



全球基于市场的措施计划的高级别会议

2016年5月11日至13日，蒙特利尔

议程项目1：审议国际航空全球基于市场的措施计划的大会决议草案文本

议程项目2：向理事会第208届会议提出的建议

国际民航组织全球航空对话（GLADS）

（由秘书处提交）

执行摘要

国际民航组织 (ICAO) 大会2013年第38届会议同意制定国际航空全球基于市场的措施 (MBM) 计划，并请理事会组织研讨会和讲习班 (大会A38-18号决议，第19 b) 段)。

2015年4月至2016年3/4月期间，国际民航组织举办了两轮关于全球基于市场的措施的全局航空对话 (GLADs)，涉及所有国际民航组织的地区，以便为国际航空提供有关国际民航组织制定全球基于市场的措施计划的信息，并让与会者熟悉大会决议草案文本。

全球航空对话是筹备本次关于全球基于市场的措施的高级别会议以及嗣后的国际民航组织大会第39届会议 (2016年9月27日-10月7日) 的一次重要机会。

全球基于市场的措施计划高级别会议的行动在第7段。

1. 引言

1.1 国际民航组织大会 2013 年第 38 届会议在 A38-18 号决议中同意制定国际航空全球基于市场的措施 (MBM) 计划，并请理事会组织由各成员国和相关组织的官员和专家出席的研讨会和讲习班 (见 HLM-GMBM-WP/2 号文件)。

1.2 2015 年 4 月，国际民航组织完成了涵盖所有国际民航组织地区的第一轮全球基于市场的措施全球航空对话。五次为期两天的国际航空对话分别在秘鲁利马 (4 月 9-10 日)、肯尼亚内罗毕 (4 月 14-15 日)、埃及开罗 (4 月 20-21 日)、新加坡 (4 月 23-24 日) 和西班牙马德里 (4 月 27-28 日) 举行。

1.3 2015 年全球航空对话的目标是：分享关于基于市场的措施的信息及其在解决国际航空二氧化碳排放一揽子措施中的作用；提供关于国际民航组织制定全球基于市场的措施的工作的信息；并了解成员国和相关组织的反馈意见提供一次机会。

1.4 在头一轮国际航空对话的后续活动中，2016 年 3 月 20 日至 4 月 8 日，在国际民航组织所有地区举行了第二轮国际航空对话。2016 年，在埃及开罗(3 月 20-21 日)、塞内加尔达喀尔(3 月 23-24 日)、印度尼西亚巴厘(3 月 29-30 日)、荷兰乌得勒支(4 月 4-5 日)和墨西哥墨西哥城(4 月 7-8 日)举行了国际航空对话。

1.5 2016 年全球航空对话的目标是：提供关于国际民航组织全球基于市场的措施工作的最新信息；让与会者熟悉大会决议草案文本；并为筹备本次关于全球基于市场的措施的高级别会议以及嗣后的国际民航组织大会第 39 届会议提供一次重要机会。

1.6 2016 年全球航空对话的结果已于 2016 年 4 月 13 日提交理事会的非正式通报会，全球基于市场的措施计划高级别小组的成员也应邀出席了通报会，此前，该小组于 2016 年 4 月 13 日至 15 日举行了第二次会议(见 HLM-GMBM-WP/2 号文件)。

2. 国际航空对话的组织和形式

2.1 2015 年和 2016 年的两轮国际航空对话均采用了相同的形式，便利信息的分享和鼓励关于全球基于市场的措施计划的讨论。全球航空对话的主要对象是来自非国际民航组织理事会成员的与会者。

2.2 每轮国际航空对话开始时进行的一系列介绍，让所有与会者能够对全球基于市场的措施计划的主题有相同程度的了解，并提供国际民航组织的最新发展情况。这些介绍还专门安排了答问时间。

2.3 非正式会议后举行了两场专题对话会议。第一场专题对话会议的重点是全球基于市场的措施计划的设计要点，第二场对话会议的重点是全球基于市场的措施计划的实施情况。每场对话会议均以小组形式举行：为各小组指定协调人，小组成员讨论具体的共同问题，各小组指派一名发言者向全体会议汇报讨论的摘要。

2.4 全球航空对话的最后一场会议是通过由国家、航空界、环境问题非政府组织(NGOs)和碳市场的代表组成的专家组，开展互动讨论。向专家组成员提出初步问题，随后是就会议的与会者所提问题交换意见。

2.5 所有文件，包括介绍、对话问题、参考材料(包括用于 2016 年国际航空对话的关于全球基于市场的措施计划的大会决议草案文本)以及所汇编的小组对话摘要，可分别查阅 2015 年国际航空对话网站(<http://www.icao.int/meetings/GLADs-2015/Pages/default.aspx>)和 2016 年国际航空对话网站(<http://www.icao.int/Meetings/GLADs-2016/Pages/default.aspx>)。

3. 与会情况

3.1 2015年，来自79个国家(所有36个理事会成员国和43个非理事会成员国)的362名与会者以及22个国际组织参加了五次国际航空对话(320名个人与会者，包括不只一次参加了国际航空对话的32人)。参加国际航空对话的国家占了90%的国际航空收费吨公里(RTK)。

3.2 2016年，来自60个国家(30个理事会成员国加上30个非理事会成员国)的390名与会者以及20个国际组织参加了五次国际航空对话(357名个人与会者，包括不只一次参加了国际航空对话的25人)。参加的国家占了74%的国际航空收费吨公里。

4. 对话会议

4.1 2015年国际航空对话期间，第一场对话会议确定了全球基于市场的措施计划设计方面的最重要考虑，包括全球计划的环境完整性、简洁性和成本效益，有区别无歧视的必要性，以及避免过高的费用或行政负担。关于解决有区别无歧视的具体问题，对话会议确定了各种可能的手段，包括基于航线的办法、分阶段办法、低排放国家的豁免、调整小排放国家的配额以及向发展中国家寻求项目贷款。

4.2 2015年国际航空对话第二场对话会议确定了执行全球基于市场的措施计划方面存在的以下挑战：法律框架、持续的信息流和外联、附带培训和提供明确指导的能力建设、进程的透明度，以及与国家行动计划的联系和来自地区办事处的支助。此外，2015年国际航空对话的与会者明确要求在2016年的国际航空对话上提出关于全球基于市场的措施计划的具体提案。

4.3 2016年国际航空对话的对话会议系以2015年国际航空对话的成果为基础。例如，2015年国际航空对话确定，“简化管理”、“环境完整性”和“成本效益”是全球基于市场的措施计划设计的三个最重要的考虑。2016年国际航空对话第一场对话会议的结果强调，大会决议草案文本第7段(分阶段执行)、第9段(抵消要求的分配)和第11段(技术豁免)与这些主要考虑密切相关。

4.4 此外，大会决议草案文本第7、8(基于航线的豁免)和9段还强调，在不影响不歧视原则的情况下，以务实的方式解决区分问题，应该是设计要点。大多数与会者认为，第9段中的100%的部门办法涉及计划的简洁性，同时也提出了各种关切，其中包括澄清案文的必要性。

4.5 2016年国际航空对话的第二场对话会议涉及全球基于市场的措施计划的实施。在确定不同利害攸关方(例如：国家、航空器运营人、国际民航组织)在排放数据的监测、报告和核实(MRV)以及登记册问题上的作用和责任方面，各对话小组的观点明显一致。由于对话的结果，绝大多数国家表示需要进一步的援助，以便实施监测、报告和核实系统和全球基于市场的措施计划登记册，包括国际民航组织必须提供能力建设和培训，扩大国际民航组织的国家行动计划倡议，同时也需要制定标准、指导和工具。

4.6 对话小组还确定了可以在全球基于市场的措施计划下使用的排放单位的优先事项。最高优先事项包括：运营人应能自行选择成本效益更好的抵消机制，只要这种抵消机制符合商定的质量要求；应允许优先选择地点在发展中国家/最不发达国家的项目；应允许优先选择现行以及新的联合国气候变化框架公约(UNFCCC)机制中规定的单位(即清洁发展机制(CDM))。

4.7 2016 年国际航空对话的对话会议的摘要载于附录 A。

5. 专家组的讨论

5.1 专家组闭幕讨论的重点是国际航空对话的结果和今后步骤。专家组请理事会成员国和非成员国、航空界、环境问题非政府组织和碳市场的代表就如何进一步改进关于设计要素和执行全球基于市场的措施计划的大会决议草案文本提供其反馈意见。2016 年国际航空对话的专家组讨论的摘要载于附录 B。

5.2 2016 年国际航空对话的主要重点包括：绝大多数与会者认为大会决议草案文本是进一步讨论的良好起点。特别是，与会者提到，仍须就第 7、8 和 9 段的主要要点达成共识。

6. 摘要

6.1 国际航空对话的结构和形式让与会者顺利地熟悉了所提议的大会决议草案文本；为获得来自成员国和相关组织的反馈意见提供了机会；为本次高级别会议做了准备。

6.2 2015 年国际航空对话期间，确定了全球基于市场的措施计划设计的主要考虑，例如行政简洁性、环境完整性、成本效益和有区别无歧视。2016 年国际航空对话强调了这些主要考虑，认为它们与大会决议草案文本中的具体段落，特别是第 7 段(分阶段实施)、第 8 段(基于航线的豁免)和第 9 段(抵消要求的分配)密切相关。绝大多数与会者表示，草案文本为前进提供了一个良好的基础，与此同时，需要对案文作进一步的改进和澄清，特别是上文提及的各段。

6.3 与会者还讨论了不同利害攸关方的作用，在所有国际航空对话中，与会者对于利害攸关方在实施全球基于市场的措施计划的各个方面（例如监测、报告和核实制度和登记册）的作用上，意见高度一致。在国际民航组织有必要提供能力建设和培训以及为了全面实现某一计划需要制定标准、指导和工具方面，也达成了共识。

6.4 预期国际航空对话的成果和意见将为高级别会议及嗣后国际民航组织大会第 39 届会议进一步讨论大会决议草案文本并作出决定奠定重要的基础。

7. 全球基于市场的措施计划的高级别会议的行动

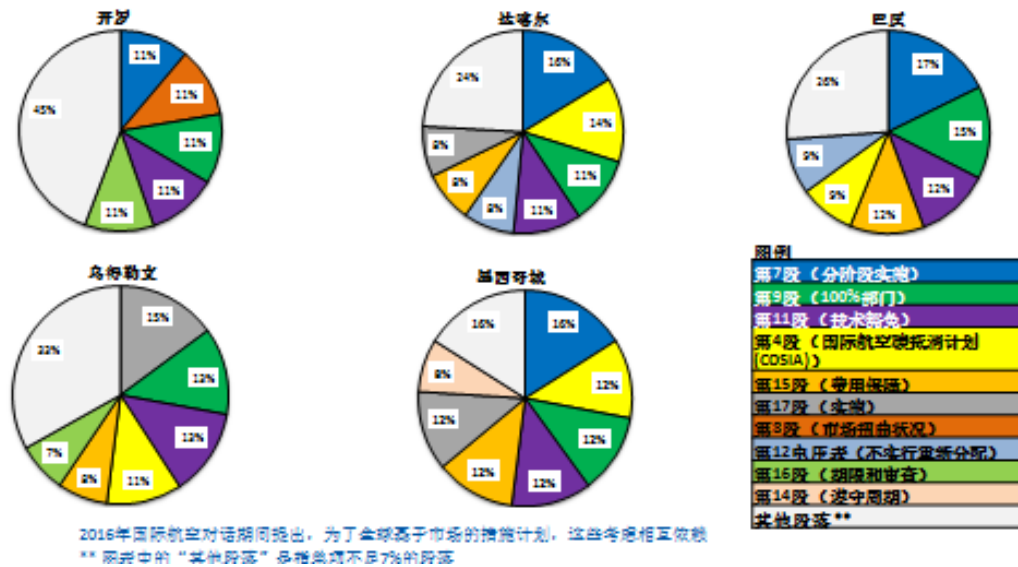
7.1 请全球基于市场的措施计划的高级别会议：

- a) 注意到本工作文件中的信息；和
 - b) 评估两轮国际航空对话的成果和意见，以推动有关全球基于市场的措施计划的大会决议草案文本的立场趋于一致。
-

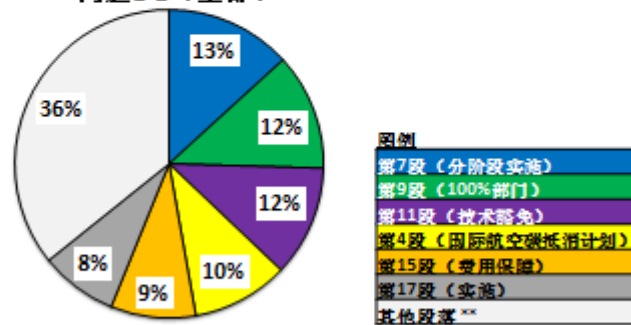
附录A

2016年国际航空对话对话会议摘要

问题 1-1) 2015年全球航空对话期间，确定了“行政简洁性”、“环境完整性”和成本效益“等为用于国际航空的全球基于市场的措施计划的最重要的考虑。在目前的全球基于市场的措施计划提案中，涉及这些考虑的是哪三项设计要素（具体段落）？*

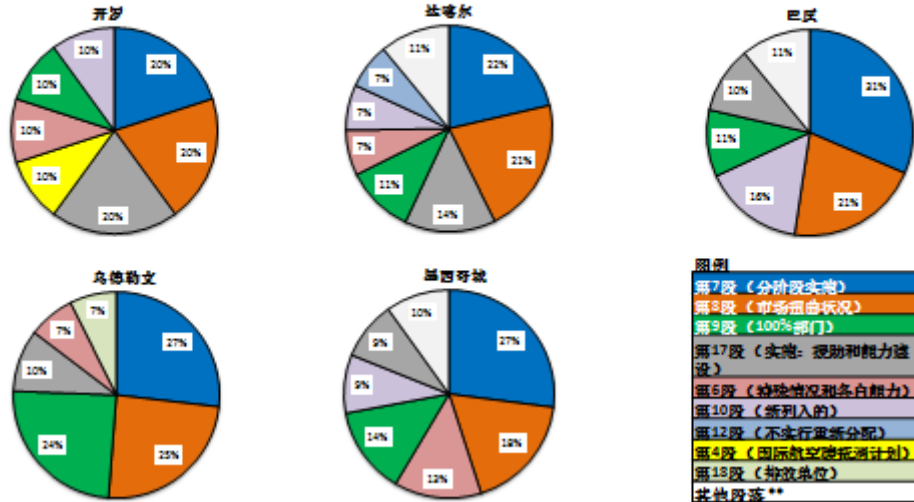


问题1-1 (全部)



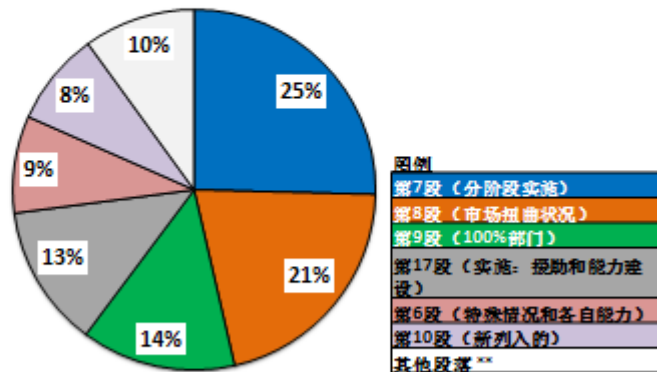
就解决这些考虑来说，提到最多的是第7、9和11段。

问题 1-2)在目前全球基于市场的措施计划中，能够在不影响不歧视原则的情况下以务实方式解决区分问题的三种设计要素（具体段落）是什么？



**图表中的“其他段落”是指单项不足7%的段落

问题1-2 (全部)



就解决区分而言，提到最多的是第7、9、9段。

问题 1-3)在目前全球基于市场的措施计划中，能够在不影响不歧视原则的情况下以务实方式解决区分问题的三种设计要素（具体段落）是什么？

		开罗	达喀尔	巴厘	乌德勒支	墨西哥城
		小组				
100%的部门办法有助于简洁性		5/5	6/6	6/7	9/12	4/6
100%的部门办法没有实际益处		0/5	0/6	1/7	3/12	2/6
益处	包括每一个人	✓	✓	✓	✓	✓
	对快速增长者是正面的	✓	✓	✓	✓	✓
	对于全球性计划而言公平	✓				
关切	对于减排或增长速度低的运营人而言不公平	✓	✓	✓	✓	✓
	不一定平等	✓	✓	✓	✓	✓
	不容易理解	✓		✓	✓	✓

问题 2-1)现行的全球基于市场的措施计划提案要求国际民航组织成员国收集、核实和报告二氧化碳排放数据，但是，运营人、国家和国际民航组织在完成这一要求方面有着不同的作用和责任，贵国能否利用下表说明对这些作用和责任作出说明？

•	运营人	国家	国际民航组织
衡量/计算	✓	✓	✓
收集	✓	✓	✓
核实**	✓	✓	
向国家报告***	✓		✓
向国际民航组织报告		✓	

* 本表所代表的是有关说明不同作用和责任的主要答复

** 还确定了需要第三方的核实

*** 还确定了国际民航组织向各国的反馈报告

问题 2-1) 目前的全球基于市场的措施计划要求所有国际民航组织成员国收集、核实和报告二氧化碳排放数据 (续)

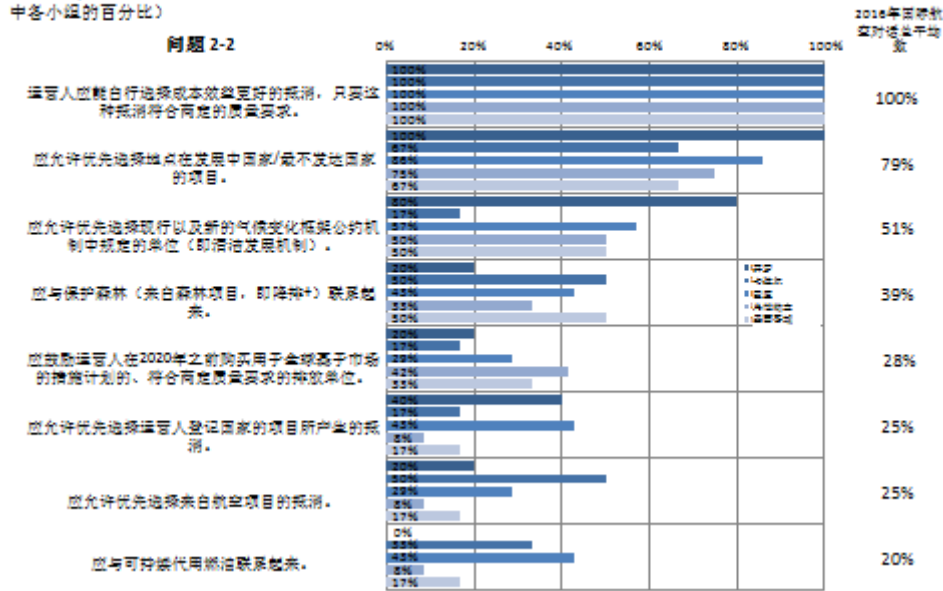
	开罗*	达喀尔*	巴厘	乌德勒支	墨西哥城*
贵国是否有监测、报告和核实 (MRV) 制度?					
有监测、报告和核实制度	✓	✓	✓	✓	✓
不清楚是否适合全球基于市场的措施计划	✓		✓		✓
贵国的联络点是否得到国际民航组织编制贵国行动计划的培训?					
所有参加国均参加了国际民航组织的培训	✓	✓			
绝大多数国家参加了国际民航组织的培训			✓	✓	✓
贵国在报告二氧化碳排放方面需要何种援助?					
国家需要进一步的援助	✓	✓	✓	✓	✓
指导、模板、工具 (软件)		✓	✓	✓	✓
能力建设和援助项目 (欧盟/国际民航组织)				✓	✓
监测、报告和核实培训作为国际民航组织国家行动计划的一部分		✓			
扩大伙伴计划			✓		
简化的程序				✓	
运营 (国家/国际民航组织/国际航空运输协会)					✓

* 突出了现有监测、报告和核实制度与国际民航组织国家行动计划/欧盟项目之间的联系

问题 2-2) 可从不同来源购买排放单位。自下面的清单中确定贵国 3 项最高优先事项。

	开罗	达喀尔	巴厘	乌德勒支	墨西哥城
	小组				
运营人应能自行选择成本效益更好的抵消, 只要这种抵消符合商定的质量要求。	5/5	6/6	7/7	12/12	6/6
应允许优先选择地点在发展中国家/最不发达国家的项目。	5/5	4/6	6/7	9/12	4/6
应允许优先选择现行以及新的气候变化框架公约机制中规定的单位 (即清洁发展机制)。	4/5	1/6	4/7	6/12	3/6
应与保护森林 (来自森林项目, 即降排+) 联系起来。	1/5	3/6	3/7	4/12	3/6
应鼓励运营人在 2020 年之前购买用于全球基于市场的措施计划的、符合商定质量要求的排放单位。	1/5	1/6	2/7	5/12	2/6
应允许优先选择运营人登记国家的项目所产生的抵消。	2/5	1/6	3/7	1/12	1/6
应允许优先选择来自航空项目的抵消。	1/5	3/6	2/7	1/12	1/6
应与可持续代用燃油联系起来。	0/5	2/6	3/7	1/12	1/6

问题 2-2) 可从不同来源购买排放单位，自以下清单中确定各国的3项最高优先选择。(占2016年每次国际航空对话中各小组的百分比)



问题 2-3) 需要通过登记册记录排放单位的交易情况，确定运营人、国家和国际民航组织落实排放单位交易登记册的作用和责任。

	运营人	抵消提供者	国家	国际民航组织
建立国家/地区登记册			✓	
为每一运营人开设一个账户			✓	
跟踪每一运营人的遵守情况			✓	
出售抵消		✓		
发放排放单位		✓		
购买排放单位	✓			
在登记册账户中记录所购买的排放单位	✓			
提交排放数据和提交排放单位以核实遵守情况	✓			
建立中央登记册记录排放单位交易情况				✓

*本表所代表的是有关说明不同作用和责任的主要答复。

问题 2-3) 需要通过登记册记录排放单位的交易情况 (续)

	开罗	达喀尔	巴厘	乌德勒支	墨西哥城
贵国是否有抵消登记册?					
有: 本地区一些国家有登记册制度的经验			✓	✓	✓
无: 本地区一些国家没有登记册制度的经验	✓	✓			
贵国落实登记册需要何种援助?					
国家需要进一步援助以便落实登记册	✓	✓	✓	✓	✓
国际民航组织通过培训和信息技术, 提供关于如何落实全球基于市场的措施计划的登记册的标准、指导和工具以及能力建设			✓	✓	✓
基于地区合作的援助		✓			
关于登记册的具体要求的更多信息					✓
资金援助					✓

附录B

专家组讨论摘要

1. 理事会成员国

1.2 **问题：**国际航空对话的讨论和反馈意见如何能够帮助改进用于全球基于市场的措施计划的提案？

1.3 **反馈意见摘要：**提案中载有全球基于市场的措施计划的主要要素。提案在目前进程的初期受到了欢迎。提案为最后协议之前对案文，特别是对第 7、8 和 9 段作进一步的澄清和改进提供了良好基础。

2. 非理事会成员国

2.1 **问题：**国际航空对话是否有助于贵国了解拟议的全球基于市场的措施计划的设计要素？这两天中所涉及的最重要的问题是什么？贵国/地区执行全球基于市场的措施计划需要哪些进一步的支助/信息？

2.2 **反馈意见摘要：**是的，国际航空对话有助于更好了解大会决议草案文本的设计要素。一些问题还需要进一步讨论，包括第 7、8 和 9 段。应该提供关于监测、报告和核实和登记册的能力建设，作为国家行动计划倡议的一部分。

3. 非政府组织(可持续航空国际联盟(ICSA))

3.1 **问题：**环境问题非政府组织在拟议的全球基于市场的措施计划问题上有哪些反馈意见/印象/看法？

3.2 **反馈意见摘要：**欢迎在进程的初期便有了提案。寻求全球基于市场的措施计划的更高的环境完整性。对全球基于市场的措施计划的进一步审查的目标应该是根据 1.5 摄氏度的指标增强魄力。

4. 业界(国际航空运输协会(IATA))

4.1 **问题：**航空界在拟议的全球基于市场的措施计划问题上有哪些反馈意见/印象/看法？航空界需要为全球基于市场的措施计划的要求开始筹备哪些信息？

4.2 **反馈意见摘要：**大会决议草案文本有了积极的发展，草案较以往的提案简化。需要一种全球性计划，而不是各种措施的罗列。支持作为一揽子的全球基于市场的措施计划，因为所有设计要素都相互关联。业界能够驾驭全球基于市场的措施计划的成本影响。

5. 碳市场专家(国际排放交易协会(IETA))

5.1 问题：国际航空基于市场的措施是否有足够的现有排放单位？航空器运营人有哪些切实可行的方式来购买排放单位？

5.2 反馈意见摘要：是的，会有足够多的现有排放单位；碳市场供应会对国际航空的需要作出响应。尽早就未来需要作出澄清将有助于及时作出响应。

6. 所有专家组成员

6.1 问题：你对目前的全球基于市场的措施计划提案感到满意吗？如果你希望修改提案中的某一要素，是哪一要素，你会如何修改？

6.2 反馈意见摘要：2016 年年国际航空对话的绝大多数与会者表示，大会决议草案文本是一个良好的起点；草案还可进一步完善。特别是，提到可以进一步完善的主要要点是第 7、8 和 9 段。