



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)

有必要从国际航空碳抵消和减排计划基于市场的措施平稳过渡至
可持续航空燃料：关于前进道路的建议
(由巴西提交)

执行摘要

在对国际民航组织国际航空碳抵消和减排计划(CORSIA)表示支持的同时，本文件强调了巴西对如下两点的担忧：1) 实现国际民航组织长期气候目标的手段，这些目标将要求增加可持续航空燃料(SAF)的比例；2) 缺乏可确保平稳和可预测地过渡至2035年淘汰国际民航组织国际航空碳抵消和减排计划基于市场的措施(MBMs)的明确方法。为解决这些担忧，本文件建议授权理事会在国际民航组织航空环境保护委员会(CAEP)的技术支持下，研究并提出一项促进从碳抵消向可持续航空燃料平稳过渡的机制。

行动：请大会：

- a) 同意有必要采取进一步行动，确保有序而逐步地脱离对国际航空碳抵消和减排计划中基于市场的措施的依赖，将其作为国际民航组织2050年可持续航空燃料愿景的一部分，并作为一种实现国际民航组织长期气候目标的手段；和
- b) 请理事会在航空环境保护委员会的技术支持下，研究制定相关机制，保证从使用全球基于市场的措施向使用可持续航空燃料和国际民航组织一揽子措施中的其他措施的平稳过渡，以确保国际民航组织理想气候目标的长期可行性。

战略目标： 本工作文件涉及战略目标E—环境保护

财务影响： 不需要额外供资

参考文件：

- 国际民航组织大会A39-2号决议
- 国际民航组织大会A39-3号决议

1. 引言

1.1 国际民航组织航空与代用燃料会议第一次会议(CAAF/1, 里约热内卢, 2009年)核准将使用航空代用燃料作为减少航空排放的重要手段。最近, 国际民航组织理事会核准了国际民航组织航空与代用燃料会议第二次会议(CAAF/2, 墨西哥, 2017年)的宣言, 该宣言要求到2050年可持续航空燃料在国际民用航空中的使用占相当大的比重, 以减少碳排放。

1.2 国际民航组织A39-2号决议已经认识到, 现成可持续航空燃料的技术可行性已经得到证实, 需要采取适当政策和激励措施来开拓长期的市场前景。它还要求各国根据各自国情, 在国家行政机关内为政策行动及投资设定协调一致的做法, 以便加快航空清洁和可再生能源的适当开发、部署和使用, 包括可持续航空燃料的使用;

1.3 国际民航组织A39-3号决议确立了国际民航组织国际航空碳抵消和减排计划(CORSIA), 将其作为在2021年至2035年之间使用的补充性解决方案, 以便实现国际民航组织中期气候理想目标(从2020年起实现碳中和增长), 并申明优先使用航空器技术、运行改进和可持续代用燃料, 而不是全球基于市场的措施(MBMs), 后者意在作为一种过渡机制, 将在2035年之前被逐渐淘汰。

2. 可持续航空燃料在国际民航组织长期气候目标中的未来作用

2.1 根据国际航空碳抵消和减排计划, 使用可持续航空燃料不仅是运营人减少其抵消要求的手段, 而且还是该计划结束后实现国际民航组织减排目标的唯一最重要的解决方案。因此, 可持续航空燃料将在长期减少国际航空二氧化碳排放中起到不可或缺的作用。

2.2 尽管在证明现成可持续航空燃料的技术可行性方面做出了巨大努力并已取得进展, 但在商业扩大和供应的可获性方面仍处于非常早期阶段, 对国际民航组织气候理想目标的实现几乎没有做出什么真正贡献。

2.3 正如几项研究所确定的那样, 主要障碍在于从全球来看, 许多可持续航空燃料(或生物能源)政策并不包括航空, 或者现行政策并没有制定对航空业足够的激励措施来促进大规模生产和弥补化石燃料与可持续航空燃料之间的成本差。目前的政策环境有利于地面运输, 而不是航空, 并且鼓励生产面向公路终端用户。

2.4 另外, 可持续航空燃料的开发和部署需要重要的投入和时间。新的路径可能需要很多年的研究与认证才能开发出来, 通常新的生产设施也需要若干年才能投入使用。

2.5 因此, 只有建立长期、稳定的政策和目标, 包括足够的经济激励措施和充分认识到可持续航空燃料所具有的积极的环境外部效应, 才能鼓励公营和私营部门进行必要的资本投入。

3. 有必要建立相关机制，保证从基于市场的措施向可持续航空燃料的平稳过渡

3.1 国际航空碳抵消和减排计划是实现国际民航组织减排目标的十分重要、志向宏大的工具。它根据 A39-3 号决议，作为一项必要的过渡工具创建了关于基于市场的措施计划，拟将 2035 年作为这些措施的淘汰日期，并纳入了可持续航空燃料，作为航空运营人遵守抵消要求的不可或缺的方法。

3.2 然而，按照其目前的结构，国际航空碳抵消和减排计划缺少一个关键的组成部分：一条平稳的淘汰退出路径，该路径将引导各国从目前的状况，即由于缺少足够的可持续航空燃料的竞争性供给，2020 年以后的大部分航空碳排放增长将不得通过来自其他部门的抵消来中和，过渡到 2035 年后的预期状况，即所有减排都需要在航空部门本身内部实现。缺少可预测的循序渐进的路径，不仅可能会在投资者和运营人中产生对停用基于市场的措施后将会出现的各种变化的不确定性，而且还会产生使国际航空碳抵消和减排计划及国际民航组织气候目标的全球长期可信性遭到损害的风险。

3.3 因此，建议国际民航组织大会授权理事会在航空环境保护委员会的技术支持下研究制定相关机制，保证从使用基于市场的措施向加快使用可持续航空燃料和国际民航组织一揽子措施中的其他措施的平稳过渡，以此作为一项手段，以确保从 2020 年起使国际航空全球净二氧化碳排放保持在同一水平的理想目标的长期可行性，创建明确、稳定和可预测的从基于市场措施的退出路径，并有助于为实现代表着航空业目标的更加远大的长期目标创造条件。

3.4 在目前的条件、政策和机制下，可能的情况是：对于运营人而言，通过购买排放单位来抵消其排放比通过弥补化石燃料和可持续航空燃料之间的价差更为便宜。正如当下情况所表明的那样，考虑到航空公司的竞争利润微薄，它们使用可持续航空燃料的动力可能小之又小。

3.5 鉴于上述担忧以及每一部门不可避免地需要找到方法从长远的角度减少其自己的碳排放，向停用国际航空碳抵消和减排计划中的基于市场的措施过渡，必然应该包括相关政策机制，以便逐步减少航空部门对基于市场的措施的依赖，支持实现关于使用可持续航空燃料和国际民航组织一揽子措施中的其他措施的增量目标，以及减轻在 2035 年这一基于市场的措施的停用日期出现可能引起混乱的突然变化的风险，进而避免竞争性市场扭曲。

3.6 这种过渡机制可以作为国际航空碳抵消和减排计划定期审查过程的一部分逐步构建和实施，其特性和范围的确定将作为由理事会在航空环境保护委员会的技术支持下所开展工作的一部分。