



الجمعية العمومية — الدورة الحادية والأربعون

اللجنة التنفيذية

البند رقم ١٨: حماية البيئة - خطة التعويض عن الكربون وخفضه في مجال الطيران الدولي (خطة كورسيا)

إعادة تعريف الاستعراض الدوري لخطة التعويض عن الكربون
وخفضه في مجال الطيران الدولي (خطة كورسيا)

(ورقة مقدمة من الهند)

الموجز التنفيذي

بموجب الفقرة ١٧ من منطوق قرار الجمعية العمومية ٤٠-١٩، ينبغي أن يشمل الاستعراض الدوري لخطة كورسيا تقييم التقدم المحرز نحو تحقيق هدف الإيكاو العالمي الطموح؛ وسوق الخطة وآثار التكلفة على الدول ومشغلي الطائرات وعلى الطيران الدولي؛ وعمل عناصر تصميم الخطة.

تعد التدابير القائمة على آليات السوق من العوامل الهامة في التطور المستدام للنقل الجوي. وعند إجراء الاستعراض الدوري لخطة كورسيا ينبغي مراعاة المبادئ التوجيهية الخاصة بتصميم وتنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق في مجال الطيران الدولي، والتي ترد في المرفق بقرار الجمعية العمومية منذ عام ٢٠١٦.

تقترح هذه الورقة تطبيق المبادئ المطروحة بخصوص الإجراءات المستقبلية خلال الفترة الثلاثية ٢٠٢٣-٢٠٢٥ في الاستعراض، وكذلك تحديث القواعد والتوصيات الدولية والإرشادات المتعلقة بخطة كورسيا، إلى جانب عناصر تصميم الخطة بهدف تنفيذها.

الإجراء: الجمعية العمومية مدعوة إلى القيام بما يلي:

أ) الإحاطة علماً بأهمية فهم تبعات تصميم وتنفيذ المبادئ التوجيهية الخاصة بالتدابير القائمة على آليات السوق في مجال الطيران الدولي لدى إجراء الاستعراض الدوري لخطة كورسيا؛

ب) الطلب من المجلس إدخال تحسينات على منهجية الاستعراض الدوري لخطة كورسيا انطلاقاً من المقترحات المقدمة في ورقة العمل هذه؛

ج) الطلب من المجلس الموافقة على معالجة التأثير السلبي لعوامل مثل مرض فيروس كورونا على نمو قطاع الطيران المدني الدولي، وذلك من خلال تقييم خط الأساس المرجعي، ومعاملتي النمو الفردي والقطاعي، لوضع أوضاع مرجعية أكثر ملاءمة للدول الأعضاء النامية؛

د) الطلب من المجلس إدراج ضمانات في تصميم خطة كورسيا، وتقييم الخطة من حيث ما تتضمنه من ضمانات أثناء عمليات الاستعراض الدوري.

الأهداف الاستراتيجية	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي: "حماية البيئة".
الآثار المالية:	
المراجع:	

١- المقدمة

١-١ بموجب المادة ١٧ من منطوق قرار الجمعية العمومية ٤٠-١٩، ينبغي أن يشمل الاستعراض الدوري لخطة كورسيا تقييم التقدم المحرز نحو تحقيق هدف الإيكاو العالمي الطموح؛ وسوق الخطة وآثار التكلفة على الدول ومشغلي الطائرات وعلى الطيران الدولي؛ وعمل عناصر تصميم الخطة.

٢-١ تطرح هذه الورقة بعض الاعتبارات بشأن الإسهامات المقدمة في منهجية الاستعراض الدوري لخطة كورسيا، والاقتراحات بخصوص عناصر التصميم التي يتعين استعراضها. كما تقترح الورقة إدخال بعض التعديلات على المجلد الرابع من الملحق السادس عشر، استنادا إلى الآثار المترتبة على جائحة فيروس كورونا.

٣-١ تعتبر انبعاثات ثاني أكسيد الكربون التراكمية التي تتسبب فيها الدول المتقدمة ونصيبها من الانبعاثات الناجمة عن قطاع الطيران الدولي أعلى بكثير من المتوسط العالمي المطلوب لإحداث استقرار عاجل في المناخ. وينبغي التعجيل في اتخاذ التدابير لتثبيت وخفض الانبعاثات حول العالم، حتى مع استمرار زيادة انبعاثات الدول النامية سعيا لتحقيق أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة. ولقد أثرت جائحة فيروس كورونا على نمو الانبعاثات الناجمة عن قطاع الطيران الدولي، وفي حين كان الهدف هو الوصول إلى النمو المحايد من حيث الكربون اعتبارا من عام ٢٠٢٠ فصاعدا، أعادت الجائحة مستوى الانبعاثات في عام ٢٠٢٠ إلى ما كان عليه في ٢٠٠٥. ومن الثابت الآن أن الاستمرار في تطبيق خطة كورسيا ينبغي أن يلزم الدول المتقدمة التي تمتلك الحصة الأكبر في الطيران المدني الدولي بأخذ زمام القيادة في التعويض بموجب الخطة، في الوقت الذي يتم فيه تمديد المرحلة الطوعية من الخطة للدول النامية.

٢- العناصر المطلوب استعراضها في خطة كورسيا

١-٢ امتثال خطة كورسيا للمبادئ التوجيهية الخاصة بالتدابير القائمة على آليات السوق في مجال الطيران الدولي

١-٢-١ تعد التدابير القائمة على آليات السوق من بين التدابير الرامية إلى المساهمة في التطور المستدام للنقل الجوي. ومن خلال الاستعراض الدوري لخطة كورسيا، ينبغي تقييم مدى امتثال الخطة للمبادئ التوجيهية الخاصة بتصميم وتنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق في مجال الطيران الدولي، الواردة في المرفق بالقرار الصادر عن الجمعية العمومية في هذا الشأن منذ ٢٠١٦. ونظرا إلى أن البلدان المتقدمة قد أنتجت كمية انبعاثات أكبر بكثير من غيرها مما تسبب في تغير المناخ، وبما أن الانبعاثات الناجمة عن الطيران الدولي في البلدان النامية لا تزال آخذة في الزيادة وستصل إلى ذروتها في السنوات القادمة، لا بد لتطبيق خطة كورسيا مستقبلا أن يتحدد في ضوء الدروس المستفادة من آثار جائحة فيروس كورونا، ومبادئ المسؤوليات المشتركة ولكن متفاوتة والقدرات اللازمة.

٢-١-٢ وبالنظر إلى ما ذكر أعلاه، ولتحقيق الهدف من الاستعراض الدوري لخطة كورسيا على نحو أكثر كفاءة، تقترح هذه الورقة تعديل منهجية تطبيق خطة كورسيا في ضوء المبادئ التوجيهية الخاصة بتصميم وتنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق في مجال الطيران الدولي.

٢-٢ اقتراحات لتعديل عناصر تصميم خطة كورسيا

١-٢-٢ المعلومات الأساسية

١-٢-٢-١ للمجموعات الفنية التابعة للجنة حماية البيئة رؤى مختلفة إزاء المبادئ التوجيهية الخاصة بالتدابير القائمة على آليات السوق، وليس هناك اتفاق في الرأي بين الدول الأعضاء وخبراء اللجنة حول الأثر المترتب على هذه المبادئ في مجال الطيران الدولي. فعلى سبيل المثال، هناك تباين في فهم مبدأ عدم التمييز ومبدأ التقليل من تشوهات السوق، وذلك على النحو التالي:

- يعتبر بعض الخبراء أن مبدأ عدم التمييز يعني فقط أن يقوم جميع مشغلو الطائرات الذين يعملون على الطرق الجوية ذاتها بتنفيذ خطة كورسيا، وأن ذلك يمكن أن يساعد على التقليل من تشوهات السوق؛
- بينما يصر خبراء آخرون على أن لكل طن من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الأثر ذاته على تغير المناخ، بصرف النظر عن الطريق الجوي الذي يسلكه المشغل أو معدل النمو الذي يحققه مشغل الطائرة. فلا يمكن تجسيد مبدأي عدم التمييز والتقليل من تشوهات السوق سوى بتحمل كل طن من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون المسؤولية ذاتها.

٢-١-٢-٢ فهذا الاختلاف في فهم المبادئ التوجيهية الخاصة بتصميم وتنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق في مجال الطيران الدولي لا يقيم الأثر المترتب على كل طن من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون المتراكمة، بل يعالج النمو المستقبلي فقط، مما سيسبب حالة من عدم الكفاءة في مهمة الاستعراض الدوري.

٢-٢-٢ ولشرح هذه النقطة، وحسب قرار الجمعية العمومية ٤٠-١٨، البند (ز) والبند (ع) من المبادئ التوجيهية الخاصة بتصميم وتنفيذ التدابير القائمة على آليات السوق، ترد فيما يلي مقترحات بشأن المقاييس والمعايير ذات الصلة بهذه المسألة، على سبيل المثال:

- النسبة المئوية للانبعاثات التي ينبغي التعويض عنها بالنسبة لإجمالي انبعاثات ثاني أكسيد الكربون لفرادى مشغلي الطائرات في كل مرحلة من مراحل خطة كورسيا حسب نطاق الفصل الثالث من المجلد الرابع. ويتمثل المعيار لقياس ذلك في أن تظل قيمة الانبعاثات، على الأقل، ثابتة تقريبا مع مرور الوقت؛
- وإذا أظهرت نتائج الاستعراض اختلافا عن المعايير المذكورة أعلاه، يصبح من الضروري تنقيح خط الأساس لفرادى الانبعاثات أو معادلة حساب مسؤوليات التعويض عن هذه الانبعاثات.

٣-٢ تنقيح خط الأساس في خطة كورسيا

٢-٣-٢ ١ كان تعديل خط الأساس في المرحلة التجريبية ليصبح مستوى عام ٢٠١٩ بدلا من متوسط العام ٢٠١٩-٢٠٢٠ قرارا محددًا اتخذته الإيكاو في ظل الأثر السلبي الذي خلفته لوائح جائحة فيروس كورونا على نمو الطيران الدولي. ولكن هناك تفاوت في تأثير هذا التعديل على استئناف أنشطة الطيران المدني وكذلك مستوى الطموح وتوزيع الأعباء بنسب متكافئة فيما بين البلدان الأعضاء في مختلف مراحل خطة كورسيا. أما مسألة وضع خط أساس مشترك لكافة البلدان، المتقدمة والنامية على حد سواء، رغم التباين في قدرات هذه الدول وفرص النمو المتاحة أمامها، فلا تزال تثير قلق الدول الأعضاء النامية. وبما أن الحصة السوقية لبعض البلدان النامية على صعيد العمليات الدولية لا تزال ضئيلة، من المرجح أن يؤدي تحديد خط الأساس الحالي إلى نتيجتين:

- قد يضطر مشغلو شركات الطيران إلى تقييد عملياتهم الدولية للحد من متطلبات التعويض المفروضة عليهم؛
- قد تظهر أعباء غير متناسبة من حيث الانبعاثات التي يجب التعويض عنها عندما يدخل مشغلو شركات الطيران المرحلة الثانية من التنفيذ.

٢-٣-٢ وفي ضوء ما تقدم، يمكن تحديد خط الأساس للمرحلة الأولى عند مستويات عام ٢٠١٩ فقط، أو ما يقرب منها، ولكن فيما يخص المرحلة الإلزامية، فلا بد من إعادة النظر فيها، لأن خطوط الأساس للمراحل الإلزامية قد يتم تنقيحها لتصبح متوسط السنوات الأقرب زمنيا للمرحلة الإلزامية، إذ من الواضح أنه بسبب الأثر المترتب على جائحة فيروس كورونا، يمكن أن نرى استقرارا في مستويات الانبعاثات في السنتين ٢٠٢٥-٢٠٢٦.

٤-٢ تنقيح معايير معاملي النمو القطاعي والفردى

١-٤-٢ تستند اشتراطات التعويض فى خطة كورسفا إلى نسب معينة لمعامل النمو القطاعى والفردى فى مراحل مختلفة... لقد بددت جائحة فيروس كورونا ست سنوات من النمو لعدد من البلدان النامية التى ليست مطالبة بالتعويض الإلزامى حتى عام ٢٠٢٧، الأمر الذى زعزع توازن الخطة. كما أشارت الدراسة التى أجرتها لجنة حماية البيئة ضمن استعراض خطة كورسفا لعام ٢٠٢٢ إلى أن معامل النمو الفردى سوف يودى إلى حالة من عدم التوازن فى السوق. وسيؤدى تخفيض خط الأساس إلى زيادة متطلبات التعويض لهذه البلدان النامية بسبب تطبيق معامل النمو الفردى، وربما يودى ذلك إلى عدم توازن فى السوق، وسيؤثر على النمو، وعلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة فى نهاية المطاف.

٢-٤-٢ لذلك ينبغى دائما تقييم أثر معامل النمو الفردى فى جميع عمليات استعراض خطة كورسفا بغرض تصحيحه، أو إذا اقتضت الضرورة، إزالته بشكل كامل كى لا تتسبب الخطة فى عدم توازن فى السوق، وتحد من نمو الطيران.

٥-٢ تعديل الحد الأدنى التغطية فى إطار خطة كورسفا

١-٥-٢ ستصبح المرحلة الإلزامية من خطة كورسفا سارية المفعول على الدول اعتبارا من عام ٢٠٢٧ فصاعدا، وهناك حاجة لإعادة النظر فى مسألة الحد الأدنى المنطبق على الدول النامية التى تعد مساهماتها فى سوق الطيران المدنى الدولى منخفضة. والسنة المعتمدة لاحتساب هذا الحد الأدنى حاليا هى سنة ٢٠١٨، والتى بعيدة جدا زمنيا عن المرحلة الإلزامية.

٢-٥-٢ وعليه، يقترح أن تكون السنة المناسبة لتطبيق الحد الأدنى للطن الكيلومترى الإيرادى بنسبة ٠,٥ بالمائة فى حالة البلدان التى لها خيار الانضمام إلى الخطة فى وقت لاحق هى سنة ٢٠٢٥ (أى قبل سنتين من بدء المرحلة الثانية) بحيث يمكن إرساء أساس أسرع وأكثر منطقية لنمو الانبعاثات واشتراطات التعويض. وينبغى دراسة معايير الحد الأدنى للطن الكيلومترى الإيرادى وفقا لحصة الدولة من الانبعاثات العالمية التراكمية، لأن للطيران دور كبير فى تحقيق التنمية فى الدول، والعمل على بلوغ الهدف رقم ١ من أهداف التنمية المستدامة - القضاء على الفقر.

٣-٥-٢ تقضى الإيكاف بالتنفيذ التدريجى لخطة كورسفا، بهدف استيعاب "الظروف الخاصة وقدرات كل دولة من الدول، وتحديد الدول النامية، مع التقليل من تشوهات السوق". لذلك ينبغى الحرص على أن الالتزامات الإضافية فى إطار خطة كورسفا والناشئة عن تطبيق معامل النمو الفردى لا تقف عائقا فى طريق نمو القطاع فى البلدان النامية حيث يسير قطاع الطيران المدنى حاليا على مسار النمو انطلاقا من حد أدنى منخفض.

٦-٢ وضع ضمانات بشأن الاستعراض الدورى لخطة كورسفا

نظرا للأثر العميق الذى خلفته جائحة فيروس كورونا على خطة كورسفا، تبرز الحاجة إلى إدراج ضمانات فى الخطة. وفى معرض الآراء والتعليقات التى أبدتها الدول على خطة كورسفا، دعا العديد من الدول إلى وضع ضمانات فى الخطة. وينبغى أن تتضمن منهجية استعراض الخطة عملية تقييم لاحتمالات وقوع أحداث تعطل سير الخطة (لأسباب طبيعية أو جيوسياسية أو اقتصادية، إلى آخره)، ووضع ضمانات للتصدي لمثل هذه الأحداث لضمان ألا تتسبب الخطة فى إلقاء أعباء غير واقعية على كاهل المشغلين. وفى هذا الصدد، وفى ظل عدم انتهاء جائحة فيروس كورونا، واستمرار تأثر المشغلين بتبعاتها، ينبغى مواصلة رصد الخطة من ناحية مدى تأثرها بأزمة فيروس كورونا.