



大会 — 第 40 届会议

执行委员会

议程项目 17: 环境保护 — 国际航空碳抵消和减排计划 (CORSIA)

国际航空碳抵消和减排计划: 必要的未来工作

(由巴西提交)

执行摘要

国际民航组织大会第39届会议批准了国际航空碳抵消和减排计划 (CORSIA), 创建了世界第一个用于单一行业的基于市场的措施。巴西支持采取国际协调的措施, 以帮助减少温室气体排放, 促进国际民航可持续发展, 并完全承诺实施国际航空碳抵消和减排计划。

巴西确定了理事会须特别关注的两个方面, 以确保成功实施该计划。第一个方面是新加入者的基线计算标准。新加入者基线的确定是国际民航组织技术机构未解决的一个问题, 在未来使用个体方法时将产生实际影响。所有在2019年之后开始国际运行的飞机运营人将没有2019-2020基线, 因此将不可能计算其个体排放的增长。第二个方面是理事会关于合格单位的决定和对联合国气候变化框架公约 (UNFCCC) 机制下特殊情况的认可。巴西强烈认为, 《京都议定书》的清洁发展机制 (CDM) 和《巴黎协定》第6条第4段建立的机制是成功实施CORSIA的关键, 因为它们能够成规模地提供单位, 同时确保环境完整性。

行动: 请大会:

- a) 认可: 考虑到一个可靠标准的缺失将在使用个体方法时产生的影响, 国际民航组织须就新加入者的基线标准做出决定。
- b) 要求理事会为新加入者的基线界定提供指导, 这须避免反竞争做法。
- c) 欢迎常设技术咨询机构 (TAB) 的组建, 并要求理事会尽快审议其建议, 同时认可联合国气变框架公约机制的特殊情况。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标E — 环境保护。
财务影响:	不适用
参考文件:	国际民航组织大会第A39-3号决议

## 1. 引言

1.1 国际民航组织大会第 39 届会议批准了国际航空碳抵消和减排计划(CORSIA)，创建了全球第一个用于单一行业的基于市场的措施。国际航空碳抵消和减排计划，作为一个临时和补充性的措施，代表了一个重要的成就，重申了对民航可持续发展的国际承诺。

1.2 理事会在其 214 届会议上批准了与国际航空碳抵消和减排计划有关的国际标准和建议措施(SARPs)(附件 16 第 IV 卷)。这些标准和建议措施以及实施要素构成了国际航空碳抵消和减排计划整套方案，是 CORSIA 充分运行所需要的一套规则、建议、指导和文书。

1.3 CORSIA 已经就位，各国应根据已批准的标准和建议措施采取必要行动，开展排放的监测、报告和核查(MRV)工作。巴西理解，监测、报告和核查是 CORSIA 的主干，因为高质量的排放数据对于该计划的环境完整性至关重要。有鉴于此，我们应认可并祝贺国际民航组织秘书处与成员国协调开展的工作，这促进了 CORSIA 援助、能力建设和培训(ACT-CORSIA)方案下的培训和讲习班活动。

1.4 巴西认识到在制定 CORSIA 主要实施要素方面取得的进展，巴西强调，有些重要问题仍在讨论之中，请大会予以解决并对理事会做出相应指示。

## 2. 讨论

2.1 巴西完全承诺实施 CORSIA。政府已经将附件 16 第 IV 卷的第 1 和第 2 章引入国内监管系统，为排放监测、报告和核查进程奠定了基础。目前正在考虑将第 3 和第 4 章引入国家监管框架，这需要不同政府部门之间进行协调。

2.2 在 CORSIA 实施进程方面，巴西确定了急需理事会特别关注的两个方面。

2.3 第一个方面是确定新加入者的基线计算标准。自大会第 39 届会议以来，巴西一直对个体方法可能导致市场扭曲表示关切，因为个体方法青睐于发达和成熟的市场，并加重了发展中而非成熟市场的负担，这违背了联合国气候框架公约的共同但有差别的原则。此外，在巴西几个政府机构之间讨论第 3 章的实施问题时，专家指出，根据飞机运营人的增长确定抵消义务的个体方法会明显青睐于市场上的老牌飞机运营人，而对新加入者和成长阶段的飞机运营人带来更大的负担。这不仅会违背《芝加哥公约》的非歧视原则，也不符合国家竞争法规。

2.4 采用个体方法时新加入者基线的界定是国际民航组织技术机构未解决的一个问题。虽然新加入者基线标准的缺失所造成的实际影响只有在采用个体方法时才会出现，但是，这个标准的缺失影响着自 2019 年开始运行的每一个飞机运营人以及仍将开始运行的所有其他运营人。这些飞机运营人将没有 2019-2020 基线，因此不可能计算其个体排放的增长。在只采用行业方法的时候，计算是简单的，因为同一个百分比将适用于所有运营人(国际民航组织计算的行业增长系数)。个体方法中新加入者基线的问题未在 A39-3 号决议中得到解决。尽管认识到这是一个应当由国际民航组织航空环保委员会(CAEP)处理的技术问题，但是巴西强调，大会有必要要求理事会就这一事项提供政治指导。取决于所决定的标准，新加入者承受的负担可能远远高于现有飞机运营人的负担，是一个反竞争的做法。

2.5 巴西想强调的第二个方面是合格单位的定义。购买可信的排放单位是确保 CORSIA 环境完整性的基础。巴西强烈认为,《京都议定书》的清洁发展机制(CDM)以及《巴黎协定》第 6 条第 4 段建立的机制是成功实施 CORSIA 的关键。这就是为什么国际民航组织成员国在 A39-3 号决议第 21 段中决定特别赋予这些机制合格资格。自 2021 年起,飞机运营人将需要大量的经审定的减排,以履行其抵消义务,只有 UNFCCC 机制能够成规模地提供所需,同时确保环境完整性。巴西还强调,根据 A39-3 号决议第 24 段,成员国要求理事会促进使用能够惠及发展中国家的排放单位。

2.6 巴西欢迎 2018 年组建的技术咨询机构(TAB),期待看到该机构向理事会提出有关合格排放单位的建议。理事会在尊重商定程序并以平衡方式对待所有排放单位标准的同时,如能早日做出决定,将确保飞机运营人将购买合格单位作为其业务战略的一部分。此类决定还将向碳市场发出清晰的信号,提高各方案对 CORSIA 及其规则的意识。该决定还应重申和认可 UNFCCC 机制的特殊情况,因为多边机制是成功实施 CORSIA 抵消义务的关键。

— 完 —