



国际民用航空组织

工作文件

A35-WP/95<sup>1</sup>  
EX/32  
20/08/04

## 大会第 35 届会议

### 执行委员会

#### 议程项目 15: 环境保护

#### 与排放有关的收税和收费

(由国际航空运输协会 (IATA) 提交)

#### 摘要

IATA 请大会按照国际民航组织理事会的提议，通过《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》草案附录 I，解决条款 2 b) 段中关于与排放有关的收税和收费。

IATA 另请大会对航空公司的初步意见和分析进行审议，这些意见和分析意在协助国际民航组织就此问题，特别是对在早期研究中所发现的未决问题，做出进一步的研究并形成进一步的指导。

#### 1. 背景

1.1 在第 A33-7 号大会决议《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》中，大会敦促理事会就针对温室气体排放的、与排放有关的收税和收费问题做出进一步研究并形成进一步的指导。

1.2 理事会通过其航空环境保护委员会 (CAEP) 进行了进一步的研究，并着重研究使用收税和/或收费解决二氧化碳 (CO<sub>2</sub>) 问题。这些研究确认了以前的发现，即通过收税和收费的手段来寻求限制二氧化碳的排放是非常昂贵的，并且是最不具备成本效益的。实际上，在 CAEP 分析中所假设的减少排放目标，与二氧化碳有关的收税或收费大约为每年 470 亿美元到 2450 亿美元<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 所有语文版本由 IATA 提供。

<sup>2</sup> FESG/MATG 给 CAEP/5 的最终报告 (2000 年 11 月)，第 A-3 页表 A2。

1.3 除了关于收税和收费的成本效益问题外，CAEP 对实行与排放有关的收税和收费的相关法律、技术、管理以及政策问题也进行了分析。征收国际航空燃油税以解决二氧化碳问题（由于因此产生的税收将进入国家普通财政国库）被认为是与现行的国际法（《芝加哥公约》第 24 条）和国际民航组织的政策（Doc 8632 号文件）背道而驰的，它们都规定在对等的基础上对国际航空服务免征所有燃油税。世界范围内大多数航空运输双边协议都体现了这些规定。

1.4 自 90 年代早期，在国际民航组织内部就开始对航空器发动机排放收费问题展开了讨论，收费作为一种款项征收，其所收集的资金不应进入普通国库，而应用于资助航空业的专门设施与服务。CAEP/6 无法就此问题提出任何具体的附加指导建议，并请国际民航组织理事会对该事项进行审议，并提出进一步的指示。

1.5 根据理事会第 172 届会议所达成的共识，理事会（在《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》草案的附件 I（A35-WP/76）中）向大会提议，就该问题，特别是对在早期研究中所发现的未决问题进行进一步的研究并形成进一步指导。另外，理事会请大会承认，目前，现行的国际民航组织的指导材料对实施温室气体排放收费是不够充分的，因此敦促各国不要通过单边行动来进行与排放有关的收税或收费。

## 2. IATA 的意见和初步分析

2.1 IATA 完全支持理事会的提议，并请大会据此采取行动。

2.2 另外，IATA 希望参与 ICAO 计划进行的进一步研究工作，并随后将就在以前研究中发现的未决事宜提出初步的具体意见。

### 2.2.1 法律问题

现行的国际民航组织用户收费政策不能为实施二氧化碳排放收费提供法律与合法依据，特别是关于收取的费用只能用于“提供设施和服务”，并且必须对收费的相关成本进行“正确识别”，而且航空运输必须是该项成本的“直接致因”。或许应由国际民航组织法律委员会对该问题进行进一步的分析，并使各国的专家和观察员对此提出意见。

### 2.2.2 对收入的使用

由于无法对航空排放的二氧化碳对气候变化的影响做出充分的鉴定、评估、或量化，因此将二氧化碳排放收费的收入事实上不可能用于由航空造成的气候变化的缓解措施，和/或用于被明确确定为由于航空造成的气候变化的严重受害者的利益。

### 2.2.3 排放的责任

为了符合“直接致因”这个要求，收费系统有必要给那些造成排放的各方（例如，航空公司、ATC 提供者、机场）进行责任分配。航空公司不应对于由于第三方经营的空中交通系统的低效率所造成的排放负责。另外，与国际民航组织的不应使航空运输相对于其他运输形式而言

处于劣势这一总体承诺相一致，如果对航空进行收费，那么其他运输形式也应以相似的方式对二氧化碳的排放承担责任。

#### 2.2.4 航空器的登记

只有对在排放二氧化碳强行收费的国家登记的航空公司才能进行收费。只有在与有关国家进行协商后，这种收费才能延伸至在其他国家登记的航空公司，以确保这种行动与其他国际义务相一致。如果对一些航空公司收费而对另一些航空公司不收费，则将与《芝加哥公约》第15条非歧视性规定相冲突。

#### 2.2.5 收费的地理范围

根据国家的主权权利，一个国家只能对其领土上空的二氧化碳排放进行收费，除非与其他国家的双边或多边协议另有规定。对公海上空的二氧化碳排放进行收费将需要有世界范围的协议。

#### 2.2.6 公平性问题

中性收入收费，即对现代化、节省燃油的航空器给予回扣，而对旧型航空器进行处罚，将可能会导致资金从发展中国家的航空公司流向发达国家的航空公司。

### 3. 大会的行动

#### 3.1 请大会

- a) 按照国际民航组织理事会在 A35-WP/76 号文件中的提议，批准《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》草案附录 I，决议条款 2 b) 段中关于与排放有关的收税和收费；
- b) 敦促国际民航组织理事会在进一步研究与排放有关的收费时，铭记空域用户的利益。