

美國氣候變遷法案於 WTO 下之爭議及各國氣候協定未來協商趨勢

張仁憶、陳姿妤

隨著全球環保意識的抬頭，氣候變遷議題近年來逐漸受到世界各國重視，而為減少溫室氣體排放量而提出的氣候變遷法案內容相當多樣，包括碳關稅、邊境稅捐調整機制¹ (border-adjustment measure)、排放權交易以及制定反傾銷與平衡稅措施等。美國一直以來即為碳排放大國，為了對抗氣候變遷，其致力於制定國內法案以達減少碳排放量的目的，新任總統歐巴馬也在施政計畫中，以 1990 年美國碳排放總量為基準，期望可於 2050 年達成減碳 80% 的目標，但其措施亦有可能對他國造成不公平歧視或是變相之貿易限制，而違反 WTO 規定。

美國氣候變遷法案之相關爭議及可能解決辦法

美國為達溫室氣體減量之目標，以建立「碳排放上限與核發量交易」(cap-and-trade)類型的排放權交易系統以及發放免費碳排放核發量 (free carbon allowances) 為兩大主要立法方向，最初訂立實行碳排放上限與核發量交易系統之法案為 Lieberman-Warner 法案，由 Joseph Lieberman 和 John Warner 於 2007 年 10 月提出，但美國各界擔心國內經濟會因此受到影響，法案最終未能順利通過。爾後，美國參議院環境與公共事務委員會 (Senate Environment and Public Works Committee) 主席 Babara Boxer 於 2008 年 5 月提出 Boxer 法案，該法案針對 Lieberman-Warner 法案進行修改，並再次強調碳排放上限與核發量交易系統的必要性²。美國眾議院能源暨商業委員會 (House Energy and Commerce Committee) 主席 Henry Waxman 與議員 Ed Markey 於 2009 年 3 月亦提出 Waxman-Markey 法案，針對上述措施訂定更多具體立法內容³。

美國制定氣候變遷法案，應以符合經濟效益之立法基準點出發，首先，美國以碳排放上限與核發量交易系統為基礎的邊境措施，規定進口商於進口碳密集產品時，若原產國沒有採取「相當行動 (comparable actions)」來減少溫室氣體之排放，進口商須購買碳進口核發量 (carbon import allowances)，低度開發國家以及低於世界排放量 0.5% 的微量碳排放國則可例外享有豁免。美國希望透過此措施促使他國積極制定其減碳措施以達對抗氣候變遷的目標。學者 Joost Pauwelyn 認為此措施須基於非貿易理由，例如保護可能枯竭之自然資源，非為保護美國國內

¹ 若一國國內有執行碳排放減量政策，對其出口至未執行碳減量國家之商品會進行「出口退稅」，以提昇本國產品在國外之競爭力；反之，若由未執行碳排放減量之國家進口商品至國內，則該國必須支付一筆邊境調整稅，使其不至於衝擊國內商品之競爭力。

² Erik Wasson, *Boxer Climate Change Plans Leave Open How to Deal with Imports*, INSIDE U.S. TRADE (Feb. 6, 2009).

³ *Waxman Climate Change Bill could Violate WTO Rules, Experts Say*, INSIDE U.S. TRADE (Apr. 3, 2009) (hereinafter *Waxman Bill could Violate WTO*).

產業，且不會對他國造成貿易歧視或是變相限制，才符合GATT第20條(g)款的例外原則⁴，此外，對於「相當行動」之標準，美國應制定更清楚明確的規定，並給予他國足夠的時間實行減碳措施⁵，但「彼得森國際經濟機構(Peterson Institute for International Economics)」之研究報告指出，若是依據「相當行動」決定碳排放核發量的購買數量，會由於美國對各國所採氣候變遷措施之相當性認定不一，導致各國須購買之核發量數量亦不相同，而可能違反GATT第1條之最惠國待遇。關於碳進口核發量的價格訂定亦有爭議，因為若對外國及國內產品採取不同的定價方式，將可能造成歧視而違反GATT第3條的規定⁶，故Pauwelyn認為應比照美國國內產業購買之碳排放核發量來定價，不能基於使進口品及國內產品價格相等之目的而定價；美國鋼鐵工人工會(United Steelworkers of America, USWA)則表示，應依照美國相關產業的所有成本定價，此成本亦包括碳排放上限與核發量交易系統之間接能源成本；另有國會提案如Waxman-Markey法案指出，須依據進口產品的碳排放總量來決定價格⁷。

為使上述措施無違反WTO規定之虞，Pauwelyn對此措施提出立法建議，即賦予個別廠商對特定產品是否須購買碳進口核發量提出申訴之權利。例如，一中國廠商之生產過程皆符合碳排放標準，即使中國的其他廠商都沒有符合排放標準，此個別廠商亦可提出無須購買碳進口核發量之申請。Pauwelyn引用1996年之美國汽油案⁸(*United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*)以支持其主張。本案中，美國政府對於進口汽油和國內汽油採取不同標準，即國內汽油可採個別基準⁹認定，但特定外國煉油廠只能適用法定基準而無法以個別基準認定之。上訴機構認為，美國所採之系爭措施確實為可枯竭之自然資源的保護措施，因而符合GATT第20條(g)款，但其仍然構成不合理歧視以及變相的國際貿易限制，故違反GATT第20條前言之規定，美國不可限制外國汽油使用法定基準，應給予使用個別基準認定的權利，由此可知，WTO認同個別基準認定之必要性，故應賦予廠商得享有請求免除購買碳進口核發量之個別認定的權利。另外，Pauwelyn認為課徵進口碳排放核發量之稅收不能運用在國內相關產業，否則美國會被指控其立法目的非為建立一個對抗氣候變遷的國際制度，

⁴ *WTO Expert Details Conflicts of Carbon Bill Proposals and GATT*, INSIDE U.S. TRADE (Mar. 27, 2009) (hereinafter *Conflicts of Carbon Bill Proposals and GATT*).

⁵ Erik Wasson, *supra* note 2.

⁶ *Peterson Institute Study Calls for WTO Climate Change Code*, INSIDE U.S. TRADE (Mar. 6, 2009) (hereinafter *Peterson Institute for WTO Climate Change Code*).

⁷ *Conflicts of Carbon Bill Proposals and GATT*, *supra* note 4.

⁸ *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, Report of Appellate Body, WTO Doc. WT/DS2/AB/R.

⁹ 進口商須受限於與其1990年進口汽油品質無關的法定基準，而美國煉油業僅須符合其在1990年產製汽油品質的個別基準，因此汽油規則之基準建立規定，授與進口汽油及美國同類產品的待遇不同，美國汽油得因准予建立個別基準而獲得較進口汽油更為優勢的銷售條件，致進口汽油無法在美國市場獲得公平競爭之機會。

而是為了獎勵國內產業，形成變相之貿易限制而違反GATT第20條之規定¹⁰。

除了制定碳排放上限與核發量交易系統以減少碳排放量，美國之氣候變遷法案中亦有發放免費碳排放核發量之政策，意即選擇貿易結構脆弱之碳密集產業而發放免費的碳核發量供其使用，以降低美國廠商之成本，使國內產品保持競爭力¹¹。Pauwelyn認為免費碳核發量之發放形同美國海外公司退稅案¹² (*United States – Tax Treatment for Foreign Sales Corporation*) 之補貼，即美國政府放棄對國內廠商收取碳核發量之收入，可能因此形成補貼，進而違反補貼暨平衡稅措施協定 (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, 以下簡稱SCM協定)¹³。又，Pauwelyn認為其提供給美國碳密集產業的免費碳核發量，也應提供給國內其他產業以及進口商，以免造成不公平的歧視而違反GATT第20條之一般例外規定，而因要求進口商購買碳進口核發量所引發的歧視待遇負面效果，也會因此減低¹⁴。美國國會議員Inslee及Doyle則於碳漏損預防法案 (*Carbon Leakage Prevention Act*) 中提出，應明確制定發放免費碳核發量之產業資格標準，Inslee並指出，應依據碳密集產業的實際生產量制定此標準，而非參考其歷史生產記錄，以使生產者在獲取免費碳排放核發量之餘，亦能追求能源使用之效率¹⁵。

各國針對氣候變遷共同協商簽署複邊協定之未來可能

針對各國不同的碳排放管制措施，「彼得森國際經濟機構 (Peterson Institute for International Economics)」近日發布之研究報告建議各國需進行協商並制定一複邊的WTO協定，以管理碳排放的進口限制措施，而有效達成抑制溫室氣體排放之目的。該研究報告並建議，相對於美國免費碳排放核發量之發放，此協定鼓勵簽署者採用碳排放稅或是碳排放權交易，因為若碳排放權在市場上有定價，會使各國較難以補貼方式補助，間接禁止國家進行補貼，並規定同一產品於出口前、後所得到之待遇應相同，意即，此產品無法以出口方式得到政府之退稅補貼，進而有效地禁止出口退稅。又，於此協定中可以課徵進口碳稅，價格的訂定是依據國內之直接稅和間接稅平均而來，若進口產品之原產國有收取碳稅，則此產品即可享有稅收減免，該研究報告認為此措施可促使其他國家積極建立其國內的碳稅機制。為了使此協定之協商過程更加順利，各國現行之氣候變遷法案的進口限制措施，應於2至4年內暫緩使用。研究報告亦指出，此協定未來可能被採納為WTO複邊協定並且適用於爭端解決機制，若WTO會員無法接受此協定，亦可於WTO架構外進行談判協商。對於美國、歐盟及澳洲等國以加強其國內產業競爭

¹⁰ *Conflicts of Carbon Bill Proposals and GATT*, supra note 4.

¹¹ Erik Wasson, *Markey Mulls Free Allocations, Border Measures for Climate Bill*, INSIDE U.S. TRADE (Mar. 20, 2009).

¹² *United States – Tax Treatment for Foreign Sales Corporation*, Report of Appellate Body, WTO Doc. WT/DS108/AB/RW.

¹³ *Waxman Bill could Violate WTO*, supra note 3.

¹⁴ *Conflicts of Carbon Bill Proposals and GATT*, supra note 4.

¹⁵ Erik Wasson, supra note 11.

力為目的之措施，此協定將會對其做出限制，故中國和印度兩大碳排放國若能同意協商並簽署此協定，對其較不利的貿易限制將因此而減少，進而使更多貿易夥伴同意簽署此協定¹⁶。

研究報告亦顯示，只要能打破僵局、順利推展杜哈回合下氣候變遷議題之談判，即可重啟全球貿易對話並進行前述協定之協商。而將於今年（2009）底於哥本哈根舉行的第十五屆聯合國氣候變遷綱要公約締約國大會亦期望世界各國可達成共識，在後京都時期定出明確的溫室氣體減量目標，以期建立更完整的氣候變遷因應方案及策略。



¹⁶ Peterson Institute for WTO Climate Change Code, *supra* note 6.