



国际民用航空组织

A35-WP/223  
EX/88  
24/09/04

工作文件

## 大会第 35 届会议

### 执行委员会

议程项目 15: 环境保护

### 更新第 A33-7 号决议: 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

(由欧洲联盟 25 个成员国<sup>1</sup>, 挪威和瑞士提交)

#### 摘要

本文件审议了经修改的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 (A35-WP/77 号文件), 并提出了对草案进行少量修改的建议。综合声明是确保行业的持续繁荣昌盛与社会和环境的目标和谐并进的国际民航组织的承诺宣言, 并规定了具体的政策和作法。拟议的修改将更新和澄清某些政策立场, 同时为各国针对环境问题制定创造性的方法保留最大程度的灵活性。修改并非指令性的, 因而各国无须采取与其现行的国家和国际承诺或政策不一致的任何行动。

#### 参考文件

A35-WP/56 号文件  
A35-WP/76 号文件  
A35-WP/77 号文件  
ECAC 各工作文件

## 1. 引言

1.1 WP/77 介绍了经修订的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的草案。这是

<sup>1</sup> 奥地利、比利时、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、西班牙、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、瑞典和联合王国。

根据大会第 33 届会议以来，包括 2004 年 2 月的第 6 次航空环境保护委员会（CAEP）会议以来的发展，以及理事会后来的讨论制定的。新的声明将取代第 A33-7 号决议。

1.2 经修订的综合声明是鉴定国际民航组织关于环境承诺的标准。所阐述的政策和做法的意义超出了航空运输业，许多国家和有关方面各组织在更为广泛的运输方面和环境优先安排和承诺方面，对其做了研究。对与行业相关的环境问题关注不足（实际的或察觉的），可能使国际民航组织促进民用航空发展的核心任务受挫。对环境问题的社会关切在当地、地区和全球都没有减弱，在某些国家，对具体的航空影响的认识却正在提高。

1.3 因此，令人欣喜的是，综合声明草案继续承认了采取行动，解决所有环境影响的重要性，制订了一套全面的工具和措施，供政府和非政府机构使用。这些工具和措施的制订，在很大程度上归功于 CAEP 的工作，尤其是那些为取得共同的解决方法而奉献大量努力和资源的工作小组中的管理者和航空运输业的参与者。

1.4 对 A33-7 号决议的许多修改，都反映了第 33 届会议以来所作的出色工作。它们宣布了所有人都欢迎接受的进展。但是，国际民航组织及其缔约国必须清醒，以便确保使确立的环境承诺保持活力，并避免不利的负面信息。对不能有所作为、而不是对可以有作为的问题的太多关注，将损害行业成长的形象和前景。

1.5 本文件附录中所列对声明草案的拟议修改，只是试图澄清某些立场，并在确定航空环境政策未来方向方面，帮助保持国际民航组织主要角色的地位。

## 2. 对 WP/77 号文件拟议案文的修订

2.1 我们的修订案文载于附录当中。对修改逐条列出了修订目的的简要说明。

2.2 修订结合了 (i) 以往决议中曾经出现但已显过时的修订 (ii) 对 WP/77 号文件中拟议修改的修订（包括恢复 WP/77 号文件拟议删除的一些过去的案文），以及 (iii) 一些少量的全新案文。

2.3 我们认为所有这些拟议修订，完全符合国际民航组织的政策和 CAEP 的建议，且事实准确。

## 3. 拟议行动的财务影响

3.1 我们认为拟议的修改对 CAEP 和秘书处的资源要求没有任何不利影响。

## 4. 大会的行动

4.1 请大会在通过载于 WP/77 号文件中的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时，审议并批准本文件附录 1 中的拟议修改。

-----

## 附录

注：以下小题目与 WP/77 号文件中提交的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修订草案的具体附录相关。我们提议的新案文用正常字体表示，对修改目的的说明紧随其后用楷体表示。现有案文有所修改时，用删除线表示，而新案文用楷体表示。参考页码参照经修订的声明草案的英文案文。

### 附录 A — 总则

**提议 1：**对第 A-2 页的新的第 5 鉴于条款作如下修订：

“鉴于应该以有关航空对环境影响的可靠信息为基础来制定国际民航组织及其缔约国的政策；”是国际民航组织及其缔约国制定政策必不可少的。

**理由：**使环境信息的可靠性成为制定政策的一项必不可少的要求有太大局限。尽管可靠信息显然是非常重要的，但如果采取此类行动具有较高的成本效益，那么虽不完全确定，也不应该排除预防行动。

**提议 2：**在第 A-2 页的下方加入以下新的第六个鉴于条款：

“鉴于在 1992 年在 UNCED（联合国环境与发展会议）上所做的关于环境与发展的里约宣言，指出在出现严重的或不可逆转的环境损害威胁时，缺乏充分科学上的确定不应该作为理由，推迟对防止环境退化有成本效益的措施；”

**理由：**这一新的鉴于条款对应了上述新的第 5 项鉴于条款，明确了缺乏充分科学上的确定，不应该作为理由，推迟旨在解决严重环境问题的行动。采取预防措施的义务是联合国关于气候变化框架公约的一项基本原则，事实上国际民航组织各缔约国都是缔约方。

**提议 3：**对第 A-3 页的最后敦促条款作以下较小的修订：

“7. 敦促各国避免采取有害于不符合国际民用航空有续发展的单方面的环境措施”。

**理由：**永远都不应轻易采取单方面的措施，但是在特定情况下它们可能是必要的。我们提议的修改是针对完全没有约束或没有控制的发展，明确了各国应该避免采取阻止民用航空有续发展的单方面措施。

### 附录 B — 与环境质量有关的标准、建议措施及程序和/或指导材料的制定。

**提议 4：**对第 A-4 页附录 B 第四个鉴于条款的一些文字作如下删除：

“鉴于航空器发动机排放对环境的影响，~~虽未被充分认识，~~却是引起关注的原因；”

**理由：**“虽未被充分认识，却”的词语似乎是对这些排放的轻描淡写。尽管严格来讲文字属实，但对于人类活动所有方面“充分认识”，几乎是不存在的。

**提议 5：**在第 A-4 页涉及 CAEP 的最后一个鉴于段落之前增加一个新的第 8 项鉴于条款，如下：

“鉴于采取不了适当步骤处理对环境的关切，可能在世界一些地区引起对‘要求管理’措施的额外压力或机场发展的停滞；”

**理由：**这一提议不解自明。它是‘使人领悟的自我利益’的声明。在欧洲，面对着要求制定措施来限制需求（并因此限制增长）的情况，要进行有较大需求的基础设施项目正变得越发困难。这增强了采取有效措施，以处理环境影响的必要性，与此类措施的内在需要相去甚远。

**提议 6：**按照 CAEP/6 对附件 16 的修订建议，对第一个执行条款的新的氮氧化物标准确定日期，

欢迎理事会通过附件 16 第 I 卷第 4 章中新的更加严格的航空器噪声标准，以及最近提出将于 2008 年 12 月 31 日 1 月 1 日执行的关于氮氧化物排放新的更加严格的标准。

**理由：**关于议程项目 1 的 CAEP/6 报告附录 H 指出，氮氧化物的新标准将适用于“首次单个生产型的制造日期为 2007 年 12 月 31 日之后的型别或型号的发动机”。

#### 附录 E — 当地与噪声有关的机场运行限制

**提议 7：**删除第 A-11 页下方的敦促段落 3 (h)：

h) 考虑到近期内对民用航空的经济和环境影响，和

**理由：**大会第 A33-7 号决议在 2001 年采用时，这一案文计划当作 2001 年 9 月 11 日悲剧事件的参考。它已经被附录 B（第 A-4 页）新的第六项鉴于条款取代，内容如下：“鉴于随着近期交通量的下降以及航班数量的减少，暂时减缓了对环境问题关注的压力。但预期 2005 年及以后，航空业将恢复其一贯的增长势头”。对近期交通量下降的参考，被正确地放在了附录 B，而不是附录 E 中（是关于与地方噪声相关问题的），并且可以重新当作对 9/11 事件、SARS 的爆发以及其它近期动荡事件的参考。

#### 附录 I — 针对航空器发动机排放基于市场的措施

**提议 8：**在第 A-17 页关于税收的第七项鉴于条款之后增加一个新的第八项鉴于条款，如下：

“鉴于许多国家对其它运输形式和温室气体的其它来源征税，因此认为不能排除对国际民航组织关于免除对航空燃油征税政策的重新评估。”

**理由：**是否应该审议免除国际航空运输航空燃油税的长期持续政策，对此可以争论，因为最初制定

时的情况已经发生很大变化。政策的日期可以追溯到民用航空仍是一个羽翼未丰的行业之时，为了确立需要支持，并且当时不存在航空燃油的燃烧对全球气候的影响问题。在一些地区，有许多社会部门和有影响的利害关系方认为对航空燃油免征税已属过时，特别是与其它经济活动或运输形式相比较（例如私营汽车运输、道路货运）。一些国家已经对国内航班征收燃油税，并且其他国家也正在考虑这样做。近期对 EU 法律的修改，允许经始发点和目的地点国家双方同意，就可以对 EU 内部航班征收燃油税。关于征税平等待遇的争论与关于环境问题的争论旗鼓相当。新的鉴于条款没有指令对国际航空运输征收燃油税，只是认为一些国家完全禁止此类征税可以值得重新评估。

**提议 9：** 修订第 A-17 页下方的第二个经修订的注意到条款，内容如下：

“注意到根据航空环境保护委员会进行的分析表明排放权交易制度作为减少航空所排放二氧化碳措施的成本效益，有必要为使用进一步的研究和指导，可能有助于为国际民用航空建立排放权交易制度。”

**理由：** 这些修改具有三方面影响。首先，保留了排放权交易是解决二氧化碳排放物潜在的成本效益高的措施，这在 WP/77 号文件的拟议案文中消失了。第二，删除了建议做进一步的研究并制定进一步的指导原则是制定涉及航空运输的排放权交易制度的必要条件；EU 只不过正在对这一制度进行积极审议。最后，删除了排放权交易是一项长期解决办法的建议；新的 EU 排放权交易制度将在 2008 年涉及航空。

**提议 10：** 删除第 A-18 页下方的新的认识到条款 b) 3)，如下：

~~“3) 承认国际民航组织的现行指导原则对于实行温室气体排放收费目前还不够充分；”~~

**理由：** WP/76 号文件正确的指出了意见的范围，以及围绕温室气体收费可能性的一些突出问题。但是，在新的指导原则制定完成之前（如果能够对此类指导原则达成协议）全面禁止不符合 1996 年 12 月 9 日理事会决议的持续效力，并将消除一些国家认为解决处理温室气体排放的国内和地区承诺的必要灵活性。1996 年的决议已经认识到对于这一问题不存在普遍的协议，但是增加这一条款将标志国际民航组织政策的重大改变。请同时参阅以下提议 11 的理由。

**提议 11：** 重申敦促条款 b) 4)（如果上述提议 10 被接受，将成为 b) 3) 的文字），如下：

~~“3) 4) 敦促各国避免单方面采取行动，采用不符合现行指导原则的不符合现行指导原则的有关排放的收费办法；和”~~

**理由：** 重新插入删除的案文，符合 1996 年 12 月 9 日理事会决议的持续效力和我们上述提议的内容。来自 ECAC 41 个成员国的 WP/139 号文件指出该地区实际反对的是在新的指导原则制定出台之前，全面禁止温室气体相关的收费。必须强调，对 b)3) 的承认条款的反对意见并非建立在立即采用与温室气体相关收费的计划之上，而是根据坚定的信念，即为了解决这一严重问题，所有选择办法都必须保持开放。

**提议 12:** 删除经修订的声明草案（第 A-19 页）最后的排放权交易题目下要求条款的最后一句，如下：

~~“根据这两种做法，理事会均应确保开放性排放权交易制度的指导原则为航空参加开放性别排放权交易制度建立结构和法律基础，包括诸如报告、检测和遵守等主要要素。”~~

**理由：**删除的文字，没有准确的反映出 CAEP6 同意应该寻求的国际民航组织对排放权交易的两种方法中的作用，即“综合”和“自愿”交易。排除了在国际民航组织主持下利用新的法律文件的方法，并且没有新的进展为重新开放提供理由。根据两项保留的选择办法，国际民航组织的作用将只是对首先提出自愿制度的那些国家或组织有支持作用，在综合交易情况下，根据情况为各国提供指导原则。指导原则不能只为任何制度只提供“结构和法律基础”。对于综合交易，可由决定把航空纳入交易制度的各国来奠定其基础。