



国际航空与气候变化高级别会议

2009 年 10 月 7 日至 9 日，蒙特利尔

议程项目 1：理想目标和实施备选方案

国际航空与气候变化组的行动方案及远景

（由澳大利亚提交）

摘要

国际航空与气候变化组制定的行动方案是一个积极的前进步骤，但国际航空部门如果要为减少其在全球温室气体排放的份额方面做出可信的贡献，它需要做更多的工作。需要有具体的减排目标，以便使本部门踏上碳平衡增长的道路，随着时间推移再使本部门的二氧化碳排放实现净减少。

基于市场的措施是实现这些目标的基本要素，而决定为支持推行适当的基于市场措施而商定的一个框架是一个优先事项。

将国际航空的目标和审议基于市场的措施如何适用于国际航空与联合国气候变化框架公约更广泛的气候变化方案的工作进行协调至关重要。鼓励各成员国通过联合国气候变化框架公约和国际民航组织积极推动采取紧迫和协调一致的行动。

在国际民航组织范畴内，应该建立机制对气候变化框架公约缔约方会议第十五次会议的成果迅速做出回应，并在 2010 年大会之前推动这些问题。

高级别环境会议的行动在第 7 段。

1. 引言

1.1 国际航空与气候变化组（GIACC）提出的行动方案是一个重要的前进步骤，澳大利亚政府支持国际航空与气候变化组指出的方向，以及理事会 2009 年 6 月 30 日为全面接受国际航空与气候变化组行动方案所做的决定(C-DEC 187/14 号决定)。国际航空与气候变化组能够为处理国际航空对气候变化影响之战略的一些关键要素达成共识。澳大利亚感谢理事会主席的邀请，允许澳大利亚的代表积极参与国际航空与气候变化组的进程。

1.2 但是，澳大利亚政府认为行动方案只是一个起点，可以而且应该做的更多。国际民用航空组织各成员国和理事会需要比实施行动方案看得更远，并在此行动方案上寻找各种方法。虽然澳大利亚支持这一行动方案，但它远远不足以为国际航空部门真正减少对全球温室气体排放负有责任的影响提出一个强有力和全面的战略，必须实现该战略才能限制对气候变化的影响。

2. 国际航空与气候变化

2.1 气候变化是一个全球性挑战。目前普遍认为，全球平均气温上升不应超过工业化前水平的摄氏 2 度。作为一个全球性目标，世界需要建立一个路径，使温室气体排放浓度稳定在 450ppm 二氧化碳- e 或更低。在实践中实现这一目标意味着全球排放量需要尽快达到峰值然后回落。

2.2 每一个部门，包括其温室气体排放份额显著增长的国际航空，必须发挥其全部和公平的作用。对气候变化采取强有力的全球行动的政治运动正在发展壮大，国际航空业必须为减少本部门的净排放量采取相应的雄心勃勃的行动。

2.3 随着全球经济从目前的金融危机中复苏，对航空旅行的需求预计将增加。由于代用燃料在短期至中期不能成为航空使用的可行选择，减少与国际航空排放的相关增长，主要是通过不断提高航空器设计和运行环境的效率。这些措施不大可能抵消航空运输和国际航空碳足迹的预期增长。

2.4 国际航空与气候变化组的行动方案中反映的每年百分之二的燃油效率理想目标低于全球航空业排放量的预期增长。接受这个目标作为国际航空业的最终目标，基本上是承认国际航空排放量要持续增长。这与全球减排目标背道而驰。

2.5 在航空器设计未出现革命性突破或低碳燃料未形成商业化规模供应的情况下，提高效率是渐进的。商业诱因已使航空业将效率提高达到极限。除非对航空旅行需求实行限制，否则基于市场的措施为实现必要的减排提供了唯一明确的选择。

3. 澳大利亚政府采取的行动

3.1 澳大利亚政府致力于对气候变化采取决定性的行动以减少温室气体排放。

3.2 澳大利亚已承诺在一项全球性协议框架内，到 2020 年将 2000 年的排放水平降低 25% 以上，有能力达到 450ppm 或更低。将通过减少碳污染计划（CPRS）实现减排，它是一个针对整个经济系统的上限和交易权制度，也包括国内航空。澳大利亚政府决心今年年底前通过旨在减少碳污染计划的法案。对能源消耗和温室气体排放超过规定阈值须进行强制性报告已形成立法。

3.3 澳大利亚议会于 2009 年 8 月通过了单独的立法，将会看到澳大利亚百分之二十的电力供应会来自于再生能源。

4. 联合国气候变化框架公约与国际民航组织行动的协调

4.1 在通过国际民航组织为处理国际航空排放缺乏一个明确的共同承诺的情况下，澳大利亚建议，

联合国气候变化框架公约（气候变化公约）应为国际航空业设立一个全球性减排指示目标，并根据联合国气候变化框架公约谈判一项新的全球协议。期望国际民航组织将在目标执行方面保持有力的作用，但建立这一目标和与联合国气候变化框架公约更广泛的气候变化方案经过协调的一项框架协议，将为国际民航组织取得进展扫清道路。

4.2 定于 2010 年底召开的国际民航组织大会，为审议旨在加强该行动方案并在其基础上制定各项措施进一步提供了一个机会。重要的是，要最有效的利用 2009 年 12 月缔约方会议第十五次会议和 2010 年大会期间的这段时间。理事会不妨考虑，作为紧急事项，建立一个进程来审查缔约方会议第十五次会议的成果，并在 2010 年大会之前的这段时间，对如何能迅速产生行动做出计划。

5. 国际航空的目标

5.1 减少国际航空部门排放的行动，必须视作为对气候变化更广泛行动的组成部分，并置于迫切需要毫不拖延地实现总排放量绝对减少的范畴内。一个有力的论据是，如果国际航空发挥自己的作用，国际航空的净碳轨迹就可与整体减少设定的轨迹相一致。

5.2 在缺乏商定的全球碳轨迹的情况下，为国际航空业提出下述可能的目标：

- a) 使用 2005 年作为碳平衡增长中期（2012 至 2020 年）的基年；和
- b) 长期（2020 至 2050 年）将显著减少净碳。

5.3 国际航空运输协会（IATA）已自愿宣布了 2020 年以后的碳平衡增长目标，到 2050 年将相对于 2005 年的二氧化碳排放水平减少百分之五十。在公众期望方面，国际民航组织采取的目标如果远不及业界本身愿意接受的目标更雄心勃勃，似乎不切实际。

6. 基于市场的措施

6.1 通过推行使用新的航空器和进一步提高运行和空中交通管理措施而不断提高效率，会对减少国际航空排放产生一些影响。但是，这种减少不太可能超过航空器活动架次预期增加而产生的增长。因此，国际航空的绝对碳足迹可能会继续增长。

6.2 目前对航空使用生物燃料的研究表现出可喜的成果，但也对这种燃料可广泛提供的商业量以及价格能对排放产生重大影响的时间期限表示严重怀疑。同样，航空器发动机技术设计如果没有取得突破，则无法在短期和中期使航空排放产生根本性的改变。

6.3 在这种情况下，对航空排放的绝对上限将不可避免地涉及对航空活动水平的限制。按净额计算的上限不会限制航空活动的增长，尤其是如果可以从其他部门获得排放权信用额。在开放式的基于市场基础的做法下，可以从能最经济地实现减排的部门达到所需的减排，国际航空将购买信用额以抵消其排放量。

6.4 基于市场的措施将使国际航空对更广泛的减排目标做出公平的贡献，同时又没有限制国际航空运

输和流动之经济利益的增长。根据基于市场措施的方法，可以在短期内实现碳平衡增长。在技术解决方案或广泛推行使用低碳燃料之前，基于市场的措施可能是一个有用的过渡措施。

6.5 在争取国际航空的碳净减少时，对基于市场措施的作用达成协议可以使国际航空进入联合国气候变化框架公约的灵活机制。

6.6 使用基于市场的措施来处理航空温室气体排放，一直是国际民航组织的一个有争议的问题。各成员国应共同努力，作出适当安排，确保这些措施能有效地应用而又不使国际航空市场产生扭曲。各项安排需要与影响碳市场的更广泛的工作和通过联合国气候变化框架公约的机制进行协调。

7. 高级别会议的行动

7.1 请高级别环境会议考虑：

- a) 以超出实施行动方案之外的办法为处理国际航空排放的更加雄心勃勃的目标开展工作；
- b) 认识到在实现国际航空减排目标方面使用基于市场的措施的必要性；和
- c) 建立一个进程以便迅速采取行动对缔约方会议第十五次会议的成果做出回应，并向 2010 年的大会提出强化的提案。

—完—