



大会 — 第41届会议

法律委员会

议程项目43：拟由法律委员会审议的其它问题

拟修订《国际民用航空公约》，以解决与航空有关的环境问题

(由阿根廷提交并得到拉丁美洲民用航空委员会 (LACAC) 15个成员国的支持：阿鲁巴 (荷属)、伯利兹、多民族玻利维亚国、哥伦比亚、古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、多米尼加共和国和乌拉圭)

执行摘要

行动：请大会：

- a) 核准对《国际民用航空公约》的一项修订，其中包括在《公约》中插入一项新条款，编号为“第十四条之二”，旨在敦促国际民航组织成员国尽最大努力减缓航空对环境的影响；
- b) 向国际社会展示国际民航组织对解决环境问题和气候变化的坚定承诺；和
- c) 批准一个基本法律框架，本组织关于这一主题的各种标准和建议措施 (SARPs) 将在该法律框架内建构和制定。

|       |   |
|-------|---|
| 战略目标： | 加强国际民航组织的战略政策，以在世界范围内开展合作，减少运输对环境的影响        |
| 财务影响： |   |
| 参考文件： | 国际航空碳抵消和减排计划 (CORSIA)<br>《国际民用航空公约》第四十九条第十款 |

<sup>1</sup> 西班牙文版本由阿根廷提供。

## 1. 引言

1.1 本工作文件的重要法律先例包括《保护臭氧层维也纳公约》(1985年)及其《蒙特利尔议定书》(1987年)、《联合国气候变化框架公约》(1992年)、《京都议定书》(1997年)和《巴黎协定》(2016年)。

1.2 《保护臭氧层维也纳公约》(1985年)认识到臭氧层的改变对人类健康和环境的潜在有害影响,因此,除其他事项外,缔约方承诺采取适当的立法和行政措施,开展合作,协调适当的政策,以便在发现其管辖或控制范围内某些人类活动已经或可能由于改变或可能改变臭氧层而造成不利影响时,对这些活动加以控制、限制、削减或禁止(《公约》第二条)。

1.3 根据《保护臭氧层维也纳公约》(1985年)的《蒙特利尔议定书》(1987年),缔约方同意采取有效措施,限制营销和使用可能对臭氧层产生不利影响的物质,包括全氯氟烃(CFC)、哈龙和其他卤化碳(详情见《议定书》附件A)。

1.4 根据《联合国气候变化框架公约》(1992年),缔约方除其他承诺外,承诺在所有有关部门,包括能源、运输、工业、农业和林业部门,促进和合作发展、应用和传播(包括转让)各种用来控制、减少或防止《蒙特利尔议定书》未予管制的温室气体的人为排放的技术、做法和过程(《公约》第四条)。

1.5 同样,在《京都议定书》(1997年)中,缔约方承诺,除其他义务外,逐步减少附件A所列具有温室效应的物质的使用,特别是二氧化碳,因为它对环境造成高度污染(《议定书》第三条及其附件B),并增加新能源和可再生能源的使用。

1.6 随后,2016年签署了《巴黎协定》,其目的是大幅减少温室气体排放,从而将本世纪全球温度升幅限制在2°C以内,甚至努力将气温升幅限制在仅1.5°C以内,每五年审查一次温室气体排放承诺,并向发展中国家提供资金,以减缓气候变化,加强复原力,提高其适应气候变化影响的能力。

1.7 总之,各种全球努力促成了上述公约和协定,以减缓气候变化的速度并限制世界气温的逐步上升,而全球升温正在破坏生态系统并造成不可接受的污染程度,因此迫切需要采取措施抵消其对环境的有害影响,并需要国际民航组织采纳一些政策以支持就环境问题签署的各项公约和协定。

## 2. 国际民航组织的环境方案

2.1 关于环境问题,应强调国际民航组织做出的努力,它先是正式通过了《国际民用航空公约》(芝加哥,1944年)附件16,随后理事会根据《国际民用航空公约》(芝加哥,1944年)第三十七条于1971年4月2日批准了关于航空器噪声的标准和建议措施。

2.2 《国际民用航空公约》(芝加哥,1944年)附件16第I卷涵盖了航空器噪声问题,而1981年批准的附件第II卷处理了航空器发动机排放问题。

2.3 值得注意的是，1983年，国际民航组织将研究与空中航行有关的环境问题的任务交给了航空环境保护委员会(CAEP)，该委员会由1969年成立的航空器噪声委员会(CAN)和1977年成立的航空器发动机排放委员会(CAEE)合二为一，目的是将与航空环境问题研究有关的各项活动集中起来。

2.4 此外，2010年国际民航组织大会第37届会议为气候变化和航空确定了两个主要目标：

- a) 每年将碳效率提高2%，直到2050年，因而在整个2010-2050年期间总共提高80%；和
- b) 从2020年起实现碳中和增长。该届会议请成员国提交其航空二氧化碳减排行动计划(APER)。在这方面，它还同意推出一个全球基于市场的措施(MBM)计划。

2.5 随后，在2013年举行的国际民航组织大会第38届会议上，成员国保持其对碳排放工作做出的承诺，并提议每三年更新一次APER。

2.6 在2016年举行的国际民航组织大会第39届会议上，成员国达成了历史性的协定，批准了新的国际航空碳抵消和减排计划(CORSIA)以及《国际民用航空公约》(芝加哥，1944年)附件16关于二氧化碳排放的第三卷。

2.7 此外，2018年6月27日，国际航空碳抵消和减排计划(CORSIA)作为《国际民用航空公约》(芝加哥，1944年)附件16第IV卷获得批准。

2.8 虽然在处理气候危机方面这些标准和建议措施的制定令人鼓舞，但国际民航组织必须通过修订《国际民用航空公约》向国际社会表明其解决环境和气候变化问题的坚定承诺，明确重申缔约方愿意尽最大努力解决环境问题并实施国际民航组织关于环境问题的标准和建议措施。

### 3. 拟修订《国际民用航空公约》，以解决航空业中的环境问题

3.1 鉴于上述情况，且鉴于本组织需要做出强有力的环境承诺以采取符合《巴黎协定》(2016年)的行动，我们认为，本组织的立场必须体现在《国际民用航空公约》的一个特别条款中，效仿该《公约》中已插入的第三条之二和第八十三条之二，新条款可称为某条之二。

3.2 因此，建议在《公约》中插入“第十四条之二”，内容如下：“环境保护。缔约国承诺尽最大努力采取措施减缓航空活动对环境的影响，包括但不限于开展各项活动以减少航空器、机场基础设施内的设施和机场环境中所用地面车辆的温室气体排放，促进采用新燃料和/或替代能源，鼓励开展旨在降低机场和邻近地区环境污染水平的活动，以及避免对机场影响范围内的生态系统造成不应有的影响。”

3.3 这一宽泛条款包含了缔约方在《公约》下的环境义务五个重要特征：1)它明确在《公约》中包含了各国承诺采取环境措施的法律义务，这成为该组织各项标准和建议措施(SARPs)的法律基础；2)它根据国际法诚意原则，在采取措施减缓航空活动对环境的不利影响方面确立了竭尽所能的义务(“最大努力”)；3)它总体规定缔约方对减轻航空活动的环境影响做出承诺，并特别提出减少温室气体排放而不仅限于碳排放；4)它规定了一系列示例性的环境义务(使用“包括但不限于”这样的表述)，这样未来的SARPs可以向多个方向发展；5)它推动使用新燃料和替代“能源”，考虑到了未来的技术，这些技术将使航空更少地依赖化石燃料甚至生物燃料，更倾向于使用绿色氢动力和电动发动机，以及其他可能的技术进步。

3.4 最后，表述缔约方有义务采取措施以减缓航空的环境影响的方式很多，这个提案只是其中一种方式，因此仍有完善的空间，但本组织的意愿必须坚定不移，即在其基本运行文书(《公约》)中加入明确规定，表明其解决涉及到航空并直接影响气候变化的各种环境问题的政治和法律承诺。

#### 4. 结论

4.1 鉴于上述情况，敦促大会在《公约》第四十九条第十款赋予的权力范围内，决定修订《公约》的必要手段，以效仿该《公约》以前插入的第三条之二和第八十三条之二，纳入一个完全可以称为“第十四条之二”的新条款，从文本上确定缔约方承诺采取措施以减缓航空环境影响，以及就促进使用燃料和能源等事项做出各种承诺。

— 完 —