



## 歐盟碳關稅：擾動世界貿易格局的新戰線

2023 年 4 月 18 日，歐洲議會以大比數支持通過了「碳邊界調整機制」(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) 法案，隨後獲得歐洲理事會批准；代表著這項全球首部關於碳關稅的法案完成了整個立法程序，將從今年 10 月 1 日起正式付之實施。

### 歐盟碳關稅由倡議轉入落實

歐盟委員會早於 2019 年 12 月就發佈了《歐洲綠色新政》，向外界宣示其減少碳排放的雄心壯志，包括將 2030 年的減碳目標從相對於 1990 年水平減少 40% 提高到至少減少 55%，並提出歐洲到 2050 年將成爲首個達到「碳中和」大陸的發展目標。歐盟委員會於 2021 年 7 月 14 日提出「降低 55% 溫室氣體排放的配套方案」(Fit for 55 Package)，碳邊界調整機制 (CBAM) 乃一攬子立法提案中的重要組成部分。經過隨後一年多的努力，該立法草案歷經歐盟委員會及下屬環境委員會、歐盟部長級官員理事會以及歐洲議會的反覆討論與多次修訂，終於 2022 年 12 月達成臨時且有條件的協議文本，並在 2023 年 4 月中旬簽署最終版法案，標誌著全球首個「碳關稅」制度終於塵埃落定，從最初的理念倡議轉入政策落地實施的新階段。

就立法目的而言，歐盟宣稱藉著碳關稅的實施可以防範「碳洩漏」(Carbon Leakage) 等情況的出現，一方面可通過增加進口貨的碳成本，保護本土產品的價格競爭力，另一方面亦防止歐盟的本土公司進行「制度套利」(Institutional Arbitrage)，為躲避當地嚴格的碳排放規範而將生產基地移遷到海外監管較鬆的地區。同時，引入碳關稅還具有另外一層目的，就是希望以此「促進世界其他國家構建減碳機制，共同推進全球減碳目標」。

為貫徹這些政策目標，歐盟在碳關稅制度的設計上作出了精心的安排，規定日後歐盟進口商需要向歐盟委員會下設的統一執行機構購買與進口產品的碳含量相等之「CBAM 證書」<sup>1</sup>(實際上為一種新型的進口許可證)，才能進口相應數量的產品。歐盟碳關稅設有「雙抵扣」制度，進口商品首先可根據歐盟企業生產同類

<sup>1</sup> CBAM 採用電子憑證制度，每張 CBAM 證書對應著碳排放量為一噸的進口商品。歐盟進口商需將上一年度按類統計的進口產品總碳排放量，扣除原產國已支付的碳價和歐盟免費排放配額後，購買相應數量的 CBAM 證書。

產品所能獲得的免費碳排放額度<sup>2</sup>作出抵扣；若該產品出口之前在其生產國已繳付過碳成本，進口商亦可就此申請作出等額的抵扣<sup>3</sup>(詳見附圖)。也就是說，歐盟進口商只需為已作出相關扣減之後的碳排放餘額繳納碳關稅，以體現所謂的「公平對待原則」。

另一方面，為了提高碳關稅制度的可操作性，歐盟還在實施行業的範圍以及落地時間表上「仔細斟酌」。例如，碳關稅首階段只涵蓋 6 個碳密集型行業的直接碳排放<sup>4</sup>，包括鋼鐵、電力、水泥、鋁、肥料及氫氣等。這些行業一來早已被納入「歐盟碳交易市場」(EUETS)的規管之下，二來行業內大型企業和跨國經營企業的比例一向比較高，企業內部管理制度相對健全，於碳排放數據收集、審計等方面的基礎亦較佳。

同時，CBAM 雖定在今年 10 月開始生效，但亦設立了一個長達三年的過渡期；在此期內受規管行業的進口商只需履行報告義務，向歐盟 CBAM 管理機構提交進口商品的溫室氣體排放數據，直至 2027 年才須正式就相關產品納稅。設立較長的過渡期一方面可以讓企業有充足的時間做出準備，另一方面亦可讓歐盟政府藉助未來三年收集到的數據更準確地預估規管對各行業的影響，更可好整以暇(Bide Time)，因應未來的形勢發展，更有彈性地微調政策。

### 美國版碳稅多基於政治考慮

在歐盟密鑼緊鼓地籌備碳關稅之際，美國民主黨參議員亦在 2022 年 6 月向金融委員會提交了一項名為《清潔競爭法案》(Clean Competition Act)的提案<sup>5</sup>，被外界視為是美國版的碳關稅。顯而易見，美國國會尤其是民主黨議員牽頭推動碳關稅立法並不令人意外，其實這與民主黨支持綠色環保的執政理念一脈相承。拜登就任現屆美國總統後，隨即推動美國重返《巴黎協定》，一改共和黨特朗普政府對全球減碳的消極和抗拒態度。2022 年 3 月，美國貿易代表辦公室在年度政策報告中透露，拜登政府正考慮在適當情形下徵收碳關稅。此次由國會提出的美國版碳關稅草案，要求商品進口商與國內生產商均須就超過美國本土行業平均碳排放水平的部分繳交碳稅<sup>6</sup>，其標榜的目的之一便是要以此「倒逼」企業加快綠色轉型，促進國內外的產品製造商更積極地應對全球氣候變化。

<sup>2</sup> 歐洲自 2005 年起推出碳排放交易系統(ETS)，為全球歷史最悠久、規模最大的跨國碳排放權交易市場。對於已納入 ETS 的行業，碳排放額度的分配機制主要為免費發放與拍賣兩種形式；歐盟為不同行業制定碳排放的上限標準，或者說是為不同行業內的每家企業發放一個免費的排放配額，若超過該配額後就必須在交易市場上購買配額。總體而言，近年歐盟發放的免費配額呈現逐步減少的趨勢，拍賣配額的比例則逐步上升。配合 CBAM 制度實施，歐盟此次的另一個重大改革就是宣佈從 2027 年起加快削減免費配額所佔比例，至 2032 年將全部取消。

<sup>3</sup> CBAM 只承認進口國家的顯性碳價，包括碳稅收與碳交易成本，進口商可申請作出等額抵減。

<sup>4</sup> CBAM 額外規定了特定條件下的間接排放計算，例如將製造商使用外購電力所產生的間接碳排放亦納入到產品碳排放量的核算中，以及對部分下游產品(如螺釘和螺栓等鋼鐵製品)亦會計算在內。

<sup>5</sup> 該草案建議，美國碳關稅方案應從 2024 年 1 月 1 日起執行。目前該提案通過參議院二讀，有待進行三讀。

<sup>6</sup> 目前美國並未建立起未類似歐洲的統一碳交易體系，亦沒有全國統一的碳價；故美國財政部按其掌握之數據計算出每個涵蓋行業的平均碳排放強度，並以此作為基準，即單位產出的碳排放量；《清潔競爭法案》建議將美國碳定價劃一在每噸\$55 美元的水平。

另一方面，美國是歐盟的第二大貿易夥伴，亦是全球第二大碳排放國，但在碳經濟相關的基礎設施上卻長期墮後，至今仍未形成全國性的碳定價和碳交易市場。此次歐盟碳關稅「來勢洶洶」，或將令美國陷進「肥水流入外人田」的尷尬境地；日後原產自美國的商品若出口往歐盟國家，由於無法申請抵扣美國方面的碳稅成本，變相必須承受更高昂的碳關稅；換句話說，本應在美國內部徵收的部分關稅收入將完全流向歐盟的口袋之中。故此，《清潔競爭法案》急就章地提出要運用非市場化的行政手段，將徵收碳稅的定價水平暫時統一設定為每噸\$55 美元，並配合美國式的碳稅計算準則，無疑深具「不讓歐盟專美」的意味，一來爭取讓美國在碳關稅上分一杯羹，將部分碳稅收入留在美國境內，二來亦「武裝自己」，增加與歐盟在碳相關議題上討價還價甚至「以牙還牙」的籌碼。

值得注意的是，美國的碳關稅核算準則中還「潛暗藏招」，讓美國政府有權對來自不同經濟體的商品採取差別性碳關稅稅率，進而將打著「綠色」幌子、站在「道德高地」的徵稅「武器化」成一種新型的貿易壁壘。依照美國碳關稅制度的設計，倘若進口商品的原產國是美方認可的「透明市場經濟體」，美國執行機構將承認該國企業申報的產品碳排放數據。相反，一旦原產國被認定為「非透明市場經濟體」，進口產品的碳含量則會採用原產國的行業平均碳強度作為徵稅依據；若原產國的行業排放數據再被評為「不可靠」或「無法驗證」，則須採用該國整體碳排放強度來進行估算。由於美國政府對如何定義和判斷透明或非透明市場經濟體有著自由裁量權，不免令人擔心，美國版碳關稅有可能會淪為美國貿易制裁工具箱裡面的一把「利器」，成為美方打壓中國等發展中經濟體出口貿易的另類藉口，以及用於伸張政治意圖的新增手段。

### 中國積極反對爭取多邊協商

中國作為全球碳排放總量最大的經濟體以及歐盟的最大貿易夥伴，一直明確反對碳關稅的開徵，並在多個國際場合質疑其合理性<sup>7</sup>。面對歐盟碳關稅「殺到埋身」，中國繼續帶頭據理力爭，指出歐盟實施碳關稅理應遵循「聯合國氣候公約」的精神，讓發展中國家在減碳排放方面承擔「共同但有區別的責任」。2023 年 3 月，中國政府提出把歐盟碳關稅納入即將於 6 月召開的 WTO 貿易與環境委員會會議議程中作專題討論，並得到菲律賓、巴西和印度等一眾發展中國家的支持。

與此同時，近年中國政府大力發展綠色經濟，積極推進國家層面的碳交易市場和碳定價政策<sup>8</sup>，並推動不同行業加快減碳轉型。平情而論，當前中歐在推動減

<sup>7</sup> 中國商務部早在 2009 年明確表示反對碳關稅的提議。2021 年 7 月，國家生態環境部表示，碳邊境調節機制本質上是一種單邊措施，無原則地把氣候問題擴大到貿易領域，既違反 WTO 規則，也不符合《聯合國氣候變化框架公約》及《巴黎協定》的原則和要求。2022 年 11 月 18 日，中國、巴西、南非和印度在第 27 屆聯合國氣候變化大會上集體反對歐盟的碳邊境調整機制，認為碳關稅會導致市場發展扭曲並加劇「信任赤字」。

<sup>8</sup> 中國碳排放權交易試點從 2013 年起在內地八個省市先行啟動，2021 年 7 月 16 日全國碳排放權交易市場正式運行，目前全國碳市場僅將發電行業納入覆蓋體系；碳成交價方面，2021 年全國碳市場日成交均價在 40-60 元/噸範圍內波動，同期歐盟碳價為 49.78 美元/噸(折合人民幣約 321 元/噸)，兩者存在巨額價差。

碳的大方向上已經不再是南轅北轍，彼此間求同存異的空間有所擴大，爭取在具體執行的方法和步伐上「互讓一步」或更符合雙方的利益。

從另一個角度看，歐盟碳關稅與當年加入 WTO 一樣會對中國帶來「雙刃劍」(Double-edged Sword)效應，一方面對中方部分商品出口或會帶來負面影響，但另一方面亦可能形成一股「倒逼」國內市場改革的外部動力。例如，促進國內碳市場擴大覆蓋範圍，讓更多碳密集行業加緊納入交易體系之中；以及推動中歐在碳交易市場的標準和制度規則上逐步接軌等。

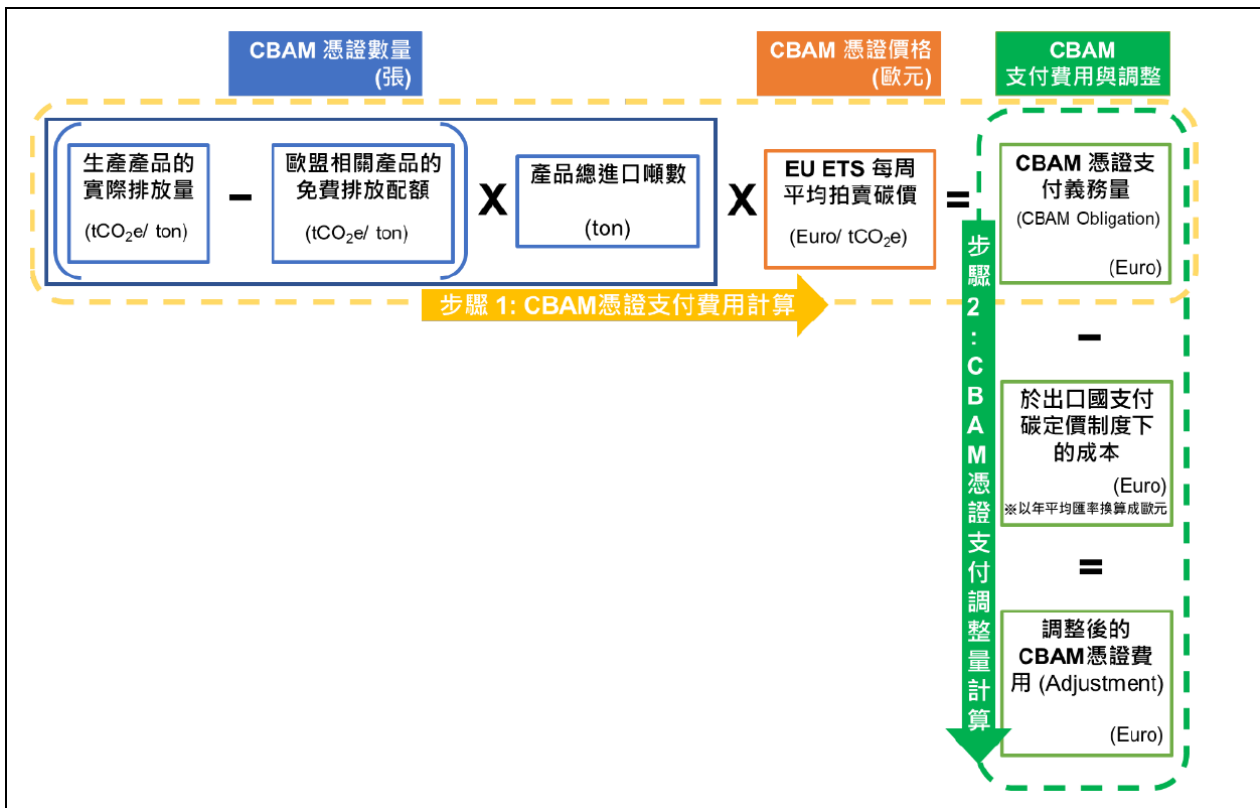
此外，中國在綠色環保方面走在一眾發展中國家的前列，未來可以在減碳議題的「南北合作」、「南南合作」上扮演領導角色；增強其於國際舞台的影響力之餘，還可藉此向其他發展中經濟體輸出環保減排技術和開放碳排放權的交易平台。

### 達成全球協調機制仍有難度

總的來說，歐盟將碳關稅向前推進了一大步；G7 為首的國家已計劃建立全球首個氣候俱樂部，當中多個成員國宣稱未來將實施碳關稅政策。隨著歐盟碳關稅實施日期逼近，相信未來一段時間主要國家的政經博弈將更趨白熱化；加上近年發達經濟體普遍受高通脹問題困擾並且預料未來幾年仍難以大幅回落，碳關稅的實施可謂「時機欠佳」，不可避免會讓這些碳消費大國的商品通脹「火上澆油」。看來，要在國際上共同商討並制定出一套各方接受、共同遵從的碳稅制度並非易事，勢必面對來自政治、經濟、民情等各個層面的阻力，令碳關稅的前景籠罩著濃厚的不確定性陰霾。

2023 年 6 月

附圖：歐盟碳關稅(CBAM)證書的支付計算方法



資料來源：歐盟網站、廠商會研究部整理

附表：歐盟碳關稅(CBAM)與美國版碳關稅(CCA)的對比

	歐盟碳邊境調整機制 (CBAM)	美國清潔競爭法案 (CCA)
<b>徵收對象</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>進口商</li> <li>豁免對象：歐盟體系內國家，以及與歐盟建立碳市場掛鈎的國家比如瑞士</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>進口商與美國國內製造商，美國國內製造商出口產品到其他國家可獲得退稅</li> <li>豁免：低度開發國家</li> </ul>
<b>受影響產業</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>鋼鐵、水泥、電力、化肥、鋁和氫氣，以及特定情況下的間接排放和下游產品將成為第一批納入徵收範圍的行業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>碳密集型的初級產品，化石燃料、精煉石油產品、石化產品、化肥、氫氣、紙張、乙醇等 25 個行業</li> </ul>
<b>產品排放量計算方法</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>真實量測排放數據，書面舉證產品排放量；如進口貨物無法提供相關資料，歐盟進口商可以使用該項進口商品的碳排放量預設值</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>真實量測排放數據，產品製造商負有向美國環保署報告溫室氣體排放量及向美國財政部報告其排放量、電耗及產量之義務。財政部會據此計算出每類美國產品平均碳含量作為課稅基準</li> </ul>
<b>計算公式</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(出口產品碳排放量 - 歐盟免費碳配額) × EU ETS 每周平均碳價 - 已在出口國償付的碳價</li> <li>據歐盟的碳關稅提案，如果申報的實際排放強度無法被核實(例如數據缺失)，則套用歐盟默認的排放強度</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(出口產品碳排放量 - 美國產品平均碳排放量) × 55 美元/噸(基於通脹考量，隨後每年調漲 5%)</li> <li>具可靠、可驗證數據的透明經濟體，可以使用進口企業自己上報的碳強度數據；對不透明經濟體生產的產品，將根據原產國相關行業平均碳強度數據計算，或者根據原產國整體經濟的碳強度數據來計算</li> </ul>
<b>排放量查驗</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>提供符合「ISO 14067」的查驗證明</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>提供符合「ISO 14067」的查驗證明</li> </ul>

資料來源：廠商會研究部整理。