歐盟碳邊境調整機制第三國支付碳價抵扣草案評析

傅溫也 編譯

指導老師 施文真

摘要

歐盟執委會於今（2026）年 5 月 13 日公布 CBAM 碳價抵扣細則草案，規範第三國已實際支付之碳價如何抵扣 CBAM 義務。草案雖有助維護環境完整性，卻可能使碳定價收入流向歐盟，有悖於共同但有差別責任原則，為使碳價較低之貿易夥伴得以縮小與 CBAM 憑證價格間之差距，本文檢視三種收入保留方案：出口國以高名目碳價搭配免費配額、再就輸歐產品收回該項減免；出口商於履約義務外購買符合資格之碳權；出口商超額繳納碳稅或超量購買配額。惟現行草案對後兩種方式之承認仍不明確，而最終文本能否為第三國保留碳定價收入提供更明確路徑，值得後續觀察。

（取材資料：Carolyn Fischer & Michael Mehling, *Recognizing Third-Country Carbon Prices Under the European CBAM: Options to Close the Price Gap* (MIT Ctr. for Energy & Env't Pol'y Rsch., Research Commentary No. RC-2026-04, 2026), https://ceepr.mit.edu/wp-content/uploads/2026/06/MIT-CEEPR-RC-2026-04.pdf.）

歐盟執委會（European Commission，下稱執委會）於今（2026）年 5 月 13 日公布「碳邊境調整機制（Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM）第三國支付碳價抵扣細則草案」[1]（下稱「草案」），規範原產國「實際支付（effectively paid）」之碳價應如何自 CBAM 履約義務中扣抵。

儘管草案已為減量額度之採認開啟有限空間，若干重要問題仍懸而未決，其中最關鍵者在於：第三國應如何在不損及草案所欲建立之完整性保障措施的情況下，縮小其碳價與以歐盟排放交易體系（European Union Emission Trading Scheme, EU ETS）價格為基準來計算的 CBAM 憑證價格間之落差。CBAM 的制度設計本非以增加財政收入為目的，因此為歐盟貿易夥伴提供縮小該落差、將此類收益保留於國內的可行途徑，無論在政治或法律層面均屬可取。

[1] Commission Implementing Regulation (EU) .../... Laying Down Rules for the Application of Regulation (EU) 2023/956 as Regards the Conversion of the Carbon Price Paid in a Third Country into a Corresponding Reduction in the Number of CBAM Certificates to be Surrendered, the Evidence of Payment of That Carbon Price, the Qualifications of the Independent Person and Conditions to Ascertain Its Independence and Qualifications (draft), Ref. Ares(2026) 4841230 (May 13, 2026) [hereinafter Draft Implementing Regulation].

以下首先簡介草案內容並分析碳價抵扣所涉及之政策權衡，接著檢視第三國縮小其國內碳價與 CBAM 碳價差距之三種可能途徑，最後作一結論。

壹、草案簡介

CBAM 規則第 9 條規定，經授權之 CBAM 申報人，就其所申報之隱含碳排放（embedded emissions）已於原產國支付碳價者，於 CBAM 申報中請求扣減應繳回之 CBAM 憑證數量，惟僅於該碳價已「實際支付」，並扣除任何可能導致降低該支付碳價的退款或其他形式之補償[2]。

至於何謂「碳價（carbon price）」，CBAM 規則第 3 條第 29 款對其採取狹義定義，僅指「依據減碳機制，以稅（tax）、徵費（levy）或規費（fee）之形式，或於溫室氣體排放交易制度下，以排放配額之形式，於第三國支付之金額；該金額係依此類措施所涵蓋且於商品生產過程中排放之溫室氣體計算[3]。」

隨著草案公布，執委會確認其對第 3 條第 29 款採取狹義解釋，同時有限度地開放減量額度之採認，其中有三項重點：

一、草案維持嚴格的等效性要求：僅有依稅、徵費或規費支付之碳價，或依具有拘束力且「對該機制所涵蓋之相關產業中所有營運商，不加歧視地課予法定義務」之排放交易制度支付之碳價，始符合資格[4]。

二、若第三國允許營運商透過購買減量額度履行部分義務，則其購買該等減量額度所支付之價格得獲採認[5]，至於源自國內減量活動之減量額度，歐盟並未增設其他額外的認定標準。

[2] Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism, art. 9(1), 2023 O.J. (L 130) 52, 72 (“An authorised CBAM declarant may claim in the CBAM declaration a reduction in the number of CBAM certificates to be surrendered in order to take into account the carbon price paid in the country of origin for the declared embedded emissions. The reduction may be claimed only if the carbon price has been effectively paid in the country of origin. In such a case, any rebate or other form of compensation available in that country that would have resulted in a reduction of that carbon price shall be taken into account.”).

[3] *Id*. art. 3(29) (“‘carbon price’ means the monetary amount paid in a third country, under a carbon emissions reduction scheme, in the form of a tax, levy or fee or in the form of emission allowances under a greenhouse gas emissions trading system, calculated on greenhouse gases covered by such a measure, and released during the production of goods.”).

[4] Draft Implementing Regulation, *supra* note 1, recital 8.

[5] *Id*. recital 12.

三、國際減量額度僅於經過依《巴黎協定（Paris Agreement）》第 6.2 條或第 6.4 條[6]，獲得授權並核發時始得採認[7]，且採認上限為第三國機制下申報並經確認排放量之 10%[8]。草案進一步釐清，免費配額、基準線豁免及金錢退款均會降低實際支付之碳價[9]；但若碳價收入回流作為專門針對營運商（operator）之去碳化補貼，則屬例外，不因此降低實際支付之碳價[10]。

碳價抵扣制度所涉及的不僅是歐盟與個別進口商間的成本計算，更牽動兩項核心價值之取捨。一方面，若對碳價抵扣之認定過於寬鬆，可能產生三重風險：其一，減量額度類的碳權採認長年伴隨爭議[11]，國際間對其治理成效多有疑慮，把關不夠嚴謹恐危及 CBAM 本身之公信力與環境完整性；其二，可能削弱 CBAM 促使其他國家建立碳定價制度之作用，而此一催化效果，可謂 CBAM 對全球氣候治理最具實質意義之影響[12]；其三，可能削弱 CBAM 防範碳洩漏之效果，使其立法目的難以實現。

另一方面，若制度設計僅著眼於防範上述風險，卻未充分考量貿易夥伴之個別處境，可能對歷史排放責任相對較低的開發中國家造成不成比例之負擔，

[6] Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change arts. 6.2, 6.4, Dec. 12, 2015, T.I.A.S. No. 16-1104.
[7] Draft Implementing Regulation, *supra* note 1, recital 13.
[8] Annexes to the Commission Implementing Regulation (EU) .../... Laying Down Rules for the Application of Regulation (EU) 2023/956 as Regards the Conversion of the Carbon Price Paid in a Third Country into a Corresponding Reduction in the Number of CBAM Certificates to be Surrendered, the Evidence of Payment of That Carbon Price, the Qualifications of the Independent Person and Conditions to Ascertain Its Independence and Qualifications, Ref. Ares(2026) 4841230 (May 13, 2026), Annex I, § 3.3.4 [hereinafter Draft Implementing Regulation, Annex I].
[9] Draft Implementing Regulation, *supra* note 1, art. 8(1) ("When preparing the operator's carbon price report, the operator shall identify and take into account the following rebates or other forms of compensation:
(a) a reduced tax rate under a carbon tax, levy or fee;
(b) any exemption of the emissions coverage in the carbon price mechanism,
including: (i) emissions associated with free allowances received by the operator; (ii) emissions that are below an emission intensity baseline under a baseline-and-credit emissions trading system; and (iii) emissions exempted from the application of the carbon tax, levy or fee;
(c) a refund in monetary value that partially or totally compensates the carbon price paid, including forms of indirect cost compensation due to a carbon price mechanism;
(d) any other rebate or form of compensation that is based on any relevant parameters establishing the effective carbon price to be paid on the emissions covered by a carbon price mechanism.").
[10] *Id*. art. 8(2) ([W]here the installation subject to a carbon price mechanism benefits from subsidies financed by the revenues generated by the carbon price mechanism, the value of the subsidies shall not be taken into account to establish the carbon price effectively paid . . .").
[11] *E.g.*, Patrick Greenfield, *Revealed: More than 90% of Rainforest Carbon Offsets by Biggest Certifier are Worthless, Analysis Shows*, THE GUARDIAN (Jan. 18, 2023), https://www.theguardian.com/environment/2023/jan/18/revealed-forest-carbon-offsets-biggest-provider-worthless-verra-aoe.
[12] *See How the EU's Carbon Price on Imports Strengthens Climate Policies Globally*, POTSDAM INST. FOR CLIMATE IMPACT RSCH. (June 1, 2026), https://www.pik-potsdam.de/en/news/latest-news/how-the-eus-carbon-price-on-imports-strengthens-climate-policies-globally.

並使原可由第三國透過國內碳定價制度保留之收入轉而流向歐盟。此種結果可能與「共同但有差別責任原則（principle of common but differentiated responsibilities）[13]」及歐盟的氣候融資承諾有所扞格[14]，並引發外交與法律層面之反彈。因此，如何在維持 CBAM 環境完整性的同時，兼顧貿易夥伴之具體處境，使其得以將相關碳定價收入留在國內，即為本文所欲回應之核心問題。

貳、貿易夥伴縮小與 CBAM 碳價差距之可能途徑

就碳價尚未達到歐盟水準、但已建立或正推動國內碳定價制度的貿易夥伴而言，仍有三種方式可縮小本國碳價與 CBAM 憑證價格間的差距，以下分別說明之。

一、提高名目碳價並取消或收回輸歐產品之免費配額或補償

第一種方案，是由出口國設定較高的名目碳價，同時容許其碳定價制度以免費配額或其他退款、補償形式，緩解競爭力及其他經濟層面之疑慮。至於輸往歐盟之貨品，則可允許或由出口國要求生產者支付該等配額，藉此收回原先給予之免費配額或退款；如此一來，申報人即得主張其實際上已全額支付該國名目碳價，並用以抵減 CBAM 之應繳義務。

草案為此一方案提供相對穩固的依據：其將免費配額與實際承擔碳價之歸屬置於排放設施（installation）的層級[15]，並規定營運商雖有權請領退款或其他形式之補償，惟若「能證明其並未提出申請、或申請已遭駁回」，該退款或補償即不予扣除[16]。據此，一項制度若對出口導向之排放設施不給免費核配、僅對供應國內市場之排放設施給予免費配額，則原則上前者所獲承認之碳價將較高。

---

[13]「共同但有差別責任原則（principle of common but differentiated responsibilities）」係指各國對於全球環境問題雖負有共同因應之責任，惟因已開發國家長期以來溫室氣體排放之歷史累積量較高、且具備較充足之財政與技術能力，故應承擔較開發中國家更重之減量義務、以及提供資金與技術協助之責任。*See* United Nations Framework Convention on Climate Change art. 3(1), May 9, 1992, 1771 U.N.T.S. 107, 169.

[14] 歐盟及其成員國為全球最大之公共氣候融資提供者，2024 年向開發中國家提供 317 億歐元公共資金。Council of the EU Press Release 859/25, Council Publishes 2024 International Climate Finance Figures (Oct. 27, 2025).

[15] Draft Implementing Regulation, Annex I, *supra* note 8, at 3.

[16] Draft Implementing Regulation, *supra* note 1, art. 8(3) (“[W]here an operator of an installation subject to a carbon price mechanism is entitled to a rebate or other form of compensation but can prove that it has not requested it, or the request has been rejected, that rebate or other form of compensation shall not be taken into account in order to determine the carbon price effectively paid.”).

此一作法可為所有受規範之排放源保留相當於名目碳價水準之邊際價格訊號，並進一步確保輸往歐盟之貨品生產者所負擔的平均碳成本亦達該水準。惟其伴隨兩項複雜之處：

第一，制度執行上必須充分確保原產國之配額分配安排確實使出口貨品承擔淨價格（net price），而此一監測工作並非易事，主要僅在免費配額係依透明且以標竿值（benchmark-based）為基礎之公式核配時[17]，方具可行性。

第二，對出口商採取不對稱之配額分配，原則上可能招致 WTO《補貼暨平衡措施協定（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures）[18]》之檢視，惟同一疑慮對歐盟自身長年實施之免費配額作法而言，其實更為強烈[19]。重要的是，「出口稅、其他稅捐或規費」與出口補貼不同，原則上並不違反國際貿易法[20]。

二、出口商額外購買合格減量額度

第二種方案可與前述方案併行實施，即允許（或要求）出口生產商於履行國內碳定價制度義務之外，另行購買《巴黎協定》第 6 條下或其他符合資格之國際減量額度，並以其就該等減量額度所支付之價格抵減 CBAM 應繳義務。此一方案雖會削弱出口國提高國內碳價之誘因，卻不至於完全消除其一開始建立碳定價制度的誘因，因為購買減量額度若要產生任何利益，前提仍是存在一套強制性的碳定價制度。

草案僅部分容許此一方案：附件一第 3.3.4 節係以該等減量額度在國內制度中「用於遵循法定義務（to meet compliance obligations）」為採認條件[21]；而《巴

[17] 標竿值核配（benchmark-based allocation）係免費配額之一種分配方式，指主管機關先就特定產品訂定單位產量之排放強度標竿值，通常以該產業中排放效率最佳之一定比例設施的平均排放強度為準，再以各設施之產量乘以該標竿值，計算其得獲核配之免費配額數量。相較於依各設施歷史排放量核配之「歷史排放量法（grandfathering）」，標竿值核配之計算公式與參數較為透明，且排放強度低於標竿值之設施可獲得相對充裕之配額，故仍能維持減量誘因。EU ETS 自第三交易期（2013 年）起即以產品標竿值作為免費核配之主要方法，並以歐盟境內該產業排放效率最佳之前 10%設施的平均表現作為訂定標竿值之起點。*See* Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Within the Community, art. 10a(2), 2003 O.J. (L 275) 32.

[18] Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 14.

[19] Michael Mehling & Michael Jakob, *Subsidy-related Aspects of the EU Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)*, 58(3) J. OF WORLD TRADE, 361, 374 (2024).

[20] GATT 第 XI 條第 1 項禁止數量限制，惟將「稅、費」等形式之出口措施排除在外，故出口稅原則上為 WTO 法所容許，除會員於入會議定書另作承諾外，不受拘束。General Agreement on Tariffs and Trade art. XI:1, Oct. 30, 1947, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194, 224.

[21] Draft Implementing Regulation, Annex I, *supra* note 8, § 3.3.4.

黎協定》第 6 條碳權之 10%上限，也僅涵蓋用於遵循法定義務之減量額度[22]，並不包括生產商在法定義務之外、專為縮小與 CBAM 價格落差而額外購買者。

三、出口商超額繳納碳稅或購買額外排放配額

第三種機制則與前述第一、二種方案不同，其並非以收回退款或購買減量額度之方式縮小與 CBAM 憑證間之價格落差，而是允許（或要求）CBAM 貨品出口商逕行於生產國額外支付款項——採碳稅制度者，以超額繳納其應納碳稅為之；採排放交易制度者，則購買超過法定義務所需數量之配額。在排放交易制度下，此一方案可能推升出口國之配額價格並促成額外減量，惟其前提是國內市場須具備足夠流動性，方能吸收此需求。

就此而言，草案同樣僅提供較為有限之依據：附件一第 3.3.1 節允許以實際購買之單位平均成本認定碳價，因此可能在一定程度上涵蓋營運商帳戶中持有、超出法定義務所需之購買單位，惟此並非毫無疑義[23]。

上述三種方案共通的一項制度設計選擇，在於縮小價差之步驟究竟應交由出口商自願為之，抑或由原產國強制要求。在草案架構下，強制性安排具有明顯優勢：此等安排一旦作成，即構成國內法規範所課予之拘束性法定義務的一部分，因而得涵攝於第 3 條第 29 款及草案對強制型碳定價制度之採認範圍，並可避免其外觀上被視為一項臨時性、專門針對出口之課徵。

相較之下，出口商自願追加支付之作法，較難契合此一規範架構，儘管對於不願透過立法提高法定義務之政府而言，此種作法在政治上阻力較小。因此，若草案通過後確實採認超出法定義務之額外支付，則將其設計為強制性義務會是法律上較站得住腳的途徑。

參、結論

本文所檢視的三種收入保留方案在 CBAM 規則第 3 條第 29 款之狹義定義與草案附件一之採認規則下，僅第一種具有相對穩固之依據，惟其執行仍面臨監測上之困難及補貼規範之疑慮。第二、三種方案則僅取得薄弱且不確定之依據。據此，草案雖未完全封閉第三國將碳定價收入保留於國內之途徑，但可行空間仍相當有限，顯示草案在「維持公平競爭」與「顧及第三國具體處境」之間，實際上仍偏向前者，而最終文本能否為第三國保留碳定價收入提供更明確路徑，值得後續觀察。

[22] *Id.*
[23] *Id.* § 3.3.1.