



航空業納入歐盟排放權交易制度 的法律分析

第十屆國際經貿法學發展學術研討會
國立政治大學國際經營與貿易學系 施文真

簡報大綱

- 航空業與溫室氣體管制
- 歐盟之航空業排放權交易指令
- 航空業排放權交易指令與芝加哥公約
- 航空業排放權交易指令與服務貿易總協定
- 結論

航空業與溫室氣體管制

- 航空業之溫室氣體排放
 - 評估不易，但影響不小
 - 目前所佔比例不高（3%），但持續成長
- 國際間就航空業之溫室氣體排放管制
 - 京都議定書第2條第2項
 - 來自空運之溫室氣體排放管制應透過國際民用航空組織（ICAO）進行
 - ICAO CAEP
 - 2001: 決議不針對二氧化碳排放訂定ICAO標準
 - 2010: 決議將針對商用飛機，於2013年以前發展二氧化碳排放標準

歐盟之航空業排放權交易指令

- 2006年執委會提出立法草案、2008年9月歐洲議會、理事會與執委會達成共識，於同年11.19正式通過航空業排放權交易指令
 - 自2012.1.1開始，所有起飛自或降落於歐盟會員國機場的國際空運活動，應加入歐盟之排放權交易機制（ETS）
- 立法過程所引發之爭議
 - 歐盟內部
 - 其他國家
 - ICAO

歐盟之航空業排放權交易指令

- 適用對象：從事指令所涵蓋之空運活動的航空器經營者，包括歐盟籍與非歐盟籍
- 適用範圍：所有起飛自或降落於歐盟會員國機場的空運活動，但排除某些類型或運量之空運活動
- 排放上限與基準年：以2004—2006年間平均排放量計算，在2012年間將分配給航空器經營者之核發量爲此一歷史空運排放量之97%，自2013年起，降爲95%

歐盟之航空業排放權交易指令

● 排放核發量的分配

- 分配方式：2012—2013年間，15%將以拍賣方式分配，並保留3%給予新加入者，其餘將無償分配給航空器經營者，但拍賣之比例可能擴大，拍賣方式由歐盟統一訂定，拍賣所得主要用途為協助歐盟與第三國對抗氣候變遷，但將由會員國自行決定
- 無償取得之分配標準：納入ETS下全部航線中所佔之客運與貨運運量的比例

● 排放核發量的交易

- 航空器經營者得購買並使用現行ETS參與者所持有的核發量，但現行ETS參與者不得使用分配給航空器經營者之核發量
- 航空器經營者得使用CERs與ERUs，但上限為15%

歐盟之航空業排放權交易指令

- 管理、監測、罰則等
 - 管理會員國的指定
 - 定期提交經獨立查證者所查證後之排放量監測與報告計畫
 - 罰則：罰鍰、停飛
- 第三國之豁免：採取降低空運對氣候變遷影響之措施的第三國，歐盟得考慮透過談判與簽署協議豁免來自於此等國家之航空器經營者參加ETS的義務

航空業排放權交易指令與芝加哥公約

- 國際民用航空公約（芝加哥公約）、ICAO與雙邊空運服務協定
- 航空業排放權交易指令之規定於芝加哥公約下的法律屬性
 - 針對國際航線所收取之規範或稅捐？
← 芝加哥公約第24條、第15條
非歐盟籍之國家所主張
 - 針對航空器之管制法規？
← 芝加哥公約第11條、第12條
歐盟之主張



- 芝加哥公約第11條: applicability of air regulation → non-discrimination
- 芝加哥公約第12條: rules of the air → rules and regulations relating to the flight and maneuver of aircraft
- 芝加哥公約第24條: customs duty
 - ICAO理事會於2000年通過之「國際航空運輸下之稅賦政策」決議
 - ICAO理事會於1996年通過之「環境規費與稅捐」決議
- 芝加哥公約第15條: airport and similar charges



航空業排放權交易指令與芝加哥公約

- 航空器經營者之核發量將有82%無償取得，其亦可自市場上購買不足之核發量，此一市場導向性與稅捐或規費的國家管制性不同
- 於透過拍賣的方式進行分配時，亦不構成稅捐（因不具有強制性）或規費（以拍賣所得觀察）
- 未依照指令之規定交出核發量者，可能面臨停飛的處罰、監督與管理機制的規定
- → 較類似於管制法規，可能適用芝加哥公約第11條

GATS與空運服務業

- GATS之空運服務業附則

- 影響航權以及與航權之行使相關的服務 之措施不適用GATS，除了：

- 航空器之修理及維護
- 空運服務之銷售與市場行銷
- 電腦訂位系統服務

- 服務貿易理事會應至少每五年進行

- 爭議：不
使相關之
管轄？或僅有附則所列出
用GATS？

支持空運服務業自由化之WTO會員（例如歐盟）主張該等空運服務業應列入GATS

航權以及與航權之行使
是否受到GATS的

美加等WTO會員之意見

1. 附則第三項是否為列舉清單（exhaustive list）？
→ 以上下文（context）解釋的結果無法得出此結論
2. 現況之特定承諾表中若已有列出非第三項中之空運服務業，將因此不適用GATS嗎？不宜
→ 歐盟等會員之意見較有理

航空業排放權交易指令與GATS

- 航空業排放權交易指令是否為GATS第1條第1項所指「影響服務貿易之措施」？
 - EC—banana dispute：GATS適用範圍相當廣泛
- 「排放上限與交易」類型是否為針對航班訂定上限？
NO
- 指令下之管制規範增加經營者的營運成本，可能導致經營策略的改變，進而影響航空業；此外，未持有核發權者無法提供空運服務
 - 可能落入GATS之適用範圍
- 但，GATS得適用的措施類型是否適於如此廣泛的解釋？

航空業排放權交易指令與GATS

- 假設航空業排放權交易指令落入GATS之管轄
 - 第二條最惠國待遇 ← 豁免第三國之機制？
 - 第十四條一般例外 ← 第b款、US—shrimp case
- 本指令之法律屬性：市場進入或國內規章？
 - 於GATS下兩者之區分
 - 第六條之國內規章
 - 已提出特定承諾者（第一、三、五、六項、第四項？）與一般性（第二項）
 - 資格要件、技術標準、執照要件？
 - 第十七條之國民待遇原則



- 資格要件：專業服務提供者為取得資格或執照所必須符合之實體要件
 - 技術標準：得適用於服務之特徵或定義以及服務呈現之方式的要件
 - 執照要件：服務提供者為取得提供服務之正式許可所必須遵守、不屬於資格要件的實體要件
- ➔ 由核發量的性質以及取得的方式來看，似乎不屬於第六條第四項所指之資格要件、技術標準或執照要件



結論

- 分析歐盟之航空業排放權交易指令於國際法下之勢法性的重要性
- 與國際航空法之合制性
 - 芝加哥公約
 - 其他：雙邊空運服務協定、國際空運協定？
- 與國際經貿法之合制性
 - GATS
 - 其他？
- 待觀察：歐盟後續所頒佈之細部實施規範以及會員國之執行狀況



Q&A