



الاجتماع الرفيع المستوى بشأن الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق

مونتريال، ١١ - ١٣/٥/٢٠١٦

البند رقم ١: استعراض مشروع نص قرار الجمعية العمومية بشأن الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق لأغراض الطيران المدني

وجهات نظر الولايات المتحدة بشأن وضع خطة للتدابير العالمية القائمة على آليات السوق في مجال الطيران الدولي

(مقدمة من الولايات المتحدة)

الموجز التنفيذي

تدعم الولايات المتحدة النهج الشامل الذي تتبعه الإيكاو لبلوغ نمو كربوني محايد بدءاً من عام ٢٠٢٠ من خلال "سلة من التدابير" تتضمن ما يلي: تحسينات في الجوانب الفنية والتشغيلية وفي البنية الأساسية؛ والاهتمام بأنواع الوقود البديلة المستدامة؛ ووضع قاعدة قياسية لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون الصادرة عن الطائرات؛ ووضع تدابير عالمية قائمة على آليات السوق. وتعرض هذه الورقة هدف الولايات المتحدة المتمثل في التوصل إلى قرار خلال الجمعية العمومية المقبلة لاعتماد تدابير عالمية قائمة على آليات السوق في مجال الطيران الدولي، وتقدم آراءً بشأن العناصر الرئيسية قيد النظر. ويرد الإجراء المطلوب اتخاذه إبان الاجتماع الرفيع المستوى بشأن وضع خطة للتدابير العالمية القائمة على آليات السوق في الفقرة ٤.

١ - معلومات أساسية

١-١ تلتزم الولايات المتحدة بتعزيز النمو المستدام لقطاع الطيران، بما في ذلك معالجة آثار الطيران المدني على تغير المناخ والبيئة. وتحقيقاً لهذه الغاية، تدعم الولايات المتحدة النهج الذي تتبعه الإيكاو لبلوغ نمو كربوني محايد بدءاً من عام ٢٠٢٠، من خلال "سلة من التدابير" تتضمن ما يلي: تحسينات في الجوانب الفنية والتشغيلية وفي البنية الأساسية؛ والاهتمام بأنواع الوقود البديلة المستدامة؛ ووضع قاعدة قياسية لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون الصادرة عن الطائرات؛ ووضع تدابير عالمية قائمة على آليات السوق ("GMBM").

٢-١ وتتعهد الولايات المتحدة بالاستجابة للتفويض الذي أسندته إليها الجمعية العمومية عام ٢٠١٣ وبالتوصل إلى قرار خلال الجمعية العمومية للإيكاو لعام ٢٠١٦ باعتماد خطة للتدابير العالمية القائمة على آليات السوق. ونحن نعتقد أن هذه التدابير العالمية عنصر حاسم مكمل للعناصر الأخرى في سلة التدابير، لأنها ستمكّن القطاع من تحقيق نمو كربوني

محايد بدءاً من عام ٢٠٢٠ بتكلفة أقل بكثير من التكلفة الممكنة من خلال التخفيضات داخل القطاع وحده. ويُعتبر قرار اعتماد التدابير العالمية القائمة على آليات السوق في إطار الإيكاو ضرورياً أيضاً لتجنب الخروج بخليط من النهج على المستوى القطري أو الإقليمي على نحو قد يتسبب بعدم التناسق وبالتداخل ويؤدي إلى زيادة التكاليف.

٢ - المناقشة

١-٢ تعرب الولايات المتحدة عن تقديرها لمبادرة رئيس مجلس الإيكاو بتقديم مشروع قرار للإيكاو من أجل اعتماد تدابير عالمية قائمة على آليات السوق، شكلاً أساساً لمناقشات مثمرة بين أعضاء المجموعة الرفيعة المستوى والحضور خلال الحوارات العالمية في مجال الطيران ("GLADs"). ومكّن مشروع القرار المقترح أيضاً الدول الأعضاء في الإيكاو من التحرك معاً بمزيد من التعاون لمعالجة القضايا الرئيسية والعناصر الفنية للتدابير العالمية المذكورة.

٢-٢ ونشير إلى أن اقتراح رئيس المجلس يصون سيادة الدول الأعضاء في الإيكاو ويعترف بدورها المحوري في تنفيذ التدابير العالمية القائمة على آليات السوق من خلال تطبيق قواعد وتوصيات توضع على الصعيد الدولي ويُفرض تطبيقها على مشغلي الطائرات في هذه الدول.

٣-٢ ونثني على إدماج النهج الذي يستند إلى الطرق الجوية والذي سيكون ركيزة لتقليل أثر الاختلالات المحتملة في السوق نتيجة تنفيذ التدابير العالمية القائمة على آليات السوق، وللحفاظ على عدم التمييز الذي يُعتبر السمة المميزة لاتفاقية شيكاغو. ونحن نؤيد أيضاً تضمين النص المقترح "إعفاءات فنية" يمكنها بالفعل تحقيق توازن بين التغطية البيئية للتدابير العالمية القائمة على آليات السوق وبين الأعباء الإدارية الواقعة على عاتق المشغلين والدول الأعضاء.

٤-٢ ويعتمد اقتراح رئيس المجلس أيضاً نهجاً عملياً في وضع التدابير العالمية القائمة على آليات السوق، إذ يقر بأهمية الاتفاق على العناصر الرئيسية للتدابير العالمية المذكورة خلال العام الجاري، مع الاعتراف أيضاً بأن لجنة حماية البيئة في مجال الطيران (CAEP) سوف تضطر إلى اتخاذ إجراء عقب انعقاد الجمعية العمومية بغية وضع العناصر الفنية اللازمة للتنفيذ الكامل للتدابير العالمية. ومن المناسب أيضاً أن يدعو الاقتراح الإيكاو والدول الأعضاء فيها إلى تعزيز بناء القدرات وتقديم المساعدة لضمان تمكّن جميع البلدان من تنفيذ التدابير العالمية القائمة على آليات السوق.

٥-٢ والأهم من ذلك هو أن اقتراح رئيس المجلس يرمي إلى معالجة عدة قضايا متداخلة تُعتبر حاسمة في التوصل إلى توافق في الآراء بشأن التدابير العالمية القائمة على آليات السوق، كما يرمي إلى معالجة الشواغل بشأن اختلالات السوق وعدم التمييز وإلى تبيان الاختلافات الرئيسية بين الدول الأعضاء، التي تعكس في جزء منها الاختلافات بين الجهات المعنية في تلك الدول، وإلى تحقيق مستوى عالٍ من السلامة البيئية، مع الاحتفاظ بالطابع البسيط قدر الإمكان. بيد أن تحقيق التوازن الملائم بين هذه القضايا ليس مهمة سهلة. وتود الولايات المتحدة أن تساهم في تيسير عملية التوصل إلى توافق في الآراء. ولذلك فإننا نشير في القسم التالي إلى بعض المجالات الرئيسية التي نعتقد أنها تتطلب مزيداً من الدراسة والتعديل.

٣ - التعديلات الموصى بها

١-٣ تعتقد الولايات المتحدة فيما يتعلق "بالتغطية" أن التدابير العالمية القائمة على آليات السوق لا بد أن تحقق أوسع تغطية ممكنة وأن تأخذ بعين الاعتبار أيضاً الظروف الخاصة للدول التي لديها مقدار منخفض من أنشطة الطيران و/أو لديها قدرات محدودة في مجال الطيران. ويمكن تحقيق ذلك من خلال نهج متدرج يرد نموذج له في اقتراح الرئيس. ومع أن الولايات المتحدة تقدّر هذا الاقتراح، فإننا نعتقد أنه بحاجة إلى مزيد من التعديلات لضمان أوسع تغطية ممكنة، مع الاستمرار في مراعاة الظروف الخاصة لكل دولة من الدول. وتحقيقاً لهذه الغاية، وبدلاً من استبعاد أي دولة من المشاركة في التدابير

العالمية المذكورة استبعاداً دائماً، نقترح منح الدول التي لديها مقدار منخفض من أنشطة الطيران والدول التي لديها قدرات محدودة خيار "الانسحاب" من عملية تنفيذ التدابير لفترات زمنية محددة. فعلى سبيل المثال، يمكن للدول التي تقل أنشطة الطيران لديها عن عتبة معينة أن تتسحب من المرحلة الأولى، في حين يمكن للدول التي تقل أنشطة الطيران لديها عن عتبة أدنى من العتبة الأولى أن تتسحب كلياً من التدابير العالمية. ويمكن للدول التي لديها قدرات محدودة (أي البلدان الأقل نمواً) أيضاً أن تتسحب كلياً من التدابير العالمية القائمة على آليات السوق. ومن المرجح أن يؤدي منح الدول خيار الانسحاب بدلاً من اتخاذ قرار باستبعادها إلى مستويات أعلى من المشاركة، لا سيما أن الاقتراح يتضمن بناء القدرات. ومن المتوقع أيضاً أن يوفر الاقتراح للدول المرونة اللازمة لتقرر بنفسها الوقت الذي تكون فيه على استعداد للمشاركة.

٢-٣ ونشير إلى عدم وضوح مسألة ما إذا كان ينبغي احتساب الطن الكيلومترى الإيرادي لدى الدول لأغراض "التدرج" على أساس أنشطة حائزي شهادة المشغل الجوي لديها أم على أساس الطن الكيلومترى الإيرادي للرحلات الجوية من تلك الدول وإليها. وينبغي النظر في الآثار المترتبة على هذا الخيار.

٣-٣ وبالنسبة إلى توزيع متطلبات التعويض بين شركات الطيران، تعرب الولايات المتحدة عن اعتراضها على اقتراح الرئيس الذي يفيد بأن كمية انبعاثات ثاني أكسيد الكربون التي تقع مسؤولية تعويضها على عاتق مشغلي الطائرات المدنية ينبغي أن تستند بأكملها (بنسبة ١٠٠٪) إلى معدل النمو القطاعي للخطة برمتها. ونعتقد أن نهج التوزيع يجب أن يحقق بعض التوازن بين شركات الطيران السريعة النمو وشركات الطيران البطيئة النمو، وهذا لا يتأتى باستخدام نهج نمو قطاعي ثابت بنسبة ١٠٠٪، لأن هذا النهج يضع عبئاً لا مبرر له على شركات الطيران البطيئة النمو، بما فيها تلك الموجودة في البلدان النامية، ولا يوفر حافزاً إضافياً لفرادى المشغلين للحد من الانبعاثات الصادرة عن الطائرات التي يشغلونها، إذ إن شرط التعويض يُحدد وفقاً لمعدل نمو القطاع. وبدلاً من ذلك، تدعم الولايات المتحدة اعتماد نهج دينامي يرحح في البدء الكفة لصالح معدل النمو القطاعي ثم ينتقل مع تقدم تنفيذ الخطة إلى معدل نمو فردي.

٤-٣ ونعتقد على غرار العديد من البلدان الأخرى، أن الإيكافو عندما تعتمد تدابير عالمية قائمة على آليات السوق يجب ألا تخضع الانبعاثات الناتجة عن الطيران الدولي لتدابير مزدوجة أو متداخلة تنفذها فرادى البلدان أو الأقاليم. ومع أننا نعرب عن تقديرنا للغة التي صيغت بها ديباجة النص الذي اقترحه رئيس المجلس، إذ يشار فيها إلى أهمية التوصل إلى حل عالمي، فإننا نعتقد أن منطوق القرار ينبغي أن يُصاغ بعبارات أقوى وأكثر توجهاً نحو التنفيذ لتثبيط أي تدابير إضافية مزدوجة لمعالجة الانبعاثات الدولية ذاتها.

٥-٣ وأما بالنسبة إلى التوصيات الفنية بشأن الرصد والإبلاغ والتحقق (MRV) ومعايير وحدة الانبعاثات (EUC)، فإننا نؤيد التوصيات الفنية والبيئية السديدة التي قدمتها لجنة حماية البيئة حتى الآن، ونعتقد أنه ينبغي للجنة أن تواصل عملها إلى حين انعقاد الجمعية العمومية وبعدها من أجل استكمال أي عمل غير مكتمل ووضع قواعد وتوصيات دولية وما يرتبط بها من مواد إرشادية، بما في ذلك ما يتعلق بالرصد والإبلاغ والتحقق ومعايير وحدة الانبعاثات.

٦-٣ وفيما يخص توافر عمليات تعويض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، فإن "آلية التنمية النظيفة" المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ معروفة على نطاق واسع وقدمت مساهمات مهمة في التنمية الذكية من الناحية المناخية في عدة دول أعضاء في الإيكافو. بيد أن التوزيع الجغرافي للمشاريع التي استُخدمت فيها آلية التنمية النظيفة يتسم بالتفاوت، ويتفصيل البلدان النامية الأكبر مساحة، في حين استُخدمت برامج غير مدرجة في الاتفاقية الإطارية على نطاق أوسع في البلدان الصغيرة والفقيرة. وفضلاً عن ذلك، قد يفرض استخدام وحدات من مؤسسة واحدة حصاراً إلى زيادة التكاليف وينشئ قيوداً لا مبرر لها على العرض في ظل التدابير العالمية القائمة على آليات السوق. وهكذا، يمكن للإيكافو الإقرار ببرامج الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ والترويج لها، لكننا نعتقد أن من الأهمية بمكان أن تتيح التدابير العالمية

استخدام عمليات تعويض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون انطلاقاً من مجموعة واسعة من البرامج البيئية القوية التي تفي بمعايير وحدة الانبعاثات، حسبما أوصت به لجنة حماية البيئة.

٧- ٣ ونوصي بوضع عملية استعراض بغية تقييم فعالية التدابير العالمية القائمة على آليات السوق وعناصرها الإفرادية وتحسين هذه التدابير وإعادة النظر فيها على نحو منتظم حسب الاقتضاء، بما في ذلك التكاليف المرتبطة بالتدابير العالمية المذكورة، بعد مضي فترة على تنفيذ التدابير لا تتجاوز ثلاث سنوات.

٨- ٣ وتعزز الولايات المتحدة تقديم آراء إضافية بشأن الاقتراح في المستقبل، حسبما تراه مناسباً.

٤ - الإجراء المعروض على الاجتماع الرفيع المستوى

١- ٤ يُدعى الاجتماع الرفيع المستوى بشأن التدابير العالمية القائمة على آليات السوق إلى القيام بما يلي:.

(أ) أن يحيط علماً بدعم الولايات المتحدة لاعتماد تدابير عالمية قائمة على آليات السوق إبان انعقاد الجمعية العمومية للإيكاو لسنة ٢٠١٦؛

(ب) أن يحيط علماً بوجهات نظر الولايات المتحدة وبالتعديلات التي اقترحت إدخالها على عناصر معينة من نص مشروع القرار بشأن التدابير العالمية القائمة على آليات السوق.

-انتهى -