



A35-WP/352  
P/84  
12/10/04

## 大会第 35 届会议

### 执行委员会 关于议程项目 15 的报告

(由执行委员会主席提交)

所附关于议程项目 15 的报告已经执行委员会批准。并建议全体会议通过第 15/1 号决议。

注：删除本封页后，本文件应作为关于议程项目 15 的完整报告插入报告夹的适当位置

## 议程 15: 环境保护

15:1 执行委员会在其第 5 次、第 6 次、第 7 次、第 11 次和第 13 次会议上审议了环境保护事项，基础是理事会关于航空器噪声和发动机排放工作的进展报告（WP/56 号文件）和理事会另外两份报告：一份的内容为关于采用基于市场基础的措施以限制或减少航空温室气体排放（WP/76 号文件），另一份为更新关于环境保护的综合决议，即第 A33-7 号决议（WP/77 号文件）。此外，还有由各国和观察员提交的 21 份文件：WP/72、85、95、99、101、115、123、132、137、138、139、146、153、172、174、177、182、222、223、235 和 247 号文件。

15:2 委员会注意到，理事会的航空环境保护委员会（CAEP）及其各个专家组继续进行着本组织的大部分环境工作，且航空环保委员会在 2004 年 2 月举行了会议（CAEP/6）。在噪声和排放领域取得了很大进展，详细情况如下。

### 航空器噪声：综述

15:3 理事会在报告中指出（WP/56 号文件），根据 CAEP/6 会议的建议，理事会于 2004 年 5 月审议了对附件 16 —《环境保护》第 1 卷 —《航空器噪声》、附件 6 —《航空器的运行》第 III 部分和附件 14 —《机场》第 I 卷的修订。所拟议修订的最重要的内容是关于噪声合格审定文件的新规定、重新合格审定的规定并提及了噪声管理的平衡做法。根据各国和国际组织的意见，CAEP/6 会议所提议的以上和其他附件的修订将由理事会审议并通过。根据大会第 33 届会议的要求（第 A33-7 号决议附录 C），制定了国际民航组织指导材料以协助各国实施平衡作法（航空器噪声管理平衡作法的指南，Doc 9829 号文件），且理事会已批准就指南开展进一步工作，作为航空环保委员会活动的一部分。《机场规划手册》第二部分 —《土地使用和环境控制》（Doc 9184 号文件）的新版本已出版，《关于在航空器噪声合格审定方面所使用程序的环境技术手册》（Doc 9501 号文件）也有望很快出版。就噪声的发展而言，将受噪声影响的人口规模在短期内（2006 年）减少 30%，该情况与 CAEP/5（2001 年 1 月）会议的预测相比有了巨大改善，这主要是由于老龄航空器加速退役且大型运输喷气机的预期运行减少。此外，美国和 15 个欧洲国家根据第八十四条于 2003 年 12 月 5 日成功地解决了他们之间的争端，巩固了国际民航组织作为调解航空问题论坛的作用。

15:4 在 WP/101 号文件中，澳大利亚建议，如果包括一些战略解决“人的问题”，那么关于平衡作法的指导材料（Doc 9829 号文件）则可得到加强，并呼吁理事会将社区参与的技术纳入到平衡作法之中，作为航空环保委员会就 Doc 9829 号文件所开展的进一步工作的一部分，以确保指导材料与时俱进并回应各国的需要。

15:5 在 WP/247 号文件中，中国介绍了中国政府在处理航空器噪声方面所采取的措施和经验，并提议考虑将第 A33-7 号决议与附件 16 的噪声规定合并，组合成一个独立完整的新附件，使各缔约国有统一遵从的可行的法律依据。该文件还呼吁考虑进一步加强航空器噪声的控制研究，并在解决机场噪声问题方面保持主动，包括制定标准和建议措施。

15:6 在 WP/172 号文件中，印度对于世界某些地区夜间宵禁所引起的问题表示了关切，包括其它国家的一些机场需要在不好的时间段处理大量国际飞行，以及这可能对市场准入、业务权的使用和航空

运输增长造成的不良影响。鉴于技术已有进步，已使航空器更为安静，该文件对是否继续需要实施此种宵禁提出了质疑。要求大会就夜间宵禁采取立场以减轻查明的问题。

15:7 在 WP/153 号文件中，国际机场理事会（ACI）表示支持国际民航组织在环境问题上的领导作用。ACI 支持关于平衡作法的指导材料，并认为指导材料中的有些方面还需要进一步发展，以使之成为一个对机场更有用的文件（包括更突出强调从源头减少噪声；土地使用规划的实际作用；修改噪声指数和等量线规定；和在成本效益分析方面更大的灵活性）。ACI 还呼吁在附件 16 中纳入更严格的航空器噪声标准，以减少噪声并便利机场容量的发展，满足未来交通量增长的需要。

15:8 在 WP/138 号文件中，欧洲民航会议（ECAC）成员国请大会注意位于人口密集区域的机场噪声情况。人们的合法投诉可能会对航空运输系统产生严重后果，给某些机场的发展带来限制，并因此限制整个系统的容量。2003 年欧洲人权法院的一项裁定结果是，受其管辖的各国在法律上有义务在航空业的权利和利益与受其活动噪声干扰不利影响的那些方面的权利和利益之间，实现并维持一个公平的平衡。在这种背景下，ECAC 国家支持通过理事会所提议的环境目标，欢迎关于平衡作法的指导材料并请求理事会推动其使用。这些国家还请求理事会制定进一步措施以从源头减少航空器噪声，并根据在限制或减少受机场周围噪声影响的人数方面所取得的进展，考虑是否应在新的噪声严格度标准方面开展工作。

15:9 在 WP/72 号文件中，国际航空运输协会（IATA）欢迎国际民航组织关于平衡作法的指导材料。该文件强调了推动和协调机场及其周围噪声管理的重要性，并呼吁各国通过及实施这一新的指导材料。

15:10 在审议了上述文件并就航空器噪声的总体情况展开进一步讨论之后，委员会对自大会第 33 届会议以来所取得的实质性进展表示了赞赏，尤其是制定和出版了航空器噪声管理平衡作法的指南（Doc 9829 号文件）。会议注意到该指南是一个“活文件”，航空环保委员会已计划进一步发展其中的有些规定以使之保持对各国的需要做出回应。委员会请求在资源允许的情况下，在其中包括关于社区参与的指南，增加建议的其它内容，并通过研讨会宣传这一指南。委员会敦促各国实施平衡作法时使用新的指南。

15:11 委员会还欢迎航空器噪声发展的研究，并同意需要继续提供此种评估，这对 ICAO 和各国制定噪声政策是有益的。

15:12 委员会注意到所提出的许多建议已安排在航空环保委员会工作方案中，并已于近日经理事会批准。例如，关于呼吁在附件 16 中采用更严格的噪声标准，航空环保委员会已根据全面的技术审查和其职责中所载的原则（技术可行性、经济合理性和环境收益以及控制噪声的措施和控制发动机排放的措施之间可能的相互依存性），进行了一个审议是否需要更严格的标准的过程。此外，委员会还鼓励那些提出具体建议却还不是航空环保委员会成员的国家，例如中国，考虑参加航空环保委员会，以使其建议能在专业层面上得到审议。

15:13 关于有些国家所面临的因其它国家采取与噪声有关的宵禁而产生的困难，会议认为这是一个棘手的问题。会议注意到，国际民航组织指导材料呼吁在平衡作法的范畴内考虑宵禁和其它运行限制。委员会的结论是，这一问题应在资源允许的情况下由理事会做进一步研究，尤其是为确定这一问题的范围和规模。

15:14 最后，委员会表示支持航空环保委员会在噪声领域正在进行的工作，支持航空界对航空环保委员会工作的贡献，并建议理事会：

- a) 在航空环保委员会工作方案中，将航空器与噪声有关的工作作为优先事项并划拨所需的资源，包括建议开展额外工作，进一步发展平衡作法指南并研究噪声宵禁问题；和
- b) 敦促各国承诺做出必要努力并投入必要资源，确保充分实施航空环保委员会关于航空器噪声的工作方案。

15:15 委员会还结合对 A33-7 号决议的更新，审议了航空器噪声问题（见以下 15:55 至 15:57 段）。

#### 航空器发动机排放：综述

15:16 理事会报告（WP/56 号文件）了在航空器发动机排放方面所进行的工作，包括减少排放的技术和运行措施，以及与其他联合国机构在这一领域进行合作方面的进展情况。航空环境保护委员会第 6 次会议（CAEP/6）建议在附件 16 — 第 II 卷《航空器发动机的排放》中纳入对氮氧化物（NO<sub>x</sub>）采取更加严格的标准，供理事会审议。根据技术审查程序和 CAEP 关于技术可行性的原则、经济合理性、环境效益以及相互依存性，并为了在 2010 年完成这一审查程序，CAEP/6 一致批准了作为两步法组成部分的关于氮氧化物的新标准，包括对航空器发动机的排放实行更严格的标准，特别是对氮氧化物，该标准比目前允许的水平低 12%。CAEP 继续对关于航空器发动机排放对地球和地面影响的现有科学资料，以及减少排放的技术进行评审工作。CAEP 仍在继续努力为减少航空器排放制定中长期目标，并为确定排放和噪声之间的相互关系进一步开发工具。已经出版了关于运行措施的指导材料（《最大限度减少燃油用量和减少排放的运行机会》第 303 号通告），从而使那些已经成功地减少排放的机场、航空公司以及其他相关各方进行技术交流，并根据大会要求（第 A33-7 号决议附录 H），已经举办了两次讲习班以推广这些做法。有必要为评审 CNS/ATM 的环境效益而进一步制定模式。CAEP 目前正在对这些模式进行分析，并将据此更新《CNS/ATM 系统全球航行计划》（Doc9750 号文件）中包含的与环境有关的信息。

15:17 理事会的报告还提请大家注意，联合国机构越来越多地参加到 CAEP 的活动进程中，并且与《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）进行了越来越多的合作，其中强调了国际民航组织在航空和环境保护方面的领导作用和责任。关于在限制或减少航空产生的温室气体方面国际民航组织正在进行的工作，定期向 UNFCCC 报告进展情况。应 UNFCCC 公约科技咨询附属机构（SBSTA）的请求，正在与国际民航组织合作进行一项工作，旨在改善 UNFCCC 公约缔约方所报告的航空排放数据质量以及形成报告的方法。为此，国际民航组织与 UNFCCC 公约秘书处共同协作，主办了两次排放数据和模型专家会议，探索可用来协助 SBSTA 的航空排放模型。

15:18 通过 WP/99 号文件，澳大利亚提供了为最终能减少燃油用量和排放而探索空中交通管理（ATM）效率潜力所进行研究的有关资料。到目前为止，其结果与政府间气候变化问题小组（IPCC）在《航空与全球大气层的特别报告》（1999 年）中所做的减少 6%至 16%二氧化碳的早期估计相符。请大会敦促其他国家，如国际民航组织在其新的指导材料（第 303 号通告）中所指出的，实施相似的运行措施以减少燃油用量，并从而减少二氧化碳和其他气体的排放。

15:19 欧洲民航会议（ECAC）各国与欧洲空中航行安全组织（EUROCONTROL）协调并精心编写的工作文件提供了关于 ATM 系统能够在确保安全不受损失的同时，大大改善环境性能的情况。这包括在 41 个国家（ECAC 地区加上相关过渡区）开始实行缩小的最低垂直间隔标准（RVSM），这一做法使在上大气层的燃油燃烧和排放减少了 5%，同时还包括目前正在进行的许多泛欧环境活动。ECAC 各国呼吁大会鼓励国际民航组织有关机构将 ATM 的促进作用纳入其工作范围，并同时鼓励各国将对环境影响的分析作为其 RVSM 实施方案的组成部分。

15:20 关于上述 IPCC 的报告，国际航空运输协会（IATA）（WP/174 号文件）强调了 ATM 计划的环境效益。要求国际民航组织通过 CAEP 和地区规划组，以及各国通过其 ATS 提供者，评估具体实施计划对环境的影响，并对实施 CNS/ATM 系统的环境效益给予充分地考虑。

15:21 在 WP/235 号文件中，伊朗伊斯兰共和国提出应制定指导材料，在航空器发动机的设计和结构方面给各国提供帮助，旨在限制航空器噪声和航空器发动机排放对环境的影响。文件还呼吁研究一种含有较少污染物的新型航空燃油。

15:22 在 WP/123 号文件中，俄罗斯联邦表达了他们的看法，认为尚没有可靠的证据证明“温室气体”对地球气候的影响。强调了有必要在实行限制或减少航空器发动机排放的措施时使用科学验证的方法，并考虑到 NO<sub>x</sub> 给人类健康和环境所造成的威胁，建议国际民航组织在其未来的工作中应将重点放在减少 NO<sub>x</sub> 上，同时还应对 NO<sub>x</sub> 和 CO<sub>2</sub> 排放对环境的影响进行比较性分析。

15:23 在 WP/222 号文件中，突尼斯表达了阿拉伯民航委员会（ACAC）成员支持 CAEP/6 的建议的立场，即将从 2008 年开始实行更加严格的 NO<sub>x</sub> 排放新标准。他们呼吁大会应在更新的综合决议中反应出这些标准是生产标准，而不能在将来被用于对现有的航空器发动机进行运行限制或收费。

15:24 在 WP/153 号文件中，国际机场理事会（ACI）强调，排放和噪声一样，已经越来越成为扩大机场容量和能力以满足未来交通增长需要的一个限制因素。本地的空气质量成为机场一个越来越重要的环境问题。尽管例如排放权交易等基于市场的措施为该问题提供了一个解决方案，但 ACI 相信减少污染源才是唯一长期可靠的方法。他们认为 CAEP/6 关于将附件 16 中 NO<sub>x</sub> 的允许排放限制降低 12% 的建议是不够充分的，并请大会支持在比计划的 2010 年更早的时间内，明显提高对附件 16 中排放标准的严格程度。ACI 还对由航空器运行产生的“危险空气污染”问题提请大家注意，并鼓励国际民航组织在编制这方面的可靠资料方面发挥带头作用。

15:25 在 WP/137 号文件中，ECAC 成员国提请大家注意，如果不能有效处理机场及其周围的空气质量问题，将对世界范围的航空业造成严重不利的影响。注意到世界卫生组织（WHO）在《空气质量指导原则》中明确阐述了这些污染物对人类健康的一些不良影响。认识到国际民航组织在排放标准和运行措施方面所取得进展的同时，ECAC 成员国认为有必要采取新的行动以解决这一问题，避免越来越多的对交通量增长的反对。他们建议大会在其关于环境保护的决议中反应出，由于航空器发动机增加了二氧化氮和臭氧的浓度，因此有必要采取新的行动来保护空气质量，并欢迎 CAEP 关于 NO<sub>x</sub> 排放新标准的提议。他们还呼吁大会要求理事会确保 CAEP 在 2010 年以前对 NO<sub>x</sub> 标准进行审议；确保 CAEP 第 7 次会议完成 CAEP 关于考虑到整架航空器的性能，扩大现行的 NO<sub>x</sub> 排放认证制度以涵盖飞行的所有阶段的工作；并根据 CAEP 的提议，研究对航空器发动机排放的微粒物质做出适当定性的问题，目的在于根据

世界卫生组织最近提出的建议，改变国际民航组织现行的排烟标准。

15:26 在 WP/139 号文件中，ECAC 成员国强调，由于对航空对气候变化影响的日益严重关切，有必要限制或减少发动机排放对全球环境的影响。由于所有 ECAC 成员国都对 UNFCCC 公约有义务，并且几乎所有 ECAC 成员国都批准了《京都议定书》，因此，呼吁大会推动制定政策来协助那些 UNFCCC 公约缔约方的缔约国，采取预防措施，对付气候变化。并请求理事会继续支持旨在进一步改进现行技术和运行的活动，如有可能，确定将减少排放并便利航空业可持续发展的新的技术和运行。

15:27 在 WP/85 号文件中，IATA 表示，航空运输业承诺将继续积极参与航空界正在进行的努力，以限制或减少温室气体排放，其条件是这种努力应绝对以可持续的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。IATA 表示支持国际民航组织在气候变化问题上的领导作用，并敦促国际民航组织根据航空界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，并确保国际民航组织在联合国关于气候变化和影响航空业的其他全球问题的辩论中，能够坚定地代表航空界的利益并宣传航空界所取得的成绩。呼吁国际民航组织支持将航空的可持续发展作为可持续的全球社会的关键因素，并要求各国推广或实施基础设施的改进，特别是通过适当的 CNS/ATM 解决办法。IATA 还就《ICAO 关于环境保护的持续政策和措施的综合声明》草案提出了具体建议。

15:28 除上述文件外，UNFCCC 公约秘书处在会议上作出声明，并在声明中提请大家注意最近几天所取得的进展增加了《京都议定书》在不久的将来开始生效的可能性。《京都议定书》第 2 条第 2 段指出，在 UNFCCC 附件 I 中所包括的各方应通过与国际民航组织的工作，努力限制或减少由航空产生的温室气体。秘书处感谢国际民航组织在国际航空的排放问题方面所做的出色工作，并注意到航空是产生排放的重大源头。在充分的事实基础上制定控制航空排放的政策和做法是非常重要的。因此，UNFCCC 公约和国际民航组织在关于温室气体排放清单的方法方面一直合作，同时，公约的科技咨询附属机构（SBSTA）还请国际民航组织探索检查和改进报告数据的质量及可比性的机会。国际民航组织定期向 SBSTA 提供了其有关这方面活动的最新情况，并在 6 月份的 SBSTA/20 会议上组织了国际民航组织关于航空排放的非正式会议，国际民航组织在会上报告了航空数据比较的初步结果，把 UNFCCC 的排放清单与 CAEP 采用的三个模式所得到的结果进行了比较。公约还注意到国际民航组织的意见有益于 IPCC 对排放清单指导原则的修改工作。所有这些进展都证明了国际民航组织在改善航空温室气体排放清单方面所做出的建设性贡献。

15:29 在随后的讨论中，委员会强调了国际民航组织在与排放有关的问题上的重要领导作用，并欢迎国际民航组织与其他联合国机构，特别是与 UNFCCC 公约进程的出色合作。在这方面，不仅要报告国际民航组织与环境有关的活动，而且要确保航空业在全世界经济和社会发展中的作用不被忽视，注意到这一点是非常重要的。

15:30 委员会认识到，航空排放的增长也向噪声一样在近期有所减少，但对当地和全球一级航空器发动机排放问题仍保持日益关注。并感谢 CAEP 在排放问题方面所做的工作以及 CAEP/6 会议所取得的进展，特别是提出了 NO<sub>x</sub> 新标准的建议。关于噪声问题，委员会注意到讨论中提出的许多事项已经被 CAEP 新的工作方案所涵盖。

15:31 关于航空对气候变化影响的科学方面的问题，委员会忆及，《IPCC 航空与全球大气层的特别报告》(1999) 承认一些种类的航空器排放影响已被充分了解，而对其他排放造成的影响尚未了解。并查明了一些科学不确定性的关键方面（参见第 A33-7 号大会决议的附录 H）。委员会注意到自 IPCC 通过其研究中心公布了报告以来，CAEP 形成了一套审议科学新发现的程序，并强调了确保国际民航组织以及各国在这方面的的工作具备可靠的科学基础的重要性。

15:32 关于限制或减少排放的运行措施，委员会对载于《最大限度减少燃油用量和减少排放的运行机会》(第 303 号通告) 中指导材料的制定表示赞赏，并欢迎通过讲习班对这些指导材料进行推广的做法。委员会认识到 ATM 在减轻航空运输对环境的影响方面所起到的重要作用，并鼓励还没有这样做的国家，对 ATM 在减少燃油使用和排放方面所提供的可能性进行探索。委员会还呼吁国际民航组织通过 CAEP 与其他相关机构进行合作，例如规划和地区实施小组 (PIRGs)，开发适当工具，以对与实施 ATM 措施有关的排放减少进行评估。鼓励各国和国际组织提供 ATM 专家以在这些活动中支持 CAEP。

15:33 总之，委员会对目前 CAEP 在排放方面正在进行的工作表示支持，并建议理事会：

- a) 对在 CAEP 工作方案中处理与航空器排放有关的任务给予所必需的优先权和资源；
- b) 敦促各国做出必要的努力并提供必要的资源，以确保 CAEP 关于航空器发动机排放的工作方案得以全面实施；和
- c) 继续与涉及排放问题的其他联合国机构，特别是与 UNFCCC 公约进程和 IPCC 保持密切的合作，并对他们在资料方面的需求做出及时反应。

15:34 委员会还审议了与更新第 A33-7 号决议有关的航空器发动机排放问题。（见以下第 15:55 至 15:57 段）

#### 航空器发动机排放：基于市场的措施

15:35 在 WP/76 号文件中，理事会报告了应大会关于“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”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”的要求所进行的工作（参见第 A33-7 号大会决议附录 I）。

15:36 该项工作强调自愿措施（一种业界和政府据此商定一项限制或减少排放的目标和/或一套行动的机制）、排放权交易（一种可借以控制排放总量的制度，对以许可证形式的允许排放量可以进行买卖，以实现排放减少的目标）、和与排放有关的收费。尽管航空器发动机排放对本地和全球都有潜在的影响，但此项工作主要集中在对全球的影响。估计基于市场的措施将针对二氧化碳的排放，以后有可能会将此项工作扩展到其他航空温室气体的排放。

15:37 关于自愿措施，理事会已经制定并批准了一项协议范本—谅解备忘录，以供各国和其他有关各方使用，同时附有限制或减少二氧化碳排放自愿措施的相关指导。作为其今后工作的一部分，CAEP 将对执行情况进行监测。

15:38 关于排放权交易问题，大会于 2001 年批准建立国际航空开放性排放权交易制度，并要求理事会作为优先事项制定指导原则。CAEP 征请顾问协助以探索排放权交易的若干不同备选办法，根据顾问的工作，CAEP/6 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将支持有关的航空公司、机场、国家和国际组织可能提议的建立一个自愿性排放权交易制度。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。

15:39 关于与排放有关的收费问题，大会于 2001 年承认了由理事会在 1996 年制定的一项政策（1997 年 6 月 11 日第 AN 1/17.9-97/62 号国家级信件）的持续有效性，其中很关键的一点是任何此种征收均应采取收费而非收税的形式。根据大会要求，CAEP 曾试图努力制定进一步的指导，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，但由于若干未决事项，包括成本效益以及各种法律、政策以及实施方面的问题（WP/76 号文件中列有详细内容）而未能对此达成一致意见。理事会认识到，解决这些事项可能是一项艰巨的任务，并同时也注意到 CAEP 已找到了一些可能的新方法，尽管这些意见目前还不成熟，有待进一步完善。大会之后需要对未决事项做进一步研究，并确定其准确的特性。在这种情况下，理事会向大会提交了第 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》的修改版，劝阻各国不要征收此种收费。但是，一些欧洲国家提出了少数意见，坚持保留与国际民航组织现行政策相符的一些活动。

15:40 在 WP/123 号文件中，俄罗斯联邦强调了采取基于市场的措施需要科学验证的做法。在采取此类措施之前应对其做进一步的研究，同时应避免单方面的行动。

15:41 在 WP/177 号文件中。加拿大、墨西哥和美国请大会不要支持在现阶段实施对二氧化碳的收费，因为国际民航组织在这方面的指导尚不充分，且相关做法也未能显示出成本效益的优势。这些国家认为应做进一步的研究，以解决二氧化碳收费方面在法律、政策以及经济上的未决问题。这些国家表示支持继续为减少航空对气候变化影响的自愿措施和自由排放权交易制定指导原则。最后，鼓励坚持实行二氧化碳收费的国家，在对等基础上与具有相同想法的国家达成自愿协议。

15:42 在 WP/115 号文件中，阿拉伯民航委员会（ACAC）成员国忆及，根据 UNFCCC 公约和《京都议定书》，发展中国家被免除了减少或限制温室气体排放的任何义务。因此，不应将由国际民航组织制定的基于市场的措施强加于发展中国家，因为这将使其经济环境进一步恶化。

15:43 在 WP/132 号文件中，非洲民航委员会（AFCAC）的成员国家忆及 CAEP 的工作成果，并注意到在如何实行排放收费的指南框架方面，尚没有在国际民航组织内部达成一致意见。这些国家表达了他们对保护发展中国家经济利益的必要性的关注，并需要确保所采取的行动与对 UNFCCC 进程的承诺相符合。

15:44 国际机场理事会（ACI）在 WP/153 号文件中对国际民航组织在基于市场的措施方面所进行的持续性工作表示支持，包括排放权交易、排放收费（例如税收形式的收费除外）以及自愿协议，并注意到这些措施应对减少排放的绝对量提供可衡量及可接受的目标。

15:45 在 WP/139 号文件中，欧洲民航会议（ECAC）成员国强调了他们对 UNFCCC 和《京都议定



书》的义务。这些国家呼吁国际民航组织推动制定政策来协助那些是 UNFCCC 缔约方的缔约国采取预防措施，对付气候变化。并重申了欧洲反对任何对温室气体排放收费的限制。在一份相关文件（WP/223 号文件和第 1 号更正）中，ECAC 国家对理事会提交的附录 I 草案提出了一系列的修订意见。

15:46 国际航空运输协会（IATA）在 WP/85 号文件中，敦促各国应避免采取任何可能危害运行和自愿措施的本地、国家或地区措施，例如收税或收费。在 WP/95 号文件中 IATA 表示支持理事会对第 A33-7 号决议附录 I 的拟议修订，并强调在进一步研究与排放有关的收费时，应考虑空域用户的利益。

15:47 在 WP/182 号文件中，拉丁美洲民航委员会（LACAC）成员国家声明，反对强加给发展中国家任何形式的与排放有关的收费，无论是在国内、地区或全球一级的收费。

15:48 委员会注意到对使用基于市场的措施的讨论是在大家对总目标一致的情况下进行的，关于需要处理气候变化的影响，各国都在遵循这一总目标，并认识到 ICAO 在这方面所起的领导作用。关于实现这一总目标的速度和方法仍存在下述不同意见。大家一致同意航空器发动机排放问题应以综合的方法解决，包括使用技术、运营和基础措施，并应考虑噪声与排放 CO<sub>2</sub> 和 NO<sub>x</sub> 之间的相互抵消问题。

15:49 委员会欢迎自第 33 届大会以来在自愿措施和排放权交易方面所取得的进展。委员会还注意到这些自愿措施正在予以实施或在不久的将来予以实施。关于国际航空自由排放权交易制度的未来发展，委员会核可了理事会在确认的两种方法的基础上进行进一步研究和制定适当指南的计划。

15:50 关于与排放有关的收费更大的困难问题，委员会注意到自 33 届大会以来所进行的工作，和在这个问题上存在的不同意见。大多数国家支持理事会提交的 A33-7 号大会决议附录 I 的修订草案，他们认为实行收费并不是最具成本效益的选择（与 UNFCCC 公约的第 3 条第 3 款相一致），而且如果在全球一级实行的话，这种收费的科学基础及其合法性仍然存在基本的问题。鉴于在理事会的报告中仍然存在一些悬而未决的问题，明显的需要对这些问题进行进一步研究，其中有些问题可能涉及 ICAO 的法律委员会。这些国家感到不应该强制实行单方面的措施，而应当在多边层面上寻求解决办法。最后，他们强调重点应该主要放在技术和运营措施上而不是基于市场的措施。鉴于发展中国家存在经济困难，他们严重关注这些措施可能会实用于他们，而他们根据现在的国际气候变化文件是没有任何义务的；最后他们表示强烈反对进行与排放有关的收费并要求予以豁免。

15:51 委员会被提醒将国际航空的温室气体排放纳入国家温室气体清单的问题在 UNFCCC 进程中仍未解决。由于这种纳入可以用不同的方式进行，对各国实行 CO<sub>2</sub> 收费可能还不成熟，而且可能被证明这样做不符合这些国家根据 UNFCCC 进程所承担的法律义务。

15:52 ECAC 国家和另一个其他国家持反对意见，他们强调需要灵活性。由于所选择的方式如排放权交易可能不足以完全处理这个问题，所以应当开放基于市场措施的所有选择。他们认为取消收费的可能性对 ICAO 来说是一个退步，而且还会破坏 ICAO 在排放领域的信誉。在提到里约声明（1992）和 UNFCCC 公约（第 3 条第 3 款）所建议的谨慎原则以及污染者承担责任的原则时，他们感到科学的不确定性不能用于作为避免采取行动的手段。他们还提出根据 UNFCCC 公约进程，更主要的是根据即将生效的京都议定书所做出承诺的国家采取符合这一进程的行动。同时在共同的但有区别的责任方面考虑发展中国家的关切。最后，他们认为不应该搞乱与排放有关的收费问题；有两类与排放有关的收费。一类

是关于当地空气质量而且有些欧洲国家已经在实行。另一类是全球性的，目的是在于温室气体；尽管在欧洲对这些问题正在进行研究，但现阶段还没有解决这些问题的计划。

15:53 委员会认识到各国对 UNFCCC 做出了承诺，而且 ICAO 在这一进程中有特殊的责任，特别是京都议定书很可能会生效。委员会同意关于 CO<sub>2</sub> 排放收费的未来工作应当处理或试图解决理事会报告中和在委员会的讨论中指出的那些悬而未决的问题，并且注意到理事会根据大会对这一问题的讨论如何对这些问题进行研究。所表达的意见将有助于理事会将来对这些问题的讨论。

15:54 关于理事会提交的大会决议草案附录 I，大会审议了几项修订案。会议经过长时间讨论，尤其是在与排放有关的款项方面，之后达成了一致。关于温室气体排放收费的研究将继续进行。在今后三年中，将不在国际上采用此种收费，但仍留有余地，有些国家可根据修改案文所规定的某些条件对之加以采用；在下一届大会常会上将再次审议和讨论该事项。另外还增加了一些关于与当地空气质量有关的排放收费的详细规定。附录 I 的修改案文已纳入新决议草案的修改案文中，该新决议将取代第 A33-7 号决议（见以下 15:55 至 15:57 段）。

### 综合决议

15:55 大会在第 33 届会议上通过了第 A33-7 号决议，题为《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》。根据该决议的第 2 条款，理事会在 WP/77 号文件中向大会提交了一份新的综合声明，这是以根据自大会第 33 届会议以来的发展情况进行修订的以下为所做实质性修改：第 A33-7 号决议为基础的。所做的实质性修改如下：

- a) 纳入了国际民航组织在环境保护方面的新目标（附录 A）；
- b) 关于航空器的噪声：修改反映了关于噪声管理的“平衡做法”（附录 C），以及土地使用规划和管理的新指导材料（附录 F）；和
- c) 关于航空器发动机的排放：修改反映了关于限制或减少排放对环境的影响（附录 H）的运行措施的新指导材料，以及对基于市场的措施（附录 I）所进行的进一步研究。

15:56 委员会在审议理事会的草案时，还考虑到其早些时候涉及基于市场措施附录 I 的讨论；需要采纳反映委员会初期结论的案文；以及 ECAC 成员国提交的文件（WP/223 号文件和第 1 号更正）所载的对理事会草案的一些具体修改提案。

15:57 委员会将 15/1 号决议提交全体会议通过，其中包括附录 A 至附录 I，以取代 A33-7 号决议。

## 执行委员会草拟并建议大会通过的决议

### 决议 15/1

#### 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

鉴于大会 A33-7 号决议决定在每届常会上继续通过一份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；

鉴于 A33-7 号决议由导言和一系列有关特定的但相互联系的主题的附录组成；

考虑到有必要在环境保护领域中纳入国际民航组织的新目标（附录 A）；

考虑到有必要反映国际民航组织关于航空器噪声，特别是关于噪声管理的“平衡做法”（附录 C）和关于土地使用规划和管理（附录 F）的新指导材料，并对大会第三十三届会议以来在此领域的其他发展情况作出反应；和

考虑到还有必要反映大会第三十三届会议以来在航空器发动机排放方面的事态发展情况，其中包括国际民航组织关于运行措施的新指导材料，以及对基于市场措施的进一步研究，以限制或减少航空所产生的温室气体（附录 H 和 I）；

大会：

1. 决定附于本决议之后的下列附录构成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，这些政策是大会第三十五届会议闭幕时所存在的最新政策。

附录 A — 总则

附录 B — 与环境质量有关的标准、建议措施及程序和/或指导性材料的制定

附录 C — 基于航空器噪声管理“平衡做法”的政策和方案

附录 D — 超出附件 16 第 I 卷规定的噪声等级的亚音速喷气航空器的逐步淘汰

附录 E — 地方与噪声有关的机场运营限制

附录 F — 土地使用规划和管理

附录 G — 超音速航空器 — 爆音问题

附录 H — 民用航空对大气层的环境影响

附录 I — 针对航空器发动机排放基于市场的措施

2. 要求理事会向大会每届常会提交一份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，以供审查；和
3. 宣布本决议取代 A33-7 号决议。

## 附录 A

### 总则

鉴于《国际民用航空公约》序言指出“国际民用航空的未来发展对建立和保持世界各国之间和人民之间的友谊和了解大有帮助……”，且《公约》第四十四条指出国际民航组织应“发展国际航行的原则和技术，并促进国际航空运输的规划和发展，以……满足世界人民对安全、正常、高效和经济的航空运输的需要”；

鉴于民用航空活动的许多不利的环境影响可以通过运用综合措施加以减少，包括进行技术改进、采取适当的运行程序、适当组织空中交通和合理使用机场规划、实施土地使用规划和管理以及采取基于市场的措施等；

鉴于其他国际组织正开始参与与影响航空运输的环境政策有关的活动；

鉴于国际民航组织在发挥其作用的同时，力求通过民用航空的不断发展，在国际社会从民用航空得到的利益和在某些方面对环境造成的损害之间取得平衡；

鉴于有关航空对环境影响的可靠信息是国际民航组织及其缔约国制定政策必不可少的；和

鉴于国际民航组织设想如有必要，与其他国际组织进行合作，包括可能参与联合国环境基金资助的项目；

大会：

1. 宣布国际民航组织意识到并将继续考虑可能与民用航空有关的不利的环境影响，以及本组织及其缔约国达到民用航空安全有序的发展和环境质量之间的最大兼容性的责任。为了履行这些责任，国际民航组织将力求：

- a) 限制或减少受到严重的航空器噪声影响的人数；
- b) 限制或减少航空器排放对当地空气质量的影响；和
- c) 限制或减少航空温室气体的排放对全球气候的影响；

2. 强调国际民航组织在与环境有关的一切民用航空事务方面发挥领导作用的重要性，并要求理事会坚持主动制定关于这些事务的政策指导，而不是将这类主动行动留给其他组织；

3. 要求理事会经常评估航空器噪声和航空器发动机排放对目前和未来的影响，并继续为此目的开发工具；
4. 要求理事会以适当的形式，例如通过常规报告和讲习班，散发关于航空器噪声和航空器发动机排放对目前和未来影响的资料，以及关于国际民航组织在环境方面的政策和指导材料的信息；
5. 请各国在一切适当场合，继续积极支持国际民航组织与环境有关的活动；
6. 请各国和国际组织提供必要的科学资料以使国际民航组织在这一领域的工作有据可寻；
7. 鼓励理事会，在其认为适宜时，与联合国环境规划署就实施联合国环境基金资助的环境项目达成合作安排；和
8. 敦促各国避免采取会对国际民用航空的有序发展产生不利影响的单方面环境措施。

## 附录 B

### 与环境质量有关的标准、建议措施及程序 和/或指导材料的制定

鉴于对继续引起公众关注和限制机场基础设施发展的世界许多机场附近的航空器噪声问题需要采取适当的行动；

鉴于理事会通过了附件 16 第 I 卷 — 航空器噪声，其中包括亚音速航空器的噪声合格审定标准（短场起降和垂直起降除外），并已将这一行动通知各缔约国；

鉴于一些机场通行与噪声有关的收费和目前存在由来已久的国际民航组织关于这一主题的政策指导（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）；

鉴于航空器发动机排放具有在当地和全球一级的环境影响，这虽未被充分认识，却是引起关注的原因；

鉴于理事会通过了附件 16 第 II 卷 — 航空器发动机排放，其中包括新航空器发动机的排放合格审定标准，并已将这一行动通知各国；

鉴于随着近期交通量的下降以及航班数量的减少，暂时减缓了对环境问题关注的压力，但预期 2005 年及以后，航空业将恢复其一贯的增长势头；

鉴于航空的未来发展可能增加和加剧航空器噪声和航空器发动机排放问题，除非采取行动缓解这一情况；

鉴于理事会已成立航空环境保护委员会，以协助进一步制定关于航空器噪声和航空器发动机排放的

标准、建议措施及程序和/或指导材料；和

注意到 A33-14 号决议<sup>1</sup>（附录 Q），该决议提请航空器制造商和经营人注意，未来航空器的设计必须使航空器能够从供现代喷气航空器使用的机场高效运营，并产生尽可能最小的环境干扰；

大会：

1. 欢迎理事会于 2001 年 6 月通过附件 16 第 I 卷第 4 章中更加严格的航空器噪声新标准，以及最近提出并将于 2008 年 1 月 1 日执行的关于氮氧化物排放更加严格的新标准；
2. 要求理事会在本组织其他机构和其他国际组织的协助和合作下，继续大力推进有关处理航空对环境的影响的标准、建议措施及程序和/或指导材料的制定工作；
3. 要求理事会确保其航空环境保护委员会迅速实施其噪声和排放方面的工作方案，以便尽快制定出适当的解决办法，并为此提供必要的资源；
4. 敦促世界各地目前在航空环境保护委员会中代表性不足的缔约国参加该委员会的工作；和
5. 敦促各缔约国妥当遵守按照本附录条款 2 制定的国际民航组织规定。

## 附录 C

### 基于航空器噪声管理“平衡做法”的政策和方案

鉴于国际民航组织的目标之一，是促进国际民用航空，包括环境规章方面最大可能的一致性；

鉴于在不进行协调的情况下制定国家和地区降低航空器噪声的政策和方案可能阻碍民用航空在经济发展中的作用；

鉴于许多机场航空器噪声问题的严重性已经导致制定了限制航空器运营的措施，并引起对扩建现有机场或建造新机场的激烈反对；

鉴于国际民航组织已经承担了推行旨在实现民用航空安全、经济和有序的发展与环境质量之间最大兼容性的行动方针的全部责任，并正积极实施降低航空器噪声的“平衡做法”概念和国际民航组织关于各国如何应用这一方法的指导意见；

鉴于国际民航组织制定的噪声管理平衡做法包括确定机场的噪声问题，然后通过探索以下四个要素来分析可用于降低噪声的各种措施，即从源头上降低噪声、土地使用规划和管理、减噪运行程序和运行限制，目标在于以成本效益最高的方式解决噪声问题；

---

<sup>1</sup> 需要根据大会对 A33-14 号决议采取的行动加以更新。

鉴于目前和未来的航空噪声影响评估是国际民航组织及其缔约国制定政策的基本工具；

鉴于平衡做法各要素的实施和决定过程由缔约国掌握，而且对国际民航组织的规则和政策给予应有的考虑的情况下制定机场噪声问题的适当解决办法最终是各个国家的责任；

鉴于按照 2001 年大会的要求，已制定了国际民航组织的指导原则以协助各国实施平衡做法（《关于航空器噪声管理平衡做法的指导原则》(Doc 9829 号文件)）；

认识到噪声问题的解决办法需要根据有关机场的特性量身定制，这要求机场与机场之间采用不同的办法，而且如确定机场有类似的噪声问题，可应用类似的解决办法；

认识到解决噪声的措施对于经营人和其他利害关系方可能具有重大的成本意义，对发展中国家的经营人和利害关系方来说尤其如此；

认识到各国具有可能影响其实施国际民航组织“平衡做法”的相关法律义务、现有协议、现行法律和既定政策；

认识到一些国家可能还有关于噪声管理的更广泛的政策；和

考虑到许多机场通过用噪声较低的航空器取代符合第 2 章规定的航空器（符合附件 16 第 I 卷第 2 章噪声合格鉴定标准但超出附件 16 第 I 卷第 3 章规定的噪声等级的航空器）而使噪声环境得到改善应通过考虑未来增长的可持续性来加以保护，而不应受到机场周围不相容的城市扩展的侵占；

大会：

1. 要求国际民航组织各缔约国和国际组织承认国际民航组织在处理航空器噪声问题中的主导作用；
2. 敦促各国：
  - a) 在处理其国际机场的噪声问题时，采取噪声管理平衡做法，同时充分考虑国际民航组织指导原则（Doc 9829 号文件）、相关法律义务、现有协议、现行法律和既定政策；
  - b) 在审议降低噪声的措施时，建立或监督透明的过程，其中包括：
    - 1) 依据客观的、可衡量的标准和其他相关因素评估有关机场的噪声问题；
    - 2) 评估各种可利用措施的可能成本和效益，并在此评估的基础上，选择以成本效益最高的方式获取最大的环境效益的措施；和
    - 3) 对评估结果的传播、与利害关系方协商和争议的解决等作出规定；
3. 鼓励各国：

- a) 促进和支持旨在从源头上或以其他方式减少噪声的研究和技术方案；
  - b) 按照本决议附录 F 运用土地规划和管理政策，限制不相容的发展侵入噪声敏感地区，并对受噪声影响地区采取减噪措施；
  - c) 在不影响安全的可能程度上，运用减噪运行程序；和
  - d) 不将运行限制作为第一手段使用，而只在考虑到从平衡做法的其他要素中获得的益处之后，以符合本决议附录 E 的方式使用这种限制；
4. 要求各国：
- a) 密切合作，以确保方案、计划和政策尽可能一致；
  - b) 确保任何减噪措施的应用均符合《芝加哥公约》第十五条的不歧视原则；和
  - c) 考虑发展中国家的特定经济条件；
5. 请各国随时通报理事会其减缓国际民用航空中航空器噪声问题的政策和方案；
6. 要求理事会：
- a) 继续评估航空器噪声影响的变化情况；
  - b) 确保 Doc 9829 号文件中关于平衡做法的指导原则是最新的，并回应了各国的要求；和
  - c) 推广使用平衡做法，例如通过讲习班；和
7. 要求各国对国际民航组织的指导工作提供适当的支持。

## 附录 D

### 逐步淘汰超出附件 16 第 I 卷规定的噪声 等级的亚音速喷气航空器

鉴于附件 16 第 I 卷规定了亚音速喷气航空器噪声等级的合格审定标准；

鉴于为本附录目的，逐步淘汰的定义是从一个或多个国家所有机场的国际飞行中停止使用根据噪声等级确定的某一类航空器；

鉴于航空环境保护委员会得出的结论认为，让已规定逐步淘汰第 2 章所规定的航空器运营的所有国家全面淘汰第 3 章所规定的航空器运营，从成本效益的角度讲站不住脚；



鉴于一些国家已实施或开始实施超出附件 16 第 I 卷第 3 章噪声等级的航空器的逐步淘汰，或正在考虑这样做；

认识到附件 16 的噪声标准并非旨在对航空器实施运行限制；

认识到对现有航空器的运行限制可能会提高航空公司的成本和增加沉重的经济负担，特别是对于那些没有财政资源重新装备其机队的航空器经营人，诸如发展中国家的经营人；和

考虑到航空器噪声问题的解决必须建立在各国相互承认所遇到的困难及其不同的关注事项之间的平衡的基础上；

大会：

1. 敦促各国在考虑下列事项之前，不要开始淘汰超出附件 16 第 I 卷第 3 章噪声等级的航空器：

- a) 此类航空器的现有机队的正常缩减是否将对其机场周围的噪声环境提供必要的保护；
- b) 是否能够通过制定规章防止经营者以购买或租用/包用/互换方式增加其机队中的此类航空器，或通过对加速机队现代化进程实行奖励来实现必要的保护；
- c) 是否能够通过只对其使用已被国家确定和宣布为产生噪声问题的机场和跑道和只对造成更大噪声干扰的时段实施限制来实现必要的保护；
- d) 任何限制措施对其他有关国家的影响，应与这些国家进行协商并向其发出合理的意向通知；

2. 敦促尽管作了上述决定条款 1 中的考虑但仍决定逐步淘汰符合附件 16 第 I 卷第 2 章噪声合格审定标准但超出附件 16 第 I 卷第 3 章噪声等级的航空器的国家：

- a) 为任何限制确定框架，以便独立经营人目前在其领土上运营的符合第 2 章规定的航空器可在不少于 7 年的时期内逐渐从这些运营中退役；
- b) 在上述时期结束之前，不限制任何自其单机适航证首发之日起不足 25 年的航空器的运营；
- c) 在该时期结束之前，不限制任何目前现有的宽体航空器或任何装有涵道比高于 2:1 的发动机的航空器的运营；和
- d) 将所实施的一切限制措施通知国际民航组织以及其他有关国家；

3. 大力鼓励各国继续进行双边、地区内和地区间的合作，以期：

- a) 在不增加航空器经营人重大经济负担的情况下，减轻机场周围社区的噪声负担；和

b) 考虑到发展中国家经营人就目前在其登记册上的，在逐步淘汰期结束前不可能被取代的第 2 章所指航空器存在的问题，但前提是要具备用于替代的符合第 3 章规定的航空器的订单或租赁合同的证明，而且航空器交货的首日已被接受；

4. 敦促各国不要采取逐步淘汰经初始审定或重复审定，符合附件 16 第 I 卷第 3 或第 4 章噪声合格审定标准的航空器的措施；

5. 敦促各国不要对符合第 3 章规定的航空器实行任何运行限制，除非作为国际民航组织制定的噪声管理平衡做法的一部分且符合本决议附录 C 和 E；和

6. 敦促各国协助航空器经营人加速机队现代化进程的努力，从而排除障碍并使所有国家得以租赁或购买符合第 3 章规定的航空器，包括酌情提供多边技术援助。

## 附录 E

### 当地与噪声有关的机场运行限制

鉴于附件 16 第 I 卷中规定了亚音速喷气航空器噪声合格审定标准；

鉴于就本附录而言，运行限制的定义是任何与噪声有关的限制或减少航空器进入机场的行动；

鉴于本决议附录 C 呼吁各国在解决其国际机场噪声问题时采用噪声管理平衡做法；

鉴于进一步在源头上减少噪声的范围受到限制，因为以往降低噪声技术的改进正逐渐被机队所消化，而预计在可预见的未来不会有技术上的重大突破；

鉴于在许多机场，虽然在某些情况下城市扩展仍在继续，但土地使用规划和管理以及减噪运行程序已在使用，而且其他噪声减缓措施也已到位；

鉴于在一些国家已经完成了对符合附件 16 第 I 卷第 2 章噪声合格审定标准，但超出附件 16 第 I 卷第 3 章噪声等级的航空器实施逐步淘汰（如本决议附录 D 所规定），而且假定航空活动继续增加，如不采取进一步行动，在这些国家受一些机场航空器噪声影响的人数会有所增加；

鉴于在预计航空器噪声将在多大程度上成为未来 20 年的问题上存在巨大的地区差别，而且一些国家因此一直在考虑对符合附件 16 第 I 卷第 3 章噪声合格审定标准的某些航空器实行运行限制；

鉴于如果某些机场采用对第 3 章航空器的运行限制，应以平衡做法和相关的国际民航组织的指导原则（Doc 9829 号文件）为基础，并应针对有关机场的特定要求制定；

鉴于这些限制可能对未实行限制的国家的航空器经营人的机队投资产生重大的经济影响；

认识到这些限制超出本决议附录 D 中规定的政策和国际民航组织制定的其他相关政策指导；

认识到国际民航组织未规定各国承担对第 3 章所规定的航空器实行运行限制的任何义务；

认识到附件 16 的噪声标准并非旨在对航空器实行运行限制，特别是载于附件 16 第 I 卷第 4 章的新标准所基于的谅解是，该标准仅为合格审定的目的；和

特别认识到各国具有可能涉及其机场噪声问题管理并可能影响本附录实施的法律义务、法律、现有协议和既定政策；

大会：

1. 敦促各国在任何可能的情况下，确保任何运行限制仅在此类行动得到对预期效益和可能的不利影响进行的事先评估的支持的情况下方可采用；

2. 敦促各国在采取下列行动之前不在任何机场对符合附件 16 第 I 卷第 3 章规定的航空器实行运行限制：

- a) 在有关机场，完成超出附件 16 第 I 卷第 3 章噪声等级的航空器的逐步淘汰；和
- b) 按照附录 C 中描述的平衡做法，充分评估可利用的解决有关机场噪声问题的措施；

3. 敦促考虑了上述决定条款所述因素之后，仍允许在机场对经初始合格审定或重复合格审定符合附件 16 第 I 卷第 3 章规定的航空器的运行实行限制的国家：

- a) 以按照附件 16 第 I 卷进行的合格审定程序所确定的航空器噪声情况作为此类限制的根据；
- b) 按照平衡做法，使这种限制与有关机场的噪声问题相适合；
- c) 在任何可能的情况下，使这种限制只限于局部，而不是全部停止在某一机场的运行；
- d) 考虑到对没有合适的替代办法的空运航班（例如远程航班）可能造成的后果；
- e) 考虑到发展中国家经营人的特殊情况，以便通过授予豁免权，避免给这些经营人带来不应有的负担；
- f) 在可能的情况下逐步实行这种限制，以便考虑对受影响的航空器经营人的经济影响；
- g) 给经营人一个合理的事先通知期限；
- h) 考虑到对民用航空的经济和环境影响；和
- i) 将所实施的一切限制通知国际民航组织以及其他有关国家；和

4. 进一步敦促各国不允许实行旨在停止经初始合格审定或重复合格审定符合附件 16 第 I 卷第 4 章噪声标准的航空器的任何运行限制。

## 附录 F

### 土地使用规划和管理

鉴于土地使用规划和管理是噪声管理平衡做法的四大要素之一；

鉴于受航空器噪声影响的人数取决于机场周边土地使用的规划和管理方式，特别是住宅开发和其他对噪声敏感的活动的受控制程度；

鉴于大多数机场的活动可能会大量增加，存在着未来的增长可能会被机场附近土地使用不当所限制的危险；

鉴于对符合附件 16 第 I 卷第 2 章噪声合格审定标准但超出附件 16 第 I 卷第 3 章噪声等级的亚音速喷气航空器的逐步淘汰，使许多机场成功地缩小了人们接触不可接受的噪声等级噪声区的范围，同时也减少了接触噪声的总人数；

考虑到对当地社区利益而言，将这些改善保持到可行的最大程度是至关重要的；

鉴于还预期载于附件 16 第 I 卷第 4 章的新标准将增加经营人以噪声更低的航空器取代其机队航空器的机会；

认识到虽然土地使用管理包括主要由地方当局负责的规划活动，然而却影响机场的容量，并进而影响民用航空；和

鉴于关于适当的土地使用规划和减轻噪声措施最新情况的指导材料载于《机场规划手册》(Doc 9184 号文件) 第 2 部分 — 土地使用和环境控制，并于近期得到了更新。

大会：

1. 敦促按照本决议附录 D 的规定已经停止第 2 章所规定的航空器在其机场运行的国家，在将当地社区的利益保持到可行的最大程度的同时，在可能的任何情况下避免在已实现噪声等级降低的地区进行不当的土地使用或侵占；

2. 敦促各国确保通过引进噪声更低的航空器，特别是符合新的第 4 章标准的航空器而获得的噪声等级的降低也不会受到不当的土地使用或被侵占的本可避免的损害；

3. 敦促仍然有机会通过预防措施将航空器噪声问题降至最低限度的国家：

a) 将新机场设置在适宜的地方，如远离对噪声敏感的地区；

- b) 采取适当措施，以便在任何新机场或现有机场发展的初始阶段充分考虑到土地使用规划；
  - c) 结合人口水平和增长以及交通增长预测的考虑，划定机场周围不同噪声等级的区域，并结合国际民航组织提供的指导，建立适当使用这些土地的标准；
  - d) 颁布法律、拟订指导材料或采取其他适当的办法，以使这些土地使用标准得到遵守；和
  - e) 确保机场附近社区可以得到关于航空器运营及其环境影响的通俗易懂的资料；
4. 要求理事会：
- a) 确保 Doc 9184 号文件中关于土地使用的指导原则是最新的并是对各国的要求作出的反应；和
  - b) 考虑采取何种措施来推行土地使用管理，特别是在世界上那些有可能在未来避免航空器噪声问题的地区。

## 附录 G

### 超音速航空器 — 爆音问题

鉴于自商业服务中引进超音速航空器以来，已采取行动避免由于爆音而造成公众不可接受的情况，诸如爆音的扩大造成的睡眠干扰以及对陆地和海上的人员和财产的有害影响；和

鉴于参与制造此类超音速航空器的国家以及其他国家继续从事爆音的生理、心理和社会影响的研究；

大会：

1. 重申重点是确保商业服务中超音速航空器的爆音不造成任何公众不可接受的情况；
2. 指示理事会按照可获取的信息和利用适当的手段，审查附件和其他相关文件，以便确保其充分考虑到超音速航空器的运营对于公众可能造成的特别是爆音方面的问题，采取行动就爆音测量、“公众不可接受的情况”一语定量或定性的定义和相应限制的确立达成国际共识；和
3. 请参与制造超音速航空器的国家及时向国际民航组织提交关于以何种方式达到国际民航组织所确定的规格的建议。

## 附录 H

### 民用航空对大气层的环境影响

鉴于对诸如全球升温和臭氧层耗竭等大气层环境问题的关注日益增长；

鉴于 1992 年联合国环境与发展会议通过的“21 世纪议程”行动纲领呼吁各国政府与有关的联合国机构合作，解决这些问题；

鉴于迄今关于航空对这些问题所起作用的最全面评价载于《航空与全球大气》特别报告，该报告是应国际民航组织的要求，由政府间气候变化问题小组与关于耗竭臭氧层物质的蒙特利尔议定书科学评估小组合作编制的，于 1999 年发表，其中特别报告：

- 航空器排放出改变大气中温室气体浓度的气体和颗粒，造成凝结尾迹的形成，并可增加卷云云量，所有这些都促成气候变化；
- 估计航空器造成人类全部活动导致的总放射性压力（气候变化的一种测量方法）的 3.5%，不包括可能的卷云云量变化的影响在内的这一百分比，预计还会增长；和
- 尽管航空器和发动机技术的改进以及空中交通系统效率的提高将带来环境方面的益处，但不能全部抵消航空的预期增长造成排放增加的影响；

鉴于政府间气候变化问题小组的特别报告承认一些种类的航空器排放影响已被充分了解，说明其他影响尚未得到了解，并确定了限制预测航空对气候和臭氧影响能力的科学上的不确定性的一些关键方面；

鉴于自政府间气候变化问题小组的特别报告公布以来，对报告中所查明的一些科学上不确定因素的关键领域进行了进一步的工作，例如凝结尾迹和悬浮颗粒对卷云的影响，以及氮氧化物和甲烷对气候的影响；

鉴于国际民航组织要求政府间气候变化问题小组在准备于 2007 年公布其第四个评估报告时，要包含该特别报告中主要结论的最新情况；

鉴于《联合国气候变化框架公约》的最终目标是将大气中的温室气体浓度稳定在防止人类对气候系统进行危险干扰的水平上；

鉴于《联合国气候变化框架公约》关于科学和技术咨询的分支机构就有关在国家一级收集和报告温室气体的方法问题寻求过国际民航组织的帮助；

鉴于《联合国气候变化框架公约》缔约方大会于 1997 年 12 月通过但尚未生效的《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）；

鉴于《京都议定书》区别对待航空部门的国际和国内排放，其中呼吁发达国家通过国际民航组织，限制或减少国际航空产生的温室气体（《议定书》第 2.2 条），而国内排放则包括在呼吁 2008 年至 2012 年期间全面减少所有来源总排放的 5.2%（与 1990 年水平相比并以六种特定温室气体为基础）的发达国家的国家目标中，并已注意到一致对待国内和国际航空排放的潜在好处；

鉴于国际民航组织理事会特别是为了对大会 A33-7 号决议附录 H 和 I 作出响应，一直在探索限制或

减少民用航空的航空器发动机排放对环境影响的备选政策，而且关于技术和标准、减少燃料消耗从而减少排放的运行措施以及基于市场的措施（见附录 I）方面的工作正在进行，并已向《联合国气候变化框架公约》缔约方大会提交定期报告；

认识到通过改进空中交通管理（ATM）能够大量节省燃油和减少排放；和

欢迎国际民航组织为推广使用运行措施而采取的步骤，包括出版《最大限度减少燃油用量和减少排放的运行机会》（303 号通告），以及为此题目举办的两个讲习班；

大会：

1. 敦促各国：

- a) 促进旨在解决政府间气候变化问题小组关于航空和全球大气层的特别报告中查明的各种不确定因素的科学研究；和
- b) 确保由政府间气候变化问题小组以及其他相关联合国机构对气候变化进行的未来国际评估，包括关于航空器对大气层产生影响的最新信息；

2. 要求理事会：

- a) 继续与政府间气候变化问题小组和参与界定航空对环境问题所起作用的其他组织，以及参与在此方面决策的组织，特别是《联合国气候变化框架公约》缔约方大会进行密切合作；
- b) 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）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；
- c) 在方法问题上继续协助《联合国气候变化框架公约》的科学和技术咨询附属机构；和
- d) 继续制定必要的工具以评估与改进 ATM 有关的收益，并促进使用国际民航组织指导原则（Circ303 号通告）中所载的运行措施，将其作为限制或减少航空器发动机排放的环境影响的手段；和

3. 请缔约国和国际组织不断向国际民航组织通报在此方面的发展。

## 附录 I

### 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，并确认一些缔约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缔约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，还呼吁各缔约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；

注意到国际民航组织关于对航空油料免于征税的政策在有些缔约国引起了质疑，这些缔约国对其他运输模式和其他温室气体来源征税；

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各缔约国收费的政策指导（《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；



注意到有必要为国际民用航空使用的排放权交易制度做进一步的研究并制定进一步的指导原则；

注意到航空环境保护委员会已经为各缔约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；

认识到为给各缔约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；和

鉴于各缔约国已有法律义务、现行协议、现用法律和既定政策；

大会：

1. 要求理事会继续制定关于各缔约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. 鼓励各缔约国和理事会，在考虑有关各方利益、包括对发展中世界的潜在影响的同时，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，各缔约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) 鼓励各缔约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) 要求秘书长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，并确保采取早期行动的国家从中受益和随后不因处于不利地位；

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) 认识到国际民航组织的现行指导原则对于在国际上实行温室气体排放收费目前还不充分，但不排除地区经济一体化组织的成员国，通过相互协议，对这些国家的经营人实行此种收费，并要求理事会：
  - a) 就此问题开展进一步研究并制定附加的指导原则；
  - b) 特别侧重于早期研究和大会已查明的悬而未决问题；
  - c) 争取在 2007 年的大会下届常会之前完成此项工作；

- 4) 敦促各缔约国在 2007 年的大会下届常会再次对此事项进行审议和讨论之前，避免单方面实行温室气体排放收费；
  - 5) 要求理事会在 2007 年的大会下届常会之前，研究与当地空气质量有关的排放收费的效果，并为此制定进一步指导原则；和
  - 6) 敦促各缔约国确保与国际民航组织关于与当地空气质量有关的排放收费的政策和指导原则尽可能保持最高程度的一致。
- 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缔约国和国际组织可能提议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缔约国提供指导原则，由各缔约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》进程的各缔约国排放权交易计划中。根据这两种做法，理事会均应确保适用于自由排放权交易制度的指导原则为航空参加自由排放权交易制度规范结构和法律基础，包括诸如报告、监测和遵守的关键因素。