



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）

加强全球航空治理：在组织转型时国际民航组织协调 CORSIA 的作用

（由印度提交）

执行摘要

本文件强调了在飞机运营人机构重组（例如合并和收购）背景下的国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）监管不确定性。

具体来说，在涉及现有和新进入者合并、以及过去在统一公司结构下运营的航空公司分割或公司分拆等情况下，基准排放量缺乏明确性。这种模糊性有可能导致从 2033 年起在各国之间抵消义务的适用不一致。因此，印度提出了一系列建议，以提高透明度和监管确定性。

行动：请大会：

- 指示理事会起草详细指南，涵盖涉及公司合并、分割或分拆和收购情景下的排放核算，如本文件第 4 节中建议。
- 请国际民航组织组织专门培训课程和讲习班，重点讨论公司合并、分割或分拆期间的排放核算问题。这些方案应包括所有国家，并为发展中国家提供额外的支助机制。
- 要求国际民航组织更新实施工具包和指导文件，以确保国家当局和运营人具备一致的分步程序。
- 鼓励成员国分享匿名案例研究和解决方案，以应对 CORSIA 下与企业转型相关的实施挑战。

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：

无

参考文件：

附件 16 — 《环境保护》
A41-22：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 — 国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）

1. 引言

1.1 2016年，国际民用航空组织（ICAO）大会通过了A39-3号决议，确立了实施全球基于市场的措施（GMBM）计划这一决定，以便处理国际航空碳排放问题。该框架包括作为主要工具之一的国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA），以及航空器技术进步、运行效率优化和可持续航空燃料（SAF）部署等其他措施。这些举措共同为实现国际民航组织的全球环境理想目标做出了贡献。

1.2 国际民航组织大会A41-22号决议第17段重申了该组织对加强CORSIA有效性的承诺。它强调有必要考虑改进该计划，使之符合《巴黎协定》的目标，特别是其长期脱碳目标。此外，它还主张定期更新该计划的设计，以促进更有效的实施，减少市场扭曲，并反映不断发展的最佳实践，特别是与监测、报告和核实（MRV）要求有关的最佳实践。

1.3 国际民航组织继续鼓励改进CORSIA的设计要素，以确保在参与国之间的统一性、透明度和适应性。这些改进对于协调全球实施并确保该计划能持续应对新出现的风险和创新的缓解措施至关重要。一个一致的监管框架加强了国际社会集体应对环境挑战的能力。

1.4 国际民航组织还通过A41-22号决议敦促成员国伸张促进公平参与CORSIA的原则。这包括纳入保障措施，使所有国家能够持续参与，特别强调处理发展中国家的利益和能力问题，从而确保采取更具包容性和更加平衡的全球方法。

1.5 国际民航组织航空环境保护委员会（CAEP）第4工作组（WG4）通过维护和更新CORSIA的标准、工具和程序，在支持CORSIA方面发挥着关键的技术作用。不过，WG4的工作范围和优先次序由CAEP确定，而CAEP则接受国际民航组织理事会的战略指示和政策指导。这确保了分配给第四工作组的任何新任务都符合国际民航组织更广泛的环境目标和国际航空的脱碳承诺。

1.6 本文件确定了迫切需要CORSIA内的额外程序指导，特别是公司合并、分割、分拆和收购等复杂组织变革方面的处理。加强对此类情况的保障措施对于维护排放核算和抵消义务的透明度和一致性至关重要。

2. 关于印度航空与VISTARA合并后的CORSIA实施

2.1 印度航空自2019年起开始遵守CORSIA合规要求。相比之下，在同一年，Vistara的国际二氧化碳排放量超过10 000吨的门槛后，取得了CORSIA下的“新进入者”资格。

2.2 2024年11月12日，印度航空集团完成了印度航空和Vistara的运营和法律整合，从而创建了一家统一的全方位服务航空公司。这一里程碑标志着印度航空公司私有化后组织转型历程中的一个关键点。值得注意的是，这是在该集团的两家低成本航空公司——印度航空快运公司（Air India Express）和亚洲航空联运公司（AIX Connect，前身为亚洲印度航空）——于2024年10月1日完成合并后不久进行的整合。

2.3 在过渡时期，Vistara 在 CORSIA 下独立报告其国际二氧化碳排放数据，直至 2024 年 11 月。合并后，印度航空公司在统一的运营框架下负责报告当年最后两个月的合并排放量。这种情况凸显了结构转型期排放跟踪在操作上的复杂性。

3. 公司合并、分割或分拆后抵消义务计算的模糊性

3.1 国际民航组织附件 16 第 IV 卷第 2.2.2.9 段简要处理了在机构重组（如合并、分割、收购或分拆）情况下计算抵消义务的指导原则，国际民航组织《环境技术手册》（ETM）Doc 9501 号文件第 4.3.2 段对此作了进一步阐述。

3.2 国际民航组织 ETM Doc 9501 号文件规定：“飞机运营人如果发生完全兼并或两个或多个飞机运营人完全合并的情况，由此产生的飞机运营人 2019 年的二氧化碳参考排放量，应为 2019 年归属给被兼并或被合并实体的二氧化碳参考排放量相加之和”。

3.3 尽管为全面合并或收购提供了指导，但在混合进入者或分割或公司分拆情况下的缺漏表明在以下方面显然缺乏明确性：

- 为涉及现有 CORSIA 参与运营人和新进入者合并的情况确定基准排放量。
- 关于以往在母子公司结构下运作但后来经历分割或公司分拆的航空公司运营人处理办法。

3.4 如果没有全面的指示来处理这种情况，可能会导致各国在计算抵消义务时出现不一致和不确定性——特别是当这些义务受到从 2033 年开始的个别运营人增长系数影响时。如果没有明确界定的规则，不同的解释可能会破坏该计划的统一适用。

4. 印度提出的建议

4.1 为各国制定关于在 CORSIA 合规背景下涉及航空公司运营人机构重组的综合指南

4.1.1 国际民航组织应优先制定详细的指南，处理机构重组背景下的抵消义务计算问题。具体规定应包括：

- 涉及 CORSIA 下既有运营人和新进入者的合并。
- 分割或公司分拆，即过去在统一公司结构下报告的运行活动在两个或多个实体之间分配。
- 根据各运营人各自的排放增长轨迹，澄清合并或重组运营人的基线重新计算。

4.1.2 这种指导将提高透明度，减少各国在执行过程中的差异，并有助于维护该计划的环境完整性。

4.2 纳入保障机制

4.2.1 建议国际民航组织考虑在 CORSIA 的设计中纳入灵活的保障机制，以应对不可预见的业务过渡，例如合并、分割、收购、重组、分拆或停止运营。这些机制应：

- 通过过渡核算程序支持合规不中断。
- 防止对正在进行结构调整的运营人进行意外惩罚或重复履行义务。
- 确保运营人，尤其是发展中国家运营人的持续互动和公平参与。

4.3 加强能力建设和最佳实践交流

4.3.1 国际民航组织应促进成员国和运营人之间的能力建设讲习班和技术交流，以分享在合并、分割、收购和分拆情况下管理排放报告的最佳实践。加强知识共享可精简合规工作，确保在全球范围内对 CORSIA 规定的解释和应用保持一致。

— 完 —