

منظمة الطيران المدني الدولي

الجمعية العمومية – الدورة الخامسة والثلاثون

اللجنة التنفيذية

البند ١٥ : حماية البيئة

الخيارات القائمة على آلية السوق بشأن الانبعاثات

(تقدمها جمهورية مصر العربية باسم الدول الأعضاء في الهيئة العربية للطيران المدني)*

ملخص

يرتبط موضوع تخفيض الانبعاثات بالاتفاقية الاطارية للتغير المناخي وبروتوكول كيوتو، مع الاشارة الى أن أيا منهما لم يفرض على البلدان النامية أية التزامات لتخفيض انبعاثاتها أو الحد منها، وأن بروتوكول كيوتو دعا الدول المتقدمة لمعالجة موضوع الانبعاثات الصادرة عن الطيران المدني الدولي من خلال منظمة الطيران المدني الدولي بدون الاشارة الى البلدان النامية.

والدول الأعضاء في الهيئة العربية للطيران المدني تود من خلال هذه الورقة لفت انتباه الدول المتعاقدة في منظمة الطيران المدني الدولي الى مسألة عدم امكانية تطبيق مبدأ مقابضة الانبعاثات أو الاتجار بها بين قطاع الطيران المدني والقطاعات الأخرى داخل البلدان النامية لأن هذه القطاعات في تلك البلدان غير ملزمة بموجب الاتفاقيات الدولية بتخفيض انبعاثاتها أو الحد منها. لذا فان الدول الأعضاء في الهيئة العربية للطيران المدني تطالب من خلال هذه الورقة الدول المتعاقدة بالامتثال للاتفاقية الاطارية للتغير المناخي وبروتوكول كيوتو، خلال جهودها لتخفيض الانبعاثات الصادرة عن الطيران المدني الدولي بما في ذلك عند تطبيق الخيارات القائمة على آلية السوق، ومراعاة الوضع الاقتصادي للبلدان النامية، وأن يطبق المجتمع الدولي في مجال الطيران المدني الدولي السياسة المتبعة لتخفيض الانبعاثات أو الحد منها، كما هو الحال في المجالات الأخرى.

الاجراء المعروض على الجمعية العمومية يرد في الفقرة ٧.

* الأردن، الامارات العربية المتحدة، مملكة البحرين، تونس، المملكة العربية السعودية، السودان، الجمهورية العربية السورية، العراق، عمان، فلسطين، قطر، لبنان، الجماهيرية العربية الليبية، مصر، المغرب، اليمن.

١ - المقدمة

١-١ تطلق الطائرات غازات وجسيمات بطريقة مباشرة في التروبوسفير الأعلى وفي الاستراتوسفير، وتؤثر هذه الغازات والجسيمات تأثيراً كبيراً على تكوين الغلاف الجوي، فهي تغير نسبة تركيز غازات الدفيئة في الغلاف الجوي، ولا سيما ثاني أكسيد الكربون، والأوزون والميثان، وتؤدي إلى تكوين ذبول كثيفة قد تسفر عن زيادة في السحاب العالي وإلى تغير المناخ.

٢-١ وتبذل جهود كبيرة لتخفيض الانبعاثات باستخدام سلسلة من البدائل منها تحسين تكنولوجيا الطائرات والمحركات والوقود وأساليب التشغيل والتدابير التنظيمية والاقتصادية. ومن بين التدابير التي تركزت الجهود عليها مؤخراً لتخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون هي الخيارات القائمة على آلية السوق.

٣-١ ويقصد بالخيارات القائمة على آلية السوق بأنها أدوات سياسية وضعت لتحقيق أهداف بيئية بتكلفة أقل وبأسلوب أكثر مرونة من التدابير التنظيمية التقليدية. وتضم هذه الخيارات بصورة رئيسية ثلاث فئات وهي:

(أ) مقايضة الانبعاثات

(ب) الضرائب المرتبطة بالانبعاثات.

(ج) الاتفاقات الطوعية.

٢ - الأثر الاقتصادي للخيارات القائمة على آلية السوق

١-٢ سترفع الخيارات القائمة على آلية السوق تكاليف شركة الطيران التي من المتوقع أن تزداد من خلال نتائج تشغيل شركات الطيران. وستؤدي الزيادة في التكلفة النابعة من مثل هذه الخيارات إلى زيادة أسعار التذاكر وبالتالي انخفاض في الطلب. ويعتمد الحجم والأثر الإقليمي لذلك على مرونة الأسعار والطلب ودرجة تأثير زيادة الأسعار على المستهلك. ومن المتوقع كذلك أن تؤدي الخيارات القائمة على آلية السوق إلى استجابة من قبل العرض بواسطة الصناعة. ويشتمل ذلك على استعمال طائرات تقتصد في استهلاك الوقود وتحسينات تشغيله من قبل شركات الطيران، وتسهيل تحديث نظام الحركة الجوية من قبل مقدمي الخدمة، والمزيد من تطوير تكنولوجيا واسع الخطى من قبل المصنعين.

٢-٢ يقيم الأثر البيئي للخيارات القائمة على آلية السوق بواسطة تحديد الدرجة التي تؤدي عندها الخيارات القائمة على آلية السوق إلى تخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون. ويعبر عن الأثر البيئي بواسطة تخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بالمقارنة مع الحالة الأساسية.

٣ - البلدان النامية وتطبيق الخيارات القائمة على آلية السوق عالمياً

١-٣ تمتلك البلدان النامية موقفاً قوياً تجاه تطبيق الخيارات القائمة على آلية السوق عالمياً، التي يمكن أن تؤثر سلباً على تطورها الاقتصادي. وتعتقد البلدان النامية بأن لديها الحق "الأساسي" الأخلاقي الذي يدعو لاستثنائها من التزامات

تخفيض الانبعاثات أو الحد منها، وهذا الحق قد أخذت به اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ وبروتوكول كيوتو، حيث نصت حيثيات الاتفاقية، ضمن أمور أخرى، على ما يلي:

"ان الأطراف في هذه الاتفاقية

.....

• اذ تلاحظ أن أكبر قسط من الانبعاثات العالمية في الماضي والحاضر لغازات الدفيئة تنشأ في البلدان المتقدمة النمو، وأن متوسط الانبعاثات للفرد في البلدان النامية مازال منخفضا نسبيا، وأن القسط الناشئ في البلدان النامية من الانبعاثات العالمية سيزيد لتلبية احتياجاتها الاجتماعية والانمائية،

.....

• واذا تسلم بالمصاعب الخاصة للبلدان نتيجة للإجراءات المتخذة من أجل الحد من انبعاثات غازات الدفيئة ولا سيما البلدان النامية، التي تعتمد اقتصاداتها بصفة خاصة إنتاج الوقود الأحفوري، واستخدامه وتصديره،

.....

• واذا تؤكد وجوب التنسيق المتكامل بين الاستجابات لتغير المناخ والتنمية الاجتماعية والاقتصادية بغية تفادي أن تلحق آثار ضارة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية مع المراعاة الكاملة للاحتياجات المشروعة ذات الأولوية للبلدان النامية لتحقيق نمو اقتصادي مطرد والقضاء على الفقر،

.....

• واذا تسلم بأن يلزم لجميع البلدان، ولا سيما البلدان النامية، الوصول الى الموارد اللازمة لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة، وكي تحقق البلدان النامية تقدما صوب هذا الهدف، تلزم زيادة استهلاكها مع الطاقة، مع مراعاة امكانيات تحقيق المزيد من كفاءة الطاقة والتحكم في انبعاثات غازات الدفيئة بوجه عام، وذلك بعدة طرق من بينها استخدام تكنولوجيات جديدة بشروط تجعل هذا الاستخدام ذا نفع من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية،"

٢-٣ وبناء على حيثيات الاتفاقية الاطارية لتغير المناخ الواردة أعلاه وغيرها نصت الفقرة الأولى من المادة رقم ٣ من الاتفاقية على ما يلي:

"تحمي الأطراف النظام المناخي لمنفعة أجيال البشرية الحاضرة والمقبلة، على أساس الانصاف، ووفقا لمسؤولياتها المشتركة، وان كانت متباينة، وقدرات كل منها. وبناء على ذلك، ينبغي أن تأخذ البلدان المتقدمة النمو الأطراف مكان الصدارة في مكافحة تغير المناخ والآثار الضارة المترتبة عليه".

وتنص الفقرة الثانية من المادة ٣ من الاتفاقية المذكورة على ما يلي:

"يولى الاعتبار التام للاحتياجات المحددة والظروف الخاصة للبلدان النامية الأطراف، ولا سيما تلك المعرضة بشكل خاص للتأثر بالنتائج الضارة الناجمة عن تغير المناخ، وللأطراف، ولا سيما البلدان النامية الأطراف، التي سيتعين عليها أن تتحمل عبئا غير متناسب أو غير عادي بمقتضى الاتفاقية".

٣-٣ هذا فيما يتعلق باتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ، أما ما يتعلق ببروتوكول كيوتو الملحق بالاتفاقية المذكورة، فإنه لا يلزم الدول النامية بالحد أو التخفيض من انبعاثاتها، وتتص المادة الثانية، الفقرتان ٢ و ٣ على ما يلي:

"تسعى الأطراف المدرجة في المرفق الأول للحد أو التخفيض من انبعاثات غازات الدفيئة غير الخاضعة لبروتوكول مونتريال من وقود الطائرات ووقود النقل البحري، عاملة من خلال منظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة البحرية الدولية على التوالي." (المادة ٢، الفقرة ٢).

"تسعى الأطراف المدرجة في المرفق الأول لتنفيذ سياسات وتدابير بموجب هذه المادة بطريقة تقلل الآثار الضارة، بما في ذلك الآثار الضارة لتغير المناخ، والآثار التي تنعكس على التجارة الدولية، والتأثيرات الاجتماعية والبيئية والاقتصادية التي تلحق الأطراف الأخرى، ولا سيما البلدان النامية الأطراف وبخاصة تلك المدرجة في الفقرتين ٨ و ٩ من المادة ٤ من الاتفاقية، مع أخذ المادة ٣ من الاتفاقية في الحسبان. ويجوز لمؤتمر الأطراف العامل بصفته اجتماع الأطراف في هذا البروتوكول أن يتخذ اجراءات أخرى، حسب الاقتضاء، لتعزيز تنفيذ أحكام هذه الفقرة." (المادة ٢، الفقرة ٣).

نستنتج مما سبق ما يلي:

٤-٣

(أ) ان الاتفاقية الاطارية لتغير المناخ لعام ١٩٩٢ وبروتوكول كيوتو لعام ١٩٩٧ يلزمان الدول الصناعية نفسها بتخفيض أو الحد من انبعاثات غازات الدفيئة، بينما لا يفرضان أية التزامات على البلدان النامية من ذلك.

(ب) ان بروتوكول كيوتو، الذي اعتمده مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية المتعلقة بتغير المناخ في ديسمبر ١٩٩٧ يطلب من الدول المتقدمة مواصلة الحد أو تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة من عوادم الطائرات من خلال منظمة الطيران المدني الدولي (الايكاو)، مع الأخذ بعين الاعتبار التأثيرات المحتملة على الدول النامية.

(ج) ان بروتوكول كيوتو يعامل انبعاثات الطيران المدني الدولي والطيران المدني الداخلي بأسلوب مختلف، من حيث دعوة الدول المتقدمة على مواصلة الحد من انبعاثات الطيران المدني الدولي أو تخفيضها من خلال منظمة الطيران المدني الدولي - الايكاو (المادة ٢، الفقرة ٢ من البروتوكول) بينما تدرج انبعاثات الطيران المدني الداخلي في الأهداف الوطنية للدول المتقدمة التي تدعو الى تخفيض إجمالي للانبعاثات من كل المصادر بنسبة ٥,٢ في المائة على مدى الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢ بالمقارنة بمستويات عام ١٩٩٢ واعتمادا على ستة غازات محددة من غازات الدفيئة.

(د) دعت لجنة حماية البيئة في مجال الطيران التابعة لمجلس منظمة الطيران المدني الدولي خلال اجتماعها الخامس (مونتريال ٨-١٧ يناير ٢٠٠١) الى المزيد مكن الدراسات حول تأثيرات تطبيق الخيارات القائمة على آلية السوق على البلدان النامية. كما دعت للأخذ بعين الاعتبار مصالح البلدان النامية خلال تطبيق الخيارات القائمة على آلية السوق.

ه) معظم البلدان النامية غير الملزمة بتخفيض انبعاثاتها هي أعضاء في منظمة الطيران المدني التي تدرس الطرق والأساليب المختلفة لتخفيض الانبعاثات وفق المادة ٢، الفقرة ٢.

و) بما أن القطاعات الصناعية وغيرها في البلدان النامية غير ملزمة بتخفيض الانبعاثات فإن مبدأ مقايضة الانبعاثات أو الاتجار بها مع القطاعات الأخرى غير ممكن في هذه البلدان.

٣-٥ وانطلاقاً من الاعتبارات السابقة، فالدول النامية ليس لها مصلحة في الموافقة على إجراءات التحكم بغازات الدفيئة المنبعثة من الطيران المدني الدولي، إلا إذا كانت تلك الإجراءات تعود بالنفع على اقتصادها أو على الأقل لا تؤثر سلباً عليها.

٤ - مؤشرات على تأثيرات الخيارات القائمة على آلية السوق

٤-١ تقوم منظمة الطيران المدني الدولي حالياً بتقييم مختلف الخيارات القائمة على آلية السوق لتخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون CO₂ من الطيران، ويتجه التركيز نحو الخيارات القائمة على آلية السوق لأن الدراسات النظرية تشير إلى إمكانية تحقيق انخفاض في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بالاعتماد على هذه الخيارات بتكلفة أقل من غيرها. وتتضمن هذه الخيارات مبادلة الانبعاثات والجبايات (الرسوم والضرائب) والاتفاقات الطوعية التي ستطبق على المستويين الإقليمي والعالمي.

٤-٢ وتشير تحليلات مجموعة التنبؤ والدعم الاقتصادي في منظمة الطيران المدني الدولي إلى أنه إذا انخفضت الانبعاثات من الطيران بأقل التكاليف، فإنه سيكون القسم الأعظم من هذا الانخفاض (حوالي ٧٠٪) ناتج عن انخفاض كيلومترات الطائرة وإيرادات الكيلومترات الطننية، كما تشير هذه التحليلات إلى أن التقدم التكنولوجي باتجاه استخدام وقود أكثر فعالية في الطائرات سيشكل الجزء المتبقي من تخفيض الانبعاثات (وهو ٣٠٪).

٤-٣ في حال كانت التكلفة الهامشية لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون تساوي ٤٥ دولاراً أمريكياً للطن الواحد، فإن عدد الكيلومترات المقطوعة للطائرات ستتناقص حوالي ٥٪ لدول المرفق (ب) وحوالي ٤٪ للدول الأخرى غير المدرجة في المرفق (ب) وذلك بالنسبة للتطور المتوقع حتى عام ٢٠١٠. وهذا التخفيض الواضح في عدد كيلومترات الطائرات سينعكس على حجم الأسطول (٦٪ و ٧٪ على التوالي) وعلى خدمات شركات الطيران.

٤-٤ وبدون الخوض في التفاصيل، من الواضح أن التطبيق العالمي للخيارات القائمة على السوق سيؤثر على الدول النامية، فالتغير في عدد كيلومترات الطائرة سيؤثر على نشاطات النقل الجوي ذات الصلة مثل السياحة. وإذا كان تأثير الخيارات القائمة على آلية السوق سيكون عادياً في بعض البلدان، فإن هذا التأثير سيكون أكبر بالنسبة لبلدان أخرى، وهو ما ينطبق أيضاً على تصدير المنتجات، فالنقل الجوي يساهم في تبادل الخدمات والأعمال والتبادل الخارجي وتوفير العملة الصعبة عن طريق نقل السائحين والشحن.

٥- تطبيق الخيارات القائمة على آلية السوق مع الأخذ بعين الاعتبار وضع البلدان النامية بحيث يكون لهذه الخيارات أقل ما يمكن من التأثيرات السلبية على هذه البلدان وبدون أن يكون لها تأثيرات عكسية هامة على المنافسة لشركات الدول الواقعة ضمن المرفق (ب)

١-٥ ان خصوصية عمليات الطيران المدني الدولي كان بلا شك هو السبب الرئيسي لعدم اخضاع وقود الطائرات لبروتوكول كيوتو، فالطائرات التي تعمل في مجال العمليات الجوية الدولية تعتبر مراكز متنقلة لاطلاق الانبعاثات على خلاف المصانع والمنشآت التي تعتبر مراكز ثابتة. فالطائرة قد تمتلكها احدى الدول وتقلع من أراضي دولة ثانية لتهبط في دولة ثالثة قاطعة أجواء عدة دول في الرحلة الواحدة. ومن هنا كانت المشكلة الرئيسية التي تتمحور حول كيفية التعامل مع انبعاثات الطيران المدني الدولي في أجواء أو مطارات الدول الأخرى التي لا تنتمي جنسية الطائرة إليها، وفيما يلي المقترح بشأن هذه المشكلة من وجهة نظر هذه الورقة:

(أ) أن يطبق الطيران المدني الدولي السياسة المتبعة للحد من أو تخفيض الانبعاثات كما هو الحال في المجالات الأخرى، وذلك بأن تتحمل الدول المدرجة في المرفق (ب) مسؤوليتها كاملة في هذا الشأن نظرا لتسببها في ٧٣٪ من الانبعاثات الكلية الناجمة عن نشاط الطيران المدني الدولي.

(ب) بناء على ذلك، فإن الخيارات القائمة على آلية السوق والتي سبق ذكرها يتم تطبيقها بحيث أن تبعاتها والآثار المادية السلبية التي قد تتجم عن ذلك تتحملها الدول المدرجة في المرفق (ب) وخاصة الفئة الخاصة بالخيارات.

(ج) يترك الباب مفتوحا أمام البلدان النامية في تطبيق الخيارات الخاصة بالمقايضة والاتفاقيات الطوعية وفقا لما تراه كل دولة مناسبة لمصالحها في تطبيقه فيما بين هذه البلدان أو بينها وبين دول المرفق (ب).

(د) تسعى البلدان النامية في اتخاذ الاجراءات اللازمة سواء عن طريق تطبيق الخيارات القائمة على آلية السوق أو غيرها من الخيارات في اطار السياسات المعلنة لمنظمة الطيران المدني الدولي لخفض باقي نسبة التلوث المسؤولة عنها بما يتناسب مع ظروفها ومتطلبات التنمية والظروف الاقتصادية لها.

٥-٢ وأخيرا فإننا نؤكد ضرورة أن تتسجم سياسة تخفيض الانبعاثات المتعلقة بالطيران المدني مبادئ سياسة بروتوكول كيوتو، التي تعفي البلدان النامية من أية التزامات للحد من أو تخفيض الانبعاثات، كما يجب عدم الخروج عن هذه المبادئ، وأن تؤخذ مصالح البلدان النامية والفقيرة جدا بعين الاعتبار وبعناية شديدة عند تطبيق أية خيارات للحد من أو تخفيض الانبعاثات بما في ذلك الخيارات القائمة على آلية السوق.

٦- الاعتبارات الخاصة للدول النامية

٦-١ تقدمت الدول العربية كدول نامية بورقة العمل هذه الى الاجتماع السادس للجنة حماية البيئة (مونتريال، ٢-١٢ فبراير ٢٠٠٤)، وقد استرعى نظر الاجتماع الى أن تجمعا اقليميا للدول النامية يعترض على التدابير التي يمكن فرضها عليها في حين أن بروتوكول كيوتو نفسه أعفاها من التزامات تخفيض الانبعاثات. وطلبت النظر بعين الاعتبار للوضع الاقتصادي للدول النامية عند متابعة التدابير القائمة على آليات السوق، وبعد تبادل طويل للأراء، وافق الاجتماع

على الاستنتاج الذي طبقا له يؤيد جميع الأعضاء ضرورة مراعاة الآثار المحتملة بالنسبة للدول النامية وبالنسبة للدول المتقدمة عند النظر في التدابير القائمة على آليات السوق. ودعا أعضاء يمثلون الدول النامية الاجتماع السادس للجنة حماية البيئة في مجال الطيران لتأييد الحاجة الى الامتثال للأحكام ذات الصلة بالموضوع والواردة في اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية المتعلقة بتغير المناخ في تطبيق الخيارات القائمة على آلية السوق للحد من أو خفض الانبعاثات من الطيران المدني الدولي بحيث تعفى الدول النامية من أي التزامات في هذا الصدد. وتمشيا مع روح ملاحظات رئيس المجلس خلال افتتاح جلسات اجتماع اللجنة والذي شدد خلالها على أن لجنة حماية البيئة ليست مطالبة بتأييد أو رفض تنفيذ بعض التدابير القائمة على آلية السوق، وينبغي لها بالتالي ألا تقع في شرك مناقشات من هذا القبيل، لم يستطع أعضاء آخرون الموافقة على هذه التوصية التي كان من رأيهم أنها تثير مسائل خارج الصلاحيات المحددة للجنة حماية البيئة في مجال الطيران، وهي تقييم آثار تطبيق التدابير القائمة على آلية السوق وتزويد المجلس بالمعلومات بناء على ذلك.

٢-٦ واستنادا الى ما ورد آنفا، فان الدول العربية كدول نامية تعود لتطرح ورقة العمل على الدورة الخامسة والثلاثين للجمعية العمومية لتتظر في مضمون الورقة ومطالبها من جميع الجوانب بما فيها الفنية والسياسية.

٧- الاجراء المعروض على الجمعية العمومية

١-٧ الجمعية العمومية مدعوة الى:

أ) التأكيد على ضرورة التوافق مع بروتوكول كيوتو والاتفاقية الاطارية لتغير المناخ وعدم الخروج عنهما عند تطبيق الخيارات القائمة على آلية السوق للحد من أو تخفيض الانبعاثات الصادرة من الطيران المدني، وذلك بعدم تحميل البلدان النامية لأية التزامات بهذا الخصوص.

ب) أخذ الاعتبارات والمطالب الواردة في هذه الورقة وتضمينها في البيان الموحد بسياسات الايكاو وممارساتها المستمرة في مجال حماية البيئة.

— انتهى —