

欧美对碳边境调节机制各怀心思

钱 通

世经述评

欧洲议会投票对碳市场改革的法律草案表示支持,呼吁对欧盟碳排放交易体系进行相应改革,并更快地广泛地实施碳边境调节机制(CBAM)。此事引起广泛关注。

根据碳边境调节机制,欧盟将对从碳排放限制相对宽松的地区进口的水泥、铝、化肥、钢铁等产品征税。这一机制将与欧盟碳排放交易体系并行,并对其具体条款形成补充或替代。

上述相关法案是欧盟绿色新政一揽子减排计划中的重点措施。此次欧洲议会投票通过表明立场,使得欧盟气候政策再次成为各方关注的焦点。

相关法案显示,在碳排放市场改革方面,2027年至2032年将逐步减少欧盟碳排放交易体系中受保护企业的免费碳排放配额,并且明确从2027年至2031年间每年的免费配额分别减少至93%、84%、69%、50%、25%,2032年完全取消免费配额;在碳边境调节机制执行方面,拟于2023年至2026年试行,于2027年正式执行,最终取代免费碳排放配额,并在欧盟层面设立一个执行机构,将该机制的收入纳入欧盟预算,以实现气候目标。

事实上,此次欧洲议会就碳边境调节机制等法案进行投票并非首次,而是半个月中进行的第二次。其中,牵涉多方博弈,可谓一波三折。

6月8日,欧洲议会曾就上述法案进行投票。在进行第一项碳市场改革相关法案投票时,多个矛盾便集中爆发,包括何时取消碳市场免费碳排放配额等问题引起争议。面对欧洲人民党团德国籍议员彼得·利泽负责起草的法案,以社会党和民主党进步联盟领导人伊拉特克斯·加西亚为代表的反对方认为法案太过保守,削弱了欧盟实现气候目标的雄心,要求2032年结束免费配额。加西亚还在现场明确表示:“如果不上我们要求的修正案,我们就反对票。”

对此,欧洲人民党团认为,在欧洲能源价格上涨和通胀高企的背景下,欧洲短期内对化石燃料仍有依赖,欧洲工业需要更多时间来调整,主张在2034年结束免费配额,2027年施行碳边境调节机制。利泽在投票前便表明态度:“我们不支持妥协。2032年结束免费配额比欧盟委员会最初提出的2035年提前了整整3年。”

然而,事态发展并未如利泽所愿。6月8日投票当天,关于碳市场改革的法案以340票反对、265票赞成、34票弃权被否决。鉴于各项法案间关联密切,欧洲议会认为无法分开投票,致使社会气候基金与碳边境调节机制相关法案投票被取消,现场甚至传出社会党团与绿党议员的欢呼。在各方针锋相对相持不下的情况下,欧洲议会主席罗伯塔·梅德拉多次发声,要求保持秩序。欧洲媒体甚至使用“爆发混乱”一词来形容当时的场面。

此后,欧洲议会各方虽然在半个月来紧急磋商,互有让步,并最终达成一致,但

经过近一年的博弈,欧洲议会6月22日就“2030年适应减排55”一揽子气候措施的关键立法草案达成一致,欧盟碳市场改革有关气候核心措施的立法程序完成重要一步。

总体而言,草案内容是相关利益方相互妥协的产物,既体现了欧盟要成为全球第一个“气候中和大陆”的雄心,同时也兼顾了缓和因俄乌冲突而加重的欧盟高碳产业绿色转型负担、保障社会弱势群体较为顺利适应绿色转型的需求。

欧洲议会通过的上述草案涉及三项法案,分别为排放交易体系(ETS)、碳边境调节机制(CBAM)和社会气候基金(SCF)。

排放交易体系是欧盟实现气候中和的关键工具,管理着欧盟约40%的排放量。欧洲议会6月初表决流产的原因在于,议会各党派团有关气候雄心的立场无法调和;保守派认为,能源价格飙升导致欧洲企业和民众正承受高通胀和高成本之痛,要求暂缓任何严厉的气候措施;中左翼社民党、绿党支持更加激进的气候减排行动,如要求将排放交易体系覆盖部门2030年的减排承诺提升至67%;中右翼人民党和中间派党团支持产业友好型的气候减排行动,日益担忧欧洲产业不堪俄乌冲突带来的负面影响,提出将“完全取消免费配额的时间推迟至2034年”。

因各方无法弥合分歧,中左翼社民党党团、绿党党团、左翼党团在6月初的会议上愤而拒绝了排放交易体系的改革内容,而碳边境调节机制、社会气候基金因与排放交易体系高度关联也遭退回。

排放交易体系和碳边境调节机制是欧盟实现2050年气候中和的组合工具,构成了一枚硬币的正反面。欧委会于去年7月提出的碳边境调节机制草案,因仅涉及我对欧盟出口的钢铁、铝、化肥和水泥四类产品,合计占我对欧盟出口总额的1.5%,对我直接影响

在碳排放市场改革方面:

- 逐步减少欧盟碳排放交易体系中受保护企业的免费碳排放配额

从2027年至2031年,每年的免费配额分别减少至93%、84%、69%、50%、25%
2032年完全取消免费配额



图为蒂森克虏伯公司位于德国西部杜伊斯堡的工厂内景。近年来,该公司一直致力于研究“氢代煤”技术,力争通过使用氢气代替煤炭的方式,减少钢铁生产过程中的二氧化碳排放量。(视觉中国)

欧洲利益相关行业依旧存在不同声音。

欧盟钢铁行业贸易协会在投票前便向欧洲议会及各成员国致联名信,提出该协会已经有明确减排计划,但目前关于碳市场改革与碳边境调节机制的法案削弱了该行业的投资能力,破坏了欧洲向绿色钢铁生产的过渡进程。

德国钢铁及金属加工协会(VSM)主席克里斯蒂安·维特迈尔表示:“相关法案对钢铁行业下游企业和金属加工商极不公平,将使原材料加工商面临高额成本。”维特迈尔评估认为,此次欧洲议会的决定将使50万多名员工受到波及。“我们支持气候友好型政策,但不能单方面削弱钢铁用户的市场地位,需要从整个价值链去考虑。”

尽管企业界仍存在不同声音,但从结果看,欧盟相关气候法案已迈上正轨。

英国财政部几乎在欧洲议会投票的同一时间便确认,开始就征收碳关税等问题

展开多部门咨询。这是英国政府自5月16日向英国议会确认实施碳边境调节机制磋商后的又一次表态。

实际上,不只是欧盟与英国,美国对碳边境调节机制的态度转变同样巨大。

2021年3月,美国气候特使约翰·克里在访欧时曾表示,不希望欧盟实施碳边境调节机制,称其“对经济、贸易具有严重影响”。然而,如今美国也开始筹划自身的“碳边境调节机制”。民主党于2021年7月提出了碳边境税计划。2022年5月,美国共和党参议员凯文·克莱默表示,如果能与其他富裕国家协调,其将支持民主党的碳边境税计划。

“如果能与其他富裕国家协调”的前提代表了很多人的态度。对于欧盟而言,碳边境调节机制的初衷是应对气候变化,但不可否认的是,其直接目的之一还包括防止欧盟企业因高碳排放成本而在全球贸易

竞争中处于下风。碳边境调节机制中包含了贸易元素,客观上提高了相关进口产品的成本,处置稍有不方便便与世界贸易组织规则相悖,冲击自由开放的多边贸易体系,损害国际社会互信与经济增长前景。

同时,从“如果能与其他富裕国家协调”的态度不难看出,美欧国家部分人将碳边境调节机制视为G7国家等“小圈子”内磋商的事。但是,实际上,这关乎广大发展中国家的经济利益,关乎世界贸易体系的健康运行,因此应当也必须尊重其他国家的态度与利益。

应该说,各国为应对气候变化挑战采取的努力值得肯定。但是,面对这一全球性议题,各国是命运共同体,应在尊重他国利益的基础上,采取符合各自国情的行动,将自身意愿强加于他人之上并不可取。面对气候变化挑战,坚持多边主义,广泛协商合作才是最佳选择。

重视欧盟碳市场改革的影响

姚 铃 夏传信

尚不明显。但过去一年经过欧盟理事会和欧洲议会的完善,欧盟碳边境调节机制的影响正在增大。

一是我对欧盟出口面临额外成本的产品从四大类扩大至八大类,覆盖钢铁、铝、化肥、水泥、有机化学品、塑料、氢和氨共131种产品。2021年,上述131种产品对欧盟出口合计387亿美元,占我对欧盟出口总额的7.5%。其中,我对欧盟有机化学品和塑料出口分别达到155.6亿美元和151.1亿美元,出口数量分别为365万吨和422万吨。若按照欧盟当前碳价80欧元/吨简单计算,我对欧盟出口有机化学品和塑料将分别面临2.9亿欧元和3.4亿欧元的额外关税。

二是我钢铁、铝出口可能遭遇欧美等联合限制。与水泥、化肥等产品主要出口发展中经济体不同,我钢铁和铝产品主要出口欧盟、美国和日本等发达经济体。2021年对三方出口合计分别占我钢铁和铝出口总额的13.1%和18.0%。美欧在“贸易与技术理事会”框架下已开始就构建钢铝产品可持续贸易规则加强协调,未来相关规则可能被更多发达经济体采纳,将对我的钢铁和铝产品出口及产业发展带来压力。

但从另一个角度看,欧盟碳边境调节机制修正草案中有关间接排放的规定,即制成品的生产、加热和冷却过程中使用的电力要纳入排放计算,也可能进一步促进我能源结构转型,尤其是在提高可再生能源发电占比

方面。目前我可再生能源发电约占全社会用电总量的30%,欧盟该比例则约40%。随着“十四五”期间我可再生能源发电利用率进一步提高,欧盟将间接排放纳入碳边境调节机制

的做法,可能有助于在一定程度上缓和我相关产品对欧盟出口的额外成本负担。

(作者单位:商务部国际贸易经济合作研究院欧洲研究所)



在碳边境调节机制执行方面:

- 拟于2023年至2026年试用于2027年正式执行
- 最终取代免费碳排放配额
- 该机制的收入将纳入欧盟预算



印度尼西亚原定于2022年7月1日实施的碳税计划再次延缓。去年10月份印尼宣布,从2022年4月1日起实施碳税计划。这已是其第二次推迟实施。

印尼财政部财政政策局负责人费布里奥表示,政府仍在努力完善碳税配套法规,这些法规包括碳市场的发展、国家自主贡献目标的实现、行业准备情况和经济状况等,这些“仍然需要时间”。

当前世界不确定性的增大是此次印尼推迟实施碳税的直接原因。费布里奥表示,全球风险正给印尼经济复苏蒙上阴影。他说:“目前,政府的主要重点是保护国民经济免受全球风险蔓延的冲击,其中最重要的是全球食品和能源商品价格上涨以及由此导致的通货膨胀问题。”

根据印尼碳税路线图中的碳交易计划,排放量超过限额的实体需要向排放量低于限额的另一实体购买排放许可证书。实体还可以购买减排证书。根据计划,印尼将于2025年建立碳交易市场。

费布里奥曾于去年10月表示,印尼是世界上碳税的先行者,在支持全球气候变化方面树立了里程碑。财政部部长穆利亚妮表示:“这是印尼根据国家自主贡献目标减少碳排放承诺的一部分。”时任贸易部长卢特菲也表示,印尼有可能通过国际自愿碳交易成为世界碳抵消大国。

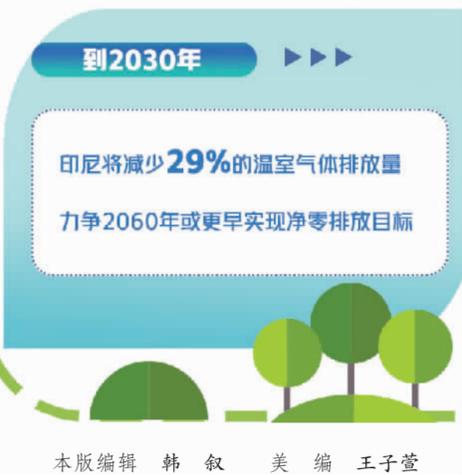
但到了今年3月下旬,印尼突然宣布将开征碳税的时间推后3个月。一位印尼财政部官员称,印尼有推迟碳税征收的空间。同时,这一决定也与高通胀和乌克兰危机等其他情况有关。分析认为,碳税可能损害正在从疫情打击中艰难复苏的制造业的竞争力。

印尼2021年公布的第7号《税收法规统一法》降低了碳税税率。根据规定,对燃煤电厂征收的碳税税率为每千克二氧化碳当量30印尼盾。而在此前的《一般规定和税收程序法》中,碳税的最低税率设定为每千克二氧化碳当量75印尼盾。

此次,印尼并未透露实施碳税计划的时间表。但费布里奥表示,作为今年G20主席国,印尼仍将2022年实施碳税视作G20峰会的一个战略成果。

费布里奥表示,仍将首次对燃煤电厂征收碳税,并遵循《税收法规统一法》规定的2022年排放限制。同时,印尼将继续加大力度减缓气候变化,以落实短期、中期和长期承诺。

根据计划,到2030年,印尼将在国家自主贡献框架内减少29%的温室气体排放量,力争到2060年或更早实现净零排放目标。



印

本报驻加记者

陈小方