



大会 — 第 42 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）

将CORSIA作为唯一全球基于市场的措施予以实施

（由非洲民用航空委员会代表54个非洲国家²提交）

执行摘要

本文阐述了关于将国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）作为解决国际航空二氧化碳排放问题的唯一全球基于市场的措施（GMBM）的意见。本文概述了非洲国家取得的进展，指出了能力和实施方面的挑战，并强调了加强全球合作的必要性。此外，本文着重指出了相互重复的地区性基于市场的措施（MBM）的出台正在引起的担忧，这些措施可能损害环境完整性、经济公平性以及国际航空业的全球气候行动的协调一致。

行动：请大会：

- a. 重申CORSIA是国际民航组织（ICAO）下旨在解决国际航空业二氧化碳排放的唯一的全球基于市场的措施（MBM）；
- b. 要求避免重复或单方面的MBM，特别是那些可能导致二氧化碳排放量重复计入的措施，并确保国际航空二氧化碳排放量仅被计入一次；
- c. 加强支持方案，例如“CORSIA 援助、能力建设和培训方案”（ACT-CORSIA），并加强努力，向有需要的发展中国家、业界和所有相关利害攸关方提供技术援助；
- d. 利用本文件所载的信息审查和修订国际民航组织（ICAO）大会第A41-22号决议；和
- e. 敦促理事会明确界定CORSIA定期审查的“方法/机制”以及航空环境保护委员会（CAEP）技术性定期审查的作用。

¹ 英文和法文版由非洲民用航空委员会提供。

² 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、斯威士兰、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、南苏丹、苏丹、坦桑尼亚联合共和国、多哥、突尼斯、乌干达、赞比亚和津巴布韦。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 – 航空具有环境可持续性。
财务影响:	取决于国际民航组织的预算拨款
参考文件:	• Doc 7300号文件,《国际民用航空公约》 • 国际民航组织大会第A41-21号决议 • 国际民航组织大会第A39-3号决议 • CORSIA第3章国家对国家名单第1、2、3、4和5版 • 国际航空运输协会2024年年度审查报告 • 非洲航空公司协会2024年第3季度空中交通报告

1. 引言

1.1 《芝加哥公约》在序言中承认国际民用航空在建立和保持国家间友谊方面的重要性。在国际民用航空组织（ICAO）大会第 39 届会议上，国际民航界通过了国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA），将其作为旨在解决国际航空二氧化碳排放的唯一全球基于市场的措施（MBM）（大会第 A39-3 号决议）。

1.2 自大会第 39 届会议以来，ICAO 成功制定了附件 16 关于 CORSIA 的第四卷及其相关的《环境技术手册》。此外，还制定了各种 CORSIA 实施要素，提供给各国和飞机运营人，用于补充 CORSIA 的三个实施阶段（试点阶段 – 2021-2023 年、第一阶段 – 2024-2026 年和第二阶段 – 2027-2035 年）。

1.3 理事会非常恰当地每三年对 CORSIA 进行一次定期审查，并根据国际航空业的不断变化的性质对该计划作出必要的调整。

2. 讨论

2.1. CORSIA 目前正处于实施的第一阶段（2024-2026 年）。对所发布的 CORSIA 第三章国家对国家名单的分析表明，自试点阶段（2021-2023 年）开始以来，参加国数目稳步增长。下表显示了全球和非洲参加国的这些增长情况。自愿参加 CORSIA 的非洲国家占 54 个非洲国家的 50%。

年度（从每年 1 月 1 日开始）	全球	全球增加百分比	非洲	非洲在全球所占比重的增加百分比
2020				
2021	88	基准	17	19 %
2022	107	6 %	20	18 %
2023	115	14 %	21	18 %
2024	126	25 %	25	20 %
2025	129	28 %	27	21 %

2.2. 国际民航组织大会第 A41-21 号决议的附件说明了为国际航空设计和实施基于市场的措施 (MBM) 的指导原则，其中呼吁避免 MBM 的重复，并确保国际航空二氧化碳排放量仅被计入一次。

2.3. 大多数非洲国家（目前约有 50%）受到鼓励加入试点阶段和第一阶段，以便在强制阶段开始之前体验实施方面的挑战和好处。这些国家通过以下方式获得了支持：国际民航组织地区讲习班；各国提供在 CORSIA 援助、能力建设和培训方案 (ACT-CORSIA) 中提供的援助；能力建设和培训援助；以及支持实施 CORSIA 的能力建设举措。这着重表明了非洲大陆内部和全球层面采取的可称赞的合作方法，强调了在整个 CORSIA 实施阶段持续提供支持的必要性，特别是在未来几年的必要性，因为届时将适用“抵消”办法。

2.4. 尽管 CORSIA 框架很健全，但飞机运营人还须遵守其他地区性基于市场的措施 (MBM)。这些地区性 MBM 直接针对飞机运营人规定了更多的监测、报告和核查 (MRV) 要求以及抵消义务。对于非洲飞机运营人（其中许多是在仍处于增长阶段的航空市场运营）而言，这些重复的要求造成了市场扭曲，增加了行政和经济负担，并损害了 CORSIA 的有效性以及《芝加哥公约》所设想的国际民航组织的核心作用。对航空征收全球团结税给发展中地区的飞机运营人带来额外费用，可能减缓其在国际市场上的增长，降低其竞争力，从而可能进一步加剧上述挑战。与此同时，那些可能适用单边地区性 MBM 的地区的飞机运营人如果只遵守该地区性 MBM，则可以免于实行 CORSIA 抵消办法。这种做法一旦得到确认，可能导致发展中国家与其他国家的飞机运营人之间的不公平竞争。

2.5. 飞机运营人如果要实施多个地区 MBM，则需要投资于合规机制、员工培训、经过更新的报告系统和聘请第三方核查机构，所有这些都会增加运营成本。这将提高飞行成本，引入不公平竞争，并有可能迫使非洲人选择安全性更低的交通方式。

2.6. 由于存在这些地区性 MBM，非洲航空公司产生了巨额费用和额外的行政管理负担，如下表所示：

MBM	非洲国家/航空公司	说明	费用
欧盟排放交易系统	埃塞俄比亚航空公司 肯尼亚航空公司 埃及航空公司、塞内加尔航空公司	MRV 费用 抵消费用	
联合王国排放交易系统	埃塞俄比亚航空公司 肯尼亚航空公司 埃及航空公司	MRV 费用 抵消费用	
全球团结税 来源：全球团结税工作队 2024 年 11 月临时报告	肯尼亚 (共同主席)、塞内加尔、塞拉利昂、赞比亚、吉布提、索马里、多哥(在缔约方大会第 29 届会议上加入)、非洲联盟(观察员)	拟议对常客征收机票税	对乘客在同一年内的第二次飞行起征 9 美元，最高对其在同一年内的第 20 次飞行征收 177 美元

2.7. 根据非洲航空公司协会 (AFRAA) 2024 年度报告，非洲航空运输仅占全球运输量的 2.1%。然而，根据国际民航组织长期交通预测，2018-2050 年期间，非洲航空运输量将以每年 4% 的速度增长。

2.8. 根据国际航空运输协会（IATA）的数据，预计 2024 年所有非洲航空公司的税后净利润将达 1 亿美元，这将是 COVID-19 危机后非洲航空公司连续第二年盈利。然而，这仅相当于每位旅客 0.90 美元的利润，远低于每位旅客 6.14 美元的全球平均水平。IATA 指出³，非洲占世界人口的 17%，而在全球旅行总量中所占比重大约为 2%。

2.9. 航空可持续性对于非洲的社会经济发展至关重要。现有的重复 MBM 和征税增加了运行成本，从而影响了航空业的可持续性，并相当于对国际航空二氧化碳排放量的重复抵消。

3. 结论

3.1 必须坚持国际民航组织大会决议的精神，确保除了国际民航组织达成的多边协议，不再对各国实施单边措施。非洲国家和航空业面临着诸多挑战，例如基础设施不足、运营成本高昂以及连通性有限，其盈利能力和市场份额因此受到影响。尽管非洲国家继续积极参加 CORSIA，并受益于能力建设努力工作，但是其设计和经济影响仍然引起担忧。即将进行的 CORSIA 审查提供了一个机会来解决这些问题和加强与《巴黎协定》的一致性。可能需要进一步和清晰地界定 CORSIA 定期审查的“方法/机制”以及航空环境保护委员会 (CAEP) 技术性定期审查的作用，将其记录在案。

3.2 非洲国家重申其对国际民航组织通过的将 CORSIA 作为解决国际航空二氧化碳排放的唯一全球 MBM 的承诺。非洲国家敦促大会终止所有及任何可能造成地区间重复的 MBM、税收/征税，并维护国际民航组织在航空环境可持续性方面的领导地位。

— 完 —

³ https://www.iata.org/en/pressroom/2024-releases/2024-07-02-02/?utm_source=chatgpt.com。