



执行委员会

议程项目 17：环境保护

联合国其它机构的发展情况

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本文件报告了自大会第 36 届会议以来，联合国 (UN) 其它机构在航空环境保护方面所取得的进展。本文件载有联合国气候变化框架公约 (UNFCCC) 的进程、国际海事组织 (IMO)、政府间气候变化专门委员会 (IPCC) 等发展情况的信息。

关于国际民航组织与联合国环境管理组 (EMG) 就联合国不影响气候之举措所开展合作的情况，将用一份单独的大会工作文件 (A37-WP/22 号文件：联合国不影响气候之举措) 另行提供。

行动：请大会：

- a) 认识到本组织按照大会 A36-22 号决议附录 I 和附录 J 的要求，在加强其与联合国其它机构的合作方面所取得的进展，尤其是在国际航空与气候变化领域取得进展的情况；
- b) 支持本组织继续与其它联合国机构进行合作；和
- c) 在更新大会 A36-22 号决议时，考虑本文件提供的信息。

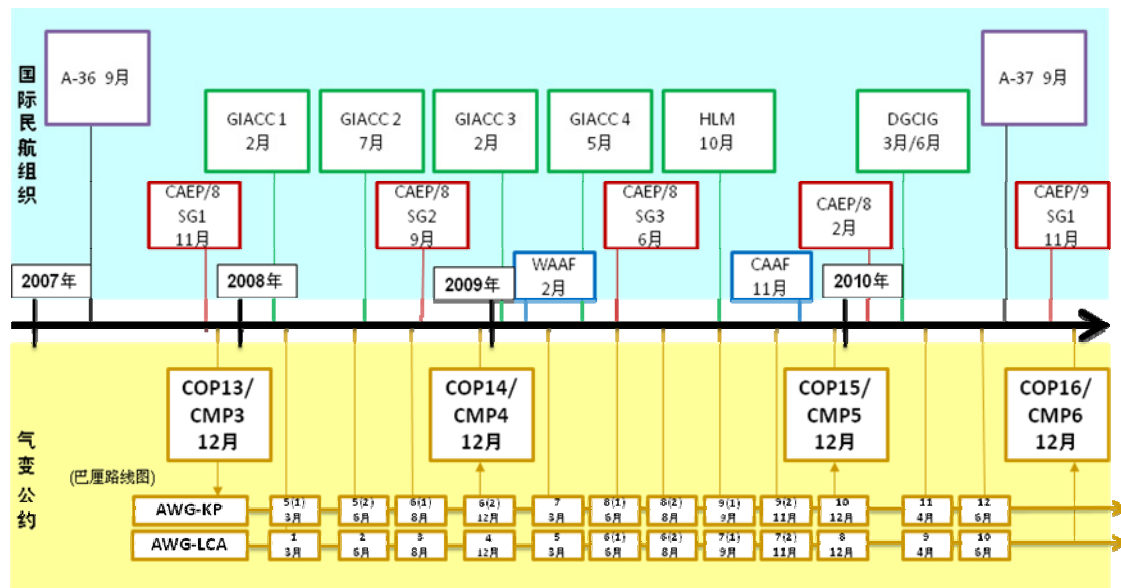
战略目标：	本工作文件涉及战略目标 C：环境保护——将全球民用航空对环境的不利影响减至最小。
财务影响：	联合国其它机构所做的决定可能会对国际民航组织产生财务影响，将通过经常方案或自愿捐款供资。
参考文件：	A37-WP/22：联合国不影响气候之举措 A37-WP/23：航空与代用燃料 A37-WP/25：国际民航组织关于环境保护的持续政策和做法的综合声明—气候变化

1. 气变公约进程的发展情况

1.1 巴厘路线图

1.1.1 2007年12月，联合国气候变化会议第十三次会议（COP13）在印度尼西亚巴厘举行。在这次会议上，气变公约缔约方启动了一个全面的方案（通称为“巴厘路线图¹”），以便促成在2009年12月举行的缔约方会议第十五次会议上，拟定一个未来气候变化协议。

图 1：气候变化谈判进程



缩略语

A-36/A-37: 国际民航组织大会第36届会议/
国际民航组织大会第37届会议
GIACC: 国际航空与气候变化组
HLM: 国际航空与气候变化高级别会议
DGCIG: 非正式民航局长气候组
CAEP: 航空环境保护委员会
CAEP SG: 航空环保委员会指导小组

WAAF: 航空与代用燃料讲习班
CAAF: 航空与代用燃料会议
COP: 缔约方会议
CMP: 作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议
AWG-KP: 附件一缔约方在《京都议定书》之下的
进一步承诺问题特设工作组
AWG-LCA: 《公约》之下的长期合作行动问题特设工作组

1.1.2 图 I 说明了气变公约进程，其中包括《公约》缔约方会议（COP）、作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议（CMP）与其附属机构的年度会议，以及国际民航组织自上届大会以来关于国际航空与气候变化的进程。《京都议定书》特设工作组是《京都议定书》缔约方会议的一个附属机构，是为了审议附件一缔约方在《京都议定书》第一个承诺期（2008年至2012年）之后的承诺而成立的。长期合作行动问题特设工作组是《公约》缔约方会议的一个附属机构，其任务是通过直至2012年及以后的长期合作行动促成对《公约》的充分、有效和持续的实施（巴厘行动计划（BAP））。巴厘行动计划以五项关键要素为重点：长期合作行动的共同愿景、发达国家和发展中国家的减缓努力、适应努力、投资和财务需要以及技术的开发、部署、传播和转让。

¹ 这包括巴厘行动计划（为按照《公约》处理气候变化而拟定）和就《京都议定书》附件一缔约方进一步承诺而进行的持续的谈判进程。

1.2 哥本哈根之前关于“舱载燃料”的讨论

1.2.1 “国际舱载燃料”一词系指国际航空和航海部门所使用的燃料。如何处理舱载燃料所产生的温室气体（GHG）排放问题，一直在气变公约谈判进程的议事日程之中，由《京都议定书》特设工作组和长期合作行动问题特设工作组两个机构处理。

1.2.2 在谈判过程中，缔约方辩论了如何调和芝加哥公约的非歧视原则与气变公约和《京都议定书》中的共同但有区别的责任和各自能力（CBDR）的原则。对于这两个部门的减排指标问题，有些缔约方倾向于在气变公约进程中谈判，而另有一些缔约方则支持通过国际民航组织和国际海事组织协调关于舱载燃料的各方面工作。一个相关问题涉及到应该由哪些缔约方（由所有缔约方或仅由附件一缔约方）做出达到这些指标的承诺。

1.2.3 关于实施手段问题，围绕着以下问题进行了谈判：是否可为国际航空部门采用合作的部门做法和特定部门行动；和是否可能为国际航空拟定使用通过财务政策收集的资金（例如收费）为减缓和适应活动进行融资的文书。

1.3 哥本哈根气候变化会议

1.3.1 《公约》缔约方会议第十五次会议和《京都议定书》缔约方会议第五届会议（CMP5）与其附属机构会议同时于 2009 年 12 月在丹麦哥本哈根举行。大部分辩论侧重于发达国家的进一步承诺和发展中国家在未来气候变化协定中的作用，以及为适应活动供资，就缓和行动进行的讨论有限。

1.3.2 在会议第二周期间，还出现了关于透明度和有必要确保民主进程等问题。多数缔约方敦促，应该只采用由《京都议定书》特设工作组和长期合作行动问题特设工作组拟定的案文，作为进一步讨论的基础，而其它缔约方则相信可通过较小的政治性起草小组取得进展。在最后阶段举行了非正式的高级别谈判，产生了一项题为“哥本哈根协议”的政治协定（参阅本文件附录 A：2/CP.15 号决定），在会议结束时的全体会议上，同意“注意到”这一协议。

1.3.3 国际民航组织向会议提供了声明，介绍了通过国际航空与气候变化高级别会议（见 A37-WP/25 号文件）和航空与代用燃料会议（见 A37-WP/23 号文件）所取得的成就。

1.3.4 在长期合作行动问题特设工作组第八届会议（AWG-LCA8）上成立了非正式小组，开展了关于舱载燃料的“缔约方会议第十五次会议决定”的起草工作。大多数缔约方表示支持由国际民航组织和国际海事组织就舱载燃料开展的全球行动。一些缔约方要求纳入关于共同但有区别的责任原则的明确案文，其它缔约方则要求纳入关于这些部门的明确减排指标。

1.3.5 由于情况错综复杂，又需要推动谈判的整体进程，因此，在会议的最后阶段未召开关于舱载燃料的非正式小组会议。缔约方要求《京都议定书》特设工作组和长期合作行动问题特设工作组继续开展工作，由 2010 年于墨西哥召开的缔约方会议第十六次会议和《京都议定书》缔约方会议第六届会议（CMP6）进行审议。舱载燃料非正式小组所拟定的草案已由气变公约秘书处复制（本文件附录 B：FCCC/CP/2010/2），以协助缔约方会议第十六次会议长期合作行动问题特设工作组的工作。2010 年 4 月和 6 月的气候变化谈判在舱载燃料方面没有取得实质性进展，2010 年还计划在缔约方会议第十六次会议和《京都议定书》缔约方会议第六届会议（CMP6）之前召开另外两次会议。

1.3.6 作为联合国系统内部正在进行的气候变化工作的一部分，联合国秘书长设立了一个关于气候变化问题筹资的高级别咨询小组（AGF），通过对为满足到 2020 年筹集 1000 亿美元目标的“包括其它来源资金”的潜在收入来源捐款的研究，对哥本哈根协议做出回应，以期促成在缔约方会议第十六次会议上做出一个适当的决定。应该指出的是，高级别咨询小组正在审议一些可能适用于国际航空的财政手段的备选方案。

2. 海事组织的发展情况

2.1 国际海事组织（IMO）通过其海洋环境保护委员会（MEPC），一直在就其全面的减排战略开展工作，其中包括处理国际航运所产生的温室气体排放的技术、运行和基于市场的措施。

2.2 2009 年 7 月举行了海洋环境保护委员会第 59 届会议，定夺了减少国际航运所产生的温室气体排放的一揽子技术和运行措施，其中包括：关于计算和自愿核对新船舶能源效率设计指数的方法的暂行指导原则，拟定船舶能源效率管理计划的指导，以及自愿使用新的和现有船舶的能源效率运行指标的指导原则。目前，这些措施在自愿的基础上实施。

2.3 海洋环境保护委员会第 59 届会议认识到，技术和运行措施不足以令人满意地减少国际航运所产生的温室气体排放量，需要基于市场的措施构成全面的一揽子减缓措施的一部分。就基于市场的措施进行了深入讨论，委员会就将于 2011 年结束的一份工作计划达成一致。

2.4 2010 年 3 月，海洋环境保护委员会第 60 届会议的结论认为，就技术和运行措施而言，需要开展更多的工作才能完成其对于强制性适用这些措施的问题的审议。会议还一致同意建立一个专家组，就关于国际航运的拟议的基于市场的措施进行可行性研究和影响评估，以便提交于 2010 年 9 月举行的海洋环境保护委员会第 61 届会议审议。专家组正在审议的拟议的基于市场的措施包括：国际航运温室气体排放的国际基金，全球排放权交易制度和与能源效率标准有关的额度交易。

3. 政府间气候变化专门委员会的发展情况

3.1 政府间气候变化专门委员会（IPCC）已开始拟定《第五份评估报告》（AR5），暂定于 2014 年完成。

3.2 国际民航组织参与了气专委的进程，以确保同航空与气候变化相关的问题能在《第五份评估报告》中涵盖。国际民航组织特别要求《第五份评估报告》进一步探讨非二氧化碳航空排放的效应，更新航空温室气体排放的趋势，包括国际民航组织最近就减缓措施开展的工作，并论述使用航空代用燃料环境收益的生命周期分析，同时虑及跨部门的问题。

4. 结论

4.1 自上届大会以来，一直在与联合国其它机构进行联络，以获得对于航空之环境影响的更好的科学理解，以及探索为限制或减少航空排放而在制定政策方面的合作和协同努力。这些发展情况将反映在另一份大会工作文件（见 A37-WP/25）中。

4.2 由于在缔约方会议第十五次会议期间未就如何处理国际航空所产生的排放做出具体决定, 这为国际民航组织提供了一个机会, 以进一步推动其高级别会议和代用燃料会议的建议, 这将促使其在谈判进程中就未来的气候变化协定做出有意义的贡献。

附录 A

第 2/CP.15 号决定 哥本哈根协议

(2010 年 3 月 30 日 FCCC/CP/2009/Add1 号文件增编节录)

.....

缔约方会议，

注意到 2009 年 12 月 18 日的《哥本哈根协议》。

哥本哈根协议

出席 2009 年哥本哈根联合国气候变化会议的国家元首、政府首脑、部长及下列代表团其他负责人：阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、巴哈马、孟加拉国、白俄罗斯、比利时、贝宁、不丹、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、巴西、保加利亚、布基纳法索、柬埔寨、加拿大、中非共和国、智利、中国、哥伦比亚、刚果、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、刚果民主共和国、丹麦、吉布提、厄立特里亚、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、欧洲联盟、斐济、芬兰、法国、加蓬、格鲁吉亚、德国、加纳、希腊、危地马拉、几内亚、圭亚那、匈牙利、冰岛、印度、印度尼西亚、爱尔兰、以色列、意大利、日本、约旦、哈萨克斯坦、基里巴斯、老挝人民民主共和国、拉脱维亚、莱索托、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马达加斯加、马拉维、马尔代夫、马里、马耳他、马绍尔群岛、毛里塔尼亚、墨西哥、摩纳哥、蒙古、黑山、摩洛哥、纳米比亚、尼泊尔、荷兰、新西兰、挪威、帕劳、巴拿马、巴布亚新几内亚、秘鲁、波兰、葡萄牙、大韩民国、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、卢旺达、萨摩亚、圣马力诺、塞内加尔、塞尔维亚、塞拉利昂、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、斯威士兰、瑞典、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、汤加、特立尼达和多巴哥、突尼斯、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、乌拉圭和赞比亚，

为实现《公约》第二条所述的《公约》最终目标，

遵循《公约》的原则和规定，

注意到两个特设工作组的工作结果，

赞同关于长期合作行动问题特设工作组的第 1/CP.15 号决定，并赞同第 1/CMP.5 号决定，其中请附件一缔约方在《京都议定书》之下的进一步承诺问题特设工作组继续开展工作，

兹商定本项《哥本哈根协议》，立即付诸实施。

² 法文、西班牙文、俄文、阿拉伯文和中文译本由《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC) 提供。

1. 我们着重指出，气候变化是现时代的最大挑战之一。我们强调坚定的政治决心，要按照共同但有区别的责任原则和各自能力，立即行动起来应对气候变化。为实现《公约》的最终目标，将大气中温室气体浓度稳定在能防止对气候系统造成危险的人为干扰的水平，认识到科学意见认为全球温升幅度应在 2 摄氏度以下，我们应在平等的基础上、在可持续发展的背景下，加强应对气候变化的长期合作行动。我们承认气候变化的严重影响，并且承认应对措施对于在气候变化不利效应面前特别脆弱的国家的潜在影响，强调需要制订一项包含国际支助的全面的适应方案。

2. 我们一致认为，正如气专委《第四次评估报告》的材料所示，科学认识要求大幅度削减全球排放量，使全球温升幅度维持在 2 摄氏度以下；我们同意，按照科学认识和在平等基础上采取行动，争取实现这一目标。我们应进行合作，争取尽快实现全球排放量和国家排放量封顶，同时承认，发展中国家实现排放量封顶将会需要较长的时间，并且铭记，经济及社会发展和消除贫困是发展中国家的首要和压倒一切的优先任务，而低排放发展战略则是可持续发展所不可或缺的。

3. 适应气候变化的不利效应和适应应对措施的潜在影响，这是所有国家面临的一项挑战。迫切需加强关于适应的行动和国际合作，以确保执行《公约》，为此要扶持和支助执行相关适应行动，着眼于降低发展中国家尤其是特别脆弱的发展中国家的脆弱性，特别是降低最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲的脆弱性，并提高它们的抗御力。我们同意，发达国家应提供适足、可预测和可持续的资金、技术和能力建设，以支持在发展中国家执行适应行动。

4. 附件一缔约方承诺单独或联合落实量化的 2020 年整体经济范围排放指标，此种指标将由附件一缔约方于 2010 年 1 月 31 日前提提交秘书处，提交时应采用附录一所载格式，以便汇编成一份 INF 文件。同时也是《京都议定书》缔约方的《公约》附件一缔约方，将由此进一步加强《京都议定书》所启动的减排。将按照现有指南和缔约方会议所通过的任何进一步指南，衡量、报告和核实发达国家减排和供资的落实情况，并将确保对这些指标和资金加以严格、有力和透明的核算。

5. 非《公约》附件一所列缔约方将按照第四条第 1 款和第四条第 7 款，在可持续发展的背景下执行缓解行动，其中包括将由非附件一缔约方于 2010 年 1 月 31 日前提提交秘书处的缓解行动，提交时应采用附录二所载格式，以便汇编成一份 INF 文件。最不发达国家和小岛屿发展中国家可在得到支助的基础上自愿采取行动。非附件一缔约方此后采取和设想的缓解行动，包括国家清单报告，应根据将由缔约方会议通过的指南，按照第十二条第 1 款(b)项，通过国家信息通报每两年报告一次。这些列于国家信息通报或以其它方式通报秘书处的缓解行动将补入附录二的清单。非附件一缔约方的缓解行动将由本国各自加以衡量、报告和核实，其结果将通过国家信息通报每两年报告一次。非附件一缔约方将通过国家信息通报提供关于行动执行情况的信息，为此须安排国际磋商和分析，此种磋商和分析应依据能确保国家主权得到尊重的明确界定的指南。寻求国际支助的适合本国的缓解行动，将连同相关技术、资金和能力建设支助，一并记入一份登记册。得到支助的行动将补入附录二的清单。将按照缔约方会议所通过的指南，对这些得到支助的适合本国的缓解行动加以国际衡量、报告和核实。

6. 我们确认减少毁林和森林退化所致排放量的关键作用，并确认加强森林对温室气体排放的清除量的必要性，一致认为需要立即设立一个包含 REDD+的机制，以此为这类行动提供积极的激励措施，以期能够调动来自发达国家的资金。

7. 我们决定推行各种方针，包括利用市场的机会，以加强缓解行动的成本效益，并推进这种行动。对于发展中国家，特别是对于低排放经济国家，应提供激励措施，使之能在低排放的道路上继续发展。

8. 应按照《公约》的有关规定，为发展中国家提供额度增加的、新的和额外的、可预测的和适足的资金，并改善获取途径，以扶持和支助加强的缓解行动，包括为减少毁林和森林退化所致排放量（REDD+）提供大量资金，扶持和支助适应、技术开发和转让以及能力建设，从而加强《公约》的执行。发达国家集体承诺，在 2010-2012 年期间通过国际机构提供金额接近 300 亿美元的新的和额外的资源，包括林业和投资，这种资源将在适应和缓解之间均衡分配。适应方面的供资将优先提供给最脆弱的发展中国家，诸如最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲。与有意义的缓解行动和透明的执行方式相联系，发达国家承诺争取达到一项目标：它们将在 2020 年之前每年为解决发展中国家的需要而共同调动 1,000 亿美元。这项资金将来自各种不同来源，其中既有公共来源也有私人来源，既有双边来源也有多边来源，包括替代型的资金来源。用于适应的新的多边资金将通过切实和高效率的资金安排予以提供，此种安排将设置一种保证发达国家和发展中国家具有平等代表性的治理结构。这种资金的很大一部分应通过哥本哈根绿色气候基金予以提供。

9. 为此，将设立一个在缔约方会议指导之下并对缔约方会议负责的高级别小组，负责研究潜在的收入来源可对实现这一目标做出的贡献，包括替代型资金来源的贡献。

10. 我们决定设立哥本哈根绿色气候基金，作为《公约》资金机制的一个经营实体，以支助发展中国家实施与包括 REDD+ 在内的缓解、适应、能力建设、技术开发和转让有关的项目、方案、政策和其它活动。

11. 为加强技术开发和转让方面的行动，我们决定设立一个技术机制，以加速能支持适应和缓解行动的技术开发和转让，该机制将遵循一种国家驱动的方针，并以各国国情和优先任务为基础。

12. 我们要求在 2015 年之前完成包括联系《公约》的最终目标进行的、对本协议执行情况的评估。这项评估的内容之一将是，参照科学所提出的各种不同事项，包括联系 1.5 摄氏度温升幅度，考虑加强长期目标。

.....

附录 B

缔约方会议第十五届会议在《公约》之下的
长期合作行动问题特设工作组报告基础上开展的工作
(2010年2月11日FCCC/CP/2010/2号文件节录)

.....

附件 I

《公约》之下的长期合作行动问题特设工作组的工作结果

.....

C. 限制和减少航空和海运舱载燃料所致温室气体排放量的政策方针和措施
(FCCC/AWGLCA/2009/17 号文件附件I A所载案文订正的第32段)

这个案文是与长期合作行动问题特设工作组工作有关的非正式磋商的联合召集人拟出的，在长期合作行动问题联络小组2009年12月17日举行的一次会议上分发给缔约方。

[同意:]

32. 应当分别通过国际民用航空组织和国际海事组织作出努力，谋求限制或减少航空和海运舱载燃料产生的《蒙特利尔议定书》未予管制的温室气体的排放，[同时考虑到《公约》的原则和规定][规模要符合第XX条所述共同愿景确定的长期全球目标][，同时考虑到附录XX。]

请这两个组织向缔约方会议第十七届缔约方会议和酌情向其附属机构，并在此后定期向这些会议报告已出台或正制定的有关活动、政策方针和措施、排放量估计和这方面的成就。]

关于以上第32段所指附录的建议：

[缔约方会议.....

1. 鼓励国际民用航空组织和国际海事组织继续进行制订旨在处理温室气体排放的政策方针以及技术和业务措施的活动，具体而言：

- a) 分别为缓解航空和海运舱载燃料温室气体排放设定通过政策方针和措施实现的、要求足够高的中期和长期[全球目标]，[使之在2020年前分别比2005年水平减少10%和20%；]

³ 法文、西班牙文、俄文、阿拉伯文和中文译本由《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)提供。

- b) 充分考虑到《公约》的所有有关规定和原则，特别是共同但有区别的责任原则和各自能力，和促进有利开放的国际经济体系，以及发展中国家的特殊经济、地理和社会条件，同时确认这些政策方针以及技术和业务措施应当以所有涉及的缔约方的相互同意为基础，不应构成任意或无理歧视或对国际贸易的变相限制；
- c) 确保这些政策方针和措施不导致竞争的扭曲或碳渗漏；
- d) 确保执行此类政策方针和措施的收入应提供用于支持发展中国家的气候变化适应和缓解行动；
- e) 促进合作开展国际航空和海运的技术、做法、工序和方法的研究、开发、运用和传播，包括转让。]