ATConf/7-WP/82
25/9/26

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوّي

مونتريال، كندا، ١٦ –٢٠/١١/٢٠٢٦

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية

٣–٤: فرض الضرائب على النقل الجوي الدولي

تجنب فرض رسوم مزدوجة على الرحلات الجوية الدولية الخاضعة لخطة كورسيا في إطار تدبير إقليمي قائم على آليات السوق

(مقدّمة من المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة)

الموجز التنفيذي

تُعد الرحلة الجوية الدولية المشغلة بين مطارين يقعان داخل المجال الاقتصادي لخطة إقليمية للاتّجار بالانبعاثات، بحسب تعريف منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو)، رحلة دولية خاضعة لخطة التعويض عن الكربون وخفضه في مجال الطيران الدولي ("خطة كورسيا")، وتقع في الوقت نفسه ضمن نطاق التدبير الإقليمي. وتبرز هذه المسألة بأوضح صورها في حالة المشغل الجوي التابع لدولة ثالثة ولا يقع مقره في ذلك الإقليم. وتختلف الوثيقتان من حيث طبيعتهما؛ فكورسيا خطة للتعويض، أما الخطة الإقليمية للاتّجار بالانبعاثات فهي آلية لتحديد حصص الانبعاثات والاتّجار بها، وتتسم تكاليف حصصها بطبيعة ضريبية في جوهرها. وعندما تنطبق الوثيقتان على الانبعاثات نفسها، يتحمل المشغل رسماً إضافياً ذا طبيعة ضريبية في جوهره على انبعاثات سبق أن عولجت بالتعويض في إطار خطة كورسيا، إلى جانب العبء الإداري الناشئ عن الامتثال لنظامين غير متوائمين بالنسبة إلى رحلة جوية واحدة.

ولا خلاف على المبدأ الحاكم في هذا الشأن؛ فقد قررت الجمعية العمومية احتساب هذه الانبعاثات مرة واحدة فقط (الفقرة ١٨ من قرار الجمعية العمومية ٤٢–٢٢). بيد أن ما ينقص هو اضطلاع السلطات المختصة في الإقليم المعني بتنفيذ هذا المبدأ على الصعيد التشغيلي. كما أن الرسم الناتج عن ذلك، والمفروض على انبعاثات سبق أن عولجت في إطار الخطة العالمية، لا يتسق مع المبادئ التوجيهية لتصميم وتنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق التي أقرتها الجمعية العمومية (قرار الجمعية العمومية ٣٨–١٨) وأعادت تأكيدها في قراراتها المتعاقبة، والتي تقضي بوجوب تجنب الازدواج والأعباء الاقتصادية غير الملائمة وأوجه الخلل في السوق.

واتساقاً مع أحكام اتفاقية شيكاغو وسياسات الإيكاو بشأن الرسوم والضرائب، ومع ما قررته الجمعية العمومية من أن خطة كورسيا هي التدبير العالمي الوحيد القائم على آليات السوق والمنطبق على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناجمة عن الطيران الدولي، وتجنباً لنشوء منظومة غير منسقة من التدابير الوطنية أو الإقليمية المتداخلة (الفقرة ١٨ من قرار الجمعية

العمومية ٤٢–٢٢)، تدعو هذه الورقة المؤتمر إلى تأييد المبدأ القائل بأن الانبعاثات التي سبق أن عولجت في إطار خطة كورسيا ينبغي ألا تخضع لرسم إقليمي إضافي ذي طبيعة ضريبية في جوهره.

الإجراءات: يُرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

أ) أن يقرّ بأن الرحلة الجوية الدولية الخاضعة للرصد والإبلاغ في إطار خطة كورسيا قد تقع أيضاً ضمن نطاق خطة إقليمية للاتّجار بالانبعاثات، وبأن اختلاف الوثيقتين من حيث طبيعتهما قد يؤدي إلى فرض الخطة الإقليمية رسماً إضافياً ذا طبيعة ضريبية في جوهره على انبعاثات سبق أن عولجت في إطار خطة كورسيا؛

ب) أن يؤكد أنه، اتساقاً مع اتفاقية شيكاغو، وسياسات الإيكاو بشأن الرسوم والضرائب، وما قررته الجمعية العمومية من أن خطة كورسيا هي الخطة العالمية الوحيدة القائمة على آليات السوق والمنطبقة على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناجمة عن الطيران الدولي، ومن أن هذه الانبعاثات ينبغي أن تُحتسب مرة واحدة فقط (الفقرة ١٨ من قرار الجمعية العمومية ٤٢–٢٢)، وكذلك المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتدابير القائمة على آليات السوق (قرار الجمعية العمومية ٣٨–١٨)، ينبغي ألا يُفرض على الانبعاثات التي سبق أن عولجت في إطار التدبير العالمي المتفق عليه القائم على آليات السوق رسم إقليمي إضافي ذو طبيعة ضريبية في جوهره؛

ج) أن يطلب من المجلس إبقاء هذه المسألة قيد نظره إلى أن تحقق الدول الأعضاء التي تطبق هذه التدابير توافق تدابيرها مع الإطار العالمي المتفق عليه، وذلك، على وجه التحديد، بإعفاء الرحلات الجوية الدولية الخاضعة للرصد والإبلاغ في إطار خطة كورسيا من تطبيق الالتزامات الإقليمية بتقديم حصص الانبعاثات في إطار الاتّجار بالانبعاثات، بحيث لا تُفرض رسوم مرة أخرى على الانبعاثات التي سبق أن عولجت في إطار خطة كورسيا، ولا يتحمل أي مشغل رسماً ثانياً على تلك الانبعاثات بسبب عدم وجود مقره في الإقليم؛

د) أن يؤكد مجدداً أن خطة كورسيا، بوصفها التدبير العالمي الوحيد المتفق عليه والقائم على آليات السوق للطيران الدولي، تقتضي تنفيذ التدابير الإقليمية بما يتسق معها ومع مبدأ احتساب الانبعاثات مرة واحدة فقط، بحيث تقع على عاتق الإقليم المعني مسؤولية تجنب فرض رسوم مزدوجة على الرحلات الجوية الخاضعة لخطة كورسيا عند تنفيذ ذلك الإطار المتفق عليه.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الآثار المالية:	لا يُتوقع أن تترتب على المنظمة أي آثار مالية مباشرة.
المراجع:	اتفاقية شيكاغو "سياسات الإيكاو بشأن الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي" (الوثيقة Doc 8632) "المبادئ التوجيهية لتصميم وتنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق" (ملحق قرار الجمعية العمومية ٣٨–١٨) قرار الجمعية العمومية ٤٢–٢٢، الفقرة ١٨ قرار الجمعية العمومية ٤٢–٢٦، المرفقان (ب) و(ج)

١– المقدمة

١–١ تحدد اتفاقية الطيران المدني الدولي و"سياسات الإيكاو بشأن الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي" (الوثيقة Doc 8632) الإطار الذي يحكم معالجة الرسوم والجبايات المفروضة على العمليات الدولية، ولا سيما التمييز بين الرسوم المرتبطة

بالتكاليف والجبايات التي تشكل عبئاً ضريبياً. ويتضمن قرار الجمعية العمومية ٤٢-٢٦، في المرفقين (ب) و(ج)، سياسات الإيكاو بشأن الضرائب وبشأن الجبايات التي تؤثر في النقل الجوي الدولي، وهو ذو صلة مباشرة بمعالجة الرسوم التي تتناولها هذه الورقة.

١-٢ قررت الجمعية العمومية أن خطة كورسيا هي التدبير العالمي الوحيد القائم على آليات السوق والمنطبق على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناجمة عن الطيران الدولي، وذلك لتجنب احتمال نشوء منظومة غير منسقة من التدابير الوطنية أو الإقليمية القائمة على آليات السوق التي تؤدي إلى حالات ازدواج، ومن ثم ضمان احتساب انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناجمة عن الطيران الدولي مرة واحدة فقط (الفقرة ١٨ من قرار الجمعية العمومية ٤٢-٢٢). وتنطوي المبادئ التوجيهية لتصميم وتنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق على توجّه مماثل (ملحق قرار الجمعية العمومية ٣٨-١٨).

١-٣ استُحدثت في السنوات الأخيرة أشكال مختلفة من الجبايات التي تؤثر في النقل الجوي الدولي، أو وُسّع نطاقها، أو اقتُرح توسيع نطاقها بدرجة أكبر. وتتناول هذه الورقة إحدى حالات التداخل هذه، وهي تطبيق خطة إقليمية للاتّجار بالانبعاثات، إلى جانب خطة كورسيا، على الرحلة الجوية الدولية نفسها.

٢- وثيقتان مختلفتان في طبيعتهما

٢-١ تضع كل من خطة كورسيا والخطط الإقليمية للاتّجار بالانبعاثات سعراً للكربون، ولكنهما تختلفان من حيث طبيعتهما. فخطة كورسيا خطة للتعويض، يشتري المشغلون بموجبها وحدات انبعاثات مؤهلة في إطار خطة كورسيا ويلغونها، وبذلك يمولون مشروعات خفض الانبعاثات في البلدان المضيفة. أما الخطة الإقليمية للاتّجار بالانبعاثات فهي آلية لتحديد حصص الانبعاثات والاتّجار بها، يقدم المشغلون بموجبها الحصص، التي يُباع بالمزاد العلني جزء متزايد منها، وتؤول إيراداتها إلى السلطات الحكومية في ذلك الإقليم. ومن الناحية العملية، يتسم هذا الرسم الأخير بطبيعة ضريبية في جوهره.

٢-٢ ولما كانت المساهمة في التعويض وتقديم الحصص المنطوي على عبء ضريبي مختلفين من حيث طبيعتهما، فلا يمكن التوفيق بينهما باعتبار كلاً منهما معادلاً للآخر. وعندما يطبَّق كلاهما على الانبعاثات نفسها، يتحمل المشغل التزامين مختلفين، يمثل واحد منهما فقط التعويض المنفذ في إطار الخطة العالمية المتفق عليها.

٣- الثغرة التنظيمية والعبء الاقتصادي

٣-١ تكون الرحلة الجوية الدولية بين مطارين يقعان في دولتين مختلفتين داخل المجال الاقتصادي لتدبير إقليمي خاضعة لخطة كورسيا بحكم طابعها الدولي، طبقاً لما يرد في المجلد الرابع من الملحق السادس عشر، كما تكون خاضعة للتدبير الإقليمي بموجب التوجيه الإداري الذي ينظمه. والقاعدة الحاكمة ليست غائبة، فقد قررت الجمعية العمومية أن تُحتسب هذه الانبعاثات مرة واحدة فقط (الفقرة ١٨ من قرار الجمعية العمومية ٤٢-٢٢). وما ينقص في هذا المقام هو اضطلاع السلطات المختصة في الإقليم المعني بتنفيذ هذا المبدأ على الصعيد التشغيلي. ومن ثم، تتعلق الثغرة بالتنفيذ لا بالمبدأ؛ ولا تؤدي معالجتها إلى وضع قاعدة جديدة، بل إلى إنفاذ قاعدة سبق أن أرستها الجمعية العمومية.

٣-٢ وتعد الرحلة الجوية خاضعة لخطة كورسيا بموجب ما اتفقت عليه الجمعية العمومية وقررته. ومع ذلك، قد يُدرج تدبير إقليمي الرحلة الجوية نفسها ضمن خطته، غير أن نطاق تطبيقه يتراكب مع نطاق تطبيق خطة كورسيا، ولا يشكل أساساً مساوياً أو منافساً لتطبيقه. ولذلك، يقع على عاتق الإقليم اتخاذ أي إجراء للتوفيق بينهما؛ إذ يتعين على السلطات الإقليمية مواءمة تدبيرها مع خطة كورسيا، وليس على خطة كورسيا أن تفسح المجال للخطة الإقليمية. وإلى أن تقوم تلك السلطات بذلك، قد يُفرض على المشغل الذي يفي بالفعل بالتزامه بموجب خطة كورسيا رسم ثانٍ على الانبعاثات نفسها.

٣-٣ وينطوي العبء الاقتصادي على جانبين. أولاً، قد يتحمل المشغل رسماً إضافياً ذا طبيعة ضريبية في جوهره، تفرضه الخطة الإقليمية على انبعاثات سبق أن عولجت بالتعويض في إطار خطة كورسيا، من دون أن يمول هذا الرسم أي إجراء بيئي إضافي. ثانياً، لا يقع العبء بصورة متكافئة؛ فقد يختلف مدى التعرض له ودرجة اليقين بشأنه على المسار نفسه بحسب مكان وجود مقر المشغل، كما يتحمل المشغل الذي يقع مقره خارج الإقليم عبء التوفيق بين معالجة إدارتين لرحلة جوية واحدة. ويصعب التوفيق بين هذا الواقع وبين مبدأي عدم التمييز وتكافؤ الفرص. وقد خلص تحليل مستقل أجراه اتحاد النقل الجوي الدولي (أياتا) إلى النتيجة ذاتها، إذ بيّن أن المشغلين الذين لا تقع مقارهم في الإقليم المعني قد تُفرض عليهم رسوم مرتين مقابل الانبعاثات نفسها على المسارات الدولية الواقعة داخل مجاله الاقتصادي. وإضافة إلى ذلك، فإن إخضاع المشغلين الجويين التابعين لدول ثالثة لنظم إدارية ونظم لتقديم الحصص مزدوجة وغير متوائمة بالنسبة إلى رحلة جوية واحدة ينشئ عائقاً إدارياً لا مبرر له أمام النقل الجوي الدولي.

— انتهى —