

附件

温室气体自愿减排交易管理办法（试行）

（征求意见稿）

第一章 总 则

第一条【目的】为实施积极应对气候变化国家战略，推动实现我国碳达峰、碳中和目标，控制和减少人为活动产生的温室气体排放，鼓励温室气体自愿减排行为，规范全国温室气体自愿减排交易及相关活动，根据党中央、国务院关于健全碳排放权市场交易制度的相关决策部署，制定本办法。

第二条【适用范围】全国温室气体自愿减排交易及相关活动的监督管理，适用本办法。

第三条【基本原则】全国温室气体自愿减排交易及相关活动应当坚持市场导向，遵循公平、公正、公开、诚信和自愿的原则。

温室气体自愿减排项目应当具备真实性、唯一性和额外性，项目产生的减排量应当可测量、可追溯、可核查。

第四条【申请和交易主体】中华人民共和国境内登记的法人和其他组织，可以依据本办法开展温室气体自愿减排活动，申请温室气体自愿减排项目和减排量的登记。

符合国家有关规定的法人、其他组织和个人，可以依据本办法开展温室气体自愿减排交易活动。

第五条【主管部门】生态环境部按照国家有关规定建设全国温室气体自愿减排交易市场，负责制定全国温室气体自愿减排交易及相关活动的技术规范，并对全国温室气体自愿减排交易及相关活动进行监督管理和指导。

省级生态环境主管部门负责对本行政区域内温室气体自愿减排交易及相关活动进行监督管理。

设区的市级生态环境主管部门负责配合省级生态环境主管部门落实相关具体工作，并根据本办法有关规定对本行政区域内温室气体自愿减排交易及相关活动实施监督管理。

市场监督管理部门、生态环境主管部门根据职责分工，对从事温室气体自愿减排项目审定与减排量核查活动的机构（以下简称审定与核查机构）及其审定与核查活动进行监督管理。

第六条【机构设置与管理】生态环境部按照国家有关规定，组织建立统一的全国温室气体自愿减排注册登记机构（以下简称注册登记机构）和全国温室气体自愿减排交易机构（以下简称交易机构），组织建设全国温室气体自愿减排注册登记系统（以下简称注册登记系统）和全国温室气体自愿减排交易系统（以下简称交易系统）。

注册登记机构负责注册登记系统的运行和管理，通过该系统受理温室气体自愿减排项目和减排量的登记、注销申请，记录温室气体自愿减排项目相关信息和核证自愿减排量的登记、持有、变更、注销等信息，并依申请出具相关证明。注册登记系统记录的信息是判断核证自愿减排量归属和状态的最终依据。注册登记机构根据国家有关规定，制定温室气体自愿减排项目登记和核证

自愿减排量登记的具体业务规则，并报生态环境部备案。

交易机构负责交易系统的运行和管理，提供核证自愿减排量的集中统一交易与结算服务，并按照国家有关规定采取有效措施，防止过度投机的交易行为，维护市场健康发展。交易机构根据国家有关规定，制定核证自愿减排量交易的具体业务规则，并报生态环境部备案。

第七条【方法学】生态环境部负责组织制定温室气体自愿减排项目方法学，作为相关领域自愿减排项目审定、实施和减排量核算、核查的依据。项目方法学应当根据经济社会发展、产业结构调整、行业发展阶段等因素及时修订。

生态环境部在组织制定温室气体自愿减排项目方法学过程中，应当征求国务院有关部门、企业事业单位和社会公众等方面意见。

第二章 项目审定与登记

第八条【项目范围】申请登记的温室气体自愿减排项目应当自温室气体自愿减排交易机制实施（2012年6月13日）之后开工建设。

温室气体自愿减排项目应当来自于可再生能源、林业碳汇、甲烷减排、节能增效等有利于减碳增汇的领域，能够避免、减少温室气体排放，或者实现温室气体的清除。

第九条【禁止项目】符合下列条件之一的，不得申请温室气体自愿减排项目登记：

（一）属于法律法规、国家政策规定有温室气体减排义务的

项目；

- (二) 纳入国家或者地方碳排放权交易市场配额管理的项目；
- (三) 不具唯一性的项目。

第十条【项目设计】申请温室气体自愿减排项目登记的法人或者其他组织（以下简称项目业主）应当按照方法学等相关技术规范要求编制项目设计文件，并委托符合本办法第二十七条规定的审定与核查机构对项目进行审定。项目设计文件所涉数据和信息的原始记录、管理台账应当至少保存 10 年。

第十一条【项目公示】项目业主申请项目登记前，应当通过注册登记系统公示下列项目材料，并对公示材料的真实性负责：

- (一) 项目营业执照、事业单位法人证书或者社会组织登记证书等；
- (二) 项目方法学要求提供的合法性证明材料；
- (三) 项目设计文件。

项目业主公示项目材料时，应当同步公示其所委托的审定与核查机构的名称。

公示期为 20 个工作日。公示期间，公众可以通过注册登记系统提出意见。

第十二条【项目审定】审定与核查机构应当依照国家有关规定对项目进行审定；符合下列条件的，出具项目审定报告，并通过注册登记系统及时向社会公开：

- (一) 符合相关法律法规、国家政策；
- (二) 符合本办法规定的项目范围；
- (三) 项目方法学的选择和使用得当；

(四) 具有真实性、唯一性和额外性;

(五) 对可持续发展有贡献。

审定报告应当对公示期间收到的公众意见及其处理情况作出说明。

第十三条【项目登记】 审定与核查机构出具审定报告后，项目业主可以向注册登记机构申请项目登记。

项目业主申请项目登记时，应当通过注册登记系统提交下列材料，并由审定与核查机构予以确认：

(一) 项目申请函；

(二) 本办法第十一条规定的项目材料；

(三) 项目审定报告；

(四) 审定与核查机构对项目审定报告合规性、真实性、准确性负责的承诺书；

(五) 项目业主对项目唯一性，以及所提供材料真实性、完整性和有效性负责的承诺书。

注册登记机构对项目业主提交材料的完整性、规范性进行审核，在 10 个工作日内对审核通过的项目进行登记，并向社会公开项目登记情况以及项目业主提交的全部材料。审核未通过的项目不予登记，并告知项目业主。

第十四条【项目注销】 项目业主可以自愿向注册登记机构申请对已登记的自愿减排项目进行注销，项目注销情况通过注册登记系统公开。

第三章 减排量核查与登记

第十五条【减排量范围】申请登记的项目减排量应当产生于我国提出碳达峰碳中和目标（2020年9月22日）之后，并且在项目申请登记之日前5年以内。

第十六条【减排量核算】申请项目减排量登记的项目业主应当按照方法学等相关技术规范要求编制减排量核算报告，并委托符合本办法第二十七条规定的审定与核查机构对减排量进行核查。

减排量核算报告应当包括项目实施情况、温室气体减排量核算结果等内容。减排量核算报告所涉数据和信息的原始记录、管理台账应当至少保存10年。

项目业主应当加强对项目实施情况的日常监测，确保项目减排量数据可测量、可追溯、可核查。鼓励项目业主采用信息化、智能化措施加强数据管理。

第十七条【减排量公示】项目业主申请减排量登记前，应当通过注册登记系统公示减排量核算报告，并对公示材料的真实性负责。

项目业主公示减排量核算报告时，应当同步公示其所委托的审定与核查机构的名称。

公示期为20个工作日。公示期间，公众可以通过注册登记系统提出意见。

第十八条【减排量核查】审定与核查机构应当依照国家有关规定对项目减排量进行核查；符合下列条件的，出具减排量核查

报告，并通过注册登记系统及时向社会公开：

- （一）产生减排量的项目已经在注册登记系统上登记；
- （二）减排量核算符合方法学等相关技术规范要求；
- （三）减排量核算符合保守性原则。

减排量核查报告中应当对公示期间收到的公众意见及其处理情况作出说明。

审定与核查机构不得对其审定的项目进行减排量核查。

第十九条【减排量登记】 审定与核查机构出具核查报告后，项目业主可以向注册登记机构申请减排量登记。

项目业主申请减排量登记时，应当通过注册登记系统提交下列材料，并由审定与核查机构予以确认：

- （一）减排量申请函；
- （二）减排量核算报告；
- （三）减排量核查报告；
- （四）审定与核查机构对减排量核查报告合规性、真实性、准确性负责的承诺书；
- （五）项目业主对所提供材料真实性、完整性和有效性负责的承诺书。

注册登记机构对项目业主提交材料的完整性、规范性进行审核，在 10 个工作日内对审核通过的项目减排量进行登记，并向社会公开减排量登记情况以及项目业主提交的全部材料。审核未通过的项目减排量不予登记，并告知项目业主。

经注册登记系统登记的项目减排量称为“核证自愿减排量”，单位以“吨二氧化碳当量”计。

第四章 减排量交易

第二十条【交易产品】全国温室气体自愿减排交易市场的交易产品为核证自愿减排量，生态环境部可以根据国家有关规定适时增加其他交易产品。

第二十一条【交易主体】从事核证自愿减排量交易的交易主体，应当在注册登记系统和交易系统开设账户。

第二十二条【交易方式】核证自愿减排量的交易应当通过交易系统进行。

核证自愿减排量交易可以采取协议转让、单向竞价、挂牌点选及其他符合规定的交易方式。

第二十三条【减排量使用和注销】核证自愿减排量可以依照国家有关规定用于碳中和、抵销全国碳排放权交易市场配额的清缴等用途。

依照前款规定使用后的核证自愿减排量，注册登记机构应当在注册登记系统中予以注销。

鼓励交易主体出于公益目的，自愿注销其所持有的核证自愿减排量。

第二十四条【系统连接】注册登记机构根据交易机构提供的成交结果，通过注册登记系统为交易主体及时变更核证自愿减排量的持有数量和持有状态等相关信息。

注册登记机构和交易机构应当按照国家有关规定，实现系统间数据及时、准确、安全交换。

第二十五条【限制措施】交易主体违反关于核证自愿减排量

登记、结算或者交易相关规定的，注册登记机构和交易机构可以按照国家有关规定，对其采取限制交易措施。

第二十六条【跨境交易】核证自愿减排量跨境交易和使用的具体规定，由生态环境部会同有关部门另行制定。

第五章 审定与核查机构管理

第二十七条【审定与核查机构】审定与核查机构应当依法设立，符合《中华人民共和国认证认可条例》《认证机构管理办法》关于认证机构的规定要求，能够公正、独立和有效地从事审定与核查活动。审定与核查机构应当满足以下条件：

（一）具备开展审定与核查活动相配套的办公场所和必要的设施；

（二）具备 10 名以上具有审定与核查能力的专职人员，其中有 5 名人员具有两年及以上温室气体减排项目审定与核查工作经历；

（三）建立完善的审定与核查活动管理制度；

（四）具备开展审定与核查活动所需的稳定的财务支持，建立与业务风险相适应的风险基金或保险，有应对风险的能力；

（五）具备开展审定与核查活动相适应的技术能力，符合审定与核查机构相关标准要求；

（六）近 5 年无严重失信记录。

开展审定与核查机构审批时，市场监督管理总局会同生态环境部根据工作需要制定并公布审定与核查机构需求信息，组织相关领域专家组成专家评审委员会，对审批申请进行评审，经审核

并征求生态环境部同意后，按照资源合理利用、公平竞争和便利、有效的原则，在公布的时间内作出是否批准的决定。审定与核查机构在获得批准后，方可进行审定与核查活动。

第二十八条【行为规范】审定与核查机构应当遵守法律法规和市场监督管理总局、生态环境部发布的相关规定，在批准的业务范围内开展相关活动，保证审定与核查活动过程的完整、客观、真实，并做出完整记录，归档留存，确保审定与核查过程和结果具有可追溯性。鼓励审定与核查机构获得认可。

审定与核查机构及审定与核查人员应当对其出具的审定报告与核查报告的合规性、真实性、准确性负责，不得弄虚作假，不得泄露项目业主的商业秘密。

第二十九条【报告制度】审定与核查机构应当每年向市场监督管理总局和生态环境部提交工作报告，并对报告内容的真实性负责。报告应当对审定与核查机构遵守项目审定与减排量核查法律法规、技术规范的情况、从事审定与核查活动的情况、从业人员的工作情况等作出说明。

第三十条【审定与核查技术委员会】市场监督管理总局、生态环境部共同组建审定与核查技术委员会，协调解决审定与核查有关技术问题，提升审定与核查活动的一致性、科学性和合理性；为审定与核查活动监督管理提供技术支撑；研究提出工作建议等。

第六章 监督管理

第三十一条【双随机 一公开】生态环境主管部门按照“双随机、一公开”原则对已登记项目和核证自愿减排量的真实性、

合规性组织开展监督检查，包括项目实施情况，项目设计文件和核算报告所涉及的原始数据与相关材料等。

生态环境部负责查处具有典型意义和社会影响大的案件。

省级生态环境主管部门可以会同有关部门对本行政区域内已登记项目和核证自愿减排量组织开展监督检查，并负责受理对本行政区域内项目提出的公众举报，对举报线索进行核实和调查处理。

设区的市级生态环境主管部门按照省级生态环境主管部门的统一部署，对本行政区域内已登记项目和核证自愿减排量的实施情况开展现场检查。

第三十二条【共同监管】市场监督管理部门、生态环境主管部门依照法律法规和相关规定，根据职责分工对审定与核查活动实施日常监督检查，查处违法行为，相关行政处罚信息纳入国家企业信用信息公示系统记于相应企业名下依法向社会公示，并建立相应的信息共享与协调工作机制，结合随机抽查、行政处罚、投诉举报、严重失信名单以及大数据分析等信息，对审定与核查机构实行分类监管。

第三十三条【检查措施】对项目业主进行监督管理及检查时，可以采取下列措施：

（一）要求被检查单位提供有关资料，查阅、复制项目的相关信息；

（二）要求被检查单位就执行本办法规定的有关情况作出说明；

（三）进入被检查单位的生产、经营、储存场所进行调查和

取证；

（四）询问被检查单位负责人或其他有关人员，要求就有关问题做出解释说明。

被检查单位应当予以配合，如实反映情况，提供必要资料，不得拒绝和阻碍。

第三十四条【禁止性规定】生态环境主管部门、市场监督管理部门、注册登记机构、交易机构、审定与核查机构的相关工作人员不得参与核证自愿减排量交易以及其他可能影响审定与核查公正性的活动。

第三十五条【注登和交易机构监管】注册登记机构和交易机构应当保证注册登记系统和交易系统安全稳定可靠运行，并定期向生态环境部报告全国温室气体自愿减排登记、交易相关活动和机构运行情况，及时报告对温室气体自愿减排交易市场有重大影响的相关事项。

第三十六条【信息披露】注册登记机构和交易机构应当对已登记项目建立项目档案，记录、留存温室气体自愿减排项目及其核证自愿减排量全部信息。

第三十七条【公众监督】鼓励公众、新闻媒体等对温室气体自愿减排项目和核证自愿减排量及相关交易活动进行监督。任何单位和个人都有权对温室气体自愿减排交易及相关活动中的弄虚作假等违反本办法规定的行为，向项目所在地省级生态环境主管部门举报。接受举报的相关部门应当及时调查处理，并按照规定反馈处理结果，同时为举报人保密。

第七章 法律责任

第三十八条【对抗监督管理的处罚】违反本办法规定，拒不接受或阻挠监督管理，或在接受监督管理时弄虚作假的单位和人，由实施监督管理的生态环境主管部门、市场监督管理部门根据情节轻重给予警告或者通报批评，并处一万元以上十万元以下罚款。

第三十九条【项目业主责任】已登记项目被查实存在提供虚假材料或篡改数据等弄虚作假行为的，由注册登记机构撤销登记，3年内不再受理该项目业主提交的自愿减排项目登记申请。

因弄虚作假行为产生核证自愿减排量的，由生态环境部或项目所在地省级生态环境主管部门通知注册登记机构和交易机构对项目业主持有的核证自愿减排量暂停交易，责令项目业主按照虚假部分核证自愿减排量进行等量注销，并处一万元以上五万元以下罚款；逾期未按要求等量注销的，处五万元以上十万元以下罚款，不再受理该项目业主提交的项目和减排量申请。

第四十条【审定与核查机构责任】审定与核查机构有下列行为之一的，由实施监督检查的市场监督管理部门依法责令改正，处五万元以上二十万元以下罚款；情节严重的，责令停业整顿，直至撤销批准文件：

- （一）超出批准的业务范围开展审定与核查活动的；
- （二）增加、减少、遗漏审定与核查基本规范、规则规定的程序的。

审定与核查机构出具虚假报告，或者出具报告的结论严重失

实的，撤销批准文件，对直接负责的主管人员和负有直接责任的审定与核查人员，撤销其执业资格。

审定与核查机构接受可能对审定与核查活动的客观公正产生影响的资助，或者从事可能对审定与核查活动的客观公正产生影响的产品开发、营销等活动，或者与项目业主存在资产、管理方面的利益关系的，责令停业整顿；情节严重的，撤销批准文件，并予公布；有违法所得的，没收违法所得。

第四十一条【交易主体责任】交易主体违反本办法的，由生态环境部视情节轻重给予警告、通报批评，并处一万元以上十万元以下罚款，并在交易系统和注册登记系统上公布。

第四十二条【管理部门和机构责任】生态环境主管部门、市场监督管理部门、注册登记机构、交易机构的相关工作人员违反本办法规定，有下列行为之一的，由其所属机关或上级行政机关责令改正或依法给予处分：

- （一）利用职务便利谋取不正当利益的；
- （二）有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的。

前述单位相关工作人员有泄露有关商业秘密或其他构成违反国家交易监管规定行为的，依照其他有关规定处理。

第四十三条【法律责任衔接】项目业主、审定与核查机构、交易主体违反本办法规定，给他人造成损失的，依法承担民事责任。涉嫌构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八章 附 则

第四十四条【名词解释】本办法中下列用语的含义：

温室气体，是指人为排放的二氧化碳（CO₂）、甲烷（CH₄）、氧化亚氮（N₂O）、氢氟碳化物（HFCs）、全氟化碳（PFCs）、六氟化硫（SF₆）和三氟化氮（NF₃）等。

方法学，是指确定特定领域温室气体自愿减排项目基准线、论证额外性、核算项目减排量等所依据的技术规范。

唯一性，是指项目未参与其他减排交易机制，不存在项目重复认定或者减排量重复计算的情形。

额外性，是指项目实施克服了财务、融资、关键技术等方面的障碍，并且相较于相关方法学确定的基准线情景，具有额外的减排效果，即项目的温室气体排放量低于基准线排放量，或者温室气体清除量高于基准线清除量。

保守性，是指在项目减排量核算核查过程中，如果缺少有效的技术手段或者技术规范要求存在一定的不确定性，难以对相关参数、技术路径进行精准判断时，应采用保守方式进行估计、取值等，确保项目减排量不被过高计算。

第四十五条【既有减排量处理】2017年3月14日前已经获得备案的减排量，由注册登记机构在注册登记系统中继续予以登记，并可以依照国家有关规定使用。

第四十六条【施行日期】本办法自2023年*月*日起施行，原国家发展改革委2012年6月13日发布的《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》同时废止。