

## 莫斯科聯合宣言對歐盟航空業碳排放權交易機制之影響

葉慈薇

今 (2012) 年 2 月 21 日, 以美國、中國大陸、印度、俄羅斯為首等來自全球二十三個國家在莫斯科召開會議<sup>1</sup>, 並於會後發表莫斯科聯合宣言 (the Moscow Joint Declaration)<sup>2</sup>, 反對歐盟將航空業納入碳排放權交易機制 (EU Emissions Trading Scheme, 以下簡稱 EU ETS)<sup>3</sup>, 並提出八種不同的抵制措施以及開放與會國思考其他措施, 欲藉此對歐盟施壓, 使歐盟終止 EU ETS 之施行。歐盟為全球第一個對航空業施行碳排放權交易機制之國家, 是以此宣言之抵制措施是否能終止 EU ETS 的實行, 將影響未來降低航空業溫室氣體排放量之發展, 故本文欲藉莫斯科聯合宣言所提出的抵制措施, 討論 EU ETS 的可能發展。

本文以下將先簡述航空業 EU ETS 的運作模式讓讀者對 EU ETS 有基本的概念; 接著說明莫斯科聯合宣言中, 各國不滿 EU ETS 之原因以及討論抵制措施可能對 EU ETS 造成之影響, 最後作一結語。

### 歐盟航空業 EU ETS 之簡介

歐盟根據其 2008 年 11 月 19 日通過的「航空業排放權交易指令<sup>4</sup>」, 自今年 1 月 1 日開始, 正式將航空業納入 EU ETS, 欲達全球減碳目標。根據本指令, 所有往返於歐盟會員國之機場, 以及起飛自或降落於歐盟會員國機場的國際空運活動, 均應參與 EU ETS, 向歐盟購買排放核發量 (allowance), 於日後航程行經歐盟時, 向歐盟提交等同於整個航程所釋放之溫室氣體量的排放核發量<sup>5</sup>。依據本指令第 1 條第 4 項及原始 ETS 指令中所新增之第 3c.1 條, 擬定排放核發量的上限限制, 該年度的排放核發量上限計算方法為: 先設立年度目標減碳比例, 以 2004

<sup>1</sup> ICTSD, *Possible Countermeasures to EU Aviation Emission Scheme Established in Moscow*, BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, Vol. 12, No. 4, February 23, 2012, at <http://ictsd.org/i/news/biores/126455/> (last visited April 8, 2012).

<sup>2</sup> The Moscow Meeting, *Joint Declaration of the Moscow Meeting on Inclusion of International Civil Aviation in the EU-ETS*, February 21, 2012, at [http://www.bsec-organization.org/aoc/Transport/Pages/Annex%20III\\_Moscow%20Ministerial%20Declaration.pdf](http://www.bsec-organization.org/aoc/Transport/Pages/Annex%20III_Moscow%20Ministerial%20Declaration.pdf) (last visited April 8, 2012).

<sup>3</sup> 23 國分別為: 亞美尼亞、阿根廷、白俄羅斯共和國、巴西、喀麥隆、智利、中國、古巴、瓜地馬拉、印度、日本、大韓民國、墨西哥、尼加拉瓜、巴拉圭、俄羅斯聯邦、沙烏地阿拉伯、塞席爾、新加坡、南非、泰國、烏干達以及美國。

<sup>4</sup> DIRECTIVE 2008/101/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 10 November 2008 amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:008:0003:0021:EN:PDF> (last visited April 8, 2012).

<sup>5</sup> 施文真, 航空業納入歐盟排放權交易制度的法律分析, 載: 第十屆國際經貿法學發展學術研討會論文集, 頁 625-629, 2011 年。

至 2006 年間的航空器年平均排碳量當作歷史空運排放量，最後再以歷史空運排放量乘以年度目標減碳比例而算得；歐盟所設之 2012 年目標減碳比例為 97%，而 2013 至 2020 年降為 95%，故其 2012 年得發放的排放核發量為歷史空運排放量的 97%，而 2013 至 2020 年得發放的排放核發量則為歷史空運排放量的 95%；歐盟希望能藉逐漸減少總核發量，達成航空減碳目的<sup>6</sup>。

取得排放核發量的方式，有無償取得、拍賣買得、或向其他國家購買該國多餘的排放量。依航空業排放權交易指令第 1 條第 4 項與原始 ETS 指令新增第 3d 條之規定，2012 年總排放核發量之 15% 將以拍賣方式分配，剩餘 85% 的總核發量則免費供航空器經營者申請；2013 至 2020 年間，拍賣的排放核發量仍然維持在總核發量之 15%，但免費提供給航空器運營人申請之核發量則降為該年度總核發量的 83%，剩餘總核發量的 3% 則保留給新加入或運量迅速擴充之航空器經營者申請<sup>7</sup>。

若航空器經營者未依 EU ETS 規定提交足量之排放核發量，除了繳交罰鍰及補足欠缺的排放核發量，還可能會被處停飛歐盟航線的處分。按航空業排放權交易指令第 1 條第 14 項規定，未交出或未交足核發排放量的航空器經營者，每少繳一噸二氧化碳排放核發量，歐盟即會對該經營者處一百歐元的罰鍰以示警惕<sup>8</sup>；繳交罰鍰後，該受罰者仍須補繳其短缺之排放核發量。若該經營者未履行本指令下之義務，且所有的執法措施均無法確保該經營者遵守本指令時，EU ETS 執行委員在與該經營者所屬的國家進行諮商後，得禁止該經營者停飛歐盟航線<sup>9</sup>。

### 莫斯科聯合宣言之提出原因與抵制措施

歐盟航空業 ETS 的措施引起許多國家不滿，其中二十三國於莫斯科召開會議，會後發布莫斯科聯合宣言，說明反對 EU ETS 的原因及提出抵制 EU ETS 之措施。參與莫斯科會議的與會國譴責 EU ETS 減損國際民航組織 (International Civil Aviation Organization, 以下簡稱 ICAO) 呼籲全球降低航空業之溫室氣體碳排放量、對抗地球暖化所做的努力；增加航空器經營人與乘客飛行歐盟地區之成本，造成市場經濟扭曲及不公平競爭。反對國家於會後共同發表莫斯科會議宣言，

<sup>6</sup> 同上註。

<sup>7</sup> Commission of the European Communities, *Allocation of aviation allowances in as EEA-wide Emissions Trade*, October 27, 2011, at [http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/allowances/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/allowances/index_en.htm) (last visited April 7, 2012).

<sup>8</sup> 吳柏寬、蘇志林，「航空碳稅難解，預料將成為中鋒會焦點」，台灣 WTO 中心，2012 年 2 月 7 日，網址：[http://www.wtcenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document\\_id=120400](http://www.wtcenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=120400) (最後瀏覽日：2012 年 4 月 9 日)。

<sup>9</sup> ICTSD, *Possible Countermeasures to EU Aviation Emission Scheme Established in Moscow*, BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, Vol. 12, No. 3, February 20, 2012, at <http://ictsd.org/i/news/biores/126034/> (last visited April 8, 2012).

提出以下兩種分別從法律層面與航空業或其相關產業層面施壓的抵制措施<sup>10</sup>，供與會國選用：

### 一、法律層面措施

針對 EU ETS，各國可採用之法律層面反制措施為：向 ICAO 提出異議、訂立內國法規禁止其國內航空器經營人參與 EU ETS、重新審視與歐盟會員國之通航協定、評估 EU ETS 與 WTO 之合致性，以下依序討論：

#### (一)、向 ICAO 提出異議

與會國可向 ICAO 提出條文解釋歧異之申請，以保障自己的國際權益。與會國得依「國際民用航空公約 (Convention on International Civil Aviation, 以下簡稱芝加哥公約)」第 84 條向 ICAO 提出異議。根據芝加哥公約第 84 條規定，若締約國間對於適用及解釋此條約及其附件有任何分歧，於溝通協調後仍無法消除時，則應交由理事會決定；嗣後任何締約國得根據理事會決議，依本條約第 85 條要求進行仲裁或是向國際法院 (Permanent Court of International Justice, 以下簡稱 ICJ) 提出訴訟<sup>11</sup>。與會國認為歐盟把航程中並非起飛於或降落於歐盟會員國機場之部分，亦算入 EU ETS 之舉，侵犯了他國管制自己領空的權利<sup>12</sup>，違反芝加哥公約第 1 條之主權規定<sup>13</sup>；然歐盟認為只要是航空器經營人所經營之班機，航程有起降於或往返於歐盟會員國機場之部分，則其當然有權管理<sup>14</sup>；故雙方對於主權之解釋有爭執，得依芝加哥公約第 84 條向 ICAO 提出條文解釋異議，請求理事會決議；與會國取得決議後，更可按此決議，與歐盟進行仲裁，或是向 ICJ 提出訴訟，達其終止 EU ETS 之目的。

<sup>10</sup> 針對歐盟會員國之抵制措施，有：向 ICAO 提出異議、訂立內國法規禁止其國內航空器經營人參與 EU ETS、重新審視與歐盟會員國之通航協定、評估 EU ETS 與 WTO 之合致性；針對歐盟航空業或其相關產業層面採取之抵制措施，有：於歐盟各會員國內辦反 EU ETS 會議、暫停與航空器經營人擴張營運權之談判、要求歐盟航空器繳交航班詳細資料或額外課徵稅捐。

<sup>11</sup> Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention), Art.84: "If any disagreement between two or more contracting States relating to the interpretation or application of this Convention and its Annexes cannot be settled by negotiation, it shall, on the application of any State concerned in the disagreement, be decided by the council. No member of the Council shall vote in the consideration by the Council of any dispute to which it is a party. Any contracting State may, subject to Article 85, appeal from the decision of the Council to an ad hoc arbitral tribunal agreed upon with the other parties to the dispute or to the Permanent Court of International Justice. Any such appeal shall be notified to the Council within sixty days of receipt of notification of the decision of the Council."

<sup>12</sup> 施文真，前揭註 5，頁 638。

<sup>13</sup> Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention), Art.1: "The contracting States recognize that every State has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory."

<sup>14</sup> iisd, *Moscow Meeting Adopts Declaration on Inclusion of International Civil Aviation in the EU-ETS*, February 22, 2012, at <http://climate-l.iisd.org/news/moscow-meeting-adopts-declaration-on-inclusion-of-international-civil-aviation-in-the-eu-ets/> (last visited April 9, 2012).

## (二)、訂立內國法規禁止其國內航空器經營人參與 EU ETS<sup>15</sup>

訂立內國法規禁止其國內航空器經營人加入 EU ETS，可阻礙歐盟之施行，但亦會造成其國內之航空器經營人營運困擾。與會國得於其國內頒布內國法規，規範其國內航空器經營人不得參與 EU ETS，使其無法順利施行，影響規範效力；但將使與會國內之航空器經營人面臨不遵守國內法規，則須被歐盟處以高價罰鍰甚至停飛之處分之兩難處境；故此法雖然可行度高，但代價亦高。

## (三)、重新審視與歐盟會員國之通航協定

藉重新審視與歐盟會員國的航空協定，暗示航權可能生變，可使歐盟會員國焦慮，達施壓目的。目前空運的市場開放或市場進入——亦即包括運能、航班、航線等權利的「航權」，係從兩國間之雙邊通航協定 (Bilateral Air Service Agreements)、開放天空 (Open Sky)、或多邊通航協定 (Multilateral Air Service Agreement) 等航空協定而來<sup>16</sup>；若兩國之間無通航協定，則不得降落於彼此之領土及領空，故若與會國重新審視其與歐盟各會員國間之航空相關協定，則具暗示其與歐盟會員國間之航權協定可能生變、會員國之航線將可能減少之意，可使會員國緊張，可達抵制之效。

## (四) 評估 EU ETS 與 WTO 協定之合致性

服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, GATS) 的空運服務附則 (Annex on Air Transport Service) 排除針對航權的規範，EU ETS 處理航權相關規定，故不受 GATS 拘束。航權及與行使航權相關之服務，被 GATS 空運服務附則第 2 項<sup>17</sup>排除適用，而 EU ETS 所涉者為各國之航權，既然航權已被空運服務附則排除，則不適用 GATS 之規範，故無需討論 EU ETS 與 WTO 之一致性。

與會國針對 EU ETS 可採之法律層面抵制措施，有：向 ICAO 提出異議、訂立內國法規禁止其國內航空器經營人參與 EU ETS、重新審視與歐盟會員國之通航協定、評估 EU ETS 與 WTO 之合致性。訂立內國法規禁止其國內航空器經營人參與 EU ETS 之法雖可對歐盟施壓，但亦會傷害措施使用國之航空器經營者；另外，評估 EU ETS 與 WTO 之合致性之法，因航權已被空運服務附則排除而不適用 GATS 之規範，而不宜採用；另外，向 ICAO 提出異議、重新審視與歐盟會員國之通航協定的措施，皆可對歐盟造成壓力，使歐盟終止施行 EU ETS。

<sup>15</sup> 目前中國已頒布法律禁止其國內航空加入 EU ETS，不准其國內航空器營運人加入 EU ETS，向歐盟購買排放核發量，俄國亦考慮跟進。

<sup>16</sup> 施文真，前揭註 5，頁 653。

<sup>17</sup> Annex on Air Transport Service, Section 2: "The Agreement, including its dispute settlement procedures, shall not apply to measures affecting: (a) traffic rights, however granted; or (b) services directly related to the exercise of traffic rights, except as provided in paragraph 3 of this Annex."

## 二、航空業或其相關產業層面之措施

針對歐盟航空業或其相關產業層面採取之抵制措施，有：於歐盟各會員國內舉辦反 EU ETS 會議、暫停使歐盟航空器經營人擴張營運權之談判、要求歐盟航空器業者繳交航班詳細資料、額外課徵歐盟航空業者稅捐，討論如下：

### (一)、於歐盟各國內舉辦反 EU ETS 會議

事先告知航空業及航空相關產業業者未來將因 EU ETS 可能面臨之困境，讓其擔憂，進而對歐盟施壓要求其反對 EU ETS 之實行。與會國可在歐盟會員國內舉辦會議，邀請歐盟航空業者或航空相關企業業者參加，討論施行航空業 EU ETS 的利害關係及其可能採取之因應措施，告知業者屆時將面臨之不利情狀，此將使業者擔憂其營運將受影響，轉而向國內政府或歐盟施壓、要求取消 EU ETS 之實施，達阻礙目的。

### (二)、暫停使歐盟航空器經營人航站營運權增加之談判

與會國可阻礙歐盟航空器經營人取得營運權，使其無法正常營運，將促使其向其歐盟提出反對 EU ETS 之訴求。航空器經營人需取得他國的航站營運權，才能在該國機場提供航機作業、維修、地勤、空廚等作業服務；若今與會國暫停與歐盟航空器經營人協商或討論，使其無法增加目前或未來之營運權，則經營人除了將不能提升或者提供其於該國航站之服務，致降低服務品質；在不得提供飛機維修的狀態，亦無法確保飛機的飛行安全，停止經營者的日常正常營運；在經營人無法正常經營其航空器事業之狀態下，便很有可能對其政府施壓，以達反對歐盟繼續對航空業實施 EU ETS 之效。

### (三)、要求歐盟航空器繳交航班資料

讓歐盟航空器經營人不堪行政作業或額外稅捐增加之擾，因而訴求歐盟反對 EU ETS 繼續實行。與會國可要求歐盟航空器繳交航班飛行資料，此舉除了可取得航空器之詳細乘載資訊，亦可額外增加歐盟航空器經營人之行政程序，故意刁難經營人、達干擾之目的，使經營人為免除此類煩雜要求，向歐盟表示反對 EU ETS 繼續施行之意。

### (四)、對歐盟航空器額外課徵稅捐

對歐盟航空器額外課徵稅捐，增加航空器經營人營運成本，使其不悅利潤下降，抗議 EU ETS 之施行。與會者可專門對歐盟航空器，另外開闢稅捐科目，對其課徵額外稅捐，此舉將額外增加歐盟航空器經營人之營運成本、降其營運利潤，減低其競爭力，使其在不願利潤降低之情狀下，從而反對歐盟繼續施行 EU ETS。

與會國針對歐盟航空業或其相關產業層面所採之抵制措施，如：於歐盟各會員國內舉辦反 EU ETS 會議、暫停使歐盟航空器經營人擴張營運權之談判、要求歐盟航空器業者繳交航班詳細資料、額外課徵歐盟航空業者稅捐等，皆能造成航空器經營人之不便，讓其反對 EU ETS，對歐盟施壓，要求其終止 EU ETS 之實施。

## 結語

歐盟對航空業實行 EU ETS 之舉引起多國反對，反對國於莫斯科召開會議後，發布莫斯科聯合宣言，說明 EU ETS 損害 ICAO 於全球減碳上之努力、增加航空器經營人與旅客之成本，造成不必要之困擾，因此提出分別從法律層面及航空業或其相關產業層面施壓之抵制措施，欲使歐盟終止 EU ETS 的施行。針對法律層面之措施中，訂立內國法規禁止其國內航空器經營人參與 EU ETS 之法雖可達對歐盟施壓之效果，但亦會傷害措施使用國之國內航空器經營者；檢視 EU ETS 與 WTO 合致性之措施，因航權已被空運服務附則排除適用 GATS、不受 WTO 規範拘束，無須討論；另外向 ICAO 提出異議、重新審視與歐盟會員國之通航協定的兩項措施，皆可對歐盟會員國施壓，使其反對歐盟施行 EU ETS。針對航空業或其相關產業之措施：於歐盟各會員國內辦反 EU ETS 會議、暫停使航空器經營人營運權增加之談判、要求歐盟航空器業者繳交航班詳細資料、額外課徵歐盟航空器稅捐之措施，皆可刁難業者之營運，在業者不願自己營運受影響下，將反對歐盟繼續施行 EU ETS。本文以為，莫斯科聯合宣言中提出之可行抵制措施，可對歐盟造成壓力，或許可以迫使歐盟停止 EU ETS 之實施。