



RÉUNION DE HAUT NIVEAU SUR L'AVIATION INTERNATIONALE ET LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Montréal, 7 – 9 octobre 2009

Point 2 : Stratégies et mesures proposées pour réduire les émissions

STRATÉGIES ET MESURES PROPOSÉES POUR RÉDUIRE LES ÉMISSIONS

(Note présentée par le Secrétariat)

SOMMAIRE

La présente note expose à la réunion de haut niveau les mesures que le GIACC a identifiées pour lutter contre les émissions de l'aviation internationale, ainsi que des propositions découlant du processus de la CCNUCC et de l'industrie allant dans le même sens.

La suite à donner par la réunion figure au paragraphe 7.

1. INTRODUCTION

1.1 Dans la Résolution A36-22, Appendice K (« Programme d'action de l'OACI sur l'aviation internationale et les changements climatiques »), l'Assemblée demandait au Conseil d'élaborer un programme d'action dynamique constitué de stratégies et de mesures pour réduire les émissions.

2. CARACTÈRE MONDIAL DES ÉMISSIONS DE L'AVIATION INTERNATIONALE

2.1 Les émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'aviation internationale résultent de la combustion de combustibles fossiles dans les moteurs des aéronefs. Les émissions de ce secteur ont un caractère mondial ; elles ne sont pas circonscrites à l'intérieur des frontières nationales. Même si le carburant est chargé dans un pays, il est pour la plus grande partie consommé au-dessus du territoire d'autres États ou dans des zones situées à l'extérieur des frontières nationales reconnues, comme dans les couches supérieures de l'atmosphère ou au-dessus de la haute mer. Même chose pour les émissions résultant de cette consommation. En raison de la nature mondiale des émissions, les mesures que prend un État en matière de transport aérien international peuvent avoir une incidence directe sur l'exploitation des vols en provenance et au départ d'un autre État.

2.2 Les émissions de GES de l'aviation internationale (et du transport maritime) ne sont pas visées par les dispositions de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto relatives à la limitation et/ou la

réduction des émissions. Aux termes de ces deux accords multilatéraux, les gouvernements sont tenus d'estimer les émissions de GES de l'aviation internationale, mais ces émissions sont exclues du total national et on en rend compte séparément. La CCNUCC ne contient pas de dispositions précises quant à ces émissions, mais le Protocole de Kyoto (article 2, par. 2) prévoit ceci : « *Les Parties visées à l'annexe I cherchent à limiter ou réduire les émissions de gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal provenant des combustibles de soute utilisés dans les transports aériens et maritimes, en passant par l'intermédiaire de l'Organisation de l'aviation civile internationale et l'Organisation maritime internationale, respectivement.* »

2.3 Compte tenu de la volonté manifeste affichée par tous les gouvernements de la planète de collaborer pour s'attaquer aux émissions de GES de l'aviation internationale, il est impératif que l'OACI et la CCNUCC œuvrent de concert pour créer un cadre mondial efficace visant ce secteur. Ce cadre devra tenir compte des contextes particuliers de l'aviation internationale et les circonstances spécifiques de tous les pays intéressés.

3. PROPOSITIONS ÉMANANT DU PROCESSUS DE LA CCNUCC

3.1 Les négociations en cours dans le cadre du processus de la CCNUCC, et plus précisément dans le contexte de la Feuille de route de Bali¹, ont principalement porté sur des éléments clés tels qu'une vision commune, les efforts d'atténuation tant dans les pays développés que dans les pays en développement, les initiatives d'adaptation, les investissements et le financement nécessaires, et le développement, la mise en place, la diffusion et le transfert des technologies.

3.2 La question de savoir comment traiter les émissions de GES provenant de l'aviation internationale (et du transport maritime) dans un accord futur sur les changements climatiques est l'un des nombreux problèmes qui se posent dans le processus de la CCNUCC. Les négociations menées jusqu'à aujourd'hui au sein de la CCNUCC pour parvenir à un nouvel accord mondial sur les changements climatiques au-delà de 2012 ont abordé différents aspects de la question des émissions de GES de l'aviation internationale. On s'est notamment penché sur les cibles et niveaux de référence, les principes directeurs (par exemple les principes et dispositions relatifs aux responsabilités communes mais différenciées et aux capacités respectives au titre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto), les moyens de mise en œuvre (y compris les questions financières), et les rôles précis de l'OACI et de la CCNUCC. Pour l'instant, on ne s'est entendu sur aucune de ces questions. Les négociations se poursuivent et elles iront en s'intensifiant au cours des prochains mois, puisqu'on s'attend à conclure un accord mondial comme aboutissement de la réunion de la CCNUCC qui se tiendra à Copenhague en décembre.

3.3 La dernière version du texte de négociation reprend les propositions soumises par les Parties. S'agissant des cibles et des niveaux de référence, le projet de texte contient des propositions qui prévoient l'adoption de cibles de réduction et/ou de limitation, mais le niveau de ces réductions/limitations n'est pas précisé, pas plus que l'année cible (deux aspects à négocier). Il y a aussi la question connexe (en lien avec le débat sur les principes directeurs) de savoir quelles Parties devraient contracter ces engagements : toutes les Parties ou seulement celles visées à l'annexe I ? De plus, les Parties ont exprimé des vues divergentes sur la façon de fixer ces cibles, certaines préférant que des négociations soient menées dans le cadre de la CCNUCC, d'autres penchant pour que l'OACI coordonne tous les aspects concernant l'aviation internationale.

¹ La feuille de route englobe le Plan d'action de Bali (élaboré au titre de la Convention pour lutter contre les changements climatiques) et la suite des négociations au sujet des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I, dans le cadre du Protocole de Kyoto.

3.4 Au cours des négociations, les Parties ont débattu de la façon de concilier les principes de non-discrimination et d'égalité des chances de développer l'aviation internationale énoncés dans la Convention de Chicago avec les principes et les dispositions relatives aux responsabilités communes mais différenciées et aux capacités respectives, inscrits dans la CCNUCC et le Protocole de Kyoto. En ce qui concerne les moyens d'assurer la mise en œuvre, les négociations ont porté sur les aspects suivants : le recours éventuel à des approches collaboratives sectorielles et à des mesures spécifiques pour le secteur de l'aviation internationale ; la possibilité de mettre en place des instruments pour financer les activités d'atténuation et d'adaptation, en se servant de fonds recueillis au moyen de politiques fiscales visant l'aviation internationale (prélèvements), et l'utilisation de mesures d'atténuation appropriées à l'échelon national (NAMA) pour faciliter l'établissement des priorités en matière de transfert de technologies et de soutien financier aux pays en développement.

3.5 Le débat sur ces questions va se poursuivre au cours des prochains mois, mais le sentiment général qui se dégage des négociations menées au sein de la CCNUCC est que les gouvernements sont disposés à travailler ensemble afin d'identifier des mesures appropriées pour s'attaquer aux émissions de GES de l'aviation internationale. De plus, il est généralement reconnu que ces différentes approches doivent être examinées pour s'entendre sur un cadre global, rentable et exhaustif pour l'aviation internationale.

3.6 L'appendice présente les propositions contenues dans la version actuelle des textes de négociation, qui ont été préparés suite aux pourparlers sur le climat tenus à Bonn (Allemagne) en juin 2009.

4. MESURES IDENTIFIÉES PAR LE GIACC

4.1 GIACC/3 est convenue d'instituer un groupe de travail sur les mesures fondées sur le marché (MFM) pour faire avancer les travaux dans ce domaine. Au cours de GIACC/4, le groupe de travail MFM a soumis plusieurs notes (WP/3, IP/7 et IP/8) et a indiqué qu'il avait examiné les travaux que l'OACI a menés à bien par le passé, reçu des commentaires de différentes sources, notamment du CAEP et de l'industrie, et analysé les diverses MFM qui pourraient être appliquées à l'aviation internationale. Le groupe de travail est généralement convenu que les MFM mises en œuvre par les États ou les régions selon des politiques ou des paramètres différents, en l'absence d'un cadre élaboré par l'OACI, sont loin d'être optimales. Les délibérations du GIACC au sujet des MFM sont résumées dans la note HLM-ENV/09-WP/8.

4.2 Le GIACC a recommandé l'adoption d'un panier de mesures que les États pourraient utiliser pour réduire les émissions de l'aviation internationale, couvrant le développement des technologies liées aux aéronefs, l'amélioration de la gestion du trafic aérien et de l'utilisation des infrastructures, une exploitation plus efficace, des mesures économiques/fondées sur le marché et des mesures réglementaires. Chaque État conserverait l'autorité ultime de choisir l'ensemble de mesures appropriées à ses circonstances, mais conformes aux objectifs ambitieux mondiaux, et il sera encouragé à élaborer et à déposer auprès de l'OACI des plans d'action individuels.

4.3 En outre, les mesures spécifiques convenues par le GIACC et adoptées par le Conseil comprennent un objectif ambitieux prévoyant une amélioration du rendement du carburant (2 % par année jusqu'en 2050), la création d'une norme sur les émissions de CO₂ pour l'aviation et la mise en place d'un processus afin d'élaborer un cadre pour des mesures fondées sur le marché touchant l'aviation internationale.

5. POSITIONS DE L'INDUSTRIE

5.1 Dans le cadre des délibérations du GIACC et de la CCNUCC, plusieurs organisations de transport aérien invitées à titre d'observateurs, comme l'Association du transport aérien international (IATA), le Conseil international de coordination des associations d'industries aérospatiales (ICCAIA) et le Conseil international des aéroports (ACI), ont présenté leur point de vue sur les propositions relatives à la façon de s'attaquer aux émissions de l'aviation internationale ; celui de l'IATA est résumé ci-dessous. L'ensemble des observations présentées au GIACC peuvent être consultées sur le site http://www.icao.int/env/meetings/Giacc_Root.html.

5.2 Association du transport aérien international (IATA)

5.2.1 L'IATA a présenté à GIACC/4 la note IP/6 dans laquelle l'industrie du transport aérien réitère son soutien à l'OACI en tant qu'organisme approprié des Nations Unies pour formuler des recommandations ayant spécifiquement trait à l'aviation lors des négociations de Copenhague sur le climat en vue d'élaborer une approche sectorielle pour s'attaquer aux émissions de l'aviation.

5.2.2 L'industrie est d'avis que des politiques pour lutter contre les émissions de l'aviation internationale doivent être élaborées au niveau sectoriel mondial pour éviter l'imposition unilatérale de cibles et de mesures, et pour ne pas créer un ensemble disparate de politiques nationales et régionales qui se recoupent. Pour atteindre, à moyen terme, l'objectif d'une croissance neutre en carbone et ensuite une réduction absolue des émissions de CO₂, il faudra une approche à facettes multiples, avec notamment des investissements soutenus dans les technologies, l'exploitation et l'infrastructure, l'élaboration de mesures fondées sur le marché et un solide engagement de la part de tous les acteurs de l'aviation, c.-à-d. les compagnies aériennes, les constructeurs, les aéroports et les fournisseurs de services de navigation aérienne.

5.2.3 En outre, l'industrie du transport aérien est d'avis que les gouvernements doivent réaliser d'urgence les investissements nécessaires pour moderniser la gestion du trafic aérien et mettre en place les cadres juridique et fiscal pertinents pour promouvoir les investissements dans des carburants de remplacement durables et faibles en carbone et favoriser l'emploi de mesures économiques rentables ainsi que l'accès sans restrictions à tous les crédits fiscaux disponibles à l'extérieur du secteur (compensations). La position de l'IATA sur les mesures fondées sur le marché est résumée dans la note HLM-ENV/09-WP/8.

6. PROCHAINES ÉTAPES

6.1 Il ressort de ce qui précède que dans leur examen des nombreuses mesures disponibles pour lutter contre les émissions de l'aviation internationale, les États s'entendent généralement sur certains éléments essentiels contenus dans plusieurs propositions, en particulier l'utilisation d'une vaste gamme d'approches qui comprend une combinaison de mesures ayant trait aux technologies et à l'exploitation. Cependant, il serait souhaitable que les États disposent d'une information plus complète pour leur permettre de prendre des décisions éclairées sur le cadre de stratégies et de mesures qui serait le plus global, le plus économique et le plus exhaustif pour réduire les émissions de l'aviation, grâce à une évaluation complète de l'incidence de l'ensemble des mesures dont ils disposent.

7. **SUITE À DONNER PAR LA RÉUNION DE HAUT NIVEAU**

7.1 La réunion HLM-ENV est invitée :

- a) à reconnaître que l'OACI doit jouer un rôle de chef de file pour traiter de toutes les questions ayant trait à la contribution de l'aviation internationale aux changements climatiques ;
- b) à confirmer son engagement de dégager une approche globale constituée de mesures technologiques, opérationnelles et fondées sur le marché afin de réduire les émissions de l'aviation, approche qui est nécessaire pour garantir le développement durable de l'aviation internationale ;
- c) à reconnaître le besoin d'évaluer plus à fond dans quelle mesure chacune des actions énoncées ci-dessus permettra de produire les réductions attendues des émissions mondiales à l'avenir ;
- d) à demander à l'OACI de commander de façon urgente une étude visant l'évaluation dont il est question à l'alinéa c), pour examen par la 37^e session de l'Assemblée de l'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.]

...]