



大会 — 第 42 届会议

执行委员会

议程项目 16: 环境保护 — 国际航空与气候变化

进一步完善国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）以及CORSIA可接受的 可持续航空燃料和低碳航空燃料等航空代用燃料的认证程序

（由俄罗斯联邦提交）

执行摘要

在国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）下，履行义务的主要工具是使用排放单位和符合 CORSIA 标准的航空燃料。理事会将在咨询机构的协助下，确定对排放单位和航空燃料的要求以及合格排放单位和燃料制造商的名单。不过，这类工作的程序和时间范围尚未确定，这可能会造成标准、规则和要求修订过于频繁的风险，并阻碍其及时实施。

使用符合 CORSIA 标准的航空燃料存在若干障碍：首先，目前无法对低碳航空燃料（LCAF）制造商进行认证；其次，这种认证可能会受到限制，原因是在经批准的可持续性认证计划中，出于政治动机的决定有可能导致某些国家的燃料制造商的申请被拒绝。

行动：请大会：

- 要求理事会确保在文件《CORSIA 合格性框架和可持续性认证计划要求》中纳入一项要求，即此类可持续性认证计划必须无一例外地审议所有国家燃料生产商的认证申请；
- 要求理事会考虑以下可能性：在该领域的可持续性认证计划具备充分条件以实现全面运作之前，接受由国家认证机构对低碳航空燃料制造商符合 CORSIA 标准的航空燃料的可持续性评价标准的认证；
- 要求理事会在确定是否对附件 16 第 IV 卷或与 CORSIA 相关且在第 IV 卷中引用的国际民航组织文件进行更新时，每次更新间隔不得少于三年；和
- 鼓励各国在国际民航组织的积极参与下，采取措施支持航空领域国内外气候项目的发展。

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：	本项目不需要额外的财务资源。

¹ 俄文版本由俄罗斯联邦提供。

参考文件:	《国际民用航空公约》附件16 — 《环境保护》第IV卷 — 《国际航空碳抵消和减排计划》（CORSIA）第二版，2023年7月 国际民航组织大会A41-22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 — 国际航空碳抵消和减排计划》（CORSIA） 国际民航组织大会A40-18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 — 气候变化》
-------	--

1. 引言

1.1 2018年，国际民用航空组织通过了《国际民用航空公约》附件16 — 《环境保护》第IV卷 — 《国际航空碳抵消和减排计划》（CORSIA）。CORSIA的目标是将国际航空旅行所产生二氧化碳排放量控制在2019年全部排放量的85%以下。为实现这一目标，该计划规定，航空公司可通过购买CORSIA合格排放单位和使用符合CORSIA标准的燃料，抵消超出基线水平的排放量。

1.2 2022年，大会通过了A41-22号决议。根据该决议，理事会在技术咨询机构（TAB）和航空环境保护委员会（CAEP）的协助下，拥有全权制定和更新附件16第IV卷以及该附件中引用的国际民航组织CORSIA相关文件。

1.3 根据技术咨询机构的建议，理事会应确定符合CORSIA标准的排放单位。CORSIA排放单位标准已获得批准，并且只能由理事会在航空环境保护委员会的技术支持下，同时考虑到《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》的相关进展进行修订。

1.4 根据现行版本的《CORSIA合格排放单位》文件，2021年至2023年期间批准了11个排放单位方案，2024年至2026年期间批准六个方案。

1.5 理事会还应确定符合CORSIA标准的航空燃料的可持续性评价标准，确定认证此类燃料制造商的可持续性认证系统的适用性原则和要求，并批准这些可持续性认证系统。

1.6 使用符合CORSIA标准的可持续航空燃料（SAF），有望大幅减少国际航空旅行的碳足迹。然而，目前相关的生产技术、基础设施和航空设备本身尚不够完善。此外，可持续航空燃料生产的资源基础及其高昂成本极大地限制了其在短期内广泛应用的可能性。

1.7 使用符合CORSIA标准的由石油制取的低碳航空燃料（LCAF），利用可在燃料生命周期不同阶段减少温室气体排放的技术，能使特定温室气体排放量至少减少10%至15%。许多航空燃料制造商认为，低碳航空燃料技术已达到足够高的水平，不需要大量投资，这意味着这些技术有望在短期内得以采用。

1.8 根据大会A41-22号决议，自2022年起，理事会将每三年对CORSIA的执行情况，包括其对国际航空增长的影响进行审查，为理事会考虑是否需要下一阶段或遵守周期进行调整奠定了坚实基础，并酌情向大会提出此类调整建议，以供其作出决定。

2. 讨论

2.1 在现行的 CORSIA 运行程序框架内，以及在规则、要求和标准制定背景下，俄罗斯联邦提请注意对国际计划特定参与方当前和潜在面临的歧视风险。

2.2 特别是，频繁修订 CORSIA 要求可能导致参与该计划的各国无法及时将其纳入国内立法，从而阻碍在既定规则和程序框架下开展国际合作。

2.3 根据 CORSIA 更新要求频繁调整立法还将产生高昂的行政成本，这对国情特殊的发展中国家而言是需要重点考虑的方面。

2.4 其次，附件 16 第 IV 卷引用的国际民航组织与 CORSIA 相关的文件（如《CORSIA 排放单位合格标准》和《CORSIA 合格燃料的 CORSIA 可持续性评价标准》）可能频繁更新，这将导致该计划的各参与方在提供必要产品和服务方面处于不平等的竞争地位。

2.5 在某些国家，排放单位分配、碳市场运行以及可持续航空燃料和低碳航空燃料市场的建立及发展等与 CORSIA 相关的问题均与国家政策和国内立法参数直接关联：要求与程序的频繁变更可能导致这些国家无法及时确保符合 CORSIA 要求，并丧失相对于计划内私营的非国家参与方的竞争优势，后者往往能更快适应持续变化的要求。

2.6 使用经理事会批准、与航空业无关的气候项目的碳单位，将导致大量资金从航空部门流向其他经济部门。这些资金本可用于航空公司运营航空器和设备的技术升级，并提升飞行安全水平。大会第 40 届会议 A40-18 号决议已认识到此类事态发展是不可接受的。此外，大会第 41 届会议 A41-22 号决议要求国际民航组织理事会推动使用对发展中国家有利的排放单位，并鼓励各国开发国内航空相关项目。为此，请各国在国际民航组织的积极参与下，讨论并实施有效措施以支持国内外航空相关气候项目的发展，从而增强其相对于非航空项目的竞争力。具体而言，此类项目可包括涉及使用航空设备预防和扑救野火的气候项目。

2.7 反之，若无法及时确保符合 CORSIA 要求，将直接威胁该计划核心气候目标的实现。具体而言，文件《CORSIA 排放单位合格标准》要求的频繁修订及后续文件《CORSIA 合格排放单位》所列清单范围收窄，将导致市场上合格排放单位供应不足和对此类单位需求过高的风险。这不仅可能通过显著的价格效应大幅增加航空器运营人遵守 CORSIA 要求的成本，更会令人质疑履行该计划补偿义务要求的可行性。

2.8 由于可持续航空燃料和低碳航空燃料认证流程的复杂性，在 CORSIA 下使用这些燃料存在诸多障碍，这也是令人担忧的一个重要原因。

2.9 首先，在现已获准的可持续性认证计划运作过程中，存在明显偏向且依赖于某些国家、竞争结构和地区的政治、经济等立场的情况。尤其是，其中某公司近期曾在其官网发布公告，称不再受理两个国家燃料生产商的可持续航空燃料认证申请（该公告后续已被撤下）。

2.10 其次，大规模且经济高效地使用符合 CORSIA 标准航空燃料的关键障碍在于，目前无法对低碳航空燃料生产商进行认证：根据国际民航组织文件《CORSIA 批准的可持续性认证计划》，目前所有

获批的可持续性认证体系，均未被授权对低碳航空燃料生产商和供应商进行认证。因此，尽管低碳航空燃料对实现 CORSIA 目标有潜力作出重大积极贡献，并且存在扩大其生产规模的充足技术条件，但现时情况下为了该计划的目的而使用低碳航空燃料是不可能的。

— 完 —