

氣候變遷政策與貿易政策的交錯

歐盟碳邊境調整機制的規範意義與地緣政治效應

The Intertwined Relation between Climate Change Policy
and Trade Policy: Reviewing the Regulatory Meaning and
Geopolitical Impact of the EU CBAM

林映均

中原大學法學院財經法律系

yingjunlin@cycu.edu.tw

壹、前言

全球氣候變遷政策影響各國立法與制度建置，迄今主要有兩波重要發展。其一係 1992 年《聯合國氣候變化框架公約》(UNFCCC)，此協定促使各國開始探索碳交易體系(Emissions Trading System, ETS)的建置；其二係 2015 年於 COP21 會議中通過的《巴黎協定》(Paris Agreement)，促使各國紛紛提出淨零排放目標，期能於 2050 年實現溫室氣體中和。其中，歐盟的氣候變遷制度發展，為全球氣候變遷政策與國內立法的互動，樹立積極且具體的模式。

1992 年，聯合國 180 個會員簽署《氣候變化框架公約》後，於 1997 年成立《京都議定書》(Kyoto Protocol)，為全球聯合行動的具體內容奠定基礎，其中，允許會員之間進行減排量買賣(emissions trading)的彈性機制，期能形成國際排放權交易系統以加速減排量

目標。當時歐盟為達成 2008-12 年期間將溫室氣體排放量從 1990 年水平降低 8% 的目標，歐洲委員會著手制定歐盟排放交易制度，以因應關鍵經濟部門（特別是能源和工業）的排放。隨著 2015 年《巴黎協定》設定碳中和目標，歐盟於 2021 年通過《歐洲氣候法》(European Climate Law)，設定於 2030 年溫室氣體減量比 1990 年減少 55% 的目標，擴大歐盟碳交易體系且確立「碳邊境調整機制」(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)。¹

歐盟的氣候變遷制度發展，除展現全球氣候變遷政策落實在國內可行的制度規畫外，更重要的是凸顯貿易措施作為氣候變遷政策的主要工具，在貿易政策與氣候變遷政策交錯之下產生的衝突、協作或調和。因此，本文藉由歐盟甫於 2023 年 10 月上路的 CBAM 機制，主要探討三個問題：氣候變遷政策與貿易政策的互動關係；各國為因應歐盟 CBAM 機制採取的措施，與歐盟 CBAM 機制之間究竟屬於規範依循或規範競爭；以及，歐盟作為全球氣候變遷制度先行者，在當前地緣政治格局之下，其實施 CBAM 機制所隱含歐盟的規範和政治能量，可能會加速地緣政治分歧和地緣經濟競爭，影響全球碳交易體系以及多邊規範的建置。

貳、歐盟 CBAM 機制下的氣候變遷政策與貿易政策互動

自 2005 年開始實施的歐盟碳交易市場 (EU ETS) 不僅是全球第一個碳交易機制，迄今也成為最為成熟且活躍的碳交易市場。歐洲議會在 2022 年 6 月通過 CBAM 草案後，即與歐盟理事會共同協商具體內容與時程，並於當年底通過 CBAM 機制法案，確定將於 2023 年

¹ European Parliament, "EU Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for Climate and Competitiveness," *EU Legislation Progress Briefing*, via at: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)698889](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)698889)

10月1日至2025年12月31日試行，並於2026年1月正式要求所有進口商需要為其進口產品的溫室氣體排放量購買CBAM憑證。²一旦CBAM機制的過渡期結束，主要產業的碳排量資料建立好且相關配套措施整備完成後，歐盟的碳定價工具將燦然大備，不僅完善歐盟進出口產品的碳稅，也整合碳稅與碳交易制度。

CBAM機制係指根據產品生產過程的排碳量，對進口至該國的商品課徵碳稅，碳稅費用則會依據該國設定的標準而定。此機制目的除了可使進口商符合該國的排碳標準外，也可降低各國之間規範不一致產生的碳洩漏（carbon leakage）。因此CBAM機制的實施仰賴該國氣候變遷立法設定出減碳標準、產業排碳排查系統、碳稅計算機制、以及提供企業抵換碳稅所需的排放權交易憑證。歐盟自身氣候變遷政策立法的機制發展，正奠定其可實施CBAM機制的基礎。

然而，無論是碳稅、碳交易市場或是CBAM機制的進口商品碳稅課徵，該些措施都是具有影響商品的市場競爭力或跨境流通的效果。因此，該些碳定價工具同時具有氣候變遷措施和貿易措施的雙面性。特別是CBAM機制，其隱含其他國家企業需要符合歐盟低碳標準的規範強制性，導致歐盟在研議CBAM機制的過程與宣布施行時程後，受到許多國家的反對。例如，美國、印度和俄國均認為歐盟CBAM機制是貿易保護主義，目的係維護歐盟企業的競爭力與優勢；中國與印尼也認為歐盟CBAM機制將不利於發展中國家。³

因此，以CBAM機制為例，可將氣候變遷政策與貿易政策的互動關係拆解為兩個環節。第一個環節是氣候變遷政策需要借重市場力量，創造出推動低碳標準的誘因。CBAM機制此碳定價工具，更是

² *Ibid.*

³ 蘇鈺雯、林志勳，〈歐盟碳邊境調整機制：趨勢與影響〉，《臺灣能源期刊》，第10卷第1期（2023年3月），頁7。

直接仰賴國際貿易使歐盟低碳標準產生域外影響力，且避免境內企業因為轉移供應鏈地區產生的碳洩漏，導致歐盟境內市場的不公平競爭。⁴ 從積極追求淨零減排氣候變遷目標的角度，國際貿易是有助於擴大國內減排規範與標準的管道，而限制進口貿易的條件則是為確保氣候變遷政策的落實，避免因為各國規範不一致或缺乏規範導致的環境先行者處於劣勢的不公平競爭。

另一環節則是從貿易政策的角度，歐盟 CBAM 機制可能造成限制國際貿易的扭曲效果。首先，歐盟 CBAM 機制要求進口商需要依據歐盟低碳標準繳納碳稅，或是購買可供抵換的 CBAM 憑證，此將增加進口商貿易成本和負擔。其次，由於 CBAM 機制建立在歐盟碳交易系統之上，故 EU ETS 內建的免費排碳配額（free allocation）直到 2034 年完全廢除之前依然繼續有效。⁵免費排碳配額也會造成產業、企業、商品之間的交易成本不一致。而確保市場內所有商品的公平競爭正是貿易政策以及國際貿易規則的核心。部分國家質疑歐盟 CBAM 機制的原因，正是基於此機制屬於歐盟單邊影響國際貿易的行為，其造成仰賴出口貿易的國家因為要符合歐盟高標準減排標準而處於不利地位，並影響當地出口產業的競爭力。⁶印度也揚言要針對歐盟 CBAM 機制向世界貿易組織（WTO）提起爭端解決。⁷即使

⁴ 林春元，〈從姿態立法到轉型立法〉，《全國律師》，第 26 卷第 5 期（2022），頁 9。

⁵ European Parliament, "Climate Change: Deal on A More Ambitious Emissions Trading System (ETS)," *Press Release* (December 18, 2022), vi at: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64527/climate-change-deal-on-a-more-ambitious-emissions-trading-system-ets>

⁶ Konrad Adenauer Stiftung, "Perception of the Planned EU Carbon Border Adjustment Mechanism in Asia Pacific," via at: <https://www.kas.de/documents/265079/265128/EU+Carbon+Border+Adjustment+Mechanism.pdf/fed1d5a4-4424-c450-a1b9-b7dbd3616179?version=1.1&t=1615360193906>

⁷ Manoj Kumar and Neha Arora, "India Plans to Challenge EU Carbon Tax at WTO," *Reuters* (May 17, 2023), via at: <https://www.reuters.com/world/india/india-plans-challenge-eu-carbon-tax-wto-sources>

歐盟主張此 CBAM 機制係針對企業，而非國家，故並未違反 WTO 協定的規範外，⁸CBAM 機制課徵的碳稅以及內建的 EU ETS 免費排碳配額，施行方式倘若對歐盟境外企業的不利，亦可能會引起是否構成 WTO 補貼及平衡稅協定（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures）規範影響市場公平競爭條件補貼行為的疑慮。換言之，從國際貿易受影響的角度而言，歐盟 CBAM 機制會造成商品之間的不公平競爭。而避免不公平競爭正是以 WTO 為核心的國際貿易規範體系的核心課題。

由以上兩個環節的互動可知，貿易措施固然可為氣候變遷政策提供助力，卻可能因此侵害或干預國際貿易的環境。而所謂的「公平競爭」，也會因為不同的政策立場和規範目的而有不同詮釋，因而造成貿易政策與氣候變遷政策之間的衝突。

參、歐盟碳邊境調整機制的規範意義

歐盟 CBAM 機制除帶出貿易政策與氣候變遷政策之間的緊張關係外，更重要的是其所隱含的規範意義。第一，歐盟制定 CBAM 機制目的之一係避免碳洩漏問題，而此問題核心是全球尚未有統一的碳定價工具規範。由於 UNFCCC 與《巴黎協定》僅提供會員達成減碳目標的政策方向和可行措施，但未將其作為會員的強制義務。在欠缺全球性規範之下，各國採取碳定價措施的積極程度不一，導致歐盟單方面積極推動氣候變遷政策的成果有限。然而，從 UNFCCC 與《巴黎協定》之發展歷程可知，在「共同但差異責任」（Common but

-2023-05-16/; Jingwei Jia and Melissa Cheok, "Europe's Carbon Tariffs to Spur Regulatory and Technological Progress in Asia-Pacific," *Sustainable Fitch* (February 23, 2023), via at: <https://www.sustainablefitch.com/corporate-finance/sustainable-fitch-eus-cbam-to-pose-longer-term-challenges-for-apac-exporters-23-02-2023>

⁸ *Supra* note 1.

Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities) 原則下，要促成聯合國所有會員對於制定出關於碳定價工具的一致性規範，進而形成全球碳交易市場，甚為不易。因此，歐盟方盼能藉由國際貿易機制為全球氣候變遷政策鋪路，第一步即是透過 CBAM 機制為歐盟的減碳標準得以影響其他國家。

由各國採取的「因應」措施來看，歐盟 CBAM 機制確實帶起一波碳定價規範建置趨勢；但是，若細譯此規範建置趨勢，可觀察到規範依循和規範競爭的兩種態樣。規範依循係指一國在針對特定議題有意進行立法或制度建置時，主要參考其他國家的規範模式與設計。此類型有例如日本、我國仿效歐盟開始建置碳交易市場，使企業可以取得向歐盟申請抵換碳稅的憑證。⁹ 我國甚至未來不排除建立如同歐盟的臺版 CBAM。¹⁰ 美國為因應歐盟 CBAM 機制，也於 2022 年開始討論《清潔競爭法》(Clean Competition Act) 草案，欲制定國內的減碳標準、碳交易價格以及進口商品的碳稅課徵機制。¹¹

一方面，越來越多國家仿效歐盟的碳定價制度與設計，確實擴大歐盟規範的國際影響力，但另一方面，該些國家所設計的碳定價機制是否能與歐盟制度順利對接，不無疑義。更重要的是，美國與歐盟作為世界兩大規則主導者，美國制定碳定價制度的目的不會僅

⁹ Sayumi Take, "Tokyo Stock Exchange Starts Carbon Credit Trading to Cut Emissions," *Nikkei Asia* (October 11, 2023), via at: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Environment/Climate-Change/Tokyo-Stock-Exchange-starts-carbon-credit-trading-to-cut-emissions>; 行政院國家永續發展委員會，〈減碳雙管齊下 碳費可對應歐盟碳邊境調整機制(CBAM) 碳交易可激發各界投入減碳行列〉，https://ncsd.ndc.gov.tw/Fore/News_detail/c4462d5a-94e5-47b1-9033-770c392d3e56

¹⁰ 翁至威，〈環境部長：支持台版碳關稅 目前將優先建立碳定價模式〉，《聯合新聞網》(2023 年 11 月 16 日)，<https://udn.com/news/story/7238/7576964>

¹¹ William Alan Reinsch and Elizabeth Duncan, "Trade Tools for Climate: Transatlantic Carbon Border Adjustments," *CSIS* (July 20, 2022), via at: <https://www.csis.org/analysis/trade-tools-climate-transatlantic-carbon-border-adjustments>

是單純的規範依循，而是帶有和歐盟進行規範競爭的目的，此可由拜登上任後，一改川普團隊對氣候變遷冷淡漠視態度，而是藉由召開「全球氣候變遷會議」，預告美國將採取具體且實際的氣候適應行動。拜登更於 2022 年 11 月第 27 屆聯合國氣候變遷大會上，宣示「美國將成為全球氣候變遷領導者」。¹²當年拜登促使國會通過的《通貨膨脹法》(The Inflation Reduction Act) 即是為氣候變遷目標採取的具體行動之一。¹³因此，在各國為因應歐盟 CBAM 機制紛紛起而仿效之的同時，一旦未來美國、中國等主要經濟體也建立各自的碳定價措施與 CBAM 機制，為避免因規範競爭導致貿易衝突或緊張關係，各國需要開始正視與思考如何解決彼此的規範調和與互通性。

肆、歐盟碳邊境調整機制對於地緣政治與地緣經濟的影響

歐盟 CBAM 機制凸顯出欠缺全球性規範下，歐盟如何運用其國際貿易機制以刺激各國採取更積極的氣候變遷行動。而歐盟此一作為，不僅延續其自詡為全球氣候變遷與環境先行者的政治意象，¹⁴也呼應其認為是全球規則行動者的自我認同。¹⁵

然而，歐盟雖然透過 CBAM 機制展現其領導全球氣候變遷政策與規則的行為者，且試圖將其經貿實力轉換為擴大其規範影響力的

¹² Kevin Liptak and Ella Nilsen, "Biden Says US Is Back as A Leader on Fighting Climate Change as He Urges All Nations to Step Up Their Ambitions," *CNN News* (November 11, 2022), via at:

<https://edition.cnn.com/2022/11/11/politics/joe-biden-egypt-cop27/index.html>

¹³ US Department of the Treasury, "The Inflation Reduction Act: Pro-Growth Climate Policy," via at:

<https://home.treasury.gov/news/featured-stories/the-inflation-reduction-act-pro-growth-climate-policy>

¹⁴ 吳建輝，〈歐盟做為全球環境行為者：以其在氣候變化綱要公約之參與為例〉，《歐美研究》，第 43 卷第 1 期（2013 年 3 月），頁 63。

¹⁵ Fredrik Soderbaum et al., "The EU as A Global Actor and the Dynamics of Internationalism: A Comparative Analysis," *European Integration*, 27:3(2005): 365-370.

資本，但在當前地緣政治和多邊機制動能不足的格局下，此規範影響力究竟是有助於促成全球性規則的建立，還是反而激化地緣政治分歧和經濟競爭，不無疑義。特別是日前美國與歐盟都擁抱印太戰略概念下的區域結盟，各自提出印太戰略盼能重拾對於區域的影響力與領導力。在美國與歐盟遲遲無法有效推動《跨大西洋貿易及投資夥伴協定》(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)談判之際，雙方各自制定的碳定價工具與 CBAM 機制，勢必會藉由其所建立的區域結盟推而廣之。如此，世界的碳定價制度恐如同數位經濟議題，分化成美國模式與歐盟模式，擴大規範分歧的狀況。結合市場機制與國際貿易的 CBAM 機制，亦恐不同區域的地緣經濟競爭，大幅提高供應鏈的不穩定性與風險。因此，歐盟有意透過 CBAM 機制的單邊行動促成規範擴散效果之際，卻也可能因為地緣政治分化與競爭的格局，阻礙其推動全球氣候變遷規則的政策藍圖。

伍、結論

歐盟的 CBAM 機制可視為是落實《巴黎協定》最為企圖心的設計。儘管此機制受到不少國家的質疑和反對，但從越來越多國家投入碳定價措施和 CBAM 機制因應的討論，也看到歐盟 CBAM 機制帶來不容忽視的規範影響力。本文透過歐盟 CBAM 機制帶出其所反映出氣候變遷政策與貿易政策的交錯、CBAM 機制對於規範建置的影響、以及可能隱含的地緣政治與地緣經濟的影響，試圖為 CBAM 機制的探索更多研究面向，一方面豐富相關政策與規範的理解，一方面期盼能結合目前印太戰略的區域格局，為我國提供更多的政策思考與討論。