



国际航空与气候变化高级别会议

2009 年 10 月 7 日至 9 日，蒙特利尔

议程项目 1：理想目标和实施备选方案

国际航空与气候变化组的报告

（由秘书处提交）

信息文件

摘要

本文件向国际航空与气候变化高级别会议（HLM-ENV）提供了国际航空与气候变化组（GIACC）各次会议和审议的结果。

1. 引言

1.1 本文件综述了国际航空与气候变化组（GIACC）各次会议和审议的结果，以及经国际航空与气候变化组通过共识同意并随后经国际民航组织理事会第 187 届会议批准的行动方案（附录 A）。该文件还提交了国际航空与气候变化组第四次会议主席和副主席负责拟定的一套建议（附录 B）。

2. 背景

2.1 国际航空与气候变化组第四次也是最后一次会议于 2009 年 5 月 25 日至 27 日在蒙特利尔举行，会议前一天（5 月 24 日）专门举行了各工作组会议。十五名小组成员当中有十四名出席了会议。

2.2 会议完成了其各项议程。由于行动方案（附录 A）、会议主席的建议（附录 B）及主席报告中记录了审议的结果，因此主席没有拟定每日摘要。鉴于会议主席的建议和报告没有反映出国际航空与气候变化组的共识，理事会没有接受主席的建议和报告。

3. 会议摘要

3.1 国际航空与气候变化组第四次会议被视为其最后一次会议，会议期间必须完成大会第A36-22号决议附录K所规定的任务。因此，国际航空与气候变化组集中精力解决与理想目标和基于市场的措施相关的悬而未决的问题。会议编制了一份报告，载有回应其任务规定的“行动方案”，从而完成了其任务。

3.2 共向会议提供了三份工作文件和十二份信息文件，以便协助其开展审议工作并通报审议情况。信息文件是由秘书处及以下方面提供的，它们是：国际航空运输协会（IATA）；航空航天工业协会国际协调理事会（ICCAIA）；及可持续航空国际联盟（ICSA），它们都没有出席会议，还有两份信息文件来自美国的与会者，另外两份来自基于市场措施工作组。

4. 关于目标的发展情况

4.1 目标工作组（第四工作组）联合主席介绍了第2号工作文件，并报告指出，第四工作组能够以燃油效率的形式建议短期、中期和长期的全球理想的目标，但是，该工作组在拟定目标方面，未能达成标志着更宏大的理想的共识。

4.2 该工作组建议并经国际航空与气候变化组随后通过了以下全球理想的目标：短期为2012年之前每年2%的燃油效率改进、中期为2020年或2025年（国际航空与气候变化组商定为2020年）之前每年2%的燃油效率改进，和长期为2021年至2050年每年2%的燃油效率改进。

4.3 根据第2号工作文件，这方面对比了国际航空运输协会明确的目标，其目标相当于2012年的短期目标为燃料效率改进每年2.1%、2020年的中期为每年1.9%和2050年的长期为每年1.1%。

5. 关于基于市场措施的发展情况

5.1 基于市场措施（MBMs）工作组主席介绍了第3号工作文件，并报告该工作组已审查了国际民航组织过去开展的工作、听取了包括业界在内的不同渠道的意见，并讨论了可适用于国际航空的各种基于市场的措施。该工作组普遍同意，在没有国际民航组织制定的全球框架的情况下，各国或地区按照不同政策和参数实施的基于市场的措施，便远非最佳措施。

5.2 该工作组拟定了实施基于市场措施的三种设想，并认为设想C是介乎中间的选项，各缔约国将采用其自己的措施，但要在国际民航组织的框架内进行，该框架将规定实施基于市场措施的商定原则，包括它们应如何帮助实现全球目标。它被视为优于其他选项，其意义在于它将提供一种协调的计划，以便各缔约国的政策构成实现全球系统的结构单元，尽管这是自愿的。这一设想可能既包含排放收费又包含排放权交易计划。

5.3 该工作组建议，为国际航空拟定一个基于市场措施的框架的进程，应处理好与其实施有关的主要问题，尤其是：（a）充分虑及《芝加哥公约》中规定的不歧视原则及平等和公平的机会；（b）充分虑及每一缔约国和地区的具体情况及不同的能力；（c）只选择最有效和最高效的措施；（d）便利业界予以遵守；（e）可以协调但并非完全相同的基于市场的措施；和（f）考虑到地理范围的问题。

5.4 该工作组提供了其讨论要点的一份摘要，及其工作的主要结论草案纲要。这些文件构成了第四次会议开展深入讨论的基础，其中的结论是，国际航空与气候变化组没有对国际民用航空基于市场措施的适用问题达成共识。

6. 对国际航空与气候变化组结论的总体看法

6.1 在讨论了第四次会议提供的新情况，并虑及了前三次会议的工作之后，国际航空与气候变化组集中精力，拟定了通过共识商定的一个行动方案。尽管计划随之而来的是一个类似的进程，涉及国际航空与气候变化组向理事会交付的一系列建议，但在国际航空与气候变化组第三天休会时，由于许多与会者在完成这项讨论之前离场，因此这项工作未能在预定的三天会期内予以完成。

6.2 随后，由于第四次会议之后的两天，起草了各项建议及国际航空与气候变化组的报告，因此会议主席和副主席着手处理了各项建议。这届会议由少数与会者和一些顾问参加，其评论已被纳入最后的文件当中。因此，这些建议没有反映出国际航空与气候变化组的共识。

6.3 国际航空与气候变化组建议的做法是对行动方案提出的，即各国应拟定行动计划，以便适合于其自己的情况、由全球理想的排放目标作指导，并适当利用国际民航组织的支助。

6.4 国际航空与气候变化组通过共识，顺利地商定了第 4.2 段报告的短期、中期和长期的燃油效率形式的目标。除这些目标外，没有达成标志着更宏大理想的共识。但是，国际航空与气候变化组建议，结合科技进步定期审议各项目标。

6.5 国际航空与气候变化组商定的目标，将不会给各国造成具体义务。发展中国家及发达国家的不同情况、各自能力及对大气层航空温室气体排放含量的影响，将决定每个国家怎样才能为实现全球理想的目标作出贡献。

6.6 国际航空与气候变化组表示支持为新型号的航空器制定一项二氧化碳标准。

6.7 国际航空与气候变化组商定了一个可由各国根据其情况和能力进行挑选，以便适用于其国际航空业的一揽子措施，其中特别包含了便利发展中国家获取援助的措施。

6.8 已经彻底讨论了基于市场的措施对减少国际航空的气候影响的作用，但对如何适用那些措施没有达成共识。

6.9 国际航空与气候变化组建议理事会制定一个进程，以便为国际航空的基于市场的措施拟定一个框架，并虑及国际航空与气候变化高级别会议及联合国气候变化框架公约缔约方第 15 次会议的结论，以期迅速完成这一进程。

6.10 已经认识到了关于航空运输量和燃油消耗的准确及完整数据的必要性，并建议秘书处根据其第六十七条的授权进一步开展工作，包括向发展中国家提供技术和财务支助以协助其开展这方面的工作。

6.11 国际航空与气候变化组建议理事会，鼓励各国制定行动计划，在计划中阐述该国家减少其国际航空业对气候影响的拟议做法，并将那些计划送交国际民航组织。

— — — — —

附录 A

国际航空与气候变化组的行动方案

国际航空与气候变化组经共识通过了本项行动方案

1. 国际航空与气候变化组认识到了处理气候变化的至关重要性，因而认识到了努力寻找限制或减少国际民用航空温室气体排放对全球气候变化影响的各种途径和手段的必要性。
2. 国际航空与气候变化组同意，本小组的决定不会臆断根据《联合国气候变化框架公约》及《京都议定书》所开展谈判的结果。
3. 国际航空与气候变化组承认《联合国气候变化框架公约》及《京都议定书》之下关于共同但有区别的责任的原则和规定以及各自的能力，并由发达国家来带头。
4. 国际航空与气候变化组承认《芝加哥公约》中规定的不歧视原则及发展国际航空的平等和公平的机会。
5. 尽管没有共识，但国际航空与气候变化组的一些成员认为，行动方案没有涉及到《京都议定书》第二条（二）之下的承诺问题。
6. 尽管航空业已经实现了燃油效率方面的大幅改进，以及目前存在经济低迷的影响，但国际航空与气候变化组认识到国际航空运输量的预计增长将超过目前预计燃油效率改进所产生的收益，从而导致平均燃油消耗总量逐年提高。
7. 国际航空与气候变化组建议采取一项战略，努力实现全球理想的目标。
8. 国际航空与气候变化组商定至 2012 年的短期目标是，从事国际航空运行的现役机队平均燃油效率的年改进速率为 2%，这是根据所完成的每收入吨公里所使用的燃油量计算的。
9. 国际航空与气候变化组对于中、长期燃油效率形式的目标达成了一致意见。具体而言，该小组建议 2020 年之前的中期为每年改进 2%。长期而言，国际航空与气候变化组建议自 2021 年至 2050 年的全球理想的燃油效率改进率为每年 2%。
10. 这些目标是根据预测制定的，国际航空与气候变化组建议结合科技进步，对其定期进行审查。要实现这些目标，将需要巨大的技术开发投入。
11. 除燃油效率目标外，该小组审议了可能标志着更宏大理想的各種目标。对于中期，讨论侧重于 2020 年之前的碳中和增长。对于长期，国际航空与气候变化组讨论了减少碳排放的问题。对这两种情况都没有达成共识，国际航空与气候变化组建议对中、长期目标开展进一步的工作。
12. 尽管没有达成共识，但国际航空与气候变化组的一些成员认为，相对于 2005 年的基线而言，实现中期的碳中和性增长，以及为全球国际航空实现二氧化碳的长期大幅减排是必要且可行的。

13. 根据建议的战略，各项目标将不会给各国造成具体义务。发展中国家及发达国家的不同情况、各自能力及对大气层航空温室气体排放含量的影响，将决定每个国家怎样才能为实现全球理想的目标作出贡献。
 14. 国际航空与气候变化组建议，理事会应采纳国际航空与气候变化组制定的一揽子措施，各国可以从中进行选择 (<http://www.icao.int/>)，其中涵盖了与航空器有关的技术发展、经改进的空中交通管理及基础设施的使用、更高效的运行、经济/基于市场的措施，以及监管措施。一揽子措施包括了特别是便利发展中国家获取援助的措施。
 15. 国际航空与气候变化组提供了一个标明一揽子措施的初步列表，对此可以通过国际民航组织作进一步的发展。国际航空与气候变化组还建议，国际民航组织应继续制定并根据需要更新对各国关于采纳那些措施的指导，包括援助发展中国家，并获取财务资源、技术转让和能力建设的措施。
 16. 国际航空与气候变化组承认对于跨国情况下应用基于市场措施的问题仍然存在分歧。国际航空与气候变化组建议，国际民航组织理事会应制定一个进程来拟定国际航空基于市场措施的框架，并虑及高级别会议的结论及联合国气候变化框架公约缔约方第十五次会议的成果，以期迅速完成这一进程。
 17. 国际航空与气候变化组建议，理事会应鼓励各国制定阐述该国家的拟议做法的行动计划，并将那些计划送交国际民航组织。
 18. 国际航空与气候变化组建议，理事会应指示秘书处根据《公约》第六十七条，制定并实施一个机制，每年从各国收集有关运输量和燃油消耗的数据。
 19. 国际航空与气候变化组还建议，理事会应探索制定在报告过程中向发展中国家提供技术和财务援助的做法。
 20. 国际航空与气候变化组还建议，理事会应探索为新型号的航空器制定一个二氧化碳标准。
 21. 国际民航组织应每三年一次，向大会报告各国在全球层面实现的累积进展情况。
- — — — —

附录 B

国际航空与气候变化组第四次会议主席的建议

这不是一份共识性文件，没有得到国际航空与气候变化组全体会议的通过。

审议以下建议的行动，以便实施国际航空与气候变化组经共识通过的行动方案。

1. 要求民用航空环境保护委员会调整其对国际航空与气候变化报告和预测的时间安排，使其尽可能与联合国气候变化框架公约的时间安排相符。
2. 要求民用航空环境保护委员会继续迅速拟定一个新的燃油效率衡量标准，最好地体现国际航空在二氧化碳排放方面的实际效绩，并审议制定一个新的二氧化碳净密度衡量标准，其中还要充分虑及在有了代用燃料和基于市场的措施时它们能实现的减缓作用。
3. 要求民用航空环境保护委员会为新型号的航空器制定一个二氧化碳标准。
4. 要求民用航空环境保护委员会拟定（特定航线上所有承运人的）旅客平均标准重量，用来计算燃油效率衡量标准。
5. 要求各缔约国，根据《芝加哥公约》第六十七条，以商定的格式每年向国际民航组织报告燃油消耗和运输量数据。
6. 要求民用航空环境保护委员会协助国际民航组织秘书处，为计算和报告缔约国在实现全球理想的目标方面所取得进展的数据拟定切合实际且国际上一致的方法。
7. 责成国际民航组织秘书处在收集数据、监测和报告方面继续向各缔约国提供援助，并向理事会建议在报告过程中向发展中国家提供技术和财务援助的做法。
8. 进一步拟定国际航空与气候变化组的一揽子措施，各国可以从中进行选择，包括援助发展中国家的措施，获取财务资源、技术转让和能力建设的措施。责成国际民航组织秘书处及民用航空环境保护委员会审议为更新第 303 号通告确定优先安排。
9. 制定一个进程来拟定国际航空基于市场措施的框架，并虑及高级别会议的结论及联合国气候变化框架公约缔约方第十五次会议的成果，以期迅速完成这一进程。
10. 确保根据为国际航空拟定一个基于市场措施的框架的进程，适当地处理好与其实施有关的主要问题，尤其是：（a）充分虑及《芝加哥公约》中规定的不歧视原则及平等和公平的机会；（b）充分虑及每一缔约国和地区的具体情况及不同的能力；（c）只选择最有效和最高效的措施；（d）便利业界予以遵守；（e）可以协调但并非完全相同的基于市场的措施；和（f）考虑到地理范围的问题。

11. 要求民用航空环境保护委员会报告关于经加强的 2012 年、2020 年的环境目标选项以及 2050 年的设想，或符合联合国气候变化框架公约进程的此类其他时间安排。
12. 鼓励各缔约国制定处理其国际航空部门排放的行动计划并送交国际民航组织，其中还要阐述其对全球理想目标的拟议做法。要求秘书处为没有大量国际航空活动的缔约国拟定最低限度例外的选项。
13. 责成国际民航组织秘书处每三年一次，在国际民航组织三年一届的大会时，报告行动方案的成果，评估向全球理想目标进展的情况，并查明可能需要对行动方案作出的任何调整。
14. 根据需要，在 2010 年的国际民航组织大会之前，在国际航空与气候变化组报告的基础上制定开展进一步工作的安排。