



附属科学技术咨询机构
第五十八届会议
2023 年 6 月 5 日至 15 日，波恩
临时议程项目 14
第 3/CMA.3 号决定所述
根据《巴黎协定》第六条第四款
所建立机制的规则、模式和程序

关于第 7/CMA.4 号决定第 9 段所述事项的意见*

秘书处的综合报告

概要

本报告概述了 2023 年 3 月 15 日至 5 月 2 日期间收到的缔约方和观察员所提交材料中关于第 7/CMA.4 号决定第 9 段所述事项的资料。编写本报告旨在提供信息，以协助基于“根据《巴黎协定》第六条第四款所建立机制的规则、模式和程序”，继续审议上述事项并编制建议。

* 由于综述资料耗时超出预期，本文件逾期提交。



简称和缩略语

A6.4ER		第六条第四款减排单位
Article 6.4 mechanism	第六条第四款机制	根据《巴黎协定》第六条第四款所建立机制
CMA	《协定》/《公约》 缔约方会议	作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议
GHG		温室气体
ITMO		国际转让的减缓成果
NDC		国家自主贡献
REDD+		减少毁林所致排放；减少森林退化所致排放；养护森林碳储存；可持续森林管理；以及加强森林碳储存(第1/CP.16号决定，第70段)
SBSTA	科技咨询机构	附属科学技术咨询机构

一. 导言

A. 程序背景

1. 《协定》/《公约》缔约方会议第四届会议请科技咨询机构基于“第六条第四款机制的规则、模式和程序”¹ 及其详解，继续审议下列事项，并编制建议，以供《协定》/《公约》缔约方会议第五届会议审议和通过：

(a) 审议第六条第四款活动是否可包含避免排放活动和加强养护活动；²

(b) 按照该机制“规则、模式和程序”第 63 段将该机制登记册与国际登记册联通，并在适用情况下将该机制登记册与第 2/CMA.3 号决定附件第 29 段所述其他登记册联通，包括可互操作功能的性质和范围；

(c) 由东道缔约方按照“规则、模式和程序”第 42 段，向监督机构出具一份声明，明确说明该国是否授权将为某项第六条第四款活动发放的第六条第四款减排单位用于落实国家自主贡献和/或用于第 2/CMA.3 号决定所界定的其他国际减缓目的，并在声明中说明授权时间、授权相关信息和修订情况。³

2. 《协定》/《公约》缔约方会议第四届会议邀请缔约方和被接纳的观察员组织在 2023 年 3 月 15 日前，通过提交材料门户网站，就上文第 1 段所述事项提交意见，并请秘书处就上述提交材料编写综合报告，供科技咨询机构第五十八届会议审议。⁴

3. 科技咨询机构第五十八届会议不妨考虑本综合报告中所载的信息。

B. 报告的范围

4. 本报告在下文第二章对应子章节中综述了关于上文第 1 段所述各事项的意见。

5. 2023 年 3 月 15 日至 5 月 2 日期间，五个缔约方或缔约方集团⁵ 和四个观察员组织⁶ 提交了意见。

¹ 载于第 3/CMA.3 号决定，附件。

² 本报告所指的条款是《巴黎协定》的条款。

³ 第 7/CMA.4 号决定，第 9 段。

⁴ 第 7/CMA.4 号决定，第 10 段。

⁵ 在本报告中，“缔约方”的单数和复数形式分别指一个和多个缔约方集团。

⁶ 提交材料见 <https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx> (在搜索栏中输入“Article 6, paragraph 4”)。

二. 意见综述

A. 第六条第四款活动与避免排放活动和加强养护活动

6. 在考虑第六条第四款活动是否可包含避免排放活动和加强养护活动时，缔约方和观察员指出，“避免排放”和“加强养护”二词没有公认定义，含义模糊不清，《公约》、《京都议定书》和《巴黎协定》均未使用。“减排”一词的范围很广，足以涵盖不同类型的减缓活动，在入计机制下界定为与基线排放水平相比较的减排量(同时考虑到泄漏)，而不一定是与历史排放水平相比较的减排量。这意味着“减排”一词可涵盖没有历史排放的减缓活动。

7. 一个缔约方提议，“避免排放”可界定为：“完全取代或防止在能源、交通、制造、农业、人为毁林领域拟开展的会造成温室气体排放的行动和其他会造成温室气体排放的开发活动预计产生的温室气体排放”。⁷ 另一缔约方提议邀请各方就第六条第四款机制可包含的活动的定义和例子提交意见。

8. 一个缔约方表示，“避免排放”在排放发生前就消除排放风险，因此能提供更大的减排机会。更具体而言，这与风险管理框架一致，风险管理框架规定，如果能从源头避免潜在威胁，就能防止负面影响。该缔约方还表示，如果因享有有保障排放权而具有重大减缓潜力的发展中国家能够大规模避免排放，可实现深度、快速和持续的减排。

9. 基于自然的解决方案被认为是减缓和适应气候变化以及可持续发展的关键。然而，考虑到衡量避免排放活动和加强养护活动对排放的影响存在不确定性和挑战，一个缔约方和一个观察员探讨了第六条第四款机制是否宜包含避免排放活动和加强养护活动。

10. 缔约方强调，根据造林和再造林项目的自愿碳标准，“避免排放”的概念假设，如果该项目没有实施，所涉土地将毁林或退化。然而，这一假设与《巴黎协定》不符，《巴黎协定》明确规定，必须证明有真正的减排。此外，虽然缔约方和观察员承认避免排放活动和加强养护活动可提供多种协同效益，但它们也指出，其中存在重大不确定性，因此，这些活动可能更宜列入自愿办法或非市场方法。

11. 关于森林养护和排放清除，有人指出，通过养护森林，可保护森林的清除功能。一个缔约方强调，促进和激励森林消除排放的温室气体、养护森林和可持续森林管理是 REDD+活动不可或缺的组成部分。此外，有人指出，正如《REDD+ 华沙框架》所强调的，加强养护活动属于减排或加强清除活动。因此，没有必要在《协定》/《公约》缔约方会议的决定中引入和界定“加强养护”一词。

12. 一个缔约方建议，关于避免排放活动和加强养护活动是否符合《巴黎协定》第六条第四款活动的设计要求，应在专家对话或科技咨询机构的届会上继续进行讨论。

⁷ 菲律宾提交的材料。

B. 机制登记册与国际登记册和其他登记册的联通

13. 关于按照“第六条第四款机制规则、模式和程序”第 63 段的要求**联通第六条第四款机制登记册与国际登记册**，一项建议是以相互一致的方式设计两个登记册，使得经授权的第六条第四款减排单位能够从机制登记册转移到国际登记册。另一项建议是，根据第 6/CMA.4 号决定附件一第 9-10 段(互操作性)的规定联通两个登记册，此建议的提交方还指出，需要强化这些规定。

14. 关于**联通第六条第四款机制登记册与第 2/CMA.3 号决议附件第 29 段所述其他登记册**，有人认为，不使用国际登记册的缔约方尤其应考虑此种联通。若作此种联通，应正式化，至少在关键特点上应效仿机制登记册与国际登记册之间的联通，并使 ITMO 交易数据清晰可见。此种联通还应允许自动拉取和查看其他登记册中关于持有量的数据和信息以及经授权第六条第四款减排单位的操作记录，而且手段应尽量简化。

15. 一份材料提议，为避免在不同登记册间建立互操作性和安排转移 ITMO 所带来的复杂性和成本，可建立“元登记册”，以接收来自多个登记册的信息，并向用户提供该信息。另一份材料提议，第 2/CMA.3 号决议附件所述“第六条数据库”可改作他用，以发挥类似于各个登记册清算所的作用，根据各缔约方选择的信息共享频率，及时进行一致性检查。此外，有人提议秘书处审查现有的跟踪解决方案和技术，确保取得的成果符合《协定》/《公约》缔约方会议商定的目标，并满足缔约方和市场参与者参与第六条活动的需求。

16. 还有人提议，如果自有登记册的缔约方决定将该登记册与国际登记册联通，该缔约方应可选择通过国际登记册访问和查看第六条第四款机制登记册中关于持有量的数据和信息以及经授权第六条第四款减排单位的操作记录。这一选择不应妨碍缔约方在愿意时直接将自有登记册与机制登记册联通。此外，如果科技咨询机构根据第 6/CMA.4 号决议第 17(g)段为国际登记册开发了额外功能和程序，并经《协定》/《公约》缔约方会议同意，第六条第四款减排单位可从机制登记册转移到国际登记册；上述安排也应适用于缔约方登记册与机制登记册的联通。

17. 材料提交方分享了关于 ITMO 转让情况跟踪基础设施的总体意见。其中指出，需要明确说明第六条基础设施的各个组成部分如何运作，尤其是不同登记册将如何协调运作，包括互操作性标准、透明度和数据一致性保障等。一些材料提交方强调了通用跟踪方法、统一通信协议和登记册相互联通的优势，包括在报告方面的优势。一个缔约方表示，仍然需要制定明确的登记册集中核对程序，以确保 ITMO 的正确核算。

18. 一个缔约方指出，需要允许《巴黎协定》第六条第二款所述 ITMO 和经授权第六条第四款减排单位在整个跟踪基础设施上进行国际转让。该缔约方还指出：
(1) 是否将自有登记册与国际登记册或其他登记册联通，应由缔约方决定；(2) 任何缔约方均可要求在国际登记册中设立一个帐户，但如果不希望直接并入国际登记册，也可决定以互补的方式使用现有国家登记册；(3) 关于互操作性，希望建立自有登记册的缔约方没有义务遵守秘书处即将拟定的所有互操作性标准，保障跟踪和报告的透明度即可。

19. 一份材料承认，一些合作方法将采用碳信用入计方案的基础登记册作为主要跟踪工具，国家登记册或国际登记册的功能仅限于为所涉缔约方记录基础交易。

在此情况下，需要做更多工作，确保 ITMO 记录与方案基础登记册中的数据一致，相应调整经过适当核对。此外，关于可能触发相应调整的交易(如注销)，方案基础登记册如何通知东道国，是需要澄清的问题。

20. 关于《巴黎协定》第六条第二款所述合作方法的指南中所述各项要求之间的相互关联性，缔约方强调跟踪安排需要能够适应未来的相关决定，尤其是涉及授权的相关决定。与上述考虑有关的是，需要确保经授权的第六条第四款减排单位在不同登记册中清晰可见，无论缔约方为第六条第二款合作方法所使用的登记册类型如何。有人提议，第六条第四款机制登记册设置较高的透明度标准，向所有利益相关方提供关于所有登记项目的全面信息，包括所有单位交易及相关细节。

C. 授权将第六条第四款减排单位用于实现国家自主贡献和/或其他国际减缓目的

21. 关于授权书中应列入的信息，缔约方提出以下重点要求：

- (a) 东道缔约方或首次转让缔约方和授权书出具机构的名称，包括联系方式；
- (b) 授权书的日期；
- (c) 首次转让缔约方分配的授权识别符；
- (d) 登记号；
- (e) 活动参与方；
- (f) 具体的第六条第四款减排活动和高级别部门(参照政府间气候变化专门委员会指南的通用术语)；
- (g) 授权目的：
 - (一) 授权将第六条第四款减排单位用于国家自主贡献，说明经授权的第六条第四款减排单位总量和详情，同时确保上述信息能够与跟踪信息联通；
 - (二) 授权将第六条第四款减排单位用于其他国际减缓目的，说明经授权的第六条第四款减排单位总量和详情，同时确保上述信息能够与跟踪信息联通，并说明经授权的其他国际减缓目的和获授权实体的详情；
- (h) 适用的“首次转让”定义(与第 2/CMA.3 号决定附件第 2 段保持一致，明确说明何时适用相应调整)；
- (i) 每一日历年内经授权的第六条第四款减排单位总量(以二氧化碳当量表示)，以及第六条第四款减排单位总量被授权用于哪一个或哪几个国家自主贡献周期；
- (j) 各参与缔约方按照第 2/CMA.3 号决议附件第 29 段所述用于跟踪的登记册。

22. 一个观察员评论说，授权书中未明确说明授权用于实现国家自主贡献和/或其他国际减缓目的的第六条第四款减排单位，应对其用途加以限制。该观察员提

议，该等减排单位不应受到东道缔约方的相应调整，因此不应在履约市场或自愿市场上用于抵消目的，因为这会导致减排单位被买方和东道缔约方双重申领。因此，减排单位不得在履约市场或自愿市场上用于抵消目的，也不得用作产品、活动或组织申报碳中和或净零排放的依据。

23. 关于授权书的**格式**，一个缔约方和一个观察员提议，应采用标准化电子模板。模板可以包含下拉列表和空白的文本框，以及一份授权书范本或样板，以帮助简化授权流程，降低格式不一致的风险。该观察员指出，应该在一个联通国家、国际和机制登记册的安全电子系统中作出授权，以实现授权书跟踪和相应调整适用程序的数字化。

24. 关于提交授权书的**时间**，一个缔约方指出，授权的时间点会影响到能够在多大程度上灵活决定某一项活动所产生的第六条第四款减排单位的用途。例如，如果东道缔约方在登记时授权某一项活动所产生的第六条第四款减排单位，则该活动全程产生的所有第六条第四款减排单位只能用于某一特定用途。但是，如果东道缔约方在**登记后到发放前的任意时间**授权第六条第四款减排单位，该活动所产生的第六条第四款减排单位不需要限制在某一特定用途。

25. 另一个缔约方提出，在申请登记后提供授权书可能对确保第六条第二款和第四款的相关规则(如关于收益分成、全球排放的总体减缓和相应调整的规则)得到充分适用和生效的可行性产生影响。因此，应在**申请登记之前或登记之时**提供授权书。

26. 一个缔约方集团表示，尽早明确说明第六条第四款减排单位的地位，对买方和减缓活动的支持者有益，因为能确定可以如何使用减排单位。因此，建议在**登记阶段**提供授权书。然而，同一缔约方还提议，也可以在**每次发放第六条第四款减排单位之前**提供授权书，以提高灵活度。

27. 一个缔约方和一个缔约方集团均表示，在发放减排单位后提供授权书将给适用和核对相应调整、落实收益分成规定和实现全球排放的总体减缓带来问题。此外，这还有可能对系统的透明度以及缔约方和外部利益相关方的信任产生负面影响。

28. 一个观察员指出，授权书应**尽早提供**，但无论如何应在**发放第六条第四款减排单位之前提供**，以便为减缓活动的投资者提供可预测的价格信号。

29. 关于授权书的**修订**，一个缔约方表示，修订可能对核算和报告产生重大影响，给环境完整性包括第六条第四款交易的可信度和透明度造成风险。一个缔约方集团指出，应不允许修订，或修订只能对后续发放的减排单位生效，因为修订可能会破坏第六条第四款市场的有效运转，给投资者带来不确定性，同时影响相应调整的适当适用。同样，一位观察员表示，修订和撤销可能导致授权的状态缺乏确定性，对第六条第四款减排单位的价值产生负面影响，降低投资减缓活动的积极性。一般而言，应避免修订授权，只有在极端情况下，如确定已发生欺诈时，才允许撤销授权。

30. 一个缔约方建议进一步开展工作，以确定可允许的修订类型及其对声誉、核算、环境完整性、成本和参与的影响。