

歐美因應氣候變遷之措施因全球金融危機而生變

張仁憶、林良怡

為了解決近年來愈形嚴重的全球暖化問題，世界各國無不努力推動節能減碳的相關政策。歐盟及美國更是致力於推動氣候變遷相關法案，以建構碳排放上限與核發量交易系統，達到有效減少溫室氣體排放量的目的。該系統是指，管制者針對參與排放權交易的所有參與者，就二氧化碳於一管制期間內設定排放上限，於此一上限下，將排放量分為同等單位，以拍賣的方式將其分配給各個參與者，各參與者得用此分配額來達成其排放標準。若某些參與者所採取的減量措施使其實際的碳排放量少於其分配額（即核發量），多餘的部分即可賣出；若某些參與者進行減量的成本過高，或無法達成法定的減量目標，即可於交易市場中購買不足的核發量¹。此一機制使歐盟及美國境內產業須額外負擔購買碳排放核發量之費用，進而增加產業成本，致其產業競爭力較其他無須負擔此碳排放交易機制成本之國家的產業顯得相對弱勢。在目前金融危機席捲全球的經濟現況下，此一情形對歐美相關產業無疑是雪上加霜。因此，歐美分別開始就其氣候變遷相關法案進行修正，以調和減少碳排放量、提高商業競爭力與防止碳洩漏等目標，並嘗試找出各界皆能接受之妥協方案。以下將分別就全球金融危機對歐美氣候變遷法案之影響及其個別的氣候變遷法案之最新發展進行說明。

全球金融危機對歐美氣候變遷法案之影響

義大利、波蘭及拉脫維亞等歐盟國家於 10 月份兩次歐盟重要會員國的會議中，堅決主張歐盟執委會於今年 1 月所提出的氣候變遷法律套案應鑑於金融危機而縮小規模或准予特殊豁免待遇²。義大利環境部長Stefania Prestigiacomo預告其對於法案的變更有許多要求，並表示除非明年會針對此議題再進行一次檢視，否則其不會支持將「在 2020 年以前減少 20%的溫室氣體排放量並透過再生燃料產生 20%的電力」的目標納入法律套案中。波蘭及其他高度依賴煤礦的東歐國家與義大利抱持同樣看法，因這些國家在碳排放上限與核發量交易系統下可能須面對較高的重工業二氧化碳排放成本。一些國家並指出氣候變遷套案在再生能源及能源效率方面的要求太多太快，使其沒有足夠的時間支應這些要求。但另一方面，電力多倚賴核能產生的法國及已成為碳排放許可（核發量）交易中心的英國則對氣候變遷法案表示支持，荷蘭及北歐多數國家亦表贊同，因其已成功建立數項以再生燃料替代化石燃料作為能源來源的倡議³。上述資料顯示，歐盟各會員國在氣候變遷套案上的立場相當分歧，歐盟若無視部分會員國對於套案修改的要求，

¹ 施文真，「由交易單位之法律性質重新檢視排放權交易制度與WTO之關係」。

² Erik Wasson, *EU Begins to Work out Details of Climate Change Compromise*, INSIDE US TRADE, Vol. 26, No. 42(Oct. 24, 2008).

³ James Kanter, *Europe's Leadership in Carbon Control at Risk in Credit Crisis*, THE NEW YORK TIMES (Oct. 20, 2008), <http://www.nytimes.com/2008/10/21/business/worldbusiness/21climate.html>.

恐難以在該套案上獲致協議。

美國相關政府機構消息來源指出，全球金融風暴亦使控制溫室氣體排放的立法草案遲遲未能在美國國會通過，原因包括以下兩項：一、當國家由於景氣蕭條及能源價位高漲而面臨重大經濟危機時，立法者較不願意通過在短期內會使以碳為基底之燃料價位更為高漲的法案；二、民眾對於缺乏規範的金融市場有著強烈的不滿，使國會不願建置碳排放上限與核發量交易系統，因為該系統將就碳排放權此項新商品進行大規模的交易，形同創造一個新的商品市場，須另行制定此市場中交易之相關規則而可能增加政府財政赤字。凡此種種，皆使氣候變遷立法面臨巨大挑戰。華盛頓智庫（Heritage Foundation）的經濟學家David Kreutzer並表示，即使金融危機尚未發生，氣候變遷法案亦難以在國會通過，因該法案可能提高火力發電廠的電力成本，能源價格偏高亦會對製造業造成衝擊⁴。因此，就現況觀之，美國勢必得使法案內容順應金融環境現實，以透過法案的通過順利建構碳排放上限與核發量交易系統。

歐盟氣候變遷套案與金融危機之調和

歐盟於 10 月底開始就其減少溫室氣體排放的計畫與全球金融危機進行調和。該計畫是藉由支持碳排放上限與核發量交易系統及再生燃料的使用來執行，但全球金融危機使會員國不願承擔此計畫所致之額外經濟成本。歐盟理事會於 10 月 20 日的環境部長理事會中，決定尋求能在碳排放上限與核發量交易系統下給予某些國家彈性的妥協方案，以在今年年底前完成氣候變遷套案⁵。

根據環境理事會的結論，可能的妥協方案為允許某些能源公司於受限的時間及範圍內取得免費的碳排放許可。即對能源業提供免費核發量，而無須透過拍賣購得，此法有助於倚賴煤礦而非核能之東歐國家。但問題在於，若業界無須透過拍賣購買核發量，歐盟意圖於 2020 年達成的碳排放目標將更加困難。因為給予越多的免費核發量，意味著碳排放許可的取得不須任何經濟成本，業界遵循碳排放上限的動機將越小。此外，當低價核發量充斥在碳排放上限與核發量交易市場中時，將使往後購買核發量所須付出的代價降低。面對更便宜的核發量，業界將更不願控制其對環境造成的污染。另一項調和波蘭及義大利要求的方法則為延長 2020 年之目標達成終期或以簽定減少溫室氣體的國際協定為減少碳排放量的附加條件⁶。

歐盟常設代表委員會（The Committee of Permanent Representatives，簡稱

⁴ Margaret Kriz, *Financial Crisis Dims Chances for U.S. Climate Legislation*, YALE ENVIRONMENT 360 (Oct. 06, 2008), <http://e360.yale.edu/content/feature.msp>.

⁵ Erik Wasson, *supra* note 2.

⁶ *Id.*

COREPER)⁷並於 10 月 24 日分析碳洩漏的風險。碳洩漏是指，碳排放上限與核發量交易系統內碳排放量的減少，導致該系統以外之碳排放量增加。歐盟各會員國亦擔心在歐盟所提出之碳排放上限下，其境內廠商會為了避免購買溫室氣體排放權所須之額外成本而移往非歐盟國家發展，消費者亦可能傾向購買碳排放未受管制之國家的產品，因為這些產品的生產無須負擔碳排放管制所帶來的額外成本，價格較為便宜。歐盟打算藉由有效避免碳洩漏及制定能與國際貿易原則並行之標準來維持其政策的環境完整性與經濟競爭力⁸。

但尚有兩項議題在會員國間出現爭議，即如何分配碳排放許可拍賣之收益與如何為碳封存設施的發展提供資金。歐洲業界正努力爭取將拍賣資金分配至碳封存及其他替代性能源的研究。歐洲議會環境委員會亦通過如下的修正案，即在套案中規定將 50% 的碳排放許可拍賣收益分配予國際基金，以幫助開發中國家支應氣候變遷。波蘭、丹麥、瑞典、立陶宛、葡萄牙、芬蘭、義大利、匈牙利、保加利亞、捷克共和國及愛爾蘭皆支持此項國際行動基金，其中某些國家亦希望挹注更多私部門基金以發展碳回收科技⁹。

美國氣候變遷提案提供免費核發量

由眾議院能源暨商業委員會所提出之建立溫室氣體排放上限與核發量交易系統的立法草案於 10 月初認可對未能成功採取同等行動國家之進口品將課徵邊境稅的概念，且此邊境稅之課徵並無明確終期。草案並概述四種立法機制，在這些機制下，政府將給與工業部門多數公司及電力公司免費的核發量。給予公司越多的免費核發量，排放上限與核發量交易系統對美國公司競爭力所造成的衝擊也會越小¹⁰，較能順應目前受全球金融風暴影響之產業經濟現況，但亦引發邊境稅課徵是否仍具必要性的疑問。

該法案給與美國公司免費核發量至 2025 年年底的規定最初雖然能夠支應某些公司的碳排放需求，這些公司最終仍須購買更多的核發量，因為法律規定會逐年減少其所分配到的免費核發量，進而增加公司的生產成本，使其相較於未採取對抗氣候變遷同等行動的其他外國公司處於相對不利的地位。因此，即使在免費核發量的幫助下，美國仍應維持邊境稅的課徵以避免市場佔有率的流失，特別是考量到外國產業受補貼的狀況下更應如此。但邊境措施的缺點在於，其僅有助於美國國內市佔率的保持，對於國外市場市佔率的維持則幾乎毫無幫助¹¹，且其即

⁷ 由歐盟各會員國派遣、駐紮布魯塞爾的常設代表所共同組成，負責部長理事會的籌備暨善後事宜。

⁸ Erik Wasson, *supra* note 2.

⁹ *Id.*

¹⁰ *Energy and Commerce Climate Change Proposal Offers Free Allowances*, INSIDE US TRADE, Vol. 26, No. 42 (Oct. 24, 2008) (hereinafter *Energy and Commerce Climate Change Proposal*).

¹¹ *Id.*

有可能使美國的氣候變遷法案面臨WTO爭端解決控訴¹²。

在WTO規範下，對來自未採取對抗氣候變遷措施之國家的進口品課以新費用，等於是在產品製程方法的基礎上對系爭進口品與其他同類產品做區隔。WTO傳統上裁決所有依產品製程方法區辨同類產品的案例皆違反國民待遇原則。但WTO爭端解決小組及上訴機構在最近的裁決中指出，只要非以保護國內產業為目的，會員國即可在某些條件下制定與產品製程方法有關的單邊政策¹³。在美國氣候變遷提案的邊境措施下，進口商必須向美國政府所建立的國際儲備基金購買核發量，以進口碳密集產業之產品，此等同於對進口商課徵進口稅，但同時亦會透過反映美國公司所分配到之免費核發量總量的調整因子來給與進口商一定數額的免費核發量，以減少其所須購買的核發量數額。此項設計提高了引發WTO爭端解決控訴的難度，因為進口產品與國內產品皆能獲致同等待遇。然而，布魯金斯智庫及其他機構的經濟學家所為之新研究結果顯示，免費核發量的分配代表利害關係人收益上的增加，但並未有利於國內生產。若此研究結果屬實，就沒有必要給與進口商免費核發量以保護排放上限與核發量交易系統免於WTO爭端解決之控訴¹⁴。

提案中亦已加入經濟復甦的相關配套措施，並包含嚴密的政府監控，以防止碳排放上限與核發量交易系統下之市場發生類似華爾街經濟崩盤的狀況。且因只有符合規定的主體才能於該系統中進行核發量的買賣，市場參與資格上受到許多附帶條件的限制，較不易出現投機買賣的情形，有助於市場秩序的維持¹⁵。

¹² *Congress Weighs Competing Requirements in Climate Change Bills*, INSIDE US TRADE, Vol. 26, No. 10 (Mar. 07, 2008).

¹³ *Expert Sees Possible Opening in WTO Rules for Certain PPMs*, INSIDE US TRADE, Vol. 26, No. 17 (Apr. 25, 2008).

¹⁴ *Energy and Commerce Climate Change Proposal*, *supra* note 10.

¹⁵ Margaret Kriz, *supra* note 4.