

中国代表团关于《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—气候变化》以及《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—国际航空碳抵消和减排机制》的声明

主席先生，各位同事：

中方代表团赞赏大会主席和理事会主席、秘书长为组织召开本届大会所做努力。

作为最大的发展中国家，中国坚定支持国际航空环保和应对气候变化，并认为，基础设施、技术、运行、市场机制、可持续燃料是有力推进航空减排的一揽子措施。

中国民航坚决贯彻落实生态文明建设的国家战略，主动采取行动，有效控制航空排放增长。ICAO 第 39 届大会以来，中国民航按照综合施策、标本兼治的思路，在绿色发展方面直接投资超过 80 余亿元人民币，主要用于新技术和可持续航空燃料应用、运行改善、基础设施建设及市场机制建设。同时，我们根据自身发展实际并参照 ICAO 有关标准，制定政策积极推进监测、报告和核查机制建设。截止 2019 年 8 月，中国运输飞机总数 3742 架，平均机龄不足 7 年。2018

年，中国民航吨公里油耗 0.287 公斤，较 2005 年燃效水平相当于减排二氧化碳约 2000 万吨，较 1978 年燃效水平相当于减排二氧化碳约 2.2 亿吨。

中国始终认为，国际航空减排是全球气候治理的有机组成，理应遵循全球气候治理的基本原则、特别是“共区”原则、公平原则和各自能力原则，理应顺应国际社会有关全球气候治理模式的共识，允许各国自主选择最适应本国国情的中长期目标及实施路径。为此，中方倡导建立各尽所能、公平公正、互学互鉴的国际航空减排机制。

中国反对任何脱离各国实际、牺牲发展中国家和新兴市场国家正当发展权利的减排机制。坚持认为 2020 年碳中性增长等目标仅强调控制排放增量，无视发达国家历史排放责任以及新兴市场国家和发展中国家正当发展权利，违背了国际社会倡导的公正公平理念，有损成员国间政治互信和合作，无益于调动各成员国参与国际航空减排机制的积极性和主动性。

主席先生，各位同事，

本届大会在环境议题特别是各方存在较大分歧的第 16 项、第 17 项议题，未严格遵行《芝加哥公约》第 49 条（c）款之要求，未能对理事会提交相关文件进行充分讨论和审议，各国意见和主张在决议中无法得到平衡反映，这种情况在以往大会中从未出现，中方代表团对此深表不解和失望。

综上，中方有以下声明：

第一，中国代表团反对本届大会在未经讨论和谈判的情况下通过《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—气候变化》和《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—国际航空碳抵消和减排机制》两份决议；

第二，中方代表团对于本届大会刚刚通过的两份决议提出保留，特别是对决议中有失公平性、可行性、合理性的段落提出保留。

本代表团会后将向秘书处提交书面保留声明。中方将视ICAO今后对两份决议磋商情况，调整或撤销对其保留意见。同时，我们强调对上述决议的保留不意味中方将停止或放缓推进民航绿色发展进程。本代表团提请大会将各国保留声明完整记录在案并在ICAO网站全文刊发。

最后，本代表团非常感谢同传同事为会议顺利召开所做努力！

谢谢！

中方参加 ICAO 第 40 届大会代表团

对以下决议提出保留

一、《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—气候变化》

特别是，

（一）帽子段落第 10 段

理由：ICAO 在 2009 年已经制定了燃效年均提升 2% 的长期目标，在对该目标可行性、经济承受力、对国际航空影响未能充分论证前、在对各国各自长期绿色发展愿景充分盘点前，自上而下的开展其他长期目标制定工作没有必要也不可行。同时，应在本段最后增加一句：*Also recognizing that some States have concerns on the fairness and feasibility of the goal of keeping the net carbon emissions from 2020 at the same level and have filed reservations on the goal.*

（二）帽子段落第 12 段

理由：这些组织并不能代表所有航空业界，特别是发展中国家航空企业；口号喊了 10 余年，却始终缺乏令人信服的论证分析，更未见这些组织为实现这些口号提供实实在在的资金保障。

（三）帽子段落第 21 段

理由：相关分析由谁主导、分析过程是否存在争议、是否全面反映各方专家意见，在 ICAO 对这些问题予以澄清并取得一致前，中方无法“欢迎”此段所提分析结论。

（四）帽子段落第 25 段

理由：CAAF/2 宣言所提 2050 愿景仅表明各方加快推动可持续航空燃料应用的意愿，但是否大幅增加占比，应由各国根据本国国情和实际自主决定。这既是各国的权力，也对推进可持续航空燃料的使用更为有利。

（五）帽子段落第 28 段

理由：可持续性各国国情和资源禀赋密切相关，以统一的指标来界定不符合实际情况，也不利于实际工作的开展。可持续性航空燃料的认证应由主权国家依照有关指南和规范自主确定，ICAO 在此过程中具有重要的建议权。建立并实施市场机制仅是航空减排的一项措施，不是全部内容，更不是目的。因此，可持续航空燃料的可持续性指标、认证及全生命周期排放评估等应是促进民航可持续发展的重要内容，而非服务于 CORSIA 等市场机制的实施。

（六）执行段落 2a)

理由：ICAO 是基于《芝加哥公约》由成员国组成的政府间组织，在应对国际航空排放问题上，该组织应加强与其他组织合作，增强各组织间协同而非争取所谓领导力。

同时，中方结合近年来 ICAO 在推进国际航空减排进程中出现的问题，要求在第 2 段中增加一项，*Reaffirm the principle of sovereignty of States in the international cooperation to address climate change*。

（七）执行段落 6

理由：缺乏公平性、科学性、可行性。

(八) 执行段落 8

理由：这段已经在过去几届大会相应决议中反复出现，但 ICAO 至今从未开展任何实质性工作，本届大会更是未按此要求开展任何讨论。中方要求理事会应将此工作作为未来三年优先事项。

(九) 执行段落 9

理由：ICAO 早在 2009 年就制定了年均燃效提升 2% 的长期目标，这一目标已经足够雄心勃勃，再制定其他长期目标的必要性不充分。另，即使制定其他长期目标，也应建立在对各国自身长期绿色低碳发展进行盘点基础上，再由理事会就可行性、公平性以及发展中国家和新兴市场国家援助资源可得性等开展研究分析后提出建议交大会讨论。

(十) 执行段落 15

理由：成员国没有必须向理事会提供提升测算国际航空排放可靠性支持的义务，因此，理事会只能在尊重各国主权基础上，“提请”而非“要求”成员国给予有关支持。

(十一) 执行段落 22 b) 和 c)

理由：空域使用相关法律、安全、经济等机制性安排属于各国国内事务，ICAO 可以“建议”但无权“要求”各国应采取哪些措施；各国没有必须通过 ICAO 交流绿色机场相关信息的义务。

(十二) 执行段落 23c) 和 d)

理由：ICAO 是由成员国组成的政府间组织，理事会应为各

成员国而非各机场提供交流平台；交流内容应由主权国家自主决定，无需在此预断或圈定讨论方向。机场要实现环境可持续，应该且也只能因地制宜采取措施，ICAO 理事会在这方面的作用在于盘点各国优秀做法并汇编成册供各国参考，而非脱离实际制定指南材料。

（十三）执行段落 25 f)

理由：召开 CAAF/3 的目的是加强各方交流，增强合作推动可持续航空燃料信心。在未对各国特别是发展中国家国情和特殊需求充分调研、未制定对发展中国家和新兴市场国家具体援助手段和援助路线图的情况下，ICAO 不具备提出 2050 可持续航空燃料消费量目标的条件。

（十四）执行段落 26

理由：气候变化适应的主体是成员国而非理事会，因此理事会应请各国识别问题和风险，并为各国加强交流提供机会。

二、《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—国际航空碳抵消和减排机制》

特别是，

（一）题目

理由：大会的决议应该具有包容性，因此这项决议的题目应坚持使用“市场机制”而非直接具体到 CORSIA。

（二）帽子段落第 5 段、第 6 段、第 7 段

理由：中方对该标准制定程序和内容的合法性、合理性始终

存有关切和疑问，标准表决通过后，中方已经依据《芝加哥公约》第 38 条对该标准内容提出差异声明。中方注意到上述三段提及文件，但无法表示欢迎。

（三）帽子段落第 8 段

理由：中方“注意到”或“认识到”TAB 的成立。

（四）帽子段落第 18 段

理由：中方认为 CORSIA 的制定与实施是否会对《巴黎协定》目标作出贡献，取决于评估结果，不应提前预断。

（五）执行段落第 2 段

理由：中方要求在本段之前增加一句 *Reaffirm the principle of sovereignty of States in the international cooperation to address climate change*。中方反对删除上届大会决议中提及的“and any other measures”。

（六）执行段落第 3 段

理由：中方反对将 2020 碳中性增长目标作为 CORSIA 基线，坚持 CORSIA 基线应由各国自主确定，并根据本国国情逐步提升行动力度。

（七）执行段落第 4 段

理由：本段使用 *the global aspirational goal* 表述一揽子措施的实施目的，鉴于 2009 年以来，ICAO 制定了多个意向性目标，此处表述不详。如果该目标是指 2020 年碳中性增长目标，中方坚决反对。

（八）执行段落第 5 段

理由：中方反对将 2020 碳中性增长目标作为 CORSIA 基线，坚持 CORSIA 基线应由各国自主确定，并根据本国国情逐步提升行动力度。

（九）执行段落第 6 段

理由：各国国家行动计划的提交与内容均为自愿性质，不应“要求”理事会“确保”各国国家行动计划应该怎么做。另外，中方坚持 *CORSIA eligible fuels* 这个定义不具有科学性。

（十）执行段落第 7 段

理由：理事会不具备对各国行动进行监测、监督的授权和能力，要求将 monitor 一词改为 report to the Assembly

（十一）执行段落第 11b) 和 c) 段

理由：中方反对将 2020 碳中性增长目标作为 CORSIA 基线，坚持 CORSIA 基线应由各国自主确定，并根据本国国情逐步提升行动力度。

（十二）执行段落第 16 段

理由：此项工作涉及相关基础和指标应由各成员国协商确定，而非由理事会决定。

（十三）执行段落第 17 段

理由：三年定期评估应主要依据市场机制设计和实施原则（列于气候变化决议附则）并根据各国提供的相关信息实施，并由成员国确定最终评估结果，不能按照“CAEP 出报告-理事会批准”的方式实施。17a) 中使用 the global aspirational goal

表述一揽子措施的实施目的，鉴于 2009 年以来，ICAO 制定了多个意向性目标，此处表述不详。如果该目标是指 2020 年碳中性增长目标，中方坚决反对。

（十四）执行段落第 18 段

理由：ICAO 无权禁止成员国采取其他市场手段处理航空排放问题，但一国如采取抵消以外其他市场机制，该国应避免向国际航空排放重复征缴税费，避免在未经相互同意的情况下，将本国市场机制适用于其他国家航空器。

（十五）执行段落第 19 段

理由：理事会应在各国提供相关信息基础上，在成员国及 CAEP、TAB 协助下，开展标准修订、完善等工作。理事会没有监管（oversee）各国实施 CORSIA 的授权和能力，因此应将 c）中的监管改为“盘点”。CORSIA 的有效实施离不开科学合理评估及理事会与各成员国间建立对话与磋商机制，因此本段应增加以下内容：

- g) the Council, based on relevant info from States, and , as appropriate, from CAEP, to develop and update specific index/criteria for the review in accordance with guiding principles listed in the Annex to this resolution, for decision by the Assembly.
- h) The Council, upon the request of States, to identify possible means to address issues arising in the implementation of the CORSIA to ensure the sustainable development of international aviation and against inappropriate economic burden on international aviation;
- i) The Council should establish a mechanism of technical dialogue and consultation between States and ICAO on States' approaches to implement the CORSIA, including nationally determined baselines and standards to certify emissions units/SAF in light of

their national circumstances and scientific research, in a facilitative, non-intrusive manner and respectful of their national sovereignty.

(十六) 执行段落第 20 段

理由：联合国气候变化框架公约是全球开展气候治理的主渠道，由 UNFCCC 及其巴黎协定签发的减排单位，不需要 ICAO 理事会再就此做出其他不同决定，而应鼓励各国优先考虑使用。

(十七) 执行段落第 21 段

理由：附件 16 卷四的时间表主要提出 MRV 相关要求，因此本段提及的“for implementation of the CORSIA”应修改为“for implementation of the MRV”。援助的内容不仅仅搞培训，更应向发展中国家提供资金援助（上届大会决议中有此要求，但很遗憾本届大会决议将此删除）、促进各国在实施 CORSIA 中经验教训的交流和理解。

(十八) 执行段落第 22 段

理由：中方坚持，合格减排单位和合格可持续航空燃料的认证应由主权国家依照有关标准决定，ICAO 可以向各国推荐优先考虑的相关抵消产品，而不应替代主权国家做出决定。