



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 — 实施挑战和审查基线排放标准的必要性

（由印度提交）

执行摘要

在国际民航组织大会第39届会议期间通过的关于国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）的决议中，印度对第A39-2和A39-3号决议表达了保留意见。本文件指出，需要允许对国际民航组织“CORSIA”的实施设计要素进行磋商，以将2019和2020年的平均排放作为基线，实现自2021年起国际民用航空碳中和增长的目标。

本文件指出，需要一个对每个航空器运营人都公平和平等的基线标准，而不是A39-3号决议规定的标准，并建议了一个替代标准。本文件还列出许多国家在满足国际民航组织的要求以顺利实施CORSIA方面将面临或预料中的各种挑战。

行动：请大会：

- a) 考虑由成员国驱动的稳定航空排放量的原则，并将减排责任归于成员国而不是航空公司运营人；
- b) 请理事会考虑修改以上建议的基线标准，并将第二阶段加入的航空公司的基线年份推迟到2025-2026年；
- c) 考虑使用简单和成本有效的标准挑选排放单位，给予发展中国家的飞机运营人一定的灵活性，遵循“共同但有区别的责任”原则；
- d) 更明确地阐明与国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）下的法律规定和执法行动有关的标准和建议措施，以协助各国确保国际航空碳抵消和减排计划的妥当实施；
- e) 确保不要求运营人遵守各个地区机制下的不同减排要求，并且只存在一项全球基于市场的措施来解决国际航空的排放问题，以真正实现国际民航组织碳中和增长的理想目标；
- f) 以促进性的方式并在尊重国家主权的基础上，本着协调和协同不同国家做法的目的，在成员国和国际民航组织之间建立一个关于国家实施CORSIA的技术对话磋商程序；和
- g) 确保排放单位标准与联合国气变框架公约的原则以及联合国气变框架公约第6条提出的国际抵消贸易的标准保持一致。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标E — 环境保护 — 最大限度地减小全球民航对环境的负面影响。
财务影响:	无需额外资源
参考文件:	<ul style="list-style-type: none">• 国际民航组织附件16第IV卷 — 《国际航空碳抵消和减排计划 (CORSIA)》• 大会第A39-3号决议: 《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 — 全球基于市场的措施 (GMBM) 计划》

1. 引言

1.1 国际民航组织通过国际航空碳抵消和减排计划, 以实现其理想目标, 这也是第一个行业类碳抵消方案, 旨在自 2021 年起实现国际民航碳中和增长。总体来说, 国际民航组织这一举措得到了所有相关方的欢迎, 但是以 A39-3 号决议通过的方法尚未得到普遍接受, 有些国家, 特别是新兴的航空市场感到, 该计划没有给予他们公平交易, 应加以修改。

1.2 第二, 该计划有些方面不够清晰, 将在实际运作中引发问题。因此, 国际民航组织理事会需要紧急关注这些方面, 并做出澄清, 以防止阻碍 CORSIA 的顺利实施。

2. 讨论

2.1 基线标准

2.1.1 根据联合国气候变化框架公约 (UNFCCC) 下国际商定的温室气体核算原则, 温室气体减排责任归于成员国而不是行业排放源。温室气体排放清单由国家准备, 并按照标准方法在国际层面报告。相应地, 按照UNFCCC的原则, 每个国家应负责其边境内产生的温室气体的生产和监管。国际民航组织应在航空部门通过类似的由成员国驱动的减排原则。

2.1.2 如果同样的概念应用于航空, 则很自然, 国家应当对其公民的国际旅行产生的温室气体负责, 不管旅行用的是哪家航空公司。但是, 根据A39-3号决议商定的CORSIA计划, 该计划的构成基础是每个航空器运营人的排放, 完全不涉及国家。对一个特定行业即航空业如此改变基本概念似乎没有道理。此外, 这有可能导致扭曲, 因为有些国家人口少但是航空公司规模较大, 此类航空公司承运的大部分交通量都源自其它国家。另一方面, 有些国家人口众多, 但航空公司规模较小, 因此该国大部分国际交通量由其它国家的航空公司承运。有鉴于此, 决定基线排放水平的正确标准是根据一个国家的公民作为国际旅客旅行 (无论使用的是哪家航空公司) 的吨公里收入计算该国在航空部门的排放比例。这个吨公里收入在全世界国际吨公里收入中的比例应作为一个系数, 来计算该国在2019-2020年的基线排放水平, 也用来决定该国在第一或第二阶段 (由其选择) 要抵消的超额排放。这将虑及国家之间的差异, 并使基线建立在以设计要素的道义平等性为基础的务实门槛之上。

2.2 CORSIA 的覆盖门槛和行业基线年

2.2.1 由于CORSIA的强制阶段从2027年开始适用于像印度这样的国家，因此从务实的角度来说确实需要重新探讨在国际民航市场中占有低份额的发展中国家的适用门槛问题。发展中国家的航空公司正处于壮大阶段，而发达国家航空公司的国际运行量已经非常高。如果将基线门槛保持在2019-20年，则对发展中国家的航空公司非常不公平，因为其从2020年至2026年的整个运行增量都将承担CORSIA的抵消要求。

2.2.2 门槛计算年份为2018年，这离印度将加入计划的实际年份太远。对于那些选择早些时候加入计划的国家，适用0.5%吨公里收入门槛的相关年份应为2025年（第二阶段开始前两年），以便为排放增长和抵消要求建立一个更加合理和即时可用的基础。这可以保护航空公司行业免于可能影响他们的不稳定增长和技术不确定性阶段。

2.2.3 国际民航组织规定阶段性实施CORSIA，显然是为了照顾“各国，特别是发展中国家的特殊情况和各自能力，同时最大限度地减少市场扭曲。”这也符合UNFCCC下的“共同但有区别的责任”原则。因此，在国际民航部门的全球基线方面，应确保CORSIA义务不会阻碍像印度这样的国家的行业发展，在这些国家中，国际航空部门正在从低基线迈入增长通道。这将考虑到增长曲线远高于发达国家的新兴经济体的合理优先需求。

2.3 监测、报告和核查（MRV）：

2.3.1 根据国际航空碳抵消和减排计划，国家必须监测和维持运营国际航线所产生的大量燃料消耗清单。然而，最常见的制约因素包括缺乏足够的数据存档和管理能力、质量控制程序应用不足和没有使用评估此类数据的不确定性的方法。考虑到巨大数据管理的挑战，国际航空碳抵消和减排计划下的报告要求也应为国际航空碳抵消和减排计划的实施提供足够的灵活性。

2.3.2 此外，在2021年至2029年期间，将适用100%的部门方法，这意味着抵消要求的计算将仅基于给定年份该部门的全球平均增长率系数。这将对在全球排放增长中所占份额很小的航空公司产生巨大影响，特别是对发展中国家运营的航空公司。因此，在计算运营人的抵消要求时，显然需要向发展中国家的这些运营人提供激励措施。

2.3.3 查明营运非定期航班的航空公司是否符合国际航空碳抵消和减排计划的规定将是一个巨大挑战。像印度这样的国家，有许多营运不定期航班的飞机在国际航线上飞行。由于运营国际航线的不确定性，阈值可能会随时超过，因此很难跟进这些航空公司的运营。

2.4 排放单位标准（EUC）：

2.4.1 国际民航组织国际航空碳抵消和减排计划的碳抵消计划将国际航空排放限制在2020年的水平，因此，飞机运营人需要抵消它们无法通过技术和运营措施减少的排放。具体而言，航空公司需使用国际航空碳抵消和减排计划来抵消超过2019年和2020年设定的平均排放量基线的排放量。

2.4.2 根据国际航空碳抵消和减排计划的规定，飞机运营人必须通过购买和取消碳单位的方式来抵消其排放增长。不过，国际民航组织至今尚未最终确定符合这项计划的碳抵消单位的类型。然而，如果任何有关合格的抵消类型或年份的限制可能会降低其可用性并随之增加市场上此类单位的成本。这将最终导致符合国际航空碳抵消和减排计划的要求的成本增加。

2.4.3 目前，联合国清洁发展机制提供大约20亿个正在流通的碳抵消单位。如果这些清洁发展机制项目被允许用于这个计划下的碳抵消，它们的数量将远远超过飞机运营人对抵消的需求。另一方面，将符合国际航空碳抵消和减排计划的清洁发展机制单位仅限于高度符合环境完整性的单位，则将严重限制抵消供应量。

2.4.4 还应指出，确定排放单位标准和计算抵销贸易的方式问题仍在UNFCCC下审议。国际民航组织理事会在处理这一问题上比UNFCCC稍有提前。但是，重要的是确保国际民航组织制定的原则与UNFCCC制定的原则保持一致。

2.5 商用、法律和监管挑战：

2.5.1 缺乏实施国际航空碳抵消和减排计划的标准和建议措施的法律指导将对监管机构产生风险，因为监管机构可能会要求飞机所有人对不遵守国际航空碳抵消和减排计划的事情负责。如果飞机运营人不依照抵消要求取消适当的排放单位，目前仍不清楚一个缔约国将对这个违反规定的运营人采取什么行动。此外，如果运营人在申报破产后未能取消足够数量的合格排放抵消单位以支付其现有义务，也可能产生法律和财务后果。

2.5.2 国际航空碳抵消和减排计划的合规挑战之一是在未确定航班运营人的情况下确定谁应对该计划的合规负责。如果民航组织的指定代码和空运运营人许可证的持有人不能很容易确定的情况下，则国际航空碳抵消和减排计划的合规要求将由航空器注册文件确定的飞机所有人承担。如果运营人未能提交排放监测计划和年度排放报告，其国际航空碳抵消和减排计划缔约国可能就无法确定飞机国际飞行活动的运营人或因此无法确定对此类活动排放负责的一方。因此，在这种情况下，国际航空碳抵消和减排计划的合规义务将自动归属飞机所有人。对于航空器出租人和投资者来说，在资产抵押的财务组合交易中，任何此类风险都可能变得更加复杂。

2.5.3 由于国际航空碳抵消和减排计划仍处于初期实施阶段，国际民航组织正在考虑国际航空碳抵消和减排计划的许多要素，包括最重要的要素，如排放单位标准和可持续航空燃料可持续性标准。然而，由于《气候公约》缔约方尚未制定审计规则，国际民航组织需要确保国际航空碳抵消和减排计划的规定与《气候公约》的规则达成一致。各国特别是发展中国家在国内政策、能力建设、生态结构方面的差异强调说明，只有实施包容和公平的基于市场的措施才能激励全球努力和鼓励更广泛的参与。