



## 大会第 36 届会议

### 执行委员会关于议程项目17的报告

(由执行委员会主席提交)

所附关于议程项目 17 的报告已经执行委员会批准，并  
提交供全体会议审议。

注：去掉封面页后，将本文件插入报告夹的适当位置。

## 项目 17：环境保护

17.1 执行委员会在第四次、第五次、第九次、第十次以及第十一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/34）和理事会的另外两份报告：对 A35-5 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》附录 B 至 G 的更新（WP/35），和有关国际民航组织航空排放政策，是对 A35-5 号决议附录 A、H 与 I 的更新。此外，还有各国和观察员提交的 17 份文件：WP/70、75、85、88、116、130、131、132、137、166、172、182、235、236、240、251、285 号等工作文件。

17.2 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开展本组织的大部分环境工作，航空环境保护委员会在 2007 年 2 月举行了会议（CAEP/7）。理事会于 3 月份审查批准了 CAEP/7 号建议，提出了一些意见。在航空器噪声和航空器发动机排放领域所取得的进展详细情况如下。

### 17.3 航空器噪声

17.3.1 理事会提交了有关大会第 35 次会议以来包括秘书处所采取的行动及与航空环境保护委员会有关的活动等航空器噪声领域所取得进展的报告。

17.3.2 目前各国正在审议 CAEP/7 号文件有关修订附件 16 的建议，预期可在 2008 年 11 月实施。

17.3.3 根据大会第 35 届会议的要求，准备增加到国际民航组织《航空器噪声管理平衡做法指南》（Doc 9829 号文件）中的有关“人的因素”与机场个案研究的材料已经制定完成。航空环境保护委员会有关侵犯(权益)的分析仍在进行。

17.3.4 航空环保委员会在 CAEP/7 没有提出航空器噪声的新标准，但是同意在附件 6—《环境保护》第 I 卷—《航空器噪声与合格审定使用程序的环境技术手册》（Doc 9501 号文件）中补充额外的技术资料。航空环保委员会对机场附近的噪声水平与审定噪声水平之间的关联进行了研究，结论认为二者之间有合理的高度关联性，没有必要更改当前的合格审定方案。举办了三次噪声审定讲习班，来提高对目前审定噪声相关的标准和建议措施（SARP）及指导材料的认识。

17.3.5 航空环保委员会已经制定了指导材料，它提供了关于对从实施优化减噪程序中产生的噪声（和排放）效益进行评估的通用信息。这些材料将作为国际民航组织的通报发行。

17.3.6 近期将出版新版的《机场规划手册》第 2 部分《土地使用和环境管理》（Doc 9184 号文件）。修改过的文件提出了土地使用规划的建议和机场的环境保护做法。

17.3.7 取代国际民航组织 205 号通告的一份计算机场周围噪声等高线推荐方法的新指导材料已制定完成。国际民航组织 205 号通告发布于 1988 年，已经落后于技术的发展。

17.3.8 根据国际民航组织大会第 35 届会议的要求,航空环保委员会对机场噪声宵禁问题进行了研究。这项研究仅限于对目前的宵禁进行审查、包括审查宵禁的类型、宵禁原因以及全球宵禁的范围和规模。对于这一问题的研究仍在继续。

17.3.9 大会第 35 届会议还要求理事会定期了解当前与将来航空器噪声与发动机排放的影响并继续就此目的制定工具。有关航空器噪声的评估,已经使用全球运输航空器噪声污染评估模式(AEDT/MAGENTA)对噪声趋势进行修改。此模式自上次会议以来已经更新以反映最新的国际噪声模式标准。评估的结果已经在 WP/34 号文件的附件 C 中提交。附件 D 则提交了国际民航组织有关环保问题的出版物目录。

17.3.10 在 WP/132 号文件中,印度强调有必要对一些国家/机场所实施的宵禁限制进行检讨。文件认为宵禁的做法对空中交通自由流通的构想造成不利影响,给旅行公众造成不便。此外,某些机场实施夜晚宵禁造成其他时间交通阻塞,给环境及航空公司与机场营运经济带来不利影响。国际民航组织积极建议在航空器发动机的设计中采用最新技术,并采用先进的运营程序,以最大限度降低航空对环保的影响,但是某些国家/机场实施的宵禁则被认为是与国际民航组织的努力背道而驰。最近全球航空业的发展及其对环境的影响是国际民航组织所面临的最大挑战之一。因此文件认为宵禁限制应该予以检讨以降低其对环境及航空公司与目的地机场经济的影响。此外,解除宵禁将帮助最大限度利用空域与基础设施。印度特别建议国际民航组织应该对实施宵禁的平衡做法进行研究,平衡做法在多大程度上能够帮助对解决问题进行评估。文件还提议国际民航组织应该对主要目的地机场宵禁他机场的环境与经济的影响进行研究。

17.3.11 在 WP/251 号文件中,尼日利亚代表非洲国家建议国际民航组织应该密切关注噪声与排放之间相互关系的管理。文件从这一角度主张,由于近年噪声水平已经大幅度降低,应该解除对机场营运实施的宵禁,特别是在欧洲。维持宵禁加重这些机场航班的延误与拥挤,增加航空公司的油耗与其他营运负担,也增加排放。

17.3.12 在 WP/172 号文件中,印度尼西亚介绍了该国在包括噪声等有关环境管理的立场,以及该国根据本国文化形势处理国际航空安全与环保规定等方面所作的努力与取得的成就。

17.3.13 在 WP/116 号文件中,国际机场理事会(ACI)声明,该协会从机场的角度将噪声视为最重要的问题,并表示支持国际民航组织从这一角度提供的指导。文件提议噪声审定标准应该定期(例如每六年)审查一次,任何新的噪声标准均须规定在所有三个受审定地点(进近中线、出发中线与出发边线)都要降低噪声并规定累积降低。

17.3.14 在讨论这些文件中提出的这些问题时,声明说尽管取得了进步,噪声仍然是现有机场扩展与新机场建设的最大障碍。过去几年各别航空器噪声大幅度降低,但是不幸的是这一降低又被交通的增长所抵消,因此存在继续努力从源头上进一步降低噪声的必要。但是也须提醒,总体的噪声问题不太可能仅仅通过技术手段解决,因此这一问题仍然需要通过平衡做法来处理。土地使用规划的价值也被提及。由于航空环境保护委员会一直在对噪声标准的严格程度进行例行检查,因此似乎没有必要规定多长时间必须进行。噪声标准审查时间的确定、幅度的大小、格式以及严格程度增加的理由均应像过去一样继续依据航空环境保护委员会专家的健康良好的判断。

17.3.15 对宵禁的关注也有意见表示同情,但是指出航空环境保护委员会的工作计划中已经纳入对这一问题的进一步研究,包括个案研究。大多数发言者指出,问题已经作为噪声管理平衡做法的组成部分予以处理,而且这种做法应该继续。

17.3.16 大会第 A35-5 号决议要求理事会在每届大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。在 A36-WP/35 号文件中,理事会提交了大会第 A35-5 号决议附录 B 至附录 G 的案文草案,并且做出修改以反映大会第 35 届会议以来,特别是航空环境保护委员会第七次会议(CAEP/7)以来的发展情况。根据说明,只有附录 B 与附录 C 做出了修改。另外,秘书处提到附录 C 中有一处笔误需要更正。还指出,本大会决议的其余附录(A、H 与 I)必须与 A36-WP/39 联系在一起考虑。

17.3.17 委员会接受提议的《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》附录 B 至附录 G,不加按语。

## 17.4 航空排放

### 17.4.1 一般情况

17.4.1.1 理事会提交了有关国际民航组织大会第 35 届会议以来发动机排放在技术与营运方面所取得的进展,包括秘书处与航空环保委员会开展的有关活动,以及与联合国其他机构合作方面的主要发展情况。

17.4.1.2 与联合国决策机构的联系在继续进行,以求更深刻理解航空对环境的影响,探讨限制或减少排放的政策选择。与联合国决策机构的联系重点是联合国气候变化框架公约(UNFCCC)和政府间气候变化问题小组(IPCC)。值得指出的是,自从大会上届会议以来,京都议定书已经开始生效。根据 2005 年 5 月联合国气候变化框架公约的要求,国际民航组织向联合国气候变化框架公约的科学和技术咨询附属机构(SBSTA)提交了有关航空排放与燃油消耗的数据比较演习结果的报告。自此之后,联合国气候变化框架公约有关航空燃油排放的方法论问题的进程没有进一步进展。但是,联合国气候变化框架公约和国际民航组织之间的合作对话一直在继续。与政府间气候变化问题小组的大部分合作活动,集中在为该小组编制第四次评估报告(AR4)和编制 2006 年国家温室气体清单指南做准备。国际民航组织要求第四次评估报告包括对 1999 年特别报告主要结论的更新,特别是对不确定性的关键领域(比如凝结尾流和微粒对卷云的影响)。WP/34 号文件包括 AR4 号文件中这些方面的摘要。

17.4.1.3 CAEP/7 号文件没有建议修改附件 16 第 II 卷航空器发动机排放中有关发动机排放标准严格程度的规定。但是目前正在确定将来是否可能要减少氮氧化物排放量的限额。新的发展是设定氮氧化物排放量的限额的中期目标与长期目标,以帮助航空环境保护委员会今后开展活动。文件对过去四十年期间减少排放量的进展情况作了说明,航空环境保护委员会还编了一本有关机场空气质量的指导材料,这方面的工作仍在进行。

17.4.1.4 关于运营方面的举措,航空环保委员会已经编制了有关实施新的通信、导航、监测/空中

交通管理（CNS/ATM）系统对环保的获益，但是更加新进的模式正在开发以强化此项工作。航空环保委员会已经开始研究连续下降进近（CDAs）在环保方面的优势，虽然需要更多工作，但是显然连续下降进近显示出极大的好处。连续下降进近与其他运营举措方面的工作在环保方面有重大益处，这方面的工作在秘书处、航空环保委员会及国际民航组织其他机构的紧密合作下仍在继续进行。

17.4.1.5 航空环保委员会的工作中一个关键的部分涉及到使用多种模式预测减少排放（以及噪声）的技术与运营方面的改进所产生的效果。航空环保委员会做了很多工作对各国所提供的模式进行评估并对当地和全球的排放趋势进行评估。此项评估的结果已经提交委员会。

17.4.1.6 会议被告知国际民航组织已于 2007 年 5 月组织召开有关航空排放问题的座谈会，为航空排放问题的讨论提供了一个论坛。它提供了有关排放的深入背景资料以协助大会本次会议的决策。本次会议期间国际民航组织还发布了国际民航组织环境保护报告的第一版。这份新的文件旨在提供阶段性的状况报告以及有关航空与环境的权威参照。

17.4.1.7 委员会注意到航空环保委员会取得的成就以及各国的评论。委员会对航空环境保护委员会的工作中所发布的大量材料中所显示的工作表示满意。

#### 17.4.2 基于市场的措施

17.4.2.1 在 WP/39 号文件中，理事会报告了他们在有关国际民航组织航空排放政策方面所做的工作，包括实施基于市场的措施以及其他政策措施，以限制和降低全球范围内（气候变化）和地区范围内（当地空气质量）航空器发动机排放对环境的影响。本文件回顾了处理排放问题所采取的行动，包括三个方面的举措，即技术与标准、运营举措与基于市场的措施的举措。关于后者，国际民航组织从上次大会以来所完成的工作，主要是通过民航环境保护委员会完成，涵盖了自愿措施、按照排放收费与排放交易。

17.4.2.2 国际民航组织收集并散发了有关自愿措施方面的各种经验的资料。本组织还实施了与当地空气质量相关的排放收费政策并发布了指导材料。为降低全球排放而以基于市场的措施的工作重点放在排放交易，因为在这一领域预期可以获得最大的进展。因此制定了有关将国际航空整合为国家排放交易体系的指导原则。理事会在其报告中指出，由于各国对没有所涉及国家的相互认可的情况下如何实施的问题抱有不同的看法，因此这一指导原则只是临时通过（指导原则草案）。这一问题必须在大会层次进行审议。

17.4.2.3 文件还报告了已经完成或正在进行的其他问题的进展情况，诸如越来越积极向旅行公众建议的碳抵消方案、京都议定书允许发展中国家在与航空有关项目中利用的清洁发展机制（CDM）的规定、或联合国邀请国际民航组织参与的遏止气候变迁计划。

17.4.2.4 文件还指出为了在航空排放领域取得进展需要进一步工作的领域。

17.4.2.5 最后，经过重新建构的《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》有关上述问题的三个附件（附件 A、H 与 I）提请大会审议。附件 A 涵盖的是总体方面，附件 H 与 I 经过重

新建构分别讨论航空对当地空气质量的影响以及航空对全球气候的影响问题。虽然国际民航组织尽了最大努力弥合各方对决议特定方面的不同意见，诸如排放交易方案中地理范畴问题或航空排放业绩的可能标的的界定问题等，这些问题仍然没有解决。这些问题在决议的修改文字中放在括号里，需要由大会来解决。

17.4.2.6 澳大利亚在 WP/182 文件中提出建立国际民航组织管理航空温室气体排放战略框架的立场。该文件建议大会应决定加速拟定管理航空气体排放的战略框架，并根据这个框架优先制定切实可行的运营措施和技术措施。它鼓励拟定一种同时推动其他辅助措施（例如自愿抵消计划和公开的排放权交易备选办法）的平衡办法。另外，大会应决定支持在鼓励国际航空气体排放权交易备选办法方面实行多边合作的原则，支持在有关各方相互同意的基础上实施的原则。

17.4.2.7 智利在 WP/285 号文件中认为排放权交易应该在国际法的框架下解决，而且其他多边合作在解决环境问题上也很重要，如：建立共同但有区别的责任、区别对待严重易受影响的国家。这就是说经济发达的国家应该承担不同的其他责任，而对于那些易受影响的国家减少气体排放的措施应有所不同。同时还要考虑像智利这类地理偏僻的国家，因为连接国际的航空运输对这些国家的经济发展至关重要。欧洲的计划可能明显增加航空运营的成本，因此对智利的经济发展有害。它号召支持航空环境保护委员会（CAEP）的工作和国际民航组织在气体排放权交易的工作。

17.4.2.8 中国在 WP/235 号文件中指出，随着全球航空运输量的增长，航空排放及其对气候变化的影响越来越引起国际社会的关注。技术、运营和改善基础设施是行业利害攸关者目前关注的对控制航空气体排放的措施，以市场及政府为基础的经济手段控制航空气体排放则是未来更富有挑战性的核心问题。经济措施用于控制航空气体排放，需要各国在国际民航组织框架下进行讨论。国际民航组织应发挥主导作用，对这些经济手段予以研究和评估，根据共同但有区别的责任原则和协商一致、积极参与、广泛合作的原则，控制航空气体排放，反对单方面行动和不加区别的强制性减排措施，反对不加区别的全球排放权交易，敦促将民航尽快纳入清洁发展机制。

17.4.2.9 埃及在 WP/88 号文件中就一个国家或国家集团对发展中国家要求采纳单边排放权交易计划的影响表达了它作为发展中国家的观点。该文件尤其建议不应由一个国家或国家集团单方面地做出航空气体排放权交易的决定，而且关于排放的问题应优先考虑类似于降噪的平衡做法，应同时考虑发展中国家和发达国家的利益。

17.4.2.10 印度在 WP/137 号文件中对它已经采取的为节省燃料和提高环境保护的最近一些倡议做了更新。

17.4.2.11 印度尼西亚在 WP/172 号文件中表达了它在包括噪音管理的环境方面的立场，并提供了在本地文化环境中实行国际航空安全和环境要求的努力及取得的成就等一般信息。

17.4.2.12 一些国家<sup>1</sup>在共同提交的 WP/166 号文件中指出，为了有效地迎接航空增长带来的环境挑战，在建立结构完善、长期和全球可接受的做法方面，国际民航组织继续保持其领导作用势在必行，这样

<sup>1</sup> 阿根廷、巴西、加拿大、哥伦比亚、厄瓜多尔、日本、墨西哥、巴基斯坦、巴拿马、圣卢西亚、新加坡、联合阿拉伯酋长国和美国

才能在增长的同时，管理随之而来的环境影响。这一做法应当包含在国际共识的基础上，促进具有成本效益的解决办法，以利缔约国实现国际民航组织的各项环境目标。国际民航组织应当核准支持相互协议原则的关于排放权交易的指导原则，并敦促各国避免采取单方面的温室气体收费。同时，国际民航组织应当认识到，必须虑及环境措施给发展中世界的经济形势带来的问题，并全面遵守国际航空法适用规定中所包含的各项商定的原则。

17.4.2.13 尼日利亚在 WP/251 号文件中表达了非洲国家<sup>2</sup>的看法。该文件指出欧盟（EU）最近决定把航空纳入排放权交易计划（ETS），该决定不仅影响欧盟承运人而且包括进入欧盟机场的所有承运人。许多非欧盟国家把这一决定看作是不应该再予以考虑的单方面强行做出的决定。它认为在非洲没有进行过任何噪音和排放评估研究而且这种研究非常必要。这类研究应该包括国际民航组织对非洲航空公司排放权交易原则的影响进行审查。非洲国家认为由于《京都议定书》没有规定发展中国家的指标，所以在欧盟的排放权交易计划中包括发展中国家的航空公司的排放指标等于悄悄地塞入这些指标。国际民用航空组织和缔约国应该遵循共同但有区别的责任和能力的原则。应该把重点放在能减少气体排放但又不影响航空运输发展的措施上。他们支持国际民航组织关于技术问题的工作。

17.4.2.14 葡萄牙在 WP/70 号文件中代表欧盟成员国以及欧洲民用航空会议（ECAC）成员国和欧洲空中航行安全组织（EUROCONTROL）强调通过实行全面的方式解决全球和地区环境影响的重要性。全面的方式应包括技术标准、研究和技术发展、空中交通管理的现代化和基于市场的措施。但是，光凭技术措施还不够，还有必要诉诸基于市场的措施。该文件解释了欧洲在排放收费和排放权交易上的立场，而且显然是无歧视的原则。它还提到欧洲项目已准备好兼顾发展中国家可能提出的问题，包括共同但有区别的责任和能力的原则。此外，它强调大多数第三世界的航空公司不会受影响或影响较小，因为欧洲航空公司将承受大部分的负担。

17.4.2.15 在 WP/240 号文件中，巴林和埃及代表阿拉伯民用航空委员会（ACAC）请大会召开一次由国际民航组织支持的国际会议，以探索减少民用航空对环境不利影响的各种措施。它还要求敦促各成员国免征航空器燃油税，并敦促征税的成员国重新考虑其立场，以便减少对航空公司的负担。它还敦促国际民航组织立即采取行动，制定有关航空器排放权交易制度的清楚和准确的控制措施及指导原则，从而避免妨碍航空运输的发展或限制发展中国家航空公司参与航空运输业。

17.4.2.16 阿拉伯民用航空委员会（ACAC）在 WP/236 号文件中指出，阿拉伯国家为建立一个无污染的环境将努力和国际社会就民用航空的环保问题一起工作。阿拉伯国家还将在这方面遵守国际公约和协议。阿拉伯国家在这个文件中希望通过国际民用航空组织请国际社会尊重这些协议，并要求给予足够的时间和机会进行更多的研究和调查以便实施相关标准。他们还请所有制造国家改善发动机的性能以避免增加成本，并按照航空环境保护委员会（CAEP）和国家民航组织制定的统一规格提供对环境友好的航空运输产品。

---

<sup>2</sup> 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、伯兹瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、苏丹、斯威士兰、多哥、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、津巴布韦

17.4.2.17 拉丁美洲民用航空委员会 (LACAC) 在 WP/130 号文件中表达了他们就排放权交易的立场, 特别强调一些国家或国家集团单方面强加给第三世界民用航空公司的责任, 包括那些《京都议定书》附件 B 都没有规定义务的地理范围和可能性, 比如欧盟正在考虑的排放权交易项目。拉丁美洲民用航空委员会认为欧盟成员国忽视了在多边气候变化文书(他们也是签署国)中所预见的共同但有区别责任的原则。

17.4.2.18 拉丁美洲民用航空委员会 (LACAC) 在 WP/131 号文件中还指出了国家为减少民航有害环境影响的责任和在发展航空业的同时寻找合适的解决办法的并行挑战。拉丁美洲民用航空委员会成员国认识到国际民航组织已在限制和减少国际航空产生的气体排放方面取得了重要进展。他们还认为实行适当的整合措施不仅必要而且可能取得更多的进展。这些措施应该包括传播和及时获取可用于民航的先进技术物资和服务、使用更多适合的运行程序、妥善的空中运输组织和管理及使用机场规划机制、土地使用规划和管理、以及采用市场机制控制和减少气体排放。所有这些措施应该整合到国际民航组织具体的指导原则中去并应作为能接受的全球计划(包括在共同同意原则下的排放权交易)的一部分。关键是应用联合国气候变化的框架公约和《京都议定书》所体现的共同但有区别责任的原则。

17.4.2.19 在 WP/75 号文件中, 国际贸易组织(WTO)解释了它正在寻求旅游业采纳气候变化和减少排放的方式, 与此同时加强社会经济发展一般行业的作用和联合国系统采取的具体行动。这方面的一个关键是在基于市场的气候变化减缓措施方面加强航空当局和旅游当局之间的协调, 同时与私营部门进行协商。

17.4.2.20 在 WP/116 号文件中, 国际机场理事会 (ACI) 表示机场被认为是当地空气质量一个重大的问题, 因为它将影响如基础设施扩建的批准程序。所以应该支持国际民航组织在这方面的指导原则。此外, 国际机场理事会要求定期审查严格的氮氧化物 (NO<sub>x</sub>) 标准。国际机场理事会还认为尽管应该支持把地区的解决方案作为全球解决方案的临时措施, 但是气候变化问题应该在国际民航组织的领导下在全球的层面予以解决。为了达到这个效果, 它要求国际民航组织制定一个解决航空气体排放对改善气候变化的长期战略的路线图。

17.4.2.21 在 WP/85 号文件中, 国际航空运输协会 (IATA) 在认识到国际航空业过去取得成就的同时, 注意到航空业的碳排放量继续增长。该文件解释了国际航空运输协会的愿景是把航空业的碳排放量降低到零增长, 并且最终实现无碳排放。为了实现这个目标, 需要根据不同国家的航空公司在互相同意的基础上达成的原则, 立即在技术、航空器运营基础设施和经济措施的领域内制定一系列政策。应把经济投资作为奖励机制用以推动新的技术方案。抵消式方案更可用于鼓励航空公司客户参与气候变化的倡议。还应更进一步的确定国际民航组织的领导作用并采取一切必要的措施便利和加速朝这方面推进。

17.4.2.22 对于不同的观点, 会议指出需要一个非正式的小组帮助执行委员会主席确定向前推进的最佳方法。

17.4.2.23 除了个人或集体联合提交的工作文件之外, 包括阿尔及利亚、阿根廷、巴西、中国、法国、印度、尼日利亚、英国、美国等国家和欧盟委员会发言, 阐述它们各自在限制或减少航空器发动机气体排放的解决办法方面的立场。



17.4.2.24 大家普遍同意基于市场的措施不应该孤立地考虑，但是作为三个可能的办法之一（技术和标准、运营措施和基于市场的措施）予以应用。大多数国家表示这些讨论应该注重在解决减少气体排放的最佳办法方面达成一致意见。

17.4.2.25 一些国家认为，目前国际气候变化的工具中并不要求发展中国家达到定量减少气体排放的目标，因此在对所有航空公司没有区别的情况下，它们不应包括在排放权交易的计划之内。但无论如何，应该优先考虑在采取可能会对发展中国家造成影响的任何措施时对发展中国家的影响，而且不应采取单边的强制性措施，并且适当考虑联合国气候变化框架公约（UNFCCC）体现的共同但有区别的责任和能力之原则。此外，任何减少气体排放的措施不应限制航空业的发展，尤其是航空业对一般经济发展贡献较大的那些国家。

17.4.2.26 大多数国家再次确认它们对相关国家没有相互同意就实行排放权交易计划的反对意见。

17.4.2.27 大家同意并支持气候变化是一个全球关切的问题，而且应对此采取全球应对措施。国际民航组织应该在这个问题发挥领导作用。这个问题不是应该采取一些行动，而是应该如何采取哪些行动。建议成立一个国际工作小组进一步研究此问题。

17.4.2.28 有一个国家表示应该考虑已能减少气体排放的实际方案。排放权交易在目前对于任何国家都没有意义。例如，在他的国家提高机票的价格会迫使旅客乘坐汽车，从而排放更多的温室气体。它认为一个基于推动技术和航空改革而减少拥挤和气体排放的全面办法是在多边合作的框架下推动发展的办法。该国还表明，虽然它支持排放权交易的概念，但是对其他国家实施这种概念的唯一可以接受的方式是相互同意。

17.4.2.29 其他国家表示应该明确定义不同气体排放的长期目标。在他们看来，排放权交易计划是以行业最低的成本降低气体排放的非常有效的机制。在无区别的基础上实行这一计划能够保证实现环保目标，并且能为航空业提供实现可持续发展的最佳机会。这些国家还感到环境收费也是一个有效的基于市场的措施，而且他们国家在 2004 年接受的延期偿付应在本届大会 2007 年底结束。各缔约国应该自行采取他们认为能够履行他们为与气候变化斗争的国际义务的措施。

17.4.2.30 正如上文第 17.4.2.22 段所述，执行委员会主席设立了一个具有适当地理代表性的工作组（包括：阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、中国、印度、日本、尼日利亚、葡萄牙、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、南非、联合王国以及美国），以便修订 A36-WP/39 号文件中所提出的《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》中的关于国际民航组织气体排放政策的附录（附录 A、H 和 I）。

17.4.2.31 在执行委员会第十一次会议上，委员会主席宣布，该工作组已经弥合了各种立场方面的意见分歧。因此，委员会收到了综合决议的修订案文，其中载有由 A36-WP/39 号文件附录 I 一分为四而形成的附录 I、J、K 和 L。

17.4.2.32 因此，拟议中的综合决议包括以下附录：

附录 A—综述（与 A36-WP/39 号文件相同）

附录 B 至 G—（已获通过，见上文第 17.3.17 段）

附录 H—航空对于当地空气质量的影响（与 A36-WP/39 号文件相同）

附录 I—国际民航组织有关国际航空和气候变化的行动纲领

附录 J—航空对于全球气候的影响 — 同联合国以及其他组织的合作

附录 K—航空对于全球气候的影响 — 科学的见解

附录 L—包括排放权交易在内的以市场为基础的措施

17.4.2.33 除了以前商定的附录以外，委员会还逐个地审议了以上附录。

17.4.2.34 附录 A 已经批准，但是做了少量的编辑修改，在决议条款 7 中增加了内容（“并且敦促各缔约国通过提供合理水平的自愿捐款来支助预算没有能够预见的活动”）。

17.4.2.35 附录 H 已经批准，但是删除了鉴于条款四。附录 I 未经改动获得批准。

17.4.2.36 附录 J 获得批准，但是鉴于条款 2 的案文应与附录 L（鉴于条款 3）的相同案文保持一致，同时删除了鉴于条款 6 的方括号以及“和明确的目标”的字样。

17.4.2.37 附录 K 已经批准，但是做了以下的修改：

- a) 鉴于条款 3 的案文同附录 L（鉴于条款 3）的相同案文保持一致；
- b) 在决议条款 b) 中以“考虑到以下事实”取代“不得在…之前”，并在“联合国气候变化框架公约”和“2009 年 12 月”之间加入“将举行”；
- c) 对决议条款 6 和 9 进行了编辑调整，因此该决议是面向各国，而不是直接针对“航空业”或者“机场运营人”；和
- d) 在决议条款 9 中删去“向国际民航组织提交年度报告”等字样。

17.4.2.38 委员会通过了附录 L，删除了 1.b) 1) 的第 2 段的方括号和案文，并删除了附录内所有其余部分的方括号。代表欧洲联盟的代表团和欧洲民用航空会议（ECAC）的其他国家，总共 42 个国家，对附录 L 内的案文表示保留（发言全文载于执行委员会的会议纪录）。它们认为，附录 L 内的决议条款缺乏《芝加哥公约》的法律基础，不能用来减少它们的权利；因此，它们保留在不歧视的基础上对所有向其领土、从其领土或在其领土内提供服务的国家的所有运营人实施附录 L 所述的基于市场的措施的权利。

17.4.2.39 委员会主席注意到这项立场，并感谢欧洲代表团对本组织处理气候变化这项重要问题提出的挑战。这已产生出新决议附录 K 内的行动方案，他认为是极其重要的。

17.4.2.40 委员会还注意到各国在对各份附录进行讨论时所作的发言和评论，例如国际民航组织应在处理航空器发动机排放方面发挥主导作用；在不损害航空安全的情况下，技术和运营措施在这方面做出的重要贡献；应审慎审议这些措施对国家经济，特别是对发展中国家经济产生的影响；以及在考虑

到共同但有区别的责任以及各自处理排放能力的原则下，需要集体解决影响全球的问题。

17.4.2.41 大多数国家重申，国际民航组织只能在相互商定的基础上实施国际民航排放权交易。

17.4.2.42 委员会提交 17/1 号决议，包括附录 A 至 L 供全体会议通过，以替代 A35-5 号决议。

#### **决议 17/1：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 A35-5 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 A35-5 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；

考虑到有必要反映大会第三十五届会议以来在航空器噪声和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基于市场措施的新指导材料，以限制或减少航空所产生的排放；和

考虑到有必要明确具体的措施，以反映国际民航组织处理航空对当地空气质量的影响（附录 H）和对全球气候的影响（附录 I、J、K 和 L）；

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，这些政策是大会第三十六届会议闭幕时所存在的政策：

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 — 航空对当地空气质量的影响

附录 I — 航空对全球气候的影响—科学理解

附录 J — 航空对全球气候的影响—与联合国和其他机构的合作

附录 K — 国际民航组织关于国际航空和气候变化的行动方案

附录 L — 基于市场的措施，包括排放权交易

2. 请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；

3. 宣布本决议取代 A35-5 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”；

鉴于民用航空活动对环境的许多不利影响可以通过运用综合措施加以减少，这些综合措施包括进行技术改进、实行更加有效的空中交通管理和运行程序、适当利用机场规划、土地使用规划和管理以及采取基于市场的措施等；

鉴于国际民航组织所有缔约国都同意继续处理所有与环境有关的航空事项并保持制定有关这些事项的政策指导材料的主动性，而不把这种主动性留给其他组织；

鉴于其他国际组织正在强调影响航空运输的环境政策的重要性；

鉴于航空的可持续增长对未来的经济增长和发展、各国和人民间的贸易和商业、文化交流和理解是非常重要的，因此，必须立即采取行动，确保航空与环境质量相兼容，确保航空以减少不利影响的方式发展；

鉴于拥有航空对环境影响的可靠的和最佳信息对国际民航组织和其各缔约国制定政策至关重要；

鉴于就航空的环境影响（如噪声和发动机排放）有公认的相互依存性而言，在确定源控制和运行减排减噪政策时，需对这种相互依存性加以考虑；

鉴于空域管理和设计在处理航空温室气体排放对全球气候的影响中能够发挥作用，而且有关经济和制度问题需要在地区基础上由国家单独或集体地去处理；

鉴于同其他国际组织合作对于增进对航空对环境的影响的了解和制定消除这些影响的适当政策是重要的；

认识到燃油效率和航空替代燃料的研发工作的重要性，它将能够使国际航空运输业降低对环境的影

响；

大会：

1. 宣布国际民航组织作为在涉及国际民用航空事务中牵头的联合国机构，认识到并将继续处理可能与民用航空活动有关的不利的环境影响问题，承认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，国际民航组织与其缔约国将力求：

- 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；
- c) 限制或减少航空温室气体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国际民用航空事务方面继续显示其领导作用的重要性，并要求理事会坚持主动制定承认行业面临挑战的严重性的关于这些事务的政策指导；

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. 要求理事会保持和不断加强对与减少航空对环境影响的措施有关的相互依存性和折衷选择的认识，以便做出最佳决策；

5. 要求理事会制定一套航空环境指标，以便各国可用来评价航空运行的效绩以及减轻航空对环境影响的标准、政策和措施的有效性；

6. 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；

7. 请各国继续积极支持国际民航组织与环境有关的活动，并敦促缔约国通过提供合理数额的自愿捐款，支持预算中没有预见到的活动；

8. 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；

9. 鼓励理事会继续就对航空对环境的影响的认识和制定处理此种影响的政策同各国际组织及其他联合国机构密切合作；和

10. 敦促各国避免采取会对国际民用航空的有序和可持续发展产生不利影响的环境措施。

## 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(短距起降和垂直起降除外), 并已将这一行动通知各缔约国；

认识到一些机场通行与噪声和当地空气质量有关的收费和目前存在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；

鉴于理事会已成立了航空环境保护委员会(CAEP), 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 A35-14 号决议(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 月通过了附件 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. 欢迎理事会于 2007 年 3 月通过了关于氮氧化物(NO<sub>x</sub>)的中期和长期技术目标；

4. 要求理事会在本组织其他机构和其他国际组织的协助与合作下, 除了最近拟定的氮氧化物目标以外, 制定有关噪声和燃油燃烧的中期和长期技术目标和运行目标；

5. 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；

6. 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；

7. 要求理事会向各国和国际组织提供关于减少航空运行对环境影响的可用措施的信息，以便于使用适当的措施来采取行动；

8. 敦促各缔约国妥当遵守按照本附录第 2 条款制定的国际民航组织规定；和

9. 要求理事会继续在为评估航空排放对未来环境的影响拟定和运用设想方面开展工作，并与政府间气候变化问题小组在此方面进行合作。

## 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；

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；

鉴于对已制定的国际民航组织的指导原则随后进行了更新，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）而使噪声环境得到的改善，应通过考虑未来增长的可持续性来加以保护，而且不应被机场周围不相容的城市扩展所抵消；

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做出规定；
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，并考虑到这种限制对其他机场的可能影响；
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和任何有关方法的补充工作，以及在评估平衡做法措施的影响或有效性方面，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) 是否能够通过只对国家已确定和宣布其使用会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) 在拟定任何限制时，允许各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；和

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做出的反应；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适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

### 航空对当地空气质量的影响

鉴于人们对航空对就当地空气质量而言的大气的影响和相关的人类健康和福祉的影响的关切日益增加；

鉴于近几十年来从航空器发动机排出的影响当地和地区空气质量的许多污染物已大量减少；

鉴于对航空排放的氮氧化物（NO<sub>x</sub>）、微粒物质（PM）和其他气体排放的影响需要进一步评估和了解；

鉴于航空排放对当地和地区空气质量的影响是受影响地区总排放的一部分，因而应从造成空气质量关切问题的所有起源的更广范围加以考虑；

鉴于航空排放对当地空气质量和健康的实际影响取决于一连串的因素，其中包括航空排放在所涉地区的总浓度中所占份额及其暴露人数；

鉴于国际民航组织已制定了技术标准并推动制定了已大大减少航空器对当地空气质量污染的运行程序；

鉴于《国际民用航空公约》第十五条载有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和关于当地空气质量的有关排放收费的具体指导在内

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均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，只要此类成本能够适当确定并可直接归因于航空运输；

鉴于国际民航组织理事会已通过了与使用排放收费有关的政策和指导材料来处理机场或机场周围航空器发动机排放的影响问题；

注意到理事会已同意，制定一项能考虑运用与当地空气质量排放有关的各项措施，即使用技术、运行和基于市场的做法的报告是有用的，国际民航组织目前正在就这一问题进行工作；

大会：

1. 要求理事会与其他相关的国际机构如世界卫生组织等合作，监测并增进了解航空排放的微粒物质、氮氧化物和其他气体对人类福祉和健康的影响，并传播这方面的信息；

2. 要求理事会继续开展工作，制定技术上可行，环境上有利和经济上合理的标准以进一步减少航空器对当地空气污染的影响；

3. 要求理事会继续开展工作，就航空环境问题，包括航空器排放的氮氧化物问题，制定长期的技术和运行目标；

4. 要求理事会继续促进运行和空中交通的改进，以减少航空器对当地空气污染的影响；

5. 鼓励各缔约国和有关其他各方采取行动，通过自愿措施限制或减少影响当地空气质量的国际航空排放，并使国际民航组织保持了解情况；

6. 欢迎制定并宣传关于与评估机场空气质量有关问题的指导材料，并要求理事会积极开展这一活动，以便在 2010 年完成机场空气质量指导材料的编写工作；

7. 要求理事会同各国和各利害关系方一道努力推行和分享在机场适用的减少航空排放对当地空气质量不利影响的最佳做法；

8. 欢迎制定关于涉及当地空气质量的排放收费的指导，要求理事会使此种指导保持最新状况，并敦促各缔约国交流关于实行此种收费的信息；

9. 敦促各缔约国确保尽可能最大程度地遵守并适当地考虑到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。

## 附录 I

### 航空对全球气候的影响 — 科学理解

鉴于 1999 年公布的应国际民航组织的请求由政府间气候变化问题小组与《消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》科学评估小组协作编写的航空与全球大气的特别报告中载有关于航空对大气影响的综合性评估；

鉴于政府间气候变化问题小组的特别报告承认一些类型航空器排放的影响已被充分认识，指出其他类型的航空器排放影响并未被充分认识，并确定了若干限制预测航空对气候和臭氧的全部影响能力的若干科学不确定性的关键领域；

鉴于国际民航组织要求政府间气候变化问题小组将特别报告中的最新主要调查结论纳入 2007 年公布的第四次评估报告；

大会：

1. 要求理事会：

- a) 继续主动宣传有关对航空影响的科学理解以及采取行动解决航空排放问题的信息，并且继续提供便于讨论针对航空排放的[全球新]解决方案的论坛；和
- b) 继续同政府间气候变化问题小组和参与评估航空对大气环境影响工作的其他组织紧密合作。

2. 敦促各国：

- a) 推动旨在继续解决政府间气候变化问题小组关于航空与全球大气特别报告和最近公布的第四次评估报告中所指出的不确定性的科学研究；和
- b) 确保政府间气候变化问题小组以及其它联合国相关的机构将来对气候变化所做的国际评估，包括航空器对大气引起的影响的最新信息；

3. 鼓励理事会推动加深对使用替代航空燃料的可能性和对替代航空燃料的相关排放的影响的认识；和

4. 鼓励理事会和各国跟上航空影响评估预测分析模式的发展并与之进行合作。



## 附录 J

### 与联合国和其他机构的合作

鉴于《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)的最终目标是使大气中温室气体浓度稳定在防止危险的人为活动干预气候体系的水平；

承认《芝加哥公约》规定的不歧视和平等和公平地发展国际民用航空的机会的原则，以及《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》的共同但有区别的责任和各自能力的原则和规定；

鉴于在 1997 年 12 月《气候变化框架公约》缔约方大会通过并于 2005 年 2 月 16 日生效的《京都议定书》呼吁发达国家(附件一各缔约方)通过国际民航组织寻求限制或削减源自“航空燃料舱燃油”(国际航空)的温室气体(第 2.2 条)；

鉴于《京都议定书》规定了各种灵活工具(比如清洁发展机制—CDM)以使涉及发展中国家的项目受益；

鉴于《京都议定书》的第一个承诺期将于 2012 年期满，关于此文书的后续讨论正在进行之中，国际民航组织将继续就限制或削减国际民用航空温室气体排放履行其责任并显示领导作用；

鉴于所有利害攸关方都期望国际民航组织在减轻航空温室气体排放的负面影响方面，显示领导作用，并制定愿景以便将其和环境目标均纳入国际民航组织的业务计划和其他的国际民航组织方案之中；

认识到联合国千年发展目标(MDGs)的背景下气候变化和经济发展的相关性以及航空在促进实现这些目标中的作用；

注意到重要的是，要解决航空器排放问题而在评估航空、交通部门以及整个经济活动中温室气体总排放中不忽视航空器排放所处的适当位置；

注意到无论从国际上看还是从国内角度看，世界上不同地区在航空排放增长率的绝对水平上有很大差异；

大会：

#### 1. 要求理事会：

- a) 确保国际民航组织在与国际民用航空相关的、包括温室气体排放等环境问题上，发挥持续的领导作用；
- b) 继续研究政策性选择以限制或减少航空器发动机排放的环境影响，并尽快向《联合国气候变化框架公约》缔约方大会拟定具体方案，提出建议，包括技术解决方案和基于市场的措施，同时考虑到这些措施对发展中国家和发达国家的潜在影响；和

- c) 继续同参与这一领域决策的组织，尤其是同《联合国气候变化框架公约》缔约方大会与其科学技术咨询附属机构紧密合作；

## 附录 K

### 国际民航组织关于国际航空和气候变化的行动方案

鉴于国际民航组织及其缔约国认识到为国际民用航空提供持续的领导以限制或减少其促成全球气候变化的排放至关重要；

鉴于民用航空的迅速发展普遍增加了航空业在温室气体排放中的份额；

认识到《芝加哥公约》规定的发展国际民用航空的非差别待遇和均等与公平机会的原则，以及《气候变化框架公约》和《京都议定书》的关于共同但有区别的责任的原则与条款；

鉴于国际民航组织理事会已制定政策选项，以限制或减少民用航空器发动机排放的环境影响，为减少排放的技术和标准、运行措施及基于市场的措施方面的工作正在进行中；

注意到为促进航空的可持续发展需要一种全面作法，包括为减少排放而就技术和标准、运行和基于市场的措施开展工作；

注意到应着重强调那些将减少航空器发动机排放又不会对尤其是发展中经济体的航空运输的发展造成不利影响的政策选项；

认识到在航空领域业已取得的重大进展，今天生产的航空器每客公里的燃油效率比四十年前提高了大约 70%，有些缔约国的航空公司在过去数年中尽管运行增加但实现了排放的净减少，而且国际航空公司业承诺要在 2005-2020 年将燃油效率再提高 25%；

注意到下一代航空器技术和空中交通系统的现代化有望在国际民航组织可通过其全球空中航行计划鼓励的飞行和燃油效率的基础上实现额外改进；

认识到尽管氮氧化物的国际民航组织标准和目标旨在解决当地空气质量问题，但也有助于减少航空对气候的影响；

大会：

1. 要求理事会推动各国的行动，大力制定限制或减少航空器发动机排放环境影响的政策选项，并尽快向《联合国气候变化框架公约》缔约方大会拟定具体方案，提出建议，包括技术解决方案和基于市场的措施，同时考虑到这些措施对发展中国家和发达国家的潜在影响；

2. 要求理事会：

- a) 组建一个新的国际航空和气候变化组，由代表国际民航组织所有地区的政府高级官员组成，由发展和发达国家平等参与，并由航空环境保护委员会提供技术支持，其目的是在协商一致的基础上拟定并向理事会建议一个积极进取的国际航空和气候变化行动方案，并反映所有缔约国的共同愿景和强烈意愿，包括：
- 1) 制定一个由各缔约国可用来实现减排的经济上有效和技术可行的战略与措施组成的实施框架，除其它事项外，涵盖以下内容：
    - 自愿措施（例如折衷平衡）；
    - 有效地公布航空器和地基设备两方面的技术进步；
    - 效率更高的运行措施；
    - 空中交通管理的改善；
    - 积极的经济激励措施；和
    - 基于市场的措施；
  - 2) 查明可用来衡量进展的办法；
  - 3) 查明采用国际航空燃油效率形式的可能的全球意愿性目标以及将其付诸实施的可能备选办法；和
  - 4) 报告各缔约国和利害攸关方的实施行动所产生的进展；
- b) 在考虑到《气候变化框架公约》第 15 次缔约方大会（COP15）将于 2009 年 12 月举行的情况下，在适当的时候召开一次高级别会议以审查小组所建议的行动方案；
3. 要求理事会通过航空环境保护委员会为缔约国就采用旨在减少或限制航空器发动机排放的环境影响的措施继续制定和及时更新指南，并就减轻航空和气候变化的影响进行进一步研究；
  4. 鼓励各缔约国及理事会考虑到有关各方的利益，包括对发展中世界的潜在影响，评估或继续评估各种措施的成本和收益，包括现有的措施，目的在于以最具成本效益的方式来解决航空器发动机排放问题；
  5. 要求理事会为国际民航组织各地区办事处提供必要的指导和方向，帮助各缔约国与在本地区的其他国家就研究，评估和制定程序进行合作，在全球的基础上限制或减少温室气体的排放，同时共同努力，通过它们不同的方案，取得最佳环境效益；
  6. 要求各国鼓励业界制定具有挑战性的目标以不断改进其减少航空排放的绩效；

7. 要求各缔约国加快在研究和开发方面的投资以在 2020 年之前将效率更高的技术投入市场；
8. 要求各国阐述和报告一套行动和计划以在 2020 年之前减少造成延误和不必要的燃油燃烧的空域拥堵；
9. 要求各国鼓励机场运营人改进空侧运行的效率并实施陆侧效率措施以降低碳密度；
10. 要求理事会通过航空环境保护委员会：
  - a) 与业界密切合作，每年报告在用机队平均燃油效率和国际民用航空总年度油耗量方面所取得的进展；
  - b) 预测减少在用机队航空排放的总体潜力；和
  - c) 评价和量化进一步的减排机会以供大会下一届会议审议；
11. 要求理事会采取必要的行动支持国际民航组织的排放倡议，包括力求达到国际民航组织限制或减少航空器排放的影响、推动各缔约国间的合作、监测和报告在这一领域取得的进展的目标，特别是理事会应：
  - a) 研究相关参数，并制定航空器燃油燃烧中期和长期技术目标，在下届大会前进行报告；
  - b) 继续开发必要的工具评估改善空中交通管理的相关效益，推动采取在国际民航组织指南（Cir 303 号通告）中提出的运行措施，作为限制或减少航空器发动机排放对环境的影响的一种手段；
  - c) 使国际民航组织《全球空中航行计划》中提出的对提高燃油效率的强调落到实处；
  - d) 适当时，与各缔约国一道，促进采取地区的、地区间和全球性的举措，以提高空中交通的效率，减少燃油消费；
  - e) 鼓励各缔约国提高空中交通效率以减少排放，并报告在这一领域取得的进展；
  - f) 要求各缔约国提交它们在各自国家为减少航空排放所采取行动的清单；
  - g) 推动使用航空器运行对环境可能有益的新程序和技术；
12. 要求理事会鼓励各国及利害关系方推动并共享在机场为减少民航温室气体排放不利影响而采取的最佳做法；
13. 要求理事会鼓励各国和利害关系方制定取得最佳环境效益的流量控制和空中交通管理模式；
14. 要求各国：

- a) 鼓励必要的研究和开发，以提供更有利于环境的发动机和航空器设计；
- b) 加快开发和实施节省燃料的航线和程序，以减少航空排放；
- c) 加紧努力通过利用卫星技术提高空中航行效率实现环境效益，与国际民航组织合作，把这些效益带给所有地区和国家；
- d) 促进参与为国际民航设计更有环境效益的航线以及改善运行程序的航空当局之间更有效的协调；
- e) 减少法律、保安、经济以及其它制度上的障碍，以执行更具环境效益地利用空域的新空中交通管理理念；和
- f) 在发展地区测量和监测能力方面进行合作，以评估上述措施所带来的环境效益；

15. 鼓励各缔约国和其它有关各方采取行动，限制或减少国际航空排放，并随时告知国际民航组织；并要求理事会指示秘书长更新国际民航组织为此种措施而制定的指导原则，包括一份自愿协议范本，并向所有有关各方提供此类经验。

## 附录 L

### 基于市场的措施，包括排放权交易

鉴于基于市场的措施，包括使用排放权交易，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；

认识到各缔约国根据国际民用航空组织的准则，有责任就解决航空温室气体排放的目标和最恰当措施做出决定；

认识到在《芝加哥公约》中规定发展国际民用航空的不歧视和平等及公平机会原则，以及根据《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》关于共同但有区别的责任以及各自处理排放的能力的原则和规定；

意识到大多数缔约国仅在国家相互协定的基础上核可国际航空适用排放权交易，而其他缔约国认为任何一种公开的排放权交易制度均应依照不歧视原则建立；

意识到对于正在采取的并计划对航空的挑战和气候变化做出适当反应而同时尊重上述原则的措施需要积极参与以达到高度协调；

鉴于国际民航组织政策对收费与税收作了概念上的区分，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出关于缔约国税收的政策指导（《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；

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税收的临时政策声明，理事会在声明中强烈建议任何此类款项征收应以收费而非税收的形式进行，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；

注意到关于尚未解决的实行温室气体收费和将航空纳入现行排放权交易制度问题仍存在许多法律和政策性的问题；

注意到国际民航组织已经发行了《航空排放权交易使用指南草案》（Doc 9885 号文件）；

鉴于缔约国已有法律义务、现行协议、现用法律和既定政策；和

鉴于碳抵消计划的建立已有助于提高公众对于气候变化的意识，并有助于短期内实现减排；

大会：

1. 鼓励各缔约国及理事会采取同下述框架相一致的措施：

a) 与排放有关的费用和收费

- 1) 确认 1996 年 12 月 9 日理事会关于排放收费的决议继续有效；
- 2) 认识到目前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还不充分，尽管并未排除地区经济一体化组织成员国通过相互协议对这些国家的运营人实行此种收费；
- 3) 敦促各缔约国避免单方面实行温室气体排放收费；

b) 排放权交易

- 1) 敦促各缔约国除非在国家之间相互同意的基础上，否则不对其他缔约国的航空器运营人实施排放权交易制度；
- 2) 要求各国报告这一方面的新的发展、结果和经验；和
- 3) 要求理事会：

- a) 制定和更新国际民航组织制定的指导原则，由各缔约国酌情并以符合本决议和以后各项决议的方式，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；和
  - b) 酌情就实施排放权交易制度的各个方面进行进一步研究，评估现有任何制度的成本效益，并根据上述原则，考虑到对发展中国家的航空及其成长的影响；
  - [c) 对把国际民航纳入现有交易制度当中的财务影响进行经济分析，并对现有的交易制度的成本效益分析进行文献审查，尤其要强调已经如何将其应用于其他领域，以便为航空领域吸取一些相关经验；]
- c) 碳抵消
- 1) 要求理事会审查以碳抵消机制作为进一步的手段，藉此缓解航空排放对当地空气质量和气候变化的影响的可能性；和
  - 2) 要求理事会搜集并传播有关各国和其他组织就航空排放实施碳抵消方案的结果的信息；
- d) 清洁发展机制（CDM）
- 1) 请缔约国探索使用与国际航空有关的清洁发展机制对。