



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)

国际航空运输协会(IATA)关于国际航空碳抵消和减排计划(CORSIA)的观点

(由国际航空运输协会(IATA)提交)

执行摘要

IATA对理事会自第40届国际民航组织大会以来在国际民航组织航空环境保护委员会(CAEP)的支持下所作的出色工作表示认可。IATA强烈支持国际民航组织国际航空碳抵消和减排计划(CORSIA)作为国际民航组织的一揽子措施及行业自身应对气候变化影响战略的关键要素。鉴于理事会的决定(2020年6月)并考虑到COVID-19对国际航空的严重影响,为确保国际航空的持续运行,IATA敦促该计划剩余部分的CORSIA基线(直至2035年)应为2019年排放量(2019年排放量的百分之百(100%))。

工作文件还指出,国际航空碳抵消和减排计划的实施避免了区域、国家或地方层面对国际航空排放适用重复的碳定价措施,并强调CORSIA通过的前提是基于它应作为唯一适用于国际航班的基于市场的措施这一共识,且排放量的计算不应超过一次。

行动: 请大会:

- a) 同意试点阶段后的 CORSIA 基线仅使用2019年排放量进行计算,并明确确认不使用2020年排放量;
- b) 同意 CORSIA 基线是2019年排放量的百分之百(100%); 和
- c) 重申以下原则,即国际航空碳抵消和减排计划是唯一适用于国际航空二氧化碳排放的基于市场的措施,基于市场的措施不应重复,国际航空二氧化碳排放量应只计入一次。

战略目标:	本工作文件涉及环境保护战略目标。
财务影响:	不适用。
参考文件:	Doc 10140号文件,具有执行效力的大会决议(截至2019年10月4日) C-WP/15393号文件,大会工作文件草案 — 国际航空碳抵消和减排计划(CORSIA)

¹中文、英文、法文、俄文、阿拉伯文和西班牙文由国际航空运输协会(IATA)提交

1. 引言

1.1 在国际民航组织大会第39届会议召开的前几年，商业航空业强烈主张将单一的全球基于市场的措施（MBM）作为助力行业实现其2009年通过的三个目标的重要手段：每年1.5%的短期效率提升目标；通过碳中和增长限制二氧化碳净排放的中期目标；以及到2050年将航空二氧化碳净排放量与2005年水平相比减半的长期目标。

1.2 这些目标是基于行业评估而设立的，即行业内技术、可持续航空燃料（SAF）、运行效率和基础设施的进步能够确保航空业的可持续增长，使航空能够满足旅客和承运人日益增长的航空运输需求，同时减少对气候变化的影响。行业还认识到，在其他行业内措施完全生效之前，需要一个全球性的基于市场措施（MBM）来填补任何未覆盖的排放缺口。

1.3 IATA和更广泛的行业投入了大量时间和资源来支持CAEP工作组的工作和技术分析，以通过国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）。因此，IATA热烈欢迎2016年第39届国际民航组织大会通过了CORSIA²计划以及第40届国际民航组织大会确定CORSIA“是唯一适用于航空二氧化碳排放量的全球性基于市场措施，以避免拼凑重复的国家或地区基于市场措施”³。IATA还为实施CORSIA计划的能力建设活动提供了重要支持，并根据国际民航组织理事会2018年6月通过的《芝加哥公约》附件16第IV卷制定和支持采用国际民航组织监测、报告和核查（MRV）标准和建议做法（SARPs）。CORSIA是全球所有行业中第一个基于市场措施，代表着项巨大的成就，证明了国际民航组织在应对国际航空对气候变化的影响方面的领导地位和有效性。IATA很高兴在确保CORSIA的开发、采用和实施方面发挥了关键作用。

1.4 面对COVID-19大流行对商业航空承运人的毁灭性经济影响，行业加强了应对气候变化的承诺。2021年10月，IATA通过了一项决议，承诺其成员航空公司到2050年实现运营净零碳排放（NZC 2050），使航空公司与《巴黎协定》的目标保持一致，将全球变暖限制在1.5摄氏度。综合实证分析（包括行业《2050路线图报告》（Waypoint 2050⁴）分析）认识到，行业内技术、SAF、运行和基础设施的进步将提供行业实现其雄心勃勃的2050净零排放目标所需的绝大多数减排。行业内措施将直接且永久地降低航空碳排放，并且——正如一直以来设想的那样——最大限度地减少依赖行业外措施（如抵消等）来实现2050净零排放目标的必要性。

1.5 商业航空业继续大力支持国际航空碳抵消和减排计划。我们非常赞赏国际民航组织理事会在2020年6月作出的决定，即鉴于COVID-19大流行的严重影响，通过调整计划基线来保护国际航空碳抵消和减排计划，规定在试点阶段（2021-2023年）使用2019年排放量，而不是2020年的排放量。

1.6 我们敦促大会通过将2019年排放量的使用期限延长至2035年，而不是将2019/2020年的平均排放量作为CORSIA基线（采用2019年排放量的100%作为CORSIA基线），以继续保障和确保CORSIA的持续可行性。

² [大会第 A39-3 号决议第9段]

³ [大会 A40-19 号决议第18段]

⁴ 航空运输行动组2050路线图报告（2021）：www.aviationbenefits.org/W2050

2. CORSIA作为国际民航组织的一项重要成就必须得到加强

2.1 国际航空碳抵消和减排计划的一个属性 — 如果不是最重要的属性 — 是它得到了国际认可，为解决全球问题带来了全球气候效益。该协议从2019年开始在全球范围内实现了统一的排放监测、报告和核查。此外，在该计划的前六年，各国独特的“选择加入”结构促进了发展中经济体和新兴经济体国家的广泛参与，与发达经济体一起采取具体的气候行动。再加上国际民航组织采用首创的航空器二氧化碳排放标准，国际航空碳抵消和减排计划证明了国际民航组织有能力制定合理、有效的政策来应对国际航空的气候影响。事实上，国际航空碳抵消和减排计划已被推崇为其他实体解决排放问题的典范。加强国际航空碳抵消和减排计划对于维护和加强国际民航组织作为解决国际航空气候影响的适当国际论坛的作用至关重要，这一点得到国际民航组织支持的《联合国气变公约》和《巴黎协定》的认可。

3. 使用2019年排放量的100%作为基线以确保 CORSIA 的目的和环境完整性

3.1 国际航空碳抵消和减排计划的目的始终是通过建立一种机制来稳定排放，这种机制需要抵消来实现碳中和增长。换言之，国际航空碳抵消和减排计划的目的不是也从未设想要求抵消本身，而是在确有必要时通过要求抵消来确保国际航空排放量的稳定，以实现这一目标。因此，衡量国际航空碳抵消和减排计划的环境完整性是否得以维持的标准不是是否正在实施一定程度的抵消，而是CORSIA是否正确保国际航空排放量稳定在了国际民航组织同意通过该计划时所设想的雄心勃勃的水平上。采用2019年排放量的100%这一基线直至2035年将达到这一目的。

3.2 当国际民航组织通过国际航空碳抵消和减排计划时，基线是使用经过核实的2019年和2020年二氧化碳排放量的平均值且基于2020年排放量将高于2019年排放量的分析预测而设定的。为该全球计划设定两年的基线的目的是考虑到小型市场的中断，如由于特定地区的火山爆发导致空中交通关闭。然而，国际民航组织成员国从未设想会出现像COVID-19大流行造成的那样严重的破坏。因此，2020年6月，国际民航组织理事会决定使用2019年的数据，从而确保国际航空二氧化碳排放量不会超过2019年的水平并保持该计划的原本意图。相同的理由和出发点同样适用于目前的情况。事实上，仅仅为了确保需要“某些”水平的抵消而采用新的、较低的基线违背了国际航空碳抵消和减排计划的根本目的 — 将国际航空排放量限制在预期的2019-2020年平均基线水平。将2019年排放量的100%作为基线与国际航空碳抵消和减排计划的主要目的完全一致（实际上，比国际航空碳抵消和减排计划甚至更加雄心勃勃）：将国际航空排放稳定在该计划建立时的预期水平。

3.3 同样重要的是，100%排放量基线将确保国际航空碳抵消和减排计划在国际民航组织推动航空业减排的更广泛战略中的作用得以维持。国际航空碳抵消和减排计划下的抵消从未打算取代行业内措施或降低燃油效率在日常工作中的优先级别。相反，国际民航组织大会第40届会议“申明最好使用在航空业提供环境效益的航空器技术、运行改进和可持续的航空代用燃料”，并强调“CORSIA具有补充实现全球理想目标的更广泛措施的作用，不会给国际航空带来不适当的经济负担”⁵。根据已通过的“一揽子措施”战略，行业内措施是首选，而国际航空碳抵消和减排计划旨在根据需要补充行业内措施，以稳定行业排放量，而不损害其投资于发展的能力，并部署实现持久的结构性减排的行业内措施。

⁵ [大会A40-19号决议, 第2和第4段（着重部分已标明）；另见A40-19决议第16段。]

3.4 重要的是，行业对减排战略进行了全面分析，证实了实现2050净零排放目标所需的90%以上的减排将来自行业内措施，其中53%至71%来自可持续航空燃料的部署，12%至34%来自新飞机和发动机技术，7%到10%来自运行和基础设施效率的持续改进。相比之下，实现2050净零排放目标所需的减排量中只有6%到8%将来自行业外的机会，如抵消。国际航空碳抵消和减排计划是经过精心设计以确保此类抵消的完整性，从而以可验证的方式减少排放量，为行业提供所需的灵活性，以稳定国际航空排放。设定一个较低的基准线只会转移行业内行动的资源，而这些行动将在结构上永久地减少行业的排放。事实上，为国际航空碳抵消和减排计划制定一个更低、表面上“更雄心勃勃”的基线只会破坏国际民航组织现有的气候政策，实际上阻碍实现其雄心勃勃的气候变化目标的努力。

3.5 IATA还担心，采用较低的基线会阻碍参与该计划，从而危及国际航空碳抵消和减排计划的持续可行性。因为降低基线将增加国际航空碳抵消和减排计划的成本影响，使其超出预测水平，许多国家可能不太愿意自愿参与第一阶段，目前的自愿参与者可能会重新考虑他们先前的决定，以维护其国家航空运输系统及其连通性的利益。IATA确实认可一些国家提出的担忧，即COVID大流行已经打破了该计划通过时所建立的“公平”，因为目前的预测表明，在试点和第一阶段的抵消要求将低于预期，而在强制性第二阶段的抵消要求将与预期水平相当。IATA认为，这种潜在的不平衡可以通过调整个别增长因子的计算来解决。

4. 国际民航组织应重申并强化CORSIA是解决国际航空排放问题的唯一措施

4.1 采纳国际航空碳抵消和减排计划是基于它是唯一适用于国际航班的基于市场措施的共识，以及不应采用单独的地区或国家措施来核算排放量的基础。第40届国际民航组织大会在大会A40-19号决议第18段文字明确申明了这些原则，即：

决定国际航空碳抵消和减排计划是唯一适用于国际航空二氧化碳排放的全球基于市场的措施，以避免拼凑重复的国家或地区基于市场措施，从而确保国际航空二氧化碳排放量应只计入一次。

4.2 不幸的是，一些国家正在应用或考虑应用国家和/或地区碳定价工具或机票税来解决将由国际航空碳抵消和减排计划涵盖的国际航空排放。其中一些政策包括触发其应用的要素，这些政策单方面认为国际航空碳抵消和减排计划在其对国际航空运营的覆盖范围（例如反对对某些国家的狭窄的、国际商定的豁免）或计算抵消要求的基础（例如反对国际商定的CORSIA基线）是不充分的。这些政策不仅与这些国家的国际承诺相抵触，还破坏了应对气候变化的多边努力。因此，我们敬请大会第41届会议通过在其决议中包括以下段落来重申和强化以下原则，即国际航空碳抵消和减排计划将是适用于国际航空的唯一基于市场措施，各国不会采取措施来涵盖国际航空碳抵消和减排计划所覆盖的国际排放量：

[大会]决定国际航空碳抵消和减排计划是唯一适用于国际航空二氧化碳排放的全球基于市场的措施，以避免可能的拼凑防止重复的国家或地区基于市场措施，理解重复的基于市场措施包括那些将适用于通过豁免和/或抵消要求已经被CORSIA覆盖的国际排放量的措施，从而确保国际航空二氧化碳排放量应只计入一次。