



الجمعية العمومية - الدورة التاسعة والثلاثون اللجنة التنفيذية

البند ٢٢: حماية البيئة - الطيران الدولي وتغير المناخ - السياسات والتوحيد القياسي ودعم التنفيذ الموقف الأوروبي بشأن الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق بخصوص انبعاثات الطيران الدولي

(ورقة مقدمة من سلوفاكيا بالنيابة عن الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء^١
والدول الأعضاء الأخرى في اللجنة الأوروبية للطيران المدني^٢)

الموجز التنفيذي

إن تغيّر المناخ هو تحدٍّ يتّسم به زماننا، ولذا يجب على جميع القطاعات، بما فيها الطيران الدولي أن تسهم في تحقيق أهداف اتفاق باريس للإبقاء على ارتفاع درجة الحرارة في العالم تحت بأقل من درجتين مئويتين بكثير بالمقارنة مع المستويات التي سبقت الحقبة الصناعية، وكذلك بذل الجهود للإبقاء على ارتفاع الحرارة بأقل من ١,٥ درجة مئوية. واتساقاً مع قرار الجمعية العمومية للإيكاو ٣٨-١٨، يتعين على الجمعية العمومية أن تتخذ قراراً بشأن خطة موثوقة وقوية وفعالة لتدابير عالمية قائمة على آليات السوق، وذلك أثناء دورة الجمعية العمومية التاسعة والثلاثين كعنصر رئيسي من عناصر "سلّة التدابير" من أجل التصديّ لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناجمة عن الطيران الدولي. وتعرض هذه الورقة الموقف الأوروبي بشأن المبادئ الجوهرية التي ينبغي أن تتمثل لها الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق، ألا وهي الفعالية من حيث البيئة والظروف والقدرات الخاصة بكل دولة وعدم التمييز، فضلاً عن العناصر الرئيسية الخاصة بتصميمها. ويجب أن تكون عناصر التصميم الرئيسية عناصر واضحة وموثوقة ومتفق عليها كسلّة تدابير للمدة التي يستغرقها تطبيق الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق.

الإجراءات: الجمعية العمومية مدعوة إلى القيام بما يلي:

- (أ) اعتماد خطة تدابير عالمية قائمة على آليات السوق تكون موثوقة وقوية وفعالة وذلك أثناء الدورة التاسعة والثلاثين للجمعية العمومية كتدبير ضروري لتحقيق النمو الحيادي للكربون اعتباراً من عام ٢٠٢٠ (CNG 2020).
- (ب) الاتفاق على جميع عناصر التصميم الرئيسية الهامة للخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق مع مراعاة المبادئ الأساسية والاعتبارات المعروضة في هذه الورقة (الوضوح بشأن الطرق الجوية المشاركة في جميع المراحل المختلفة للخطة والنظام العالمي، والفعالية من حيث البيئة، وعدم التمييز بين المشغلين الجويين، والظروف والقدرات

^١ النمسا وبلجيكا وبلغاريا وكرواتيا وقبرص وجمهورية التشيك والدنمارك واستونيا وفنلندا وفرنسا وألمانيا واليونان وهنغاريا وإيرلندا وإيطاليا ولافتيا وليتوانيا ولوكسمبورج ومالطة وهولندا وبولندا والبرتغال ورومانيا وسلوفاكيا وسلوفينيا وإسبانيا والسويد والمملكة المتحدة.

^٢ ألبانيا وأرمينيا وأذربيجان والبوسنة والهرسك وجورجيا وإيسلندا وجمهورية مولدوفا وموناكو والجزيل الأسود والنرويج وسان مارينو وصربيا وسويسرا وجمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة وتركيا وأوكرانيا.

الخاصة بكل دولة والمراجعات الدورية من أجل تحسين فعالية الخطة بمرور الوقت، وتعزيز الرصد والإبلاغ والتحقق، ووحدات انبعاثات رفيعة المستوى) وخريطة طريق للعناصر المتبقية والضرورية للخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق لكي يبدأ تطبيقها اعتباراً من عام ٢٠٢٠.	
ج) الاحاطة علماً بعزم الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء والدول الأعضاء الأخرى في اللجنة الأوروبية للطيران المدني تنفيذ هذه الخطة منذ البداية.	
د) الطلب من الدول القادرة أن تعلن قبل نهاية دورة الجمعية العمومية عن تعهدها بالمشاركة الطوعية في الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق منذ البداية.	
الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي الخاص بحماية البيئة
الآثار المالية:	سيتم الاضطلاع بالأنشطة المشار إليها في هذه الورقة رهنأ بالموارد المتوفرة في ميزانية البرنامج العادي للفترة ٢٠١٧-٢٠١٩ و/أو من مساهمات من خارج الميزانية.
المراجع:	اتفاقية شيكاغو وملحقها السادس عشر قرارا الجمعية العمومية رقم ٣٨-١٧ ورقم ٣٨-١٨

١ - المقدمة

١-١ إن تغيّر المناخ هو تحدّ يطبع زماننا، ولذا يجب على جميع الدول والقطاعات أن تسهم بحصتها المنصفة من أجل تجنّب العواقب الوخيمة. واتساقاً مع نتائج تقارير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغيّر المناخ (IPCC)، فقد وافق المجتمع الدولي، في باريس، على بذل جميع الجهود الضرورية للإبقاء على ارتفاع درجة الحرارة في العالم تحت ٢ درجة مئوية بكثير بالمقارنة مع المستويات التي كانت سائدة قبل الحقبة الصناعية ومتابعة الجهود الرامية إلى المضي في الحد من ارتفاع درجة الحرارة بما لا يتجاوز ١,٥ درجة مئوية فوق مستويات ما قبل الحقبة الصناعية. ولن يتسنى تحقيق ذلك إلا من خلال إجراءات ملائمة وعاجلة تقوم بها جميع القطاعات التي تُؤدّ انبعاثات غازات الدفيئة، بما فيها الطيران الدولي. وفي أعقاب المؤتمر الحادي والعشرين لمؤتمر الأطراف (COP21)، يتعيّن الآن على قطاع الطيران الاسهام في تحقيق هذه الأهداف.

٢-١ ولقد وافقت الإيكاو، من أجل معالجة وقع الطيران على المناخ، على "سلة تدابير" تشمل تدابير تكنولوجية وتشغيلية واقتصادية، فضلاً عن استخدام أنواع الوقود البديل المستدام. ونحن نرحّب بقيام لجنة حماية البيئة في مجال الطيران التابعة للإيكاو (CAEP) مؤخراً بإقرار أول قاعدة قياسية بشأن ثاني أكسيد الكربون خاصة بالطائرات. ولكن هذه القاعدة القياسية والعناصر الأخرى "بسلة التدابير" لن تكفي وحدها لتحقيق التخفيضات الضرورية في الانبعاثات. وفي عام ٢٠١٣ أكد قرار الجمعية العمومية ٣٨-١٨ على الهدف العالمي الطموح بالإبقاء على انبعاثات الطيران الدولي عند مستويات عام ٢٠٢٠ ووافق على إعداد خطة عالمية للتدابير القائمة على آليات السوق من أجل تحقيق الهدف المنشود. وتم الاعتراف بالخطة المذكورة على أنها أفضل أداة فعالة من حيث التكلفة لتخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من أجل تحقيق الهدف الذي لا يمكن تحقيقه بدون هذه الأداة وذلك حسبما بيّنته التحاليل الهامة التي اضطلعت بها لجنة حماية البيئة.

٣-١ وقام الأمين العام للأمم المتحدة، أثناء زيارته للإيكاو في فبراير ٢٠١٦، بتذكير الإيكاو أنه بعد انعقاد مؤتمر الأطراف الحادي والعشرين "توجّه أنظار العالم الآن نحو شركات الطيران، وعلى الإيكاو، لتحقيق تقدم جوهري وملموس في خفض الانبعاثات". وحثّ الدول على الاتفاق على آلية قائمة على السوق لضمان النمو الحيادي للكربون اعتباراً من عام ٢٠٢٠ (CNG 2020).

٢- المبادئ الأساسية للخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق

١-٢ يجب أن تسهم الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق إسهاماً مجدياً في تثبيت انبعاثات الطيران الدولي اعتباراً من عام ٢٠٢٠ فصاعداً. وتؤيد أوروبا تأييداً قوياً اعتماد خطة عالمية للتدابير القائمة على آليات السوق تُبقي على صافي انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناجمة عن الطيران المدني عند مستويات عام ٢٠٢٠ بينما تسمح بتتمية الطيران الدولي تنمية مستدامة.

٢-٢ ويتعين على الجمعية العمومية أثناء دورتها التاسعة والثلاثين الاتفاق على خطة محددة تحديداً جيداً توضح منذ البداية جميع عناصر التصميم الرئيسية خلال كامل فترة تطبيقها (٢٠٢١ - ٢٠٣٥) بما في ذلك ماهية الدول التي ستشارك منذ البداية لكي يتسنى توفير اليقين التام منذ البداية والضمان اللازم من حيث تغطية الانبعاثات. وكذلك يجب أن يراعي تصميم الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق المبدئين الأساسيين لعدم التمييز بين مشغلي الطائرات واقتضاء مراعاة الظروف والقدرات الخاصة بكل دولة (SCRC) بطريقة متوازنة.

٣-٢ وبينما تتناب أوروبا بعض الشواغل فيما يتعلق بالنهج التطوعي المقترح في بداية الخطة مما يسفر عن انعدام اليقين بشأن وقع الخطة على المناخ، فإننا يمكننا قبول خطة ذات مرحلة تطوعية أولية طالما أن هذه المرحلة الأولية هي مرحلة محدودة زمنياً، وأن مجمل الخطة يمكن أن يحقق، بمرور الوقت، الهدف الاجمالي للنمو الحيادي للكربون اعتباراً من عام ٢٠٢٠.

٣- الموقف الأوروبي بشأن العناصر الرئيسية للخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق

١-٣ ترحب أوروبا بالتقدم الجوهري المحرز بشأن الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق على أثر المهام التي قررتها في هذا المضمار الجمعية العمومية في دورتها الثامنة والثلاثين. ويقوم اقتراح المجلس لإصدار قرار من الجمعية العمومية على مناقشات مكثفة وتقييمات فنية وهو يشكل أساساً جيداً لنظام تعويض عالمي بشأن ثاني أكسيد الكربون ومخصص للطيران الدولي. وأولاً وقبل كل شيء، فنحن نشدد على أهمية استحداث نظام عالمي فعلي لديه قواعد قياسية مشتركة توافق عليها جميع الدول وتطبق تطبيقاً ثابتاً وبطريقة غير تمييزية من جانب الدول كافة من أجل ضمان توفير المساواة لجميع الجهات المشاركة.

٢-٣ تحقيق الهدف العالمي

١-٢-٣ يتعين أن تحقق الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق هدفها الخاص بالمناخ تحقيقاً فعالاً. ولقد أظهر التحليل المكثف الذي أجرته لجنة حماية البيئة ودعمه قطاع الطيران أن تدابير التعويض العالمية ستحقق الهدف المشترك وفق تكلفة ميسورة.

٢-٢-٣ وبينما يعترف مشروع القرار بالحاجة إلى تناول الظروف والقدرات الخاصة بكل دولة (SCRC) فإن مشروع القرار الذي ينص على التنفيذ التدريجي والمشاركة الطوعية وكذلك على عدد كبير من الإعفاءات يستبعد جزء هام من الانبعاثات من التغطية التي توفرها الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق. وتتنبأ أوروبا شواغل بشأن هذه الثغرة وأنها ينبغي تناولها خلال فترة تنفيذ الخطة من أجل ضمان تحقيق إجمالي الهدف الخاص بالمناخ وعدم النيل من الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق.

٣-٢-٣ وبناء على ما تقدم ذكره، ترى أوروبا أنه يجب على أكبر عدد ممكن من الدول الأعضاء بالإيكاو، على أية حال جميع الدول التي لديها شركات طيران كبرى وتلك القادرة على المشاركة، أن تتضمن على أساس طوعي منذ بداية تطبيق الخطة. وتعتزم أوروبا الانضمام إلى الخطة منذ بدايتها، طالما أن الخطة المتفق عليها تُبين السمات الرئيسية المذكورة في هذه الورقة. ونظراً للحاجة العاجلة إلى تحقيق أهداف اتفاق باريس الخاصة بدرجات الحرارة، فنحن نشجع أيضاً أي دولة معفاة بموجب أحكام القرار على التطوع للمشاركة في الخطة في أقرب وقت ممكن. وكذلك من المهم بمكان التوصل إلى فهم جليّ بحلول انعقاد الدورة التاسعة والثلاثين للجمعية العمومية للإيكاو بشأن مستوى المشاركة في إجمالي الخطة. وعلاوة على ذلك ينبغي إعداد بند صارم يتناول مسألة تخفيض ثغرة الانبعاثات مع مرور الوقت.

٣-٣ الظروف والقدرات الخاصة بكل دولة (SCRC)

١-٣-٣ تُسلم أوروبا بالاختلافات في الأوضاع الاقتصادية والانمائية للدول ومن ثم فهي ترى أن الظروف والقدرات الخاصة بكل دولة، التي تم تناولها بطريقة غير تمييزية، يتعين إدراجها كأحد العناصر الجوهرية لقرار الجمعية العمومية. ويراعي مشروع القرار هذا الهدف بواسطة إدراج عدد من التدابير للتصديّ لمسألة التفاضل.

٢-٣-٣ وبوسع أوروبا أن تؤيد الاعفاءات على أساس عتبات الأطنان الكيلومترية الإيرادية ولكنها قلقة لأن نص مشروع القرار بصيغته التي قدمها المجلس ينص على أن أي إعفاء سيُمنح للدول لكامل مدة تطبيق الخطة بصرف النظر عن تغيير أحوالها مع مرور الوقت، مما يهدد بإحداث خلل كبير في الأسواق إذا ما تغيرت، على سبيل المثال، أنماط الحركة الجوية خلال مدة تطبيق الخطة. وحسبما ورد في مشاريع القرارات السابقة، تقترح أوروبا إعادة إدراج بند ينص على أن تُدرج في الخطة أي دولة تصل إلى مستوى معين من أنشطة الطيران الدولي بالأطنان الكيلومترية الإيرادية في سنة معينة. وتتفهم أوروبا وتؤيد مناشدة قطاع الطيران مناشدة قوية لأن يستند في تقييم الأطنان الكيلومترية الإيرادية على مبدأ "الرحلات الجوية المغادرة" عوضاً عن مبدأ دولة السجل (AOC).

٣-٣-٣ ويمثّل الدعم وبناء القدرات أيضاً سبيلاً مناسباً لتناول الظروف والقدرات الخاصة بكل دولة ولتوفير مساعدة محددة للدول، وخاصة من أجل تيسير التنفيذ الكفوء للخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق. وتدعم أوروبا أصلاً مشروعاً هاماً من خلال الإيكاو (لوضع خطط عمل الدول) وتوافق على أنه سيتم الاحتياج إلى مزيد من المساعدة من أجل تنفيذ الخطة المذكورة في الوقت المناسب.

٤-٣ عدم التمييز والمعاملة المتكافئة

١-٤-٣ إن عدم التمييز هو مبدأ جوهري يحظى بنفس درجة الأهمية وترحب أوروبا بأن مشروع القرار يشترط المعاملة المتكافئة للمشغلين على نفس الطرق الجوية. ويُعدّ تنفيذ الاعفاءات والمراحل التدريجية على أساس الطرق الجوية أمر هام لضمان المعاملة المتكافئة للمشغلين الجويين الذين يُسيرون رحلات جوية على نفس الطريق الجوي وضمان المساواة بين المشغلين الجويين، بصرف النظر عن جنسياتهم، وذلك وفق الامتثال التام لاتفاقية شيكاغو.

٢-٤-٣ ويجب أيضاً احترام المعاملة المتكافئة والمساواة بواسطة الإدارة الرشيدة والتطبيق الموحد للوائح التنفيذ، بما فيها الرصد والإبلاغ والتحقق ومعايير الأهلية بالنسبة لوحدة الانبعاثات.

٥-٣ تقاسم الأعباء

١-٥-٣ إن توزيع التزامات التعويض توزيعاً كاملاً (١٠٠ في المئة) على أساس نمو انبعاثات قطاع الطيران هو نهج سليم وواقعي وسهل التنفيذ ويتجنب التعديلات المعقدة. وكذلك، يُفيد هذا النهج شركات الطيران التي تنمو بمعدلات تفوق متوسط النمو، ومن ثم ستساعد المشغلين الجويين من البلدان التي لا يزال قطاع طيرانها في طور النمو. وبالتالي تفضل أوروبا ما نسبته ١٠٠ في المئة من النهج القطاعي بالنسبة لكامل فترة تطبيق الخطة، ووفقاً لما تقدم ذكره تُسلم أوروبا برغبة دول أخرى بالنظر في نهج دينامي أثناء المراحل التالية من الخطة. ومع ذلك فلن ينال هذا الأمر من بساطة الخطة.

٦-٣ استعراض الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق

١-٦-٣ ترى أوروبا أنه يلزم إجراء تقييم دوري لأداء وفعالية الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق وتحسينها كذلك بصورة دورية لضمان المحافظة على فعاليتها في تحقيق هدفها مع مرور الوقت ومواكبة طموحها لإجمالي الطموحات والأهداف المتفق عليها في اتفاق باريس وتطويرها في المستقبل، سيما هدفها طويل الأجل الخاص بدرجات الحرارة.

٢-٦-٣ ومن المهم أن يضمن قرار اعتماد خطة عالمية للتدابير القائمة على آليات السوق بالدورة التاسعة والثلاثين للجمعية العمومية الوضوح بشأن استمرار العمل بالخطة بعد انقضاء المرحلة الطوعية الأولية. ولا ينبغي لأي استعراض لسير أعمال الخطة قبل عام ٢٠٣٢ أن يشكك في مواصلة أعمال الخطة، ولكن أن يركز على إدخال تحسينات فنية وإدارية على النظام.

٧-٣ الإدارة والتنفيذ

١-٧-٣ إن القواعد الصارمة للرصد والابلاغ والتحقق، التي تتماشى مع الابلاغ بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ فضلاً عن الشفافية ومعايير الأهلية السليمة تضمن استخدام وحدات انبعاثات رفيعة المستوى هي أساسان هامان للخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق تحدد مصداقيتها وفعاليتها البيئية. وسيتم أيضاً ضمان شفافية ومساءلة الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق بواسطة سجل مركزي قوي. ولقد أحرزت لجنة حماية البيئة تقدماً هاماً بشأن التفاصيل الفنية لهذه العناصر وتشدد أوروبا على أنه ينبغي للجنة حماية البيئة أن تقوم - من خلال مجلس الإيكاو - بالانتهاء من إعداد هذه العناصر في الوقت المناسب. وتعيد أوروبا التأكيد على تعهدنا بمشاركة خبرائنا مشاركة نشطة في أعمال لجنة حماية البيئة. ويوسع أوروبا تأييد التنفيذ المبكر لعناصر معينة من النظام قبل عام ٢٠٢٠، وخاصة ما يتعلق بالرصد والابلاغ والتحقق اعتباراً من عام ٢٠١٩. وسيساعد هذا الأمر في ضمان بداية سلسلة لتطبيق الخطة في عام ٢٠٢٠.

٢-٧-٣ ومن الضروري الموافقة على معايير تعويض جيدة وقوية وتنفيذها من أجل كفاءة الفعالية البيئية للخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق. وتؤيد أوروبا استخدام أرصدة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ والتي تفي بمعايير وحدات الانبعاثات بالخطة. ويتسم هذا الأمر بميزة تعزيز المبادرات والمشروعات والبرامج والنهج القطاعية في البلدان النامية، إلى جانب المكاسب الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن ذلك. وينبغي للقرار أن يسمح فقط باستخدام وحدات الانبعاثات التي تمثل تخفيضات لم تحتسبها البلدان المضيفة مقابل تعهداتها أو أهدافها المحلية بشأن المناخ (تجنب الحساب المزدوج).

٣-٧-٣ وينبغي كذلك أن يتم الاتفاق بالجمعية العمومية على خريطة طريق للعناصر المتبقية الضرورية للشروع في أعمال الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق اعتباراً من عام ٢٠٢٠.