الرابطة الدولية لتداول الانبعاثات

ورقة الرابطة الدولية لتداول الانبعاثات بشأن مناقشة المادة 6

كيف يمكن للحكومات أن تنفذ المساهمات المحددة وطنياً تنفيذاً تعاونياً وتشجع استثمارات القطاع الخاص

إطار الرسائل الرئيسية – "عناصر النجاح"

النية:

- ينبغي أن يعلن البلد ما إذا كان ينوي اللجوء مباشرة إلى المادة 6 و/أو يأذن للكيانات الخاضعة لولايته بالمشاركة في المعاملات المنفذة في إطار المادة 6.
- ينبغي للبلد أن يحدد ما إذا كان ينوي المشاركة أو يسمح بالمشاركة في الأنشطة المضطلع بها في إطار المادة 6 إما بصفة بائع أو بصفة مشتر، أو بكلتا الصفتين.

الإذن:

- ينبغي للبلد أن يقدم استراتيجية ومبادئ توجيهية واضحة تبين قطاعات ومشاريع وسنوات خفض الانبعاثات وإزالتها المؤهلة في إطار المادة 6، وتبين علاقتها بقوائم الجرد الوطنية والمساهمات المحددة وطنياً.
- ينبغي للبلد أن يبين ما إذا كانت الأنشطة '1' مأذوناً باستخدامها لتحقيق مساهمة محددة وطنياً، أو'2' مأذوناً باستخدامها لتحقيق "أغراض التخفيف الدولية الأخرى"، أو '3' مأذوناً باستخدامها لتحقيقهما معاً.

الشفافية:

- ينبغي للبلد أن يوضح السبل الكفيلة بإسهام المادة 6 في تحقيق أهداف اتفاق باريس وتحقيق التنمية المستدامة.
- ينبغي للبلد المضيف أن يضع إطاراً سياساتياً للمادة 6 ولامتثال المساهمات المحددة وطنياً، ويحدد كيفية تفاعله مع البلدان الأخرى.

التشغيل المتبادل:

- ينبغي للبلد أن يرسي تفاعلاً حقيقياً بين أنشطة السوق الطوعية في البلد وأسواق الامتثال.
- ينبغي للبلد أن يدعم ظهور سوق تداولية لأرصدة الكربون يتاح الوصول إليها على نطاق واسع.

المساءلة:

- ينبغي للبلد أن يضمن امتلاك سجل رقمي ملائم أو بنية تحتية أخرى لحساب غازات الدفيئة، ويكفل وجود عمليات إبلاغ مصممة للربط باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (الاتفاقية الإطارية) ونظم السجلات الأخرى.
- ينبغي للبلد أن يحدد المخاطر الرئيسية في دورة حياة المعاملات ويحدد الآليات الكفيلة بالتقليل من تلك المخاطر.

بناء القدرات:

- ينبغي للبلد أن يشدد على المجالات التي تتطلب بناء القدرات وعلى دور المنظمات الدولية.

مقدمة

يتمثل أحد النجاحات التي حققها مؤتمر الأطراف في دورته 26 في وضع الصيغة النهائية للائحة قواعد باريس من خلال الاتفاق على المبادئ التوجيهية للمادة 6. ويمكن أن يجني جميع أطراف اتفاق باريس فوائد جمة من التعاون على تحقيق المساهمات المحددة وطنياً باستخدام المادة 6. وتشير التقديرات إلى أن التخفيضات المحتملة في التكاليف التي يمكن تحقيقها من خلال التعاون بموجب المادة 6 ستتجاوز 300 مليار دولار سنوياً في عام 2030 مقارنة بتنفيذ كل بلد على حدة مساهماته المحددة وطنياً[1]. وهناك أيضاً فرصة لتحقيق الكفاءة في مجالات شتى بفضل الدروس المستفادة من آلية التنمية النظيفة.

ومنذ إبرام الاتفاقات المتعلقة بالمادة 6 في غلاسكو، أبدي اهتمام متزايد باستخدام المادة 6 لدعم النهج التعاونية لمساعدة البلدان والقطاعات على إزالة الكربون. وقد أشار أكثر من نصف البلدان في أولى مساهماتها المحددة وطنياً أو في أولى مساهماتها المحددة وطنياً التي خضعت للتحديث إلى أنها ستستخدم أو قد تستخدم الأسواق الدولية للوفاء بمساهماتها. وثمة كم هائل من المعلومات التي يمكن أن تنظر فيها حكومات البلدان المضيفة والبلدان المستقبلة من خلال عمليات الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ ومؤتمر الأطراف. ومع ذلك، لا يزال هناك غموض بشأن الكيفية التي تعتزم بها البلدان أن تقدم شركاتها المساعدة للنهوض بالمادة 6 ودعمها. ولم يتضح حتى الآن ما إذا كانت الاتفاقية الإطارية ستضع توجيهات للقطاع الخاص كجزء من أنشطته في مجال بناء القدرات، أو ما إذا كانت الحكومات الوطنية والشركات المحلية تتبوأ مكانة أفضل من غيرها لتكييف التوجيهات حسبما يلائم الظروف الخاصة بشركاتها.

والهدف من هذه المذكرة هو تسليط الضوء على العناصر الهامة لقطاع الأعمال التجارية للمساعدة على زيادة أثر المادة 6 واستخدامها إلى أقصى حد. وقد حددت الرابطة في المناقشات التي أجرتها مع أعضائنا ومع منظمات الأعمال التجارية الأخرى العناصر التالية التي ينبغي للحكومات أن تنظر فيها وتعالجها لتعبئة موارد واستثمارات القطاع الخاص وتوجيهها نحو آليات المادة 6. وقد نظمنا هذه العناصر، بوجه عام، في ست فئات رئيسية: '1' النية، و'2' الإذن، و'3' الشفافية، و'4' التشغيل المتبادل، و'5' المساءلة، و'6' بناء القدرات، وقدمنا توصيات محددة في إطار كل منها. والأمل معقود على أن تساعد هذه الورقة، من خلال توضيح هذه العناصر، على المضي قدماً في استخدام المادة 6 على نطاق أصحاب المصلحة المعنيين.

أولاً– النية

ينبغي للبلد أن يعلن عما إذا كان سيأذن، وكيف سيأذن، بتوجيه الأرصدة في إطار المادة 6 و/أو قبولها لتحقيق مساهماته المحددة وطنياً – إن البلدان التي تنوي تحقيق طموحاتها المتعلقة بإزالة الكربون بالاستناد فقط أو في الغالب إلى جهودها الوطنية ستعتمد استراتيجيات مختلفة عن البلدان التي تنوي تحقيق طموحاتها من خلال التعاون الدولي. وثمة حاجة ملحة إلى الوضوح بشأن ما إذا كان البلد ينوي استخدام المادة 6 وبشأن النهج الذي ستتبعه الحكومات، لأن استمرار الغموض لمدة طويلة وتأجيل القرارات لا يهيئان بيئة مواتية للاستثمار ويبعدان التمويل الخاص. وينبغي أن ينشر كل بلد قائمة بجميع البلدان التي يعتزم التعاون معها والنهج المحدد الذي ينوي اتباعه. وينبغي أن تتاح للعلن تفاصيل كل نهج تعاوني وأن تُنشر شروط كل اتفاق ثنائي.

[1] Edmonds, J., Yu, S., Mcjeon, H., Forrister, D., Aldy, J., Hultman, N. et al. (2021). How Much Could Article 6 Enhance Nationally Determined Contribution Ambition Toward Paris Agreement Goals Through Economic Efficiency? Climate Change Economics, 12(02), 2150007

ثانياً- الإذن

ينبغي للبلد أن يقدم استراتيجية واضحة ومبادئ توجيهية مستقرة بشأن القطاعات والأنشطة والسنوات التي ستكون مؤهلة للحصول على أرصدة في إطار المادة 6 – تختلف ظروف كل بلد وأولوياته فيما يتعلق بتحقيق مساهماته المحددة وطنياً. ولدى وضع استراتيجية البلد في إطار المادة 6، فإن وضوح التوجيهات بشأن القطاعات والأنشطة والسنوات التي ستكون مؤهلة للحصول على أرصدة في إطار المادة 6 في البلد المضيف سيساعد القطاع الخاص على تحديد الفرص المتاحة والنهج التعاونية بين البلدان. ومن شأن وضع قوائم إيجابية بالقطاعات أو بأنواع الأنشطة التي يشجَّع القطاع الخاص على المشاركة فيها (ويشار إليها في كثير من الأحيان باسم القوائم البيضاء) أن يسمح بتحديد سريع لهذه الفرص، وتجنب اتباع إجراءات طويلة ومعقدة لمواءمة المساهمات المحددة وطنياً والسياسات. وينبغي أن يوضَّح تماماً ما إذا كان سيؤذن باستخدام الأرصدة لتحقيق مساهمة محددة وطنياً أو لتحقيق "أغراض التخفيف الدولية الأخرى" أو كليهما. ويؤدي تواتر تغيير اللوائح المتعلقة بتحديد أهلية مشاريع الكربون للحصول على الأرصدة، أو عدم البت في تلك اللوائح، إلى عواقب وخيمة، وقد يفضي إلى تفويت فرص التخفيف. وينبغي أيضاً نشر خطاب نموذجي بشأن الإذن من أجل تبسيط العملية وتوحيدها، مما يقلل من الخطر ومن انعدام اليقين لجميع الأطراف المعنية.

ثالثاً- الشفافية

ينبغي للبلد أن يوضح السبل الكفيلة بإسهام المادة 6 في تحقيق أهداف اتفاق باريس – إن تحديد سبل إسهام المادة 6 في زيادة طموح البلد المضيف في إجراءاته المتعلقة بالتخفيف والتكيف عامل أساسي. وينبغي استيفاء هذا الشرط بطريقة عملية، بحيث يُسمح للبلدان باستخدام المادة 6 للمساعدة على تمويل مساهماتها المحددة وطنياً، بدلاً من المشاركة في الآليات التعاونية لغرض وحيد هو تنفيذ الأنشطة التي تتجاوز نطاق مساهماتها المحددة وطنياً. وبالمثل، فإن البلد الذي ينوي استيراد وحدات نتائج التخفيف المنقولة دولياً تواجهه مهمة مماثلة في تحديد كيفية اتساق المعاملات المضطلع بها في إطار المادة 6 مع طموحه في إزالة الكربون في الأجل الطويل ومع أهداف اتفاق باريس. وهذه الخطوات ضرورية لتعزيز مصداقية النهُج التعاونية والتقليل إلى أدنى حد من مخاطر الحوافز الضارة التي قد تؤدي إلى الإفراط في البيع وتدني مستوى الطموح. وتعتبر المبادئ المتعلقة بالمشاركة وخطوط الأساس والمتطلبات المنهجية الأخرى (بما في ذلك عنصر الإضافية) المبينة في المبادئ التوجيهية للمادة 6 منطلقات جيدة ينبغي تحديدها وتفعيلها على وجه السرعة. وسيساعد فهم هذه العناصر القطاع الخاص على تركيز الموارد ورؤوس الأموال على الفرص المتاحة للبلدان البائعة والمشترية على حد سواء.

ينبغي للبلد المضيف أن يضع الإطار السياساتي الذي سيعتمده، ويحدد كيفية تفاعله مع البلد المستقبل – إن توضيح الإطار السياساتي والإجرائي الذي سيتبعه البلد عند المشاركة في آليات المادة 6 سيكون عاملاً أساسياً للقطاع الخاص. وسيساعد ذلك على التقليل من انعدام اليقين، وتوفير المصداقية للعملية، وتشجيع الاستثمار. ويمكن أن يحدد الإطار أيضاً الكيفية التي سيدير بها بلد من البلدان التحسينات التي تطرأ مستقبلاً. ويمكن أن يشمل ذلك، على سبيل المثال، العناصر التالية:

- الاتفاقات الإطارية التي ترسي نُهجاً تعاونية محددة مع البلدان الأخرى؛
- الوثائق اللازمة واستخدام المعايير المستقلة، في حال وجودها؛
- حجم وأنواع ومنشأ الأرصدة التي ينوي البلد دعمها للبيع و/أو الشراء؛
- كيفية تنفيذ البلد المضيف لأذون النقل و/أو الاستخدام؛
- كيفية تنفيذ البلد المضيف للتعديلات المقابلة؛
- كيفية تفاعل عناصر الامتثال والأسواق الطوعية والمشاريع القائمة بذاتها؛

- الضرائب المفروضة فيما يتعلق بعمليات نقل الوحدات وأي رسوم أو آليات أخرى قد تؤثر على عوامل المشروع الاقتصادية.

وعلاوة على ذلك، ينبغي للبلدان أن توضح كيفية ارتباط عمليات نقل الوحدات في إطار المادة 6 بآلياتها لتسعير الكربون واستراتيجياتها الأوسع نطاقاً لإزالة الكربون. فعلى سبيل المثال، ينبغي أن تشجَّع البلدان على بيان ما يلي:

- كيفية ترابط سجلات البلدين ترابطاً آمناً لضمان سلامة البنية التحتية لنقل الوحدات وتتبعها والإبلاغ عنها؛
- كيفية إسهام عملية النقل في ضمان تحقيق البلدان المعنية مساهماتها المحددة وطنياً؛
- الكيفية التي تعتزم بها البلدان دمج عمليات النقل في أنظمتها لتسعير الكربون.

وسيساعد ذلك البلدان المتعاونة على ضمان استناد عمليات النقل استناداً راسخاً إلى قدر كبير من النزاهة والشفافية. وستشكل الطريقة التي تتبعها البلدان في تطبيق التعديلات المقابلة عنصراً أساسياً، ولا سيما لزيادة الوضوح من أجل الحصيلة العالمية في عام 2023.

رابعاً– التشغيل المتبادل

ينبغي للبلد أن يرسي تفاعلاً حقيقياً بين أدوات الامتثال وسوق الكربون الطوعية – لا تنظم المبادئ التوجيهية للمادة 6 سوق الكربون الطوعية تنظيماً مباشراً، غير أن تناول سبل التفاعل المتوقع بين آليات وأرصدة المادة 6 وبين سوق الكربون الطوعية يمكن أن يشجع على زيادة الاستثمار. والمادة 6 مصممة للتعامل مع عمليات نقل الكربون بين البلدان – بحيث يمكن تفويض أمر الوفاء بالالتزامات إلى الجهات الفاعلة في القطاع الخاص من خلال خطط إلزامية، أما الإبلاغ عن الانبعاثات وحسابها فيظلان ضمن الاختصاص الوطني. ومن ثم، فإن التداول الطوعي لأرصدة الكربون بين الجهات الفاعلة في القطاع الخاص لا ينبغي أن يؤثر مطلقاً على سوق المادة 6 ما دامت تلك الأرصدة لا تُستخدم في الالتزامات المتعلقة بتحقيق المساهمات المحددة وطنياً خارج البلد المضيف. وإذا رغب واضعو المشاريع أو المشترون في أن يأذن البلد المضيف بأرصدة الكربون الصادرة بناءً على معايير خاصة مستقلة وأن يطبق تعديلاً مقابلاً عند نقل هذه الأرصدة دولياً، فينبغي أن يتاح لهم خيار تقديم طلب من هذا القبيل إلى البلد المضيف. ومع ذلك، يُسمح بنقل الأرصدة دولياً من دون إذن من البلد المضيف ومن دون تعديل مقابل، وينبغي للبلدان أن تكفل بقاء خفض الانبعاثات المرتبط بتلك الأرصدة ضمن قائمة البلد المضيف الخاصة بجرد انبعاثات غازات الدفيئة وتكفل احتسابها من أجل تحقيق المساهمات المحددة وطنياً للبلد المضيف. وبهذه الطريقة، يمكن أن تحفز سوق الكربون الطوعية رأس المال الخاص على تنفيذ مشاريع كربونية كبيرة، وتسهم من ثم في تفادي الحساب المزدوج وغير ذلك من الحوافز الضارة.

ينبغي للبلد أن يدعم ظهور سوق تداولية لأرصدة الكربون يتاح الوصول إليها على نطاق واسع – يمكن للقطاع الخاص تعبئة رؤوس الأموال من أجل تنفيذ مشاريع التخفيف إما بالاستثمار في الأصول أو بالالتزام باتفاقات الشراء الجزئي للإنتاج مقابل الإمداد بأرصدة الكربون التي يمكن استخدامها للوفاء بالتزامات الامتثال (مثل مخطط تبادل حقوق إطلاق الانبعاثات أو الالتزام بضريبة الكربون) أو لتعويض الانبعاثات التي يصعب تخفيفها. وبالتالي، فإن الوضوح والشفافية بشأن أهلية أنواع الأرصدة المختلفة لأغراض الامتثال و/أو مطالبات التعويض ضروريان لتحفيز الاستثمار المعزَّز في التخفيف. وستسمح الجهود الرامية إلى وضع أرصدة موحدة ومثيلة تلتزم بمعايير دنيا بظهور فئة من الأصول السائلة، وستمكّن من إطلاق إدارة مبسطة للتداول والمخاطر ستقلص تكاليف المعاملات، وترفع مستوى تعبئة رؤوس الأموال، وتزيد من تدفقات الاستثمار.

خامساً–المساءلة

ينبغي للبلد أن يضمن وجود سجل رقمي مناسب أو بنية تحتية أخرى لحساب غازات الدفيئة والإبلاغ عنها – يجب أن تستند فعالية ومصداقية آليات المادة 6 إلى بنية تحتية تمكّن من حساب انبعاثات غازات الدفيئة بحسب مصادرها وعمليات إزالتها بواسطة البواليع

والإبلاغ عنها على نحو شامل. ويشير اشتراط تطبيق تعديل مقابل لحساب جميع عمليات النقل الصافية إلى الحاجة إلى تحديد حجم الأنشطة والسياسات والتدابير على نحو سليم، سواء في إطار مساهمات البلد المحددة وطنياً أو خارجها. وينبغي تفسير أحكام التسجيل والتتبع والإبلاغ الواردة في المبادئ التوجيهية للمادة 6 على أنها اشتراطات أساسية. وينبغي أن تُنشر بالكامل تقارير المعلومات السنوية، وتقارير الشفافية لفترة السنتين، وتقارير فترات الالتزام المتعلقة بالمساهمات المحددة وطنياً، النهائية وغير النهائية. وينبغي أيضاً أن تتاح للعلن قائمة بجميع التعديلات المقابلة المعلقة والمكتملة. ومن الضروري زيادة توافر البيانات وزيادة شفافيتها لتعزيز السلامة البيئية للنهُج التعاونية، وتفادي الحساب المزدوج، وحماية الجهات الفاعلة في القطاع الخاص التي تلتزم بالإسهام بموارد كبيرة في مشاريع الكربون.

ينبغي للبلد أن يعالج المخاطر الرئيسية في دورة الأنشطة ويحدد آليات التقليل منها – يتعرض واضعو المشاريع والفاعلون في القطاع الخاص المشاركون في معاملات في إطار المادة 6 لمجموعة من المخاطر طوال دورة حياة العملية التداولية التي قد تدوم عدة سنوات في حالة اتفاقات الشراء الآجل لتخفيضات الانبعاثات، بل قد تدوم عقوداً في حالة مشاريع الإزالة. وتظل مشاركة الحكومة المضيفة في آلية التنمية النظيفة ومعاملات السوق الطوعية محدودة، غير أن الحاجة إلى الإذن بإجراء تعديل مقابل في المادة 6 وتطبيق هذا التعديل تُعرّض البائعين والمشترين، على حد سواء، لمخاطر سيادية كبيرة. ومن الأمثلة على هذه المخاطر ما يلي:

- تأخير الحكومة المضيفة أو رفضها إصدار خطابات الإذن؛
- رفض الحكومة المضيفة الوفاء بخطابات الإذن الصادرة سابقاً؛
- عدم إصدار الحكومة المضيفة وحدات نتائج التخفيف المنقولة دولياً فيما يتعلق بتخفيضات الانبعاثات المؤكدة الناتجة عن مشاريع مأذون بها؛
- تغيير الحكومة المضيفة نطاق القطاعات المؤهلة للحصول على أرصدة المادة 6؛
- عدم تطبيق الحكومة المضيفة التعديلات المقابلة أو عدم فعلها ذلك بشكل صحيح؛
- تفضيل الحكومة المضيفة الإذن ' اللاحق' لوحدات نتائج التخفيف المنقولة دولياً.

ومن الأهمية بمكان أن يعرف القطاع الخاص والمستثمرون سبل الانتصاف المتاحة لهم في هذه الحالات، والجهات التي تتحمل المسؤولية. وقد يساعد إشراك المؤسسات الدولية والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف على وضع حوافز وجزاءات من شأنها أن تشجع الحكومات المضيفة على اعتماد سلوك إيجابي. وينبغي وضع آليات للتوفيق بين الحاجة إلى السلامة البيئية وحماية المستثمرين. وقد يكون من الضروري توفير التأمين ضد المخاطر السياسية السيادية.

سادساً– بناء القدرات

ينبغي للبلد أن يشدد على المجالات التي تتطلب بناء القدرات وعلى دور المنظمات الدولية – يمكن أن يستفيد جميع الأطراف من استخدام المادة 6 – غير أن الأمر يتعلق هنا بعملية مبتكرة تتطلب تكامل جهود الحكومات والقطاع الخاص ومبادرات المجتمع المدني. وتشمل المجالات التي حددتها الحكومات بالفعل دعم السياسات لمسارات إزالة الكربون، والوضوح بشأن معايير السلامة البيئية، والإبلاغ والمحاسبة، وأطر منح الأذون، ومجالات أخرى. ولا بد من تمكين القطاع الخاص من المشاركة لعرض المجالات الحافلة بالفرص، والمجالات التي تنطوي على توترات، ولا سيما في ضوء الحاجة إلى التمويل من القطاع الخاص لتحقيق أهداف المساهمات المحددة وطنياً. والآليات التي تسمح للشركات بتوضيح هذه النقاط من خلال عملية تشاورية (بشأن الضرائب أو التعويضات أو مخططات تبادل حقوق إطلاق الانبعاثات، أو غير ذلك)، ستمكّن جميع الأطراف من المضي قدماً في المجالات التي تحتاج إلى بناء القدرات. وبمرور الوقت، يمكن تقاسم هذه الرؤى مع الأوساط المعنية للمساعدة في جهود إزالة الكربون.