

# 國際碳關稅挑戰與因應 與談簡報

與談人:范建得 教授

國立清華大學科技法律研究所

2021/3/19

# 掌握問題的根源

- 適法性基礎何在?
- 與WTO相容嗎?
- 其管制標的與適用範圍如何?
- 核心作用在介入碳價格機制?
- 工具為何?
- 以碳洩漏為名的碳定價?
- 邊境調整機制只是全面風火的引信?
- 以進口者為義務主體的壓力?
- 氣候政策、環境品質、財務資源、創新產業與就業的多元政策效益?

# 適法性的前提有三

- 其一，以全球，包括歐盟成員國之NDC無法落實，以及無法達成巴黎協定控溫目標為出發點。具體言之，在決議文的前言，歐盟已先鋪陳了採取邊境措施的合法性；而巴黎協定、NDC、2030減碳目標以及2050的氣候中和，均屬其依據，而義務與機會的自許以及要求執委會及各會員國對於貿易夥伴及週邊國家的「施壓」，則是其達成目的之手段。
- 其二，歐盟特別強調了公民與消費者在能源轉型上的核心角色，並強調透過促進永續行為與提升生活品質的附隨利益，來促進與支持消費者選擇以降低會氣候變遷之負面影響是重要的。這的訴求，隱含了藉由邊境調整措施來帶動關鍵消費者與市民之影響力的政策效益。
- 其三、該決議文特別註記，除了執委會原先制定的2030低於1990年排放水平55%之減碳目標，議會係要求更高的60%。相對於此，歐洲進口商品挾帶的碳足跡卻不斷攀升，已達歐洲整體排碳的20%，完全抹煞了歐洲在地的減碳努力，故此，決議文強調這些進口碳足跡的狀況應該受到更多的監控，以利採行可能的措施來減少歐盟的碳足跡。這段話意在表彰監控與採行邊境調整措施之必要性與正當性。

# Take Home Message

- 歐洲議會已將其採行邊境調整措施的合法性、必要性、正當性與藉此帶動消費者/市民之影響等之妥適性，一併加以涵蓋。
- 此外，必須特加以強調者是決議文中顯然係以跨境碳足跡之監管為標的，這也代表未來在邊境的調適重點或將被置於碳足跡的計算。

# WTO相容性部分之原則性探討

- 決議特別強調不違反WTO規範以及歐盟自由貿易協議，且係以鼓勵歐洲產業與貿易夥伴之企業除碳，以落實巴黎協定，以及歐盟與全球碳中和之目標；並特別強調，這個調適機制純為促進氣候政策而設計，不應被不當的用於保護主義、不法的差別待遇或限制。歐盟更進一步的強調，整個制度的設計重點應特別考慮到在非歧視與戮力追求全球水平之際，歐盟產業及其在國際貿易中所必承擔的排放義務。這種敘述方式隱含了，其必須在不違反WTO規範前提下，關心歐盟企業所面臨在國際貿易場域上的不公平排放責任之隱喻。

# 其機制僅屬歐洲管製產銷過程排碳之一部

- 決議特別強調，這個機制是整個立法在尋求快速管制歐盟產銷過程所致生排放之一部，特別是在大幅提升能源效率與再生能源之使用部分。此外並強調，其措施必須伴隨促成與促進**低碳產製投資之政策**；包括**創新財務工具、循環經濟行動方案**以及廣泛的增進**環保與社會公平產業政策**，進而在落實歐洲氣候目標與提供**氣後中和所賴投資**之可預測與明確性下，確保歐洲之除碳產業，並創造歐洲的在地優質**就業與歐洲經濟的競爭力**。
- 執委會被要求應針對在歐盟市場內的產品，依據減排與資源、能源節約理念制定有企圖心與拘束力之規範及標準，以完善邊境調適措施之規劃，並藉此來來支持歐盟之**Sustainable Product Policy Framework and the new Circular Economy Action Plan**

# Take Home Message

- 這個措施之本身不單單只是一種邊境稅負，更是歐洲產業產業轉型、提升企業競爭力與促進綠色金融之引信，具體言之，其將發生之效用將如同歐洲版的後烏拉圭回合關稅貿易總協定(GATT)，併同WTO之下的服務業貿易(GATS)以及與貿易有關的投資措施協定(TRIMS)；換言之，自其決議文來看，評估這個機制的影響不能僅限於其措施之本身，應更注意此間所稱之廣泛配套政策與措施。

# 適用範圍將及於所有價值鏈

- 決議意圖納入足以影響歐盟市場之所有價值鏈，並將措施之適用範圍擴及於所有歐盟排放交易市場所涵蓋產品或商品類型之進口貨，且似乎會將中間與最終產品一併納入。至於在產業類型部分，目前係以2023年為起始點，同時進行衝擊評估，適用範圍包括能源與能源密集產業(水泥、鋼鐵、鋁、煉油、製紙、玻璃、化學以及肥料)等，目前在排放交易制度下仍享有免費排放額度，而占有歐洲產業排放約94%者。這個政策完全與最初推動邊境調整機制之宗旨一致，亦即隨綠色新政強化減碳企圖心與目標的壓力提升，逐步停止免費排放額度已成為必要，但相對者，這種作法將墊高歐洲企業的經營成本，尤其在國際競爭企業往往不必大幅承擔碳排放成本前提下，這種作法恐將導致歐盟產業外移，且擴大歐盟自國外進口高碳足跡商品之反彈效果，故有必要採取邊境機制。



# Take Home Message

- 以現行歐盟反映碳定價最成熟的排放交易市場適用範圍作課與外國產品或商品邊境負擔之基礎，應符合歐盟利益，然在運作上，其未來的適用範圍選擇是否造成圖利歐盟企業，恐將是WTO爭端處理的重要議題。

# 核心作用:介入碳價格

- 歐洲議會在決議中除特別調與WTO的相容，以及與貿易夥伴的協商外，更重點強調，將堅持(**insist**)其措施之主要目標在於環境考量，而在未來的工具選擇上，應以環境指標為核心，並確保可供預測而足以**激勵去碳投資的夠高碳價(high carbon price)**，用以實現巴黎協定之目標。

# 工具未定，但衝擊明確

- 雖然目前尚未確定所採工具，但以歐洲排放交易市場為主軸的思考一直在進行中，而這種作法應係我國未來評估衝擊之重點所在。首先，歐盟強調其對於進口商品之碳排放評估將本諸於透明、可信以及在系爭第三國，於該特定產品於裝置(installations)時之排放基準(benchmarks)；反之，若進口者未能提供這些資料，則其計算將取決於該產品之全球平均排放，並依其製程方法之差異，按各自排放密集度之不同為拆解。此外，決議強調，進口商品之碳定價應同時包括直接與間接排放，故此應將各自國家之電網碳密集度，或者依據進口者提供的可信資料，在產品組裝層級之能源消耗碳密集度為據。

# Take Home Message

- 對於我國主要在國際扮演供應鏈角色之產業結構而言，其問題將發生在如何確保有利自己成本計算之可信資料，以供貿易商或上游產業之用；而這也會是我國經貿部門在輔導產業與進行貿易談判時之準備重點。

# 社會公平的考慮

- 除了產業規制部分，歐洲議會亦要求應將所採制度對於消費者生活及收入水平，尤其弱勢族群部分納入評估。此外，歐洲執委會亦被要求特別針對可能所採措施的自主創收成果加以評估。

# WTO相容性之下的碳價與碳洩漏問題

- 在WTO的相容性部分，歐洲議會同提出在法遵過程可能引發的碳洩漏問題因應，故此特別要求碳負擔之課徵應能反映歐洲生產者所支付的碳成本，並動態反映歐洲排放容許額度(allowances)價格之變動，以確保碳價之可預期性與穩定性；

# Take Home Message

- 這個主張相當的自我，且或將導致全球輸歐商品製造商都將被要求支付歐洲標準之碳價，否則，便是導致所有輸歐相關廠商都必須考慮購買歐洲排放額度，以確保即時反映歐洲碳交易成本之水平。就碳資產管理角度言，這已成為歐洲官方介入促進其碳市場與碳金融發展，甚至有補貼其產業減碳成本之疑義。

# 政策的外延效用

- 在理解歐盟邊境調整機制時，應注意其侷限性以及與其背後整體制度的互動，例如，議會便強調，這個措施將只是落實歐洲綠色新政目標之一部，故此在未來除必須積極改革歐盟排放交易制度以落實污染者付費原則外，更必須同時將歐盟排放交易納管以外之其他部門別的相關措施一併納入考量，以達成減碳目標。



# Take Home Message

- 這種政策將使得歐洲碳價出現現有排放交易市場內以及同時包括市場內外之計算方法的差異，例如，金融業或未被納入交易範疇，但隨數位通貨之發行，其碳密集度以將雖之提升，此時服務業貿易之跨國交易是否受到影響，應否納管，將容有解釋空間，簡單的說，這種可能的跨部門措施論述，將使碳定價之範疇必須取決於歐盟之裁量，合理否？值得商榷。

# 傾向以EU-ETS為出發點

- 目前看來歐盟對於消費稅之適用將有保留，其主要理由包括；無法充分掌握碳洩漏風險、在全球價值鏈上追蹤碳排義務有技術上的困難，且相對造成消費者的負擔。相對的，議會則認為固定的關稅或進口稅，相對簡單，但也因此較難反映變動的碳價，而設若要讓其也能反映碳價之變動，則這將導致其性質有如國家作莊的排放交易市場了。從這個論述，可以感到歐洲議會似乎傾向以現有排交易制度為基礎來展開制度的設計。

# 以進口者為義務主體

- 其他在運作的考慮上，**進口者將被賦予舉證義務**，就此，歐盟將建置一套獨立基礎設施來負責標準之制定、審查與執行；其重點將包括其產品含量是否低於要求標準、應給付之調適金額等。

# Take Home Message

- 這些運作及其方法論，有如現有反傾銷與平衡稅規制之再製，或可稱之為新關稅貿易障礙

# Take Home Message

- 此時，該制度所強調避免與產製國發生重複課稅之課題，則將是應關我國主權與產業利益的事項。按歐盟強調的非歧視與公平課稅原則，最終勢必要落實在所謂產品產製第三國之碳定價比較，此時一如新近世界各國無不須就歐盟的GDPR為適足性研究，未來此部分或將又是我國必須關注的台歐談判重點。此外，歐洲議會也進一步指出外來邊境調整措施可能比歐盟境內以排放交易機制為準之定價更為嚴格的趨勢；例如，草案指出，不應把燃燒木頭做為燃料視為碳中和，故此被砍伐樹木與貧瘠土壤中內涵之碳亦應有其定價；此外，反規避措施以避免繞道生產或出口半成品等作為等亦已被提及。

# 其他與貿易相關之課題

- 歐盟將把巴黎協定納入成為主要的貿易政策之一。
- 歐盟將會把此議題納入WTO架構及G20下之談判。在WTO的架構下，歐盟將積極推動全球碳定價之努力，這將成為這個機制的最大正當性基礎。
- WTO的相容部分，包括WTO及GATT之相關規範。
- 以ETS價格作為非歧視性判斷之基礎。
- 歐盟將考慮提供一項非常爭議性的出口退稅制度。
- 因涉及排碳成本之內部化，其影響層面甚廣，中小企業需要扶持。
- 這個制度的自付盈虧與創造財源均要被納入評估。
- 繼續支持國際碳定價制度之發展。