

簡介歐盟碳邊境調整機制

鄭伊廷 編譯

摘要

為落實「歐洲綠色新政」之氣候中和目標，歐盟將推行一系列的氣候法規，並將制定碳邊境調整機制以減少碳溢漏風險。歐盟在今（2020）年 3 月 4 日針對該機制發布啟動影響評估報告，列出其性質、政策目標、可能造成之衝擊以及相關法源依據等重要資訊，並在同日展開公眾評論，此程序已於今年 4 月 1 日終了。預計將於今年第三季度進入下一階段的公眾諮商程序。

（本篇取材自：Péter Balás, Cándido García Molyneux & Paul Mertenskötter, *Climate Change: The EU Moves Toward a Carbon Border Adjustment Mechanism*, COVINGTON & BURLING LLP (Mar. 11, 2020), <https://www.globalpolicywatch.com/2020/03/climate-change-the-eu-moves-toward-a-carbon-border-adjustment-mechanism/>.)

歐盟於去（2019）年 12 月 11 日推出「歐洲綠色新政（The European Green Deal）」¹。該政策旨在保有市場競爭力與技術創新的前提下，將歐盟轉變為碳中和²之經濟體³。「歐洲綠色新政」的藍圖要求歐盟必須於 2050 年完全實現碳中和之目標⁴。作為「歐洲綠色新政」的一部分，歐盟將逐步推行新的歐洲氣候法規，以將政治承諾轉為法律上義務⁵。

今（2020）年 3 月 4 日，歐盟執委會（European Commission）為實施「歐洲綠色新政」中氣候層面的目標，邁出重要的一步：其提出了「歐洲氣候法（European

¹ *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The European Green Deal*, at 2, COM (2019) 640 final (Dec. 11, 2019) [hereinafter EU Green Deal].

² 碳中和指人為造成的碳排放量，能夠被自然碳匯從大氣中所吸存之碳量與企業所購買的減量額度（credits）所抵銷。為達成碳中和之目標，首先應施行內部之減碳措施，最後再以取得之外部減量額度來抵換剩餘的排放量，如此得使大氣中之碳排放量沒有淨增加。雖然「歐洲綠色新政」中所追求之目標為氣候中和，惟氣候中和係碳中和之上位概念，所涉範圍不僅與零碳排有關，更追求所有溫室氣體達到淨排放量為零的目標。由於本文所討論者為碳邊境機制，故將以此機制直接相關的碳中和概念進行說明。Tim Butler et al, *Long-term Climate Goals Decarbonisation, Carbon Neutrality, and Climate Neutrality*, INSTITUTE FOR ADVANCED SUSTAINABILITY STUDIES 1 (Nov., 2015), https://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/files/policy_brief_decarbonisation.pdf.

³ EU Green Deal, at 2.

⁴ *Id.*

⁵ *Id.* at 4.

Climate Law) 的草案⁶，並就先前宣布之「歐洲氣候套案 (European Climate Pact)」展開公眾諮詢的程序⁷。此外，歐盟執委會也公布碳邊境調整機制 (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) 的啟動影響評估報告 (Inception Impact Assessment)⁸，並蒐集利害關係人意見，使其得就報告所列之可能機制的各個層面發表意見。至於 CBAM 的公眾諮詢則預計將於今年第三季展開，且擬於 2021 年夏季前頒布 CBAM 的草案⁹。

為了解 CBAM 所欲解決之問題，以下將先簡述 CBAM 之立法緣由，接著透過影響評估報告中所臚列之重要資訊，說明 CBAM 之目標、政策選項、以及相關影響評估，並點出 CBAM 設計上可能引起之後續爭議，最後則作一結語。

壹、制定 CBAM 之緣由

CBAM 的構想在歐盟與其他地區已被討論許久，採用此一機制主要之論據為：歐洲出口導向型能源密集產業 (trade-exposed energy-intensive industries)，因受歐盟排放權交易體系 (Emissions Trading System, ETS) 與其他歐盟氣候標準所規範，相對於不受類似減排要求的外國生產者，處於不利地位，此使得在歐洲產業致力於減排之情形下，外國生產者卻持續增加其碳排放量，導致所謂「碳溢漏」 (carbon leakage) 的情形產生。

歐盟執委會所提出 2050 年實現碳中和的目標，強化了 CBAM 支持者的立場。CBAM 的支持者聲稱此舉可確保所有在歐盟與歐洲經濟區 (European Economic Area) 消費之貨品，無論是進口或區域內生產的，都受到相同的對待，同時鼓勵其他國家實行去碳化 (decarbonize) 的努力¹⁰。與此呼應，歐盟執委會在「歐洲綠色新政」中宣布：「在歐盟擴展其氣候企圖心的同時，若全球對於氣候議題之企圖心持續存有差異，執委會將針對特定產業部門提出 CBAM，以減

⁶ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Framework for Achieving Climate Neutrality and Amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law)*, COM (2020) 80 final (Apr. 3, 2020); CBAM、歐洲氣候法與歐洲氣候套案為三個獨立之法律文件，因此 CBAM 非歐洲氣候法下的機制。目前歐盟已將 CBAM 的法律屬性列在「指令」之層級，而歐洲氣候套案則係歐盟為促進公眾參與氣候行動所制定，列於「通報 (Communication)」之地位，並不具強制力。

⁷ European Commission Press Release IP/20/335, *Committing to Climate-Neutrality by 2050: Commission Proposes European Climate Law and Consults on the European Climate Pact* (Mar. 4, 2020).

⁸ European Commission, *Inception Impact Assessment of Carbon Border Adjustment Mechanism*, Ares (2020)1350037, at 1 (Mar. 4, 2020).

⁹ *EU Green Deal (Carbon Border Adjustment Mechanism)*, EUROPEAN COMMISSION, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism> (last visited May 11, 2020).

¹⁰ E.g., Carolyn Fischer et al, *Developing Guidance for Implementing Border Carbon Adjustments: Lessons, Cautions, and Research Needs from the Literature*, 13(1) REV. OF ENVTL. ECON. & POL'Y 3 (2019).

少碳溢漏的風險，此舉也得確保進口價格能更準確地反映出產品之碳含量¹¹。」

貳、CBAM 的目標與政策選項

歐盟執委會在啟動影響評估報告中重申上述立場，其指出只要多數國際合作夥伴與歐盟針對氣候議題沒有一致之企圖心，就會有碳溢漏的風險¹²。CBAM 將確保進口產品之價格可以更準確地反映出產品之碳含量¹³。此外，CBAM 之設計尚須符合世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 規範以及《歐洲聯盟運作條約》(Treaty on the Functioning of the European Union) 有關環境措施的第 192 條與有關商業政策的第 207 條的規定¹⁴。

報告亦指出，CBAM 得作為歐盟 ETS 現行處理碳溢漏風險之措施的替代方案¹⁵：由於 CBAM 的推行將帶給外國生產者額外的成本負擔，為了維持競爭環境之公平性，歐盟將可能取消境內生產者在 ETS 下所受到之優惠¹⁶，亦即 ETS 所涵蓋的產業將無法於該機制獲得免費之核發量 (free allowance)¹⁷。本報告亦闡明，CBAM 之發展將立基於以下三大基礎：(1) 法律文件，其可能包含對特定產品課徵碳稅、針對進口產品課徵新的碳關稅或碳稅、或將歐盟 ETS 擴大適用於進口產品；(2) 衡量進口產品之碳含量與碳價的方法論；(3) 該機制可能僅限於適用某些產業部門 (例如水泥業)¹⁸。

雖然本報告尚未進行詳細的經濟與社會影響評估¹⁹，但其已明確指出，因為消費性產品的價格可能上漲，稅賦措施可能具有累退性質²⁰，這也意味著特別是

¹¹ EU Green Deal, at 5.

¹² European Commission, *supra* note 8, at 1.

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

¹⁶ Francesco Guarascio & Jonas Ekblom, *Explainer: What an EU Carbon Border Tax Might Look Like and Who Would Be Hit*, REUTERS (Dec. 10, 2019), <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-eu-carbontax-explainer/explainer-what-an-eu-carbon-border-tax-might-look-like-and-who-would-be-hit-idUSKBN1YE1C4>.

¹⁷ EU Green Deal, at 5, n.10; 由於歐盟 ETS 帶給部分境內產業部門額外的負擔，進而可能增加碳溢漏發生之情形，不利於該些在國際上競爭之產業，為保護該些產業受到碳溢漏之負面影響，歐盟先給予其一定之免費核發量，使其得以漸進式的方式過渡至完全以拍賣的方式取得核發量。Free Allocation, EUROPEAN COMMISSION, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_en (last visited May 11, 2020); 有關歐盟排放權交易機制相關的改革介紹，請參考：林孝哲，歐盟對改革第四階段排放權交易體系取得共識，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，225 期，頁 16，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no225/4.pdf> (最後瀏覽日：2020 年 4 月 18 日)。

¹⁸ European Commission, *supra* note 8, at 2.

¹⁹ Aleksandr Belugin, *Making the EU Climate-Neutral by 2050: European Commission Initiates New Legislative Proposals Tackling Carbon Leakage and Taxation of Energy*, WH PARTNERS LLP (Mar. 5, 2020), <http://whpartners.eu/news/making-the-eu-climate-neutral-by-2050-european-commission-initiates-new-legislative-proposals-tackling-carbon-leakage-and-taxation-of-energy>.

²⁰ 累退性質係指，稅賦措施的實際適用結果將造成稅率隨著納稅人的收入增加而降低。當對所有納稅人課予相同稅率時，因為實質上將對低收入人口造成較高之負擔，故具有累退之性質。

對於弱勢人口而言，勢必將採取因應措施以抵消生活中增加的所需成本²¹。由於 CBAM 將減少「企業外移至碳定價法規較寬鬆的第三國生產」的誘因，故此機制的立法倡議將為歐盟創造就業機會²²。

參、CBAM 設計上可能引起之爭議

由於 CBAM 還處於草擬階段，歐盟目前也僅發布啟動影響評估報告，尚未公布具體條文，故論者就該制度之設計提出以下三點疑問：

一、CBAM 所適用之產業部門範圍

CBAM 是否應針對特定產業部門（例如水泥、鋁、鋼鐵或化學製品業）、亦或是一體適用於所有的產業？對此，歐盟執委會可能考慮採取審慎的方法，例如初期先挑選一至兩個產業部門，如以水泥業作為試驗對象。因為若 CBAM 於開始時即適用於所有產業，可能增加面臨訴訟挑戰的風險。歐盟可從選定之試驗對象中所獲得的經驗，決定是否以及如何將 CBAM 擴及到其他產業部門。

二、如何針對產品建立客觀之碳足跡計算方式

如何就產品之碳足跡的計算制定客觀的方法論，係 CBAM 可行性的關鍵問題。在採用任何機制前，首先應釐清歐盟將如何取得第三國產製品之具可信度與可驗證的碳足跡資訊。對此，主要的風險為第三國可能不合作或不提供任何數據，或即使合作卻提供了可信度不高的數據。歐盟在採取任何推行 CBAM 的措施前，應對如何處理欠缺具可信度之第三國數據有明確認知，以減少訴訟挑戰的風險。

此外，即使可以從第三國獲得具可信度的數據，歐盟亦應考量如何處理兩種相同或類似的產品因生產方法與技術不同，而導致其碳足跡水準不同的情況。在此情況下，歐盟是否應對其適用不同之邊境稅或規費？又這種對相同或類似產品的差別待遇是否合乎 WTO 的規定？此皆為歐盟須顧慮之問題。

三、豁免機制之潛在疑慮

CBAM 豁免機制之設計應考慮以下問題：若產品之來源國存在與歐盟 ETS 相似的排放權交易機制，則歐盟應在何種程度上豁免對來自該國之產品實施邊境調整措施？又此類非歐盟之排放權交易機制應遵循哪些最低標準？相關問題還包括：是否容許「微量」之碳足跡的存在，使低於此排放量之產品無須適用邊境

Introduction of *Regressive Tax*, CORPORATE FINANCE INSTITUTE®, <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/accounting/regressive-tax-system/> (last visited May 11, 2020).

²¹ Aleksandr Belugin, *supra* note 19.

²² *Id.*

稅？此外，WTO 會員間是否會受到不同之待遇，例如對來自特定（小型或弱勢）開發中國家，給予較高之「微量」豁免水準？

肆、總結

「歐洲綠色新政」為歐盟經濟永續發展之重要策略，而 CBAM 所處理之層面涉及長久以來歐盟十分關注的碳溢漏問題，若付諸施行將有助於達成零碳排之成果，故為歐盟落實「氣候中和」目標所不可或缺之政策工具。此外，歐盟作為全球主要之碳排放者之一，推動減少碳排放量已行之有年，透過 CBAM 的推行，歐盟將更有效地處理碳溢漏之問題，並能大幅改善其境內生產產品之競爭力，進而解決國際貿易活動上之不公平競爭疑慮。惟 CBAM 在制度上之設計仍存在許多爭議，是以此後續之具體施行態樣與規範內容，有待吾人觀察。

