

欧洲委员会

备忘录

布鲁塞尔, 2023 年 7 月 14 日

问答: 碳边境调节机制 (CBAM)

欧盟为何要实施碳边境调节机制?

欧盟在应对气候变化的国际行动中走在前列。《欧洲绿色新政》(European Green Deal) 制定了明确的线路图, 助力欧盟实现宏伟的气候目标, 即到 2030 年, 温室气体排放量较 1990 年减少 55%; 到 2050 年, 实现气候中和。2021 年 7 月, 欧洲委员会公布“减碳 55%”(Fit for 55) 气候政策提案, 旨在推动实现欧盟气候目标, 进一步确立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联合立法者协商, 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) 规划正是其中之一。

欧盟的气候雄心不断高涨, 但部分非欧盟国家的环境和气候政策却普遍较为宽松, 导致碳泄漏风险较高。碳泄漏是指欧盟企业将碳密集型生产活动转移至欧盟境外, 从欧盟境外较为宽松的环境标准中获益, 或是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的地区转移, 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。碳边境调节机制可以评估产品生产过程中的排放情况, 并能平衡国内产品与一定数量的进口产品的碳价。因此, 该机制有助于确保欧盟的气候目标不会因转移至气候政策较宽松国家的生产活动而削弱。碳边境调节机制作为一项气候举措, 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。此外, 碳边境调节机制还将在八年内逐步取代欧盟碳排放交易体系 (ETS) 项下的免费配额, 进而成为欧盟制造商减排的重要激励举措。

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

碳边境调节机制将如何运作?

根据欧盟的国际政策与承诺, 碳边境调节机制的设立符合欧盟的国际义务, 其中包括世

界贸易组织的规则。该体系将参照欧盟碳排放交易体系，采取如下运作方式：

- 碳边境调节机制将适用于欧盟进口商品中实际申报的碳含量，其计算公式以欧盟碳排放交易体系中关于欧盟同类商品生产的规定为准。
- 碳边境调节机制将于 2026 年起正式运行。届时，欧盟进口商需购买与在欧盟碳定价规则下生产商品应付碳价等值的碳边境调节机制证书。
- 反之，非欧盟制造商已在第三方国家为生产该等进口产品的碳排放量支付碳价的，可从碳边境调节机制的义务额中全部减免相应费用。
- 由此，碳边境调节机制通过鼓励非欧盟制造商绿化生产过程和鼓励各国引入碳定价措施，推动降低碳泄漏风险。

为向企业和其他国家证明该机制的法律确定性与稳定性，将逐步适用碳边境调节机制，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、电力等。在过渡阶段，上述商品将自 2023 年 10 月 1 日起适用于一项报告体系，旨在推动该机制的顺利实施，促进与第三方国家的交流对话。自 2026 年起，进口商将开始支付碳边境调节机制碳关税。

碳边境调节机制如何与欧盟碳排放交易体系互通？

欧盟碳排放交易体系为全球首个国际碳排放交易机制，也是欧盟应对气候变化的标志性政策。该体系规定了发电与大型工业设施的温室气体排放上限。生产商必须在碳排放交易市场上购买配额，但为避免碳泄漏，也会向行业发放一定数量的免费配额。为了加强碳减排的激励力度，碳边境调节机制将逐步取而代之。欧盟碳排放交易体系将逐步减少发放至各个行业的免费配额，以便充分发挥该体系的作用，推动欧盟实现宏伟的气候目标。自 2026 年起，碳边境调节机制下覆盖的行业将逐步取消免费配额，并按计划逐步适用该机制下的碳关税。

作为碳排放交易体系的补充，碳边境调节机制将通过证书体系来管理欧盟进口商品的隐含碳排放量。然而，碳边境调节机制与碳排放交易体系并非完全相同，后者作为一种“限额与交易”体系，是部分领域内的边境调节工具。不过，碳边境调节机制证书会反映碳排放交易体系下的碳价。

碳边境调节机制于 2026 年全面运作后，该体系将按照修订后的欧盟碳排放交易体系进行调整，尤其是针对减少碳边境调节机制覆盖行业的可用免费配额方面。换言之，碳边境调节机制将开始适用于该机制覆盖的产品，并与碳排放交易体系对相关行业减少的免费配额直接挂钩。简言之，在碳排放交易体系免费配额于 2034 年完全取消之前，碳边境调节机制将仅适

用于未包含在欧盟碳排放交易体系免费配额中的排放量，从而确保进口商与欧盟制造商享受同等待遇。

新机制将覆盖哪些行业？为何选择这些行业？

初期阶段，碳边境调节机制将适用于以下进口商品：

- 水泥
- 钢铁
- 铝
- 肥料
- 氢
- 电力

这些行业的选择基于明确的标准，主要因为其碳泄漏风险及碳排放量较高。新机制全面适用后，这些行业的碳排放量将达到碳排放交易体系覆盖行业的碳排放量 50% 以上。

碳边境调节机制将适用于覆盖范围内的产品在生产过程中直接排放的温室气体，以及这些产品（如水泥、肥料等）的间接排放量。《条例》规定，未来将间接排放纳入更多产品之前，应予以分析。最终系统生效前，还应审查碳边境调节机制在过渡期的整体运行情况。

与此同时，过渡期结束前还将审核产品覆盖范围，以评估是否有可能在碳边境调节机制内纳入其他已被欧盟碳排放交易体系覆盖且可能导致碳泄漏的商品，例如某些下游产品，以及商议过程中确定的适用产品（如化学品、聚合物等）。该报告还将包括一张到 2030 年纳入相关产品的时间表。

碳边境调节机制是否适用于欧洲经济区（EEA）国家？

碳边境调节机制与欧洲经济区相关，设立宗旨为充分考虑第三方国家通过碳排放交易体系等市场工具以及通过碳税支付的碳价。本机制不适用于原产于全面实施欧盟碳排放交易体系的国家（如欧洲经济区国家）或已签订协议将其碳排放交易体系与欧盟碳排放交易体系完全挂钩的国家（如瑞士）生产的商品。

碳边境调节机制确保进口商与碳排放交易体系下的欧盟制造商支付同等碳价，进而保证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，从而规避碳泄漏问题。

碳边境调节机制如何与其他非欧盟碳排放交易体系兼容？

碳边境调节机制将通过如下三项设计特征确保进口产品获得“不低于欧盟产品的待遇”：

- 碳边境调节机制考虑隐含排放的“实际值”，即向欧盟出口商品的公司采取去碳化措施后，即可享受碳边境调节机制的支付减免待遇；
- 为进口碳边境调节机制商品而购买的碳边境调节机制证书的价格将与欧盟碳排放交易体系下欧盟制造商享有的价格相同；以及
- 将从碳关税中扣除已在欧盟之外支付的有效碳价，以避免重复计费。

例如，在第三方国家支付碳价的原因为该国建立了碳排放交易体系。委员会将在过渡期结束前制定二级立法，确立覆盖国外支付的有效碳价的规则与程序。在过渡期内，报告内容应包括原产国为进口商品的隐含排放量支付的碳价，其中包括各项退税或其他形式的补偿，以供参考之用。

过渡期

过渡期将发生哪些情况？

在过渡期内（2023年10月1日至2025年底），进口商应按照碳边境调节机制要求，在每季度末报告商品的隐含碳排放量，但不必支付碳关税，为最终系统生效提供缓冲时间。

过渡期和碳边境调节机制逐步适用的阶段（2026至2034年）有助于欧盟及非欧盟企业和相关部门推进谨慎、可预测且适当的过渡。

碳边境调节机制涵盖的各行业需要报告哪些具体信息？

下表概述了碳边境调节机制覆盖的各行业具体排放量及涵盖的温室气体，以及确定直接与间接排放量的方法。这些产品的隐含排放量的报告与计算方法在制定时参考了各行业的具体情况，并符合欧盟碳排放交易体系：

事项	碳边境调节机制商品					
	水泥	肥料	铁/钢	铝	氢	电力
报告指标	(每)吨商品					(每)兆瓦时
涵盖的温室气体	仅二氧化碳	二氧化碳（加某些肥料产品含有的一氧化二氮）	仅二氧化碳	二氧化碳（加某些铝商品含有的全氟碳化物一氧化二氮）	仅二氧化碳	仅二氧化碳

过渡期内的排放覆盖范围	直接和间接排放		仅直接排放
确定期内的排放范围	直接和间接排放	仅直接排放, 须审查	仅直接排放
直接隐含排放量的确定	基于实际排放量, 无法充分确定的除外		基于默认值, 满足多个累积条件的除外
间接隐含排放量的确定	基于默认值, 满足条件 (即直接技术关联或购电协议) 的除外		不适用

碳边境调节机制报告义务

报告主体

海关当局将告知申报人其有义务在过渡期报告信息。海关申报人是指提交报关单的进口商或其间接关务代表。

履行报告义务的主体可包括以下人员:

1. 进口商: (1) 进口商以其名义并代表其自身提交商品自由流通放行报关单; (2) 进口商也是持有报关证书的报关人, 并自行申报进口商品;
2. 关务代表: 根据第 952/2013 号条例 (欧盟) 第 18 条指定的间接关务代表提交报关单, 且进口商成立于欧盟境外; 间接关务代表已同意根据第 2023/956 号条例第 32 条承担报告义务。

报告义务的具体内容

在碳边境调节机制的过渡期内 (2023 年 10 月 1 日至 2025 年 12 月 31 日), 进口商应按季度提交碳边境调节机制报告, 内容包括当年该季度进口商品的信息, 最迟应于季度结束一个月后提交。具体而言, 报告应包括《条例》第 35 条所述信息:

- 各类商品的总量;
- 实际隐含排放总量;
- 间接排放总量;
- 原产国为进口商品的隐含排放量所应支付的碳价, 包括各项退税或其他形式的补偿。

过渡期内如何提交碳边境调节机制报告？

报告主体利用碳边境调节机制过渡期登记系统提交该报告。该登记系统将从 2023 年 10 月 1 日起供欧盟的经济运营商使用。同时，欧盟还将举办一系列网络研讨会与培训，以推动登记系统的使用与过渡期内的数据提交。

碳边境调节机制的商品进口商在过渡期间内是否需要获得授权方能进口该机制覆盖的产品？

碳边境调节机制的商品进口商在过渡期内无需获得授权即可将这些商品进口至欧盟。海关将在进口碳边境调节机制覆盖的商品时告知进口商其报告义务。

过渡期内是否需要承担核查义务？

不需要，自 2026 年起才强制要求由外部独立机构进行核查。

欧盟委员会的作用

过渡期内欧盟委员会将发挥哪些作用？

委员会在过渡期内将承担以下任务：

- 管理碳边境调节机制过渡期登记系统。
- 分析碳边境调节机制对出口、下游产品、贸易流动和最不发达国家的影响。
- 以实施法案的形式制定二级立法：
 - 2023 年第三季度，关于过渡期（第 35 条）、报告义务与报告基础设施的二级立法。
 - 2024 年第三季度，关于申报人授权（第 5 条和第 17 条）、碳边境调节机制登记系统（第 14 条）与核查员认证（第 18 条）的二级立法。
 - 2025 年第二季度，执行关于间接排放量（附件四）、核查（第 8 条）、已付碳价（第 9 条）、海关信息（第 25 条）、欧洲框架（第 2 条）、碳排放交易体系平均价格（第 21 条）、碳边境调节机制申报（第 6 条）、方法（第 7 条）与免费配额（第 31 条）的法案。
- 2024 年第三季度，以授权法案的形式制定关于核查员认证（第 18 条）以及证书销售和回购（第 20 条）的二级立法。如有必要，委员会还将制定关于豁免国家、电力规则及反规避规则方面的授权法案。

- 制备确定期内计算和报告隐含排放量的方法。
- 建立共同中央平台，在确定期内出售和回购证书。

主管部门

何为主管部门？

各成员国均已指定一个主管部门，负责履行第 2023/956 号条例（欧盟）规定的职能与职责。委员会将不日公布主管部门名单。

主管部门在过渡期发挥着怎样的作用？

主管部门的任务将逐步增加。过渡期初期，主管部门将负责向进口商与关务代表提供指导，协助委员会管控碳边境调节机制报告。

碳边境调节机制过渡期登记系统

何为碳边境调节机制过渡期登记系统？

为确保报告义务的有效履行，委员会开发电子数据库，收集过渡期内的报告信息。碳边境调节机制过渡期登记系统是一个标准化的安全电子数据库，涵盖用于过渡期报告的通用数据元素，并具备访问、事件处理与保密功能。根据第 2023/956 号条例（欧盟）第 14 条，开发、建立的碳边境调节机制登记系统建立在系统的基础之上。

为何要设立碳边境调节机制过渡期登记系统？

碳边境调节机制过渡期登记系统应当有助于增进委员会、主管部门、成员国海关当局和申报人之间的沟通交流。

碳边境调节机制过渡期登记系统不会用于执法活动，所收集的信息仅用于过渡期内的数据分析与收集。

海关

关务代表需要承担哪些义务？

根据第 2023/956 号条例（欧盟）第 32 条所述，过渡期内的报告义务如下：

- 进口商并非成立于成员国境内的，应当由间接关务代表承担；
- 进口商成立于某成员国境内的，应当由进口商承担；或根据协议，由间接关务代表承担。

确定期

碳边境调节机制在确定期内将如何运行？

进口商购买碳边境调节机制证书是整个机制的运作基础，因此碳边境调节机制与碳排放交易体系的碳价相符合。碳边境调节机制证书的价格取决于欧盟碳排放交易体系配额的每周平均拍卖价格（单位：欧元/吨二氧化碳排放当量）。进口商自行或通过代理商注册后方可加入碳边境调节机制并购买碳边境调节机制证书。

碳边境调节机制申报人提交的证书应与相关商品的隐含排放量相符，排放量单位应为二氧化碳吨数。无论在何种情况下，经授权的碳边境调节机制申报人应确保每季度末其碳边境调节机制登记系统账户内的碳边境调节机制证书数量不低于隐含排放量的 80%。此外，也可购买全年证书。

成员国将通过共同的中央平台向在其境内成立的授权碳边境调节机制申报人出售碳边境调节机制证书。只有经授权的碳边境调节机制申报人才有资格购买证书。申报人应于每年 5 月 31 日之前通过碳边境调节机制登记系统提交证书，首次提交应为在 2027 年提交 2026 年的证书。

欧盟委员在确定期内将发挥怎样的作用？

《条例》规定，欧盟委员会应与相关成员国主管部门协同运作此新机制。因此，欧盟委员会将负责审查、验证申报并管理向进口商出售碳边境调节机制证书的中央平台。自 2026 年起，向欧盟进口碳边境调节机制商品的进口商将于每年 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，进口商必须提交向欧盟委员会提前购买的碳边境调节机制证书。

碳边境调节机制申报人在确定期内如何获取授权，以及相关授权的时间表是如何安排的？

申请人符合以下标准的，所在成员国的主管部门应当授予其碳边境调节机制授权申报人身份：

- 该申请人未涉及严重侵犯或多次违反海关法规、税收规定、市场滥用规定或《条例》的行为；
- 该申请人能够证明其财务与业务能力；
- 该申请人成立于提交申请的会员国；
- 该申请人已分配 EORI 编号。

授权前须履行磋商程序，时间不得超过 15 个工作日。

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的信息？

非欧盟制造商应向在欧盟注册的进口商提供碳边境调节机制覆盖范围内的商品隐含碳排放量信息。进口商品时无法提供该等信息的，欧盟进口商也可根据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）确定需要购买的证书数量。

此外，欧盟以外的生产场地也可在欧盟中央数据库中注册，通报其排放报告。这将有助于进口从这些场地生产的碳边境调节机制产品的进口商实现合规。

碳边境调节机制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于碳边境调节机制，但加入欧盟碳排放交易体系或其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与瑞士。

对于希望将其电力市场与欧盟对接的第三方国家，其产生或从第三方国家进口的电力将适用于碳边境调节机制。其电力市场完全实现对接且严格实施特定的义务与承诺的，则可获得机制豁免。对于此类国家，欧盟将于 2030 年审查所有豁免情况，届时相关合作伙伴应已落实其承诺的脱碳措施，并建立与欧盟碳排放交易体系相当的碳排放交易体系。

如何确保报告信息的可靠性（如隐含二氧化碳排放量等）？

委员会将与成员国主管部门合作，持续监测报告的排放量与相应的交易量，以便确认是否存在规避和不遵守《条例》及其实施法案的行为。此外，委员会还将在确定期内进行核查。核查报告内容应包括直接排放量的量化信息，以及如何将这些排放量归于不同类型的商品。

根据第 2018/2067 号实施条例（欧盟）通过认证的核查员应对申报的隐含排放量予以核查并编写核查报告。因此，碳边境调节机制申报材料中应随附排放量核查报告的副本。

碳边境调节机制申报人将商品带入欧盟关境，但未遵守《条例》义务的，将受到处罚。是否存在标准用以衡量第三国采用的碳价体系是否真实，是否可纳入碳边境调节机制申请考虑范围？

为确保碳边境调节机制申报人在过渡期内履行根据第 2023/956 号条例（欧盟）及其实施法案规定应承担的义务，委员会将实施核查。根据《条例》第 9 条，自确定期起，将由独立于碳边境调节机制申报人与原产国主管部门的人员验证已支付碳价信息。

何为碳价？

根据第 2023/956 号条例（欧盟），碳价指根据相关措施所涵盖的温室气体和商品生产过程中释放的温室气体计算得出，第三方国家根据碳减排计划支付的货币金额，具体可采用征税、征费或温室气体排放交易体系下的排放配额等多种形式。

在欧盟碳排放交易体系中，限额决定了排放配额的供给，确定了温室气体的最大排放量。碳价取决于供应与市场需求之间的平衡情况。但第 2023/956 号碳边境调节机制条例（欧盟）并未对进口商可获得的碳边境调节机制证书数量的上限提出规定。

进口商如何报告碳价或退税？

在原产国已有效支付碳价的，碳边境调节机制申报人可要求减少需提交的证书数量。必须已经有效支付碳价且能够提供相应的文件记录证明，方可进行任何退税或其他形式的补偿。委员会未来将根据本条例第 9 条规定，在实施法案中制定关于扣除国外已付碳价方面的规则。

碳边境调节机制登记系统

确定期内如何访问碳边境调节机制登记系统？

进口商的申请通过主管部门授权的，即成为授权碳边境调节机制申报人。委员会将为每一位碳边境调节机制申报人分配碳边境调节机制帐号，申报人可利用账号访问碳边境调节机制登记系统。

如何提交碳边境调节机制报告？

授权碳边境调节机制申报人经由碳边境调节机制登记系统提交碳边境调节机制报告。

报关单提交后，成员国主管部门应在碳边境调节机制登记系统中予以登记。主管部门还将审查碳边境调节机制申报材料，审核申请人提供的信息是否完整，是否符合第 2023/956 号条例（欧盟）的规定，以确定是否授权。

鼓励主管部门之间以及与欧盟委员会互相交换其履职所需的关键或相关信息。此外，委员会应协助相关主管部门履行第 2023/956 号条例（欧盟）规定的职能。

关务代表

关务代表需要承担哪些义务？

在下述情形下，确定期授权碳边境调节机制申报人应承担碳边境调节机制义务（第 5 条）：

- 进口商并非成立于成员国境内的，由间接关务代表承担；
- 进口商成立于某成员国境内的，由进口商承担；或根据协议，由间接关务代表承担。

仅限经授权的碳边境调节机制申报人可将商品进口至欧盟（第 4 条）。因此，进口商并非成立于成员国且其间接关务代表不具备授权碳边境调节机制申报人身份的，相关碳边境调节机制商品不得进口至欧盟。

申请成为授权碳边境调节机制申报人时，需提供申请人所代表的人员姓名及联系方式（如适用）（第 5 [5] [h]条）。碳边境调节机制登记系统将保存相关信息。

下一步工作

碳边境调节机制将自 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。欧盟委员会将与由欧盟成员国代表组成的碳边境调节机制委员会协商并出台实施法案，进一步细化碳边境调节机制下的碳排放量报告规则及要求。委员会将继续推进碳边境调节机制过渡期登记系统的建立工作，编制相关二级立法，并根据计划开展分析工作。

欧盟委员会正在编制过渡期内适用碳边境调节机制的详细指南，以及通过网络研讨会和电子学习等方式开展培训，其中包括针对报告申报人、第三方国家运营商和欧盟国家主管部门的培训课程。很快将推出专用网站，提供支持开展实施工作所需的所有信息。