A39-WP/234
EX/93
16/08/16

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

الجمعية العمومية – الدورة التاسعة والثلاثون

اللجنة التنفيذية

البند رقم ٢٢ من جدول الأعمال: حماية البيئة – الطيران الدولي وتغير المناخ – السياسات والتوحيد القياسي ودعم التنفيذ

توزيع التزامات التعويض في إطار الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق

(مقدمة من البرازيل)

الموجز التنفيذي

من عناصر التصميم الأساسية للتدابير العالمية القائمة على آليات السوق لأغراض الطيران الدولي، توزيع التزامات التعويض (الفقرة ٩ من مشروع قرار الجمعية العمومية). والغرض من ورقة العمل هذه هو تلخيص بعض الحجج الفنية دعماً لاعتماد النهج القطاعي بنسبة ١٠٠%، الذي خضعت مزاياه لمناقشات مستفيضة في اجتماعات الفريق الاستشاري لشؤون البيئة، والحوارات العالمية في مجال الطيران والاجتماعات رفيعة المستوى. ويدعو البرازيل الجمعية العمومية إلى أن تبت في توزيع التزامات التعويض بما يتيح تفادي تشوهات السوق وإلقاء عبء غير متناسب على بعض الأقاليم فيما يتصل بتطوير الحركة الجوية الدولية.

الإجراء: يُرجى من الجمعية العمومية أن تقوم بما يلي:

أ) إعادة التأكيد على التزام الإيكاو بمبدأ عدم التمييز المنصوص عليه في "اتفاقية شيكاغو"؛

ب) مراعاة الحجج الفنية المُقدَّمة أدناه فيما يتصل باعتماد النهج القطاعي بنسبة ١٠٠%؛

ج) البت في توزيع التزامات التعويض بما يتيح تفادي تشوهات السوق وتجنب إلقاء عبء غير متناسب على بعض الأقاليم فيما يتصل بتطوير الحركة الجوية الدولية.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بهدف الإيكاو الاستراتيجي (هـ) – "حماية البيئة"
الآثار المالية:	ما من موارد إضافية مطلوبة.
المراجع:	• قرار الجمعية العمومية ٣٨–١٨، بيان موحد بسياسات وممارسات الايكاو المستمرة في مجال حماية البيئة — تغير المناخ • تقرير نتائج الاجتماع رفيع المستوى بشأن الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق، ١٢/٥/٢٤

١- المقدمة

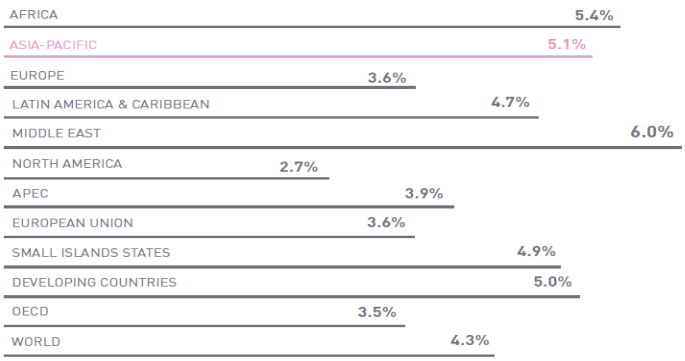
١-١ طلبت الجمعية العمومية، في دورتها الثامنة والثلاثين، من المجلس أن ينكَّب على الجوانب الفنية للآثار البيئية والاقتصادية للخيارات الممكنة فيما يخص الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق. وحسب القرار ٣٨-١٨، ينبغي أن تراعي الخطة العالمية مبدأ عدم التمييز والظروف والقدرات الخاصة للدول الأعضاء. وقد عمل البرازيل بشكل بنَّاء على بلورة مقترحات بهذا الخصوص ويُرحَّب بمبادرة رئيس المجلس عرض مشروع القرار بشأن الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق، على الجمعية العمومية.

١-٢ من عناصر التصميم الرئيسية للتدابير العالمية توزيع التزامات التعويض (الفقرة ٩ من مشروع قرار الجمعية العمومية) ويقترح مشروع قرار الجمعية العمومية الذي عرضه رئيس المجلس اعتماد نهج قطاعي بنسبة ١٠٠% كأساس للحساب لأغراض توزيع الالتزامات. وبالرغم من التأييد الواسع النطاق لهذا النهج، فإن المسألة ما زالت قيد الدرس. وترمي ورقة العمل هذه إلى تلخيص بعض الحجج الفنية دعماً لاعتماد هذا النهج، وهو الأمر الذي خضع للمناقشة في الفريق الاستشاري لشؤون البيئة وفي الحوارات العالمية (GLADs) والاجتماعات رفيعة المستوى.

٢- الحجج الفنية الداعمة لاعتماد النهج القطاعي بنسبة ١٠٠%

٢-١ **نضج الأسواق.** من الأساليب المعيارية لتصنيف "نضج" السوق استخدام مرونة الدخل (الطابع المطاطي) لأغراض السوق (أي قدرة استجابة الحركة للتغييرات في الدخل). ففي الأسواق الناضجة تكون مرونة الدخل الناتجة على الطلب على النقل الجوي متدنية. ومن جهة أخرى، ينحو الطلب على النقل الجوي نحو النمو كلما تزايد الدخل. وهناك هامش كبير للنمو في البلدان التي لم تبلغ فيها الأسواق مرحلة النضج حيث إن فئة كبيرة من السكان لا تستخدم النقل الجوي بسبب محدودية الدخل. وعادة ما يقترن النمو الاقتصادي الذي يؤدي إلى زيادة الدخل الفردي بتنامي الطلب على النقل الجوي. ونشرت مجموعة العمل المعنية بالنقل الجوي، في يوليه ٢٠١٦، دراسة تبيِّن متوسط معدل النمو السنوي المتوقع للحركة الجوية الدولية، حسب الأقاليم، خلال الفترة من ٢٠١٤ إلى ٢٠٣٤، على النحو المبيَّن أدناه.

الشكل ١- متوسط معدل النمو المتوقع للحركة الجوية الدولية، حسب الأقاليم، في الفترة من ٢٠١٤ إلى ٢٠٣٤



المصدر: Aviation Benefits Beyond Borders - ATAG [١]

[١] http://aviationbenefits.org/ ، ص.18.

٢-٢ تبيِّن الدراسة أن الحركة الجوية الدولية من وإلى البلدان النامية تنمو بمعدل أعلى بقليل من المتوسط العالمي وأعلى بكثير من الأسواق الناضجة. وبناء عليه، فإذا استُنِد إلى معدلات النمو الفردي في توزيع الالتزامات، فإن شركات الطيران في البلدان ذات الأسواق غير الناضجة ستتحمل عبئاً أكبر من شركات الطيران في البلدان التي بلغت فيها الأسواق مرحلة النضج، وهو ما سيؤثر على احتمالات نمو الأسواق غير الناضجة. ويساعد اعتماد النهج القطاعي بنسبة ١٠٠% في معالجة هذا الخلل في التوازن. ومن المهم تفادي فرض أعباء غير متناسبة، نتيجة لتوزيع التزامات التعويض، على البلدان التي تتميز بإمكانيات نمو الطيران الدولي. بينما تتأثر بدرجة أقل نسبياً، تلك البلدان التي بلغت فيها الأسواق مرحلة النضج، والتي أسهمت تاريخياً في معظم الانبعاثات المتأتية من قطاع الطيران.

٢-٣ وسوف تؤدي طريقة توزيع التزامات التعويض إلى تحديد المعدل (قطاعي، فردي، مزيج من الإثنين) مضروباً في نسبة زيادة الانبعاثات التي يُصدرها المشغِّل (متوسط السنوات الثلاث الأخيرة). وفي النهج القطاعي، سيكون المعدل هو نفسه لكل ناقل، وسوف يتم حساب التزامات كل واحد من المشغلين وفقاً لحصته من الانبعاثات فقط، وهو ما يعكس تقريباً حصته في السوق. وسيتيح ذلك تفادي فرض عبء غير متناسب، جرَّاء توزيع الالتزامات، على البلدان التي تتميز بإمكانيات نمو الطيران الدولي. فإذا ما اعتُمِد النهج الفردي، فسوف تُحسب التزامات المشغِّل استناداً إلى حصته من الانبعاثات وتزايدها، بما يؤدي إلى إثقال كاهله بأعباء إضافية ويفضي إلى تشوهات في السوق.

٢-٤ **حوافز لخفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون.** من الحجج المقدمة لاعتماد النهج الفردي كَوْنُ حوافز الحد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون ستكون أكبر من الحوافز التي ستتولد عن اعتماد النهج القطاعي بنسبة ١٠٠%. وتقترن هذه الحجج بقدر كبير من المحاذير أولها أن الحافز الرئيسي لخفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون يتمثل في تكلفة الوقود، التي قد تبلغ نسبة ٤٠ في المائة من التكاليف الإجمالية لشركة النقل الجوي. فقطاع الطيران قطاع موجَّه أصلاً نحو تحقيق الكفاءة. وكي تظل شركة قادرة على المنافسة، عليها أن تستثمر في تدابير تكفل تحقيق كفاءة الوقود أقصى ما يمكن. ولهذا السبب اعتبرت خطة التعويض للقطاع لازمةً لاستكمال سلة التدابير، لحين بلوغ أسعار أنواع الوقود البديل المستدام، مثل الوقود الإحيائي، مستويات تنافسية.

٢-٥ **تشوهات السوق.** ينبغي إقامة التوازن، أثناء مناقشة التدابير العالمية القائمة على آيات السوق، بين المسؤوليات التاريخية للدول في مجال تغير المناخ ومبدأ عدم التمييز. ويرى البرازيل أن مبدأ عدم التمييز بين المشغِّلين، المنصوص عليه في "اتفاقية شيكاغو"، أساسي لتفادي تشوهات السوق في مجال الطيران المدني الدولي. وقد بذلت الدول الأعضاء جهوداً مضنية، خلال المفاوضات، لصون مبدأ عدم التمييز بين الناقلين الجويين وتجنب تشوهات السوق. وقد ساهم البرازيل في التوفيق بين المسؤوليات التاريخية وعدم التمييز من خلال دعم فكرة المساواة في معاملة جميع الناقلين الجويين عندما يستخدمون نفس الطرق الجوية.

٢-٦ وخلال الاجتماع الخامس عشر للفريق الاستشاري لشؤون البيئة الذي انعقد في يناير ٢٠١٦، عرضت لجنة حماية البيئة في مجال الطيران (CAEP) نتائج مجموعة من الدراسات التحليلية لعناصر تصميم التدابير العالمية القائمة على آليات السوق. ومن الدراسات التحليلية التي أُجريت، بطلب من المجلس، مقارنة بين التشوهات الممكنة للأسواق أثناء تنفيذ الخطة لأغراض توزيع الالتزامات. واستُنسخت استنتاجات لجنة CAEP أدناه[٢].

" أثر خطط التوزيع"

- **تتحقق فروق دنيا في التكلفة النسبية نتيجة للتعويض على كل الطرق الجوية لدى اعتماد النهج القطاعي بنسبة ١٠٠% (ستتأثر جميع الطرق الجوية بنفس الطريقة)؛**
- **يلاحظ توزيع واسع النطاق/فوارق كبيرة في التكلفة نتيجة للتعويض عند تطبيق النهج الفردي بنسبة ١٠٠% والنهج التراكمي؛**
- نطاق تشوهات السوق محدود ويتصل مباشرة بسعر التعويض."

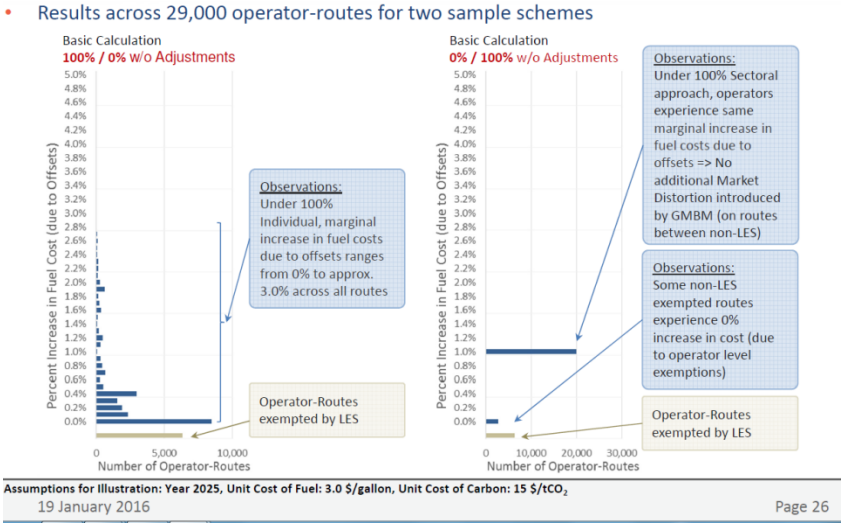
[٢] CAEP Technical Analyses to EAG/15 (January 2016) - Summary and Appendix . At: http://www.icao.int/Meetings/HLM-MBM/Pages/background_information.aspx

وفقاً لاستنتاجات لجنة CAEP، فإن استخدام النهج الفردي سيفضي إلى مزيد من تشوهات السوق، مع فوارق كبيرة في التكاليف النسبية للتعويض عبر الطرق الجوية. وعلاوة على ذلك، قد تقع التزامات تعويض مختلفة على ناقليْنِ جوَّييْنِ يستخدمان نفس الطريق، وهو ما سيؤدي إلى تشوهات كبيرة في السوق. ويمكن تفادي هذا الوضع باعتماد النهج القطاعي بنسبة ١٠٠ في المئة، لأن جميع الطرق (وجميع المشغلين الذين يسلكون نفس الطريق الجوية) ستتأثر بذات الطريقة.

٢-٧ يبين الشكل ٢ دراسة CAEP التي تقارن بين خطتين لتوزيع التزامات التعويض: تعتمد الخطة الأولى النهج الفردي بنسبة ١٠٠% وتعتمد الثانية النهج القطاعي بنسبة ١٠٠%.

الشكل ٢- مقارنة بين خطتين.

- النتائج عبر ٢٩,٠٠٠ طريق يسلكها المشغلون، بالنسبة لخطتين أخذتا كعينة الحساب الأساسي.



المصدر: CAEP-ICAO

تبيِّن المقارنة أن اعتماد النهج القطاعي بنسبة ١٠٠% لأغراض توزيع التزامات التعويض ينطوي على أقل الاحتمالات فيما يخص تشوهات السوق، بما في ذلك بالنسبة لسريعي النمو والوافدين الجدد. وبناء عليه، فهو النهج الأنسب لصون مبدأ عدم التمييز مع مراعاة الظروف والقدرات الخاصة لكل بلد "التفريق دون التمييز".

٣- الإجراء المطلوب

٣-١ يُرجى من الجمعية العمومية أن تقوم بما يلي:

أ) إعادة التأكيد على التزام الإيكاو بمبدأ عدم التمييز المنصوص عليه في "اتفاقية شيكاغو"؛

ب) مراعاة الحجج الفنية المُقدَّمة أدناه فيما يتصل باعتماد النهج القطاعي بنسبة ١٠٠%؛

ج) البت في توزيع التزامات التعويض بما يتيح تفادي تشوهات السوق وتجنب إلقاء عبء غير متناسب على بعض الأقاليم فيما يتصل بتطوير الحركة الجوية الدولية.

– انتهى –