



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

欧洲就国际航空排放对制订全球基于市场措施(GMBM)计划的立场

(由斯洛文尼亚以欧洲联盟及其成员国¹和欧洲民用航空会议其他成员国²的名义提交)

执行摘要

气候变化是当代确定的挑战。经济各个部门，包括国际航空，都必须致力于实现《巴黎协定》的目标，将全球温度上升限制在工业化之前水平的2°C以下，并致力于将温度上升限制在1.5度以内。根据国际民航组织大会第A38-18号决议的规定，大会第39届会议应对制订作为解决国际航空产生的二氧化碳排放的一揽子措施的关键要素的全球基于市场措施(GMBM)的可信、切实和有效计划作出决定。本文件阐述了欧洲立场，说明全球基于市场措施应该遵循的原则，即环境有效性、特殊情况 and 各自能力(SCRC)和非歧视性，以及拟定这个措施中的关键要素。关键设计要素必须明确、可信和使作为实施全球基于市场措施期间的一揽子措施达成协议。

行动：请大会：

- a) 在大会第39届会议通过一项可信、切实和有效的全球基于市场措施，将其作为从2020年起实现碳平衡增长(CNG 2020)的必要措施；
- b) 考虑到本文件提出的各项基本原则和考虑(阐明参与这个计划所有不同阶段的路径、全球系统、环境有效性、运营人不歧视、特殊情况 and 各自能力(SCRC)、定期进行审查以提高计划的长期有效性、切实监测、审查和核实及高质量排放单位)以及使基于市场措施从2020年开始实施所需落实的各项剩余要素的路线图，同意所有主要关键设计要素；
- c) 注意到欧洲联盟及其成员国和欧洲民用航空会议其他成员国打算从开始就实施这项计划；和
- d) 要求有能力的国家在大会结束前宣布它们承诺自愿从开始就参加全球基于市场措施。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 — 环境保护。
-------	---------------------

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其和乌克兰。

财务影响:	将根据2017年至2019年经常方案预算和/或预算外捐助的可用资源开展本文件提及的活动。
参考文件:	《芝加哥公约》及其附件16 第A38-17号决议和第A38-18号决议

1. 引言

1.1 气候变化是当代确定的挑战。所有国家和经济各个部门都需分担公平份额，以免造成灾难性的后果。依照政府间气候变化专门委员会（IPCC）报告的结论，国际社会在巴黎同意作出一切必要努力，将全球温度上升限制在工业化之前水平的 2°C 以下，并致力于将温度上升进一步限制在工业化之前水平的 1.5°C 以内。要实现这个目标，则产生温室气体排放的所有部门，包括国际航空，都必须采取适当和紧急行动。在第二十一届气候变化框架公约缔约国会议（COP21）举行之后，目前航空部门应对现实这些目标做出贡献。

1.2 为了解决航空产生的气候影响，国际民航组织同意采取“一揽子措施”，包括技术、运行和经济措施以及使用可持续代用燃料。我们欣见国际民航组织航空环境保护委员会（CAEP）最近核准为航空器设定的第一个二氧化碳标准。但是单凭这项标准以及一揽子措施的其他要素无法导致减少必要的排放。大会第 A38-18 号决议在 2013 年重申，全球期望将国际航空排放维持在 2020 年水平，并同意为达到这个目的拟订全球基于市场措施（GMBM）。全球基于市场措施（GMBM）被认为是实现减少二氧化碳排放这个目标最符合成本效益的工具。根据航空环境保护委员会进行的大量分析显示，没有这项措施就不可能实现这个目标。

1.3 联合国秘书长在 2016 年 2 月访问国际民航组织时提醒国际民航组织指出，在第二十一届气候变化框架公约缔约国会议（COP21）举行之后，“现在世界目光都注视着航空公司和国际民航组织使减少排放取得大幅和实质进展”。他敦促各国就基于市场的机制达成协议，以便确保从 2020 年起实现碳平衡增长（CNG 2020）。

2. 落实全球基于市场措施的基本原则

2.1 全球基于市场措施必须对稳定 2020 年以后的国际航空排放作出有意义的贡献。欧洲强烈支持通过全球基于市场措施。它使国际航空的二氧化碳排放维持在 2020 年水平，并同时允许国际航空得到可持续增长。

2.2 大会第 39 届会议需要就内容完备的计划达成协议，其中应阐明整个实施期间（2012 年至 2035 年）的所有设计要素，包括载明哪些国家从一开始就参加这个计划，以便从一开始就知道全部确切情况并对排放数量作出必要保证。此外，全球基于市场措施的设计必须考虑到对航空器运营人不歧视以及需以均衡的方式顾及特殊情况和各自能力（SCRC）这两项基本原则。

2.3 尽管欧洲对这项计划开始时拟议采用自愿办法感到一些关切，因为这种办法将导致这项计划在气候效果上的不确定性，但我们能够接受这个计划的初期有自愿阶段，只要这个初期阶段的实施时间有限并且整个计划在实施后能够达到 2020 年起实现碳平衡增长（CNG 2020）的整体目标。

3. 欧洲对全球基于市场措施的各项关键要素的立场

3.1 欧洲欣见在大会第 38 届会议授权之后就全球基于市场措施取得的大幅进展。理事会根据广泛讨论和技术评价提议制订一项大会决议，并认为这是制定国际航空的全球二氧化碳抵消系统的稳妥基础。首先，我们支持应该建立一个具有共同标准的真正全球系统，这些标准将得到所有国家的同意并将得到所有国家一致和不加歧视地适用，以便确保所有参与者都有公平的竞争环境。

3.2 实现全球目标

3.2.1 全球基于市场措施必须有效地达成它的气候目标。航空环境保护委员会进行的并得到航空业界支持的广泛分析已经显示，一项全球抵消措施能以负担得起的成本实现共同目标。

3.2.2 尽管认识到需要处理特殊情况和各自能力（SCRC）问题，但决议草案中的分阶段实施办法和最初几年自愿参与的规定以及大量的豁免情况把全球基于市场措施覆盖范围内的一大部分排放排除在外。欧洲对这个差距感到关切，认为它需要在这项计划实施时得到处理，以便确保整个气候目标能够得到实现以及全球基于市场措施的信誉不会受损。

3.2.3 在这个背景下，欧洲认为，尽可能多的国际民航组织成员国，或至少所有航空大国和有能力参加的国家在这项计划开始时都自愿参加。欧洲打算从开始就参加这项计划，只要商定的计划包含了本文件提到的各个主要要点。鉴于迫切需要达到《巴黎协定》设定的温度目标，我们还鼓励可从这项决议的规定得到豁免的国家尽早自愿参加这项计划。在大会第 39 届会议举行之前对参加整个计划的情况有清楚了解也非常重要。此外，切实的审查条款应用于在一段时间内缩小排放差距。

3.3 特殊情况和各自能力

3.3.1 欧洲认识到各国在经济和发展上的差异，因此认为以不歧视方式设定的特殊情况和各自能力的规定需要作为大会决议的核心要素列入其中。决议草案为了实现这项目标，列入了一些解决差异问题的措施。

3.3.2 欧洲能支持根据收入吨公里数（RTK）的阈值作出的豁免，但它感到关切的是，在理事会提出的决议草案中，将在计划的整个实施期间对国家给予豁免，不论该国在这段期间的运输量有何改变，这可能导致市场重大扭曲，例如，如果在此实施期间该国运输量发生了变化。如以前的决议草案所反映的情况，欧洲提议重新采用一项规定，将在特定年份以收入吨公里数计算的国际航空活动达到某个水平的国家列入这项计划。欧洲也了解并支持业界的强烈呼吁，要求以“离港航班”原则而不以登记国（AOC）原则作为进行收入吨公里数评估的基础。

3.3.3 支持和能力建设也是解决特殊情况和各自能力问题以及向各国提供特定帮助而尤其是促进高效落实全球基于市场措施的适当方法。欧洲已经通过国际民航组织（发展国家行动计划）支持一个重要项目，并同意为及时落实全球基于市场措施还需提供更多协助。

3.4 不歧视和平等对待

3.4.1 同样重要的核心原则是不歧视，欧洲欣见决议草案规定平等对待同一航路上的运营人。为充分遵守《芝加哥公约》的规定，在航路的基础上落实豁免和逐步加入的规定是保证公平

对待在同一航路上飞行的运营人以及确保运营人之间公平竞争环境的关键，而不论它们的国籍为何。

3.4.2 公平对待和公平竞争环境也必须得到透明治理和统一适用实施规则的手段的尊重，包括监测、报告和核实（MRV）和用于排放单位的合格标准。

3.5 分担负担

3.5.1 根据部门排放量的增长充分分配抵消义务（100%）是一种稳健、务实的办法，它易于落实，也可避免作出复杂的调整。此外，这种办法对在平均程度以上增长的航空公司有利，因此，能帮助航空部门仍在发展的国家的运营人。欧洲希望在实施这个计划的全部时间都使用100%部门办法；尽管如此，欧洲认识到其他国家希望在这个计划的后面阶段考虑到动态因素。不过，这不应破坏这个计划具有的简单性质。

3.6 对全球基于市场措施的审查

3.6.1 欧洲认为，全球基于市场措施的绩效和有效性应定期加以评估和作出改进，确保它在实现目标方面长期有效，并使它的期望与《巴黎协定》及其未来发展商定的整体期望和目标取得一致，特别是在长期温度目标方面。

3.6.2 大会第 39 届会议通过全球基于市场措施的决定应确切阐明这个计划在初期自愿阶段之后应继续进行。2032 年以前对这个计划的功能的任何审查都不应提出是否延续这个计划的问题，而应集中于在技术和管理上如何改善这个系统的问题。

3.7 治理和实施

3.7.1 与气候公约的报告一致的监测、报告和核实规则以及确保使用优质排放单位的透明和健全合格标准是决定全球基于市场措施的可信程度和环境有效性的两个重要基石。全球基于市场措施的透明度和问责也需通过切实的中央登记处得到保证。航空环境保护委员会已在这些要素的技术细节方面取得重要进展；欧洲强调，航空环境保护委员会应通过国际民航组织理事会及时最后拟定这些要素。欧洲重申，它承诺派遣一名能干的专家参与航空环境保护委员会的工作。欧洲能够支持在 2020 年以前及早落实这个系统的某些要素，特别是从 2019 年开始实施监测、报告和核实。这将帮助这个计划能在 2020 年顺利开展。

3.7.2 商定和落实切实的抵消质量标准是确保全球基于市场措施的环境有效性的必要条件。欧洲支持使用符合这个计划的排放单位标准的《气候公约》信用额。这有利于在发展中国家推动各种举措、项目、方案和部门办法，并伴随着产生积极的社会和经济效益。这项决议应仅允许使用东道国没有列入其本国气候承诺或目标的减少额的排放单位（避免重复计算）。

3.7.3 大会也应商定从 2020 年开始运行全球基于市场措施所需的剩余要素的路线图。