

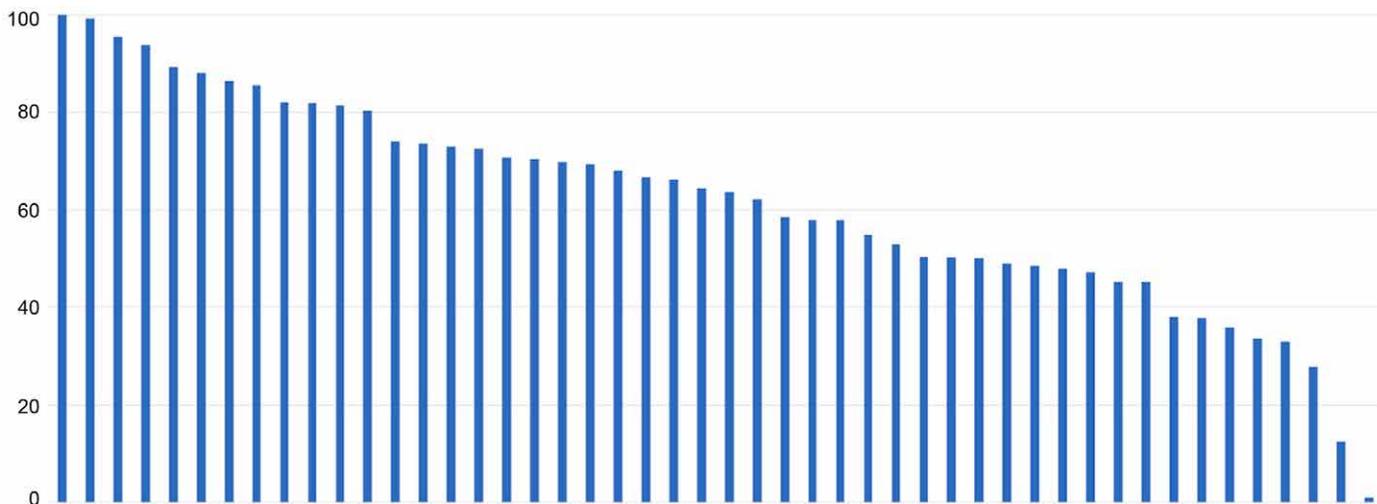
# CBAM是否會踢鐵板？ 抗議心聲總調查

自歐盟CBAM法案公告以來，我們目前看見全球正出現一波反對的抗議聲浪，其中以中國和印度的反彈力道最大。CBAM幾乎是一個全面性、結構性滲透的衝擊，對一國的產業經濟之衝擊規模可以「天價」來形容。除了中國與印度之外，勢必有其他數國提出異議或有可能在未來進行反制。本文彙整現有的抗議心聲，提供給讀者更全面的視野輪廓。

在了解各種抗議意見之前，有一份研究報告值得讀者用來參考和自行判斷。Indra Overland與Rahat Sabyrbekov這兩

位作者在科學暨醫學書目資料庫網站ScienceDirect，發布一篇有趣且具預測性質的研究報告：「(暫譯) 了解你的對手：哪些國家可能對CBAM吹起抗議號角？(Know your opponent: Which countries might fight the European carbon border adjustment mechanism?)」。他們用科學性、可驗證的方式，預測未來最有可能抗議CBAM的國家，並製作出以下排行(圖1)。此排行納入考量的變因包括：與歐盟的貿易量與成本增量、碳排強度、世貿組織爭端解決機制的發起紀錄、國內對氣候變遷的輿論、國家創新能力。

圖1. CBAM對抗指數，包含所有統計面向



【圖說由左到右】伊朗、烏克蘭、美國、阿拉伯聯合大公國、埃及、中國、印度、哈薩克、俄國、白俄羅斯、利比亞、沙烏地阿拉伯、印尼、波士尼亞與赫塞哥維納、科威特、南非、突尼西亞、約旦、西伯利亞、摩洛哥、孟加拉、阿爾及利亞、越南、泰國、巴基斯坦、亞塞拜然、摩爾多瓦、馬來西亞、土耳其、奈及利亞、巴西、加拿大、北馬其頓、黎巴嫩、阿爾巴尼亞、菲律賓、塞內加爾、墨西哥、澳洲、阿根廷、紐西蘭、以色列、哥倫比亞、秘魯、智利、新加坡、南韓、日本

他們把圖表轉換成世界地圖(圖2)，其中顏色越深的國家有越高機率在未來抗議CBAM。

從圖1得知，抗議可能性最高的是伊朗，最低的是日本。前十大最有可能抗議的國家為伊

圖2. CBAM抗議指數地圖



朗、烏克蘭、美國、沙烏地阿拉伯、埃及、中國、印度、哈薩克、俄羅斯、白俄羅斯。在被列入此排行的全部48國之中，有許多國家的當前經濟仍受到挑戰。

以下，我們來看幾個主要國家的抗議意見：

### ■ 中國

目前為止，中國在媒體上的抗議聲量最大。CBAM可能會使中國的鋼鐵產品出口成本提高4%至6%，中國鋼鐵協會(CISA)稱，CBAM是阻礙中國出口的新貿易壁壘：「一旦其他國家採取對等和類似的貿易保護措施以維護其利益，將導致更高的貿易成本和貿易摩擦的風險增加。我們希望歐盟考慮到進口結構變化對下游鋼鐵消費者造成的成本和運營挑戰。」

截至2023年7月，中國在匯聚反彈CBAM的勢力，並希望其在世貿組織貿易與環境委員會(CTE)上提出的多邊討論之建議，能為抵制未來的跨境碳徵稅機制奠定基礎。中國提出的缺漏包括歐盟排放交易體系下的減排量反映在另一個國家的減排量中、缺乏全球碳排強度標準，以及不同司法管轄區之間對碳定價機制的分歧。

面對中國的反應，歐盟委員會稅收與關稅同盟事務總幹事湯瑪斯(Gerassimos Thomas)，2023年11月15日在香港《南華早報》投稿一篇時評，題名為「(暫譯) 歐盟碳邊境稅：中國的合作將為氣候議題發出正確的訊號(EU carbon border tax: China's cooperation will send right climate signal)」。他在文中提及歐盟與中國進行的高層談話：

“……有鑑於中國是我們(歐盟)第二大貿易夥伴，我們理解中國對新機制(CBAM)以及其推出抱持強烈興趣。因此，對於中方提議中歐之間建立CBAM高層對話，我們表示歡迎。在設計該機制時，重要的一點是要以完全透明的方式進行。……”

就我而言，我很榮幸本週前往北京會見中國當局的對談者。我們的目標是增進相互理解，尋求雙方體制上的協同和簡化，了解如何減輕相關中國企業的負擔……中國企業和民間社會提供的意見反饋，對我們來說也很重要。……我們積極、透明地與中國當局和企業(包括在中國活躍的歐盟企業)進行聯繫，一部分是為了更好理解中國的碳定價通報體制和方式，以便我們在CBAM過渡期結束後納入考量。……”

就我們而言，我們鼓勵中國進一步加強碳排放交易體系，並注意到中國進一步加強碳定價的規劃。歐盟將繼續充分參與這一領域的國際討論……中國對氣候議題的雄心壯志向世界其他國家發出了非常重要的訊息，我們只能鼓勵中國實現這項雄心壯志，特別是在本月(編按：2023年11月)底召開的COP28氣候變遷會議前夕。 ”

來源(短網址)：<https://shorturl.at/hilHM>

從湯瑪斯的回應，可觀察到中國作為全球最大碳排國，可能在2026年CBAM正式上路前的調整過程中產生關鍵的影響。

### ■ 印度

印度聲稱CBAM會損害其出口，指出CBAM未能為不同國家的不同生產階段分配不同的額度，甚至一度威脅要向世貿組織提出碳稅問題。印度商業線報(The Hindu BusinessLine)發布社論，提議政府應要策略性抵抗CBAM，並在2023年11月19日發布另一篇新聞，描述政府正在探索替代方案來應對CBAM對出口的影響。

其中一方案是，舉例來說，如果產品繳納每噸100美元碳稅後出口到歐盟，則必須進行價格談判，以便對來自歐盟的其他產品每噸再增加100美元。政府官員表示這並非對歐盟徵收反補貼稅，而是進行價格談判，以確保從印

度公司被課徵的稅款會回到印度。第二個方案是由歐盟將徵收的碳稅返還給印度，返還的收入將用於資助印度的氣候目標。

2023年11月2日，工商部長戈亞爾(Piyush Goyal)表示政府將找到解決方案，很可能是徵收相當於歐洲稅收的國內稅，將這筆新收入用於綠色能源轉型。這項解決方案將間接幫助印度出口企業在轉向清潔能源生產時減少碳足跡。最終將不再需要CBAM。

### ■ 波蘭

除了前述圖1排行榜中的國家之外，還有一些不在此排行中的國家，已透過官方管道提出抗議，波蘭就是一個鮮明的例子。波蘭約70%的電力來自煤炭，CBAM將威脅到波蘭的能源安全。

在2023年8月8日的訴訟中，波蘭向歐盟法院提出廢除



CBAM法規的請求，認為CBAM條款主要屬於財政性質，因此需要所有27個歐盟成員國全數決議通過，可能需要兩年或更長時間才能做出判決。儘管不會立即產生影響，但此舉可能在中期對CBAM和歐盟綠色協議產生重大影響。全部或部分撤銷CBAM法規可能會危及歐盟委員專為歐盟排放交易體系(EU-ETS)下的產業競爭力制定的計劃。

## ■ 巴西

巴西工業聯合會(Brazilian National Confederation of Industry, CNI)是巴西工業界的主要代表，也是工業工會體系的最高機構。該機構向歐盟提交意見書，在文中針對CBAM的許多面向提出修正建議以及質疑：

“……歐盟應向第三國和外國生產商/出口商提供充分技術援助、能力扶植和培訓，以幫助他們適應並遵守CBAM規定的義務。為此，歐盟委員會打算何時為第三國合作夥伴啟動資訊宣傳活動和技術支援？……”

我們認為過渡期內的處罰不應是強制性的，因為過渡期內的義務僅限於呈報，主管部門可以啟動程序糾正不完整或不正確的CBAM報告以及未提交的報告。這種情況應該觸發通知和詳細說明以糾正缺乏的資訊。過渡期應讓所有參與者有機會了解情況並適應報告的要求。”

## ■ 南韓

南韓政府在意見書中針對機密洩露和預設值的風險提出諫言：

“……《CBAM實施法》要求外國業者提交產業特定資訊（例如，對於鋼鐵產品，需要包括合金元素的混合物，例如錳、鉻和鎳的百分比）。由於外國經營者可能與先收到報告的歐盟進口商競爭，因此令人擔憂的是，機密資訊可能會不必要地暴露給歐盟進口商（他們同時也是外國報告申報人的商業競爭對手）。在此背景下，韓國政府要求歐盟重新考慮……允許外國業者直接通報並允許其歐盟子公司作為申報人。

……第5條規定，歐盟委員會將公佈過渡期的預設值，並且相同的預設值可能適用於歐盟以外的所有其他國家。考慮到每個國家都有不同的國家預設值，韓國政府要求歐盟承認每個國家的國家預設值，前提是這些預設值在各自的碳定價方案下是可信的。”

## ■ 台灣

台灣針對國內法律的適配性、國內供應商的權益以及機密洩漏的風險提出建言：

“……為確保符合世貿組織國民待遇原則，盡量減少對中小企業的影響，建議歐盟簡化認證要求和行政程序，使所有製造商都能負擔其行政費用（包括核查費用）；否則，可能會阻礙下游製造商依照規定要求減少所需CBAM證書的數量。……在台灣氣候變遷因應法規之下，台灣僅對中央主管機關指定的排放源徵收碳費，因此許多CBAM監管之產品（例如螺絲）製造商在台灣法規下不承擔支付碳費的責任。然而，其上游供應商（例如，半成品鋼材製造商）需要支付這些費用。……鑑於此類產品屬於複雜產品，且其內含的碳排包括其投入材料的碳排，因此上游供應商支付的碳價格應受歐盟認可，以請求減少CBAM證書提交數量。

……《實施條例》要求CBAM申報人提供生產路線和參數信息……某些資訊可能涉及商業機密的披露。

……對於從台灣出口到歐洲的產品，例如螺絲和螺栓，進口之材料佔排放總量的50%以上，且材料可能來自沒有驗證體制的外國製造商。無法套用預設值可能導致進口申報出現問題，甚至罰款。因此，我們建議放寬對預設值使用的限制。……”

……如果台灣扣件製造商無法從國外原材料供應商獲得產品碳排放的訊息，並且被法規禁止使用預設值的話，可能會不得不違反要求。在這種情況下，應有合理申訴管道讓製造商尋求公正的裁決。”

## ■ 泰國

泰國商業部也很擔憂機密洩露的問題：

“敏感且具有商業價值的資訊（例如與生產過程相關的資訊），揭露這些資訊可能會損害我們經濟營運商的利益。……更合理的方法是讓我們的營運商將這些敏感資訊揭露給經過認可的核查機構，而不是向歐盟同業傳達此類敏感資訊。”

## ■ 南非

南非貿工競爭部擔憂CBAM對發展中經濟體造成不平等待遇：

“CBAM將氣候行動的負擔轉移給發展中經濟體，對我們國家和產業造成不適當和不公正的負擔。……南非對歐盟約15億美元的出口額將面臨風險……我們的整體出口可能下降4%，其中鋼鐵和鋁業面臨的風險尤其大。CBAM不僅會影響南非對歐盟出口的競爭力，還可能導致尋求替代市場的國家增加進口，從而導致向南非和其他發展中國家傾銷。……非洲大陸每年將因為歐盟碳邊境稅損失至少260億美元。……”



……那些經濟較發達且在低碳經濟轉型方面已取得進展的國家，可能比發展中國家或未發達國家從CBAM中受益更多，特別是由於補貼等因素。此外，CBAM政策設計將對南非的弱勢社區產生直接影響——加劇不平等、貧窮和失業。」

部長帕特爾(Ebrahim Patel)說，歐盟計劃單方面對碳密集型進口產品徵收關稅是極為無益的。他將歐盟CBAM稱為「綠色貿易壁壘」，並表示：「我們特別擔心邊境調整稅和單方面施加的監管要求等問題。如果它成為南北之間的一個巨大決定性因素，將會遇到很多政治阻力。」

不僅是國家政府，以下還有歐洲與日本扣件協會也對歐盟提交了意見書。

### ■ 歐洲扣件經銷商協會

該協會指出CBAM造成進口商和製造商之間的不平等待遇：

“……CBAM對進口鋼鐵產品(包括扣件)二氧化碳排放量的邊界定比碳排放交易體系(ETS)所規定的要寬得多。因此身為扣件進口商的CBAM申報人必須……提供直接碳排放信息，但這比ETS對國內扣件製造商設定的要求還要高。……此法規的作用使扣件進口商與國內製造商相比處於不利地位……進口商為了獲得證書而導致負擔更高成本。我們認為，與國內製造商相比，進口商存在這種不合理的劣勢……在條例之前，必須消除這種不平等待遇。”

進口商不可能提供具體的排放值，這是為何扣件經銷商基本上必須依賴委員會的預設值。幾乎沒有任何公司有相關生產工廠的必要資訊或排放數據，也很少有公司能從其供應商收到具有預期準確性的數據。即使是大公司也根本不可能在給定時間內獲得必要的數據。尤其是在扣件產業非常分散且有無數產品、供應商和製造商的情況下，數據的確定化對企業來說將非常耗時，即使有明確規格，他們也無法在2024年1月底之前報告資料。……無論如何，如果進口商盡了一切努力仍無法提供必要的數據，則不應承擔責任。」

### ■ 日本扣件協會

日本扣件協會擔憂CBAM衝擊價格競爭力，以及機密外洩的風險：

“新規定將迫使公司創建大量準確的數據和資訊。顯然，這種額外的工作量將是一種額外成本，理論上應該轉嫁給目前的出口價格。我們大多數的會員公司都是中小型企業，沒有足夠人力資源來處理這種非常詳細和嚴格的英語數據與資訊創建。我們對CBAM的最大擔憂是，這種嚴格而複雜的義務將使公司在價格上的競爭力下降，並且如果由於這項新規定而失去業務，可能會使公司陷入嚴重的財務狀況。”

新規定要求進口產品「按季度」申報所含排放量(直接和間接)，而歐盟產品則要求「按年」申報，僅針對直接排放，而非間接排放，這不是公平的待遇。

EU-ETS不要求歐盟產品按每一項產品申報包含的排放量，而進口產品則要求要按每樣項品申報，這對出口商來說是另一項額外的工作量。

我們看不到任何條款和聲明限制歐盟進口商不得將出口商提供的數據和資訊用於CBAM報告之外的任何其他目的。這對出口商來說應該是一個風險。歐盟進口商應謹慎對待這些機密資料和資訊。」

### ■ CBAM機密安全性、公平性、適配性面臨嚴格考驗

從以上各種心聲，我們可歸納出許多國家都很擔憂企業機密會在申報的過程中洩露。CBAM目前最大的死穴就是法規的透明化程度低，尚無法提供明確的機制來保障資安。它對先進國與未開發國之間，以及進口商與製造商之間造成的不公平性也受到激烈批判。它本身的設計太過通用化，無法妥善適配每單一國家的碳法規，意味著它的合理性將不斷受到挑戰。在減碳為王道的未來，CBAM的大幅修正迫在眉睫，扣件業者已沒有時間枯等！

著作權所有：惠達雜誌 / 撰文：曾柏勳

