



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

国际航空运输协会关于确保 CORSIA 稳健实施的关键行动之观点

（由国际航空运输协会（IATA）提交）

执行摘要

根据国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）规定，航空运营人的碳抵消义务已于 2024 年启动。在 2024 至 2026 年的第一阶段，CORSIA 预计将实现约 1.4 亿公吨二氧化碳当量的减排。各成员国协同行动对 CORSIA 成功实施至关重要。

行动：请会议：

- a) 鼓励更多国家加入 CORSIA 自愿阶段，扩大其对国际航空排放的覆盖范围；
- b) 建议各国迅速采取行动签发必要授权书（LoAs），增加 CORSIA 合格排放单位（EEUs）的供给，便利航空运营人履行义务；
- c) 向各国重申：1) CORSIA 作为国际航空排放唯一全球性基于市场措施（MBM）的排他性；以及 2) 第 8632 号文件，遵循国际民航组织《国际航空运输领域征税政策》，呼吁各国及其他联合国机构避免出台国家/区域/国际层面的分散机制，并避免对国际航空运输征收歧视性税费；和
- d) 敦促各国依照 CORSIA 标准和建议措施（附件 16，《国际民用航空公约》，第四卷）以统一方式实施 CORSIA。

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：无财务影响

参考文件：
国际民航组织 A41-21 号决议
国际民航组织 A41-22 号决议
国际民航组织 A41-27 号决议
第 8632 号文件，国际民航组织《国际航空运输领域征税政策》第三版（2000 年）

¹ 中文，阿拉伯文，英文，法文，俄文和西班牙语版本由国际航空运输协会（IATA）提供。

1. 引言

1.1 国际航空碳抵消与减排计划（CORSIA）是国际航空为实现到 2050 年净零碳排放的长期全球理想目标（LTAG）所采取的一揽子措施中的关键要素²。迄今为止，该计划已获得世界各国政府及国际航空业的大力支持。

1.2 CORSIA 碳抵消义务已于 2024 年正式生效。为履行 CORSIA 义务，航空运营人需在每个三年履约周期内，针对累计排放量购买并注销相应额度的 CORSIA 合格排放单位（EEUs）。虽然影响 EEUs 需求的因素已明确界定³，但因项目所在国延迟签发授权书（LoAs）/证明声明，航空运营人持续面临 EEU 供给短缺困境。授权书作为 CORSIA 排放单位标准（EUC）的关键要件，对规避减排量重复申报风险至关重要。

1.3 为确保 CORSIA 成功实施，必须维护其排他性，以避免可能出现的国家或区域性市场机制措施（MBMs）重复叠加的碎片化局面，并确保国际航空二氧化碳排放及其相关财务监管义务仅被核算与征收一次，从而提升 CORSIA 的脱碳潜力。

1.4 由于 CORSIA 是航线基准机制，参与 CORSIA 的国家越多，该计划覆盖的国际航空排放范围就越大。图 1 展示了自 2021 年以来参与 CORSIA 国家的历史数量（实心柱）和最低预测数量（虚线柱），及其对计划覆盖国际航空排放比例（折线）的影响。

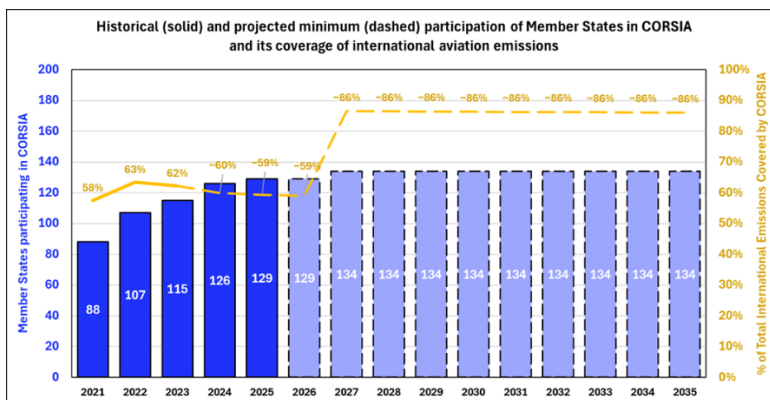


图 1：

国际民航组织成员国参与 CORSIA 的历史及最低预测规模及其对应的国际航空排放覆盖度

（来源：[国际民航组织文件《CORSIA 第三章国家配对标定》](#)各版本，[CORSIA 中央登记处](#)，以及 [IATA 可持续发展与经济部](#)）

² 国际民航组织大会 [A41-21 号决议](#)；以及国际民航组织大会 [A41-22 号决议](#)

³ 请参见《支持 2025 年国际航空碳抵消和减排计划定期审查的技术评估报告》

1.5 各国对 CORSIA 的承诺日益增长显而易见，自愿参与国数量已从 2021 年的 81 国跃升到 2025 年的 129 国。2021 年至 2023 年间，约 60% 的国际航空排放产生于两个 CORSIA 参与国之间的航线⁴。预计自 2027 年起，CORSIA 将覆盖至少 85% 的国际航空排放量⁵。

1.6 这进一步突显了 CORSIA 对国际航空业脱碳的贡献潜力持续提升。随着更多成员国在自愿阶段及后续阶段的参与，加之严格遵循附件 16，《国际民用航空公约》，第四卷。CORSIA 标准和建议措施（SARPs）的实施，该潜力将得到进一步增强。

2. 确保 CORSIA 合格排放单位充足供应并符合《巴黎协定》要求

2.1 CORSIA 排放单位合格标准（EUC）界定了必须落实的要素与措施，以确保排放单位具有社会和环境完整性、保障 CORSIA 合格排放单位（EEUs）实现预期的二氧化碳减排效果，并杜绝关联减排量的双重计算。为降低重复申报风险，项目所在国需立即采取行动，建立确保及时签发授权书（LoAs）/证明声明的制度安排。

2.2 《联合国气候变化框架公约》第 29 次缔约方大会（COP29）就《巴黎协定》第六条实施细则达成重要决议，为 CORSIA 实施铺平道路⁶。该进展对第六条和 CORSIA 具突破性意义 — 其向项目所在国明确了签发授权书及对 CORSIA 合格排放单位实施相应调整的操作流程。

2.3 尽管要求日趋明晰，但经认证或已完成相应调整的 CORSIA 合格排放单位供给极为有限，当前远不能满足第一阶段需求（潜在供给约 1800 万吨 CO₂，而需求高达约 1.35 亿吨 CO₂）⁷。2016 年，CORSIA 标准作为《芝加哥公约》附件通过，自 2019 年 1 月 1 日起对国际民航组织 193 个成员国生效。迄今，圭亚那是唯一签发授权书并向航空公司提供合格排放单位的成员国。

2.4 项目所在国亟需立即签发授权书，扩大 CORSIA 合格排放单位供给规模，确保航空运营人具备履约条件。各国必须保障航空运营人履约能力 — 若因供给短缺导致其采购量无法满足减排义务，将构成重大风险。同时须确保及时供应，否则可能引发过度价格波动。此举亦能维护运营人采购策略灵活性，最大限度减轻其财务负担。

3. 强化 CORSIA 排他性并推动统一实施

3.1 国际民航组织大会将 CORSIA 确立为“唯一适用于国际航空二氧化碳排放的全球市场机制措施，以避免国家或区域市场机制措施（MBMs）重复叠加，从而确保国际航空二氧化碳排放仅被核算一次”⁸。大会同时敦促成员国“遵循《国际航空运输征税政策》（第 8632 号文件），避免对国际航空实施歧视性税收”⁹。

⁴ 根据 CORSIA 中央登记处数据

⁵ 该预测已将以下条件纳入考量：根据大会 A41-22 号决议规定，2018 年国际航空活动收益吨公里（RTK）占比超过全球总量 0.5% 的国家，必须自 2027 年起加入 CORSIA 机制。

⁶ 尤其关键的是最终确定《巴黎协定》第六条第二款实施细则，该细则就以下核心要素提供权威指引：授权流程及时限、授权内容、自愿性质文件格式、授权变更程序、透明度要求（包括明确授权撤销条件）、首次转让适用规则、报告顺序与时限、数据不一致修正措施，以及登记系统互操作性等

⁷ 请参阅《支撑 2025 年 CORSIA 定期审议的技术评估报告》（A42-WP/28）

⁸ 国际民航组织大会 A41-22 号决议

⁹ 国际民航组织大会 A41-27 号决议

3.2 所有成员国以统一方式实施 CORSIA，不设区域或国家豁免，对于维护其作为全球唯一基于市场的减排措施（MBM）的排他性地位至关重要。CORSIA 实施中的区域豁免问题尤为堪忧。例如，欧洲经济区（EEA）¹⁰国家间的国际航班实施受制于区域性的欧盟排放交易体系（ETS）。换言之，CORSIA 并未得到完整实施。欧洲经济区内的航班属于国际航班，在 CORSIA 方面应与其他所有国际航班一视同仁。运营这些航线的非欧洲经济区航空公司可能需要同时遵守 CORSIA 和 ETS。此外，令人关切的是，一些国家已对国际航空运输征收税费和碳税，这种做法呈现碎片化态势，不仅有违 CORSIA 的排他性原则，也与国际民航组织的《征税政策》（第 8632 号文件）相悖。

3.3 此类碎片化做法严重破坏国际航空减排的多边努力，尤其是考虑到实施此类税费的国家也是国际民航组织成员国，且曾在制定和确立 CORSIA 方面发挥了重要作用。对航空运营人而言，此举导致额外行政和财务负担，挤占本可用于可持续航空燃料（SAF）及碳抵消等成熟脱碳方案的关键资金，甚至出现同一二氧化碳排放量在多重市场机制下被重复计征的情形。

3.4 市场机制措施的碎片化现象不仅出现在区域和国家层面，也蔓延至国际层面。2023 年《联合国气候变化框架公约》第 28 次缔约方大会（COP28）成立了“全球团结税费工作组（GSLTF）”，旨在研究气候融资的创新来源。2025 年 2 月，在其最近一次公开意见征询中，GSLTF 为气候融资创新来源提出了多种方案，其中航空业被明确列为气候融资的目标行业之一。

3.5 鉴于国际民航组织是成员国授权的唯一合法政策制定与全球协调平台，全球团结税费工作组（GSLTF）、联合国机构及各成员国财政主管部门尊重各国在国际民航组织框架下的审议与决定至关重要。成员国已确认：按附件 16，《国际民用航空公约》，第四卷标准和建议措施（SARPs）统一实施 CORSIA，是实现有效减排最公平、无扭曲且成本最优的路径。因此当务之急是协同推进 CORSIA 实施，抵制任何损害其制度完整性的行为。

— 完 —

¹⁰ 27个欧盟成员国、冰岛、列支敦士登和挪威