



The University of Tehran Press

The European Union Carbon Border Adjustment Mechanism and its Implications for Iran

Mehdi Piri¹ | Raadmehr Maleki²

1. Corresponding Author; Assistant Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: mehdi.piri@ut.ac.ir
2. M.A. Student in International Trade and Economic Law, Faculty of law and Political Science, Univeristy of Tehran, Tehran, Iran. Email: radmehrmaleki@ut.ac.ir

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article	The European Union recently approved the Carbon Border Adjustment Mechanism, which requires that imports of certain products from polluting industries into the EU be subject to a carbon border tax. This measure aims to support domestic industries and align with the EU's climate goals. This mechanism, the first of its kind, has been the subject of discussion among researchers for various reasons, including its compliance with World Trade Organization regulations and the Paris Agreement, as well as its impacts on the foreign trade of countries and ways to address it. The objective of this paper is to examine the functioning of the mechanism and its compliance with international legal requirements, ultimately addressing the question of how Iran can cope with the consequences of this mechanism on its foreign trade. The research method is descriptive-analytical, and the data collection method is library-based and documentary. The findings indicate that Iran's foreign trade will be significantly affected by global developments resulting from the implementation of this mechanism. Finally, recommendations are provided to mitigate its effects, including imposing taxes on carbon dioxide emissions, reducing emissions through the modernization and upgrading of polluting industries, and implementing low-carbon economy requirements in the Sixth Development Plan, which are among the most important measures.
Pages: 985-1004	
Received: 2023/10/18	
Received in Revised form: 2023/12/15	
Accepted: 2024/04/15	
Published online: 2025/06/22	
Keywords: <i>the eu carbon border adjustment measure (cbam), cbam certificate, the eu emissions trading system, the eu climate change policies.</i>	Piri, Mehdi; Maleki, Raadmehr (2025). The European Union Carbon Border Adjustment Mechanism and its Implications for Iran. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, 55 (2), 985-1004. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2024.366759.3413
How To Cite	
DOI	
Publisher	The University of Tehran Press.



مقررات تنظیم مرزی کربن اتحادیه اروپا و آثار اجرای آن بر ایران

مهدی پیری^۱ | رادمهر ملکی^۲

۱. نویسنده مسئول: استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: mehdi.piri@ut.ac.ir
 ۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق تجاری اقتصادی بین‌المللی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: radmehrmaaleki@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی	اتحادیه اروپا اخیراً مقررات سازوکار تنظیم مرزی کربن را تصویب کرد که با اجرای آن، واردات گروهی از تولیدات صنایع آلاینده به اتحادیه اروپا منوط به پرداخت مالیات تنظیم مرزی کربن شده است تا از صنایع داخلی حمایت کرده و در راستای اهداف اقلیمی اتحادیه حرکت کند. این سازوکار که اولین در نوع خود است، از جهات مختلفی محل بحث پژوهشگران قرار گرفته است که از جمله می‌توان به انطباق آن با مقررات سازمان جهانی تجارت و توافقنامه پاریس و آثار آن بر تجارت خارجی کشورها و نحوه مقابله با آن اشاره کرد. هدف این مقاله، بررسی کارکرد سازوکار و انطباق آن با الزامات حقوقی بین‌المللی و در نهایت، پاسخگویی به این پرسش است که چگونه می‌توان با پیامدهای این سازوکار بر تجارت خارجی ایران مقابله کرد. روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی و روش جمع‌آوری اطلاعات آن، کتابخانه‌ای-اسنادی است. یافته‌ها حاکی از آن است که تجارت خارجی ایران پیرو تحولات جهانی ناشی از اجرای این سازوکار به شدت متأثر خواهد شد. در نهایت، پیشنهادهایی برای مقابله با آثار آن ارائه شده است که وضع مالیات بر انتشار دی‌اکسید کربن، کاهش انتشار با نوسازی و ارتقای صنایع آلاینده و اجرای الزامات اقتصاد کم‌کربن در برنامه ششم توسعه از مهم‌ترین آنهاست.
صفحات: ۹۸۵-۱۰۰۴	
تاریخ دریافت:	
۱۴۰۲/۰۷/۲۶	
تاریخ بازنگری:	
۱۴۰۲/۰۹/۲۴	
تاریخ پذیرش:	
۱۴۰۳/۰۱/۲۷	
تاریخ انتشار برخط:	
۱۴۰۴/۰۴/۰۱	
کلیدواژه‌ها:	
سازوکار تنظیم مرزی کربن اتحادیه اروپا، سامانه تجارت انتشار اتحادیه اروپا، سیاست‌های مقابله با تغییرات اقلیمی اتحادیه اروپا مجوز تنظیم مرزی کربن.	
استناد	پیری، مهدی؛ ملکی، رادمهر (۱۴۰۴). مقررات تنظیم مرزی کربن اتحادیه اروپا و آثار اجرای آن بر ایران. مطالعات حقوق عمومی، ۵۵ (۲)، ۹۸۵-۱۰۰۴. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2024.366759.3413
DOI	10.22059/jplsq.2024.366759.3413
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

معرفی برنامه معامله سبز اروپایی^۱ از سوی اتحادیه اروپا، سازوکار تنظیم مرزی اتحادیه اروپا^۲ را به یکی از موضوعات حقوقی داغ تبدیل کرد. تمام مراحل این سازوکار از معرفی پیش‌نویس مقررات تا توافق موقت ارکان قانونگذاری اتحادیه و تصویب و اجرایی شدن آن در نیمه اول سال ۲۰۲۳ در کمتر از دو سال انجام گرفت. اجرای این سازوکار تدریجی است و با مرحله پایش و نظارت یا همان «دوره گذار»^۳ تا سال ۲۰۲۶ آغاز می‌شود که در این دوره مالیاتی از محل اخذ نخواهد شد. فرایند اخذ مالیات تنظیم مرزی کربن از واردکنندگان کالاهای مشمول مقررات به اتحادیه از سال ۲۰۲۶ میلادی و همزمان با شروع فاز اول آغاز می‌شود. فازهای بعدی این سازوکار در آینده کالاهای بیشتری را تحت شمول خود قرار خواهند داد.

سازوکار تنظیم مرزی کربن اتحادیه از واردات تولیدات صنایع آلاینده به اتحادیه اروپا و در جهت مقابله با پدیده «نشت کربن»^۴ مالیات اخذ می‌کند.^۵ نشت کربن با ایجاد بازارهای کربن طی دو دهه اخیر و انتقال صنایع آلاینده به کشورهای فاقد بازارهای کربن برای گریز از هزینه‌های خرید مجوز انتشار پدید آمد. این پدیده تلاش‌های کشورهای پیشرفته را تا حد زیادی خنثی کرده و دستیابی به اهداف اقلیمی را دشوار ساخته است. همچنین تولیدات این صنایع با قیمتی پایین‌تر به این کشورها صادر می‌شود که همین موضوع مزیت رقابتی تولیدات داخلی را با تهدید جدی روبه‌رو کرده است و می‌تواند رشد اقتصادی آنها را به‌طور جدی تحت تأثیر قرار دهد.

اجرای این سازوکار چالش‌های بسیاری برای تجارت خارجی و توسعه اقتصادی کشورها از جمله ایران در پی خواهد داشت که بررسی دقیق ابعاد مختلف آن را ضروری می‌نماید. این حقیقتی است که پرداختن به این موضوع در این مقطع را به یک اولویت تبدیل می‌کند.

۲. تاریخچه و چرایی سازوکار تنظیم مرزی کربن اتحادیه اروپا

اولین ایده‌های طراحی سازوکار تنظیم مرزی کربن حدود دو دهه پیش و متعاقب تصویب پروتکل کیوتو^۶

1. The European Green Deal

2. The EU Carbon Adjustment Measure (CBAM)

3. Transitional Period

4. Carbon Leakage

۵. پیش از این ایالت کالیفرنیا در ایالات متحده مالیات تنظیم مرزی کربن روی واردات الکتریسیته وضع کرده است. در این خصوص ر.ک:

Meredith Fowlie, Claire Petersen, and Mar Reguant, "Border Carbon Adjustments When Carbon Intensity Varies across Producers: Evidence from California," *American Economic Association Papers and Proceedings* 111 (May 1, 2021): 401–5, <https://doi.org/10.1257/pandp.20211073>.

6. Kyoto Protocol

شکل گرفت. پروتکل کیوتو برای تحقق کاهش انتشار از سازوکارهای بازارمحور کمک می‌گرفت که یکی از آنها، تجارت بین‌المللی انتشار گازهای گلخانه‌ای بود. کشورهایی که میزان مجاز انتشارشان تکمیل شده است، می‌توانند از سازوکارهای پیش‌بینی‌شده استفاده و اعتبار انتشار باقیمانده دیگران را خریداری و استفاده کنند. این سازوکار کربن را به یک کالای قابل مبادله در قالب سازوکار بازار پیش‌بینی‌شده برای آن تبدیل کرد.^۱ حدود یک دهه بعد و با اجرایی شدن مصوبات اختصاصی اتحادیه اروپا و شروع به کار بازار اروپایی کربن مجدداً بحث حول محور سازوکار تنظیم مرزی کربن داغ شد. اولین پیش‌نویس غیررسمی سازوکار تنظیم مرزی کربن از سوی اتحادیه اروپا در همان زمان و در سال ۲۰۰۷ میلادی معرفی شد (Leturcq, 2022: 5; Gehring, 2023: 3).

تأسیس سیستم تجارت انتشار اتحادیه اروپا^۲ از اقدامات مهم اتحادیه اروپا در مبارزه با تغییرات اقلیمی بود، اما نتایج و آثار متعددی داشت که یکی از آنها تشدید پدیده نشت کربن بود. با افزایش هزینه‌های ناشی از خرید مجوز انتشار، تولیدکنندگان شروع به انتقال فعالیت خود به کشورهایی کردند که از نظر نظارت بر انتشار کربن رفتار سهل‌گیرانه‌تری داشتند. همچنین تولیدات داخلی اتحادیه با قیمت بالاتری از تولیدات مشابه وارداتی وارد بازار می‌شدند (Gehring, 2023: 2).

ایده وضع این سازوکار با معرفی معامله سبز اروپایی در ۱۱ دسامبر ۲۰۱۹ و در آستانه سال ۲۰۲۰ میلادی توسط اتحادیه اروپا به‌طور جدی مطرح شد.^۳ هدف از آن عمل به تعهدات اتحادیه در قبال مقابله با تغییرات اقلیمی در عین حمایت از اقتصاد کشورهای عضو بود (Pirlot, 2022: 25). به اذعان خود سند، اجرای این برنامه نه‌فقط دولت‌های اتحادیه، بلکه تمامی دولت‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد که همکاری و مشارکت همگانی را ضروری می‌کند. همچنین اتحادیه تأکید کرد که سازوکار مصوب مطابق مقررات سازمان جهانی تجارت^۴ و سایر تعهدات بین‌المللی اتحادیه اروپا طراحی و اجرایی خواهد شد. پیش‌نویس رسمی مقررات در انتهای سال ۲۰۲۱ منتشر شد و امکان ارزیابی ابعاد مختلف آن را فراهم کرد.^۵

1. "What Is the Kyoto Protocol?" | UNFCCC," accessed May 20, 2023, https://unfccc.int/kyoto_protocol.
 2. EU Emissions Trading System (EU ETS)
 3. "The European Green Deal" (The European Union, December 11, 2019), https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF; "A European Green Deal: Striving to Be the First Climate-Neutral Continent," July 14, 2021, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.
 4. World Trade Organization (WTO)
- نگارندگان در این گزارش از ترجمه کمتر مورد استفاده «سازمان جهانی تجارت» استفاده کرده‌اند که به عقیده نگارندگان، بر عکس عبارت رایج در ادبیات حقوقی ما، مفید معنای دقیق عنوان این سازمان است.
5. "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism," 2021, <https://eur->

در دسامبر ۲۰۲۲ پس از مذاکرات میان شورا و پارلمان اتحادیه اروپا به عنوان ارکان قانونگذاری^۱ در سطح اتحادیه، توافق موقت تصویب مقررات سازوکار منعقد شد.^۲ در ۱۸ آوریل ۲۰۲۳ مقررات سازوکار تنظیم مرزی کربن در قالب یک قطعنامه از سوی پارلمان اروپا به تصویب رسید^۳ و نسخه نهایی در ۲۰ آوریل ۲۰۲۳ منتشر شد. در ۲۵ آوریل ۲۰۲۳ شورای اتحادیه اروپا اقدام به تصویب بخشی از برنامه معامله سبز اروپایی خود – که حالا در قالب برنامه Fit For 55^۴ شناخته می شود – کرد که در این بین تصویب مقررات این سازوکار مهم ترین آنها بود. در نهایت در ۱۰ مه ۲۰۲۳، این مقررات از سوی هم قانونگذاران اتحادیه به امضا رسید^۵ و در ۱۶ مه در مجله رسمی اتحادیه منتشر شد.^۶ این مقررات از ۱۷ مه ۲۰۲۳ لازم الاجرا محسوب می شود.

مالیات تنظیم مرزی کربن می تواند با پیامدهای اجرای سیستم تجارت انتشار اتحادیه اروپا مقابله کند (Gehring, 2023: 2). اجرای تدریجی این سازوکار از سهمیه رایگان^۷ صنایع مختلف خواهد کاست تا در نهایت سهمیه رایگان صنایع آلاینده کاملاً از دور خارج شود (Galiffa & Bercero, 2022: 197). این روند از سال ۲۰۲۶ آغاز شده و هر سال به میزان ده درصد از سهمیه رایگان صنایع آلاینده کاسته خواهد شد تا در نهایت تا پایان سال دهم این سهمیه به طور کامل حذف شود.

lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a95a4441-e558-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

۱. در ادبیات اتحادیه اروپا برای اشاره به این ارکان از عبارت Co-legislators استفاده می شود. به نظر می رسد کلمه «هم قانونگذاران» بهترین معادل باشد.

2. “EU Climate Action: Provisional Agreement Reached on Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM),” accessed May 19, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/13/eu-climate-action-provisional-agreement-reached-on-carbon-border-adjustment-mechanism-cbam/>.

3. “European Parliament Legislative Resolution of 18 April 2023 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism (COM(2021)0564 – C9-0328/2021 – 2021/0214(COD)),” April 18, 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0100_EN.pdf.

۴. این عبارت اشاره به اهداف اتحادیه اروپا برای کاستن از میزان انتشار در سطح اتحادیه اروپا به میزان حداقل ۵۵ درصد تا سال ۲۰۳۰ در مقایسه با میزان انتشار دهه ۱۹۹۰ دارد. برای اطلاعات و توضیحات بیشتر در این زمینه:

“Fit for 55,” accessed May 19, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>.

5. “European Union: ‘FIT FOR 55’- Carbon Border Adjustment Mechanism Regulation Signed,” accessed May 19, 2023, <https://insightplus.bakermckenzie.com/bm/tax/european-union-fit-for-55-european-union-carbon-border-adjustment-mechanism-regulation-signed>.

6. “Regulation (EU) 2023/956 OF the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism,” May 16, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956&qid=1686382810172>.

7. Free Allowance

۳. سازگاری مقررات تنظیم مرزی کربن اتحادیه اروپا با تعهدات بین‌المللی اتحادیه و

دولت‌های عضو

مقررات سازوکار تنظیم مرزی کربن اتحادیه در جهت تحقق سیاست‌ها و اهداف سند برنامه معامله سبز اروپایی و مقررات تأسیس چارچوب دستیابی به اقتصاد کربن خنثی^۱ و تحقق اصل «آلاینده می‌پردازد»^۲ مذکور در بند ۲ ماده ۱۹۱ معاهده عملکرد اتحادیه اروپا^۳ به تصویب رسید. اعتبار این مقررات می‌تواند از دو جنبه محل بحث باشد که اولی سازگاری آن با مقررات سازمان جهانی تجارت و دیگری، سازگاری آن با توافقنامه پاریس است (Gehring, 2023: 3).

۴. سازگاری مقررات تنظیم مرزی کربن اتحادیه اروپا با مقررات سازمان جهانی تجارت

سازگاری سازوکار مصوب با مسئولیت دولت‌های عضو نسبت به عدم تبعیض یا امکان پذیرش آن بر اساس استثنای مندرج در ماده ۲۰ گات همچنان محل بحث است، زیرا حل‌وفصل نهایی آن تنها با رسیدگی در پنل حل‌وفصل اختلافات سازمان ممکن خواهد بود (Ramseur, Casey & Murrill, 2023: 10). از همین رو تنها به اشاره به نظرهای مختلف و پرونده‌های مرتبط با موضوع بسنده می‌شود. قسمت «الف» بند ۲ ماده ۲ گات به دولت‌های عضو اجازه داده است که معادل مالیات داخلی را از محل واردات کالاها اخذ کنند. برخی معتقدند بر همین اساس، مالیات تنظیم مرزی کربن که معادل میزان انتشار صورت گرفته در فرایند تولید است قابل پذیرش نیست، چراکه این قسمت از ماده ۲ گات به فرایند تولید کالاهای وارداتی اشاره‌ای نکرده است (Ramseur, Casey & Murrill, 2023: 11). در مقابل، عده دیگری وضع مالیات بر اساس فرایند تولید را ممکن می‌دانند (Hillman, 2013: 5). در این خصوص می‌توان به پرونده‌ای نزد پنل رسیدگی گات در سال ۱۹۹۱ اشاره کرد که ایالات متحده به دلیل کشته شدن دلفین‌ها ناشی از فرایند صید روی واردات ماهی تن از این کشور محدودیت اعمال کرده بود. پنل با تفکیک فرایند تولید از تولید، تبعیض میان کالای داخلی و وارداتی بر اساس فرایند تولید آنها را مسموع ندانست.^۴

1. "Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 Establishing the Framework for Achieving Climate Neutrality and Amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law')," June 30, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119>.
2. Polluter Pays
3. "Consolidated Version of The Treaty on Functioning of The European Union," October 26, 2012, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>.
4. "GATT Panel Report, United States—Restrictions on Imports of Tuna, GATT Doc. DS21/R, GATT BISD 39S/155," 1991, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/91tuna.pdf.

علاوه بر این، رعایت اصل رفتار ملی^۱ در وضع مالیات ضروری است. مطابق ماده ۳ گات، میزان مالیات نمی‌تواند افزون بر میزان اخذشده از کالاهای داخلی باشد. سازوکار تنظیم مرزی کربن اتحادیه اساساً در پی حذف فاصله مجموع هزینه‌های تولیدکننده اروپایی و تولیدکننده خارجی است. بنابراین، مالیات تنظیم مرزی کربن اخذشده معادل قیمت مجوز انتشار در داخل اتحادیه خواهد بود و سازگاری آن با ماده ۳ گات چندان محل بحث نیست.

بر اساس آنچه اشاره شد، گات معیارهایی برای سنجش سازگاری سازوکار اتحادیه با مقررات بر اساس هماهنگی با مالیات داخلی و رعایت اصل رفتار ملی معرفی نموده است (Vidigal & Venzke, 2022: 207). مادامی که این سازوکارها غیرتبعیض‌آمیز یا متناسب باشند، منطبق با مقررات سازمان جهانی تجارت خواهند بود (Gehring, 2023: 5). البته تا زمان طرح مسئله نزد پل رسیدگی نمی‌توان اظهارنظر قطعی نمود و باید منتظر ارائه تفسیر رسمی از مواد ۲ و ۳ گات در مورد مقررات این سازوکار ماند (Mehling et al., 2019: 459). در صورتی که پل این سازوکار را یک ابزار غیرتبعیض‌آمیز یا متناسب تشخیص ندهد، باید به سراغ ماده ۲۰ گات رفت و امکان انطباق آن با استثنای مندرج در این ماده را بررسی کرد.

تصویب مقررات این سازوکار با دو استثنای مندرج در ماده ۲۰ گات توجیه‌پذیر است. ماده ۲۰ گات به‌طور مستقیم به شرایط اضطراری اقلیمی اشاره نکرده است، ولی می‌توان به استثنای مربوط به «اقدامات ضروری جهت حفاظت از حیات انسانی، جانوری یا گیاهی یا سلامتی آنها»^۲ و «اقدامات مربوط به محافظت از منابع طبیعی تمام‌شدنی»^۳ برای توجیه تصویب این مقررات از سوی اتحادیه متوسل شد (Ramseur et al., 2023: 11).

تصویب سازوکار می‌تواند اقدامی در جهت محافظت از حیات انسانی، جانوری و گیاهی یا سلامت آنها محسوب شود. پل حلاً فصل اختلافات پیش از این در پرونده‌ای سیاست‌های کاهش انتشار کربن را یکی از این اقدامات دانست.^۵ سازوکار مورد بحث هم با هدف کاهش انتشار کربن و مقابله با نشت کربن به تصویب رسیده است. بنابراین، این اقدام اتحادیه اروپا می‌تواند مصداقی از کاربری سیاست کاهش انتشار کربن در راستای محافظت از حیات و سلامتی انسان، جانوران و گیاهان باشد، مشروط به اینکه توسط پل حلاً فصل اختلافات به‌عنوان اقدامی «ضروری» شناخته شود (Mehling et al., 2019: 465).

1. National Treatment

2. necessary to protect human, animal or plant life or health

3. relating to the conservation of exhaustible natural resources

4. GATT, art XX (b) and (g)

5. "Panel Report, Brazil—Certain Measures Concerning Taxation and Charges, para. 7.880, WT/DS472/R, WT/DS497/R," Aug. 30, 2017, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/472_497abr_e.pdf.

تطبیق سازوکار اتحادیه با دیگر استثنای مذکور در ماده ۲۰ گات در صورتی که حائز شرایطی باشد، چالش کمتری به همراه دارد؛ اولاً، اقلیم امن^۱ یک منبع طبیعی تمام‌شدنی محسوب شود. پنل در این خصوص تفسیرهای سهل‌گیرانه‌ای ارائه و در یکی از پرونده‌های اخیر تأکید کرده است که تفسیر عبارت مذکور باید در پرتو ملاحظات زیست‌محیطی معاصر باشد؛^۲ ثانیاً، مقررات باید به‌عنوان اقدامی مرتبط و متناسب با محافظت از اقلیم ایمن شناخته شود. پنل در همان پرونده مذکور در مورد شرط اول رویه‌ای سهل‌گیرانه اتخاذ کرده است؛ بنابراین، به‌نظر می‌رسد شناسایی اقلیم ایمن به‌عنوان یک منبع طبیعی تمام‌شدنی و مقررات اتحادیه به‌عنوان اقدامی متناسب برای محافظت از آن محل بحث نباشد. آخرین شرط مورد اشاره در قسمت انتهایی بند مربوطه در ماده ۲۰ این است که اقدام صورت‌گرفته باید همراه با وضع محدودیت‌هایی روی تولید و مصرف داخلی باشد. رویه پنل در تفسیر این شرط حاکی از آن است که هرچند باید رفتار منصفانه‌ای نسبت به تولیدات داخلی و خارجی انجام شود، ولی این رفتار می‌تواند لزوماً مشابه نباشد (Mehling et al., 2019: 466-468).^۳ سیستم تجارت انتشار کربن اتحادیه که ارتباط تنگاتنگی با سازوکار دارد، محدودیت‌هایی روی انتشار ناشی از فعالیت‌های تولیدی وضع کرده است. بنابراین، براساس رویه پنل حل‌وفصل اختلافات در پرونده‌های مرتبط، اقدام اتحادیه اروپا می‌تواند قابل توجیه باشد.

۵. سازگاری مقررات تنظیم مرزی کربن اتحادیه اروپا با توافقنامه پاریس

مقررات سازوکار تنظیم مرزی کربن اتحادیه به‌صراحت یکی از اهداف خود را دستیابی به اهداف توافقنامه پاریس^۴ اعلام کرده است. با وجود این، همخوانی سازوکار مذکور با یکی از اصول بنیادین مورد پذیرش در توافقنامه پاریس محل تردید است.

توافقنامه پاریس براساس ماده ۲ آن بر مبنای اصل مسئولیت مشترک اما متمایز^۵ حقوق بین‌الملل محیط زیست شکل گرفته است. دولت‌های عضو این توافقنامه همگی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای تلاش خواهند کرد، اما این اختیار به آنها داده شده است تا برنامه داوطلبانه خود در جهت کاهش انتشار را طراحی کنند که در نتیجه، محتوای برنامه، محدوده و انگیزه هر دولت متمایز خواهد بود. دولت‌های عضو مطابق ماده ۳ برنامه خود را در سندی تحت عنوان سند مشارکت ملی^۶ منعکس می‌کنند.

1. Safe Climate

2. "Appellate Body Report, United States Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, para. 129, WT/DS58/AB/R," Nov. 6, 1998, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/58abr.pdf.

3. "GATT Panel Report, United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, note. 238, at 21, WT/DS2/R," May 20, 1996, as modified by the Appellate Body Report, WT/DS2/AB/R, May 20, 1996, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/2-9.pdf.

4. Paris Agreement

5. The Principle of Common but Differentiated Responsibility

6. Nationally Determined Contributions (NDCs)

توافقنامه پاریس هم‌سو با سیاست‌هایی است که قیمت‌گذاری متفاوت کربن را به‌عنوان یک راهکار مناسب معرفی می‌کند. این توافقنامه تفکیک پروتکل کیوتو میان دو گروه توسعه‌یافته و در حال توسعه را کنار گذاشت و همه دولت‌های عضو را مشترکاً در قبال اهداف توافقنامه مسئول دانست، هرچند مسئولیت هر دولت عضو به‌طور متمایز و مبتنی بر مشارکت ملی آنها خواهد بود. بر اساس مواد ۳ و ۴ توافقنامه، دولت‌های عضو باید میزان و نحوه مشارکت خود در راستای تحقق اهداف توافقنامه را در قالب سند مشارکت ملی ارائه کنند. همچنین، ملاحظات دولت‌های عضو در حال توسعه جهت توسعه اقتصادی و پیشبرد برنامه‌های فقرزدایی به رسمیت شناخته شده است و این دولت‌ها می‌توانند نسبت به تعدیل برنامه مشارکت ملی خود اقدام کنند (پیری، ۱۳۹۷: ۳-۹۰۰).

رویکرد توافقنامه پاریس نسبت به پدیده نشت کربن در پرتو اصل مسئولیت مشترک، اما متمایز و ملاحظات دولت‌های در حال توسعه قابل فهم است؛ اولاً، هر دولت عضو با توجه به توان داخلی خود اقدام به تنظیم برنامه کاهش انتشار و مقابله با پدیده نشت کربن می‌کند و ثانیاً، ملاحظات خاص کشورهای در حال توسعه در نظر گرفته می‌شود. تنها در صورتی که برنامه مشارکت ملی دولت عضو در راستای مقابله با پدیده نشت کربن تنظیم شده باشد، ولی اقدامات متناسب با آن صورت نپذیرد و آن دولت عضو از دولت‌های در حال توسعه نباشد، وقوع این پدیده و عدم مقابله با آن به‌عنوان یک رویه غیرقابل پذیرش شناخته خواهد شد (Pirlot, 2022: 33). رویکرد مقررات تنظیم مرزی کربن اتحادیه ارتباطی با رویکرد مذکور ندارد و می‌تواند از حیث انطباق با تعهدات بین‌المللی چالش‌برانگیز باشد.

اگرچه مقررات سازوکار تنظیم مرزی کربن اتحادیه همه دولت‌ها را در قبال وقوع نشت کربن مسئول می‌داند، اما نه به اصل مسئولیت مشترک اما متمایز توجهی دارد و نه ملاحظات خاص دولت‌های در حال توسعه را شناسایی کرده است. از نظر این مقررات، نشت کربن در ایالات متحده با نشت کربن در هند یا ایران تفاوتی ندارد و همه دولت‌ها بر اساس مبنای یکسانی باید مالیات تنظیم مرزی کربن بپردازند.

رویکرد این مقررات، تحقق اهداف توافقنامه پاریس و مشارکت دولت‌های توسعه‌یافته در این مسیر را با چالش جدی مواجه می‌کند. کاهش جهانی انتشار فقط با مشارکت مؤثر دولت‌های در حال توسعه ممکن است، اما این مقررات توجهی به ملاحظات آنها ندارد. عدم رغبت دولت‌های در حال توسعه مانعی جدی بر سر تحقق اهداف توافقنامه پاریس است.

۶. نگاهی به مقررات سازوکار تنظیم مرزی کربن و الزامات حقوقی آن

بر اساس ماده ۱ مقررات، واردات شش دسته از محصولات مذکور در پیوست اول به قلمرو گمرکی اتحادیه مشمول مالیات کربن به‌ازای میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای ناشی از تولید آنها می‌شود. این شش دسته محصول عبارت‌اند از سیمان، برق، کودهای شیمیایی، آهن و فولاد، آلومینیوم و هیدروژن.

کالاهایی که ارزش محموله آنها از حداقل میزان مندرج در مقررات گمرکی مربوطه کمتر باشد، کالاهای مسافری دارای ارزش کمتر از مقدار مقرر و کالاهای کاربردی در صنعت نظامی از شمول این مقررات معاف‌اند. بر اساس ماده ۲، این کالاها در صورتی مشمول مالیات تنظیم مرزی کربن خواهند شد که در یک کشور ثالث تولیدشده یا فرایند فراوری را طی کنند و بعد به قلمرو گمرکی اتحادیه وارد شوند. در صورتی که تولید یک کالا در بیش از یک کشور انجام پذیرفته شده باشد، آخرین مرحله از فرایند که اساسی و از لحاظ اقتصادی توجیه‌پذیر بوده و به تولید یک کالای جدید و منحصربه‌فرد منجر شده است، ملاک خواهد بود.

ماده ۱ مقررات به اهداف وضع این سازوکار نیز اشاره کرده است. این اهداف عبارت‌اند از جلوگیری از بروز پدیده‌ی نشت کربن و ایجاد مشوق‌هایی برای کاهش میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای ناشی از فعالیت صنایع در کشورهای ثالث. نتایج تحقق این اهداف نیز خود عبارت‌اند از کاهش میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای در سطح جهانی و کمک به تحقق اهداف توافقنامه پاریس.

اجرای این سازوکار جایگزین ابزارهای مندرج در ماده ۱۰ مقررات سال ۲۰۰۳ مربوط به سیستم تجارت مجوز انتشار^۱ خواهد شد که مقرر کرده بود طی دو دوره پنج‌ساله میزان مجوز انتشار کربن رایگان به ۹۰ درصد برسد. سازوکار مالیات تنظیم مرزی کربن کمک می‌کند تا هم میزان اعطای مجوزهای رایگان با سرعت بیشتری کم شود و هم فاصله میان هزینه تهیه مجوزهای انتشار در اتحادیه با دیگر نقاط به صفر برسد.

۷. حقوق و تکالیف اظهارکنندگان مالیات تنظیم مرزی کربن اتحادیه اروپا

بر اساس ماده ۴ واردات کالاهای مشمول تنها توسط اظهارکنندگان ممکن است. واردکننده متقاضی مستقر در اتحادیه باید درخواست مجوز اظهار مالیات تنظیم مرزی کربن جهت واردات کند و می‌تواند برای خود نماینده گمرکی غیرمستقیم تعیین کند تا درخواست توسط او انجام شود. واردکننده خارج از اتحادیه نمی‌تواند مستقیماً ثبت درخواست کند و باید از سوی نماینده گمرکی غیرمستقیم خود عمل کند. درخواست مجوز سازوکار تنظیم مرزی کربن باید از طریق سامانه ثبت تنظیم مرزی کربن به‌همراه اطلاعات موردنیاز ارائه شود.

مقام ذی‌صلاح کشور عضو محل استقرار اظهارکننده مسئول بررسی درخواست است. در صورت

1. "Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Within the Community and Amending Council Directive 96/61/EC" 2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087>.

انطباق درخواست با مقررات، وضعیت جدیدی به عنوان تأیید شده اعطا می شود که برای مقامات تمام دولت های عضو اتحادیه لازم الاتباع است. در صورت عدم احراز وجود معیارها، مقام ذی صلاح با ارائه دلایل و اطلاعات راجع به امکان تجدیدنظر از تغییر وضعیت و تأیید درخواست جلوگیری خواهد کرد. مقام ذی صلاح وظیفه لغو تأییدیه اظهارکننده به موجب درخواست از سوی خود او یا عدم انطباق با معیارها را هم بر عهده دارد.

بر اساس ماده ۶ مقررات، هر اظهارکننده از سال ۲۰۲۷ باید در نهایت تا ۳۱ ماه مه نسبت به اظهار مالیات تنظیم مرزی کربن خود در طول سال گذشته اقدام کند. اظهارکنندگان باید اطلاعات ذیل را ارائه کنند: میزان واردات صورت گرفته از کالا، میزان انتشار دی اکسید کربن به ازای تن در هر مگاوات-ساعت یا تن در هر تن از کالای تولیدی، مجموع تعداد مجوزهای تنظیم مرزی مورد نیاز بعد از احتساب میزانی که باید به علت اخذ در کشور مبدأ کسر شود و در نهایت، نسخه ای از گزارش های تأییدیه که از سوی تأییدکننده ارائه شده است.

کمیسیون اروپا جایگاه ویژه ای در خصوص جمع آوری، سازماندهی و انتشار اطلاعات سازوکار تنظیم مرزی کربن دارد. یکی از مهم ترین وظایف کمیسیون بر اساس ماده ۱۴ مقررات این است که باید فهرستی از اطلاعات اجرای سازوکار تنظیم مرزی کربن در قالب یک دیتابیس الکترونیکی تهیه کند تا مقامات گمرکی و دیگر افراد ذی صلاح به آن دسترسی داشته باشند. همچنین کمیسیون مطابق ماده ۱۶ باید برای هر اظهارکننده در سامانه یک حساب کاربری ایجاد کند و به اطلاع وی برساند.

بررسی و بازبینی اظهارهای مالیات تنظیم مرزی کربن^۱ و مجوزهای خریداری شده از دیگر وظایف کمیسیون اتحادیه است که ماده ۱۹ مقررات به آن پرداخته است. کمیسیون ظرف حداکثر چهار سال به بررسی اطلاعات ارائه شده می پردازد و سپس از طریق سامانه، نتایج بررسی را به اطلاع مقام ذی صلاح مربوطه به اظهارکننده مورد بررسی می رساند. مقام ذی صلاح مربوطه می تواند نسبت به بازبینی بررسی های کمیسیون و نتایج آن اقدام کند و نتیجه را از طریق سامانه مربوط به سازوکار به اطلاع کمیسیون برساند. در صورت عدم ارائه اظهار سالانه مالیات تنظیم مرزی از سوی اظهارکننده یا در صورتی که اظهار ارائه شده به طور صحیح تنظیم نشده باشد، کمیسیون باید نسبت به محاسبه اولیه میزان صحیح اقدام کرده و آن را با مقام ذی صلاح مطرح کند. مقام ذی صلاح هم متقابلاً می تواند در صورت مواجه شدن با شرایط مشابه نسبت به تهیه نسخه اصلاحی و محاسبات صحیح اقدام کند. در صورتی که میزان اظهار ارائه شده از سوی اظهارکننده فراتر از تعداد مجوزهایی که باید خریداری می شده باشد، بر اساس ماده ۲۳ مقررات نسبت به بازخرید^۲ آنها اقدام خواهد شد.

1. Review of CBAM declarations

2. Repurchase

بر اساس ماده ۷ مقررات در مورد آهن و فولاد، آلومینیوم و هیدروژن تنها میزان انتشار مستقیم ناشی از فرایند تولید معیار محاسبه میزان تجمیعی انتشار است، اما در خصوص سایر تولیدات میزان انتشار مستقیم و غیرمستقیم معیار محاسبه قرار می گیرد. در مورد الکتریسیته به دلیل وجود پیچیدگی ها و جوانب خاص، میزان واقعی انتشار مبنا قرار نخواهد گرفت و تعداد مجوز مورد نیاز براساس معیارهای خاص و میزان ارزش پیش فرض مشخص خواهد شد. مطابق ماده ۸، کارشناسان مورد تأیید میزان تجمیعی انتشار اعلامی را با در نظر گرفتن اصول مندرج در مقررات بررسی و آن را تأیید یا رد می کنند.

در محاسبه میزان مالیات تنظیم مرزی بر اساس تعداد مجوز مورد نیاز، میزان هزینه پرداختی بابت انتشار در کشور مبدأ کالا در نظر گرفته می شود تا تنها مابه التفاوت آنها به عنوان مالیات تنظیم مرزی کربن اخذ شود. اظهارکننده بر اساس ماده ۹ می تواند میزان هزینه پرداختی در کشور ثالث را به همراه اظهار سالانه اعلام کند تا در محاسبات ملاحظه شود (Leal-Arcas et al., 2022: 226).

بر اساس ماده ۲۰ مقررات، هر دولت عضو در یک پلتفرم مرکزی مشترک^۱ اقدام به فروش مجوز به اظهارکنندگان تأییدشده مستقر در همان کشور می کند. کمیسیون بر اساس ماده ۲۱ به صورت هفتگی قیمت مجوز را بر اساس میانگین قیمت های نهایی سیستم تجارت انتشار اتحادیه محاسبه و منتشر می کند.

اظهارکننده بر اساس ماده ۲۲ تعداد مجوز مورد نیاز را در بازه اظهار سالانه تسلیم می کند. کمیسیون همین تعداد مجوز را از سامانه ثبت جدا می کند و به حساب کاربری وی در سامانه ثبت انتقال می دهد. اظهارکننده باید در پایان هر سال از وجود تعداد مجوز معادل حداقل ۸۰ درصد میزان تجمیعی انتشار اطمینان حاصل کند و در غیر این صورت، کمیسیون از طریق سامانه ثبت مراتب را به اطلاع مقام مربوط می رساند و اظهارکننده ظرف یک ماه باید به تکمیل میزان مجوز اقدام کند.

مقام ذی صلاح و کمیسیون اتحادیه اروپا بر اساس ماده ۲۳ باید نسبت به بازخريد مازاد مجوزهای موجود در حساب کاربری اظهارکننده متعاقب ارائه درخواست از سوی اظهارکننده در مهلت قانونی تا سقف یک سوم مجموع مجوز مورد نیاز اقدام کنند. قیمت بازخريد هر مجوز برابر با قیمت خريد همان مجوز توسط اظهارکننده است. بر اساس ماده ۲۴، در صورت عدم ارائه درخواست بازخريد در مهلت قانونی، تمام مجوزهای مازاد بدون پرداخت مابه ازایی لغو می شوند. فرایند لغو مجوزهای مازاد در صورت وجود اختلاف در خصوص تعداد مجوز مورد نیاز تا زمان مشخص شدن نتیجه رسیدگی متوقف خواهد شد.

۸. اجرای مقررات سازوکار تنظیم مرزی کربن اتحادیه اروپا

اجرای سازوکار مالیات تنظیم مرزی کربن می تواند با چالش هایی همراه باشد که مقررات سازوکار این موضوع را در دو حوزه به طور خاص دنبال کرده است: اعمال جریمه و جلوگیری از دور زدن مقررات.

1. Common Central Platform

۸.۱. اعمال جریمه

اگر اظهارکننده تا ۳۱ ماه مه تعداد مجوز معادل میزان تجمیعی انتشار طی سال گذشته را تسلیم نکند، باید مطابق ماده ۲۶ جریمه پردازد که میزان و نحوه تشدید آن بر اساس معیارهای مقررات تأسیس سیستم تجارت انتشار اتحادیه تعیین می‌شود. همچنین اگر شخصی غیر از اظهارکنندگان تأییدشده اقدام به واردات کالاهای مشمول به قلمرو گمرکی اتحادیه کند، باید جریمه پردازد که میزان آن باید تأثیرگذار، متناسب، بازدارنده و براساس مختصات اقدام رخ داده از قبیل مدت زمان، جاذبه، تکرار و میزان همکاری با مقام ذیصلاح به میزان ۳ تا ۵ برابر جریمه قابل اعمال در مورد اظهارکننده تأییدشده است. فرایند اعمال جریمه به‌طور مستقل در حوزه هر دولت عضو انجام می‌شود. مقام ذیصلاح باید تصمیم را همراه اطلاعات لازم مانند مهلت پرداخت به کمیسیون ارائه کند. عدم پرداخت جریمه در مهلت مقرر اجازه تأمین آن از هر راه مجاز بر اساس قانون ملی را به مقام ذیصلاح می‌دهد.

۸.۲. مقابله با دور زدن مقررات سازوکار تنظیم مرزی کرین

کمیسیون اتحادیه اروپا مطابق ماده ۲۷ مقررات مسئول شناسایی و مقابله با راه‌های دور زدن مقررات است. دور زدن مقررات اشکال مختلفی دارد که برخی از آنها عبارت‌اند از تغییر ناچیز کالاها به میزانی که از شمول فهرست انواع کالاهای مشخص شده در مقررات خارج شوند و جدا کردن محموله به‌ترتیبی که میزان هر بخش مستقل از آن کمتر از حداقل میزان لازم برای اعمال مقررات باشد. کشورهای عضو و سایر ذی‌نفعان هم می‌توانند در صورت مواجهه با مصادیق به کمیسیون اطلاع دهند. کمیسیون نسبت به انجام تحقیقات در این زمینه اقدام و ظرف نه ماه نتیجه را مشخص خواهد کرد.

۹. دوره گذار در سازوکار تنظیم مرزی کرین اتحادیه اروپا

۹.۱. محدوده دوره گذار سازوکار تنظیم مرزی کرین اتحادیه اروپا

دوره گذار سازوکار از ۱ اکتبر ۲۰۲۳ آغاز می‌شود و تا آغاز سال ۲۰۲۶ ادامه پیدا می‌کند. در این دوره تمرکز روی نظارت بر فرایندهای گمرکی مرتبط و ارائه گزارش‌هایی مرتبط با آن است. این وظیفه توسط خود واردکننده یا نماینده گمرکی غیرمستقیم توسط او انجام خواهد شد. مطابق ماده ۳۳ وظایف واردکننده یا نماینده غیرمستقیم گمرکی در نهایت تا زمان ترخیص کالا برای گردش آزاد^۱ باید توسط مقامات گمرکی به اطلاع هر کدام از آن دو که در آن مورد مسئول شناخته می‌شود، برسد.^۲ هر واردکننده

1. Release of Goods for Free Circulation

2. "Free Circulation," accessed May 26, 2023, https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/customs-procedures-import-and-export-0/what-importation/free-circulation_en.

یا نماینده غیرمستقیم گمرکی بر اساس ماده ۳۵ باید طی مهلت یک ماهه پس از اتمام هر فصل از سال گزارشی با عنوان «گزارش سازوکار تنظیم مرزی کرین»^۱ تنظیم و به کمیسیون ارائه کند. این گزارش باید حاوی اطلاعاتی از جمله مجموع میزان هر نوع کالا، مجموع واقعی میزان تجمعی انتشارها، مجموع انتشار غیرمستقیم محاسبه شده بر اساس معیار ارائه شده در مقررات و قیمت کرین در بازار داخلی کشور مبدأ کالا باشد. کمیسیون به صورت دوره ای فهرستی از اطلاعات واردکنندگان یا نمایندگان گمرکی غیرمستقیم آنها که بر اساس دلایلی به نظر می رسد به وظایف خود در قبال تنظیم این گزارش عمل نکرده اند، تهیه و به مقامات صالح مربوط ارائه می کند. هرگاه کمیسیون تشخیص دهد گزارش ارائه شده ناقص یا نادرست است، مراتب را به همراه اطلاعات مورد نیاز برای تکمیل یا تصحیح گزارش به مقام ذی صلاح منتقل می کند.

کمیسیون نیز گزارش هایی در خصوص امکان بهبود عملکرد سازوکار و گسترش محدوده اعمال آن در فازهای بعدی ارائه می کند. کمیسیون باید حداقل یک سال پیش از اتمام دوره گزارشی تهیه و به هم قانونگذاران اتحادیه اروپا ارائه کند که مشخص سازد کدام تولیدات در زنجیره ارزشی کالاهای مشمول این مقررات قرار دارند و پیشنهاد می شود به این فهرست افزوده شوند. همچنین کمیسیون باید تا پیش از اتمام دوره گزارشی دیگری مشتمل بر اطلاعات مشخص شده در بند ۲ ماده ۳۰ مقررات با تمرکز روی امکان سنجی گسترش محدوده اعمال این سازوکار تهیه و به هم قانونگذاران ارائه کند. پیش نویس پیشنهادی از مقرراتی در راستای ارتقای عملکرد سازوکار همراه دو گزارش ارائه می شود.

مقامات گمرکی نیز به صورت دوره ای و با سازوکار نظارت موجود بر اساس ماده ۵۶ مقررات جامع گمرکی اتحادیه یا راه های دیگر، نسبت به ارائه گزارش درباره کالاهای وارداتی و اطلاعاتی از آنها ذیل ماده ۳۳ به کمیسیون اتحادیه اقدام کنند. کمیسیون نیز اطلاعات مندرج در این گزارش را به اطلاع مقامات ذی صلاح مربوطه می رساند. در صورتی که کالاهای وارداتی حاصل فرایند فراوری در داخل اتحادیه اروپا باشند، گزارش لازم الارائه باید حاوی اطلاعات مورد اشاره در ماده ۳۴ مقررات باشد.

۲.۹. لازم الاجرا شدن مقررات و اجرایی کردن سازوکار تنظیم مرزی کرین

بر اساس ماده ۳۶، این مقررات از روز بعد انتشار در مجله رسمی اتحادیه به عنوان مقررات لازم الاجرا محسوب خواهد شد. همچنین اجرایی شدن سازوکار از ۱ اکتبر ۲۰۲۳ اتفاق می افتد، هرچند تعدادی از مواد این مقررات در تاریخ های دیگری خواهند شد: مواد ۵، ۱۰، ۱۴، ۱۶ و ۱۷ از ۳۱ دسامبر ۲۰۲۴ و مواد ۲(۲)، ۴، ۶، ۷، ۸، ۹، ۱۵، ۱۹، بندهای ۱ و ۳ و ۴ ماده ۲۱ و مواد ۲۱ تا ۲۷ و ماده ۳۱ از ۱ ژانویه ۲۰۲۶ اجرایی خواهند شد.

۳.۹. اجرای سازوکار تنظیم مرزی کربن و آثار آن بر ایران

۳.۹.۱. اجرای سازوکار تنظیم مرزی کربن: از تردیدها تا آثار و پیامدهای احتمالی

بحران تغییرات اقلیمی یک مسئله جهانی است و پاسخ درست برای مقابله با آن باید جهانی باشد. با وضع مالیات انتشار دی اکسید کربن و ایجاد بازارهای کربن سعی شد که کشورهایی که در طول دهه‌ها مسئول بیشترین میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای بوده و تا حدود شایان توجهی از مواجب توسعه بهره‌مندند، نقش پررنگ‌تری ایفا کنند. نتیجه اما چندان مطلوب نبود و از ابتدا هشدارهایی در زمینه پیامدهای اجرای چنین سازوکارهایی بیان شد، ولی چندان اثربخش نبود (Ramseur, Casey & Murrill, 2023: 12). سازوکار تنظیم مرزی کربن اتحادیه اروپا نیز از این قاعده مستثنا نیست و با اجرای آن چالش‌های متعددی بروز پیدا خواهند کرد که از حالا باید به فکر پاسخ به آنها بود.

با اجرای این سازوکار، تجارت بین‌المللی و اقتصاد کشورهای مختلف می‌تواند دستخوش تحول جدی شود. در این میان، کشورهایی که شرایط نسبتاً سازگار با این سازوکار داشته باشند می‌توانند جایگاه خود را حفظ و نسبت به ارتقای آن اقدام کنند. آمار مربوط به محاسبات انجام گرفته در خصوص میزان مالیاتی که تولیدکنندگان باید به عنوان مالیات تنظیم مرزی کربن بپردازند حاکی از آثار گسترده آن روی صنایع کشورهای مختلف است. به طور مثال پژوهش‌ها نشان می‌دهد صادرکنندگان روس باید سالانه بیش از یک میلیارد یورو به عنوان مالیات تنظیم مرزی کربن به اتحادیه اروپا بپردازند و صادرات کالاهای مشمول سازوکار از روسیه به کشورهای عضو اتحادیه سالانه بالغ بر هفت میلیارد یورو ریسک برای اقتصاد این کشور در پی خواهد داشت (Lestan et al., 2023: 13).

کشورهای دارای صنایع آلاینده یا باید خود را با شرایط جدید وفق دهند یا اینکه سالانه هزینه هنگفتی بابت مالیات تنظیم مرزی کربن بپردازند که به مرور با افزایش هزینه‌ها و افت کارامدی سبب از دست رفتن جایگاه سابق به عنوان صادرکننده خواهد شد. این چالش بیشتر برای کشورهای در حال توسعه که از امکانات کافی برای وفق دادن خود با شرایط جدید برخوردار نیستند بروز خواهد کرد (Leal-Arcas et al., 2022: 233). برای مثال هند و ترکیه در بازار جهانی فولاد و در مقایسه با دیگر صادرکنندگان به اروپا از جمله روسیه، چین و اوکراین از مزیت نسبی انتشار کمتر دی اکسید کربن در فرایند تولید فولاد برخوردارند و همین مسئله موجب خواهد شد که مالیات کمتری برای صادرات تولید خود به اتحادیه اروپا پرداخت کنند. تداوم این روند موجب تحول جایگاه آنها در بازار جهانی فولاد خواهد شد. در نتیجه، وضعیت و جایگاه همه کشورهای از جمله ایران در این بازار نیز دستخوش تغییر خواهد شد. مثال دیگر، بازار نفت خام و مشتقات آن است. هرچند نفت خام به صورت مستقیم حداقل در این فاز از سازوکار مشمول مالیات قرار نخواهد گرفت، اما مطابق پژوهش‌های انجام گرفته این بازار به صورت

غیرمستقیم تحت تأثیر قرار می‌گیرد و دچار تحول خواهد شد (Aylor et al., 2020: 5-7). تحولات رخ داده در بازارهای جهانی روی اقتصاد تمام کشورها به درجات مختلف تأثیر خواهد گذاشت.

۱۰. اجرای سازوکار تنظیم مرزی کربن و آثار احتمالی آن روی ایران و اقتصاد آن

ایران با برخورداری از منابع ارزان و فراوان انرژی توانسته است طی دهه‌ها به توسعه صنایع آلاینده اقدام کند. تولیدات این صنایع با قیمت تمام‌شده رقابتی جایگاه شایان توجهی در بازارهای جهانی پیدا کرده است و سالانه میلیاردها دلار برای کشور درآمد حاصل می‌کند. متأسفانه این روند با بهبود وضعیت صنایع و کاهش چشمگیر انتشار دی‌اکسید کربن همراه نبوده است. در نتیجه این روند، ایران درحالی‌که تنها کمتر از یک درصد تولید ناخالص داخلی جهان را به خود اختصاص داده است، ششمین کشور منتشرکننده دی‌اکسید کربن در جهان است.^۱ با اجرای سازوکار مالیات تنظیم مرزی کربن اتحادیه اروپا و در پی آن فراگیر شدن وضع این‌گونه سازوکارها توسط دیگر دولت‌ها، جایگاه ایران در بازارهای جهانی دستخوش تغییر و تحول جدی خواهد شد. از این‌رو باید تحولات جدی از جمله در نظام حقوقی ایران انجام گیرد تا بتوان همراه تحولات جهانی حرکت کرد و از این تحولات به نفع خود بهره برد، وگرنه استمرار وضعیت فعلی به ایجاد تهدیدات جدی برای ایران منجر خواهد شد. البته شایان ذکر است که در وضعیت فعلی نیز قوانین و اسناد بالادستی تکالیفی در راستای توسعه صنایع کم‌کربن وضع کرده‌اند که ضروری است نسبت به عمل بر اساس آنها اقدام شود. از جمله مهم‌ترین این موارد می‌توان به سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و مواد متعددی از این قانون، به‌خصوص در زمینه صنعت انرژی و لزوم افزایش بهره‌وری در آن اشاره کرد. علاوه بر این، باید به تناسب امکانات موجود نسبت به اجرای برنامه‌های کاهش انتشار اقدام کرد - اگرچه تلاش‌های زیادی در این زمینه صورت گرفته است، ولی بدون تردید نقایص زیادی وجود دارد که باید برای رفع آنها تلاش کرد.

در نظام حقوقی ایران تاکنون هیچ‌گونه سازوکار مالیات روی انتشار دی‌اکسید کربن پیش‌بینی و اجرایی نشده است.^۲ فقدان مالیات بر انتشار کربن در ایران سبب شده صنایع آلاینده انگیزه‌ای برای

۱. برای اطلاعات بیشتر در این خصوص ر.ک:

Andrew, Robbie and Peters, Glen, "The Global Carbon Project's Fossil CO2 Emissions Dataset," 2021, 469305 Bytes, <https://doi.org/10.6084/M9.FIGSHARE.16729084.V1>; Pierre Friedlingstein et al., "Global Carbon Budget 2022," *Earth System Science Data* 14, no. 11 (November 11, 2022): 4811-4900, <https://doi.org/10.5194/essd-14-4811-2022>; "Iran Percent of World GDP - Data, Chart," TheGlobalEconomy.com, accessed May 27, 2023, https://www.theglobaleconomy.com/Iran/gdp_share/.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۹۷ اقدام به انتشار گزارشی در خصوص وضع مالیات بر انتشار کربن در ایران کرد. متأسفانه این بحث هرگز فراتر از پیشنهادها و طرح‌های پژوهشی مطرح نشد. برای مطالعه این گزارش:

کاهش انتشار نداشته باشند. با اجرای سازوکار مالیات تنظیم مرزی کربن اتحادیه اروپا و دیگر سازوکارهای مشابه، این وضعیت قابل استمرار نیست: یا با وضع مالیات روی انتشار دی‌اکسید کربن در ایران این صنایع مجبور خواهند شد مالیات انتشار را در داخل بپردازند و در راستای کاهش انتشار صنایع تلاش کنند، یا وضعیت فعلی ادامه می‌یابد و تولیدکنندگان باید همین مالیات را هنگام صادرات به کشورهای مقصد پرداخت کنند که منجر به تضعیف مزیت رقابتی تولیدات خواهد شد.

دور از انتظار نیست که سازوکارهای جدید تحقق اهداف اقلیمی در چارچوب سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی به کار روند. در صورت غفلت در چاره‌اندیشی در این مقطع، فرصت‌ها برای اقتصاد ایران از دست خواهد رفت و شرایط به سمتی حرکت خواهد کرد که تطبیق با آن دشوار خواهد بود. بدیهی است اعمال تحریم‌های گسترده بین‌المللی و یکجانبه تا حد چشمگیری مانع از بهره‌مندی از فناوری و منابع مالی بین‌المللی برای به‌روزرسانی تجهیزات و تأمین تأسیسات کم‌کربن شده است. علی‌رغم استقرار شرایط تحریمی باید متناسب با توان و امکانات موجود به سمت تطبیق با شرایط جدید حرکت کرد. اجرای برنامه‌هایی در جهت کاهش انتشار دی‌اکسید کربن و به‌طور خاص، وضع مالیات روی انتشار در این زمینه باید مورد توجه قرار بگیرد.

۱۱. نتیجه

پس از حدود دو دهه بحث در خصوص سازوکار مالیات تنظیم مرزی کربن در اتحادیه اروپا و ابعاد و آثار آن، اتحادیه اروپا در سال ۲۰۲۳ میلادی اولین مورد از این سازوکارها در نوع خود را به موجب تصویب مقررات در زمینه آن به مرحله اجرا رسانده است. این سازوکار با هدف مقابله با پدیده نشست کربن و ترغیب کشورهای ثالث به ایجاد بازارهای کربن و نزدیک کردن قیمت کربن به سطح قیمت‌ها در بازار اتحادیه اروپا در راستای دستیابی به اهداف توافقنامه پاریس طراحی شده است.

سازگاری مقررات سازوکار تنظیم مرزی کربن اتحادیه اروپا با دیگر الزامات حقوقی بین‌المللی دولت‌های عضو و اتحادیه محل بحث است. در خصوص سازگاری با مقررات سازمان جهانی تجارت و متناسب و غیرتبعیض‌آمیز بودن این سازوکار تردیدهای جدی وجود دارد. علاوه بر این، امکان قرار گرفتن تحت شمول استثنائات مندرج در ماده ۲۰ گات در جهت حفظ حیات انسانی، جانوری و گیاهی روی زمین یا محافظت از منابع طبیعی تمام‌شدنی نیز با چالش‌هایی روبه‌روست. تردیدها در این زمینه تا رسیدگی پنل حل‌وفصل اختلافات سازمان جهانی تجارت همچنان پابرجا خواهد بود. در خصوص سازگاری با

توافقنامه پاریس نیز گفتنی است این مقررات به اصل مسئولیت مشترک اما متمایز توجهی ندارد و همچنین ملاحظات کشورهای در حال توسعه در زمینه توسعه اقتصادی و پیشبرد برنامه‌های توسعه پایدار و فقرزدایی را نادیده گرفته است.

تغییرات اقلیمی مسئله‌ای جهانی است که به راه‌حلی جهانی نیاز دارد و دیگر راه‌حل‌ها نمی‌توانند به‌درستی پاسخگوی آن باشند. اینکه اجرای این سازوکار چقدر می‌تواند در مقابله با پدیده نشست کربن موفق باشد محل بحث است، اما بدون تردید آثار و پیامدهای جدی روی بازارهای جهانی و تجارت بین‌الملل خواهد داشت و متعاقباً اقتصاد کشورها را تحت تأثیر جدی قرار خواهد داد. این سازوکار نه فقط بازارهای کالاهای مشمول این مقررات، که دیگر بازارها را نیز تحت تأثیر قرار داده و متحول خواهد کرد. در این بین، کشورهای در حال توسعه که از امکانات کافی جهت اجرای برنامه‌های کاهش انتشار و سازوکارهای مالیات بر انتشار دی‌اکسید کربن برخوردار نیستند، به‌شدت متأثر خواهند شد.

ایران از کشورهایی است که از اجرای این سازوکار به‌شدت متأثر خواهد شد. اجرای این سازوکار در کنار استمرار تحریم‌های گسترده یکجانبه و بین‌المللی، جایگاه ایران در بسیاری از بازارهای جهانی را تحت تأثیر قرار خواهد داد که این موضوع اقتصاد را نیز به‌طور جدی متأثر خواهد ساخت. در جهت مقابله با پیامدهای اجرای این سازوکار، باید نسبت به نوسازی و ارتقای صنایع آلاینده کشور اهتمام جدی صورت بگیرد تا میزان انتشار دی‌اکسید کربن کاهش پیدا کند. همچنین، اجرای الزامات ناظر بر اقتصاد کم‌کربن که در برنامه ششم توسعه نیز مورد توجه قرار گرفته است و ایجاد ضوابط حقوقی و دارای ضمانت اجرای متناسب پیشنهاد می‌شود.

منابع

۱. فارسی

– مقالات

۱. پیری، مهدی (۱۳۹۷). تأملی بر آثار حقوقی الحاق جمهوری اسلامی ایران به توافقنامه پاریس در خصوص تغییرات اقلیمی. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۴۸(۴)، ۸۸۷-۹۰۸.

۲. انگلیسی

A) Articles

1. Andrew, R., & Peters, G. (2021). The Global Carbon Project's fossil CO2 emissions dataset. figshare. Preprint. doi:https://doi.org/10.6084/m9.figshare.16729084.v1
2. Aylor, B., Marc Gilbert, Nikolaus Lang, Michael McAdoo, Johan Öberg, Cornelius Pieper, Bas Sudmeijer, & Voigt, N. (2020). How an EU Carbon Border Tax Could Jolt

- World Trade. (BCG Global). https://web-assets.bcg.com/img-src/BCG-How-an-EU-Carbon-Border-Tax-Could-Jolt-World-Trade-Jun-2020_tcm9-252002.pdf.
3. Friedlingstein, P. et al. (2022). Global Carbon Budget 2022. *Earth System Science Data*, [online] 14(11), 4811–4900. doi:<https://doi.org/10.5194/essd-14-4811-2022>.
4. Galiffa, C., & Ignacio Garcia Bercero. (2022). How WTO-Consistent Tools Can Ensure the Decarbonization of Emission-Intensive Industrial Sectors. *AJIL Unbound*. Cambridge University Press, (116), 196–201. doi:<https://doi.org/10.1017/aju.2022.32>.
5. Gehring, Markus (2023). Border Carbon and the CBAM Mechanism's Legality in the EU Legal Order. *SSRN Electronic Journal*. doi:<https://doi.org/10.2139/ssrn.4409236>.
6. Hillman, J. A. (2013). Changing Climate for Carbon Taxes: Who's Afraid of the WTO? (Climate & Energy Policy Paper Series, July 2013) <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3048&context=facpub>.
7. Leal-Arcas, R., Manuliza Faktafon, & Kyprianou, A, (2022). A Legal Exploration of the European Union's Carbon Border Adjustment Mechanism. *European Energy and Environmental Law Review*, (1), 223-240. doi:<https://doi.org/10.54648/EE>.
8. Lestan, F., Sajal Kabiraj, & Babu George (2023). Preliminary Impact Assessment of Carbon Border Adjustment Mechanism on Russian Economy. *FIIB Business Review*, April 15. doi:<https://doi.org/10.1177/23197145221143033>.
9. Leturcq, P. (2022). The European Carbon Border Adjustment Mechanism and the Path to Sustainable Trade Policies: From 'Coexistence' to 'Cooperation. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. Cambridge University Press, (24), 67–87. doi:<https://doi.org/10.1017/cel.2022.6>.
10. Mehling, M. A., Harro Van Asselt, Kasturi Das, Susanne Droege, and Cleo Verkuijl (2019). Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action. *American Journal of International Law*. Cambridge University Press, 113(3), July, 433-441. doi:<https://doi.org/10.1017/ajil.2019.22>.
11. Pirlot, A. (2022). Carbon Border Adjustment Measures: A Straightforward Multi-Purpose Climate Change Instruments? *Journal of Environmental Law*, 34(1), 25-52. doi:<https://doi.org/10.1093/jel/eqab028>.
12. Ramseur, Jonathan L., Christopher A. Casey, and Brandon J. Murrill (2023). Border Carbon Adjustments: Background and Developments in the European Union. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47167>.
13. Vidigal, G., & Venzke, I. (2022). Of False Conflicts and Real Challenges: Trade Agreements, Climate Clubs, and Border Adjustments, *AJIL Unbound*. Cambridge University Press, (116), 202–207. doi:<https://doi.org/10.1017/aju.2022.34>.

B) Documents

14. Consolidated Version of The Treaty on Functioning of The European Union, October 26, 2012, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>.
15. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Within the Community and Amending Council Directive 96/61/EC, 2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087>.
16. European Parliament Legislative Resolution of 18 April 2023 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Carbon Border

- Adjustment Mechanism (COM(2021)0564 – C9-0328/2021 – 2021/0214(COD)), April 18, 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0100_EN.pdf.
17. GATT Appellate Body Report, United States Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, para. 129, WT/DS58/AB/R, Nov. 6, 1998, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/58abr.pdf.
18. GATT Panel Report, Brazil—Certain Measures Concerning Taxation and Charges, para. 7.880, WT/DS472/R, WT/DS497/R, Aug. 30, 2017, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/472_497abr_e.pdf.
19. GATT Panel Report, United States—Restrictions on Imports of Tuna, GATT Doc. DS21/R, GATT BISD 39S/155, 1991, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/91tuna.pdf.
20. GATT Panel Report, United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, note. 238, at 21, WT/DS2/R, May 20, 1996, as modified by the Appellate Body Report, WT/DS2/AB/R, May 20, 1996, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/2-9.pdf.
21. Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 Establishing the Framework for Achieving Climate Neutrality and Amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'), June 30, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119>.
22. Regulation (EU) 2023/956 OF the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism, May 16, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956&qid=1686382810172>.
23. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism, 2021, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a95a4441-e558-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.
24. "The European Green Deal (The European Union, December 11, 2019)," https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF.

C) Web Pages

25. "A European Green Deal: Striving to Be the First Climate-Neutral Continent," July 14, 2021, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.
26. "EU Climate Action: Provisional Agreement Reached on Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)," accessed May 19, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/13/eu-climate-action-provisional-agreement-reached-on-carbon-border-adjustment-mechanism-cbam/>.
27. "European Union: 'FIT FOR 55'- Carbon Border Adjustment Mechanism Regulation Signed," accessed May 19, 2023, <https://insightplus.bakermckenzie.com/bm/tax/european-union-fit-for-55-european-union-carbon-border-adjustment-mechanism-regulation-signed>.
28. "Free Circulation," accessed May 26, 2023, https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/customs-procedures-import-and-export-0/what-importation/free-circulation_en.