



## 全球基于市场措施 (MBM) 计划高级别会议

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措施计划的大会决议草案案文

### 美国关于国际航空全球基于市场措施计划的意见

(由美国提交)

#### 执行摘要

美国支持国际民航组织自2020年起，通过包括技术、运行和基础设施增强手段，可持续代用能源，航空器二氧化碳标准和制定全球基于市场措施等“一篮子措施”，实现碳中性增长的全面做法。本文件设定了美国在即将举行的大会上达成国际航空全球基于市场措施决策的目标，提出对审议中各关键要素的意见。

全球基于市场措施计划高级别会议的行动在第4段。

#### 1. 背景

1.1 美国致力于促进航空部门的可持续增长，包括处理民用航空对气候和环境的影响。为此目的，美国支持国际民航组织自 2020 年起，通过包括技术、运行和基础设施增强手段，可持续代用能源，航空器二氧化碳标准和制定全球基于市场措施(“GMBM”)等“一篮子措施”，实现碳中性增长的做法。

1.2 美国承诺不负 2013 大会赋予的使命，支持在 2016 年国际民航组织大会上做出通过全球基于市场措施的决定。我们认为，全球基于市场措施是对一篮子措施中其他要素的关键补充，因为它将使航空部门能以大大低于仅靠本部门减排的成本，自 2020 年起实现碳中性增长。国际民航组织做出通过全球基于市场措施的决策，也是避免在国家或地区一级各行其是，重复工作和增加成本的零碎做法所要求的。

## 2. 讨论

2.1 美国赞赏国际民航组织理事会主席主动提出国际民航组织通过全球基于市场措施的决议草案。这一提案成为全球航空对话 (“GLADs”) 高级别小组成员和与会者进行建设性讨论的基础。并使国际民航组织成员国得以在全球基于市场措施的核心问题和技术要素两方面，立场大为接近。

2.2 我们注意到，主席的提案维护国际民航组织成员国的主权，承认成员国通过对本国运营人适用国际待定标准和建议措施，将在实施全球基于市场措施中发挥核心作用。

2.3 我们欢迎纳入以航线为基础的做法，这是将全球基于市场措施可能产生的市场扭曲减至最小和维护不歧视的关键，这正是芝加哥公约的标志。我们也支持加入“技术豁免”的建议，它可以有效平衡全球基于市场措施的环境覆盖和对运营人及成员国的行政负担。

2.4 主席提案还对全球基于市场措施的制定采取了求实的做法，一方面承认今年商定全球基于市场措施关键要素的重要性，同时承认国际民航组织航空环境保护委员会 (“CAEP”) 将需要在大会后采取行动，制定充分实施全球基于市场措施必需的技术要素。该提案还恰当地呼吁国际民航组织及其成员国加强能力建设和援助，以确保所有国家具备实施全球基于市场措施的能力。

2.5 最重要的是，主席提案力图处理几个互相交织、对达成全球基于市场措施共识至关重要的问题。试图解决对于市场扭曲和不歧视的关切，反映成员国之间主要因其利害关系方的不同而存在的重大差异，在尽量保持简洁的同时，实现高水平的环境完整性。但要在这些问题之间取得平衡，并非易事。为了推动达成共识的进程，美国愿意在下一节中，指出我们认为需要进一步考虑和调整的几个关键领域。

## 3. 拟议的调整

3.1 关于全球基于市场措施的“覆盖面”，美国认为实现尽可能广泛的覆盖面是为关键，同时也应顾念航空活动水平较低和/或能力较为低下国家的特殊情况。这样做的一个方式，是采取渐行渐入的方法，主席提案中就反映了这样一个版本。美国赞赏该提案之余，认为对其尚需进一步调整，以确保实现最广的覆盖，同时尊重各国的特殊情况。为此目的，我们建议舍永久性排除任何国家加入全球基于市场措施之道，而给予低活动国家和低能力国家在规定期间内“选择退出”的选择权。例如，活动水平低于某一阈值的国家，可以选择退出第一阶段；而活动水平低于更低阈值的国家，则可选择退出整个全球基于市场措施计划。低能力国家（即最不发达国家）也可以选择退出整个全球基于市场措施计划。给予国家选择退出的选择权，而非决定将其排除在外，很可能使参加水平提高，尤其随着能力建设的提供。这将给予需要的国家灵活性，让其自行决定何时具备了参加的条件。

3.2 我们注意到，为“渐行渐入”目的，一个国家的收入吨公里是以它航空运营人许可证持有人的活动来计算，还是按来往于该国航班的收入吨公里计算，这并不清楚。这一选择的影响，应该予以考虑。

3.3 关于抵免要求在承运人之间的分配，美国反对主席的提议，即：整个计划 100%按部门增长率分配民用航空器运营人应抵免的二氧化碳排放量。我们认为，分配办法需要求得快速与慢速增长承运人之间一定的平衡，而采用静止的 100%的部门做法达不到这个目的。静止的 100%部门做法对增速缓慢的承运人，包括位于发展中国家的这类承运人造成的负担过重，对运营人个体减少自身排放起不到额外的激励作用，因为抵免要求是根据部门增长率确定的。与此相反，美国支持一种动态的做法，先从偏重部门增长率起步，然后在计划实施过程中，逐步过渡到个体增长率。

3.4 和许多其他国家一样，我们认为，国际民航组织通过基于市场措施后，国际航空排放不应造成一个国家或地区实施重复的或重叠的措施。虽然我们赞赏主席提案序言中突显全球解决方案重要性的文字，但我们认为需要用更强的操作性语言，防止采用额外的重复措施对待相同的国际排放。

3.5 关于有关监测、报告与核查 (“MRV”) 的技术建议和排放单位标准 (“EUC”), 我们支持航空环保委迄今提出的具有技术和环境优势的建议。我们认为，航空环保委应在大会之前和之后继续工作，最后完成任何未尽的工作，制定出包括监测、报告与核查和排放单位标准的标准和建议措施 (“SARPs) 及程序和相关的指导材料。

3.6 关于抵免方法的可得性，联合国气候变化框架公约 (“UNFCCC”) 的清洁发展机制 (“CDM”) 广为人知，并对国际民航组织几个成员国的气候敏锐发展，做出了重要贡献。尽管如此，由于清洁发展机制项目地理分布不均匀，有利于较大的发展中国家，而其他一些非气变公约方案，则在较小较穷的国家得到比较广泛的使用。此外，仅仅使用单一机构的单位，可能增加成本，造成全球基于市场措施计划过度的供应限制。因此，国际民航组织一方面可以承认和推行气变公约方案，但我们认为同样关键的是，全球基于市场措施计划也应允许使用符合排放单位标准，得到航空环保委推荐，来源广泛的环境优势方案抵免办法。

3.7 为了评估全球基于市场措施计划的有效性，对其酌情进行改进和修订，我们建议设立一个审查过程，以便在定期基础上并不迟于全球基于市场措施实施三年后开始，对全球基于市场措施计划及其每个要素，包括其相关成本，做出审查。

3.8 美国今后将酌情对该提案提出进一步意见。

## 4. 高级别会议的行动

4.1 请全球基于市场措施计划高级别会议:

- a) 注意到美国支持在2016年国际民航组织大会上通过全球基于市场措施；和
- b) 注意到美国对全球基于市场措施决议草案案文某些要素的意见和建议的调整。