

碳边境调节机制： 气候治理先锋还是保护主义

Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM): Climate governance pioneer or protectionism

■文 / 黄毅¹ 唐中石² 阳平坚²



2023年4月25日，欧盟理事会通过了碳边境调节机制（CBAM）法案，并于5月17日正式生效。这标志着自2021年7月欧盟委员会公布立法草案以来，世界上首个“碳关税”法案终于“靴子落地”。去年，美国参议院审议了《清洁竞争法案》，表明在不远的将来，美国版CBAM也极有可能出台。在全球地缘政治复杂、新冠肺炎疫情后经济复苏乏力的大背景下，人们如何看待和应对CBAM，才能既以积极的姿态参与国际气候治理，又能确保国家权益免受不正当损害？

旨在遏制“碳泄漏”和保持产品竞争优势

2019年推出的《欧洲绿色新政》中首次正式提出建立CBAM的计划，该文件为欧洲中长期气候变化应对措施的纲领，足见欧洲对该政策工具的重视。2021年7月，欧盟委员会提出了“Fit for 55”，即为实现欧盟在2030年至少减少55%温室气体排放量的承诺而构建的一揽子计划，其中包含CBAM的立法提案。

CBAM主要是为应对“碳泄

漏”问题而生的。所谓“碳泄漏”，是指企业将生产活动从有严格的气候变化应对政策的国家（如欧盟国家）转移到气候政策宽松的国家（如大多数发展中国家），以逃避气候政策带来的额外生产成本，或是增加碳密集型产品的进口。两种情况都导致实行严格气候政策国家的减排努力被转移到境外的排放活动所抵消。

CBAM也能起到维护欧盟本土产品竞争优势的效果。欧盟设有世界上建立最早、制度最完善的碳交易市场，碳配额交易价格一度超过100欧元/吨。随着未来碳配额发放的不断收紧，碳价也势必稳步升高，这样就为欧盟内的生产企业造成了额外生产成本。而世界上大多数国家没有设立正式的碳交易市场或碳税，即使有碳排放配额机制，也较为宽松，生产厂家的碳负担较轻。以中国为例，目前全国碳市场碳配额交易价格仅为8欧元/吨左右。因此，欧盟从海外进口的货物对本土货物具有很大的价格优势，抢占了欧盟产品市场，进而造成欧盟本土制造业萎缩等问题。

目前，在国际上并没有为“碳

“泄漏”划定责任主体的规则可供遵循,而不同国家气候政策不平衡导致的不公平竞争也的确存在,这就为欧盟出台CBAM留下了政策操作空间。

欧盟碳边境调节机制如何运行

为了达成减少“碳泄漏”和维持竞争优势两个目的,欧盟CBAM以欧盟碳配额交易价格为基准,将碳价格引入进口产品,以曝光进口产品中隐含的碳排放量。欧盟进口商需要申报进口产品的碳排放量,购买并注销对应数量的CBAM证书,由此直接承担了碳减排成本,该成本进而部分转移到对应的原产国出口商。

CBAM所覆盖的进口产品范围包括炼油产品、铝制品、钢铁制品、氢、电力、水泥制品和化肥相关产品,这些产品同样包含在欧盟碳交易市场的覆盖范围内。这一点被欧盟立法者视为CBAM符合国际贸易原则的重要依据,即原产国厂商没有比欧盟本土厂商承担更高的碳减排成本。随着技术的进步和碳计量方法学的完善,未来可能有更多种类的产品受到该机制的影响。

从2023年10月1日起, CBAM将进入过渡期,届时欧盟进口商需要向有关部门提供CBAM报告,汇报原产国出口商生产活动的碳排放量等数据,而无须实际缴纳碳关税。到2026年1月1日该机制将进入实质性实施阶段,进口商需要根据实际碳排放量购买相应数量的CBAM证书。

CBAM有极少数的豁免国家和地区,包括挪威、冰岛、瑞士和列支敦士登,这些国家的碳交易市场与欧盟碳交易市场完全畅通,被认为不存在碳泄漏。另外,如果进口方可以证明进口货物在生产所在国已经支付碳价格,则相应的数额将会从CBAM碳关税中抵扣,以避免重复收费。

有借环境保护行单边主义和贸易保护之嫌

虽然欧盟建立CBAM是以更有效地实现欧盟减排目标、维护本土市场内的公平竞争为主要目的,又声称其完全符合世界贸易组织的原则和规定,但分析碳边境调节机制的运行规则,仍认为该机制实质上是借缓解气候问题的名义行贸易保护之实,是新型的“绿色壁垒”,是名副其实的“碳关税”。

在立法之初, CBAM被认为是当前欧洲企业所

拥有的免费碳排放配额的替代方案,在启动后免费配额应停止发放,以避免欧盟企业被“双重保护”。而此举显然引起了一些行业的抗议,欧洲钢铁业声称其需要为20%的碳排放付费。据目前欧盟的碳配额分配计划,在现在所处的欧盟碳市场建设第四阶段(2021年至2030年),有高碳泄漏风险的部门将免费获得100%的排放配额,而碳泄漏风险较低的部门的免费配额将在2026年前至少削减到30%,并在2030年停止免费配额发放。也就是说,未来一段时间内, CBAM将与免费配额发放共存。为应对“双重保护”质疑,欧盟选择在进口商缴纳碳税的排放量中扣减欧盟同类企业获得的免费排放额度,进行税基调整。在这种情况下,其他国家向欧盟出口的产品将被迫与欧盟本土产品承担相同的碳排放成本。

以中国为首的发展中国家与欧盟处于不同的发展阶段,经济发展、技术水平、产业和能源结构等均有很大不同,其应承担的减排责任也不应等同。而CBAM除豁免了少数碳市场和欧盟打通的国家之外,对其他国家无差别适用,这违反了《京都议定书》所规定的“共同但有区别的责任”原则。在2021年4月7日召开的“基础四国”气候变化部长级会议中,部长们对CBAM的引入表示严重关切,认为这些贸易壁垒具有歧视性,违背了公平原则、共同但有区别的责任原则和各自能力原则。

据欧盟委员会估计,实施CBAM将为欧盟带来1.5亿至31亿欧元的潜在额外收入。按照现阶段的欧盟提案,这笔收入将成为欧盟的“自有资源”,用于偿还在疫情中积累的负债,或用于本土工业低碳转型的投资,而没有明确的计划将这笔收入进行重新合理分配,更没有用于投资最不发达国家的应对气候变化行动。

综上所述, CBAM实际上达成了如下效果:对碳密集度高的进口商品实行罚款,以自身的政策标准约束其他国家来保持产品竞争力,罚款的金额全部成为欧盟的财政收入。这是一种单边主义和贸易保护主义的做法,是以欧盟境内法案的形式赋予自己向他国收缴罚款的权力,并将所得收入全部据为己有,属于长臂管辖。其实质是以邻为壑,巧立名目,避开“碳关税”之名而行其实,设立了CBAM这一“创新”制度,绕开贸易规则以保护自身利益。

对我国整体影响有限,但局部影响较大

依据CBAM的货物覆盖范围,该机制所涵盖的商品贸易额在欧盟对中国进口总额中的占比并不大。钢铁、铝、化肥和水泥这四个行业仅占2019年欧盟进口商品总量的3.2%,价值为610亿欧元。就欧盟从中国的进口情况来看, CBAM覆盖的范围甚至更小。2019年欧盟从中国进口这四类商品的总额为65亿欧元,占欧盟从中国进口商品总量的1.8%。因此, CBAM对中欧贸易整体的影响有限。

而具体到该机制适用范围内的行业和企业,情况则变得严峻很多。上文提到, 欧盟单位碳配额交易价格在100欧元左右波动, 而中国全国碳交易市场中该价格仅不到8欧元, 中欧碳价存在巨大差额, 参与国内碳交易的企业的产品进入欧洲市场需要支付这一巨额差价中的一部分。以首当其冲的钢铁业为例, 钢铁产品碳密集度高, 且由于尚未纳入国内碳交易市场, 对未来需要履行的碳排放数据报告义务难以充分准备。2026年后, 中国相关行业出口商将为二氧化碳接近100欧元/吨的巨大价格差埋单, 可能面临巨大的成本增长所带来的负担, 甚至被迫大规模退出欧洲市场。

从好的方面看, CBAM带来的成本压力将倒逼受影响企业加快低碳转型。拥有高碳排放的落后工艺的企业会面临更多损失, 而拥有低碳排放的先进工艺的企业会获得更多利润。以国内的钢铁行业为例, 采用直接还原电炉炼钢等低碳技术炼制的钢产品, 出口欧盟需要缴纳的碳关税更少, 进而在市场上获得价格优势, 产生额外的收入。

政企携手应对潜在风险

中国政府应协助中国企业在过渡期履行碳排放报告义务, 为2026年开始缴纳碳税做好准备。对于企业来说, 应做到以下几点以规避CBAM带来的潜在风险。

一是以碳排放报告为标准评估出口欧盟商品碳排放量数据的可用性, 特别是未被纳入国内碳排放交易市场但在CBAM适用范围内的企业。上述企业应尽快建立碳排放量化和管理机制, 在必要时政府应为这些企业提供指导和协助。尚未在该机制适用范围内的企业也应未雨绸缪, 提前做好产品的碳排放核查工作, 以防该机制在未来扩大适用范围。

二是评估CBAM将给企业带来的额外成本。在该

机制适用范围内的, 特别是与欧盟有大量贸易来往的企业, 若不能根据欧盟政策新动向及时调整自身经营策略, 则可能需要承受较大的成本上升压力。这些企业应加强与欧盟方面进口商的沟通协商, 根据对方要求向其提供碳排放报告。

三是尽快根据CBAM带来的成本上升调整企业政策, 发掘新的海外市场, 降低向欧盟出口货物的比例, 以管控成本。

四是以此为动力倒逼自我提升, 引入或研发低碳排放量的生产技术, 更新落后的生产设备, 采用更先进、更环境友好的工艺, 使出口到欧盟的产品具有足够的价格竞争力。

政府有关部门也应主动作为, 积极发挥协助和引导作用。

一是尽快将CBAM涵盖的行业纳入国内碳排放交易市场, 以CBAM报告义务中应包含的信息为参考, 完善国内碳排放量核算方法, 督促、激励和协助企业更好地应对CBAM做充分的准备。

二是敦促世界贸易组织方面进一步对CBAM的合规性启动调查。习近平主席在2021年4月16日的中法德领导人气候视频峰会时强调, 应对气候变化是全人类的共同事业, 不应该成为地缘政治的筹码、攻击他国的靶子、贸易壁垒的借口。若CBAM在某种程度上违反了国际贸易的原则和精神, 欧盟方面应修改该机制及免费配额分配方案等其他相关的政策, 尊重其他国家特别是发展中国家自主制定的经济发展和低碳转型计划, 遵循共同但有区别的责任原则和各自能力原则, 确保从别国进口的产品能够在上述原则下承担相应的碳排放成本; 也应发扬公平竞争原则, 杜绝以环境保护为名行贸易保护之实的变相绿色壁垒。

三是立足“碳达峰碳中和”目标, 引导行业低碳转型。政府部门应加强顶层政策设计, 以CBAM所适用的行业为重点, 深入研究各行业发展实际和落实碳达峰所面临的困难, 为每个行业量身定制差异化的低碳转型方案。深化受影响行业的供给侧结构性改革, 推进产业结构向低碳化方向调整和升级, 激励高碳排放高污染企业向环境友好型企业转变, 从根本上解决CBAM所带来的不利影响。■

作者单位:1. 武汉大学国际法研究所博士生

2. 中国环境科学研究院