



## الجمعية العمومية - الدورة الأربعون

### اللجنة التنفيذية

البند رقم ١٧: حماية البيئة - خطة التعويض عن الكربون وخفضه في مجال الطيران الدولي (خطة كورسيا)

كورسيا - التحديات المقترنة بالتنفيذ وضرورة إعادة النظر

في معيار انبعاثات خط الأساس

(ورقة مقدمة من الهند)

#### الموجز التنفيذي

لدى اعتماد الجمعية العمومية خلال دورتها التاسعة والثلاثين قراراتها بشأن خطة التعويض عن الكربون وخفضه في مجال الطيران الدولي (كورسيا)، أعربت الهند عن تحفظاتها بخصوص القرارين ٣٩-٢ و ٣٩-٣. وتتناول هذه الورقة ضرورة إجراء مشاورات حول عناصر التصميم لتنفيذ "كورسيا" والتي أعدت لأغراض تحقيق النمو المحايد من حيث الكربون في مجال الطيران المدني الدولي بدءاً من عام ٢٠٢١ مع استخدام متوسط انبعاثات عامي ٢٠١٩ و ٢٠٢٠ كخط أساس.

وتبين الورقة الحاجة إلى أن يتسم معيار خط الأساس بالعدالة والمساواة بخلاف المعيار المحدد في القرار ٣٩-٣ لكل مشغل طائرة، كما تقترح معياراً بديلاً. وتعدد الورقة أيضاً مختلف التحديات القائمة أو التي تتوقع الدول الأعضاء مواجهتها في الوفاء بمتطلبات الإيكاو لأغراض التنفيذ السلس لـ"كورسيا".

الإجراء: الجمعية العمومية مدعوة إلى:

- أ) النظر في المبدأ القاضي بأن تكون الدول الأعضاء محرك الاستقرار بالنسبة لانبعاثات الطيران واسناد مسؤولية خفض الانبعاثات إلى الدول الأعضاء عوض مشغلي الطائرات؛
- ب) تطلب إلى المجلس أن ينظر في تعديل معيار خط الأساس على النحو المقترح أعلاه وتؤجل سنوات تطبيقه حتى ٢٠٢٥-٢٠٢٦ بالنسبة لشركات الطيران التي ستضم إلى الخطة في المرحلة الثانية؛
- ج) النظر في وضع معايير بسيطة وفعالة من حيث التكلفة لانتقاء وحدات الانبعاثات بقدر من المرونة، بالنسبة لمشغلي الطائرات من البلدان النامية، وذلك مراعاة لمبدأ المسؤوليات المشتركة لكن المتباينة؛
- د) توفير مزيد من الوضوح فيما يخص القواعد والتوصيات الدولية المتعلقة بالجوانب القانونية وإجراءات الإنفاذ بموجب "كورسيا" لمساعدة الدول في تنفيذها على النحو المناسب؛
- هـ) التأكد من عدم مطالبة المشغلين بالامتثال لمجموعات مختلفة من المقترضات لأغراض التخفيف من الانبعاثات في إطار مخططات إقليمية متفرقة، وأن هناك تدبيراً عالمياً واحداً قائماً على آليات السوق لمعالجة انبعاثات الطيران الدولي وتحقيق الهدف الطموح المتمثل في النمو المحايد من حيث الكربون على أكمل وجه؛
- و) استحداث إجراءات لعقد حوارات و مشاورات فنية بين الدول الأعضاء والإيكاو بشأن تنفيذ "كورسيا" من جانب الدول، بطريقة ميسرة تراعي سيادة الدول، وترمي إلى إضفاء التناغم والتدابير على مختلف النهج التي تتبعها الدول؛
- ز) التأكد من أن معايير وحدات الانبعاثات تتسق تماماً مع مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية لتغير المناخ (UNFCCC) ومعايير الاتجار الدولي في التعويضات، والتي أعدت بموجب المادة ٦ من الاتفاقية الإطارية.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي - حماية البيئة - التقليل إلى الحد الأدنى من الآثار السلبية للطيران المدني الدولي على البيئة.
الآثار المالية:	لا حاجة إلى موارد إضافية
المراجع:	<ul style="list-style-type: none"> <li>المجلد الرابع من الملحق السادس عشر للإيكاو - خطة التعويض عن الكربون وخفضه في مجال الطيران الدولي (كورسيا).</li> <li>قرار الجمعية العمومية ٣٩-٣ - بيان موحد بسياسات وممارسات الإيكاو المستمرة في مجال حماية البيئة - الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق.</li> </ul>

## ١ - المقدمة

- ١-١ اعتمدت الإيكاو "كورسيا" لتحقيق هدفها الطموح، حيث إن "كورسيا" هي أول برنامج قطاعي لمعاوضة الكربون بغية بلوغ النمو المحايد من حيث الكربون للطيران المدني الدولي بدءاً من عام ٢٠٢١. وقد لقيت مبادرة الإيكاو هذه الترحيب بصفة عامة من جانب الجهات المعنية كافة، وإن لم تحظ بالمنهجية التي اعتُمدت بموجب القرار ٣٩-٣ بالقبول العام حيث شعرت عدة دول، ولا سيما ذات أسواق الطيران الناشئة، أن الخطة ليست منصفة في حقهم وينبغي تعديلها بالتالي.
- ٢-١ هناك جوانب عدة للخطة تفتقر إلى الوضوح ومن شأنها أن تثير مشاكل عملية. وبناء عليه، يتعين على مجلس الإيكاو أن يهتم على سبيل الاستعجال بهذه الجوانب ويصدر توضيحات لتجاوز العقبات أمام التنفيذ السلس لـ"كورسيا".

## ٢ - مناقشة

### ١-٢ معيار خط الأساس

١-٢-١ وفقاً لمبادئ حساب غازات الدفيئة، المتفق عليها دولياً والمنصوص عليها في الاتفاقية الإطارية (UNFCCC)، فإن مسؤولية التخفيف من انبعاثات غازات الدفيئة تقع على كاهل الدول الأعضاء وليس على مصادر الانبعاثات القطاعية. ويتم جرد انبعاثات غازات الدفيئة على الصعيد الوطني ويُبلَّغ عنه دولياً وفقاً للمنهجية الموحدة. وبناء عليه، يتحمل كل بلد المسؤولية بموجب مبادئ الاتفاقية الإطارية عن إصدار غازات الدفيئة ضمن حدوده وعن تنظيمها. وينبغي للإيكاو أن تعتمد مبدأً مماثلاً حيث تكون الدول الأعضاء هي محرك التخفيف من الانبعاثات في قطاع الطيران.

٢-١-٢ وإذا كان لنا أن نطبق نفس المبدأ على الطيران، فإن المنطق يفرض بأن يكون البلد هو المسؤول عما يصدره من غازات الدفيئة خلال الرحلات الجوية الدولية لمواطنيه بصرف النظر عن الشركة التي يسافرون على متن طائراتها. بيد أنه في إطار كورسيا وحسبما نصّ عليه القرار ٣٩-٣، فإن انبعاثات كل مشغل طائرة هي التي تستند إليها الخطة ولا تأتي على ذكر مسؤولية البلد إطلاقاً. ويبدو أنه ما من مبرر لهذا التغيير في المفهوم الأساسي بالنسبة لقطاع بعينه هو قطاع الطيران. علاوة على ذلك، من شأن ذلك أن يؤدي إلى تشوهات لأن هناك العديد من البلدان قليلة السكان ولكن ذات شركات طيران كبيرة نسبياً، يتأتى جزء كبير من نشاطها من النقل الدولي لسكان ينتمون إلى بلدان أخرى. وفي المقابل، هناك بلدان كثيرة السكان لكن شركات الطيران لديها صغيرة نسبياً، وبالتالي فإن نسبة كبيرة من مسافريها الدوليين يتم نقلهم بشركات بلدان أخرى. وعلى ضوء هذه الحجج، فإن المعيار الصحيح لتقرير مستوى انبعاثات خط الأساس يتمثل في حساب حصة انبعاثات البلد من قطاع الطيران بالاستناد إلى الأطنان الكيلومترية الإيرادية لمواطنيها ممن يسافرون دولياً بصرف النظر عن شركة الطيران التي يسافرون على متنها. وهذه الأطنان الكيلومترية، بوصفها نسبة من الأطنان الكيلومترية الإيرادية الدولية على الصعيد العالمي، هي التي ينبغي أن تشكل المعامل لحساب مستوى انبعاثات خط الأساس بالنسبة للبلد المعني في ٢٠١٩ و ٢٠٢٠ وكذا لتحديد الانبعاثات الزائدة التي يتعين تعويضها من جانب ذلك البلد خلال المرحلة الأولى أو الثانية، حسب ما يراه. وسوف يتيح ذلك مراعاة الفوارق بين البلدان وبناء خط الأساس على عتبات واقعية تقوم على الانصاف الأخلاقي لعناصر التصميم.

## ٢-٢ عتبة التغطية بموجب "كورسيا" وسنة خط الأساس للقطاع

١-٢-٢ حيث إن المرحلة الإجبارية لـ"كورسيا" تنطبق على بلدان مثل الهند ابتداء من عام ٢٠٢٧، فهناك حاجة فعلية ومنطقية لإعادة النظر في مسألة العتبة المنطبقة على البلدان النامية ذات الحصة المتدنية في سوق الطيران المدني الدولي. وتوجد شركات الطيران من البلدان النامية في مرحلة التوسع مقارنة مع شركات البلدان المتقدمة التي بلغت مستويات عالية جدا من العمليات الدولية. فإذا ما تم الإبقاء على عتبة الخط الأساس في مستوى الفترة ٢٠١٩-٢٠٢٠ فسيكون ذلك مجحفا لشركات طيران البلدان النامية لأنها ستخضع لمتطلبات التعويض بموجب كورسيا عن توسع نطاق عملياتها من ٢٠٢٠ إلى ٢٠٢٦.

٢-٢-٢ سنة ٢٠١٨، هي سنة حساب العتبة وهناك مدة طويلة تفصلها عن السنة التي تنضم فيها الهند إلى الخطة. والسنة المناسبة لتطبيق نسبة ٠,٥ في المائة كعتبة للأطنان الكيلومترية الإيرادية على البلدان التي ستختار الانضمام إلى الخطة لاحقا ينبغي أن تكون سنة ٢٠٢٥ (أي سنتان قبل بدء المرحلة الثانية) بما يتيح إقامة أساس منطقي وأني لتزايد الانبعاثات ومقتضيات التعويض. وهذا من شأنه أن يحمي شركات الطيران أثناء فترات النمو المضطرب وحالات عدم اليقين من الناحية التكنولوجية التي قد تؤثر عليها.

٣-٢-٢ تقضي الإيكاف بتنفيذ خطة كورسيا على مراحل. والغرض هو مراعاة "الظروف الخاصة بكل دولة وقدراتها، ولا سيما البلدان النامية، مع التقليل إلى الحد الأدنى من تشوهات السوق". ويتمشى ذلك مع مبدأ المسؤوليات المشتركة لكن المتباينة الذي أقر ضمن الاتفاقية الإطارية. وبناء عليه، ينبغي التأكد من أن التزامات "كورسيا" من حيث الخطوط الأساس العالمية لا تعوق نمو القطاع في بلدان مثل الهند حيث يوجد قطاع الطيران الدولي على طريق النمو انطلاقا من خط أساس متدن. وهذا ما سوف يأخذ في الاعتبار الاحتياجات الأولية المشروعة للبلدان ذات الاقتصادات الناشئة حيث مسار النمو أسرع منه في البلدان المتقدمة.

## ٣-٢ الرصد والإبلاغ والتحقق

١-٣-٢ يتعين على الدولة، في إطار خطة "كورسيا" أن ترصد وتتولى جرد كميات الوقود الضخمة المستهلكة على الطرق الجوية الدولية. وتشمل معظم القيود التي تواجهها في ذلك عدم كفاية قدرات تخزين البيانات وإدارتها، وقلة إجراءات مراقبة النوعية، وغياب منهجيات لتقييم عدم اليقين في هذه البيانات. وبالنظر إلى التحديات المقترنة بإدارة قدر هائل من البيانات، ينبغي لمتطلبات الإبلاغ في إطار "كورسيا" أن تتسم بما يكفي من المرونة بغرض تنفيذها.

٢-٣-٢ علاوة على ذلك سوف ينطبق، خلال الفترة من ٢٠٢١ إلى ٢٠٢٩، النهج القطاعي بنسبة ١٠٠ في المائة. مما يعني أن حساب الاحتياجات من المعوضة سيتم فحسب على أساس المعامل العالمي لمعدل النمو المتوسط خلال سنة معينة. وهذا ما سيكون له انعكاسات هائلة على مشغلي الطائرات ممن يسهمون بحصة متدنية في الزيادة العالمية في الانبعاثات ولاسيما الشركات التي تُشغّلها البلدان النامية. وبناء عليه، يتضح ان هناك حاجة لتقديم حوافز لهؤلاء المشغلين لدى حساب احتياجاتهم من المعوضة.

٣-٣-٢ وهناك تحدٍ كبير آخر يتمثل في تحديد مشغلي الشركات غير المنتظمة (non-scheduled) ممن يستوفون مقتضيات "كورسيا". ففي دولة مثل الهند، هناك العديد من مشغلي الشركات غير المنتظمة يستخدمون الطرق الدولية. وبالنظر إلى عدم اليقين الذي يحيط بالعمليات على الطرق الدولية، فقد يتم، في أي وقت، تجاوز القيمة الدنيا مما يصعب معه متابعة هؤلاء المشغلين.

## ٤-٢ معايير وحدات الانبعاثات

١-٤-٢ حددت خطة "كورسيا" سقف انبعاثات الطيران الدولي في مستواها لعام ٢٠٢٠. ويتعين على مشغلي الطائرات تعويض كمية الانبعاثات التي لا يستطيعون خفضها بواسطة تدابير فنية وتشغيلية. وتحديدًا، سوف يستخدم الناقلون الجويون "كورسيا" لمعاوضة الانبعاثات التي تتجاوز خط الأساس المقرر لمتوسط الانبعاثات خلال عامي ٢٠١٩ و ٢٠٢٠.

٢-٤-٢ ويتعين على مشغلي الطائرات، في إطار "كورسيا"، تعويض الزيادة في انبعاثاتهم من خلال شراء وحدات الكربون أو الغائها. بيد أنه لا يزال يتعين على الإيكاو أن تضع الصيغة النهائية لوحدات الكربون القابلة للتعويض والمؤهلة ضمن الخطة. لكن يفترض أن أي قيود تتعلق بنوع وحدات التعويض المؤهلة أو أوانها قد يقلل من توافرها ويرفع من سعر تلك الوحدات في السوق. وهذا ما سيؤدي في نهاية المطاف إلى ارتفاع في كلفة الامتثال لمقتضيات كورسيا.

٣-٤-٢ هناك في الوقت الراهن حوالي ٢ بليون وحدة كربون يتم تداولها للتعويض من جانب آلية التنمية النظيفة التابعة للأمم المتحدة (CDM). وإذا سمح باستخدام هذه الوحدات لأغراض التعويض بموجب هذه الخطة، فإن حجمها سوف يتجاوز إلى حد كبير، على الأرجح، الطلب على وحدات التعويض من جانب مشغلي الطائرات. وفي الجهة المقابلة، فإن حصر وحدات آلية التنمية النظيفة المؤهلة، بموجب كورسيا، في تلك الوحدات التي تتمتع بقدر كبير من السلامة البيئية، من شأنه أن يحد بشكل خطير من الوحدات المعروضة للمعاوضة.

٤-٤-٢ يمكن القول أيضا إن مسألة أساليب تحديد معايير وحدات الانبعاثات وحساب وحدات التعويض المتاجر بها لا تزال قيد النظر ضمن الاتفاقية الإطارية. وإن مجلس الإيكاو يتقدم على هذه الاتفاقية في معالجة هذه المسألة. لكن، من المهم التأكد من أن المبادئ التي وضعتها الإيكاو بهذا الخصوص تتسق مع المبادئ التي أعدت ضمن الاتفاقية الإطارية.

## ٥-٢ التحديات التجارية والقانونية والتنظيمية

١-٥-٢ إن انعدام الإرشادات القانونية لإنفاذ القواعد والتوصيات الخاصة بـ"كورسيا" قد يشكل خطرا على المنظمين ممن قد يُحْمَلون مالك طائرة المسؤولية عن عدم الامتثال لكورسيا. فلم تتضح بعد ملامح الإجراءات التي ستبشرها دولة متعاقدة ضد مشغل تخلف عن إلغاء الوحدات المناسبة عملا بمقتضيات كورسيا. علاوة على ذلك، قد تنشأ تبعات قانونية ومالية إذا تخلف مشغل عن إلغاء كمية كافية من وحدات الانبعاثات المؤهلة للتعويض للوفاء بالتزامات عقب إعلان إعساره.

٢-٥-٢ ومن بين التحديات الأخرى المقترنة بالامتثال لمقتضيات "كورسيا" تحديد الجهة المسؤولة عن الامتثال في إطار الخطة إذا لم يتم تحديد هوية مشغل الرحلة. فإذا لم يتسن التعرف فورا على حامل شهادة الإيكاو للمشغل الجوي (AOC)، فإن مسؤولية الامتثال لـ"كورسيا" ستؤول آنذاك إلى مالك الطائرة المذكور في وثائق تسجيل المركبة. وإذا تخلف مشغل عن عرض خطة لرصد الانبعاثات وتقرير سنوي عنها، فلن يكون بوسع الدولة التي يتبع لها أن تحدد مشغل الطائرة التي تقوم بالرحلات الدولية أو، تبعًا لذلك، الجهة المسؤولة عن الانبعاثات التي تصدرها تلك الطائرة. وبناء عليه، سوف تسند التزامات الامتثال لمقتضيات كورسيا، تلقائيا في هذه الحالة إلى مالك الطائرة. وقد يتفاقم هذا الخطر بالنسبة لمؤجري الطائرات والمستثمرين في معاملات مالية مضمونة بأصول منقولة.

٣-٥-٢ وحيث إن كورسيا لا تزال في مرحلة النشء، فإن الإيكاو مازالت تتظر في الكثير من عناصرها، بما في ذلك العنصر الأهم وهو معايير وحدات الانبعاثات ومعايير الاستدامة لوقود الطيران البديل. وبما أن قواعد الحساب لم تصدر بعد عن الأطراف في الاتفاقية الإطارية (UNFCCC)، يتعين على الإيكاو أن تضمن تناغم مقتضيات كورسيا مع أحكام الاتفاقية الإطارية. وبالنظر إلى الفوارق فيما بين البلدان، ولا سيما البلدان النامية، من حيث السياسات الداخلية والقدرات والهيكل الاقتصادية، فإن سياسة عامة شاملة وعادلة للتدابير القائمة على آليات السوق لأغراض الطيران الدولي هي وحدها الكفيلة بتحفيز الجهود العالمية وتشجيع المشاركة على أوسع نطاق.