



大会 — 第40届会议

执行委员会

议程项目16：环境保护-国际航空和气候变化-政策和标准化

为国际航空设定长期的气候变化目标

(由国际可持续航空联盟提交 (ICSA))

执行摘要

此工作文件指出，正如最近政府间气候变化专门委员会（IPCC）发布的全球升温1.5°C影响特别报告所强调的那样，各个国家和各个行业都迫切需要通过实现《巴黎协定》中规定的目标。国际海事组织（IMO）最近确定了2050年的碳减排绝对目标，以及不晚于2099年完全脱碳的目标。本工作文件提出了国际民航组织（ICAO）在第41届大会之前确定其长期目标（LTG）的拟议时间表。大会须采取的行动载明于第4部分。

战略目标：	此工作文件涉及战略目标——环境保护。
财务影响：	这项工作将需要国家和国际组织给航空环境保护委员会（CAEP）所开展的工作提供适当的资源，并需要国际民航组织环境处提供相应支持。作为航空环境保护委员会第12次会议工作计划中的一部分，这项工作的大部分内容已由航空环境保护委员会开展。
参考文件：	<ul style="list-style-type: none">• https://theicct.org/publications/IMO-initial-GHG-strategy• http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Reducing-greenhouse-gas-emissions-from-ships.aspx• A40-WP/58

¹中文、英文和西班牙文本由ICSA提供。

1. 引言

1.1 2015年《巴黎协定》承诺：“把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于2°C之内，并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上1.5°C之内……”。该协定进一步要求各方“实现温室气体源的人为排放和汇的清除之间的平衡”，并将国际航空业纳入其管辖范围。2018年10月，政府间气候变化专门委员会发布了《全球升温1.5°C特别报告》，该特别报告是关于全球温升高于工业化前水平1.5°C的影响以及相关温室气体排放路径的。

1.2 在该报告中，政府间气候变化专门委员会指出，将全球温升限制在1.5°C以下将“需要社会各个方面的快速、深远和前所未有的变革”，并在本世纪下半叶之前实现净零排放的目标。该报告还发现，仅将全球平均气温控制在高于工业化前水平2°C会给人口和人类赖以生存的生态系统带来更加灾难性的影响，强调了为什么政策制定者们应当把目标设定为努力把全球温升保持在1.5°C以内。此外，报告还显示，虽然随着可再生能源发电装机的迅速增长，电力行业的转型正在进行，但是交通运输行业的进展仍然滞后并需要立即开始其自身的转型。报告还强调了国际社会采取紧急行动以减少短期气候污染物（SLCPs）影响的必要性。

1.3 公众对航空业对气候变化的贡献的认识和关注一直很高。此项议题在今年的巴黎航空展和国际航空运输协会（IATA）的年度大会上也成为行业议程的首要议题，而一家欧洲航空公司近期发起了“负责任地飞行”的活动，以鼓励乘客思考如何能尽可能地减少排放，包括在一些旅程中使用其他替代出行方式。随着航空业排放量的增加，公众只会越来越多地关注到这个行业，与此同时，为实现本世纪中叶之前净零排放，科学、社会和政治的行动也在开展。

1.4 尽管接连多项大会决议都要求理事会继续探讨长期目标的可行性（大会决议37-19号、38-18号、39-2号文件），但国际民航组织尚未就此提出一项议案。然而，行业自身早在多年前就已制定国际航空业2050年长期目标（LTG）并就其达成一致。A40-WP/58所载之第9条关于大会A39-2号决议《国际民航组织关于环境保护的持续政策和做法的综合声明——气候变化》的修正案只是简单重复了国际民航组织在该领域长期坚持的政策，显然缺乏对于呼吁各个国家和各个行业展现出更大雄心以应对气候变化的有效回应。

2. 行业回应：国际海运及航空部门

2.1 与国际航空业相比，国际海事组织（IMO）海洋环境保护委员会第72次会议（MEPC 72）通过决议确立了应对温室气体的初步战略，并通过该初步战略采纳了一个长期气候目标（请参考：<http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Reducing-greenhouse-gas-emissions-from-ships.aspx>）。该战略包括一个2050年碳减排（即不包含抵消）的绝对目标，要求将累计排放量与常规（BAU）相比减少60%至70%，以及一个不晚于2099年完全脱碳的目标（请参考：<https://theicct.org/publications/IMO-initial-GHG-strategy>）。

2.2 国际可持续航空联盟提交给航空环境保护委员会的一份分析中推断，根据现行政策，至2050年国际航空业在与巴黎协定相匹配的1.5°C排放预算中所占比例将至少增加三倍。到2050年，国际航空业排放的二氧化碳可以占到全球二氧化碳排放的18%，而到2060年，如果全球经济脱碳成功并实现1.5°C目标，国际航空业的碳排放将占到全球碳排放的100%。该分析凸显了国际航空业在长期目标下开展低碳工作的紧迫性。

3. 国际民航组织为国际航空业制定长期目标的迫切需要

3.1 《巴黎协定》中基于温度而设定的目标覆盖了所有国家和行业部门，包括国际航空业。此目标进一步要求各方采取行动，解决导致气候变化的所有驱动因素，包括二氧化碳，以及短期气候污染物，如飞机巡航排放的氮氧化物、黑碳、尾迹云（AIC）等。国际可持续航空联盟认为，国际民航组织应当将制定长期目标列为紧急事项，并展现整个行业如何在二氧化碳和非二氧化碳层面为实现净零排放和1.5°C目标贡献自己应尽的一份力量。政府间气候变化专门委员会的特别报告和联合国秘书长召集的气候变化峰会都呼吁了更加雄心勃勃的目标，并强调了采取气候行动的时机至关重要。国际可持续航空联盟呼吁第40届大会正式落实用以分析和拟定长期目标提案的流程和时间表，并在大会特别会议上尽快提交通过该提案，但肯定不能晚于2022年第41届大会的预定日期。若将其推迟到第41届大会以后，不仅民间社会组织难以接受，而且也无法给业界传递必要的信号以明确可持续替代燃料和新技术发展所需的改进规模并加以指导。这必将是错失良机。

3.2 航空环境保护委员会秘书处已经把一份针对国际航空排放在1.5°C和 2°C不同情景下的评估报告提交给了航空环境保护委员会，并且进一步的分析已经分配其下属的影响和科学小组在航空环境保护委员会第12次会议周期内进行。

3.3 国际可持续航空联盟支持航空环境保护委员会对长期目标的持续分析。尽管最初关注于通过国家采取的行动和措施所形成的“自下而上的方法”，但必须扩大关注到包括国际航空业为促进《巴黎协定》（“自上而下的方法”）发挥公平作用所需减排量的科学分析。虽然此项工作最初关注于二氧化碳，但设定一个长期气候变化目标也应考虑航空对气候变化造成的全部影响的评估，包括短期气候污染物。

3.4 在草拟长期目标时，国际民航组织应当充分了解可靠的长期目标和为减少行业内碳排放而采取的有效短期措施之间的联系。国际航空业碳排放的不断增加正在迅速消耗为达到1.5°C目标而定的剩余碳预算，因此国际航空业未来需要更大幅度地削减其碳排放以免超过温升范围。与之相反，立即并持续地削减国际航空业的碳排放则有助于缓解碳排放急剧减少带来的压力。为了尽量减少对行业的干扰，目标的设定应在立即减排和长期目标之间建立明确的联系。

3.5 国际可持续航空联盟恳请第40届大会要求理事会：

3.5.1 指导航空环境保护委员会采用自上而下和自下而上两种方法完成对长期目标的分析，并将短期气候污染物考虑在内，不得晚于2020年航空环境保护委员会第12次会议周期第二次指导会议时完成；

3.5.2 于2021年初召开一次高级别会议，与所有成员国及国际组织分享航空环境保护委员会的分析，并讨论所需呈交建议的所有要素；

3.5.3 提出长期目标的提案以供各成员国尽快就其达成一致，如有必要，可召开大会特别会议，但不得晚于2022年第41届大会的预定日期。

4. 结论

4.1 同意制定与《巴黎协定》的目标相一致的国际民航组织长期气候目标是一个紧急事项；

4.2 在考虑第3部分载明的国际可持续航空联盟（ICSA）所提建议的基础上制定一个工作流程以确定一个长期目标。

—完—