



الجمعية العمومية - الدورة السابعة والثلاثون

اللجنة التنفيذية

البند رقم ١٧ من جدول الأعمال: حماية البيئة

نهج جماعي أكثر طموحا إزاء انبعاثات غازات الدفيئة من الطيران الدولي

(ورقة مقدمة من كندا والمكسيك والولايات المتحدة)

الموجز التنفيذي

أثبت قطاع الطيران المدني الدولي التزامه بالعمل معا لتخفيف آثاره على تغيّر المناخ عن طريق القيام في الاجتماع الرفيع المستوى بشأن الطيران الدولي وتغيّر المناخ باعتماد أول برنامج عمل عالمي لأي قطاع إشتهل على هدف طموح عالمي لتحسين كفاءة استخدام الوقود حتى عام ٢٠٥٠. واستنتج الاجتماع الرفيع المستوى أيضا أنه يمكن وينبغي القيام بالمزيد الذي يتجاوز هذا الاتفاق الأولي، داعيا إلى المزيد من العمل بشأن أهداف أكثر طموحا مثل النمو بدون زيادة الكربون وبشأن إطار للتدابير القائمة على آليات السوق في الطيران المدني الدولي. وتقتصر هذه الورقة نهجا شاملا لكلا هذين العنصرين كأحد مكونات الجزء المتعلق بالمناخ من قرار الدورة السابعة والثلاثين للجمعية العمومية.

الإجراء: يرجى من الجمعية العمومية النظر في النص المقترح في ٢-٤ و ٣-٤ و ٤-٤ واعتماده لإدراجه في القرار.

الأهداف الإستراتيجية:	ورقة العمل هذه مرتبطة بالهدف الاستراتيجي C، حماية البيئة - التقليل إلى أدنى حد من التأثير السلبي للطيران المدني العالمي على البيئة.
الآثار المالية:	لا تطلب موارد إضافية.
المراجع:	الاجتماع الرفيع المستوى بشأن الطيران الدولي وتغير المناخ قرار الجمعية العمومية ٣٦-٢٢ المرفق (ل) - التدابير القائمة على آليات السوق بما فيها الاتجار بالانبعاثات الوثيقة 9885 Doc - <i>Guidance on the Use of Emissions Trading for Aviation</i>

١- مقدمة

١-١ أنشأت الدورة السادسة والثلاثون للجمعية العمومية الفريق المعني بالطيران الدولي وتغير المناخ ليعد برنامج عمل قويا بشأن الطيران الدولي وتغير المناخ، يشمل أهدافا طموحة عالمية وإطارا تنفيذيا.

٢-١ كان الاجتماع الرفيع المستوى بشأن الطيران الدولي وتغير المناخ في أكتوبر ٢٠٠٩ تتويجا لعملية الفريق المعني بالطيران الدولي وتغير المناخ لمعالجة انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من الطيران الدولي. وكان برنامج العمل خطوة أساسية تثبت التزام قطاع الطيران المدني العالمي بالعمل معا لتخفيف تأثيره على تغير المناخ. ويشمل برنامج العمل ما يلي:

(أ) أهدافا طموحة عالمية قصيرة الأجل (الى عام ٢٠١٢) ومتوسطة الأجل (الى عام ٢٠٢٠) وطويلة الأجل (الى عام ٢٠٥٠) لتحسينات سنوية بنسبة ٢ في المائة لكفاءة استخدام الوقود. والأهداف هي جماعية ولا تسند التزامات الى الدول المنفردة.

(ب) مجموعة تدابير يمكن أن تختار الدول منها في صياغة خطط العمل للمساهمة في الأهداف الطموحة العالمية.

(ج) التزاما بوضع نهج وبأن تقدم جميع الدول الى الأمانة العامة بيانات بشأن الحركة واستهلاك الوقود وفقا للمادة ٦٧ من اتفاقية الطيران الدولي (الاتفاقية).

(د) تشجيع جميع الدول على أن تضع وأن تودع لدى الايكاو خطط عمل تبيّن نهجها المختلفة.

٣-١ غير أن الاجتماع الرفيع المستوى خلّص الى أنه يمكن وبنبغي القيام بالمزيد الذي يتجاوز الاتفاق الأولي. وأوصى الاجتماع الرفيع المستوى بالمزيد من العمل بشأن الأهداف الأكثر طموحا، التي تشمل النمو بدون زيادة الكربون وتخفيضات الانبعاثات، مع مراعاة الالتزامات الجماعية التي أعلنت عنها صناعة النقل الجوي الدولي والظروف الخاصة والقدرات المختلفة للبلدان النامية والنمو المستدام لصناعة الطيران الدولي. وفضلا عن ذلك، دعا الاجتماع الرفيع المستوى الى عملية لوضع إطار للتدابير القائمة على آليات السوق في الطيران المدني الدولي. وكحد أدنى، ينبغي وضع مبادئ لتطبيق الدول للتدابير القائمة على آليات السوق لتسهيل اتباع نهج متناسق متسق مع التطور الآمن والمنظم لخدمات النقل الجوي الدولي.

٤-١ كانت مسألة تحديد هدف عالمي أكثر طموحا للطيران المدني الدولي يتجاوز تحسين كفاءة استخدام الوقود ومسألة كيفية وضع الدول وحصولها على المشورة بشأن التدابير القائمة على آليات السوق المطبقة على النقل الجوي الدولي نقطتي النقاش المركزيين في مجموعة "أصدقاء الرئيس" غير الرسمية (مجموعة رؤساء الطيران المدني المعنية بالمناخ) التي دعاها رئيس المجلس كوبيه. وأكد ممثلو العديد من الدول على الحاجة الى اتفاق بشأن هذه المسائل بصورة "شاملة". وتقترح هذه الورقة نهجا "شاملا" كأحد عناصر الجزء المتعلق بالمناخ من قرار الدورة السابعة والثلاثين للجمعية العمومية.

٢- الهدف الأكثر طموحا

١-٢ تركزت المناقشة في مجموعة رؤساء الطيران المدني المعنية بالمناخ على هدف عالمي أكثر طموحا للنمو بدون زيادة الكربون للطيران الدولي في الأجل المتوسط (٢٠٢٠) وأكدت أن الهدف الأكثر طموحا لن يسند التزامات محددة الى الدول المنفردة. وستحدد الظروف المختلفة والقدرات الخاصة للدول الاجراءات التي يمكن أن تسهم بها كل دولة.

٢-٢ ومستوى طموح الهدف بالغ الأهمية. وقد التزمت صناعة الطيران المدني العالمية ببلوغ النمو بدون زيادة الكربون من عام ٢٠٢٠، بدون أي عون أو إجراء حكومي. ومن شأن هدف النمو بدون زيادة الكربون أن يحد من مستوى انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من القطاع العالمي المتصلة بانبعاثاته من فترة أساسية مختارة. وتقوم الدول في شتى أنحاء العالم فعلا باتخاذ مجموعة متنوعة من الاجراءات، نتيج هدفا أكثر طموحا باستخدام أساس سابق لمقارنة مستويات الانبعاثات العالمية عن طريقه، ونقترح أن يكون عام ٢٠٠٥. وحسب الفريق المعني بالطيران الدولي وتغير المناخ، في تقريره، المنافع التراكمية لهدف كفاءة استخدام الوقود من عام ٢٠٠٥ كأساس. وتستخدم الصناعة العالمية عام ٢٠٠٥ كأساس تقاس منه تخفيضات الانبعاثات في الأجل الطويل (٢٠٥٠).

٣-٢ من شأن هدف أكثر طموحا للنمو بدون زيادة الكربون بحلول عام ٢٠٢٠ بالمقارنة مع مستويات عام ٢٠٠٥ أن يمثل خطوة هامة تتجاوز الاجتماع الرفيع المستوى لإثبات التزام مجتمع الطيران المدني الدولي في سبيل الوفاء بالالتزام الايكوا الجماعي بالحد من أو تقليل انبعاثات غازات الدفيئة من الطيران المدني الدولي. وسيكون أيضا بمثابة إثبات ملموس للالتزام الايكوا والدول المتعاقدة لديها بالمساهمة في الجهود الرامية للحد من الزيادة في درجة الحرارة العالمية الى درجتين مئويتين. وسيكون الهدف طموحا وسيطلب، على مستوى عالمي، إلتزاما جماعيا يتسم بالتصميم من جميع الدول بتعزيز التجديد اللازم ونشر تكنولوجيات وتدبير جديدة لاستكمال اللاتزامات التي تعهدت بها فعلا صناعة الطيران الدولية.

٤-٢ تمشيا مع برنامج العمل، ستحدد كل دولة خطة عملها للمساهمة في تحقيق الهدف العالمي، بالاستناد الى البحوث وقدراتها وظروفها الوطنية وكذلك النمو المتوقع لقطاع الطيران الدولي فيها. ومن المعترف به أنه بينما تسعى جميع البلدان لتحقيق الهدف، قد تزداد الانبعاثات من بعض الدول المتعاقدة بسبب النمو المرتقب في حركتها الجوية الدولية الى حين تطوير ونشر تكنولوجيات وأنواع وقود وتدبير أخرى ذات انبعاثات أقل.

٥-٢ ستشجع جميع الدول على تقديم خطط عمل للمساهمة في تحقيق الأهداف جماعيا. وينبغي الاستفادة في خطط العمل من مجموعة التدابير التي تمت الموافقة عليها في الاجتماع الرفيع المستوى. ومن المتوقع أن تقوم بذلك الدول التي تكون فوق عتبة الكميات الضئيلة لنشاط الطيران الدولي، مثل مستوى مقترح هو ٢/١ من ١ في المائة من الأطنان الكيلومترية الايرادية الاجمالية لأكثر من ٩٠ في المائة من الانبعاثات.

٣- التطبيق الدولي للتدابير القائمة على آليات السوق

١-٣ ظل موضوع الكيفية التي ينبغي أن تعمل بها الدول معا بصدد التدابير القائمة على آليات السوق والطيران المدني الدولي مسألة متكررة منذ الدورة السادسة والثلاثين للجمعية العمومية وتظل مثيرة للجدل. وكان التنوع الكبير في اهتمام وخطط الدول لتنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق للطيران المدني الدولي، كجزء من الجهد الرامي لمعالجة انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من الطيران المدني، أحد المواضيع الرئيسية في الفريق المعني بالطيران الدولي وتغير المناخ وعمليات الفريق المعني بالمناخ. وأدى الطابع الدولي للطيران والحاجة الى نقادي التمييز بين الناقلين بالدول والصناعة الى تقضيل نهج قطاعي عالمي. غير أنه لا يوجد توافق آراء بشأن نهج عالمي من هذا القبيل في هذا الوقت. والى حين أن يتم ذلك، وضعت بعض الدول وتستعد لتطبيق تدابير قائمة على آليات السوق، تشمل خطط الاتجار بالانبعاثات التي يمكن أن تنطبق على الطيران المدني الدولي. وقد تنظر دول أخرى في تدابير أخرى قائمة على آليات السوق أو نهج أخرى مثل التحسينات في ادارة الحركة الجوية واستخدام أنواع الوقود البديلة.

٢-٣ توجد فعلا بالنسبة للانبعاثات البيئية المحلية، مثل الضوضاء وملوثات الهواء، إرشادات من الايكوا لتطبيق العديد من التدابير القائمة على آليات السوق — مثل الضرائب والرسوم — على الطيران المدني الدولي، غير أنه توجد إرشادات غير كافية لتطبيق هذه الأنواع من التدابير القائمة على آليات السوق لمعالجة انبعاثات غازات الدفيئة من الطيران المدني الدولي. وقدمت الايكوا إرشادات بشأن استخدام الاتجار بالانبعاثات بالنسبة للطيران المدني الدولي في وثيقة الايكوا Doc 9885. ويظل يوجد عدم اتفاق على هذه الارشادات وكذلك المرفق (ل) بقرار الجمعية العمومية ٣٦-٢٢ بصدد تطبيق نظام الاتجار بالانبعاثات لإحدى الدول على شركات طيران دولة أخرى. ومن شأن إزالة هذا الاختلاف أن تساعد على ضمان نهج متناسق يشمل جميع التدابير المختلفة التي قد تتخذها الدول، مع الحفاظ على التطور الآمن والمنتظم للنقل الجوي الدولي.

٣-٣ لمعالجة الاختلاف المحتمل في النهج، ينبغي الموافقة على مبادئ ليسترشد بها وضع التدابير القائمة على آليات السوق وهي تنطبق على الطيران المدني الدولي. وستكمل المبادئ إرشادات الايكوا القائمة بشأن تطبيق خطط الاتجار بالانبعاثات على الطيران المدني الدولي. وكما لوحظ أعلاه، فإن مسألة الاتفاق المتبادل بين الدول ظلت مثيرة للجدل. ويشير

مؤيدو المفهوم الى أهمية الاتفاق لضمان عدم التمييز بشروط مقبولة لكلا الطرفين، ويعرب آخرون عن قلقهم لأن الاتفاق المتبادل مع عدة أطراف سيجعل التقدم صعبا. ومع ذلك، تعتقد أغلبية الدول المتعاقدة لدى الايكاو أن وضع وتطبيق خطط الاتجار بالانبعاثات على الطيران المدني الدولي ينبغي أن يحظيا بالاتفاق بين الدول المتأثرة. وينبغي للدول التي تسعى لتطبيق الاتجار بالانبعاثات على الطيران المدني الدولي إشراك الدول الأخرى التي سيتأثر ناقلوها بغية السعي الى سبيل متفق عليه بصورة متبادلة للتقدم، إن أمكن، وينبغي أيضا للدول التي تتلقى مثل هذه الاقتراحات أن تعمل بشكل بناء بالاشتراك مع الدولة (الدول) المقترحة. ويسترشد المبدأ المقترح في الفقرة ٤-٤ بفكرة أن الدول، كمسألة تتم عادة بطبيعة الحال في العلاقات مع الدول الأخرى، تتشاور بشأن مسائل الطيران المدني الدولي بما في ذلك تبادل حقوق والتزامات النقل الجوي، على نحو يتماشى مع التطور الآمن والمنتظم للنقل الجوي الدولي.

٤- النهج "الشامل" المقترح

١-٤ ينبغي لأي إطار عالمي فعال للحد من أو تخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من الطيران المدني الدولي أن يشمل اتفاقا بشأن عنصرين رئيسيين لمناقشة الطيران وتغيير المناخ، على النحو المبين أعلاه وهما: هدف عالمي طموح ومبادئ لإرشاد تطبيق الدول للتدابير القائمة على آليات السوق. وينبغي، إذن، أن ترد الأحكام التالية في قرار الدورة السابعة والثلاثين للجمعية العمومية:

٢-٤ فيما يتعلق يهدف عالمي أكثر طموحا لمعالجة انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من الطيران المدني الدولي:

"تقرر الجمعية العمومية أن الايكاو والدول المتعاقدة لديها ستسعى لتحقيق هدف عالمي جماعي للنمو بدون زيادة الكربون بحلول عام ٢٠٢٠ بالاستناد الى خط أساسي لعام ٢٠٠٥. وسترسل الدول المتعاقدة الى الأمانة العامة للايكاو، بحلول منتصف عام ٢٠١٢، خطط عملها الوطنية لتحقيق الهدف العالمي الجماعي للنمو بدون زيادة الكربون. وسيتم الترحيب بتلك الدول التي دون عتبة الكميات الضئيلة لنشاط الطيران الدولي البالغة ٢/١ من ١ في المائة من الأطنان الكيلومترية الايرادية الاجمالية، ولكن لا يتوقع منها تقديم خطط عمل. وتطلب الجمعية العمومية من الأمانة العامة إعداد نموذج خطة عمل لتستعرضها وتقرّها الأطراف في دورة للمجلس في عام ٢٠١١. وستحدد كل دولة خطة إجراءاتها، بالاستناد الى قدراتها وظروف الوطنية الخاصة وكذلك النمو المتوقع لقطاعها. وتقر الجمعية العمومية بأنه بينما ستسعى جميع البلدان لبلوغ الهدف، قد تزداد الانبعاثات من بعض الدول المتعاقدة بسبب الزيادة المتوقعة في الحركة الجوية الى حين تطوير ونشر تكنولوجيات وأنواع وقود وتدابير تخفيف أخرى ذات انبعاثات أقل".

٣-٤ فيما يتعلق بالمبادئ التي يمكن تطبيقها بصورة شاملة لطائفة من التدابير القائمة على آليات السوق على الطيران المدني الدولي:

(أ) "ينبغي أن تكون التدابير القائمة على آليات السوق متسقة مع النمو المستدام لقطاع الطيران المدني الدولي".

(ب) "ينبغي أن تعترف التدابير القائمة على آليات السوق بالاستثمارات التي تمت فعلا لتحسين الكفاءة".

(ج) "ينبغي أن تتفادى التدابير القائمة على آليات السوق اختلالات السوق الكبيرة وأن تراعي عدم التمييز بين المشغلين".

(د) "ينبغي أن لا تنطوي التدابير القائمة على آليات السوق على ازدواج وينبغي تقديم حساب عن انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من الطيران المدني الدولي مرة واحدة فقط".

(هـ) "ينبغي أن تكون التدابير القائمة على آليات السوق فعالة التكلفة وشفافة وبسيطة بقدر الامكان، وينبغي أن تحاكي تخفيض الانبعاثات".

(و) "ينبغي أن تشمل التدابير القائمة على آليات السوق، عندما يكون ذلك ملائماً، فتح باب الدخول لأسواق الكربون".

(ز) "ينبغي أن تكون تخفيضات الانبعاثات المحققة من خلال التدابير القائمة على آليات السوق مثبتة بوضوح ومحسوبة في سياق الإبلاغ المتين على الانبعاثات".

(ح) "ينبغي استعراض وتنقيح هذه المبادئ بالاستناد إلى الخبرة".

فيما يتعلق بالمبادئ التي يمكن تطبيقها على الاتجار بالانبعاثات بصفة خاصة:

٤-٤

(أ) "تحث الجمعية العمومية الدول المتعاقدة على السعي إلى تنفيذ نظام للاتجار بالانبعاثات ينطبق على مشغلي الطائرات للدول المتعاقدة الأخرى للقيام بذلك على أساس الاتفاق المتبادل".

(ب) "تحث الجمعية العمومية الدول المتعاقدة التي تتلقى مثل هذه الاقتراحات من دولة أخرى على الدخول بصورة بناءة في مفاوضات مع الدولة أو الدول المقترحة لتحقيق سبيل متفق عليه للتقدم، إن أمكن".

— انتهى —