

## 大会第 35 届会议

### 执行委员会

#### 议程项目 15: 环境保护

#### 强加给发展中国家的与航空器发动机排放收费有关的问题

(由拉丁美洲民航委员会 20 个成员国<sup>2</sup>提交)

#### 摘要

本工作文件强调了关于对航空器发动机排放进行收费的一些技术和法律问题，中心是对于发展中国家进行此类收费，并强调大会需要采取正式的立场，反对对有关二氧化碳（CO<sub>2</sub>）的排放收取任何费用。

#### 1. 引言

1.1 在二十世纪 80 年代，人类活动的温室效应的气体排放与全球气候变化有关的科学证明开始引起了公众的关注。在这方面，ICAO（国际民用航空组织）一直在研究一种减少这种航空气体排放的机制。

1.2 ICAO 采取的行动包括第三十三届大会决议（A33-7）附录 I 中所制定的措施，他要求理事会“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基于市场措施的指导原则……”。A33-7 号决议还敦促理事会评估各种措施的成本和效益。

1.3 为了遵守上面提到的决议，航空环境保护委员会（CAEP）进行了基于市场措施的研究，与传统的控制措施相比，它成为以低成本和更灵活的方式达到环境目标的政治工具。

1.4 在本文件的范围内并以 CO<sub>2</sub> 为基础进行的研究开始时，是集中对于下列措施的分析：排放权交易，自愿措施和实行收费。

<sup>1</sup> 英文和西班牙文版本由拉丁美洲民航委员会（LACAC）提供。

<sup>2</sup> 阿根廷、阿鲁巴、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉

1.5 预测和经济分析支持小组 (FESG) 的分析于 2001 年 1 月提交给了 CAEP 的第五次全会, 该分析表明收费是成本 — 效益比率最差的措施。

1.6 因此, 基于该委员会进行的研究, 第三十三届大会认识到:

- a) 排放权交易从长远讲是限制或减少 CO<sub>2</sub> 排放的更有效和成本较低的措施;
- b) 作为第一步, 可以在短期内使用自愿措施;
- c) 对排放收费尽管成本 — 效益比率最差, 但仍然需要进行更深入的研究。

## 2. 收费

2.1 对排放进行收费问题, 特别是与 CO<sub>2</sub> 有关的排放收费, 涉及技术和法律两个问题, 在开始利用收费机制之前, 对这两个问题需要进行充分的评估并予以解决。应该注意以下各点:

- a) 航空运输不是气候变化的主要原因, 因为它仅占造成温室效应的全球排放的 3.5%(IPC — 气候变化政府间专家组, 2000); 因此, 重要的是检查其它工业部门造成气候变化的因素。
- b) ICAO 目前基于 9082/6 号文件 — 机场和空中导航服务的收费政策, 是与机场和空中导航服务有关的, 因此不适用于排放, 因为它不是为此目的而制定的。CO<sub>2</sub> 排放有其独特的特点, 即它们具有全球性并产生长期影响, 因此, 使其与 ICAO 关于处理国内运价的政策不一致。
- c) 1996 年 ICAO 理事会建议, 基于减少航空器发动机排放对环境的影响的成本, 与排放有关的收费应以收费的形式而不是以票价的形式来收取, 条件是对这些费用必须进行适当的确定并直接用于航空运输。
- d) FESG 评估了 CO<sub>2</sub> 排放的外部费用, 并将其结果提交给了于 2003 年在美国奥兰多举行的 CAEP 管理组会议, 获得的值是每一吨 CO<sub>2</sub> 从 2 美元到 127 美元, 它反映了关于这种气体的影响和使用不同方法进行经济分析的不准确性。
- e) 由于涉及的技术非常复杂, 尚未根据不同的功率、飞行距离和运营航段的理想运营, 为支持对发动机气体排放收费的估计制定航空器效率规范。
- f) 航空公司继续受到 911 攻击事件、伊拉克战争、SARS 传染病以及造成空中交通量减少的事件的影响, 结果减少了发动机排放。ICAO 秘书处向 CAEP/6 会议 (2004) 提交的估计表明, 在 2003 年全球航空运输大约减少了 1%, 地区航段减少了 3%, 这样, 除了确定与排放有关的费用存在技术困难之外, 在目前提出排放收费的任何形式都是不适宜的。

## 3. 对发展中国家的收费

3.1 对排放进行收费对发展中国家来说有几个负面影响, 这些收费将增加航空公司的经营成本, 它

肯定会转嫁到航班（旅客和货物）票价上去，从而导致需求的减少。还应该注意，具有更现代化技术和低排放水平的航空器成本非常高昂，用它们代替更老一些的航空器从经济上讲是不可行的。

3.2 发展中国家航空公司经营成本的增加影响了其财政活力。还应当注意到，发展中国家的航空承运人不同于发达国家的公司，它们得不到政府的补贴。另外，他们承运的货物和旅客也比较少。

3.3 上面各点证明了这样一个事实，发展中国家的排放收费情况是不一致的，同时其他情况也值得考虑：

- a) 发达国家对航空产生的温室效应气体排放占绝大部分负有责任，而发展中国家航空器的飞行量占不到全世界总数的 5%。
- b) 根据公约 — 联合国气候变化框架公约（UNFCCC）第三条第一段指出“为了人类的现在和将来，各方应根据平等和其共同的无差异的责任及其各自的能力保护环境系统。因此，在与气候及其影响的斗争中各方必须采取主动”。另外，第三条第二段建议，应该考虑发展中国家的具体需求和特殊情况。
- c) 关于京都议定书，没有要求发展中国家限制或减少其排放。第二条第二段规定，只有在附录 I 中列出的那些国家，必须限制或减少温室产生的气体排放，这不属于在 ICAO 主持下制定的蒙特利尔议定书的管辖范围。反过来，第三条第二段指出，到 2005 年，附录 I 中所列出的每一个国家必须对其根据该议定书做出的承诺取得进展。应当注意到，尽管京都议定书已被 100 多个 ICAO 缔约国批准，但是对全世界的 CO<sub>2</sub> 排放负主要责任（占全球总数的 53.5%）的两个国家，美国和俄罗斯联邦尚未批准该议定书。

3.4 UNFCCC 和京都议定书这两个文件免除了发展中国家关于减少温室产生的气体的任何义务，而是把这种减少的责任赋予了发达国家。

## 4. 大会的行动

4.1 鉴于以上所述，建议大会采取正式的立场，反对对发展中国家进行任何形式的关于 CO<sub>2</sub> 的排放的国内、地区或全球收费。

—完—