعاثات لهذا القطاع من أجل أن يؤدي دورا عادلا ومنصفا في معالجة خفض الانبعاثات العالمية؛
- يتم إدراج الاتفاق بشأن الطيران ضمن إطار المناخ الشامل مع إتاحة إمكانية الوصول إلى أسواق الكربون العالمية؛
- يقوم الناقلون الجويون كل على حدة بتسليم الحصص بما يتناسب مع المحتوى الكربوني لمشتريات الوقود السنوية لديهم؛
- يمكن الحصول على الحصص مجانا، من المزاد ومن آلية التنمية النظيفة واحتمالا من الأرصدة المحققة من خفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية؛
- تقوم هيئة دولية من منظومة الأمم المتحدة بإدارة النظام؛
- تحصل السلطة المعنية الإيرادات المحققة من المزاد بشأن حصص ثاني أكسيد الكربون وتوزعها على مجموعة من استخدامات محددة بوضوح وشفافة ومثبتة، بما في ذلك صندوق التكيف في إطار بروتوكول كيوتو، والتمويل الأولي للزراعة المستدامة للمواد الأساسية اللازمة للوقود البيولوجي وقدرات تكرير الوقود البيولوجي للطائرات النفاثة في البلدان النامية، وخفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية بما يتوافق مع الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، وربما صندوق لتمويل بحث وتطوير الحلول التكنولوجية المبتكرة في مجال الطيران؛
- المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة المحققة كنسبة كبيرة من الإيرادات المشار إليها أعلاه التي توزع على المشاريع التي تتناول تغير المناخ في البلدان النامية؛
- يتم رهن الأموال المجمعّة لصالح المشاريع التي تقدم فوائد بيئية حقيقية عن طريق حلول تخفض الكربون ولا يتم اعتبارها إيرادات عامة من جانب الحكومات الوطنية.

٣-٣-٣ الاعتبارات الكندية المتعلقة بالنهج القطاعي

٣-٣-٣-١ قدمت كندا بديلا لاقتراح الاتفاق العالمي بشأن الطيران. فبدلا من أن يسلم المشغلون الحصص بما يتناسب مع حرق الوقود، والوصول إلى سوق الكربون، يمكن فرض ضريبة على الركاب على المستوى القطاعي، ويمكن أن تدار الأموال المجمعّة مركزيا، لتحقيق أهداف متفق عليها بما يشمل شراء بدائل في سوق الكربون العالمية بالنسبة للانبعاثات التي تتعدى الهدف القطاعي. وستكون مشاركة الدول طوعية، ولكن مع توفير حوافز مثل إعادة توزيع الأرصدة على الدول المشاركة فحسب. والسؤال الوحيد هو ما إذا كان ينبغي لرسوم الركاب أن تراعي كفاءة المشغل. وستنطبق الرسوم على جميع الرحلات الدولية المغادرة من الدول المشاركة، من أجل احترام المساواة في المعاملة بين المشغلين. وسيحترم مبدأ المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة لإعادة توجيه الأرصدة إلى البلدان النامية في المقام الأول، كما هو الحال بالنسبة لمفهوم الاتفاق العالمي بشأن الطيران. كما يمكن اعتبار البديل كسيناريو انتقالي نحو مفهوم الاتفاق العالمي بشأن الطيران.

٣-٣-٤ الاعتبارات الأسترالية المتعلقة بالنهج القطاعي

٣-٣-٤-١ اقترح ممثل أستراليا أن المبادئ التالية ينبغي أن تشكل الأساس لأي نهج قطاعي للتدابير القائمة على آليات السوق بالنسبة للطيران الدولي العالمي:

- المساهمة بشكل فعال في خفض صافي انبعاثات غازات الدفيئة؛
- الفعالية من حيث التكلفة؛
- تغطية معظم انبعاثات الطيران الدولي إن لم يكن جميعها؛
- تجنب التشوّهات التجارية فيما بين الناقلين الجويين المتنافسين؛
- عدم فرض أساليب محددة لخفض الانبعاثات؛
- دعم وتشجيع وتيسير الابتكار الفني والبحث والتطوير في هذا القطاع؛
- ينبغي استخدام الإيرادات لتقديم المساعدة إلى البلدان النامية؛
- أن تكون عملية وشفافة وسهلة الإدارة.

٣-٤-٢ واقتراح ممثل استراليا بأنه يمكن تنفيذ هذه المبادئ من خلال نهج مختلط حيث تستخدم الرسوم المفروضة على الوقود المعبأ في خزان الطائرة لتمويل شراء البدائل، مع تحديد العناصر الرئيسية التالية:

- تقييم المستوى المطلق المتوقع للانبعاثات من الطيران الدولي؛
- الاتفاق على هدف خفض صافي الانبعاثات (من المستوى المطلق) والإطار الزمني لتحقيق الخفض؛
- تقييم تكاليف مشاريع البدائل اللازمة لتحقيق خفض الانبعاثات المطلوب؛
- حساب الرسوم المطلوبة لتمويل شراء البدائل، مع فرض رسوم الانبعاثات على الوقود المعبأ في خزان الطائرة من جميع الناقلين الدوليين لتجنب التمييز؛
- تحصيل الإيرادات من الرسوم من جانب فرادى الدول - ويمكن أن يكون ذلك عن طريق فرض رسوم مناسبة على الوقود المعبأ في خزان الطائرة في الدولة لخدمات الطيران الدولية؛
- سوف تتفق الإيرادات على مشاريع البدائل التي تلبى المعايير المتفق عليها، مع التركيز على دعم تدابير التخفيف في البلدان النامية؛
- التحقق من أن الإيرادات قد انفقت على التدابير الفعالة لتخفيف الانبعاثات.

٤-٣ المسائل الرئيسية الناشئة عن استعراض مختلف الخيارات أو السيناريوهات

- تميل جميع النظم إلى تنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق بشكل يحد من انبعاثات الكربون دون المساس بنمو الطيران الدولي. وعلاوة على ذلك، لا تهدف هذه التدابير بالدرجة الأولى إلى خفض الطلب على الطيران بزيادة التكاليف؛
- تشمل معظم النظم وسيلة لاحترام الحد من الانبعاثات التي أنشئت للطيران من خلال شراء بدائل الكربون المعترف بها في السوق إذا تجاوزت انبعاثات الطيران الحد المستهدف؛
- تشمل بعض المخططات إعادة توجيه قدر معين من الأموال المحققة نحو قطاع الطيران من أجل تحسين كفاءة الوقود؛
- يمكن الاعتراف بمبدأ المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة بطرق مختلفة. وفيما يلي بعض الأمثلة: من خلال تحديد أهداف متباينة بشأن مختلف أنواع الطرق، وفقاً لنضج أسواق النقل الجوي من خلال اعتماد نهج مرحلي، أو عن طريق إعادة التوزيع الانتقائي للأموال المجمعة من خلال رسوم موحدة مع تحيز لصالح البلدان النامية؛
- لدى بعض المخططات شرط 'الحد الأدنى' لاستبعاد المصادر الصغيرة للانبعاثات.

٤-٤ مناقشة سيناريوهات تنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق

٤-١ بصفة عامة، أقر الفريق العامل بأن العديد من المسائل قد نوقشت من جانب الايكاو، وأنها قد أثارت أسئلة صعبة فيما بين الدول المتعاقدة. ورغم أنه ما زالت هناك وجهات نظر متنوعة بشأن هذه المسائل، فإن الزخم الجديد الذي أنشأته الدورة ٣٦ للجمعية العمومية، مع إنشاء الفريق المعني بالطيران الدولي وتغيير المناخ وعقد اجتماع رفيع المستوى ومؤتمر كوبنهاجن المرتقب، من شأن ذلك أن يتيح إعادة النظر في هذه المسائل وإحراز تقدم بشأن حلها.

٢-٤ واعتبر الفريق العامل بوجه عام أن التدابير القائمة على آليات السوق ليست سوى عنصرا من مجموعة من التدابير التي يمكن أن تستخدمها كل دولة، بالإضافة إلى التدابير التكنولوجية والتشغيلية والهيكلية. وأنها تثير مسألتين رئيسيتين هما: الكيفية التي تسهم بها في تحقيق أهداف محددة في المقام الأول من حيث الكفاءة في استخدام الوقود، والكيفية التي ينبغي أن تنفذ بها في ظل الدور المختلف الذي ستقوم به التدابير القائمة على آليات السوق في خطط البلدان دون خلق مزيج من النظم التي تتعارض مع الطيران الدولي.

٣-٤ وتوقع الفريق العامل ثلاثة أنواع رئيسية من السيناريوهات لتنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق، والتي يمكن أن تسمى السيناريو (ألف) (العمل كالمعتاد)، والسيناريو (باء) (ما يسمى "الخطة العالمية المثالية" في إطار النهج القطاعي)، والسيناريو (جيم) (مبادرات الدول في إطار الايكاو). وينبغي أن يُنظر للسيناريو (جيم) على أنه خطوة متوسطة بين السيناريو (ألف) الحالي حيث تعتمد كل دولة تدابيرها الخاصة والسيناريو (باء) الأمثل في المستقبل حيث يعتمد نهجا عالميا في إطار نهج قطاعي. وينبغي أن يُعتبر السيناريو (جيم) تحسنا بالمقارنة مع السيناريو (ألف) بمعنى أن إطار الايكاو سيوفر خطة منسقة بحيث تشكل سياسات كل دولة من الدول، وإن كان ذلك طوعيا، دعائم رئيسية لبناء نظام عالمي.

٤-٤ السيناريو (ألف) (العمل كالمعتاد بدون إطار إلزامي للايكاو)

١-٤-٤ تنفذ التدابير القائمة على آليات السوق من جانب الدول أو الأقاليم، بمجموعة متنوعة من السياسات والمعايير، على سبيل المثال فرض الضرائب على الوقود أو الاتجار بالانبعاثات، ومختلف الكيانات التي ينطبق عليها ذلك (الجهات المشغلة أو الرحلات الجوية)، ومختلف النطاقات.

المزايا

- تتم مراعاة بعض شواغل الدول بشأن مبدأ المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة بما أن كل دولة تنفذ سياستها الخاصة؛
- لا توجد مشكلة من حيث الجدوى المؤسسية لأن الدول هي التي تقرر كيفية استخدام التدابير القائمة على آليات السوق ونوعها كجزء من خطة متكاملة لمعالجة انبعاثات غازات الدفيئة من قطاع الصناعة لديها.

المساوئ

- تم إنشاء مزيج من التدابير، مما يصعب على شركات الطيران تتبعها؛
- نشأت مشكلة تنافسية محتملة على كل الطرق بين الدول التي لديها نظم مختلفة؛
- هناك توقعات قليلة من وجهة نظر الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ بشأن تطور الرصيد الإجمالي للانبعاثات من الطيران الدولي؛
- نشأت خلافات محتملة بشأن تقاسم الموارد في إطار أي مخطط لجمع الإيرادات؛
- منازعات قانونية محتملة نظرا لاختلاف الآراء بشأن قابلية التطبيق والنطاق الجغرافي للتدابير القائمة على آليات السوق.

٥-٤ السيناريو (باء) (خطة عالمية مثالية في إطار النهج القطاعي)

١-٥-٤ سوف يتم إنشاء نظام عالمي فريد على أساس إلزامي يفرض مخططا لتحديد الحد الأقصى والاتجار بالانبعاثات العالمية في الطيران الدولي. ويمكن أن يتضمن النظام مبدأ التفرقة على أساس حدود قصوى مختلفة أو مواعيد مختلفة للوصول إلى نفس الحد الأقصى، وذلك وفقا لنضج الأسواق.

المزايا

- من شأن هذا النظام أن يكون واضحا لجميع شركات الطيران الدولية؛
- نظام عالمي هو ما يدعو إليه الاتحاد الدولي للنقل الجوي والبعض في قطاع الصناعة؛
- يمكن مراعاة بعض شواغل الدول بشأن مبدأ المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة؛

- يتم تنفيذ النظام على أساس موحد، مما يمكن من احترام مبدأ عدم التمييز؛
- يمكن توقع مساهمة مثل هذا المخطط في تطور الانبعاثات.

المساوى

- سيكون من الصعب التوصل إلى توافق في الآراء بشأن هذا المفهوم في الايكوا؛
- لن تكون للايكوا سلطة لفرض هذا النظام على الدول؛
- إذا شمل النظام تدبيراً مماثلاً لفرض الضرائب على الوقود، فإنه يحتاج إلى تعديل السياسات الحالية للايكوا، والمئات من اتفاقات الخدمات الجوية؛
- إذا لزم إنشاء مؤسسة دولية جديدة لجمع وتوزيع الأموال، فإن هذا أيضاً قد يستغرق سنوات عدة؛
- في حال إنشاء نظام للتجارة بالانبعاثات للطيران الدولي، يجب أن يكون نظاماً مفتوحاً مرتبطاً بسوق دولية للكربون، الأمر الذي لا وجود له حالياً.

٦-٤ السيناريو (جيم) (المبادرات الحكومية والإقليمية ضمن إطار الايكوا)

- ١-٦-٤ يتم تنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق من جانب الدول أو الأقاليم ولكن ضمن إطار الايكوا. ويحدد هذا الإطار المبادئ المتفق عليها لتنفيذ هذه التدابير، بما في ذلك الطريقة التي ينبغي أن تسهم بها في تحقيق الأهداف العالمية. وستقدم خطة منسقة بحيث تشكل سياسات كل دولة من الدول دعائم رئيسية لبناء نظام عالمي في المستقبل.

المزايا

- يمكن مراعاة بعض شواغل الدول بشأن مبدأ المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة بصورة أفضل مما هو عليه في السيناريو (باء) لأن كل دولة ستقوم بتنفيذ خطتها الخاصة (تم استبعاد البعض)؛
- سيكون هناك مشاكل أقل من حيث الجدوى المؤسسية؛
- سيتم خفض عدد التدابير المختلفة التي تنفذها الدول إلى الحد الأدنى، مما سيسهل على شركات الطيران تتبع النظام؛
- يمكن استخدام إرشادات الايكوا التي تمت الموافقة عليها بالفعل لتعزيز تطوير الإطار؛
- ستكون هناك توقعات أفضل لتطور الانبعاثات من الطيران الدولي، شريطة أن يتم تطبيق حد أقصى على كمية كبيرة من الانبعاثات الدولية؛
- يمكن الاتفاق على أهم أدوات السياسة العامة في الجمعية العمومية للايكوا لعام ٢٠١٠؛
- قد يصبح السيناريو (جيم) انتقالياً نحو النهج القطاعي العالمي (السيناريو (باء)).

المساوى

- هذا السيناريو أقل كفاءة من نظام عالمي حقيقي.

٧-٤ المناقشة

- ١-٧-٤ يعرض هذا القسم من تقرير الفريق العامل بعض الأفكار المثيرة للاهتمام التي قدمها بعض الأعضاء، ولكن لم تناقش بما فيه الكفاية لتصبح استنتاج من الفريق العامل. وترد الاستنتاجات في القسم ٥.
- ٢-٧-٤ رأى بعض الأعضاء أنه يفضل استخدام رسوم انبعاثات ثاني أكسيد الكربون على التراخيص القابلة للتداول، وذلك لأنها لا تخضع لتغييرات الأسعار في السوق ويسهل التنبؤ بها بدقة للتخطيط على الأجل الطويل.
- ٣-٧-٤ وكان من المسلم به عموماً أنه سيكون من الأسهل فرض رسوم على أعلى مستوى من التشغيل، وأن رسوم الوقود ستكون الأسهل تطبيقاً من حيث العبء الإداري.

٤-٧-٤ وشدد بعض الأعضاء من جهة أخرى على أن الاتجار بالانبعاثات هو الأكثر فعالية من حيث التكاليف لتوفير وسيلة لخفض الانبعاثات، وهو ما أقرته الايكاو لدى النظر في التدابير القائمة على آليات السوق.

٤-٧-٥ ورأى الفريق أيضا أنه يمكن التفكير في توفير نوع جديد من التدابير المختلطة من خلال الجمع بين البساطة الإدارية بالنسبة للرسوم التي تجمعها الدول، والكفاءة البيئية لمخططات الاتجار بالانبعاثات إذا كانت الدول ستستخدم الإيرادات لشراء أرصدة الكربون في السوق.

٤-٧-٦ ويمكن أن يشمل السيناريو (جيم) كلا من رسوم الانبعاثات ومخططات الاتجار. ويمكن القبول بالنهجين، شريطة أن يكون هناك هدف مشترك من حيث الحد من انبعاثات الكربون، وأن تستخدم الإيرادات بفعالية لمعالجة تغير المناخ.

٤-٧-٧ وأعرب بعض الأعضاء عن اهتمامهم بالحلول الممكنة التي من شأنها أن تضمن بأن يغطي المخطط الجزء الأكبر من الانبعاثات الناجمة عن الطيران الدولي.

٤-٧-٨ وأي نظام ينبغي أن يكون بسيطاً وألا يتسم بالتمييز بالنسبة للمشغلين. ومع ذلك، يتصور أحد الأعضاء أنه سيكون من الأبسط اعتماد نهج قائم على العتبة بالتصدي للمشكلة لدى ٢٠ إلى ٣٠ بلداً تقريباً حيث يصدر الناقلون الجويون حوالي ٨٠٪ من الانبعاثات على النطاق العالمي وفقاً لبيانات الايكاو، وذلك عن طريق تعديل العدد الصغير نسبياً المقابل من اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية، رغم أن ذلك سيؤدي إلى بعض التمييز.

٤-٧-٩ ويرى أحد الأعضاء أنه عندما يناقش مخطط الاتجار بالانبعاثات، ينبغي توضيح الأطراف المستهدفة، وكيفية تحديد متطلبات الحد الأقصى، وكيفية تنفيذ المخطط. وفي غياب المعلومات الواردة أعلاه، يكون من الصعب تقييم فعاليته وكفاءته.

٤-٧-١٠ ويؤكد أحد الأعضاء أنه عندما يتم اختيار مخطط مفتوح للاتجار بالانبعاثات من مجموعة من التدابير، فلا بد من النظر في إمكانية تحقيق الهدف ومستوى الجهد للقيام بذلك على النحو الواجب. ويعتقد أيضاً أنه من الضروري الفرض على جميع المشاركين بذل جهود متكافئة في المخطط المفتوح. ويرى أنه من غير المعقول أن يقوم قطاع الطيران الدولي بشراء حصص الانبعاثات من القطاعات الأخرى، التي بلغت أو تجاوزت الهدف بجهود أقل من جهود قطاع الطيران الدولي.

٤-٧-١١ ويمكن توخي نهج مرحلي لأي نظام، باعتباره وسيلة لمراعاة المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة. وإذا تم تطبيق هذا المفهوم، فيمكن أن يطبق على أساس الطريق الجوي لتجنب تشويه المنافسة. ويمكن تحديد زيادة الصرامة في الحد من الانبعاثات بازدياد نضج السوق على طريق معين. ويمكن أن تقوم معايير تحديد مدى نضج السوق على أدنى مستوى من التقدم في كلا البلدين في نهايات الطرق. ويمكن أن تحدد الايكاو عدداً صغيراً من فئات الدول لهذا الغرض بوجه خاص.

٤-٧-١٢ وفيما يتعلق باستخدام الأموال المحققة من المخطط، اعتقد بعض الأعضاء أنه ينبغي أن يستخدم جزء لشراء أرصدة الكربون لتعويض الانبعاثات الزائدة لهدف معين، وكانت المسألة بشأن الكمية التي ينبغي أن يعاد توجيهها لقطاع الطيران من أجل تحسين كفاءة الوقود، والنسبة التي يجب أن توجه إلى مشاريع في البلدان النامية.

٤-٧-١٣ ويعتقد أحد الأعضاء أنه سيكون من المنطقي بشكل أكثر أن يقتصر استخدام الأموال المحققة على قطاع الطيران الدولي في البلدان النامية باستخدامها لتقديم الدعم والمساعدة لهذه البلدان.

٤-٧-١٤ ويعتقد أحد الأعضاء أن تحديد مخطط عالمي على مستوى الايكاو قد يمثل تحدياً بما أنه من المرجح أن تؤدي التدابير القائمة على آليات السوق أدواراً مختلفة في نهج الدول المختلفة لمعالجة انبعاثات غازات الدفيئة الصادرة عن الطيران.

٤-٧-١٥ وأشار أحد الأعضاء إلى أنه ينبغي لهذا الإطار أيضا كفالة أن يحتسب الجزء من انبعاثات غازات الدفيئة الذي يعزى إلى أصحاب المصلحة الآخرين مثل مقدمي خدمات الحركة الجوية والمطارات.

٤-٧-١٦ ومع ذلك، تم التذكير أيضا بأن المسؤولية النهائية للبت في استخدام الإيرادات المحصلة من جانب دولة واحدة تقع على عاتق تلك الدولة. وفي نهاية المطاف، يمكن أن يقتصر دور الدول على تحصيل الرسوم وتحويل الأموال إلى نظام مسؤول عن مخطط عالمي، إذا اعتمدت أداة قانونية دولية في هذا الشأن.

٤-٧-١٧ وأوصى الاجتماع الثالث للفريق المعني بالطيران الدولي وتغير المناخ بأن تضع الايكاو نظاما صارما لجمع البيانات من أجل إعداد التقارير ورصد التقدم المحرز في ضوء الأهداف المحددة. وسيكون إعداد التقارير والتحقق من صحة بيانات الأداء من العناصر الرئيسية لأي تدابير قائمة على آليات السوق اعتمدها الايكاو.

٥- مسودة الاستنتاجات الرئيسية

١-٥ النهج القطاعي العام للطيران الدولي

٥-١-١ يوافق الفريق عموما على أن التدابير القائمة على آليات السوق التي تنفذها الدول أو الأقاليم مع سياسات ومعايير مختلفة في ظل عدم وجود إطار قطاعي عالمي وضعته الايكاو لا تزال بعيدة عن الحل الأمثل. وقد يزيد هذا النهج من صعوبة التنسيق، ويخلق مخاطر تشويه المنافسة، ويخلق أعباء لا داعي لها للصناعة ويعقد امتثال قطاع الصناعة.

٥-١-٢ ويقر الفريق بأنه قد يكون من المرغوب في نظام قطاعي عالمي فريد للطيران الدولي. ولكن يجب أن تحدد سلطات الإنفاذ في الايكاو أو في وكالة أخرى من وكالات الأمم المتحدة لإدارة مثل هذا النظام العالمي. ولهذا السبب، من بين أمور أخرى، يدرك الفريق العامل أن تنفيذ مثل هذا النهج من شأنه أن يواجه تحديات كبيرة، ولا سيما في الأجلين القصير والمتوسط.

٥-١-٣ وعلى سبيل الأولوية، يرى الفريق بناء على ذلك أنه من الأجدى المضي في وضع إطار قطاعي من خلال نظام الايكاو، يسمح للدول والأقاليم باعتماد التدابير القائمة على آليات السوق الخاصة بها بما يتماشى مع المبادئ المتفق عليها عالميا التي وضعها هذا الإطار.

٥-١-٤ وينبغي أن يكفل إطار الايكاو على وجه الخصوص ما يلي : (أ) أن يتم اختيار التدابير الأكثر فعالية وكفاءة فحسب، و(ب) أن تحترم الدول مبدأ عدم التمييز بين المشغلين احتراماً كاملاً، و(ج) يمكن أن تؤخذ في الاعتبار الظروف الخاصة والقرارات المختلفة لكل دولة وإقليم، و(د) تسهيل امتثال قطاع الصناعة، و(هـ) يمكن تنسيق التدابير القائمة على آليات السوق ولا يتم تكرارها و(و) تناول مسائل النطاق الجغرافي بصورة ملائمة.

٥-١-٥ كما ينبغي لمثل هذا الإطار أن يضمن على الأقل تجنب احتساب/فرض الرسوم مرتين. وينبغي إنشاء التكافؤ بين نوعين من التدابير القائمة على آليات السوق استناداً إلى أطنان انبعاثات الكربون المخفضة الموفرة في رحلة معينة، وليس على أساس تكلفة التدابير، لا سيما إذا كانت أسعار أرصدة الكربون مختلفة في مختلف الأسواق.

٥-٢ خيارات التدابير القائمة على آليات السوق للدول والأقاليم

٥-٢-١ يلاحظ الفريق أن الايكاو قد اضطلعت بأعمال مكثفة بشأن التدابير القائمة على آليات السوق لمعالجة أثر انبعاثات الطيران الدولي على تغير المناخ، في جملة أمور، من خلال لجنة حماية البيئة التابعة لها. وقد أتاح ذلك للجمعية العمومية للايكاو تقديم بعض الارشادات بشأن الخيارات الممكنة.

٥-٢-٢ ويوافق الفريق عموما على أن كلا من النظام المقفل للاتجار بالانبعاثات ونظام فرض الرسوم لا يمثل أكثر الخيارات فعالية من حيث التكلفة. كما يقر أنه في حين يمكن أن تمثل الضرائب المفروضة على الوقود خيارا، فهي تثير مسائل تتعلق بالسياسة العامة وأخرى قانونية، بما في ذلك ما يتعلق باتفاقات الخدمات الجوية الثنائية.

٣-٢-٥ ويسلم الفريق بأنه، من بين الخيارات الأخرى الممكنة، قد تم اختيار نوعين من التدابير من جانب الدول والأقاليم التي تعمل حالياً على وضع التدابير القائمة على آليات السوق وهي: (أ) نظم نهائية مفتوحة للاتجار بالانبعاثات مع إدراج مشغلي الطائرات مباشرة، و(ب) نظم أولية مقفلة تفرض رسوم الوقود المعبأ في خزان الطائرة على مشغلي الطائرات. ويمكن أن يندرج هذان الخياران البديلان في الإطار القطاعي للايكواو.

٣-٥ التفاعل بين التدابير الحكومية والتدابير الإقليمية

١-٣-٥ يعتبر الفريق عموماً أنه من الأهمية بمكان ضمان فعالية التفاعل بين التدابير القائمة على آليات السوق التي تعتمد عليها الدول والأقاليم لتفادي ازدواج الأعباء على المشغلين الجويين وكذلك للحد من مخاطر تشويه المنافسة وتسرب الكربون.

١-١-٣-٥ وفي هذا السياق، يشير الفريق إلى أنه يمكن متابعة وصول الطيران الدولي إلى سوق الكربون العالمية عن طريق الربط بين أسواق الكربون المحلية الموسوعة في إطار التدابير الحكومية والإقليمية. ويوصي الفريق بأن تعمل الايكواو مع الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ على مواصلة إعداد الإرشادات من أجل تسهيل هذه العملية.

٢-٣-٥ ومن أجل ضمان عدم التمييز بين المشغلين، يقر الفريق بأن تطبيق تدابير مماثلة على جميع مشغلي الخطوط بين دولتين أو إقليمين قد يمثل الحل الأمثل. ولكنه يوافق أيضاً على أنه ينبغي اعتبار تنفيذ تدابير في كل بلد مغادرة وغيرها من المعايير كبديل مقبول لتقليل التشوهات التنافسية.

٤-٥ الظروف المحددة والقدرات الخاصة لكل من الدول والأقاليم

١-٤-٥ يدرك الفريق الحاجة إلى مراعاة الاحتياجات والقدرات الخاصة للدول النامية عند تنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق. ويجب أن ينظر على وجه الخصوص في مستوى نضج أسواق الطيران في مختلف الدول والأقاليم.

١-١-٤-٥ ونظر الفريق في أشكال مختلفة من التفريق والكيفية التي يمكن أن تتفاعل بها مع مبدأ عدم التمييز من جانب الدول بين المشغلين الجويين. ولاحظ أن بعض الأمثلة عن النهج المختلفة يمكن أن تشمل ما يلي: (أ) جعل صرامة التدابير القائمة على آليات السوق مختلفة باختلاف أسواق الطيران، و(ب) توزيع الإيرادات المحققة مع الأخذ في الاعتبار مستوى التنمية للدول، و(ج) إعفاء المصادر الصغيرة للانبعاثات تحت عتبة معينة، و(د) مشاركة الدول تدريجياً استناداً إلى مستوى نضج السوق لديها.

٥-٥ استخدام الإيرادات المحققة عن التدابير القائمة على آليات السوق

١-٥-٥ يوافق الفريق عموماً على أن الإيرادات المحققة عن التدابير القائمة على آليات السوق التي تنطبق على الطيران الدولي يمكن أن تستخدم لتمويل تخفيف آثار تغير المناخ وتدابير التكيف ذات الأولوية في مجال الطيران، وربما أيضاً في قطاعات أخرى، على الصعيد الداخلي ولكن أيضاً في الخارج، ولا سيما في البلدان النامية.

APPENDIX A
English only

MARKET-BASED MEASURES WORKING GROUP

Membership

Chair: Mr. Paul Schwach (France)

Mr. Carl Burleson (Adviser to US)

Ms. Brigita Gravitis-Beck (Canada)

Mr. Luiz Alberto de Melo Brettas and Jorge Silveira (Advisers to Brazil)

Mr. John Doherty (Australia)

Mr. Jocelyn Fajardo (Adviser to France)

Mr. Zhanbin (China) and Mr. Sun Guoshun (Adviser to China)

Mr. Tetsu Shimitzu (advisor for Japan)

The following persons also participated to the work of the Working Group:

Mr. David Southgate (adviser from Australia)

Ms. C Blain (adviser from Canada)

Ms. Sam Brand (adviser from Canada)

Mr. Philippe Langumier (adviser from France)

Mr. Ted Milczarek (adviser from Australia)

The group received also contributions from:

Mr. Mohammed Ali Jamjoon (adviser from Saudi Arabia)

Terms of reference

Explore options on Market-Based Measures to assist a program of action to address emissions from International Aviation having regard to:

recent announcements of industry proposals and different scenarios available;
work already conducted within ICAO and the importance of avoiding duplication;

Explore the scope of what can be achieved through market-based measures and related metrics.

Deliverables

Report advising GIACC/4 on options for further work.