

本月專題

COP24 巴黎協定規則書談判結果研析

陳瑞惠¹

摘要

巴黎協定施行規則書在歷經 2 年談判後，於 2018 年 12 月的波蘭卡托惟治 COP24 完成並通過大部分規則，包括減緩、調適、資金、技術、透明度架構、全球盤點、遵約機制等條款的施行細則。惟有關國際自願合作的減緩成果轉讓 (ITMO) 機制與 NDC 共同時間架構涵蓋年數等部分規則，仍待後續談判完成。

通過之規則書，原則上全體適用，但允許能力不足國家彈性適用。其中，NDC 指引自第 2 次 NDC (2025 年提交) 開始適用，但亦可適用於第 1 次 NDC；2024 年首次提交雙年透明度報告，包括國家排放清冊、NDC 執行進展等報告；另將於 2023 年進行第 1 次全球盤點。

巴黎協定規則書的通過，確定 2020 年將正式實施巴黎協定，確立全球共同對抗氣候變遷與低碳轉型的既定情勢，我國雖非巴黎協定締約方，亦應順應國際情勢，遵循巴黎協定與規則書並展現貢獻成果，因此建議依據新規則檢討 INDC，並定期提出相關執行進展報告，彰顯我國的積極行動。

一、前言

為及時遏制日益惡化的氣候變遷，各國於 2015 年聯合國氣候變化綱要公約 (UNFCCC) COP 21 順利達成具歷史意義的巴黎協定，共同抑制人為溫室氣體排放，對抗全球暖化。協定在隔年 11 月生效後，立即於 COP 22 開始召開第 1 次巴黎協定締約方會議 (Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement, CMA)，啟動協定細部施行規範制定工作，並於 2018 年底波蘭卡托惟治 COP24 完成並通過大部分規則，確立協定自 2020 年開始實施，並進入具有約束力的全球溫室氣體減量時代，自此開始，無論是

¹財團法人台灣綜合研究院 專案研究員

已開發或開發中國家皆將須落實所提國家自定貢獻(Nationally Determined Contributions, NDC)，並每 5 年向上更新 NDC，以達成於本世紀末限制全球暖化於 1.5°C~2°C 之協定目標。順應此國際趨勢，我國亦業於 2015 年通過溫管法，將 2050 年長期減量目標入法，並主動提出高企圖心的 2030 年 INDC 減量目標。

二、COP24 巴黎協定規則書談判進展與結果

(一)談判任務：2018 年 12 月 2-15 日於波蘭卡托維治召開之 COP 24，主要談判任務為完成並通過巴黎協定規則書，以利 2020 年協定的正式推行。

(二)規則書談判涵蓋議題與主要爭議：

規則書談判涵蓋議題，包括 NDC 內容與核算指引、調適通報、資金、技術、採取行動與支援他國的透明度架構、全球盤點、自願合作機制、監督執行、其他事務等。

近 2 年規則書的談判進展緩慢，主要癥結在於區別責任原則與氣候資金爭議問題。已開發與開發中國家爭議應制定一套或二套規則，以及開發中國家要求已開發國家須明確氣候資金提供問題。最終各國同意一套規則並允許能力不足國家彈性適用。另並同意 2020 年開始討論 2025 年後新的整體量化資金目標。

(三)COP24 談判結果：通過 133 頁的 **Katowice Climate Package**，其中：

1.通過規則書中大部分規則：包括

- (1)減緩：NDC 提報指引、共同時間架構、應對氣候變遷措施衝擊論壇之運作模式、工作計畫與功能任務。
- (2)調適：調適通報指引。
- (3)資金：已開發國家提供資金預告規範、調適基金相關事項、集體資金量化目標訂定事宜(2025 年以後)、資金相關資訊提報項目。
- (4)技術：技術研發與移轉機制之定期評估範疇與模式、技術架構。
- (5)氣候變遷因應行動與國際援助之透明度架構：模式、程序與指引。

(6)全球盤點

(7)遵約委員會之運作方式與程序。

2.留待後續談判項目：

(1)有關碳市場機制規則(§6)：因巴西主張減碳量列入 NDC 後，仍可進入碳市場交易、變現，被其他國家認為有重覆計算之虞，因此談判拖延超過 24 小時仍無共識，有關跨國減碳額度(ITMO)交易規則談判須延至 2019 年繼續討論，並決議於 COP25 完成並通過。

(2)NDC 內涵(features)指引：決議於 2024 年再行審議。

(3)NDC 共同時間架構：雖已決議開始適用於 2031 年起始執行的 NDC，但相關規範內容，如架構涵蓋年數等，將於 2019 年 6 月持續審議。

三、巴黎協定規則書重要減量規範重點

有關上述已通過施行規則中之重要減量規範，如 NDC 指引、透明度架構與全球盤點之規範要點如下：

(一)NDC 指引

1.促進 NDC 清楚、透明與理解之資訊(Information to facilitate clarity, transparency and understanding, ICTU)指引：規範 NDC 之量化目標、時間架構、涵蓋範疇、規劃程序、排放與減量估算之假設與方法論，及 NDC 具公平性與企圖心之考量，與對巴黎協定目標之貢獻說明等。其中 NDC 涵蓋範疇，著重於減緩面，但允許納入調適資訊及調適行動或經濟多樣化計畫所產生的減緩共同效益資訊。

2.NDC 核算(Accounting)指引：應依據 IPCC 評估及 CMA 通過方法與共同指標，計算排放量與移除量，並確保 NDC 通報與執行所採用估算方法的一致性，且 NDC 應持續納入所有類別排放或移除，若有排除納入，應說明原因。

(二)透明度架構：規範各國氣候努力應通報之內容、頻率與細節

1.原則：所有國家適用一套規則，對於能力不足的開發中國家則可彈性適用，並允許其自主決定是否需要彈性適用，但採彈性適用國家須說明採用原因及欲持續採用時間，並應說明改進規劃。

2. 2024 年底前提交第 1 份**雙年透明度報告**，包括國家排放清冊、NDC 執行進展資訊、氣候變遷衝擊與調適資訊，而關於資金、技術轉移、能力建構資訊方面，已開發國家應提交提供援助報告，開發中國家則提交援助需求與已獲得援助之報告。其中，

(1)**國家排放清冊**：原則上依循 IPCC 2006 年版國家溫室氣體清冊指南（明年將出新版），國際航空與海運排放需另列，時間序列自 1990 年開始，通報之最近排放年需為提交報告日之近 2 年內等。

(2)**NDC 執行進展資訊**：包括國情與追蹤進展執行體制、NDC 描述(含目標、基期、期間、範疇、ITMO 使用等)、追蹤 NDC 執行進展指標資訊、減緩政策措施及產生減緩共同效益之行動與計畫等資訊、溫室氣體排放與移除的預測等。

(三)**全球盤點**：盤點程序結構分 3 部分：

1. **資料收集與準備**：著重於資訊收集、彙編與綜整。
2. **技術評估**：著重於盤點執行情況，檢討巴協目的與長期目標推動的集體進展，評估強化減量行動與國際援助之可行作法。
3. **產出審議**：著重於討論技術評估結果影響，以作為要求各國更新加強 NDC 與國際援助之依據。

四、巴黎協定排放減量實施機制之推展

巴黎協定規則書通過後，2020 年開始將在巴黎協定架構下，進行全球溫室氣體排放減量，其機制程序推展大致如下：

1. 提出減緩承諾：每 5 年提交目標遞升的 NDC

(1)目前進展：大部分國家已提出第 1 次 NDC，惟依規定，各國應於 2020 年前提出新版或更新 NDC。依據 IPCC 發布之 1.5°C 影響特別報告顯示，目前全球暖化約達 1°C，若以目前各國 NDC 之排放推估，將導致 2100 年暖化達約 3°C。鑑此，目前協定推展一重要任務為推升各國 NDC 企圖心。

(2)NDC 指引的適用：新通過之 NDC 指引可適用於第 1 次 NDC(包括 2020 年提交之(更)新版)，正式適用則自第 2 次 NDC (預計於 2025 年提交)開始。NDC 共同時間架構則開始適用於 2031 年起始執行的 NDC。

(3)檢討與更新：預定 2027 年檢討並更新 ICTU 指引與核算指引。

2.促進 NDC 的執行：由已開發國家帶領，協助開發中國家執行，並透過國際自願合作機制減量

(1)由已開發國家帶領行動，並在資金、技術與能力建構等方面提供援助予開發中國家，協助其執行 NDC。

(2)國際自願合作機制：即協定第 6 條規定之國際減緩成果轉讓 (internationally transferred mitigation outcomes, ITMO)的碳市場機制，惟此規則尚未通過，預計將於 COP25 完成。

3.定期提報執行進展：提交雙年透明度報告

(1)第 1 次提交：對於第 1 次 NDC 的執行進展，依規定應於 2024 年底前，提交第 1 份雙年透明度報告，包括國家排放清冊、NDC 執行進展報告等。

(2)檢討與更新：訂於 2028 年前進行第 1 次檢討並更新透明度架構指引。

4.檢視整體成果：每 5 年進行全球盤點，以供下次 NDC 提升準備之資訊

將於 2023 年進行第 1 次全球盤點，盤點整體努力之結果，將供各國準備第 2 次 NDC (2025 年提交)之參酌。

五、小結

如今巴黎協定執行規則書已通過，更加確立全球共同對抗氣候變遷與低碳轉型的既定情勢，我國雖非巴黎協定締約方，但經濟依賴出口，溫室氣體排放於國際上為排放較高國家²，自應順應國際情勢，分擔排放減量責任，進行低碳轉型。因此，我國已依據巴黎協定提出 INDC，承諾至 2030 年的氣候貢

² 依據歐盟執委會聯合研究中心之全球大氣研究排放資料庫(Emissions Database for Global Atmospheric Research, EDGAR)統計，2012 年我國溫室氣體排放佔全球 0.6%，為全球 221 個國家中排名第 33 高。

獻。然而，為遵循巴黎協定與規則書，我國應考量如何執行協定規範並展現貢獻成果，因此建議依據新規則檢討 INDC，並定期提出相關執行進展報告。依據規定，各國須於 2020 年以前提交或更新 2030 年 NDC，建議我國可配合第 2 期階段管制目標訂定，務實檢討原提報 INDC 減量目標，並依據規則書準備我國雙年透明度報告與國家排放清單，以凸顯我國參與國際減量之積極行動與誠意。

參考文獻：

1. UNFCCC，巴黎協定中文版，2015 年，取自：
https://unfccc.int/sites/default/files/chinese_paris_agreement.pdf。
2. Carbon Brief, Bonn Climate Talks : Key outcomes from the May 2018 UN climate conference, retrieved May 11, 2018, from <https://www.carbonbrief.org/bonn-climate-talks-key-outcomes-from-the-may-2018-un-climate-conference>
3. Carbon Brief, Bangkok climate talks: key outcomes on the Paris Agreement ‘rulebook’, retrieved Sept. 10, 2018, from <https://www.carbonbrief.org/bangkok-climate-talks-key-outcomes-on-the-paris-agreement-rulebook>
4. Carbon Brief, COP24: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Katowice, retrieved December 16, 2018, from <https://www.carbonbrief.org/cop24-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-katowice>
5. Guardian, 'Limited' progress at Bangkok climate talks, retrieved Sept. 10, 2018, from <https://www.theguardian.com/environment/2018/sep/10/limited-progress-at-bangkok-climate-talks>
6. IISD Reporting Service, Katowice Climate Change Conference - December 2018, ENB Meeting Summary Report, retrieved December 20, 2018, from <http://enb.iisd.org/download/pdf/enb12747e.pdf>
7. IPCC, Global Warming of 1.5°C, Summary for Policymakers, Oct. 15, retrieved from http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/sr15/sr15_spm_final.pdf
8. UNFCCC, Katowice Climate Change Conference – December 2018 , Decisions adopted at the Climate Change Conference in Katowice, Poland, 2-14 December 2018, retrieved from <https://unfccc.int/katowice>