

如何使排放交易起作用： 从欧盟排放交易权制学到的经验教训

介绍

欧盟排放交易权制 (EU ETS) 是一个为了控制温室气体而建立的排放交易系统迄今最全面的例子。在 2005 年, 欧盟在对 27 个成员国所有大型排放源引进了有法律约束力的限额, 从而建立了欧盟排放交易权制。欧盟排放交易权制现在已进入它的第二阶段。在这阶段内(2008-2012 年), 限额已经被调高。更多的公司现在必须减少它们自己的碳排, 或通过核准的碳排项目, 支付其他在欧洲或国外的公司减少等量的排放。

这个早期的欧洲经验在设计一个有效的排放交易政策所面对的问题上提供了丰富的证据。这篇简介为正在考虑实施它们自己的排放交易系统的政策制定者和利益关系者和为发展一个全球碳市场提供了从欧盟经验学到的关键教训。

教训一：从电力产业和其他不受国际竞争影响的产业开始

欧盟排放交易权制对电力产业起的作用比对其他受到国际竞争影响的产业来得大。在美国东岸现行的唯一区域性体制 (区域温室气体方案(RGGI)) 只把目光集中在电力产业。

对发电厂强制执行更高的排放限额比其他产业还要简单, 因为后者可以威胁把业务迁移到国外。相对而言, 电力产业只有少数的装置, 而且产生高排放量, 所以监督起来较简单。另外, 发电厂也有清楚的减排选择, 并且低碳和更有效的技术正在逐渐地变得更便利和可靠。其他产业部门如金属业的减排选择较少, 除非它们能负担得起碳捕捉和储存技术, 或有大量的脱碳电力。

目前, 在欧盟内的电力产业必须比整个系统达到更多的减碳量, 因为欧盟的产业部门还继续增加它们的碳排。到目前为止, 我们估计电力产业已经被给予了大约比它们实际需要还少的 10 亿个许可证, 但重工业大约有相同数目的多余的许可证。如果拿掉在国际上竞争的产业, 这系统在短期内将可以更好的运转。

就如电力产业, 为了供暖和运输而供应化石燃料的产业也需要加入排放交易系统, 因为它们可以将成本转嫁给消费者, 但却不必担心需求迁移到国外。

教训二：拍卖许可证, 别免费提供

到目前为止, 欧盟免费提供了大多数的排放许可证。这是因为免费提供许可证弥补碳价格竞争所产生的误差, 但不会对环境目标产生影响。但问题是许可证是在过去经验和未来预测的排放量的基础上进行分配, 但预测非常难能准确, 特别是在经济不景气的时候。这个方式也给予既得利益者为大额的分配进行游说的机会。免费的许可证使公司什么都不做, 却可以得到额外的收益。但是, 免费提供许可证对减少由于引进交易系统的政治反对声音来说却是必要的。如果许可证是在生产量基准的基础上免费提供, 免费提供许可证可以进一步刺激减排。但另一方面, 拍卖许可证是比较有效率的方式。通过拍卖许可证, 公司只会买它们所需要的, 并且拍卖许可证产生重要的收入来源可以用来解决任何系统上的负面影响。收入也可用来作为适应或研发气候变化的解决方式。在 2013 年, 欧盟将会把电力产业转变成一个拍卖的系统。

区域温室气体方案 (RGGI) 选择拍卖为它的分配方式, 因而给予了所有参与的州一个可以花费的收入来源。很多州选择了把钱花在加强能源效率的体制上, 帮助节能和降低消费者的账单, 并且帮助抵消因为排放交易所造成更高燃料费用的影响。

教训三：不要相信既得利益者的恐怖故事 – 宁可失之于过于有野心的环境目标

有些产业部门对碳排限额提出了很大的反对声音,预测它将会使欧盟产业缺乏竞争,逼迫它们减少生产水平和工作机会,并提升燃料费用。欧洲产业对欧盟进行游说,声称除非欧盟慷慨地分配许可证,它们的恐怖预测将会实现。我们现在已经知道它们的预测不正确,产业被过于慷慨地分配了许可证,使得很多公司得到了不少的额外利益。

事先预测交易系统中会出现的价格是非常困难的。到目前为止,产业的预测都比体制开始运作后的得到的实际价格高出许多。

从 2005 年到 2007 年的预测碳价格是 30 欧元:实际价格是 0 欧元

实际上,预测的‘价格冲击’并没有发生。更多人忧虑长期的碳的低价,不能刺激很多人期望的低碳投资和新工作。我们应该对产业的恐怖故事抱持一定的怀疑态度,因为证据显示了市场在找寻低价的解决方式是非常有效率的,所以预测的价格并没有发生。只要有安全阀的存在,政策制定者应宁可失之于过于严格的限额,例如允许体制外产生的信用,通常称为‘碳补偿’。这可以是在同一国家的无限额部门或在无交易系统的国家内产生。另外一个减少成本的方式是与其他相似的系统连接,增加的范围将提高减排的选择,从而减少价格冲击。

最后,通过引进鼓励性的政策,可以减少在排放交易市场高价的可能性。例如,使用拍卖得到的收入来开展可再生能源和增加能源效率。这些‘安全阀’都比在低等环境目标的基础上设定弱的限额还好。

教训四 – 记得为何建立市场,并紧紧抓住维护环境完整性的权力

一旦建立了排放交易系统,很多人提倡一个‘自由放任’式的系统,并且认为市场需要‘确定性’而抵制改变。但是,我们不能忘了建立排放交易体制是为了达成环境目标。排放交易体制并不是目标的本身。只要规则清楚,交易的市场可以很好地应付不确定性和市场波动。如果政策不能达到它的目标,政策制定者需要保留修改政策的权力。

通过建立一个早在事先有定量供应许可证的系统,欧盟使自己受到了束缚。它能改变自己的系统的权力很小。我们从一开始就应该将定期的回顾纳入系统,可以在意外事件发生时提供一个增强目标的机会。欧盟当前的经济衰退是一个恰当的例子。目前,限额比实际排放量还高,这大幅的降低了体制的有效性。美国的区域温室气体方案 (RGGI) 系统也遭到太弱的目标的影响,产生了碳的低价。对一个运转成功的体制,留出一些如需要可以被取消的许可证与实行定期的回顾是绝对必要的。

教训五 清晰和透明

一个有效的排放交易系统需要依靠从所有参与体制的装置所收集的丰富数据。这些数据是任何监督工作的根据,帮助确定系统是否按照计划运转。

通过公开主要的碳排数据,重要的利益相关者可以分析数据,并标识系统滥用的事件。例如,发现在得到意外利益的参与公司中,某些同样的公司先前主动地进行游说,主张削弱排放交易体制。

这些上述的建议是建立在我们迄今对现行排放交易体制详细检查的经验上。我们集中注意力在欧盟排放交易制,出版了有关它的运转的全面性报告和互动性的地图,以表现市场的实际运作。

如果您需要关于我们工作的进一步信息,请联系:info@sandbag.org.uk 或上我们的网站 <http://sandbag.org.uk>