



الاجتماع الرفيع المستوى بشأن الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق

مونتريال، ١١ - ٢٠١٦/٥/١٣

البند رقم ١: استعراض مشروع نص قرار الجمعية العمومية بشأن الخطة العالمية للتدابير القائمة على آليات السوق لأغراض الطيران المدني

وجهة النظر الأوروبية بشأن خطة التدابير العالمية القائمة على آليات السوق في مجال الطيران الدولي

(مقدمة من من هولندا بالنيابة عن الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه^١ ودول أعضاء في اللجنة الأوروبية للطيران المدني^٢)

الموجز التنفيذي

يُعدّ تغير المناخ تحدياً حاسماً في عصرنا الحالي. ويجب على كافة الأطراف، فضلاً عن قطاع الطيران الدولي وجميع القطاعات الاقتصادية، المساهمة في تحقيق أهداف اتفاقية باريس لاحتواء ارتفاع درجات الحرارة العالمية دون الدرجتين المئويتين مقارنة بمستويات درجة الحرارة في حقبة ما قبل الثورة الصناعية. ويتعين على الجمعية العمومية التاسعة والثلاثين للإيكاو إقرار خطة تدابير عالمية قائمة على آليات السوق باعتبارها عنصراً أساسياً في سلة التدابير الرامية إلى معالجة انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناجمة عن الطيران الدولي. وتدعم أوروبا اقتراح رئيس مجلس الإيكاو كأساس للمناقشات الخاصة بالتدابير العالمية المذكورة. وتعرض هذه الورقة الموقف الأوروبي بشأن المبادئ الأساسية، وهي السلامة البيئية والظروف والقدرات الخاصة بكل دولة وعدم التمييز والعناصر الرئيسية التي ينبغي أن تستوفيها التدابير العالمية القائمة على آليات السوق كي تتمكن أوروبا من دعمها.

وترد الإجراءات المعروضة على الاجتماع رفيع المستوى بشأن التدابير العالمية القائمة على آليات السوق في الفقرة ٤.

١ - المقدمة

١-١ يعدّ تغير المناخ تحدياً حاسماً في عصرنا الحالي وينبغي من ثم السيطرة عليه إذا كنا نرغب في تجنب عواقبه الوخيمة ليس على البيئة فحسب بل وأيضاً على اقتصاداتنا وتطورنا. وتمشياً مع التقارير الواردة من الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ (IPCC)، اتفق المجتمع الدولي في باريس على بذل كافة الجهود اللازمة لاحتواء ارتفاع درجات الحرارة

^١ النمسا وبلجيكا وبلغراد وكرواتيا وقبرص وجمهورية التشيك والدنمارك واستونيا وفنلندا وفرنسا وألمانيا واليونان وهنغاريا وأيرلندا وإيطاليا ولاتفيا ولتوانيا ولكسمبورغ ومالطا وهولندا وبولندا والبرتغال ورومانيا وسلوفاكيا وسلوفانيا وإسبانيا والسويد والمملكة المتحدة.

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

العالمية دون الدرجتين المؤبقتين مقارنة بمستويات درجة الحرارة في حقبة ما قبل الثورة الصناعية، وعلى مواصلة الجهود الرامية إلى الحد من ارتفاع درجات الحرارة بمقدار ١,٥ درجة مئوية أعلى من مستويات ما قبل الحقبة الصناعية. ولا يمكن بلوغ هذه الغاية سوى من خلال تحرك موافٍ وعاجل من جانب كافة الأطراف والقطاعات التي تولد انبعاثات غازات الدفيئة، بما فيها قطاع الطيران الدولي. واقتداءً بالعوامل التي حفزت عملية الدورة الحادية والعشرين لاجتماع الدول الأطراف (COP21)، يجب أن يكون قطاع الطيران قادراً على تعبئة الجهود لمكافحة تغير المناخ من خلال ضمان التنمية المستدامة للطيران المدني.

٢-١ وتسهم انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناجمة عن الطيران المدني الدولي بنسبة تبلغ نحو ٢٪ من إجمالي الانبعاثات في العالم، ومن المتوقع أن تزيد تلك النسبة بالضرورة نظراً للتطور والنمو المتوقعين لهذا القطاع. وقد وافقت الإيكاو، رغبة منها في معالجة الآثار الناجمة عن الطيران على تغير المناخ، على اعتماد ما أطلق عليه "سلة من التدابير" تشمل تدابير تكنولوجية وتشغيلية واقتصادية، فضلاً عن إنتاج واستخدام أنواع الوقود البديل المستدامة. وكانت القاعدة القياسية الأولى من نوعها بشأن انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناجمة عن الطائرات التي اعتمدها مؤخراً لجنة حماية البيئة في مجال الطيران محل ترحيب. ولكن تلك القاعدة في حد ذاتها لن تُحدث الانخفاض اللازم في مستوى الانبعاثات. وقد أكد قرار الجمعية العمومية ٣٨-١٨ لسنة ٢٠١٣ الهدف العالمي الطموح المتمثل في الإبقاء على صافي الانبعاثات العالمية من الكربون الناجمة عن الطيران الدولي على نفس المستوى ابتداءً من عام ٢٠٢٠، ووافق على وضع تدابير عالمية قائمة على آليات السوق (GMBM) لتحقيق هذا الهدف. واعترف القرار بأن التدابير العالمية المشار إليها تُعدّ أداة فعالة من حيث التكلفة للحد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون وتحقيق الهدف المتوخى الذي لا يمكن بلوغه دون الحد من تلك الانبعاثات، كما تبيّن من التحليل الضخم الذي أجرته لجنة حماية البيئة.

٣-١ وعزز الأمين العام للأمم المتحدة تلك الرسالة أثناء زيارته لمقر الإيكاو في ٢٠١٦/٢/١٢. وذكر الإيكاو أن "عيون العالم تنطلع في الوقت الحالي إلى شركات الطيران والإيكاو لتولي قيادة التقدم الضخم والملموس في مجال الحد من الانبعاثات". وحث الدول على وضع اللمسات الأخيرة على آلية قائمة على آليات السوق لضمان نمو كربوني محايد بعد عام ٢٠٢٠. وتعرب أوروبا عن التزامها الكامل بتحقيق هذا الهدف.

٢ - المبادئ الأساسية للتدابير العالمية القائمة على آليات السوق

١-٢ إذا صُممت التدابير العالمية القائمة على آليات السوق بشكل جيد، يمكنها أن تقدم مساهمة هادفة في التخفيف من آثار تغير المناخ، لا سيما بالنسبة للإبقاء على مستوى الانبعاثات الناجمة عن الطيران الدولي على نفس المستوى ابتداءً من عام ٢٠٢٠. وتؤيد أوروبا بقوة وضع تدابير عالمية قائمة على آليات السوق يمكن من خلالها الإبقاء على صافي انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناجمة عن الطيران الدولي على نفس المستوى ابتداءً من عام ٢٠٢٠، وتحقيق نمو مستدام للطيران المدني في الوقت نفسه. وتعتقد أوروبا أن هذين الهدفين يمكن التوفيق بينهما ويجب أن يدعم كل منهما الآخر.

٢-٢ وبالإضافة إلى الارتقاء إلى المستوى الطموح المرام في حماية المناخ، يجب أن تأخذ التدابير العالمية المعنية في الاعتبار مبدئين أساسيين هما: مبدأ عدم التمييز بين مشغلي الطائرات والحاجة لاستيعاب الظروف والقدرات الخاصة بكل دولة من الدول الأعضاء في الإيكاو بطريقة متوازنة. وتعتقد أوروبا أن التدابير العالمية القائمة على آليات السوق يمكن أن تراعي هذين المبدئين وتحافظ في الوقت نفسه على بساطة الإجراءات الإدارية للنظام وصلاحيته لأداء الغرض منه..

٣ - الموقف الأوروبي من العناصر الرئيسية لاقتراح رئيس مجلس الإيكاو

١-٣ ترحب أوروبا بالتقدم الكبير الذي أحرزه الفريق الاستشاري لشؤون البيئة والمجموعة الرفيعة المستوى، وتعرب عن خالص امتنانها لرئيس مجلس الإيكاو على مشاركته النشطة وعلى دعمه لعملية وضع التدابير العالمية القائمة على آليات

السوق بهدف التوصل إلى نتيجة إيجابية خلال الجمعية العمومية. ويستند مشروع القرار بشأن التدابير العالمية القائمة على آليات السوق المقترح تقديمه للجمعية العمومية إلى مناقشات مستفيضة وتقييمات فنية، وهو مشروع مُحكم يتضمن نظاماً عالمياً للتعويض عن انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناجمة عن الطيران الدولي. وينبغي أن يظل هذا المشروع ركيزة لمفاوضات الايكاو. وتبدي أوروبا عدداً من الملاحظات التي تود تقديمها بشأن الجوانب الرئيسية لمشروع القرار، وذلك مساهمةً منها في مفاوضات الايكاو بشأن خطة التدابير العالمية القائمة على آليات السوق.

٣-٢ ونؤكد بادئ ذي بدء أهمية تأسيس نظام عالمي قائم على معايير مشتركة مقبولة للجميع ويُطبَّقها الجميع باستمرار وباتساق ودون تمييز لضمان تكافؤ الفرص بين كافة المشاركين فيه. ولن يتسنى تحقيق هدف الحفاظ على المناخ المتمثل في النمو المحايد للكربون اعتباراً من عام ٢٠٢٠، مع الامتثال للمبدأين الأساسيين المتمثلين في استيعاب الظروف والقدرات الخاصة بكل دولة وعدم التمييز، دون وجود قواعد مشتركة تحكم تلك العملية وتحظى بموافقة الايكاو. ولا يمكن وضع تدابير عالمية في مجال الطيران الدولي باستخدام مفهوم المساهمات المقررة وطنياً الذي اقترحه الدول بموجب اتفاق باريس، حيث إنه لن يضمن بلوغ هذه الأهداف.

٣-٣ وللنجاح في التوصل إلى اتفاق خلال الدورة التاسعة والثلاثين للجمعية العمومية للايكاو المقرر انعقادها في شهر سبتمبر المقبل، لا بد أن تتضمن التدابير العالمية القائمة على آليات السوق عدداً من العناصر المهمة. ويرد فيما يلي عرض لأهم العناصر من وجهة نظر أوروبا.

٤-٣ الوصول إلى الهدف العالمي

٣-٤-١ من الضروري أن تفي التدابير العالمية القائمة على آليات السوق على نحو فعال بهدفها المتعلق بالمناخ. ويجب أن تُصمَّم تلك التدابير بحيث تعالج جميع الانبعاثات الناجمة عن أنشطة الطيران الدولي على مستوى أعلى من المستوى الذي يُرام بلوغه في عام ٢٠٢٠. وقد برهن التحليل المستفيض الذي أجرته لجنة حماية البيئة ودعمته صناعة الطيران على أن وضع تدبير عالمي بشأن التعويض عن انبعاثات الكربون من شأنه أن يحقق الهدف المشترك وتكلفة معقولة.

٣-٤-٢ ويبدو أن الاقتراح الحالي الذي يتضمن تنفيذاً متدرجاً على مراحل أغفل جزءاً من الانبعاثات ينبغي معالجته من حيث المبدأ، وبالتالي يخلق "فجوة" إذا تُركت دون معالجة قد تعرِّض عملية تحقيق الهدف المتعلق بالمناخ. وتشدّد أوروبا على ضرورة تنقيح تصميم التدابير العالمية بحيث يمكن تقليص الفجوة في الانبعاثات ومعالجتها.

٥-٣ الظروف والقدرات الخاصة بكل دولة

٣-٥-١ بينما تُحدِّد أوروبا من الناحية المثالية وضع تدابير عالمية شاملة قائمة على آليات السوق دون وجود استثناءات، تدرك أن هناك تفاوتاً في الوضع الاقتصادي والتنموي بين مختلف الدول، وترى أن معالجة الظروف والقدرات الخاصة بكل دولة على نحو غير تمييزي يجب أن يشكل عنصراً من ضمن العناصر الأساسية لقرار الجمعية العمومية. ويرقى مشروع القرار إلى مستوى تحقيق هذا الهدف حيث إنه يتضمن عدداً من التدابير لمعالجة الأوضاع المختلفة بين الدول. وتعتقد أوروبا أن التنفيذ المتدرج على النحو المقترح في مشروع القرار يمكن أن يستوعب الظروف والقدرات الخاصة بكل دولة، حيث إنه يسمح بتأخير انضمام بعض الدول التي تبلغ حصتها من أنشطة الطيران مستوى متوسط أو الدول ذات الدخل المتوسط، بينما يعفي الدول التي تمتلك موارد محدودة وتبلغ حصتها من أنشطة الطيران أدنى المستويات. وتحقق هذه المعايير توازناً سليماً بين الوضع الاقتصادي للدولة وتطوير قطاع الطيران بها.

٣-٥-٢ ويُعتبر الدعم وبناء القدرات وسيلة مناسبة لمعالجة الظروف والقدرات الخاصة بكل دولة وتقديم المساعدة الهادفة للدول، ولا سيما لتيسير التنفيذ الفعال للتدابير العالمية القائمة على آليات السوق. وتدعم أوروبا بالفعل مشروعاً مهماً من

خلال الايكاو من شأنه أن يدعم الدول في وضع خطط العمل، وتتفق مع الرأي القائل أن هناك حاجة لمزيد من المساعدة لتنفيذ التدابير العالمية القائمة على آليات السوق في الوقت المناسب.

٦-٣ عدم التمييز والمساواة في المعاملة

١-٦-٣ ينبغي أن يراعي قرار الجمعية العمومية بشأن التدابير العالمية القائمة على آليات السوق مبدأ آخر من المبادئ الأساسية يحظى بالقدر نفسه من الأهمية وهو مبدأ عدم التمييز. فمشروع القرار يشترط المساواة في معاملة مشغلي الطائرات التي تسلك نفس الطريق الجوي. ونحن نرحب بشدة بتنفيذ الأحكام الخاصة بالإعفاءات والتدرج على أساس الطريق الجوي، حيث إنها ضرورية لضمان المساواة في المعاملة بين شركات الطيران التي تسلك نفس الطريق، وضمان تكافؤ الفرص بين المشغلين بغض النظر عن جنسيتهم، حسبما تقتضي اتفاقية شيكاغو.

٢-٦-٣ ولا بد أيضاً من ضمان المساواة في المعاملة وتكافؤ الفرص من خلال الشفافية في الإدارة والتطبيق الموحد للقواعد التنفيذية.

٧-٣ تقاسم الأعباء

١-٧-٣ الآلية المقترحة لتوزيع الالتزامات بتعويض الكربون بالكامل (بنسبة ١٠٠٪) على أساس نمو الانبعاثات الناجمة عن القطاع صائبة ومُحكمة. فهذا أسلوب بسيط ويسهل تنفيذه لأنه يتجنب التعديلات المعقدة من قبيل أي تعديل خاص للجهات التي تبدأ التطبيق قبل غيرها أو الجهات التي تشهد نمواً سريعاً. وسوف تستفيد شركات الطيران التي تحرز مستوى نمو أعلى من المتوسط من تنفيذ هذا الأسلوب، وبالتالي سوف يساعد ذلك مشغلي الطائرات في البلدان التي يسعى قطاع الطيران فيها إلى اللحاق بركب بقية العالم. وعلاوة على ذلك، فإن كل مشغل سوف يعوض عن نفس النسبة من الانبعاثات الناجمة عن طائراته في نطاق أقل من نسبة ١٠٠٪ التي يقترحها النهج القطاعي، وبالتالي سوف يتناسب التزام كل مشغل مع حجم الانبعاثات الناجمة عن طائراته. وإدراكاً منها لفوائد هذا النهج، فإن أوروبا مستمرة في دعمها له.

٨-٣ مراجعة التدابير العالمية القائمة على آليات السوق

١-٨-٣ تعتبر أوروبا النظام العالمي للتعويض عن الكربون بحاجة إلى مراجعة دورية. فأداء وفعالية التدابير العالمية القائمة على آليات السوق سوف تكون بحاجة إلى تقييم وتنقيح دوريين لضمان استمرار فعاليتها مع مرور الوقت وبقاء طموحها مواكباً للطموح العام المتفق عليه في إطار اتفاق باريس، فضلاً عن تطويرها في المستقبل لضمان مساهمة الطيران الدولي في تقليل الانبعاثات.

٢-٨-٣ ومن المحتمل أن تكون المراجعات أيضاً فرصاً سانحة لتقييم الحاجة إلى عناصر إضافية مثل ضمانات خاصة بالتكلفة والمدة الزمنية للنظام. وقد تكتسب تلك العناصر أهمية بالنسبة للنظام على المدى البعيد، وسيكون من المفيد للغاية النظر في التدابير العالمية المعنية عقب التوصل إلى فهم أفضل لاحتياجات النظام، بدلاً من وضع أحكام محددة منذ بدء العمل به.

٩-٣ نظم الإدارة والتنفيذ

١-٩-٣ تستند التدابير العالمية القائمة على آليات السوق إلى حجري زاوية هما وجود قواعد محكمة للرصد والإبلاغ والتحقق ومعايير سديدة وشفافة للتأهل لاستخدام وحدات عالية الجودة للانبعاثات للتأكد من السلامة البيئية للنظام. وينبغي أيضاً ضمان شفافية التدابير العالمية والتأكد من إمكانية المساءلة بشأنها، عن طريق إنشاء سجل مركزي قوي. ولا بد من توفير الخبرة اللازمة قبل المضي قدماً في إجراءات تأهيل وحدات الانبعاثات. وقد أحرزت لجنة حماية البيئة تقدماً مهماً في وضع التفاصيل الفنية لتلك العناصر الثلاثة؛ وتؤكد أوروبا أهمية إنجاز لجنة حماية البيئة - من خلال مجلس الايكاو - هذه العناصر بصورتها النهائية في حينها، على النحو المشار إليه في "خريطة الطريق للتنفيذ" الواردة في مشروع القرار. وتؤكد أوروبا مجدداً التزامها بالمشاركة الفعالة بخبرتها في عمل لجنة حماية البيئة.

٣-٩-٢ ويُعد دعم استخدام أرصدة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ للتعويض عن الانبعاثات المترتبة على أنشطة الطيران الدولي عنصراً آخر لضمان السلامة البيئية ومعالجة الظروف والقدرات الخاصة بكل دولة، حيث يمكنها تعزيز المشاريع المراعية للبيئة والبرامج والنهوج القطاعية، لا سيما في البلدان النامية. وتشمل عملية التعويض عن الانبعاثات منافع مشتركة لها جوانب اجتماعية واقتصادية إيجابية مثل توفير فرص عمل على الصعيد المحلي والحد من الفقر ونقل التكنولوجيا.

٤ - الإجراء المعروض على الاجتماع الرفيع المستوى

- ٤-١ يُدعى الاجتماع الرفيع المستوى بشأن التدابير العالمية القائمة على آليات السوق إلى القيام بما يلي:.
- (أ) التأكيد مجدداً على التزام الدول الأعضاء في الايكاو بإعداد التدابير العالمية القائمة على آليات السوق خلال الجمعية العمومية التاسعة والثلاثين؛
- (ب) مواصلة المناقشات على أساس الاقتراح المقدم من رئيس المجلس والذي يُراعي مبادئ السلامة البيئية والظروف والقدرات الخاصة بكل دولة وعدم التمييز؛
- (ج) الاتفاق على العناصر الرئيسية لتصميم التدابير العالمية المشار إليها مع إيلاء الاعتبار الواجب للمبادئ الأساسية والملاحظات الرئيسية الواردة في هذه الورقة (النظام العالمي، والسلامة البيئية، وعدم التمييز بين المشغلين، والظروف والقدرات الخاصة بكل دولة، والمراجعة الدورية، والإجراءات القوية للرصد والإبلاغ والتحقق، ووحدات الانبعاثات العالية الجودة).

-انتهى-