附件2

《湖北省碳排放权管理和交易暂行办法》

修订说明

一、修订必要性

2011年，我省纳入国家7个碳排放权交易试点区域启动区域碳市场建设，2014年3月，为加强碳市场建设，规范碳排放权管理活动，我省制定了《湖北省碳排放权管理和交易暂行办法》（政府令371号）（以下简称《管理办法》）。2016年11月，为进一步激发区域碳市场活力，我省第一次修订了《管理办法》，将控排企业准入门槛从年排放量6万吨标准煤及以上降低至1万吨标煤及以上。2018年12月，随着机构改革，应对气候变化工作由原发展改革委转隶到生态环境厅，碳交易主管部门发生了变化。多年来，随着不断探索和实践，我省碳交易在试点省份一直保持前列，也推动了“中碳登”落户湖北。自2014年4月2日开市至2022年底，湖北试点碳市场累计配额成交量3.75亿吨，占全国44.3%，成交额90.72亿元。这些成绩的获得，《管理办法》发挥了重要作用。

随着国家“双碳”战略的提出和国家碳市场启动等一系列重要政策实施，对碳交易管理提出了更高要求。2020年12月，生态环境部发布《碳排放权交易管理办法（试行）》（生态环境部令第19号），自2021年2月1日起施行。为贯彻落实党的二十大精神和党中央、国务院决策部署，落实省第十二次党代会要求，不断提升试点碳市场成效，我省的碳交易管理办法也亟需修订。

**一是贯彻落实省委省政府关于加强碳市场部署需要。**省第十二次党代会提出“依托中碳登建设全球碳交易注册登记中心”，今年省政府工作报告也提出了“推动中碳登创新机制、丰富业态、拓展功能，打造全国碳市场和碳金融中心”的目标任务，对进一步深化碳市场建设提出了更高要求。同时，省政府已将修订《管理办法》列入2023年省政府立法工作计划。

**二是深化碳市场建设的必要条件。**随着全国碳市场启动上线交易，我省区域碳市场逐步面临着市场萎缩、流动性减弱、碳金融创新动力不足等问题。虽然湖北碳市场累计交易量处于试点碳市场领先地位，但年度交易量份额呈下降趋势，市场纳入门槛总体较高，尚未纳入非工业行业。湖北碳市场要保持领先地位，需要完善制度体系，进一步降低门槛，扩大行业覆盖面，提升交易活跃度，为进一步做大做强提供法制保障。

**三是争创碳金融中心的现实需求。**随着全国碳市场启动上线交易，各试点碳市场也在积极谋划、主动部署推动碳金融发展。为更好地发展碳金融，试点地区正积极着手修订各自的碳交易管理制度。天津、深圳已分别于2020年、2022年完成管理办法修订。为更好地争创全国碳金融中心，我省的《管理办法》也亟需相应修改。

**四是加强数据质量监管的迫切要求。**碳排放数据质量是碳市场有效规范运行的生命线,国家已就碳排放数据质量工作作出部署。《管理办法》既是规范我省碳市场管理行为的重要准绳，也是保障碳排放数据质量的基本遵循。我省碳市场交易管理制定时间较早，2014年出台《管理办法》，2016年根据国家规定对纳入门槛进行了调整，之后未做系统性修订，需要补充完善碳排放数据质量管理相关要求。

二、关于修订过程

2023年以来，我厅会同湖北省碳排放权交易中心（以下简称省碳交中心）组建了工作专班，同时与司法厅积极开展工作对接，主要开展了如下工作：

（一）开展专项课题研究。我厅在低碳试点专项资金中安排课题对修订《管理办法》开展专项研究，组织项目承担单位省碳交中心重点围绕我省碳市场运行实际情况、面临的困难、国家最新要求以及其他试点修订的管理办法进行深入研究，并形成了《管理办法（草稿）》。

（二）召开专家研讨会。召集碳市场、法律领域相关专家对《管理办法(草稿)》进行逐条讨论修改，重点围绕碳市场管理职责、碳市场扩容、丰富交易手段、风险防控、数据质量管理、鼓励碳金融创新等方面进行修订。

（三）开展省内外立法调研。会同省司法厅、省碳交中心赴广州、北京、襄阳、宜昌等四地开展实地立法调研，听取省内重点地区生态环境部门和控排企业代表对碳市场工作的意见和建议，同时赴外省调研吸收其他试点碳市场先进经验。在此基础上形成《管理办法(征求意见稿)》。

（四）广泛征求意见。2023年2月27日、3月23日，分别向省直相关部门及地市州生态环境主管部门两轮征求意见，同时向厅各处室征求意见，同步在厅官网意见征集平台征集全社会意见。截至目前，收到反馈有效意见40条（见附件3）。我厅进行认真研究，对《管理办法(征求意见稿)》进行了完善，形成了《管理办法（修订草案建议稿）》。

（五）组织专家评审。2023年3月30日，邀请了武汉大学、中南财经政法大学、湖北省产品质量监督检验研究院、中国地质大学（武汉）等单位的7名碳市场、法律方面的专家组成专家评审组，从办法修订的规范性、可行性、完善性等方面，对《管理办法（修订草案建议稿）》进行评审。专家组评审认为，《管理办法（修订草案建议稿）》思路明确，框架合理，修订内容总体可行。会后根据专家组意见进一步进行修改完善。历经20余稿修改完善，形成了《管理办法（草案送审稿）》。

（六）开展公平竞争审查。根据公平竞争审查制度有关要求，我厅对起草的《管理办法（草案送审稿）》廉洁性合法性公平竞争进行了自评估，厅法规处从廉洁性、必要性、科学性、合法性、利益冲突、公平竞争角度分析，该管理办法修订内容符合公平竞争要求和相关法律法规。

2023年5月21日，《管理办法（草案送审稿）》经我厅第14次厅党组会议审议通过。

三、主要内容

《管理办法(草案送审稿)》包括七个部分：

**第一部分：**总则。该部分确定了湖北碳市场运行的主体框架，明确了相关部门的责任。

**第二部分：**碳排放配额分配和管理。该部分明确了湖北碳市场的纳入门槛、行业，以及退出标准；并说明了配额分配及清缴等工作安排。

**第三部分：**碳排放权交易。该部分明确了湖北碳市场的交易产品、交易机构责任等内容；并确定了湖北碳市场的风险防控原则。

**第四部分：**碳排放监测、报告与核查。该部分对控排企业碳排放监测、报告、以及第三方核查工作的要求进行了说明；并说明了主管部门对相关工作的监管办法。

**第五部分：**激励和约束机制。该部分对湖北碳市场及相关工作的激励机制进行了规定，明确了对控排企业、第三方核查机构、碳排放权交易机构的相关违规行为的惩戒措施。

**第六部分：**法律责任。该部分明确了对相关部门、重点排放单位、第三方核查机构、湖北碳市场交易机构和交易主体的违法行为的惩罚措施。

**第七部分：**附则。该部分对相关用语的含义进行了解释说明。

四、重要修改事项说明

本次修订的主要考虑是在保持原《管理办法》框架结构和基本内容不变的基础上,主要对管理办法名称、完善碳市场管理职责、碳市场扩容、丰富分配和交易方式、加强风险防控管理、加强数据质量管理、鼓励碳金融创新等方面进行修改完善。

（一）关于管理办法名称。

参照全国和其他试点碳市场相关管理办法通行的名称（生态环境部于2021年12月印发《碳排放权交易管理办法》（试行）），结合专家评审会专家所提建议，将管理办法名称由《湖北省碳排放权管理和交易暂行办法》修改为《湖北省碳排放权交易管理暂行办法》。

（二）完善碳市场管理职责。

一是调整主管部门。随着国家机构改革，应对气候变化职能从发展和改革部门调整到生态环境部门，本次修订调整了主管部门权责范围的相关条款。

二是明确市州生态环境部门责任。为统筹发挥省、市合力，进一步加强碳市场的监督管理，本办法增加了市州生态环境部门职责的相关条款。

（三）碳市场扩容。

随着全国碳市场启动上线交易，目前发电行业已从区域碳市场中过渡进入全国碳市场，未来包括水泥、钢铁等行业也将逐步纳入全国碳市场管理，我省区域碳市场面临着逐渐萎缩风险。通过“降门槛、扩行业”的方式将有效扩大碳市场覆盖范围，提升市场活力。

一是降低碳市场纳入门槛。参照全国和其他试点碳市场的现行做法，考虑到采用温室气体排放排放的计量单位（吨二氧化碳当量）比能耗的计量单位（吨标煤）更加贴近碳市场实际和新能源发展现状和未来趋势。我们将碳市场门槛的计量单位从吨标煤调整为吨二氧化碳当量。另外，碳市场门槛从原年标准煤耗1万吨标煤（相当于2.6万吨二氧化碳当量）及以上降低至年排放1.3万吨二氧化碳当量（相当于5000吨标煤）及以上。

二是扩大碳市场控排行业。将更多符合条件的行业纳入碳市场管理，有助于充分发挥碳市场的资源配置作用和价格发现功能，实现全社会低成本减排的碳市场目标。本次修订新增了“根据碳排放工作进展情况，省生态环境部门拟订年度配额分配方案，明确纳入的温室气体气体种类、区域和行业，报省政府审定后实施”相关内容。

（四）丰富分配和交易方式。

一是明确预分配环节。为延长排放配额留存时间，提升市场流动性。本次修订增加了专门条目明确预分配环节，明确了每年3月最后一个工作日前，省生态环境主管部门向重点排放单位预发配额。

二是推动适时引入配额有偿分配。有利于进一步发挥碳定价机制，有助于优化市场供需关系，激发企业减排动力，提升其对节能减排工作的重视度，对控制温室气体排放和促进绿色低碳发展的积极作用。本次修订增加了“适时引入有偿分配”的条款。

三是丰富交易品种。为统筹促进碳市场强制碳减排和自愿碳减排协同发展，助力多元化、市场化推动全社会低成本实现碳减排目标、推动绿色低碳发展转型。本次修订将原办法的“中国核证自愿减排量”调整为“核证自愿减排量和其他经省生态环境主管部门批准的交易产品”。进一步丰富自愿减排量交易品种。核证自愿减排量抵消的具体细则根据实际情况另行制定。

（五）加强风险防控管理。

一是加强交易机构管理。交易机构负责我省碳排放权交易的实际组织工作，如果没有完善的风险管理机制和风险管理预案，将无法保障市场的健康运行；另外机构工作人员日常也会接触到交易数据、企业数据等各种机密信息。本次修订参照全国碳市场管理办法对风险防控的相关条目进行加强，强化了对交易机构及其工作人员的管理。

二是规范市场主体行为。我省碳市场有丰富的市场主体，除了300多家控排企业，还有近1000家投资机构，超过20000位个人投资者。如果这些市场主体在市场活动中存在违规操作，将会给市场引入重大风险源。为了防范风险，必须对市场主体行为加以规范，相关内容体现在第八条、第二十四条、第二十五条和第三十七条。

三是强化信息披露。在法律法规允许范围内，对履约、交易等市场信息及时公开对外披露，是防止内幕交易，维持市场公平的重要手段。本次修订在第十八条明确了主管部门和交易机构依法进行信息披露。

（六）加强数据质量管理。

一是进一步加强属地监管。本次修订在强化企业报送责任的基础上，新增了市州生态环境主管部门对属地重点排放温室气体排放和碳排放配额清缴的监管责任。同时也与全国碳市场的《碳排放权交易管理办法（试行）》要求统一。

二是新增第三方核查机构复审制度。为确保碳排放核查数据的真实性和有效性，提升第三方核查机构的工作质量，本次修订新增复审制度条款，强化主管部门对第三方核查机构的管理。

三是强化主体约束。本次修订新增了建立信用惩戒制度的条款。明确了重点排放单位、第三方核查机构、碳排放权交易机构违反《管理办法》规定被行政处罚的，省生态环境主管部门和其他相关部门应当将其纳入重点监管范围，记录其信用状况，并将信用记录按规定纳入社会信用信息服务平台向社会公布。

（七）鼓励碳金融创新。

一是丰富了碳市场金融创新相关条款。本次修订支持开展湖北碳排放权质押贷款做大规模，支持开展碳排放质押、碳债券、碳保险、碳基金等产品探索创新，为我省打造全国碳市场和碳金融中心提供法治保障。

二是重新梳理重要时间节点。本次修订对每年度碳市场预分配、核查、配额确定、履约、清缴和注销等重要活动的时间节点进行优化调整，为碳市场金融创新留好时间、留足空间。