

加拿大橫加石油公司在北美自由貿易協定下控訴美國關於 基石輸油管之爭議

白茹穗編譯

摘要

加拿大橫加石油公司 (TransCanada Corp) 於今 (2016) 年 1 月 6 日提交一份意向書，宣布依據北美自由貿易協定 (NAFTA) 向美國提起投資人與地主國爭端解決機制 (ISDS)，此外亦在美國國內法庭提起合憲性訴訟。該公司聲稱歐巴馬政府為了彰顯其在氣候變遷上的政治領導地位，否決其基石 (keystone XL) 輸油管之申請，違反 NAFTA 下的相關承諾，遂向美國索賠高達 150 億美元之賠償。

(本文編譯自：*TransCanada Announces Plans for ISDS Claim under NAFTA*, ICTSD BIORES, Vol. 20, No. 1, Jan. 14, 2016)

加拿大橫加石油公司 (TransCanada Corp) 係北美主要的能源公司，亦為提議建設基石 (keystone XL) 輸油管之公司。該公司宣布已於今 (2016) 年 1 月 6 日提交一份意向書，表示將依據北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 向美國政府啟動一項數十億美元的投資者地主國爭端訴訟，該公司並表示此舉是針對歐巴馬政府，在 2015 年末拒絕簽發跨境輸油管之總統許可所作出的行動。另外，加拿大橫加石油公司亦在美國國內法庭上提起該拒絕許可合憲與否之訴訟。

本新聞讓此著名且極具爭議的輸油管計畫重新引起世人的矚目，且此時正值美國選舉年，華盛頓地區的氣氛十分緊張，一方面是美國總統歐巴馬在推動跨太平洋夥伴協定 (The Trans-Pacific Partnership, TPP) 之批准；另一方面則是部分人士質疑，在貿易協定中加入投資人與地主國爭端解決機制 (Investor-State Dispute Settlement, ISDS) 之設計是否有益。

案件持續延燒

基石輸油管事件可以追溯到 2008 年 9 月，加拿大橫加石油公司向美國國務院申請建設基石輸油管之總統許可。該建設完成後可以把加拿大西部的原油運到美國，且基本上一天能運輸高達 83 萬桶的原油。

在美國第 13337 號行政命令和修正之第 11423 號行政命令中，美國國務卿經總統授權，可以決定某些類型的邊境設施是否符合美國國家利益，並據此決定是否通過該許可。近年來，鑒於程序曠日廢時，美國國會多次嘗試通過相關立法，以加速作成該輸油管計畫之決定，但均遭總統否決。例如在 2011 年 12 月，議員們投票通過一項立法，要求在 60 天之內，對加拿大橫加石油公司 2008 年的申請作出許可決定。但因裁決時間過於緊迫、未能留出足夠的審查時間，於 2012 年初被歐巴馬總統否決。2012 年末，該公司提交一份修改後的許可申請，內容包含避免經過環境敏感地區之路徑。然而 2015 年初，歐巴馬總統再度否決國會要求對輸油管計畫作出決定的立法，並於同年 11 月宣布，國務院將不會許可該項目。美國國務卿約翰凱瑞 (John Kerry) 在宣布否決決定時表示，否決的關鍵因素是「推動此一計畫，會嚴重減損美國繼續領導全世界抵抗氣候變遷的能力。」除了氣候變遷的顧慮外，凱瑞亦表示，該計畫對美國能源安全的影響微不足道，亦不會降低國內的石油價格，對美國經濟貢獻微小。凱瑞還質疑輸油管可能會對文化遺址和供水產生影響，並警告基石輸油管可能使黑心石油進口至美國。

然國務院審查的過程引起對許多問題的關注，包含開採和提煉加拿大砂油過程中所產生的碳足跡問題、輸油管計畫是否會造成環境風險，以及是否確實會提供大量、長期的工作機會。此計畫的支持者們認為，基石輸油管計畫確實會創造許多就業機會，且在能源安全持續引發關注的現下，確保石油可以穩定供給。支持者們並質疑該計畫造成的環境及氣候風險是否真如異議者評估得高。

NAFTA 下的爭端：加拿大橫加石油公司索賠 150 億美元

NAFTA 係美國、加拿大和墨西哥間生效長達 22 年之協定，其特色在於以一連串的貿易及投資規則來削減締約國間的貿易障礙。藉由該協定中投資專章的相關規範，提供締約國的投資者們一個可以預期、規則導向的投資環境。此外，該章節並設有投資者和締約國政府間之爭端解決程序。

加拿大橫加石油公司在其提交仲裁的意向書中表示，總統否決該輸油管之許可乃「基於政治因素，而非基於申請案本身」，因為基石輸油管本質上與過去獲得許可的一些輸油管計畫並無不同。該公司以及該計畫贊同者（包括一些美國立法者在內）表示，含歐巴馬在內的環境倡議者，是藉由反對基石輸油管證明其對環境之重視，並以此確保當局的氣候政績。加拿大橫加石油公司還引用了歐巴馬政府的幾份研究成果，指出國務院已得出在各種情況下，基石輸油管不致對氣候變遷產生嚴重影響的結論。

加拿大橫加石油公司並表示，其合理預期美國當局會公正、與過往案例一致地處理基石輸油管之申請，且國務院規定如果輸油管建設不能在頒發許可後 5 年內開始，該許可便會過期，因此其有必要提前進行輸油管計畫之前置作業。為

此公司已斥資數十億美元，卻面臨申請許可延滯之結果。該公司主張美國係出於政治因素否決其許可，與先例相悖、不符合任何合理且可預期的申請規則、且為武斷、歧視和徵收之行為（尤其該 2015 年 11 月之否決使其損失數百萬美元），違背了美國政府在 NAFTA 中，為所有加拿大投資者提供「核心投資保障」之承諾，該保障包括國民待遇、最惠國待遇、符合國際法之待遇、以及免於無償徵收之保護。綜上所述，加拿大橫加石油公司主張因美國政府違反投資規則，致生公司相當數十億美元的重大損失，將向美國索賠超過 150 億美元。

憲法主張

另外，加拿大橫加石油公司也正向美國德克薩斯州的休士頓聯邦法院提起訴訟，主張只有國會才有權規範國內的商業和與其他國家的商業行為，故認為白宮否決基石輸油管建設之決定，已逾越憲法賦予歐巴馬政府的權利。該公司在一份新聞稿中提到：「傳統上，總統雖在一定狹窄範圍和有前例的狀況下有授予許可之權限；惟若國會有相反意見、或是該決定未有先例以及否決對該案之基礎具有象徵意義時，總統該權力即不存在。」前述亦指 2015 年初，國會要求針對輸油管計畫作出決定之立法，被歐巴馬政府否決的情況。

後續程序

在公司提交的意向書中，加拿大橫加石油公司基於 NAFTA 第 1118 條「爭端雙方應先嘗試透過磋商或者談判來解決爭端」之規定，表示願與美國政府進行進一步的磋商。