



REUNIÓN DE ALTO NIVEL SOBRE LA AVIACIÓN INTERNACIONAL Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

Montreal, 7 - 9 de octubre de 2009

Cuestión 2 del

orden del día: Propuestas sobre estrategias y medidas para reducir las emisiones

PROPUESTAS SOBRE ESTRATEGIAS Y MEDIDAS PARA REDUCIR LAS EMISIONES

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota se presentan las medidas que el GIACC identificó, así como las propuestas provenientes del proceso de la CMNUCC y de la industria sobre cómo abordar la cuestión de las emisiones de la aviación internacional, a fin de someterlas a la consideración de la reunión HLM-ENV.

Las medidas propuestas a la reunión HLM-ENV figuran en el párrafo 7.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En el Apéndice K, “Programa de acción de la OACI sobre la aviación internacional y el cambio climático”, de la Resolución A36-22 de la Asamblea, se pedía al Consejo que desarrollara un Programa de acción enérgico que abarcara estrategias y medidas para reducir las emisiones.

2. NATURALEZA MUNDIAL DE LAS EMISIONES DE LA AVIACIÓN INTERNACIONAL

2.1 Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) procedentes de la aviación internacional son el resultado directo de la combustión de los combustibles fósiles a bordo de las aeronaves. Las emisiones de este sector son de naturaleza mundial y no se restringen a las fronteras nacionales. Aunque el combustible se carga en un país, la vasta mayoría se consume (y las emisiones conexas se descargan) dentro del territorio de otro Estado o en áreas que están fuera de fronteras nacionales reconocidas, como en la atmósfera superior y sobre alta mar. Debido a su naturaleza mundial, las medidas que un Estado tome respecto de las operaciones del transporte aéreo internacional pueden tener repercusiones directas en las operaciones de aeronave que se realicen desde y hacia otro Estado.

2.2 Las emisiones de GEI procedentes de la aviación internacional (y del transporte marítimo) no están sujetas a disposiciones de la CMNUCC y su Protocolo de Kyoto para limitarlas o reducirlas. En el contexto de estos acuerdos multilaterales, se requiere que los gobiernos calculen de modo aproximado las emisiones de GEI procedentes de la aviación internacional, pero éstas se excluyen de los totales nacionales y se notifican en forma separada. Aunque la CMNUCC no contiene disposiciones específicas sobre cómo deberían tratarse estas emisiones, el Protocolo de Kyoto (Artículo 2, párrafo 2) establece que: *“Las Partes incluidas en el anexo I procurarán limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal generadas por los combustibles del transporte aéreo y marítimo internacional trabajando por conducto de la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Marítima Internacional, respectivamente”*.

2.3 Dada la fuerte voluntad de todos los gobiernos del mundo para trabajar en cooperación a fin de resolver el problema de las emisiones de GEI procedentes de la aviación internacional, es un imperativo que la OACI y la CMNUCC trabajen juntas para establecer un marco mundial eficaz para el sector. En dicho marco sería necesario tener en cuenta las circunstancias específicas de la aviación internacional y las de todos los países que participan.

3. PROPUESTAS DERIVADAS DEL PROCESO DE LA CMNUCC

3.1 Las negociaciones en curso que se están llevando a cabo en el marco del proceso de la CMNUCC, en lo que respecta a la Hoja de ruta de Bali¹, se centraron en elementos clave, como son una visión compartida; esfuerzos de mitigación por parte de los países desarrollados y en desarrollo; esfuerzos de adaptación; necesidades de inversión y financieras; y desarrollo, uso, difusión y transferencia de tecnología.

3.2 La cuestión de cómo abordar el problema de las emisiones de GEI de la aviación internacional (y del transporte marítimo) en un futuro acuerdo sobre cambio climático es uno de los muchos controvertidos problemas del proceso de negociación de la CMNUCC. Las negociaciones presentes, en el contexto del proceso de la CMNUCC relativo a un nuevo acuerdo mundial para resolver el problema del cambio climático después de 2012, se relacionan con diferentes aspectos sobre cómo tratar la cuestión de las emisiones de GEI procedentes de la aviación internacional. Dichos aspectos incluyen: metas y parámetros de referencia; principios guidores (p. ej., los principios y disposiciones sobre las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas bajo la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto); medios de implantación (incluidas las cuestiones financieras); y funciones específicas de la OACI y la CMNUCC. Hasta ahora, no se ha llegado a un acuerdo acerca de ninguna de estas cuestiones. Las negociaciones están en curso y se espera que se intensifiquen en los próximos meses, ya que se tiene previsto un acuerdo mundial como resultado de la próxima reunión de la CMNUCC que se celebrará en Copenhague en diciembre de 2009.

3.3 En la última versión del proyecto de texto de negociación de la CMNUCC se consolidan las propuestas formuladas por las Partes. En relación con las metas y los parámetros de referencia, el proyecto de texto contiene propuestas sobre la adopción de metas de reducción/limitación, pero sin especificar el nivel de estas reducciones/limitaciones ni el año meta (quedando ambos sujetos a las negociaciones). Una cuestión conexas (también relacionada con el debate sobre los principios guidores) es qué Partes (todas o sólo las Partes del Anexo I) deberían asumir los compromisos correspondientes. Además, existen diferentes puntos de vista entre las Partes sobre cómo establecer estas metas, siendo que algunas Partes favorecen un proceso de negociación en el contexto de la CMNUCC y otras apoyan la coordinación de la OACI de todos los aspectos de la aviación internacional.

¹ Esto comprende el Plan de Acción de Bali (desarrollado para tratar el problema del cambio climático en el marco de la Convención) y la continuación del proceso de negociación de otros compromisos para las Partes del Anexo I en el contexto del Protocolo de Kyoto.

3.4 Durante las negociaciones, las Partes han venido debatiendo cómo conciliar los principios de no discriminación y de igualdad y equidad de oportunidades para desarrollar la aviación internacional, que se establecen en el Convenio de Chicago, con los principios y disposiciones de la CMNUCC y su Protocolo de Kyoto sobre responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas. En cuanto a los medios de implantación, las negociaciones giraron en torno a: la posible aplicación de enfoques sectoriales de cooperación y medidas específicas del sector de la aviación internacional; el posible desarrollo de instrumentos para financiar las actividades de mitigación y adaptación empleando los fondos recolectados a través de políticas fiscales (p. ej., gravámenes) para la aviación internacional; y la aplicación de medidas de mitigación apropiadas a nivel nacional (NAMA) para priorizar la transferencia de tecnología y el apoyo financiero para los países en desarrollo.

3.5 Aunque el debate de todas las cuestiones antes mencionadas seguirá durante los próximos meses, el sentido general de las negociaciones de la CMNUCC es que los gobiernos están dispuestos a trabajar juntos para identificar las medidas apropiadas que permitan resolver el problema de las emisiones de GEI procedentes de la aviación internacional. Además, se ha reconocido ampliamente que todos estos enfoques distintos deberían considerarse con la finalidad de acordar un marco completo, rentable y detallado para la aviación internacional.

3.6 En el Apéndice de la presente nota, figuran las propuestas en la versión actual de los textos de negociación que se prepararon como resultado de las conversaciones sobre cambio climático de la CMNUCC celebradas en Bonn, Alemania, en junio de 2009.

4. MEDIDAS RECOMENDADAS POR EL GIACC

4.1 En la GIACC/3 se acordó crear un grupo de trabajo sobre medidas basadas en criterios de mercado (MBM) para que adelantara la labor en esta área. En la GIACC/4, el grupo de trabajo MBM presentó varias notas (GIACC/4-WP/3, IP/7 and IP/8) e informó que había examinado el trabajo realizado por la OACI, recibido el aporte de distintas fuentes entre las que se incluía el CAEP y las industrias, y deliberado sobre las distintas MBM que podían aplicarse a la aviación internacional. En general, el grupo de trabajo convino en que las MBM implantadas por Estados o regiones con diferentes políticas y parámetros, en ausencia de un marco elaborado por la OACI, distaban mucho de ser óptimas. En la nota HLM-ENV/09-WP/8 se proporciona un resumen de las discusiones sobre las MBM.

4.2 El GIACC recomendó un conjunto de medidas del que los Estados puedan elegir a fin de reducir las emisiones de la aviación internacional, el cual cubre el desarrollo de tecnologías relacionadas con las aeronaves, mejor gestión del tránsito aéreo y mejor uso de la infraestructura, operaciones más eficientes, medidas económicas/basadas en criterios de mercado y medidas normativas. Cada Estado tendría la autoridad definitiva para elegir la gama de medidas que resulte apropiada a sus circunstancias, de conformidad con las metas mundiales a las que se aspira y debería ser alentado a que prepare y presente a la OACI planes de acción en forma individual.

4.3 Además, entre las medidas específicas convenidas por el GIACC y adoptadas por el Consejo, se aspira a lograr una meta para mejorar el rendimiento de combustible (2% anual hasta 2050), preparar una norma sobre las emisiones de CO₂ de la aviación y establecer un proceso para desarrollar un marco de medidas basadas en criterios de mercado para la aviación internacional.

5. LAS POSTURAS DE LA INDUSTRIA

5.1 Durante las deliberaciones del GIACC y en el contexto del proceso de la CMNUCC, varias organizaciones observadoras de transportistas aéreos, como la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA), el Consejo Coordinador Internacional de Asociaciones de Industrias

Aeroespaciales (ICCAIA) y el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI), hicieron comentarios acerca de las propuestas para resolver el problema de las emisiones de la aviación internacional, entre los que cabe mencionar las siguientes posturas adoptadas por la IATA. Toda la información que se proporcionó al GIACC puede consultarse en el sitio: http://www.icao.int/env/meetings/Giacc_Root.html.

5.2 Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA)

5.2.1 La IATA presentó una nota ante la GIACC/4 (GIACC/4-IP/6), en la que la industria de las líneas aéreas reiteraba su apoyo a la OACI y apoyaba a la OACI como el órgano de las Naciones Unidas apropiado para formular recomendaciones específicas de la aviación en las próximas negociaciones de Copenhague sobre cambio climático a fin de preparar un enfoque sectorial que permita tratar la cuestión de las emisiones de la aviación.

5.2.2 La industria de las líneas aéreas cree que las medidas en materia de políticas para tratar el problema de las emisiones de la aviación internacional deberían definirse a escala sectorial mundial para evitar imponer en forma unilateral metas y medidas y crear confusión con políticas nacionales y regionales que entren en conflicto y que posiblemente se superpongan. Para lograr estas metas de crecimiento neutro en carbono en el mediano plazo seguidas de reducciones en las emisiones absolutas de CO₂ se requerirá un enfoque multifacético por medio de inversiones permanentes en tecnología, operaciones e infraestructura, así como el desarrollo de medidas basadas en criterios de mercado con el firme compromiso de todos los interesados directos de la aviación, es decir, líneas aéreas, fabricantes, aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea.

5.2.3 Además, la industria de las líneas aéreas cree que los gobiernos deben realizar, urgentemente, las inversiones necesarias para modernizar la gestión del tránsito aéreo y establecer los marcos jurídico y fiscal correctos para promover la inversión en combustibles alternativos sostenibles y de bajo contenido de carbono, así como la posible aplicación de medidas económicas rentables y el acceso pleno y sin restricciones a todas las medidas de mitigación disponibles fuera del sector (compensaciones). La postura de la IATA, en cuanto a las medidas basadas en criterios de mercado, se resume en la nota HLM-ENV/09-WP/8.

6. SIGUIENTES PASOS

6.1 De lo anterior, es evidente que al explorar los Estados todas las medidas disponibles para resolver el problema de las emisiones de GEI procedentes de la aviación internacional, va surgiendo amplio acuerdo respecto de ciertos elementos básicos de las diferentes propuestas, en particular, sobre el empleo de una extensa gama de enfoques que comprenda un conjunto de medidas tecnológicas y operacionales. Sin embargo, sería conveniente contar con más información a fin de permitir a los Estados que tomen, estando bien informados, decisiones respecto del marco de estrategias y medidas que resulte más completo, rentable y detallado para reducir las emisiones de la aviación, evaluando en forma completa las implicaciones de todas las medidas disponibles.

7. MEDIDAS PROPUESTAS A LA REUNIÓN DE ALTO NIVEL

7.1 Se invita a la reunión a:

- a) reconocer el compromiso de la OACI en su función de liderazgo en abordar todos los asuntos que se relacionan con la contribución de la aviación internacional al cambio climático;

- b) confirmar el compromiso respecto de un enfoque abarcador que comprenda medidas tecnológicas, operacionales y basadas en criterios de mercado para reducir las emisiones de la aviación, el cual es necesario para lograr el desarrollo sostenible de la aviación internacional;
- c) reconocer la necesidad de evaluar más a fondo el grado en que cada una de las medidas antes mencionadas permitirá lograr las reducciones mundiales de emisiones que se esperan para el futuro; y
- d) pedir a la OACI que encargue, con urgencia, un estudio para llevar a cabo la evaluación mencionada en el inciso c), a fin de presentarla ante el 37º período de sesiones de la Asamblea de la OACI, en 2010.

— — — — —

APPENDIX

SPECIFIC PROPOSAL ON EMISSIONS FROM INTERNATIONAL AVIATION AND MARITIME TRANSPORT IN THE REVISED UNFCCC NEGOTIATING TEXTS

(Excerpt from FCCC/AWGLCA/2009/INF.1 dated 22 June 2009)

II. Enhanced action on adaptation and its means of implementation

...

C. Means of implementation

...

36. [Sources of new and additional financial support for adaptation [may] [shall] include assessed contributions, [auctioning of assigned amounts and/or emission allowances; [levies on CO₂ emissions] from Annex-I Parties in a position to do so; taxes on carbon-intensive products and services from Annex I Parties; [levies on international and maritime transport]]; shares of proceeds on the clean development mechanism (CDM), joint implementation and emissions trading; [levies on international transactions;] [fines for non-compliance with commitments of Annex I Parties and Parties with commitments inscribed in Annex B to the Kyoto Protocol (Annex B Parties)]; additional ODA and bilateral, regional and other multilateral channels (in accordance with Article 11.5 of the Convention).9]

Alternatives to paragraph 36:

...

Alternative 3

[Sources of new and additional financial support for adaptation may include assessed contributions from developed country Parties and other developed Parties included in Annex II of the Convention, auctioning of assigned amounts and/or emission allowances; taxes on carbon-intensive products and services from Annex I Parties; share of proceeds from measures to limit or reduce emissions from international aviation and maritime transport; shares of proceeds on the clean development mechanism (CDM), joint implementation and emissions trading; ; fines for non-compliance with commitments of Annex I Parties and Parties with commitments inscribed in Annex B to the Kyoto Protocol (Annex B Parties); additional ODA and bilateral, regional and other multilateral channels (in accordance with Article 11.5 of the Convention).]

Alternative 5

[Sources of new and additional financial support for adaptation must meet the full agreed incremental costs of adaptation and initially be within a minimum range of USD 50–86 billion per annum and regularly updated in light of new emerging science, financial estimates and the degree of emissions reductions achieved. Providing financial support shall be additional to developed countries' ODA targets and may include assessed contributions, auctioning of assigned amounts and/or emission allowances; levies on CO₂ emissions; taxes on carbon-intensive products and services from Annex I Parties; levies on international and maritime transport; shares of proceeds on the clean development mechanism (CDM), joint implementation and emissions trading; levies on international transactions; fines for non-compliance with commitments of Annex I Parties and Parties with commitments inscribed in Annex B to the Kyoto Protocol (Annex B Parties); additional to ODA targets and bilateral, regional and other multilateral channels (in accordance with Article 11.5 of the Convention).]

III. Enhanced action on mitigation

...

A. Mitigation [commitments] by [developed countries] [Parties]

Proposals for an additional section on Policies and measures by all Parties

...

x.2 The Parties shall pursue limitation or reduction of emissions of greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol from aviation and marine bunker fuels, working through the International Civil Aviation Organization and the International Maritime Organization, respectively.

D. Cooperative sectoral approaches and sector-specific actions

...

International bunker fuels

135. [All sectors of the economy [, in particular those of Annex I Parties,] should contribute to limiting emissions, including international maritime shipping and aviation. [Multilateral collaborative action would be the most appropriate means to address emissions from international aviation and the maritime transport sector, the International Civil Aviation Organization and the International Maritime Organization dealing with this issue should prevent the adoption of trade restrictions and take into account the special economic conditions of developing countries and the principles of equity and of common but differentiated responsibilities and capabilities.] [Global][Sectoral approaches could address emissions that cannot be attributed to any particular economy, and multilateral collaborative action by all Parties would be the most appropriate means to address emissions from international aviation and the maritime transport sector.]]

Alternative to paragraph 135:

[Those developed country Parties that are not Parties to the Kyoto Protocol shall undertake measures within the context of their national appropriate mitigation commitments to reduce emissions from international aviation and international maritime transport.

Developing country Parties may undertake actions to reduce emissions from international aviation and international maritime transport within the context of nationally appropriate mitigation actions.]

136. [Option 1]

The International Maritime Organization shall be encouraged to continue without delay its activities for the development of policies and measures to reduce GHG emissions, and specifically:

(a) [To achieve, through the use of its policies and mechanisms, total GHG emission reductions which are at least as ambitious as the total GHG emission reductions under the Convention;]

[To establish an ambitious global goal for the reduction or limitation of greenhouse gas emissions from ships to be achieved through the implementation of its policies and measures.]

(b) To report regularly to the COP {and its subsidiary bodies as appropriate} on relevant activities, emission estimates and achievements in this respect;

(c) To report to the COP {at its seventeenth session} on policies, established measures, measures under development, and expected emission reductions resulting from these measures.]

Alternative to paragraph 136 [in the form of a draft decision by the COP]:

[Reduction of greenhouse gas emissions from international shipping

The Conference of the Parties,

[Being aware of the role of the IMO established in the IMO Convention, the UN Charter and UNCLOS....]

Recognizing that in order to achieve a necessary two degree scenario, global greenhouse gas emissions should follow a pathway that includes a peak year no later than 2015 and results in emission

reductions of 50- 85per cent by 2050, in accordance with findings in the 4th Assessment Report of the IPCC,

Welcomes the report presented by the Secretary General of the International Maritime Organization (IMO) on policies and activities related to reduction of Greenhouse Gas Emissions from international shipping,

Recognizing the role of the International Maritime Organization in developing global actions to limit or reduce greenhouse gas (GHG) emissions from international shipping,

Recognizing further that the IMO has undertaken a comprehensive assessment of the total greenhouse gas emissions from international shipping, and that these emissions constitutes a significant share of the global anthropogenic emissions,

Recognizing the need to develop a long-term goal as well as intermediate targets for emission reductions from the maritime sector, in order to facilitate transformation to a low carbon economy,

Being aware that the IMO activity has identified technical and operational measures which can contribute significantly to emission reductions,

Encourages the IMO to continue without delay the ongoing activities to develop policies and measures to reduce GHG emissions, and in doing so invites the IMO to:

1. achieve, through the use of its policies and mechanisms, total GHG emission reductions which are at least as ambitious as the total GHG reductions to be achieved by the UNFCCC Copenhagen agreement,

2. report regularly to COP [and its subsidiary bodies as appropriate] on relevant activities, emission estimates and achievements in this respect, and especially

3. report to COP [17] on IMO policies, established measures, measures under development, and expected emission reductions resulting from these measures, and

Requests the Secretariat of the UNFCCC to continue co-operating with the Secretariat of the International Maritime Organization.]

137. [Option 2]

Parties shall take the necessary action to reduce emissions of GHGs not controlled by the Montreal Protocol from aviation and marine bunker fuels.

[Global reduction targets for such emissions from aviation and marine bunker fuels shall be set as equal to, respectively, {X per cent} and {Y per cent} below {year XXXX} levels in the commitment period {20XX to 20XX}. Units from existing and potential new flexibility mechanisms may contribute towards achieving these targets.]

Parties shall work through the International Civil Aviation Organization and the International Maritime Organization to enable effective international agreements to achieve these targets to be approved by 2011. Such agreements should not lead to competitive distortions or carbon leakage. Parties shall assess progress in the implementation of this work, and take action to advance it, as appropriate.]

138. [Option 3]

[Taking into account the interests of developing countries,][All Parties][Developed country Parties][Parties][Annex I Parties] shall pursue limitation or reduction of emissions of GHGs not controlled by the Montreal Protocol from aviation and marine bunker fuels, working through the International Civil Aviation Organization and the International Maritime Organization, respectively.]

138.1 Option 4

[The Parties should pursue a collective reduction of [X per cent] below [year XXXX] for emissions of anthropogenic greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol from international aviation bunker fuels and [Y per cent] below [year XXXX] levels for emissions of anthropogenic

greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol from international marine bunker fuels in the commitment period [20XX to 20XX].]

The Parties should commence negotiations on two global sectoral agreements to address, respectively, international aviation and maritime emissions in 2010 with a view to concluding by COP-17 in 2011, taking into account work already done in ICAO and IMO.

IV. Enhanced action on financing, technology and capacity-building

A. Enhanced action on the provision of financial resources and investment

...

2. [Generation][Provision] of financial resources

172. [The [generation][provision]of financial resources [shall][should] be guided by agreed objective criteria the principles of the Convention the economic capacity of Parties, and the objective of internalizing appropriate climate change costs [, in particular the principles of equity and common but differentiated responsibilities and respective capabilities, taking into account the ability to pay and emissions [[and take into account [the consideration of] [[the polluter pays principle,]] [and] historical responsibilities]]]].The public sector shall be the major source of funds, while market mechanisms and other private sector sources would play a complementary role in addressing climate change.

Alternatives to paragraph 172:

...

Alternative 3

[Funding for the Multilateral Fund for Climate Change (defined below) shall be provided by the following sources:

...
(b) A levy placed on international maritime transport and international aviation. Such a levy shall be developed in collaboration with the International Maritime Organization and the International Civil Aviation Organization;
...]

173. [New and additional financial resources {shall} {should} be generated through a combination of various sources, including, inter alia :

...

[Option 4

[Levies on] [Funding from instruments addressing] emissions from international aviation {and maritime transport}, [for developed countries] may be auctioned through emission allowances under an international regulation scheme.

[Option 5

[An international air passenger [adaptation levy/green] levy on air fares [, except on journeys originating in and destined for LDCs].]

Alternative to Options 4 and 5:

[Share of proceeds from measures to limit or reduce emissions from international aviation and maritime transport;]

Alternative to Option 5:

[An international air adaptation levy on airfares except on journeys originating from LDCs and SIDS.]
...]