



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

美国关于全球基于市场的措施 (MBM) 计划的观点

(由美国提交)

执行摘要

美国支持国际民航组织采取综合方法，通过采取包括技术、运行和改进基础设施、可持续代用燃料以及制定作为补缺方法的全球基于市场的措施等“一揽子措施”，从2020年起实现碳中和增长。本文介绍了美国关于通过国际航空碳抵消和减排计划(CORSIA)的决定的立场并阐述了对审议中的“一揽子整体措施”的意见。

行动：请大会：

- a) 注意美国支持通过国际航空碳抵消和减排计划，赞同WP/52号文件附录B中拟议的决议案文，认为该决议案文是各种关键要素精心平衡的一揽子措施，另外美国计划为各国落实国际航空碳抵消和减排计划提供能力建设支持；
- b) 注意假定在全球排放中合起来占比很大的国家会参加，美国则有意从一开始就参加全球基于市场的措施；
- c) 鼓励国际民航组织成员国考虑从一开始就参加全球基于市场的措施，如有可能，在大会召开之际公开表达参加的意愿。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标E — 环境保护
财务影响：	
参考文件：	A39-WP/52 EX/29号文件，A39-WP/232 EX/91号文件

1. 美国支持拟定的大会决议

1.1 美国决心通过采取包括减少民用航空对气候和环境影响的举措促进航空产业的可持续发展。我们支持国际民航组织采取综合方式，通过采取包括技术、运行和改进基础设施、可持续代用燃料；航空器二氧化碳标准以及实施全球基于市场的措施作为补缺方法等“一揽子措施”，从 2020 年起实现碳中和增长。我们强调为持续加大行业内的减排力度必须认真推进有关完整的一揽子措施的工作。我们在 WP/232 号文件中已就整个一揽子措施阐述了我方的观点。

1.2 美国赞赏国际民航组织理事会主席去年 12 月为通过全球基于市场的措施提出决议草案、5 月份主持召开国际民航组织成员国高级别会议、以及 8 月初为拟定和完善决议草案召集主席之友会议等所做的一系列工作。这些工作对就理事会在 A39-WP/52 EX/29 号文件和 A39-WP/232 EX/91 号文件中提出的有关全球基于市场的措施的一揽子关键因素形成共识至关重要。

1.3 美国欢迎 WP/52 号文件，特别是该文件附录 B 中“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 — 全球基于市场的措施 (MBM) 计划”的决议草案。尽管该文件未能反映我们对所有内容最期待的结果，但是它是经过数月紧张谈判和各方妥协后通过的精心平衡的一揽子措施。我们强烈支持第 39 届大会通过这份决议案。

2. 一个强有力的全球基于市场的措施的构件

2.1 在阿留主席的领导下，国际民航组织理事会开始在若干关键构块的基础上制定 GMBM 的工作，决议草案中保留了这些关键构件，美国表示强烈支持。这些构件包括：

- 致力于环境保全，并随着时间的推移大幅扩大减排的覆盖范围；
- 基于航线的方法，尽可能减少 GMBM 可能引起的市场扭曲并保持非歧视性，这是《芝加哥公约》的重要特征；
- 采取切合实际的技术豁免和针对最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的豁免措施；
- 国际民航组织和成员国加强能力建设和援助，使所有国家都能够参加 GMBM，包括被豁免国家自愿参加。

3. 一揽子措施的核心要素

3.1 除上述构件以外，理事会还需就 GMBM 的其他一些关键要素取得共识。采取“一揽子”的方法被证明对在若干具有挑战性的相互交叉的问题上寻求共识至关重要。我们在下文中将阐述美国认为应被纳入一揽子措施的关键要素和理由。

3.2 参加方法：

3.2.1 **自愿参加试办阶段和第一阶段：**为既要解决各国对参加前期 GMBM 的各种拟议标准的疑虑，又不改变该计划总体范围，本决议草案没有纳入前六年参加该计划的任何标准，而是让成员国自愿选择是否参加试办阶段和第一阶段。之后，在第二阶段采取范围更广的方法。美国接受这一折中方案，但条件是至少在国际航空减排中让步力度比较大的一些核心国家愿意参加初期阶段，一旦这些国家参加，他们就应该要求他们的运营人采纳国际上已确定的该计划的要求。

3.2.2 **对航空活动少的国家予以豁免：**为消除航空活动少的国家对于 GMBM 对进出这些国家的国际航空增长可能产生的潜在影响的担忧，本决议草案在第二阶段对总收入吨公里 (RTK) 的份额低于 0.5% 的国家或在 RTK 量从最高到最低国家清单中累计份额达到总收入 RTK 的 90% 的国家给予豁免。作为一揽子措施组成部分，我们可以接受这些豁免，但是将继续鼓励各国在可能的情况下尽早自愿参加 GMBM。一般来讲，美国并不认为参加 GMBM 会对进出这些被覆盖的国家的航空活动水平产生负面影响。我们注意到国际航空界为国际民航组织审议工作提供的资料显示，CORSA 对费用的影响是比较小的。

3.3 **分配方法：**美国和其他国家强烈支持对抵消要求采取分配方法。该方法是以每个运营人对各自排放增长的要求为基础的，因此将会鼓励行业内加大减排力度。有些国家强调，给予快速增长的航空公司更长时间增长是必要的，因此支持对行业内的运营人，无论其各自增长率如何，都采取全球排放增长分配的方法。美国和其他国家认为，关键是本决议规定的分配方法应针对整个计划，而不是如有些国家建议的等第一阶段结束后再确定后续行动。决议草案中包括的方法是要谨慎应对各种利益冲突。它既要适应运营人不同的增长率，又要为一段时间内减少排放的运营人提供更大的奖励。它既需要就整个计划的方法提供确定性，又要留有调整的空间。还有，关于最后两个遵规周期，对个别部分，抵消要求将至少分别为 20% 和 70%。在制定这一方法时，包括美国在内的所有各方都表现出了很大的灵活性。我们可以接受当前这一方法，无需进一步修改。

3.4 **试办阶段：**有些成员国支持纳入试办阶段以帮助测试 GMBM，还有一些认为成员国应自行决定其运营人在这一阶段的抵消要求。还有一些成员国，包括美国在内，认为既然要纳入该计划的定期审查，试办阶段已无必要，并且认为成员国对于分配方法拥有完全自由裁量权会导致市场扭曲和歧视。一般来讲，正如对分配一样，决议草案认真平衡了各种利益冲突。它包括一个三年期的阶段，这期间，成员国要在运营人抵消要求的两个有限方案之间做出选择，余地是很小。

3.5 **兼顾各国的特殊情况和各自能力 (SCRC)：**本决议草案以多种方式兼顾了各国的特殊情况和各自能力，同时确保杜绝运营人之间的歧视行为。首先，前六年采取自愿参加的做法使各国有更多时间进行参加前的准备工作。第二，在整个计划期，决议草案给予航空活动少的最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家豁免，除非他们自愿参加。第三，分配方法提供了更长的时间，不成熟市场的排放增长与业界其他参与者进行分摊。最后，决议特别指示国际民航组织理事会扩大能力建设和财政支持，帮助有需要的国家落实 CORSA。

3.6 除这些关键要素以外，如 WP/52 号文件第 2.10 段所述，该决议是否应提及一些国家应带头落实 GMBM(如果是，应该有哪些国家)，这还是个问题。我们认为，决议不应提及一些国家应该带头，因为国际民航组织成员国已拒绝了这类基于标准的做法，而支持前两年采取自愿参加的做法。我们对于这种“描述性”(而非“规定性”)的方法持开放态度 — 最好写入前言 — 决议以此对成员国声明自愿参加表示欢迎，这既包括发达国家也包括发展中国家。

3.7 **定期审查：**所有国家都支持指示理事会在每个新的遵规周期开始前对 CORSIA 进行审查，但对于这些审查要达到什么目的则莫衷一是。决议草案将确保审查涉及计划设计过程、抵消要求的分配方法、对各国和运营人的成本影响以及环境效益等，以此兼顾各方观点。

3.8 **防止重复性措施：**最后，决议草案明确指出，国际航空排放不应受制于个别国家或地区采取的重复性或重叠措施。美国强烈支持这一规定。

3.9 以上所述的和决议草案所含的要素涵盖了对美国至关重要的并且只能在一揽子措施的前提下才能接受的内容。因此，我们可以接受作为一揽子措施的 WP/52 文件中的决议草案。我们敦促其他国家与我们一道支持在无需再做修改的情况下通过决议草案，从而保证国际民航组织完成自第 38 届大会以来的任务，并向全世界发出强有力的信号，我们有决心解决国际航空对气候变化产生的影响。

4. 号召参加

4.1 美国认为理事会案文是一个整体，这一揽子措施是可以接受的国际民航组织的未来方向。正如在与国际民航组织其他几个成员国的联合声明中指出的，假定占全球排放比重很大的其他航空大国的参加，我们计划从开始就参加 GMBM。我们还计划为有意参加试办阶段的其他国家提供能力建设支持。美国鼓励国际民航成员国考虑从开始参加 GMBM，并且如有可能，在大会召开之际公开表达参加的意愿。

5. 大会的行动

5.1 请国际民航组织大会：

- a) 注意美国支持通过国际航空碳抵消和减排计划，赞同 WP/52 号文件附录 B 中拟议的决议案文，认为该决议案文是各种关键要素精心平衡的一揽子措施，另外美国计划为各国落实国际航空碳抵消和减排计划提供能力建设支持；
- b) 注意假定在全球排放中合起来占比很大的国家会参加，美国则有意从一开始就参加全球基于市场的措施；
- c) 鼓励国际民航组织成员国考虑从一开始就参加全球基于市场的措施，如有可能，在大会召开之际公开表达参加的意愿。