

歐盟擴大 CBAM 適用範圍及反規避(anti-circumvention)

措施之修訂提案(Proposal)簡介

114.12.19/駐歐盟經濟組

一、前言

歐盟於 2023 年通過並實施碳邊境調整機制(REGULATION (EU) 2023/956，下稱 CBAM 法規)，自 2023 年 10 月起進入過渡期，並將於 2026 年起進入正式課徵階段。CBAM 之核心目的在於防止「碳洩漏」(carbon leakage)，避免歐盟境內企業因面臨較嚴格之氣候政策與碳定價機制，而將高碳排產品製造移至第三國，或被高碳但成本較低之進口產品取代，導致全球溫室氣體排放無法有效減少。

為使進口品與歐盟本地生產承擔等同之碳成本，確保歐盟氣候政策之環境完整性與競爭中立性，歐盟執委會於 2025 年 12 月 16 日晚間公布 CBAM 相關措施，包括執行法規(implementing acts)、擴大 CBAM 適用範圍及反規避(anti-circumvention)措施之修訂提案，以提升 CBAM 整體效能。

二、擴大 CBAM 適用範圍及反規避(anti-circumvention)措施之修訂提案

現行 CBAM 主要適用於鋁、水泥、電力與鋼鐵等基礎材料，自 2026 年起，該些產品之進口商需支付與 EU ETS 相當之碳價，以確保歐盟境內生產與進口產品負擔相同之碳成本。但實務上，歐盟下游製造商須負擔較高之原材料成本，而未被 CBAM 規範之下游產品可能以較低價進入歐盟市場，造成不公平競爭。為有效防止碳洩漏，CBAM 法規第 30 條第 3 款已明確要求歐盟執委會評估下游產品的碳洩漏風

險，並提出擴大適用範圍之立法建議，2025 年公布的歐洲鋼鐵與金屬行動計畫(European Steel and Metals Action Plan⁴)進一步將 CBAM 範圍擴展至鋼鐵與鋁密集型下游產品列為政策優先事項，並強調需同步強化反規避措施，有關本次歐盟擴大 CBAM 適用範圍及反規避(anti-circumvention)措施之修訂提案，謹簡摘要點如次。

三、修正提案之總體目標

本次修正提案之整體目標在於強化 CBAM 之有效性與完整性，具體可歸納為三大方向：

- (一)將 CBAM 適用範圍延伸至特定鋼鐵與鋁下游產品，以防止碳洩漏向價值鏈下游轉移。
- (二)加強對規避行為之防範與監管，避免 CBAM 效果被不當削弱。
- (三)改革進口電力的碳排放計算方法，使其更能反映第三國電力脫碳化進展，並提供正向誘因。

四、CBAM 適用範圍延伸至特定鋼鐵與鋁下游產品

執委會依據產品碳洩漏風險(包括貿易密集度及成本推升效應兩項指標)、氣候相關性、將其納入 CBAM 之技術可行性等三項進行評估，由於鋼鐵與鋁相關產品具備碳排放量高，以及國際貿易程度高，易受成本差異影響而移轉生產地點等特性，因此，本次修正案優先選擇鋼鐵與鋁密集型下游產品作為擴大 CBAM 範圍之第一步，擴大至 180 項鋼鐵與鋁密集型下游產品(詳修訂提案第 1 條第 2 款、第 6 款、第 21 款至第 23 款及附錄 1 相關規定)，而水泥、肥料、氫氣等其他部門之下游產品，將留待未來立法修正再行評估，本次擴大鋼鐵與鋁密集型下游產品說明如下：

- (一)94%為工業供應鏈產品，其鋼鐵與鋁含量平均高達 79%，主要用於重型機械與專業設備，如基本金屬構件(base metal

mountings)、鋼瓶(cylinders)、工業散熱器(industrial radiators)、鑄造機械(machine for casting)、起重機、不鏽鋼含量超過 95%之絞線、鋼索、電纜、內燃機引擎、機油、汽油濾清器、底盤、車輪、座椅和變速箱等汽車零組件，亦屬納入之下游產品

(二)約 6%為家用產品，如部分家電或耐久消費財，亦包括結構較複雜由多種 CBAM 原料構成之產品，如洗衣機(組成約為 60%鋼鐵、5%鋁、5%水泥)、冰箱、烘乾機等。

(三)受影響的產業包括：機械、五金與金屬製品(hardware and fabrications)、車輛零組件、家電、建築設備等。

五、CBAM 如何適用於下游產品：

(一)依據修訂提案第 1 條第 6 款及第 24 款相關規定，針對納入適用範圍之下游產品，僅計入前驅物(precursors)之排放，不包含下游製程之排放。如在第三國生產之車門，CBAM 僅針對其生產所使用之鋼板之碳含量課徵，不包括鋼板加工成零件或組裝過程之碳排放。

(二)由於下游產品通常涉及多種材料與複雜之全球價值鏈，計算下游產品實際隱含碳排放量之複雜性高，爰依據修訂提案第 1 條第 6 款相關規定，針對結構較為複雜之下游產品，尤其是來自多種 CBAM 原料組成，採用實際碳含量數據相當困難，爰其預設值不含加成(mark-up)。

六、CBAM 反規避措施：

(一)為因應規避行為帶來之風險，執委會本次提案提出一系列協調措施，旨在加強 CBAM 的穩健性和完整性，同時最大限度地減少不必要之行政負擔，依據修訂提案第 1 條第 3 款、第 5 款及第 8 款相關規定，執委會將負責密切監測 CBAM 對內部市場的影響，監測依據包括海關和 CBAM 申報以及成員國共享的資訊。如果發現

有較高的濫用風險，執委會將被授權並在三個月內通過授權法案，針對特定商品和產地，制定相應的補充資訊和證據要求，以規範實際排放量的使用。另為加強可追溯性並防止虛假申報，將要求 CBAM 申報人提供證據，證明商品確由申報設施及在申報生產期間生產。

(二)另依據修訂提案第 1 條第 6 款及第 24 款相關規定，為推動能源密集型產品使用廢料(scrap)以降低排放，將前端加工金屬廢料(pre-consumer metals scrap)視為前驅物(precursor)，納入 CBAM 計算，確保歐盟製產品與進口產品皆適用公平的碳定價，並將製定監測和核查措施，以防止將前端加工金屬廢料錯誤申報為加工後廢料(post-consumer scrap)等規避行為。

七、改革進口電力的碳排放計算方法：

原 CBAM 法規對進口電力採用以化石燃料為基礎之預設排放值，往往高估來自低碳電力系統國家之實際排放，且實際排放值之適用條件過於嚴格，抑制低碳電力貿易。依據修訂提案第 1 條第 22 款及附錄 2 相關規定，進口電力排放因子的計算方法應進行修訂，改以出口國「平均電網排放係數」(average grid emission factor)作為預設值，將再生能源之電力之去碳化貢獻納入考量，以涵蓋所有來源的電力，更能反映第三國去碳化現況。此外，為確保一致性，第三國提出之任何間接排放替代預設值必須採用與歐盟執委會相同的計算方法。本次提案並取消證明電網無擁塞、直接連接到歐盟輸電系統等要求。

八、對中小企業的影響與緩衝：

依據歐方提案文件說明，有關 2025 年 10 月通過之 CBAM 簡化套案措施，單一進口商每年 50 噸之最低門檻於本次提案仍予以保留，超過 90%的下游進口商仍被排除在 CBAM 義務之外，但同時涵蓋超過 99%的排放量。整體而言，新增納入 CBAM 之中小企業約 3,800 至

3,900 家。

九、後續程序及生效：

本提案仍須經歐洲議會和歐盟部長理事會討論批准後，於歐盟公報公告後第 3 日生效(截至 2025 年 12 月 19 日尚未公告)，且本提案有關 CBAM 下游產品範圍擴大將於 2028 年 1 月 1 日起生效。