

欧盟“碳关税”或提前落地并更为激进

——解读欧洲议会国际贸易委员会的修订意见

经济观察报 发布时间：2021-12-05

吴必轩/文 今年7月14日，欧盟委员会向欧洲议会和欧盟理事会提交了设立碳边境调节机制（CBAM，俗称“碳关税”）的立法议案。这是欧盟碳关税进入立法程序的第一步。一周前，11月29日，欧洲议会的国际贸易委员会（INTA）公开了对该议案的《修正意见稿》，预示着碳关税的具体设计可能将发生重要变化。

先交代一点背景信息。按照欧盟议事规则，欧委会提出的立法议案必须经过欧洲议会（代表公民利益）和欧盟理事会（代表欧洲各国利益）通过才能成为法律。具体来说，欧委会提出的碳关税《议案》，须先由欧洲议会进行“一读”——或全文采纳，或修正其文本。然后，再由欧盟理事会对欧洲议会的一读文本进行“一读”——或全文采纳，或再行修正（引出二读）。《议案》文本目前正处在欧洲议会的“一读”阶段，虽然11月29日国际贸易委员会提出的《修正意见稿》还有待于欧洲议会最终表决通过，但它反映了主导的关键委员会的态度，预示着很可能发生的设计变化。

一.碳关税的实际征收可能提前一年

根据欧委会的《议案》，碳关税的实施有一个三年的过渡期（2023—2025年）。在这三年里，欧盟并不对进口产品征收碳关税，只要求进口商按季度报告进口产品的数量和碳含量。过渡期结束后，即从2026年1月1日起，出口到欧盟的水泥、电力、化肥、钢铁和铝才开始缴纳碳关税。

而在欧洲议会国际贸易委员会的《修正意见稿》里，过渡期条款的结束日期和征税条款的生效日期都被悄然提前了一年。这意味着不征税的缓冲期从三年缩短为两年，从2025年起碳关税就将正式开征。

几个月前，笔者在解读欧委会的《议案》时曾指出，三年缓冲期的安排有助于缓解欧盟的贸易伙伴对碳关税的警惕，说明“欧委会并未低估推动CBAM所面临的阻力，在现阶段选择了渐进的谨慎的路线。但是随着时间进展，尤其是今年11月第26届联合国气候变化大会（COP26）之后，不排除欧盟的策略会发生变化[《谨慎地创造游戏规则——欧盟最新“碳关税”法案详解》]。”现在看来，在COP26之后欧洲内部确实出现了不再那么谨慎试探的意见倾向。如下文所述，这一变化的背后，显现出欧盟和美国在气候贸易措施上开始“相向而行”。

二.承认其他国家减碳政策的合规成本——欧盟和美国开始相向而行

1.背景

欧盟碳关税制度设计的一个重要原则是避免“双重征税”。碳关税的目的是使进口产品承担和欧盟产品相同的碳成本。如果进口产品在其生产国已经承担了一定的碳成本，那么就应当从碳关税中扣除这部分成本。否则，进口产品就要为其碳排放“买单”两次，一次在国内，一次在进入欧盟市场时——这就是“双重征税”。这必然导致进口产品所承担的碳成本超过欧盟同类产品，彻底破坏碳关税的公平性。因此，欧委会《议案》的第九条规定，在进口产品的碳关税中，应扣除其在原产国已支付的碳价。

关于“碳价”，欧委会的《议案》将之定义为：以碳税或者碳市场配额形式支付的货币金额。我们可以把这种碳价称为显性碳价。这一定义隐含着的一个重要假设，即企业所承担的减

排成本（碳成本）主要体现在显性碳价上。这个假设在欧盟或许成立，因为欧盟有一个成熟的碳市场，并以之作为控制温室气体排放的主要手段。所以欧盟的碳市场配额价格（显性碳价）或许可以准确地反映企业的减排成本（碳成本）。

但是，并非所有国家都像欧盟一样以碳市场作为控制温室气体排放的主要手段。有的国家可能以市场和行政手段（如能耗双控）相结合来实现控制温室气体排放的目的。而有的国家干脆既无碳市场又无碳税。但是，即使在那些国家，企业也会因为政府的温室气体减排政策（例如设定新能源发电比例、排放标准）而承担一定的减排成本（碳成本），只不过这种减排成本并不以碳配额价格或者碳税的形式体现，更难以量化。我们可将其称为隐性碳价。按照欧委会的《议案》，欧盟只承认显性碳价，不承认隐性碳价。这引起了谁的焦虑？答案是——美国。美国目前既没有全国性碳市场，也没有碳税，而且未来推行的难度也非常大（因为需要国会通过立法）。这样一来欧盟碳关税开征之后，美国的出口产品就拿不到一分钱的“国内碳价抵扣”。尽管从现阶段的产品范围来看，欧盟碳关税对美国出口的影响远小于对欧盟其他主要贸易伙伴的影响，但是不承认隐性碳价这一点还是引发了美国的顾虑。在欧委会《议案》公布后不到一周，美国的两位民主党国会议员就于今年7月19日提出了美国版的碳关税立法提案——FAIR法案。这个法案所设计的美国版碳关税方案本身并不值得关注，因为它几乎没有通过的可能性。其看点倒是在于国别豁免条款。根据法案，某国产品获得美国碳关税豁免的条件是：（1）该国不对美国产品征收碳关税，并且（2）该国控制温室气体排放的法律法规和美国一样严格。这就是赤裸裸地要挟欧盟了，因为只有欧盟在进行碳关税立法。此外，今年8月9日两位共和党议员也联名致信美国总统拜登，表达了对欧盟碳关税的严重关切。这两位议员表示，欧盟不承认美国这样没有正式碳价机制的国家所取得的减排成就，会不公平地影响美国产业和产品的竞争力。两位议员建议拜登政府说服欧盟，与美国及其他盟友一起联手制定共同的气候贸易政策。

2.变化

11月29日公布的欧洲议会国际贸易委员会（INTA）的《修正意见稿》为承认隐性碳价打开了大门。INTA修改了第二条第12段，改为：欧盟考虑一国的（1）碳定价机制，和（2）除碳定价机制外，同样有效的减碳措施，可就适用第九条（扣除原产国碳价）与该国达成协议。“除碳定价机制外，同样有效的减碳措施”这一句是新加上去的。这意味着欧盟可以和美国（当然也包括其他国家）协商，就其国内的隐性碳价达成某种安排，并在后者的输欧产品的碳关税中予以扣除。值得注意的是，INTA并未对“碳价”的定义做任何修改，仍然是“以碳税或者碳市场配额形式支付的货币金额”。这意味着在是否承认一国的隐性碳价的问题上，欧盟将保留充分的操纵空间。如果想认可你的隐性碳价，就和你达成协议。如果不想认可，总有办法达不成协议（例如在“同样有效”这四个字上做文章）。

3.动机

美国的抵制态度肯定是欧盟推动碳关税的主要障碍之一。认可隐性碳价能够缓解这一态度。但是笔者认为，承认隐性碳价不仅是因为来自美国的压力，而更多是因为欧盟和美国已经达成合意，联手制定以碳为标准的国际贸易规则（笔者称之为“气候贸易规则”）。

一个月前，美国和欧盟和解了发端于特朗普时代的钢铝贸易争端。和解方案的第一步是美国豁免欧盟钢铝产品的“232关税”，欧盟也中止报复性措施，双方还叫停了相关的WTO诉讼。第二步，双方将用两年时间谈判，达成一个针对钢铝产品贸易的“安排”。从已公开的文件看，这个“安排”意在设计出世界上第一个以碳排放和市场经济为双重门槛的全球钢铁贸易协定。从这个意义上看，美欧和解的影响将远超出钢铝行业，它标志着美欧开始联手主导制定气候变化时代的国际贸易规则，推动成立国际贸易中的“碳俱乐部”。

欧盟和美国一起制定以碳为标准的贸易（壁垒）规则，最大的障碍就是美国说不清楚自己国内的碳成本。首先，欧盟的碳关税可能“误伤”美国，因为后者拿不出可以量化的国内碳成本去抵扣碳关税。第二，美国需要和欧盟协同，设立自己的碳贸易壁垒，也必须有国内碳成本作为参照。说白了，不解决美国国内碳成本这个事，欧盟没法和美国“一起玩”。

现在可以看出“除碳定价机制之外，同样有效的减碳措施”这句话的深意。它使得欧盟和美国至少可以互相承认对方的国内碳成本。这是欧洲议会迈出的与美国相向而行的一步。至于如何将美国的减碳措施换算为量化的成本，这个难题就留给技术官员和经济学家去解决了，大概总能想出办法来。无论如何，承认隐性碳价是个潘多拉盒子，一旦打开必会带来大量棘手问题，例如适用范围、方法论和工作量等。所以笔者预计在后续的立法进程中这一条修改必定会引起激烈争论。

三.其他方面

除了以上两个有全局性影响的变化，INTA的《修正意见稿》还提出了其他比较重要的调整，包括落实将间接排放（生产用电排放）纳入征税范围，推动将产品范围向下游延伸，扩充对规避行为的定义，强化对规避行为的举报和审查机制。本文对这些调整不做详细介绍，留待欧洲议会正式通过的“一读文本”公布后再做解读。

在宏观原则层面，INTA的《修正意见稿》强调欧盟应当与其伙伴合作，创建一个可持续贸易的开放的多边全球体系。这句话值得仔细品味。可持续贸易（sustainable trade）一词在《修正意见稿》中出现了5次，是一个核心主张。笔者的看法是，可持续贸易是指可持续产品的贸易，也就是低碳产品的贸易；倡导可持续贸易就意味着限制不可持续贸易，即高碳产品的贸易。开放是指寻求其他志同道合的国家加入。通过这份《修正意见稿》，欧洲议会的国际贸易委员会在倡导一个总体原则，即欧盟应当结合碳关税与国际合作这两条途径，实现其战略目标——创建促进低碳产品贸易（限制高碳产品贸易）的全球贸易规则。这个态度反映了今年7月14日以后的情况变化，特别是美欧就协同制定气候贸易规则达成合意。

四.结语

2021年是气候贸易措施元年。几个月前，欧盟的碳关税进入立法程序是打响了第一枪，也可以看作是拉开了气候贸易规则时代的序幕。气候贸易规则是指以碳为标准的国际贸易规则。从目前的情况看，欧盟和美国已经达成合意，协同行动以期主导规则制定，并寻求其他国家的加入。

碳关税的性质是单边的气候贸易措施。除此之外，未来还会出现以碳为标准的，针对特定产业（产品）的双边或诸边优惠贸易协定，例如美国和欧盟正在筹划的针对钢铁和铝产品贸易的“安排”。此类安排将创建国际贸易中的“碳俱乐部”（也可称之为“碳的关税同盟”），俱乐部成员将对来自于非成员的进口产品采取一致的气候贸易措施。随着此类俱乐部的成立和扩大，全球贸易规则将被改写。

上述动向已经引起了国家贸易主管部门的高度重视。11月18日，商务部发布了《“十四五”对外贸易高质量发展规划》。《规划》将“构建绿色贸易体系”定为“十四五”期间外贸工作的重要任务，还特别明确提到了“推动国内国际绿色低碳贸易规则、机制对接”和“积极应对绿色贸易壁垒，参与多边和区域绿色贸易议题交流合作”。相信在下一步推进有关工作时，会进一步加强对低碳贸易规则和绿色贸易壁垒的动态跟踪和分析研判，制定有效应对策略。

（作者系中国碳中和50人论坛特邀研究员、海华永泰北京律师事务所高级合伙人）

来源：<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1718282920393315603&wfr=spider&for=pc>

特别声明：以上文章内容仅代表该作者或机构观点，不代表心也环境官网观点或立场，如有关于作品内容、版权或其它问题请于作品转载后尽快与本网站联系。