

双碳背景下控排企业面临法律风险及应对措施初探

碳排放权交易市场是通过市场机制控制温室气体排放的一项重大的制度创新，也是实现“碳达峰、碳中和”目标的重要政策工具。2020年12月31日，生态环境部发布《碳排放权交易管理办法（试行）》（“《管理办法》”）并于2021年2月1日起施行；2021年7月16日，全国碳排放权交易市场（“全国碳市场”）正式启动并上线运行。此外，与碳排放权交易相关的规定处于不断完善过程中，《碳排放权交易管理暂行条例》已公布草案修改稿，《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》正处于修订过程中。本文立足现行法律、法规相关要求，就纳入全国碳市场的控排企业当前及未来可能面临的政策/法律风险予以提示，同时提出有关应对措施的初步建议，以期抛砖引玉，供业界同仁进一步探讨。

一、控排企业的范畴

1、碳排放权的定义

《管理办法》第四十二条规定：“碳排放权：是指分配给重点排放单位的规定时期内的碳排放额度”。从法律角度而言，碳排放权本身不属于《中华人民共和国民法典》

中所明确列举的财产权利，对其权利性质，学界也存在不同观点（包括物权说、新型财产权说，特许权说等），尚未完全达成一致。

根据财政部《关于印发〈碳排放权交易有关会计处理暂行规定〉的通知》（财会〔2019〕22号），重点排放企业通过购入方式取得的碳排放配额（China Emission Allowance, CEA）与重点排放企业涉及国家核证自愿减排量（Chinese Certified Emission Reduction, CCER）的相关交易在会计处理中要求确认为“碳排放权资产”，并在“其他流动资产”项目列示。

2、全国碳市场建设的背景及首批纳入的重点排放单位

2011年，依据国家发展与改革委员会（“国家发改委”）《关于开展碳排放权交易试点工作的通知》（发改办气候〔2011〕2601号），在北京市、天津市、上海市、重庆市、湖北省、广东省及深圳市等地区开展碳排放权交易试点（“地方碳市场”）。国内几大地方碳市场覆盖的总人口达2.6亿，能耗约8.3亿吨标准煤，GDP合计约14万亿人民币。¹前述试点中，深圳碳排放权交易市场

¹北京绿色交易所梅德文：完善碳交易市场是实现“碳中和”的有效路径，https://www.sohu.com/a/443909361_825427，最后访问日期2022年

于 2013 年 6 月 18 日启动交易，其他省市碳市场于 2013 年至 2014 年期间陆续启动交易。

在开展地方试点碳排放交易市场经验积累的基础上，2017 年 12 月 18 日，国家发改委发布《全国碳排放权交易市场建设方案（发电行业）》，提出以发电行业作为突破口率先启动全国碳排放交易体系。2021 年 7 月 16 日，全国碳市场正式启动，首批纳入的重点排放单位是发电行业年度排放达到 2.6 万吨二氧化碳当量（综合能源消费量约 1 万吨标准煤）及以上的企业或者其他经济组织，在第一个履约周期纳入发电行业重点排放单位共计 2,162 家。该市场也是全球覆盖温室气体排放量规模最大的碳市场，年覆盖温室气体排放量约 45 亿吨二氧化碳。²

3、未来将纳入全国碳市场的行业

根据《管理办法》第四条的规定，全国碳排放权交易市场覆盖的温室气体种类和行业范围由生态环境部拟定，按程序报批后实施，并向社会公开。生态环境部已于 2021 年度率先针对发电行业颁布了碳排放权交易配额总量设定与分配方案，并公示了纳入全国碳排放权交易配额管理的企业名单。依据有关规划，全国碳市场未来将覆盖发电、钢铁、建材、有色、石化、化工、造纸、航空八个高耗能行业，全部建成后将纳入约 8,500 家大型碳排放企业，管控的碳排放量将达到全国能源相关碳排放总量的 70%左右³。并且，依据有关公开报导，水泥、电解铝、钢铁等行业将可能在 2023 年之后被陆续纳入。

需要说明的是，全国碳市场运行后，目前地方碳市场仍处于并行状态，但对已纳入全国碳市场的重点排放单位不再参与地方碳市场。因此，从广义上而言，控排企业既包括纳入全国碳市场的重点排放单位（含已纳入的电力行业相关企业以及未来将被纳入的八大行业中的其他相关企业），也应包括纳入地方碳市场的重点排放单位。为本文写作之目的，下文所称“控排企业”仅针对纳入全国碳市场的重点排放单位。

二、控排企业面临的主要政策、法律风险及挑战

依据《管理办法》及相关规定，结合有关政策、法律环境，纳入全国碳市场的控排企业面临的法律风险和挑战主要包括以下方面：

1、按期履行全国碳市场碳配额清缴的义务

根据《管理办法》有关规定，控排企业应当在生态环境部规定的时限内依据温室气体实际排放量完成上一年度碳排放配额的清缴，如重点排放单位未按时足额清缴碳排放配额的，将被责令限期改正，处二万元以上三万元以下的罚款；逾期未改正的，对欠缴部分，由省级生态环境主管部门等量核减其下一年度碳排放配额。需要注意的是，《碳排放权交易管理暂行条例（草案修改稿）》（“《暂行条例》（草案）”）中已加重行政处罚力度，处罚金额已提升至十万元以上五十万元以下（该条例尚未正式颁布）。

因此，控排企业如未能依法按期完成配

²全国碳市场第一个履约周期顺利结束，http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/04/content_5666276.htm，最后访问日期 2022 年 12 月 29 日

³中国成功运行全球最大碳市场市场覆盖范围还将逐步扩大，<https://news.sina.cn/2022-07-15/detail-imizmscv1672450.d.html>，最后访问日期 2022

额清缴义务，不仅面临罚款等行政处罚，而且可能影响下一年度碳排放配额的分配。在碳交易市场逐渐成熟与完善、配额总量逐年减少的大背景下，如受到前述处罚，后续可能会进一步增加控排企业的履约成本。

2、履行有关温室气体排放监测、报告的任务

MRV 体系，即监测(Monitoring)、报告(Reporting)、核查(Verification)，是碳交易体系的实施基础，也是碳排放交易履约的核心环节之一。《管理办法》规定，控排企业如虚报、瞒报温室气体排放报告，或者拒绝履行温室气体排放报告义务，将被处以一万元以上三万元以下的罚款。如逾期未改正的，将以所在地省级生态环境主管部门测算的温室气体实际排放量作为碳排放配额清缴的依据，并对虚报、瞒报部分，等量核减其下一年度碳排放配额。并且，生态环境部在有关通知（环办气候函〔2021〕491号）中进一步明确，“如在履约清缴工作完成后发现问题，在下一年度配额核定工作中予以核减，同时依法予以处罚，有关情况及时向社会公开。”《暂行条例（草案）》还进一步明确了违法情形，同时加重了行政处罚，处罚金额已提升至五万元以上二十万元以下。

随着主管部门对温室气体排放的核算方法、核查指南等监管规则的不断完善，控排企业对温室气体排放信息监测和报告责任将得到不断夯实，控排企业层面需严格遵照有关要求完成温室气体排放数据的核算、报告编制与报送。如未能履行相关义务，未来将

面临日趋严厉的行政处罚，这一要求也将倒逼控排企业切实落实减排责任，实现能源结构的转型升级。

3、未来碳排放配额分配方式变化的政策风险

《管理办法》第十五条规定，“碳排放配额分配以免费分配为主，可以根据国家有关要求适时引入有偿分配。”目前全国碳市场控排企业的碳排放配额虽然采取免费分配方式且预计短期内不会改变，但从长期看，仍存在有偿或部分有偿分配的可能性。

截至目前，全球一些碳排放权交易体系中已存在碳排放权拍卖机制，包括欧盟碳排放交易体系（European Union Emission Trading Scheme, EU-ETS）、瑞士碳排放交易体系（CH-ETS），大部分拍卖收入用于支持气候行动。⁴并且，我国一些地方碳市场也已存在该等安排，例如2021年度深圳碳市场的碳配额分配采用“无偿+有偿”相结合的方式进行，即97%无偿分配，3%有偿分配⁵。

碳排放配额如采取有偿拍卖制度可能会推升碳配额的价格。此外，从长期来看，碳配额价格本身也存在上涨可能。

4、控排企业如涉及出口业务，在“碳关税”背景下将面临国际贸易方面的挑战

控排企业如涉及从事国际贸易，有关“碳关税”政策的出台将可能会加大出口企业的履约成本，在相关领域降低我国一些碳排放量高的企业原本享有的成本优势，同时

⁴ 逐步推进碳排放权交易配额有偿拍卖机制 加快建设全国统一的碳交易市场，<https://zhuanlan.zhihu.com/p/504878411>，最后访问日期 2022 年 12 月 29 日

⁵ 2021 年度深圳碳排放配额有偿竞价发放圆满完成，深圳特区报，2022 年 8 月 15 日，http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxqj/zwdt/content/post_10023319.html，最后访问日期 2022 年 12 月 29 日

也会影响和改变有关行业的竞争格局。

2022年12月，作为欧盟“Fit for 55”减排计划的核心部分之一，欧盟已正式批准了全球首个碳边境调节机制（“CBAM”）。CBAM目前涵盖钢铁、水泥、铝、化肥和电力，以及氢气、特定条件下的间接排放、某些前体⁶以及一些下游产品，例如螺钉和螺栓等类似钢铁的制品。CBAM将从2023年10月1日起试运行，从2026年正式起征，并存在过渡期。在过渡期结束之前，欧盟委员会还将评估是否将范围扩大到其他有碳泄漏风险的商品，包括有机化学品和聚合物，目标是到2030年包括EU-ETS涵盖的所有商品。

7

CBAM目的在于解决碳泄漏风险，使欧盟碳排放交易体系（EU-ETS）下的欧盟产品支付的碳价格与进口商品的碳价格相等，具体将通过强制进口到欧盟的公司购买CBAM证书来支付在生产国支付的碳价格与欧盟排放交易体系中的碳配额价格之间的差额方式予以实现⁸。另据报导，美版碳边境税CCA或于明年完成立法，2024年开展正式执行。⁹其他国家碳关税政策可能紧随其后，行业影响面及深度可能会持续增加。

有专家指出，对于中国而言，除电力行业外，前述CBAM涉及的行业中，一些高碳行业产品（例如钢铁、水泥、铝）等目前仍未被纳入全国碳市场，由此可能导致因缺乏碳定价机制，从而使中国出口欧盟相关产

品不具有享受上述抵扣生产国支付碳价格有关政策的机会。

5、控排企业如属于负有环境信息披露义务的企业或为上市公司，还将面临环境信息强制披露、ESG信息披露的要求

依据生态环境部于2021年12月发布的《企业环境信息依法披露管理办法》（“《披露管理办法》”，自2022年2月8日起施行），纳入负有环境信息披露义务的企业包括：重点排污单位、实施强制性清洁生产审核的企业、有特定情形的上市公司与发债企业等。根据该办法，对于不披露环境信息，或者披露的环境信息不真实、不准确的，将被责令改正，通报批评，并可以处一万元以上十万元以下的罚款。对披露不符合准则要求、超过规定时限或未上传至企业环境信息依法披露系统的违法企业处以责令改正、通报批评、并处五万元以下的罚款的行政处罚。

此外，控排企业如果属于上市公司，有关环境信息（包括碳排放情况）亦是构成公司ESG信息披露内容的重要组成部分。依据2022年9月《财经》杂志联合中创碳投发布的《中国上市公司碳排放排行榜（2022）》，上榜的100家上市公司（包括A股和港股）2021年度的碳排放量合计约51.0亿吨，超过当年全国碳排放总量的40%。由此可见，控排企业中排放总量大或强度高的企业相当一部分是上市公司。前述上市公司中，A股上市公司59家，仅9家披露了碳排放，占比

⁶ 指反应或过程的预前阶段中存在某种化合物，后来会转变为另一物质或体系。

⁷ 欧盟碳关税协议达成！2023年开始征收，2022年12月14日，<https://mp.weixin.qq.com/s/W0oJVIS3xwpGAPVDGJq96g>，最后访问日期2022年12月29日

⁸ 定了！2026年起征！欧盟达成碳关税协议，2022年12月21日，http://www.cepitzi.gov.cn/art/2022/12/21/art_1229557691_37245.html，最后访问日期2022年12月29日

⁹ 全球首个碳边境调节机制（CBAM）碳边境税：虽远必征的贸易保护工具，中信证券，2022年12月23日，<http://www.tanjiaovi.com/article-43644-5.html>，最后访问日期2022年12月29日

15%；A+H股上市公司24家，20家披露了碳排放，占比83%；H股公司17家，14家披露了碳排放，占比82%¹⁰（因港交所对企业编制ESG报告的要求较为严格，因此港股上市公司的披露情况要明显好于A股）。从国内上市公司角度，中国证监会于2022年4月11日公布的《上市公司投资者关系管理工作指引》（2022年5月15日起施行）中，已首次将“公司的环境、社会和治理信息（ESG）”明确纳入与投资者关系管理的沟通内容之一。

依据相关监管政策和要求，前述控排企业将面临相关监管机构对环境信息、ESG信息披露的要求，同时相关事项也将对该企业未来募集资金、对外融资及资本运作等产生重大影响。

三、控排企业采取应对措施的有关建议

在双碳背景下，控排企业在面临挑战的同时，也同样存在相关发展机遇，可以考虑采取以下应对措施：

1、积极主动开展碳资产管理和规划

针对碳配额的履约义务，控排企业在应对策略上可以变被动为主动，将单纯的碳配额履约管理转变为主动开展的碳资产综合管理。具体而言，包括通过建立专门的碳资产管理机构、碳资产管理公司或聘请外部专业的碳资产管理咨询机构，确定本企业的碳资产规划，开展碳盘查，制定碳合规制度，完善碳资产管理体系，对碳资产开展精细化管理，开展碳金融和碳交易，从而实现对碳资产的有效管控。

2、做好碳排放数据的监测及报告，开展碳足迹的核查及碳标签的认证

碳排放数据质量对碳市场的健康发展的至关重要，并将直接影响碳市场运行的效果、效率及公平性，还将影响整体碳交易体系的可信度。因此，控排企业在进行碳排放数据的监测、报告时，应实现精细化管理，并通过采取相关措施（包括但不限于制定严密的数据质量控制计划、配备相关专业设备及人员等）严格按照主管部门已颁布的规定和要求，开展温室气体排放情况的监测工作和数据收集，按照模板要求形成排放报告，并确保数据的真实性、可靠性。

此外，为积极应对“碳关税”有关挑战，控排企业还可以考虑开展产品的碳足迹计量，即对产品从设计、生产、销售、使用的全生命周期过程，核算不同环节的碳排放，以达到最终生产出低碳产品的目的¹¹。如果控排企业的产品符合绿色低碳要求，也可以申请碳标签，通过采取前述措施争取在市场竞争中取得优势地位。

3、开展碳资产抵质押融资

目前情况下，一些控排企业已通过绿色信贷等方式开展融资，将所取得资金用于企业节能减排行动。从未来发展来看，碳排放权配额、CCER的抵/质押融资业务也具有广阔的发展前景。在此类业务中，碳排放权配额、CCER作为控排企业提供的抵/质押物向银行等金融机构提供抵/质押，前述碳资产成为一种新的押品，有助于控排企业拓宽融资渠道，同时盘活自身碳资产，为企业节能减

¹⁰中国百家上市公司碳排放排行榜，中国环境，2022年9月29日，<http://cenews.com.cn/news.html?aid=1008179>，最后访问日期2022年12月29日

¹¹ 欧盟碳关税协议达成！2023年开始征收，2022年12月14日，<https://mp.weixin.qq.com/s/W0oJVIS3xwpGAPVDGJq96g>，最后访问日期2022年12月29日

排和绿色转型发展提供资金支持，实现环境和经济双重效益。除此之外，控排企业还可以通过发行绿色债券、可持续发展挂钩债券等方式进行融资并争取优惠的利率条件，助力于企业实现转型升级。

4、积极履行环境信息的披露义务，践行 ESG 责任

对属于负有环境信息强制披露义务或上市公司的控排企业而言，践行环境信息披露、ESG 信息披露要求既是一种强制性的义务和责任，同时也存在发展机遇。例如，在双碳背景下，ESG 主题基金数量与规模稳步增长。依据有关机构不完全统计，截止 2022 年 12 月 5 日，ESG 主题基金超 150 支，合计规模达 2,159.4 亿元，其中 E 类基金（环境主题基金）占比达 67%。¹²由此可见，对相关控排企业而言，如果能切实开展节能减排，实现绿色低碳转型，同时积极履行相关信息披露义务，该企业在一级市场和二级市场上都将可能受到更多关注，具备进一步吸引金融资本的广阔前景。

5、开展绿色并购

“绿色并购”一般是指以获取或拓展绿色技术、绿色设备、绿色产品与服务，清洁能源等为目标开展的并购活动，其关键点是通过绿色并购取得绿色技术、绿色资源或绿色管理经验进入清洁生产领域，或实现技术创新和产业升级，从而增加企业未来的竞争力。例如，依据市场上有关公开案例，在内蒙某黄金矿业公司收购某环保企业的交易活动中，矿业公司属于采矿业，主营黄金采选，

环保企业主营从有色金属冶炼废渣中回收提炼稀贵金属。矿业公司通过收购环保企业全部股权，通过利用其“三废”处置技术，提高资源综合利用率，帮助矿业公司在黄金采选业务稳步经营的基础上发展资源综合回收利用业务¹³。

由此可见，控排企业开展绿色并购，既是企业为满足监管要求而开展的环境保护行动，同时也是企业主动应对转型升级的发展策略，有助于提升企业的长期价值。

6、通过开展远期碳交易、碳期货等方式实现保值增值

《管理办法》第二十九条规定，“重点排放单位每年可以使用国家核证自愿减排量抵销碳排放配额的清缴，抵销比例不得超过应清缴碳排放配额的 5%。……用于抵销的国家核证自愿减排量，不得来自纳入全国碳排放权交易市场配额管理的减排项目”。基于此，控排企业本身的减排项目不能作为 CCER 用于抵销，但仍可通过与其他第三方交易的方式取得 CCER 用于碳配额的履约。

为应对未来碳排放配额交易价格上涨的风险，控排企业可以通过与相关减排企业签署远期碳汇交易合同等方式取得 CCER，通过确定合理的价格机制，锁定交易成本，从而规避未来碳配额价格或 CCER 价格剧烈波动的风险。此外，在碳期货市场启动后，控排企业也可以考虑通过参与相关碳期货交易等方式，实现碳资产的保值与增值。

7、加强对绿色能源的使用

¹² ESG 主题基金规模超 2100 亿！增量资金来了，社保基金 ESG 投资组合招标，和讯基金，2022 年 12 月 12 日，<https://funds.hexun.com/2022-12-12/207469983.html>，最后访问日期 2022 年 12 月 29 日

¹³ 赤峰吉隆黄金矿业股份有限公司 2017 年年度报告，链接：<http://static.cninfo.com.cn/finalpage/2018-04-28/1204830996.PDF>，最后访问日期 2022 年 12 月 29 日

目前 CBAM 最新规定中将外购电力的碳排放也纳入考量范畴，该等安排将推动清洁能源的使用。在碳关税覆盖面呈现扩大趋势的背景下，控排企业如果能够采取利用绿电等可再生能源方式降低碳排放量，未来将有望借此降低“碳关税”政策对我国企业出口竞争水平的影响。

此外，一些地方政府也已出台相关规定，对高耗能企业使用绿色能源的比例提出明确要求。例如 2022 年 6 月江苏省印发的《促进绿色消费实施方案》中明确要求，“到 2025 年，高耗能企业电力消费中绿色电力占比不低于 30%”。因此，相关控排企业也可以考虑通过在厂区屋顶的分布式光伏项目、在电力市场购买绿电等多种方式提升绿色能源在能源结构中的比例。

8、开展碳汇项目的投资开发

以目前纳入全国碳市场控排企业的排放量 45 亿吨二氧化碳当量的 5%（即 CCER 可用于碳配额履约抵销的比例）计算，全国碳市场 CCER 年需求超过 2.2 亿吨。但据了解，市场上目前存量 CCER 仅约 1,000 余万吨，存在较大缺口。目前《管理办法》中已明确列举的 CCER 包括“可再生能源、林业碳汇、甲烷利用等项目”，而《温室气体自愿减排

交易管理暂行办法》正处于修订过程中，尚未正式颁布。

随着未来 CCER 的重启，可再生能源、林业碳汇、甲烷利用等自愿减排企业将迎来良好发展机遇。控排企业可以通过合作开发、合资开发等多种模式，参与 CCER 项目的投资开发，在取得开发收益的同时，取得相关 CCER 产品的优先购买权，为未来年度碳配额清缴提供保障，同时控制交易成本。

“双碳”背景下，国际、国内的绿色发展要求均对控排企业提出了新的挑战，同时也迎来了新的发展机遇。对控排企业而言，在积极履行相关法定义务的基础上，通过采取适当措施抓住发展机遇，不仅将有助于企业加快实现绿色低碳转型升级，同时也将有机会占领行业的技术高地，在未来市场竞争中占据优势，实现企业的可持续发展。

小贴士：

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。就文中所涉具体事项，建议参与者针对具体项目聘请专业律师提供法律服务；如有任何相关需求，请与我们联系。

陈艳梅 合伙人 电话：86 755 2939 5219 邮箱地址：chenym@junhe.com
汪逸杰 律师 电话：86 755 2939 5245 邮箱地址：wangyijie@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

