



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

(由印度提出)

执行摘要

印度航空市场正在高速增长，这种增长最终也将造成环境挑战，最重要的是导致碳排放的增加。本文论述国际民航组织为实现国际民用航空的碳中和增长而制定的全球基于市场措施“国际航空碳抵消和减排计划 (CORSIA)”的实施情况。

本文指出许多国家在满足民航组织关于在其国内顺利实施国际航空碳抵消和减排计划 (CORSIA) 方面将面临或预期遭遇的各种挑战。

行动：请大会：

- a) 同意通过全球基于市场措施减少排放；
- b) 请理事会制定选择排放单位的标准，这些标准应简单、符合成本效益，并对发展中国家的飞机运营人具有一定程度的灵活性；
- c) 请理事会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适当实施；
- d) 请理事会不要求运营人遵守各个地区机制下的不同减排要求，并且只有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。

战略目标： 本工作文件涉及战略目标 E — 环境保护

财务影响： 无需额外资源

参考文件：

- 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 不断增长的航空市场极大地促进了一个国家的经济发展，但也不可避免地造成环境挑战，导致全球气候变化。意识到气候变化的威胁，有必要对可持续的低碳发展进行投资，以缓解全球气候变化日益加剧的关切。尽管这个行业在全球排放量中所占的份额不到 2%，但在控制它对全球温室气体排放方面有着巨大的前景。

1.2 国际民航组织为实现其理想目标通过了国际航空碳抵消和减排计划(CORSIA)，它是首个着眼于实现国际民用航空碳中和增长的碳抵消方案。国际民航组织的这一举措于 2019 年 1 月 1 日生效，它得到航空业界的普遍欢迎。

2. 讨论

2.1 监测、报告和核查(MRV)：

2.1.1 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。

2.1.2 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。

2.1.3 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。

2.2 排放单位标准(EUC)：

2.2.1 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。抵消包括支付在世界其他地方的减排费用，这是一个有吸引力的选择，因为它允许以更低的价格进行减排。

2.2.2 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。

2.2.3 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，限制符合国际航空碳抵消和减排计划的条件的清洁发展机制单位的数量于高度符合环境完整性的单位，则将严重限制抵消供应量。

2.3 商用、法律和监管挑战：

2.3.1 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情事负责。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。

2.3.2 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(AOC)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。

2.3.3 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动更广泛的参与。