

## 聚焦：碳定价机制

**概况：**2011年7月10日，澳大利亚联邦政府公布了拟议的碳定价机制，其最初形式为如同碳税的固定（但递增）碳许可价格，且在三年后过渡为采用封顶价格的交易机制。该机制将在下半年提交澳大利亚国会，并有望通过审议，成为法律而得以实施。合伙人 Grant Anderson（查看简历）和 David Wenger（查看简历）报告。

### 如何影响到您？

- 澳大利亚联邦政府公布了新的碳定价机制的细节。该机制的运作分为两个阶段：自2012年7月1日起实施的固定价格阶段；自2015年7月1日起自动实施的浮动价格阶段。
- 机制涵盖了澳大利亚固定式能源、工业加工、矿业及废品处理领域的碳排放。因机制所涵盖的活动年温室气体排放超过25,000吨二氧化碳<sup>1</sup>的设施经营控制实体需交回碳排放许可，以覆盖该等碳排放。天然气零售商将对其供应的燃气所体现的温室气体排放承担责任。
- 运输用燃料并未包含在碳定价机制中，但将受限于通过对燃料税抵免和消费进行修订得出的有效碳排放价格。政府将通过农地保碳倡议鼓励减少农业和土地领域（未包含在机制中）的碳排放。
- 排放密集的贸易行业及火电厂将获得援助，该等援助的主要形式为免费的碳排放许可。政府计划收购2,000兆瓦澳大利亚排放最为密集的火电厂并制定措施确保电力供应市场的稳定。
- 政府将设立一家清洁能源融资公司，对可再生能源和能源的效率技术的商业化投资100亿美元。该举措及鼓励商业和社区对可再生能源、能源效率及土地消减的其他项目，对从事清洁和可再生能源经营的公司来讲是就其项目获得政府资助的良机。
- 如义务实体为公司集团或澳大利亚非法人合资企业的成员，则其需就如何在该企业中分配碳定价机制项下的责任加以考量。这需要同时对法定责任和合同责任以及成本转嫁和分配机制予以考虑。
- 供应或购买排放集中或能源集中货物或服务的外国实体，需对其现有合同安排是否已就与碳定价机制相关的成本制定了解决方案进行考量，并同时需对是否在将来合同的谈判中规定该等费用的分摊予以考虑。就具体的交易制定碳定价机制费用的解决方案以及减少该等费用的恰当激励措施十分重要。
- 义务实体的董事应制定策略，以对其公司在碳定价机制项下的责任进行管理，包括实施恰当的购买和对冲策略以及有效的合规项目。
- 在澳大利亚上市的公司或在澳大利亚开展经营的外国上市公司均应对根据相关证券交易上市规则，其是否需就碳定价机制细节的公布可能对其经营的可能影响进行披露予以考虑。

<sup>1</sup> 25,000吨二氧化碳或二氧化碳等量。

## 碳定价机制概况

### 固定价格和浮动价格阶段

碳定价机制将分为两个阶段：自 2012 年 7 月 1 日起至 2015 年 6 月 30 日止的三年期固定价格阶段；自 2015 年 7 月 1 日起的浮动价格阶段。义务实体在两个阶段均需就机制涵盖之活动年度排放量获得并交回与排放量等值的碳排放许可。

在固定价格阶段，碳排放价格最初为每吨 23 澳元，然后每年递增 2.5%。在该阶段，政府将以适用的固定价格向义务实体出售无封顶数量的碳排放许可，该等许可可自动抵销义务实体的碳排放责任，但不可予以交易或储蓄以备将来之用。国际碳排放许可<sup>2</sup>不能被用作抵销其在固定价格阶段根据碳定价机制所应承担的责任。在该阶段，一家实体通过交还根据拟定农地保碳倡议产生的京都合格排量抵免额最多可抵销其每年责任的 5%。<sup>3</sup> 浮动价格阶段特定年份的有限数量碳排放许可将于固定价格阶段进行拍卖，以确保碳排放价格为上升的价格曲线。

在浮动价格阶段，政府将就每年颁发的碳排放许可数量设定年度封顶数量，且该等许可的价格将由市场的供需关系确定。例外的是，在该阶段的头三年存在“预期国际价格”<sup>4</sup>外加 15 澳元（实际条款中每年提高 4%）的碳排放底价和外加 20 澳元的碳排放最高价（实际条款中每年提高 5%）。该措施旨在减少价格的不稳定性，从而确保碳排放许可能够在浮动价格阶段在整个市场实现交易。在固定价格阶段，义务实体可以京都合格排量抵免额抵销其在碳定价机制项下的责任，但不同于固定价格阶段，浮动价格阶段对可用于此目的的该等碳排量抵免额并无限制。此外，国际许可<sup>5</sup>可抵销义务实体最多 50% 的碳排放责任。浮动价格阶段颁发的碳排放许可可予以储蓄，且不存在限制，义务实体可自特定年份“借用”碳排放许可（最多为其责任的 5%），以满足其在特定年份前一年的责任。

在浮动价格阶段设定年度机制封顶额和目标是十分重要的。政府公布了 2020 年的碳排放目标，即相比 2000 年减排 5%，其 2050 年的碳排放目标是相比 2000 年减排 60% 至 80%。新设的独立气候变化机构将就年度定价机制的封顶额（5 年循环制）为政府提供建议。如果政府未采取该机构的建议，政府将就其原因向国会说明。

此次公布并未涉及与其他国家碳机制的接轨的更多细节。但鉴于加入其他国家低费用排放减量将给义务实体提供更为有效的满足其义务的方式，因此与其他国家的机制接轨也颇为重要。与之相反的是该等碳排放减量的使用将降低碳许可价格并减少根据该机制可获得的收入（向行业提供协助及投资低排放技术所需的收入）。因此，我们将就此展开进一步讨论。

---

<sup>2</sup> 例如根据《京都议定书》规定的清洁发展机制产生的排放减量权证单位。

<sup>3</sup> 农地保碳倡议现已提交国会，如通过国会审议立法，本所将在接下来的“聚焦”中对此进行详述。

<sup>4</sup> 政府可能是指《京都议定书》规定的清洁开发机制项下的排放减量权证单位。确切的最高价起点将在 2014 年 5 月 31 日的条例中予以规定。

<sup>5</sup> 该等国际排放许可包括《京都议定书》规定的清洁开发机制项下的排放减量权证单位、《京都议定书》联合实施安排项下的排放减量单位及《京都议定书》加入国根据土地使用、土地使用变更和森林活动签发的移除单位以及政府通过条例允许的任何其他单位（如欧洲和新西兰排放机制规定的单位）。但同时为设定质量限制，如森林排放减量权证单位、核排放减量权证单位/排放减量单位及自己二酸植物或不符合条件的大型水电项目产生的三氟甲烷(HFC-23)或一氧化二氮的破获的核排放减量权证单位/排放减量单位根据碳定价机制将不能抵销。

下次联邦选举最早将于 2013 年 11 月 30 日举行。反对党领袖 Tony Abbott 威胁说如果自由党/国家党获选联合执政，其将废除碳定价机制。但考虑到绿党至少在 2017 年 7 月 1 日前可在参议院保持权力平衡，工党和绿党将能够在参议院联合制止任何试图废除机制立法的行动。

## 碳定价机制的范围

碳定价机制将包含以下经济领域所产生的《京都议定书》所述六种温室气体中的四种（二氧化碳、甲烷、一氧化二氮和全氟化碳）：

- 固定型能源（如发电厂）；
- 工业加工（如铝冶炼）；
- 短时排放（废弃煤矿除外）；及
- 垃圾填埋和污水处理的排放（历史垃圾的排放除外，如于 2012 年 7 月 1 日前填埋的垃圾）。

如此以来，机制涵盖了大致 60% 的澳大利亚碳排放。

农业排放（大致占到澳大利亚温室气体排放量的 16%）和土地排放未包含在碳定价机制中，而京都合格森林排量也因通过碳封存设置碳排放许可而未包含在碳定价机制中。这是因为政府的农地保碳倡议旨在促进碳的生物封存及土地和森林领域温室气体排放的减少。

另一个重要例外是运输用燃料，其碳排放量大致占到澳大利亚温室气体排放量的 17%。但运输用燃料需面临有效的碳排放价格，该价格将通过对自 2012 年 7 月 1 日生效的在特定情形下适用的燃料税抵免和燃料消费的修订得出。<sup>6</sup>

碳定价机制的其他例外包括生物燃料和生物量的燃烧产生的碳排放。<sup>7</sup> 同时，氢氟碳化合物和六氟化硫同样被排除在碳定价机制之外，但其受限于通过修订 1989 年联邦《臭氧保护和人为温室气体管理法案》项下所适用的现有进口和生产收费而得出的等值碳排放价格。

## 结构性调整援助

碳定价机制中包含了旨在向受到碳排放价格不利影响的行业提供结构性的调整援助的以下措施。

- 根据**工作和竞争力项目**，澳大利亚政府希望通过分配免费的碳排放许可，降低碳定价机制对在全球市场开展竞争以及以国际价格出售产品的行业的影响。根据该项目：
  - 碳排放最为密集的活动（即排放量超过 2,000 吨二氧化碳/每百万澳元收入或排放量超过 6000 吨二氧化碳/每百万澳元增值额），如铝冶炼，最初（即 2012/13 年度）将自政府获得足够涵盖其平均排放量 94.5% 的免费碳排放许可，该许可将逐年递减 1.3%；及

---

<sup>6</sup> 相关情形是：

- 商业运输的液体燃料（农业、森林和渔业），包括国内航空、船运及铁路使用的液体燃料；
- 非运输目的的液体燃料（如用于发电的柴油）；及
- 越野运输和非运输用的压缩的天然气、液化天然气和液化的石油气。

<sup>7</sup> 将对能源目标机制进行修订，以将原始森林（包括清理或收割原始森林相关的副产品和废物）自合格的可再生能源资源中删除。

- 中等程度的排放密集活动（即排放量介于 1,000 至 2,000 吨二氧化碳/每百万澳元收入或排放量介于 3,000 至 6,000 吨二氧化碳/每百万澳元增值额），如液化天然气生产，最初（即 2012/13 年度）将自政府获得足够涵盖其平均排放量 66% 的免费碳排放许可，该许可将逐年递减 1.3%。

澳大利亚生产力委员会将在 2014-2015 年对援助的比重进行审查。政府将向液化天然气生产商提供额外的免费碳排放许可，以确保该企业获得足够的碳排放许可，覆盖与液化天然气生产过程（即压缩中的提炼、生产、运输以及能源使用）相关的 50% 的碳排放。

- 政府将向碳排放密集的火电厂（即每兆瓦时电量的碳排放密集度高于一吨二氧化碳的火电厂）提供 55 亿澳元的援助，该等持续援助基于以下条件：
  - 其发电机组采用了清洁能源投资计划，表明了减少碳排放的方式；及
  - 除非市场运营机构确定降低发电量不会对电力系统的稳定产生不利影响，否则燃煤火电厂不会降低其发电量（包括因燃煤火电厂以碳排放密度较低的机组取代原有机组产生的不利影响）。

此外，政府将收购 2,000 兆瓦澳大利亚排放最为密集的火电厂并制定措施确保电力供应的稳定。

澳大利亚政府也提出了对钢铁和煤炭行业的资助计划，但因未能获得足够支持而未提交国会。

## 其它气候变化倡议

碳定价机制的提案包含了以下以促进可再生能源、提高能源效益和保存生物多样性及土地上碳存储为目标的新配套措施：

- 在**清洁技术计划**中，澳大利亚政府将提供配套的资金：
  - 在 6 至 7 年间向食品加工者、金属冶炼/锻造厂及特定的生产企业提供价值达 10 亿澳元的资金援助，以协助其采用低排放和具有能源效益的技术；及
  - 在 5 年间提供 2 亿澳元的资金援助，以对可再生能源、低排放和具有能源效益的技术的研发的商业投资提供支持。
- 政府将设立一家独立的清洁能源融资公司，在 5 年间提供 100 亿澳元的政府资助，以对可再生能源、低排放和具有能源效益的技术（不包括碳捕获和存储）的大规模应用和商业化提供支持。
- 同时，政府将设立另一独立机构**澳大利亚可再生能源部门**，以对划拨（或计划划拨）给多个现有政府项目（如太阳能旗舰项目）的价值 32 亿澳元的资金进行管理，该等资金旨在向可再生能源技术的研发、示范和商业化提供支持。该部门将取代管理该等不同项目的现有项目工作和机构。
- 澳大利亚政府承诺将继续执行**能效机会计划**（最早到 2016–2017 年终止），并将该项目扩展至包含能源传送和分配网络、主要郊区及扩展项目及“中等”能源密度（即每年能源消耗低于 0.5 皮焦耳）公司的自愿性计划。

- 除农地保碳倡议，澳大利亚政府将会成立一个标的为 9.46 亿澳元（于 6 年间提供）的**生物多样性基金**，应用于：
  - 在高保育价值领域进行生物多样性碳栽培，例如野生动物保护走廊、河岸带和湿地；
  - 防止相邻区域入侵物种的散播；及
  - 管理现有的生物多样性碳存储，包括保存契约项下或受限于陆上清理限制及公有原始森林的陆上碳存储。

## 对赴澳投资者的影响

碳定价机制是影响深远的经济改革，其将对众多企业造成影响。尽管碳定价机制项下预计负有义务的实体仅为 500 家，但碳价的设置将会增加能源密集和排放密集型企业（例如电力、天然气、铝、钢材、玻璃及水泥）的成本。总体来讲，碳定价机制的最初实施预计会使消费者物价指数上涨 0.7 个百分点，并在自固定价格阶段过渡到浮动价格阶段时使消费者物价指数再上涨 0.2 个百分点。

尽管碳定价机制会使众多澳大利亚企业的成本增加，但同时也为该等企业和外国投资者创造了众多机会。如上所述，澳大利亚政府承诺将通过众多项目提供超过 150 亿澳元的资金援助，以对可再生能源、低排放和具有能源效益的技术和项目的大规模应用和商业化提供支持。对从事清洁和可再生能源行业的企业来说，这是就其项目获得澳大利亚政府资助的良机。

已投资或计划投资受影响行业的外国投资者应对以下事项有所了解：

- 对于外国投资者而言，确认自身根据碳定价机制是否负有直接义务十分重要。在以下情况下，贵司将负有直接义务：
  - 从事每年温室气体排放（包括短暂排放）超过 25 千吨二氧化碳（靠近大型填埋设施的填埋场适用于每年排放 10 千吨二氧化碳较低排放量）的固定式能源、工业加工、矿业或垃圾填埋/污水处理有关的行业活动，且温室气体排放的形式是二氧化碳、甲烷、一氧化二氮和全氟化碳；及
  - 贵司对排放设施拥有“经营控制权”，即贵司有权就引入或执行有关操作、健康和安全或环境政策或（如不止一家实体拥有该等权力）贵司拥有最大的权力就活动引入或执行有关操作和环境的政策。

如贵司是天然气零售企业，贵司也负有直接的义务。在该等情况下，贵司需对供应的天然气所体现的温室气体排放承担责任，且该等责任在贵司向客户供应天然气时将被明确。

- 如贵司是义务实体，则贵司：
  - 需决定如何管理贵司的碳排放责任，即贵司公司集团内的哪家公司将承担该责任，如何抵销该责任（例如采取战略，以采用最为有效的方式获得所需的碳排放许可）及与该等责任相关的成本是否可转嫁于消费者；及
  - 考虑贵司能否获得结构性调整援助（例如工作和竞争力项目项下的援助或燃煤电厂的援助计划）以及如何获得该等援助。

- 如贵司：
  - 为直接义务实体；或
  - 提供或购买能源密集或排放密集的货物或服务，贵司应对现有的合同进行审查，以确定贵司可转嫁（或不能转嫁）碳定价机制相关费用的范围。
- 如贵司在受影响的澳大利亚上市企业中拥有权益，或贵司是一家在澳大利亚经营的外国上市企业（如参与非法人的合资企业），贵司需对该等上市公司是否需就碳定价机制可能对其经营的可能影响进行披露予以考虑。
- 如您是受影响澳大利亚企业的董事或管理人员，您将有责任确保企业已制定策略，以对其在碳定价机制项下的责任进行管理，包括引进低排放的技术和程序，以及实施采购和对冲策略以降低公司的碳成本。
- 因根据《公司法》和 2001 年联邦《澳大利亚证券及投资法》项下的金融服务监管制度，碳排放许可属于“金融产品”，所以如贵司希望进行碳排放许可的交易，贵司可能需持有澳大利亚金融服务许可证。

## 下个步骤

澳大利亚政府称其计划于 2011 年 7 月 31 日公布有关碳定价机制立法草案，并于年底前提交国会，以使碳定价机制能够于 2012 年 7 月 1 日开始实施。

## 联系人

如贵司希望获得有关碳定价机制的执行或其对贵司业务潜在影响的详细信息，请与以下人员联系。

安德森（Grant Anderson）(澳大利亚墨尔本办公室)

温格华（David Wenger）(香港办公室)

罗石（Ross Keene）(上海办公室)

墨菲（Darren Murphy）(新加坡办公室)