



大会 — 第 41 届会议

执行委员会

议程项目 18：环境保护 — 国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）

重新定义 CORSIA 定期审查

（由印度提交）

执行摘要

大会 A40-19 号决议的执行条款 17 决定，对 CORSIA 的定期审查应包括评估实现国际民航组织全球理想目标的进展；该计划对各国与飞机运营人和对国际航空的市场和成本影响；以及该计划设计要素的运作情况。

基于市场的措施是促进航空运输可持续发展的重要措施之一。CORSIA 定期审查应遵守自 2016 年以来在大会决议附件中列出的国际航空基于市场的措施（MBM）设计和实施指导原则。

本文件建议，在关于 2023 年—2025 年三年期未来行动的审查中应用已订立的原则，并更新国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）相关标准和建议措施（SARPs）与指南以及 CORSIA 的设计要素，以期实施 CORSIA。

行动：请大会：

- a) 注意到就国际航空基于市场的措施（MBM）设计和实施指导原则的影响进行解释对 CORSIA 定期审查任务的重要性；
- b) 要求理事会根据本工作文件中提出的建议改进 CORSIA 定期审查方法；
- c) 要求理事会同意通过评估基线、部门和个别增长因子来处理 COVID-19 对国际民用航空部门增长的不利影响，其目的是为发展中国家成员国提供更合理的参考条件；和
- d) 要求理事会将保障措施纳入 CORSIA 计划的设计中，并在定期审查中就保障措施评估该计划。

战略目标： 本工作文件涉及环境保护战略目标。

财务影响：

参考文件：

1. 引言

1.1 大会 A40-19 号决议的执行条款 17 决定，对 CORSIA 的定期审查应包括评估实现国际民航组织全球理想目标的进展；该计划对国家与飞机运营人和对国际航空的市场和成本影响；以及该计划设计要素的运作情况。

1.2 本文件就 CORSIA 审查方法的一些意见提供了考虑因素，以及就应加以审查的设计要素提出建议。该文件还建议基于 COVID-19 的影响对附件 16 第 IV 卷进行修订。

1.3 发达国家的二氧化碳累积排放量及其在国际民用航空部门排放量中的份额远高于为稳定气候采取迫切行动所需的全球平均水平。即使发展中国家的排放量将继续增长以实现其联合国可持续发展目标，也需要紧急采取措施在全球范围内稳定和减少排放。COVID-19 对国际民用航空部门排放增长产生了影响。虽然目标原是从 2020 年开始实现碳中和增长，但 COVID-19 已使得排放在 2020 年回到了 2005 年排放水平。已确立的是，要持续应用 CORSIA 就应要求国际民用航空份额较高的发达国家继续在 CORSIA 抵消方面发挥带头作用，同时为发展中国家进一步延长该计划的自愿阶段。

2. 需要审查的 CORSIA 要素

2.1 国际航空的 CORSIA 遵守基于市场的措施（MBM）指导原则

2.1.1 基于市场的措施是旨在促进航空运输可持续发展的措施之一。CORSIA 定期审查应评估该计划是否符合自 2016 年以来列于大会决议附件中的国际航空基于市场的措施（MBM）设计和实施指导原则。由于发达国家历来排放量一直多得多，以致产生气候变化，发展中国家的国际航空排放量则仍在增长，而且达峰时间将会较晚，因此 CORSIA 未来的应用，需要鉴于 COVID-19 的影响中吸取的经验教训以及共同但有区别的责任（CBDR）和各自能力（RC）原则来决定。

2.1.2 考虑到上述情况，为了更有效地实现 CORSIA 定期审查的目标，本文件建议，应根据国际航空基于市场的措施（MBM）设计和实施指导原则来修改应用 CORSIA 的方法。

2.2 关于修订 CORSIA 设计要素的建议

2.2.1 背景

2.2.1.1 航空环境保护委员会各技术组对基于市场的措施指导原则有不同的技术解释，成员国和航空环境保护委员会专家尚未就国际航空基于市场的措施指导原则的影响达成共识。例如，对不歧视原则和尽量减少市场扭曲原则有不同的理解，即：

- 一些专家认为，不歧视只是意味着在同一条航线上运行的所有飞机运营人都实施 CORSIA，这就有助于尽量减少市场扭曲；
- 其他一些专家坚持认为，无论飞机运营人运行哪条航线，或者无论飞机运营人的增长率如何，每吨二氧化碳排放对气候变化的影响是相同的。只有每吨二氧化碳排放承担相同的责任，才能体现不歧视和尽量减少市场扭曲的原则。

2.2.1.2 对国际航空基于市场的措施设计和实施指导原则的理解存在分歧，每吨累积二氧化碳的影响未得到评估，仅针对未来增长加以处理，这会导致定期审查任务效率低下。

2.2.2 为了说明这点，在 A40-18 号决议关于基于市场的措施设计和实施指导原则的条款 g) 和 p) 中，就衡量指标和相应标准提出以下建议作为示例：

- 在第 IV 卷第 3 章范围内，个别飞机运营人在 CORSIA 各阶段相对于二氧化碳排放总量的排放抵消量百分比。这个衡量指标标准是其数值应随着时间推移至少保持大致相同；和
- 如果审查结果显示与上述标准有差异，则应修改个别排放量基线或抵消责任计算公式。

2.3 修改 CORSIA 基线

2.3.1 将试点阶段的基线从 2019—2020 年的平均值改为 2019 年是国际民航组织鉴于 COVID-19 法规对国际航空发展的不利影响而做出的一项具体决定。然而，就对民航活动的实际恢复以及成员国之间在 CORSIA 不同阶段的雄心水平和同等/比例负担分担方面而言，该修订产生的影响参差不齐。关于为所有国家包括发达国家和发展中国家设定共同基线这一问题，大多数发展中国家成员国继续对不同的能力和增长潜力这一点持有重大关切。由于一些发展中国家在国际运行中的市场份额微不足道，目前的基线确定可能会导致两种后果：

- 航空公司可能不得限制其国际运行以限制其抵消要求；或者
- 当航空公司加入实施的第二阶段时，可能要负担不成比例的排放抵消要求。

2.3.2 鉴于上述情况，第一阶段的基线可以仅取 2019 年或接近 2019 年的水平，但对于强制性阶段而言，则应加以审查，这是由于可能需要将强制性阶段的基线修改为离强制性阶段更近的几年平均值，而目前可以看到，由于 COVID 的影响，在 2025 年—2026 年期间排放量会稳定下来。

2.4 部门和个别增长因子 (IGF) 的标准修订

2.4.1 在 CORSIA 下的不同阶段抵消要求是基于一定比例的部门和个别增长因子。COVID-19 已导致在 2027 年之前没有强制性抵消义务的特定成员国 6 年无增长。这扰乱了计划的平衡。此外，2022 年 CORSIA 审查期间的航空环境保护委员会研究已表明，个别增长因子将导致市场失衡。由于个别增长因子的应用，基线降低将会增加此类发展中国家的抵消要求。这可能导致市场失衡、影响增长，并最终影响可持续发展目标。

2.4.2 因此，在 CORSIA 审查中，应始终评估个别增长因子的影响以进行修正，并在必要时完全去除，以免该计划带来市场失衡和限制航空的增长。

2.5 CORSIA 覆盖范围门槛值的修订

2.5.1 从 2027 年以后将对国家适用 CORSIA 的强制性阶段。有必要重新探讨适用于国际民用航空市场份额低的发展中国家门槛值问题。目前用于计算门槛值的年份是 2018 年，这与强制性阶段相距过远。

2.5.2 因此建议，在国家可以选择稍后加入该计划的情况下，适用 0.5%RTK 门槛值的相关年份应为 2025 年（第二阶段开始前两年），以便为建立排放增长和抵消要求奠定更合理和即期的基础。RTK 标准需要根据全球累积排放的份额进行权衡，因为航空在促进国家发展和应对可持续发展目标 1：减贫方面发挥着巨大作用。

2.5.3 国际民航组织规定分阶段实施 CORSIA，以照顾到“各国特别是发展中国家的特殊情况和各自能力，同时尽量减少市场扭曲”。因此，应确保由于应用个别增长因子而产生的额外 CORSIA 义务不会阻碍发展中国家的行业增长，因为这些国家的国际航空部门目前的成长道路是从极低的门槛开始起步。

2.6 供 CORSIA 审查的保障措施

COVID-19 对 CORSIA 计划的深远影响证明该计划需要有保障措施。许多国家在对 CORSIA 的反馈中呼吁在该计划中加入保障措施。CORSIA 审查方法应具有流程来评估可能的破坏性事件（自然、地缘政治、经济等），并为此类事件建立保障措施，以确保该计划不会对运营人造成不可行的负担。在这方面，由于大流行仍未结束，运营人将继续受到大流行的波及，因此应继续监测 COVID-19 对该计划的影响。