

簡介歐盟執委會修正碳邊境調整機制之提案

羅家彤 編譯

摘要

歐盟執委會於今 (2025) 年 2 月 26 日提出修正碳邊境調整機制之提案，旨在透過簡化程序與調整豁免門檻，於維持該機制效果之同時，減輕進口商之法遵負擔。本次主要修正內容包括豁免小型進口商適用碳邊境調整機制、簡化申報與授權程序、延後排放憑證之銷售等。此外，執委會預計於今年底前對碳邊境調整機制進行全面檢討，並評估其對尚未納入 CBAM 之產業及受歐盟碳交易體系規範之下游產品的影響。

(取材文章：Marc Ruttloff, Eric Wagner & Tobias Burchert, *European Commission to Simplify CBAM Regulation with Omnibus Simplification Initiative*, GLEISS LUTZ (Feb. 28, 2025), <https://www.gleisslutz.com/en/news-events/know-how/european-commission-simplify-cbam-regulation-omnibus-simplification-initiative>; Commission Staff Working Document Accompanying the Document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EU) 2023/956 as Regards Simplifying and Strengthening the Carbon Border Adjustment Mechanism, SWD (2025) 58 final (Feb. 26, 2025).)

碳邊境調整機制 (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) 是歐盟為防止碳溢漏¹、維護公平競爭並推動全球減碳而設計的重要政策工具²。該機制針對進口之高碳排產品，要求進口商購買排放憑證 (下稱 CBAM 憑證) 以支付與歐盟境內產品相當的碳價，避免碳密集型產業因成本差異而外移至氣候政策較寬鬆的國家³。CBAM 已於 2023 年 5 月生效⁴，歐盟進口商須先取得 CBAM 申報人資格，方得進口商品至歐盟⁵；若為非設立於歐盟境內之進口商，則應委任一名間接報關代理人 (Indirect customs representative) 代為提出申請⁶。

¹ 碳溢漏是指企業若因氣候政策相關成本因素，將生產轉移至排放限制較寬鬆的國家。Carbon Leakage, EUR. COMM'N, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/carbon-leakage_en (last visited May 12, 2025).

² Regulation (EU) 2023/956, pmbl. para. 15, 2023 O.J. (L 130) 52, 54 [hereinafter CBAM].

³ *Id.*

⁴ *Id.* art. 36.

⁵ *Id.* art. 5(1).

⁶ 進口商可依據歐盟歐洲議會與歐盟理事會第 952/2013 號規則第 18 條規定委任一名間接報關代表，且若該間接報關代表同意承擔義務，則該 CBAM 申報義務應由該間接報關代表履行；若進

CBAM 自 2023 年 10 月 1 日起開始過渡期，在此期間 CBAM 申報人僅需申報進口商品在生產過程中的碳排放量，尚無須購買 CBAM 憑證⁷。然而明 (2026) 年起⁸，受 CBAM 涵蓋商品之進口商除須申報產品碳含量，每年亦須向主管機關購買並交付 CBAM 憑證以抵換產品生產過程中之碳排放⁹。目前 CBAM 涵蓋鋼鐵、水泥、鋁、化肥、電力與氫等六類產品¹⁰。

由於現行 CBAM 在執行上仍存在許多問題，歐盟執委會於今 (2025) 年 2 月 26 日提案對 CBAM 進行修改¹¹。此提案分為兩大部分，其一係豁免於 CBAM 義務之進口商範圍擴大，其二則係提供其餘須履行 CBAM 義務之進口商簡化程序之措施，以減輕進口商之法遵成本。本文就上述提案內容之重點進行介紹，包括豁免範圍變更及其理由，以及原制度下之程序性問題與相應之簡化措施，最後做一結論。

壹、執委會修正提案重點

一、擴大豁免範圍

執委會從 CBAM2023 年開始的過渡期之實施經驗，以及與成員國、產業利害關係人與非政府組織討論後，認為 CBAM 之法遵負擔對於僅偶爾進口少量 CBAM 商品之進口商（下稱小型進口商）而言尤其沉重¹²，特別是對於鋼鐵、鋁、肥料與水泥四個產業更是如此¹³。

根據 2023 年第四季至 2024 年第三季之進口資料顯示，約 80% 的 CBAM 進口商加總之排放量僅占 CBAM 商品進口總排放量之 0.1%，而超過 99% 之排放量來自僅約 10% 之進口商，多個成員國也根據其國家海關資料提交了類似之分析

口商未設立據點於任何成員國境內，則該 CBAM 申報義務必須由其間接報關代表負責。*Id.* art. 5.

⁷ *Id.* art. 32.

⁸ *Id.* art. 36(2).

⁹ *Id.* art. 6(2).

¹⁰ *Id.* Annex I.

¹¹ Commission Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council Amending Regulation (EU) 2023/956 as Regards Simplifying and Strengthening the Carbon Border Adjustment Mechanism, COM (2025) 87 final (Feb. 26, 2025).

¹² *Id.* at 3-5.

¹³ 此問題並不適用於其他兩個 CBAM 部門：電力與氫。以電力部門為例，其特徵是由少數個別進口商進口大量電力；而氫氣部門的特徵則是整體進口商數量極少。根據所分析的海關資料，整個歐盟 27 國僅有 64 家氫氣進口商，而這些進口商合計佔該部門總排放量的 92%。基於這些原因，本提案排除了電力與氫氣部門，適用於少量進口的豁免。Commission Staff Working Document Accompanying the Document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EU) 2023/956 as Regards Simplifying and Strengthening the Carbon Border Adjustment Mechanism, at 2 n.10, SWD (2025) 58 final (Feb. 26, 2025) [hereinafter Staff Working Document].

結果¹⁴。此外，小型進口商每年進口 CBAM 商品之價值中位數僅約 1,600 歐元，然而根據 2021 年歐盟執委會之影響評估報告估算，小型進口商每年的法遵成本卻介於 5,440 至 6,900 歐元之間，與其進口商品之價值相比顯失平衡¹⁵。

即便現行 CBAM 設有豁免 CBAM 義務之最低門檻 (*de minimis*)，CBAM 第 2 條第 3 款規定¹⁶，若附件一所列貨品每進口批次之價值不超過歐盟理事會第 1186/2009 號規則第 23 條所指貨品可忽略價值 (*goods of negligible value*)，目前為 150 歐元，則可將該貨物排除於 CBAM 適用範圍外¹⁷。然而截至目前為止，於 CBAM 過渡期收集之資料已證明，此門檻無法有效將小型進口商排除於 CBAM 範圍之外¹⁸。

根據在過渡期間所收集之資料顯示，商品之重量比其價值更能有效反映商品之產品碳含量，因此執委會提議對現行最低門檻進行修正，將豁免標準改為以每位進口商每年累積進口重量做評斷¹⁹，此時年進口商品本身之重量未達 50 公噸之進口商便可豁免於 CBAM 義務²⁰。採用這樣的重量門檻，預計可豁免約 182,000 位進口商 (約占進口商總數的 91%)²¹。

二、簡化程序

(一) 簡化申報人授權程序之措施

各成員國與利害關係人認為，進口商獲取 CBAM 申報人資格之程序對成員國造成之行政負擔可能阻礙 CBAM 貨品之進口²²。特別是在強制性諮詢方面尤其明顯，即 CBAM 第 17(1)條規定，進口商申請成為授權 CBAM 申報人時，該國主管機關即應履行與執委會以及其他成員國主管機關間之諮商程序²³。再者進口商抱怨，由於 CBAM 申報及義務評估時涉及較技術性之內容，使其在實務上往往需要尋求專業協助，然而目前僅有間接報關代表 (*indirect customs representatives*) 能替進口商履行 CBAM 申報義務，惟間接報關代表不一定具備執行該任務所需之專業知識，且聘請間接報關代表的成本可能相當高昂²⁴。

¹⁴ *Id.* at 3.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ CBAM, art. 2(3)(a).

¹⁷ Council Regulation 1186/2009, art. 23, 2009 O.J. (L 324) 23, 27 (EC).

¹⁸ Staff Working Document, *supra* note 13, at 4.

¹⁹ *Id.* at 4.

²⁰ *Id.* at 6.

²¹ *Id.*

²² *Id.* at 17.

²³ CBAM, art. 17(1).

²⁴ Staff Working Document, *supra* note 13 at 17.

對此，執委會認為，由於 CBAM 申報人之資格在所有成員國皆有效力，且進口涉及跨境活動，因此諮詢程序仍應納入 CBAM 授權程序中，以使各國主管機關有機會監督並控管 CBAM 申報人提交予其他主管機關之資訊。然而，鑑於強制性之諮詢程序造成主管機關不必要的義務與過重之行政負擔，執委會建議將此諮詢程序改為選擇性適用，而非強制性要求，是否需要進行諮詢程序，應由給予授權之主管機關來判斷²⁵。

再者，執委會就間接報關代表可能不具備執行 CBAM 相關申報（例如計算產品碳含量）所需專業能力之問題，於本次提案引入「CBAM 代表人（representative）」制度，即 CBAM 申報人得將進入 CBAM 登錄系統以及提交申報之權限授予其信任之第三方（即代表人）如顧問或環境專家等²⁶。此代表人雖無須經主管機關授權為 CBAM 申報人，但仍須符合某些條件才能取得 CBAM 登錄系統的使用權，例如持有經濟營運商註冊及識別證（Economic Operators Registration and Identification, EORI）編號，以及需設立於成員國內，等²⁷。如此一來，雖然 CBAM 申報人仍需對所有 CBAM 義務負責，包括購買與繳回正確數量的 CBAM 憑證，但排放計算等事項便得委由代表人執行。

（二）簡化排放計算

按現行規定，CBAM 申報人在計算商品的直接排放時，若某類商品之數據無法自該出口國之可靠來源取得時，應以該類商品在歐盟碳排放交易體系（European Union Emission Trading Scheme, EU ETS）中排放表現最差的 X%設施的平均排放強度作為該商品排放強度之預設值，根據 CBAM 第 7 條第 7 項規定²⁸，X 之具體數值應由執委會依照地區、區域或國家個別設定²⁹。

然而，EU ETS 產品之基準值作為上述預設值之依據，卻僅涵蓋 CBAM 中 11 種相關產品³⁰，而 CBAM 範疇下則多達 569 種不同類別之進口商品，部分 CBAM 商品甚至無法找到任何產品基準值與之對應，例如：鐵合金、鋁質水泥等。此外，有些 CBAM 商品在歐盟僅由極少數設施生產，最差 1%或 10%之排放設施之數據並無參考價值。最後，在某些情況下，即使是歐盟排放最差的生

²⁵ *Id.* at 18.

²⁶ *Id.*

²⁷ *Id.* at 53.

²⁸ CBAM, Annex IV, ¶ 4.1.

²⁹ *Id.* art. 7(7).

³⁰ 基準值是一種用來將同類產品的排放與一個參考值進行比較的方式，這個參考值就被稱為基準值。必須確保兩者間具可比性。例如，將造紙業的能源消耗與水泥業進行比較是沒有意義的。在歐盟碳排放交易體系中，基準值與生產過程的溫室氣體排放強度有關，基準值的設定方式是參照歐盟內某產業中排放強度最高的 10%設施之平均值。Guidance Document No. 5 on the Harmonised Free Allocation Methodology for the EU ETS 2024 Revision, at 74, COM (2024) final (Mar. 28, 2024).

產商，其排放效率仍優於多數非歐盟國家競爭者。因此，當某類商品無法取得出口國的可靠數據時，有必要採用更簡化的方法來設預設值³¹。

此提案建議將預設值設定為在可取得可靠數據的國家中，排放強度最高的十個國家之平均排放強度。執委會認為此一作法可有效防止碳溢漏風險，同時不致對無法提供實際排放數據的進口商造成過度懲罰；此外，亦能確保缺乏相關數據之國家不會反而較數據完備之國家享有更優惠的待遇³²。

(三) 簡化 CBAM 財務責任

根據 CBAM 規則第 9 條第 1 項，對於在原產國已繳納之碳價³³，CBAM 申報人可主張抵扣其應繳交的 CBAM 憑證數量，以避免重複課稅。然而，CBAM 規則對此設下相對嚴格之門檻：首先，申報人必須及時取得非歐盟國家實際繳納碳價之證明；其次，申報人須證明該碳價是針對 CBAM 商品之產品碳含量所繳納；最後，申報人須取得與申報人及商品原產國主管機關皆無關係之獨立第三方出具之認證文件³⁴。

惟非歐盟國家的碳價普遍低於 EU ETS 之碳價，故雖進口商可申請抵扣其在原產國已繳納之碳價，但實際可抵金額有限，且申報所需之排放資料往往難以取得，又需第三方驗證與繁複的行政程序，導致進口商為抵扣所需承擔之計算與法遵成本，往往高於其可抵扣金額。再者，自 2026 年起，歐盟成員國將透過共同中央平台開始向申報人販售 CBAM 憑證，並要求申報人在 CBAM 登錄系統中，每季末持有的憑證數量應至少達到自當年 1 月 1 日以來進口商品之產品碳含量的 80%（即 80%規則）。然而可能影響申報人需購買多少憑證之因素，迄今仍不明確，導致申報人可能要在資訊缺乏之情況下去購買憑證³⁵。

對此，執委會提案引入一項新設計，依據非歐盟國家規定需繳納的碳價，針對各別非歐盟國家預設標準碳價，若無法確認非歐盟國家的實際碳價，CBAM 申報人可在申報時引用標準碳價作為計算抵扣的依據。自 2027 年起，歐盟執委會將根據最可靠的公開資訊及非歐盟國家提供的數據，為各非歐盟國家設定標準碳價³⁶。

歐盟執委會現也擬將銷售時間延至 2027 年 2 月 1 日，以因應 2026 年（即正式制度實施的第一年）在執行層面上的不確定性，以給予申報人更多時間蒐集

³¹ Staff Working Document, *supra* note 13, at 21.

³² *Id.*

³³ CBAM, art. 9(1).

³⁴ Staff Working Document, *supra* note 13, at 31.

³⁵ *Id.*

³⁶ *Id.* at 32.

資料，並讓海關系統將 2026 年最新進口資訊匯入 CBAM 登錄系統中³⁷；為讓申報人有足夠時間適應新規定，CBAM 申報人自 2027 年起才需要為 2026 年進口至歐盟的商品所產生的碳排放購買 CBAM 憑證。前述 CBAM 憑證價格，將以 2026 年 EU ETS 核配量收盤價之季度平均為基準³⁸。

貳、結論

歐盟執委會此次提案對 CBAM 所提出的修正，或許將有助減輕成員國主管機關與受影響企業的負擔，然而其仍需經過歐盟立法程序才能正式成為法律。此外應注意此次提案雖延後 CBAM 憑證的銷售，但 CBAM 並沒有延期實施，進口商仍須在 2026 年（即 CBAM 正式實施的第一年）履行申報義務。值得注意的是，執委會預計在 2025 年底前對整部 CBAM 規則進行全面檢討，評估其對其他產業及受歐盟碳交易體系規範之下游產品的影響³⁹，此舉有望推進 CBAM 改革之進程，以及涵蓋更多目前受歐盟碳交易體系規範的產業⁴⁰。

³⁷ *Id.* at 31.

³⁸ *Id.*

³⁹ *Id.*

⁴⁰ *Questions and Answers on Simplification Omnibus I and II*, EUR. COMM'N, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_25_615.