

技术咨询机构（TAB）

关于 CORSIA 合格排放单位的建议

以下内容摘自技术咨询机构 2021 年 1 月的报告，载于 C/WP-15160 的附录 B 当中

4. 技术咨询机构关于就提交的重大变更进行第二次重大变更评估（MCA/2）的建议

4.1 美国碳登记册（ACR）

技术咨询机构基于所评估的重大变更提出的建议

4.1.1 根据美国碳登记册提交并由技术咨询机构在 MCA/2 之下评估的重大变更，技术咨询机构建议对与美国碳登记册的合格范围进行具体方案方面的下列修订，应在国际民航组织文件《CORSIA 合格排放单位》对其作出明确说明：

合格单位日期：发布用于从 2016 年 1 月 1 日¹⁸开始其第一个计入信用期的活动，以及直到 2023 年 12 月 31 日前的相关减排。

4.1.2 排放单位的合格性应该仍然受限于技术咨询机构第一次评估¹⁹生成的报告中第 4.1 节确定的并根据本报告第 4.1.1 段建议更新的一般性合格参数，以及国际民航组织文件《CORSIA 合格排放单位》第 4 版（2020 年 11 月 18 日）特定方案数。

4.1.3 本方案的单位合格日期，与要由技术咨询机构对 CORSIA 合格排放单位方案重新评估以在试点阶段（计划 2022 年）之后使用的所有方案都一样，将在本次重新评估过程中进行审查，尤其是单位合格日期涵盖 2020 年 12 月 31 日之后发生的减排，并虑及《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》第六条的相关进展的情况下。

方案情况的背景

4.1.4 技术咨询机构的第一次评估发现，TAB 在 2019 年评估的美国碳登记册采用的程序、标准和相关治理安排与 2021 年 1 月 1 日之前该方案所产生的排放单位的所有排放单位标准（EUC）完全一致。技术咨询机构建议批准美国碳登记册立即合格以提供 CORSIA 合格排放单位，理事会第 219 届会议已经批准了该合格排放单位，并在理事会第 221 届会议期间结合技术咨询机构建议的说明进行了更新。

¹⁸ 按照登记时规定的计入信用期开始日期。

¹⁹ 从下列网址获取：https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/TAB/TAB_JANUARY_2020_REPORT_EXCERPT_SECTION_4.EN.pdf

4.1.5 技术咨询机构还建议，理事会接受了建议并要求美国碳登记册“……更新或敲定与主办国证明指导方针有关的方案程序，供技术咨询机构对延长技术咨询机构第一次评估形成的报告中第 4.1 节涉及的合格日期的未来建议进行评估。”技术咨询机构确定国际民航组织文件《CORSA 合格排放单位》对美国碳登记册进行说明之前，不需要采取这一行动。

重大变更汇总

4.1.6 2020 年 8 月，美国碳登记册提交了与主办国证明指导方针相关的方案程序供技术咨询机构评估，以回应理事会的要求本方案采取的进一步行动。技术咨询机构将这些最新情况作为美国碳登记册与主办国证明相关的早期程序和方案要素的重大变更（已在 2019 年）进行了评估。

总体发现情况

4.1.7 技术咨询机构发现，技术咨询机构 2019 年评估的美国碳登记册采用的程序、标准和相关治理安排，经 2020 年 8 月提交供技术咨询机构评估的重大变更进行补充，均与直到 2020 年 12 月 31 日为止该方案所产生的排放单位以及不久的将来产生的排放单位的所有排放单位标准（EUC）完全一致。

4.1.8 技术咨询机构发现，美国碳登记册的最新程序证明了与针对一项减缓义务只计入一次标准的内容，包括与主办国证明有关的指导方针，在技术上的一致性。技术咨询机构的第一次评估查明与该标准有关的一些方案程序不完整，理事会要求美国碳登记册敲定这些方案程序以便技术咨询机构就“延长现行合格日期的未来建议”进行评估。2019 年这些程序的不完整性也向技术咨询机构的初步建议提供了信息，即建议将合格排放单位限制在 2021 年之前产生的排放单位，以防止在没有全面的方案程序的情况下的双重申报。从那以后，美国碳登记册完成了这些方案程序的制定，证明了其在技术上与标准和指导方针的所有内容的一致性，目前向技术咨询机构延长美国碳登记册合格单位日期的建议提供了信息（第 4.1.1 段）。技术咨询机构指出通过持续监测美国碳登记册对这些具体方案要素的执行情况及其早期完成情况强化这一步骤的重要性，包括在技术咨询机构对 CORSA 合格排放单位方案重新评估以在试点阶段（计划 2022 年进行）之后使用，并虑及《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》第六条的相关进展。

具体方案合格参数

4.1.9 范围：美国碳登记册提交了其支持的所有活动类型和规模、单位类型、方法和程序类别供技术咨询机构进行第一次评估，提交了方案程序的重大变更对技术咨询机构第二次重大变更评估（MCA/2）（2020 年 8 月）进行了补充。技术咨询机构不建议此时进一步删除或限制本报告第 4.1.1 段规定以外的方案合格范围。

4.1.10 要求方案采取的进一步行动：技术咨询机构建议理事会要求美国碳登记册采取以下 a) 至 c) 段中的各项行动。在国际民航组织文件《CORSA 合格排放单位》对美国碳登记册的阐述进行更新之前，不需要采取这些行动。

- a) 尽早在其指导材料或标准的更新中以美国碳登记册要求主办国在其担保函和授权书中详细说明的方式,澄清美国碳登记册标准 7.0 版²⁰所提及的用于证明调整的“其他方式”可以优先于或补充但不能替代《联合国气候变化框架公约》国别报告中用于证明调整的方式;
- b) 尽早在其指导材料或标准的更新中澄清美国碳登记册标准 7.0 版²¹所提及的 5%的 CORSIA 缓冲池贡献适用于经济合作与发展组织(OECD)现行国家风险分类分数为“0”的主办国的项目; 和
- c) 继续推进美国碳登记册对其标准 7.0 版²²所提及的确认的双重申报答复的评估, 例如, 其中包括是否终止授予对应国家从 CORSIA 抵消信用额度的资格或在这种情况下对该国的风险分类进行可行的修订。

4.2 全球碳理事会 (GCC)

技术咨询机构根据所评估的重大变更提出的建议

4.2.1 2020 年 3 月, 理事会接受了技术咨询机构的建议, 在全球碳理事会实施理事会所要求的进一步行动之前, 全球碳理事会应属于有条件合格。根据全球碳理事会提交并由技术咨询机构在 MCA/2 之下评估的重大变更, 技术咨询机构建议应该批准全球碳理事会立即合格以提供 CORSIA 合格排放单位。

4.2.2 排放单位的合格性应仍取决于技术咨询机构第一次评估²³生成的报告第 4.1 节确定的通用性合格参数和本报告第 4.2.10 段中的方案所确定的与特定方案参数, 应在国际民航组织文件《CORSIA 合格排放单位》中进行明确说明。

方案状态的背景

4.2.3 技术咨询机构的第一次评估发现, 技术咨询机构 2019 年评估的全球碳理事会采用的程序、标准和相关治理安排与直至 2020 年 12 月 31 日该方案所产生的排放单位的排放单位标准 (EUC) 大部分是一致的。这一发现和推荐的有条件合格状态所依据的是假设全球碳理事会将履行要求该方案采取的进一步行动中提及的各项规定的分析。具体而言, 技术咨询机构建议, 理事会接受了建议并要求全球碳理事会采取以下行动, 全球碳理事会按要求提交这些行动供技术咨询机构评估并在必要时向理事会提出建议, 以最终敲定根据以下方案要素发布的单位有条件合格:

²⁰ 附录 B, C3 节: 第 3 段选项 i; 和美国碳登记册标准 7.0 版第 5 段, 从下列网址获取:
https://americancarbonregistry.org/carbon-accounting/standards-methodologies/american-carbon-registry-standard/acr-standard-v7-0_final_dec2020.pdf

²¹ 美国碳登记册标准 7.0 版附录 B, C3 节: 美国碳登记册标准 7.0 版第 3 段选项 iv

²² 美国碳登记册标准 7.0 版附录 B, C3 节: 美国碳登记册标准 7.0 版第 3 段, 第 6 段

²³ 见本报告脚注 9 — 技术咨询机构第一份报告 (2020 年 1 月) 链接

“……最终敲定和公开提供以书面形式（在某些情况下为草案）与技术咨询机构共享和/或讨论的方案修订以供使用，包括与排放单位评价指标和指导方针的可持续发展标准、保障体系、碳抵消计划必须产生代表额外的减排、避免或消除的单位，并且针对某项减缓义务只计入一次。”

重大变更汇总

4.2.4 2020年8月，全球碳理事会提交技术咨询机构对回应理事会要求的进一步行动的最终定稿文件，以及这些行动中未具体提及但仍被技术咨询机构确定为可能需要通过该方案进一步制定的与排放单位标准（EUC）相关的更新进行评估，尤其是与标准下列标准相关的更新：必须对碳抵消信用额度进行量化、监测、报告和核实；碳抵消信用额度必须基于实际和可信赖的基线；及单位的法律性质与转让。技术咨询机构还寻求确认为方案指定的登记册、验证和核实机构的批准的正常运行，以及通过/为方案制定的各种方法均获批准并可公开使用。技术咨询机构在2019年将这些最新情况作为这些程序和方案要素的重大变更进行了评估。

总体发现情况

4.2.5 技术咨询机构认为，技术咨询机构2019年评估的全球碳理事会采用的程序、标准和相关治理安排，经2020年8月提交技术咨询机构评估的重大变更补充，均与2021年1月1日之前根据该方案所产生的排放单位的排放单位标准（EUC）一致。

4.2.6 技术咨询机构发现，全球碳理事会证明了在技术上与这些标准的一致性：必须对碳抵消信用额度进行量化、监测、报告和核实；碳抵消信用额度必须基于实际和可信赖的基线；单位的法律性质与转让；可持续发展标准；保障体系并且针对某项减缓义务只计入一次等，禁止本报告中指出的常见不一致情况。

4.2.7 技术咨询机构认为，全球碳理事会证明了在技术上与标准碳抵消计划必须产生代表额外的减排、避免或消除的单位的某些但并非全部内容的一致性。全球碳理事会并未实施明确确保该方案计入减排量“……超过法律、规章或具有法律约束力的要求的任何温室气体排放或减除”的程序，因为全球碳理事会的程序是指计入超过强制的任务的减排（例如，表明监管盈余做法）。技术咨询机构承认，该结论对于建立在清洁发展机制（CDM）模型上的方案而言是典型的，至少在初期阶段是这样。在技术咨询机构第一次评估形成的报告的第4.3.3节进一步讨论了该结论。关于全球碳理事会推广其“区域正面清单”程序，正如允许在全球碳理事会在规定的情况下自动添加项目类型的特定方法程序所反映的那样，技术咨询机构发现这些程序不能充分证明在技术上与该标准关于自动添加活动的资格鉴定要求的一致性。技术咨询机构注意到关于全球碳理事会将清洁发展机制方法工具32作为“全球正面清单”的类似关切。技术咨询机构承认该程序值得重新评估，包括其他立即合格的排放单位方案所使用的程序，符合技术咨询机构对CORSlA合格排放单位方案的重新评估以供试点阶段（计划2022年）之后使用。

4.2.8 技术咨询机构发现，全球碳理事会证明了在技术上与可持续发展标准的一致性，尽管技术咨询机构指出全球碳理事会只要求各项目实现对联合国可持续发展目标 13（“气候行动”）及另外一个联合国可持续发展目标做出贡献，以获得全球碳理事会的“铜奖”可持续发展目标+级别认证，全球碳理事会将其视为对想要获得 CORSIA 标签的各项活动要求的最低认证级别。

4.2.9 技术咨询机构发现，全球碳理事会证明了在技术上与只对一项减缓义务计入一次这项标准中绝大多数而非全部的内容相一致。该一般性结论为通用合格参数提供了信息，并在技术咨询机构第一次评估形成的报告（分别见第 4.1 节和第 4.3 节）中进一步进行了讨论。技术咨询机构指出全球碳理事会为确保在《巴黎协定》和根据《联合国气候变化框架公约》作决定的背景下，其活动产生的减排符合与避免双重计算相关的所有 EUC 内容和指导方针而实施的各项措施方面取得了进展，而且全球碳理事会表达了解决所有存在的差距的明确意愿。

具体方案合格参数

4.2.10 范围：全球碳理事会提交其方案支持的大部分但并非全部活动类型和规模、单位类型、方法和程序类别供技术咨询机构评估。国际民航组织文件《CORSIA 合格排放单位》中阐述方案的合格范围应该反映该方案在其申请表、申请文件附录 B 所要求的或以其他方式转交给技术咨询机构的排除。国际民航组织文件《CORSIA 合格排放单位》中阐述方案的合格范围应反映以下 a) 和 b) 段中的排除。除了技术咨询机构第一次重大评估²⁴形成的报告第 4.1.1 节的通用合格参数和这些与具体方案的合格参数中规定的排除或限制外，技术咨询机构不建议目前进一步排除或限制该方案的合格范围，其中包括：

- a) 该方案在其申请表、申请文件附录 B 所要求的或以其他方式转交给技术咨询机构的排除；和
- b) 发布给基于全球碳理事会“区域正面清单”被认定为自动追加活动的所有排放单位的排除，包括任何和所有 (1) 使用特定方法的程序证明基于全球碳理事会所定义的特定区域的资格认定的自动附加的活动，和 (2) 未证明或还未证明基于具体项目测试的附加性的活动。

4.2.11 要求方案采取的进一步行动：技术咨询机构建议理事会要求全球碳理事会采取以下 a)至 c) 段中的各项行动。在国际民航组织文件《CORSIA 合格排放单位》对美国碳登记册的阐述进行更新之前，不需要采取这些行动：

- a) 尽早在包含任何和全部相关程序性文件的方案网站要素的最新情况中，促使实现透明、高效地获取技术咨询机构第一次和后续评估中向该机构提供的及与该机构讨论的信息；并通过加强对方案理解的方式确认维护和更新这类信息的措施，其中包括方案的程序、认证相关的流程和方案支持的活动；
- b) 尽早在包含核心方案程序和标准的相关文件的更新中，在某一地点透明、全面地确定方案活动和产生的排放单位必须满足的所有具体要求，以使排放单位被认定为符合 CORSIA，其中包括对获得“铜牌”SDG+标签的项目的要求，以及技术咨询机构对希

²⁴ 见本报告脚注 9 — 技术咨询机构第一份报告（2020 年 1 月）链接

望通过 CORSIA 标签获得更高级别认证（例如，银、金、白金、钻石级 SDG+称号）项目的鼓励；以及第 4.2.10 段所含的方案具体排除的合格范围；和

- c) 更新与主办国证明指导方针有关的方案程序，或最终敲定这些程序的更新，供技术咨询机构就技术咨询机构第一次评估²⁵所形成的报告第 4.1 节中有关延长合格日期的未来建议进行评估。在国际民航组织文件对全球碳理事会进行阐述之前，不需要采取这些行动。

4.3 来自技术咨询机构对可能发生的重大变更评估的其他发现情况

4.3.1 气候行动储备（储备）

4.3.1.1 技术咨询机构第一次评估发现，2019 年技术咨询机构评估的该储备采用的程序、标准和相关治理安排与适用于 2021 年 1 月 1 日之前根据该方案所产生的排放单位的排放单位标准（EUC）相一致。技术咨询机构建议批准气候行动储备立即合格以提供 CORSIA 合格排放单位，理事会第 219 届会议批准了该建议并在第 221 届会议期间结合技术咨询机构建议的澄清进行了更新。

4.3.1.2 技术咨询机构还建议，理事会接受了建议并要求气候行动储备“……尽早在更新其方案手册时明确表明只有那些已经或将发布给储备活动并根据气候行动储备方案手册确定的标准上报其可持续发展贡献或共同效益的单位，才能在气候行动储备登记系统中被认定为 CORSIA 合格排放单位。”技术咨询机构认为在国际民航组织文件《CORSIA 合格排放单位》对气候行动储备进行阐述之前，不需要采取这一行动。

4.3.1.3 2020 年 5 月，为回应理事会“要求方案采取的进一步行动”，气候行动储备向技术咨询机构提交了与可持续发展标准的 EUC 有关的评估方案程序。技术咨询机构审查了这些程序并确认这些程序符合且没有超出或违反与理事会要求的具体行动，因此目前不需要进行更深入的评估。

4.3.2 金本位

4.3.2.1 技术咨询机构第一次评估发现，2019 年技术咨询机构评估的金本位采用的程序、标准和相关治理安排与适用于 2021 年 1 月 1 日之前该方案所产生的排放单位的排放单位标准（EUC）相一致。技术咨询机构建议批准金本位立即合格以提供 COSIA 合格排放单位，理事会第 219 届会议批准了该建议并在第 221 届会议期间结合技术咨询机构建议的澄清进行了更新。

4.3.2.2 技术咨询机构还建议，理事会接受了建议并要求金本位“更新或敲定与主办国证明指导方针有关的方案程序，以供技术咨询机构就 TAB 第一次评估²⁶形成的报告第 4.1 节涉及的关于延长合格日期的未来建议进行评估。”在国际民航组织文件《CORSIA 合格排放单位》对金本位进行阐述之前，不需要采取这一行动。

²⁵ 见本报告脚注 9 — 技术咨询机构第一份报告（2020 年 1 月）链接

²⁶ 见本报告脚注 9 — 技术咨询机构第一份报告（2020 年 1 月）链接

4.3.2.3 2020年8月，为回应理事会“要求方案采取的进一步行动”，金本位向技术咨询机构提交与主办国证明指导方针相关的评估方案程序。技术咨询机构将这些更新作为金本位早期程序的重大变更和与主办国证明相关的方案要素（已在2019年进行评估）进行了评估。技术咨询机构发现金本位证明了与只对一项减缓义务计入一次这项标准的某些但并非全部内容在技术上的一致性。技术咨询机构注意到，金本位在制定这些程序方面取得了实质性进展，并愿意继续采取这些措施以确保其活动产生的减排与在《巴黎协定》和根据《联合国气候变化框架公约》作决定的背景下与避免双重申报相关的EUC的内容和指导方针保持一致。

4.3.2.4 金本位还提交了与以下变化相关的技术咨询机构评估信息和更新后的程序：a) 方案管理的组织结构，特别是认证职能的变更，和 b) 小规模项目和采用受限需求情景的自愿项目活动的合格要求的变化以确定基线。技术咨询机构审查了这些更新和程序，并确认尽管这些更新和程序与技术咨询机构2019年评估的内容有所区别，但该机构认为没有必要仅根据报送的变更向理事会提议就金本位合格范围的总体建议进行修订。

4.4 “只计入一次……”标准解释和参考文件

4.4.1 技术咨询机构在第4.1.1段提出的建议从该机构对方案程序的评估（第4.1.7和4.1.8段）和第4.4.4至第4.4.7节所述的讨论中获得了信息。技术咨询机构提供这一信息的目的是帮助理事会了解技术咨询机构在本建议中所考虑的分析、审议、不确定性和支持。

技术咨询机构评估发现情况

4.4.2 技术咨询机构第一次评估（2019年6月至12月）发现在被评估的排放单位中没有一家采用了证明与标准“只对一项减缓义务计入一次”这项标准及其指导方针一致性的所有必要的程序。因此，技术咨询机构建议批准六项方案立即合格，以提供试点阶段（2021-2023年）CORSIA排放单位，而且还将方案的合格性限制在2021年之前产生的减排。单位合格性的这个截止日期是为了防止双重计算而采取的权宜之计，尽管避免这种风险的程序并不完整——无论是在与EUC相关的方案层面上，还是在与《巴黎协定》第六条相关的全球层面上。这样允许技术咨询机构完成评估并提出建议，而不是等待方案来敲定所需的程序。尽管如此，技术咨询机构评估了当时采用的每项方案的程序，注意到其中一些程序进展顺利。在理事会接受技术咨询机构的建议后，“进一步的行动……”是要求合格的方案所采取的，包括“更新或敲定与主办国证明指导方针有关的方案程序，以供技术咨询机构就第4.1节涉及的关于延长合格日期的未来建议进行评估。”²⁷

4.4.3 参与技术咨询机构第二次重大变更评估（MCA/2）的三项方案提交了避免双重计算的更新后的程序。技术咨询机构及时发现，自其第一次评估以来，这些方案朝着敲定这些程序已经迈出了有意义的一步——包括一项方面证明与该标准及其指导方针的所有要素保持一致（第4.1.7节）。

²⁷ 见本报告脚注9——技术咨询机构第一份报告（2020年1月）链接

技术咨询机构关于延长合格日期的讨论

4.4.4 在进行评估后，技术咨询机构针对是否建议延长该方案的合格时限（即在 CORSIA 周期/阶段内单位是合格的可以使用）和/或单位合格日期（即可合格使用的年份或发生减排的年份）进行了探讨。技术咨询机构回顾在其第六次会议上，成员们决定在整个 2022 年重新评估所有合格方案时考虑在试点阶段之后使用的合格性时限。因此，专家们同意将重点放在是否建议延长方案的单位合格日期的问题上。

4.4.5 主导技术咨询机构关于延长方案单位合格日期讨论关键话题包括 (1) 是否应逐项方案或根据单个流程重新评估所有方案之后提出此类建议（例如 2022 年底）；和 (2) 与这些程序的新情况有关的不确定性，及相关尚未结束且与涉及程序的在《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》之下进行的谈判。关于第一个话题，技术咨询机构的一名成员对评估中逐个方案的做法的统一性与结合 2022 年重新评估的计划作出建议表示担忧。技术咨询机构的成员们注意到，逐个方案的做法在现有程序和文件中被强化；与技术咨询机构工作的技术性质一致；并且明显源于技术咨询机构的发现情况。这些成员认为，相对于其他仍在制定中的程序，这类延期可能会不公平地提升这些程序的地位，尽管成员们也指出，对于这些方案或一般来说碳市场而言，这种情况并不罕见。关于第 (2) 项，技术咨询机构强调，值得定期关注这些不确定性（特别是与该方案的补偿措施和风险指数相关的不确定性），不仅在开始时，而且在该方案整个合格时限内都应关注，包括 2022 年重新评估期间。与《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》有关的其他考虑见下文“技术咨询机构评估中的考量因素”。

技术咨询机构评估中的考量因素

4.4.6 关于该标准及其指导方针在方案程序中所要求的具体承诺、行动和信息，技术咨询机构对方案是否明确界定以下事项进行了分析（按照完成方案程序的大致阶段排序，从 MCA/2 过程中和前期评估中常见的“证明”到“正在审议/制定中”进行排序）：

- 由谁实施（例如由方案、项目开发者、抵消提供者和/或主办国负责）
- 在哪里实施和证明（例如方案登记册和网站；主办国证明和国家排放报告；公众可访问的追踪系统/数据库）
- 何时实施（确定顺序和时间以获取、审查、公布主办国证明和任何更新；授予合格单位标签；用于证明国家报告中的方法；用于查明和补偿双重申报的情况）
- 如何实施（方案将认可的国家做法的清晰程度；预期主办国证明中出现的并在国家排放报告中得到证明的具体信息；确定和补偿双重申报情况所需的步骤，和补偿机制是否充分；监督进行情况和程序执行情况的方案程序，包括按要求向国际民航组织报告成果的方案程序）。

4.4.7 技术咨询机构在第 4.1.7 段和 4.1.8 段中对这些程序和评估也反映了一些通用考量因素：

- 全面性：这些程序是否将标准及其指导原则的所有要素转化为具体的、明确分配的和可追溯的承诺和行动。

- 具体性：标准和指导方针中的具体要求、程序和责任分配是否反映在相应的方案程序中。
- 过程修正：程序和与方案管理人员的讨论是否反映了应急计划，这样，该方案的行政程序包含对这些程序执行情况的监测并迅速纠正任何不如预期的表现。
- 适应未来：如果方案程序涉及《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》的指导、规则、工具和机制，充分考虑以下两点：
 - 时间安排，例如这些要素的实施、可用性、周期；
 - 可预见的情景，用于方案程序中提及但尚未敲定或需要接受短期审查的那些要素的内容，如果考量因素包括例如方案程序与任何可预见的情景相符的大致可能性。
