

從新加坡於 WTO 貿易與環境委員會之提案看碳邊境稅在 WTO 實行之可能性

周芷維、莊涵因、莊雅涵、郭于榛

近年來，全球暖化之議題備受國際間矚目，各國及國際組織均積極關切如何減少溫室氣體的排放，而控制溫室氣體排放之規定常與各國貿易政策相關。其中碳稅 (carbon tax) 為目前數國採用的減碳措施，而為因應各國碳稅機制之不同，碳邊境稅調整 (carbon border tax adjustment)，便成為各界廣泛討論的議題。今 (2011) 年新加坡向世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 下之貿易與環境委員會 (Committee on Trade and Environment, CTE) 提出「促進貿易和減緩氣候變遷行動之間的相互支持：碳相關邊境稅調整 (Promoting Mutual Supportiveness Between Trade and Climate Change Mitigation Actions: Carbon-Related Border Tax Adjustment)」¹之議案，於 WTO 下討論碳邊境稅調整之機制和內容²。

與碳減量相關之措施亦與我國貿易和產品競爭力息息相關，若新加坡提出之碳邊境稅確定可於 WTO 下實行，我國身為 WTO 之會員國，勢將須遵守碳邊境稅相關規定，進而導致國內進出口產業面臨極大影響，故我國對此相關措施應主動了解及關切，掌握其動態以事先因應。

以下本文將先行介紹新加坡之提案內容，讓讀者了解新加坡不支持之原因，接續簡介碳邊境稅之特點和支持國家之立場，並簡析在 WTO 下碳邊境稅的相關法制，以觀察碳邊境稅在 WTO 下之可能性。

——新加坡有關碳邊境稅之提案內容

新加坡於今年三月向 WTO 下之貿易與環境委員會提交一份文件，其認為碳邊境稅在 WTO 規範下之合法性並不明確，故即使 WTO 允許碳邊境稅之施行，碳邊境稅也可能遭受濫用³，因此新加坡對於碳邊境稅抱持較負面之態度。以下將進一步簡述新加坡之提案內容：

¹ WTO, *Promoting Mutual Supportiveness Between Trade and Climate Change Mitigation Actions: Carbon-Related Border Tax Adjustment*, 30 March, 2011, at <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/CTE/W248.doc>.

² ICTSD, *WTO Environment Committee Puts the Spotlight on Climate Change*, BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, Vol. 15, No. 26, 13 July, 2011, at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/110412/>.

³ WTO, *supra* note 2, at 2.

在聯合國氣候變化綱要公約 (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC, 以下簡稱公約) 下, 各國有不同之責任和彈性去規劃其氣候變遷調適措施。各國可自行決定使用不同的碳減量措施, 如碳排放總量管制和交易制度 (cap and trade) 或徵收碳稅, 然而實行碳邊境稅, 則意味會員國須採類似之碳減量措施, 新加坡認為這並不符合公約之彈性; 且若要求會員國需採用等量之碳稅措施及強制性之碳邊境稅, 則亦不符合公約之氣候變遷調適措施需建立在平等、「共同但有區別之責任 (Common But Different Responsibility, CBDR)」和不同能力的基礎上。此外, 新加坡亦認為透過實施碳邊境稅, 等同於懲罰那些因缺乏替代能源而無法棄用石化燃料的國家, 此也為不公平之現象。

有效執行碳邊境稅須先確立其徵收之標準和測量產品碳含量之能力, 在實際執行上目前仍有難度。徵收碳邊境稅之前提, 為先確立碳稅課徵的辦法和標準, 但現在碳稅之課徵亦難以有統一標準; 再者, 界定他國產品中碳或能源的多寡並不容易, 且各國探測碳含量設施之先進程度各有不一, 故若碳邊境稅欲實行仍有諸多問題⁴。

新加坡於提案中綜述碳邊境稅之適用上的問題, 要求 WTO 秘書處對下列幾點進行深入研究: (1) 查證碳邊境稅之功能與目的, 研討若要實施此措施, 如何能將對貿易和經濟的影響降到最低; (2) 檢視碳邊境稅的適用如何與 WTO 會員的權利義務一致; (3) 期於未來討論時取得會員國之多邊共識, 以研擬避免碳邊境稅被濫用的方針⁵。

—碳邊境稅之優點和支持國家

相較於新加坡提案採取的否定態度, 碳邊境稅則受到部分歐洲國家和美國等國家的支持, 原因在於碳邊境稅能解決「競爭性」及「碳外洩 (Carbon Leakage)⁶」的問題。競爭性問題的產生源自各國間內國機制或稅制的不同, 故徵收碳稅與否及其多寡, 將造成的競爭條件不平等, 例如先進國家環保法令較嚴格, 而對其產品開徵碳稅, 此時相較於未課徵碳稅國家之產品, 先進國家之產品相對而言負擔較高稅收, 在國際市場上有潛在競爭力下降問題; 或是由於外國產品負擔較少稅賦, 當其進口到稅賦較重的本國, 將影響國內市場本國產品之競爭力。碳外洩則指當廠商面臨本國嚴格的碳排放管制, 而將產業外移至溫室氣體排放限制較少的國家, 故縱使本國達到減碳效果, 卻也導致外國碳排放量增加, 以全球角度而言, 並未真正達到溫室氣體減排的效果。

⁴ *Id.*

⁵ *Id.* at 3.

⁶ 施文真, 關稅暨貿易總協定/世界貿易組織之邊境稅調整規範: 兼論對能源稅與碳稅設計之啟示, 載: 第九屆國際經貿法學發展學術研討會論文集, 頁 486, 2009 年。

對碳邊境稅抱持正面態度的主要有法國、德國⁷、義大利、美國等，而歐盟對碳邊境稅則並非完全支持。法國總統薩科奇 (Nicolas Sarkozy) 在 2008 年「歐盟氣候與能源包裹法案 (The EU Climate and Energy Package)」通過後，多次呼籲歐盟採取碳邊境調整措施⁸，其認為歐盟應在符合 WTO 規定前提下對於進口商品課徵邊境調整稅，以補償未進行溫室氣體減量商品所應支付之碳稅差額，課稅基準可依據產品生產時所排放之二氧化碳排放量或能源使用量為主，此建議獲得近半數歐盟成員支持。但歐盟環境委員會主席佛肯柏 (Kari Falkenberg) 於 2009 年在法國參議院委員會提到，針對進口品徵收邊境調整稅以抵減對國產品徵收碳稅此一作法，將可能引發來自全球的貿易報復⁹，故未來歐盟對於碳邊境稅的支持與否仍有待觀察。

——簡析碳邊境稅在 WTO 實行之可能性

新加坡提案中揭示了碳邊境稅實施之缺點，但自 1970 年 GATT 邊境稅工作小組的報告仍可看出其未必全無可行性。該工作小組指出邊境稅應以目的地原則的方式來實施，即以消費地原則下所課徵之間接稅方可成為邊境稅內容¹⁰。又，關於邊境稅徵收之幅度，各國於產品進口時，不應收取超過對本國產品徵收的碳稅稅額；出口退稅亦須考量其幅度，避免造成補貼¹¹。由此可知在一定情形下，若不違反國民待遇原則並注意出口邊境稅調整幅度不造成補貼，則邊境稅之實施似可符合 WTO 之規定。

然而碳邊境稅可否於 WTO 下直接適用，由於涉及製程問題，在 WTO 法制下仍是模糊地帶。國內學者施文真 (2009) 認為被課徵邊境稅的對象若為礦物燃料等能源產品，因不涉及製程問題，故無論於進出口課稅，只要不違反國民待遇原則且注意調整幅度不造成補貼，便無太大問題；但若課徵對象為非礦物燃料類的能源產品，則可否於進口時依其製程中使用的能源，對其最終產品課稅，此部分在 WTO 法制下仍未有定論；而能否在本國產品出口時實施邊境稅調整，依據邊境稅工作小組之判定，必須符合「該生產要素係於物理上構成出口產品的一部分、或於製造過程中所使用且於物理上呈現在出口產品上」，才得以於出口時退稅。依此分析，碳邊境稅在 WTO 法制下並非完全禁止，仍有可適用之幅度和空

⁷ EurActiv, *France, Germany to call for EU border tax on CO2*, EurActive.com, Sept. 18, 2009, at <http://www.euractiv.com/climate-change/france-germany-call-eu-border-tax-co2/article-185580> (last visited 19 September, 2011).

⁸ 「法國總理薩科奇重申對二氧化碳課徵邊境調整稅立場」，蘇怡婷整理，台灣 WTO 中心，2009 年 9 月 17 日，網址：http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=101796 (最後瀏覽日：2011 年 9 月 20 日)。

⁹ 「歐盟官員認為徵收碳邊境調整稅將可能導致貿易報復」，蘇怡婷整理，台灣 WTO 中心，2009 年 5 月 11 日，網址：http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=99483 (最後瀏覽日：2011 年 9 月 20 日)。

¹⁰ 施文真，前揭註 6，頁 419。詳細資料可參考 GATT, *Report of the GATT Working Party on Border Tax Adjustments*。

¹¹ 同上註，頁 507-508。

間，此部份之法制須待 WTO 進一步針對礦物燃料產品或非礦物燃料產品、和碳邊境稅之進出口課稅、及產品製程等問題進行討論，才得以確知該如何實行。

隨著新加坡將碳邊境稅之議題提交 WTO 貿易與環境委員會，會員國將在 WTO 多邊體制下討論碳邊境稅實行的可能性。隨著氣候變遷議題漸受到重視，部分歐盟國家已開始課徵碳稅，為解決各國稅制不同可能造成的疑義，因此，碳邊境稅的調和機制便顯得更加重要。如上所述，在新加坡提案中提及此稅制之不確定性、被濫用可能性及技術層面之問題。然而由前述分析可知其實行並非完全無空間，應透過 WTO 多邊機制協商將環保公約之「共同但有區別之責任」納入考量，即兼顧各會員不同的減碳義務和彈性措施之前提下，一併協商討論。

結論

碳邊境稅有其優缺點，本文認為在 WTO 運作下，碳邊境稅仍有實施之空間，但至今 WTO 法制對其規範尚不明確，須待會員國將氣候變遷及環保公約等納入考量併同討論。碳邊境稅可達成解決競爭性及碳外洩之目的，故獲得部分國家之倡議；然在新加坡之提案中，亦可觀察到碳邊境稅在 WTO 下具體實行之困難及模糊之處。未來 WTO 是否能訂定出相關明確規範？此議題對於考慮實施碳邊境稅之國家，及與其貿易往來之國家，抑或關於碳減量措施的選擇，皆影響不小，應持續觀察注意之。