

欧州グリーンディール EU Policy Insights

VOL.
04

2021年7月30日号 : EU、Carbon Border Adjustment Mechanism （「CBAM」 国境炭素調整措置） 法案を公開

日EUの産業協力促進の一環として、日本の視点でEUの政策情報を皆様に発信する「欧州グリーンディール・EU Policy Insights」。気候変動対策である欧州グリーンディールに焦点を当て、毎月最新情報をお伝えしています。

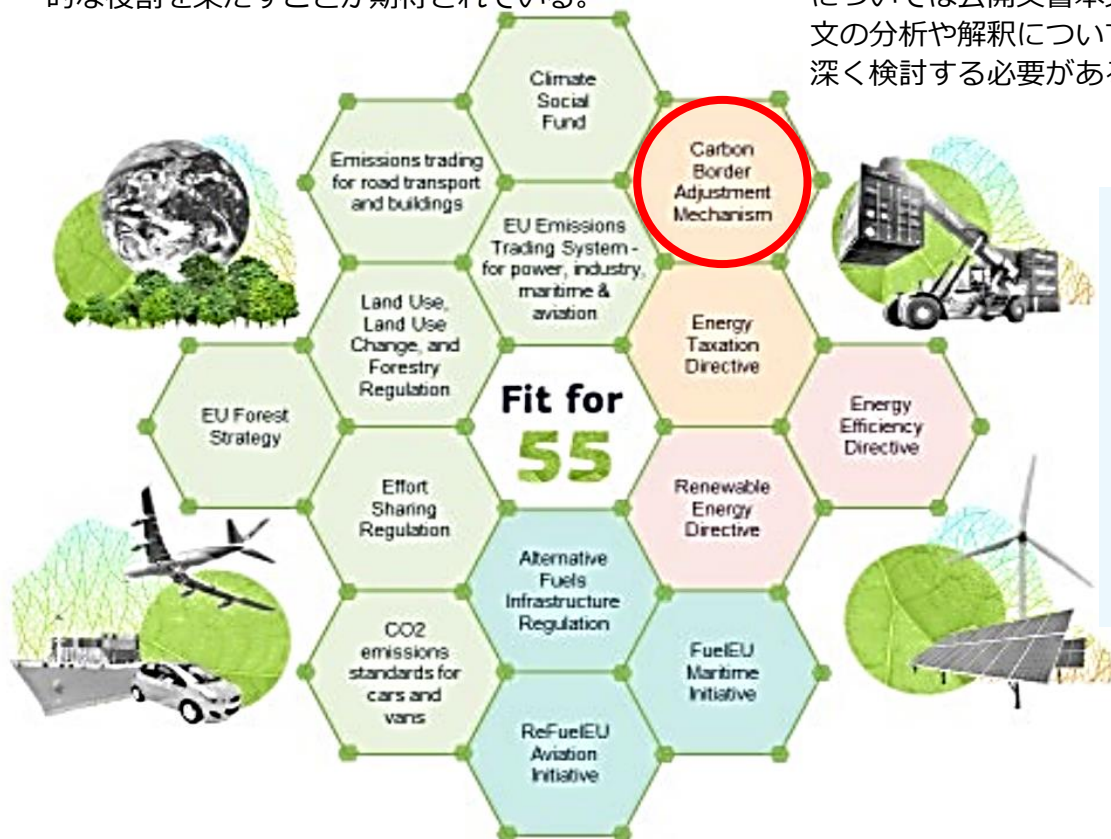
EU、Carbon Border Adjustment Mechanism （「CBAM」 国境炭素調整措置） 法案を公開

レポート連載（Vol. 1～3）で解説した、欧州グリーンディールやCBAMの基本的な概念の理解を前提として議論を進めます。未読の方は、こちらをご参照ください（<https://www.eu-japan.eu/ja/eu-policy-insights>）。本稿では、法案の趣旨やニュアンスをより正確に伝えるため、重要な用語・表現と思われる部分についてはなるべく原文を併記しています。

7月14日、欧州委員会は予定通り、CBAM（国境炭素調整措置）の法案を発表した（*1）。CBAMは、温室効果ガスの排出を2030年までに1990年比で少なくとも55%削減するというEUの目標を実現するための包括的な対策をまとめた「Fit for 55」政策パッケージ12施策のひとつ。2050年までに世界で初めて一経済圏として気候中立を達成する（to become a climate neutral continent）ため、中核的な役割を果たすことが期待されている。

発表されたCBAM提案は、58ページの法案主文に加え、Annex I～V、さらに、「Commission Staff Working Document」として関連する検討資料や分析データも多く掲載されており、全部で300枚近くにおよぶ読み応えのある内容となっている。

本稿は、提案の要点を速報的になるべくコンパクトに紹介することを意図したものであり、正確な内容については公開文書本文を参照されたい。また、条文の分析や解釈については今後、時間をかけて注意深く検討する必要があることをご留意頂きたい。



(Source: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 'Fit for 55': delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality, COM/2021/550 final)

※**緑太字下線**の用語は、後半の用語解説に詳細を記載しています。

法令の種類と法的根拠

はじめに、この提案文書のタイトルを見てみよう。「Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism」とあり、CBAMは、Regulation（規則）として提案されている。EU法令には、二次法とよばれる「規則」（Regulation）、「指令」（Directive）、「決定」（Decision）、「勧告」（Recommendation）、「意見」（Opinion）があり、このうち「規則」は、加盟国の国内法に優先し、加盟国の政府や企業、個人に対して直接的な拘束力を持つ（EU機能条約288条）。加盟国の国内立法を必

要としないため、立法過程において加盟国の議会が果たす役割は限定され、EU加盟国間で統一した規制が適用されることになる点で拘束力が強い。

あわせてこの規則案の法的根拠を確認しておこう。本案はEU機能条約第192条を主な法的根拠とする。第192条は、気候変動への対処というEUの環境政策の目的（同条約第191条）を達成する上でEUがなすべき環境立法の手続きについて定めるもので、これにより欧州議会と欧州理事会は**通常立法手続**に従いEUとしての行動を決定する。

CBAMの目的

欧州グリーンディール（2021年4月31日号レポート参照）が掲げる野心的な目標の実現には、カーボン・リーケージ対策が不可欠であり、CBAMは、EU製品と域外からの輸入製品との炭素価格を均等にし、気候変動対策がEUに比べて緩い国への生産移転を防止する効果を狙ったものである。また、EU域外の国々の温室効果ガス削減努力を促進し、EUと同レベルの気候変動対策を講じる動機づけになることが期待される（カーボン・リーケージ、CBAMの背景・目的について詳しくは2021年6月30日号レポート参照）。

導入スケジュールと対象範囲

予想のとおり、CBAMは、段階的に導入されるかたちで提案された。

提案では2023年の発効を目指しているが、2023年1月から2025年12月までの当初3年間は予備段階・移行期間（pilot phaseまたはtransitional period）として報告義務のみ課せられ、炭素価格の実質的な調整は2026年以降となっている。

欧州委員会のCBAM担当総局である**DG TAXUD（税制・関税同盟総局）**は、この予備段階の3年間を、産業界が制度に十分適応するための助走期間として位置づけると同時に、その間に収集したデータを当局として入念に分析した上で、2026年の本格稼働に向けて制度の手続面の整備や精緻化を図るレビュー期間でもあり、また、将来的な適用範囲拡大に向けての検討もその間に行うと説明。

対象となる製品についても段階的な導入が予定されており、当初はカーボン・リーケージのリスクが高い、鉄鋼、セメント、肥料、アルミニウム製品、発電セクターに限定適用し、その後、対象の拡大が検討される（対象拡大・変更の場合、欧州委員会は再び法令改正手続を行う）。対象となる個別製品（CBAM goods。以下、「CBAM製品」という。）の**CNコード（Combined Nomenclature code）**一覧がAnnex Iに掲載されている。ちなみに、品目分類についてEUではDG TAXUDが製品別に関税分類委員会を設置し分類規則などを細かく制定している。

（次ページへ）

導入スケジュールと対象範囲（前ページより続き）

ここで、CBAM自体の適用は産業セクターベースで選定されているが、申告や課税の対象はあくまで個別のCBAM製品であることに注目したい。欧州委員会としてはWTO整合の観点からもCBAMをできるだけ既存のETSに近い制度にしたい（CBAM is designed with a view to mirror the EU ETS）と考えており、後述する仕組みもETSの制度と似たものとなっているが、セクター別に適用され施設（事業所）ごとに排出量を算出するEU-ETSとはこの点で大きく異なっている。

もうひとつ、CBAMの対象になるかどうか事前に大いに議論されたが、公開法案では調整の対象にならな

かった重要な要素がある。間接排出（indirect emission）である。間接排出とは、製品の生産プロセスにおいて消費された電気や熱の供給から発生した温室効果ガス。調整対象は直接排出のみとされているが、一方、EU輸入事業者の四半期報告義務には直接排出とともに間接排出の報告も含まれている点（*2）に注意が必要。欧州委員会は将来の適用を示唆しつつ、報告期間の3年間に収集したデータを精査・分析して2026年以降の扱いを検討するとしている（*3）

仕組み

CBAMに係る手続や申告義務については、主に法案のII章に規定されている。大まかな仕組みは以下のとおり。

- CBAM製品をEU域内に輸入しようとする税関申告者（declarant）（以下、本稿では「EU輸入事業者」という。）は、事前に設立地の関税当局に当該製品の輸入許可を申請する。
- 許可されたEU輸入事業者は、毎年5月31日までに、前年分のCBAM製品の輸入数量および排出総量（total embedded emissions）を申告。当該CBAM製品がEU域内で生産された場合にEUの規制上支払われたであろう想定炭素価格に相当する「CBAM certificate」を加盟国当局から購入し、納付（Surrender）する。CBAM certificateの価格は、前週のETS市場取引価格に基づき欧州委員会が算出しウェブサイトに表示する。

（次ページへ）

CBAM : EU輸入事業者が行う手続の流れ

加盟国当局に登録し、CBAM certificateを購入

毎年5月31日までに、前年分のCBAM製品の輸入数量および排出量合計を申告

輸入における温室効果ガスの排出量に相当するCBAM certificateを納付

CBAM輸入製品の生産段階において、第三国で既に支払った炭素価格を控除可能

Certificateを売買することはできないが、未使用のcertificateを当局に返却することはできる

（欧州委員会の資料を基に作成）

仕組み（前ページより続き）

■ EU輸入事業者は、申告した排出量が認証機関（accredited verifier）によって検証されていることを確認しなければならない。排出量のデータはCBAM製品の生産者側が提供することになるが、生産者から十分なデータが入手できない場合、EU輸入事業者は、**デフォルト値**で申告。また、生産者が原産国においてすでに炭素価格を支払っている場合は、その炭素価格の根拠等正当性を立証し承認されれば、当該炭素価格分を控除することが可能。

■ 欧州委員会の説明によれば、現状ではセカンダリー（流通）市場やヘッジのメカニズムは想定されていない模様。

ETSに近い仕組みにしたいというEUの考えのとおり、Certificateの購入・返還等ETSに似た建て付けとなっている。一方、CBAM制度の根幹となる報告義務や手続遂行の役割は、（ETSとは異なり）EU輸入事業者が担い、加盟国当局（competent authority）がそれを監督する。CBAM制度全体の所管はDG TAXUDであり、ETSを担当するDG CLIMAと連携し制度間の調整を行っている。



— 関税同盟の歴史とDG TAXUD —

EUは長きにわたり関税同盟として歴史を積み重ねてきた。EUの礎を築いた1957年の欧州経済共同体（EEC）設立条約は、モノ・ヒト・サービス・資本が自由に移動する「共同市場」を設立することを目的とし、その中核に置いたのは関税同盟であった。その後関税同盟は1968年に完成し、加盟国ごとに異なっていた膨大な輸出入関連書類が統一されたことで、税関手続きは大幅に簡素化。また、6次にわたるEU拡大で新規加盟国が加わるたびに、関税の撤廃とルールの共通化を経て関税同盟に組み込むという大変な試練と実績を積み重ねながら、実務面でもIT化を進め、通関業務の完全機械化と不正対策の強化を図り、システムを進化させてきた。

DG TAXUDはこのような関税同盟の発展の中心的な役割を担ってきた。CBAMという極めて複雑な制度にそのインフラを活用することで、制度の実効性を支えるものと考えられる。

EU-ETS無償割当との関係

CBAMの議論においては、ETSとの関係（併存か置換えか等）が争点のひとつとして注目されてきた。

CBAM提案の背景には、現行のEU-ETSにおける排出枠無償割当への問題意識が色濃い。EU-ETSではカーボン・リーケージ対策としてリスクの高いセクターに無償割当が与えられている。これまで段階的にオークション方式に移行してきたが依然として無償割当の受量が多く、期待された排出削減効果が得られないという課題があった。

今回の提案では、当面、無償割当は維持されるものの、CBAMが導入された場合には「The CBAM seeks to

replace these existing mechanisms by addressing the risk of carbon leakage in a different way」と明記された。具体的には、CBAMの段階的導入（phase-in）に伴い、ETS無償割当は段階的に削減され（phase-out）、2036年以降は完全にCBAMに置き換わるという計画だ（無償割当の削減計画等については、CBAMと同時に7月14日付け発表されたETS改正案にて提示）。15年後を見据えた先の長い話だが、無償割当の削減・廃止には産業界からの抵抗が強く、長期的なロードマップを示すことで欧州委員会が重視する政策安定性と予見可能性を確保した面もあると思われる。

EU予算との関係

CBAMからの収入はEUの将来の自主財源のひとつとして認識されている(*4)。今回の提案で「次世代EU」(NextGenerationEU)復興基金(*5)の返済の一部に充てる計画が示された。「次世代EU」では7500億ユーロ(2018年価格)をEUが債券発行により市場調達するが、その返済に充当する自主財源の確保に向けて欧州委員会、欧州議会、理事会は協働して取り組む(*6)こととなっている。

欧州委員会は、CBAMは財源の創出がその目的ではないとしながらも、Impact Assessment Reportの財源創出効果シナリオ分析(Option 1~6)において、CBAMに関連して創出される予想収入を試算してい

る(*7)。シナリオによって数値は異なるが、Preferred Option(Option 4)では、2030年の予想年間総収入は、91億ユーロ(うち、国境措置からの収入は21億ユーロ、ETS無償割当がCBAMに切り替わることによるオークションの増加収入分として70億ユーロ)と試算。ここからも分かるとおり、CBAMからの直接的な収入というより、無償割当がなくなることでETSのオークション収入が増加することのインパクトが大きい。現行のETSのオークション収入は再生可能エネルギーの開発支援などに利用されているが、CBAM収入は特にCBAM対象セクターの脱炭素化に向けた技術開発への支援に活用するという(DG TAXUD)。

諸外国・国際機関との調整

欧州委員会は、法案の正式発表をもって今後、諸外国との意見交換を本格的に始めるとしている。IMFやOECDでは国境調整措置による温室効果ガス削減効果の検証研究を行っており、また、問題のWTOルールとの整合性についてはWTOの委員会(Committee on Trade and Environment(CTE))での議論はまだ始まったばかりであると説明。

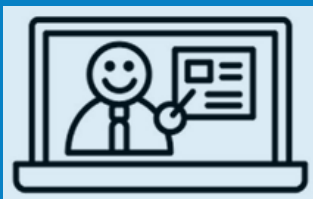
個別の交渉の状況は明らかにしていないが、主要国とはバイラテラルでの対話を行っている。「貿易障壁になりうるとの懸念の声もあったが、EUは敵対ではなく、EUと同じように排出削減に取り組む他の国々とのチームアップを目指していることが、法案の中身を見れば理解されるだろう。CBAMの仕組みは同じ考えをもつ国々にとって参考になるはずであり、少なくともカーボン・プライシングをまだ導入していない国々に対して早期の制度化を促す効果を期待している」と欧州委員会の関係者は話す。

使は、CBAMは最終手段(Last resort)とコメントしていたが、CBAM公表の翌週、7月19日にそのアメリカでも与党民主党のChris Coons上院議員らが国境炭素調整を導入する法案('FAIR Transition and Competition Act'(*8))を提出。排出規制が緩い国からの輸入製品に対して、生産過程で排出された温室効果ガスの二酸化炭素換算量に応じて関税を課す内容で、初期はアルミニウム、セメント、鉄鋼、天然ガス、石油、石炭を対象とし、2024年1月の制度導入が提案されている。

FAIR法案では、適用対象外となる免除規定も設けられている。それによれば、(A)後発開発途上国(*9)、および、(B)アメリカと少なくとも同程度に野心的な(at least as ambitious as)温室効果ガス排出削減のための法規制がある国で、かつ、アメリカ製品に対して国境炭素調整を課していない国は対象にしないとされる。

先のEUとアメリカとの意見交換でケリー米大統領特

(次ページへ)



【今後、本誌の内容のWebinarを開催してまいります】

今回のCBAM提案公開を受け、日欧産業協力センターでは、EUの政策当局を招いたセミナーを企画しています。

詳細確定後、皆様にお知らせしますのでお待ちください。

諸外国・国際機関との調整（前ページより続き）

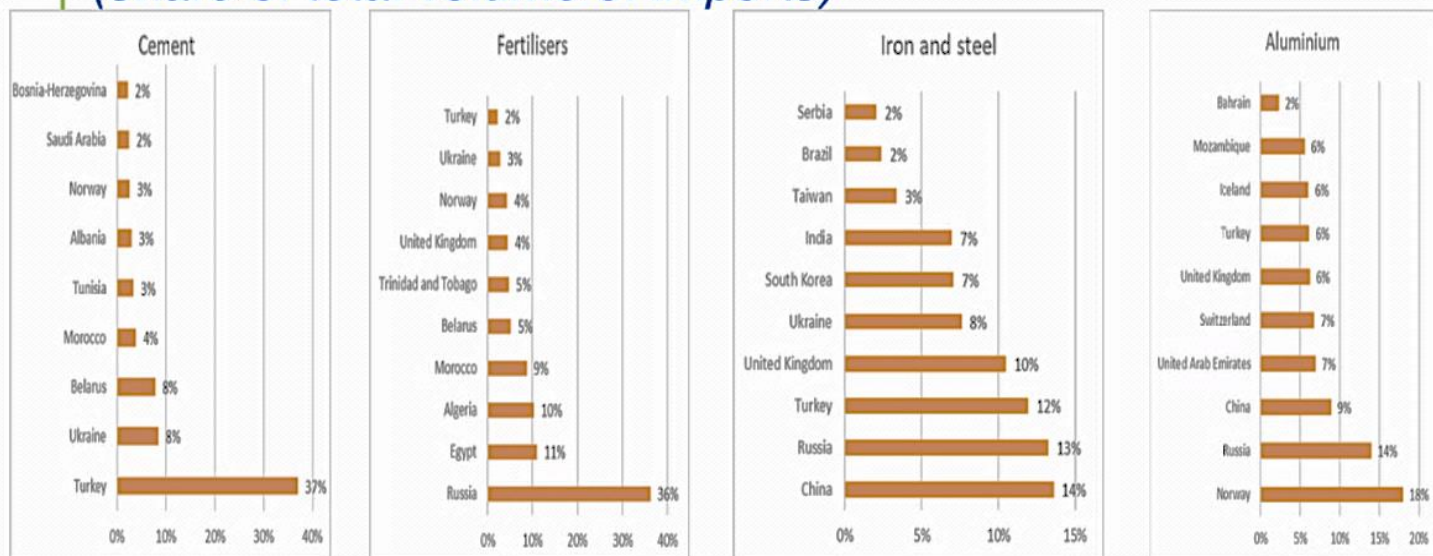
MITのエネルギー・環境政策研究センター(CEEPR)の副所長を務め、EUの環境政策にも詳しいMichael Mehling氏は、ERCST（*10）のオンライン会合でFAIR法案に触れ、ますます多くの国々が気候変動対策に注力しようとする中、より規制が緩やかな国に企業が製造拠点を移転させるカーボン・リーケージの問題は常に障害となるが、このFAIR法案はそれを未然に食い止める意味があると語った。

世界に先駆けて国境調整メカニズムを導入しようとするEUの新たなルール作りは、今回発表された提案がいわばキックオフ。今後、加盟国との調整、欧州議会

での審議、さらに域外との調整など紆余曲折が予想される。本年11月にはイギリスのグラスゴーで第26回国連気候変動枠組み条約締約国会議（COP26）が開かれる。各国は野心的かつ具体的な気候変動対策の早期提示が求められるだろう。日本でも7月21日に新しい「エネルギー基本計画」の原案が経済産業省から示された。CBAMの初期の対象製品に関していえば日本からのEU向け輸出量は相対的に少なく、当面の直接的な影響は限定的と見られるが、長期で考えれば、様々な適用拡大の要素を予見させるEUの新たなルールズ・オブ・ゲームは日本の産業界にとっても、また、脱炭素政策立案の観点からも注目に値する。

「セメント、肥料、鉄鋼、アルミセクターのEU向け輸出額上位10カ国」（総輸入量に占める%）

Top 10 exporters in 4 of the sectors (except electricity) (share of total volume of imports)



*Excluded as Norway is under the ETS



(Source: European Commission, "Carbon Border Adjustment Mechanism" slides)

文責：一般財団法人 日欧産業協力センター 主席研究員 新開 裕子
 ※本稿に記載の見解は執筆者の個人的見解であり、弊センターの公式見解ではありません。



- 本レポートへのご意見、取り上げて欲しいトピックなどお知らせください。
- 本レポートの定期配信をご希望の方はお申し込みください。
- 日欧産業協力センターによるEUとの産業交流機会やセミナー情報等各種ご案内もお送りする場合があります。
- 配信希望およびお問い合わせ先 E-MAIL : eujp-info@eu-japan.or.jp

用語解説



ここでは、本文中に登場した用語を解説します。グリーンディールや欧州委員会について、わかりやすく紐解きます。

通常立法手続 (Ordinary Legislative Procedure)

欧州委員会が提出する法案について、EUの立法府であるEU理事会と欧州議会の共同決定を必要とする立法手続きのこと。欧州議会での審議では三読会制がとられており、第三読会までの間に理事会・欧州議会・欧州委員会の合意を目指す。欧州議会の諮問や同意のもとEU理事会のみで採択される「特別立法手続き」と対比されるが、現在は多くの場合で通常立法手続きがとられている。

税制・関税同盟総局

(DG TAXUD : Directorate General for Taxation and Customs Union)

「総局」とは欧州委員会の組織であり、日本の「省庁」のように特定の政策分野や業務を担う。中でも税制・関税同盟総局は、EU単一市場域内の税制全般や域外との関税を主に担当している。また、輸入貨物のリスク管理の強化等を目的として2021年3月から段階導入されている輸入品国境監視 (Import Control System 2 (ICS2)) も担っている。加えて欧州グリーンディールにおいては、CBAMの創設とエネルギー税指令 (Energy Taxation Directive (ETD)) の改定を担う。税制・関税同盟総局は5部門に分かれており、それぞれの担当事項は下記の表の通りである。

Directorate A	税関
Directorate B	税関及び税務政策のデジタル提供
Directorate C	間接税及び税務行政
Directorate D	直接税、税調整、経済分析及び評価
Directorate E	国際業務及び総務

CNコード

(Combined Nomenclature code)

関税同盟外の諸国との輸出入の際に商品进行分类し共通関税を設定するためのEUのコード番号であり、合同関税品目分類表と呼ばれる。CNコードの分類に基づくEUの共通関税率などの情報は「EU統合関税率 (TARIC : Integrated Tariff of the European Communities)」というデータベースにまとめられている。CNコードは8桁で、国際的に使われるHSコード (1~6桁目) にEU独自のCN下位品目分類 (7~8桁目) を加えたもの。

Surrender

EU輸入事業者が、前年のCBAM製品の輸入量・炭素価格に応じたCBAM certificateを当局に返すこと。原文では、ETSと同様に「surrender」という用語が使われているが、意味合いとしては「納付」。EU輸入事業者は、輸入したCBAM製品の生産過程における排出量に応じて炭素価格を支払うこととなり、結果としてEU域内で生産された製品と輸入製品が平等に扱われ公正な競争環境が整うとされる。



デフォルト値

輸出国のデータに基づいて算出されるが、信用できるデータが入手できない場合は、同様の製品を生産するEUの事業者（下位10%）の平均排出量に基づいて算出される（電力は別方法）。入手可能な最良のデータ（the best available data）に基づき決定。（CBAM提案ANNEX IIIの4.Determination of default values referred in Articles 7(2) and (3)より）

「次世代EU」 (NextGenerationEU)

コロナ禍からの復興対策に充てる7,500億ユーロ規模（2018年を基準とした額）の特別予算として2020年7月に合意された復興基金。景気回復のみならず、次世代に向けた持続可能な経済への転換を目指し、全体の9割弱はコロナ禍の打撃が特に大きい加盟国に対する大型財政支援に充てられる。全体の7割が2021～22年中に投じられ、残りの3割も2023年中には使われる予定である。

【本文中の註記】

(*1) COM(2021) 564 final 2021/0214 (COD)

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon_border_adjustment_mechanism_0.pdf

(*2) CBAM法案 第35条（報告義務）1項、2(c)項

「Declarants should have to report on a quarterly basis the actual embedded emissions in goods imported during the transitional period, detailing direct and indirect emissions as well as any carbon price paid abroad」

(*3) Carbon Border Adjustment Mechanism: Questions and Answers

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3661

(*4) Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom (OJ L 424, 15.12.2020, p. 1).

(*5) Recovery plan for Europe

https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en

(*6) Interinstitutional Agreement of 16 December 2020 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, as well as on new own resources, including a roadmap towards the introduction of new own resources (OJ L 433I , 22.12.2020, p. 28).

(*7) 6.7 Revenue Generation Impacts, Commission Staff Working Document

(*8) 'Fair, Affordable, Innovative, and Resilient Transition and Competition Act'

<https://www.coons.senate.gov/imo/media/doc/GAI21718.pdf>

(*9) Least Developed Countries (LDCs). OECDの開発援助委員会（DAC）による援助受取国・地域リストでLDCsに分類される国々。

(*10) European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition