

論國際氣候變化管制體系之 財務機制的申訴制度

第十五屆國際經貿法學發展學術研討會

政治大學國貿系 施文真

2015-03-14

簡報大綱

- 研究動機與目的
- 全球環境設施與清潔發展機制申訴制度：
既有與談判中
- 全球環境設施與清潔發展機制之申訴制度的比較
- 對國際氣候變化管制體系下之申訴制度的啟示

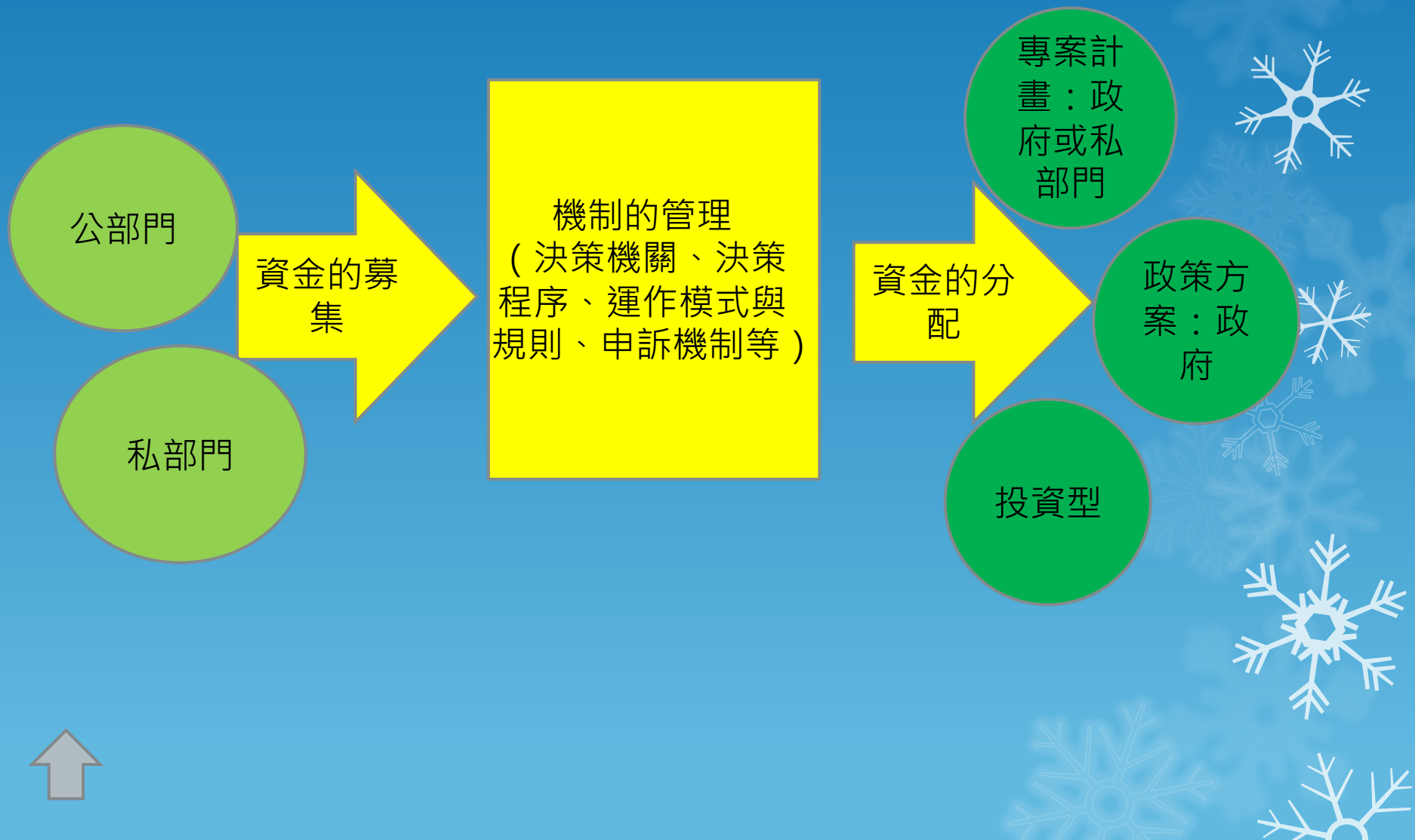
研究動機

- 名詞定義：氣候變遷財務機制
- 財務機制於氣候變遷減緩與調適工作的重要性
- 申訴制度於氣候變遷財務機制下之重要性
 - 正當性、可課責性
- 國際氣候變化管制體系*下之財務機制的申訴制度
 - GEF：可用世銀的調查工作小組
 - CDM：談判中
 - GCF：要求GCF董事會設立申訴制度
 - Others...

*包括聯合國氣候變化綱要公約、以及依據該公約所授權談判之議定書—包括京都議定書以及後續所有可能談判通過之條約—所形成之管制體系



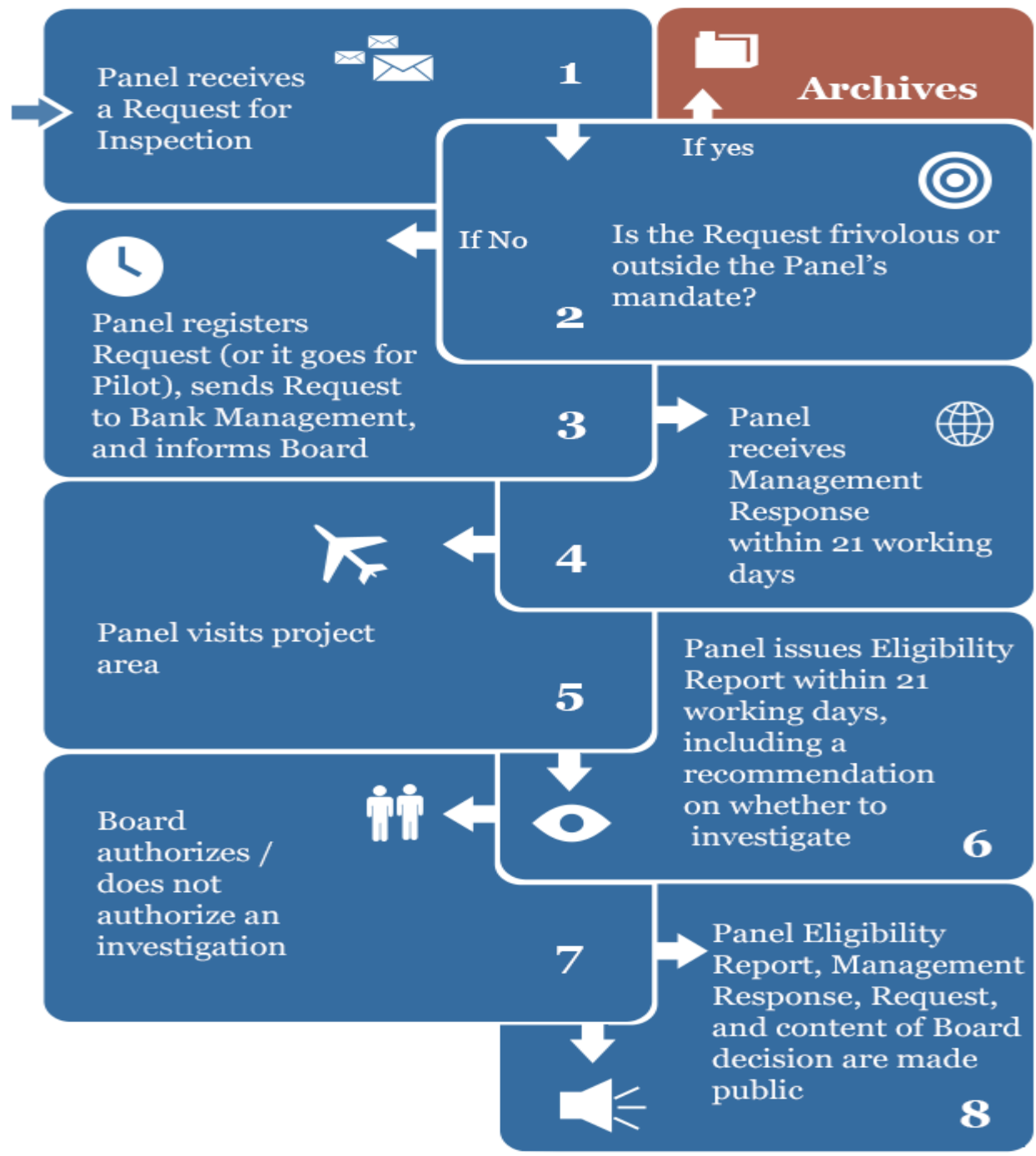
氣候變遷財務機制



全球環境設施與清潔發展機制申訴制度：
既有與談判中

GEF的申訴制度

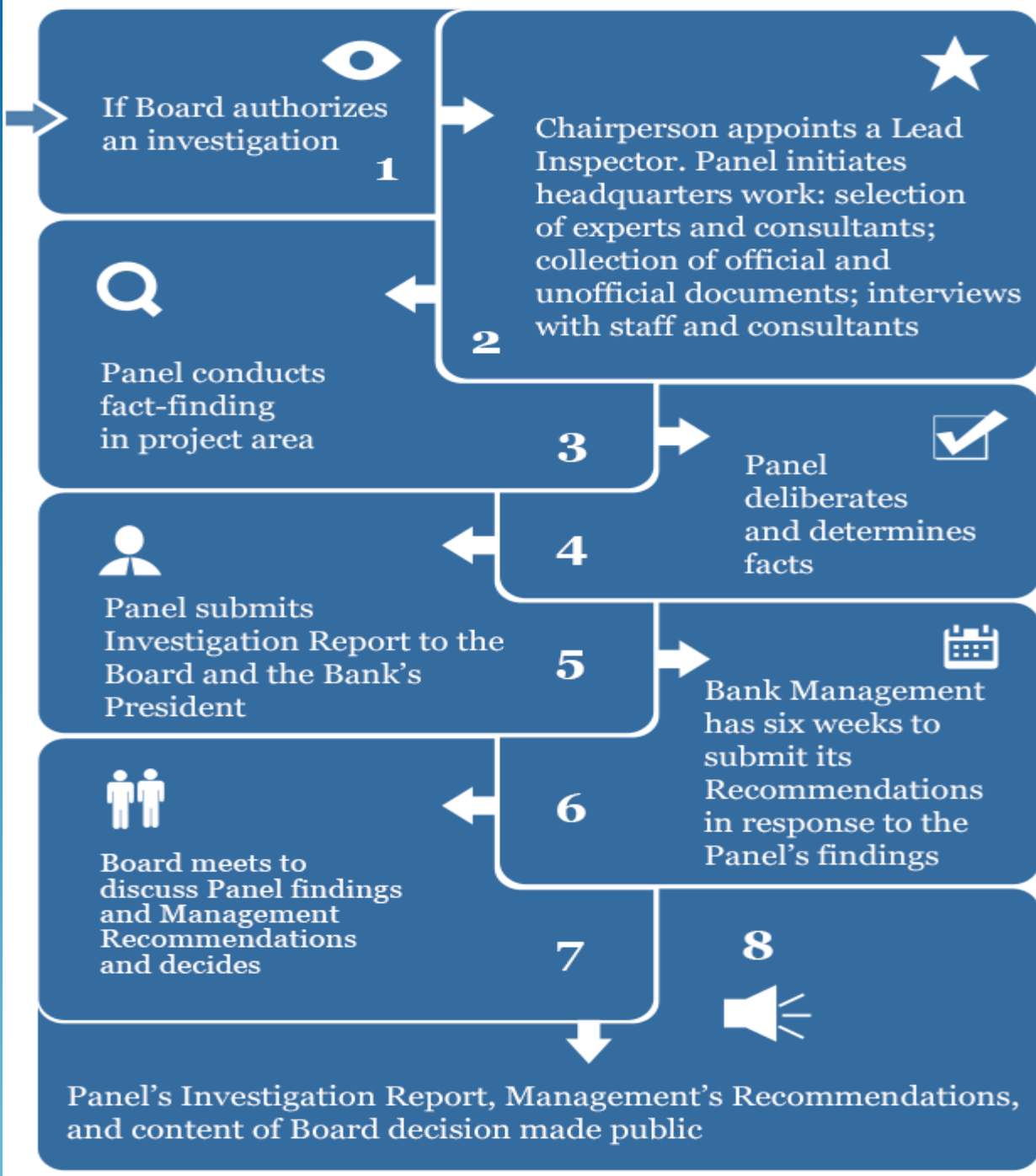
- **GEF的申訴機制：世界銀行的調查工作小組**
 - 世銀為**GEF**信託基金的受託人
 - 調查工作小組的實務已接受針對**GEF**贊助計畫所提出之申訴案
 - 調查工作小組的案件第**80**號案件：世界銀行之「生物碳基金」贊助之**CDM**計畫
 - 申訴理由：世銀於該計畫下延遲交付「生物碳基金」購買該**CDM**計畫所產生之**CERs**的價金
 - 適格性：調查工作小組認定該申請案符合相關規範中的資格要件
 - 結論：調查工作小組並未建議展開調查
- ➔ 特定類型之**CDM**計畫是否似乎亦可使用世銀的調查工作小組作為申訴機制



適格性階段

<http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/Processing-a-Request.aspx>

調查階段



CDM申訴制度之談判

○ CDM談判中之申訴程序 (appeals procedures)

- 建立的需求：私部門參與者的權益、CDM計畫所在地居民的權益
- 談判的授權
- 談判的爭議：是否可接受來自CDM計畫所在地居民之申訴
- CDM執行委員會的立場

CDM計畫流程

1. Project Activity Design
2. Notification of CDM prior consideration
3. Proposal of a New Baseline and/ or Monitoring Methodology
4. Use of an Approved Methodology
5. Validation of the CDM project activity
6. Registration of the CDM project activity
7. Certification/ Verification of the CDM project activity
8. Issuance of CERs

For more details:

<https://cdm.unfccc.int/Projects/pac/index.html>

全球環境設施與清潔發展機制之 申訴制度的比較

GEF與CDM之比較

		GEF	CDM
相同處	國際氣候變化管制體系下廣義的財務機制		
	以資助專案計畫活動（ project activities ）為主		
相異處	資金來源	公部門	公、私部門
	管理機制	1. 獨立的管理機構，但有關CC之財源必須受COP指示 2. 與世銀的關係較為正式	1. CDM執行委員會必須接受來自COP之指示 2. 與世銀的關係較為間接
	私部門之涉入	較少	較多

GEF與CDM申訴制度之比較



	GEF：世銀調查工作小組	CDM談判中的申訴程序
申訴對象	GEF所贊助之計畫	CDM執行委員會針對計畫之註冊與CERs之核發的申請，所做出之准（駁）決定
申請資格	計畫所在地居民、外國代表團體、世銀個別執行董事或董事會	「保守定義下直接參與的利害關係人」
申訴源由	因世銀之作為或疏失，導致其未執行世銀自身就其所資助計畫的設計、評估或執行所頒佈之營運政策與程序	CDM執行委員會針對計畫之註冊與CERs之核發的申請，所做出之准（駁）決定
申訴理由	就世銀員工是否因未能遵守其主要涉及環境與社會防禦的營運政策與程序，導致當地居民受有重大之負面衝擊，展開調查	執行委員會是否逾越其管轄權或權限、於可能實質影響案件決定的程序中犯有錯誤、針對事實問題犯有錯誤、以及其就CDM運作模式與程序所為之解釋與適用

GEF與CDM申訴制度之比較

○重要差異

- 兩套申訴機制所可能進行審理之文件類型與具體內容
 - 許多世銀所頒佈的營運政策與程序，均涉及世銀所贊助之計畫應注意的社會與環境防禦政策（**safeguard policies**），例如環境影響評估、自然棲地、原住民、非自願遷徙、水壩之安全性等
 - CDM運作規則與程序較少涉及此類的防禦政策
- 主要資金來源不同、不同類型之利害關係人權益不同：影響了各自之申訴制度的設立目的以及後續之程序設計
 - 私部門v.s.計畫所在地居民

對國際氣候變化管制體系下之 申訴制度的啟示



對談判中之CDM申訴制度的啟示

CDM申訴制度	模擬案例	私部門參與者權益是否獲得保障	計畫所在地居民權益是否獲得保障
僅有私部門參與者得使用	案例一	否：喪失來自世銀碳基金的投資；但CDM計畫若可自世銀以外的管道獲得財務支援，還是可繼續執行	是或否：取決於私部門參與者是否可自世銀以外的管道獲得財務支援
私部門參與者與計畫所在地居民均得使用	案例二	否：喪失來自世銀碳基金的投資；但CDM計畫若可自世銀以外的管道獲得財務支援，還是可繼續執行	是或否：取決於私部門參與者是否可自世銀以外的管道獲得財務支援
	案例三	否：CDM計畫無法被註冊	未知：因CDM運作模式與程序未有充分的環境與社會防禦政策



假設CDM計畫A取得來自世銀管理之碳基金的投資

- 計畫A的註冊申請為CDM執行委員會所拒絕
 - 案例一：若計畫A之私部門參與者（計畫申請人）針對此一不利之決定，向CDM申訴機構提起申訴，申訴機構決定推翻CDM執行委員會的決定，允許計畫A進行註冊；同時，計畫A所在地的當地居民則向世銀調查工作小組提出申請，調查工作小組經過調查後，提出的建議為世銀管理階層未遵守相關之營運政策與程序，該建議獲得執行董事會的同意後，世銀撤回於計畫A中的碳基金投資，亦即是不再承諾購買計畫A所產生的CERs。
- 計畫A的註冊申請為CDM執行委員會所同意，計畫A當地居民同時或先後向CDM申訴機制與世銀調查工作小組提出申訴
 - 案例二：若CDM申訴機構駁回計畫A所在地之居民的申訴、該CDM計畫順利完成註冊，但世銀調查工作小組以及執行董事會同意計畫所在地之居民的調查申請、進而撤回世銀於該計畫中的投資
 - 案例三：若CDM申訴機構同意計畫A所在地之居民的申訴申請，決定駁回該CDM計畫註冊的同意案，但世銀調查工作小組調查的結果發現世銀並未違背其營運政策與程序，故不同意當地居民之申請案



對談判中之CDM申訴制度的啟示

- 針對同一CDM計畫可能有兩套申訴制度可供當地居民使用時，對所有利害關係人的權益，包括私部門參與者以及當地居民，同樣都無法完全獲得保障，如案例二與案例三所示
- ➔ 只要CDM運作模式與程序中欠缺環境與社會防禦政策，即便CDM申訴制度可容納所有利害關係人的申訴，對於可能受到負面環境與社會衝擊的當地居民來說，其權益還是無法獲得保障。

對GCF申訴制度的啟示

○ GCF協定

- 具有足夠的彈性，授權GCF董事會得針對GCF未來的運作模式，兼併GEF與CDM兩套財務機制的特色
- 要求GCF董事會應同意並通過最佳環境與社會防禦政策，並將之適用於所有使用GCF資金的計畫與活動
- 要求GCF董事會應成立申訴制度

○ GCF申訴制度的設立

- 可能面臨與CDM申訴制度同樣的困境：如何調和兩類利害關係人之權益、潛在兩套平行的申訴制度

對國際氣候變化管制體系下財務機制的 申訴制度的啟示

- 混合公、私部門之利害關係人、贊助專案計畫活動之氣候變遷財務機制的申訴制度，在設計上可能遇到的體系面問題
 - 第一、在同一財務機制下，存在著平行的兩套申訴制度
 - 負面影響
 - 可能的解決之道：例如是否透過與其他組織或機制間的合作協議，於有關申訴制度的管轄權議題上加以協調，以避免衝突的產生
 - 第二、在同一財務機制的申訴制度下，有權益不同、甚至有衝突之利害關係人均可使用時
 - 負面影響
 - 可能的解決之道：例如是否有雙審級的制度設計，且於第一審級必須有兩個平行的分支，分別受理權益不同的利害關係人之申訴案件
- 搭配一套詳細且完整的環境與社會防禦政策

對國際氣候變化管制體系下財務機制的 申訴制度的啟示

- 國際氣候變化管制體系下之財務機制，申訴制度設立之必要性
- 是否有必要設立一套適用於所有財務機制的申訴制度？不需要
- 在各自有獨立之申訴制度下，國際氣候變化管制體系可以扮演協調性的角色
 - 一、與世銀針對可能同時受理同一申訴案的衝突，約定一套管轄權分工或優先順序的規範
 - 二、有雙審級需求的申訴制度，可使用COP或MOP/COP作為第二審
 - 三、透過締約方大會或會員大會，訂定或指示各財務機制必須制訂環境與社會防禦政策

Thank you. Q&A

