



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

欧洲对国际航空全球基于市场措施计划的观点

(由荷兰代表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提交)

执行摘要

气候变化是我们划时代的挑战。所有方面，以及国际航空界，必须与所有经济部门一道，促进实现巴黎协议的目标，将全球平均气温升幅与前工业化时期相比控制在2°C以内。全球基于市场措施 (GMBM) 应由第39届大会做出决定，使其成为处理国际航空二氧化碳排放一篮子措施中的一个关键元素。欧洲支持将理事会主席的提案作为讨论全球基于市场措施的基础。本文件论述欧洲对以下核心原则的立场，即：环境完整性，特殊情况和各自能力，不歧视，以及全球基于市场措施所应包含的关键元素，以得到欧洲的支持。

全球基于市场措施计划高级别会议的行动在第4段。

1. 引言

1.1 气候变化是我们划时代的挑战，仍须善加把握，才能避免不仅对于环境，而且对于我们经济和发展的灾难性后果。根据政府间气候变化专门委员会(IPCC)的报告，国际社会在巴黎同意做出一切必要的努力，将全球平均气温升幅与前工业化时期相比远远限制在 2°C 以内，并尽量努力，将温度升幅控制在工业化前水平以上 1.5°C。要实现这一点，必须通过所有方面和所有产生

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、前南斯拉夫马其顿共和国、土耳其和乌克兰。

温室气体排放的部门，包括国际航空的充分和紧迫的努力。在第 21 次缔约方大会进程的强力推动下，航空部门必须有能力动员起来，通过确保民用航空的可持续发展，与气候变化作斗争。

1.2 国际民用航空在全球二氧化碳排放中的占比大约为 2%，考虑到航空部门预计的发展和增长，这一占比必将增加。为了处理航空对环境的影响，国际民航组织商定了一个所谓的“一篮子措施”，其中包括技术，运行和经济措施，以及可持续代用燃料。最近，国际民航组织航空环境保护委员会 (CAEP) 批准了首个航空器二氧化碳标准，值得欢迎。但是，这本身并不能带来必要的减排。2013 年，大会第 A38-18 号决议重申将国际航空排放保持在 2020 年水平的全球理想目标，并同意为实现这一目标，制定全球基于市场措施 (GMBM)。全球基于市场措施被承认为减少二氧化碳排放和达成目标的高成本效益工具，而据航空环保委的翔实研究显示，没有它，目标是无法实现的。

1.3 2016 年 2 月 12 日联合国秘书长访问国际民航组织时，更强化了这一信息。他提醒国际民航组织，在巴黎第 21 次缔约方大会的后续工作中，“全世界的眼睛正看着航空公司，看着国际民航组织，以推动减排方面大幅度的具体进展”。他敦促各国最后确定一个基于市场的机制，以确保 2020 年后的碳中性增长。欧洲完全支持达成这一目标。

2. 全球基于市场措施的基本原则

2.1 如果设计得当，全球基于市场措施可为减轻气候变化做出有意义的贡献，尤其是在自 2020 年起稳定国际航空排放方面。欧洲强烈支持制定全球基于市场措施，以便将国际航空的净二氧化碳排放保持在 2020 年的水平，同时允许国际航空可持续增长。欧洲认为，这两项目标可以协调，应该互为支持。

2.2 除不负气候宏愿外，全球基于市场措施的设计，还应考虑两个基本原则：对航空运营人之间不加歧视和照顾国际民航组织各国的特殊情况和各自能力(SCRC)，对二者平衡以待。欧洲认为，全球基于市场措施尊重这些原则是可能的，同时保持系统简易行政和与目的相适应。

3. 欧洲对主席提案关键元素的立场

3.1 欧洲欢迎环境咨询小组和高级别小组在全球基于市场措施方面取得了大的进展，诚挚感谢国际民航组织理事会主席积极参与和支持全球基于市场措施的进程，以便在大会达成积极的成果。这个关于全球基于市场措施的大会决议提案草案，以广泛的讨论和技术评估为基础，是国际航空二氧化碳抵免系统的一个扎实草案。这个草案应继续作为国际民航组织谈判的基础。欧洲对若干关键方面有若干意见愿意共享，作为对国际民航组织全球基于市场措施谈判的贡献。

3.2 首先也是首要的，我们强调必须创建一个具有各方同意，各方统一、不歧视地加以适用以便为所有参与方提供公平竞技场的共同标准的全球制度。自 2020 年起实现碳中性增长的气候目标，同时奉行特殊情况和各自能力及不歧视的关键原则，如果没有国际民航组织商定的共同治理

规则，是不可能做到的。国际航空的全球措施，也不能借用巴黎协议当事国的国家自主贡献概念进行设计，因为这将无法确保这些目标的实现。

3.3 为了在九月份的国际民航组织第 39 届大会上成功达成协议，全球基于市场措施必须包含若干重要元素。以下讨论欧洲最为重视的几个要素。

3.4 实现全球目标

3.4.1 全球基于市场措施必须能够有效地实现其气候目标。全球基于市场措施的设计，必须针对超过 2020 年达到的水平以上的所有国际航空排放。航空环保委进行的并得到航空业界支持的广泛研究表明，全球抵免措施可以通过付出能够承受的成本实现共同目标。

3.4.2 当前关于逐步实施的提案，似乎遗漏了原则上应该解决的一部分排放，从而留下一个“缺口”。如不加处理，这个缺口将给气候目标的实现带来风险。欧洲强调改进设计的必要性，以尽量缩小以致消除排放缺口。

3.5 特殊情况和各自能力

3.5.1 作为理想，欧洲希望制定一个包罗一切、不加豁免的全球基于市场措施。但欧洲承认各国的经济和发展情况不同，认为以不歧视的方式对待特殊情况和各自能力，将是大会决议的核心要素之一。决议草案包含若干体现区别的措施，是符合前述目标的。欧洲认为，决议草案中建议的逐步实施，可以适应特殊情况和各自能力的要求。它允许一些航空活动居中或中等收入国家推迟进入系统，同时对资源最少，航空活动水平最低的国家给予豁免。这些标准在一个国家的经济状况和航空业的发展之间取得了正确的平衡。

3.5.2 支持和能力建设，是处理特殊情况和各自能力的合适方式，能给国家有针对性的帮助，尤其是在促进高效实施全球基于市场措施方面。欧洲已经通过国际民航组织支持帮助制定国家行动计划的一个重要项目，并且认为，为了及时实施全球基于市场措施，需要提供更多的援助。

3.6 不歧视和平等待遇

3.6.1 大会关于全球基于市场措施的决议应予尊重的另一个同样重要的核心原则，是不歧视。决议草案要求对同一航线的运营人平等相待。我们热烈欢迎以航线为基础实施豁免和渐行渐入规定，这是保证不问国籍，对在同一航线飞行的运营人一视同仁，提供公平竞技场的关键，而这正是《芝加哥公约》所要求的。

3.6.2 平等待遇和公平竞技场还需要通过对实施规则的透明治理和统一适用得到保障。

3.7 共同承担

3.7.1 关于完全(100%)按部门排放增量分配抵免义务的拟议机制，是健全的。这是一个易于实施的简便办法，因为它可以避免复杂的调整，如先行者或增速快者等。对增长高于平均水平的航空公司有利，因而有助于航空部门正在赶超世界水平的国家的运营人。此外，根据 100% 的

部门办法，由于每个运营人按同一幅度比例抵免排放，每一运营人的义务都与它的排放量成正比。欧洲承认这个办法的益处，继续对其表示支持。

3.8 对全球基于市场措施的审查

3.8.1 欧洲认为，需要对全球抵免系统定期进行审查。对全球基于市场措施的绩效和有效性，必须定期做出评估和改进，以切实保持它的历时有效性，保证它的雄心与巴黎协定商定的总体雄心及其未来的发展亦步亦趋，保证国际航空对减少排放做出贡献。

3.8.2 审查也是评价成本保障和系统有效期等额外元素的必要性的合适机会。这些元素可能在系统较长期的运行中显露其现实性，当对其必要性有了更好的了解之后再予以考虑则更有效率，而不是在系统首创时硬定规矩。

3.9 治理和实施

3.9.1 有力的监测、报告和核查规则，以及准许使用优质排放单位的透明和健全的资格标准，是全球基于市场措施决定系统的环境完整性的两个重要基石。还必须通过一个有力的中央登记制度，确保全球基于市场措施的透明和问责。还需要相关的专业经验，确定准用排放单位的资格。航空环保委在确定这三个元素的技术细节方面已经取得重大进展，欧洲强调航空环保委通过国际民航组织理事会，按照决议草案中所述的“实施路线图”，及时最后敲定这些元素的重要性。欧洲重申将以积极的专家身份参加航空环保委的工作。

3.9.2 支持使用联合国气变公约抵免额抵免国际航空排放，是确保环境完整性和处理特殊情况 and 各自能力的另一要素。这可以促进清洁项目，方案和部门做法，特别是在发展中国家。抵免的生成，还能产生创造本地就业机会，减轻贫困和技术转让等社会经济共生效益。

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) 确认国际民航组织各国对在第39届大会上交付全球基于市场措施的承诺；
- b) 继续在理事会主席提交的提案基础上，就环境完整性，特殊情况和各自能力，以及不歧视原则进行讨论；和
- c) 同意全球基于市场措施的主要设计元素应顾及本文件中所述的核心原则和主要观点（全球系统，环境完整性，运营人间不歧视，特殊情况和各自能力，定期审查，强有力的监测、报告与核查和高质量的排放单位）。