



国际民用航空组织

工 作 文 件

HLM-ENV/09-WP/19

8/9/09

修改稿

(Revised)

1/10/09

(仅有中文、英文、法文和
西班牙文)

(Chinese, English, French
and Spanish only¹)

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：愿景目标和实施选择

全球航空业合作提案

(由国际机场理事会 (ACI)、民用航空导航服务组织 (CANSO)、
国际航空运输协会 (IATA) 和空域行业协会国际协理理事会 (ICCAIA) 提供)

摘要

鼓励各国政府扩大国际航空和气候变化小组 (GIACC) 的积极成果以确保在本文件提出的目标和原则指导下，通过全球航空部门方法在后京都框架内处理航空排放物问题。进一步敦促各国政府给予全力支持并明确表示支持国际民航组织 (ICAO) 是联合国的合适机构来制定和管理有关航空的标准和目标以处理航空排放的二氧化碳 (CO₂) 并倡导使这些因素成为哥本哈根协商 (COP15) 中全球对航空所持之观点的组成部分。

1. 引言

1.1 航空部门承认，社会日益迫切的需要应对气候变化的全球挑战。它同时强调在促进持续发展方面航空起着关键作用，并应保持安全、廉价和方便，以确保对社会各方面在平等基础上的灵活性。

1.2 因此，国际社会有共同的责任保证航空能继续提供关键的社会和经济效益，同时处理其排放的二氧化碳(CO₂)的影响。哥本哈根进程为政府和航空界应对这一挑战提供了更为广泛的合作的特殊机会。ICAO 在指导哥本哈根会议及以后的事物中必须继续发挥关键作用。

1.3 早在 2007 年，全球航空界就采取了一种“四柱”战略，该战略此后由 ICAO 大会批准。它促进并带动了四个主要领域的工作：改进技术、高效运营、有效的基础设施和积极的经济措施。在 2008

¹ 中文、法文和西班牙文由国际航空运输协会 (IATA) 提供。

年，航空公司、制造商、空中导航服务提供商和机场部门签订了一个关于保持碳中性增长路径的承诺。

2. 扩大国际航空和气候变化小组（GIACC）的成果

2.1 ICAO 的国际航空和气候变化小组（GIACC）的讨论，尽管有时是困难的，但关于在全球框架内进一步处理航空排放的 CO₂ 的一致意见方面，它成功地采取了初步的积极措施。

2.2 在这方面，航空部门特别关注 GIACC 在以下方面的讨论：

- a) 作为到 2020 年业界的近期目标的基础上，航空业的燃油效率继续发展，并且，在以后的中期和长期规划中，燃油效率仍然是航空环境战略的中心问题；
- b) ICAO 继续考虑在中期规划中“更大野心”的目标，它可能包括碳的中性增长的概念，长期规划可能包括减少排放物；
- c) 为使航空达到目标，可能会采取各种措施，而且 ICAO 应当对这些措施继续制定有关指导方针；
- d) ICAO 应当制定一个程序为以市场为基础的措施制定个一个框架；
- e) ICAO 应当从各国收集有关交通和燃料的年度消耗资料；和
- f) ICAO 应寻求为新型航空器制定 CO₂ 的标准。

2.3 依据 GIACC 向 ICAO 高级会议（HLM-ENV）提出的建议所创造的积极态势，该建议确认了共同的但是有区别的责任原则（CBDR）以及非歧视性、平等和机会均等，航空界敦促各国政府朝着从 ICAO 到 UNFCCC 更具包容性和更全面的建议努力，以使其作为全球框架的组成部分如何更好的处理航空排放的 CO₂ 问题。

3. 全球航空业合作提案

3.1 航空最终是全球活动：它以航空器提供跨越全球的相互连接的航空服务网络，它的排放物每天跨越各大陆和各国的管辖区域。即使是纯粹的国境内飞行，对国际航空也有影响，因为国内飞行常常是国际网络的主要支线。为了避免国内和地区政策的冲突和潜在的重叠，必须在全球一级制定处理航空排放的 CO₂ 的措施框架。

3.2 另外，就技术和效率水平来讲，航空相对来说是一个独立的部门，也是一个竞争很激烈、R&D 很集中的部门，它的基本特点是低障碍进入，利小风险大。其他部门实施的措施不一定适用于航空。航空部门的许多特点使政策机制制定进一步降低排放比消耗矿物燃料的其他部门更具挑战性，但它在改进燃料和 CO₂ 的效率方面则具有无可比拟的良好记录。

3.3 鉴于航空部门的性质，再加上其排放物不易于归因于任何特定的经济体，因此建议 HLM-ENV

通过全球各部门的渠道，包括所有航空运输经营人在内，批准各国多边协作行动作为后京都框架内有效处理航空排放 CO₂ 的最适当的机制。

3.4 有效地但需做出管理努力的限制或减少航空排放 CO₂ 应当涉及航空供应链的所有部门，除航空器经营者之外，还包括，比如说，航空器制造商、燃料供应者、空中导航服务提供者和机场。它们通过设计和利用他们提供的产品和服务直接影响航空环境的成效。

3.5 最后，各国政府有责任建立正确的法律和财政机构以便利和增加在下述方面的投资：具有成本效益的减少排放 CO₂ 的措施，包括航空器和发动的新技术、更有效的 ATM 基础设施和选择可持续的低碳喷气燃料，使航空部门充分的毫无限制的进入全球碳市场，并利用本部门以外的现有的减缓措施。

4. 建议的目标和指导原则

4.1 航空部门敦促各国政府给予全力支持并明确表明支持 ICAO 作为联合国的合适机构来制定和管理与航空有关的具体标准和目标，以进一步处理航空排放的 CO₂，并倡导把这些因素作为哥本哈根协商（COP15）中全球各部门对航空所持之观点的组成部分。

4.2 进一步建议，ICAO 根据以下目标和指导原则制定全球各部门关于航空的协议：

- **目标**——和 GIACC 的建议一致，应在至 2020 年的近期规划内制定共同处理 CO₂ 的目标。航空部门建议制定每年平均减少 1.5%CO₂（在每收费吨公里（RTK）排放 CO₂ 的基础上）的效率的目标。这一目标考虑了目前经济危机对收入和载运比的影响，它对航空公司更换机群的比率有直接影响。另外，基础设施和 ATM 效率的改进依赖于政府的直接投资，对此业界毫无预见和控制。

根据 GIACC 讨论的概念并依据具体的航空基础设施和业界及政府取得的技术进步情况，还应制定 2020 年后（碳中性增长）稳定航空净排放 CO₂ 的中期目标。长期的愿景目标是，与 2005 年相比，在 2050 年航空排放的净碳减少 50%。因此，应敦促各国政府要求 ICAO 制定一个框架和机制来监控和支持这些目标的实现以及在 2010 年向 COP16 提交的长期目标。

- **航空排放物的统计**——航空排放的 CO₂ 应当通过全球的部门方法予以处理，并在全球排放清单中进行统计，而不能在地区或国家一级进行统计。关键的是，航空排放物，不论国内的和国际的活动，只能统计一次，而且任何以市场为基础的处理航空排放物的措施都不能重复。建立全球的部门处理方法将确保用一个单一的全球航空框架替代地方、国家和或地区措施。
- **地里涵盖**——由于航空运输的全球性及相互关联性，部门协议应当平等地毫无区别地适用于国内和国际航空排放物。
- **措施的独立性**——航空部门消除 CO₂ 的主要方法是实施新技术，包括航空器和发动机燃油低消耗技术，减少 CO₂ 排放周期的燃油替代物以及正在改进的操作效率和 ATM 系统及

程序。在航空部门继续探讨和开发全面的消除方法的同时，重要的是考虑各种减缓措施之间的关系，例如在机场附近减少飞行轨道的长度的某些行动会影响噪声管理程序，又如为避免人口稠密地区及减噪程序对跑道和飞行轨道的利用等，因此，管理者在采取处理航空排放的 CO₂ 的行动时必须认真考虑和平衡这些行动可能产生的全部影响。但是，不管采用什麼方法，采取的所有方法都必须是技术上是可行的，经济上是合理的和环境上是有利的。航空部门相信，在制定减少 CO₂ 的措施方面，ICAO 完全有资格提供指导和技术知识，而且能确保它们不会影响其他敏感的航空环境区域，如噪声和当地的空气质量。

- **具有成本效益的经济措施**——处理航空排放的 CO₂ 的经济措施必须具有成本效益和非歧视性。这些措施应在一致的基础上在全球范围内实施。他们应全部向全球碳市场开放，而且须经过 ICAO 同意后才能制定。另外，经济措施不应留有“碳空隙”，使排在国家和承运人之间相互转移，导致市场变形并抵消环境利益。航空界重申，针对航空运输的征税、征费和收费对环境毫无效益，而且没有成本效益。它们严重的损坏了部门在促进减少排放的技术、运营和基础设施方面的投资能力。
- **收益的利用**——在处理航空排放的全球机制内，来自经济措施的任何最终收益都必须明确地表明用于航空和环境的目的。这种收益必须优先重新投资于进一步改进航空排放状况的附加措施，比如用于支持开发和使用更具燃油效益的航空器、发动机、可持续性的低碳喷气燃料及对 ATM 技术的投资。
- **利用碳市场手段**——为使部门对航空所持之观点有效，必须有一个公开的机构，即航空应当与其他部门一样，毫无限制的利用全球碳市场手段履行其义务。应当把航空排放 CO₂ 的内容完全纳入全球排放清单中。
- **管理**——对全球的部门协议进行有效的管理，要求对下述程序进行实施、管理和监督：目标的制定、对 CO₂ 的监控、报告和强制执行。应当由有能力的组织以最有效和最具成本效益的方式进行管理，因为它涉及政府和行业机构。ICAO 作为联合国指定的国际航空机构，在这一过程中应当起着中心作用。正如现在的关于航空噪声和非 CO₂ 的排放情况，ICAO 应当创建和保持一个在平等基础上对外开放的航空排放 CO₂ 的清单。
- **平等对待和共同的但有区别的责任**——航空部门相信，由于有某种政治领导和创造性的解决办法，航空公司之间平等对待的原则和各国区别的责任与航空的内涵是完全一致的。ICAO 历来承认并容许遵守标准和建议措施有困难的国家有特殊的需求，通过技术和财政支持或通过不同的时间安排来实施这些措施。全球的部门方法是其成功的最好方法，但须记住最低限度的减少不正当的竞争。

5. 高级会议的行动

5.1 关于议程项目 1 和 2 的预期的行动，航空部门请国际航空和气候变化高级会议：

- a) 承认有必要采取全求的部门方法，包括所有航空运输承运人，作为在后京都框架内有效处理航空排放的 CO₂ 的最适当的方法；

- b) 支持 ICAO 作为联合国的适当机构来制定和管理与航空有关的标准和目标, 以进一步处理航空排放的 CO₂ 并指示其制定一个框架和机制以监督和支持完成这些目标和本文件第 4 部分所述的较长期的目标;
- c) 建议在下述基础上制定全球的部门方法: 平均每年减少 1.5% 的改进 CO₂ 的效率的目标(在每收费吨公里 (RTK) CO₂ 排放的基础上)。在 2020 年以后 (碳中性增长), 根据行业和政府关键的航空基础设施和技术方面取得的进展, 稳定航空排放净 CO₂ 中期目标以及 2005 年相比, 在 4.2 段所述方针指导下, 在 2050 年减少航空净碳排放的 50% 的长期愿景目标; 和
- d) 敦促各国在制定和实施航空排放物的全球部门方法或其它问题时, 认真考虑各种措施, 包括噪声管理的相互关联问题。

5.2 关于议程项目 5 预期的行动, 航空部门请国际航空和气候变化高级会议:

- a) 建议 ICAO 以在 UNFCCC 的进程中的观察员身份, 倡导将上述 1.5 段中指出的全球部门方法被 COP15 所接纳;
- b) 敦促 ICAO 缔约国支持 COP15 接受上述 5.1 段中所指出的全球部门方法; 和
- c) 建议 ICAO 作为联合国的适当的机构制定一个全球部门航空协议提交给 2010 年召开的 COP16 次会议。