

منظمة الطيران المدني الدولي

الجمعية العمومية - الدورة الخامسة والثلاثون

اللجنة التنفيذية

البند ١٥ من جدول الأعمال: حماية البيئة

الطيران وتغير المناخ

(وثيقة مقدمة من اتحاد النقل الجوي الدولي - الإياتا)

ملخص

تكرر الإياتا دعمها الكامل للإيكاو للقيام بالمزيد من التطوير على سياسات تغيير المناخ بشكل ينسجم مع خصائص الطيران المحددة، وذلك للاحتفاظ بالحلول الأكثر مرونة والأكثر فاعلية من ناحية التكلفة. وتلتزم صناعة النقل الجوي بشكل كامل بمتابعة جهودها الجارية للحد من أثر انبعاثات غازات الدفيئة التي تساهم في تغيير المناخ أو خفض تلك الانبعاثات. ويهدف هذا الإلتزام إلى التقليل من استخدام النفط والانبعاثات عبر التدابير التشغيلية، وخيارات التكنولوجيا ومبادرات طوعية أخرى.

تحث الدول على المشاركة في هذه الجهود الجارية عن طريق ترويج أو تنفيذ تحسينات للبنية التحتية، مثل حلول إدارة الحركة الجوية - الاتصالات والملاحة والاستطلاع، والإمتناع عن اتخاذ أي تدابير محلية أو وطنية أو إقليمية، مثل الضرائب والرسوم، التي يمكن أن تعرّض سياسات الإيكاو للخطر وتعرّض للخطر إمكانية الصناعة على تمويل التقمّم التكنولوجي والتشغيلي والأشكال الأخرى من التقم الطوعي.

تدعى الجمعية للأخذ بعين الإعتبار إقتراحات الإياتا المحددة بخصوص مسودة البيان الموحد بشأن سياسات وممارسات الإيكاو المستمرة المتعلقة بحماية البيئة.

١ - الخلفية

١-١ إن البحث العلمي، والنشاط السياسي والانتباه الإعلامي قد عرّفوا العالم بقضية تغيير المناخ وأسبابه ونتائجه الظاهرة. واستجابة لزيادة مخاوف الجمهور والمخاوف السياسية، فقد تبنت العديد من الحكومات إلتزامات دولية أو أحادية الجانب لتخفيض انبعاثات غازات الدفيئة لديها من كلّ القطاعات التي تساهم في تغيير المناخ وطوّرت تشريعاً لتنفيذ إجراءات تخفيض ملموسة.

^١ النسخ بجميع اللغات مقدمة من الإياتا.

٢-١ اعترف المجتمع الدولي بالخصائص الفريدة لخزانات وقود الطيران وخزانات الوقود البحرية ويتوقع أن تقوم كل من الإيكاو والمنظمة البحرية الدولية على التوالي بوضع خطط محدّدة لهذه القطاعات.

٣-١ هنالك ثلاث وسائل أساسية للحد من الانبعاثات المتأتية من الطيران أو تقليصها، وبشكل أساسي من خلال محرك الطائرة والتحسينات التكنولوجية لهيكل الطائرة والتدابير التشغيلية وتدابير السياسة المرتكزة على السوق. وعلى الرغم من الشكوك الكبيرة التي ما زالت سائدة في تحديد وقياس التأثير الفعلي لانبعاثات الطائرات على المناخ، وبسبب نمو الطيران المستمر، على المدى البعيد، تقترح التقديرات بأنه لن تتمكن التحسينات التكنولوجية والتدابير التشغيلية لوحدها من التعويض الكلي لانبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون المتزايدة والتي يتوقع أن تنشأ عن هذا النمو المتوقع.

٤-١ من أجل استكشاف احتمال القيام بالمزيد من تخفيضات الانبعاثات، تقوم الإيكاو بدراسة مجموعة من التدابير المرتكزة على السوق، بما فيها الضرائب، والرسوم، والتدابير الطوعية والإتجار بالانبعاثات. وقد ركّزت هذه الدراسات منذ الأساس على غاز ثاني أكسيد الكربون. كما بدأت الإيكاو بتقييم إمكانية توفر تعويضات لغاز ثاني أكسيد الكربون (مثل بالوعات الكربون) للانبعاثات من قطاع الطيران.

٥-١ بما أن كل تدبير من التدابير المرتكزة على السوق قيد النظر يمكن أن يكون له تأثيرات بعيدة المدى على صناعة الطيران، من المهم جداً أن تتوصّل جمعية الإيكاو الخامسة والثلاثين إلى التوازن الصحيح وأن تضع التوصيات التي تدعم مجتمع عالمي دائم عن طريق تأمين قدرة النقل الجوي على الاستجابة لطلب السوق.

٦-١ بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تمارس الإيكاو سلطتها وقيادتها لوضع سياسة تغيّر المناخ تتسجم مع الخصائص المحدّدة للطيران. ويجب أن تستمر في تحقيق التقدم في هذه القضية ذات الأهمية، ذلك لأن التراخي الملاحظ للإيكاو قد يسبّب ردوداً محلية وإقليمية غير منسّقة يكون لها آثار عكسية على صناعتنا.

٢- التحليل

١-٢ في الوقت الذي يعترف فيه بروتوكول كيوتو أن الإيكاو هي الهيئة الملائمة لمعالجة انبعاثات الطيران، ينبغي الملاحظة أن سلطة الإيكاو في هذا الصدد لا تنشأ من بروتوكول كيوتو، كما أن بروتوكول كيوتو لا يحدّ من سلطة الإيكاو. إذا تتمّع الإيكاو بكفاءتها الخاصة المستقلة المتأتية من اتفاقية شيكاغو والتي تمّ تفسيرها لضم السمات البيئية للطيران. وقد قامت الإيكاو بوضع المعايير والممارسات الموصى بها والسياسات المتعلقة بالسمات البيئية للطيران على مدى أكثر من ٢٥ عاماً.

٢-٢ بينما يفكر مجتمع الطيران بآليات للقيام بالمزيد من الحد من انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون المتأتي من الطائرات أو خفضها، يجب أن يبقى مركزاً على ثلاثة أهداف هامة متمشية مع أهداف اتفاقية شيكاغو، وبصورة خاصة، لحماية إمكانية النقل الجوي على النمو وبذلك الاستجابة للطلب، ولتقليل التكاليف، ولتقليل التثوّه التنافسي بين المشاركين في الطيران وبين الطيران ووسائل النقل الأخرى.

٣-٢ لأسباب عديدة وثيقة الصلة، يعتبر الإمتثال بآليات السياسة لخفض انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون أصعب ويكفّ أكثر بكثير بالنسبة لقطاع الطيران مقارنة مع قطاعات أخرى تستهلك الوقود الأحفوري. فليس هنالك على سبيل المثال، وفي هذا الوقت، أي بديل ملائم للكيروسين المستخدم في الطائرات أو في المحركات التوربينية المروحية العالية الجانبية، كما أنه ليس هنالك أجهزة سيطرة بعد السوق والمتوفرة غالباً لصناعات أخرى. وهذا لا يعني أن شركات الطيران لا تستثمر بشكل كبير في تكنولوجيات خفض انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون. ولكن على العكس من ذلك، إذ أن كل استثمار تقوم به شركات الطيران في طائرة جديدة يحسّن صفات الانبعاثات لدينا. وبشكل كبير، وعلى مدى العشرين سنة

من تتبؤ لجنة الإيكاو المعنية بحماية البيئة يتوقع أن تستثمر شركات الطيران مبلغ يزيد عن تريليون دولار أمريكي في طائرات جديدة.

٤-٢ وإلى جانب التحسينات التكنولوجية والتشغيلية المشابهة لما شهدته الصناعة عبر التاريخ، يمكن أن تقدم الإجراءات الطوعية المحددة طريقة مرنة وفعالة لتكثيف السيطرة على الانبعاثات. وبالإضافة إلى التحسينات التكنولوجية والتشغيلية المستمرة، من المرجح أن تقوم الإجراءات الطوعية، التي تسمح لشركات الطيران وأصحاب الشأن الآخرين بتحديد وتطبيق أفضل الحلول، بتقديم أعظم إمكانية للحد من الأثر البيئي لانبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون أو خفضها بشكل يتماشى مع أهداف اتفاقية شيكاغو.

٥-٢ يبين التحليل الذي قامت به الإيكاو أن استخدام الضرائب أو الرسوم لخفض انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون في الطائرات يعتبر الخيار الأقل جاذبية ذلك أن خفض الانبعاثات سيحقق فقط عبر زيادات كبيرة في الأجور - وهو شيء لا يقبله الجمهور المسافر ولا تقبله الصناعة، ويؤدي إلى تقليص في القدرة ومن ثم الطلب غير المرضي على النقل الجوي. وبالنسبة لأهداف خفض المفترضة في تحليل الإيكاو، ستتراوح تكاليف الضرائب أو الرسوم المرتبطة بغاز ثاني أكسيد الكربون بما يقارب بين ٤٧ مليار و ٢٤٥ مليار دولار أمريكي سنوياً^٢.

٦-٢ ولا يمكن اعتبار أن الحل يكمن في رسوم العائدات المحايدة، كما قد يقترح البعض. ففي حين يكون لهذه الرسوم ميزة تكمن في أن التكاليف الشاملة للصناعة يمكن أن تكون أقل، مقارنة بتدابير أخرى، لأن بعض شركات الطيران ستفرض عليها رسوم، في حين ستحصل شركات أخرى على حسومات، حسب تشكيل أسطولها، وعمره واستخدامه، فإن أثر الكلفة التفاضلي على كل شركة من شركات الطيران قد يكون كبيراً (ويؤدي إلى "رابحين" و"خاسرين") وستكون المنافع البيئية ضئيلة جداً.

٧-٢ وعلاوة على ذلك، هناك عقبات قانونية ومؤسسية جديّة على ضرائب الانبعاثات متعلّقة بتنفيذ وتفسير سياسات الإيكاو طويلة المدى بهذا الخصوص. وتعالج الإيكاو هذه العقبات في A35-WP/95 وتدعم بشكل كامل النص الذي اقترحه مجلس الإيكاو في المرفق الأول لمسودة البيان الموحد لسياسات وممارسات الإيكاو المستمرة المتعلقة بحماية البيئة.

٨-٢ إن نظام الإتجار بالانبعاثات الذي يسمح لشركات الطيران بالإتجار بإعانات الانبعاثات داخل وخارج قطاع الطيران، يمكن من الناحية النظرية أن يحقق الحد الأقصى من خفض انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون بأقل التكاليف بالنسبة لخيارات أخرى قد تمت دراستها. وقد بين التحليل الذي قامت به الإيكاو أن الإتجار بالانبعاثات سيكون فعالاً التكلفة أكثر بكثير من استخدام الضرائب أو الرسوم. ولكن الأثر الدقيق على نمو الصناعة، والتكاليف والمنافسة غير مؤكد أبداً، وسوف يعتمد على تصميم نظام الإتجار وحصول الصناعة على كمية كافية من الإعانات التي يمكن تحمل نفقاتها. ومن أجل أهداف الانبعاثات الافتراضية في تحليل الإيكاو، ستتراوح التكلفة بين ١٧ مليار دولار أمريكي إلى أكثر من ٦٠ مليار دولار أمريكي في السنة^٣. غير أن تكاليف الإمتثال بمقتضى الإتجار بالانبعاثات ستكون أقل بنسبة ٦٦٪ إلى ٧٥٪، مقارنة بالضرائب أو الرسوم لتحقيق الهدف نفسه.

٩-٢ بما أن الإتجار بالانبعاثات يمكن أن يكون واعداً على المدى البعيد، وبشكل خاص لدى مقارنته بالضرائب والرسوم، تدعم الإيكاو بشكل كبير توصية لجنة الإيكاو المعنية بحماية البيئة بأن تستمر الإيكاو بتقييم خيارات للإتجار

^٢ التقرير النهائي لفريق التتبؤ والدعم الاقتصادي/ فريق العمل المعني بتحليل الخيارات المستندة إلى السوق (FESG/MATG) للاجتماع الخامس للجنة الإيكاو المعنية بحماية البيئة (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٠)، الصفحة ألف-٣، الجدول ألف ٢.

^٣ مثله، الصفحة ألف-٢٨، الجدول ألف ٢١

بالإنبعاثات. ومع ذلك، لا تتفق الإيادات مع توصية الاجتماع السادس للجنة الإيكاو المعنية بحماية البيئة بالتخلي عن تطوير خطة تجارية للإنبعاثات خاصة بالطائرات تحت رعاية الإيكاو، وهو نهج يلائم بصورة خاصة تكليف الإيكاو بموجب بروتوكول كيوتو واتفاقية شيكاغو. وقد كانت توصية لجنة الإيكاو المعنية بحماية البيئة سابقة لأوانها ذلك لأنه في وقت انعقاد الاجتماع السادس للجنة الإيكاو المعنية بحماية البيئة، لم تكن اللجنة قد حصلت بعد على التقرير الإستشاري النهائي المتعلق بهذه المناقشة. وبالإضافة إلى ذلك، لا يدعم التقرير النهائي الحجة التي استخدمتها لجنة الإيكاو المعنية بحماية البيئة من أن اتباع هذا النهج سيكون معقداً جداً وسيطلب وقتاً طويلاً. ففي الواقع، تعارض هذه الحجة البيان الوارد في التقرير من أنه يمكن تنفيذ هذا النهج ضمن إطار زمني أقصر من نهج "الإنتاج المتكامل".

١٠-٢ يمكن أن تخفّف خطة الإنتاج بالإنبعاثات الخاصة بالطيران برعاية الإيكاو بشكل كبير من احتمال حصول تضاربات تنظيمية، وتشوهات تنافسية، واستخدام تدابير التخفيف غير الفعالة من ناحية التكلفة. ومن المحتمل أيضاً أن توفر خطوة تالية منطقية أكثر، عقب فترة تجارب ناجحة للإنتاج الطوعي، وستعيد التأكيد على دور الإيكاو الطبيعي في النقاش حول تغيير المناخ.

١١-٢ لذلك، تحثّ الإيادات الجمعية العمومية على تعديل مسودة البيان الموحد لسياسات وممارسات الإيكاو المستمرة المتعلقة بحماية البيئة، المرفق الأول، البند ٢ ج (٢) بحيث يُقرأ بالشكل التالي:

"الطلب إلى المجلس، أثناء عمله بشأن هذا الموضوع، دراسة النهج الثلاثة التي حددتها لجنة الإيكاو المعنية بحماية البيئة. وبمقتضى النهج الأول، ستقوم الإيكاو بدعم تطوير نظام الإنتاج الطوعي الذي قد تقترحه بعض الدول والمنظمات المهتمة بذلك. وبمقتضى النهج الثاني، ستقدم الإيكاو الإرشادات التي ستستخدمها الدول، كما هو ملائم، لإدماج الإنبعاثات المتأنتية من الطيران الدولي في خطط الإنتاج بالإنبعاثات للدول بشكل يتمشى مع عملية اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغيير المناخ. وبمقتضى النهج الثالث، ستقوم الإيكاو بدراسة وضع خطة إنتاج خاصة بالطيران ضمن إطار طيران ملائم يمكنه الترابط مع أنظمة الإنتاج الأخرى التي يتم تطويرها. وبمقتضى كل نهج، ينبغي أن يضمن المجلس من أن الإرشادات الموضوعية لنظام الإنتاج بالإنبعاثات المفتوح ترسي الأسس الهيكلية والقانونية لمشاركة الطيران في نظام مفتوح للإنتاج بالإنبعاثات بما فيها عوامل أساسية مثل تقديم التقارير والرصد والامتثال."

٣- التزام الصناعة

١-٣ بناءً على هذه الخلفية، تلتزم شركات الطيران الأعضاء في الإيادات في المشاركة بشكل فعّال في الجهود الجارية التي يبذلها قطاع الطيران للحدّ من انبعاثات غازات الدفيئة التي تساهم في تغيير المناخ أو خفض تلك الإنبعاثات.

٢-٣ ويهدف هذا الالتزام إلى القيام بخفض إضافي لاستخدام الوقود والإنبعاثات عبر التدابير التشغيلية، والخيارات التكنولوجية والمبادرات الطوعية الأخرى. وتحثّ الإيادات صناعة النقل الجوي برمتها، بما فيها، بالطبع، شركات الطيران، وموردي مراقبة الحركة الجوية، والمطارات وغيرها، لكي تكون فعّالة ومبدعة بأقصى درجة في هذا المجال. وبما أنه طالما كان لشركات الطيران حوافز قوية لخفض احتراق الوقود، وبالتالي، ثاني أكسيد الكربون المتأنت منه، فإن الرقم القياسي الذي وصل إليه سعر الوقود يحفز أكثر تدابير الحفاظ القوية ضمن الصناعة.

٤ - قيادة الإيكاو

٤-١ تدعم الإياتا بشكل كامل قيادة الإيكاو بشأن قضايا تغيير المناخ كما تدعم إستكمال الإرشادات بشأن الاتفاقات الطوعية التي قامت بها مؤخراً لجنة الإيكاو المعنية بحماية البيئة. وبالإضافة إلى ذلك، تقوم الإياتا بحث الإيكاو على إكمال دراساتها بشأن الإتجار بالانبعاثات وآليات التعويض الأخرى.

٤-٢ كما تقوم الإياتا بحث الإيكاو بالمشاركة بأقصى فعالية في مداولات الأمم المتحدة بشأن تغيير المناخ والقضايا العالمية الأخرى التي يمكن أن تؤثر على الطيران، بما أن صوت الطيران يجب أن يُسمع في مناقشة المتابعة لل قمة العالمية للتنمية المستدامة التي عُقدت في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٢ في جوهانسبرغ. ولهذا الغرض، تقترح الإياتا في المرفق الأول لمسودة البيان الموحد لسياسات وممارسات الإيكاو المستمرة المتعلقة بحماية البيئة أن يتم تقسيم البند الأول المقرر وبعاد صياغته ليقراً بالشكل التالي:

"الجمعية العمومية:

١ - تطلب من المجلس الإستمرار في وضع الإرشاد للدول بشأن تطبيق تدابير مرتكزة على السوق والتي تهدف إلى الحد من الأثر البيئي لانبعاثات محركات الطائرات أو خفضه، وبصورة خاصة فيما يتعلق بتخفيف أثر الطيران على تغير المناخ؛

٢ - تحث المجلس على توفير النصح في أقرب فرصة ممكنة لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ وضمن من أن تكون الإيكاو مشتركة بشكل نشيط في مناقشات الأمم المتحدة السياسية الكبيرة بشأن تغير المناخ والقضايا العالمية الأخرى التي يمكن أن تؤثر على الطيران".

٤-٣ ينبغي أن تؤكد الدورة الخامسة والثلاثون للجمعية العمومية آراء مجلس الإيكاو، كما ورد في المرفق الأول، البند المقرر ٢ (ب) ٣ لمسودة البيان الموحد لسياسات وممارسات الإيكاو المستمرة المتعلقة بحماية البيئة من أن إرشاد الإيكاو الموجود لا يكفي في الوقت الحاضر لتبرير تنفيذ رسوم انبعاثات غازات الدفيئة وأن مجتمع الطيران يجب أن يركز بدلاً من ذلك على التدابير والاتفاقات الطوعية، والإتجار المفتوح بالانبعاثات وآليات التعويض الأخرى. وفي هذا الصدد، يجب وضع سياسات الإيكاو بشأن تغير المناخ بشكل ينسجم مع الخصائص المحددة للطيران، وذلك من أجل الاحتفاظ بالحلول الأكثر مرونة والأكثر فاعلية من ناحية التكلفة التي تقلص التشوهات التنافسية وتضمن الاستقرار طويل المدى ضمن إطار عام للإيكاو.

٥ - دعم الدول

٥-١ من المتوقع أن تشارك الدول في هذه الجهود الجارية عن طريق ترويج أو تنفيذ تحسينات للبنية التحتية (وبشكل خاص عبر حلول إدارة الحركة الجوية - الاتصالات والملاحة والاستطلاع الهادفة إلى تقصير الطرقات وتقليل الإزدحام) وعن طريق الإعراف بالصناعة ومنحها الاعتمادات لكل الطرق التي تحاول من خلالها خفض الانبعاثات بما في ذلك عبر شراء طائرات فعالة أكثر من ناحية الوقود وتطبيق إجراءات تشغيلية لخفض احتراق الوقود.

٥-٢ وعن طريق التعاون مع الصناعة، تشجع الدول على الإستمرار بالعمل عبر لجنة الإيكاو المعنية بحماية البيئة لتطوير تفهم علمي أفضل للأثار المحتملة لتغير المناخ المتأنتية من إنبعاثات الطيران. كما تدعم شركات الطيران الأعضاء في الإياتا بشكل فعّال هذا البحث وستستمر بفعل ذلك في المستقبل.

٣-٥ كما اقترح مجلس الإيكاو إلى الجمعية العمومية، يجري حثّ الدول أيضاً على الإمتناع عن الضرائب والرسوم المحلية، أو الوطنية أو الإقليمية لمعالجة أثر الطيران على تغيّر المناخ ولضمان من أن سياساتها متماشية مع سياسات الإيكاو. كما يتمّ حثّ الدول المتعاقدة أيضاً على الإمتناع عن اتخاذ التدابير التي من شأنها تعطيل نظام النقل الدولي المنسق، و/ أو تعريض للخطر إمكانية الصناعة على الإستمرار في تمويل التقدم التكنولوجي، والتشغيلي والأشكال الأخرى من التقدم الطوعي.

٦- تدابير الجمعية العمومية

١-٦ إن الجمعية العمومية مدعوة إلى ما يلي:

(أ) الإحاطة علماً بهذا التقرير وإلتزام الصناعة بالإستمرار بمشاركتها الفعلية في جهود الطيران الجارية للحد من أثر انبعاثات غازات الدفيئة التي تساهم في تغيّر المناخ أو خفض تلك الانبعاثات، على أن يفهم أن هذه الجهود ينبغي أن ترشدها بصورة إلزامية الضرورة الملحة لمجتمع عالمي مستدام لحماية قدرة النقل الجوي على النمو وبذلك الإستجابة للطلب، ولخفض التكاليف والنشوء التنافسي؛

(ب) حثّ مجلس الإيكاو، الذي يعمل من خلال لجنة الإيكاو المعنية بحماية البيئة، على القيام بالمزيد من التطوير على السياسات العالمية لتغيّر المناخ طبقاً للمتطلبات المحددة للطيران، من أجل الاحتفاظ بالحلول الأكثر مرونة والأكثر فاعلية من ناحية التكلفة، والتأكد من أن الإيكاو تمثل بشكل قوي مصالح الطيران وتقوم بترويج إنجازات الطيران في مناقشات الأمم المتحدة بشأن تغيّر المناخ والقضايا العالمية الأخرى التي من شأنها أن تؤثر على الطيران؛

(ج) حثّ الدول المتعاقدة على المشاركة في هذه الجهود الجارية عن طريق ترويج أو تنفيذ تحسينات للبنية التحتية، وبشكل خاص عبر حلول ملائمة لإدارة الحركة الجوية - الاتصالات والملاحة والاستطلاع، والإمتناع عن أيّ اتخاذ تدابير محلية أو وطنية أو إقليمية، مثل الضرائب والرسوم، التي يمكن أن تعرّض سياسات الإيكاو للخطر وتعرّض للخطر إمكانية الصناعة على تمويل التقدم التكنولوجي والتشغيلي والأشكال الأخرى من التقدم الطوعي؛

(د) الأخذ في الحسبان اقتراحات الإيكاو المحددة في ورقة العمل هذه (أنظر بشكل خاص إلى الفقرتين ٢،١١ و ٢،٤) بشأن مسودة البيان الموحد لسياسات وممارسات الإيكاو المستمرة المتعلقة بحماية البيئة (A35-WP/77)؛

(هـ) دعم التطوير المستمر للطيران بإعتباره عاملاً حاسماً في مجتمع عالمي مستدام.

— انتهى —