



大会第 37 届会议

执行委员会

议程项目 17: 环境保护

制定一个解决民航二氧化碳排放的全球框架

(由 IATA 代表 ACI、CANSO、IATA、IBAC 和 ICCAIA, 以下简称“航空业”)

执行摘要

航空业强调迫切需要 ICAO 缔约国通过一个根据 ICAO 确定的原则建立起来的全球框架, 将这一框架作为解决国际航空二氧化碳排放的最恰当方式, 避免将导致低效率的冲突和单边政策措施。国际机场协会 (ACI)、民用空中航行服务组织 (CANSO)、IATA 和宇航工业协会国际协调理事会 (ICCAIA) 代表航空业各方, 已经提出了一组解决航空二氧化碳排放的有进取性的集体目标和相关原则。此外, 国际商业航空委员会 (IBAC) 代表商用航空制造商和运营商, 承诺将致力于协助实现航空业总体目标, 并且已经制定了一个积极的支持计划。集体目标包括至 2020 年每年将燃料效率平均提高 1.5%, 从 2020 年开始实现碳中和增长, 到 2050 年二氧化碳净排放量比 2005 年减少一半。这些目标和原则将有助于确保航空业继续实现可持续增长, 支持全球经济, 同时考虑到发展中国家的具体需要, 不扭曲竞争。实现这些宏伟目标需要一个多方措施, 并获得包括政府在内的所有航空利益相关者的坚定承诺和投资。

行动: 请大会通过一个解决航空二氧化碳排放的全球框架, 其基础是有进取性的、但现实的目标和一组公平、平衡的原则。具体行动概述在本文件段落 5.2 至 5.4 中。

战略目标:	C — 环境保护 — 全球民用航空对环境的负面影响最小化
财务影响:	不适用
参考文件:	不适用

¹ 法文、西班牙文、俄文、阿拉伯文和中文文本由国际航空运输协会提供。

1. 引言

1.1 航空业希望强调，现在迫切需要 ICAO 缔约国通过一个由 ICAO 领导的全球框架，将这一框架作为解决国际航空二氧化碳排放的最恰当方式，以避免冲突和单边政策措施。

1.2 航空是推动经济和社会发展的一个关键行业。航空业每年运输 22 亿乘客，支持 3,200 万个就业机会，占全球 GDP 总值的 8%（约合 3.2 万亿美元），而且是旅游和贸易的重要推动因素。航空业的排放量占到全球人为二氧化碳排放的 2%，行业决心要参与到解决方案中，而且现在正在采取的行动。但航空业不应承担超过其公平份额的责任。当前通过了一些越来越支离破碎的调整公共财政的国家的/地区的和特设的政策措施，这已经引起了行业的高度关注。其中包括环境税提案，和建立更加严格的排放许可证拍卖机制的计划。这不利于我们实现维护一个有秩序、高效率和有经济活力的航空产业的共同目标，而且会对整个全球经济造成负面影响。

1.3 航空最终是一个全球活动，提供一个覆盖整个地球的空中服务的相互联接的网络，而且竞争激烈。由于航空业的全球性以及直接和间接市场避免扭曲竞争的需要，迫切需要所有国家包括所有航空运输利益相关者采取多边合作行动。

1.4 国际机场协会（ACI）、民用空中航行服务组织（CANSO）、IATA 和宇航工业协会国际协调理事会（ICCAIA）代表航空业所有各方，已经提出了一组解决航空二氧化碳排放的有进取性的集体目标和相关原则。集体目标包括至 2020 年每年将燃料效率平均提高 1.5%，从 2020 年开始实现碳中和增长，到 2050 年二氧化碳净排放量与 2005 年相比减少一半。这些目标和原则将有助于确保航空业继续实现可持续增长，支持全球经济，同时考虑到发展中国家的具体需要，不扭曲竞争。实现这些宏伟目标需要一个多方措施，并获得包括政府在内的所有航空利益相关者的坚定承诺和投资。

2. 2010 至 2020 年路线图¹：燃料效率的重要基础

2.1 航空业在环境改善方面成绩卓著，这是通过对技术、运营和基础设施的持续投资实现的。因为这些重大投资，在自 1990 年以来的 20 年中，行业已累积减少 33 亿公吨二氧化碳的排放。

2.2 尽管如此，我们认识到不能自满。为了在不久的将来继续解决航空二氧化碳排放问题，行业已建议通过一个有进取性的但现实的目标，在 2010 年至 2020 年间使燃油效率平均每年提高 1.5%。实现这一目标相当于在这个时间框架内使燃油效率提高共 17%，这需要整个行业进行重大投资，包括在 2010 年至 2020 年购买约 12,000 架新飞机投入机队使用，其成本约为 1.3 万亿美元，此外还需要大幅提高载运率，并持续改善运营和基础设施。

2.3 行业知道 ICAO 2009 年召开的高级别会议建议从现在到 2020 年间使燃油效率平均每年提高 2%。我们注意到，要使燃油效率在 2010 年至 2020 年间平均每年提高超过 1.5%，这需要各国政府尽快进行额外必要的投资，加快空中交通管理基础设施的现代化，并建立适当的法律和财政框架，以促进和加快创新的减排技术融入机队中。

¹ 这部分提及的数字和估计摘自 IATA 的“航空碳模型”（2010），并提交至 ICAO 的民航局长气候变化组（DGCIG）。

2.4 同样的，现在迫切需要建立支持和促进可持续的替代燃料的使用和发展的政策，以确保这些燃料在商业上是可行的，可用于航空使用，包括为生物燃料建立适当的全球统一的可持续性标准。航空业在开发、试验和推广这类燃料中发挥了主导作用。然而，要使全球的商业使用规模达到可接受的水平，还需要各国政府监管政策的支持和进一步投资。

3. 自 2020 年起碳中和增长（CNG）的集体目标的实施

3.1 作为航空业全球性框架的一部分，行业提出自 2020 年起对全球二氧化碳净碳排放量设定上限，这个目标通常被称为自 2020 年起碳中和增长（CNG）。行业敦促 ICAO 缔约国将这一目标作为全球框架的一部分。

3.2 即使建立在 2020 年燃油效率大幅改善的重要基础上，要实现从 2020 年起碳中和增长仍然需要飞机运营商和供应链中的其他利益相关者进行大量、额外、持续的投资。行业分析表明，机队更新仍将为目标的实现做出重要贡献，但是随着时间的推移，可持续的航空替代燃料应该发挥更大的作用。政府对协助航空业获取这类燃料的支持，包括相关基础设施的公共投资，将是至关重要的。

3.3 即使有了这些措施的减排潜力，分析表明行业还需要投资碳市场工具以实现 2020 年起碳中和增长的目标。行业碳抵消项目在这方面可以发挥重要作用，应该考虑碳抵消并认可碳抵消是解决航空二氧化碳排放的合法措施。

3.4 为大力、及时地推动自 2020 年起实现碳中和增长，行业进一步制定了几个要素：

- **监测和报告要求** —— 应该在全球范围内以集中且透明的方式计算所有商业航空活动的二氧化碳排放量，同时避免双重计算。为了给一个可靠、全面的全行业排放监测和报告机制奠定基础，IATA 成员航空公司将从 2010 年开始向 IATA 报告重要数据，包括运输量、燃料、替代燃料和碳抵消数据。这一承诺使 IATA 超越了其目前的航空公司自愿报告制度，成为了全协会的系统。鼓励非 IATA 成员在自愿的基础上参与这一系统。国际商业航空委员会（IBAC）及其成员协会正在开发商业飞机运营商数据报告的概念。
- **集体目标与个别责任** —— 行业已一致同意，应该在考虑到每个运营商的燃油效率的基础上，公正平等地把实现自 2020 年起碳中和增长的集体目标的责任分配给每个运营商，确保每个运营商不会为其他运营商的排放量承担责任。在承担个别责任时，每个运营商应该有权选择采取什么措施来减少和/或减轻其二氧化碳排放量来实现目标，包括机队更新、改造、运营改进、可持续的替代燃料，以及碳市场工具。

4. 对框架至关重要的原则

4.1 虽然排放目标无疑是解决航空二氧化碳排放的全球框架的核心，该框架还必须包括实施的核心原则。航空业建议以下支持性原则：

- **航空排放计算**——应在一个全球性框架下解决航空二氧化碳排放，并在一个全球排放库存中进行计算，而不是在一个地区或国家的层面。至关重要的是保证航空排放量只计算一次。
- **地理覆盖**——由于航空运输的全球性和相互关联性，框架应同时适用于国内和国际航空排放，一视同仁。
- **措施的相互依存**——监管者在制定行动解决航空二氧化碳排放时，必须认真考虑和平衡这些行动可能产生的整体影响。但不论用什么办法，采取的措施不能削弱安全性，而且在技术上应该是可行、经济合理的，且对环境有利。航空业认为，唯有 ICAO 有资格提供指导和技术知识来制定二氧化碳的减排措施，并确保措施不会对安全或其他敏感的航空问题如噪音和本地空气质量产生不利影响。
- **符合成本效益的经济措施**——解决航空二氧化碳排放的经济措施必须是符合成本效益的和非歧视性的。
- **收入的使用**——任何从全球框架下解决航空排放的经济措施得到的最终收入应该明确用于航空和环境目的。这些收入应优先考虑用于再投资额外的措施，以进一步改善航空排放状况，例如通过支持开发和使用更省油的飞机、发动机、基础设施、低碳的可持续替代燃料，以及投资于通讯、导航、监视与空中交通管理（CNSATM）。
- **使用碳市场工具**——要使一个航空的全球框架奏效，就必须有一个开放的架构，即航空业应该和其他行业一样，不受限制地使用碳市场工具以履行其责任。
- **全球框架**——作为国际航空领域的联合国专门机构，ICAO 应该在全球框架中发挥中心监督作用，并建立框架原则。
- **照顾不同需求**——ICAO 历来承认和照顾在遵循标准或采取建议做法时有困难的缔约国的具体需要，例如通过技术和财政支持或通过对措施的执行设定有区别的时间表。考虑到解决方案必须是全球性的、公平的且成本有效的以避免扭曲竞争，行业愿意寻找照顾缔约国具体需要的解决方案。

4.2 除了前一段指出的总体原则以外，业界建议在使用市场措施时，应做到：

- 支持航空业的可持续增长；
- 确保航空业得到和其他行业一样的公平对待，并承认为提高效率已经做出的投资；
- 在减少二氧化碳排放方面是符合成本效益的；
- 是透明的，且尽可能简单；
- 是旨在实现了行业支持的目标的包括技术、运营和基础设施的一揽子措施的一部分；

- 避免重复；航空二氧化碳排放量应该只计算一次；
- 在直接和间接市场，避免市场扭曲；
- 尊重运营商之间的非歧视，承认不同国家的需要和能力；
- 包括进入碳市场的充分和开放的渠道，视情况而定；及
- 只有在国家间有相互协议的基础上才可以适用于其他缔约国的飞机运营商

5. 结论

5.1 航空业决心解决其二氧化碳排放问题，团结一致支持行业提出的集体目标和相关原则。2010年8月31日通过的附录A中的《行业决议》是行业承诺的最新证明。ICAO各缔约国现在有一个利用该行业共同决心的独一无二的机会。

5.2 航空业因此要求政府采取果断行动，并敦促大会达成一个解决航空二氧化碳排放问题的全球性框架，框架以有进取性但现实的目标和一组公平和平衡的原则为基础。

5.3 航空业特别敦促大会通过以下集体目标，作为这个全球框架的一部分：

- 从现在到2020年，燃料效率每年平均提高1.5%；
- 从2020年起实现碳中和增长；及
- 与2005年的水平相比，到2050年二氧化碳净排放量减少50%。

实现这些宏伟目标，需要一个多方措施，获得包括政府在内的各航空利益相关者的坚定承诺和投资。

5.4 此外，航空业敦促大会通过上文4.1段提出的总体原则以及上文4.2段所述的关于可能使用基于市场的措施的具体原则，作为这个全球框架的一部分。

附录 A

关于自 2020 年起碳中和增长和 以一个全球框架的方式来管理航空排放的航空工业的决议案

引言

由国际机场协会（ACI）、民航导航服务组织（CANSO）、IATA、国际商业航空委员会（IBAC）和宇航工业协会国际协调理事会（ICCAIA）代表的民航业（以下简称“行业”）重视其保护环境的责任，长期以来改善其环境影响方面有着无与伦比的成绩。它致力于从现在到 2020 年将燃油效率平均每年提高 1.5%，从 2020 年起停止其净碳排放量的增长（从 2020 年起实现碳中和增长），并到 2050 年较 2005 年的水平减少一半的净排放量，目标的实现取决于政府对机身、发动机的技术研究和提供，以及可替代的低碳燃料的商业发展提供激励，同时也提供现代化的机场和空域基础设施。

应对政策必须是成本有效的、公平的，通过 ICAO 进行全球协调，提供进入碳市场的开放渠道。各国政府必须认识到，行业投资于新飞机的能力，即目前降低二氧化碳排放最有效的工具，正在受到日益加强和昂贵的监管负担，包括税收、收费和经济措施的威胁。

行业与 ICAO 的合作为实施一个基于行业目标和四个支柱战略的全球框架提供了坚实基础。

决议

民航业

1. 强烈支持各国政府继续努力，制定一项在 ICAO 领导下的全面的全球二氧化碳排放管理框架，而不是拼拼凑凑的单边的国家和/或区域计划。
2. 同意这样框架充分考虑到发展中国家的特殊需要和航空市场的成熟程度，同时确保运营商之间的公平竞争环境
3. 鼓励 ICAO 和各国政府在第 37 届 ICAO 大会（每三年一届）上通过一个全球认可的框架（或全球公认的办法），限制和减少航空排放，与行业目标保持一致。