



欧盟碳排放交易体系第三期改革研究

周茂荣 谭秀杰

摘要: 欧盟碳排放交易体系(EU ETS)自2013年起进入第三期,根据2009年通过的修改指令,第三期的制度经过了重大改革,从而显著区别于第一、二期。第三期改革的核心内容是取消各成员国自行制定“国家分配方案”的模式,转而直接设定欧盟层面单一的总量目标,并大幅提高拍卖在配额分配中的比例。改革的内容还包括:扩大和优化覆盖范围;调整抵消机制;加强欧盟层面相关职能,等等。总体而言,第三期改革使得EU ETS更加统一,对中国碳交易体系建设试点也具有一定借鉴意义。

关键词: 欧盟碳排放交易体系; 第三期; 改革

一、EU ETS 第三期改革的历程

2003年10月,欧盟通过了《建立欧盟温室气体排放配额交易机制的指令》(简称《2003碳交易指令》),这是EU ETS最根本的法律依据。该指令勾勒出EU ETS的基本制度框架,内容主要着眼于第一期和第二期。按照该指令的设想,第一期(2005—2007年)为摸索期,重在积累经验,未与《京都议定书》减排承诺挂钩;第二期(2008—2012年)与议定书承诺期保持一致,并要求履行议定书减排承诺。由于《2003碳交易指令》的准备时间很短,许多具体事项并未达成一致,而且建立EU ETS是全新的探索,因而该指令第30条特意规定了“评估和进一步发展”(Review and Further Development)的内容,以期能够通过评估来修改和完善该交易体系。在第三期改革之前,欧盟已经依据该条款对EU ETS进行了两次重要修改。第一次修改是应第30条第3款的要求,将EU ETS与《京都议定书》的项目机制相链接,允许企业使用项目信用抵消其减排义务^①。第二次则依据该条第1款关于扩大覆盖范围的规定,将航空业纳入EU ETS^②。

针对第三期的改革,则是依据《2003碳交易指令》第30条第2款。按照该款的规定,欧委会应在2006年6月30日前,向欧洲议会和欧盟理事会提交一份关于EU ETS运行情况的评估报告,并酌情提出相应的修改议案。报告应该以EU ETS运行的经验、监测技术的进步以及国际气候谈判的发展为基础,考虑以下十一个事项:(1)覆盖范围是否需要修改以及如何修改;(2)EU ETS与国际碳排放贸易的关系;(3)进一步统一分配模式和分配计划的标准;(4)项目信用的使用;(5)EU ETS与欧盟及成员国其他减排措施的关系;(6)是否需要建立单一的欧盟注册处;(7)超额排放的处罚力度;(8)配额市场运行情况;(9)如何适应一个扩大的欧盟;(10)联营规则;(11)制定欧盟分配基准线的可行性。上

^①即2004年10月通过的《指令2004/101/EC》。

^②即2008年11月通过的《指令2008/101/EC》。

述这些事项构成了第三期改革的主要内容。

自2005年正式运行以来,EU ETS在取得巨大成功的同时,也确实暴露出许多问题。但是,由于对问题的认识在短时间内难以达成一致,欧委会未能按规定如期提交评估报告。不过,欧委会于2006年11月提交了名为《建立全球碳市场》(*Building A Global Carbon Market*)的通讯。该通讯认为,虽然在第30条第2款所列事项上已经形成越来越多的共识,但解决这些问题需要更多的经验和评估,因此,在当时情况下提出修改议案将是不成熟的。而且,为了给EU ETS第二期提供一个稳定的制度保障,也为相关修改提供充分的时间,预定的修改将在第二期结束后实施,即仅适用于第三期及以后。最后,通讯决定继续对EU ETS进行评估,并提出了评估的四个主题:指令的覆盖范围;加强统一性和提高可预见性;强化遵守和执行;与其他碳交易机制的链接以及纳入发展中国家和转型国家的适当方法。

为加强后续评估的力度,欧委会还决定利用已有的欧洲气候变化项目(ECCP)^①。2007年3—6月,ECCP组织召开了四次会议,分别讨论了通讯定下的四个主题,会议的成果为后来的修改奠定了基础。与此同时,欧盟提出了雄心勃勃的减排目标,这也加快了EU ETS第三期修改的步伐。2007年3月,欧洲理事会确定了欧盟2020年的减排目标,即2020年的碳排放相比1990年下降20%,在达成国际气候协议的情况下,该比例可提高至30%。为充分发挥EU ETS的减排潜力以完成这一目标,并帮助欧盟实现向低碳的转型,欧委会在充分吸收第一、二期经验教训的基础上,于2008年1月提出了修改议案。2009年4月,欧盟顺利通过了《改进和扩大欧盟温室气体排放配额交易机制的指令》(简称《2009修改指令》)。

《2009修改指令》主要针对EU ETS第三期(2013年—2020年),对规则进行了全面的修改和完善。此次修改的幅度是迄今为止最大的一次,修改内容可以归纳为四个方面:统一总量和分配模式;扩大和优化覆盖范围;调整抵消机制;加强欧盟层面相关职能。其中,总量和分配模式的修改非常彻底,其余方面重在完善,本文随后内容将依次分析这些修改内容。

二、EU ETS第三期总量和分配模式的改革

总量和分配模式的修改,是第三期改革最核心的内容。在第一、二期,总量设定和配额分配的权利主要被赋予了成员国,即各国自行制定“国家分配方案”(NAPs),确定本国的配额总量和分配模式,然后将NAPs提交欧委会审批。欧委会通过审批来确保配额总量不超过正常生产的排放量,且不妨碍成员国履行《京都议定书》或《欧盟责任分担协议》的义务。若NAPs没有通过欧委会的审批,成员国需要进行修改直到通过为止。这种制度结构与欧盟的政治结构相适应,成员国拥有较大的自由裁量权,容易获得成员国对EU ETS的支持。但是,从实际运作效果来看,这种结构具有明显缺陷,第三期不得不进行调整。

(一) NAPs 模式存在的问题

在第一、二期的运行中,EU ETS远没有发挥其应有的减排效果,最主要的原因就在于NAPs模式存在着明显缺陷。

第一,配额总量容易过量。EU ETS第一期出现了配额总量过度的情况,2005—2007年欧盟的配额总量分别为2096百万吨二氧化碳当量(MT)、2072MT和2153MT,而经核证的排放量仅为2014MT、2036MT和2165MT,总共超额分配111MT。一些研究将此问题归因于数据的缺失和对经济增长的过高预期(Elleman and Buchner, 2007: 66-87)。然而,在提交第二期NAPs时,在已经具备经核证数据的情况下,各国初次递交的配额总量仍然非常慷慨,据估计将比2005年经核证排放量还多5%(Carbon Trust, 2007)。欧委会逐渐认识到更重要的原因在于NAPs模式的制度缺陷,成员国易陷入“囚徒困境”。虽然成员国都意识到EU ETS的成功在于严格的总量控制,但从自身利益出发各国总会努力将本国配额总量最大化,从而造成整体配额的过量。总量宽松直接的后果就是配额价格低迷,进而减少低碳技术的投资意愿,削弱了EU ETS的动态效率和减排作用。

^①ECCP是欧盟为应对气候变化而发起的研究计划,该计划为各利益相关方讨论气候政策提供了交流平台,有效推动了欧盟相关气候政策、措施的研究和制定。

第二, NAPs 审批程序过于笨拙。欧委会的审批权构成对成员国的约束,可以起到纠错的作用。第二期的配额总量就被欧委会成功砍掉 10%,这在一定程度上保证了配额的稀缺性,2008 年配额总量和核证排放量分别为 2003MT 和 2120MT。然而,这种方式过于笨拙,主要体现在以下三个方面:首先,审批容易引发成员国和欧委会的冲突。为控制第二期的配额总量,欧委会拒绝了部分成员国初次提交的 NAPs,导致一些成员国的强烈反弹。波兰和爱沙尼亚甚至将欧委会告上法庭,欧盟法院最终判决欧委会为波兰和爱沙尼亚设定配额总量的做法超出了权限。其次,审批增加了市场的不可预见性。审批过程复杂而漫长,第二期多数 NAPs 的审批远远落后于预定时间,波兰和爱沙尼亚在 2010 年和 2011 年才最终通过。审批的滞后大大降低了市场的可预见性,尤其是对长期的低碳投资而言。最后,审批已经成为成员国和欧委会的沉重负担。

第三,分配模式缺乏效率和公平。对于既有设施,成员国出于保护本国企业的目的,大多按“祖父法则”免费分配配额,拍卖的配额在 2005—2010 年总计仅为 220MT。大量免费分配已经降低了企业的减排意愿,而“祖父法则”更意味着现阶段减排越多未来配额反而更少,从而造成了对企业的恰当激励。而且,免费分配在行业和企业间产生了收入分配效应,使一些行业获得“意外收益”,尤其是电力行业。而对于新建设施,大多数成员国建立了“新入者储备”,以向新进入者免费发放配额,减少了新入者采用低碳技术的动力。同时,由于各成员国在实践中适用不同的新入者规则,造成了国家间的不公平,例如,新建联合循环发电厂在瑞典不能获得配额,而在德国将获得 1500 万欧元的配额(Ahman and Holmgren, 2006: 423-440)。在既有设施分配多采用“祖父法则”的情况下,退出规则面临两难,若直接收回退出者的配额,可能激励企业继续运营低效率的设施以便保留配额;而继续免费发放至该阶段结束则显失公平。一种办法是所谓的“转让规则”,即允许老设施关闭时将配额转让给新设施,但这将增加系统的复杂性和管理成本。

(二) 统一总量和分配模式

在认识到 NAPs 模式存在的缺陷后,《2009 修改指令》果断抛弃了这一模式,而建立了欧盟层面统一的总量和分配模式。

ECCP 为第三期总量模式设计了三种选项:成员国仍自行设定配额总量,同时提高审批标准和加强欧委会控制力度;统一欧盟范围内的配额总量,指令规定设定的标准和程序;直接由指令规定欧盟范围内的配额总量。为增加可预见性和透明度,并从制度上根除成员国间的“囚徒困境”,《2009 修改指令》决定采用了第三种选项。按照指令第 9 条规定,2013 年初始总量将基于 2008—2012 年间签发配额总量的年均水平。经测算初始总量为 1926MT,后又根据第三期覆盖范围的变化而调整为 2039MT。随后每年的配额总量呈线性递减,以便完成欧盟的减排目标。根据欧盟承诺的整体减排目标,2020 年碳排放比 1990 年下降 20%,也就是相比 2005 年排放水平下降 14%。整体减排目标还需在 EU ETS 覆盖行业和非覆盖行业之间划分,然后才能确定 EU ETS 配额总量的递减幅度。成员国在自行制定 NAPs 时,为照顾本国行业利益,往往划分给覆盖行业的减排义务反而比非覆盖行业还要低。这种划分在经济上缺乏效率,因为一般而言非覆盖行业减排成本相比覆盖行业要高。为了使减排成本最低,第三期将欧盟整体减排责任按照效率原则在两者之间划分,即两者承担的减排责任刚好使两者的边际减排成本相等。按此原则,非覆盖行业只承担 10%的减排责任,而覆盖行业相比 2005 年需减排 21%,以此计算 2013 年以后 EU ETS 配额总量每年递减 1.74%。

就分配模式而言,第三期将以拍卖作为配额分配的基本方法。欧委会认为,拍卖能最大限度的保证 EU ETS 的经济效率,维持体系的简单和透明,以及避免不恰当的分配效应。而且,拍卖体现了“污染成本内部化”理论,最符合“污染者付费原则”,并能真正奖励早期减排行动。但是,马上实现完全拍卖可能导致两大问题:一是面临激烈国际竞争的碳密集型行业可能产生“碳泄露”(Carbon Leakage)问题^①;二是可能给企业造成过高的“沉淀成本”(Sunk Cost)^②。为此,《2009 修改指令》建立了针对既有设施的过

① 碳泄露是指在只有部分国家参与的国际气候协议下,承担减排义务的国家采取的减排行动导致无减排义务国家排放增加的现象。

② 沉淀成本指 EU ETS 建立前的投资和建立后碳价格导致的利润下降所引起的成本。

渡性措施,继续免费分配一部分配额,以应对碳泄露和补偿沉淀成本。具体而言,第三期分配模式包括以下三个部分:

第一,针对既有设施的过渡性措施。过渡性措施将向覆盖设施继续免费发放部分配额,分配的方法将采用基准法(Benchmark)。基准法以行业内领先的排放水平为基准来计算和分配配额,被视为解决分配公平问题和刺激低碳投资的一种有效手段,可以避免“祖父法则”的负面影响。行业基准值是欧盟内行业碳效率最高10%设施的排放值,基准值与设施产出量的乘积就是该设施能获得的全额配额。但是,免费配额并非全额发放,按照发放比例不同,可以将既有设施分为三类:第一类包括电力设施和碳捕捉与封存(CCS)设施两种,这些设施免费发放的比例为零,即全部配额都需通过拍卖获得。电力设施之所以不能获得免费配额是因为电力企业能够将减排成本转移到下游产业;而排除CCS设施则是因为通过CCS永久存储的碳排放不用上缴配额。第二类是面临碳泄露行业的设施,所谓面临碳泄露的行业包括以下三种:EU ETS引起生产成本提高5%以上,且贸易强度超过10%的行业;EU ETS引起生产成本提高30%以上的行业;贸易强度超过30%的行业。为避免碳泄露的发生,满足上述条件行业的设施在第三期将获得全额100%的免费配额。第三类为上述两类以外的其他设施,为了补偿这些设施的沉淀成本,2013年将免费发放全额配额的80%,随后每年等量减少,到2020年只有全额配额的30%免费发放,并计划在2027年取消全部免费配额。

第二,对新入和退出者的分配规则。考虑到新入和退出规则对公平和效率的巨大影响,《2009修改指令》专门制定了欧盟层面的规则,填补了立法上的空白,结束了成员国适用不同规则的局面。新入规则规定,2013—2020年欧盟内配额总量的5%将被单独划出,作为“新入者储备”,这是向新入者预留配额的最高上限。分配的方法将与同类既有设施过渡措施保持一致,如新入电力设施将不能获得免费配额。此外,“新入者储备”将单独留出300MT配额,特别用于鼓励CCS示范项目和可再生能源示范项目。就退出规则而言,基准法能有效避免企业为获得免费配额而继续运行无效率设施的做法,这为退出规则的制定提供了便利。欧盟统一的退出规则规定,停止运行的设施将不能获得免费配额,除非能证明该设施将在确定和合理的时间内恢复运行。

第三,配额拍卖的相关安排。除上述免费分配的配额以外,其他配额将分配给各成员国拍卖。分配的方案如下:拍卖总配额的88%将分配给所有成员国,各国分配的比例与各国第一期排放量占比相等;10%以促进内部团结和经济发展为目的,分配给特定的成员国,这些国家多为收入相对较低的东欧国家;剩余2%用以奖励早期减排的国家,即在2005年排放量比议定书基准年排放量低20%以上的成员国。此外,作为对新加入成员国电力行业的照顾,《2009修改指令》授予10个国家^①以特权,允许其背离电力行业无免费配额的规定,将本国分配到的拍卖配额免费发放给电力行业,以此作为帮助其实现电力现代化的过渡措施。2013年,该过渡措施发放的配额不得超过设施2005—2007年平均排放量的70%,随后逐步递减至2020年再无免费配额。

三、EU ETS 第三期其他方面的改革

结合EU ETS第一、二期的经验,《2009年修改指令》还对第三期其他方面进行了改革,包括三个方面:扩大和优化覆盖范围;调整抵消机制;加强欧盟层面相关职能。

(一) 扩大和优化覆盖范围

为增加减排机会和降低管理成本,第三期对覆盖范围进行了扩大和优化。覆盖范围的扩大不仅体现在纳入了新的行业,还体现在对“燃烧设施”的广义解释。而优化覆盖范围主要体现为排除小型设施和技术单位。

欧委会认为第三期应纳入新的行业,以增加减排机会和降低减排成本。ECCP提出纳入行业的标准:首要标准是能否对温室气体排放进行准确的测量;其次是排放量占欧盟总排放量的比例以及未来的

^①这10个国家为保加利亚、塞浦路斯、捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、波兰和罗马尼亚。

发展趋势；第三，参与碳交易体系所产生的管理成本；第四，是否受到现有政策措施的有效管制；第五，与其有竞争关系的行业是否被纳入；第六，行业的减排潜力。综合考虑上述标准，《2009 修改指令》纳入新的行业。新纳入的行业分为两类：一类是纳入之前未覆盖的行业活动，包括石油化工制品及其他化学品、氨、铝等；另一类是通过取消原有部分覆盖行业的限值而纳入的行业活动，包括石膏、有色金属、白云石煅烧等。新纳入的行业使覆盖的温室气体种类从二氧化碳扩大到氧化亚氮和全氟化碳，覆盖的温室气体增加 100MT，约为第二期配额的 4.6%，预计将降低减排成本约 30—40%。另外，鉴于 CCS 巨大的减排潜力，CCS 活动也被纳入覆盖范围。

燃烧设施(Combustion Installation)约占到 EU ETS 覆盖设施的 2/3，但是，成员国在第一期对“燃烧设施”的理解有三种，狭义的理解仅仅包括向第三方提供电力、热或蒸汽的燃烧设施；中间的理解包括所有以能源生产为目的而生产电力、热或蒸汽的燃烧设施；广义的理解包括所有生产电力、热或蒸汽的燃烧设施。虽然欧委会在第二期指导文件中明确“燃烧设施”应做广义理解，但部分成员国的理解仍不一致。为避免对“燃烧装置”理解的偏差，《2009 修改指令》给“燃烧”下了明确的定义，即“任何燃料的氧化，不论氧化过程中的热、电或机械能如何使用，以及其他直接相关的活动，包括废气洗涤”。这意味着“燃烧设施”必须广义理解，由此覆盖的温室气体增加约 40—50MT。

欧委会认识到，第一、二期纳入过多的小型设施导致了高额的管理成本。从覆盖的排放量看，最大 7% 的设施排放的温室气体占总量的 60%，而最小 14% 设施的排放仅占总排放的 0.14%。但是，就设施经营者的管理成本而言，大型设施的管理成本仅为 0.01 欧元/吨二氧化碳当量，而小型设施的成本高达 0.5—3 欧元/吨二氧化碳当量。此外，成员国对不同设施的管理成本差别不大，每个设施约为 3000—10000 欧元，这就意味着数目众多的小型设施将耗费成员国大量的管理成本(Ecofys, 2007)。为了节约管理成本，第三期允许成员国将年排放量少于 2.5 万吨的设施排除在覆盖范围之外。此举将排除小型设施约 6300 个，覆盖温室气体由此减少 50MT，每年将为设施经营者节约 0.13—0.95 亿欧元，为成员国节约 0.126—0.4 亿欧元。同时，在计算设施有关热输入值时，将额定热输入值在 3MW 以下的技术单位排除，这又将排除约 800 个设施，覆盖范围将减少 1MT。

(二) 调整抵消机制

通过第一次修改，EU ETS 建立了抵消机制，即允许企业使用《京都议定书》下清洁发展机制(CDM)和联合履行(JI)产生的项目信用，以抵消其排放责任。然而，《京都议定书》于 2012 年到期，后京都气候协议前景又尚不明朗，CDM 和 JI 项目如何处理就成为棘手问题。考虑到抵消机制有利于激励其他国家加入国际气候协议，同时可以降低企业的减排成本，欧盟主动对第三期的抵消机制做出调整，并重新规定了项目信用的使用上限。

在没有达成国际气候协议的情况下，《2009 修改指令》做了如下安排：第一，对于依据《京都议定书》产生的信用，欧盟将允许其转换为第三期的配额，这包括两类：截至 2012 年已产生的信用和 2013 年前完成项目注册而在 2013 年后产生的信用。第二，对于 2013 年后的项目，第三期只认可最不发达国家的 CDM 项目和与欧盟签订了双边协议国家的项目。第三，建立了欧盟内部的 JI 机制，允许成员国向其境内未被 EU ETS 覆盖的减排项目签发配额或信用，这些项目不能导致重复计算，不能影响 EU ETS 的覆盖范围，不能阻碍实施其他针对非 EU ETS 活动的减排措施。而一旦国际气候协议达成，EU ETS 将只接受签署该协议国家的项目信用。

对于项目信用允许使用的上限，欧委会认为第二期过于宽松。据 Sepibus(2008)统计，第二阶段减排目标是相比 2005 年减少 6%，但是抵偿信用允许使用的最大值已经达到配额总量的 13%，因而抵偿信用不仅代替了欧盟内的减排，理论上还允许企业排放增加 7%。鉴于此，第三期力图严格控制抵消机制的使用上限。对于既有设施，允许使用的上限为该设施在第二期允许使用额度中尚未使用的部分。但是，考虑到部分国家第二期上限较低，这些国家的设施第三期允许使用不低于其第二期配额数量 11% 的项目信用；而第三期新入的设施并未在第二期设定上限，第三期专门规定新入者允许使用的信用应不低于排放量的 4.5%，同时为了控制这两者的上限，《2009 修改指令》在欧盟整体层面将允许使用的

信用总量限定在第三期全部减排量的50%。

(三) 加强欧盟层面职能

根据实际情况的需要,第三期加强了欧盟层面的职能,包括制定统一的监测、报告与核查(MRV)条例,建立单一的注册处和设立应对碳价波动的机制。

在EU ETS第一、二期,监测、报告与核查制度的依据是欧委会制定《监测与报告指南》(*Monitoring and Reporting Guidelines*)。由于指南只能为成员国提供指导,不具有法律约束力,各成员国在实际操作中存在较大不一致,尤其是一些关键术语、数据选取、报告要求存在明显差异。这不仅使制度更加复杂,也导致成员国间数据准确程度的不统一。为了消除各成员国在监测和报告制度的不一致,同时提高数据质量和可比性,《2009 修改指令》授权欧委会制定统一的监测与报告条例(Regulation)。由于条例具有整体约束力并直接适用于所有成员国,因而所有设施经营者都将按该规则监测和报告温室气体排放。而且,为了规范核查活动和管理核查者,《2009 修改指令》还授权欧委会制定核查和核查者认证的条例,使得成员国之间的核查具有一致性和可比性,同时有助于核查、认证服务统一市场的形成。

EU ETS第一、二期的注册登记系统由各成员国注册处和共同体独立交易日志(CITL)组成。成员国注册处负责对国内配额的发行、持有、转移和注销进行记录和追踪,并直接与CITL对接,成员国间的交易也通过CITL完成。CITL还负责记录欧盟内配额的发行、转移和注销,并对每笔交易进行检查。但是,这套分散的注册登记系统发生过盗窃和安全事件,而且未来可能受制于其他《京都议定书》缔约方。为了避免这些技术、管理和政治上的风险,《2009 修改指令》决定将2012年后的配额全部归入单一的欧盟注册处,由该注册处统一负责账户管理和配额的分配、上缴和注销。

第一、二期的碳价格都出现了剧烈的波动,不仅严重扰乱了碳市场,而且增加了低碳投资的风险,降低了EU ETS的动态效率。为应对碳价过度波动,《2009 修改指令》赋予了欧委会三大新职能。第一,监测欧盟碳市场的表现,并向欧洲议会和欧盟理事会提交年度报告,内容包括拍卖、流动性和交易量等。第二,在欧委会有证据认为碳市场表现不好时,可以提出旨在提高碳市场透明度和改善市场表现的建议。第三,在配额价格连续6个月超过前两年欧盟碳市场平均价格3倍的情况下,若欧委会认为价格变动与市场基本面不相符,则可采取以下措施:a. 批准成员国拍卖未来的配额;b. 批准成员国拍卖新进入者储备中剩余的配额,但不能超过25%。

四、EU ETS 第三期改革对中国的启示

我国在“十二五”规划中明确提出要“积极应对全球气候变化,逐步建立碳排放交易市场”。随后国家发改委决定在七省市开展碳排放交易试点,并逐步建立国内碳排放交易市场。通过对EU ETS第三期改革的研究,可以从中得出一些对我国开展碳排放交易试点有益的启示:

第一,在碳交易试点阶段,制度设计应尽可能简单,但注重基本能力建设。碳排放交易体系是一个复杂的政策工具,EU ETS在第一、二期也是问题不断。因此,试点工作不必要求一步到位,制度设计应尽可能简单。具体而言,覆盖范围可集中于大型排放源,总量设定应明确但不必苛求精确,配额分配的参考因素不宜过多。同时,在这一阶段应该侧重基本能力建设,首先是完备的监测、报告与核查制度,只有准确的排放数据才能确保碳交易的公平;其次是可靠的注册登记系统,这是碳交易体系正常运行的基础;最后是便捷的交易系统,以此保证配额的流动性和碳市场的繁荣。

第二,在试点向全国过渡的阶段,应提前布局以协调好国家和地方的关系。在七省市同时开展试点有利于积累更多经验,摸索出适合我国的碳交易体系。但是,七省市试点极可能形成七个不同的体系,在总量、分配、MRV、抵偿机制等方面存在差异,进而成为相互分割的市场。根据EU ETS经验,成员国较大的自由裁量权存在明显缺陷。因此,在试点向全国过渡的阶段,就应该提前布局以协调好国家和地方的关系。具体办法是,首先根据试点情况,制定国家层面的制度框架或指南,引导试点趋向统一,在条件成熟后,再制定统一的规范。

第三,在碳排放交易整个建设过程中,应定期进行评估以图不断完善。碳交易体系的建设并非一蹴

而就,需要根据实践经验不断的改进完善。虽然有欧盟等国外经验可供借鉴,但国内外毕竟存在着巨大的差异,因此定期评估非常重要。首次,通过定期评估能够发现碳交易存在的问题,并有利于及时形成解决方法。其次,可以利用定期评估来逐步完善试点制度建设,包括优化覆盖范围、改进分配模式、加强监督管理等。最后,定期评估为随后的阶段指明了方向,为碳市场发出明确的信号。

参考文献:

- [1] Ahman, Holmgren (2006). New Entrant Allocation in the Nordic Energy Sectors: Incentives and Options in the EU ETS. *Climate Policy*, 6(4).
- [2] Carbon Trust (2007). *EU ETS Phase II Allocation: Implications and Lessons*. London.
- [3] Commission of the European Communities (2006). *Building a Global Carbon Market: Report Pursuant to Article 30 of Directive 2003/87/EC*. Brussels.
- [4] Commission of the European Communities (2008). *Accompanying Document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to Improve and Extend the EU Greenhouse Gas Emission Allowance Trading System-Impact Assessment*. Brussels.
- [5] Court of Justice of the European Union (2012). *The Court Confirms that the Commission Exceeded Its Powers by Imposing on Poland and Estonia a Ceiling on Greenhouse Gas Emission Allowances*. Luxembourg.
- [6] Ecofys(2007). Small Installations within the EU Emissions Trading Scheme. *Report Under The Project "Review of EU Emission Trading Scheme"*.
- [7] Ellerman, Buchner (2007). The European Union Emission Trading Scheme: Origins, Allocation, and Early Results. *Review of Environmental Economics and Policy*, 1(1).
- [8] Sepibus (2008). Linking the EU Emissions Trading Scheme to JI, CDM and post-2012 International Offsets: A Legal Analysis and Critique of the EU ETS and the Proposals for its Third Trading Period. *NCCR Trade Regulation Working Paper No. 2008/18*.
- [9] The European Parliament and the Council of the European Union (2009). Directive 2009/29/EC Amending Directive 2003/87/EC so as to Improve and Extend the Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Scheme of the Community. Brussels.

The Reform of EU Emissions Trading Scheme Phase III

Zhou Maorong (Professor, Wuhan University)

Tan Xiujie (Post Doctor, Wuhan University)

Abstract: The EU ETS is now in its third phase starting from 2013. The revised directive approved in 2009 reforms the structural design of the EU ETS for Phase III, which is significantly different from Phase I and Phase II. The major change is the abolishment of the previous "national allocation plan", which is replaced by a single, EU-wide cap and more auctioning. Besides, other changes are as follows: expanding and streamlining the scope, limiting on the use of offsets and reinforcing the power at EU level. In conclusion, EU ETS is far more harmonized than before because of this reform which can provide reference for China's carbon emissions trading pilots.

Key words: EU ETS; Phase III; reform

■ 作者简介:周茂荣,武汉大学经济与管理学院教授、博士生导师;湖北 武汉 430072。

谭秀杰,武汉大学经济与管理学院博士后。

■ 基金项目:2010年教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(10JZD0018);教育部新世纪优秀人才支持计划(NCET-10-0646);国家社会科学基金重大招标项目(12&ZD059)

■ 责任编辑:刘金波

