



大会 — 第 40 届会议

执行委员会

议程项目 17: 环保—补偿以及减少国际航空碳排放量的系统 (CORSA)

实施 CORSA 对国际民用航空部门二氧化碳排放增长速度
以及减少一般飞行安全的影响。
联合国可持续发展目标背景下气候活动的替代方案

(俄罗斯联邦提交)

执行摘要

近年来，国际社会越来越了解使用补偿机制在全球减少温室气体排放是徒劳无益的²。

该工作文件对与运用 CORSA 相关的负面后果进行了一般性分析，并提出了一种基于所谓的“国际民用航空清洁发展机制”解决环境挑战的替代方法，其作为实施全球市场措施和建立抗森林火灾和其它自然灾害的国际航空部队的基础，它们完全符合联合国可持续发展目标(联合国大会 A/RES/70/1 号决议“改变我们的世界：2030 年前的可持续发展日程”)。

行动：请大会：

- a) consider the appended alternative ICAO Draft Assembly Resolution, Consolidated Statement of Continuing ICAO Policies and Practices related to Environmental Protection – Climate Change which provides for global market-based measures implementation based on the Clean Development Mechanism for International Civil Aviation;
- b) request the ICAO Council to examine the possibility of establishing under the auspices of UN of “an aviation’s mobile forces to fight forest fires and other natural disasters” funded under the ICAO International Environment Fund (IEF) that is fully compliant with the sustainable development goals of the United Nations (Resolution A/RES/70/1 of the United Nations General Assembly Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development).

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 A “飞行安全”，D “经济发展” 和 E “环境保护”
财务影响：	减少国际民航组织在实施全球计划方面的预算支出，以及为执行国际民航组织的环境方案筹集额外的财政资源，并且为向发展中国家提供有针对性的技术援助调动额外资金。
参考文件：	A40-WP/59：有关国际民航组织在环境保护领域固定政策和实践的综合声明， 补偿以及减少国际航空碳排放量的系统 (CORSA) Doc 10075 号文件 — 《大会有效决议》(截至 2016 年 10 月 6 日)

¹中文、英文、阿拉伯文、法文、俄文和西班牙文本由俄罗斯联邦提供。

²(<https://no-redd.com/new-study-adds-urgency-to-cnd-un-carbon-offsetting-scheme/>)

1. 引言

1.1. 毫无疑问，确保飞行安全的主张是国际民航组织工作的绝对优先事项。与此同时，由于该行业的技术发展停滞不前，特别是在发展中国家和具有过渡性(新兴市场)经济的国家中，如果没有适当的科学理由和全面的经济分析，不断试图将不切实际的环境目标强加于国际航空部门，不仅危及航空部门减少全球温室气体排放的能力，而且还会形成降低整体飞行安全水平的真正风险。

1.2. 在 ATAG A40-WP/193 工作文件“Industry views on CORSIA and the Basket of Measures”中指出，全球航空业保障每年燃油效率增加量超过既定目标 1.5%。在此必须承认，这一结果与国际民用航空部门任何全球市场措施的应用无关，而完全归功于该行业的技术发展，这同时确保在世界各地航空运输工作量不断增加的背景下提高其飞行安全性。

2. CORSIA 作为形成国际航空运输市场不正当竞争前提的因素

2.1. 全体大会和国际民航组织理事会多次表达出“……对将国际民用航空用作为其它部门气候相关活动筹集资金的潜在收入来源之一的担心……”³。与此同时，CORSIA 机制规定在国际民用航空部门之外的开放式“碳市场”中购买所谓的股权贷款，这显然与上述国际航空界的担心相矛盾。这是因为收购股权贷款不是航空公司对旨在减少温室气体排放的项目的资金投资，而实际上它们是加速其它工业部门已完成项目投资回报的机制。这样一来，航空运输运营商获得“股权贷款”只会增加已完成此类项目的大公司的盈利率，并且不会对减少国际民用航空部门以及全球的二氧化碳排放做出任何贡献。

2.2. 依据第 A39-3 号决议“有关国际民航组织在环境保护领域固定政策和实践的综合声明”执行部分第 10 项中的无差别原则确定，“……CORSIA 将适用于在各国之间相同航线上飞行的所有航空器运营单位……”。考虑到发展中国家和经济转型国家(新兴市场)航空公司被迫使用燃料效率指标较低的旧飞机，其商业运营的盈利率比发达国家航空公司的盈利率低一个数量级，很明显，绝大多数发展中国家和经济转型国家(新兴市场)的航空公司股权贷款的相对成本将比他们在发达国家的合作伙伴高出 5-10 倍。在实践中这意味着对于发展中国家的航空公司和拥有过渡(新兴市场)经济的国家来说，出于经济原因，其发达国家合作伙伴积极运营的航线将被关闭。这样一来，依据无差别原则的口号，运用 CORSIA 将为不公平竞争创造有利的基础。从 2027 年开始，当国际民航组织成员国参与 CORSIA 项目成为必须的要求时，即使在其国家空域飞行，发展中国家的航空公司也将进一步被取代⁴。

3. 实施 CORSIA 对国际民用航空部门二氧化碳排放增长速度以及减少一般飞行安全的影响

3.1. 预计 CORSIA 项目可在 2021 年至 2035 年之间产生 16-37 亿吨排放单位的需求，据 ATAG 估计，这将导致该行业外流约 400 亿美元，这显然没有考虑到 CORSIA 系统管理要素的成本。即使从航空业流出的资金也将大大降低其进一步技术发展的潜力，包括更新飞机场，引入基于飞机特性的新程序、

³ 国际民航全体大会第 A39-3 号决议序言部分第 4 段“有关国际民航组织在环境保护领域固定政策和实践的综合声明。减少国际航空碳排放量以及补偿系统 (CORSIA)”

⁴ 在非洲航空运输市场，只有约 20% 的航空运输工作由国家航空公司完成。

以及旨在提高飞行安全水平和提高全球航空运输系统效率的其它计划。值得注意的是，航空运输的全球性决定世界某些地区技术滞后对在整个国际航空运输系统内实现技术优势的可能性的负面影响。

3.2. 在全球对航空公司航空旅行需求不断增长的背景下，被剥夺进一步技术开发的金融机会的发展中国家和经济转型国家(新兴市场)将被迫延长老化且明显不太省油的飞机的运行，同时这将成为增加该行业二氧化碳排放的因素，还将阻碍广泛采用基于飞机特性和民用航空基础设施发展的新程序。

3.3. 同样显而易见的是，来自该行业的资金外流减少国际社会向旨在改善飞行安全、以及确保其国家民用航空可持续发展的发展中国家和经济转型国家(新兴市场)提供技术援助的潜力。

4. 关于运用 CORSIA 结果的一般性结论

4.1. 从上述观点出发，运用 CORSIA 存在四个相当明显的结论：

- a) 将对实施国际民航组织的主要战略目标 — “飞行安全” 以及战略目标 “航空运输的经济发展” 产生极为不利的影响；
- b) 不符合国际民航组织的战略目标 “环境保护” 和国际民航组织成员国旨在减少国际民用航空部门二氧化碳排放量上的努力；
- c) 是将国际民用航空作为其它工业部门气候相关活动筹集潜在收入来源之一的工具；
- d) 由于压制发展中国家和经济转型国家(新兴市场)快速增长的航空公司，促进不公平竞争，严重扭曲市场关系，这显然违背国际民用航空公约的精神和文字，以及联合国可持续发展目标。

4.2. 上述结论使人们对继续全球实施 CORSIA 的适当性产生怀疑，因为全球和国际民用航空的工业部门中没有明显的环境效益。在此实施该项目的后果与该行业可持续发展和增加飞行安全的目标、以及 “芝加哥公约” 的精神和文字相冲突。

5. 国际民用航空的清洁发展机制作为运用 CORSIA 的替代方案

5.1. 在国际民航组织环境保护咨询小组理事会第 11 次会议(2014 年 5 月 26 日至 27 日)期间，印度、中国和俄罗斯代表团提交了工作文件 EAG/11-WP/3，其概念性地阐述了 “国际民用航空清洁发展机制” 的基础(ACDM)，它被认为是实施 CORSIA 的合理替代方案。

5.2. 该提案的实质是建立动员国际民用航空可用资源的机制，以便为发展中国家和经济转型国家(新兴市场)的环境有效航空项目融资。建议把依照国际航班消耗每吨航空燃料的统一费率计算的环保捐款作为融资来源。国际民航全体大会享有设定这种费率的权力。值得注意的是，正如巴黎协定所述，ACDM 规定所有国家自愿参与的原则，在理解该原则的情况下，向发展中国家和经济转型国家(新兴市场)提供援助是他们参与 ACDM 计划及他们具有国家减排计划的条件。

5.3. 有关上述环保捐款将是民用航空另一种形式税收的见解绝对不正确。与税收不同，此类捐款可以存入国家选定的金融机构特殊账户内，以便随后将其转移到国际民航组织的国际环保基金(IEF)。

5.4. 值得注意的是，与 CORSIA 不同，在 ACDM 框架内，国家环保捐款与旨在减少该行业二氧化碳排放的实际行动之间将存在直接关系。在交易所的条件下，“排放单位”的成本与二氧化碳排放量减少的结果之间存在直接关系：不存在定义上的关系。

5.5. 实施ACDM不需要创建任何昂贵的官僚附加组件。全体大会唯一需要的是敦促会员国定期向国际民航组织提供统计数据，包括静态表格M“飞机燃料消耗和商业承运人的运输”⁵。

5.6. 国际民航组织的主要合作伙伴国际航空运输协会(IATA)和国际机场理事会(ACI)产生的类似统计数据可用于控制所提供数据的完整性。依据这些原因，可以得出结论，ACDM 符合易于管理和成本效益的要求。在这种情况下，ACDM 的行政开销将接近于零。

5.7. 与 CORSIA 不同，“航空清洁发展机制”的特点是完全可预测性和透明度。与此同时，它决不会影响当前全球航空运输市场的经济关系平衡。还充分考虑到无差别的原则、CBDR、“发展中国家的特殊条件和相关机会”(SCRCDC)。推测，ACDM 参与国的每个国际机场在航空燃料价格中考虑到的环保捐款对于所有运营商而言都是相同的，不依赖于他们的国籍。

5.8. 航空协会帮助通过向国际民航组织提交其国家减排计划来表达出政治意愿的发展中国家和经济转型国家(新兴市场)以及自愿参与的原则完全符合 CBDR 的原则。与此同时，这些国家的基础设施改善显然会对全球飞行安全水平产生积极影响，这也将毫无例外地促进国际民航组织所有成员国民用航空的可持续发展。

5.9. 根据国际民航组织理事会批准并经国际民航组织全体大会批准的环境航空项目资金需求，国际民航组织全体大会将在三年周期的基础上确定环保捐款额。例如，如果在 2020 年，一吨航空燃料的价格中包含一美元的环保捐款，国际民航组织环境方案的预算将约为 3 亿美元，这几乎是国际民航组织常规方案年度预算的三倍。将由国际民航组织技术合作局通过国际民航组织技术援助计划实施各国环保项目，在完全符合联合国可持续发展目标的情况下，用实际意义填补国际民航组织的口号“没有任何国家得不到关注”(NCLB)。

5.10. ACDM 还充分考虑到已经投资改善自己飞机场燃料效率的航空公司的努力，以及航空公司的其它早期行动(在引入 ACDM 之前)和旨在减少二氧化碳排放的航空管理部门的努力。

5.11. 在国际民航组织庇护下创建国际基金的想法并不新鲜。1998年，国际民航全体大会第32届会议审议了建立“国际民航组织国际货币基金组织”的问题，其目的资助实施全球规模的 CNS/ATM 组件和其它保障安全飞行的项目。但与 CORSIA 不同，当时实施这一倡议的必要性没有受到毫无例外地影响所有国家安全和可持续发展的全球挑战的影响。

⁵ <http://www.icao.int/sustainability/pages/cap-sta-excel.aspx>

6. 世界航空协会对真正减少全球温室气体的可能贡献

6.1. 根据联合国欧洲经济委员会(UNECE)、世界自然基金会(WWF)和其它组织的数据, 每年约有 300 万公顷的林地被全球大火摧毁。除了与摧毁定居点、动物大规模死亡相关的大型森林火灾造成的严重社会后果, 林地吸收二氧化碳的再生潜力也会降低, 释放出数百万千瓦的热能, 每年仿制高达 7 亿吨的二氧化碳, 这与 2020 年国际民用航空预期全球排放水平相当。

6.2. 因此, 作为实施 CORS1A 合理替代方案的全体大会提议考虑在联合国庇护下创建完全符合联合国可持续发展目标、对抗森林火灾和其它自然灾害的移动航空部队的问题(类似于联合国维和部队), 这可以被视为国际民用航空对预防气候变化灾难性后果和实施联合国可持续发展目标不可否认的重大贡献(联合国大会第 A/RES/70/1 号决议我们世界的改变: 2030 年前可持续发展日程)。可以用上述提到的国际民航组织国际环境基金(IEF)的资金支付这些流动部队的活动。

附录

第 A40-XX 号决议。 有关国际民航组织在环境保护领域固定政策和实践的综合声明。 国际民航清洁发展机制。

大会：

认可国际民航组织是解决国际航空排放问题的适当论坛；

考虑到航空业支持减少碳排放的统一全球经济激励机制，与不协调的国家和区域市场措施相对立，将此视为能补充更广泛一揽子措施的经济有效的措施，包括技术、运营和基础设施措施；

认可市场措施不应该具有备份特性，而国际航空的二氧化碳排放量只应考虑一次；

再次确认对将国际民用航空用作为其它部门气候相关活动筹集资金的潜在收入来源之一的担心，以及市场措施应为国际航空部门提供与其它部门有关的公平条件；

引用联合国气候变化框架公约和巴黎协定，在不同的国情条件下，承认其共同但有区别的责任和相应能力的原则；

还认可“国际民用航空公约”中规定的国际航空发展不歧视和平等公平机会原则；

欢迎在联合国气候变化公约 (UNFCCC) 框架下通过的巴黎协定，认可与国际航空全球市场措施系统有关的工作以及其实施将有助于实现巴黎协定中确定的目标；

考虑到联合国气候变化框架公约和巴黎协定规定一些机制，如清洁发展机制 (CDM) 和巴黎协定下的新市场机制，以帮助减少温室气体排放，确保可持续发展，特别有利于发展中国家和经济转型国家 (新兴市场)；

欢迎联合国气候变化框架公约 (UNFCCC) 与国际民航组织在制定航空清洁发展机制方法方面的合作；

认可该决议不会为联合国气候变化框架公约、巴黎协定或其它国际协定框架内的谈判开创先例，或者不会预见到这些谈判的结果，并且不代表联合国气候公约、巴黎协定或其它国际协定缔约方的立场；

1. 决定本决议连同第 A40-X 号决议“有关国际民航组织在环境保护领域固定政策和实践的综合声明。一般规定，噪音和当地空气质量”和第 A40-Y 号决议“有关国际民航组织在环境保护领域固定政策和实践的综合声明。气候的改变”取代 A39-1、A39-2 和 A39-3 号决议，它是有关国际民航组织在环境保护领域固定政策和实践的综合声明；

2. 认可在为解决国际航空二氧化碳排放问题制定一揽子措施所有要素方面取得的进展，包括航空技术、运营完善和稳定生产的航空燃料以及任何其它措施，并确认优先使用保障航空部门环保效益的航空技术、运营完善和稳定生产的航空燃料；

附录

3. 还认可尽管依靠航空技术、运营完善和稳定生产的航空燃料取得了这一进展，从 2020 年开始，在实现将国际航空全球净二氧化碳排放量保持在同一水平的全球理想目标的最后期限内，国际空中交通量不断增加，可能无法充分减少二氧化碳排放量；

4. 决定鉴于没有任何科学依据，不再进一步考虑 CNG 2020 的全球理想目标，这与该行业的实际能力不一致，并集中精力实现燃油效率每年提高 2% 的雄心勃勃的全球理想目标，并不排除基于可预见的未来航空领域新技术的进步，该指标更加突飞猛进的增长；

5. 强调全球市场措施系统的作用，它补充更广泛的一揽子措施，以实现全球理想目标，同时不对国际航空造成不合理的经济负担；

6. 确定根据巴黎气候协议的精神，民用航空清洁发展机制 (ACDM) 应该是适用于国际航空二氧化碳排放的唯一经济促进措施；

7. 委托国际民航组织理事会尽快以国际民用航空清洁发展机制 (ACDM) 的形式建立全球市场措施系统，以便通过引入节能技术的经济激励措施、以及有针对性地帮助在自愿决定参加基于民用航空清洁发展机制的 GMBM 的发展中国家和经济转型国家 (新兴市场) 实施的环保项目，从而最大限度地减少国际民用航空部门的二氧化碳排放量；

8. 委托国际民航组织理事会尽快制定有关国际民航组织国际环境基金 (IEF) 的规定，以便自愿参与 ACDM 的国家积累环保捐款，并且制定相关指导材料，以便这些国家制定并将相关条款引入国家立法，这些条款规定形成环保捐款以及将其转移到国际民航组织国际环境基金的程序；

9. 决定在 2020 年举行高级别环保会议，以评估国际民航组织和成员国在 2021 年运用 ACDM 的准备情况；

10. 坚持号召会员国尽一切努力履行公约和全体大会决议规定的义务，支持本组织在航空运输领域的工作，特别是以最迅速的方式提供最完整的统计和其它信息，包括组织为其在航空运输领域内工作索要的关于飞机燃料消耗和商业航空公司运输的信息 (统计表格 M)¹；

11. 请求理事会继续确保会员国尽最大努力在航空技术领域取得进一步进展，改善业务绩效和稳定生产的航空燃料类型，并将这些努力反映在各国减少国际航空二氧化碳排放的行动计划中，这是在 ACDM 框架内提供有针对性技术援助的基础，还要监测和报告实施行动计划的进展情况，并制定允许在该系统框架内通过使用一揽子措施的所有可用要素，包括稳定生产的航空燃料，评估这一年经营单位排放量减少的方法；

12. 认可易受气候变化影响、经济发展水平和国际航空排放份额等方面的特别条件和国家相应能力，特别是发展中国家和经济转型国家 (新兴市场)，除此之外，在确定 ACDM 框架下为他们提供技术援助优先权的情况下；

13. 号召所有国家都尽快决定加入 ACDM 并正式通知国际民航组织理事会；

¹ <http://www.icao.int/sustainability/pages/eap-sta-excel.aspx>

14. 考虑到理事会在 CAEP 技术支持下在创建监测、报告和核查 (MRV) 系统方面所做的工作，并要求理事会在 CAEP 的技术支持下，尽快基于各国定期提供的统计信息制定出排放核算体系，以及基于 IATA 和 ACI 生成的信息完成它的验证，以确保从 2021 年开始全面运用 ACDM；

15. 决定提交供全体大会审查的 ACDM 运用有效性的定期简评，以便评估 ACDM 框架内二氧化碳排放的实际减少量，为促进国际航空部门的稳定发展并且提高该系统的有效性，除此之外，它将包括：

- a) 评估实现国际民航组织全球理想目标的进展，评估市场和成本对国家、航空器经营单位和国际航空的影响，以及评估该系统结构要素的运作情况；
- b) 研究为支持巴黎协定的目标而改进系统的问题，以及为强化运用并提高效率更新系统的结构要素，同时考虑到系统结构要素变化的相关后果，例如对 MRV 的要求；
- c) 理事会监督 ACDM 的运作，在必要情况下依靠常设技术咨询机构和 CAEP 的支持；
- d) 会员国采取必要步骤，以便为自愿参加 ACDM 制定适当的国家政策和条例；
- e) 确定成员国之间在合作实施 MRV 系统方面的伙伴关系；

16. 决定国际民航组织及其成员国应采取确保培养潜力、提供援助以及为在 2020 年后实施 ACDM 建立伙伴关系的必要措施；

17. 建议国家制定当地环保有效的航空项目并将其提交给国际民航组织，为了将它们列入到 ACDM 计划中而实施评估；

18. 委托国际民航组织理事会确定国家中在 ACDM 框架内资助的项目，并有望在 2030 年之前实施这些项目，以及在 2022 年国际民航组织大会第 41 届会议期间为其优先事项制定提案以供批准；

19. 请求理事会研究进一步制定与航空有关方法的问题，以便将其应用到二氧化碳减排计划中，包括联合国气候变化组织框架内的机制和其它计划，并建议各国将这些方法应用于减少航空二氧化碳排放的活动中，这能够避免重复计算排放量。