

الجمهورية التونسية

مجلس نواب الشعب

تقرير لجنة الصناعة والطاقة والثروات الطبيعية

والبنية الأساسية والبيئة

حول

مشروع قانون أساسي يتعلق بالموافقة على "اتفاق باريس" حول المناخ

لتنفيذ الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن تغير المناخ

(عدد 2016/64)

رئيس اللجنة: عامر العريض

مقرر اللجنة: الطيب المدني

نائب الرئيس: عبد العزيز القطي

مقرر مساعد: نجيب ترجمان

مقررة مساعدة: جميلة الجويني

سبتمبر 2016

أولاً. تقديم المشروع:

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية لسنة 1992 أول اتفاقية دولية من أجل تغير المناخ، استهدفت وضع إطار عام للحد من ارتفاع درجات الحرارة العالمية ومواجهة آثار تغير المناخ، إضافة إلى تثبيت تركيزات غازات الدفيئة في الغلاف الجوي عند مستوى يحول دون تدخل خطير من جانب الإنسان في النظام المناخي.

ولتحقيق أهدافها وتفعيل مبادئها، تم اعتماد بروتوكول كيوتو الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في 10 ديسمبر 1997 الذي دخل حيز النفاذ في 16 فيفري 2005 وتمت الموافقة على انضمام الجمهورية التونسية إليه بمقتضى القانون عدد 55 لسنة 2002 المؤرخ في 19 جوان 2002 والمصادقة عليه بالأمر عدد 2674 لسنة 2002 المؤرخ في 14 أكتوبر 2002.

لكن التعديلات التي جاء لم تدخل حيز التنفيذ نظرا لعدم إيداع العدد الضروري لوسائل التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام. وفي محاولة لتعزيز مشاركة الدول بشكل أوسع، تم في قمة كوبنهاجن للمناخ سنة 2009 دعوة كل الدول، المتقدمة والنامية، إلى تقديم "مساهمات وطنية" لتقليل الانبعاثات بشكل طوعي ، تختلف حسب قدرات كل دولة. لكن المساهمات الوطنية التي تقدمت بها الدول جاءت بعيدة عن المطلوب للوصول إلى أهدافها ، وكان هناك حاجة لاتفاقية ملزمة قانونيًا يساهم بموجبها جميع الدول سواء كانت نامية أو متقدمة في الجهود العالمية للحد من تداعيات التغيرات المناخية. وخلال مؤتمر الأطراف المنعقد بدربان في نوفمبر 2011، تمت الموافقة على ضرورة إعداد اتفاق جديد حول المناخ الذي تم اعتماده بمناسبة انعقاد مؤتمر الأطراف 21 للاتفاقية الأممية حول التغيرات المناخية بباريس في 12 ديسمبر 2015 ووقعت عليه 175 دولة الى حد هذا التاريخ.

ويندرج اتفاق باريس حول المناخ في نطاق تنفيذ الاتفاقية الأممية الإطارية بشأن تغير المناخ لسنة 1992 وتفعيل غايتها النهائية التي تتمثل في تثبيت تركيزات غازات الدفيئة في الغلاف الجوي عند مستوى يحول دون تدخل خطير من جانب الإنسان في النظام المناخي. وينبغي بلوغ هذا المستوى في إطار فترة زمنية كافية تتيح للنظم الإيكولوجية أن تتكيف بصورة طبيعية مع تغير المناخ، وتضمن عدم تعرّض إنتاج الأغذية للخطر، وتسمح بالمضي قدماً في التنمية الاقتصادية على نحو مستدام.

وقد تضمّن الاتفاق جملة من الالتزامات التي سيتم تنفيذها من قبل الدول الأطراف وفقاً لمبدأ المسؤوليات المشتركة وإن كانت متباينة وكذلك قدرات كل طرف في الاتفاق في ضوء الظروف الوطنية المختلفة.

وبخصوص الدولة التونسية، كطرف في اتفاقية 1992 وبروتوكول كيوتو، فيجدر التذكير أنها قد شرعت في المساهمة في المجهود العالمي للخفض والتخفيف من تداعيات التغيرات المناخية والتكيف معها وذلك بـ:

- إعداد وتبليغ مساهمتها المحددة وطنياً في سبتمبر 2015،
- إعداد وزارة البيئة والتنمية المستدامة لاستراتيجية وطنية للاقتصاد الأخضر تتضمن تحديداً لتسعة مجالات استراتيجية للانتقال نحو اقتصاد أخضر،
- تكريس الاقتصاد الأخضر كمحور تنموي بديل منخفض انبعاثات الغازية الدفيئة ضمن "الوثيقة التوجيهية لمخطط التنمية 2016-2020".

هذا، وتمكن الموافقة على اتفاق باريس والمصادقة عليه من:

- مواصلة التزام الحكومة التونسية بمعاودة المجهود الدولي لمجابهة تداعيات التغيرات المناخية وذلك بالانصهار في المنظومة القانونية الدولية

ذات الصلة والمصادقة على الصكوك الدولية في الغرض، علما وأن اتفاق باريس يعتبر تنمة للالتزامات المتعهد بها بموجب المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.

- المساهمة في المجهود الدولي للتخفيض من الانبعاثات الغازية الدفينة حسب المجالات ذات الأولوية والتوجهات الاستراتيجية بتونس، على غرار الطاقات البديلة والمتجددة والمحافظة على الغابات والفلاحة البيولوجية والتصرف في النفايات وذلك مع الاستفادة من آليات التمويل والدعم والمساندة التي يوفرها الاتفاق للدول الأطراف النامية.

- تحديد الأولويات الوطنية في مجال التكيف مع تداعيات التغيرات المناخية خاصة بالنسبة للقطاعات والموارد ذات الحساسية الشديدة لهذه الظاهرة على غرار الموارد المائية والفلاحة والمنظومات الساحلية وذلك مع الاستفادة من آليات التمويل والدعم والمساندة التي يوفرها الاتفاق للدول الأطراف النامية.

وفي هذا السياق، يجدر التأكيد على أن الالتزامات التي ستنتج عن الموافقة على اتفاق باريس والمصادقة عليه لن ينجر عنها إنجاز برامج ومشاريع وتعبئة اعتمادات غير تلك المبرمجة في إطار أولويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحددة بـ "الوثيقة التوجيهية لمخطط التنمية 2016-2020".

أما بخصوص البرامج والمشاريع المستقبلية التي يتعين إقرارها في إطار تنفيذ اتفاق باريس، فإنها تضبط أيضا وفقا للأولويات الوطنية في مجال التنمية مع الاستفادة من آليات الدعم والتمويل التي يكرسها الاتفاق لفائدة الدول الأطراف النامية، وبذلك يمكن

في آن واحد تحقيق أهداف الاتفاق بشأن التخفيض والتكيف وتعزيز أسس التنمية بالبلاد باعتبار الأولويات الوطنية في المجال.

ثانيا . أعمال اللجنة وتوصياتها:

عقدت لجنة الصناعة والطاقة والثروات الطبيعية والبنية الأساسية والبيئة جلسة يوم الاثنين 26 سبتمبر 2016 تولت خلالها دراسة مشروع القانون على ضوء ما ورد بوثيقة شرح الأسباب وبنود نص الاتفاق.

وفي مداخلاتهم، عبّر أعضاء اللجنة عن أهمية مشروع هذا القانون بالنظر إلى الأوضاع البيئية المتردية التي أصبحت عليها بلادنا من جهة، ونظرا كذلك لتزامنه مع فترة استعداد تونس للمشاركة في مؤتمر الأطراف 22 للاتفاقية الأممية حول التغيرات المناخية، الذي سينعقد بمراكش خلال شهر نوفمبر 2016 .

وأكد السادة النواب على أهمية توقيع تونس على اتفاق باريس، باعتبار مساهمة التقليل من انبعاثات الغازات الدفيئة ومكافحة تغير المناخ والآثار الضارة المترتبة عنه في الارتقاء بمستوى جودة الحياة على الكرة الأرضية ودفع الاقتصاد الأخضر والتنمية المستدامة.

كما توقّف عدد من أعضاء اللجنة عند مسألة المردودية الاجتماعية والاقتصادية لهذا الاتفاق على بلادنا خاصة أمام ما تشهده اليوم تونس من تلوث بيئي متفاقم وخطر ومن استنزاف للثروات الطبيعية في ظل غياب التدخل الكافي والناجع للدولة، إضافة إلى ضعف الرقابة المستوجبة في هذا المجال ومحدودية الامكانيات المادية واللوجستية والتكنولوجية.

كما أوضح عدد من أعضاء اللجنة أن مشروع هذا القانون يعتبر فرصة لإبراز رغبة تونس في السعي حقيقة إلى استعمال الطاقة المتجددة في المجال البيئي، مؤكدين على أن هذا المسار انخرط فيه تونس منذ سنة 1997 للتخفيض من انبعاث غاز ثاني أكسيد الكربون CO2. ولاحظوا بالمناسبة أن الدول النامية هي الدول الأقل تلويثا للبيئة مقارنة بالبلدان المصنعة، مقترحين أن يتم حث الدولة التونسية على التسريع في تطبيق برامجها والإيفاء بتعهداتها في هذا المجال، خاصة وأن لتونس مصلحة اقتصادية في الموافقة على هذا الاتفاق وذلك بالاستفادة من تعبئة التمويل المناخي الممنوح لفائدة الدول الأطراف النامية المقدم من قبل الدول الأطراف المتقدمة، مؤكدين على ضرورة اضطلاع السلطة التشريعية بدورها الرقابي المستوجب عبر المتابعة والحث على إيفاء تونس بتعهداتها في هذا المجال وعدم الاكتفاء بتلقي الإعانات المالية وتوظيفها في غير محلها.

وعبر عدد آخر من الأعضاء عن تخوفهم من أن يكون انضمام بلادنا إلى هذه الاتفاقية صوريا للاستفادة من التمويل الخارجي في هذا الإطار دون الالتزام ببند الاتفاقية وتحقيق الأهداف المعلن عنها دون معالجة الوضع البيئي الكارثي الذي تعيشه البلاد اليوم خاصة في ظل ضعف تدخل الدولة في هذا المجال وانعدام الرقابة.

وفيما يتعلق بالالتزامات المتعلقة بالتكيف مع تداعيات التغيرات المناخية، ذكر بعض النواب أن تونس لم تستفد بالقدر الكافي من التمويلات المقدمة في شكل منح من أجل التكيف على عكس تجارب الدول المجاورة التي استفادت من هذه التمويلات نظرا لاستعدادها الجيد في التحضير لمؤتمر باريس، داعين في هذا السياق إلى التأكيد على ضرورة استعداد الجانب التونسي جيدا إلى مؤتمر مراكش حتى تكون تونس ممثلة على النحو الأفضل وحتى تستفيد بلادنا من أكبر قدر ممكن من الآليات والتمويلات الممنوحة.

وفي ختام الجلسة، ونظرا للأبعاد المختلفة والهامة لمشروع القانون، تمّ الاتفاق على عقد جلسة استماع إلى السيد وزير الشؤون المحلية والبيئة لمزيد التعمّق والاستفسار حول العديد من المسائل ذات الصلة بمشروع القانون من جهة وبالأوضاع البيئية الراهنة لبلادنا من جهة أخرى. وعن مدى استعداد الوزارة لاحترام الالتزامات التي تضمنتها بنود الاتفاق ومدى استعدادها للقيام بالتأهيل اللازم لتنفيذ البرامج الموضوعية وتحقيق الأهداف المرسومة في إطار استراتيجية وطنية واضحة في انسجام مع توجهات هذا الاتفاق.

وخلال جلستها المنعقدة بتاريخ 28 سبتمبر 2016، استمعت اللجنة إلى السيد وزير الشؤون المحلية والبيئة الذي أوضح في بداية تدخله أن تونس صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ منذ سنة 1993 وهي ملتزمة بمواصلة المساهمة في المجهود الدولي للحد من ظاهرة التغيرات المناخية التي أصبح تأثيرها يشمل كل الدول ومناطق العالم.

كما ذكر أن تونس تولت تقديم وثيقة "المساهمة المحددة الوطنية" بمناسبة المؤتمر 21 لاتفاقية التغيرات المناخية المنعقد بباريس خلال شهر ديسمبر 2015. وتتضمن هذه الوثيقة التزام تونس بالتقليص من كثافة الكربون بنسبة 41 % منها 13 % بالاعتماد على القدرات الذاتية و28 % مشروطة بتوفير الدعم المالي والتكنولوجي من قبل الدول المصنعة والهيئات التمويلية، وأن الاعتمادات المالية التي تضمنتها الوثيقة تقدر بـ 20 ألف مليون دولار أمريكي من بينها 18 ألف مليون مخصصة للتخفيف و2 ألف مليون مخصصة للتكيف.

وأكد على أهمية مصادقة تونس على هذه الاتفاقية باعتبارها اتفاقية ملزمة لجميع الدول المصادقة والتي بلغ عددها 61 دولة الى حد هذا التاريخ بمساهمة جمالية

تناهز 48 % من مجموع غازات الدفيئة في العالم، وان مصادقة تونس تأتي قبل انعقاد الدورة 22 لمؤتمر الأطراف في اتفاقية التغيرات المناخية المبرمجة في الفترة المتراوحة بين 7 و 18 نوفمبر 2016 بمدينة مراكش بالمغرب.

وتضمنت الجلسة تقديم عرض حول أبرز ما جاء بنص الاتفاقية حيث تم التذكير بأهم المعطيات المتعلقة بالتغيرات المناخية وخاصة منها:

- ارتفاع مستوى تركيز ثاني أكسيد الكربون بالغلاف الجوي بنسبة تفوق 40 % منذ سنة 1750،

- مسؤولية الإنسان عن تغيرات المناخ بنسبة تأكد بلغت 95 %،

- ارتفاع معدل الحرارة على سطح الأرض بما يعادل 0,85 درجة مائوية منذ سنة 1880،

هذا ويبلغ الارتفاع المتوقع لمعدل درجة الحرارة بين 0,3 و 4,8 درجة مائوية في نهاية القرن 21، حسب النماذج الرقمية وحجم المجهود المبذول على المستوى الدولي لتقليص انبعاثات غازات الدفيئة.

وللبقاء في مستوى دون 2 درجة مائوية في حدود سنة 2100 مقارنة مع فترة ما قبل الثورة الصناعية، يتعين ما يلي:

➤ الوصول إلى أقصى حد من الانبعاثات في أجل أقصاه سنة 2020،

➤ التخفيض من الانبعاثات بين 40 % و 70 % سنة 2050 مقارنة مع مستوى الانبعاثات خلال سنة 1990،

➤ تحقيق مستوى «الحياد الكربوني neutralité Carbone» في أفق سنة 2100.

كما تضمن العرض أبرز اهم ما احتواه اتفاق باريس، حيث تم التذكير بأن هذا الاتفاق:

- تم إقراره والمصادقة عليه بالإجماع خلال المؤتمر 21 للأطراف في الاتفاقية الأمامية حول التغيرات المناخية (باريس 13 ديسمبر 2015)،
- يهدف إلى تفعيل الاتفاقية، ويحترم مبادئها، خاصة مبدأ المسؤولية المشتركة والمتباينة، ومبدأ القدرات الذاتية للدول،
- ملزم قانونيا،
- يطبق على كل الدول،
- متوازن بين مكونات الاتفاقية (التخفيف من الانبعاثات، التأقلم مع التغيرات المناخية، الدعم في مجال تنمية القدرات ونقل التكنولوجيا والتمويل)، حسب مساهمات يتم تحديدها من قبل الدول نفسها (المساهمات المحددة وطنيا، (NDCs)،
- قابل للتنفيذ انطلاقا من سنة 2020،
- تم إمضاؤه يوم 22 أبريل 2016 بمقر الأمم المتحدة من طرف 175 دولة، منها تونس. وبلغ عدد الدول الممضية (إلى حدود 21 سبتمبر 2016) 186 دولة،
- تمت المصادقة عليه (إلى حدود 21 سبتمبر 2016) من قبل 60 دولة، تمثل حوالي 48 % من جملة الانبعاثات الغازية على المستوى الدولي.

وتجدر الإشارة أن هذا الاتفاق يدخل حيز التنفيذ إثر مرور 30 يوما من تاريخ مصادقة 55 دولة، تمثل نسبة تساوي أو تفوق 55 % من الانبعاثات الدولية الجمالية لغازات الدفيئة، علما وأنه لا يمكن إدراج احتراز على محتوى الاتفاق أو أي فصل من فصوله عند المصادقة.

وخلال العرض المقدم، توقف المتدخل عند أبرز محتويات فصول الاتفاق مذكراً بالمبادئ العامة التي ميزتها، خاصة على مستوى التوطئة التي تضمنت اعترافاً بالحاجيات الخصوصية للدول الأكثر هشاشة للتغيرات المناخية وبالعلاقة الوطيدة بين التغيرات المناخية وتداعياتها على التنمية المستدامة، ومكافحة الفقر، والأمن الغذائي مع الأخذ بعين الاعتبار متطلبات التشغيل وخلق مواطن الشغل وذلك من خلال:

أ- الحد من مستوى ارتفاع درجة الحرارة إلى مستوى 2 درجة في أفق سنة 2100 مع متابعة الجهد لبلوغ معدل ارتفاع أقصى بـ1,5 درجة،

ب- دعم القدرات في مجال التأقلم مع التغيرات المناخية وتعزيز التنمية ذات المستوى المنخفض من الانبعاثات، والتي لا تهدد مقومات الأمن الغذائي،

ت- تعزيز آليات التمويل بما يتناغم مع تحقيق التنمية ذات الانبعاثات الغازية الضعيفة،

وذلك حسب مبادئ العدالة والمسؤولية المشتركة ولكن المتباينة للدول ومبدأ القدرات الذاتية للدول.

وتبرز أهمية مصادقة تونس على هذا الاتفاق على النحو التالي:

➤ تعتبر مصادقة تونس على اتفاق باريس رسالة صريحة على التزامنا بالمساهمة في المجهود الدولي للمحافظة على البيئة ومجابهة تداعيات تغيرات المناخ،

➤ تعتبر مصادقة تونس على اتفاق باريس مواصلة لالتزاماتنا السابقة بمقتضى مصادقتنا على الاتفاقية الأممية حول التغيرات المناخية (بمقتضى القانون عدد 46 لسنة 1993 المؤرخ في 3 ماي 1993).

➤ لا تمثل مصادقة تونس على اتفاق باريس أي التزامات يمكنها أن تنعكس سلبا على خياراتنا التنموية أو الأولويات الوطنية، وتتطلب مصادقة تونس على اتفاق باريس تحديد مساهمتنا الوطنية والتي يمكن تحديدها على ضوء البرامج ذات البعد الاستراتيجي وذات القدرة التشغيلية العالية والمتناغمة مع أولوياتنا (على غرار الطاقات النظيفة والمتجددة، أو دعم الغطاء الغابي والرعي، أو تحسين منظومات الإنتاج الصناعي، أو التصرف في النفايات وتثمينها في المجال الطاق)، والتي يتم حاليا إنجازها أو برمجتها والتي تساهم بصفة ملحوظة في التخفيض من الانبعاثات الغازية الدفيئة،

➤ تتيح المصادقة على اتفاق باريس الفرصة للاستفادة من الآليات المتاحة لتمويل البرامج ودعم القدرات وتطوير التكنولوجيا في المجالات المرتبطة بالتقليص من الانبعاثات (الطاقات المتجددة، الغابات، الصناعة، التصرف في النفايات) حسب أولوياتنا الوطنية في المجال، وفي المجالات المرتبطة بالتأقلم مع التغيرات المناخية في المجالات ذات الأولوية (على غرار التصرف في الموارد المائية، تحسين مردودية الأراضي الفلاحية ومنظومات الإنتاج وتطوير الفلاحة البيولوجية، مكافحة الانجراف الساحلي، مقاومة التصحر وغيرها...).

وفي مداخلاتهم أكد السادة النواب على أن يكون حضور تونس مميزا خلال فعاليات المؤتمر الدولي حول التغيرات المناخية بمراكش من خلال برامج واضحة تمكنها من الانتفاع بالمساعدات المقدمة من طرف الدول المصنعة. كما دعوا الى ضرورة ان ترتقي برامج الوزارة إلى أهمية الاتفاقية والتي من المفترض أن تكون حافزا وفرصة للاهتمام أكثر بالوضع البيئي الكارثي ببلادنا، وان لا تكون المصادقة على الاتفاقية مجرد تسويق لصورة تونس. وطالبوا الوزارة بإعطاء إشارة واضحة لقدرتها على التأقلم مع الوضع الجديد من خلال اعتماد تصورات وبرامج واستراتيجيات جديدة في التعامل مع الشأن البيئي.

كما تساءل البعض من المتدخلين عن مدى التزام الدول الاعضاء بأهداف اتفاق باريس وخاصة الالتزامات المتعلقة بالتخفيض من الانبعاثات، وبالتكيف مع تداعيات التغيرات المناخية وبالالتزامات الناجمة عن تنفيذ اليات شفافية الاجراءات والدعم.

واجمع المتدخلون على ان اعداد استراتيجية واضحة من قبل الوزارة يعتبر من الأولويات خاصة في كيفية التعامل مع النفايات وتثمينها، حتى يكون الجانب البيئي دافعا للاقتصاد من خلال بعث شركات عن طريق المستثمرين الشبان وتوفير الآليات المتطورة ومراجعة التشريعات والتحفيزات الضريبية في المجال مع السعي إلى توعية المواطن وتحميله جانبا من المسؤولية في تردي الوضع البيئي.

واتسع النقاش ليشمل الوضع البيئي عامة حيث تعرض المتدخلون الى الدور السلبي للديوان الوطني للتطهير، وطالبوا الوزارة بالعمل على ايجاد حلول جذرية فيما يتعلق بتراكم الفضلات والأكياس البلاستيكية، ومراجعة وضعية محطات التطهير وتصريف مياه الأمطار وذلك بالتعاون مع مختلف السلطات المتدخلة في القطاع البيئي.

وفي تفاعله مع التدخلات أكد السيد الوزير وعي الوزارة بكل المخاطر البيئية ببلادنا مبينا أن نسبة تأثير الوضع البيئي على الناتج الخام لتونس تقدر بـ 2,7 %.

كما اوضح ان الوزارة حريصة على ان تكون مشاركة بلادنا في فعاليات الدورة 22 للمؤتمر الدولي حول التغيرات المناخية مشرفة تتماشى وتطلعات بلادنا.

وحول الوضع البيئي عامة اكد أن الوزارة بصدد تحديد الأولويات والأهداف وفقا لمخطط يهدف إلى تحسين الوضع البيئي تدريجيا وبصفة اكثر استدامة مؤكدا على ضرورة اضطلاع كل من البلدية والمواطن بدورهما.

كما تطرق الى أهم الحلول التي ستنتهجها الوزارة في الأيام القليلة القادمة ومنها إحداث شرطة بيئية تتولى الجانب الردعي في مجال حماية البيئة من التلوث الناتج عن إلقاء الفضلات والنفايات، وإنشاء مراكز تحويل للنفايات مبنية على دراسات علمية توفر حماية المحيط، اضافة الى إصدار قرارات تتعلق بكيفية التعاطي مع الإشكال الذي تمثله الأكياس البلاستيكية، معلنا أن البلديات بصدد إعداد اتفاقيات إطارية مع الخواص حول رفع النفايات .وأوضح السيد الوزير أنه تم إعداد فريق عمل يتصل بالبلديات للإطلاع على الإشكاليات والصعوبات التي تعترضها في عملها. اضافة الى عزم الوزارة على القيام بحملة إعلامية ضخمة في إطار التحسيس بأهمية حماية المحيط والبيئة.

ثالثا . قرار اللجنة:

قررت اللجنة بإجماع أعضائها الحاضرين الموافقة على مشروع هذا القانون .

المقرر المساعد
محمد نجيب ترجمان

رئيس اللجنة
عامر العريض

الواردات عدد
05 اوت 2016
مجلس نواب الشعب مكتب الضبط المركزي

مشروع قانون أساسي

يتعلق بالموافقة على "اتفاق باريس" حول المناخ

لتنفيذ الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن تغيير المناخ

فصل وحيد:

تمت الموافقة على "اتفاق باريس" حول المناخ لتنفيذ الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن
تغيير المناخ، الملحق بهذا القانون الأساسي، والمعتمد بباريس في 12 ديسمبر 2015.

شرح الأسباب

السوابك - عدد
05 أوت 2016
مجلس نواب الشعب مكتب الضبط المركزي

1. الإطار المرجعي لاعتماد اتفاق باريس

تم اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ 9 ماي 1992 وقد صادقت عليها تونس بمقتضى القانون عدد 46 لسنة 1993 المؤرخ في 3 ماي 1993 قبل دخولها حيز التنفيذ في 21 مارس 1994.

ويكمن "الهدف النهائي لهذه الاتفاقية، ولأي صكوك قانونية متصلة بها قد يعتمدها مؤتمر الأطراف، في الوصول، وفقاً لأحكام الاتفاقية ذات الصلة، إلى تثبيت تركيزات غازات الدفينة في الغلاف الجوي عند مستوى يحول دون تدخل خطير من جانب الإنسان في النظام المناخي" (الفصل 2 من الاتفاقية). ويتعين على الدول الأطراف العمل على بلوغ الهدف المنشود على أساس جملة من المبادئ حددتها الاتفاقية ضمن المادة 3 منها وخاصة منها "مسؤولياتها المشتركة، وإن كانت متباينة" والأخذ بعين "الاعتبار التام للاحتياجات المحددة والظروف الخاصة للبلدان النامية الأطراف، ولا سيما تلك المعرضة بشكل خاص للتأثر بالتناجج الضارة الناجمة عن تغير المناخ". وتبعا لذلك، "ينبغي على الدول الأطراف المتقدمة النمو أن تأخذ مكان الصدارة في مكافحة تغير المناخ والآثار الضارة المترتبة عليه".

ولتحقيق هدف الاتفاقية وتفعيل مبادئها، تم اعتماد بروتوكول كيوتو الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في 10 ديسمبر 1997 الذي دخل حيز النفاذ في 16 فيفري 2005 ونمت الموافقة على انضمام الجمهورية التونسية إليه بمقتضى القانون عدد 55 لسنة 2002 المؤرخ في 19 جوان 2002 والمصادقة عليه بالأمر عدد 2674 لسنة 2002 المؤرخ في 14 أكتوبر 2002. وعملا بأحكام المادة 3 من البروتوكول، تمثلت الدول الأطراف المتقدمة والدول التي تمر بمرحلة انتقال إلى اقتصاد السوق المنصوص عليها بالمرفق الأول إلى التزامات الكمية المحمولة على عهدها ويجب "ألا يتعدى مجمل مكافئ ثاني أكسيد الكربون البشري المصدر لانبعاثاتها من غازات الدفينة المدرجة في المرفق ألف الكميات المستدة إليها، المحسوبة وفقاً لالتزاماتها بالحد من الانبعاثات وخفضها كميًا المقيدة بالمرفق باء ووفقاً لأحكام هذه المادة، بغية خفض انبعاثاتها الإجمالية من مثل هذه الغازات بخمسة في المئة على الأقل دون مستويات 1990 خلال فترة الالتزام الممتدة من 2008 إلى 2012".

وخلال مؤتمر الأطراف العامل بوصفه اجتماع الأطراف في بروتوكول كيوتو المنعقد بالدوحة في 8 ديسمبر 2012 تم اعتماد جملة من التعديلات يذكر من أهمها إقرار فترة التزام ثانية تمتد من 2013 إلى 2020 مع الترفيع في الالتزامات الكمية للدول الأطراف من 5% إلى 13%، علما وأن تعديلات الدوحة لم تدخل بعد حيز التنفيذ نظرا لعدم إيداع العدد الضروري لوسائل التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام وأن تونس لم تصادق إلى حد التاريخ على التعديلات المذكورة.

... وفي الالتزام، ... من الدول الأطراف إلى إيجاد توافق سريبي حول اجتهاد اتفاق دولي حول المناخ يكون ملزماً قانونياً يساهم بموجبه جميع الدول سواء كانت نامية أو متقدمة في الجهود العالمية للحد من تداعيات التغيرات المناخية. وخلال مؤتمر الأطراف المنعقد بدربان في نوفمبر 2011، تمت الموافقة على ضرورة إعداد اتفاق جديد حول المناخ الذي تم اعتماده بمناسبة انعقاد مؤتمر الأطراف 21 للاتفاقية الأممية حول التغيرات المناخية بباريس في 12 ديسمبر 2015. وخلال حفل التوقيع الذي نظم بمقر الأمم المتحدة يوم 12 أبريل 2016، وقعت 175 دولة على الاتفاق بما فيها الحكومة التونسية إضافة إلى دولتين وقعتاه بعد هذا التاريخ.

2. أهداف اتفاق باريس

يُدرج اتفاق باريس حول المناخ في نطاق تنفيذ الاتفاقية الأممية الإطارية بشأن تغير المناخ لسنة 1992 وتفعيل غايتها النهائية التي تتمثل حسب أحكام المادة 2 منها في "الوصول، ...، إلى تثبيت تركيزات غازات الدفيئة في الغلاف الجوي عند مستوى يحول دون تدخل خطير من جانب الإنسان في النظام المناخي. وينبغي بلوغ هذا المستوى في إطار فترة زمنية كافية تتيح للنظم الإيكولوجية أن تتكيف بصورة طبيعية مع تغير المناخ، وتضمن عدم تعرض إنتاج الأغذية للخطر، وتسمح بالمضي قدماً في التنمية الاقتصادية على نحو مستدام".

وفي هذا الإطار، ينص اتفاق باريس ضمن المادة 2 منه على أنه "يرمي، من خلال تحسين تنفيذ الاتفاقية، وبما يشمل هدفها، إلى توطيد الاستجابة العالمية للتهديد الذي يشكله تغير المناخ، في سياق التنمية المستدامة وجهود القضاء على الفقر، بوسائل منها:

(أ) الإبقاء على ارتفاع متوسط درجة الحرارة العالمية في حدود أقل بكثير من درجتين مئويتين فوق مستويات ما قبل الحقبة الصناعية ومواصلة الجهود الرامية إلى حصر ارتفاع درجة الحرارة في حد لا يتجاوز 1.5 درجة مئوية فوق مستويات ما قبل الحقبة الصناعية، تسليماً بأن ذلك سوف يقلص بصورة كبيرة مخاطر تغير المناخ وأثاره؛

(ب) وتعزيز القدرة على التكيف مع الآثار الضارة لتغير المناخ وتعزيز القدرة على تحمل تغير المناخ وتوطيد التنمية الخفيفة انبعاثات غازات الدفيئة، على نحو لا يهدد إنتاج الأغذية؛

(ج) وجعل التدفقات المالية متماسية مع مسار يؤدي إلى تنمية خفيفة انبعاثات غازات الدفيئة وقادرة على تحمل تغير المناخ".

3. التزامات الدول الأطراف بمقتضى اتفاق باريس

وفقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة 4 من اتفاق باريس، تهدف الدول الأطراف إلى "تحقيق وقف عالمي لارتفاع انبعاثات غازات الدفيئة في أقرب وقت ممكن ... من أجل تحقيق توازن بين الانبعاثات البشرية المنشأ من المصادر وعمليات إزالتها بواسطة البواليع في النصف الثاني من

القرن". والأغراض، وجميع الاتفاقيات، كإعلان الدول الأعضاء جماعية من الالتزامات بخصوص خفض الانبعاثات أو التخفيف منها وكذلك التكيف مع التغيرات المناخية وتعزيز القدرة على التحمل والحد من قابلية التأثر بتغير المناخ.

وعلا بمقتضيات اتفاق باريس، يتم تنفيذ هذه الالتزامات وفقا لمبدأ المسؤولية المشتركة وإن كانت متباعدة وكذلك قدرات كل طرف في الاتفاق، في ضوء الظروف الوطنية المختلفة. لذا، يولي الاتفاق أهمية جوهرية إلى آليات تعبئة التمويل المناخي وتطوير التكنولوجيا ونقلها وتعزيز القدرات لفائدة الدول النامية وكذلك آليات شفافية الإجراءات والدعم في إطار تنفيذ الاتفاق.

أ. الالتزامات المتعلقة بالخفض من الانبعاثات أو التخفيف منها:

وفقا لمقتضيات الفقرة 2 من المادة 4 من اتفاق باريس، يتعين على الدول الأطراف إعداد وتبليغ وتحسين مساهماتها المحددة وطنيا كل خمس سنوات تجسيدا لأعلى طموح لها بعنوان مساهمتها في الجهود العالمية للتصدي لتغير المناخ. وتعد المساهمة المحددة وطنيا الآلية الجوهرية التي تتمحور حولها الالتزامات المتعلقة بالخفض من الانبعاثات أو التخفيف منها.

ويراعي في ضبط الأهداف المحددة بالمساهمات وتدابير التخفيف الضرورية لتحقيقها المسؤولية المشتركة بين الدول الأطراف وإن كانت متباعدة وكذلك قدراتها الوطنية المختلفة. وعلى هذا الأساس، تتحمل الأطراف التزامات متباعدة فيما يتعلق بمساهماتها في الجهود العالمية للتصدي لتداعيات التغيرات المناخية إذ تنص الفقرة 4 من المادة 4 من اتفاق باريس على أنه "ينبغي أن تواصل البلدان المتقدمة الأطراف أداء دورها الريادي عن طريق اعتماد أهداف مطلقة لخفض الانبعاثات على نطاق الاقتصاد. وينبغي للبلدان النامية الأطراف أن تواصل تحسين جهودها المتعلقة بالتخفيف، وتشجع على التحول مع مرور الزمن صوب أهداف لخفض الانبعاثات أو تحددها على نطاق الاقتصاد، في ضوء الظروف الوطنية المختلفة".

ب. الالتزامات المتعلقة بالتكيف مع تداعيات التغيرات المناخية:

وفقا لمقتضيات الفقرة الأولى من المادة 7 من اتفاق باريس، يتمثل الهدف العالمي في مجال التكيف "في تعزيز القدرة على التكيف وتوطيد القدرة على التحمل والحد من قابلية التأثر بتغير المناخ، بغية المساهمة في التنمية المستدامة وكفالة استجابة ملائمة بشأن التكيف في سياق هدف درجة الحرارة المشار إليه في المادة 2".

وتنفذا لهذا الالتزام، يتعين على كل دولة طرف في الاتفاق أن تشارك في عمليات تخطيط التكيف واتخاذ التدابير الكفيلة بتنفيذها التي يذكر منها على وجه الخصوص:

- صياغة وتنفيذ خطط التكيف الوطنية؛
- تقييم آثار تغير المناخ وقابلية التأثر به بغية وضع إجراءات ذات أولوية محددة وطنيا، مع مراعاة الفئات والأماكن والنظم الإيكولوجية القابلة للتأثر،

بموجب نظام قدرة النظم الاجتماعية الاقتصادية والإدارية والنظام الإيكولوجية على التعامل مع المشاكل المتعلقة بالتنوع الاقتصادي والإدارة المستدامة للموارد الطبيعية.

كما يتعين على كل طرف في الاتفاق أن يقدم ويحين بصفة دورية بلاغا عن التكيف ويمكن أن يتضمن أولويات واحتياجات الدولة الطرف المعنية في مجال تنفيذ مخطط التكيف على أن لا يتسبب ذلك في أي عبء إضافي بالنسبة للدول الأطراف النامية.

ب. الالتزامات الناتجة عن تعبئة التمويل المناخي لقائدة الدول النامية

عملا بمبدأ المسؤوليات المشتركة وإن كانت متباينة للدول الأطراف في اتفاق باريس، تتحمل الدول الأطراف المتقدمة مسؤولية مواصلة الاضطلاع بدورها الريادي في تعبئة التمويل المناخي لقائدة الدول الأطراف النامية وفقا للطرق والإجراءات التي تضبطها المادة 9 من الاتفاق وذلك لتمكينها من الاستجابة للالتزامات التي تعهدت بها بموجب اتفاقية 1992 واتفاق باريس في مجالي خفض من الانبعاثات أو التخفيف منها والتكيف مع تداعيات التغيرات المناخية.

وتهدف تعبئة الموارد المالية إلى "تحقيق توازن بين التكيف والتخفيف، مع مراعاة أولويات واحتياجات البلدان النامية الأطراف، لا سيما تلك القابلة للتأثر بوجه خاص بالآثار الضارة لتغير المناخ وتعاني من قيود كبيرة في القدرات، ...، مع الحاجة إلى موارد عامة وموارد مقدمة في شكل منح من أجل التكيف" وذلك عملا بمقتضيات الفقرة 4 من المادة 9 من اتفاق باريس.

ج. الالتزامات الناجمة عن تطوير التكنولوجيا ونقلها وتعزيز القدرات لقائدة الدول النامية

نظرا لأهمية التكنولوجيا في تنفيذ سياسات التخفيف والتكيف في مجال التغيرات المناخية، تتعهد الدول الأطراف في اتفاق باريس على تعزيز التعاون فيما بينها لتقاسم رؤية استراتيجية بشأن أهمية تحقيق هدف تطوير التكنولوجيا ونقلها بشكل يفضي إلى التأمين الفعلي والتألم لقدرة الدول الأطراف على تحمل تغير المناخ وخفض الانبعاثات غازات الدفيئة. وللغرض، أنشئ بمقتضى الفقرة 4 من المادة 10 من الاتفاق "إطارا للتكنولوجيا من أجل تقديم إرشادات شاملة لعمل آلية التكنولوجيا" المحدثة بموجب اتفاقية 1992 والموظفة لتنفيذ مقتضيات الاتفاق ذات العلاقة.

كما يولي اتفاق باريس مكانة خصوصية للدول الأطراف النامية فيما يتعلق بتعزيز بناء قدراتها لتمكينها الفعلي والشامل من تنفيذ الاتفاق.

د. الالتزامات الناجمة عن تنفيذ آليات شفافية الإجراءات والدعم

يضع اتفاق باريس آليات شفافية متعددة تتفاعل فيما بينها لتشكل نظاما متكاملا وشاملا بالإضافة إلى ترتيبات الشفافية التي تنص عليها لاتفاقية 1992 التي يستند عليها، مساهما بذلك في

تعزيز فعالية تنفيذ التشريعات القانونية الدولية المتعلقة بالحد من تداعيات تغير المناخ والتكيف معها ووفقا لأحكام المادة 13 من اتفاق باريس، يأخذ هذا النظام بعين الاعتبار "الظروف الخاصة لأقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية، ويُنفذ على نحو تيسيري وغير تدخلي وغير عقابي، ويحترم السيادة الوطنية، ويتجنب إلقاء عبء لا لزوم له على الأطراف".

ويتكون نظام شفافية الاتفاق من إطارين:

- إطار شفافية الإجراءات الذي يهدف إلى "إتاحة فهم واضح للإجراءات المتعلقة بتغير المناخ في ضوء هدف الاتفاقية المحدد في المادة 2 منها، بما في ذلك وضوح وتتبع التقدم المحرز نحو تحقيق المساهمات المحددة وطنياً لفرادى الأطراف بموجب المادة 14 ؛ وإجراءات التكيف التي تتخذها الأطراف بموجب المادة 7، بما يشمل الممارسات الجيدة والأولويات والاحتياجات والتغرات، للاسترشاد بها في استخلاص الحصيلة العالمية بموجب المادة 14".

- إطار شفافية الدعم الذي يهدف إلى "إتاحة الوضوح بشأن الدعم المقدم والمتلقي من فرادى الأطراف ذات الصلة في سياق الإجراءات المتعلقة بتغير المناخ المتخذة بموجب المواد 4 و 7 و 9 و 10 و 11، وقدر الإمكان، إتاحة صورة عامة كاملة عن الدعم المالي الإجمالي المقدم، للاسترشاد بها في استخلاص الحصيلة العالمية بموجب المادة 14".

ويتعين على الدول الأطراف أن تقدم بصفة دورية المعلومات التالية:

- تقرير جرد وطني لانبعاثات غازات الدفينة البشرية المنشأ من المصادر وعمليات
إزالتها،

- المعلومات اللازمة لتتبع التقدم المحرز في تنفيذ وتحقيق مساهمتها المحددة وطنياً
بموجب المادة 4،

- المعلومات المتعلقة بتأثيرات تغير المناخ وبالتكيف بموجب المادة 7، حسب الاقتضاء.
- المعلومات المتعلقة بالدعم المقدم من البلدان المتقدمة الأطراف لفائدة البلدان النامية
الأطراف في مجال التمويل ونقل التكنولوجيا وبناء القدرات بموجب المواد 9 و 10 و 11،
- معلومات تقدمها البلدان النامية حول الدعم اللازم والمتلقي في مجال التمويل ونقل وبناء
القدرات بموجب المواد 9 و 10 و 11.

4. أهم مكاسب تونس من الموافقة على اتفاق باريس والمصادقة عليه:

يجدر التذكير أن الدولة التونسية كطرف في اتفاقية 1992 وبروتوكول كيوتو قد شرعت في المساهمة في الجهود العالمي للخفض والتخفيف من تداعيات التغيرات المناخية والتكيف معها وذلك بـ:

- إعداد وتبليغ مساهمتها المحددة وطنياً في سبتمبر 2015،

الإيجاد وزارة البيئة والتنمية المستدامة لاستراتيجية وطنية للاقتصاد الأخضر تتضمن
تحديدا لتسعة مجالات استراتيجية للانتقال نحو اقتصاد أخضر،
- تكريس الاقتصاد الأخضر كمحور تنموي بديل منخفض انبعاثات الغازية الدفينة ضمن
"الوثيقة التوجيهية لمخطط التنمية 2016-2020".

هذا، و تمكن الموافقة على اتفاق باريس والمصادقة عليه من:

- مواصلة التزام الحكومة التونسية بمعاودة المجهود الدولي لمجابهة تداعيات التغيرات المناخية وذلك بالانصهار في المنظومة القانونية الدولية ذات الصلة والمصادقة على الصكوك الدولية في الغرض، علما وأن اتفاق باريس يعتبر تمة للالتزامات المتعهد بها بموجب المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.
 - المساهمة في المجهود الدولي للتخفيض من الانبعاثات الغازية الدفينة حسب المجالات ذات الأولوية والتوجهات الاستراتيجية بنونس، على غرار الطاقات البديلة والمتجددة والمحافظة على الغابات والزراعة البيولوجية والتصرف في النفايات وذلك مع الاستفادة من آليات التمويل والدعم والمساندة التي يوفرها الاتفاق للدول الأطراف النامية.
 - تحديد الأولويات الوطنية في مجال التكيف مع تداعيات التغيرات المناخية خاصة بالنسبة للقطاعات والموارد ذات الحساسية الشديدة لهذه الظاهرة على غرار الموارد المائية والزراعة والمنظومات الساحلية وذلك مع الاستفادة من آليات التمويل والدعم والمساندة التي يوفرها الاتفاق للدول الأطراف النامية.
- وفي هذا السياق، يجدر التأكيد على أن الالتزامات التي ستنتج عن الموافقة عن اتفاق باريس والمصادقة عليه لن ينجر عنها إنجاز برامج ومشاريع وتعبئة اعتمادات غير تلك المبرمجة في إطار أولويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحددة بـ "الوثيقة التوجيهية لمخطط التنمية 2016-2020".
- أما بخصوص البرامج والمشاريع المستقبلية التي يتعين إقرارها في إطار تنفيذ اتفاق باريس، فإنها تضبط أيضا وفقا للأولويات الوطنية في مجال التنمية مع الاستفادة من آليات الدعم والتمويل التي يكرسها الاتفاق لفائدة الدول الأطراف النامية، وبذلك يمكن في آن واحد تحقيق أهداف الاتفاق بشأن التخفيض والتكيف وتعزيز أسس التنمية بالبلاد باعتبار الأولويات الوطنية في المجال.