



الجمعية العمومية - الدورة الأربعون

اللجنة التنفيذية

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

وجهاً نظراً بشأن مسار التنفيذ العادل والمنصف لخطة كورسيا

(مقدمة من الصين والاتحاد الروسي)

الموجز التنفيذي

في عام ٢٠١٦، اعتمدت الدورة ٣٩ للجمعية العمومية للإيكاو قراراً بإعداد خطة التعويض عن الكربون وخفضه في مجال الطيران الدولي، ما يُعرف بخطة كورسيا. ولطالما كانت الصين من الداعين إلى وضع مسار تنفيذ لخطة كورسيا قائم على التشاور الكامل ويضم مشاركة واسعة، بحيث تسهم فيه كل بلد بأقصى ما بوسعها، مع مراعاة الإنصاف والعدالة، في إطار تعاونٍ مريح لجميع الأطراف من أجل تعزيز التنمية المستدامة للطيران الدولي في جميع أنحاء العالم. بيد أن الإيكاو لم تول الاعتبار بشكل متوازن للشواغل لدى مختلف الأطراف ولموافقهم في سياق تسهيل تنفيذ خطة كورسيا. ولن يمكن للبلدان، لا سيما البلدان النامية، أن تصبح أكثر ثقة في الجهود التي تبذلها الإيكاو في مجال الطيران الدولي وتغيّر المناخ وإبداء المزيد من الاستعداد للمشاركة في التعاون الدولي في تنفيذ خطة كورسيا إلا بضمان العدالة الإجرائية في صنع القرار والعدالة الأخلاقية في عناصر تصميم آلية التنفيذ.

الإجراء: الجمعية العمومية مدعوة إلى:

(أ) الاعتراف بأن المسائل المثارة في الفقرتين ٢ و ٣ ستقوض الدور القيادي الذي تنشده الإيكاو، وتضر بثقة البلدان واستعدادها، لا سيما البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الناشئة، للعمل معاً على معالجة الانبعاثات الناتجة عن أنشطة الطيران الدولي من خلال الإيكاو؛

(ب) تهيئة فرص كافية للبلدان لتسوية الاختلافات والخلافات فيما بينها من خلال الحوار والمفاوضات؛

(ج) أن تطلب إلى المجلس أن يتخذ، بمساعدة الدول الأعضاء، إجراءات فورية، بما في ذلك النظر بجديّة في الفقرة ٤-٣، والتشجيع على إنشاء مسار لتنفيذ خطة كورسيا يتسم بالعدالة والإنصاف، وتضافر جهود البلدان وقدرات كل منها؛

(د) أن تطلب إلى المجلس، وفقاً للمبادئ الواردة في المرفق بالقرار ٣٩-٢ الصادر عن الجمعية العمومية، وضع مؤشرات من أجل الاستعراض الدوري لخطة كورسيا والمعايير التي تؤدي إلى تعليق تنفيذها، لكي يتسنى للاجتماع المؤقت الرفيع المستوى المزمع عقده في عام ٢٠٢١ التشاور بشأنهما والموافقة عليهما.

الأهداف الاستراتيجية: ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي (هـ) - حماية البيئة

¹ هناك نسختان باللغتين الصينية والإنجليزية قدمتهما الصين.

<p>سيجري الاضطلاع بالأنشطة المشار إليها في هذه الورقة رهنًا بالموارد المتاحة في ميزانية البرنامج العادي لدى الإيكاو للفترة ٢٠٢٠-٢٠٢٢ و/أو من مساهمات من خارج الميزانية.</p>	<p>الأثار المالية:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ (UNFCCC) واتفاق باريس • الوثيقة Doc 10075 — القرارات السارية المفعول الصادرة عن الجمعية العمومية (في ٦ أكتوبر ٢٠١٦) • الملحق السادس عشر — حماية البيئة، المُجدد الرابع — خطة التعويض عن الكربون وخفضه في مجال الطيران الدولي، الطبعة الأولى • الوثيقة Doc 9501 — الدليل الفني للبيئة، المُجدد الرابع — إجراءات إثبات الامتثال لخطة التعويض عن الكربون وخفضه في مجال الطيران الدولي 	<p>المراجع:</p>

١- المقدمة

١-١ وفقاً لآدم سميث، فإن "العدالة هي الركيزة الأساسية التي تدعم الصرح كله. فإذا أُزيلت، فإن النسيج العظيم الهائل للمجتمع البشري، ذلك النسيج الذي يجب أن يثبته ويدعمه في هذا العالم، إن جاز لي التعبير، عناية الطبيعة الفريدة والمحبوقة، سيتفتت في لحظات إلى ذرات".

٢-١ وقد اعتمدت الدورة ٣٩ للجمعية العمومية للإيكاو قراراً بإعداد خطة التعويض عن الكربون وخفضه في مجال الطيران الدولي، ما يُعرف بخطة كورسيا.

٣-١ ووفقاً للقرارين ٣٩-٢ و٣٩-٣ الصادرين عن الجمعية العمومية، فإن هدف تحقيق النمو المحايد للكربون الناجم عن أنشطة الطيران الدولي بحلول عام ٢٠٢٠ هو هدف طموح عالمي، ولا ينبغي إسناد التزامات محددة إلى فرادى الدول الأعضاء؛ ويهدف تنفيذ خطة كورسيا إلى تحقيق هدف الكربون المحايد بحلول عام ٢٠٢٠، وبالتالي فإن فرادى البلدان ستتحمل حتماً التزاماتها المحددة من أجل خفض الانبعاثات.

٤-١ ومنذ عام ٢٠٠٧، اعترفت الجمعية العمومية للإيكاو خلال جلساتها بمبدأ مسؤوليات الدول المشتركة ولكن المتباينة، والإنصاف فيما بينها، وقدرات كل منها على معالجة الانبعاثات الناجمة عن أنشطتها في مجال الطيران الدولي. كما أقرت بمبدأ الإنصاف وعدم التمييز وتكافؤ الفرص فيما بين البلدان من أجل تنمية الطيران الدولي. وترد هذه المبادئ، ضمن مبادئ أخرى، في المرفق بالقرار ٣٩-٢ "المبادئ التوجيهية لتصميم وتطبيق التدابير القائمة على آليات السوق في مجال الطيران الدولي".

٢- المسائل المتعلقة بالعدالة الإجرائية في صنع القرار

١-٢ لا تفتأ الإيكاو تؤكد عزمها على الاضطلاع بدور قيادي مطلق بشأن خفض الانبعاثات الناتجة عن أنشطة الطيران الدولي، على الرغم من أن مبدأ اتخاذ القرارات بمشاركة الدول الأعضاء والتشاور الكامل لا ينعكس بشكل كامل في المناقشات المتعلقة بالطيران الدولي وتغيّر المناخ داخل الإيكاو. فخلال السنوات القليلة الماضية، كلما نشأت تناقضات بين الدول الأعضاء حول قضايا رئيسية، لم توفر الإيكاو فرصاً كافية للدول لتسوية هذه الخلافات من خلال المشاورات. كما أنها لم تتح لدولها الأعضاء إطاراً مؤسسياً للتشاور والتفاوض فيما بينها بشأن المسائل الرئيسية قبل اتخاذ المجلس قراراً بشأنها.

٢-٢ والنقل الجوي المدني الدولي صناعة استراتيجية هامة تدفع عجلة التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلدان، وبالتالي فإن مسألة الطيران الدولي وتغيّر المناخ هي مسألة تتعلق بحقوق البلدان في التنمية. ويجدر الإشارة إلى أن المسار الحالي لتنفيذ خطة كورسيا الذي تناصره الإيكاو لا يراعي أو يأخذ في الاعتبار الكامل الاختلافات فيما بين البلدان في سياساتها المحلية، وبناء قدراتها، وهاكلها الاقتصادية. وفي الوقت ذاته، لم تكن هناك مناقشات ومشاورات كافية بشأن المسائل

الرئيسية المتصلة بسيادة مختلف البلدان وإدارتها. الأمر الذي من شأنه أن يقوض الدور القيادي الذي تنتسده الإيكاو، ويضر بثقة جميع الأطراف واستعدادها للعمل معاً على معالجة الانبعاثات الناتجة عن أنشطة الطيران الدولي من خلال الإيكاو.

٣- المسائل المتعلقة بالإنصاف الأخلاقي في عناصر التصميم

١-٣ تعترف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ بأن أكبر حصة من الانبعاثات العالمية، التاريخية والحالية، لغازات الدفيئة مصدرها البلدان المتقدمة، وأن نصيب الفرد من الانبعاثات في البلدان النامية لا يزال منخفضاً نسبياً، وأن حصة الانبعاثات العالمية التي مصدرها البلدان النامية ستتمو لتلبية احتياجاتها الاجتماعية والإنمائية. كما تؤكد اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ أنه ينبغي تنسيق الاستجابات لتغيير المناخ مع التنمية الاجتماعية والاقتصادية بطريقة متكاملة بغرض تفادي وقوع آثار ضارة على عملية التنمية، مع المراعاة التامة للاحتياجات المشروعة ذات الأولوية لدى البلدان النامية من أجل تحقيق نمو اقتصادي مطرد والقضاء على الفقر. وينبغي أن تكون تلك مؤشرات رئيسية لتقييم الإنصاف الأخلاقي لآلية معالجة إدارة المناخ العالمي.

٢-٣ افتقار نهج خطة كورسيا 'قالب واحد يناسب الجميع' إلى العدالة الأخلاقية

١-٢-٣ بمقتضى اتفاقية الطيران المدني الدولي، تعتمد الإيكاو، وتُعدّل من حين لآخر، القواعد والتوصيات الدولية والإجراءات التي تتناول المسائل المتعلقة بسلامة الملاحة الجوية وانتظامها وكفاءتها (بدلاً من النقل الجوي الدولي، من الناحية القانونية). ويميل المُجلّد الرابع من الملحق السادس عشر، الذي وضعه أساساً خبراء من البلدان المتقدمة ووافق عليه المجلس في شهر يونيو من العام الماضي، بشكل أكبر إلى معالجة مسائل تتعلق بإدارة الاقتصاد الكلي بدلاً من الملاحة الجوية أو النقل الجوي الدولي. وفي الوقت ذاته، وعلى الرغم من تباين الآراء والشواغل من مختلف البلدان، تصر الإيكاو على منح نفسها سلطة ترخيص أرصدة الكربون واستدامة وقود الطائرات، وهو ما لا يتصل بالملاحة الجوية والنقل الجوي الدولي على الإطلاق. ولذلك، فإن المُجلّد الرابع من الملحق السادس عشر ليس مشروعاً أو مبرراً بما يكفي لضمان تحقيق أهداف ضمان تكافؤ الفرص لجميع البلدان.

٢-٢-٣ وبالنظر إلى تباينات مراحل التنمية فيما بين البلدان، والمسؤولية التاريخية، والقدرة على التكيف، فإن نهج 'قالب واحد يناسب الجميع' من أجل تنفيذ خطة كورسيا الذي تتبناه البلدان المتقدمة النمو هو انعكاس فعلي لقانون الغاب، الذي سيجعل من الصعب على البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الناشئة المشاركة في المنافسة الدولية في مجال الطيران ويكبدها تكاليف إضافية.

٣-٣ افتقار هدف النمو المحايد للكربون بحلول عام ٢٠٢٠ إلى العدالة الأخلاقية.

١-٣-٣ على الرغم من عدم الاتفاق حتى الآن بشأن تحديد سنة الأساس العالمية لهدف النمو المحايد للكربون، فإن تحديد الإيكاو لهدف النمو المحايد للكربون بحلول عام ٢٠٢٠ لن يضمن معاملة مجال الطيران الدولي على قدم المساواة بالمقارنة بالصناعات أو القطاعات الأخرى.

٢-٣-٣ ولدى الغالبية العظمى من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي صناعة طيران دولية ناضجة يُتوقع لها أن تشهد نمواً تدريجياً محدوداً في الانبعاثات في المستقبل؛ وفي الوقت ذاته، فإن هذه البلدان تمتلك قدراً كبيراً من الموارد المالية والتكنولوجية والبشرية للتعامل مع الانبعاثات الناتجة عن أنشطة الطيران. ومن الناحية الأخرى، فإن البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي لديها طلب هائل على الطيران الدولي وإمكانات هائلة لتنميته على مدى السنوات العشرين القادمة، ستشهد نمواً سريعاً في الانبعاثات الناتجة عن أنشطة الطيران الدولي لديها (انظر المرفق (A) للاطلاع على التفاصيل).

٣-٣-٣ ووفقاً للوكالة الدولية للطاقة (IEA) وشركة إيرباص، فقد شكلت انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناتجة عن أنشطة الطيران الدولي لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي نحو ٦٨% من انبعاثاته العالمية خلال الفترة ١٩٧١-٢٠١٦، في حين شكلت البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي النسبة المتبقية البالغة ٣٢%. واستناداً إلى تقدير متحفظ، فإن بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ستستأثر بنحو ٣٠% من الزيادة المتراكمة خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠٣٥ في انبعاثات الطيران الدولي بالمقارنة بخط الأساس لعام ٢٠٢٠، في حين ستمثل البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي النسبة المتبقية البالغة ٧٠%.

٤-٣-٣ وسوف يُحمّل هدف الإيكاو للنمو المحايد للكربون بحلول عام ٢٠٢٠ البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الناشئة، التي لها حصة تاريخية وحالية، صغيرة نسبياً من الانبعاثات العالمية لغازات الدفيئة، بمسؤولية رئيسية عن خفض انبعاثات الطيران في الإيكاو. وما لم تحقق البلدان المتقدمة نمواً سلبياً كبيراً في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناتجة عن أنشطة الطيران الدولي وتزود البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الناشئة بدعم كبير في مجالات التمويل والتكنولوجيا وبناء القدرات، فإن الاحتياجات المشروعة ذات الأولوية لدى البلدان النامية من أجل النمو، ستُحرم أو تُقيّد من تحقيق هدف الإيكاو للنمو المحايد للكربون بحلول عام ٢٠٢٠.

٥-٣-٣ ومن شأن تحقيق هدف النمو المحايد للكربون بحلول عام ٢٠٢٠ في إطار خطة كورسيا أن يُنسب حتماً التزامات إلىفرادى البلدان. وبمقتضى طريقة احتساب شروط التعويض الواردة في القرار ٣٩-٣، فإن تحقيق هدف النمو المحايد للكربون بحلول عام ٢٠٢٠ في إطار خطة كورسيا سيؤدي إلى مشكلة تتمثل في وجود اختلاف كبير في شروط التعويض بين كيانات لها الكمية ذاتها، أو كمية مماثلة، من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون (انظر المرفق (B)).

٤ - الاستنتاج

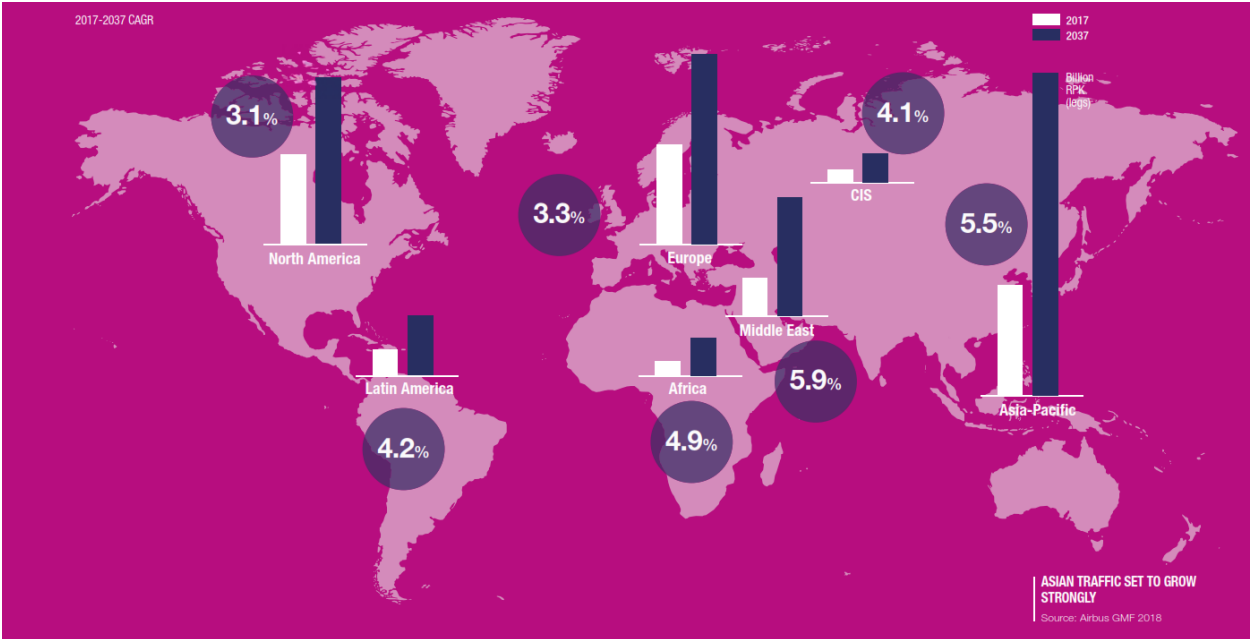
١-٤ الافتقار إلى العدالة الإجرائية في صنع القرار وإلى العدالة الأخلاقية في تصميم آلية التنفيذ هما المسألتان الرئيسيتان في مسار التنفيذ الحالي لخطة كورسيا الذي أعدته الإيكاو. ومن شأن عدم معالجة هذه المسائل على النحو المناسب أن يقوض التنفيذ الفعّال لخطة كورسيا.

٢-٤ ينبغي للإيكاو أن تصلح من آليتها لصنع القرار، والالتزام بمبدأ اتخاذ القرارات بمشاركة الدول الأعضاء، وأن تتيح فرصة للبلدان لتسوية خلافاتها من خلال الحوار والتشاور والتفاوض.

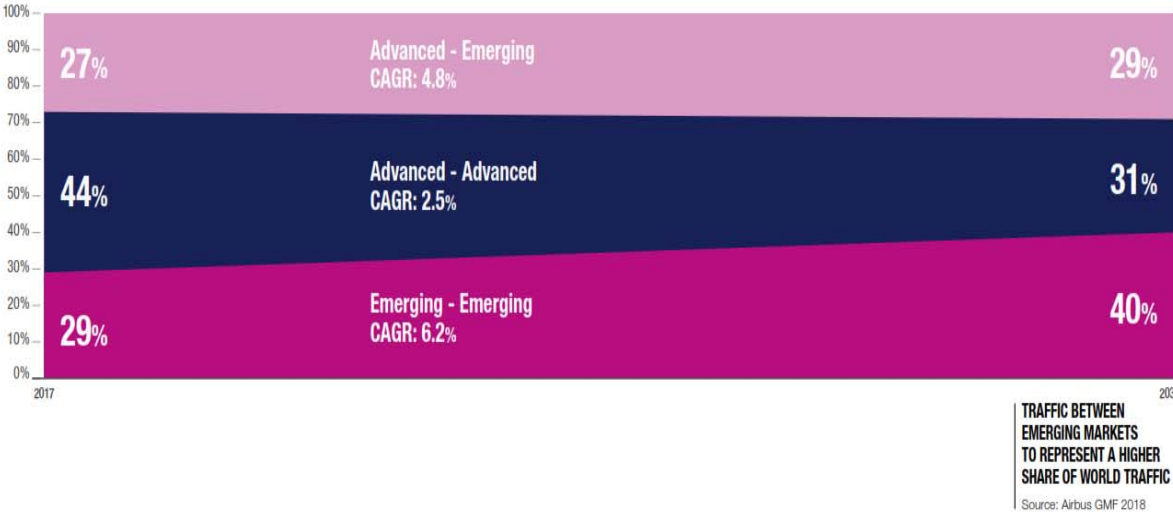
٣-٤ يتوقف تنفيذ خطة كورسيا بفعالية على قدرة الإيكاو على مواجهة الخلافات فيما بين الدول الأعضاء بشكل مباشر واحترامها وإعادة تصميم مسار التنفيذ وفقاً لفكرة إدماج نهج المساهمة المحددة وطنياً مع الحوار والتشاور الدوليين.

APPENDIX A

EMERGING WORLD IS THE MAJOR ENGINE FOR THE GROWTH OF THE INTERNATIONAL CIVIL AVIATION



Source: Airbus GMF2018



Source: Airbus GMF2018

APPENDIX B

THE CORSIA SERVING CNG2020 GOAL IS UNFAIR AND INEQUAL: AN ANALYSIS BASED ON THREE SCENARIOS

1. Assumption

Assuming that States A and B would participate in the CORSIA serving CNG 2020 goal from 2021 to 2035 and the baselines for A and B are 60 million and 40 million respectively. 3 scenarios are for the projection of A, B and the sectoral annual growth rates, while in Scenario 3, relevant data from CAEP is adopted for the sectoral growth rate.

Table 1 : Projections for State A, State B and sectoral annual growth rates

Scenarios	A's AGR			B's AGR			Sectoral AGR	
	2020-2025	2026-2030	2031-2035	2020-2025	2026-2030	2031-2035	2020-2029	2031-2035
1	1.0%	0.5%	0.0%	8%	6%	3%	3.5%	2.5%
2	1.0%	0.0%	-1.0%	6%	4.5%	3%	3.0%	2.0%
3	2.4%	2.0%	2.1%	7.8%	5.6%	5.0%		

2. Calculations of the offsetting requirements

As per the attribution method listed in A39-3, offsetting requirements for States A and B in the three scenarios mentioned above are calculated respectively and the results are listed in Table 2.

Table 2 : Amount of emissions and offsetting requirements for States A and B in different scenarios

Scenarios	Years	A			B		
		Accumulated emissions (unit: million tons)	Accumulated offsetting requirements (unit: million tons)	Offsetting % of emissions	Accumulated emissions (unit: million tons)	Accumulated offsetting requirements (unit: million tons)	Offsetting % of emissions
1	2021-2029	56734	9669	17%	54620	9922	18%
	2030-2032	19492	5184	27%	25245	8983	36%
	2033-2035	19492	3163	16%	27586	13912	50%
2	2021-2029	56416	8368	15%	49226	7677	16%
	2030-2032	18823	4289	23%	21219	6499	31%
	2033-2035	18264	1915	10%	23187	10029	43%
3	2021-2029	61349	11067	18%	53887	10107	19%
	2030-2032	23120	6763	29%	25011	8818	35%
	2033-2035	24607	7333	30%	28953	15056	52%

3. Analysis

3.1 From 2021 to 2029, the offsetting percentages of emissions for A and B in three different scenarios are nearly the same, which means each state's obligation would be proportional to the size of its emission.

3.2 After 2030, the offsetting requirements for States A and B are getting more and more differentiated, resulting in B's offsetting obligations for each ton of CO₂ emissions in 2030-2035 accounting for 274%, 266% and 169% of A's respectively in different scenarios and B's offsetting obligations in 2021-2035 accounting for 182%, 166% and 135% of A's while the accumulated amount of emissions for A and B is almost the same. In other words, B's offsetting obligations for 1 ton of CO₂ emissions would account for 162%, 166% and 137% of A's respectively in different scenarios in the CORSIA serving the CNG2020 goal.

المرفق (ج)

المرفق بقرار ٣٩-٢ الصادر عن الجمعية لعمومية للإيكاو

- المبادئ التوجيهية لتصميم وتطبيق التدابير القائمة على آليات السوق في مجال الطيران الدولي:
- (أ) ينبغي للتدابير القائمة على آليات السوق أن تدعم التنمية المستدامة لقطاع الطيران الدولي؛
- (ب) ينبغي للتدابير القائمة على آليات السوق أن تدعم التخفيف من انبعاثات غازات الدفيئة الناجمة عن الطيران الدولي؛
- (ج) ينبغي للتدابير القائمة على آليات السوق أن تساهم في تحقيق الأهداف الطموحة العالمية؛
- (د) ينبغي للتدابير القائمة على آليات السوق أن تتسم بالشفافية والبساطة من الناحية الإدارية؛
- (هـ) ينبغي للتدابير القائمة على آليات السوق أن تكون فعّالة من حيث التكاليف؛
- (و) لا ينبغي للتدابير القائمة على آليات السوق أن تتصف بالازدواجية ولا ينبغي احتساب انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناجمة عن الطيران الدولي إلا مرة واحدة؛
- (ز) ينبغي للتدابير القائمة على آليات السوق أن تحد من تسرب الكربون وتشوهات الأسواق إلى أدنى حد؛
- (ح) ينبغي للتدابير القائمة على آليات السوق أن تضمن التعامل مع قطاع الطيران الدولي على أساس الإنصاف فيما يتعلق بالقطاعات الأخرى؛
- (ط) ينبغي للتدابير القائمة على آليات السوق أن تقر بالإنجازات والاستثمارات السابقة واللاحقة في كفاءة وقود الطائرات وفي التدابير الأخرى لخفض الانبعاثات الناجمة عن الطيران؛
- (ي) لا ينبغي للتدابير القائمة على آليات السوق أن تفرض عبئاً اقتصادياً غير مناسب على الطيران الدولي؛
- (ك) ينبغي للتدابير القائمة على آليات السوق أن تيسر الوصول إلى جميع أسواق الكربون بشكل ملائم؛
- (ل) ينبغي تقييم التدابير القائمة على آليات السوق فيما يتعلق بمختلف التدابير استناداً إلى ما تم قياسه من أداء من حيث خفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون أو تجنبها، عند الضرورة؛
- (م) ينبغي للتدابير القائمة على آليات السوق أن تتضمن أحكام "الحد الأدنى"؛
- (ن) عندما تُسفر التدابير القائمة على آليات السوق عن إيرادات، يوصى بشدة بأنه ينبغي تطبيقها في المقام الأول للتخفيف من أثر انبعاثات محركات الطائرات على البيئة، بما فيها تخفيف الآثار والتكيف معها، وكذلك في تقديم المساعدة والدعم إلى الدول النامية.
- (س) عند تحقيق خفض الانبعاثات بواسطة التدابير القائمة على آليات السوق، ينبغي تحديدها في تقارير الدول عن الانبعاثات.
- (ع) ينبغي أن تُراعي التدابير القائمة على آليات السوق مبدأ المسؤوليات المشتركة والمتباينة وقدرات كل طرف، والظروف الخاصة به، ومبدأ عدم التمييز وإتاحة الفرص بنزاهة وعلى قدم المساواة.