



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）

关于国际航空碳抵消和减排机制实施路径公正公平问题的观点

（由中国、俄罗斯联邦提交）

执行摘要

2016 年国际民航组织第 39 届大会通过决议建立国际航空碳抵消和减排机制（CORSIA）。中国始终倡导通过充分协商建立广泛参与、各尽所能、公平公正、合作共赢的 CORSIA 实施路径，促进全球国际航空可持续发展。但是，在 ICAO 推动 CORSIA 实施路径进程中，并未平衡对待各方关切和主张。只有确保决策机制的程序正义、机制设计的道义公平，才能增强各国特别是发展中国家对 ICAO 开展国际航空与气候变化事务的信心以及在该框架下加强国际合作的意愿。

行动：请大会：

- a) 认识到第 2、3 段所提问题将削弱 ICAO 追求的领导力、严重影响各方特别是发展中国家、新兴经济体国家通过 ICAO 合作处理国际航空排放问题的信心和意愿；
- b) 为各国就分歧和争议问题充分协商提供机会；
- c) 要求理事会在各国协助下立即采取行动，认真考虑本文 4.3 所提工作思路并推动建立各国各尽所能、公平公正的 CORSIA 实施机制；和
- d) 要求理事会依据 A39-2 决议附则中有关原则确定 CORSIA 定期评估的指标和中止 CORSIA 实施的触发条件，并于 2021 年组织高级别专题会议审议通过后实施；

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 E — 环境保护
财务影响：	本文件提到的各项活动将根据 2020—2022 年经常项目预算和/或预算外捐助提供的可用资源情况开展。
参考文件：	<ul style="list-style-type: none">• 《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）及其《巴黎协定》• Doc 10075 号文件 — 《大会有效决议》（截至 2016 年 10 月 6 日）• 附件 16 — 《环境保护》，第 IV 卷 — 国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA），第一版• Doc 9501 号文件 — 《环境技术手册》，第 IV 卷 — 显示符合国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）的程序

¹ 中文和英文版本由中国提供。

1. 引言

1.1 亚当斯密认为，“公正是支撑整幢大厦的支柱。没有了公正，人类社会这幢庞大的建筑，这幢曾经是大自然宝贝的建筑就会在瞬间粉碎成微粒”。

1.2 国际民航组织第 39 届大会通过决议，建立了国际航空碳抵消与减排机制（CORSIA）。

1.3 根据 A39-2 和 A39-3 号决议，国际航空排放 2020 年实现碳中性增长（CNG2020）目标是全球意向性目标，不应将具体责任分解到各成员国；实施 CORSIA 旨在实现 CNG2020 目标，各国将因此承担该目标具体减排责任。

1.4 2007 年以来，ICAO 历届大会承认开展国际航空减排应该遵循共同但有区别的责任原则、公平原则和各自能力原则，同时也承认非歧视原则和各国享有公平、平等发展国际航空机会的原则。这些原则及其他原则均列于 A39-2 决议附件“关于建立和实施全球市场机制应遵循的指导原则”中。

2. 决策中的程序正义问题

2.1 ICAO 一直强调在国际航空减排中要发挥绝对领导力，成员国驱动、充分协商等原则在 ICAO 讨论国际航空与气候变化问题时体现不充分。近年来，各国就重大问题产生分歧时，ICAO 给各国提供通过协商解决分歧的机会不多。理事会在就重大问题进行决策前，ICAO 并未向各国提供磋商、谈判的制度安排。

2.2 国际民航运输是各国社会发展的重要战略性产业，国际航空与气候变化问题事关各国发展权益。目前 ICAO 推行的 CORSIA 实施路径没有尊重并充分考虑各国国内政策、能力建设、经济结构等方面的差异，在涉及各国主权、治权等重大问题上并未开展充分论证和磋商，这将削弱 ICAO 追求的领导力，影响各方通过 ICAO 合作处理国际航空排放问题的信心和意愿。

3. 机制安排中的道义公平问题

3.1 根据《联合国气候变化框架公约》，历史上和目前全球温室气体排放的最大部分源自发达国家；发展中国家的人均排放仍相对较低；发展中国家在全球排放中所占的份额将会增加，以满足其社会和发展需要。应当以统筹兼顾的方式把应对气候变化的行动与社会和经济发展协调起来，以免后者受到不利影响，同时充分考虑到发展中国家实现持续经济增长和消除贫困的正当的优先需要。这应当是衡量全球气候治理相关机制安排是否具有道义公平性的重要评价指标。

3.2 “一刀切”的 CORSIA 标准缺乏道义公平性

3.2.1 根据《国际民用航空公约》，ICAO 可随时就空中航行（而非航空运输）安全、正常性及效率的事项制定并修改国际标准及建议措施和程序。去年六月理事会表决通过的附件 16 卷四由发达国家主导制定，主要内容与空中航行和航空运输基本无关，更多涉及宏观经济管理事项。同时，尽管各方存在严重分歧或关切，ICAO 坚持授予自己从事碳信用、航空燃料可持续性等非空中航行、非航空运输事项的认证权。因此，附件 16 卷四合法性、合理性不充分，难以保障实现各国具有公平竞争机会的目的。

3.2.2 各国发展阶段不同、历史责任不同、应对能力不同，在 CORSIA 实施过程中搞发达国家主导的“一刀切”，实质是倒退回弱肉强食的丛林法则，为发展中国家、新兴经济体国家参与国际民航竞争设置障碍、增加成本。

3.3 CNG2020 目标缺乏道义公平性

3.3.1 在全球碳中和增长目标基年尚未确定情况下，ICAO 的 2020 年碳中和增长目标，将使国际航空运输业相对于其他行业无法获得公平对待。

3.3.2 绝大多数 OECD 国家国际航空已趋成熟，未来排放增量有限且掌握处理航空排放的资金、技术和人才；而非 OECD 国家未来 20 年国际航空发展需求和潜力巨大，相应的排放也将快速增加（详见附件 A）。

3.3.3 根据 IEA（2018）²和空客公司（2018）³，1971—2016 年 OECD 国家国际航空排放全球占比约 68%，非 OECD 国家国际航空排放全球占比约 32%；保守估算，2021—2035 年国际航空排放较 2020 基线增量中，OECD 国家约占 30%；非 OECD 国家约占 70%。

3.3.4 CNG2020 目标使历史和现阶段排放较少的新兴经济体、发展中国家成为 ICAO 国际航空减排的主要责任方。除非发达国家实现国际航空排放大幅负增长并向新兴经济体、发展中国家提供资金、技术和能力建设援助，否则要实现 CNG2020 目标，只能剥夺或控制发展中国家、新兴经济体国家发展正当优先需要。

3.3.5 基于 CNG2020 目标的 CORSIA 必然将该目标分解到具体国家。按照 A39-3 号决议中有关抵消责任计算方法，基于 CNG2020 目标的 CORSIA 将造成同样排放 1 吨 CO₂ 但承担抵消责任相差数倍的问题（详见附件 B）。

4. 结论

4.1 缺乏决策程序正义和机制安排道义公平是目前 ICAO 推行的 CORSIA 实施路径的重大问题，如不能有效解决，将影响 CORSIA 有效实施。

4.2 ICAO 应当改革决策机制，坚持成员国驱动原则，为各国通过对话、协商、谈判解决分歧提供机会。

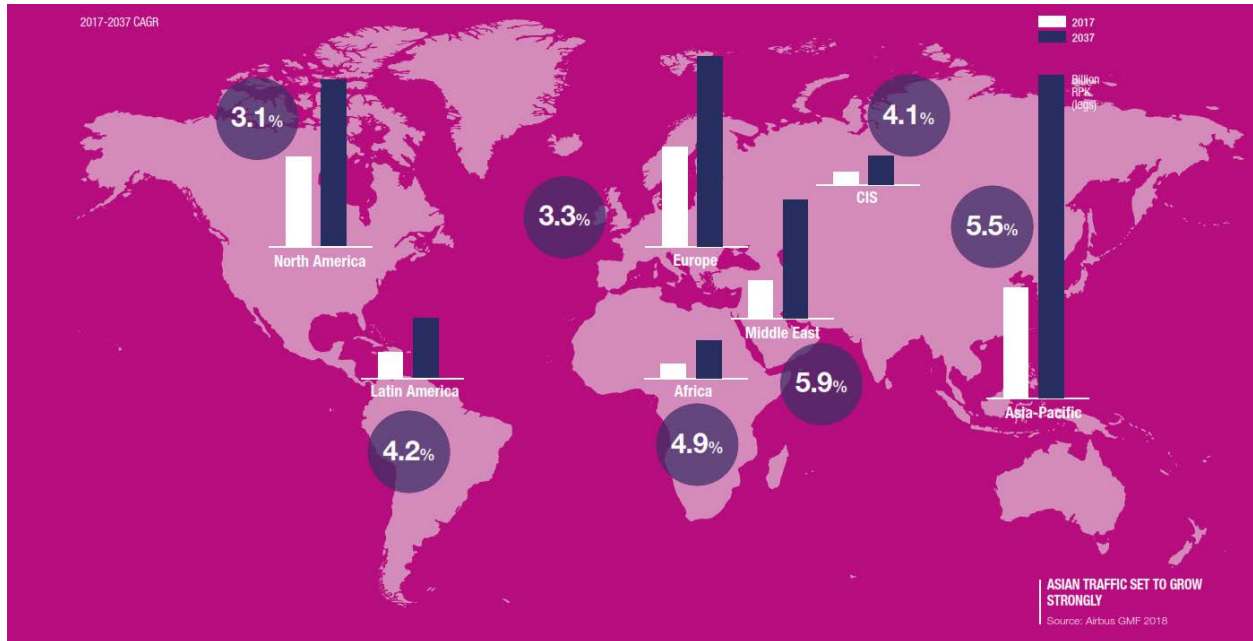
4.3 CORSIA 能否有效实施，取决于 ICAO 能否正视并尊重成员国之间的差异，按照各国自主贡献加 ICAO 国际对话与磋商的思路重新设计实施路径。

² IEA CO₂ Emissions From Fuel Combustion Highlights (2018 edition).

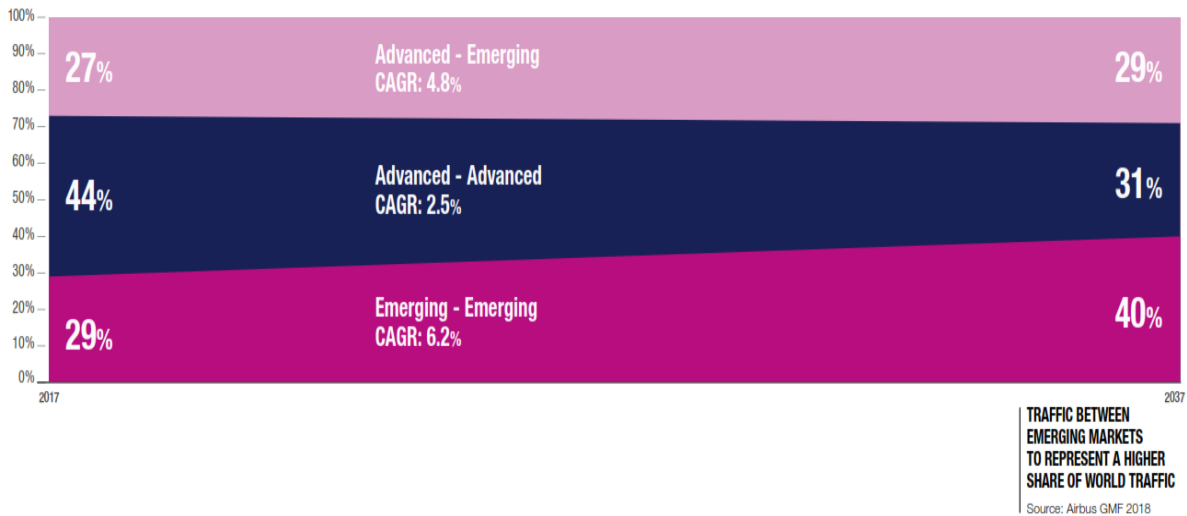
³ Airbus Global Market Forecast: Global Networks, Global Citizens (2018-2037)

APPENDIX A

EMERGING WORLD IS THE MAJOR ENGINE FOR THE GROWTH OF THE INTERNATIONAL CIVIL AVIATION



Source: Airbus GMF2018



Source: Airbus GMF2018

APPENDIX B

THE CORSIA SERVING CNG2020 GOAL IS UNFAIR AND INEQUAL: AN ANALYSIS BASED ON THREE SCENARIOS

1. Assumption

Assuming that States A and B would participate in the CORSIA serving CNG 2020 goal from 2021 to 2035 and the baselines for A and B are 60 million and 40 million respectively. 3 scenarios are for the projection of A, B and the sectoral annual growth rates, while in Scenario 3, relevant data from CAEP is adopted for the sectoral growth rate.

Table 1 : Projections for State A, State B and sectoral annual growth rates

Scenarios	A's AGR			B's AGR			Sectoral AGR	
	2020-2025	2026-2030	2031-2035	2020-2025	2026-2030	2031-2035	2020-2029	2031-2035
1	1.0%	0.5%	0.0%	8%	6%	3%	3.5%	2.5%
2	1.0%	0.0%	-1.0%	6%	4.5%	3%	3.0%	2.0%
3	2.4%	2.0%	2.1%	7.8%	5.6%	5.0%		

2. Calculations of the offsetting requirements

As per the attribution method listed in A39-3, offsetting requirements for States A and B in the three scenarios mentioned above are calculated respectively and the results are listed in Table 2.

Table 2 : Amount of emissions and offsetting requirements for States A and B in different scenarios

Scenarios	Years	A			B		
		Accumulated emissions (unit: million tons)	Accumulated offsetting requirements (unit: million tons)	Offsetting % of emissions	Accumulated emissions (unit: million tons)	Accumulated offsetting requirements (unit: million tons)	Offsetting % of emissions
1	2021-2029	56734	9669	17%	54620	9922	18%
	2030-2032	19492	5184	27%	25245	8983	36%
	2033-2035	19492	3163	16%	27586	13912	50%
2	2021-2029	56416	8368	15%	49226	7677	16%
	2030-2032	18823	4289	23%	21219	6499	31%
	2033-2035	18264	1915	10%	23187	10029	43%
3	2021-2029	61349	11067	18%	53887	10107	19%
	2030-2032	23120	6763	29%	25011	8818	35%
	2033-2035	24607	7333	30%	28953	15056	52%

3. Analysis

3.1 From 2021 to 2029, the offsetting percentages of emissions for A and B in three different scenarios are nearly the same, which means each state's obligation would be proportional to the size of its emission.

3.2 After 2030, the offsetting requirements for States A and B are getting more and more differentiated, resulting in B's offsetting obligations for each ton of CO₂ emissions in 2030-2035 accounting for 274%, 266% and 169% of A's respectively in different scenarios and B's offsetting obligations in 2021-2035 accounting for 182%, 166% and 135% of A's while the accumulated amount of emissions for A and B is almost the same. In other words, B's offsetting obligations for 1 ton of CO₂ emissions would account for 162%, 166% and 137% of A's respectively in different scenarios in the CORSIA serving the CNG2020 goal.

附录 C

A39-2 号决议的附件

设计和实施国际航空基于市场的措施（MBMs）的指导原则：

- a) 基于市场的措施应支持国际航空部门的可持续发展；
- b) 基于市场的措施应支持减缓国际航空的温室气体排放；
- c) 基于市场的措施应有助于全球理想目标的实现；
- d) 基于市场的措施应透明且行政上简易；
- e) 基于市场的措施应具有成本效益；
- f) 基于市场的措施不应重复，并且国际航空二氧化碳排放量只应计入一次；
- g) 基于市场的措施应尽量减少碳泄漏和市场扭曲；
- h) 基于市场的措施应确保，与其他部门相比，公平地对待国际航空部门；
- i) 基于市场的措施，在航空燃油效率方面以及在减少航空排放的其他措施方面，应认识到过去和未来的成就与投资；
- j) 基于市场的措施不应国际航空施加不适当的经济负担；
- k) 基于市场的措施应便利对所有碳市场的适当准入；
- l) 基于市场的措施应酌情根据以二氧化碳减排量或避免排放量所衡量的绩效，相对于其他措施来进行评估；
- m) 基于市场的措施应包括微量豁免规定；
- n) 对于基于市场的措施产生的收入，强烈建议应该首先用于减缓航空器发动机排放对环境的影响，包括减缓和适应，以及援助和支持发展中国家；
- o) 通过基于市场的措施实现的减排，应在各国的排放报告中列明；和
- p) 基于市场的措施应考虑到共同但有区别的责任和各自能力的原则、特殊情况 and 各自能力、不歧视及机会均等和公平的原则。