



欧洲委员会

备忘录

布鲁塞尔，2023年5月10日

## 问答：碳边境调节机制（CBAM）

### 欧盟为什么要实施CBAM？

欧盟是全球应对气候变化的领头羊。《欧洲绿色新政》（*European Green Deal*）为欧盟实现气候雄心，制定了明确的线路图，即到2030年，碳排放量较1990年减少55%；到2050年，成为首个气候中和大陆。2021年7月，欧洲委员会公布了减碳55%（Fit for 55）气候政策提案，旨在推动欧盟的气候雄心成为现实，进一步确定了欧盟在全球气候行动中的领导地位。此后，经过与欧洲议会和欧盟理事会等共同立法者协商，欧洲委员会逐步完善了相关政策，且许多政策已写入欧盟法律。欧盟碳边境调节机制（Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM）正是其中之一。

欧盟的气候雄心不断高涨，但非欧盟国家的环境和气候政策却普遍比较宽松，因而导致碳泄漏风险较高。碳泄漏是指欧盟企业把碳密集型生产活动转移至欧盟境外，从欧盟境外较宽松的环境标准中获益，或者通过进口碳密集型产品来取代欧盟本土产品。碳泄漏会导致碳排放向欧洲以外地区转移，从而严重削弱欧盟及全世界为应对气候变化所做出的努力。CBAM机制可以平衡国内产品和一定数量的进口产品的碳价，确保欧盟的气候目标不会被转移至气候政策较宽松国家的生产活动所削弱。因此，CBAM作为一项气候举措，能够防范碳泄漏风险，不断增强欧盟减缓气候变化的雄心，同时也符合世界贸易组织（WTO）的要求。

2023年5月10日，欧洲议会和欧盟理事会作为共同立法者签署了最终版《碳边境调节机制条例》。该机制的基本规定及运作特点将逐步生效并适用。

## CBAM将如何运作？

CBAM机制符合WTO各项规则及欧盟承担的其他国际义务，其运作方式如下：

- CBAM将于2026年正式生效。届时，欧盟进口商需购买与在欧盟碳价规则下生产商品应付碳价等值的碳证书。
- 相反，如果非欧盟生产商能够证明自己已在第三方国家为生产进口产品的碳排放量支付了碳价，则欧盟进口商的相应费用可以全部减免。
- CBAM通过鼓励非欧盟生产商绿化生产过程，帮助降低碳泄漏风险。

为向企业和其他国家证明该机制的法律确定性和稳定性，将逐步适用CBAM，初期仅用于部分碳泄漏风险较高的商品类别，如钢铁、水泥、肥料、铝、氢和电力。在过渡阶段，上述商品将自2023年10月1日起适用报告体系，旨在推动机制顺利实施，促进与第三方国家的交流对话。自2026年起，进口商将开始支付CBAM碳关税。

全球已有部分地区开始实施碳关税调节机制，例如，美国加利福尼亚州对部分进口电力收取碳关税。加拿大和日本等国家也正在制定类似倡议。此外，国际货币基金组织（IMF）和经济合作与发展组织（OECD）近期正在调研此类举措如何助力全球减少温室气体排放。[2021年7月9日至10日举办的二十国集团（G20）财长和央行行长会议后发布的公报](#)同样提及，有必要就碳定价机制的使用进一步加强国际协作。此后，“气候俱乐部”（Climate Club）一直在筹备过程中。

最后，作为欧盟的内部资源，CBAM机制创造的收入将纳入欧盟预算，详见2020年12月关于预算和内部资源的欧盟机构间协议。

## 欧盟碳排放交易体系（Emissions Trading System）不是已经解决碳泄漏问题了吗？

欧盟碳排放交易体系（ETS）是全世界首个国际排放交易机制，也是欧盟应对气候变化的领航政策。ETS设定了部分行业内工业设施的温室气体排放上限。ETS配额必须在ETS交易市场上购买，但是为避免碳泄漏，也会发放一定数量的免费配额。ETS有效地缓解了碳泄露风险，但是也削弱了国内外企业投资改善生产清洁水平的意愿。CBAM机制将逐步取而代之。经欧盟修订后的ETS将逐步减少发放给所有行业的免费配额，以便ETS能够为我们实现颇具雄心的

气候目标提供最大助力。此外，自2026年起，CBAM机制下的特定行业将逐步取消免费配额，并按计划逐步适用CBAM碳关税。

作为ETS的补充，CBAM将通过证书体系来管理后续欧盟进口商品的隐含碳排放量。但是，CBAM与ETS并非完全相同，后者为“总量控制与交易”（cap and trade）体系。不过，CBAM证书会反映ETS碳价。

为确保欧盟企业与非欧盟企业公平竞争，CBAM机制将于2026年全面运作后进行调整，以体现修订后的欧盟ETS体系，尤其是减少CBAM覆盖行业的可用免费配额。换言之，CBAM将开始逐步适用于该机制覆盖的产品，并与ETS体系对相关行业减少的免费配额直接挂钩。简言之，在ETS免费配额于2035年完全取消之前，CBAM机制将仅适用于未包含在欧盟ETS免费配额中的排放量，从而确保进口商与欧盟生产商享受同等待遇。

### **CBAM机制具体如何实施？**

CBAM机制将反映ETS碳价，因为进口商购买CBAM证书是整个机制的运作基础。CBAM证书价格取决于欧盟ETS配额的每周平均拍卖价格，单位为欧元/吨二氧化碳排放量。进口商自行或通过代理商注册后方可加入CBAM机制并购买CBAM证书。

CBAM最终协议规定，欧洲委员会应与相关成员国主管部门协同运作新机制。因此，欧洲委员会将负责审查和验证申报，同时管理向进口商出售CBAM证书的中央平台。要为欧盟进口CBAM覆盖的商品，进口商必须在每年的5月31日前申报上一年欧盟进口的商品数量以及商品的隐含碳排放量。与此同时，进口商必须提交从欧洲委员会提前购买的CBAM证书。

通过确保进口商与ETS体系下的欧盟生产商支付同等碳价，CBAM机制将确保在欧盟生产的商品与从其他地区进口的商品获得同等待遇，从而避免出现碳泄漏。

### **过渡阶段会发生什么？**

根据欧洲委员会提案，在过渡阶段，即2023年10月1日至2025年底，进口商应按照CBAM要求报告商品的隐含碳排放量，但是不必支付碳关税，为最终系统生效提供缓冲时间。

过渡阶段和CBAM机制的逐步适用，有助于欧盟及非欧盟企业及相关主管部门推进谨慎、可预测且适当的转型。

最终系统于2026年完全投入运作后，欧盟进口商每年都需申报上一年度进口的商品总数及其隐含碳排放量，同时提交等价的CBAM证书。在八年时间里，这些商品将逐步适用CBAM机制，并逐步取消欧盟ETS免费配额。但在最初几年内，CBAM机制将仅适用于碳密集度最高的商品。而CBAM范围内碳密集度较低的产品，因为其排放水平低于欧盟ETS基准，因此在进口时不必支付碳关税。

### **CBAM机制将覆盖哪些行业？为什么选择这些行业？**

初期阶段，CBAM机制将适用于以下进口商品：

- 水泥
- 钢铁
- 铝
- 肥料
- 氢
- 电力

这些行业的选择是基于明确的标准，主要是因为其碳泄漏风险和碳排放量较高。CBAM机制全面适用后，这些行业将达到ETS覆盖行业碳排放量的50%以上。

CBAM机制将适用于覆盖范围内商品在生产过程中直接排放的温室气体，以及条例附件IA列出的少数商品的间接排放量。协议预计未来还需开展分析，以便纳入更多商品的间接排放量。最终系统生效前，还将审查CBAM机制在过渡阶段的整体运行情况。

与此同时，还将审核商品覆盖范围，以评估是否有可能在CBAM机制内纳入其他已被欧盟ETS体系覆盖且可能导致碳泄漏的商品，例如特定下游产品，以及商议过程中识别出来的适当候选商品。该报告还将包括一张到2030年纳入相关商品的时间表。

### **欧盟进口商如何确保从非欧盟出口商处获得正确使用新系统所需要的信息？**

在欧盟注册的进口商应要求非欧盟生产商提供CBAM覆盖范围内商品的隐含碳排放量信息。若进口商品时无法提供此等信息，欧盟进口商也可以使用每件商品的默认二氧化碳排放量（最终系统适用后同样可以），由此判断需要购

买的证书数量。此外，进口商也可以通过对账程序证明实际排放量，并提交相应数量的CBAM证书。

### **CBAM将适用于从哪些国家进口的商品？**

原则上，从所有非欧盟国家进口的商品都应适用CBAM机制。但是，加入欧盟ETS体系或者排放交易体系与欧盟挂钩的部分第三方国家除外。其中包括欧洲经济区成员国和瑞士。

对于希望将其电力市场与欧盟对接的国家，在其电力市场与欧盟市场完全对接之前，这些国家产生或从这些国家进口的电力将适用CBAM机制。待完成对接后，若该国家满足与履行特定义务和承诺有关的严格条件，则可以获得CBAM机制豁免。在此情况下，欧盟将于2030年审查已授予的所有豁免，届时相关合作伙伴应已实施了其承诺的脱碳措施，并且建立了与欧盟ETS体系相当的排放交易体系。

### **下一步是什么？**

目前，共同立法者已经签署了CBAM条例，新规将于《欧洲联盟公报》（*Official Journal of the EU*）发布条例后正式生效。CBAM机制将自2023年10月1日起进入过渡阶段，交易商应遵守的首个报告期截至2024年1月31日。欧洲委员会将咨询由欧盟成员国专家组成的CBAM委员会并出台实施法案，对CBAM机制下的碳排放量报告规则及要求做出进一步规定。

### **未来如何与第三方国家及行业开展沟通？**

制定CBAM提案时，欧洲委员会通过公开征询和更具针对性的咨询活动，广泛听取了利益相关方的意见。此外，欧洲委员会与欧盟及非欧盟国家的主管部门、商业协会、公司及非营利组织开展了深入的双边沟通。欧洲委员会还针对性地咨询了基础材料行业的高级管理者和协会、制造商、非营利组织和政策制定者。

在过渡阶段，我们将继续与行业和合作伙伴国家合作，增强对这一工具的共同理解，确保机制顺利实施，尽可能实现协同效应，在全球范围内推动有效的脱碳方法。欧洲委员会将利用这些信息，在2025年年中完成对条例实施情况的评估，届时也将确定于2026年1月1日起正式实施CBAM机制的最终方法。

与此同时，欧洲委员会全力支持并参加全球范围内对设计和实施减缓气候变化的有效政策讨论，例如，经合组织的碳减排方法包容性论坛（IFCMA）或G7集团推动的气候俱乐部。

欧盟始终准备与中低收入国家合作，推动其制造业脱碳。同时还将为欠发达国家提供必要的技术支持。