

## 大会第 35 届会议

### 执行委员会

#### 议程项目 15: 环境保护

#### 理事会关于针对航空器发动机排放的基于市场措施的报告

##### 摘要

本文件报告理事会在采用基于市场的措施限制或减少来自民用航空的温室气体排放方面所做的工作。

大会的行动在第 8 段。

##### 参考文件

A35/WP77

A35/WP56

Doc 9791 号文件《大会第 33 届会议行政委员会的报告和会议记录》

Doc 9082 号文件《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》

Doc 8632 号文件《国际民航组织关于国际航空运输领域收税的政策》

AN 1/17.9-97/62 号国家级信件，1997 年 6 月 11 日

## 1. 引言

1.1 2001 年，大会第 33 届会议为本组织在航空器发动机排放方面的工作指明了方向。其中，大会要求理事会“继续研究有关的政策选项，以限制或减少航空器发动机排放的环境影响，并制定出具体的提案，尽速向《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC 公约）缔约方大会提出咨询意见，其侧重点，是强调采用技术解决办法，同时兼顾对发展中国家以及发达国家的潜在影响，继续考虑各项基于市场的措施”（A33-7 号大会决议附录 H 3 b）条）。

1.2 基于市场的措施，是旨在以低于传统管理措施的成本和较其灵活的方式实现环境目标的政策工具。共有三项基于市场的措施一直在国际民航组织的考虑之中，具体是：自愿措施、与排放有关的收费和排放权交易。如就国际民航组织已有指导的程度而言，其中每项措施则处于本组织考虑的不同阶段。关于这一主题，大会在其 A33-7 号决议附录 I — 针对航空器发动机排放基于市场的措施中，向理事会

提出了若干项较为详细的要求。大会要求理事会“继续制定关于各国运用旨在减少或限制航空器发动机排放的环境影响特别是在减轻航空对气候变化影响方面的基于市场措施的指导原则”（第1条）；和“以用成本效益最高的方式解决航空器发动机排放为目标，评估各种措施的成本和效益”（第2条）。

1.3 本文件介绍有关所有三项基于市场措施的情况，总结自大会第33届会议以来其中每项措施所取得的进展，并概述理事会关于在2005年—2007年三年期如何推进工作的建议。

## 2. 有关所有三项基于市场措施的情况

2.1 有关这一主题的工作，大部分是通过理事会下属航空环境保护委员会（环保委）进行的。环保委于2004年2月召开了第6次会议（CAEP/6），其各项建议随后于2004年5月由理事会第172届会议批准。

2.2 虽然航空器发动机排放问题对当地和全球层面都有可能产生影响，但有关基于市场措施的工作一直侧重于全球影响，这与大会决议的侧重点是一致的。一贯的设想是，基于市场的措施先从二氧化碳（CO<sub>2</sub>）的排放着手，同时不排除今后将这项工作推广到来自航空的其他温室气体排放上去的可能性。

2.3 正如大会A33-7号决议附录H序言条款中所解释的，《联合国气候变化框架公约》项下的《京都议定书》，要求发达国家通过国际民航组织进行工作，限制或减少“航空机载燃料”产生的温室气体（第2.2条）。由于已知有些国家并不打算批准《京都议定书》，所以决议中涉及国际民航组织有关航空器发动机排放的未来工作的行动条款，只提“《联合国气候变化框架公约》进程”，而不提《京都议定书》。不过，有关《京都议定书》的各项发展，其中包括该议定书尚未生效的事实以及对其能否生效的疑问，自然影响了一些国家对基于市场措施这项工作的态度，因而造成这项主题上的进展比预期的缓慢。

2.4 根据大会A33-7号决议附录I的要求，关于基于市场措施的工作一直试图兼顾对发展中国家以及发达国家的潜在影响。在这方面，发展中国家指出了这样一个事实，即：《联合国气候变化框架公约》中阐明的原则之一，就是工业化国家必须率先处理排放问题。这就产生了在设计基于市场的措施时，应否给予发展中国家某些特殊待遇的问题，例如对这些国家的航空公司和/或往来于这些国家的航路给予豁免等。这一事项在环保委一级基本上仍未获得解决，理事会已经要求环保委在其今后有关排放权交易和与排放有关的收费的工作中，给予这些问题以高优先地位。

## 3. 自愿措施

3.1 2001年，大会鼓励各国通过自愿措施采取限制或减少国际航空排放的短期行动，并敦促理事会通过制定指导原则，其中包括制定自愿协议的范本，来促进这方面的行动（大会A33-7号决议附录I2 a)条）。

3.2 此后，环保委拟制了一项协议范本—谅解备忘录，可供各国和其他有关方面使用，同时附有限制或减少二氧化碳排放自愿措施的相关指导。理事会已经批准环保委第6次会议的建议，即：将有关指导材料登录在国际民航组织的通用网站上，以便传送给各国和有关组织。

3.3 作为其今后工作的一部分，环保委将负责监测自愿协议的执行情况。

## 4. 排放权交易

4.1 2001 年，大会核可建立国际航空开放性排放权交易制度。大会要求理事会作为优先事项，制定国际航空开放性排放权交易的指导原则，其侧重点是建立航空参加开放性交易制度的结构和法律基础，并且包括报告、监测和遵守等要素；同时提供符合《联合国气候变化框架公约》进程的最大可能限度的灵活性（大会 A33-7 号决议附录 I 2 c）条）。

4.2 自 2001 年以来，排放权交易领域出现了一些重大的发展。在 UNFCCC 公约进程中，各国已就涉及温室气体的排放权交易办法商定了某些技术细节。与此同时，一些国家和区域组织业已宣布推出排放权交易办法的计划。目前，这些办法一律不包括来自国际航空的排放。

4.3 航空环保委认识到大会的要求在目前不断变化的情况下的复杂性，因此征请了顾问协助，对若干不同的排放权交易备选办法及其影响进行探索。顾问报告完成之后，预计会对航空排放权交易概念提供宝贵的信息资源，从而有助于就此问题为各国和航空界制定指导意见。

4.4 有鉴于这项工作，环保委第 6 次会议考虑了施行开放性排放权交易制度的三条可能的途径。环保委建议 — 后经理事会批准 — 未来的工作应以两种做法为中心。一种做法，是国际民航组织根据有关国家和国际组织可能的提议，支持建立一个自愿性交易制度。另一种做法是由国际民航组织提供指导意见供各国酌情采用，以便将来自国际航空的排放纳入到各国根据 UNFCCC 进程制定的排放权交易办法中去。

## 5. 与排放有关的收费

5.1 1996 年 12 月 9 日，理事会以决议的形式，通过了一项关于与排放有关的收费和收税的临时性政策声明，其中，理事会指出了各国在此问题上存在的不同观点，强烈建议任何此种征收均应采取收费而非收税的形式，而且收上来的资金应该首先用于减轻航空器发动机排放的环境影响（见第 AN 1/17.9-97/62 号国家级信件）。大会第 A33-7 号决议附录 I，则进一步澄清了理事会的指导意见，指出：此类收费应该以减轻航空器发动机排放的环境影响的成本为依据，而且应以可以明显确定并可直接归因于航空运输的成本为限度。2001 年，大会承认了上述决议的持续有效性，并敦促理事会做出进一步研究并形成进一步的指导（大会第 A33-7 号决议附录 I 第 2 b）条）。

5.2 环保委根据大会这一要求，制定了进一步指导的框架草案，以便处理一些国家对二氧化碳排放实施有关收费后可能引起的问题。不过，环保委第 6 次会议由于若干未决事项未能对这种指导的运用达成协商一致。一致的结论是，虽然对提出的意见还有进一步研究的余地，但没有来自理事会的进一步指导，环保委能否自行解决由于关键方面的意见分歧而产生的诸般问题，是值得怀疑的。

5.3 理事会审议了这一问题。注意到 1996 年通过现行理事会的指导时，有些国家认为，与排放有关的收费是可取的并考虑予以采用，而另一些国家则无意这么做。1996 年的指导中承认有这些不同的立场。今天，分歧仍然存在，但此间人们对这一事项有了更好的了解。同时，还出现了一些发展情况影响了一些国家的立场。特别是一些工业化国家就温室气体做出了新的承诺。

5.4 如果要取得更多的进展，有一系列的未决事项需要得到解决，它们包括以下问题（所列次序不一定反映重要性的次序）：

- a) 如果一些国家实施二氧化碳排放收费，则可能对其他国家产生不利影响，例如会减少航空运输所产生的收益并增加可能其航空公司的成本。人们特别关注对于发展中国家的影响（亦见上述 2.4 段）。
- b) 鉴于二氧化碳排放收费的理由是为了处理全球环境问题，因而出现了工业化国家如何使用所收取的资金的问题。这与环境收费是为了处理当地问题（如噪声或当地空气质量）相矛盾，而在这种情况下，资金的用途更好理解，也更易于评估。
- c) 可能的二氧化碳排放收费和国际民航组织的现行总体收费政策（国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策，Doc 9082 号文件）之间的关系，产生了尚未得到充分解决的问题。例如，鉴于国际民航组织政策的基本原则是一项收费必须与提供服务或设施的成本相关联，人们对于应该在成本基础上考虑的费用类型的意见各不相同（例如实际损害的费用、减轻或防止环境影响的费用）。
- d) 考虑到温室气体的全球性质，要使二氧化碳排放收费达到要求，即与排放有关的收费应该以减轻航空器发动机排放的环境影响的成本为依据，“并且应以可以明显确定并可直接归因于航空运输的成本为限度。”（见上述 5.1 段）。
- e) 如以上 1.2 段所做的解释，大会已强调了以最具成本效益的方式处理航空器发动机排放的重要性。对于目前为止就二氧化碳排放收费的成本和效益所做的研究可有不同的解释，但产生了关于成本效益的疑虑。
- f) 就在航空环保委员会过程之内制定的进一步指导的框架草案，对于处置各国可能面临的不同问题而言是否充分和详尽，意见各不相同。

5.5 理事会认识到，解决这些复杂事项可能是一项艰巨的任务，同时也注意到航空环保委员会已找到了一些可能的新方法，但这些意见目前还不成熟，需要进一步完善。理事会的结论是需要做进一步研究，已要求秘书长在 2004 年 11 至 12 月间举行的第 173 届理事会会议期间提交一份文件，概述进一步发展和研究这一事项及相关问题的方案。

5.6 鉴于在二氧化碳排放收费方面的未决事项，理事会向大会建议，在国际民航组织做这样的进一步研究之前，劝阻各国不要征收此种收费。这一点将在以下的 6.2 段和 6.3 段中再作进一步阐述。

## 6. 取代大会第 A33-7 号决议附录 I 的文本草案

6.1 大会现行第 A33-7 号决议 — 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，应由大会本届会议予以审查和更新。考虑到这项工作，已经对现有的附录 I — 针对航空器发动机排放基于市场的措施，做了审查和更新，并将其作为本文件的附录呈交大会审议。（第 A33-7 号决议将作为一个整体，与 A35-WP/77 号文件一并审议）。

6.2 理事会希望请大会注意以下修订，它们是根据理事会对这一事项的审议针对与排放收费有关的案文提出的（见上述 5.3 段至 5.6 段）：

- a) 新增一个前言条款，认识到为给各国提供有关排放收费的附加指导原则而进行的广泛研究发现了大量存在不同意见的未决问题；
- b) 新增一项对理事会的要求，要求理事会做出进一步的研究并制定附加的指导原则，特别要侧重于那些在早期的研究中所发现的未决问题（第 2 b) 5) 条款）；
- c) 新增一个条款，认识到国际民航组织的现行指导原则对于实行温室气体排放收费目前还不够充分；和
- d) 为了劝阻各国不要征收二氧化碳排放收费（见上述 5.6 段），将使现行的 2 b) 3) 条款，即敦促各国避免单方面采取行动，采用不符合现行指导原则的有关排放的收费办法这一条款更为严格。经修改后，仅敦促各国避免采取单边行动，采用有关排放的收费办法（重排为 2 b) 4) 条款）。

6.3 虽然上述修订得到理事会大多数代表的支持，但一些欧洲国家代表就此发表了少数派的意见。这些国家不相信进一步的研究可能产生有用的结果。同时，他们也不能接受上述 6.2 c) 和 d) 段中所述的修订，而倾向于保留 A33-7 号决议的现行案文，其中规定了在有需要时按照 ICAO 的现行指导原则采取行动的范围。他们认为排除这种可能性对 ICAO 而言将是一种倒退，会损害 ICAO 在排放领域的信誉。在这种情况下，这些国家对有关排放的收费办法的拟议修订以及附录 I 的一些其他拟议修订（第 2 条第 1 句；第 2 a) 2) 条和第 2 c) 2) 条），表示了保留。

## 7. 拟议行动的财务影响<sup>1</sup>

7.1 第 3、4 和 5 段中所述的拟议工作，期待在 2005 年—2007 年方案预算草案中关于环境保护的方案 3.6 段提供的资源之内进行。但是，需要秘书处在何种程度上投入到关于排放权交易的研究（见 4.4 段）和关于二氧化碳排放收费的任何进一步的工作之中（见 5.5 段），目前还难以确定，或许需要额外的资源。

## 8. 大会的行动

### 8.1 请大会注意本报告并：

- a) 就本组织关于采用基于市场的措施限制或减少来自民用航空的温室气体排放方面的工作，提供意见和指导；和
- b) 审议附录中将取代大会第 A33-7 号决议现有附录 I 的文本草案，并考虑本文件所提供的信息，尤其是上述 6.2 段和 6.3 段中提出的问题。

---

<sup>1</sup> 介绍这一情况只是为了指出拟议行动预计对财务的影响。为这一拟议行动而分配的资金将取决于由大会批准的 2005 年 — 2006 年 — 2007 年本组织方案预算的最终形式。

## 附录

### 大会第 A33-7 号决议附录 I 修改文本草案

#### 针对航空器发动机排放基于市场的措施

鉴于本决议附录 H 规定了包括基于市场的措施在内的备选政策一般在什么情况下被认为是限制或减少航空器发动机排放的环境影响的手段；

鉴于基于市场的措施是旨在以比传统管理措施更加低廉的成本和更加灵活的方式实现环境目标的政策手段；

鉴于近年来，各国政府越来越多地承认每一经济部门需要支付其造成环境损害的全部费用，而且保护环境的基于市场的措施这一主题，其中包括航空运输收费或征税，排放权交易制度或自愿措施等，例如已经结合控制温室气体排放的问题被提了出来；

鉴于《关于环境与发展的里约宣言》（1992 年）第 16 条原则指出，“国家当局应努力促进环境成本和经济手段利用的内部化，同时考虑到在充分重视公众利益和不扭曲国际贸易与投资的情况下，污染者原则上应承担污染成本的办法”；

鉴于《京都议定书》区别对待航空部门的国际和国内排放，已注意到一致对待两类排放的潜在益处，并确认一些国家或国家集团已采取行动，制定减少国内部门的排放，包括国内航空排放的备选办法；

鉴于国际民航组织政策对费与税作了概念上的区分，其中“收费是旨在并专门用于收回提供民用航空设施和服务所付成本的一种款项征收，而税收是旨在提高通常不全部用于，也不针对具体成本用于民用航空的国家或地方政府收入的一种款项征收”；

鉴于国际民航组织制定了关于国家税收的政策指导（《国际民航组织关于国际航空运输领域收税的政策》，Doc 8632 号文件），其中特别建议相互免除对有关国际航空服务的航空器机载燃料征收的全部税收 — 通过双边航空运输协定实际实施的一项政策，还呼吁各国在可行的最大范围内，减少或取消与国际航空运输的销售或使用有关的税收；

鉴于《国际民用航空公约》第十五条包含关于机场和类似收费的规定，其中包括无差别对待原则，而且国际民航组织制定了包括关于有关噪声收费的特定指导在内的关于国家收费的政策指导（《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》，Doc 9082 号文件）；

鉴于国际民航组织理事会于 1996 年 12 月 9 日以决议形式通过了关于与排放有关的收费和收税的临时政策声明，在声明中理事会强烈建议任何此类款项征收应以收费而非收税的形式进行，收集的资金应首先用于减轻航空器发动机排放对环境的影响；

鉴于此类收费应根据减轻航空器发动机排放的环境影响的成本来征收，只要能够适当确定此类成本

并可将其直接归因于航空运输；

注意到理事会收到其航空环境保护委员会的报告，内容涉及利用基于市场的措施限制或减少航空器发动机排放（最初集中解决二氧化碳问题）方面可能的选择，而且进一步的工作正在规划之中；

注意到航空环境保护委员会进行的分析表明，有必要为国际民用航空长期使用的排放权交易制度是长期限制或减少民用航空所排放二氧化碳的成本效益高的措施；做进一步的研究并制定进一步的指导原则；

注意到从短期来看，自愿措施可以成为进一步减少排放的未来行动的第一步；航空环境保护委员会已经为各国以及其他有关各方在短期内使用的自愿措施准备了一个协议范本和相关指导原则；和

认识到从短期来看征收款项的使用需要进一步的研究和进一步的指导；

认识到为给各国提供有关排放收费的附加指导原则而进行的广泛研究发现了大量存在不同意见的未决问题；

大会：

1. 要求理事会继续制定关于各国运用旨在减少或限制航空器发动机排放的环境影响特别是在减轻航空对气候变化影响方面的基于市场措施的指导原则，并尽快拟订具体提案，向《联合国气候变化框架公约》缔约方大会提出建议；

2. 鼓励各国和理事会，在考虑有关各方利益、包括对发展中国家的潜在影响的同时，以用成本效益最高的方式解决航空器发动机排放为目标，评估各种措施、包括现行措施的成本和效益，并采取符合下述框架的行动，在此过程中，各国应力求以对国内和国际航空排放一视同仁的方式采取行动：

a) 自愿措施

- 1) 鼓励各国和其他有关各方采取行动，特别通过自愿措施限制或减少国际航空排放，并随时告知国际民航组织；
- 2) 敦促理事会要求秘书长通过制定此类措施的指导原则（例如用于量化、监测和核查排放减少或行动的指导原则），其中包括自愿协议的范本来促进采取行动，通过提供国际民航组织为此类措施而制定的指导原则，包括一份自愿协议的范本，以便利这方面的行动，并努力确保采取早期行动的国家从中受益和随后不因此而处于不利地位；

b) 与排放有关的收费

- 1) 承认 1996 年 12 月 9 日理事会关于排放收费的决议的持续有效性；
- 2) 敦促各国遵循其中包含的现行指导原则；

- 3) 承认国际民航组织的现行指导原则对于实行温室气体排放收费目前还不够充分；
  - 3)4) 敦促各国避免单方面采取行动，采用不符合现行指导原则的有关排放的收费办法；和
  - 4)5) 敦促理事会就此问题做出进一步研究并形成进一步的指导；要求理事会就此问题做出进一步的研究并制定附加的指导原则，特别要侧重于那些在早期的研究中所发现的未决问题；
- c) 排放权交易
- 1) 核可进一步建立国际航空的开放性排放权交易制度；和
  - 2) 要求理事会在其关于此问题的进一步工作中，侧重两种做法。根据一种做法，国际民航组织将支持那些感兴趣的国家和国际组织可能提出的建立一种自愿交易制度。根据另一种做法，国际民航组织将为各国提供指导原则，由各国视情用来将国际航空排放纳入符合《联合国气候变化框架公约》进程的各国排放权交易计划中。作为优先事项，制定国际航空排放开放性交易的指导原则，其侧重点是建立航空参加开放性交易制度的结构和法律基础，并且包括报告、监测和遵守等要素；同时提供符合《联合国气候变化框架公约》进程的最大可能限度的灵活性。根据这两种做法，理事会均应确保适用于开放性排放权交易制度的指导原则为航空参加开放性排放权交易制度建立结构和法律基础，包括诸如报告、监测和遵守的主要要素。