

# 中国民航业应对 EU ETS 的对策研究

ZHONGGUO MINHANGYE YINGDUI  
EU ETS DE DUICE YANJIU

王朝梁 著



中国政法大学出版社

# 中国民航业应对 EU ETS 的对策研究

ZHONGGUO MINHANGYE YINGDUI  
EU ETS DE DUICE YANJIU

王朝梁 著



中国政法大学出版社

2013 · 北京

## 序 言

欧盟航空 ETS 如若顺利实施，全球航空公司将在燃油成本高企的基础上增加购买碳排放配额的费用。根据欧盟航空 ETS 的规定，在现有条件下航空运营人几乎不可能获得足够的免费排放配额。而随着全球航空业的不断发展，航空公司的运营成本将会急剧增加，航空公司届时将无力承担。欧盟航空碳排放费的收取带来的成本压力将呈逐年递增趋势，其影响在短期内较小而中长期看将逐渐放大。尤其是对于正在积极开拓国际市场的中国民航业而言，其消极影响更为显著。欧盟航空 ETS 的实施，在造成各国航空公司运营成本显著增加的基础上，将会进一步拉大欧盟航空公司与非欧盟航空公司（特别是我国航空公司）的距离，造成国际航空市场严重的竞争扭曲，也会严重影响到非欧盟航空公司（特别是我国航空公司）市场竞争力的公平发挥，我国的航空公司和航空港的竞争力将会被严重削弱。鉴于欧盟航空 ETS 问题的重大性和紧迫性，有关应对

欧盟航空 ETS 的对策研究便成为当前航空法学研究的一个日益突出的重点和热点问题。

国外许多学者从 21 世纪初期开始围绕欧盟航空 ETS 的相关问题展开研究,并取得了一定的学术成果。例如,Vivid Economics (2008) 研究结论得出,分配给航空公司的免费配额在 20% ~40% 的范围内,能才会维持航空公司的现有收益。高于这个范围的免费配额会使航空公司得到预期外收益,相反低于这个范围的免费配额会使航空公司收益减少。<sup>[1]</sup> 我国对欧盟航空 ETS 的有关问题研究一直十分重视。许多学者纷纷就 EU ETS 撰文对其进行深入研究,并提出中国航空业应对欧盟 EU ETS 应采取的策略。覃华平(2011, 2012)公开发表了《欧盟航空减排交易体制(EU ETS)探析》和《美欧航空减排博弈对中国航空减排的启示》;李布(2010)发表了《欧盟碳排放交易体系的特征、绩效与启示》和《借鉴欧盟碳排放交易经验构建中国碳排放交易体系》;赵彩凤、闫娟(2010)联合发表了《欧盟排放交易体系对我国航空公司竞争力的影响》;吴建端发表了《关于航空排放与气候变化的几个法律问题》;解兴权、李琦(2011)共同发表了《国际航空减排法律的最新发展及我国的应对措施探讨》;晋海、颜

---

[1] 陆敏、赵湘莲、李岩岩:“碳排放交易国内外研究热点问题综述”,载《中国科技论坛》2012 年第 4 期。

士鹏发表了《欧盟航空碳排放权交易机制评析及中国的应对》；宣增益（2011）发表了《航空减排路径之探讨——兼评欧盟航空减排交易指令》；刘萍（2012）发表了《单边抑或多边：航空排放法律规制路径分析》；秦悦铭、陈其霆（2011）发表了《欧盟航空业碳排放交易新规则研究综述》。总之，目前国内学者对欧盟航空 ETS 的研究虽然起步较晚，但学者们的研究热情却空前高涨，提出了许多可资中国航空业借鉴的策略。然而，目前国内有关航空碳排放治理的政策研究和法律制度研究，与欧美发达国家的相关研究及立法比较而言仍显滞后和薄弱，该种研究状况不仅严重制约了我国航空业碳排放治理的实效，同时还有可能危及我国环境与经济、社会可持续发展目标的实现。为有效应对欧盟航空业 ETS，实现我国航空业碳排放治理研究工作的现代化、国际化，我国有关航空碳排放治理的法律规制及相关政策的研究，不能仅仅局限于对国内生态法律制度及相关政策的构建、修缮，更应在国际法层面加强世界各国全球性或地区性的国际合作，并在国内生态法律制度、政策建构方面注重对其他国家航空业碳排放治理立法经验的研究和借鉴，以期使我国的航空碳排放问题得到有效的法律规制。

此外，针对国际航空活动本身的特点，以及目前的公约框架无法涵盖国际航空排放的现状，国际民航组织

(ICAO) 就国际民航减排的相关法律问题, 努力将国际航空减排纳入《联合国气候变化框架公约》的体系中, 建立国际航空减排的法律框架。这具体体现在国际民航组织召开的多届大会所通过的决议或声明中。<sup>[1]</sup>

王朝梁博士后所撰写的该部专著以中国民航业应对欧盟航空 ETS 的法律机制为主旨。首先, 作者对欧盟民航业碳排放交易指令进行了实证性研究, 具体内容包括欧盟民航业碳排放交易机制的发展历程综述、欧盟 2003/87/EC 指令实证性研究、对欧盟 2008/101/EC 指令的实证性研究, 以及对欧盟出台民航业碳排放交易机制的动因及影响的分析。其次, 作者研究与欧盟航空 ETS 紧密相关的国际法理论, 即重点分析欧盟民航业碳排放交易机制 (EU ETS) 违反了诸多国际法原则,<sup>[2]</sup> 以及国际民航组织 (ICAO) 数届大会对航空碳排放的基本原则立场。再次, 作者对美国和中国的气候变化立法进行了比较研究, 该部

---

[1] 例如, 国际民航组织第 36 届大会通过了 A36-22 号决议。该决议敦促缔约国除非在国家之间相互同意的基础之上, 否则不对其他缔约国的航空器运营人实施排放交易制度; 国际民航组织第 37 届大会通过了《A37-19: 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——气候变化》决议, 针对航空减排的市场措施, 决议敦促各国在设计新的和执行现有的国际航空基于市场措施时, 遵守附件所列的指导原则, 并与其他国家开展建设性的双边或多边磋商和谈判, 以便达成协议。

[2] 主要重点分析了共同但有区别责任原则, 《芝加哥公约》确立的领空主权原则, 环境公平原则以及 GATS 确立的非歧视原则和市场准入原则。

分主要从两个方面展开研究：第一，研究美国气候变化立法进程及其应对 EUETS 的反制措施。第二，研究中国气候变化的立法进程。本部分主要从我国有关气候变化的科研工作、政策以及法律法规三个层面展开研究，进而提出我国气候变化立法应增强其可操作性以及彼此之间的协调性，并将《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》的有关要求合理移植到我国国内气候变化立法中，以期实现国际法的国内化。最后，作者创见性地提出了中国民航业应对欧盟碳排放交易机制的对策，即中国政府急需在国内层面和国际层面两个维度上，构建中国民航业应对欧盟碳排放交易机制的对策。

本书作者在写作过程中自始至终努力追求突破与创新，并取得了一定的成效。例如，本专著在第五章国内对策即“依法建立和完善我国的碳排放交易系统（ETS）”中，创新性地提出了在现今应对 EU ETS 关键时期，我国全国人大常委会应着手抓紧制定、出台《温室气体排放交易管理法》，在该法颁行后，国务院亦应积极响应及时推出《温室气体排放交易管理实施细则》，以配合该法的有效实施。该法应对我国温室气体排放的管理机制、交易模式、配额分配方式、监管机制以及处罚措施等做出明晰的规定。而具体对我国民航业的二氧化碳排放交易而言，我国拟出台的《温室气体排放交易管理法》应专门规定对其

采用类似欧美的绝对总量控制的管理机制。我国拟出台《温室气体排放交易管理法》，应将强制减排交易设为我国温室气体排放的交易模式。为了充分发挥我国航空公司碳减排的自觉能动性，以便及时应对 EU ETS 的挑战，我国必须实现从自愿减排交易向强制减排交易的顺利过渡，以便国内形成具有一定规模的航空碳排放交易市场。此外，本专著还提出中国应在合理借鉴 EU ETS 的基础上，尽快制定国内的航空 ETS，然后将其作为“他国对等措施”与欧盟举行双边会谈，以期获得欧盟委员会对中方航空 ETS 的认可，最终促使欧盟免除中国起降欧盟航班的航空碳税。尽管作者的某些观点仍值得斟酌和商榷，然而瑕不掩瑜，其勇于探索的求真精神和精益求精的科学态度是值得褒扬的。

作为王朝梁在中国政法大学攻读博士后期间的合作导师，应该说我对王朝梁博士后有比较深入的了解。王朝梁博士有着较为深厚的航空法学理论修养和出色的英语法律文献研究能力，在科研工作上踏实勤奋又善于钻研，我对他在未来航空法学研究事业上的发展充满期待，希望他在今后的航空法学研究领域取得突出成就，为中国航空法学走上国际舞台做出贡献。这部书是在王朝梁博士后出站报告的基础上修改完成的，这也是目前国内第一部专门研



究航空碳排放的法学专著，在本书即将出版发行之际，我特别将本书推荐给广大同行和读者。是为序。

中国政法大学教授 博士生导师 曹明德

2013 年 11 月 18 日

## 内容摘要

在全球二氧化碳排放中，航空碳排放大约占据了排放总量的 2%。<sup>〔1〕</sup>就欧盟航空碳排放而言，虽然航空温室气体排放仅占欧盟排放总量的 3%，但到 2012 年航空排放总量将在 1990 年的基础上增长 150%，必将部分抵消欧盟在《京都议定书》中所承诺的减排任务，抵消额度至少为 20%。<sup>〔2〕</sup>而且按照全球航空业的增长潜力，全球航空业到 2050 年将会严重威胁联合国所确立的环境目标，即全球温度的升高不能比前工业时期高出 2%。基于减少航空碳排放的考量，2006 年 12 月 20 日，欧盟委员会采纳了关于将 EU ETS 扩大适用于航空业的建议，并于 2008 年 11 月 19 日正式以“建议指令”方式通过了该建议，即正式将民航

---

〔1〕 国际民航组织：《大会第 37 届会议通过的决议》，2010 年 11 月，第 49 页。

〔2〕 Press Release, United States Mission to the European Union, *U. S. 's Byerly Reaffirms Commitment to Finalizing Transatlantic Air Services Accord* (Jan. 11, 2007), <http://useu.usmission.gov>.

碳减排问题纳入 EU ETS。欧盟给出的理由是,虽然航空业目前还不是二氧化碳排放“大户”,但民航业的快速发展注定了其二氧化碳排放量将呈井喷之势,因此非常有必要用立法加以约束。欧盟 2008 年正式生效的减排指令,从 2011 年开始适用于所有在欧盟境内运营的航班,而从 2012 年 1 月 1 日起将该指令扩大适用于所有进出欧盟的国际航班。2011 年 3 月,欧盟委员会公布了首个航空业年度碳排放限额,即 2012 年不超过 2.13 亿吨,2013 年不超过 2.09 亿吨。根据该指令,2004 年到 2006 年全球航空公司飞往欧盟境内航班总量产生排放的平均值的 97% 被定为“免费额度”,然后再按照 2010 年全球各航空公司的市场份额进行分配,配额的时效长达 8 年。在 8 年中,任何一家航空公司的排放超出免费配额,就必须按吨来购买碳排放配额。

首先,本书尝试从欧盟航空业碳排放指令的实证性研究入手,分析欧盟出台民航业碳排放交易指令的动因及影响;紧接着本书着力洞察欧盟民航业碳排放交易机制(EU ETS)本身的合法性问题,通过诸多国际法原则的深入剖析,得出 EU ETS 严重背离“共同但有区别责任原则”、《芝加哥公约》确立的“领空主权原则”、“环境公平原则”以及 GATS 确立的“非歧视原则和市场准入原则”等一系列重要的国际法原则的结论,EU ETS 本身的

违法性得以明证。其后，本书重点对目前世界最具影响的发达国家和发展中国家（美国和中国）的气候变化立法进程；以及美国应对 EU ETS 的反制措施进行了研究和总结，以便在深刻领悟的基础上更好地供中国比较借鉴美国针对 EU ETS 采取的反制措施。最后，本书分别从国内层面和国际层面两个维度，深入梳理出中国民航业应对欧盟航空碳排放交易机制的对策。本书的研究意义在于：为中国民航业彻底摆脱欧盟 EU ETS 的束缚找寻一条切实可行的法律解决路径，即从国内层面而言，中国应抓紧建立起有效应对 EU ETS 国内法律解决机制和相关制度安排；从国际层面而言，通过中欧双边谈判磋商，中方力争免除或减少欧盟航空碳税，并最终通过多边国际谈判磋商，使国际民航组织（ICAO）成员国在 ICAO 框架下，就国际航空碳排放问题达成多边解决机制。

本书的结构分为五大部分。第一部分是关于“欧盟民航业碳排放交易指令的实证性研究（第一章）”，具体内容包括欧盟民航业碳排放交易机制的发展历程综述、欧盟 2003/87/EC 指令实证性研究、对欧盟 2008/101/EC 指令的实证性研究，以及对欧盟出台民航业碳排放交易机制的动因及影响的分析。欧盟以推动全球减排的名义强征航空碳税，建立航空碳排放交易体系，主要基于以下两点考虑：一是欧盟可以征税的方式推行航空强制减排，长期占

据应对气候变化的道义制高地，争夺全球话语权；二是缓解处境艰难的欧洲航空业竞争压力，实现欧盟经济利益最大化。就欧盟出台民航业碳排放交易机制的影响，本书给出了如下三点分析：一是 EU ETS 的实施将会直接增加航空公司的运营成本；二是 EU ETS 的实施将会造成国际航空市场严重的竞争扭曲，进而影响航空公司的市场竞争力；三是消费者有可能承担 EU ETS 增加的“碳税”成本。

第二部分是与研究欧盟民航业碳排放交易机制紧密相关的国际法理论研究，即重点探析“欧盟民航业碳排放交易机制（EU ETS）与诸多国际法原则的背离（第二章）”。这些与 EU ETS 相背离的国际原则包括：第一，共同但有区别责任原则。欧盟的 2008/101/EC 指令明显不符合《里约宣言》、《联合国气候变化框架公约》（简称 UNFCCC）、《京都议定书》所确立的“共同但有区别责任原则”以及《京都议定书》第 2.2 条规定的非附件一国家（即发展中国家）不承担量化减排义务的规定。第二，《芝加哥公约》确立的领空主权原则。欧盟航空 ETS 的单边立法违反了《芝加哥公约》关于空中规则的规定；欧盟航空 ETS 的单边立法与《芝加哥公约》关于机场收费的规定不符。欧盟航空 ETS 的单边立法与《芝加哥公约》免纳关税、检验费的规定不符。第三，环境公平原则。第四，GATS 确立的非歧视原则和市场准入原则。

第三部分是关于“国际民航组织（ICAO）数届大会对航空碳排放的基本原则立场综述（第三章）”，即 ICAO 正着力将国际航空碳排放问题纳入《联合国气候变化框架公约》，在数届 ICAO 大会上将其作为重要议题加以讨论并出台相关决议，虽然这些决议在形成生效的国际条约或议定书之前并没有实质性的法律效力。为避免欧盟推出的航空“碳税”演变成中美俄等 32 国与欧盟之间的碳税贸易战，ICAO 正积极地召开会议与各国磋商，争取以实际行动抵制欧盟推出航空 ETS 的单边立法行为，推动建立起规制全球航空碳排放的有效机制。

第四部分是关于“美国和中国的气候变化立法进程综述（第四章）”，该部分主要从两个方面展开研究：第一，研究美国气候变化立法进程及其应对 EU ETS 的反制措施。美国气候变化立法主要指历经布什政府、克林顿政府、小布什政府以及奥巴马政府而制定出台的气候战略政策和法律。政府首脑的党派属性以及对国家安全、国家经济安全的考量，始终在伴随并影响着历届美国政府气候变化政策和法律的制定。总体而言，美国气候变化政策和立法体现了变化性和延续性相结合的特点。美国应对气候变化的态度，也从最初的积极参与国际立法和后来的强硬退出《京都议定书》的消极态度，逐渐向积极应对气候变化的态度转变，力争重新夺回美国在应对气候变化问题上的全球领

导权。美国目前主要采取了提起诉讼、提出相关法案、通知欧盟航空公司提供碳排放数据以及参与推动国际行动等方式,以期有效抵制欧盟航空 ETS 的最终实施。第二,研究中国气候变化的立法进程。本部分主要从我国有关气候变化的科研工作、政策以及法律法规三个层面展开研究,进而提出我国气候变化立法应增强其可操作性以及彼此之间的协调性,并将《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》的有关要求合理移植到我国国内气候变化立法中,以期实现国际法的国内化。

第五部分是关于“中国民航业应对欧盟碳排放交易机制的对策解读(第五章)”,即中国政府急需在国内层面和国际层面两个维度上,综合探究中国民航业应对欧盟碳排放交易机制的对策。本章从国内层面和国际层面两个维度上展开论述:第一,国内层面的应对之策,具体包括:中国现阶段应对 EU ETS 的反制措施、建立和完善中国的碳排放交易系统(ETS)、航空公司应主动采取的多种减排措施。第二,国际层面的应对策略,具体包括:通过中欧双边谈判磋商,中方力争免除或减少欧盟航空碳税;通过多边国际谈判磋商,在国际民航组织(ICAO)框架下达成多边解决机制。中国以及国际民航组织其他成员国,均寄希望于在2013年9月召开的国际民航组织第38届大会上ICAO成员国能够达成一项全球性的多边框架协议。

## 目 录

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| 序 言                                       | 1  |
| 内容摘要                                      | 1  |
| 引 言                                       | 1  |
| 一、研究缘起                                    | 1  |
| 二、研究现状                                    | 6  |
| 三、本书结构                                    | 10 |
| 四、研究方法                                    | 14 |
| 五、研究结果和创新之处                               | 16 |
| 第一章 欧盟民航业碳排放交易指令述评                        | 20 |
| 一、欧盟民航业碳排放交易机制的发展历程                       | 20 |
| 二、欧盟 2003/87/EC 指令（建立整个欧盟范围内的<br>碳排放交易系统） | 24 |
| （一）碳排放交易模式                                | 24 |



|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| (二) 国家分配方案 (NAP) .....                                                | 26 |
| (三) 交易体系阶段性运行 .....                                                   | 27 |
| (四) 注册登记系统 (The Community Independent Transaction Log, 简称 CITL) ..... | 30 |
| 三、欧盟 2008/101/EC 指令 .....                                             | 30 |
| (一) 适用对象 .....                                                        | 31 |
| (二) 排放配额的分配 .....                                                     | 32 |
| (三) 航空器运营人 (aircraft operator) .....                                  | 33 |
| (四) 监测、报告与核证制度 (Monitoring, Reporting and Verification, 简称 MRV) ..... | 34 |
| (五) 处罚措施 .....                                                        | 35 |
| 四、欧盟出台民航业碳排放交易机制的动因及影响分析 .....                                        | 36 |
| (一) 欧盟出台民航业碳排放交易机制的动因 .....                                           | 36 |
| (二) 欧盟出台民航业碳排放交易机制的影响分析 .....                                         | 38 |

## 第二章 欧盟民航业碳排放交易机制 (EU ETS)

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 与诸多国际法原则的背离 .....        | 44 |
| 一、共同但有区别责任原则 .....       | 44 |
| 二、《芝加哥公约》确立的领空主权原则 ..... | 50 |