



## 大会第 37 届会议

### 执行委员会

#### 议程项目 17：环境保护

### 采取更宏大和集体性的做法处理国际航空温室气体排放

(由加拿大、墨西哥和美国提交)

#### 执行摘要

国际民用航空部门展示了对于为减缓其对气候变化之影响而携手合作的承诺，在国际航空与气候变化高级别会议上，通过了首个部门的全球行动方案，其中包括到 2050 年的年度燃油效率改进之全球理想目标。高级别会议还得出结论，认为能够并且应该在这一初步协议之外做得更多，呼吁开展进一步的工作，处理碳平衡增长等更宏大的目标，以及制定国际民用航空基于市场措施的框架。本文件提出了为处理这两项要素的一种一揽子做法，将其作为大会第 37 届会议决议中关于气候章节的一个组成部分。

**行动：**请大会审议并通过在决议中包含第 4.2 段、4.3 段和 4.4 中的拟议案文。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 C: 环境保护 — 将全球民用航空对环境的不利影响减至最小。
财务影响:	无需额外资源。
参考文件:	国际航空与气候变化高级别会议宣言 A36-22 号决议附录 L — 基于市场的措施，包括排放权交易 Doc 9885 号文件：《航空排放权交易使用指南》

## 1. 引言

1.1 大会第 36 届会议组建了一个国际航空与气候变化组 (GIACC)，以拟定一个积极进取的国际航空与气候变化的行动方案，包括全球理想目标和实施框架。

1.2 2009年10月举行了国际航空与气候变化高级别会议（HLM），并最终产生了处理国际航空二氧化碳（CO<sub>2</sub>）排放的航空气变组的进程。行动方案是一个重要步骤，展示了全球民用航空部门对于为减缓其气候变化影响而携手合作的承诺。行动方案包括的内容如下：

- a) 实现 2%年度燃油效率之改进的短期（至 2012 年）、中期（至 2020 年）和长期（至 2050 年）全球理想目标。这些目标是集体性的，不会对各国分配义务；
- b) 制定了一揽子措施，各国可以从中选择，以拟定对实现全球理想目标做出贡献的行动计划；
- c) 承诺制定一种做法，供所有国家根据《国际民用航空公约》（公约）第六十七条，向秘书处提交业务量和油耗数据；和
- d) 鼓励所有国家制定并向国际民航组织报备概述其各自做法的行动计划。

1.3 但是，高级别会议得出结论，认为能够并且应该在这一初步协议之外做得更多。高级别会议建议就更宏大的目标开展进一步的工作，其中包括碳平衡增长和减排，同时顾及国际航空运输业宣布的集体承诺，发展中国家的特殊情况和各自的能力，以及国际航空业的可持续发展。此外，高级别会议还呼吁建立一个进程，制定国际民用航空基于市场措施（MBMs）的框架。至少，应制定指导各国应用基于市场措施的原则，以便利形成顺应国际航空运输安全和有序发展的一致做法。

1.4 在由理事会主席高贝召集的“主席之友”非正式小组（民航局长气候组）中，讨论的核心内容是确定燃油效率改进之外的国际民航更宏大的全球目标，以及各国如何制定和协商应用于国际航空运输的基于市场的措施。许多国家的代表强调，就这些事项达成的协议必须是“一揽子”协议。本文件提出了一种一揽子做法，将其作为大会第 37 届会议决议中关于气候章节的一个要素。

## 2. 更宏大的目标

2.1 民航局长气候组的讨论，侧重于国际航空中期（2020 年）实现碳平衡增长这一更宏大的全球目标，并强调更宏大的全球目标不会向各国分配具体义务。各国不同的情况和各自的能力，将决定每个国家可做出贡献的行动。

2.2 目标的宏大程度至关重要。全球民用航空业界已承诺，在没有任何政府帮助或行动的情况下，自 2020 年起，实现碳平衡增长。碳平衡增长的目标，将限制整个部门相对于所选定的基线时期排放量的二氧化碳排放水平。全世界各国已在采取各种行动，以便采用可藉此对比全球排放水平的较早基线年，制定更宏大的目标，为此，我们建议采用 2005 年。航空气变组在报告中计算了以 2005 年为基线的燃油效率目标的累积收益。全球业界使用 2005 年作为基线，在这一基础上衡量长期（2050 年）的减排量。

2.3 到 2020 年，要实现与 2005 年水平相比较的碳平衡增长，这一更宏大的全球目标是在高级别会议之外迈出的重要一步，以展示国际民用航空界的承诺，兑现国际民航组织限制或减少国际民用航空温室气体排放的集体诺言。这一目标还清楚地展示了国际民航组织及其缔约国，对于为将全球气温升幅限制在 2 摄氏度以内的努力要做出贡献的承诺。这一目标是宏大的，需要在全全球一级，由所有缔约国做出坚定的集体承诺，以推动必要的创新并部署新的技术和措施，补充由国际航空业界已经承受的努力。

2.4 按照行动方案，各国将根据科研、本国的能力和情况及其国际航空部门的预计增长，决定其为实现这一全球目标而做出贡献的行动计划。虽然认识到所有国家都将力求达到这一目标，但是，对于有些缔约国而言，由于在较低的排放技术、燃料和其它措施得以开发和部署之前，其国际航空业务量预计会增长，因此，这些国家的排放可能会增加。

2.5 将鼓励所有国家提交为实现集体目标而做出贡献的行动计划。行动计划应从在高级别会议上商定的一揽子措施中选择。对于超出国际航空活动微量豁免门限值的国家，例如超出在造成 90% 以上排放的总收入吨公里的 1% 中，占 1/2 这一拟议水平的，期望其提交行动计划。

### 3. 基于市场措施在国际上的应用

3.1 各国应如何就国际民用航空基于市场的措施携手合作，这是自大会第 36 届会议以来，就循环往复而且仍然存在争议的问题。各国的利益和实施国际航空基于市场措施的计划，是处理国际航空二氧化碳排放的努力的一部分，但在这些问题上，各国的情况千差万别，这是航空气变组和气候组进程的一个关键主题。航空的国际性质和避免在承运人之间造成差别待遇的必要性，使各国和业界倾向于采取全球部门的做法。但是，目前未能就此种全球做法达成协商一致。同时，有些国家已制定并在准备应用基于市场的措施，包括可应用于国际民用航空的排放权交易机制。另外一些国家可能考虑采取其它的基于市场措施或其它做法，例如改进空中交通管理和使用代用燃料等。

3.2 关于对国际民用航空应用的许多基于市场措施——例如税收和收费，国际民航组织的指南业已存在，以处理对当地环境的排放，例如噪声和空气污染物；但是，将这些类型的基于市场措施用于处理国际民用航空温室气体排放，这方面的指导却尚不充分。国际民航组织提供了国际民用航空使用排放权交易的指导，这载于国际民航组织 Doc 9885 号文件中。对于这一指导以及 A36-22 号决议附录 L，在将一国的排放权交易制度用于另一国航空公司的问题上，仍有歧见。弥合这一差距将有助于确保在可能由各国采取的不同措施中形成一致的做法，同时又维持国际航空运输的安全和有序发展。

3.3 为了处理各种做法之间可能的分歧，应商定原则，以指导应用于国际民用航空的基于市场措施的制定工作。这些原则应补充国际民航组织关于对国际民用航空应用排放权交易机制的现行指导。如上所述，对于各国之间相互同意的问题，一直存在争议。支持这一概念的各国指出，达成一致是重要的，以确保对于双方可接受的条件没有差别待遇；其它各国表示关切，认为与多方相互商定将会难以取得进展。但是，大多数的国际民航组织缔约国认为，国际民用航空排放权交易机制的制定和应用，应由有关国家商定。在可能的情况下，寻求对国际民用航空应用排放权交易的国家，应与其承运人将会受到影响的其它国家一道，探寻相互同意的前进之路；同样，收到此种提议的国家，也应与做出提议的国家进行建设性的合作。第 4.4 段中拟议原则的指导理念是，作为与其它国家的正常交往程序，各国应就国际民航事务进行磋商，包括航空运输权利和义务的交换，以顺应国际航空运输安全和有序的发展。

### 4. 拟议的“一揽子”做法

4.1 一个限制或减少国际民航航空二氧化碳排放的有效全球框架，应包括就航空和气候变化辩论中的上述两大中心组成部分达成一致，即更宏大的全球目标和指导各国应用基于市场措施的原则。因此，在大会第 37 届会议的决议中，应有以下条款：

#### 4.2 关于处理国际民用航空二氧化碳排放的更宏大的全球目标：

“大会决定，国际民航组织及其缔约国应力求在 2020 年，实现以 2005 年基线年为基础的碳平衡增长这一集体全球目标。各缔约国将在 2012 年年中，向国际民航组织秘书处报送实现碳平衡增长集体全球目标的国家行动计划。对于国际航空活动低于在总收入吨公里的 1% 中占 1/2 这一微量豁免门限值的国家，欢迎但不期望其提交行动计划。大会要求秘书处拟定一份行动计划范本，供理事会在 2011 年的届会上审查，并由各方采用。各国将根据其本国的能力和情况，及其部门的预计增长，决定其行动计划。大会认识到，虽然所有国家都将力求达到这一目标，但是，对于有些缔约国而言，由于在较低的排放技术、燃料和其它减缓措施得以开发和部署之前，其航空业务量预计会增长，因此，这些国家的排放可能会增加。”

#### 4.3 关于可应用于国际民用航空的一系列基于市场措施的原则：

- a) “基于市场措施应顺应国际民用航空部门的可持续增长”；
- b) “基于市场措施应承认为提高效率而业已做出的投资”；
- c) “基于市场措施应避免严重的市场扭曲，并遵守运营人之间非差别待遇”；
- d) “基于市场措施不应当重复，对国际民用航空二氧化碳排放，应只计入一次”；
- e) “基于市场措施应具有成本效益、透明、尽量简单，并应激励减排行动”；
- f) “基于市场措施应视情包括对碳市场的公开准入”；
- g) “通过基于市场措施实现的减排量，应予清楚地展示，并在稳健的排放报告制度中进行计算”；
- h) “应根据经验对这些原则进行审查和完善。”

#### 4.4 关于可具体应用于排放权交易的原则：

- a) “大会敦促寻求对其它缔约国的航空器运营人实行排放权交易制度的缔约国，在相互同意的基础上这样做”；和
- b) “大会敦促，在可能的情况下，从其它国家收悉此种提议的缔约国，与做出提议的一个或多个国家进行建设性商谈，以便寻得商定的前进之路。”