

2024 年 2 月 15 日

環境と貿易の課題:炭素の国境調整措置 —移行期間(2023 年 10 月-2025 年 12 月)の四半期報告への対処 日本のインプリケーション

日本エネルギー経済研究所 環境ユニット研究主幹
柳 美樹

はじめに

2023 年 9 月 炭素の国境調整措置 (CBAM: Carbon Border Adjustment Mechanism) の移行期間の開始に際し、EU のジェンティローニ経済担当欧州委員は「我々は画期的な新ツールの導入を開始し、排出量取引制度 (EU ETS) と同じ価格設定¹を輸入される全ての炭素集約型製品に最終的に拡大する予定である」と述べた²。EU では、2023 年 5 月に「CBAM 規則」が発効し、欧州委員会はその下で「移行期間における報告義務の実施規則」を制定した。対象製品の輸入時に、製品の体化排出量 (embodied emission)、及び、原産国における炭素価格の報告義務を課す「移行期間」が、昨年 10 月に開始された。

報告は四半期ごとであり、初回の締め切りは 2024 年 1 月末であったが、EU 側のオンライン報告システムの準備が間に合わないといった混乱もみられた。

移行期間は、2026 年から始まる炭素課税への単なる準備期間ではなく、移行期間中の報告内容が本格実施期間の課金の多寡にも影響を与える。本稿では、欧州委員会との対話を踏まえ 1) 今後望まれる対処、2) 2024 年の議論のポイントと日本の制度へのインプリケーションを扱う。

1) 今後望まれる対処

-炭素の国境調整とは？: 輸出入への対処が可能。2024 年は輸出リベートを EU 域内で議論

炭素の国境調整措置とは、厳しい気候変動政策のコストを負う国が十分な対策を取らない国からの輸入品に対し、税・課徴金・クレジット購入などの義務を課す制度である。EU は世界初となる輸入品への CBAM の施行を開始した³。対象となる製品は、鉄鋼(ネジ、ボルトを含む) アルミニウム、肥料(アンモニアを含む)、セメント、電力、水素であり(CBAM 規則 Annex I-対象製品を明示)、今後、対象部門の拡大が見込まれる。

¹ 2023 年上半期の価格幅は、75.04 ユーロ(1 月 17 日)から 96.33 ユーロ(2 月 28 日)の間であった (European Commission 2023a) p12.。

² European Commission (2023b)

³ その骨子については、柳&森本(2023)を参照されたい。CBAM 規則の詳細は上野(2023)が詳しい

-移行期間の目的:2026 年以降の課金のための各種係数を設定し、排出量計算の方法論を確立すること。
未報告や排出量の過小申告には、罰金(10-50 ユーロ/CO₂) が科せられる。移行期間とはいえ、四半期報告には慎重な対応を

移行期間の目的は、体化排出量の簡易計算におけるデータ収集、及び、個別製品の間接排出を含む排出量計算の方法論の確立である。このため間接排出量(電力分)の報告も求められる(実施規則 3 条 3,前文 11)。報告義務は輸入者に課せられるが、生産設備(installation)を有する生産者が、信頼できる排出量の実測データを輸入者に提供しない場合、輸入者は、欧州委員会が定めるデフォルト値⁴を用いて、体化排出量をオンライン上の CBAM 移行登録簿を通じて、報告することになる。2024 年 7 月まで、デフォルト値は制限無く使用可能である⁵。それ以降、デフォルト値で代替できるのは、複雑製品の場合で全体化排出量の 20%までとされている(European Commission Directorate-General for Taxation and Customs Union (2023)、実施規則 5 条⁶)。

このように、2026 年以降の本格実施期間では、デフォルト値の意味合いが変わってくる。本格実施期間では、デフォルト値は、「CBAM 規則」において、各原産国の製品別の平均原単位で設定する(CBAM 規則 Annex 4.1)とされており、EU は移行期間中に収集した報告データ等に基づいて、この平均値を改訂、算出すると思われる。そうだとすれば、移行期間中の報告内容が、デフォルト値を介して、2026 年からの本格期間の課金の多寡に影響を及ぼす。体化排出量に対して、炭素価格の差分を乗じた値で課金を算定するからである。

しかも、体化排出量の計算は、「デフォルト値にさらに上乗せした値に基づく」と規定されており、輸入品への負担が増える(CBAM 規則 Annex IV 4.1⁷)。

⁴ Vidvic D ら(2024)。国別・製品別デフォルト値が記載されている。但し、2024 年 7 月迄の値であり、本格実施期間の数値を予断しないと明記。また、欧州委員会によれば 2024 年第四四半期の報告以降、当該デフォルト値も更新していくという。https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/commission-publishes-default-values-determining-embedded-emissions-during-cbam-transitional-period-2023-12-22_en

⁵ またフィンランド税関によれば、「排出量にデフォルト値を使用する場合、2024 年 6 月 30 日(3 回目報告分)まで、CBAM 移行レジストリへの施設や事業者の詳細の情報提供は任意」という(<https://tulli.fi/en/-/update-of-instructions-providing-the-details-of-installations-and-operators-in-the-cbam-transitional-registry-is-optional-at-the-moment>,2024 年 1 月 25 日)最新状況は、参考文献リストの欧州委員会情報プラットフォームを参照されたい。

⁶ 5 条は「Use of estimation values」だが、実態的にはこれはデフォルト値を指しており、現段階では区別をして用いられていない。“As of 1 January 2025, only the EU method will be accepted and estimates (including default values) can only be used for complex goods if these estimations represent less than 20% of the total embedded emissions”(https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en より)

⁷ 「Those values shall be set at the average emission intensity of each exporting country and for each of the goods listed in Annex I other than electricity, increased by a proportionately designed mark-up.」とある。また、この上乗せ分(mark-up)は7条の実施規則によって決定される予定である。

一方、原産国における炭素価格についても、その計測方法や負担の在り方は各国によって千差万別である。とりわけ移行期間において、生産設備の生産者は実態的に支払ったと認識する明示的炭素価格を、四半期ごとの報告に含めておくことが望ましい。「地球温暖化対策のための税」の他、諸賦課金負担などがありうるが、「炭素削減の体系に基づくカーボンプライス」と定義されている(CBAM 規則 3 条(29))。果たして、これらの全てが EU 各加盟国の当局、所轄官庁にカーボンプライスとして認識されるのかは予断できない。

2) 2024 年の CBAM の議論のポイントと日本の制度へのインプリケーション

-混乱のなか走り出した移行期間

第 1, 2 回の報告修正は 2024 年 7 月まで受け付け

2024 年 1 月末の初の四半期報告締め切りの対応に苦労したのは事業者だけではない。EU 側の当局にも混乱があった。EU の報告用の IT インフラである CBAM 移行登録簿で、技術トラブルが発生したのだ。その結果、四半期の報告を受け付けられないケースがあったため、締め切りに 30 日の猶予を与えることとなった⁸。

この猶予を得るには、暫定レジストリにおいて、“request delayed submission”の申請が事前に必要である。また、初回と 2 回目の四半期報告については、第 3 回目の四半期報告の締切りの 7 月まで修正が可能である(実施規則 9 条 2)⁹。この後、CBAM 申請は、所轄官庁との対話による訂正手続き(実施規則 14 条 4)があるとみられ、真摯な対話をすることが望まれる。

-欧州委員会租税総局との対話より

筆者らは弊所共催のセミナーにおいて欧州委員会との対話の機会を得た¹⁰。その際、欧州委員会の租税総局は、今後、拡大・追加すべき業種として、「化学セクター」を挙げた。もともと、CBAM 規則に、化学セクターへの対象拡大が書かれていることから¹¹、それを繰り返したに過ぎないとも言えるが、化学製品の内、ポリマーについて、米国が EU への主要輸出国であるために、米 EU 間の貿易摩擦に発展しかねない。また、筆者からは、化学製品の体化排出量の計算方法の開発は困難であり、一筋縄に行かないことを問題提起した。

今後の対象製品拡大の選択は、2024 年 6 月の欧州議会選挙の結果選定される欧州委員会の人事とも関連するものと考えられる。筆者が 2023 年秋に渡欧した際には、現在のウルズ

⁸ Directorate-General for Taxation and Customs Union (2024)

⁹ 正当なリクエストがあった場合、締め切りから 1 年後の訂正が可能である(実施規則 9 条 3)。

¹⁰ 「EU の CBAM(炭素国境調整メカニズム)の運用状況と日本企業の対応」(一財)日欧産業協力センター、(一財)日本エネルギー経済研究所 共催イベント。欧州委員会から以下の両氏が出席し、駐日欧州連合代表部でセミナーを開催した。Gerassimos Thomas 氏, Director General Taxation and Customs Union (DG TAXUD), European Commission、David Boubilil 氏, Deputy Head of Unit, CBAM, energy and green taxation, Directorate-General for Taxation and Customs Union (TAXUD), European Commission。および、畠山 陽二郎氏(産業技術環境局長)、小野 透氏(日本鉄鋼連盟)らが登壇された。https://enken.iej.or.jp/movie_detail.php?movie_info_id=441

¹¹ さらに、2023 年末までの合意が予定されていた鉄アルミに関する米 EU のグローバルアレンジメント(米国 1962 年通商拡大法 232 条、いわゆるトランプ関税と相殺関税にかかる議論)は 2025 年まで交渉が延長されることになった。「米国へ CBAM の例外(exceptions)を与えることに EU が抵抗している」ともいう(Ford 2023)。

ラ・フォンデアライエン体制が続くであろうという見方が大勢であったが、その後、急進右派が支持を広げている模様であり、この時点では、選挙結果を予断しがたい。他方、ブレクジットを果たした英国は、独自の CBAM を 2027 年に実施すると公表しており、これは別稿にて触れる予定である。

終わりに: 日本のカーボンプライシング制度のインプリケーション

原産国の炭素価格については、2025 年の半ばまでに、日本と二国間合意を結ぶ可能性について、欧州委員会は言及した。これは、CBAM 規則 2 条 12 に基づく二国間合意であり、GX リーグや、今後開始される化石燃料賦課金(炭素サーチャージ)、さらには、特定事業者負担金(排出量取引制度)についての炭素価格のカウントを示唆するとみられる。

EU CBAM の特徴は、輸入品に求める排出量の測定・報告・検証(MRV の手法)の透明性が高く、EU ETS におけるそれに一致した法令¹²に基づく水準を、実施規則によって規定している点にある。情報の守秘義務など様々な課題はあるものの、WTO ルールとの整合性には、一定の配慮をしているようには見える¹³。

なお、炭素の国境調整では、輸入品だけではなく、輸出品に対して、炭素コストを還付することも想定される。現在の EU CBAM には輸出のカーボンプライスの還付は無いが、その議論が始まると見られる。これは「2024 年末までに、欧州委員会は CBAM 製品について ETS 指令の年次報告書の一部として、カーボンリーケージリスクを評価する。(中略)、域内で生産した製品について、カーボンリーケージのリスクがあると報告書が結論付ける場合、GATT20 条(環境例外¹⁴)に配慮した立法案を提示する」(EU ETS 指令、10a 条 1a)とされるためである。

しかし、リーケージリスクへの対応策として、輸出リベート(還付措置)を用いることができるかという点、大きなハードルがある。排出量取引制度に組み合わせる輸出リベートは、WTO ルール(特に補助金および相殺措置に関する協定)と整合しにくいと見られる¹⁵。輸出リベートへの産業界の要望は根強く、日本が学ぶべき論点も整理されることだろう。

グローバルアレンジメントのプレスリリースにおいて、キャサリン・タイ米通商代表は、「新たな貿易のパラダイムは、トップへの競争(top of race)を促し、レジリエンスを促進する」¹⁶と述べた。米EUの選挙が重なる 2024 年は、日本からも様々な問題提起をし、ルールベースでの真摯な対応をしていくことが大切である。

¹² 具体的には、以下などである。Commission Implementing Regulation (EU) 2018/2066 of 19 December 2018 on the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council and amending Commission Regulation (EU) No 601/2012 (OJ L 334, 31.12.2018, p. 1)。

¹³ 炭素の国境調整の WTO 協定との整合性の一般的な課題、通商法や環境法の専門家の先行研究は、柳(2022)を参照されたい。

¹⁴ カッコ内は筆者による補足。WTO/GATT20 条b,gを指すとみられている

¹⁵ 「補助金および相殺措置に関する協定は、国内消費に販売された場合の同種の製品に課される実際の税額を上回らないことを条件に、化石燃料税の輸出リベートを認めており、WTO 協定に整合的な整合的な設計が可能」と Hillman(2013)は提言している。これにもとづくと、炭素税(間接税的な性質を付与された場合の化石燃料賦課金)であれば、輸出リベートが可能であり WTO 協定との親和性が高いとみられる。

¹⁶ Office of the United States Trade Representative (2023)

参考文献

上野 貴弘 (2023) 「EU の炭素国境調整メカニズム (CBAM) 規則の解説」
SERC Discussion Paper 23002、2023 年 5 月
<https://criepi.denken.or.jp/jp/serc/research/publications/view?indexId=290>
(2024 年 7 月アクセス)

柳 美樹 (2022) 「第 9 章 脱炭素と貿易の課題—炭素の国境調整措置を中心に」一般財団法人国際経済交流財団編『ルール志向の国際経済システム構築に向けて』国際経済シリーズ、一般財団法人国際経済交流財団、138-150 頁
https://eneken.ieej.or.jp/report_detail.php?article_info__id=10773
(2024 年 7 月アクセス)

柳 美樹・森本 壮一 (2023) 「EU が世界初の炭素の国境調整措置 (CBAM) に合意—概要速報 鉄鋼等への無償割当を 2034 年までに段階的に停止し CBAM へ移行」、2023 年 1 月、
<https://eneken.ieej.or.jp/data/10774.pdf>
(2024 年 7 月アクセス)

Commission Implementing Regulation 2023/1773, “laying down the rules for the application of Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council as regards reporting obligations for the purposes of the carbon border adjustment mechanism during the transitional period” 2023 OJ L 228 15.9.2023, p. 94–195), 同 annex、2023 年 8 月 (文中、実施規則として記載)
https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en#legislative-documents
(2024 年 7 月アクセス)

Directorate-General for Taxation and Customs Union (2024) “Technical issues related to the CBAM Transitional Registry and Import Control System 2 (ICS2)”, 2024 年 1 月 29 日
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_4685
(2024 年 7 月アクセス)

European Commission (2023a) “Report from the commission to the European Parliament and the Council on the functioning of the European carbon market in 2022 pursuant to Articles 10(5) and 21(2) of Directive 2003/87/EC“COM(2023) 654 final, 2023 年 10 月 31 日
https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-10/COM_2023_654_1_EN_ACT_part1_CM%20R%20B%20S%20W%20D.pdf
(2024 年 7 月アクセス)

European Commission (2023b) “Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) starts to apply in its transitional phase”, 2023 年 9 月 29 日, IP/23/4685
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4685
(2024 年 7 月アクセス)

European Parliament and Council Regulation 2023/956, “establishing a carbon border adjustment mechanism” 2023 OJ L 130, 16.5.2023, p.52-104)、2023 年 5 月 (文中 CBAM 規則として記載)

https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en#legislative-documents

European Parliament and Council Directive 2023/959, “establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union and amending Council Directive 96/61/EC“ 2023OJL 130, 16.5.2023, p.134–202)

なお ETS 指令 European Parliament and Council Directive 2003/87/EC, OJ. L 275, 32 には改正に応じて、随時更新されている。統合版として以下が利用できる。執筆時点の最新版は 2023 年 6 月時点

Document 02003L0087-20230605

at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0087-20230605>
(2024 年 7 月アクセス)

Ford C (2023) “Despite all the geopolitical uncertainty, it’s geo-economics that’s driving the transatlantic relationship”, Centre for European Policy Studies, 2023 年 10 月 23 日
<https://www.ceps.eu/despite-all-the-geopolitical-uncertainty-its-geo-economics-thats-driving-the-transatlantic-relationship/>

Hillman, J.A. (2013) “Changing Climate for Carbon Taxes: Who’s Afraid of the WTO?” Climate & Energy Policy Paper Series, Georgetown University Law Center, 2013 年 7 月
<https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/2030/>
(2024 年 7 月アクセス)

Office of the United States Trade Representative (2023) “Statement from Ambassador Katherine Tai on Continued Suspension of European Union Tariffs on U.S. Goods”, 2023 年 12 月 19 日
<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/december/statement-ambassador-katherine-tai-continued-suspension-european-union-tariffs-us-goods>
(2024 年 7 月アクセス)

Taxation and Customs Union (欧州委員会租税総局ウェブサイト):
CBAM 規則、その他マニュアル他 CBAM 関連資料、ビデオ教材、“Application User Manual CBAM Declarant Portal”情報プラットフォーム at https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en
(2024 年 7 月アクセス)

Vidovic, D., Marmier, A., Zore, L. and Moya, J. (2023), “Greenhouse gas emission intensities of the steel, fertilisers, aluminium and cement industries in the EU and its main trading partners, Publications Office of the European Union, Luxembourg”, 2023 年 9 月, doi:10.2760/359533 JRC134682.
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134682>
(2024 年 7 月アクセス)

お問い合わせ: report@tky.ieej.or.jp