



## 第七次世界范围航空运输会议（ATCONF/7）

2026 年 11 月 16 日至 20 日，蒙特利尔总部

### 议程项目 3：加强监管和制度框架

#### 3.4：国际航空运输的税费征收

### 避免在地区基于市场的措施下对 CORSIA 所涵盖的国际航班重复收费

（由沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国提交）

#### 执行摘要

在位于某一地区排放交易计划经济区内的两座机场之间执飞的国际航班，按照国际民用航空组织（ICAO）的定义，属于国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）所涵盖的国际航班，同时也属于地区措施的范围。这一关切对不属于该地区的第三国航空运营人影响最为突出。上述两项机制性质不同：CORSIA 属于抵消计划，而地区排放交易计划属于限额和交易机制，其配额成本实质上具有财政性质。在两者适用于同一排放的情况下，针对通过 CORSIA 抵消所涵盖的排放，运营人会额外承担一笔实质上具有财政性质的收费；同时，针对同一航班，还需承担遵守两套互不协调的制度所带来的行政负担。

指导原则本身并无争议：大会已确定：此类排放只应计入一次（A42-22 号决议第 18 段），但相关地区主管当局未将该原则落地实施。对已通过全球计划所涵盖的排放再次收费，也不符合大会商定并在此后历届大会决议中所重申的设计和实施国际航空基于市场的措施的指导原则（A38-18 号决议），根据这些原则，此类措施应避免重复、造成不当经济负担和市场扭曲。

根据《芝加哥公约》、国际民航组织关于收费与税收政策，以及大会确定 CORSIA 是适用于国际航空二氧化碳排放的唯一全球基于市场的措施，以避免分散的国家和地区基于市场的措施（A42-22 号决议第 18 段），本文件提请会议支持以下原则：已根据 CORSIA 涵盖的排放，不应再额外承担实质上具有财政性质的地区性收费。

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>行动，请会议：</p> <p>a) 认识到 CORSIA 监测和报告所涵盖的国际航班，也可能属于某地区排放交易计划的范围，且两项机制性质不同，这可能导致地区计划对已由 CORSIA 涵盖的排放额外征收实质上具有财政性质的费用；</p> <p>b) 根据《芝加哥公约》、国际民航组织关于收费与税收政策、大会关于 CORSIA 是适用于国际航空二氧化碳排放的唯一全球基于市场的措施且此类排放只应计入一次（A42-22 号决议第 18 段）以及基于市场的措施的指导原则（A38-18 号决议），已由商定的全球基于市场的措施所涵盖的排放，不应再额外承担实质上具有财政性质的地区性收费；</p> <p>c) 请理事会持续关注本事项，直至采用此类措施的成员国使其措施与商定的全球框架保持一致——具体而言，即对 CORSIA 监测和报告所涵盖的国际航班，免于适用地区排放交易的配额清缴义务——从而确保 CORSIA 所涵盖的排放不会被二次收费，且运营人不得仅因注册地不在该地区，而对同一笔排放承担第二次费用；和</p> <p>d) 重申 CORSIA 是国际航空业商定的唯一全球基于市场的措施；地区措施的实施应与其保持一致，并符合“此类排放只应计入一次”原则，因此避免对 CORSIA 涵盖航班重复收费的责任，由相关地区通过落实该商定框架予以承担。</p> |                                                                                                                                                           |
| 战略目标：                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 本工作文件涉及战略目标：航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉以及航空具有环境可持续性。                                                                                                          |
| 财务影响：                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 预计对本组织无直接财务影响。                                                                                                                                            |
| 参考文件：                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <p>《芝加哥公约》</p> <p>《国际民航组织关于国际航空运输领域税收的政策》（Doc 8632 号文件）</p> <p>基于市场的措施的指导原则（大会 A38-18 号决议，附件）</p> <p>大会 A42-22 号决议第 18 段</p> <p>大会 A42-26 号决议附录 B 和 C</p> |

## 1. 引言

1.1 《国际民用航空公约》以及《国际民航组织关于国际航空运输领域税收的政策》（Doc 8632 号文件）为国际运营税费征收的处理提供了框架，特别是区分了与成本相关的收费和具有财政负担属性的税费。大会 A42-26 号决议附录 B 和 C 记录了国际民航组织关于税收和影响国际航空运输的税费的政策，与本文件所探讨收费问题直接相关。

1.2 大会确定，CORSIA 是适用于国际航空二氧化碳排放的唯一全球基于市场的措施，以避免分散的国家和地区基于市场的措施，确保国际航空二氧化碳排放只应计入一次（大会 A42-22 号决议第 18 段）。设计和实施国际航空基于市场的措施的指导原则（大会 A38-18 号决议，附件）也作出了类似规定。

1.3 近年来，已出台、扩大或提议进一步扩大对国际航空运输造成影响的任何形式的税费。本文件

涉及其中一种相互作用：地区排放交易计划与 CORSIA 同时适用于同一国际航班。

## 2. 两种性质不同的机制

2.1 CORSIA 与地区排放交易计划均实现碳定价，但性质不同。CORSIA 属于抵消计划：运营人购买并注销 CORSIA 合格排放单位，为东道国的减排项目提供资金。地区排放交易计划属于限额和交易机制：运营人清缴配额，配额中拍卖比例不断提升，收入归于该地区的公共当局。实际上，后一类收费实质上具有财政性质。

2.2 由于抵消缴款和财政性清缴性质不同，不能将二者等同、互相抵扣。在两者适用于同一排放的情况下，运营人承担两项不同的义务，其中仅有一项与根据商定全球计划进行的抵消相对应。

## 3. 监管缺口和经济负担

3.1 在某一地区措施经济区内两个不同国家两座机场之间执飞的国际航班，依据附件 16 第 IV 卷的定义，因其国际性质属于 CORSIA 的范围，同时依据地区指令也属于地区措施的范围。指导规则并未缺失：大会确定此类排放只应计入一次（A42-22 号决议第 18 段）。所缺失的是相关地区主管当局对该规则的实际实施。因此，缺口在于实施，而非原则。解决该缺口无需制定新规则，而是落实大会已经确立的规则。

3.2 该航班根据大会的商定确定属于 CORSIA 的范围。地区措施仍可将同一航班纳入其自身计划，但其涵盖范围是对 CORSIA 的叠加，而非同等或竞争性的主张。因此，协调的责任归于地区一方：应由地区当局调整其措施与 CORSIA 保持一致，而非由 CORSIA 让位于地区计划。在地区当局完成协调之前，已经履行 CORSIA 义务的运营人可能因同一排放而被二次收费。

3.3 经济负担是双重的。第一，运营人可能就已通过 CORSIA 抵消处理的排放，被地区计划额外征收一笔实质上具有财政性质的费用，而这笔收费并不会为任何进一步的环境行动提供资金。第二，负担不对称：对于同一航线，风险敞口和确定性可能因运营人注册地不同而存在差异，而注册地不在该地区的运营人还要额外承担协调两个主管部门对单一航班处理的负担。这与非歧视和公平竞争环境的原则相悖。独立行业（IATA）分析也得出了相同结论，指出注册地不在该地区的运营人，在该地区经济区内的国际航线上会遭遇同一排放被两次收费的情形。此外，让第三国航空运营人为同一航班服从双重、互不协调的行政和清缴制度，会给国际航空运输造成不合理的行政壁垒。