



工 作 文 件

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

保持监管的一致性以支持竞争、连通性和国际航空的可持续发展

(由卡塔尔提交)

执行摘要

国际民用航空组织 (ICAO) 成员国2016年通过的国际航空碳抵消和减排计划 (CORSIA)，是应对国际航空二氧化碳排放的首个且唯一的基于市场的全球措施。随着CORSIA将于2027年进入强制性第二阶段，以及国际民航组织长期理想目标 (LTAG) 的工作加速进行，航空业亟需一个稳定、可预测和国际协同一致的监管环境。

近来关于航空排放的地区性举措，包括2026年7月公布的对欧盟航空碳排放交易体系 (EU ETS) 的拟议变更，再次引发了对确保监管一致性的关注。尽管各国可选择以不同方式实现其环境目标，但全球与地区措施间日益扩大的差异，可能对竞争、全球连通性以及航空业减少排放的长期努力产生影响。

卡塔尔国认为，通过国际民航组织商定的做法，是推进各项环境目标最有效的方式，且同时能维护公平的竞争环境，保持全球连通性，并赋予航空业长期投资所需的确定性。

行动: 请会议

- 认识到在应对国际航空排放的措施中保持监管一致性和可预测性的重要性;
- 重申在全球范围内采取协同一致的措施，以支持实现国际民航组织各项环境目标，包括长期理想目标的重要性;
- 鼓励各成员国通过国际民航组织采取协同一致的做法，并避免采取可能导致国际航空监管碎片化的单边或地区基于市场措施; 和
- 请理事会审查因对国际航空排放采取不同监管做法而对公平竞争、市场准入和连通性产生的影响，并考虑提供指导，以支持监管的一致性。

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和航空具有环境可持续性
-------	---

财务影响:	无
-------	---

参考文件:	国际民航组织关于欧盟航空碳排放交易体系拟议扩大适用范围的声明，2026年7月17日 大会A41-22 号决议 附件 16 — 《环境保护》，第IV卷 — 《国际航空碳抵消和减排计划 (CORSIA)》
-------	--

	《国际民用航空公约》(1944, 芝加哥), 序言
--	---------------------------

1. 引言

1.1 自 2016 年 CORSIA 获得通过以来，国际民航组织各成员国一直通力合作，构建了一个应对国际航空二氧化碳排放的全球统一框架。这一框架既体现了各方对环境行动的共同承诺，又兼顾了国际航空运输的可持续发展。

1.2 航空业目前正处于实施 CORSIA 和 LTAG 的关键时刻。进展与否，将取决于对新型航空器、可持续航空燃料（SAF）、低碳航空燃料（LCAF）、更清洁能源路径以及其他减排措施的大规模投资。

1.3 对于各国、航空公司、机场、燃料供应商和投资者而言，这些决策需要明确和可预见的规则。加强国际层面的协调可以提供这一确定性，并使各项环保措施更容易在全球航空网络得到落实。

2. 监管的一致性与国际航空

2.1 竞争与公平的竞争环境

2.1.1 国际航空靠的是为在不同地区市场服务的运营人提供一个公平的竞争环境。规则一致，可以减少无谓的繁琐，为运营人提供更清晰的长期规划依据，从而支持这一竞争环境。

2.1.2 当在相似的市场服务的航空运营人面临不同或重叠的碳排放要求时，其监管义务可能会有很大的不同。这可以破坏《芝加哥公约》序言中所主张的、国际航空运输应在机会平等基础上发展的长期原则。例如，在相同地区间争夺相同客货流的航空运营人，其承担的义务可能因枢纽机场的所在地而存在重大差异，而非取决于其航班产生排放量的多寡。

2.1.3 各不相同的要求也会影响关于机队、航线和燃料供应的决策。由于这类投资的周期长达多年，运营人需要稳定、可预测且在国际上协同一致的规则。

2.1.4 很多国际航班服务是根据双边航空运输协定运营的；这些协定规定双方的指定承运人享有公平、平等的竞争机会，并且在许多情况下，要求在推出影响原定服务的措施前先行磋商。因此，涉及外国承运人服务的措施，最好通过相关国家之间的对话和协商来制定。

2.2 全球连通性

2.2.1 国际航空运输促进贸易、旅游、经济发展及各社群间的联系。枢纽机场和国际航空网络将不同市场连接起来，实现跨区域人员与货物运输，并帮助维持全球经济活动。

2.2.2 不成系统的监管要求可能降低这些网络的效率，削弱其连通性。对于连接多个地区并支持远程航班的国际枢纽而言，这种影响可能尤为显著。

2.2.3 因此，协同一致的国际举措有助于各国在实现环境目标的同时，不丧失支持经济增长和可持续发展的连通性效益。

2.3 国际航空的韧性与净零转型

2.3.1 实现国际民航组织的长期理想目标需要各国与业界开展持续合作，并得到贯穿航空价值链的大规模投资的支持。当监管方向明确、可靠时，投资者和运营人将更有能力投入资源。

2.3.2 CORSIA的强制性第二阶段将于2027年开始，标志着国际民航组织成员国2016年协议建立的这一框架进入了关键阶段。更广泛的参与将增强CORSIA的作用，使其成为应对国际航空二氧化碳排放，并支持实现长期理想目标取得集体进展的唯一全球基于市场措施。

2.3.3 在此背景下，累加或重复的碳排放要求可能会给各国、运营人及其他利益相关方带来更多复杂性。尽管不同的政策路径均可帮助实现环境目标，但若各类政策框架之间缺乏协调，则可加大预知未来义务的难度，削弱对长期投资决策的信心。

2.3.4 其影响超出碳抵消范畴。要落实国际民航组织关于可持续航空燃料、低碳航空燃料以及其他更清洁航空能源路径的全球框架，就必须对整个价值链持续投资。只有当政策信号稳定且在国际上协同一致时，才更有可能实现这类投资。

2.3.5 运营人已在逐步适应碳抵消义务，SAF相关措施以及相应的监测、报告和核查要求。如果适用不同的框架而彼此间缺乏协调，随着行政工作和合规成本增加，可导致本应用于实际减碳措施的资源被分流。

2.3.6 连通性也可能受到影响。不均衡的合规负担可能影响对航线、运力和投资的决策，特别是对于连接各地区并支撑全球客货流的枢纽运营。

2.3.7 基于上述理由，卡塔尔国认为，在各国推进其环境目标的过程中，确保监管的一致性并避免不必要的碎片化至关重要。通过国际民航组织开展合作，是确保这些措施在减少排放的同时，维护竞争、连通性和国际航空长期可持续性的最佳途径。