

歐盟之碳邊境調整措施對開發中國家可能之影響

林思妤 編譯

摘要

歐盟於 2021 年 7 月所提出之「55 套案」，旨在於 2030 年前降低至少 55% 的溫室氣體淨排放量。其中，碳邊境調整機制亦屬套案計畫之一，其旨在減排的同時，為歐盟企業創造公平競爭之環境。歐洲議會於今 (2022) 年 6 月 22 日通過之修正提案擴大原提案之產業適用範疇，並將正式實施之日期延後一年。系爭機制將為歐盟帶來許多收入，許多公司也極有可能因此回流至歐盟境內；相對的，開發中國家卻有可能因此受害。鑑此，歐盟或許可以透過幫助開發中國家發展再生能源、或在必要時免除其等於系爭機制下之義務，以幫助其等實現綠色轉型，同時減緩系爭機制帶來之負面影響。

(取材資料：Miriam González Durántez & Calli Obern, *The EU's Carbon Border Tax Could Hurt Developing Countries*, PROJECT SYNDICATE (June 24, 2022), <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-carbon-border-tax-could-hurt-developing-countries-by-miriam-gonzalez-durantez-and-calli-obern-2022-06>.)

2021 年 7 月，歐盟執委會做了其他政府未曾嘗試過的事：將貿易政策與氣候政策互相連結¹。欲達成歐盟在 2030 年前減少 55% 之溫室氣體淨排放量的目標，歐盟需要同時在境外、境內實施減量²。因此，歐盟執委會提出之 55 套案 (Fit for 55) 中，即包含以實施碳邊境調整機制 (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) 之方式，將其他國家納入一同應對氣候變遷之行列當中³。

歐盟執委會於 2019 年 7 月 14 日所公布的《歐洲綠色新政 (The European Green Deal)》包裹套案中，即包括「CBAM 規則草案 (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism)」⁴，並於同年 9 月將系爭草案提交至歐洲議會下之環境

¹ See *Fit for 55*, EUR. COUNCIL, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> (last updated June 30, 2022).

² *Id.*

³ 55 套案是修訂與更新歐盟規範並制定新倡議的一系列提案，旨在確保歐盟政策符合歐洲理事會與歐洲議會商定的氣候目標。*Id.*

⁴ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism*, COM (2021) 564 final (July 14, 2021) [hereinafter *Proposal for CBAM*].

健康與食品安全委員會 (Committee on the Environment, Public Health and Food Safety) 審查⁵。歐洲議會於 2022 年 6 月 22 日通過 CBAM 修正案，該修正案目前已進展至歐盟執委會、歐洲理事會與歐洲議會的三方會談 (trilogue)⁶。

雖然歐盟提出之碳邊境調整措施可以幫助減少碳排，並為歐盟公司提供公平的競爭環境，但其有可能傷害貧窮國家。因此，透過資助開發中國家的綠色轉型，歐洲可以減輕系爭措施帶來的保護主義威脅。

以下將先簡介 CBAM，並說明其所可能帶來之影響、特別是對開發中國家的影響，接著介紹歐盟可以採取的因應之道，最後作一結論。

壹、CBAM 簡介

CBAM 係依據歐盟市場中進口貨品之內含碳排放 (生產產品所需的碳排量)，要求進口商採購相對應的 CBAM 憑證 (CBAM Certificate)，貨品的內含碳排放取決於進口貨品之原料與能源投入，為一種「碳定價措施」⁷。此舉旨在解決歐盟企業將生產轉移到排放規則較寬鬆的第三國時產生的碳溢漏 (carbon leakage) 問題⁸。

換言之，歐洲不會再忽視外國貨品對氣候所帶來的影響。儘管系爭措施可以幫助減少碳排並為歐盟的公司提供公平的競爭環境，但其可能隱含的貿易保護主義卻對開發中國家帶來風險。

CBAM 最初將適用於碳溢漏風險最大的高碳排產業：鋼鐵、水泥、化肥、鋁以及電力生產，並可能在未來幾年擴展到其他產業⁹。目前，屬於系爭產業的歐盟製產品須負擔歐盟境內的碳定價措施，但來自歐盟以外地區的產品則否¹⁰。為了鼓勵各國在其各自的市場中實施碳定價措施，若一國已經具有國內的碳定價機制，則其實施碳邊境調整措施之義務將被降低或免除¹¹。至於不願意

⁵ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, EU CARBON BORDER ADJUSTMENT MECHANISM IMPLICATIONS FOR CLIMATE AND COMPETITIVENESS 4, 8 (2022), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698889/EPRS_BRI\(2022\)698889_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698889/EPRS_BRI(2022)698889_EN.pdf).

⁶ *Id.* at 8-10.

⁷ *Proposal for CBAM*, *supra* note 4, Explanatory Memorandum at 8.

⁸ *Id.* Explanatory Memorandum at 2.

⁹ Amendments Adopted by the European Parliament on 22 June 2022 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism (COM (2021) 0564 – C9-0328/2021 – 2021/0214 (COD)) (June 22, 2022), amendment 24, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0248_EN.pdf [hereinafter Amendments for CBAM]; *Id.* at 20.

¹⁰ *EU Emissions Trading System (EU ETS)*, EUR. COMM'N, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en (last visited Oct. 25, 2021).

¹¹ Amendments for CBAM, *supra* note 9, amendment 81.

或沒有能力實施碳定價措施的國家則將必須支付全額費用¹²。

系爭措施將在 2023 年開始逐步實行¹³。雖然歐盟計於 2027 年開始實施此一措施，然自 2023 年起，進口商即必須申報其進口貨品的內含碳排放¹⁴。CBAM 預期帶來的 10 億歐元歲入、2023 至 2030 年歐盟碳排放權交易機制 (EU Emissions Trading System) 預期每年帶來約 90 億歐元歲入、以及對跨國公司的稅收，將支持歐盟 8000 多億歐元的新冠復甦基金¹⁵。

貳、碳邊境調整機制之影響

儘管尚未完成正式的立法程序，但歐盟此舉已經影響歐盟貿易夥伴 (各國政府或公司) 的決策。舉例而言，土耳其與印尼計劃引入碳定價措施以減輕 CBAM 對其經濟的影響¹⁶。土耳其受 CBAM 影響的風險很高，因為歐盟約佔其出口總量的 41%¹⁷；印尼向歐盟出口價值數十億歐元的棕櫚油與化學產品，而這些貨品可能會落在更廣泛的碳邊境調整措施範圍內¹⁸。實施國內的碳定價措施將使上述兩國得以避免負擔部分或全部在 CBAM 下的義務，進而保留稅收而不是將其繳交至歐盟¹⁹。

與此同時，一些如電腦硬體等產業的歐盟公司，希望在 CBAM 推出之前將其生產營運部門回流至歐盟。其等主要的動機與其說是租稅成本，不如說是 CBAM 之複雜性、官僚主義與不可預測性。因此對公司而言，將生產部門重新轉移至歐盟並避免 CBAM 可能造成的行政障礙，會是更便捷且成本較低的做法。

¹² See *id.*

¹³ *Proposal for CBAM*, *supra* note 4, art. 36.

¹⁴ *Id.*; Amendments for CBAM, *supra* note 9, amendments 198, 216, 263.

¹⁵ European Commission Press Release IP/21/7025, The Commission Proposes the Next Generation of EU Own Resources (Dec. 22, 2021); *Recovery Plan for Europe*, EUR. COMM'N, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en#nextgenerationeu (last visited Oct. 25, 2022).

¹⁶ Zia Weise, *EU's Looming Carbon Tax Nudged Turkey Toward Paris Climate Accord, Envoy Says*, POLITICO (Nov. 6, 2021), <https://www.politico.eu/article/eu-carbon-border-adjustment-mechanism-turkey-paris-accord-climate-change/>; Christianto Tonggo & Fuji Anrina, *Carbon Border Adjustment, a New Tool to Reach Carbon Neutrality*, THE JAKARTA POST (Oct. 18, 2021), <https://www.thejakartapost.com/academia/2021/10/18/carbon-border-adjustment-a-new-tool-to-reach-carbon-neutrality.html>.

¹⁷ Zeynep Dierks, *Turkey: Share of Exports to the European Union (EU27) as a Proportion of Total Exports from 2013 to 2021*, STATISTA (Aug. 22, 2022), <https://www.statista.com/statistics/1045891/share-of-exports-to-the-eu-in-total-export-trade-of-turkey/>.

¹⁸ *European Union Imports of Animal, Vegetable Fats and Oils, Cleavage Products from Indonesia*, TRADING ECONOMICS, <https://tradingeconomics.com/european-union/imports/indonesia/animal-vegetable-fats-oils-cleavage-products> (last updated Oct. 2022); *European Union Imports from Indonesia*, TRADING ECONOMICS, <https://tradingeconomics.com/european-union/imports/indonesia> (last updated Oct. 2022).

¹⁹ Amendments for CBAM, *supra* note 9, amendment 81.

參、對開發中國家的影響以及歐盟可考慮採取的因應之道

隨著企業遷往歐盟，通常依賴製造業產品的開發中國家可能會發生產業外流的問題²⁰。相較於僅解決碳溢漏問題並讓開發中國家依其所能的進行調整，歐盟應當從 CBAM 中分配部分歲入，以幫助促進較貧窮國家的公平綠色轉型。

水泥及鋼鐵等能源密集貨品的去碳化既不容易也不便宜²¹，再者，引入碳定價措施對低收入國家來說負擔較大。為了防止 CBAM 對開發中經濟體產生負面的連鎖反應，歐盟除了等待低收入國家自行引入碳定價措施之外，亦可支持該些國家減少其碳排。此種支持包括：提供資源與技術以提高工業流程之效率、資助再生能源計畫、以及在必要時將貧窮國家排除於 CBAM 的適用對象之外。歐盟也應當將部分 CBAM 歲入用於幫助開發中國家採用更清潔的技術，例如在越南生產更環保的水泥或在印尼生產更環保的化學產品，從而長期減少碳排。

肆、結論

歐洲自視為淨零排放 (net-zero emissions) 競賽的全球領導者。是故，透過資助開發中國家的綠色轉型，歐盟可以減輕其碳邊境調整措施中的保護主義威脅，而有助於達成全球共同對抗氣候變遷的目標。

²⁰ *Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development*, THE WORLD BANK (Sept. 20, 2017), <https://www.worldbank.org/en/topic/competitiveness/publication/trouble-in-the-making-the-future-of-manufacturing-led-development>.

²¹ SAMANTHA GROSS, *THE CHALLENGE OF DECARBONIZING HEAVY INDUSTRY 1* (2021), https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/06/FP_20210623_industrial_gross_v2.pdf.