



大会第 38 届会议

执行委员会

议程项目 17：环境保护

基于市场的措施 (MBMs)

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本文件报告了自大会上届会议以来，国际民航组织有关基于市场的措施 (MBMs) 工作的发展情况，其中大会要求理事会：制定一个基于市场措施的框架，包括进一步阐述各项指导原则；审议基于市场措施的最低门限；探索全球基于市场措施计划的可行性；收集碳抵消数量方面的信息；并研究《京都议定书》的清洁发展机制以便适用于国际航空（分别参见第 A37-19 号决议第 13 段、第 16 段、第 18 段、第 20 段和第 24 段 m 款）。

本组织关于基于措施的工作是在各成员国及国际组织的支助下，通过理事会的基于市场措施的专家及国际航空与气候变化高级别小组 (HGCC) 开展的。

行动： 请大会：

- a) 承认本组织根据大会第 A37-19 号决议的要求所开展的关于基于市场措施的工作；和
- b) 审议用本文件所载的信息更新大会第 A37-19 号决议。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 C — 环境保护和航空运输的可持续发展。
财务影响:	本文件所提及的各项活动将根据 2014 年至 2016 年经常方案预算和、或来自预算外捐助的可用资源情况进行。
参考文件:	A38-WP/34号文件：国际民航组织关于环境保护的持续政策和做法的综合声明 — 气候变化 C-WP/13798, C-WP/13894, C-WP/13895, C-WP/13959, C-DEC 197/6

1. 全球基于市场措施的计划

1.1 全球基于市场的措施（MBM）计划方面的工作是根据大会A37-19号决议第18段进行的，决议“要求理事会在各成员国和国际组织的支持下，对全球基于市场措施计划的技术内容、环境益处、经济影响及其方法开展进一步研究，同时考虑到联合国气候变化框架公约下的谈判结果和其他国际发展情况，继续探索全球基于市场措施计划的可行性……”。采取了一些步骤来处理这项要求，国际民航组织理事会在整个三年期提供了方向。

1.2 在国家和国际组织提名的基于市场措施专家的支持下，对全球基于市场措施的选择方案进行了审查，并在2012年6月第196届会议期间减少到以下三个选择方案：

- 全球强制性抵消，其中参与者购买排放单位以抵消高于所商定基线的国际航空排放量；
- 辅以创收机制的全球强制性抵消基本上与强制性抵消计划作用相同。一个关键的区别在于除抵消之外，将通过对每吨碳加收一笔费用，例如通过一笔交易费创收。这笔收入将用于所商定的目的，如减缓气候变化或支助发展中国家减少温室气体排放；和
- 全球性排放权交易计划将使用一种上限和交易做法，其中将某一规定遵守期内的国际航空排放合计的上限设定在所商定的水平。根据该上限，将为所有排放制定航空容许量（一个容许量相当于一吨二氧化碳）。随后，将利用所商定的方法，在所有参与者当中分配或拍卖这些容许量。在每一遵守期结束时，参与者将需要交出充足的航空容许量或其他排放单位，如来自其他部门的抵消量，以涵盖该时期内所产生的全部排放。通过拍卖容许量可以创收。

1.3 这三种选择方案利用经济建模进行了定量审议，其中估算了行业的影响、环境效益以及对各地区和对各国家集团的影响。对各种设计功能进行了定性评估，其中包括潜在参与者、在参与者之间分配义务、报告要求、法律文书，并包含各国的特殊情况及各自的能力（C-DEC 197/6号决定）。

1.4 2012年11月，理事会“承认对三种选择方案的定性和定量分析的结果……表明了所有三种选择方案在技术上都是可行的，并且都有能力帮助实现国际民航组织的各项环境目标”（C-DEC 197/6号决定）。

1.5 对基于市场措施的进一步技术分析，需要各种政策决定来支助进行更明确的评估。理事会要求建立一个国际航空与气候变化高级别小组（HGCC），以便为大会第38届会议决议的各项要素拟定政策建议。国际航空与气候变化高级别小组审查了与全球基于市场措施方案相关的各种问题，包括：方案的参与者、适应特殊情况和各自能力的方式和从方案中产生收入（C-WP/13959）号文件。

1.6 虑及国际航空与气候变化高级别小组的指示，于2013年为全球计划最实际有效的设计功能继续进行了全球基于市场措施计划可行性的进一步评估。利用国际民航组织航空环境保护委员会（CAEP）于2013年完成的经更新的业务量、机队及排放预测，进一步完善了2012年完成的关于基于市场措施的影响的定量分析。补充研究证实了2012年关于一项选择方案技术可行性研究的有关结果。有关全球基于市场措施计划之可行性的两份分析结果汇编成一份报告¹。

¹ <http://www.icao.int/Meetings/a38/Pages/documentation-reference-documents.aspx>

2. 基于市场措施的框架

2.1 大会 A37-19 号决议第 13 段“要求理事会……开展工作，制订一个国际航空基于市场措施（MBMs）的框架，包括进一步阐述附件中所列的指导原则”。这项工作是在基于市场措施专家提供的支助下，与全球基于市场措施计划的可行性工作同时进行的。指导原则以及为全球性计划选择方案制定的设计功能被用来当作该框架的基础。理事会于 2012 年 6 月审议了界定该框架的作用和目的的一项概念文件，并于 2012 年 11 月向理事会介绍了相关的设计要素（C-WP/13895 号文件）。

2.2 与全球计划的工作相类似，基于市场措施框架的技术要素方面的进展，提出了对政策方面的若干考虑。通过国际航空与气候变化高级别小组的审议以及各位专家的技术工作，对实施基于市场措施的国家是否需要相互同意、基于市场措施适用的地理范围和各国的特殊情况及各自能力进行了讨论。

2.3 汇编了不同地理范围的做法(即国家空域、离港航班)所涵盖的二氧化碳排放水平的技术信息，以支助国际航空与气候变化高级别小组的政策讨论²。

3. 大会要求开展的基于市场措施的其他工作

3.1 最低限度研究

3.1.1 根据大会 A37-19 号决议第 16 段，要求理事会“在 2011 年底以前根据附件所列的各项指导原则，审查……基于市场措施的最低门槛值，同时考虑到各国的具体情况和对航空业和市场可能产生的影响”。处于最低门槛之内的运营人约占所有运营人的 20%。分析表明，受基于市场措施制约的运营人与不受基于市场措施制约的运营人之间存在巨大的市场扭曲。

3.1.2 定量分析的结论是，根据最低门槛，所有基于市场的措施都可能遭受市场扭曲和成效下降。最低限额的影响还可能刺激航空公司解体、建立子公司或分割所有权以避免基于市场的措施。与此相反，承运人可能会避免兼并或整合，以避免丧失最低限度的地位。这可能导致在该行业内丧失效率（C-WP/13798 号文件）。

3.2 碳抵消和清洁发展机制

3.2.1 在使用与航空运输有关的碳抵消以及关于抵消信用额的信息方面（大会第 A37-19 号决议第 20 段的要求），对《京都议定书》清洁发展机制（CDM）下产生信用的目前及未来可用性及价格情况进行了评估³。评估表明，将有足够的信用额可用于国际航空业。

3.2.2 为了响应大会第 A37-19 号决议第 24 段 m 小段），对根据《京都议定书》制定的清洁发展机制（CDM）可能适用于国际航空开展了一项研究⁴。研究证实了国际航空排放不可能占清洁发展机制的数额。

2. <http://www.icao.int/Meetings/a38/Pages/documentation-reference-documents.aspx>

3. <http://www.icao.int/Meetings/a38/Pages/documentation-reference-documents.aspx>

4. <http://www.icao.int/Meetings/a38/Pages/documentation-reference-documents.aspx>

4. 结论

4.1 秘书处在国家和国际组织专家的支持下，已经开展了大量工作对大会第 A37-19 号决议中向理事会提出的要求作出回应。全球基于市场措施三个选择方案的定性和定量分析表明，所有三个选择方案技术上是可行的，并有能力有助于实现国际民航组织的环境目标。为国际航空探索了一个基于市场措施的框架。审议了免除国际收入吨公里不足百分之一的运营人及国家的最低门限的影响。还对“京都议定书”清洁发展机制及碳市场的现状进行了研究。

—完—