



大会第37届会议

技术委员会

议程项目17：环境保护

国际民用航空和气候变化

(由俄罗斯联邦提交)

执行摘要

本文件请大会注意一些有争议的问题，这些问题涉及执行基于市场的措施，以经济手段鼓励减少国际民用航空中的温室气体排放量，并提出一项提案，要求创造条件，对国际民航组织在尽量减少航空业对环境和气候变化产生不利影响领域的方案，提供充足的资金。

行动：请大会：

- a) 支持国际民航组织在民航环境保护问题上发挥主导作用；
- b) 紧急要求各缔约国，在国际民航组织作出全球性的决定之前，避免单方面采用基于市场的措施；和
- c) 指派国际民航组织理事国，同缔约国协商，研究设立有针对性的自愿基金或改变现有基金的目的以期国际民航组织环保方案提供资金的可能性。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标C：环境保护 — 将全球民用航空对环境的不利影响减至最小。
财务影响：	有可能为环保方案追加资金。
参考文件：	Doc 9902号文件：《大会有效决议》（截至2007年9月28日） A37-WP/25号文件：国际民航组织关于环境保护 — 气候变化的持续政策和做法的综合声明 A37-WP/27号文件：联合国其它机构的发展情况

¹ 俄文翻译由俄罗斯联邦提供。

1. 引言

1.1 国际民航组织大会第 36 届大会以来，国际民航组织主持举行了一系列关于尽量减少航空对环境和气候变化不利影响的重要会议，包括国际航空与气候变化组（GIACC）四届会议，国际航空与气候变化高级别会议（HLM-ENV），和航空与代用燃料会议（CAAF）。

1.2 以上各会议的最后文件都强调，国际民航组织在解决国际民用航空中与环境有关的问题上，应发挥主导作用。决定了“理想”全球目标，以期尽量减少航空对环境的不利影响，并表示一致支持加快研发和利用技术和工序，包括更新航空器机队，使用代用燃料，促成较快地实现这些目标。

2. 实施基于市场的经济激励措施的问题

2.1 国际民航组织大会第 36 届会议以来，在国际民航组织 2008-2010 年期间举行的环保活动期间，关于实施基于市场措施以期减少民航航空器温室气体排放量的今后步骤，航空界意见分歧。虽然还没有任何全球同意的措施，但是一些国家已通知世界航空业，它们计划单方面制订这类措施。同时，这些国家的多数认为，温室气体交易制度将是最有效果的。

2.2 必须认识到，国际民航组织大多数成员国同意，在针对降低民用航空温室气体排放量的一篮子措施中，应包括基于市场的经济激励措施。但是，关于这些措施的类型和执行的顺序，仍有严重分歧，包括共同但有区别的责任（CBDR）问题，这是明显见于发达国家和发展中国家的立场。

2.3 主要讨论项目之一是，是否可以接受单方面采取基于市场的激励措施？特别是，一些国际民航组织成员国是否可以不经其他国家同意，将该国航空器运营人的排放量纳入它们的配额贸易制度。（国际民航组织理事会引用国际民航组织大会第 A36-22 号决议，“敦促各缔约国避免单方面实行温室气体排放收费”，并建议应尊重在相互同意的基础上将他国运营人航空器的排放量纳入的原则，同时继续分析其他的方法。）另外，环保专家证实，航空部门的温室气体排放问题在《联合国气候变化框架公约京都议定书》中没有规定，因此不能根据该议定书强制纳入交易制度（因为议定书没有建议如何订立一个航空器发动机排放的交易制度）。

2.4 若干国家宣布了“区域办法”，强迫其他国家的外国航空器运营人参加基于市场的财务激励措施，使得国际航空运输的竞争趋于复杂。除了各国和航空运营人之间交换统计数据增加负担外，在某些情况下这办法可能引发国家甚至地区之间的“环境冲突”。同时，关于将国际义务加于第三方的国家法律是否可以适用于那些第三方国家，这个问题仍然是未定的，因为那些法律不构成国际协定。

2.5 关于采用基于市场措施后如何使用所产生的收入？这个问题还未得到解决。一个意见认为，这种收入的一部分必须送去援助发展中国家。然而，问题仍然存在：这些收入的哪些部分将用于提供这种援助？其余部分将如何使用？由谁决定？

2.6 鉴于全球气候变暖问题显然是全球性的，似乎该等问题只能在所有有关各方的共识下解决，在国际民航组织采取全球级的框架性决定，对所有各方具有强制性。

3. 对国际民航组织环保方案提供资金问题

3.1 国际航空与气候变化高级别会议建议，国际民航组织理事会审查将环保工作的资源纳入国际民航组织经常方案预算的问题，并分析采用自愿捐赠的可能性。

3.2 航空与代用燃料会议（CAAF）建议，各缔约国继续努力，在财政上支持关于可持续代用燃料和其他减少温室气体排放措施的研究与发展。此外，根据该航空与代用燃料会议建议，国际民航组织必须采取措施，确保获得资助这项活动的财务资源。

3.3 显然，在遵守预算名义零增长（ZNG）的时候，将环保方案纳入国际民航组织经常方案预算，将对执行民航组织其他优先领域（如航空安全和保安）方案的可行性有不利影响。同时，我们不能排除一种可能性，即预定用于国际民航组织环保项目的经常方案预算资金，将不足以达到“理想”目标。

3.4 在国际航空与气候变化高级别会议（HLM-ENV）中的决定和所定的目标，都需要大量的物质资源和人力资源，如果要求一些缔约国没有世界航空界的援助而去执行，可能是不可能的任务。为此，国际民航组织还应该发挥领导作用，筹募必要的财政资源，以及担任世界航空界所采取环保措施的协调者。同时，国际民航组织的优先事项之一，应当是创造条件，确保一贯地和彻底地执行致力于尽量减少民航对环境不利影响的措施，和尽快实现全球“理想”目标。

3.5 为实现全球“理想”目标提供充足资金的措施之一，我们可以考虑保留自愿捐款原则，作为国际民航组织环境方案提供资金的又一来源，那些方案包括对某些国家和地区的援助方案。自愿捐款可以从改变现有基金的目的而产生或另设基金。同时必须承认，这种做法有可能导致资金流动不平等，结果是不可能执行计划中的中期和长期环境保护项目，包括向发展中国家提供重大援助。

3.6 上述步骤看来将有助于创造条件，使各国按照共同但有区别的责任，对国际民航组织的全球和区域方案作出应有的贡献。