

欧盟碳边境调节机制对民航的影响

The impacts of the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) on civil aviation

■文 / 卢梦圆



一、背景

2021年7月14日,欧盟委员会提出了一揽子环保议案,其中包括建立欧盟“碳边境调节机制”,意味着从2023年起将推行碳关税,削减免费碳配额,扩大碳市场范围。该议案称,如果与欧盟有贸易往来的国家不能遵守碳排放相关规定,欧盟将对这些国家进口商品征收碳关税。按照计划,征收碳关税所产生的收益,将在欧盟预算框架下用以帮助实现“欧洲绿色新政”的目标和应对新冠肺炎疫情带来的影响。

欧盟碳关税一旦落地实施,一些与其有贸易往来国家的高耗能高排放产业,例如金属冶炼、化工等将首先受到较大冲击。未来随着全球碳中和目标的推进和碳边境调节机制的进一步实施,航空、导航、通信等相关产品和运输服务将同样难以幸免。

二、欧盟碳边境调节机制

2019年12月,新一届欧盟委员会发布《欧洲绿色协议》(简称“绿色新政”),提出制定碳边境调节机

制,即根据欧盟进口商品的含碳量对其进行价格调整,减少欧盟境内外企业在碳排放成本上的不对称,以保护欧盟企业的竞争力、避免“碳泄漏”(指发达国家的温室气体减排会引起高污染企业转移到非欧盟国家,使发展中国家排放量增长)、保障欧盟实现其减排目标,并激励贸易伙伴采取更强有力的减排措施。

此次议案主要包括三点内容:其一,欧盟碳排放交易体系下的所有商品均应纳入碳关税征收范围;其二,碳关税所得收入应支持欧盟气候能源产业政策;其三,该机制不得被贸易保护主义滥用。

从2023年开始,欧盟碳边境调节机制将覆盖电力行业以及水泥、钢铁、铝、炼油、造纸、玻璃、化工和肥料等高能耗产业;这些产业目前仍然获得大量免费碳排放配额,相当于欧盟工业排放量的94%。

按照计划,成员国和欧洲议会需要就最终的改革方案进行表决,若该议案通过,碳关税提案将纳入欧盟气候目标计划的一部分。根据范围和具体设计不同,碳关税每年可以带来50亿至140亿欧元的额外收

入。

三、民航主要减排机制

(一) 碳定价

碳定价是指对二氧化碳排放设置一个价格,通过发挥价格的信号作用,使经济主体减少排放二氧化碳从而引导生产、消费和投资向低碳方向转型,实现应对气候变化与经济社会的协调发展。碳定价又分为碳关税和碳排放交易两种形式。

1. 碳关税

碳关税是指对高耗能进口产品征收二氧化碳排放特别关税,这类产品通常是水泥、化工、钢铁等高耗能产品,此类产品发达国家多从发展中国家进口。这意味着一旦欧盟施行碳关税政策,中国和其他涉及相关排放密集型产品出口的国家都会被征收相应关税。2020年中国已成为欧盟最大贸易伙伴,全年对欧盟出口商品总额3835亿欧元,占欧盟总进口额的22.3%,然而其中约有67.3%的产品属于高能耗产品,这些出口产品将被征收碳关税,因此中国将比其他出口国家遭受更大的经贸影响。

2. 碳排放交易

碳排放交易(ETS)是指企业二氧化碳排放额度的分类和交易。全球已运行ETS的国家和地区有21个,筹划推进中的有8个,提出初步设想的有16个。

(1) 欧盟碳排放交易体系

欧盟碳排放交易体系(EU-ETS)是全球范围内涉及排放规模最大、流动性最好、影响力最强的温室气体减排机制,覆盖了电力、工业、航空等部门的排放,约占欧盟温室气体排放量的40%。EU-ETS采用了两种针对碳泄漏的竞争力保护措施,即向工业部门分配免费配额和对用电大户进行间接成本补偿。为了将境内航空排放源减排纳入欧盟排放交易系统,欧盟委员会于2008年11月通过了将民用航空排放纳入欧盟排放交易系统的指令(2008/101/EC)。2015年开始,国航、东航、南航、海航等在欧美境内的航班参与交易。

(2) 中国碳排放权交易

2011年以来,北京、天津、上海等地开展了碳排放权交易试点工作,当地航空公司、机场也纳入碳排放权交易体系。2017年年底,中国启动碳排放权交易。2021年5月20日,生态环境部办公厅发布碳排放交易

系列新规,碳市场进入落地阶段。未来国内航班运营也将被纳入碳排放交易。

(二) 国际航空全球碳抵消和减排机制(CORSIA)

国际民航组织第39次大会通过的“国际航空全球碳抵消和减排机制”旨在利用市场手段实现2020年后国际民航二氧化碳排放零增长的目标,即从2021年起,国际航空二氧化碳排放较2020年水平的增量部分需通过购买相应的减排量予以抵消。

根据决议,航空公司每年与基准年相比的碳排放增量部分,均需购买配额抵消。但由于发展中国家民航业增长迅速,发达国家民航业相对成熟,如果单纯计算各航空公司自己的增量,像中国这样的民航新兴国家将不得不承担起全球大部分排放抵消责任,每年将不得不耗费大量成本购买配额。因此,中国等发展中国家始终坚持,全球气候变暖并不是一朝一夕造成的,发达国家航空公司必须要承担大量排放的历史责任,要求全球民航业新增碳排放由所有航空公司共担。最终经多轮谈判,大会通过了折中方案,各公司需抵消的碳配额由两部分组成,一部分按各航空公司自身增量计算,另一部分则按行业总体增量计算。

四、对中国民航的影响

中国近年来大力推进节能减排,提出2030年前实现碳达峰,2060年前实现碳中和。中国在“7+2”个试点碳市场的基础上,筹建全国碳市场,建立了自己的碳定价机制。在民航领域,2018年以来中国先后出台《关于深入推进民航绿色发展的实施意见》《民用航空飞行活动二氧化碳排放监测、报告和核查管理暂行办法》等相关文件,各大机场积极开展绿色机场相关项目建设,业内代表积极参与国际气候谈判。

虽然目前欧盟碳边境调节机制的具体实施方案还在制定过程中,但无论最终采取何种方式,中国、印度、巴西等低(零)碳税发展中国家的对欧贸易都将受到冲击。较高的碳关税将削弱发展中国家的企业在欧洲市场的竞争力,如果不能在产品质量以及生产效率上取得优势,或将被迫逐步退出欧洲市场。

“十四五”是中国国产大飞机、国产卫星导航系统、通信设备、国产服务设施设备市场导入的窗口期,无论在生产环节还是使用环节征收碳税,都将对中国国产航空相关产品“走出去”造成阻碍,甚至迫使中国

对欧贸易政策发生改变。

另一方面,欧盟碳边境调节机制实施的影响将体现在航空公司的飞机选型上。运营中油耗成本的竞争会随着碳关税和碳交易的实施而进一步加剧,这对未来C919、C929等国产大飞机的燃油效率提出了更高要求。若国产飞机的燃油效率无法与波音737MAX或空客A320neo达到相近水平,其销售市场将受到巨大冲击。

五、政策建议

为了应对欧盟碳边境调节机制以及其他发达国家未来可能征收的碳关税,中国在对内推进节能减排的同时,对外需提前做好准备积极应对。

一是就欧盟碳边境调节机制的核算体系、工作机制、透明度和WTO规则的协调性等内容与欧盟展开对话。2020年,中国已经成为欧盟最大的贸易伙伴,中欧贸易对于中国具有非常重要的意义。因此,中国应加强塑造与欧盟的伙伴关系,促进中欧联合气候行动。通过“一带一路”绿色投资、零碳低碳技术贸易等方式,促进与欧盟经济贸易合作。

二是完善中国的碳排放交易体系或碳税机制。进一步扩大碳定价的覆盖范围,提高碳排放成本,从而

对欧盟碳关税进行有效规避,将欧盟从碳关税中可能得到的财政收入通过内部机制提前纳入中国的财政收入,以支持中国民航事业的绿色发展。

三是尽快引入碳泄漏机制。目前中国国家碳市场并没有设计碳泄漏相关政策模块,随着纳入行业的增加和碳价格的上涨,一方面,中国企业的国际竞争力也会受到损害,另一方面也可能导致碳泄漏,从而引发国际社会的关注。通过碳泄漏机制既可以保护中国出口行业的市场竞争力,也可以对欧盟对华出口商品形成对等约束关系。

四是尽快建立透明的碳核算体系。欧盟很有可能把碳边境调节机制的核算压力通过进口商转移给出口国家,所以中国应该把建立透明的核算体系作为重要工作内容之一,加强中国贸易产品隐含碳排放量测算和计量的研究,从而为低碳商品出口欧盟保驾护航。

五是加速碳中和进程。随着中国加速经济结构调整和供给侧改革,高耗能产业出口比重会逐步降低。长期而言,加速实施碳中和路径将从根本上降低中国出口产品隐含的碳排放量,也将逐渐降低碳关税的影响。

作者单位:中国民航科学技术研究院

