



国际航空运输协会(IATA)对国际航空碳抵消和减排计划(CORSIA)的简介

2016年10月6日，国际民航组织第39届大会通过了一个全球市场化措施来规制国际航空二氧化碳排放。国际航空碳抵消和减排计划是全球第一个覆盖全行业的机制。行业于2009年第一次提出该机制，然后不断推动该机制在国际民航组织下的制定。

国际航空业的全球碳抵消机制是行业已有的一揽子减排措施的补充措施。它并非要取代通过新技术来提高能效或是提升运营或完善基础设施建设等措施。该机制也不会削减航空器承运人将提高燃油效率作为日常优先事项的动能。

近年来，市场上碳价工具显著增长，例如在全球（各地区）实施的CO₂税或者是排放交易体系。类似的对航空业实施的碳价工具使航空公司和政府面临不可持续且昂贵的碳市场。我们看来，CORSIA的实施可以避免地区或国家层面针对国际航空业已有的或新的碳价措施。

我们同时也认识到CORSIA会显著提审航空业的支出。但较之于多国或多地区实施不同市场化措施，（在CORSIA下支出对于）航空器承运人是可控的。不同的市场化措施不仅提升成本，同时也会要求航空公司遵循不同的履约要求。另外，相应的市场扭曲的风险也会提升。国际民航组织大会A39-3决议中也提到了这一点，该份决议清晰的定义了CORSIA以及大会决定的其他适用于控制国际航空二氧化碳排放的机制。然而，合理和可控的费用的前提是足够碳市场的准入。为了确保有足够适格的排放单位供给给航空器承运人，还有很多核心工作需要开展。

自愿参与 CORSIA

为了照顾发展中国家的关切，同时考虑到各国的特殊国情和各自能力，CORSIA采取分阶段实施的方式。从2021至2026年，只有在试点阶段和第一阶段自愿参与国家之间的航班需遵守抵消要求履约。在第二阶段，除了出发/到达最不发达国家(LDCs)，小岛发展中国家(SIDs)，内陆发展中国家(LLDCs)，以及那些占比小于全球国际航空运输量RTK0.5%的国际航班，所有国际航班都需要履约通过购买抵消量履约。当然，上述国家自愿参与到CORSIA的情形除外。

国际航协认识到基于自愿的CORSIA试点和第一阶段的实施安排有政治上的考量，但我们也认为保持CORSIA高程度的覆盖有利于加强该机制环境的效能。同时，创造一个统一的体系可以避免(针对国际航空)其他的市场化措施以及市场扭曲。

我们认为，尽早的加入CORSIA有诸多益处。它展示了国家应对气候变化的承诺，同时也展示了强大的领导力。另外，不断增长的覆盖面积也会带来市场对碳抵消量更多的需求。因为很多碳抵消量都会产生于来自发展中国家的项目，这样一来我们可以预期的是：随着CORSIA覆盖范围的不断增长，更多的投资将流向发展中国家。提早加入也会让自愿参与国家的航空公司在碳交易履约成本最低的时候积累经验（因



为机制开始实施的第一年抵消的量会相对较小)，在机制之后的实施阶段会给航空公司带来优势。

CORSIA 的实施

几乎所有的航空公司都需要从 2019 年 1 月 1 日开始监测他们所有的国际航线的排放。实际上在 2018 年，航空公司就需要建立各自的燃油监测体系和程序以及管理相关数据。有一点对于航空公司来讲非常重要，就是其需要在 2019 年 1 月前的数月为排放监测计划准备好系统和资源。如果是一个公司需要对自己的信息系统进行结构改造以便收集数据的话，则需要更长的准备时间。为了促使航空公司内部准备工作的开展，他们必须清晰的知道需要遵守哪些要求，包括需要收集何种数据以及合规的收集数据的方法。

鉴于此，如果在 2018 年初的时候监测、报告、核查(MRV)的要求还未出台，则会导致一些航空公司无法按时实施 MRV 相关要求，从而造成不准确的排放基线计算。

参与 CORSIA 的第二阶段需要 2018 年 RTK 数据的支撑。政府应该采取一切可能措施保证准确收集到本国航空公司 RTK 数据。外国航空公司的数据应该被排除在外。收集 RTK 数据和 CORSIA 的 MRV 是相互独立的。诚然，国家需要通过既有的程序向 ICAO 上报 RTK 数据，特别是在 ICAO 表 A 下上报数据。表 A 在过去数年中已经被 ICAO 成员国广泛运用于上报其商业承运人的运输数据。

CORSIA 一揽子文件

2017 年 9 月，环境委员会 (CAEP) 执行小组年会同意向 ICAO 理事会提交 CORSIA 一揽子文件。IATA 赞赏 CAEP 技术专家开展的完美工作。我们认为 ICAO CORSIA 一揽子文件证实了 CAEP 提供实际方案以及从不同关切中找到平衡妥协的能力。

虽然国际航协和在此过程中的其他利益相关方一样，希望 CORSIA 一揽子文件的每一个条款都按照我们自己的喜好来设计，但我们也支持在这个全球方案中寻找妥协，来平衡不同国家的不同关切。

简单性和灵活性：国际航协在多种场合强调 CORSIA 的实施最关键的是要遵循简单性和灵活性的原则。为降低政府和航空公司的行政管理费用来促使 CORSIA 及时的实施，MRV 应该在保证数据完整性的基础上尽可能的简单，同时囊括尽量多的航空公司，无论其大小。所以国际航协欢迎 MRV 的各种可行路径-例如，航空公司在现有的 5 种燃油监测方法中进行选择的可能性。又如，某些航空公司可以使用简易程序的可能性。同时，使用“ICAO CORSIA CO₂ 评估和报告工具”也会帮助小型航空公司或那些仅有很小抵消需求的航空公司减少行政管理成本。

可持续替代燃油：航空公司购买的可替代燃油应该被纳入公司的减排量，这些减排量可用于他们在 CORSIA 下的抵消履约。这是 ICAO 气候变化政策一揽子措施中很



重要的要素，同时也是 CORSIA 和市场互动的一个环节。我们认为 CORSIA 一揽子文件中设置的路径虽然很严格，但也是合适可行的。

关于航空公司的数据公开：国际航协支持通过 ICAO 中央注册系统和排放单位注册系统上报数据的相关条款。同时，我们强烈关切潜在的商业敏感数据泄露。在 CORSIA 一揽子文件中写入的数据累加和保障的条款是我们与其它利益相关方达成的妥协，也是我们支持该文件的基础。国际航协强烈反对关于 ICAO 公开各航空公司履约情况的信息，因为与此相关的监管责任都是在各航空公司归口的政府管理部门。

适格的排放单位标准：国际航协支持 CAEP 来制定排放单位标准，相信其可以提供一个健全的框架来评估抵消量产生方法和项目类型。我们支持标准和建议措施与 A39-3 大会决议一致，支持 ICAO 理事会来决定在 CORSIA 下能用哪些排放单位。理事会的决定取决于即将设立的技术咨询小组，也受 CAEP 下适格标准的指导。

双重计算和排放单位抵消：国际航协认为可以控制双重计算风险的方法是最有效的。任何航空公司的潜在的双重计算都可以在排放单位抵消报告的核证环节被发现。其他可避免双重计算的途径包括在前端控制，即：规定产生排放单位的方法学中必须考虑到避免双重计算。

碳市场准入

航空公司确实对 CORSIA 带来的成本表示关切，特别是如果市场上没有足够的合规排放单位供给来满足行业的使用或者局限性太强的时候。少量的合规排放单位会导致更高的市场价格。加之一些国家会需要这些排放单位来兑现本国在巴黎协定下的减排承诺，所以可用单位的稀缺性会进一步增加。

为确保有足够合格的排放单位供给，碳市场必须知晓 ICAO 的适格标准，从而对其市场进行必要准备以达到相应标准。来自碳市场的代表也强调项目开发者必须要清晰的确保市场需求，以此促进融资开发新的项目或者是继续开发已有的项目。我们还必须注意到，从项目最初的投资和部署，到出具证书，开发新的项目和排放单位需要相当的时间。

排放单位标准的信息和适格标准对航空公司及时开展其购买排放单位履约过程中的财务规划及风险评估也很重要。其他市场化措施的经验表明，在可能的情况下，公司应该在履约期开始时尽早投资。尽早的开始购买排放单位可以让航空公司更加灵活的管理履约费用来准备 CORSIA 的实施。这同时也是释放的“市场信号”来进一步的刺激新的碳减排项目，从而提高适格排放单位的供给。

国际航协认识到 ICAO 理事会根据大会决议 A39-3 第 20 d)段确定和实施适格单位还需要一些时间。但是，A39-3 第 20 c)段也规定了与购买适格排放单位相关的标准和建议措施以及其他指导材料应当“尽快但不迟于 2018 年”被 ICAO 理事会通过。正如 A39-3 第 20 j)段所规定，ICAO 理事会所做的关于适格单位的决定对其成员国在国家政策和法律层面来设计 2020 年 CORSIA 的履约和实施也是非常必要的。