

歐盟「碳邊境調整機制」產生的國際爭議及我國因應之道

趙文衡 台灣經濟研究院

2021年3月，歐洲議會投票通過「關於與WTO相容的歐盟碳邊境調整機制」的決議(A WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism)，內容主要陳述歐洲議會對歐盟「碳邊境調整機制」(carbon border adjustment mechanism, CBAM)的立場，是歐盟提出該機制以來，首次獲得歐洲議會的正式背書，且內容也相當具體，可視為歐洲議會對歐盟執委會在制定CBAM時所設定的指導原則。由於歐盟實施碳交易體系，歐盟企業需多支付一筆排放成本，而自國外進口的貨品卻無須支付，這不但導致所謂的碳洩漏，尚有損歐盟產品的競爭力，因而歐盟將CBAM視為解救歐盟產業生存的關鍵。¹

然而，許多國家因其輸歐產品將被課徵更高的稅而反對，並聲稱歐盟此機制違反WTO規範而加以反制。不論如何，若2023年歐盟真如計畫實施了CBAM，勢必在國際間引起重要的貿易紛爭與衝突。我國為出口導向國家，歐盟碳邊境稅的課徵對象涵蓋許多能源產品，將會影響我國能源產品出口。本文的目的即在了解該機制在國際間產生的主要爭議，以及我國國際合作上的因應之道。

一、決議案內容簡介

本部分將介紹「關於與WTO相容的歐盟碳邊境調整機制」決議的內容。²根據該項決議案，歐盟及其成員國根據《巴黎協定》承諾在現有的最新科學證據的基礎上採取氣候行動，目前的目標是最遲在2050年實現氣候中和。該議案認為若將碳定價納入監管體系中，可以提供產業一個發展低碳生產的動機，而碳邊境調整機制可以協助達到此一目標。該議案認為，儘管歐盟已大大減少了其國內溫室氣體排放

¹ “EU Sees Carbon Border Levy as Matter of Survival for Industry”,
<https://www.reuters.com/article/us-climate-change-eu-carbon-idUSKBN29N1R1>

² “A WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism”,
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_EN.pdf

量，但歐盟的進口產品中的溫室氣體排放量卻一直在增加，從而破壞了歐盟為減少其全球溫室氣體足跡而做出的努力。歐盟對因應氣候變遷的雄心壯志不應導致歐洲工業出現碳洩漏(Carbon Leakage)的風險。該議案稱，如果一些與歐盟有貿易往來的國家不能遵守碳排放相關規定，歐盟將對這些國家進口商品徵收碳關稅。歐盟必須確保在全球範圍內為歐洲工業的競爭力提供一個公平的競爭環境，而又不對氣候和環境產生有害影響。該決議可以區分為以下幾個重要部分：

(一)執行範圍

為了防止市場和整個價值鏈上可能出現的扭曲，CBAM 應涵蓋歐洲排放交易體系的所有產品和商品，包括中間產品與最終產品。CBAM 應在進行影響評估後，以電力部門和能源密集型工業部門，例如水泥、鋼鐵、鋁、煉油廠、造紙、玻璃、化工和肥料，做為 2023 年的執行起點。這些產業目前仍持續獲得大量的免費配額，並占歐盟工業排放的 94%。

(二)執行方式與內容

- 歐盟執行委員會正在評估推動 CBAM 的所有不同選項，從稅收手段到使用歐盟排放交易體系的機制等多個可能項目。鑑於在全球價值鏈中追蹤碳排放的複雜性，對所有消費產品(包括國內和進口)的碳含量徵收消費稅不能充分解決碳洩漏的風險，在技術上具有挑戰性，並可能給消費者帶來沉重負擔。對進口產品徵收固定稅負則相對較為簡單，它可以為進口的碳提供強有力和穩定的價格信號。但由於其固定性，這種稅收對於反映歐盟排放交易體系價格的不斷變化而言將是一種不太靈活的工具。
- CBAM 需要反映歐盟生產者支付的碳成本，針對進口品的碳含量收取費用。在 CBAM 下的碳定價需反映歐盟排放交易體系下的配額價格的動態變化，同時確保碳價格的可預測性和較小的波動性。進口商從單獨的配額池中購買配額給歐盟排放交易體

系，該配額的碳價需與歐盟排放交易體系中交易當日碳價相對應。

- 進口商品的溫室氣體排放量應基於透明、可靠及最新的特定產品基準進行核算，如果進口商未提供數據，應基於各個產品的全球平均溫室氣體排放量，並按排放強度不同的各種生產方法進行細分。進口的碳定價應涵蓋直接和間接排放，因此還應考慮到國家特定的電網碳強度，如果進口商提供數據，則應可考慮能源消耗的碳強度。
- 歐盟應在修訂歐盟排放交易體系的同時探索 CBAM 設計的模式，以確保它們是互補和一致的，並避免重疊，從而導致對歐盟產業的雙重保護。

(三)與 WTO 相容性

- CBAM 需與 WTO 規則和歐盟自由貿易協定相容，不歧視並不構成對國際貿易的變相限制。CBAM 應當專門用於促進氣候目標，而不應被誤用作增強貿易保護主義、不合理歧視或限制的工具。
- 為了與 WTO 規則一致，GATT 的條款，例如第 1 條(最惠國待遇原則)，第 3 條(國民待遇原則)以及必要時第 20 條(一般性例外)可以成為任何 CBAM 設計的基礎。
- 為符合 GATT 第三條不歧視原則，以同樣的方式對待進口和國內生產是確保任何措施與 WTO 相容的關鍵標準。透過對特定部門中進口貨物的隱含碳排放(無論其來源如何)收取等同於歐盟排放交易體系的費用，在歐盟國內外生產者之間創造一個公平的競爭環境。CBAM 的實施應考慮歐盟現行的免費配額的措施，避免對歐盟生產者進行雙重保護。

- 商品管理當局應確保來自第三國的進口產品的碳含量不會被收取兩次費用，以保障他們受到平等且不受歧視待遇。呼籲歐盟執行委員會仔細評估不同的 CBAM 選項對最低度開發國家的影響。

二、各國對歐盟碳邊境調整機制的反應

在歐洲議會通過該法案後，美國氣候特使 John Kerry 警告，歐盟的碳邊境稅應該是最後手段。他對歐盟即將推出的碳邊境調整機制感到擔憂，並敦促歐盟等到開完 COP26 後再行動。John Kerry 表示，碳邊境稅確實會對經濟、國際關係、與貿易產生嚴重的影響，應先窮盡所有其他減排方式、簽訂減碳公約後，再考慮是否實施碳邊境稅。儘管如此，拜登政府本身在今年 3 月初，卻由美國貿易代表署公布一項議程，表示將考慮徵收碳邊境稅。

中國國家主席習近平向法國與英國元首表示，處理氣候變遷是大家共同的責任，不應該成為地緣政治的談判籌碼，或作為攻擊其他國家或設立貿易障礙的工具。中國駐歐公使費勝潮表示，歐盟需要與中國及其他貿易夥伴進一步磋商，以釐清碳邊境稅是否對環境與貿易有益。

印度及其他國家在 WTO 貿易與環境委員會中表達他們對歐盟實施碳邊境稅的擔憂，印度建議 WTO 應進行歐盟碳邊境稅是否與 WTO 規範相容的法律分析。除了印度外，加拿大、哥倫比亞、挪威、巴拉圭、俄羅斯、沙烏地阿拉伯與土耳其也都表達了憂慮。³

根據一項對中國、印度、日本、韓國、泰國、印尼、澳洲、新加坡等 8 個國家的決策者進行的調查，即將於 6 月出爐的歐盟碳邊境調整機制被普遍認為是貿易保護主義和單邊行動。調查結果顯示，中國可能會反對歐盟的 CBAM，並且該機制有可能引發貿易衝突；印度則

³ “India expresses concern over EU’s Green Deal, possible carbon taxes”, <https://www.thehindubusinessline.com/economy/india-expresses-concern-over-eus-green-deal-possible-carbon-taxes/article33127033.ece>

強烈地認為歐盟 CBAM 是貿易保護主義，對發展中國家的歧視，並且違反了國際法和協議。在日本，鋼鐵行業已經開始反對該計畫，並且很可能會持續這樣做。⁴

此外，國際間重要因應氣候變遷組織—IPCC 副主席 Youba Sokona 亦表示，歐盟的碳邊境調整機制將損害那些財力和人力不足國家的利益。⁵

三、歐盟碳邊境調整機制的主要爭議

歐盟要課徵碳邊境稅需要符合 WTO 第 1 條最惠國待遇原則與第 3 條國民待遇原則，或第 20 條一般例外。根據目前的規劃，歐盟的邊境稅是要向國外商品課徵等同於歐盟排放交易體系向歐盟企業徵收的碳成本。由於每個國家產品碳成本不同，有些國家的廠商可能已經根據該國法規支付了排放費用，歐盟勢必根據不同國家的情形，課徵不同的稅率或要求購買不同數量的配額。如此容易產生不同國家間的歧視問題，包括可能對某些國家的產品不予課稅，而對其他國家的產品重複課稅等。

在國民待遇方面，歐盟向國外產品課徵的碳邊境稅，是否能平衡歐盟企業的成本，抑或反而加諸國外產品比歐盟企業更高的費用？根據 GATT 第 3 條規定，締約國不應對國外進口產品直接或間接徵收高於對國內產品直接或間接徵收的國內稅或費用。特別是，歐盟目前尚提供許多高排放產業免費的碳排放額度，若又在這些產品上對進口產品課稅，會產生雙重保護的問題。在此情形下，同類的國外產品有可能需負擔比歐盟企業更高的碳成本。

在 GATT 第 2 條第 2 項 a 款中，允許締約國徵收邊境調整稅以彌補與國內企業稅賦上的差額，歐盟碳調整機制似乎可以引用此一條款，

⁴ “Asian countries see EU carbon border levy as protectionist: survey”,
<https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/asian-countries-see-eu-carbon-border-levy-as-protectionist-survey/>

⁵ 「歐洲議會通過“碳邊界調整機制”議案碳邊境稅越來越近」，
<https://finance.sina.com.cn/chanjing/cyxw/2021-04-15/doc-ikmxzfmk6866683.shtml>

但必須課徵的邊境稅不能高於國內稅。此外，為引用此一條款，必須先確認歐盟的碳交易體系所課徵的費用是一種產品稅，在這方面各方有不同的看法。若此一法條無法援引，歐盟還可以根據第 20 條一般例外中的環保(b 項)與自然資源(g 項)例外，來合法化碳邊境稅。

儘管歐盟的碳邊境調整機制有可能在法理上通過 WTO 的檢驗，但在實踐上，將會產生很大的混亂與爭議。在執行上的最大困難，可能在於估算、監督與查核進口產品、設定適當的排放標準或制訂公平的碳價。⁶主要是因為碳邊境稅課徵的解釋空間大，各國的碳成本與歐盟的差距在實務上與技術上很難認定，且國際間缺乏一致且穩定的碳價，設算碳成本的複雜性高，甚至每個企業的因應環境變遷的成本也不一樣，很容易因認定不同而產生違反 WTO 規定的糾紛。在上述歐洲議會決議中提及，若進口商沒有提供產品排放資料，歐盟可以根據該產品的全球平均排放與生產方式來推定，此為歐盟片面的作法，不一定會被各國所接受。

若 WTO 向歐盟碳邊境稅直接開綠燈而沒有相關配套規定，歐盟甚至可以自由的將其運用成一種保護主義。再加上在沒有進一步規範下，若其他國家效法，很容易被濫用而爆發貿易戰。總之，歐盟碳邊境稅在目前沒有 WTO 進一步規範下，將成為未來國際間貿易衝突的重要根源。這也是上述各國紛紛反對的原因。

根據目前歐盟的 CBAM，只要一國本身有碳定價、具有與歐盟類似的碳交易體系，或運用其他方法對碳排放課稅，使廠商已在其國內支付碳排放成本，則歐盟將僅就兩者支付的成本差異課稅，而不會發生重複課稅問題。在此標準下，歐盟課徵碳邊境的主要對象將會是開發中國家。在京都議定書中，有一個重要的原則，即「共同而有區別的責任」。如今歐盟碳邊境稅的課徵等於強迫要開發中國家負起與已開發國家一樣的責任，將損害開發中國家的利益。基此，在上述決議

⁶ 「歐洲聯盟碳均衡系統與世界貿易組織多邊規則相容性之研究：以邊境調整措施為例」，
<https://www.ca.sinica.edu.tw/QDown.ashx?ID=1942>

案中，歐洲議會特別強調應給予最低度開發國家和小島嶼發展中國家以特殊待遇。但畢竟這些國家屬於少數，數目上遠少於京都議定書所說的「有區別責任」的族群，將易構成歐盟與新興發展中國家的衝突。

四、對我國的影響與因應策略

(一)積極參與 WTO 對碳邊境稅規範的制訂

目前全球各國人心惶惶，不知歐盟會以什麼方式與價格來課稅，其核算方法是否適當？是否符合公平正義？抑或歐盟會運用減碳為藉口而片面執行保護主義？之所造成此一恐慌心理，主要是在碳邊境稅上尚缺乏一個有效的國際規範。歐盟在國際規範形成前即執意推動碳邊境稅，將會成為國際經貿糾紛的根源。目前日本正在針對包括邊境調整機制在內的環保領域貿易制度，積極推動 WTO 展開正式討論，期能透過 WTO 等多邊磋商，設計出公平、透明的制度⁷。歐盟的碳邊境稅的執行方式也會深切影響我國產品的出口，我國可積極參與 WTO 碳邊境機制的規範的制訂，以避免權益受損。

(二)與歐盟協商以瞭解碳邊境稅最新發展，並表達我國的立場

歐盟碳邊境機制攸關我國出口，我國應運用與歐盟雙邊會談的機會，例如臺歐盟經貿諮商會議，瞭解該機制最新發展狀況，以及早因應。通常該會議會在每年年底舉行，在本年度會議舉行前，該機制的執行方式應已正式出爐，我方可對其執行細節進行諮商，並表達我國對此機制的立場。當然，在臺歐盟經貿諮商會議舉辦前，我國即可透過與歐盟間的其他外交管道，表達我國的立場與關切。

⁷ 「WTO 將協商碳邊境稅」，<https://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/investtrade/44180-2021-03-23-10-40-46.html>

資料來源

1. “A WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism”,
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_EN.pdf
2. “Asian countries see EU carbon border levy as protectionist: survey”,
<https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/asian-countries-see-eu-carbon-border-levy-as-protectionist-survey/>
3. “Carbon Border Adjustments: can the EU create a mechanism that is fair?”,
<https://energypost.eu/carbon-border-adjustments-can-the-eu-create-a-mechanism-that-is-fair/>
4. “EU Sees Carbon Border Levy as Matter of Survival for Industry”,
<https://www.reuters.com/article/us-climate-change-eu-carbon-idUSKBN29N1R1>
5. “European Parliament sends the Commission and Council its checklist for a “WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism””
<https://www.jdsupra.com/legalnews/european-parliament-sends-the-2364386/>
6. “India expresses concern over EU’s Green Deal, possible carbon taxes”,
<https://www.thehindubusinessline.com/economy/india-expresses-concern-over-eus-green-deal-possible-carbon-taxes/article33127033.ece>
7. 「歐洲聯盟碳均衡系統與世界貿易組織多邊規則相容性之研究：以邊境調整措施為例」，
<https://www.ea.sinica.edu.tw/QDown.ashx?ID=1942>
8. 「歐洲議會通過“碳邊界調整機制”議案碳邊境稅越來越近」，
<https://finance.sina.com.cn/chanjing/cyxw/2021-04-15/doc->

[ikmxzfmk6866683.shtml](#)

9. 「碳關稅：新型的貿易保護形式」，
<https://core.ac.uk/download/pdf/41450597.pdf>
10. 「拜登政府蘊釀推出碳邊境稅，可能引請新一輪貿易戰」，
<https://www.mdeditor.tw/dl/02UIH/zh-tw>
11. 「歐洲議會通過“碳邊界調整機制”(CBAM)議案，將對進口商品徵收碳關稅」，
<http://www.hopeful-carbonoffset.com/index.php?unit=news&lang=cht&act=view&id=17>

33