



EUの炭素国境調整メカニズム

—域外からの反発は強いが気候変動対策強化につながる動きも—

2021/12

三井物産戦略研究所
国際情報部 欧露・中東・アフリカ室
ダーベル暁子

Summary

- 2021年7月14日、EUは気候変動対策がEUよりも緩い国からの輸入品に炭素価格を課して公正な競争環境を確保し、炭素リーケージを抑制する「炭素国境調整メカニズム（CBAM）」の規則案を公表した。
- CBAMに対しては域内外からさまざまな反発があり、貿易摩擦リスクも懸念される。一方、トルコ等ではCBAM導入を契機に気候変動対策を強化する動きもある。また米国とはGHG排出量の多い鉄鋼・アルミ製品の輸入を抑制する貿易枠組み作りに向けて交渉することで合意した。
- 今後はCBAMの法制化に向け、欧州議会とEU理事会での審議が進むが、貿易相手国との対話やWTOとの整合性等を考慮しながら、制度案の修正が行われる見込みである。

1. はじめに

2021年7月14日、EUは包括的な気候変動政策パッケージ「Fit for 55」の中で、気候変動対策がEUよりも緩い国からの輸入品に炭素価格を課す「炭素国境調整メカニズム（CBAM）」の規則案を公表した。本稿では、CBAMの制度概要や、域内外からの反発と貿易相手国における気候変動対策強化などの動きをまとめるとともに、法制化に向けたCBAMの修正や障壁等に触れたい。

2. 炭素国境調整メカニズムの概要

炭素国境調整メカニズム（CBAM）は、2019年12月にフォン・デア・ライエン欧州委員会委員長が2050年までの気候中立を掲げる「欧州グリーンディール」の中核の一つとして導入する意向を明らかにした政策である。CBAM導入の目的は二つあり、一つは炭素リーケージリスク（EUと比べ域外国の排出規制等が緩いことでEU企業の国際競争力が低下し、EUから生産拠点が移転してグローバルでの排出量が減らないこと）¹の抑制、二つ目はEU域外での気候変動対策強化の促進である。

¹ WTOのジャン＝マリー・ポーガム事務局長は2021年9月16日、欧州経済社会委員会公聴会におけるスピーチで、炭素リーケージが実際に起きているかには確たる証拠がないとの分析があるが、これまで炭素リーケージが顕在化してこなかったのは炭素価格の低さが要因であり、今後、先進国等一部の国での排出規制の厳格化により、排出コストの差異が大きくなればコストが高い方からコストが低い方へと生産が移転する炭素リーケージリスクは高まると考えられる、と述べている。Jean-Marie Paugam (Deputy Director-General of WTO), 「WTO rules no barrier to ambitious environmental policies」, 2021年9月16日, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/ddgjp_16sep21_e.htm

実際、EU-ETS取引価格は2021年初の30ユーロ/CO2トンから9月には2倍となる60ユーロ/CO2トンを超える水準まで上昇しており、域内の炭素リーケージリスクへの懸念は増している。

2-1. 炭素リーケージリスクへの対応—EU-ETSにおける排出枠の無償配分からCBAMへ—

EUは2005年から排出量取引制度（EU-ETS）を導入している。EU-ETSはEU27カ国とノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタインを加えたEEA（欧州経済領域）諸国において、域内の約1万カ所の電力・工業施設とEEA域内を就航する航空便を対象に運用され、そのGHG排出量はEUの総排出量の約4割を占める。対象の企業や施設には排出量の上限（キャップ）を割り当て、その過不足分を市場で取引するキャップ・アンド・トレード方式を採り、排出量上限を段階的に引き下げることで域内排出量の削減を進めている。

EUはこれまで、炭素リーケージリスクが高いとされる炭素集約的で輸出依存が高い部門²にEU-ETSにおける排出枠を無償で配分することで、リスクに対応してきた。しかし2050年までの気候中立、2030年までのGHG排出量55%削減（1990年比）という目標達成のためには、無償配分の廃止も含め、EU-ETS対象部門における排出削減の加速が不可欠である。このため、EUはEU-ETSにおける無償配分を段階的に縮小して域内排出量の削減につなげる一方、域外からの輸入品に対して域内生産品と同等の排出コストを課して公正な競争条件を確保するCBAMを新たな炭素リーケージ抑制策として導入することとした。

2-2. 域外での気候変動対策の促進剤としてのCBAM

CBAM導入には域外での気候変動対策強化の促進剤としての役割もある。EU-ETSは域内産業の排出削減ツールとしては有効であるが、域外の排出削減にはつながらないという欠点があった。CBAMでは輸入品の製造過程における直接排出量に応じて課金され、また生産国で炭素価格制度がある場合にはその支払額に応じてEUへの支払いが免除される。つまり、生産過程での排出削減技術の導入や域外国における炭素価格制度導入にインセンティブを与える仕組みである。英国でのCOP26に出席したフォン・デア・ライエン欧州委員会委員長は11月2日、「炭素リーケージ回避のため、段階的だが確実に炭素国境調整制度を導入する」とCBAM導入の意思を改めて示したが、同時に、EUに支払うのではなく生産国が炭素価格制度を導入して徴収する方が望ましいとも述べた³。

2-3. CBAMの導入スケジュールと対象範囲

CBAM規則案では、当初の対象品目を鉄鋼、セメント、肥料、アルミニウム、電力とし、2023年から導入を開始する（図表1）。2025年末までの最初の3年間は移行期間となり、排出量等の申告義務のみで課金はされない。本格的な運用開始は2026年からで、導入は段階的となる。前述のとおり、CBAMは炭素リーケージ抑制策としてのEU-ETSの代替である。CBAMと同時に公表されたEU-ETS改正案では、鉄鋼などのCBAMの適用対象部門における無償配分は2026年から10年かけて年に10%ずつ削減されることが発表された。CBAMもこれと連動して段階的に導入され、炭素リーケージ抑制策は2035年にCBAMに完全に置き換わる。

² EU-ETSによる直接的・間接的なコスト負担や輸出依存度等から炭素リーケージリスクを評価し、リスクが高いと評価されたセクター。鉄鋼やアルミ製造、肥料、セメント、紙製品、石油精製品、化学品等が含まれる。

³ Paola Tamma, 「EU pushes carbon border tax at climate talks in Glasgow」, Politico, 2021年11月2日, <https://pro.politico.eu/news/eu-pushes-carbon-border-tax-at-climate-talks-in-glasgow>

また、移行期間後には対象品目の拡大や間接排出を含めるかなどに関するレビューを行う。対象品目については、EU-ETSの対象セクターの中で炭素リーケージリスクが高いとされている分野が優先され、CBAMの検討段階で対象となった化学品等が候補となる可能性がある。また、2023年からの移行期間の排出量の申告では、直接排出だけでなく間接排出も含まれており、移行期間で集めたデータを参考に、間接排出への課金を検討する。

図表1 CBAM制度の概要

目的	<ul style="list-style-type: none"> ● EU域外国との気候変動政策の違いによって生じる炭素リーケージの防止。 ● 域外国における気候変動対策の強化。
導入時期	● 2023~25年は移行期間とし、排出量等の申告のみを課す。本格運用開始は2026年から。
対象国	● 非EU加盟国（スイス、ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタインを除く）。
対象品目	● 鉄鋼、セメント、肥料、アルミニウム、電力に分類される輸入品。
課金方法	● 製品生産過程における直接排出が対象。EU-ETS価格を適用。
支払方法	● CBAM対象品輸入業者はCBAM証書を購入。価格はEU-ETS排出枠価格に連動。毎年5月までに輸入品に含まれた排出量を申告し、それに相応する証書を償却する。
適用除外/控除条件	<ul style="list-style-type: none"> ● EU-ETSに参加（ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタインが該当）もしくは同等の制度を持ち、EU-ETSにリンクしている国（スイスが該当）は適用除外。 ● 輸入業者が原産地国の生産過程で炭素価格を支払ったことを証明できれば、その額の支払いを免除する。
レビュー	<ul style="list-style-type: none"> ● 2023~25年の移行期間における制度の運用状況や収集したデータをもとに、制度内容の見直しを実施。 ● 間接排出の取り扱いや対象品目の拡大が見直しの対象。 ● 対象品目の拡大に当たってはEU-ETSの対象セクターで、炭素リーケージリスクが高いとされている分野を優先。今回適用対象として検討されていた化学品等が候補となる可能性あり。

出所：欧州委員会、駐日欧州連合代表部資料から三井物産戦略研究所作成

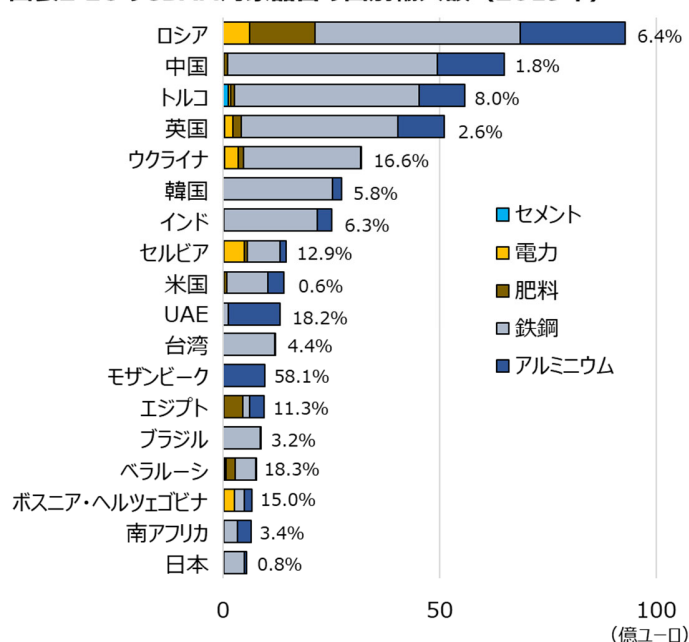
3. CBAMに対する域内外から反応

3-1. 域内外からの反発

CBAMに対しては特に対象品目のEUへの輸出額が大きいロシアや中国、インド（図表2）などが「気候変動対策を装った保護主義」、「WTOルールに反する」などと批判し、WTOへの提訴もちらつかせる。輸出産業の規模が大きいドイツの産業団体は報復措置を懸念している。

発展途上国、特に後発開発途上国（LDCs）へのCBAM適用は不公平だとの指摘もある⁴。現行案ではLDCsの適用除外はなく、CBAM収入をLDCsへの脱炭素化支援にまわすといった規定もない。11月9日の欧州議会の国際貿易委員会ではCBAMが初めて議題に挙がり、欧州議員からは貿易摩擦リスクへの懸念に加え、LDCsへの悪影響を懸念する声も多く出た。

図表2 EUのCBAM対象品目の国別輸入額（2019年）



注：右の数値は、国別の総輸入額に占めるCBAM対象製品の割合

出所：欧州統計局データから三井物産戦略研究所作成

⁴ Daniel Gay, 「Smooth transition for graduating LDCs under the EU Carbon Border Adjustment Mechanism」, United Nations, 2021年5月4日, <https://www.un.org/ldcportal/smooth-transition-for-graduating-ldcs-under-the-eu-carbon-border-adjustment-mechanism/>

3-2. 域外での気候変動対策強化の動き

反発も多い一方で、CBAMによる影響の回避や緩和のため、気候変動対策の強化に乗り出した国もある。トルコは2021年10月に2053年までの気候中立達成を目指すとして発表、排出権取引制度も導入する予定という。気候変動・持続可能移行欧州ラウンドテーブル（ERCST）では、現行のCBAM案でのトルコへのコスト賦課は約4億ユーロ⁵（約519億円）と試算する。トルコは輸出の約4割がEU向けであり、前述のように、EUで今後CBAMの適用対象が拡大されれば、その影響はさらに膨らむリスクがある。トルコ政府関係者によれば排出権取引制度はEU-ETSに似たものとなり⁶、CBAM適用の除外も視野に影響の軽減を図る考えだ。ロシアでもサハリン州で排出権取引制度の導入が検討されるなどの動きが見られる⁷。

3-3. 米国との協調の動き

さらに、EUと米国が脱炭素化促進の枠組みで協力する動きもある。バイデン米大統領とフォン・デア・ライエン欧州委員会委員長は10月31日、鉄鋼・アルミ貿易における炭素集約的な製品や過剰供給問題に対応する「持続可能な鉄鋼・アルミニウムに関するグローバルな取り決め」に向けて交渉することで合意した⁸。

共同声明では、当該取り決めは気候変動の脅威と市場のゆがみの問題に貿易政策で対抗するもので、取り決めの参加国は鉄鋼・アルミ産業の脱炭素化に取り組む一方、非参加国からの低炭素基準を満たさない製品の輸入は市場アクセスを制限するとした（図表3）。

バイデン大統領は会見で「中国などからの“汚い鉄鋼製品”が我々の市場にアクセスすることを抑制する」と述べ、中国製品の流入抑制

図表3 EU・米国による共同声明における「持続可能な鉄鋼・アルミニウムに関するグローバルな取り決め」に関する部分の抜粋

- 取り決めへの参加国は次のアクションを行うものとする：
 - ① 市場志向の条件を満たさない、非市場的な過剰供給を行っている非参加国に対しては、貿易救済措置等の適切な対応を取り、市場アクセスを制限する。
 - ② 低炭素基準を満たさない非参加国に対して市場アクセスを制限する。
 - ③ 取り決めの目的を果たすため、また生産過程全てにおける低炭素化を支援するための国内政策を整備する。
 - ④ 炭素集約的な生産や非市場的な過剰供給を行わない。
 - ⑤ 国内の法的枠組みに則り、非市場的な国からの対内投資を審査する。
- 米国とEUはグローバルでの持続可能な鉄鋼・アルミニウム取り決めの交渉における協調と促進を図るため、技術的作業部会を設置し、鉄鋼とアルミの排出量算出方法に関して協議を行い、データを共有する。

出所：欧州委員会資料から三井物産戦略研究所作成

⁵ 欧州復興開発銀行（EBRD）の委託により、気候変動・持続可能移行欧州ラウンドテーブル（ERCST）が実施した調査。電力、セメント、鉄鋼、アルミニウムにおける2017～19年のトルコのEU向け平均輸出量をもとに、直接排出量のみを炭素価格70ユーロ/CO2トンで算出。「Implications of EU Carbon Border Adjustment Mechanism for Turkey」, Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition, 2021年7月28日, http://bestanden.turkishcarbonmarket.com/20210728_Turkey_CBAM%20final%20results_v1.pdf

⁶ COP26でトルコ代表は取材に対し、EUのCBAM導入がトルコにおける気候変動政策強化の要因の一つとなったと述べた。Zia Weise, 「EU's looming carbon tax nudged Turkey toward Paris climate accord, envoy says」, Politico, 2021年11月6日, <https://www.politico.eu/article/eu-carbon-border-adjustment-mechanism-turkey-paris-accord-climate-change/>

⁷ Georgy Safonov, 「Climate Darling or Potemkin Village? Russia's Carbon-Neutral Experiment in Sakhalin」, Center for Strategic & International Studies, 2021年9月20日, <https://www.csis.org/analysis/climate-darling-or-potemkin-village-russias-carbon-neutral-experiment-sakhalin>

ロシアの取り組みについては、三井物産戦略研究所レポート「過渡期を迎えるロシアの気候変動対策—「増やす」と「減らす」で読み解く—」（2021年11月11日、北出大介）で詳しく分析している。

https://www.mitsui.com/mgssi/ja/report/detail/_icsFiles/afieldfile/2021/11/11/2111e_kitade.pdf

⁸ 10月31日の合意では、トランプ前米政権によるEUからの鉄鋼・アルミニウム輸入に対する追加関税賦課について、一定数量まで追加関税を課さない関税割当を導入すること、EUは米国からの輸入の一部に対する報復関税を停止することでも合意。鉄鋼・アルミに関する取り決めでは、GHG排出だけではなく、中国を念頭に過剰生産能力の問題にも取り組むとした。

「Steel & Aluminium EU-US Joint Statement」, European Commission, 2021年10月31日,

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/october/tradoc_159890.pdf

が念頭にあることを明確にした。米側のプレスリリース等からも中国の過剰生産に対抗するという目的が色濃く出ている。ただ、GHG排出の多い製品の貿易を抑制し、結果的に他国に排出削減を促すという目的は基本的にCBAMと同じであり、こういった枠組み設立に米国を引き込んだことはEUの一つの成果といえよう。

詳細については今後2年間で交渉する予定だが、注目されるのは非参加国からのGHG多排出製品に対する流入抑制の方法と、WTOルールとの整合性だ。EUはCBAM導入に当たり、EU-ETS価格を適用することで輸入品に課される排出コストは域内製品と同等であり、輸入品の差別的取り扱いには当たらず、WTOルールに違反しないと主張している。当該取り決めでも、参加国間で炭素価格など共通の基準やルールを作って脱炭素化を共に進める一方、非参加国からの輸入品には炭素国境調整措置を取る、いわゆる気候クラブ⁹のような枠組みを作ることが理想形であろう。しかし、米国では排出権取引や炭素税などの炭素価格制度がなく、消費者へのコスト転嫁の懸念等から導入は政治的に難しいとされる。当該取り決めの枠組みはEUのCBAMの詳細な制度設計に影響を与える可能性もあり、今後の交渉が注目される。

4. CBAMの今後—法制化に向けた内容修正と障壁—

CBAM法制化には欧州議会とEU理事会の合意が必要であり、既に審議が始まっている。通常、法案提出から施行までは2年程度かかるとされるが、CBAMは7月の法案提出から2023年の導入まで1年半しかない。その中で、貿易相手国との対話やWTOルールとの整合性、加盟国の思惑（ドイツは前述のとおり、産業界からの貿易摩擦への懸念の声が強い）等を折りこみながら内容を修正し、合意を取り付ける必要がある。具体的な調整の例としては、前述のトルコやロシアに加え、2021年7月に全国統一炭素排出権取引制度を開始した中国は適用除外や控除条件の緩和を求めると考えられる。後発開発途上国（LDCs）については、適用除外や脱炭素化支援のための資金提供など、配慮を示す可能性がある。これ以外にも、移行期間やその後の段階的導入期間の延長等の調整も考えられる。ただ、適用条件の緩和や移行期間等の延長はCBAMの効果を希薄化するリスクがあるため、タイトなスケジュールの中で微妙なバランス調整が必要とされる。欧州議会の承認は現会期が終了する2024年5月ぎりぎりとなるとの見方もあり¹⁰、今後の動きが注目される。

⁹ 気候クラブはイェール大学のノードハウス教授が提案したもの。12月8日に就任したショルツ独新首相が2021年8月に前メルケル政権で財務相として閣議提出した気候クラブ創設案では、排出量の測定方法等のルール統一化や最低炭素価格の設定、共同での炭素国境調整措置導入による炭素リーケージ防止等を目指し、米国などG7諸国に加え、中国やインドなどのG20諸国とも協議したいとした。「Joint key-issues paper presented to the federal cabinet」, 2021年8月25日, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Pressemitteilungen/2021/20210825-german-government-wants-to-establish-an-international-climate-club.html>

¹⁰ Manon Dufour, 「Fit for 55% package : Briefing ahead of the July 14 release」, E3G, 2021年7月6日, https://www.e3g.org/wp-content/uploads/E3G_Press-Briefing_Fit_for_55-July-2021.pdf

当レポートに掲載されているあらゆる内容は無断転載・複製を禁じます。当レポートは信頼できるとされる情報ソースから入手した情報・データに基づき作成していますが、当社はその正確性、完全性、信頼性等を保証するものではありません。当レポートは執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社及び三井物産グループの統一見解を示すものではありません。また、当レポートのご利用により、直接的あるいは間接的な不利益・損害が発生したとしても、当社及び三井物産グループは一切責任を負いません。レポートに掲載された内容は予告なしに変更することがあります。