

英国研究中心

《英国观察》专题报告总第8期

山东大学国际问题研究院

英国脱欧后的碳排放及碳交易体系将何去何从？

气候变化已经成为当前全球面临的最紧迫的挑战之一。英国作为全球气候倡议的领先者之一，早在2008年英国便通过《气候变化法案》，设定了在2050年将碳排放减少80%（相对于1990年排放水平）的目标。2015年各国签署了《巴黎协定》，规定在2030年之前全球排放应当减少45%，并于2050年实现净零排放，以将气候变暖控制在 1.5°C 之内。为了响应该国际气候行动目标，英国于2019年通过了《气候变化法》的修正案，进一步提高和扩大了温室气体减排目标，将原来的80%改为100%。英国于2020年脱欧后，便在贸易、移民、农业渔业、科学研究、环境保护等方面施行了独立的新政策。建立独立的碳排放交易市场也成为其脱欧后的重点之一。为了更快实现其减排目标，2020年6月1日，苏格兰政府、英国政府、威尔士政府和北爱尔兰行政部门联合宣布建立英国碳排放交易制度（UK ETS）。该制度于2021年1月1日正式生效，取代以往的欧盟碳排放交易制度（EU ETS）成为英国的主导碳排放交易制度。

根据《京都议定书》第 17 条规定，碳排放交易制度是指允许企业在不超过规定的排放总量的情况下，交易其排放配额指标的制度。拍卖为碳交易市场引入碳排放配额的主要手段，同时为了减少碳泄漏（carbon leakage）的风险，一部分的配额将被免费分配给企业。欧盟排放交易体系是世界上第一个跨国碳交易市场。在中国建立碳排放交易制度之前，该体系是世界上最大的碳排放交易市场，覆盖了世界上约四分之三的跨国碳交易。该体系于 2005 年启动，涉及电力、航空和制造业部门，约占欧盟温室气体排放量的 40%。2005 年至 2021 年期间，欧盟排放交易体系减少了约 35% 的排放量，成为欧盟减少其成员国温室气体排放的关键政策。

在脱欧之前，英国是欧盟的第二大温室气体排放国，在欧盟排放交易体系中发挥着领导作用。英国一直作为枢纽连接着该交易市场中的关键国家，如丹麦、法国、德国、荷兰和意大利，推动各自之间的碳排放交易。英国脱欧后，为了摆脱欧盟统一标准的束缚，以更快的进程实现其 2050 年的净零目标，在欧盟提出使其作为第三国家留在欧盟排放交易体系中的提议后仍然选择建立独立的国家碳定价制度。英国排放交易体系与欧盟排放交易体系具有很强的相似性。但英国设定的排放上限比其在欧盟排放交易体系中的份额低 5%，并声明将在实施过程中审查该上限的合理性，以使其严格符合本国的气候目标。

独立碳定价制度的建立对英国自身来说有利有弊。英国的碳交

易体系更加灵活，可以不经过欧盟的批准并结合自身发展情况的基础上向不同的产业进行拓展。英国计划将碳交易扩展覆盖至总排放量的三分之二，并引入船运的排放。据英国下议院于 2021 年 5 月的报告显示，独立的碳市场相比留在欧盟碳市场将在实施的最初几年为英国社会带来净现值。它将促进新兴环保技术的应用，改善能源结构，并为政府带来更多收入。然而建立新的体系需要额外的监管成本花销和大量的公共资金投入。该市场的参与者也会因为更高的碳定价而面临更高的生产成本。总体而言，英国体系中的碳排放成本要高于欧盟体系。这会损害英国企业在国际市场的竞争力。除此之外，英国的非营利性气候变化研究智库 Sandbag 认为，英国建立独立于欧盟的碳定价制度虽然可以帮助引导清洁投资，但并不是实现净零目标的“万能药”。该体系建立初期会具有很强的不确定性，其与欧盟的关系也会更加复杂。

对于欧盟的排放交易系统来说，英国的离开也会对其产生显著的影响。Simone Borghesi 与 Andrea Flori 通过网络分析方法（network analysis）对英国脱欧对欧盟碳市场的影响进行研究，发现脱欧会整体改变欧盟碳市场的构成，使原来以英国作为枢纽之一的多枢纽网络结构变为同质化的统一市场，其他枢纽国家的作用将得到增强。欧盟排放交易体系的不确定性也会随之增强。同时，作者将通过技术和能源革新减排的经营者持有账户（Operator Holding Accounts）和以贸易为目的建立的个人持有账户（Person Holding Accounts）进行分组研究。由于经营者持有账户在碳市场

中充当的主要是金融中介的角色，其网络已经足够同质化。因此英国脱欧对经营者持有账户网络的影响并不显著。

自英国排放交易体系投入运行以来，英国政府委托 CAG Consultants、Winning Moves、University College London、Cambridge Econometrics 等机构对该制度的有效性及其未来的长期影响进行评估。2022 年 2 月 7 日，英国《2021 年温室气体排放交易计划》修正法令正式生效，对医院及小排放机构的管理与碳排放许可的发放等方面进行进一步改进。自 2023 年夏季开始，英国排放交易计划报告数字平台（METS）将会取代原本延续的欧盟排放交易系统工作流程自动化程序，以更好地满足英国企业参与者的需求。

在国际层面，英国对将本国碳市场与欧盟碳市场进行联接持开放态度，英国-欧盟贸易与合作协议（TCA）也承诺双方将“认真考虑将连接各自的碳定价体系，保持两个体系完整性，并提高其有效性”。与欧盟碳市场进行连接可以使英国以最低的成本在欧洲进行碳减排投资，并通过欧盟的市场稳定储备（MSR）机制实现碳价格透明，同时减少碳泄漏的风险。孤立的英国碳交易制度虽然可以有更多的政策制定自由，却会使英国的碳定价面临更大的波动风险。虽然有国家与欧盟进行碳市场连接的先例，即原本不是欧盟碳市场成员国的瑞士于 2017 年签署协议建立联合碳市场，但目前尚没有迹象表明英国与欧盟将采取具体措施连接其碳市场。这主要因为英欧联合碳市场在短期内会面临着严峻的监管与政治挑战。

英国脱欧后建立独立的碳排放交易体系对于英国自身与欧盟碳市场都将产生深刻的影响。虽然，该体系可以帮助英国实现更加宏伟的减排目标，但却使其面临着更大的不确定性。英国的离开改变了欧盟排放交易体系的布局，其长期的利弊还需要通过进一步观察来判断。对脱欧后两者的碳排放交易体系的监测分析，也成为未来是否将建立英国-欧盟联合碳市场的前提。但是仅仅依靠碳排放交易市场对于实现英国 2050 年的净零目标是不够的。碳排放交易市场应当作为一整套气候应对政策中的一个重点，搭配其他措施协调实现减排目标。英国仍然在完善自身气候变化政策中寻求在全球减排行动中的领导地位，并积极援助发展中国家实行减排措施，以缓解和适应气候变化。然而，建立全球的碳排放市场仍然只是一个设想。国家间高度的政治经济差异加剧了碳排放交易的复杂性。相较于国家与地区的碳定价政策，建立全球统一的碳市场并不是短期内的最优选择。

（撰写：英国研究中心课题组：科研助理高小凡；专任研究员孙志强。）

英国观察报告

主编：张蕴岭 副主编：李远 执行副主编：孙志强

主办：山东大学国际问题研究院

联系人：边宁 电话：0631-5685565

报送：山东省人民政府外事办公室、威海市人民政府外事办公室及各相关部门