



الاجتماع رفيع المستوى بشأن الطيران الدولي وتغير المناخ

مونتريال، من ٧ إلى ٩/١٠/٢٠٠٩

البند رقم ٢ من جدول الأعمال: اقتراحات إستراتيجيات وتدابير لتحقيق تخفيضات في الانبعاثات

الأدوات القائمة على آليات السوق وتغير المناخ

(ورقة مقدمة من الأمانة العامة)

الموجز

تقدّم هذه الورقة معلومات عن مناقشات الفريق المعني بالطيران الدولي وتغير المناخ بشأن التدابير القائمة على آليات السوق، وعما نفذته الإيكاو من عمل ذي صلة، وعن الاقتراحات التي قدمها قطاع الطيران، لينظر فيها الاجتماع رفيع المستوى بشأن الطيران الدولي وتغير المناخ. يرد الإجراء المعروض على الاجتماع رفيع المستوى في الفقرة ٦.

١- المقدمة

١-١ أشار المرفق (ك) بقرار الجمعية العمومية ٣٦-٢٢ "برنامج عمل الإيكاو بشأن الطيران الدولي وتغير المناخ"، إلى أن تعزيز النمو المستدام للطيران يستلزم اتباع نهج شامل يتألف من العمل بشأن التكنولوجيا والمعايير، وبشأن التدابير التشغيلية والتدابير القائمة على آليات السوق والرامية إلى خفض الانبعاثات. لذلك، طالب المرفق المجلس بإعداد برنامج عمل قوي يتضمن إستراتيجيات وتدابير لتحقيق تخفيض في الانبعاثات، ومن ضمنها التدابير القائمة على آليات السوق.

٢- مناقشات الفريق المعني بالطيران الدولي وتغير المناخ بشأن التدابير القائمة على آليات السوق

١-٢ خلال الاجتماع الرابع للفريق المعني بالطيران الدولي وتغير المناخ، قدّم الفريق العامل المعني بالتدابير القائمة على آليات السوق تقريراً ذكر فيه أنه في غياب إطار عمل من إعداد الإيكاو، فإن الدول أو الأقاليم تنفذ التدابير القائمة على آليات السوق وفقاً لسياسات ومعايير مختلفة ليست الأمثل. وخلصت إلى أن الخيار الأوسط يتمثل في سيناريو تقوم فيه كل دولة باعتماد تدابيرها ضمن إطار عمل من إعداد الإيكاو يحدّد المبادئ المتفق عليها لتنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق. ويعتبر هذا الخيار أفضل من سواه لأنه يوفر خطة منسقة بحيث تشكل السياسات التي تتبعها كل دولة، مع

أنها طوعية، أحجار الأساس لبناء نظام عالمي. وهذا السيناريو سيشمل، ضمن جملة أمور، الرسوم على الانبعاثات وخطط الاتجار بالانبعاثات.

٢-٢ أوصى الفريق العامل بأن تتناول عملية إعداد إطار عمل للتدابير القائمة على آليات السوق للطيران الدولي بشكل ملائم المسائل الكبرى المتعلقة بتنفيذها، ولاسيما: (أ) أخذ مبادئ عدم التمييز والمساواة والإنصاف في الفرص التي أقرتها اتفاقية شيكاغو بعين الاعتبار بشكل كامل، (ب) أخذ الظروف المحددة والقدرات المختلفة لكل دولة متعاقدة وأقليم بعين الاعتبار بشكل كامل، (ج) اختيار الإجراءات الأكثر كفاءة وفعالية فقط، (د) تسهيل امتثال صناعة الطيران، (هـ) إمكانية تنسيق التدابير القائمة على آليات السوق وعدم ازدواجيتها، و(و) دراسة المسائل المتعلقة بالنطاق الجغرافي.

٢-٣ نظراً إلى اختلاف وجهات النظر بشأن كيفية تنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق عبر الحدود الوطنية، لم ينشأ توافق في الآراء داخل الفريق المعني بالطيران الدولي وتغير المناخ بشأن التطبيق العالمي للتدابير القائمة على آليات السوق على الطيران المدني الدولي. وقد أوصى الفريق المعني بالطيران الدولي وتغير المناخ بأن تطلق الإيكاف عملية عاجلة لإعداد إطار عمل للتدابير القائمة على آليات السوق في مجال الطيران الدولي، على أن تؤخذ بعين الاعتبار نتائج الاجتماع رفيع المستوى الخاص بالموضوع ونتائج مؤتمر الأطراف الخامس عشر لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ (UNFCCC COP15).

٣- تحقيق الأمانة العامة في التدابير القائمة على آليات السوق

١-٣ واصلت لجنة حماية البيئة في مجال الطيران عملها على تدابير التخفيف، ومن ضمنها التدابير القائمة على آليات السوق لتخفيض انبعاثات الطيران. وفي العام ٢٠٠٤، أعدت الإيكاف نموذجاً للاتفاقات الطوعية المعقودة بين أطراف صناعة الطيران والمنظمات العامة، وجمعت ونقاسمت المعلومات بشأن الأعمال الطوعية التي تقوم بها الدول المتعاقدة وغيرها من أصحاب المصلحة في العام ٢٠٠٧ لتخفيض انبعاثات غازات الدفيئة. وفي العام نفسه، نشرت الإيكاف إرشادات للدول لإدراج انبعاثات الطيران الدولي في مخططات الاتجار بالانبعاثات (إرشادات بشأن استخدام الاتجار بالانبعاثات الطيران، الوثيقة رقم 9885 Doc). إضافة إلى ذلك، كانت الإيكاف قد نشرت إرشادات بشأن الرسوم المتعلقة بالانبعاثات المحلية (إرشادات بشأن رسوم انبعاثات الطائرات المتعلقة بنوعية الهواء المحلي، الوثيقة رقم 9884 Doc).

٢-٣ تجري لجنة حماية البيئة في مجال الطيران دراسة بشأن المسائل المتعلقة بنظم الاتجار المفتوحة للانبعاثات والتي تشمل الطيران. ومع تطبيق مخططات مختلفة للاتجار بالانبعاثات في العالم، فإن زيادة توحيد ملامح هذه المخططات وعملياتها، من شأنه تسهيل عملية الربط في ما بينها، وبالتالي السماح بإيجاد مخطط عالمي. وتعمل لجنة حماية البيئة في مجال الطيران على إعداد دراسة بشأن إمكانات تدابير تعويض الكربون لتخفيف تأثير الطيران على تغير المناخ، والاعتراف بإمكانات تنفيذها على الأجل القصير. وفي هذا الإطار، يجب الإشارة إلى أن حاسب الإيكاف لانبعاثات الكربون يعتبر أداة مقبولة دولياً لتقدير حجم انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون عن كل راكب، ويمكن استخدامه في مخططات التعويض المتعلقة بالطيران.

٤- اقتراحات من اتحاد النقل الجوي الدولي (IATA)

١-٤ قدّم اتحاد النقل الجوي الدولي، نيابة عن قطاع الطيران، ورقة إلى الاجتماع الرابع للفريق المعني بالطيران الدولي وتغير المناخ (GIACC/4-IP/6) أكد فيها أن بإمكان القطاع دعم تدابير اقتصادية فعالة من حيث التكلفة وغير تمييزية فقط. ويمكن أن تشمل هذه التدابير الاتجار بالانبعاثات، أو صناديق الكربون، أو التعويض أو آليات أخرى مشابهة، شرط أن يجري تنفيذها على صعيد عالمي، وعلى أساس التوافق في الآراء، وأن تؤمن حق الوصول الكامل والمفتوح إلى سوق الكربون العالمي تحت إشراف الإيكاف.

٢-٤ يرى القطاع أن على أي تدابير اقتصادية تطبق على قطاع الطيران وفقاً لنهج قطاعي شامل، أن تؤمن الحد الأقصى من المنافع البيئية، وأن تقدّم في الوقت نفسه أكثر النتائج فعالية من حيث التكلفة بالنسبة للصناعة. فلا يجب أن تؤدي التدابير الاقتصادية إلى حصول "تسرب في الكربون"، تنتقل فيه الانبعاثات ما بين البلدان أو الناقلين الجويين، الأمر الذي من شأنه إيجاد تشوهات في السوق.

٣-٤ جرى التشديد على وجوب تخصيص أي إيرادات للتدابير الاقتصادية بموجب مخطط عالمي، لمعالجة انبعاثات الطيران، فضلاً عن تخصيصها بوضوح للأغراض البيئية. ويجب استثمار قسم من هذه الإيرادات في تدابير إضافية لتحسين مستوى انبعاثات الطيران بشكل مباشر، مع التركيز على الدعائم الثلاث الأولى من إستراتيجية قطاع شركات الطيران الأربع. ويمكن استخدام رصيد هذه الإيرادات للحصول على شهادات تخفيض في الانبعاثات ناتجة عن مشاريع معترف بها للتخفيف والتكيف، شرط أن يكون قطاع شركات الطيران قادر على الاستفادة من هذه التخفيضات. وينبغي أن يحفز النهج القطاعي الشامل المشغلين لامتلاك طائرات مقتصدة في استهلاك الوقود ولشراء وقود ذي مستوى كربون منخفض، أي وقود يؤمن تخفيضات صافية في الكربون على مدى دورة العمر الكاملة، وضمان أن يحصلوا على أرصدة دائنة لقاء المنافع المرتبطة بغاز ثاني أكسيد الكربون.

٥- التدابير القائمة على آليات السوق بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ (UNFCCC)

١-٥ بموجب بروتوكول كيوتو، تستطيع البلدان النامية التي لديها قيود أو أهداف تخفيض، الإيفاء بالتزاماتها من خلال تنفيذ إجراءات ضمن حدودها الوطنية، وعبر استخدام ثلاث أدوات قائمة على آليات السوق (وتعرف باسم آليات كيوتو)، وهي التنفيذ المشترك (JI)، وآلية التنمية النظيفة (CDM)، والاتجار بالانبعاثات.

٢-٥ على مدى السنوات الأربع الأخيرة، أدى تطبيق آليات كيوتو إلى إيجاد سوق عالمي للكربون، أدى بدوره إلى تنشيط التنمية المستدامة عبر نقل التكنولوجيا والاستثمار في البلدان النامية. وأدى أيضاً إلى تشجيع القطاع الخاص والبلدان النامية على المساهمة في جهود تخفيض الانبعاثات. وعلى سبيل المثال، يتوقع أن تؤدي مشاريع آلية التنمية النظيفة المسجلة البالغ عددها ١٧٨٠ إلى تخفيض حجم انبعاثات غازات الدفيئة بحدود ١,٦ مليار طن بحلول نهاية العام ٢٠١٢.

٣-٥ بموجب القواعد والترتيبات المعمول بها حالياً، لا يمكن استخدام آليات كيوتو لغرض معالجة انبعاثات غاز الدفيئة من الطيران الدولي، لأنه جرى استثناء هذه الانبعاثات من المجموع الوطني للانبعاثات لجميع أطراف بروتوكول كيوتو.

٤-٥ خلال المناقشات المستمرة ضمن إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ من أجل التوصل إلى اتفاق عالمي جديد بشأن تغير المناخ، بحثت الحكومات في كيفية تحسين آليات كيوتو الثلاث، من أجل تعزيز فعاليتها التشغيلية في المستقبل. وبالنسبة إلى قطاع الطيران المدني الدولي، جرت الإشارة إلى إمكانية استخدام آليات كيوتو مستقبلاً لمعالجة انبعاثات غازات الدفيئة في هذا القطاع.

٥-٥ فضلاً عن ذلك، ربطت أطراف عديدة استخدام مثل هذه الآليات مستقبلاً باقتراحات لإيجاد موارد عبر فرض رسوم أو ضرائب وبيع حصص انبعاثات الطيران الدولي بالمزاد مثلاً. لكن لم يتخذ أي قرار بشأن أي من هذه المسائل، وستستمر المناقشات وتتكتف إلى حين انعقاد مؤتمر الأطراف الخامس عشر (COP15) في شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩.

٦-٥ يوجد ميدان قد يكون مهماً بالنسبة إلى الإيكاو بشكل خاص، ويتمثل في ضمان حق قطاع الطيران الدولي في الوصول الكامل إلى جميع الأدوات، بما فيها التدابير القائمة على آليات السوق (الراهناء أو الجديدة)، والذي قد يكون جزءاً من أي اتفاق يمكن التوصل إليه مستقبلاً بشأن تغيير المناخ بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ.

٧-٥ إضافة إلى اقتراحات الحكومات ضمن إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ، بلورت بعض شركات الطيران أفكاراً خاصة بها بشأن كيفية تناول انبعاثات غازات الدفيئة من الطيران الدولي ضمن إطار اتفاق عالمي مستقبلاً. وعلى سبيل المثال، وأثناء نشاط أجري على هامش المحادثات الخاصة باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ المعقودة في بون، ألمانيا، من ٢٩ آذار/مارس إلى ٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، اقترحت مجموعة "اتفاق الطيران العالمي" (Aviation Global Deal)^١ إطار عمل عالمي للقطاع بشأن التدابير القائمة على آليات السوق استناداً إلى مخطط مفتوح للتجار بالانبعاثات، مع حق الوصول الكامل إلى أسواق الكربون العالمية. والعناصر الرئيسية لإطار العمل المقترح هي:

- لا تقع على عاتق الدول أي مسؤولية في مجال تخصيص انبعاثات الطيران الدولي. لكن سيجري تحديد حصة انبعاثات عالمية لقطاع الطيران الدولي من خلال المفاوضات الخاصة باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ، عبر المواءمة مع الأهداف الأشمل لاتفاق كوبنهاغن (وبالتالي سيجري التعامل مع قطاع الطيران الدولي بصفته "بلداً" منفصلاً، وله حصته الخاصة من الانبعاثات)؛
- سيجري تخصيص نسبة من هذه الحصة العالمية (التي سيجري تحديدها أيضاً من خلال المفاوضات الخاصة باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ)، لشركات الطيران من دون رسوم، على أن يجري توزيع الباقي من خلال بيعها بالمزاد. وسيستند عدد الحصص إلى محتوى الوقود من الكربون، لإيجاد حوافز لاستخدام الوقود البيولوجي؛
- ستقوم هيئة، قائمة أو جديدة، تابعة للأمم المتحدة بإدارة هذا النظام القطاعي وستدعى "السلطة العالمية للكربون". وستحصل جميع شركات الطيران على حصصها المجانية وأخرى من خلال بيعها بالمزاد، بشكل إفرادي من "السلطة العالمية للكربون"، ومن مصادر أخرى، مثل آلية التنمية النظيفة/التطبيق المشترك، وربما بواسطة أرصدة تقادي إزالة الغابات. وستقوم بتسليم حصصها لسلطة الكربون العالمية، وستقوم السلطة بإدارة الإيرادات الناتجة عن بيع الحصص بالمزاد، وستقوم بإنفاقها على مشاريع محدّدة بدقة، وشفافة، ويمكن التأكد منها، لتخفيض الانبعاثات.

٨-٥ وتدعو مجموعة "اتفاق الطيران العالمي" إلى أن يكون إطار العمل القطاعي العالمي، بسيطاً، ويمكن تطبيقه على الجميع، ويمكن تطبيقه وإدارته بشكل مباشر. وهذا النهج يسمح بإيجاد مساواة في المعاملة ما بين شركات الطيران، وبالتالي تقادي تسرب الكربون وتشويه المنافسة، ويتيح في الوقت نفسه التفريق ما بين البلدان المتطورة والنامية من خلال الاستخدام المختلف للإيرادات الناتجة عن البيع بالمزاد.

^١ تمثل مجموعة "اتفاق الطيران العالمي" تحالفاً لأصحاب المصلحة في قطاع الطيران (الخطوط الجوية الفرنسية/الخطوط الجوية الهولندية، شركة BAA)، الخطوط الجوية البريطانية، شركة كاثاي باسيفيك للخطوط الجوية، الخطوط الجوية القطرية، وشركة فيرجين أتلانتيك للخطوط الجوية)، وتحظى بدعم "مجموعة المناخ" (Climate Group)، وهي منظمة بيئية غير حكومية.

٦- الإجراء المعروض على الاجتماع رفيع المستوى

٦-١ يرجى من الاجتماع رفيع المستوى القيام بما يلي:

- أ) إعادة تأكيد أهمية معالجة انبعاثات غازات الدفيئة من الطيران الدولي عبر استخدام مجموعة كبيرة من الأدوات، من ضمنها تدابير قائمة على آليات السوق من أجل ضمان فعالية تكلفة الإجراءات التي سيتخذها القطاع؛
- ب) التشديد على أنه لا بد لقطاع الطيران الدولي الوصول بشكل كامل إلى أدوات قائمة على آليات السوق ستشكل جزءاً من أي اتفاق عالمي جديد بشأن تغيير المناخ؛
- ج) الإقرار بأن استخدام بعض التدابير القائمة على آليات السوق في قطاع الطيران الدولي من شأنه أن يولد الموارد المالية التي يمكن استخدامها لأنشطة التخفيف والتكيف؛
- د) توصية الايكاو بإنشاء عملية لوضع إطار عمل للتدابير القائمة على آليات السوق في مجال الطيران الدولي، مع مراعاة الاستنتاجات التي توصل إليها الاجتماع رفيع المستوى ونتائج مؤتمر الأطراف الخامس عشر، لعرضها على نظر الدورة ٣٧ للجمعية العمومية التي ستعقد في العام ٢٠١٠.

— انتهى —