



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

全球基于市场措施抵消义务的分配

(由巴西提交)

执行摘要

国际航空全球基于市场措施（GMBM）的一个主要设计要素，就是抵消义务的分配（大会决议草案第9段）。本工作文件旨在归纳若干支持采纳100% 部门做法的技术论点，它的好处在环境咨询组、全球航空对话和高级别会议上都已得到广泛讨论。巴西请大会决定采纳一种可以避免市场扭曲，避免对某些地区国际航空运输发展造成不成比例负担的抵消义务分配办法。

行动：请大会：

- a) 重申国际民航组织对芝加哥公约不歧视原则的承诺。
- b) 考虑下文中所阐述的关于采纳100% 部门做法的技术论点。
- c) 决定采纳一种可以避免市场扭曲，避免对某些地区国际航空运输发展造成不成比例负担的抵消义务分配办法。

战略目标： 本工作文件涉及战略目标 E – 环境保护。

财务影响： 不要求额外资源。

参考文件：

- 国际民航组织A38-18号决议：国际民航组织关于环境保护 — 气候变化的持续政策和措施的综合声明。
- 关于全球基于市场措施计划高级别会议（HLM-GMGM）成果的报告 — 24/05/12

1. 引言

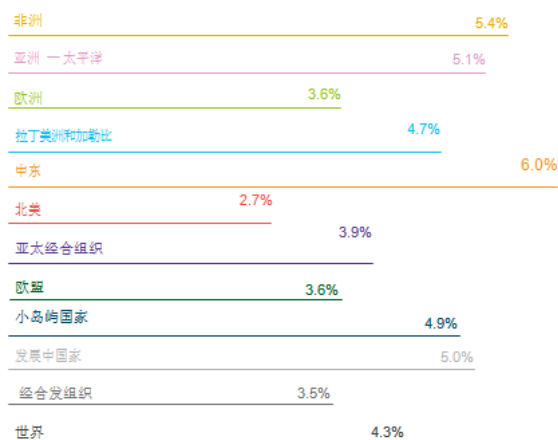
1.1 大会第 38 届会议的决议要求理事会就一项全球基于市场措施 — MBM 计划的可能选项的技术方面和和环境及经济影响开展工作。根据 A38-18 号决议，全球基于市场措施应该考虑不歧视原则和成员国的特殊情况和各自能力。巴西建设性地参与了对这一问题的提案塑造，欢迎理事会主席就全球基于市场措施提出大会决议草案案文的主动行动。

1.1 全球基于市场措施的一个主要设计要素是抵消义务的分配（大会决议草案第 9 段）。理事会主席提交的大会决议草案提议采用 100% 部门做法作为基本的分配计算。虽然 100% 部门做法得到广泛支持，但问题仍然没有解决。本工作文件旨在结合环境咨询组、全球航空对话和高级别会议上的讨论情况，归纳若干支持采纳这一做法的技术论点。

2. 支持 100% 部门做法的技术论点

2.1 市场成熟度划分市场“成熟度”的一个标准方法，是使用该市场的收入弹性值（即运输量对收入变化的反应度）。在成熟的市场，航空需求的收入弹性低，即收入增加，对航空运输需求影响不大。另一方面，在尚未达到高度成熟的市场，收入增加，对航空运输的需求往往随之增加。而在市场不成熟的国家，高增长的潜力大，因为人口中很大一部分由于收入有限，对国际运输不得其门而入。经济发展，人均收入增加，会带来航空运输需求的增加。2016 年 7 月，航空运输航空组 — ATAG 公布了一项研究，预示了 2014 年至 2034 年国际运输量按地区的年均增长率，如图 1 所示。

图 1 — 2014 年 — 2034 年国际运输量按地区预计年均增长率



来源：航空效益超越疆界 — 航空运输航空组¹

2.2 该项研究表明，往返于发展中国家的国际航空运输量，其增长率略高于世界平均水平，而大幅高于成熟市场。因此，如果义务分配是基于个体增长率，不成熟市场的航空公司所承载的负担，将高于成熟市场国家航空公司的负担，从而影响不成熟市场的增长潜力。采用 100% 部门做法有助于处

¹ <http://aviationbenefits.org/> 第18页。

理这种不平衡。重要的是，要避免抵消义务的分配给具有国际航空发展潜力的国家造成不成比例的负担，而对成熟市场国家的影响相对较小，它们正是历史上航空部门排放的最大始作俑者。

2.3 抵消义务的分配办法将确定比率(部门、个体或混合)，乘以运营人排放增量(过去三年的平均值)。采用 100%部门做法，每一承运人比率相同，运营人义务的计算仅按其排放份额，大致上反映它的市场份额。这将可避免义务分配对具有国际航空发展潜力的国家造成不成比例的负担。如果采用个体做法，运营人的义务将根据它的排放份额和排放增量计算，从而造成额外的负担和市场扭曲。

2.4 减少二氧化碳排放的激励措施。据称，采用侧重个体做法的一个论点是，它对减少二氧化碳排放的激励作用，比 100%部门做法要大。不过这一论点是附带了某些重要条件的。首先，对减少二氧化碳排放的主要激励是燃油成本，它可以占到一个航空承运人总成本的 40%。民用航空已经是一个靠效率驱动部门。一家公司要保持竞争力，就必须投资于能够保证最高燃油效率的措施。所以，在生物燃油等可持续替代燃油实现有竞争力的商业价格之前，部门的抵消计划被认为是保持一篮子措施的完整所必需的。

2.5 市场扭曲。国际航空全球基于市场措施的讨论，应着眼于国家对于气候变化的历史责任和不歧视原则之间的平衡。巴西理解，芝加哥公约中体现的运营人之间不歧视原则，是避免国际民用航空市场扭曲的关键。成员国在谈判过程中投入了大量的努力，捍卫航空承运人之间不歧视和防止市场扭曲的原则。巴西支持所有航空承运人在同一航线运行时应享有同样待遇的意见，就是对实现历史责任与不歧视之间调和的贡献。

2.6 在 2016 年 1 月环境咨询组第 15 次会议上，航空环保委提交了对基于市场措施设计要素进行一系列分析的结果。其中理事会要求进行的一项分析，是比较抵消义务分配各个办法可能造成的市场扭曲。航空环保委的结论如下：²

“分配计划的影响：

- 100% 按部门跨航线抵消造成的相对成本差异最小(对所有航线影响相同)；
- 100% 按个体和累计做法进行抵消造成的成本差/差别最大；
- 市场扭曲的程度有限而且直接与抵消价格相关。”

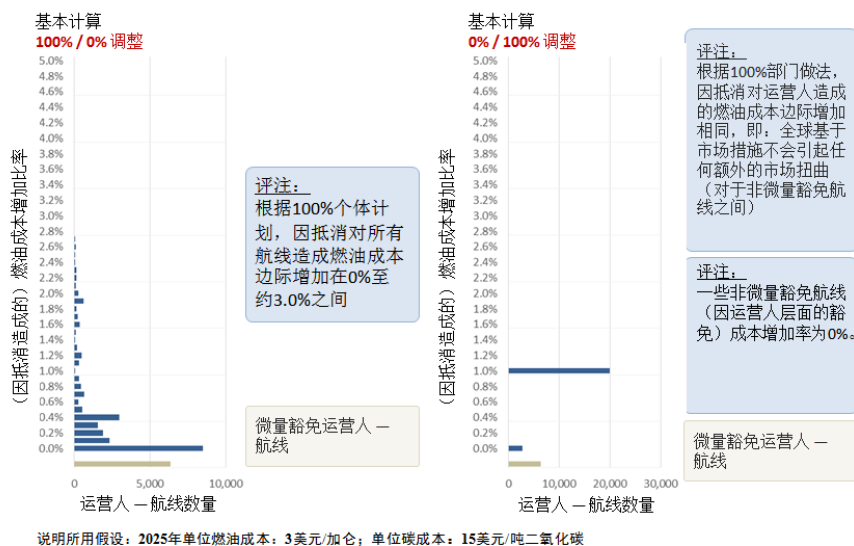
根据航空环保委的结论，采用个体做法将产生更多的市场扭曲，对各航线的相对抵消成本差别大。除此之外，在同一航线上，两个航空承运人可以具有不同的抵消义务，因而造成重大市场扭曲。采用 100%部门做法则可避免这种情况，因为所有航线(及同一航线的所有运营人)都将受到同样的影响。

2.7 图 2 所示，为航空环保委对两种抵消义务分配计划的比较研究，第一个是 100%个体做法，第二个是 100%部门做法。

² 航空环保委呈送环境咨询组第 15 次会议的技术分析(2016 年 1 月) — [Summary](#) 和 [Appendix](#)。网址：http://www.icao.int/Meetings/HLM-MBM/Pages/background_information.aspx

图 2 – 对计划的比较

两个样本计划对29000个运营人 — 航线的相对影响



来源：国际民航组织航空环保委

这项比较显示，采用 100% 部门做法分配抵消义务造成扭曲的可能性最小，包括对于快速增长者和新入行者。因此，它是坚持国际民航组织不歧视原则，同时顾及国家特殊情况和各自能力的最恰当的办法，即：“有区别但不歧视”的办法。

3. 大会的行动

3.1 请大会：

- a) 重申国际民航组织对芝加哥公约不歧视原则的承诺。
- b) 考虑本文件所述关于采纳100%部门做法的技术论点。
- c) 决定采纳一种可以避免市场扭曲，避免对某些地区国际航空运输发展造成不成比例负担的抵消义务分配办法。