



الجمعية العمومية - الدورة الثامنة والثلاثون

اللجنة التنفيذية

البند رقم ١٧ من جدول الأعمال: حماية البيئة

التدابير القائمة على آليات السوق

(ورقة مقدمة من مجلس الايكاو)

الموجز التنفيذي

تتضمن هذه الورقة تقريراً عن التطورات المحرزة في أعمال الايكاو فيما يتعلق بالتدابير القائمة على آليات السوق (MBMs) منذ انعقاد الجمعية العمومية الأخيرة التي طلبت إلى المجلس ما يلي: إعداد اطار عام للتدابير القائمة على آليات السوق، بما في ذلك وضع المزيد من المبادئ التوجيهية؛ واستعراض مفهوم الحد الأدنى (*de minimis*) لدى تطبيق التدابير القائمة على آليات السوق، واستطلاع جدوى وضع خطة عالمية للتدابير القائمة على آليات السوق؛ وجمع المعلومات عن حجم تعويضات الكربون؛ ودراسة آلية التنمية النظيفة لبروتوكول كيوتو لتطبيقها على الطيران الدولي (قرار الجمعية العمومية ٣٧-١٩، الفقرات ١٣ و ١٦ و ١٨ و ٢٠ و ٢٤ (م)).

وقامت المنظمة بالأعمال الخاصة بالتدابير القائمة على آليات السوق بدعم من الدول الأعضاء والمنظمات الدولية من خلال خبراء التدابير القائمة على آليات السوق والفريق الرفيع المستوى للطيران الدولي وتغير المناخ (HGCC).

الإجراء: يرجى من الجمعية العمومية القيام بما يلي:

- (أ) الاعتراف بالعمل الذي قامت به المنظمة بشأن التدابير القائمة على آليات السوق،
(ب) النظر في المعلومات المتضمنة في هذه الورقة لتحديث قرار الجمعية العمومية ٣٧-١٩.

الأهداف الاستراتيجية:	ورقة العمل هذه مرتبطة بالهدف الاستراتيجي (ج)، حماية البيئة والتنمية المستدامة للنقل الجوي.
الآثار المالية:	يتوقف القيام بالأنشطة المشار إليها في هذه الورقة على الموارد المتاحة في ميزانية البرنامج العادي ٢٠١٤-٢٠١٦ و /أو من مساهمات من خارج الميزانية.
المراجع:	A38-WP/34، البيان الموحد بسياسات وممارسات الايكاو المستمرة المتعلقة بحماية البيئة - تغير المناخ C-WP/13798, C-WP/13894, C-WP/13895, C-WP/13959, C-DEC 197/6

١ - الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق

١-١ لقد تم الاضطلاع بالأعمال الخاصة بالخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق عملاً بالفقرة ١٨ من قرار الجمعية ٣٧-١٩ التي نصت على ما يلي: "تطلب من المجلس أن يقوم، بدعم من الدول الأعضاء والمنظمات الدولية، بمواصلة استطلاع جدوى إعداد خطة عالمية للتدابير القائمة على آليات السوق، بواسطة إجراء مزيد من الدراسات بشأن الجوانب الفنية والفوائد البيئية والآثار الاقتصادية لتلك الخطة وطرائقها، مع مراعاة نتائج المفاوضات بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ والتطورات الدولية الأخرى، عند الاقتضاء.....". ولقد اتُخذت عدة خطوات لتلبية هذا الطلب وقدم مجلس الايكاو توجيهات في هذا الشأن خلال فترة السنوات الثلاث.

٢-١ وبالدمع المقدم من خبراء التدابير القائمة على آليات السوق الذين رشحتهم الدول والمنظمات الدولية، فقد تم استعراض خيارات للتدابير القائمة على آليات السوق وتقليصها إلى الخيارات الثلاثة التالية أثناء الدورة ١٩٦ في يونيو ٢٠١٢.

- التعويض الإلزامي العالمي، حيث يحتاج المشاركون إلى الحصول على وحدات من الانبعاثات للتعويض عن الانبعاثات الناجمة عن الطيران الدولي فوق خط أساس متفق عليه.

- التعويض الإلزامي العالمي المستكمل بآلية لتوليد الإيرادات ويمكن أن يعمل بنفس طريقة خطة التعويض الإلزامي. والفرق الرئيسي يكمن في أنه بالإضافة إلى التعويض، سيتم توليد الإيرادات بفرض رسم على كل طن من الكربون، من خلال الرسوم على المعاملات على سبيل المثال. ويتم استخدام الإيرادات للأغراض المتفق عليها، مثل التخفيف من تغير المناخ أو توفير الدعم للدول النامية من أجل تخفيض انبعاثات غاز الدفيئة؛

- خطة عالمية للإلتجار بالانبعاثات، التي يُطبَّق فيها مفهوم "الحد الأقصى والتجارة"، حيث يتم حصر إجمالي انبعاثات الطيران الدولي على مستوى متفق عليه لفترة التزام محددة. ويتم إصدار حصص للطيران (تساوي الحصص الواحدة طناً واحداً من ثاني أكسيد الكربون) بالنسبة لجميع الانبعاثات في حدود الحد الأقصى. ومن ثم توزع الحصص، أو تباع بالمزاد العلني، فيما بين المشاركين، باستخدام أسلوب متفق عليه. وبنهاية كل فترة من فترات الالتزام، يفترض في المشاركين أن يسلموا عدداً محدداً من الحصص، أو غيرها من وحدات الانبعاثات، مثل التعويضات من قطاعات أخرى، لتغطية الانبعاثات المتولدة أثناء تلك الفترة. ويمكن توليد الإيرادات من خلال بيع حصص الطيران بالمزاد العلني.

٣-١ خضعت الخيارات الثلاثة لمراجعة كمية استخدمت فيها النمذجة الاقتصادية التي قدرت التأثيرات على الصناعة، والمنافع والآثار على المناطق ومجموعات الدول. كما أجريت تقييمات نوعية على سمات التصميم بما في ذلك المشاركين المحتملين وتوزيع الالتزامات بين المشاركين، وشروط الإبلاغ والمواثيق القانونية والظروف الخاصة والقدرات المتباينة للدول (C-WP/13894).

٤-١ وفي نوفمبر ٢٠١٢، "اعترف المجلس بأن نتائج التحليل النوعي والكمي للخيارات الثلاثة... تثبت أن الخيارات الثلاثة ممكنة من الناحية الفنية وأن لديها القدرة على المساهمة في تحقيق الأهداف البيئية للايكاو" (C-DEC 197/6).

٥-١ وقد تطلب المُضي في التحليل الفني للتدابير القائمة على آليات السوق أيضاً قرارات في السياسة العامة لإجراء تقييم أكثر دقة. وطلب المجلس تشكيل الفريق الرفيع المستوى للطيران الدولي وتغير المناخ (HGCC) لوضع توصيات في السياسة العامة فيما يتعلق بعناصر قرار الجمعية العمومية الثامنة والثلاثين. وبحث الفريق الرفيع المستوى للطيران الدولي وتغير المناخ مسائل عديدة متصلة بالخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق، بما فيها الجهات المشاركة في الخطة، وسبل التعامل مع الظروف الخاصة والقدرات المتباينة، وتوليد الدخل من الخطة (C-WP/13959).

٦-١ وجرى المزيد من التقييم لجدوى الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق في عام ٢٠١٣ وتناول سمات التصميم الأكثر عملية وفعالية للخطة العالمية، مع أخذ إرشادات الفريق الرفيع المستوى للطيران الدولي وتغير المناخ في الاعتبار. كما جرى تنقيح التحليل الكمي لتأثيرات التدابير القائمة على آليات السوق الذي أنجز في ٢٠١٢ باستخدام التوقعات المحدثة للحركة والأساطيل والانبعاثات التي وضعتها لجنة الايكاو لحماية البيئة في مجال الطيران (CAEP) في ٢٠١٣. وأكدت الدراسة التكميلية نتائج الدراسة التي أجريت في عام ٢٠١٢ المتعلقة بالجدوى الفنية للخيارات، وقد جُمعت في تقرير واحد النتائج التحليلية المتصلة بجدوى وضع خطة عالمية للتدابير القائمة على آليات السوق^١.

٢- الإطار العام للتدابير القائمة على آليات السوق

١-٢ نصّت الفقرة ١٣ من قرار الجمعية العمومية ٣٧-١٩ على ما يلي: "تطلب من المجلس أن يظطلع بأعمال بُغية إعداد إطار عالمي للتدابير القائمة على آليات السوق في مجال الطيران الدولي، بما في ذلك زيادة تفصيل المبادئ التوجيهية الواردة في الملحق"، ونُفذ هذا العمل بالتوازي مع الأعمال الأخرى بشأن جدوى وضع خطة عالمية للتدابير القائمة على آليات السوق بالدعم المقدم من قبل خبراء التدابير القائمة على آليات السوق. وقد استخدم كل من المبادئ التوجيهية وسمات التصميم التي تم وضعها لخيارات الخطة العالمية كأساس لهذا الإطار العام. ونظر المجلس في شهر يونيو ٢٠١٢ في ورقة نظرية تحدد دور وهدف الإطار العام وقدمت عناصر التصميم ذات الصلة إلى المجلس في نوفمبر ٢٠١٢ (C-WP/13895).

٢-٢ وعلى غرار العمل بشأن الخطة العالمية، فقد أثار التقدم في العناصر الفنية للإطار العام عددا من الاعتبارات المتعلقة بالسياسة العامة. ومن خلال مداوات الفريق الرفيع المستوى للطيران الدولي وتغير المناخ والأعمال الفنية للخبراء، وتمت مناقشة الحاجة إلى الموافقة المتبادلة للدول التي تُنفذ التدابير القائمة على آليات السوق والنطاق الجغرافي للتدابير القائمة على آليات السوق والظروف الخاصة للدول وقدراتها المتباينة.

٣-٢ وتم تجميع، في تقرير، المعلومات الفنية بخصوص مستويات انبعاثات ثاني أكسيد الكربون التي تشملها النطاقات الجغرافية (أي المجال الجوي الوطني أو الرحلات المغادرة) لاستخدامها في مناقشة السياسة العامة في الفريق الرفيع المستوى للطيران الدولي وتغير المناخ^٢.

٣- الأعمال الأخرى التي طلبتها الجمعية العمومية في مجال التدابير القائمة على آليات السوق

١-٣ دراسة مفهوم الحد الأدنى

١-٣-١ وعملاً بالفقرة ١٦ من قرار الجمعية ٣٧-١٩، فقد طلب المجلس "أن يستعرض العتبة الدنيا للتدابير القائمة على آليات السوق مع مراعاة الظروف الخاصة للدول والآثار المحتملة على صناعة الطيران وأسواقه، وفيما يخص المبادئ التوجيهية المدرجة في الملحق، وذلك بنهاية عام ٢٠١١". وشكل المشغلون الذين يقعون ضمن الحد الأدنى حوالي ٢٠ في المائة من مجموع المشغلين. وأثبتت الدراسة أنه ستكون هناك تشويهاً في السوق بين المشغلين الخاضعين للتدابير القائمة على آليات السوق والمشغلين غير الخاضعين لها.

٣-١-٢ وخلص التحليل الكمي إلى أنه في حالة تطبيق مفهوم الحد الأدنى، فقد تتأثر جميع التدابير القائمة على آليات السوق بتشويه الأسواق وتقل فاعليتها. ويمكن لتأثير الحد الأدنى أيضاً أن يدفع شركات الطيران إلى تقسيم أو إنشاء

^١ <http://www.icao.int/Meetings/a38/Pages/documentation-reference-documents.aspx>

^٢ <http://www.icao.int/Meetings/a38/Pages/documentation-reference-documents.aspx>

فروع أو تقسيم ملكيتها من أجل تفادي التدابير القائمة على آليات السوق. وعلى العكس من ذلك، يمكن للناقلين أن يتفادوا عمليات الاندماج أو التوحيد من أجل تفادي فقدان مركزهم كمستفيدين من مفهوم الحد الأدنى. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى خفض مستوى الكفاءة في هذا القطاع (C-WP/13798).

٢-٣ تعويض الكربون وآليات التنمية النظيفة

١-٢-٣ فيما يتعلق باستخدام تعويض الكربون والمعلومات عن حجم وحدات التعويض (المطلوبة بموجب الفقرة ٢٠ من قرار الجمعية العمومية ٣٧-١٩)، المتعلقة بالنقل الجوي، تم تقييم مدى توفر وأسعار الوحدات المتولدة حاضراً ومستقبلاً بموجب آلية التنمية النظيفة (CDM) في بروتوكول كيوتو^٣. وبين هذا التقييم أنه ستكون هناك مستويات كافية من الوحدات لقطاع الطيران الدولي.

٢-٢-٣ واستجابة للفقرة ٢٤(م) من قرار الجمعية العمومية ٣٧-١٩، تم إعداد دراسة حول إمكانية تطبيق آلية التنمية النظيفة المعتمدة في بروتوكول كيوتو على الطيران الدولي^٤. وقد أثبتت الدراسة أنه من غير الممكن أن يتم احتساب انبعاثات الطيران الدولي بموجب آلية التنمية النظيفة.

٤ - الاستنتاج

١-٤ لقد اضطلعت الأمانة العامة، بدعم من خبراء الدول والمنظمات الدولية، بقدر كبير من الأعمال لتلبية الطلبات المقدمة إلى المجلس في قرار الجمعية العمومية ٣٧-١٩. ولقد أثبت التحليل الكمي والنوعي للخيارات الثلاثة للخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق أن الخيارات الثلاثة تتسم بالجدوى الفنية وبالقدرة على الإسهام في تحقيق الأهداف البيئية للايكواو. وتم استطلاع إعداد إطار عام للتدابير القائمة على آليات السوق للطيران الدولي. وتمت مراجعة تأثير مفهوم الحد الأدنى الذي يعفى بموجبه المشغلون والدول الذين يشكلون أقل من ١ في المائة من الأطنان الكيلومترية الإيرادية على المستوى الدولي. وأجريت دراسات بشأن آلية التنمية النظيفة التابعة لبروتوكول كيوتو وللوضع القائم حالياً فيما يخص الكربون.

- انتهى -

^٣ <http://www.icao.int/Meetings/a38/Pages/documentation-reference-documents.aspx>

^٤ <http://www.icao.int/Meetings/a38/Pages/documentation-reference-documents.aspx>