

歐盟議會、歐盟理事會與歐盟執委會就碳邊境調整機制達成三方協議

蔡佩璇 編譯

摘要

去 (2022) 年 12 月 13 日及 18 日，歐盟理事會、議會與執委會就碳邊境調整機制 (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) 以及與其高度相關之歐盟碳排放交易機制達成三方協議。該協議相較 2021 年公布之草案有些不同之處，例如增加涵蓋之產業別、納入間接排放以及特定的下游產品等。儘管未來 CBAM 之實施將使歐盟之高碳排密集廠商不至於受到來自碳價較低國家之進口影響，但在缺少歐盟碳排放交易機制之免費配額的情況下，其生產成本將不再具有國際競爭優勢。而有關 CBAM 與國際法之相容性疑慮，歐盟或能依據《關稅暨貿易總協定》第 20 條 (b) 與 (g) 款，作為對抗氣候變遷之主張。

(取材資料：Rainer Bierwagen & Gábor Báthory, *The European Carbon Border Adjustment Mechanism - Will It Become a Reality?*, ADVANT BEITEN (Dec. 21, 2022), <https://www.advant-beiten.com/en/blogs/kbt/das-europaeische-co2-grenzausgleichssystem-cbam-wird-es-realitaet-werden>; Matt Solomon et al., *European Parliament and Council Reach Agreement on Carbon Border Adjustment Mechanism and EU Emissions Trading System*, WHITE & CASE (Dec. 27, 2022), <https://www.whitecase.com/insight-alert/european-parliament-and-council-reach-agreement-carbon-border-adjustment-mechanism-0>.)

去 (2022) 年 12 月 13 日及 18 日，歐盟理事會、歐洲議會與執委會就碳邊境調整機制 (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)¹ 以及與其高度相關之歐盟碳排放交易機制 (EU Emission Trading Scheme, EU ETS)² 達成三方協議。依據目前已知的資訊，三方同意 CBAM 法規於今 (2023) 年 10 月 1 日生效，受規範之企業於之後三年的過渡期僅負有申報之義務，待過渡期結束之後，CBAM 將於 2026 年正式上路³。屆時，進口受 CBAM 涵蓋之產品者，即負有就該些產

¹ See Council of the EU Press Release 1092/22, EU Climate Action: Provisional Agreement Reached on Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) (Dec. 13, 2022).

² See Council of the EU Press Release 1125/22, 'Fit for 55': Council and Parliament Reach Provisional Deal on EU Emissions Trading System and the Social Climate Fund (Dec. 18, 2022).

³ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Carbon*

品的碳含量購買並繳交 CBAM 憑證之義務⁴。然而，針對歐盟此舉，許多國家均對於 CBAM 機制於世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 下之適法性存有疑慮⁵。

以下說明 CBAM 發布之背景、簡介三方協議所達成之幾項共識、接著簡述 CBAM 可能造成的經貿影響以及與 WTO 多邊貿易規則之相容性，最後作一結論。

壹、CBAM 發布之背景與立法程序

為履行「巴黎協定 (Paris Agreement)」中的承諾，歐盟於 2019 年將「2050 年實現碳中和」設定為一項必要且可實現的目標⁶。有鑑於此，歐盟以「歐洲綠色新政 (European Green Deal)」作為一項總體策略，透過「55 套案 (Fit for 55)」——即超過 15 項新法律或修改既有法條的方式來實施⁷，目標是希望於 2030 年，溫室氣體排放量相較於 1990 年至少減少 55%⁸。

「55 套案」預計於修訂 EU ETS 的同時設立 CBAM⁹，目的為使國內及國外產品之碳價相當¹⁰。根據相關之立法程序，歐盟執委會提出一草案並交由歐洲議會及由 27 個成員國組成的理事會共同商討¹¹。據此，歐盟執委會於 2021 年 7 月提出 CBAM 規則草案，理事會與議會分別於去年 3 月 15 日及 6 月 22 日達成其

Border Adjustment Mechanism, art. 36.3, COM (2021) 564 final (July 14, 2021) [hereinafter *Proposal for CBAM*].

⁴ *Id.* art. 22.1.

⁵ E.g., Finbarr Bermingham, *China Asks EU to Justify Upcoming Carbon Tax at World Trade Organization*, S. CHINA MORNING POST (Mar. 16, 2023), <https://www.scmp.com/news/china/article/3213676/china-asks-eu-justify-upcoming-carbon-tax-world-trade-organization>; Ravi Kanth Devarakonda, *Is India Serious About Its Plans to Galvanise the Global South?*, THE WIRE (Mar. 2, 2023), <https://thewire.in/diplomacy/is-india-serious-about-its-plans-to-galvanise-the-global-south>.

⁶ *Delivering the European Green Deal*, EUR. COMM'N, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en (last visited Mar. 25, 2023).

⁷ *Id.*; 林思妤，歐盟之碳邊境調整措施對開發中國家可能之影響，經貿法訊，304 期，頁 6-9，2022 年 10 月 25 日，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no304/2.pdf>。

⁸ *Delivering the European Green Deal*, *supra* note 6.

⁹ See Kalina Arabadjieva, *The Progress of 'Fit for 55' – What Was Agreed (provisionally) in December?*, EUR. TRADE UNION INST. (Feb. 20, 2023), <https://www.etui.org/news/progress-fit-55-what-was-agreed-provisionally-december>.

¹⁰ EUR. PARL. RSCH. SERV., EU CARBON BORDER ADJUSTMENT MECHANISM IMPLICATIONS FOR CLIMATE AND COMPETITIVENESS 2 (2022), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698889/EPRS_BRI9\(2022\)698889_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698889/EPRS_BRI9(2022)698889_EN.pdf).

¹¹ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, art. 192.1, Oct. 26, 2012, 2012 O.J. (C 326) 47, 133; *Proposal for CBAM*, *supra* note 3.

針對執委會之草案的修正提案¹²。去年 12 月，執委會、歐盟議會及理事會經過三方會談後，終於談判出暫時達成一致之折衷版本¹³。

貳、簡介歐盟理事會、議會與執委會就 CBAM 達成之三方協議

三方會談結束之後 CBAM 最終版本尚未公告，本文就歐盟機構之新聞稿，及相關新聞報導中彙整之三方協議重點加以介紹：

一、適用範圍

CBAM 涵蓋之範圍包括鋼鐵、水泥、化肥、鋁、電力、氫、某些先驅原料 (precursors) 及下游之產品，如螺絲、螺絲及類似之鋼鐵製品¹⁴。在過渡期結束前，執委會將被要求評估「是否擴大範圍至有碳溢漏 (carbon leakage) 風險之商品」，包括有機化學品及聚合物¹⁵，最終目標是希望於 2030 年納入所有 EU ETS 所涵蓋之產品¹⁶。

二、間接排放

間接排放將在限定的範圍內被納入¹⁷。於歐洲議會的新聞稿中表示，在過渡期結束前，執委會應該審查計算間接排放的方法¹⁸。

三、豁免已於出口國支付之碳價

如果已於出口國支付明確的碳價 (explicit carbon price)，進口商將在此一價格的範圍內，豁免部分繳交 CBAM 憑證之義務¹⁹。

四、逐步取消 EU ETS 之免費碳排放配額

¹² EUR. PARL. RSCH. SERV., *supra* note 10.

¹³ Council of the EU Press Release 1092/22, *supra* note 1.

¹⁴ Press Release, *Deal Reached on New Carbon Leakage Instrument to Raise Global Climate Ambition*, EUR. PARL., (Dec. 13, 2022), <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64509/deal-reached-on-new-carbon-leakage-instrument-to-raise-global-climate-ambition>.

¹⁵ 碳溢漏是指對於某些採用較嚴格之氣候政策以減少排放量的國家，企業為避開規範而轉移到政策較寬鬆的國家生產，而導致他國的溫室氣體排放量增加。*Id.*

¹⁶ *Id.*

¹⁷ 間接排放是指在生產過程中消耗電力、熱能或蒸汽而產生的溫室氣體排放。*Proposal for CBAM*, *supra* note 3, art. 3(28); *Deal Reached on New Carbon Leakage Instrument to Raise Global Climate Ambition*, *supra* note 14.

¹⁸ *Deal Reached on New Carbon Leakage Instrument to Raise Global Climate Ambition*, *supra* note 14.

¹⁹ *Proposal for CBAM*, *supra* note 3, art. 9.

於 EU ETS 仍有免費配額時，CBAM 義務也會扣除相關產業獲有免費配額的程度，但歐盟於同步修訂其 ETS 時，將自 2026 至 2034 年逐步取消 ETS 免費配額，逐年取消的比例如下²⁰：

預計年份	逐年取消免費配額的比例
2026 年	2.5 %
2027 年	5 %
2028 年	10 %
2029 年	22.5 %
2030 年	48.5 %
2031 年	61 %
2032 年	73.5 %
2033 年	86 %
2034 年	100 %

表格來自取材新聞

五、出口邊境調整的評估

歐盟執委會亦被要求在 2025 年前評估歐盟境內生產的貨品出口之碳溢漏風險，並於必要時提出一項「與 WTO 法制相容之草案 (WTO-compliance legislative proposal)」，以因應此風險²¹。此外，4750 萬單位之歐盟 ETS 核配量 (ETS allowance) 將被用來籌集資金，解決與出口有關之碳溢漏風險²²。

參、CBAM 之經貿影響以及與 WTO 規則之相容性

CBAM 可能對歐盟境內造成經濟影響。高碳排密集產業認為，在免費配額逐步取消的同時，若沒有提供同步的出口邊境調整，將導致產業轉移之失衡與風險提升²³。換言之，儘管位於歐盟之高碳排密集原料的製造商，將可因 CBAM 而不至於受到來自碳價較低國家之進口的影響；然而，對於自歐盟出口高碳排密集之原料廠商而言，如果沒有該些免費配額，其生產成本將不再具有國際競爭優勢，

²⁰ Council of the EU Press Release 1125/22, *supra* note 2; *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2003/87/EC Establishing a System for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Within the Union and Decision (EU) 2015/1814 Concerning the Establishment and Operation of a Market Stability Reserve for the Union Greenhouse Gas Emission Trading Scheme*, art. 10a (1a), COM (2021) 551 (Feb. 8, 2023).

²¹ Press Release, *Climate Change: Deal on a More Ambitious Emissions Trading System (ETS)*, EUR. PARL. (Dec. 18, 2022), <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64527/climate-change-deal-on-a-more-ambitious-emissions-trading-system-ets>.

²² *Id.*

²³ Joachim Monkelbaan, *CBAM: What You Need to Know About the New EU Decarbonization Incentive*, WORLD ECON. F. (Dec. 19, 2022), <https://www.weforum.org/agenda/2022/12/cbam-the-new-eu-decarbonization-incentive-and-what-you-need-to-know/>.

使其出口較不具經濟利益。

關於政治方面的考量，一些國家已表達彼等對 CBAM 違反貿易協定之擔憂，並公開譴責其為明顯的保護主義²⁴。巴西、南非、印度及中國也強調 CBAM 將對開發中國家造成負面的影響²⁵。尤其，許多人對 CBAM 與國際法之相容性表示顧慮²⁶。

然而，CBAM 與《關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)》兼容並非不可能，因其可基於環境理由進行抗辯²⁷。GATT 與 CBAM 之相容性主要取決其設計及應用。就此，其可作為 GATT 第 3 條規定內地措施之邊境調整措施²⁸；或，若其被認定具有歧視性時，可根據 GATT 第 20 條 (g) 款「關於可能枯竭之自然資源之保存措施」²⁹、或是 (b) 款「維護人類、動物或植物生命或健康之必要措施」等一般例外之規定作為抗辯³⁰。

肆、代結論

CBAM 於 2027 年全面正式實施後，將對出口相關產品至歐盟之產業產生重大影響，故此等產業應提早採取措施，以因應此機制的實施。

²⁴ EUR. PARL. RSCH. SERV., *supra* note 10; Alice Hancock, *EU's Trading Partners Accuse Bloc of Protectionism over Carbon Tax Plan*, FIN. TIMES (Dec. 17, 2022), <https://www.ft.com/content/67c1ea12-7495-43ff-9718-7189cef48fd6>.

²⁵ Hancock, *supra* note 24.

²⁶ EUR. PARL. RSCH. SERV., *supra* note 10.

²⁷ General Agreement on Tariffs and Trade art. 20, Oct. 30, 1947, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194, 262 [hereinafter GATT]; Werner Raza et al., *Avoiding 'Carbon Leakage'—Adjustments Needed*, SOC. EUR. (Dec. 14, 2022), <https://www.socialeurope.eu/avoiding-carbon-leakage-adjustments-needed>.

²⁸ GATT, art. 3.1.

²⁹ GATT, art. 20 (g).

³⁰ GATT, art. 20 (b).