

議題研析

一、題目：高碳洩漏風險行業碳費徵收之法制問題研析

二、議題所涉法規

氣候變遷因應法、碳費收費辦法

三、背景說明（緣起）

為因應氣候變遷問題，各國政府皆在積極推動淨零轉型，在歐盟率先啟動碳邊境調整機制（Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM）後，淨零排放更已非是單純的環保課題，而是涉及各國產業政策及國際競爭力之政治及國際經貿議題。我國氣候變遷因應法第28條第1項規定，中央主管機關為達成國家溫室氣體長期減量目標及各期階段管制目標，得分階段對列管排放溫室氣體之排放源徵收碳費，環境部復於2024年10月21日公告碳費徵收費率，並訂於2025年1月1日生效¹，使我國正式進入碳有價時代。惟因各國實施碳定價管制的政策與強度不同，可能導致管制較嚴格的國家或區域之受管制產業，外移至管制較寬鬆的國家或區域，而產生碳洩漏（Carbon Leakage）之情形，故世界各國紛紛推出因應措施，以防止碳洩漏。我國之碳費收費辦法亦設計了排放量調整機制，惟是否足以因應碳洩漏之現象，不無疑義，爰擬從法制面探討，期能找出我國防止碳洩漏之精進方案。

四、問題爭點

- （一）碳費收費辦法並未就「高碳洩漏風險行業」為明確定義，進而衍生出個別事業得否適用高碳洩漏風險行業優惠費率之疑

¹環境部新聞專區，環境部公告「碳費徵收費率」，2024年10月23日，網址：<https://enews.moenv.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/3a0a408a-33e5-4a0d-9939-23e8222c5284>，最後瀏覽日期：2024年11月6日。

義。

(二) 未來未訂定碳邊境調整機制之國家，恐受到外國碳關稅衝擊，影響該國產業之競爭力，則我國將如何因應？

五、探討研析

(一) 建議主管機關應儘速明確「高碳洩漏風險行業」之定義或範圍

依碳費收費辦法第3條規定：「碳費徵收對象為具有該法第21條第1項公告應盤查登錄及查驗溫室氣體排放量之排放源，且其全廠（場）之直接排放及使用電力之間接排放，其溫室氣體年排放量合計值達2萬5千公噸二氧化碳當量以上之電力、燃氣供應業及製造業（以下簡稱事業）。」，而依該辦法有關碳費計算標準之相關規定可知，該辦法又將碳費徵收對象分為「高碳洩漏風險」與「非高碳洩漏風險」行業兩類。

若事業屬「高碳洩漏風險」行業，依該辦法第6條第1項規定，在取得中央主管機關核定之自主減量計畫後，適用排放量調整係數值規定，分3期調升，給予不同係數值計算優惠費率。其立法說明謂：「因各國實施碳定價管制時，可能導致產業外移至管制較為寬鬆之國家或未有碳定價管制區域之產品進口，反而增加全球排碳量，產生碳洩漏之情形，爰參考歐盟及韓國、新加坡等國家作法（如：給予部分免費核配或免稅額），於本辦法中設計排放量調整機制，以避免發生碳洩漏之情形……」，另依同條第2項及第3項規定：「事業應於繳費當年度1月31日前，向中央主管機關提出申請認定屬高碳洩漏風險並適用第1項排放量調整係數，其審查認定由中央主管機關依行業別排放密集度及貿易密集度等因素考量之審核原則認定之。（第2項）」、「為辦理前項審查，中央主管機關應邀集中央目的事業主管機關組成審查小組，依前項審核原則於3個月內完成審查作成准駁之決定。（第3項）」。

依前揭規定，「事業」是否屬「高碳洩漏風險『行業』」，須由個別「事業」自行向中央主管機關申請認定，然而目前關於高碳洩漏行業別，條文中僅規定其審查認定「依行業別排放密集度及貿易密

集度等因素考量之審核原則認定之」，未有明確的統計和劃分²；然而，前述審核原則並未於前揭辦法中明定，該辦法亦未就「高碳洩漏風險行業」為定義性規定，是以，個別事業是否適用排放調整係數之規定，尚處於不確定狀態，且從條文內容觀之，亦無從得知，同一「行業」，若已有一「事業」經認定屬「高碳風險『行業』」後，其他同屬同一「行業」之事業是否即無需重複申請認定，容易衍生適用疑義。

有學者指出歐盟認定「高碳洩漏風險」有清楚定義的條件，歐盟排放交易體系（ETS）指令中包含清楚的算式，計算所謂的「高碳洩漏風險」，且以歐盟委員會為首進行廣泛協商，再提出官方認定的「碳洩漏清單」。例如：該產業因徵收碳定價，而拉升直接加間接成本佔附加價值毛額達5%以上，以及該產業與非歐盟國的貿易密集度超過10%³。與我國碳費收費辦法之規定相較，相關要件實不明確，爰建議主管機關應儘速明確「高碳洩漏行業」之定義或範圍，以免衍生適用疑義，亦能使相關事業能明確得知其是否適用高碳洩漏風險行業之優惠費率。

（二）建議主管機關及早規劃推行我國之碳邊境調整機制

國際實施碳定價，為防堵碳洩漏風險，基本上有兩種做法，一是補貼國內碳洩漏風險高的產業，另一是徵收碳邊境稅，如歐盟採取碳邊境調整機制（CBAM）⁴。我國於碳費收費辦法中所設計之排放量調整機制，給予高碳洩漏風險行業優惠費率即是一種變相補貼的形式，惟此種做法雖在短期內有防止碳洩漏的效果，卻也招致負面的批評，歐盟於2005年實施排放交易體系時（EU ETS），同時給予高碳密集產業免費配額，即招來有違污染者付費原則、降低綠色創新誘因、造成碳洩漏等負面的批評。因此滾動檢討後，歐洲議會

² 環境部氣候變遷署署長於受訪時曾表示，高碳洩漏事業單位的認定標準及統計，預計將於明年（2025）年上半年發布。張雄風，哪些產業符合高碳洩漏？環境部：2025上半年發布，中央通訊社，2024年10月7日，網址：<https://netzero.cna.com.tw/news/202410070250/>，最後瀏覽日期：2024年11月6日。

³ 阮怡婷，碳費徵收新納入碳洩漏風險考量 蕭代基：推動台版碳關稅 CBAM 更具效益，CSR@天下，2024年5月7日，網址：<https://csr.cw.com.tw/article/43651>，最後瀏覽日期：2024年11月6日。參見中央研究院經濟研究所兼任研究員蕭代基之意見。

⁴ 莊閔茜，碳洩漏是什麼？3原因引發高洩漏風險，政府因應措施有哪些？，RECESSARY，2024年9月20日，網址：<https://www.recessary.com/zh-tw/news/world-regulation/WHAT-IS-Carbon-Leaking>，最後瀏覽日期：2024年11月7日。

預計從2026至2034年逐步取消免費配額制度，並推出 CBAM 制度取而代之⁵，該制度自2023年10月起為過渡期，進口商品至歐盟須依申報義務執行規章進行申報，2026年起正式實施，進口商必須透過購買 CBAM 憑證進行財務調整，以平衡碳成本。英國亦於今（2024）年6月起進行公眾諮詢意見，推動該國之碳邊境調整制度，預計於2027年上路⁶。

明年起我國國內受管制業者須被徵收碳費，2026年起出口歐盟之部分種類商品，亦會因歐盟之 CBAM 制度被課徵邊境碳稅。而在歐盟及英國推行碳邊境調整機制後，可以預期，未來世界各國亦將陸續推行碳邊境調整機制，以防止碳洩漏並保障本國產業之競爭力。由於我國並無碳邊境調整機制，會使進口至我國的產品非但無需被徵收碳費，亦無需被課徵碳關稅，對比之下，我國的產品將負擔較高的減碳成本，而影響我國產品之競爭力。

如前所述，以優惠碳費費率變相補貼高碳洩漏風險行業以防止碳洩漏，終非長久之計。氣候變遷因應法第31條第1項及第2項規定：「為避免碳洩漏，事業進口經中央主管機關公告之產品，應向中央主管機關申報產品碳排放量，並依中央主管機關審查核定之排碳差額，於第25條之平台取得減量額度。但於出口國已實施排放交易、繳納碳稅或碳費且未於出口時退費者，得檢附相關證明文件，向中央主管機關申請核定減免應取得之減量額度。（第1項）事業未依前項規定取得足夠減量額度，應向中央主管機關繳納代金。（第2項）」，已提供主管機關實施碳邊境調整機制之法律依據，倘未來世界各國陸續推行碳邊境調整機制，將使該機制變相成為國際間貿易障礙之競爭手段，爰建議主管機關及早規劃推行我國之碳邊境調整機制，以因應可預期的國際間碳關稅對我國經貿之衝擊，並維護我國產業的國際競爭力。

撰稿人：李淑瓊

⁵ 同前註。

⁶ 環境部氣候變遷署，碳費專區，網址：<https://www.cca.gov.tw/affairs/carbon-fee-fund/2301.html>，最後瀏覽日期：2024年11月6日。