

الجمعية العمومية - الدورة الخامسة والثلاثون اللجنة التنفيذية

البند ١٥ : حماية البيئة

تقرير مقدم من المجلس بشأن التدابير القائمة على آليات
السوق عن انبعاثات محركات الطائرات

<p>ملخص</p> <p>تقدم هذه الوثيقة تقريراً عن عمل المجلس بشأن تطبيق التدابير القائمة على آليات السوق للحد من انبعاثات غازات الدفيئة من الطيران المدني أو تخفيضها. يرد الاجراء المعروض على الجمعية العمومية في الفقرة ٨.</p>
<p>المراجع</p> <p>A35-WP/77 A35-WP/56 Doc 9791، تقرير ومحاضر جلسات اللجنة التنفيذية التابعة للدورة الثالثة والثلاثين للجمعية العمومية Doc 9082، سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية Doc 8632 سياسات الايكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي كتاب المنظمة رقم AN 1/17.9-97/62 المؤرخ ١٩٩٧/٦/١١</p>

١- مقدمة

١-١ في عام ٢٠٠١، أعطت الدورة الثالثة والثلاثون للجمعية العمومية توجيهها لعمل المنظمة بشأن انبعاثات محركات الطائرات. وطلبت الى المجلس، ضمن أمور أخرى، أن "يوصل دراسة البدائل المتاحة لوضع سياسة للحد من الآثار البيئية لانبعاثات محركات الطائرات أو تخفيضها ووضع اقتراحات واقعية وتقديم المشورة بأسرع ما يمكن لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية المتعلقة بتغير المناخ والتركيز بصورة خاصة على استخدام الحلول الفنية مع مواصلة ابلء الاعتبار للتدابير القائمة على آليات السوق ومع مراعاة الآثار المحتملة على البلدان النامية والبلدان المتقدمة" (قرار الجمعية العمومية A33-7، المرفق (ح)، الفقرة ٣ ب)).

٢-١ ان التدابير القائمة على آليات السوق هي أدوات سياسية وضعت لتحقيق أهداف بيئية بتكلفة أقل وبأسلوب أكثر مرونة من التدابير التنظيمية التقليدية. وكانت الايكاو تدرس ثلاثة من هذه التدابير القائمة على آليات السوق وهي التدابير الطوعية والجبايات المتعلقة بالانبعاثات ومبادلة الانبعاثات. ويوجد كل من هذه التدابير في مرحلة مختلفة من الدراسة من جانب المنظمة، مثل الدرجة التي توجد بها ارشادات لدى الايكاو. وفيما يخص هذا الموضوع، قدمت الجمعية العمومية عددا من الطلبات المفصلة بصورة أكبر الى المجلس في قرار الجمعية العمومية A33-7، المرفق (ط) التدابير القائمة على آليات السوق بشأن انبعاثات محركات الطائرات. فقد طلبت الجمعية العمومية الى المجلس "أن يواصل وضع ارشادات للدول بشأن تطبيق التدابير القائمة على آليات السوق تهدف الى تخفيض الأثر البيئي لانبعاثات محركات الطائرات أو الحد منه ولا سيما فيما يتعلق بتخفيف أثر الطيران على تغير المناخ" (الفقرة ١)، و"تقييم تكاليف ومنافع التدابير المختلفة بهدف معالجة انبعاثات محركات الطائرات بأكثر طريقة اقتصادية" (الفقرة ٢).

٣-١ تقدم هذه الوثيقة معلومات ترتبط بالتدابير الثلاثة القائمة على آليات السوق وتلخص التقدم المحرز منذ الدورة الثالثة والثلاثين للجمعية العمومية بشأن كل من التدابير وتقدم خطوطا عامة عن اقتراح المجلس لكيفية تنفيذ العمل في الفترة الثلاثية ٢٠٠٥ - ٢٠٠٧.

٢- المعلومات المرتبطة بالتدابير الثلاثة القائمة على آليات السوق

١-٢ اضطلعت لجنة حماية البيئة في مجال الطيران التابعة للمجلس بجزء كبير من العمل بشأن هذا الموضوع. وعقدت هذه اللجنة اجتماعها السادس في فبراير ٢٠٠٤ وأقر المجلس توصياتها بشأن هذا الموضوع أثناء دورته رقم ١٧٢ في مايو ٢٠٠٤.

٢-٢ بينما يوجد أثر محتمل على المستويين المحلي والعالمي لانبعاثات محركات الطائرات، ركز هذا العمل الخاص بالتدابير القائمة على آليات السوق على الأثر العالمي بما يتوافق مع التركيز الوارد في قرار الجمعية العمومية. كما افترض أن التدابير القائمة على آليات السوق سوف تستهدف انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بينما تترك احتمال مد نطاق هذا العمل الى انبعاثات غازات دفيئة أخرى من الطيران مفتوحا.

٣-٢ يطلب بروتوكول كيوتو الخاص باتفاقية الأمم المتحدة الاطارية المتعلقة بتغير المناخ من الدول المتقدمة مواصلة الحد من أو تخفيض غازات الدفيئة من "عوادم الطائرات" وذلك بالعمل من خلال الايكاو (المادة ٢-٢) كما يرد شرح ذلك في الفقرات التمهيدية في قرار الجمعية العمومية A33-7، المرفق (ح). وبما أنه من المعلوم بالفعل أن بعض الدول لم تكن تنوي التصديق على بروتوكول كيوتو، فإن الفقرات الفاعلة في القرار والخاصة بالعمل المستقبلي للايكاو بشأن انبعاثات محركات الطائرات تشير الى "عملية اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية المتعلقة بتغير المناخ" وليس بروتوكول كيوتو. وعلى الرغم من ذلك، فإن التطورات المتعلقة ببروتوكول كيوتو - بما في ذلك مسألة عدم دخوله حيز النفاذ حتى الآن ومسألة اذا ما كان سيتم ذلك أم لا - قد أثرت بصورة مفهومة على بعض الدول في نهجها في العمل تجاه التدابير القائمة على آليات السوق ونتيجة لذلك كان التقدم المحرز بشأن هذا الموضوع أبطأ من المتوقع.

٤-٢ وكما يطلب المرفق (ط) لقرار الجمعية العمومية A33-7، حاول العمل بشأن التدابير القائمة على آليات السوق أن يولي الاعتبار للأثار المحتملة بالنسبة للدول النامية والدول المتقدمة. وفي هذا الصدد، أشارت الدول النامية الى حقيقة أن المبادئ المترسخة في اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية المتعلقة بتغير المناخ هي أن البلدان الصناعية مطلوب منها أن تأخذ زمام المبادرة في معالجة الانبعاثات. وقد أثار ذلك سؤالا عن كيفية اعطاء معاملة خاصة للبلدان النامية بشكل ما في

تصميم التدابير القائمة على آليات السوق، مثل عن طريق اعفاء شركات طيران هذه الدول و/أو الطرق الجوية من والى تلك الدول. وظلت هذه المسألة بدون حل الى حد كبير على مستوى لجنة حماية البيئة في مجال الطيران وطلب المجلس الى اللجنة اعطاء أولوية عالية لمثل هذه المسائل في عملها بشأن مبادلة الانبعاثات والرسوم المتعلقة بالانبعاثات.

٣- التدابير الطوعية

٣-١ كانت الجمعية العمومية قد شجعت الدول في عام ٢٠٠١ على اتخاذ اجراءات قصيرة الأجل للحد من انبعاثات الطيران الدولي أو خفضها من خلال التدابير الطوعية وحثت المجلس على تسهيل هذه الاجراءات عن طريق وضع ارشادات لهذا الموضوع بما في ذلك نموذج اتفاق طوعي (الفقرة ٢ أ) من المرفق (ط) من قرار الجمعية العمومية (A33-7).

٣-٢ ومنذ ذلك الحين وضعت لجنة حماية البيئة في مجال الطيران نموذج اتفاق - مذكرة تفاهم تستطيع الدول والأطراف المعنية الأخرى استخدامه ومعه الارشادات المصاحبة له حول التدابير الطوعية للحد من انبعاثات ثاني أوكسيد الكربون أو خفضها. وأقر المجلس توصية الاجتماع السادس للجنة بأن توضع هذه المواد على الموقع العام للايكاو على شبكة الانترنت لتعميمه على الدول والمنظمات المهتمة بالأمر.

٣-٣ وسوف تراقب لجنة حماية البيئة تنفيذ الاتفاقات الطوعية كجزء من عملها المستقبلي.

٤- مبادلة الانبعاثات

٤-١ أيدت الجمعية العمومية في عام ٢٠٠١ تأسيس نظام مفتوح لمبادلة الانبعاثات لغرض الطيران الدولي. وكانت قد طلبت من المجلس أن يعد على سبيل الأولوية ارشادات خاصة لمثل هذا النظام المفتوح لمبادلة الانبعاثات للطيران الدولي مع التركيز على الأساس الهيكلي والقانوني لمشاركة قطاع الطيران في مثل هذا النظام بحيث يشمل بعض العناصر الأساسية منها عمليات الابلاغ والرصد والامتثال مع اتاحة المرونة الى أقصى درجة ممكنة تتفق مع الأعمال الجارية في سياق اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ (الفقرة ٢ ج) من المرفق (ط) من قرار الجمعية العمومية (A33-7).

٤-٢ ومنذ عام ٢٠٠١ كان هناك بعض التطورات البارزة في مجال مبادلة الانبعاثات. وفي اطار عملية اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ، اتفقت الدول على بعض التفاصيل الفنية لمخططات مبادلة الانبعاثات من حيث تعلقها بغازات الدفيئة. وفي الوقت ذاته، أعلنت بعض الدول والهيئات الإقليمية خططا لاصدار مخططات مبادلة الانبعاثات. وفي الوقت الحالي لا يشمل أي من هذه المخططات انبعاثات من الطيران الدولي.

٤-٣ ادراكا لمدى تعقيد الطلب الذي قدمته الجمعية العمومية في هذه الظروف المتغيرة، أدرجت لجنة حماية البيئة المساعدة من بعض الاستشاريين لاستكشاف عدد من الخيارات المتخلفة لمبادلة الانبعاثات فضلا عن تأثيراتها المحتملة. ومن المتوقع أن يوفر تقرير الاستشاريين بعد استكمال مصدرها قيما للمعلومات بشأن مفهوم مبادلة الانبعاثات في قطاع الطيران للمساعدة على وضع ارشادات للدول ومجتمع الطيران حول هذا الموضوع.

٤-٤ وفي ضوء هذا العمل، نظر الاجتماع السادس للجنة حماية البيئة في مجال الطيران في ثلاثة سبل محتملة لتنفيذ نظام مفتوح لمبادلة الانبعاثات. وأوصى - ووافق المجلس على توصيته - بأن تركز الأعمال الجديدة على نهجين. في اطار النهج الأول، تدعم الايكاو تأسيس نظام مبادلة طوعي تكون الدول والمنظمات الدولية المهتمة بالأمر هي التي تقترحه. أما النهج الثاني فهو يقضي بأن توفر الايكاو الارشادات لكي تستخدمها الدول حسبما يكون ملائما لادراج

الانبعاثات الناجمة عن الطيران الدولي في برامج تلك الدول بمبادلة الانبعاثات بحيث تكون متماشية مع الأعمال التي تتم في اطار اتفاقية الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ.

٥ - الرسوم المتعلقة بالانبعاثات

١-٥ اعتمد المجلس في ١٩٩٦/١٢/٩ بياناً مؤقتاً بالسياسة العامة حول الرسوم والضرائب المتعلقة بالانبعاثات وذلك في شكل قرار لاحظ فيه المجلس الآراء المختلفة للدول بشأن هذا الموضوع وأوصى فيه المجلس بشدة أن تكون أية جبايات من هذا النوع في شكل رسوم وليس ضرائب وأن تستخدم الأموال المحصلة في المقام الأول لتخفيف التأثير البيئي لانبعاثات محركات الطائرات (كتاب المنظمة رقم 1/17.9-97/62 AN). وأوضح قرار الجمعية العمومية A33-7، المرفق (ط)، إرشادات المجلس بصورة أكبر عن طريق القول بأن مثل هذه الرسوم ينبغي أن تستند إلى تكاليف تخفيض الأثر البيئي لانبعاثات محركات الطائرات بالقدر الذي يمكن عنده لهذه التكاليف أن تحدد بصورة ملائمة وأن تخصص مباشرة للنقل الجوي. وفي عام ٢٠٠١، أقرت الجمعية العمومية باستمرار سريان هذا القرار وحثت المجلس على إجراء المزيد من الدراسات ومواصلة أعداد الإرشادات (الفقرة ٢ ب) من المرفق (ط) من قرار الجمعية العمومية A33-7).

٢-٥ واستجابة لهذا الطلب من الجمعية العمومية، استعرضت لجنة حماية البيئة في مجال الطيران اطاراً يتضمن المزيد من الإرشادات لمعالجة المسائل التي يمكن أن تثار إذا ما نفذت بعض الدول الرسوم المتعلقة بالانبعاثات ثاني أكسيد الكربون. غير أن الاجتماع السادس للجنة لم يستطع التوصل إلى توافق في الآراء بشأن استخدام هذه الإرشادات بسبب عدد من المسائل المعقدة. وكان الاستنتاج الذي تم التوصل إليه هو أنه بينما يظل النطاق لإجراء مزيد من الدراسات عن النقاط المثارة مفتوحاً، فإن من المشكوك فيه أن تستطيع اللجنة حل المشكلات بسبب الآراء المختلفة بصدد الجوانب الأساسية بدون مزيد من الإرشادات من المجلس.

٣-٥ نظر المجلس في هذا الموضوع منذ ذلك الحين. ولوحظ فيما يتعلق بالإرشادات التي أصدرها في عام ١٩٩٦، أن بعض الدول رأت من المستصوب فرض رسوم على الانبعاثات وبيّنت أنها ستعمل بها، في حين لم تتجه نية دول أخرى إلى ذلك. وقد روعي هذان الموقفان المتباينان في إرشادات عام ١٩٩٦. وما زال هذا التباين قائماً حتى وان كانت الفترة المنقضية قد شهدت تقاهماً أفضل حول هذا الموضوع. هذا فضلاً عن أن بعض التطورات أثرت في مواقف بعض الدول. وقد عقدت البلدان الصناعية على وجه الخصوص التزامات جديدة بشأن غازات الدفيئة.

٤-٥ هناك عدد من المسائل المعقدة تحتاج إلى الحل لأحراز المزيد من التقدم وهي تشمل المسائل التالية: (التي لا يعبر ترتيبها بالضرورة عن ترتيب أهميتها):

(أ) ان قيام بعض الدول بفرض الرسوم على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون قد يؤثر تأثيراً مناوئاً على دول أخرى، لأن مكاسب النقل الجوي قد تتخفّف، وقد تزداد التكاليف على شركات طيرانها. وهناك مخاوف خاصة من هذا التأثير على البلدان النامية (انظر أيضاً الفقرة ٢-٤ أعلاه).

(ب) لما كان تبرير فرض الرسوم على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون يقصد منه حل مشكلة بيئية عالمية، فإن التساؤل سوف يثار حول كيفية استخدام كل دولة للأموال المحصلة على هذا النحو. وهذا أمر يختلف عن الرسوم البيئية التي يقصد منها حل مشاكل محلية (مثل الضوضاء أو نوعية الهواء المحلي) لأن هذه الرسوم تستخدم بطريقة أوضح وقابلة للتقييم بسهولة.

(ج) ان العلاقة بين الرسوم الممكن فرضها على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، وسياسات الايكاو الراهنة (سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية، Doc 9082) تثير تساؤلات لم تجد بعد ردوداً حاسمة. منها مثلاً أن المبدأ الأساسي لسياسات الايكاو في فرض الرسوم هو حساب الرسم

على أساس تكلفة تقديم التجهيزات أو الخدمات، أو تكلفة إجراءات التخفيف من حدة الأثر المناوي، ولذلك فإن الآراء تتفاوت بشأن نوع التكاليف التي ينبغي أن يحسب عليها الرسم (هل هي مثلا تكاليف الضرر الفعلي، أم هي تكاليف التخفيف من حدة الأثر البيئي أو تكاليف منع حدوثها).

(د) بالنظر الى أن غازات الدفيئة ظاهرة عالمية، فمن الصعب أن تفي رسوم انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بالمعايير التي تقضي بأن تكون رسوم الانبعاثات منسوبة الى تكاليف التخفيف من الأثر البيئي لانبعاثات محركات الطائرات "الى المدى الذي يعزى مباشرة وعلى النحو السليم الى النقل الجوي" (انظر الفقرة ١-٥ أعلاه).

(هـ) تأكيدا لما ورد في الفقرة ١-٢ أعلاه، شددت الجمعية العمومية على أهمية معالجة مسألة انبعاثات محركات الطائرات بأكثر الطرق اقتصادا. وما زالت الدراسات التي جرت حتى الآن عن تكاليف ومنافع فرض رسوم على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون عرضة لتفسيرات مختلفة، وتثير شكوكا في مدى فعاليتها الاقتصادية.

(و) تتضارب الآراء حول مدى كفاية تفاصيل الارشادات الجديدة التي وضعتها لجنة حماية البيئة لمعالجة مختلف المشاكل التي تواجه الدول.

٥-٥ ان المجلس يدرك أن حل هذه المسائل المعقدة يشكل مهمة عسيرة، ولاحظ أن لجنة حماية البيئة قد حددت بعض النهج الجديدة الممكنة، ولكن هذه الآراء لم تتضح بعد. وتحتاج الى مزيد من الدراسة. واستنتج المجلس أن الأمر يقتضي مزيدا من الدراسات ولا يمكن البت في الوقت الراهن بأنواعها، وذلك الى حين نظر الجمعية العمومية في هذا الموضوع. وقد طالب المجلس من الأمين العام أن يعرض عليه في دورته ١٧٣ التي ستعقد في نوفمبر - ديسمبر ٢٠٠٤ وثيقة تبرز برنامجا للمزيد من التطوير والدراسة لهذا الموضوع والمسائل المتعلقة به.

٦-٥ في ضوء المسائل العالقة بشأن الرسوم المفروضة على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، يقترح المجلس على الجمعية العمومية أن تنشئ الدول عن فرض هذه الرسوم ريثما تجري الايكوا مزيدا من هذه الدراسات. وقد ورد هذا الجانب بمزيد من الدراسة في الفقرتين ٦-٢ و ٦-٣ أدناه.

٦ - مشروع نص يحل محل المرفق (ط) من

قرار الجمعية العمومية A33-7

١-٦ من المزمع استعراض القرار A33-7 الحالي للجمعية العمومية - بيان موحد بسياسات وممارسات الايكوا المستمرة في مجال حماية البيئة وتحديثه بواسطة هذه الدورة من دورات الجمعية العمومية. ومع مراعاة هذه المهمة، تم استعراض المرفق (ط) - التدابير القائمة على آليات السوق بشأن انبعاثات محركات الطائرات وتحديثه ويرد في مرفق هذه الوثيقة الحالية لتتظر فيه الجمعية العمومية. (سوف ينظر في قرار الجمعية العمومية A33-7 ككل بالارتباط مع الوثيقة (A35-WP/77).

٢-٦ يود المجلس أن يلفت الانتباه الى التعديلات التالية المقترحة في ما يتعلق بالجبايات المتصلة بالانبعاثات، في ضوء نظره في هذا الموضوع (انظر الفقرات من ٣-٥ الى ٦-٥ أعلاه).

(أ) ادخال فقرة ديباجية جديدة تقر بأن الدراسات الشاملة التي جرت لتقديم مزيد من الارشادات الى الدول حددت عددا كبيرا من المسائل العالقة والتي تثير آراء مختلفة.

ب) تقديم جديد الى المجلس لاجراء مزيد من الدراسات ووضع ارشادات اضافية، مع ايلاء تركيز خاص الى المسائل العالقة التي حددتها دراسات سابقة (الفقرة ٢ ب) (٥)).

ج) بند جديد يقر بأن ارشادات الايكاو الحالية غير كافية في الوقت الراهن لتنفيذ تطبيق الرسوم المفروضة على انبعاثات غازات الدفيئة (الفقرة ٢ ب) (٣)).

د) من أجل إثراء الدول عن فرض رسوم على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون (انظر الفقرة ٥-٦ أعلاه)، فان الفقرة ٢ ب) (٣) الحالية، التي تحث الدول على عدم اتخاذ اجراء انفرادي لتطبيق جبايات متصلة بالانبعاثات لا تتوافق مع الارشادات الحالية، سيكون أكثر صرامة. وعلى النحو المعدل، فستحث الدول على عدم اتخاذ اجراء انفرادي لتطبيق جبايات متصلة بالانبعاثات (وأعيد ترقيمها لتصبح الفقرة ٢ ب) (٤)).

٣-٦ بينما تلقى التعديلات المشار إليها أعلاه تأييداً من أغلبية الممثلين لدى المجلس، فقد أعرب ممثلون عن دول أوروبية عدة عن رأي الأقلية فيما يخص هذا الموضوع. وهذه الدول غير مقتنعة بأن اجراء مزيد من الدراسات من المرجح أن يحقق نتائج مفيدة. ولا تستطيع أيضاً قبول التعديلات الواردة في الفقرتين ٦-٢ ج) و د) أعلاه. مفضلة الإبقاء على النص الحالي في القرار A33-7 الذي يقدم نطاق الاجراء الذي يتوافق مع ارشادات الايكاو الحالية، عند الاقتضاء. ويعتبر الممثلون أن استبعاد هذه الامكانية ستكون خطوة تقود الى الورا بالنسبة للايكاو ومن الممكن أن تقوض مصداقية الايكاو في مجال الانبعاثات. وفي هذه الحالات، أعربت هذه الدول عن تحفظات بشأن التعديلات المقترحة التي تتعلق بالجبايات المتصلة بالانبعاثات، وبشأن تعديلات مقترحة أخرى على المرفق (ط) (الجملة الأولى من الفقرة ٢، والفقرة ٢ أ) (٢)، والفقرة ٢ ج) (٢)).

٧- الأثر المالي للاجراء المقترح^١

١-٧ من المتوقع أن يبدأ تنفيذ الأعمال المقترحة في الفقرات رقم ٣ و ٤ و ٥ ما أن تتوفر الموارد في اطار البرنامج ٣-٦: حماية البيئة، المذكور في مشروع الميزانية البرنامجية للفترة الثلاثية ٢٠٠٥-٢٠٠٧. غير أنه من الصعب أن نحدد في الوقت الراهن مدى الاسهام المطلوب من الأمانة العامة في دراسات تجارة الانبعاثات (انظر الفقرة ٤-٤) وأي أعمال أخرى بخصوص فرض الرسوم على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون (انظر الفقرة ٥-٥)، كما يتعذر تحديد الموارد الاضافية التي قد نحتاج إليها.

٨- الاجراء المعروض على الجمعية العمومية

١-٨ الجمعية العمومية مدعوة الى الاحاطة علماً بهذا التقرير والى القيام بما يلي:

أ) أن تقدم تعليقات ومشورة بشأن عمل المنظمة بخصوص تطبيق التدابير القائمة على آليات السوق للحد من أو تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة من الطيران المدني.

ب) أن تستعرض مشروع النص في المرفق ليحل محل المرفق (ط) الحالي في قرار الجمعية العمومية A33-7، مع مراعاة المعلومات الواردة في هذه الوثيقة ولا سيما المسائل المثارة في الفقرتين ٦-٢ و ٦-٣ أعلاه.

^١ تقدم هذه المعلومات فقط للإشارة الى الأثر المالي المقدر للاجراء المقترح. وسوف تعتمد الأموال المخصصة لهذا الاجراء المقترح على الصيغة النهائية للميزانية البرنامجية للمنظمة التي توافق عليها الجمعية العمومية للفترة ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧.

مرفق

مسودة لتتقيح المرفق (ط) من قرار الجمعية العمومية A33-7

التدابير القائمة على آليات السوق بشأن انبعاثات محركات الطائرات

ولما كان المرفق (ح) بهذا القرار يضع السياق العام الذي تعتبر بمقتضاه بدائل السياسة، بما فيها التدابير القائمة على آليات السوق، وسيلة للحد أو التقليل من أثر انبعاثات محركات الطائرات على البيئة.

ولما كانت التدابير القائمة على آليات السوق هي أدوات سياسية وضعت لتحقيق أهداف بيئية بتكلفة أقل وبأسلوب أكثر مرونة من التدابير التنظيمية التقليدية.

ولما كان الإدراك قد ازداد في السنوات الماضية من جانب الحكومات للحاجة الى قيام كل قطاع اقتصادي بدفع التكلفة الكاملة للضرر البيئي الذي يتسبب فيه، ولما كان موضوع التدابير القائمة على آليات السوق لحماية البيئة، بما في ذلك فرض الرسوم أو الضرائب على النقل الجوي أو مبادلة الانبعاثات أو التدابير الطوعية، قد أثير مثلاً في سياق السيطرة على انبعاثات غازات الدفيئة.

ولما كان المبدأ رقم ١٦ من اعلان ريو بشأن البيئة والتنمية (١٩٩٢) ينص على أنه " ينبغي أن تسعى السلطات الوطنية الى تشجيع استيعاب تكاليف البيئة داخلياً، واستخدام الأدوات الاقتصادية، آخذة في الحسبان النهج القاضي بأن يكون المسؤول عن التلوث هو الذي يتحمل من حيث المبدأ تكلفة التلوث، مع ايلاء المراعاة الواجبة للصالح العام، ودون الاخلال بالتجارة والاستثمار الدوليين".

ولما كان بروتوكول كيوتو يعامل انبعاثات الطيران الدولي وانبعاثات الطيران الداخلي بأسلوب مختلف، ولما كانت المزايا التي يمكن تحقيقها من جراء المعاملة المتجانسة لفنتي الانبعاثات قد لوحظت، وكان هناك اقرار بأن بعض الدول أو مجموعات الدول بدأت تتخذ اجراءات من الآن لوضع بدائل تسمح بخفض انبعاثات القطاعات الداخلية بما فيها انبعاثات الطيران الداخلي.

ولما كانت سياسات الايكاو تميز بين الرسم والضريبة، من حيث المفهوم، ومن حيث أن "الرسم جباية تصمم وتطبق خصيصاً [لتعويض] تكاليف تقديم التجهيزات والخدمات للطيران المدني، والضريبة هي جباية تصمم لزيادة الإيرادات الوطنية أو المحلية للحكومة ولا تستخدم عموماً بكاملها في الطيران المدني ولا تحسب على أساس التكاليف".

ولما كانت الايكاو قد أعدت ارشادات سياسية بشأن الضرائب (سياسات الايكاو بشأن الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي، **Doc 8632**)، أوصت فيها – ضمن أمور أخرى – بتبادل الاعفاء من كافة الضرائب المفروضة على الوقود المشحون على متن الطائرات لأغراض خطوط النقل الجوي الدولي، وهي السياسة المنفذة عملياً من خلال اتفاقات خطوط الجوية الثنائية، ودعت أيضاً الدول الى خفض الضرائب المتصلة ببيع أو استخدام النقل الجوي الدولي، الى أقصى حد ممكن أو الغائها.

ولما كانت المادة ١٥ من اتفاقية الطيران المدني الدولي تتضمن أحكاماً تتعلق برسوم المطارات والرسوم المماثلة، بما في ذلك مبدأ عدم التمييز، وكانت الايكاو قد أعدت ارشادات سياسية للدول بشأن الرسوم (سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية، **Doc 9082**) بما في ذلك ارشادات محددة بشأن الرسوم المتصلة بالوضوء.

ولما كان مجلس الايكاو قد اعتمد في ١٩٩٦/١٢/٩ بيان سياسة مؤقتاً، في صورة قرار، بشأن الرسوم والضرائب المتصلة بالانبعاثات، أوصي فيه بشدة بأن أياً من تلك الجبايات يجب أن تكون في صورة رسوم لا ضرائب، وبأن الأموال المحصلة ينبغي أن تستخدم في المقام الأول للتخفيف من أثر انبعاثات محركات الطائرات على البيئة.

ولما كان ينبغي حساب هذه الرسوم على أساس تكاليف تخفيف الأثر البيئي لانبعاثات محركات الطائرات بقدر ما يتسنى تحديد هذه التكاليف على وجه صحيح من هذه التكاليف وعزوها مباشرة إلى النقل الجوي.

وإذ تلاحظ أن المجلس تلقى تقريراً تقاريراً من لجنة حماية البيئة في مجال الطيران بشأن البدائل الممكنة المتعلقة باستخدام التدابير القائمة على آليات السوق للحد من انبعاثات محركات الطائرات أو تخفيضها، مع التركيز في البداية على ثاني أكسيد الكربون، وأن من المزمع الاضطلاع بالمزيد من العمل.

وإذ تلاحظ أن التحليلات التي أجرتها لجنة حماية البيئة في مجال الطيران قد أثبتت أن إنشاء وجود حاجة إلى المزيد من الدراسات والإرشادات بشأن استخدام نظام مفتوح لمبادلات الانبعاثات يشكل حلاً فعالاً واقتصادياً للحد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من الطيران للطيران المدني الدولي أو تخفيضها على الأجل الطويل.

وإذ تلاحظ أن تنفيذ لجنة حماية البيئة في مجال الطيران قد أعدت نموذج اتفاق وإرشادات بشأن استخدام التدابير الطوعية قصيرة الأجل يمكن أن يشكل خطوة أولى نحو اتخاذ إجراءات في المستقبل لخفض الانبعاثات من جانب الدول والأطراف المهمة على الأجل القصير.

وإن تدرك الحاجة إلى إجراء المزيد من الدراسات ووضع المزيد من الإرشادات بشأن استخدام الجبايات على الأجل القريب.

وإذ تقر أن الدراسات الشاملة التي جرت لتقديم إرشادات إضافية إلى الدول بشأن الجبايات المتصلة بالانبعاثات حددت وجود عدد كبير من المسائل العالقة التي تثير آراء مختلفة.

فان الجمعية العمومية:

١- تطلب إلى المجلس أن يواصل وضع إرشادات للدول بشأن تطبيق التدابير القائمة على آليات السوق تهدف إلى تخفيض الأثر البيئي لانبعاثات محركات الطائرات أو الحد منه، ولا سيما فيما يتعلق بتخفيف أثر الطيران على تغير المناخ، وأن يضع اقتراحات ملموسة وتقديم المشورة في أقرب وقت ممكن إلى مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ.

٢- تشجع الدول والمجلس، مع مراعاة مصالح كل الأطراف المعنية، بما في ذلك الآثار المحتملة على الدول النامية لتقييم تكاليف ومنافع التدابير المختلفة بما في ذلك التدابير القائمة بهدف معالجة انبعاثات محركات الطائرات بأكثر طريقة اقتصادية وعلى اعتماد إجراءات تتوافق مع الأطار الوارد أدناه، في الوقت الذي تبذل فيه الدول جهوداً لاتخاذ إجراءات بشأن انبعاثات الطيران الداخلي وانبعاثات الطيران الدولي بنهج متنسق.

أ) التدابير الطوعية

(١) تشجع الدول والأطراف المعنية الأخرى على اتخاذ إجراءات على الأجل القصير للحد من انبعاثات الطيران الدولي أو تخفيضها ولا سيما من خلال التدابير الطوعية وإبقاء الأيكاو على علم.

(٢) تحث المجلس على تطلب إلى الأمين العام أن يسهل هذه الإجراءات من خلال إعداد وتوفير الإرشادات (مثلاً لغرض التحديد الكمي لتخفيض الانبعاثات ورصد التخفيضات أو الإجراءات والتحقق منها) التي أعدتها الأيكاو واللائمة لتلك التدابير، بما في ذلك إعداد نموذج اتفاق طوعي حسب الاقتضاء، والعمل على ضمان تمكين الأطراف التي تتخذ إجراءات مبكرة من أن تستفيد منها وألا تعرض فيما بعد لأي أضرار نتيجة لذلك.

(ب) الجبايات المتعلقة بالانبعاثات

- (١) **تقر** بأن قرار المجلس الصادر في ١٩٩٦/١٢/٩ بشأن الجبايات المتعلقة بالانبعاثات مازال ساريا.
- (٢) **تحت** الدول على اتباع الارشادات الحالية الواردة فيه.
- (٣) **تقر** بأن ارشادات الايكاو غير كافية في الوقت الراهن لتنفيذ تطبيق رسوم انبعاثات غازات الدفيئة.
- (٤) **تحت** الدول على الامتناع عن اتخاذ أي اجراء انفرادي لتطبيق جبايات متصلة بالانبعاثات **تتفق** مع الارشادات الحالية.
- (٥) **تحت** المجلس على تنفيذ المزيد من الدراسات ووضع المزيد من الارشادات بشأن هذا الموضوع، **تطلب** من المجلس أن يجري مزيدا من الدراسات ومزيدا من الارشادات بشأن هذا الموضوع، مع ايلاء التركيز على وجه الخصوص على المسائل المتعلقة والمحددة في الدراسات السابقة.

(ج) مبادلات حقوق الانبعاثات

- (١) **تؤيد** **انشاء** تطوير نظام مفتوح لمبادلات حقوق انبعاثات الطيران الدولي بصورة أكبر.
- (٢) **تطلب** من المجلس أن يركز على نهجين في عمله بشأن هذا الموضوع. في اطار النهج الأول، **تؤيد** الايكاو نظام مبادلة طوعي قد تقترحه الدول والمنظمات الدولية ذات الاهتمام. وفي اطار النهج الآخر، تقدم الايكاو ارشادات للدول، حسب الاقتضاء، لادراج انبعاثات الطيران الدولي في مخططات الدول لمبادلة الانبعاثات والتي تتماشى مع عملية اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن **تغير المناخ**. **يعد** على سبيل الأولوية **خطوطا** ارشادية بشأن النظام المفتوح لمبادلات حقوق انبعاثات الطيران الدولي مع التركيز على وضع الأساس الهيكلي والقانوني لمشاركة قطاع الطيران في نظام المبادلات المفتوح، وأن تتضمن بعض العناصر الأساسية مثل تقديم التقارير والرصد والامتثال، مع توخي أقصى قدر ممكن من المرونة بما يتماشى مع عملية اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية المتعلقة بتغير المناخ. في اطار النهجين، ينبغي أن يضمن المجلس الارشادات من أجل نظام مفتوح لمبادلات الانبعاثات ووضع الأساس الهيكلي والقانوني لمشاركة قطاع الطيران في نظام المبادلات المفتوح، بما في ذلك تقديم التقارير والرصد والامتثال.