



国际民用航空组织

工作文件

A35-WP/85<sup>1</sup>  
EX/27  
2/08/04

## 大会第 35 届会议

### 执行委员会

#### 议题项目 15: 环境保护

#### 航空和气候变化

[由国际航空运输协会 (IATA) 提交]

#### 摘要

IATA 重申其完全支持 ICAO 进一步制定符合航空具体特点的气候变化政策以便保持最灵活和最具成本效益的解决办法。航空运输业充分承诺继续其正在进行的努力，以限制或减少对气候变化造成影响的温室气体的排放。此承诺的目的在于通过运营措施、技术选择和其他自愿的积极行动最大限度的减少对燃油的使用和排放。

敦促各国通过促进或实施基础设施的改进，如 ATM/CNS 解决办法，参与正在进行的努力，禁止采取地方、国家和地区措施如收税和收费，因为这将会损害 ICAO 的政策及影响业界对技术、运营和其他自愿发展进行财政支持的能力。

请大会考虑 IATA 对 ICAO 关于环境保护的持续政策和措施的综合声明草案的具体建议。

#### 1. 背景

1.1 科学研究、政策活动和媒体关注使全世界对气候变化及其明显的原因和后果家喻户晓。在应对日益增长的公众和政治关注方面，许多国家的政府采取了国际或单方面减少造成气候变化的各方面温室气体排放的承诺，并为实施减少排放措施制定了法律。

1.2 航空和海上燃料舱的燃油的独一无二的特点早已被国际公众所承认，他们希望 ICAO 和国际海事组织 (IMO) 分别为这些部门制定具体计划。

1.3 有三个限制或减少航空排放二氧化碳 (CO<sub>2</sub>) 的初步手段，即通过航空器发动机和机身的技术

<sup>1</sup> 所有语文版本由 IATA 提供。

改进、运营措施和以市场为基础的政策措施。尽管在确定和量化航空排放物对气候变化的实际影响存在很大的不确定性，但预测表明，由于航空的继续增长，从长远看，只是技术改进和运营措施不足以完全抵消二氧化碳排放的增加，这种增加预计将超过预报的增长。

1.4 为了探讨进一步减少排放二氧化碳的潜力，ICAO 一直在研究以市场为基础的许多措施，包括收税、收费、自愿措施和排放贸易，并已开始评估从航空排放物中抵消二氧化碳（如碳沉淀）的可能性。

1.5 由于正在讨论中的以市场为基础的每一项措施都对航空业具有深远的影响，最关键的是在确保航空运输业应对市场要求的能力方面，ICAO 第 35 届大会做出正确的平衡，并提出支持可持续性全球社会的建议。

1.6 另外，ICAO 应行使其权威和领导作用使气候变化政策符合航空的具体特点。在这个重要的问题上 ICAO 应继续努力，如果 ICAO 无所作为，将可能引起不协调的地方和地区反应并对业界造成不利的后果。

## 2. 分析

2.1 尽管《京都议定书》承认 ICAO 是处理航空排放物的合适机构，但应注意，ICAO 在这方面的权威并非来自《京都议定书》，当然《京都议定书》也没有限制 ICAO 的权威。ICAO 的独立权力来自于《芝加哥公约》，该公约被解释为包括航空环境问题。在过去 25 年多的时间里，ICAO 在航空环境方面确实制定了标准、建议措施和政策。

2.2 尽管航空界期望有一个机制来进一步限制或减少航空器排放二氧化碳，但应继续以与《芝加哥公约》的目标相一致的三个压倒一切的目标为工作中心，即保护航空运输增长的能力，从而满足对航空运输的需求、把成本降到最低以及将航空参与者之间及航空与其他运输形式之间的不正当竞争降到最低限度。

2.3 由于许多相关原因，使遵守降低排放二氧化碳的政策机制更加困难，而与其他使用矿物燃料的部门相比，对航空来说其成本更加昂贵，例如有时候对航空煤油或螺旋桨发动机的高涵道比没有合适的替代物，也没有其他行业通常所具有的售后控制手段。这并不是说航空公司没有对降低二氧化碳的排放技术投入大量资金，相反，航空公司对新航空器的每次投资都对排放状况有所改进。重要的是过去 20 多年 CAEP 的预测预计使航空公司对新航空器的投资高达上万亿美元。

2.4 随着技术和运营的继续改进，类似业界在历史上曾经看到的那样，具体的自愿措施能够提供一个灵活的和具有成本效益的方法对排放进行控制。除了技术和运营的继续改进以外，自愿措施能使航空公司和其他有关部门确定和使用最理想的解决办法，很可能为限制或减少二氧化碳的排放对环境的影响提供最大的潜力，这是和《芝加哥公约》的目标相一致的。

2.5 ICAO 的分析表明，利用收税或收费减少航空排放二氧化碳很明显是最不可取的，因为排放的减少只能通过大量的增加运价，这是旅行公众和航空界不能接受的，而且会导致运量的减少，因此是航空旅行最不满足的要求。ICAO 分析中预期的减少目标中与二氧化碳有关的收税或收费大约每年为 470

亿至 2 450 亿美元<sup>2</sup>。

2.6 正如有人所指出的那样，中性收入收费并不是解决办法。尽管这种收费可能具有一定的优越性，因为业界的全部支出可能比采取其他措施要少，因为根据机队组成、机龄和利用率，有些航空公司可能要交费，而另一些航空公司则可能会得到回扣，但这种成本差异的影响对个别航空公司来说可能是巨大的（人为的制造“赢家”和“输家”），而给环境带来的利益可能是最小的。

2.7 另外，对排放物进行收费还有一些法律和体制方面的严重障碍，它们与 ICAO 在这方面长期政策的施用和解释有关。IATA 在其 A35-WP/95 号工作文件中提到了这种障碍，并完全支持 ICAO 理事会在 ICAO 关于环境保护的持续政策和措施的综合声明草案的附录 I 中所建议的内容。

2.8 允许航空公司在航空界内外对排放进行贸易补贴的排放贸易体系，从理论上讲比所研究的其他方法可能会以最低的代价，最大限度地减少二氧化碳的排放。ICAO 分析表明，排放贸易比收税或收费可能更具成本效益。然而，它对业界的生长、成本和竞争的具体影响是非常没有把握的，而且很可能要依赖于对贸易体系的设计和业界能否得到所能提供的足够的补贴。对于 ICAO 分析中假定的排放目标，每年的费用大约为 170 亿至 600 亿美元<sup>3</sup>。但是，根据排放贸易，遵守排放贸易的费用低于为实现这一目标的收税或收费的 66% 到 75%。

2.9 假定排放贸易从长远来讲可能有希望，特别是与收税和收费相比，但 IATA 强烈支持 CAEP 的建议，即 ICAO 对排放贸易的选择继续进行评估。但 IATA 并不同意 CAEP/6 号建议，即放弃在 ICAO 主持下制定专门与航空有关的排放贸易机制，因为根据《京都议定书》和《芝加哥公约》，它是特别符合 ICAO 使命的一种做法。CAEP 的这一建议很不成熟，可能在制定 CAEP/6 号建议时，委员会还没有收到与此讨论有关的最终咨询报告。另外，这一最终报告并没有支持 CAEP 的论点，即采用这一方法将太复杂、太耗时。实际上，这一论点与报告中的声明背道而驰。报告中说可以在比“综合贸易”方案更短的时间内实施这一方案。

2.10 在 ICAO 主持下的专门的航空排放贸易机制可以大大减少潜在的管理上的不一致、不正当的竞争和利用无效成本的缓解措施。在成功的试验自愿贸易之后，它可以提供一个更合乎逻辑的下一个步骤，并再次确认 ICAO 在气候变化辩论中的领导作用。

2.11 因此 IATA 敦促大会对 ICAO 关于环境保护的持续政策和措施的综合声明草案的附录 I 中的条款 2 c) 2) 做如下修改：

“要求理事会在对此问题做进一步工作时考虑 CAEP 提出的三个方案。根据第一方案，ICAO 支持制定一个有关国家和国际组织可能建议的自愿贸易体系。根据第二方案，ICAO 制定供各国使用的指导，按照《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC) 的程序把国际航空的排放事宜纳入到国家排放贸易体系。根据第三方案，ICAO 将研究在适当的航空框架内制定专门的航空贸易体系，它可以与可能制定的其他贸易机制相结合。在每一方案中，理事会应确保公开的排放贸易体系的指导方针应为航空参与公开的排放贸易机制制定组织和法律基础，包括报告、监视和遵守的关键因素。

<sup>2</sup> FESG/MATG 给 CAEP/5 的最终报告，第 A-3 页，表 A2。

<sup>3</sup> FESG/MATG 给 CAEP/5 的最终报告，第 A-28 页，表 A21。

### 3. 业界的评论

3.1 根据这一背景，IATA 会员航空公司承诺积极参与航空界为限制或减少造成气候变化的温室气体的排放正在进行的努力。

3.2 这一承诺的目的在于通过运营措施、技术选择和其他自愿行动进一步最大限度的减少对燃油的利用和排放。IATA 敦促整个航空运输业，当然包括航空公司，也包括空中交通管制提供者，机场和其他部门，应尽可能采取积极的态度和富有创新精神。虽然航空公司总是强烈的鼓励最低限度的消耗燃油，因而造成了二氧化碳的产生，但燃油破纪录的高价却在业内进一步强烈鼓励采取保守措施。

### 4. ICAO 的领导作用

4.1 IATA 完全支持 ICAO 在气候变化问题上的领导作用，并支持 CAEP 最近完成的关于自愿协议的指导。另外，IATA 敦促 ICAO 完成其对排放贸易和其他抵消机制的研究。

4.2 IATA 还敦促 ICAO 尽量积极地参与联合国对气候变化和影响航空的其他全球性问题的讨论，因为在 2002 年 9 月在约翰内斯堡举行的可持续发展的世界高峰会议的后续辩论中必须听到航空界的声音。为此目的，IATA 建议，在 ICAO 关于环境保护的持续政策和措施的综合声明草案的附录 I 中将第一个决议条款进行分解并重新起草如下：

“大会：

1. 要求理事会继续为各国实施以市场为基础的措施制定指导，目的在于限制或减少航空器发动机排放物对环境的影响，特别是缓解航空对气候变化的影响。
2. 敦促理事会尽快向联合国气候变化框架公约(UNFCCC)缔约国会议提供咨询意见，同时确保 ICAO 积极的参与联合国关于气候变化和影响航空的其他全球性问题的重大的政策性讨论。”

4.3 第 35 届大会应当确认 ICAO 理事会在 ICAO 关于环境保护的连续政策和措施的综合声明草案的附录 I 的决议条款 2b)3 中申明的观点，即现行的指导目前不足以说明对温室气体排放收费是合理的，以及航空界应当集中解决自愿措施和协议、公开的排放贸易和其他抵消机制。在这方面，ICAO 的气候变化政策必须符合航空的具体特点以保持最灵活和最具成本效益的解决办法，把不正当的竞争降到最低程度并在 ICAO 框架内确保长期的稳定。

### 5. 各国的支持

5.1 希望各国参与正在进行的努力，参与方式可以通过促进或实施基础设施的改进（特别是通过以缩短航路和减少拥挤为目的的 ATM/CNS 解决办法）以及承认和相信业界采取的把排放降到最低程度的所有方法，包括通过购置更省油的航空器和实施降低燃油消耗的运营措施。

5.2 鼓励各国与业界合作，通过 CAEP 继续努力，以使对航空排放物对气候变化的潜在影响给予

更科学的理解。IATA 会员航空公司积极支持这一研究，而且将来继续给予支持。

5.3 正像 ICAO 理事会向大会建议的那样，敦促各国不要采取国家或地区收税和收费的办法来解决航空对气候变化的影响，并确保其政策与 ICAO 的政策相一致，同时敦促各缔约国不要采取有损于协调的国际航空运输系统和/或降低业界继续对技术、运营和其他自愿发展给予财政支持的能力的办法。

## 6. 大会的行动

### 6.1 请大会：

- a) 注意本报告及业界继续积极参与航空界正在进行的努力的承诺，即限制或减少对气候变化造成影响的温室气体排放的努力，其条件是这种努力应绝对以持续性全球社会的需求作为指导，以保护航空运输的增长能力，并最大限度的降低成本和不正当的竞争。
- b) 敦促 ICAO 理事会通过 CAEP，根据航空的具体要求进一步制定全球气候变化政策以保持最灵活和最具成本效益的解决办法，并确保 ICAO 坚定的代表航空界的利益，同时在联合国对气候变化和影响航空的其他全球性问题的辩论中使航空业取得成功。
- c) 敦促缔约国参与正在进行的努力，这种参与可以通过促进或实施基础设施的改进，特别是通过适当的 ATM/CNS 解决办法，禁止采取任何地方、国家或地区措施，如收税和收费，这些措施会损害 ICAO 的政策，并降低业界对技术、运营和其他自愿发展给予财政支持的能力。
- d) 考虑 IATA 在本文件（特别是 2.9 和 4.2 段）中就《ICAO 关于环境保护的持续政策和措施的综合声明》草案(A35-WP/77)所提出的具体建议。
- e) 支持将航空的持续发展作为持续性全球社会的关键因素。