



大会 — 第38届会议

执行委员会

议程项目17：环境保护

解决航空二氧化碳排放

(国际机场协会 (ACI)、民航导航服务组织 (CANSO)、国际航空运输协会 (IATA)、国际商业航空委员会 (IBAC)、航天工业协会国际协调委员会 (ICCAIA) 提交)

第3号修改稿

摘要

航空业认识到应对全球气候变化挑战的必要性在不断增长，也致力于发挥其作用。行业相信，通过行业和政府共同的投资和参与，在技术、运营和基础设施方面的措施将为航空业的可持续增长提供长期的解决方案。尽管如此，行业也认识到中期可能需要以市场为基础的措施 (MBM) 填补剩余的排放差距。行业在本文中呼吁国际民航组织成员国一致同意，基于附录所列原则制定一个单一的全球航空MBM并在2016年通过。

**行动：** 请大会支持第3段所述建议。

战略目标：	本工作文件与战略目标C — 环境保护和航空运输的可持续发展相关
财务影响：	不需额外资源
参考文件：	无

<sup>1</sup> 阿拉伯文、中文、法文、俄文和西班牙文版由国际航协提供。

## 1. 引言

1.1 航空业是增长的催化剂，是世界贸易的一个重要渠道，也是一个全球大雇主。航空支持着近5700万个就业岗位，全球2.2万亿美元GDP。航空在促进可持续发展中起着关键的作用，应该继续保持安全、可负担和普遍可及性，从而在公平的基础上为各个行业提供流动性。

1.2 在提供这些好处的同时是对环境的一定影响。2012年，航空业产生了6.89亿公吨二氧化碳，占全球总量的2%左右。航空业承认应对全球气候变化挑战的必要性，也正在发挥自己的作用：2009年行业通过了包含短期、中期和长期的宏伟目标，包括从2020年起实现碳中和增长，这依赖于行业和政府实现重要的航空基础设施和技术进步。

1.3 2010年，国际民航组织大会第37届会议通过了以下航空业目标：

- 至2020年，全球年均燃油效率每年提高2%，以及从2021至2050年全球燃油效率每年继续改善2%的理想目标；
- 全球中期理想目标即从2020年起保持全球国际航空碳排放净值维持2020年同一水平不变（CNG2020）。

1.4 为实现这些目标，需要所有利益相关方包括政府和非政府组织共同合作，通过四大支柱战略：改进技术、更高效的飞机运营、基础设施的改善和设计合理的市场措施（MBM）去填补剩余的排放量差距。国际民航组织必须在这些努力中继续发挥主导作用。

1.5 行业正在以各种措施促进这些目标的实现，包括开发重量更轻的材料和先进的发动机技术提高燃油效率、提高运行效率、支持使用现代基础设施和可持续替代燃料的商业化。此外，行业还支持国际民航组织航空环境保护委员会（CAEP）就飞机二氧化碳排放标准所做的工作。

## 2. 讨论

2.1 行业相信，通过行业和政府共同的投资和参与，在技术、运营和基础设施方面的措施将为航空业的可持续增长提供长期解决方案。尽管如此，行业也认识到中期可能需要以市场为基础的措施（MBM）填满剩余的排放差距。因此，航空MBM只应被视为是解决航空业二氧化碳排放问题的一个更广泛的一揽子措施的一部分，它不应将重点放在抑制航空出行的需求或提高一般性收入。

2.2 任何针对航空的MBM都必须覆盖全球，维护公平竞争，并兼顾不同类型和层次的航空公司活动。当前航空运输系统安全、有序、高效的运作是依赖于监管法规、标准和程序的高度一致性。单方面采取措施会破坏这个基础。需要特别注意避免与现有措施重复，或与一个国家或一些国家的各种措施重复。

2.3 许多航空公司每天飞往几十个不同的地方，一些大型网络承运人每天服务超过一百个不同的国家；他们需要有一个单一问责对象。此外，小航空公司在遵循多种机制的要求上将面对难以想象的行政挑战。为提高透明度并降低行政成本，与MBM相关的监测、报告和验证（MRV）要求应保持尽可能简单，并在确保数据真实性的同时具有可扩展性，以适应不同规模的航空公司。

2.4 在国际民航组织正在考虑的可能实现全球MBM的三种政策机制（碳抵消机制、包含创造收入的碳抵消机制、和一个全球性的排放交易机制ETS）中，行业认为一个简单的碳抵消机制是能够最快实施、最容易管理且最具成本效益的。

2.5 2013年6月，全球ACI会员和IATA会员通过了相关决议，CANSO和IBAC也发表声明，旨在敦促各国和其他利益相关方协同合作，在国际民航组织的引领下就作为一揽子方案一部分的解决航空二氧化碳排放的措施达成一致。

2.6 在国际民航组织内部针对一个单一的全球MBM继续制定综合方案的同时，任何国家提出的任何其他措施或继续就国际航空对另一个国家的航空公司实行的措施，应遵循国际民航组织的原则。这包括尊重主权领空、航空公司注册国的同意。应根据这些原则并遵守国际民航组织之前关于气候变化的A37-19号大会决议的附件中列出的指导原则。

### 3. 结论

#### 3.1 请求大会：

- a) 承认四大支柱战略对于解决航空业二氧化碳排放的重要性，呼吁国际民航组织成员国支持对机身和发动机技术的持续投资，并推出适当的政策和激励，鼓励可持续替代燃料，改进空中交通管理和机场基础设施，和更高效的运营；
- b) 建议进一步完善“国家行动计划”，加入更多关于缓解措施及其好处的信息，扩大计划以包括更多国家，从而强调政府支持减排的行动；
- c) 承认基于四大支柱战略的背景，MBM 为补充和过渡性质。

#### 3.2 还请求大会：

- a) 重申对 2020 年实现碳中和增长的中期集体目标的支持；
- b) 建立一个定义清晰的流程，使理事会基于附录所列原则，制定一个单一的全球 MBM 并于 2016 年第 39 届大会上通过；
- c) 要求理事会制定一个监测、报告和验证排放量的国际民航组织标准，并同意每个航空公司应只向一个国家报告其排放量的原则；
- d) 要求理事会建立机制，定义在全球抵消机制下可接受的碳信用额类型；

- e) 同意航空二氧化碳排放只计算一次，必须避免与现有的 **MBM** 重复；
  - f) 同意一个全球性的 **MBM** 应考虑到不同类型和层次的航空公司活动；
  - g) 同意一个全球性的 **MBM** 应尊重每个国家对其领空的专属管辖权；和
  - h) 重申在国际民航组织继续建立一个单一的全球 **MBM** 时，任何一国提出或继续实行的有关国际航空的 **MBM** 应当与 A37-19 号决议中通过的 **MBM** 指导原则保持一致，包括尊重主权领空，获得航空公司注册国同意的原则。
-

## 附录

### 在支持 CNG2020 的全球单一 MSM 下确定个别航空公司责任的原则

1. 航空业基于市场的措施（MBM）应只被视为解决航空业二氧化碳排放的更大的一揽子措施的一部分，即针对无法通过具有成本效益、行业减排的措施实现的部分。

2. MBM 不应该被设计用于提高一般收入或抑制对航空出行的需求。

3. 鉴于航空业的全球竞争性质，政府通过的任何 MSM 必须具有成本效益，维护公平竞争。

4. 任何航空 MSM 必须满足以下标准：最大限度保护环境完整性，同时最大限度地减少竞争性扭曲和管理复杂性。

5. 在就一项航空 MSM 达成一致时，只有政府才能决定是否将“不同国家特殊情况和各自能力”（SCRC）纳入考虑范围，以及如果考虑的话，“如何”纳入考虑范围。尽管如此，如果他们选择这样做，应该在一条给定的路线上平等对待所有航空公司，尽量减少市场扭曲。

6. 任何为实现 CNG2020 的 MSM 应该是易于实施和管理，并具有成本效益的。业内人士用一个单一的强制性碳抵消计划比替代方案能更好地实现这一原则。

7. 以下确定个别航空公司责任的原则将有助于确保行业集体承诺抵消增长 2020 年后排放增长即 CNG2020 目标将公平、公正地分配给航空公司：

- 以 2018-2020 年间年均排放总量确定 CNG2020 集体行业排放基线；
- 以每个航空公司在 2018-2020 年期间年均排放总量确定并固定单个航空公司的基线；
- 应包含一条新进入者的条文，其最初两年的减排量可调整；
- 采取平衡的方式确定单个承运人的责任，包括考虑‘排放份额’因素（反映单个航空公司占行业排放总量的份额）和 2020 后‘增长’因素（反映单个航空公司超过基准排放量的增长）；
- 在确定单个承运人责任时应对快速增长和高增长承运人进行具体调整，以减轻快速增长的航空公司的负担；
- 应纳入一条基于 15 年基准时间框（2005-2020 年）并结合五年落日条款（2020 年至 2025 年）的先进入者规定，以承认 2020 年之前采取的碳减排措施；
- 制定一条调整原则，确保单个航空公司低于基准线的净减排量都应计入行业减排总量；

- 应通过业界公认的国际民航组织关于排放数据的监测、报告和独立验证标准确保数据真实性；
- 排放数据报告应简单、灵活，允许航空公司从一系列报告方法中选择；
- 应规定一个CNG2020周期性绩效考核周期，以评估机制是否正常运作，并根据实际情况对个别因素和参数进行修改。

—完—