



大会 — 第 39 届会议

执行委员会

议程项目22：环境保护 — 国际航空与气候变化 — 政策、标准化和实施支持

关于针对国际航空的全球基于市场措施的行业意见

(由国际机场协会 (ACI)、民航空中导航服务组织 (CANSO)、
国际航空运输协会 (IATA)、国际公务航空理事会 (IBAC)、
航天工业协会国际协调理事会 (ICCAIA) 联合提交提交)

执行摘要

航空业已采取主动的方式来应对其对气候变化这一紧迫的全球挑战。在2009年，航空业制定了三个宏大目标来减少国际航空的二氧化碳排放，并制定了四支柱战略以达成目标。行业相信，通过行业和政府共同合作，在技术、运行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。然而，我们也认识到一个全球基于市场的措施 (GMBM) 需要在其他措施还未完全发挥作用的阶段被用来填补排放差距。

行动： 恳请大会通过针对国际航空的一个单一的全球基于市场的措施 (GMBM)，并考虑到段落 2.4 所罗列的推荐设计元素。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标E—环境保护
财务影响：	无需额外资源。
参考文件：	

¹中文、英文、阿拉伯文、法文、俄文和西班牙文版本由IATA提供。

1. 引言

1.1 在2009年，民用航空业制定了三个全球目标以应对其对气候的影响：

- a) 短期目标是每年 1.5%的效率改进；
- b) 中期目标是控制净二氧化碳排放，在 2020 年时达到碳中和增长；和
- c) 长期目标是在 2050 年时航空碳排放量较 2005 年水平减少一半。

1.2 在 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：

- a) 至 2020 年，全球年均燃油效率每年提高 2%；
- b) 从 2021 至 2050 年全球燃油效率每年继续改善 2%的理想目标；和
- c) 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。

1.3 我们相信国际民航组织必须继续起到领导作用，通过技术改进、可持续替代燃料、运营改进、基础设施措施应对国际航空的二氧化碳排放影响问题，以及一个设计得宜的全球基于市场的措施 (GMBM) 应对仍然存在的排放差距问题。

1.4 航空业自身承诺达到这些目标，并承诺大量资源投入到燃油效率技术的开发，例如更轻的材料和更先进的引擎技术、改进运行效率、支持更新现代化基础设施以及可持续替代燃料的商业化等。²

1.5 从 2010 年起，航空业已贡献了大量专家支持国际民航组织航空环境保护委员会 (CAEP) 的工作，尤其是在新机型的二氧化碳认证标准方面。

1.6 在 2013 年，国际民航组织大会第 38 届会议上决定开发一个针对国际航空的全球基于市场的措施 (GMBM) 计划以供大会第 39 届会议来做决策。航空业已给予了全球基于市场的措施 (GMBM) 计划的工作以全部支持，也一直在为理事会的环境咨询小组和高层小组、全球航空对话、2016 年 5 月 11-13 日举行的高层会议的讨论做出贡献，还为航空环境保护委员会全球基于市场措施技术工作组的工作提供了协助。

1.7 在本届大会前一年，2015 年举办的航空运输行动小组 (ATAG) 的全球可持续航空峰会上，29 位代表着全球 90% 商业航空运输量的行业高层 (董事长、行政总裁) 给政府写了一封公开信，承诺将致力于后续的气候行动，并支持针对航空业的全球基于市场的措施 (GMBM) 的起草过程。³

² 例如，机场已经通过全球范围实施机场碳排放认可计划展示了他们的承诺，到目前为止已有40个国家的159个机场通过了认可，代表着将近32%的全球空中乘客量。

³ 见 www.enviro.aero/openletter

2. 详述

2.1 业界有信心，在技术、运行和基础设施的措施将为航空业的可持续增长提供长期解决方案。由于新技术和基础设施都需要一定时间才能全面发挥作用，在过渡期间就需要一个全球基于市场的措施 (GMBM) 来充当“差距填充物”。

2.2 针对国际航空的全球基于市场的措施 (GMBM) 只应被视为是解决航空业不能由效率改进措施涵盖的二氧化碳排放差距问题的一个更广泛的一揽子措施的一部分。

2.3 我们相信，下列基本原则应能⁴给予各成员国在国际民航组织于本届大会关于全球基于市场的措施 (GMBM) 的通过决定上一些指导：

- a) 它不应被设计成或应用于提高收入或抑制航空出行的需求。
- b) 它应该覆盖全球，维护公平竞争。
- c) 它应该避免采用单边措施，那会创造出一个不可持续的拼凑式政策体系，导致复杂性和成本的增加并造成市场扭曲。
- d) 它应该在管理上是简单的，承运人只需向一个国家报告其排放数据。

2.4 我们还注意到在 2016 年 6 月 2-3 日于都柏林举办的国际航协第 72 届年会上，航空业以压倒性票数通过了一项关于面向国际航空的全球基于市场措施 (GMBM) 的制定的决议⁵。决议罗列了一系列为一个全球碳抵消计划推荐的设计元素：

- 1) 分阶段施行— 在认识到各国航空市场的成熟度差异的基础上，制定全球碳抵消机制时需特别考虑到各国的“不同国情和各自能力” (SCRC)，分阶段地逐步涵盖某些国家之间的航线。我们同样认为，针对不同类别国家采取的标准不应造成市场扭曲；并且同一条航线上的所有承运人，无论国籍，都必须被平等地对待。
- 2) 技术豁免— 对非常小的航空器、小型承运人以及特定类型的运行，技术豁免应被包括在内。这将行政负担限制在了某些仅需承担从国际航空而产生的二氧化碳排放义务的承运人身上。对于新承运人的有时间限制的豁免也应包括在内。
- 3) 基准线计算— 使用一个单一年份来决定基准线的做法忽视了行业在 2020 年测量的排放量可能会被特殊情况扰乱那一年航空活动水平的风险。使用一个 2 年或 3 年的平均排放数据可使一些有可能产生的意外波动相互抵消。
- 4) 义务的分配— 这应该由各成员国在本届大会决定，在部门和个别组件之间给予加权考虑，认识到加权可能在全球基于市场的措施 (GMBM) 计划的生命周期里随时改变。各国政府将要同意的一揽子措施的一部分也应包括对增长快速的或那些在 2020 年全球基于市场的措施 (GMBM) 生效之前就已经采取了减排措施的航空公司做具体调整。本届大会应通过明确的义务分配计算方法，这将为各承运人带来透明度和确定性。

⁴ 亦见 A38-18号大会决议附件所载的指导原则。

⁵ 见<https://www.iata.org/pressroom/pr/Documents/iata-agm-2016-resolution-mbm.pdf>

- 5) 预实施阶段—如果各成员国同意全球基于市场的措施(GMBM)应该包括一个在全面实施之前的预实施(或试验)阶段,那么应关注于获取标准化的监测、报告和核查过程的经验,同时不拖延已计划好的全球基于市场的措施(GMBM)的开始日期。
- 6) 重新分配—因分阶段施行或豁免而没有涵盖在此计划内的排放,不应该被重新分配给已经在此计划中承担了义务的承运人。
- 7) 无重复措施—全球基于市场的措施(GMBM)应该是应对国际航空二氧化碳排放问题的唯一全球机制,避免与任何地区或国家级的措施重复。
- 8) 报告和合规性周期—排放的监测和报告应该以年为周期,有一个三年的碳抵消合规周期以使承运人有最大的灵活性完成抵消义务。
- 9) 计划的审查—详细的、具体的和定期的审查条款的列入将使该计划在实施过程中可能出现的问题得到解决。
- 10) 碳单位—航空器承运人应该有尽可能广泛的权限进入碳市场,并可以使用任何符合环境完整性和其他在国际民航组织层面被各国认可的资格标准的碳排放单位。这些应包括,但不仅限于,所有现行的或根据《联合国气候变化框架公约》将被采用的排放单位,包括来自减排(REDD)+活动的。
- 11) 成本保障—当某些成本参数超出个成员国认为合适的限值时,应有一个能触发全球基于市场的措施(GMBM)被根本性检讨流程的条文,但这不应直接干扰到中性碳市场,也不应影响排放单位的价格和可用性。

2.5 联合提交本工作文件的各方完全赞同以上推荐的设计元素。

3. 结论

3.1 联署本工作文件的各方代表了意见一致的全球航空业,将致力于减少航空活动对气候变化的影响,尤其是控制净二氧化碳排放,在 2020 年时达到碳中和增长。一个单一的针对国际航空的全球基于市场的措施(GMBM)在本届大会的通过是达到这个目标的关键元素。然而,为了及时有效的实施,本届大会需要就全球基于市场措施(GMBM)的一些关键元素达成共识。

3.2 恳请大会通过针对国际航空的一个单一的全球基于市场的措施(GMBM),并考虑到段落 2.4 所罗列的推荐设计元素。