



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、标准化和实施支助

用于国际民用航空的全球基于市场的措施的主要设计要素：巴西的立场

（由巴西提交）

执行摘要

巴西认为，必须全面满足全球基于市场的措施（GMBM）计划的各项主要标准，才能使该计划在全球应对气候变化的努力中具有现实意义和取得成功。在这些标准中，全球基于市场的措施必须力求实现环境完整性（从设计到实施）、简洁性、成本效益、有区别而无歧视和避免造成过重的成本/行政负担。下文概述巴西关于用于国际民用航空的全球基于市场的措施的主要设计要素的立场，同时亦顾及上述要求。

行动：请大会：

- a) 注意到巴西关于全球基于市场的措施的主要设计要素的立场。

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：	国际民航组织第 A38-18 号决议：《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》。

## 1. 引言

1.1 大会 A38-18 号决议决定制定用于国际航空的全球基于市场的措施（GMBM）计划。根据该建议的项目 20，该计划应考虑到各国、特别是发展中国家的具体情况和各自能力，同时尽可能减少市场扭曲。巴西认为，必须全面满足全球基于市场的措施计划的各项主要标准，才能使该计划在全球应对气候变化的努力中具有现实意义和取得成功。在这些标准中，该计划必须力求实现环境完整性（从设计到实施）、简洁性、成本效益、有区别而无歧视以及避免造成过重的成本/行政负担。下文概述巴西关于用于国际民用航空的全球基于市场的措施的主要设计要素的立场，同时亦顾及上述要求。

1.2 巴西欢迎通过《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》和缔约方大会通过的关于气候变化的各项相关决定。这一历史性协定的签署，主要是由于采取了侧重于国家自主贡献的创新做法，同时重申了共同但有区别的原则和各自的能力以及发达国家和发展中国家的差异。国际民航组织在全球基于市场的措施计划及其实施方面的工作，必须完全符合并支持《巴黎协定》的实施，以避免两个联合国政府间组织之间的不协调。

## 2. 巴西关于全球基于市场的措施的若干主要设计要素的立场

2.1 **分阶段实施。**巴西认为，采取基于航线的办法逐步实施，对于照顾到不同的责任、能力和情况，同时尽可能减少市场扭曲而言至关重要。巴西支持采取两阶段实施全球基于市场的措施的办法，根据理事会主席原来提案中的建议，各阶段之间至少有五年的空隙。巴西曾主张，在每一阶段中，应主要根据收入吨公里（RTK）、飞机运营许可证（AOC）等航空业标准，并反映发展的不同状况，对各国进行分类。尽管巴西仍对这一办法感到满意，但也注意到，一些国家在运用这些标准确定哪些国家应列入哪一阶段时遇到困难。考虑到发达国家市场的成熟水平及其在应对气候变化方面的较大责任和能力，这些国家必须从计划的第一阶段开始便率先加入全球基于市场的措施；同时参加的还有航空活动较多的其他国家，以尽可能减少市场扭曲。

2.2 为避免区域不平衡，巴西强烈认为，所有不适用豁免的南美和中美洲国家均应一道加入计划的第二阶段，从而管理进出本地区的国际业务中的潜在的市场扭曲。

2.3 **抵消义务的分配。**理事会主席提出的大会决议草案建议采取 100% 的部门办法，作为这一分配的基本计算。虽然 100% 的部门办法获得了广泛的支持，但问题依然没有解决。巴西支持采用 100% 的部门办法分配抵消义务，因为这一办法照顾到可能的市场扭曲，并在各国历史性责任和芝加哥不歧视原则之间作出平衡。

2.4 考虑到发展中国家对收入弹性十分敏感，这些国家航空市场的发展具有很大潜力。考虑到进出发展中国家的国际航空运输的增长率往往高于世界平均增长率，且大大高于成熟的市场，如果义务分配系基于个别的增长率，没有成熟市场的国家的航空公司将承受大于拥有成熟市场的国家的负担，而后者航空业曾经造成大部分的排放。采用 100% 的部门办法有助于解决这种不平衡。

2.5 2016 年 1 月环境咨询小组第 15 次会议（(EAG)/15）期间，航空环境保护委员会（CAEP）介绍了有关基于市场的措施（MBM）设计要素的一系列分析的结果。根据理事会的要求进行的一项分析是对各种抵消义务分配计划中的潜在市场扭曲的比较。根据航空环境保护委员会的结论，采用个别的方法会产生较多的市场扭曲，并导致各航线的相对抵消成本出现很大的不同。除此之外，在同一航线上，

两个航空承运人可能拥有不同的抵消义务。采用 100% 的部门办法，可以避免这种情况，因为所有航线（以及同一航线的所有运营）都会受到同样的影响。抵消义务分配的 100% 的部门办法导致出现扭曲的机会较少，包括“增长快速者”和“新加入的运营人”。因此，它是维持国际民航组织的不歧视原则同时又顾及到各国的特殊情况和各自能力的最适当方式。

2.6 巴西单独提出的另一工作文件，载有支持 100% 的部门办法的详细技术理由。

2.7 **修订和实施：**实施全球基于市场的措施必须面向环境完整性，并与《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）这一应对全球气候变化的主要多边论坛下的机制相符。有关授权航空环境保护委员会实施全球基于市场的措施的进一步工作的指导，必须与《气候变化框架公约》及其《巴黎协定》相符。航空环境保护委员会下的发展情况，不应与《气候变化框架公约》关于基于市场的措施的规则和指导相冲突或重叠。在相同的议题上，国际民航组织和气候变化框架公约这两个政府间组织取得的结果不能南辕北辙。

2.8 为了将这一逻辑落实到大会决议中，一方面，各国必须决定，实施《京都议定书》的清洁发展机制和根据《巴黎协定》第 6 条第 4 款建立的机制后实现的减排单位，不应再接受航空环境保护委员会/国际民航组织的进一步监测、报告和核实（MRV），也就是说，这些单位将自动符合遵守了全球基于市场的措施要求的条件。另一方面，必须进一步完善高级别会议（2016 年 5 月 10 日至 13 日，蒙特利尔）主席提出的案文，以确保航空环境保护委员会有关其他形式排放单位的工作与气候变化框架公约机制协调一致地发展。由于今后数年内将制定确保实施《巴黎协定》第 6 条的各种指导和规则，而这一工作恰逢航空环境保护委员会今后就这一问题开展工作之时，可以说这两项工作能够统筹进行。大会必须提供这种协调，与此同时授权航空环境保护委员会进一步开展工作。

2.9 巴西政府感到关切的是，在航空环境保护委员会评价认为可能符合全球基于市场的措施的单位中，有其环境完整性不确定的标准，而且这些标准所采取的办法一直不被气候变化框架公约接受，或者未获得东道国本国的核准。根据《巴黎协定》适用于巴西的拟订国家自主决定预期贡献，“巴西将不承认其他缔约方所使用的并非根据《公约》、其《京都议定书》或其《巴黎协定》建立的任何机制、文书或安排而获得的任何来自巴西实现的减排结果的单位。”巴西政府还强调，“转让任何来自巴西实现的减排结果的单位，须获得联邦政府的事先知情同意。”巴西一开始就对使用任何不符合这些条件的单位表示保留。

### 3. 结论

#### 3.1 请大会：

- a) 注意到巴西关于全球基于市场的措施的主要设计要素的立场。