

聯合國氣候變化綱要公約組織 2009 年第二次國際談判 減量目標提案分析

2009 年 6 月 13 日

一、緣起

聯合國氣候變化綱要公約組織(UNFCCC)一年一度的期中會議 - 附屬履約機構(SBI)與附屬科技諮詢機構(SBSTA)會議，照例在德國波昂展開。本次談判期間為 6 月 1 日~12 日，共有來自 183 個國家的政府、工商業、環保組織和研究機構代表參加，總人數超過 4,600 人；談判的目的是要為年底哥本哈根大會準備後京都的新協議草案。

二、意見彙整

本次談判之初所準備的一份 53 頁協議草案討論稿(Negotiating text) (註 1)，最終形成了一份長達 200 多頁因應全球氣候變化新協議草案(仍在彙整中)，這將成為年底哥本哈根大會談判的基礎。「聯合國氣候變化綱要公約」秘書處執行秘書德博埃爾(Yvo de Boer)認為，本次談判兩個工作組的工作仍取得一定進展。在 AWG-LCA 的公約組(註 2)會議，就開發中國家調適氣候變化以及建立資金、技術支援和能力建構機制方面進行深入的討論。至於 AWG-KP 的京都議定書組會議(註 3)，在排放減量方面彙集了減量目標的初步提案。

註 1. 參考 <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/08.pdf>

註 2. 長期合作行動之特設工作小組(Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action)

註 3. 京都議定書附件 1 國家進一步承諾特設工作小組(Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol)

三、減量目標初步提案

目前聯合國氣候變化綱要公約秘書處所彙集的國家排放減量目標值如下表所示：

| 締約國 | 可能的量化排放限額及減量目標相關資訊 | | 包括土地利用變更及森林 | 狀態 | 換算成對1990年的減量比率 ^{*6} |
|------------------|--|--------------|--------------------|------------|------------------------------|
| | 2020年的範圍或單一值，% | 參考年 | | | |
| 澳大利亞 | -5% ~ -15% 或 -25% | 2000 | 有 | 正式宣告 | -3% ~ -14% 或 -24% |
| 白俄羅斯 | -5% ~ -10% ^{*1} | 1990 | 待決定 | 納入考量 | -5% ~ -10% |
| 加拿大 | -20% | 2006 | 待決定 | 正式宣告 | -3% |
| 歐盟 | -20% ~ -30% | 1990 | 無則 -20% 有則 -30% | 已立法接納 | -20% ~ -30% |
| 冰島 | -15% | 1990 | 有 | 正式宣告 | -15% |
| 日本 | -15% ^{*2} | 2005 | 無 | 正式宣告 | -8% |
| 列支敦士登 | -20% ~ -30% | 1990 | 無 | 正式宣告 | -20% ~ -30% |
| 挪威 | -30% | 1990 | 有 ^{*3} | 正式宣告 | -30% |
| 瑞士 | -20% ~ -30% | 1990 | 有 | 進行諮商 | -20% ~ -30% |
| 烏克蘭 | -20% | 1990 | 待決定 | 納入考量 | -20% |
| 美國 | -14% ^{*4} -17% ^{*5} | 2007 2005 | 未說明 未說明 | 待協商 待協商 | 0% -4% |
| 總計 ^{*6} | | | | | -10% ~ -14% |

附註說明：

1. 白俄羅斯目標設定前提是參與彈性的機制。
2. 日本設此目標僅純粹是國內減量努力的部分。至於減量額度抵換與碳匯的部分則留待協商過程考量處理。
3. 土地利用變更及森林的納入是按目前規則進行，若規則被修改，挪威的國家目標隨之修訂。
4. 美國歐巴馬總統所期望的排放減量目標。
5. 美國新近提出的清潔能源與安全法(草案)設定之排放減量目標。
6. FACTBOX-Japan CO2 goal means rich nations' cuts 10-14 pct, June 10, 2009, Reuters

參考資料：除附註4~6之外，參考資料為聯合國氣候變化綱要公約秘書處文件字號FCCC/KP/AWG/2009/MISC.13/Add.1

四、各國減量目標內容

日本首相麻生太郎於6月10日決定提出削減溫室氣體排放量中期目標，而日本原定的排放減量目標為2020年要比2005年削減14%，正式宣告新的目標則提高到15%。麻生強調，「日本要在低碳革命中領導世界」，因為該減量15%的目標高於歐盟換算成較2005年減13%以及美國較2007年減14%的目標；要實現這個"雄心勃勃的"的目標，將使日本能源效率再提升33%。然而此一宣告迅速引起全球廣泛的批評，因為對照1990年水準為減量8%，只比京都議定書日本承諾的6%增加2%；日本目前排放量較1990年水準多7%。

日本自認是在既有效能領先全球的情況下提出非常高標準的減量目標，至於國外減量額度抵換與碳匯的部分，則留待公約協商過程再考量處理。儘管日本聲稱是個"雄心勃勃的"的目標，但由於其減量內容(限國內減量)與計算方式(2005年為基準)與其他國家不同，引起許多國家代表的批評。公約秘書處執行秘書德博埃爾與歐盟首席談判代表均對此目標值表示“非常失望”。環保團體認為，麻生首相所提出的減量15%計畫，可能誘使美國、澳洲跟進，設定過低的減碳目標。

對照日本設定不含減量額度抵換的減量目標，澳大利亞執政的聯盟黨提出的減量目標包括沒有限制的國外抵換減量額度。紐西蘭則向大會申訴，目前正以全球溫室氣體濃度450 ppm二氧化碳當量以及2050年減量50%為前提，將提出中期目標可能的範圍。而一向在應對全球暖化問題上擔當“先鋒”角色的歐盟，在此次會談中因態度消極也備受批評。歐盟提出了“附加條件”的兩個指標，即承諾到2020年將溫室氣體排放在1990年的水平上減少20%，並願意與其他先進國家一同將減排目標提高到30%。

美國並未在此次會議中提出國家減量目標，但總統歐巴馬(Barack Obama)曾表示，希望美國排放量在2020年能降至1990年水準，等於是較2007年減14%，並於2050年減量80%。美國清潔能源與安全法(草案)則預期在2020年較2005

年減 17%，並考量藉由保護熱帶雨林再獲得-10%的減量額。美國目前排放量較 1990 年水準多 15%。另一個排放大國俄羅斯目前也尚未表態，但因為其國家排放量已較 1990 年水準減少 30%；如果俄羅斯的 2020 年目標維持目前低於 1990 年 30%的水準，先進國家整體減量目標可再降 4 個百分點，即-14% ~ -18%。

但德博埃爾警告說，先進國家在具體宣告排放減量目標方面依然不足，其整體排放減量承諾與 IPCC 科學家要求的-25% ~ -40%仍然“相差很大”。

五、開發中國家的責任

此外，世界自然基金會(WWF)和綠色和平組織等環保組織及專家匯總後京都的協議草案中表示，2050 年先進國家整體的總排放量應爭取減少 95%；開發中國家的排放減量總目標設定為：2020 年的排量應控制在 1990 年時的 84%增幅以下，2050 年的排量則迅速減少到 1990 年時的 51%。草案還要求“較先進的開發中國家”提交包括排放減量短期目標、2030 年和 2050 年排放減量目標等內容的“低碳行動計劃書”。

對於開發中國家的減量管理，目前傾向於以“國家適合減緩行動方案(NAMA)”的登錄取代國家設定排放減量目標的查核，南韓還提出 NAMA 專案減量績效可參與排放交易的提案，並爭取將 NAMA 登錄平台設在南韓。但對於 NAMA 的登錄模式，以及對登錄國家行動方案予以“監測、報告與查證(MRV)”的管理模式，目前仍無明確的結論。

六、南北對抗的局面

第二次談判出現一個明顯的特徵是，先進國家試圖離間開發中國家，將發展中國家分為三等，爭取將歸類為先進開發中國家的中國、印度、巴西、南非以及晉身為 OECD 的南韓、新加坡、墨西哥等國家首先納入排放減量框架。而開發中國家則強烈反對再進行所謂「貧窮開發中國家(poor developing)或是先進

開發中國家(advanced developing)」的分類，雖然討論沒有結果，但由此可以看出，未來公約有可能會就此一議題進行探討。

在這次談判中的分歧主要顯現在三個方面：一、先進國家對「京都議定書」第二期（2013 年到 2020 年）的溫室氣體排放減量承諾相當消極，遠不及聯合國科學家和開發中國家預期的目標。二、對於開發中國家最為關心的環保技術轉移和資金支援問題，先進國家一直未做出回應，也不願進行談判。三、先進國家試圖向開發中國家轉嫁責任，企圖對開發中國家制定排放減量目標。

對於制定排放減量目標，很多開發中國家都表示，在得到公約規定的資金和技術支援之前，“這是不可接受的”。印度已表示，工業化國家必須撥出其 GDP 的 0.8%來協助開發中國家因應氣候變化，並釋出有專利的綠色科技協助開發中國家降低溫室氣體排放量；而附件 1 國家已表示目前經濟衰退，以及對私有企業權益的保障，相關資金與技術支援的實施相當困難。

七、後續發展

當 2009 年的氣候談判持續進行中，各方巨大的分歧也逐漸浮出水面，讓在今年年底達成最終協議的前景堪憂。德博埃爾表示，“從現在到哥本哈根會議結束，要對 2012 年以後全球溫室氣體的排放、對長期因應氣候變化的所有細節達成一致，我認為是不可能的”。德博埃爾認為，在哥本哈根大會上達成的協議必須在 4 個政治議題上“清晰表述”，即先進國家的排放減量目標、開發中大國限制排放增長所採取的措施、幫助貧窮國家調適氣候變化和提供控制排放的資金支援，成為未來協議的“基本構架”。這意味著，哥本哈根大會達成的協議可能僅僅是定性的描述，而非強制性的定量指標。

在今年年底的哥本哈根大會前，預期還要舉行 3 次談判。下一次談判將於 8 月 10 日至 14 日在德國波昂舉行，隨後的兩次談判將分別於 9 月 28 日至 10 月 9 日在泰國曼谷，和 11 月 2 日至 6 日在西班牙巴塞隆納舉行。聯合國氣候變化綱要公約第 15 屆締約國大會將於 12 月 7 日至 18 日在丹麥哥本哈根舉行。

八、對我國的啟示

由此次會議的發展，或許對我國在氣候變化外交方面能有所啟示。

- (一)經濟發展是重點：許多國家列舉該國經濟發展的困境與需求，在談判中要求更多的資金與技術支援，並以此為談判的籌碼。
- (二)國際社會的現實：日本經常大力宣揚其領先全球的能源效率，強調歷次石油危機而累積的先期減量成果；但現實的國際社會在面臨責任分擔之際，不會接受以過去的努力減輕未來的分擔。
- (三)彈性寬鬆的底線：許多國家的目標提案，是以寬鬆的範圍與彈性的條件來顯現，以便因應各種談判狀況的需要。日本以自認最高標準的目標提案進行協商，使得日後談判轉圜困難。
- (四)集團合作的力量：在附件 1 國家中，歐盟 27 國形成一個集團，以領導環保為己任；美、加、澳、紐另成一個集團，但被歸類為消極者。落單的日本雖然在京都議定書談判中以減量 6% 超越平均值，但其努力難獲認可；此次提案又遭圍剿，無人聲援。因此在國際談判中，有必要尋找志同道合的夥伴，共同應對。