



大会第 36 届会议

执行委员会

议程项目 17: 环境保护

按照共同但有区别的责任原则控制航空排放

(由中华人民共和国提交)

执行摘要

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人关注。技术、运营和改善基础设施是行业利益相关者目前关注的对控制航空排放措施，以市场及政府为基础的经济手段控制航空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交易，敦促将民航尽快纳入清洁发展机制。

行动：请大会：

- a) 重申《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》的规定、宗旨和原则，承认发达国家和发展中国家在全球气候变化中承担的共同但有区别的责任，强调国际民航组织框架内就控制航空排放问题做出的任何决定，均要符合《公约》及其《议定书》的规定。要求各方不要采取任何形式的单方面行动；
- b) 维持暂缓排放收费的做法；
- c) 在国际民航组织框架下，鼓励《联合国气候变化框架公约》附件一国家签署航空排放交易指南，非附件一国家不承担参与排放贸易的义务；
- d) 尽快与《联合国气候变化框架公约》协商，积极考虑将民航纳入清洁发展机制；
- e) 继续深入研究和评估控制航空排放措施对于全球航空运输业的影响，特别是对发展中国家民航业的影响；
- f) 呼吁发达国家向发展中国家提供控制航空排放的资金、技术和培训。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 C：环境保护——将全球民用航空对环境的不利影响减至最小
财务影响:	不适用
参考文件:	

1. 引言

1.1 航空器燃烧化石燃料而排放的 CO₂ 占到全球 CO₂ 排放总量的 2%，所占比例虽然微不足道，由于航空在全球内承载远距离人流、物流所与众不同的特征，使得航空 CO₂ 排放成为人们越来越关注的焦点。

1.2 航空运输业已走向普罗大众，因其安全、高效、快捷满足人流出行与货流周转需求，被公认是一种环境合法的行业。此外，由于航空运输提供的是公共服务，使得它也成为影响公共利益的行业。

1.3 《京都议定书》第 2.2 条规定，《联合国气候变化框架公约》附件一国家应通过国际民航组织作出努力，谋求限制或减少航空温室气体排放。

1.4 在航空运输业探讨减少温室气体排放的政策措施上，可以进行国际社会的广泛合作，发达国家和发展中国家可以在国际民航组织框架内进行充分讨论。必须指出的是，如何正确处理民用航空发展与环境保护之间的关系，以及如何在解决航空温室气体排放的同时严格遵守《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》的规定，是国际社会必须正视的问题。

2. 拟议的控制航空排放的措施

2.1 目前，业界在控制航空排放方面，已在航空科技开发和利用（如研发可替代燃油）、提高航空器营运效率、保障基础设施能力方面取得了一定进展。

2.2 控制航空排放的经济措施主要有三种：企业自愿措施、基于政府的措施和基于市场的措施。

2.3 基于政府的措施包括碳税、收费、罚款、押金、补贴、公共管制，基于市场的措施来源于《京都议定书》确定的三个灵活机制，通常采用排放交易（ET）、清洁发展机制（CDM）。由于《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》确定的原则以及秉持不同经济体制，各国在选择基于政府或市场的航空减排中可有不同对策和选择。

2.4 国际民航组织通过技术、运行以及基于市场的措施等行动来限制或减少航空排放，具体是企业自愿措施、基于政府的措施（与排放有关的收费）和基于市场的措施（排放权交易、清洁发展机制）。关于基于市场的措施，国际民航组织已确定了 7 种选择方案与建议，主要侧重于排放交易。

2.5 基于市场的措施，目的是让航空器运营人考虑减排带来的未来收益和成本倾向，他们为获取收益所产生的控制排放成本由他个人承担，这种市场方式使得排放的外部成本内部化成为航空器运营人自身的问题，迫使其作出控制航空排放的各项安排。

2.6 清洁发展机制（CDM），作为基于市场的一项措施，发达国家可从在发展中国家实施的 CDM 项目中取得经证明的减排量（CER），以较低成本的“境外减排”实现部分减排目标，可帮助发达国家减轻实现减排目标的压力。另一方面，在没有减排义务的发展中国家实施的 CDM 项目，符合发展中国家的促进技术进步、保护区域和全球环境的经济社会发展目标和可持续发展战略。因此，CDM 机制对发展中国家和发达国家双方是一种双赢机制。

2.7 根据《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》，排放交易仅适用于《联合国气候变化框架公约》附件一国家。此外，这种“上限—交易”形式，对于处于成长期的发展中国家航空运输业有失公允。因此，《联合国气候变化框架公约》非附件一国家不承担开展排放交易的强制义务。

3. 控制航空排放的建议

3.1 衡量以上措施要从合法性、环境有效性、成本效率、行政可行性几个维度统筹考虑，特别要考虑各国，特别是发展中国家在控制航空排放上不同的“路径依赖”。

3.2 控制航空排放是环境问题，更是发展问题。发达国家航空运输业发展时期早，排放的大量温室气体影响已波及全球，因此要率先采取行动应对气候变化及其不利影响，切实减少温室气体排放，并向发展中国家提供各种支持，加强发展中国家应对气候变化的能力。对于民航业刚刚起步的发展中国家，为发展经济、提高生活水平所进行航空运输的燃油消耗势必会增长，温室气体排放的增长速度也会增长，这种温室气体排放属于《联合国气候变化框架公约》规定的“经济和社会发展及消除贫困是发展中国家首要和压倒一切的优先事项”的“生存性排放”。

3.3 应对航空排放，应加强发达国家和发展中国家之间的广泛合作，寻找到一条符合现行国际法律框架和各国实际的可持续发展之路，避免航空排放阻碍全球航空运输业健康、持续发展，成为航空运输业发展的制肘。

3.4 控制航空排放的原则

- a) 遵循《联合国气候变化框架公约》确定的“共同但有区别的责任”原则；
- b) 在国际民航组织框架下协商同意的原则；
- c) 积极参与、广泛合作的原则。

3.5 控制航空排放的建议

3.5.1 《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》是指导控制航空排放的基础，国际民航组织应在基于政府和市场的措施上发挥全球主导作用，反对任何单方面行动和不加区别的强制性减排措施。

3.5.2 根据《京都议定书》，排放贸易仅适用于发达国家，反对不加区别的、未经各方协议的全球排放交易。

3.5.3 维持 35 届大会决议关于暂缓排放收费的做法。

3.5.4 国际民航组织应及时与《联合国气候变化框架公约》协商，将涉及发展中国家的有关航空项目使用清洁发展机制落到实处；同时发达国家和发展中国家可积极开展航空领域的清洁发展机制先期研究。

3.5.5 考虑到发展中国家经济发展和人民生活情况，发达国家向发展中国家提供控制航空排放的资金、技术和培训，改善发展中国家控制航空排放条件。