

歐洲聯盟碳均衡系統與世界貿易組織 多邊貿易規則相容性之研究： 以邊境稅調整措施為例

李貴英

東吳大學法律系
11048 臺北市貴陽街一段 56 號
E-mail: cathyli2@scu.edu.tw

摘要

由於國際間欠缺強而有力的國際協定以有效對抗氣候變遷的衝擊，若干國家遂自行採取單邊政策。歐盟的碳排放交易系統即為一例，其方案設定在歐盟碳排放量的限制。然而其他國家卻未必致力於降低溫室氣體排放，相形之下，歐盟所實施的方案可能導致歐盟能源密集產業，相較於其他國家不受類似限制之產業，處於競爭劣勢。為了解決碳洩漏與競爭力的問題，歐盟採取碳均衡系統以利公平競爭，包括實施邊境稅調整之措施。而該等措施是否符合世界貿易組織多邊貿易協定之規範，乃是本文探討之重點。

關鍵詞：氣候變遷、碳均衡系統、碳洩漏、邊境稅調整、
排放交易系統

壹、前言

根據聯合國氣候變化綱要公約 (United Nations Framework Convention on Climate Change; UNFCCC) 第 2 條規定，其目標為將大氣中溫室氣體的濃度穩定在防止氣候系統受到危險的人為干擾的水平上。而此一水平應當在足以使生態系統能夠自然的適應氣候變化、確保糧食生產免受威脅，並使經濟發展能持續進行的時間範圍內實現。該公約第 3 條設定各締約國為了達成目標所應遵守的原則。第 3 條第 1 項規定締約國應根據共同但有區別責任 (common but differentiated responsibilities) 原則以保護氣候系統。基於此一原則，公約主要將溫室氣體減排責任的區別分為已開發國家及開發中國家。凡公約附件一所列舉之國家均須率先承擔具有約束力的減排責任，而開發中國家可自願性減排，暫不受公約約束。此外，第 3 條第 4 項規定保護氣候系統之政策與措施應符合各個締約國之特殊條件，並考慮經濟發展係採取因應氣候變遷措施之重點，而應將其融入各國發展計畫。第 3 條第 5 項特別規定對抗氣候變遷之措施，包括單邊措施，不應構成專斷或無理由之歧視，或對國際貿易構成隱藏性之限制。¹

該公約並未針對各締約國課以具體的義務，亦未規定實施機制，不過有規定可於後續從屬的議定書中設定強制排放限制。該公約締約國自 1995 年起每年召開締約方會議 (Conferences of the Parties; COP) 以評估因應氣候變化的進展。1997 年締約方會議第三屆會議完成京都議定書 (Kyoto Protocol) 的制定，使溫室氣體減排成為已開發國家的法律義務。京都議定書於 2005 年生效，2012 年

¹ 公約加入第 3 條第 5 項的文字，目的在於避免締約國任意以貿易歧視的方式來達成公約的目的。請參見施文真 (2005: 199)。

底屆期。2011年12月在南非德班召開締約方會議第十七屆會議，會議通過「2015年路線圖」，預計於2015年開始施行較為嚴格的限制溫室氣體排放標準，以取代2012年底失效的京都議定書。

根據京都議定書，歐盟同意於2008年至2012年期間減少溫室氣體排放量，與1990年水平相比，減少8%。為了達成此一目標，歐盟於2008年通過排放交易系統 (emission trading system; ETS)。在此一系統之下，一萬多座工業廠房必須對二氧化碳的排放實施具有約束力且絕對的上限，包括能源設施、金屬生產與加工業、礦業，以及紙業等產業 (Klepper & Peterson, 2004: 8)。2008年歐盟執委會提案加強排放交易系統之有效性，包括修正排放交易指令。執委會提案中納入一項新條款，為了協助若干能源密集產業因應碳洩漏 (carbon leakage) 的問題，² 授權執委會於2011年6月提出一份分析報告，評估能源密集產業面臨碳洩漏重大風險的情況。執委會提案中也納入若干新條款，提高能源密集產業免費排放限額的分配額，俾利該等產業因應碳洩漏的問題，同時提案中也制定碳均衡系統 (carbon equalization system)，³ 俾利歐盟面臨碳洩漏重大風險的產業，能與其他國家的產業處於相近的立足點。執委會所提出的增加免費排放限額與碳均衡系統，引起歐盟貿易夥伴的關注 (Gueye, 2009: 5-6)。為了設定後京都議定書時代碳排放量目標，歐盟執委會於2009年通過修正2003/87/EC號指令 (European Union, 2003)，公布2009/29/EC號指令 (European Union, 2009)，改善並

² 所謂之「碳洩漏」係指一國採取二氧化碳減排措施，有可能導致該國國內若干產業 (尤其是高耗能產業) 轉移到其他未採減排措施的國家。

³ 所謂之「碳均衡系統」見於歐盟2009年ETS指令中，目的在使歐盟內部面臨碳洩漏重大風險的產業，能與第三國產業處於相近之立足點。在碳均衡系統之下，歐盟可對進口商適用不亞於對歐盟內部產業所適用之要求，例如要求其出讓排放額度。

擴大溫室氣體排放交易制度，作為歐盟氣候能源包裹法案⁴的核心之一。

Frankel 教授指出「碳均衡」(carbon equalization) 一詞符合美國因應氣候變遷的 Bingaman-Specter 法案與 Lieberman-Warner 法案之規範 (Frankel, 2009: 34)，亦符合法國總統薩科齊 (Nicolas Sarkozy) 數度呼籲對進口產品開徵碳稅。薩科齊總統曾表示：「邊境碳稅是國內碳稅的自然補充。更重要的是，邊境碳稅對我們的產業與我們的工作至關重要。這與保護主義無關……這是有關公平競爭」(Hollinger, 2009)。

基於公平競爭的概念，不得不考慮到由於歐盟廠商在境內生產需要支付較高的環境保護與溫室氣體減量費用 (例如碳排放權交易與碳稅)，因此可能對由歐盟出口至未執行碳減量國家之商品實施出口退稅，以提昇歐盟產品在境外的競爭力。至於由未執行碳排放減量國家進口商品至歐盟境內，則考慮課徵邊境調整稅，使其不至於衝擊歐盟內部商品的競爭力。此即所謂之碳關稅 (carbon tariff) 課徵，針對未執行碳排放減量國家之進口商品，改採另一種較高稅額之關稅標準。本篇論文擬就歐盟可能採取之邊境調整措施，探討其是否符合世界貿易組織 (World Trade Organization; WTO) 架構之下相關多邊貿易協定規範，主要涉及 1994 年 GATT 之相關條文規定。歐盟擬採之邊境措施是否符合「邊境稅調整」(border tax adjustments) 之規定，以及最惠國待遇與國民待遇原則？如果可能有違該等原則規定，GATT 第 20 條之一般例外條款能否為其解套？

⁴ 歐盟氣候能源包裹法案的目標在於促使歐盟 27 個會員國必須在 2020 年前，整體降低至少 20% 的溫室氣體排放量 (以 1990 年排放量為基準)，並承諾 2020 年再生能源占歐盟能源結構比例提升至 20%。而氣候能源包裹法案主要包括歐盟溫室氣體交易制度、再生能源利用、碳捕獲及封存、客車的排放規範，以及減碳分擔等法規。

歐盟因應氣候變遷之政策與法規不僅單純只是環境政策面的議題，同時也影響到國際貿易體系之運作模式。故本文擬就相關問題進行研析。

貳、歐盟碳均衡系統與貿易政策工具之運用

基於保護易受碳洩漏影響的國內產業，國家可以考慮對進出口產品實施調整措施。除了基於效能標準 (performance standards) 所採取的調整措施之外，目前另有兩種不同的選擇。一種是對進口產品課徵碳稅，另一種是進口商必須購買排放額度。美國、法國與歐盟執委會都建議採取邊境調整措施，目的在於確保國內受到溫室氣體排放量限制的廠商所生產之產品，相較於其他國家不受類似排放限制之廠商所輸銷進口之產品，處於競爭劣勢。不過無論各國之建議為何，各國均承認 UNFCCC 第 3 條第 1 項所規定之「共同但有區別責任」原則。為了減輕碳洩漏的負面影響，歐盟於 2009 年 ETS 指令中，納入碳均衡系統。在碳均衡系統之下，歐盟得採取具有貿易限制效果的邊境措施。不過該等措施的採行事實上頗具爭議性。故下文擬就歐盟相關立法、採取相關措施之理由，以及採取相關措施之利弊分析予以析述。

一、歐盟碳排放交易制度與碳均衡系統之立法

歐盟碳均衡系統見於歐盟 2009 年 ETS 指令之規定當中，故有必要就該項指令制訂之背景、沿革，與相關條文予以介紹，並特別著重在有關碳均衡系統之規範。而在歐盟碳均衡系統之下，歐盟未來可能考慮採取對於貿易具有限制性效果之措施，惟因指令中並未述明該等措施的種類，故擬就該等措施可能的類型予以分析。

(一) 歐盟 2009 年 ETS 指令有關碳均衡系統之規範

歐盟排放交易系統創造出全球最大的多邊總量管制與排放交易制度，並實施碳訂價。2003/87/EC 號指令建立歐盟排放交易系統之法律依據。根據 2003/87/EC 號指令，歐盟排放交易系統始於 2005 年 1 月 (施文真，2008: 140-141)。該項指令的制定並不僅止於確保歐盟會員國履行京都議定書所課予之義務。2005 年至 2007 年所實施的共同排放交易系統也是為了 2008 年之後的方案預作準備，作為汲取經驗的有效工具。歐盟隨後為期五年的排放交易期間恰好與京都議定書第一階段承諾之期程相吻合。此一系統大約涵蓋 11,500 座電力與工業設施，總共約占歐盟二氧化碳排放量的一半 (Delbeke, 2006: 8)。受到排放交易制度影響的產業，為了減少溫室氣體的排放量而增加成本支出。2008 年 1 月歐盟執委會提出氣候能源包裹法案，2008 年 12 月經歐洲議會通過，其中 2003/87/EC 號指令被 2009/29/EC 指令 (2009 年 ETS 指令) 所修正，致使歐盟氣候變遷政策更趨緊縮，排放交易規範更為嚴格，要求在 2020 年前整體溫室氣體排放量應降低至少 20% (以 1990 年排放量為基準)，若京都議定書續約完成，降低排放量之目標可設定為 30%。2012 年起能源密集產業的涵蓋範圍擴大，包括新部門、新氣體，以及航空業均納入適用範圍。此外，歐盟 27 個會員國實施不同的國家配額計畫 (National Allocation Plans)⁵ 終止，改以唯一的歐盟排放總量管制取代 (Meadows, 2006: 79)。不同的國家配額計畫造成分配不均，且因各國擔憂喪失競爭力之故，而有超額分配之虞，且大量分配免費排放限額 (Ellerman, Buchner, & Carraro, 2007: 3; Peeters,

⁵ 根據歐盟 2003/87/EC 號指令，要求各會員國提交國家配額計畫，以決定在第一階段 (2005 年 1 月 1 日至 2007 年 12 月 31 日期間) 各國的二氧化碳排放總量，以及各國境內各個設施可分配的排放量，俾利企業相互之間買賣二氧化碳排放量。

2008: 24)。不過自 2013 年起，50%的總排放限額將拍賣。一旦超過免費排放限額，企業必須為其所需要購買的排放額度競標。因此歐盟內部製造業的成本勢必提高，同時相較於歐盟以外無類似規範的產業，歐盟產業的獲利將降低，競爭力將受到影響，碳洩漏的問題遂引起關注。為了解決此一問題，歐盟 2009 年 ETS 指令除了增加歐盟相關產業免費排放限額⁶之外，還制定碳均衡系統。該項指令序文第 25 段述明：

因此執委會應於 2010 年 6 月 30 日之前審酌情況，諮詢所有的社會夥伴，並根據國際談判的結果，提交一份報告，內含任何適當的建議。基此，執委會應於 2009 年 12 月 31 日之前查明哪些能源密集產業部門或分支部門可能受碳洩漏所影響。執委會之分析應基於共同體之外的廠商不採取類似降低排放量的行動時，共同體內部產業之產品價格在市場占有率無重大下降的情況下，產業難以支出其所需排放限額之成本。經認定為暴露於碳洩漏重大風險之能源密集產業可獲得較高額度之免費限額，或實施有效的碳均衡系統，俾利歐盟面臨碳洩漏重大風險的產業，能與第三國產業處於相近的立足點。此一系統可對進口商適用不亞於對共同體產業所適用之要求，例如要求其出讓排放額度。任何採取之行動必須符合 UNFCCC 之原則，尤其是共同但有區別責任與個別能力原則，並考慮低度開發國家的特殊狀況。同時亦須符合共同體之國際義務，包括在 WTO 協定下之義務。

因此，歐盟考慮要求歐盟碳密集產品進口商參與歐盟排放交易系統，亦即當跨越歐盟邊境時購買二氧化碳排放限額。有關進口之規定可能適用於經認定為面臨碳洩漏重大風險之產品，例如若干國

⁶ 免費排放限額有可能構成 WTO 補貼暨平衡措施協定所稱之可控訴補貼。請參閱 Hufbauer, Charnovitz, & Kim (2009: 61); Lodefalk & Storey (2005: 41-44)。

家之能源密集產業不採取類似降低溫室氣體排放量之行動者。然而何謂類似的行動，卻不易界定。歐盟 2009 年 ETS 指令草案將所謂類似的行動，界定為批准京都議定書續約之國家，或與歐盟排放交易系統有關聯性之國家所採取之行動。此外，該項指令提及應考慮共同但有區別責任原則，亦即對新興國家、開發中國家與低度開發國家適用不同待遇。然而作為京都議定書締約國之開發中國家，只要不負擔降低溫室氣體排放量之義務，即非排放限額要求之目標國(Quick, 2008: 167-168)。未來排放限額之要求及執行之具體內容尚且不可得知。觀諸該項指令之規定，其目標為達成 WTO 爭端解決機構所設定之基於環境目的所採行之貿易措施標準，意指 GATT/WTO 處理貿易與環境問題所發展出來的各項標準。歐盟為了因應碳洩漏問題所擬採之貿易限制措施，是否經得起 WTO 爭端解決機構之檢驗，值得深入研究。

此外，根據歐盟 2009 年 ETS 指令第 28 條有關「基於共同體批准氣候變遷國際協定所適用之調整」(Adjustments applicable upon the approval by the Community of an international agreement on climate change) 之規定，提供歐盟採取碳邊境稅調整 (carbon border tax adjustments; CBTA) 之法律基礎。該項指令第 28 條第 1 項規定：

共同體簽署氣候變遷國際協定後三個月內，於 2020 年前，與 1990 年基準相比，必須降低溫室氣體排放超過 20%，如同歐洲理事會於 2007 年 3 月所背書之降低 30% 的承諾，執委會應提出報告以評估：(a) 在國際談判架構下所同意之措施本質、其他已開發國家對類似共同體降低排放所為之承諾，以及經濟發展較先進之開發中國家根據其責任與個別能力適當貢獻所為之承諾；…… (c) 在碳洩漏之情況下共同體製造業之競爭力；(d) 氣候變遷國際協定對共同體其他經濟部門之影響；

(e) 對共同體農業部門之影響，包括碳洩漏風險；…… (h) 有鑑於共同體及其會員國降低溫室氣體排放之承諾，共同體採行額外政策與措施之需要。

以該份報告為基礎，執委會將向歐洲議會與理事會提出立法草案，並根據第 28 條第 1 項規定修正指令，依照共同體所批准之氣候變遷國際協定與在該協定之下所應履行之減排承諾而為之（第 28 條第 2 項）。草案除了允許使用指令所規定之減量額度外，亦應允許使用已驗證減量額度、排放減量單位，或其他批准氣候變遷國際協定之第三國所認許之減量額度（第 28 條第 3 項）。草案尚須納入任何其他必要措施俾利達成強制減排（第 28 條第 4 項），以及等待氣候變遷國際協定生效前適當之過渡性與中止性措施（第 28 條第 5 項）。整體而言，該項指令第 28 條提供了涵括碳洩漏風險評估的立法草案之法律基礎，開啟採用碳邊境稅調整之可能性。不過由於顧慮碳邊境稅調整措施與 WTO 相關協定規範之相容性，因此歐盟避免在指令中採用明確的措辭（Kang, 2010: 5）。

（二）歐盟碳均衡系統之下貿易限制措施之類型

承上所述，為了因應碳洩漏可能對歐盟產業所造成之衝擊，歐盟不無可能採取額外的政策與措施，惟確切的名稱與內容為何，尚不可知。根據學者之綜合研究，得歸納出以下幾種貿易限制措施的可能類型，可供參考。

事實上，面臨碳洩漏對國內能源密集產業可能造成之衝擊，貿易限制與保護措施的名稱可謂五花八門，包羅萬象。未來或許隨著有關碳洩漏議題的討論日益增加，因應措施的名稱未來也許會逐漸趨於一致。根據學者所進行之歸納，以下是幾種目前常見的名稱（Frankel, 2009: 32-33）：

第一、邊境調整稅 (border adjustment taxes)：廣義而言，邊境調整稅不僅適用於進口關稅，也適用於出口補貼。

第二、綠色關稅 (green tariffs)：主要針對進口關稅而言。

第三、進口障礙 (import barriers)：採用「障礙」一詞的優點在於其顯然包括要求進口商購買排放額度此種選項。對經濟學家而言，此種要求事實上相當於進口關稅。不過採用「障礙」一詞的缺點在於從字面上看來，似乎帶有保護主義之色彩。

第四、進口罰則 (import penalties)：採用「罰則」一詞較為強調出口國未採取充分之因應氣候變遷行動，然而此一措詞不似「制裁」(sanctions) 一詞強烈。

第五、進口措施 (import measures)：「措施」一詞涵蓋層面較廣也較為中立。

第六、碳均衡稅 (carbon-equalization taxes)：針對碳洩漏與競爭力的問題所精心設計的政策，平衡產品進口與出口之課稅。但若設計為對國內能源密集產業實施出口補貼，則發生適法性的問題。

第七、貿易管制 (trade controls)：進口措施另一替代功能在於鼓勵未加入後京都議定書續約多邊架構之國家能夠參與。此處所謂之貿易管制僅適用於環境相關之部門。

第八、貿易制裁 (trade sanctions)：「制裁」一詞措詞相當強烈，目前在討論有關氣候變遷相關議題時幾乎不被納入考量 (Charnovitz, 2003: 156)。

另有學者將因應碳洩漏問題所採取之貿易限制措施，稱之為一國於邊境所採取之「碳均衡措施」(carbon equalization measure)，措施的類型包括邊境稅、排放限額要求或效能標準 (Pauwelyn, 2009: 10)。亦有學者稱之為「邊境碳調整」(border carbon adjustment)，用來搭配國內碳稅的課徵或總量管制與排放交易之適用。若為了搭

配國內碳稅課徵，「邊境碳調整」可以採取邊境稅調整的方式。若為了搭配總量管制與排放交易制度，在「邊境碳調整」之下可以要求國內進口商或外國出口商根據一定的標準購買排放額度。採用「邊境碳調整」此一名稱的考量在於要求廠商購買排放額度的措施並不屬於稅，而是屬於政府規範，故不宜稱之為稅調整 (Cosbey, 2008: 1)。

此外，有學者進一步將一國所採之邊境措施歸類為三種：第一、白色種類之邊境措施，亦即合理與適當之措施，可能是關稅或類似的要求，進口商應予遵守以取得進口許可，原則上包括：(1) 加入京都議定書及其續約所設定之排放目標的國家之間，經多邊談判方式所同意的準則，依據該等準則所採行之措施；(2) 關於國家是否遵守規範、涉及何等產業及其碳排放量，以及何等國家有權採取邊境措施及其措施本質等問題，應由獨立專家小組針對事實做成認定；(3) 惟有根據京都議定書或其續約實施減排的國家，方可採取相關措施以對抗拒絕加入或未遵守議定書之國家；(4) 進口罰則應針對石化業，或其他主要的能源密集產業，例如鋁業、水泥業、鋼鐵業、紙業、玻璃業，以及鐵業與化學業。第二、黑色種類之邊境措施，亦即不適當且可能構成保護主義之邊境措施，包括：(1) 未加入京都議定書及其續約之國家所採取之單邊措施；(2) 事實認定之判斷，係在為了特定保護目的之利益團體施加政治壓力之下所做成；(3) 單邊措施係對整個國家實施制裁，而非針對能源密集產業；(4) 針對並不屬於能源密集產業所生產製造之產品，實施進口障礙；(5) 對於被認定為處於競爭劣勢的國內產業，提供金錢或額外排放配額許可的補貼。第三、灰色種類之邊境措施，亦即處於前兩類措施之中間地帶，例如各國尚未完成有關邊境措施適用準則之多邊談判前，在過渡期間所採行之單邊措施 (Frankel, 2008: 10-11)。

綜上所述，為了因應碳洩漏問題，歐盟未來在碳均衡系統之下可能採取之貿易限制措施，預測可分為兩大類：第一、與租稅相關之限制措施，包括：(1) 對產品進口或出口課徵碳稅，亦即對進出口實施邊境稅調整；(2) 為了協助國內產業所實施之補貼。第二、與租稅無關之限制措施，包括：(1) 排放限額要求，亦即要求進出口商依一定之標準購買排放額度；(2) 效能標準。

二、實施貿易限制措施之理由

歐盟未來在碳均衡系統之下有可能採取貿易限制措施，主要基於兩項理由：第一、歐盟內部實施之氣候變遷政策，可能影響歐盟內部產業的競爭力；第二、擔憂碳洩漏所引發的效應，例如能源密集產業可能出走，移往氣候變遷政策較為寬鬆的國家，造成所謂的「碳天堂」(carbon havens) (WTO/UNEP, 2009: 124)。

關於第 1 項影響歐盟內部產業競爭力的問題，一如 WTO 與聯合國環境規劃署 (United Nations Environment Programme; UNEP) 共同提出之報告指出，受到國內氣候變遷政策規範之產業，其競爭力受到多重因素所影響。該等因素包括：第一、產業之特性，諸如市場結構、產業技術、進口競爭之範圍，以及任何顯性與隱性的碳價所造成之影響；第二、國內氣候變遷政策之規劃，與他國相關政策規劃之差異性 (WTO/UNEP, 2009: 98)。如前所述，若歐盟單方面實施碳稅課徵或排放交易系統，可能提高歐盟內部產業之生產成本，相較於其他政策寬鬆之國家輸歐產品，將影響其產業競爭力。雖然所謂的「產業競爭力」不易界定，不過一般通常以市場占有率之維持與獲利之能力作為判斷標準。

關於第 2 項由於碳洩漏引發之負面效應，除了影響能源密集產業的產量之外，也可能促使其出走，移往限制較少的國家。倘若一

國不執行氣候變遷政策或對溫室氣體排放限額較低，而另一國執行嚴格的氣候變遷政策，兩者之間將形成碳價的落差。由於國際間缺乏一致性的碳價，將會產生兩種後果：第一、氣候變遷政策較為寬鬆的國家形成所謂的「碳天堂」，可能吸引能源密集產業前往投資設廠；第二、能源密集產業出走移往碳價較低的國家，將導致碳價較高的國家資本外流，喪失競爭力與就業機會。故此若干國家寧可選擇採取較為寬鬆的氣候變遷政策，進而形成政府管制的寒蟬效應 (regulatory chill) (Bagwell & Staiger, 2001a: 69)。例如已開發國家倘若採取嚴格的環境標準，其國內產業可能喪失市場占有率，或移往海外，亦即產生所謂的「污染庇護所效果」(pollution haven effect)，對其國內產業造成損害 (Copeland & Taylor, 2004: 9)。

雖然碳洩漏與競爭力的問題息息相關，不過有關環境問題方面的文獻，與有關國際經濟問題方面的文獻，卻將兩者區分個別探討。有關環境問題方面的文獻，探討重點在於如何將貿易政策的工具應用在預防碳洩漏的問題上。例如有學者將國家區分為兩類，一類是承諾進行氣候變遷政策合作的國家，另一類是不執行氣候變遷政策的國家。倘若進行合作的國家制定共同碳稅，並同時對所有交易商品適用進口關稅 (或出口補貼)，目標在於針對不執行氣候變遷政策的國家改變貿易條件，以減少碳洩漏，研究顯示可以獲得社會最適 (social optimum) 之效果 (Hoel, 1994: 259-260)。雖然其中並未明確分析競爭力的問題，不過可以合理推定進行合作的國家運用貿易工具會影響競爭力。儘管如此，貿易工具的運用仍受 GATT/WTO 多邊貿易規則之約束 (Hoel, 1996: 31-32; Mæstad, 1998:10-12)。

有關國際經濟問題方面的文獻，有學者提出因嚴格執行環境政策而降低競爭力的問題，應如何解決。假設 GATT/WTO 包括兩階

段之關稅談判賽局，而在談判開始時，若干國家已有環境政策。在賽局的第一階段進行關稅拘束談判，意指國家提出市場進入之承諾。在賽局的第二階段，在關稅不超過其拘束水準，亦即維持市場進入承諾之下，國家可以單方面改變其各項政策。倘若部分國家優先選擇環境政策，導致其他國家能源密集產業之產品增加，因而影響其競爭力，為了維持其市場進入承諾，優先選擇環境政策的國家必須提高進口產品的關稅課徵，但是在 GATT/WTO 多邊貿易規則之下，並不允許這種做法。因此學者認為解決問題的方法，在於提供現行規則更多的彈性，倘若國家單方面改變其環境政策因而增加市場進入，得允許國家重新進行關稅談判 (Bagwell & Staiger, 2001b: 555-557)。雖然學者沒有明白討論到污染庇護所的問題，不過允許國家重新進行關稅談判並維持市場進入承諾，應可減輕碳洩漏帶來的衝擊 (Sheldon & McCorrison, 2011: 6-7)。

三、實施貿易限制措施之利弊分析

為了因應碳洩漏問題，歐盟未來在碳均衡系統下可能採取之貿易限制措施，事實上頗具爭議性，該等措施在 GATT/WTO 多邊貿易規則之下的適法性亦頗受質疑。近年有研究指出，為了鼓勵採取因應氣候變遷之行動所實施的單邊貿易措施，未必能充分發揮有效性 (Houser, Bradley, Childs, Werksman, & Heilmayr, 2008: 76)。

實施貿易限制措施以解決碳洩漏的問題，有可能得到預期的正面效果。以邊境調整措施為例，如果實施邊境調整措施之同時，也充分實施排放限額拍賣，有可能誘導消費模式改變，轉而支持低排放產品，以及鼓勵創新研發低碳排放科技。如果開發中國家產業可以證明其出口產品之碳含量，可以鼓勵出口商改善排放密度，俾利其於進口國邊境獲得較低之調整。雖然實施邊境調整措施之方式，

也許無法全面解決弱勢產業部門所面臨的碳洩漏問題，但是對於出口排放密集與電力密集產業所關切的碳洩漏問題，卻可以有效處理。此外，開發中國家特定產業部門同意採取互補性與合作性措施，可能有助於解決已開發國家產業所面臨的碳洩漏與競爭力問題 (Reinaud, 2009: 16-17)。

不過，實施貿易限制措施亦有弊端。第一、為了解決碳洩漏與競爭力的問題，貿易限制措施應涵蓋所有易受碳洩漏影響的產品，並適用相同的邊際氣候變遷政策成本（亦即涵蓋直接與間接成本）。以一國對進口產品實施邊境調整措施為例，國家也需要計算出口排放限額的成本回饋。一國國內產業部門的國際競爭力，端視其出口與進口水準而定。以碳為基礎的出口回饋 (carbon-based export rebates) 可使參與排放交易系統（或碳稅方案）的出口商，根據其出口產品因配合氣候變遷政策所支出的成本而收受回饋。邊境調整措施表面上看似簡單，實際上卻必須謹慎衡酌技術、法律，與政治面的考量 (Dröge, 2008: 53-55)。

第二、為了解決碳洩漏的問題，邊境調整措施必須在邊境調整排放交易系統所產生的所有成本，包括二氧化碳驅動電力成本增加（亦即間接成本）。唯有如此，電力密集產品才能恢復競爭力。不過，歐盟碳均衡系統是否會根據這些類型的成本來調整產品價格，目前還無從得知。此外，出口產品的碳成本也需要計算回饋。如果歐盟未來擬採邊境調整措施，是否會處理此一問題，目前亦無法確定 (Reinaud, 2009: 15)。更何況他國廠商可能為了規避邊境調整措施，故意輸銷歐盟半成品，而不在措施適用的產品清單之內 (Reinaud, 2008: 37)。

第三、如果歐盟與其他國家未來適用邊境調整措施，且在貿易夥伴之間所適用的措施各不相同，產品可能被重複課稅或不被課

稅，端視各國邊境措施所依據之原則而定。換言之，邊境調整措施如欲有效解決碳洩漏與競爭力的問題，同時達成環境保護的目標，則必須進行國際間之協調與合作 (Baron & ECON-Energy, 1997: 48-49)。

第四、如果邊境調整措施有失允當，可能引起貿易報復措施的風險。估算因適用排放交易系統所產生的成本反映在最終產品上，乃是對進出口產品實施邊境調整的基礎。但是事實上，估算並非易事。此外，因適用環境變遷政策所產生之成本，各個企業並不相同。對於未採取類似環境變遷政策國家之進口，有必要謹慎分析之，以獲得對進口產品實施邊境調整措施之效果。邊境調整措施在執行上最大的困難，可能在於行政要求、成本與技術實用性，例如估算、監督與查核進口產品、設定適當的排放基準，或制定所謂公平的碳價。若干開發中國家可能採取其他非定價的方式來減少溫室氣體排放量，或採取間接減少二氧化碳排放量的政策（例如能源效率政策），認定其努力是否可與已開發國家相比，事實上頗具政治意味 (Reinaud, 2009: 15-16)。

歐盟未來在碳均衡系統之下可能採取之貿易限制措施，在 GATT/WTO 多邊貿易規則之下的適法性問題，頗受質疑。在碳均衡系統之下，除了提高能源密集產業進口產品的碳成本外，另外一種方法是降低歐盟內部能源密集產業的碳成本。針對進口的問題，歐盟曾考慮課徵所謂的碳關稅，或採取其他租稅措施。⁷ 尤其是針對未積極限制溫室氣體排放的國家輸歐之產品適用邊境調整措施，引起相當熱烈的討論。增加進口產品的碳成本、提高關稅，或

⁷ 有學者將碳關稅定義為對於進口產品所課徵之稅捐，基於生產該項產品的二氧化碳排放，或基於生產國的二氧化碳排放，或該國對二氧化碳減排之努力 (Veel, 2009: 750)。

要求購買排放額度，可能發生違反 GATT/WTO 相關規範之虞。原因在於增加進口之成本可能歧視進口產品而優惠本國產品（違反國民待遇原則），或在產品輸歐之各個國家間造成歧視性效果（違反最惠國待遇原則）。針對降低歐盟內部生產成本的問題，例如歐盟給予內部特定產業免費排放額度，有可能構成不公平或扭曲貿易效果之補貼，違反 WTO 補貼暨平衡措施協定（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures，以下簡稱 SCM 協定）。此外，在碳均衡系統之下，歐盟亦可針對若干產品制定效能標準（或碳密集標準），適用於進口產品與本國產品。該等標準涉及 WTO 技術性貿易障礙協定（Agreement on Technical Barriers to Trade）之規範，而根據該協定，技術規範與標準應為達成預期目標（因應氣候變遷）所必要之措施，但其措施不得導致對相同情況國家之任意及不合理歧視，或對國際貿易之變相限制（Pauwelyn, 2009: 7, 10）。因此該等措施適法性之問題，並未真正獲得解決。

綜上所述，歐盟 2009 年 ETS 指令奠定歐盟碳均衡系統之法律基礎。在歐盟採行因應氣候變遷政策之同時，為了處理碳洩漏對競爭力所造成之衝擊，歐盟未來在碳均衡系統之下，可能將採取貿易限制措施。該等措施可能包括租稅相關措施以及非關租稅之措施，旨在平衡進出口產品之碳成本，俾利歐盟產業與他國產業之公平競爭。然而歐盟未來可能採取之措施，事實上頗具爭議性。除了實際執行面上可能遭遇的困難之外，能否達成預期目標，端視機制之設計與該等措施之具體內容而定。無論從國際間研究環境、國際經濟，或國際經貿法的相關文獻來看，均對運用貿易政策工具來達成氣候政策之目標，提出諸多質疑。尤其在 GATT/WTO 相關規範之下，是否允許運用該等工具以解決碳洩漏與競爭力之問題，引起熱烈討論。尤其是 GATT/WTO 有關邊境稅調整之貿易規則，可以用

來檢視該等措施適法性之問題。由於歐盟未來在碳均衡系統之下可以採取之措施種類繁多，本文無法逐一詳加分析，故下文擬就有關邊境稅調整之適法性問題予以探討。

參、歐盟碳均衡系統之下有關邊境稅調整之法律問題

根據歐盟 2009 年 ETS 指令有關碳均衡系統之規定，歐盟因應氣候變遷之政策對於跨境之產品自由流通帶來直接影響。在 GATT/WTO 多邊貿易規則之下，WTO 會員所關切的議題亦不容忽視。歐盟擬採之單邊措施，無論是基於解決碳洩漏與競爭力問題所需，或藉由採行貿易限制措施以促使未採類似政策之國家加入國際氣候變遷協定，該等措施是否對國際貿易造成扭曲效果，是否構成無理由之歧視或隱藏性之限制，或是否非為達成預期目標所必要者，值得進一步深入探究。

UNFCCC 第 3 條第 5 項特別規定對抗氣候變遷之措施，包括單邊措施，不應構成專斷或無理由之歧視，或對國際貿易構成隱藏性之限制。因此邊境措施是否符合 UNFCCC 之要求，主要依據第 3 條規定來判斷。不過大部分的單邊措施（包括歐盟 2009 年 ETS 指令）在設計上，似乎並未真正充分考慮開發中國家與已開發國家區別責任的問題。解決碳洩漏與競爭力的問題是採行該等措施的出發點與終點，然而適法性的問題不只涉及 UNFCCC 第 3 條第 5 項之規定，還進一步涉及 GATT/WTO 多邊貿易規則。例如認定某項邊境措施是否構成「專斷或無理由之歧視，或對國際貿易構成隱藏性之限制」，得根據 GATT 第 1 條、第 2 條，及第 3 條規定予以檢視。

最常見之邊境措施即邊境稅之課徵。根據 WTO/UNEP 於 2009

年所公布之研究報告，邊境稅（或關稅）係對進口產品所課徵之稅，而邊境稅調整則包括對進口產品所課徵之稅捐，相當於國內同類產品所應負擔之稅捐（亦即對進口所採之邊境稅調整），以及本國產品出口時所實施之內地稅退費（亦即對出口所採之邊境稅調整）（WTO/UNEP, 2009: 100）。邊境稅調整的問題，自哈瓦納憲章（Havana Charter）以降，已有一段相當長的歷史。觀諸 GATT 工作小組報告（GATT Working Party Report）對於邊境稅調整適法性的問題，並無明確的結論。

1968 年 3 月 28 日理事會成立工作小組審查三項問題：第一、GATT 有關邊境稅調整之規定；第二、締約國之實踐；第三、邊境稅調整對國際貿易可能造成之影響。1970 年通過工作小組報告，工作小組將邊境稅調整定義為「對於進入國際貿易之產品所適用之稅調整」（tax adjustments applied to goods entering into international trade）（GATT, 1970: § 5）。工作小組認為在進口方面，邊境稅調整主要涉及 GATT 第 2 條及第 3 條規定，在出口方面主要涉及第 16 條規定。另外相關之條文還包括 GATT 第 1 條、第 6 條，以及第 7 條。工作小組當中對於邊境稅調整之貿易中立性有所討論。若干小組成員認為 GATT 之規定在此一問題上含糊不清，有利於採用間接稅的國家。然而大多數小組成員則認為 GATT 起草時主要針對直接稅，因此並無貿易中立性的問題。工作小組注意到締約國咸認對產品直接徵收之稅屬於邊境稅調整，包括增值稅（value-added tax; VAT）。若一國採取調整稅之措施，經他國請求，應隨時準備說明調整之理由、使用之方式、補償金額，以及提出證據。至於邊境稅調整對國際貿易可能造成之影響，工作小組坦承難以將之量化。在某些條件下，邊境稅調整的改變有利於貿易平衡。不過工作小組並未就邊境稅調整是否具有正面貿易效果做出確定之結論（GATT,

1970: §§ 7-9, 13, 17, 21-38)。

最終工作小組並未明白表示邊境稅調整是否違反 GATT 相關規定。不過，GATT 締約國/WTO 會員皆認為邊境稅調整不應對同類產品與直接競爭或替代產品造成歧視性之稅賦。此一觀點也反映在後續 GATT/WTO 爭端解決報告之中。

有鑑於邊境稅調整之適法性問題引發諸多爭議，下文擬就此一問題予以分析。未來歐盟擬採之邊境措施是否符合 GATT 相關規定，以及最惠國待遇與國民待遇原則？如果可能違反該等原則，GATT 第 20 條之一般例外條款能否為其解套？

一、邊境稅調整之涵蓋範圍

如前所述，邊境稅調整可適用於進出口產品。而根據 GATT 第 2 條第 2 項第 a 款規定，WTO 會員可對任何進口產品課徵邊境稅，相當於對同類產品所課徵之內地稅。不過根據 GATT 第 3 條第 2 項規定，邊境稅調整之適用不得超過對國內同類產品直接或間接所適用者，亦即就邊境稅調整對貿易之影響，以及維護國內產品與進口產品間競爭平等之目標而言，實施邊境稅調整必須中立 (WTO Secretariat, 1997: 18)。因此，任何國家適用超過內地稅之邊境稅調整，可能違反 GATT 第 3 條規定。GATT/WTO 有關邊境稅調整之規定並不是為了環境目的所制定，而是為了確保貿易中立性 (Demaret & Stewardson, 1994: 5)。

就產品進口而言，例如碳關稅之課徵，或實施排放交易系統/碳均衡系統下之若干措施，可能涉及對進口產品適用邊境稅調整之範疇。碳關稅之課徵，目的在於平衡國內生產者因本國採取嚴格的二氧化碳排放政策所支出之費用，因而對於未採類似機制之其他國家所進口之產品課稅。從目的來看，碳關稅與傳統概念上的關稅並

不相同。碳關稅係指任何措施，在產品生產時二氧化碳排放量的基礎上，對進口產品所徵收之稅捐 (Veel, 2009: 750)。換言之，碳關稅屬於邊境稅調整的一種措施 (Zhu, Lee, & Kim, 2011: 222)。GATT 第 2 條第 2 項第 a 款之規定除了涵蓋內地稅調整外，也涵蓋了關稅。至於碳關稅之課徵是否符合 GATT/WTO 相關規定，主要根據 GATT 第 1 條第 1 項 (最惠國待遇原則)，以及 GATT 第 3 條第 2 項 (國民待遇原則)。假設碳關稅違反這兩項規定，可進一步根據 GATT 第 20 條 (一般例外條款) 予以檢視。

不過，排放交易系統 (例如歐盟) 可否被視為內地稅，則頗有爭議。過去亦無前例可循 (WTO/UNEP, 2009: 100-101)。某些學者認為雖然排放交易系統在技術上並不是內地稅，不過只要排放額度是以拍賣的方式，而非以自由分配的方式處理，邊境稅調整仍然可能適用。如此一來，排放交易可能使國內業者負擔相關費用，但該等費用可於邊境進行調整，例如進口國可以採取課徵碳關稅的方式進行邊境稅調整 (De Cendra, 2006: 136; Dhar & Das, 2009: 10-12)。

如果在歐盟排放交易系統之下，排放許可額度得基於 GATT 之目的被視為內地稅，則問題在於是否這種針對碳排放所課徵之稅，屬於邊境稅調整。如同 1970 年 GATT 工作小組報告所指，基本的區分在於直接稅與間接稅。直接稅是針對生產者而非產品所課徵者，因此不屬於邊境稅調整。反之，間接稅是針對產品而非生產者所課徵者，因此屬於邊境稅調整 (GATT, 1970: § 14)。根據目的地原則 (Destination Principle)，所有產品在消費國均應被課稅 (Demaret & Stewardson, 1994: 6)。因此傳統上區分的理由在於對產品所課之稅會轉嫁給消費者，而對生產者所課之稅不會轉嫁 (Pauwelyn, 2007: 18)。過去 GATT/WTO 爭端案例似乎也承認此種區

分，例如在「超級基金」(*Superfund*) 案中即採之。⁸ 儘管如此，過去並無任何 GATT/WTO 案例可供判斷邊境稅調整可否應用於碳排放內地稅之問題 (Cosbey & Tarasofsky, 2007: 20)。不過，歐盟要求境內廠商取得排放許可，很可能屬於 GATT 第 3 條第 2 項所謂之「內地稅或其他任何種類之國內費用」(internal tax or other internal charge of any kind) (Dhar & Das, 2009: 12)。

歐盟碳均衡系統可採對進口產品課徵碳稅的方式，以彌補歐盟內部產業因實施排放交易系統所應負擔之成本。如果此種成本得被視為類似於國內產業之稅賦，似乎可以主張適用邊境稅調整。此外，碳均衡系統亦可要求歐盟進口商參與排放交易系統，情況會稍有不同，原因在於國內措施與邊境調整未必明確採取課稅的形式。不過，如果歐盟內部取得排放之要求可以在實際上被視為 GATT 第 3 條第 2 項所謂之「內地稅或其他任何種類之國內費用」，則在邊境之進口應取得排放許可的要求，似乎亦屬於該項規定涵蓋之範圍 (Pauwelyn, 2007: 22-23)。儘管如此，歐盟之要求即使類似於「內地稅或其他任何種類之國內費用」，並不必然代表一定可以適用邊境調整。

就產品出口而言，例如於本國產品出口時實施退稅 (或出口回饋, export rebates)，或在排放交易系統之下給予本國特定產業免費排放額度，可能涉及對出口產品適用邊境稅調整之範疇。GATT/WTO 多邊貿易規則允許在若干條件之下針對出口產品適用邊境稅調整。針對出口產品所實施之邊境稅調整，不適用反傾銷措

⁸ 本案係指 GATT 爭端解決小組就「美國-石油與若干進口物質稅」(*United States—Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances*) 一案所作成之報告，一般慣稱為超級基金 (*Superfund*) 案 (L/6175, adopted 17 June 1987, BISD 34S/136)。關於直接稅與間接稅之區分，請參見該份報告第 5.2.4 段。

施與平衡措施 (GATT 第 6 條第 4 項規定)，亦不構成補貼 (GATT 第 16 條註釋與 SCM 協定註釋 1)。因此針對出口產品所實施之邊境稅調整，根據 GATT 與 SCM 協定，並未被禁止，亦非可控訴者。此外，SCM 協定可能與排放交易系統有關，例如歐盟給予境內特定產業免費排放額度。若干學者認為，此一作法可能構成可控訴之補貼。不過如果給予免費排放額度係屬可控訴的補貼，控訴國仍須證明此舉具有負面效果 (adverse effect) (WTO/UNEP, 2009: 104-106)，例如對他國造成嚴重損害。有關此一問題，主要根據 GATT 第 6 條第 4 項、GATT 第 16 條註釋 (GATT *Ad Article XVI*)、SCM 協定 (包括其附件 1)，以及 GATT 第 1 條第 1 項規定來判定。

綜上所述，歐盟在碳均衡系統之下可能採取之若干措施，有可能涉及 GATT/WTO 有關邊境稅調整之規定。該等措施之種類、該等措施所涉及的 GATT/WTO 相關協定條文，以及可能發生的法律效果，請參見表 1。⁹

GATT/WTO 規則是否允許對特定具含能源生產要素 (energy inputs) 之最終產品適用邊境稅調整的問題，頗多爭議，且絕大多數都集中在討論 GATT 相關條文規定 (WTO/UNEP, 2009: 103-104)。GATT 第 2 條第 2 項第 a 款被解釋為限制對於物理上結合生產要素之最終產品 (inputs physically incorporated into the final good) 適用邊境稅調整，因此排除其適用於進口之能源密集最終產品。反之，GATT 第 3 條第 2 項則被解釋為允許邊境稅調整得適用

⁹ 與租稅無關之措施，例如標準、法規與要求，亦得於邊境適用於進口產品，可能涉及到 GATT 第 3 條註釋與 GATT 第 3 條第 4 項 (非關租稅措施之國民待遇)、GATT 第 1 條第 1 項 (最惠國待遇)。若不符合，可能違反 GATT 第 11 條第 1 項禁止數量限制原則。在此僅討論與租稅有關之措施，與租稅無關之措施則不納入表列之中。

表 1 歐盟邊境稅調整措施之種類與法律效果

邊境稅調整措施	措施種類例示	措施涉及之 GATT/WTO 相關規定	可能之法律效果
適用於進口產品	碳關稅	GATT 第 1 條第 1 項，以及 GATT 第 3 條第 2 項。若有違反，可根據 GATT 第 20 條予以檢視。	如不符合左欄所列各項規定，可能違反 GATT 第 2 條第 1 項第 b 款規定。
	排放交易系統／碳均衡系統下之若干措施（如拍賣排放許可）於邊境進行調整	GATT 第 2 條第 2 項第 a 款，以及 GATT 第 3 條第 2 項。若有違反，可根據 GATT 第 20 條予以檢視。	
適用於出口產品	出口退稅或出口回饋	GATT 第 6 條第 4 項、GATT 第 16 條註釋、SCM 協定（包括附件 1），以及 GATT 第 1 條第 1 項。	如不符合左欄所列各項規定，可能違反 SCM 協定第 3 條第 1 項規定。
	排放交易系統／碳均衡系統之下給予國內特定業者免費排放額度	GATT 第 6 條第 4 項、GATT 第 16 條註釋、SCM 協定（包括附件 1），以及 GATT 第 1 條第 1 項。	

資料來源：作者自行整理。

於生產要素，例如最終產品生產過程所使用之能源。在 1987 年「超級基金」(Superfund) 案中，GATT 爭端解決小組認定進口物質係應於美國課稅之若干化學物質之最終產品，而對該等物質實施邊境稅調整，相當於國內同類物質所承擔之稅賦，因此符合 GATT 第 3 條

第 2 項規定。¹⁰ 縱使此種邊境稅調整被視為不符合 GATT 第 3 條第 2 項規定，可否援引 GATT 第 20 條一般例外規定為其解套，在法律上仍有頗多爭議（施文真，2012: 204-205; Goh, 2004: 406; Pauwelyn, 2007: 33-37）。

二、對進口產品適用邊境稅調整在 GATT 之下的法律問題

根據上開表列，邊境稅調整措施可能適用於進口產品者，包括碳關稅之課徵，以及在碳均衡系統之下所採行之若干措施（例如拍賣排放許可），於邊境進行調整。碳關稅的問題涉及是否符合 GATT 第 1 條第 1 項與 GATT 第 3 條第 2 項規定。而在碳均衡系統之下可能採取之其他措施，則涉及是否符合 GATT 第 2 條第 2 項第 a 款，以及 GATT 第 3 條第 2 項規定。倘若有違反該等規定之虞，則需進一步檢視 GATT 第 20 條所規定之一般例外，可否合理化邊境稅調整措施之適用。以下擬就邊境稅調整適用於進口產品是否符合 GATT 原則性之規定，以及 GATT 一般例外可否為其解套兩部分進行分析。

（一）對進口產品適用邊境稅調整措施是否符合 GATT 原則性之規定

若歐盟擬對進口產品實施邊境稅調整措施，必須考慮是否符合 GATT 若干原則性條文之規定。若歐盟擬開徵碳關稅，則直接涉及

¹⁰ GATT Panel Report, *US—Superfund*, paras. 5.2.7-5.2.8. 此外，美國曾於 1989 至 1990 年間對氟氯碳化物 (chlorofluorocarbons, CFCs) 課稅，且對該等化學物質之進口，以及具含氟氯碳化物或製程中使用氟氯碳化物之產品進口，適用邊境稅調整 (Barthold, 1994: 133)。不過，迄今並無有關此一措施之裁定。

歐盟關稅減讓承諾、最惠國待遇原則，以及國民待遇原則 (GATT 第 1 條第 1 項，以及 GATT 第 3 條第 2 項)。在歐盟碳均衡系統之下可能採取之其他措施則涉及國民待遇原則，以及對進口產品徵收費用之規範 (GATT 第 3 條第 2 項，以及 GATT 第 2 條第 2 項第 a 款)。以下擬就各項條文相關規定進行分析。

1. 最惠國待遇原則與關稅減讓承諾

直接攸關歐盟開徵碳關稅問題之條文，即 GATT 第 1 條第 1 項所規定之最惠國待遇原則，並涉及歐盟所為之關稅減讓承諾。根據該項規定：「任一締約國對原產或輸往任何其他國家之產品，所給予之一切利益、優待、特權或豁免，應立即無條件給予原產或輸往所有其他締約國之同類產品。」

在「印尼汽車」(*Indonesia-Autos*) 案中，爭端解決小組曾說明所謂之利益「不得以與進口產品本身無關之任何標準當作條件」(cannot be made conditional on any criteria that are not related to the imported product itself)。¹¹ 有關碳關稅之開徵，在 GATT 第 1 條第 1 項規定之原則下，不允許 WTO 會員所課徵之碳關稅對其他國家生產者之間有所歧視。如前所述，碳關稅的設計，目的在於平衡國內生產者因本國採取嚴格的二氧化碳排放政策所支出之費用，因而對於未採類似機制之其他國家所進口之產品課稅。因此其他同樣也必須負擔二氧化碳排放成本之國家，似應免除碳關稅之課徵。碳關稅表面上看來似乎在實際上並未提供特定國家之生產者任何利益。但是在實際執行的層面上，如何評估進口國是否確實採取類似

¹¹ WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, and WT/DS64/R, *Indonesia—Certain Measures Affecting the Automobile Industry (Indonesia—Autos)*, Panel Report adopted on 2 July 1998, para. 14.143.

的二氧化碳排放政策與機制，不無疑問，同時亦容易引起 WTO 會員之間是否待遇不同的爭議 (Zhu, Lee, & Kim, 2011: 224)。

2. 國民待遇原則與禁止課徵歧視性稅捐

GATT 第 3 條第 2 項禁止對國外進口之同類產品，或直接競爭或替代產品課徵歧視性之稅捐。若對國外進口之同類產品課徵歧視性之稅捐，超過對國內同類產品所徵收者，即違反 GATT 第 3 條第 2 項規定。

在阿根廷皮革 (*Argentina—Hides and Leather*) 案中，爭端解決小組指出 GATT 第 3 條第 2 項規定涵蓋「任何種類之費用」(charges of any kind)。所謂「費用」係指「金錢上的負擔」(pecuniary burden) 與「某人負擔支付金錢的責任」(liability to pay money laid on a person)。¹² 小組援引 GATT 「日本酒精飲料」案 (*Japan—Alcoholic Beverages*) 小組報告，認為在評估是否有租稅歧視，應不僅考慮內地稅所適用之稅率，亦應考慮課徵之方法與規則。¹³ 在歐盟碳均衡系統之下，對進口產品所採取之邊境稅調整，或許可以主張適用於進口產品生產要素之稅捐，對產品進口構成實際上的租稅負擔，只要不超過國內同類產品所負擔者，該等調整措施或許可被允許 (Goh, 2004: 406)。

如何認定「同類產品」，亦有必要分析之。這一點主要牽涉到兩個問題：第一、必須辨認進行比較之進口產品與本國產品；第二、儘管稅捐有所不同，或最終產品所具含之能源 (或碳) 不同，是否進口產品與本國產品得被視為「同類產品」。關於第一個問題，在

¹² WT/DS155/R, *Argentina—Measures Affecting the Export of Bovine Hides and the Import of Finished Leather (Argentina—Hides and Leather)*, Panel Report adopted on 16 February 2001, para. 11.143.

¹³ *Id.*, para. 11.183.

歐盟碳均衡系統之下，對進口產品所採取之邊境稅調整，或許可以主張應比較「最終」(final) 進口產品與本國產品，而非製造過程中能源或碳生產要素 (Goh, 2004: 407)。

觀諸過去 GATT/WTO 爭端解決案例，基本上，關於同類產品的認定，係採個案認定之方式。不過，在「日本酒精飲料 II」案 (*Japan—Alcoholic Beverages II*) 中，上訴機構列舉認定同類產品之考量因素：第一、產品於特定市場之最終用途；第二、消費者之喜好與習慣，因國而異；第三、產品之物理特性、本質與品質；第四、產品之關稅稅則號列。¹⁴ 在歐盟碳均衡系統之下，對進口產品所採取之邊境稅調整，有一項重要的問題在於即使「最終」進口產品與本國產品之物理特性相同，是否由於進口產品與本國產品製造之方式不同，因此不能被視為同類產品。這一點涉及到與產品無關之生產與製程方法 (processes and production methods; PPMs)。不過有學者認為，從過去的爭端解決案例看來，GATT 之規定僅涵蓋適用於產品本身之措施，而不涵蓋適用於生產與製程方法之措施 (Chimni, 2002: 136)。在生產與製程方法上能源消耗或碳的密集度有所不同，一般不會反映在物理特性或最終用途上，不過卻可能影響消費者的喜好與習慣。一旦進口產品與本國產品被認定為同類產品，對進口產品之課稅縱使輕微超過國內同類產品所負擔者，將被認定違反 GATT 第 3 條第 2 項第一句規定 (Kang, 2010: 7)。

¹⁴ WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, and WT/DS11/AB/R, *Japan—Taxes on Alcoholic Beverages (Japan—Alcoholic Beverages II)*, Appellate Body Report adopted on 1 November 1996, pp. 20-22. 此外，在「歐體石棉」案中對同類產品之認定也採同樣之標準。WT/DS135/AB/R, *European Communities—Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos (EC—Asbestos)*, AB Report adopted on 5 April 2001, para. 101.

3. 對進口產品徵收費用之規範

GATT 第 2 條第 2 項第 a 款規定 WTO 會員可對進口產品徵收費用，其相當於根據第 3 條第 2 項之規定對本國同類產品或對進口產品生產或製造之部分或全部原料所課徵之內地稅。該款規定允許兩種邊境稅調整：第一、對進口產品徵收之費用（相當於對本國類產品所徵收之內地稅）；第二、對進口產品生產或製造之部分或全部原料所徵收之費用（WTO/UNEP, 2009: 104）。雖然該款規定允許 WTO 會員對進口產品實施邊境稅調整，不過是否該款規定應解釋為僅對「物理上結合生產要素」(physically incorporated inputs) 之產品所徵收之稅捐，才能作為「同類」(like) 最終產品進口時所實施之調整，仍有不少爭論（施文真，2010: 442-444; Dhar & Das, 2009: 15）。目前除了前述的「超級基金」案之外，尚無其他與此一問題有關聯性之案例可供參考。因此仍有待未來更多的爭端解決報告來釐清 GATT 第 2 條第 2 項第 a 款與第 3 條第 2 項之相關規定。

(二) GATT 一般例外可否為邊境稅調整措施之適用解套

縱使 WTO 會員所採取之措施違反前述各項原則性之規定，但若符合 GATT 第 20 條之一般例外，仍可解套。在歐盟碳均衡系統之下，對進口產品所採取之邊境稅調整，歐盟或許可以援引 GATT 第 20 條一般例外條款予以合理化，主要涉及 GATT 第 20 條第 b 款（基於環境保護之目的）、GATT 第 20 條第 g 款（基於保存可能枯竭之自然資源），以及 GATT 第 20 條前言之規定（不得構成無正當理由之歧視，以及對國際貿易之變相限制）。

1. 環境保護與 GATT 第 20 條第 b 款規定

WTO 會員所採取之邊境稅調整措施，因具有環境保護之目

的，一般似可援引 GATT 第 20 條第 b 款規定。該款規定（連同 GATT 第 20 條前言）如下：

本協定不應被解釋為阻止會員國採取或執行任何措施，惟要求該等措施不得對情況相同之國家構成任意或無正當理由之歧視，或構成對國際貿易之變相限制：

.....

(b) 為維護人類、動物或植物生命或健康之必要措施；

在「美國汽油」(US-Gasoline) 案中，爭端解決小組採取三段式檢驗方法來檢視 GATT 第 20 條第 b 款之適用：第一、會員援引該款規定藉以支持之政策措施，屬於保護人類、動物或植物生命或健康之政策範疇；第二、該等措施不符合 GATT 相關規定，而須援引例外條款，是為了完成政策目標所必要者；第三、該等措施之適用符合 GATT 第 20 條前言之要求。¹⁵

在歐盟碳均衡系統之下，對進口產品所採取之邊境稅調整，目的是因應氣候變遷，以及因應碳洩漏與競爭力的問題，因此似乎可以通過第一段之檢驗。不過第二段有關「必要性」的檢驗，則需要詳加檢視。在「美國汽油」案爭端解決小組報告中指出，GATT 第 20 條第 b 款所謂之「必要」，意指若有一項較低貿易限制之替代措施可以適用時，締約國不能使一項不符合 GATT 規定之措施合理化且成為「必要」者。¹⁶ 有鑑於此，是否有較低貿易限制之替代措施至關重要。有學者認為對進口產品課徵邊境稅，僅影響到進口國內市場上本國產品與外國產品之相對價格，而提供出口救濟或國內

¹⁵ WT/DS2/R, *US—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline (US—Gasoline)*, Panel Report adopted on 20 May 1996, para. 6.20.

¹⁶ 在「美國汽油」案中，爭端解決小組沿用先前 GATT 爭端解決小組相關案例中對於 GATT 第 20 條第 d 款「必要」一詞之解釋。 *Id.*, para. 6.24.

回饋可以有效防止外國產品在本國市場與海外市場上取代本國產品，且避免貨品囤積 (Fischer & Fox, 2009: 25)。雖然此一論點尚須進一步探討，且在實務上也不確定是否如此，不過由於不易符合 GATT 第 20 條第 b 款所要求之「必要」性，因此有可能邊境稅措施無法通過第二段之檢驗 (De Cendra, 2006: 144; Kang, 2010: 8)。不過，在「巴西翻新輪胎」(*Brazil—Retreaded Tyres*) 案中，上訴機構曾強調應就管制策略之全貌來檢視貿易措施，並建議只要系爭措施對於該項策略有重要貢獻，可符合 GATT 第 20 條第 b 款所要求之「必要」性。¹⁷ 因此也有學者認為或許可使相關措施通過檢驗 (Werksman, 1999: 260)。

2. 保存可能枯竭之自然資源與 GATT 第 20 條第 g 款規定

GATT 第 20 條第 g 款規定如下：

- (g) 關於可能枯竭之自然資源之保存措施，但以此類措施須同時限制國內生產及消費始能生效者為限；

除了根據 GATT 第 20 條第 b 款進行檢視之外，邊境稅措施可能亦可根據 GATT 第 20 條第 g 款有關保存「可能枯竭之自然資源」的規定予以檢視。上訴機構於「蝦龜」(*Shrimp-Turtle*) 案中曾說明「可能枯竭之自然資源」包括生物或非生物資源。¹⁸ 上訴機構並於「美國汽油」案中指出「關於」(relates to) 可能枯竭之自然資源之保存措施，係指該措施「主要目的是」(primarily aimed at) 執行該

¹⁷ WT/DS332/AB/R, *Brazil—Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres (Brazil—Retreaded Tyres)*, Appellate Body Report adopted on 17 December 2007, para. 151.

¹⁸ WT/DS58/AB/R, *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (Shrimp-Turtle)*, Appellate Body Report adopted on 12 October 1998, para. 131.

項政策目標。¹⁹ 上訴機構認為「此類措施須同時限制國內生產及消費始能生效者」應解讀為限制措施不僅適用於進口汽油，亦應同時適用於本國汽油。該款規定要求限制措施之採行，基於保存之目的，適用於可能枯竭之自然資源的生產或消費。²⁰

根據前述案例所揭示之原則，在歐盟碳均衡系統之下，對進口產品所採取之邊境稅調整，屬於保存「可能枯竭之自然資源」之措施，主要目的是因應碳洩漏的問題。基此，根據 UNFCCC 第 2 條與 2009 年歐盟 ETS 指令序言第二段之規定，此類措施可「將大氣中溫室氣體的濃度穩定在防止氣候系統受到危險的人為干擾的水平上」。此外，歐盟碳均衡系統的目標之一，除了控制碳洩漏之外，最終期望能在全球水準上降低碳的消費。有鑑於此，在歐盟碳均衡系統之下，對進口產品所採取之邊境稅調整，似可符合 GATT 第 20 條第 g 款之要求 (Kang, 2010: 8; Pauwelyn, 2007: 35-36; Zane, 2011: 212)。

3. 根據 GATT 第 20 條前言規定進行檢視

縱使該等措施符合 GATT 第 20 條第 b 款與第 g 款之要求，仍須通過 GATT 第 20 條前言之最終檢驗。上訴機構在「蝦龜」案中認為 GATT 第 20 條前言乃是維持會員援引第 20 條例外之權利，與該會員應對其他會員負起條約義務兩者間之平衡 (a balance must be struck between the right of a Member to invoke an exception under Article XX and the duty of that same Member to respect the treaty rights of the other Members)。²¹ 因此，縱使措施符合 GATT

¹⁹ WT/DS2/9, *US—Gasoline*, Appellate Body Report adopted on 20 May 1996, p. 18.

²⁰ *Id.*, p. 20.

²¹ WT/DS58/AB/R, *Shrimp-Turtle*, Appellate Body Report, para. 156.

第 20 條第 b 款規定，但最終可否成功援引一般例外條款，仍端視其是否符合前言之要求而定。²²

上訴機構在「蝦龜」案中解釋，根據 GATT 第 20 條前言規定，檢視之標準有三項：第一、對情況相同之國家構成任意之歧視；第二、對情況相同之國家構成無正當理由之歧視；第三、對國際貿易之變相限制。某一措施之適用，對情況相同之國家構成任意或無正當理由之歧視，應具備三項要素：第一、措施之適用造成歧視；第二、歧視具有任意或無正當理由之性質；第三、歧視在情況相同之國家間產生，不僅在不同的出口國之間可能發生歧視，甚至於在出口國與進口國之間也可能發生歧視。²³

關於歧視之標準，上訴機構在「美國汽油」案中認為 GATT 第 20 條前言之下所謂之歧視標準，應與 GATT 第 3 條第 4 項所適用之標準不同。²⁴ 不過，歧視之標準得依個案認定。上訴機構在「蝦龜」案中認為當系爭措施不允許對情況相同之國家所適用之管制方案探究其適當性時，即有歧視存在。²⁵ 此外，上訴機構在「美國汽油」案中認為所謂之「變相限制」，可解讀為涵括在國際貿易上任意或無正當理由之歧視，而該等限制卻假借第 20 條所列舉之例外型態呈現。²⁶

在歐盟碳均衡系統之下，對進口產品所採取之邊境稅調整，可能引起其他 WTO 會員指控該等措施構成任意或無正當理由之歧視，或對國際貿易構成變相限制。基本上，要通過 GATT 第 20 條

²² *Id.*, para. 157.

²³ *Id.*, para. 150.

²⁴ WT/DS2/9, *US—Gasoline*, Appellate Body Report, p. 23.

²⁵ WT/DS58/AB/R, *Shrimp-Turtle*, Appellate Body Report, paras. 164-165.

²⁶ WT/DS2/9, *US—Gasoline*, Appellate Body Report, p. 25.

前言之檢驗標準並非易事，歐盟如欲援引第 20 條規定必須負擔舉證責任。因此歐盟能否援引 GATT 第 20 條規定使其措施正當化，尚在未定之天 (Ahner, 2009: 17; Kang, 2010: 9)。

三、對出口產品適用邊境稅調整在 SCM 協定之下的法律問題

在歐盟碳均衡系統之下，適用與出口有關之邊境稅調整措施，可就兩方面予以探討：第一、該等措施之適用是否構成補貼；第二、碳排放額度免費與否，是否有違 SCM 協定之規範。

(一) 是否構成補貼之問題

在歐盟碳均衡系統之下，對出口產品所採取之邊境稅調整，可能構成 SCM 協定所謂之「補貼」。補貼具有三項基本要素：第一、財務補助 (financial contribution)；第二、給予接受者利益 (benefit conferred to the recipients)；第三、特定性 (specificity)。在「加拿大軟木材 III」(US—Softwood Lumber III) 案中，爭端解決小組指出 SCM 協定第 1 條第 1 項第 a 款所謂之「財務補助」，不僅存在於涉及金錢移轉之作為或不作為，亦存在於政府提供之商品或服務。²⁷不過，在碳均衡系統之下，與出口有關之邊境稅調整是否屬於該款所規定之財務補助，尚難以確定，但有可能屬於 SCM 協定適用之範疇。

假設在碳均衡系統之下，與出口有關之邊境稅調整被視為該款所謂之「財務補助」，接下來涉及到 SCM 協定第 1 條第 1 項第 b

²⁷ WT/DS236/R, *United States—Preliminary Determinations with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada (US—Softwood Lumber III)*, Panel Report adopted on 1 November 2002, para. 7.24.

款規定所謂之給予接受者「利益」。在「加拿大民用航空器」(Canada—Aircraft) 案中，上訴機構認為所謂之利益存在於補貼接受者的情況，與未接受補助者的情況相比之下較好。²⁸ 一般而言，在碳均衡系統之下，與出口有關之邊境稅調整措施之受益者（國內產業），其狀況與外國出口商相比之下，並不見得比較好。因此如欲主張該等措施屬於 SCM 協定第 1 條第 1 項第 b 款規定所謂之授予「利益」，可能不易成立 (Kang, 2010: 10)。

關於「特定性」的問題涉及到兩點：第一、根據 SCM 協定第 3 條所謂之「禁止性補貼」，此種補貼被視為具有 SCM 協定第 2 條第 3 項所稱之特定性。第二、此種補貼應針對第 2 條所謂之某一企業或產業，或企業集團或產業集團。²⁹ 在碳均衡系統之下，與出口有關之邊境稅調整措施之受益者，通常是可能易受競爭衝擊之國內產業，目的是對抗碳密集之產品進口，因此應可符合「特定性」之要求 (Kang, 2010: 10)。

綜上所述，在歐盟碳均衡系統之下，對出口產品所採取之邊境稅調整，如欲主張其構成 SCM 協定所謂之「補貼」，恐怕並不容易成立。倘若其構成 SCM 協定第 1 條與第 2 條所謂之「補貼」，則將其劃歸「禁止性補貼」之種類，會比較容易。原因在於該等措施係對抗碳密集之產品進口，故針對國內易受衝擊之特定產業授予利益，以維持國內產品之競爭力。不過由於難以確定該等措施是否屬於 SCM 協定第 1 條第 1 項第 a 款所謂之「財務補助」，因此如欲援引 SCM 協定相關規定指控該等措施並非易事。在歐盟碳均衡

²⁸ WT/DS70/AB/R, *Canada—Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft (Canada—Aircraft)*, Appellate Body Report adopted on 4 August 2000, para. 157.

²⁹ WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, and WT/DS64/R, *Indonesia—Autos*, Panel Report, para. 14.155.

系統之下，對出口產品所採取之邊境稅調整，是否構成 SCM 協定所謂之「補貼」，仍端視其立法設計與具體措施內容而定，目前無法遽下結論（施文真，2009: 62-65; 許耀明，2007: 115-117; Kang, 2010: 10）。

（二）碳排放額度免費與否之問題

如前所述，在 WTO 多邊貿易規則之下，允許對出口產品所負擔之內地稅與費用實施邊境調整，不過不得超過該項產品在國內市場上銷售時被徵收之稅捐與費用。不過，在歐盟碳均衡系統之下，對出口產品所採取之邊境稅調整，還引起若干適法性的問題。首先是有關 PPMs 措施在 WTO 多邊貿易規則之下仍有不確定性 (Potts, 2008: 35-36)，因此難以確認對出口產品所採取之邊境稅調整是否符合相關規定。問題在於對於碳排放所徵收之費用是否可視為間接稅，亦即視同對產品所徵收之內地稅，故可於產品出口時進行調整。此外，因取得排放許可而支出之成本，亦即排放費用而非直接對產品徵收之費用，是否可被視為 GATT 第 6 條第 4 項、第 16 條註釋，與 SCM 協定註釋 1 所謂之「產品負擔之稅捐」(taxes borne by products)，故於出口時可予退還？

各界對於「產品負擔之稅捐」看法並不一致。有一種看法認為「產品負擔之稅捐」一詞從普通的意義來看，係指稅捐與產品之間的關係較不直接，因此與「適用於產品之稅捐」(taxes applied to products) 相比，其操作範圍較廣。換言之，意指不僅可對產品或最終產品物理上呈現之生產要素課徵稅捐，亦得課徵與非物理呈現者有關之稅捐，包括生產過程 (WTO Secretariat, 1997: para. LXXI)。另一種看法則認為排放費用在出口時不能予以調整，因為排放費用並不屬於 SCM 協定附件 1 出口補貼例示清單第 g 項所謂

之「關於生產所徵收之間接稅」(indirect taxes levied in respect with the production)，也不屬於第 h 項所謂之「前階段累積之間接稅」(prior stage cumulative indirect taxes)。根據 SCM 協定附件 2 註釋 61，解釋「於生產過程中所消耗之生產要素係於物理上結合之生產要素，生產過程中使用之能源、燃料及油，以及獲得出口產品過程中使用與消耗之觸媒」(inputs consumed in the production process are inputs physically incorporated, energy, fuels and oil used in the production process and catalysts which are consumed in the course of their use to obtain the exported product)。基此，排放費用不應被納入出口邊境稅調整的範圍 (De Cendra, 2006: 140; Hoerner & Muller, 1996: 33; Lodefalk & Storey, 2005: 39)。由於 WTO 爭端解決小組與上訴機構並未釐清 PPMs 措施之問題，因此難以確認對出口產品所採取之邊境稅調整是否符合相關規定。

此外，在有關出口邊境稅調整規則之下，出口回饋或出口退稅不得超過同類產品在國內市場上銷售時被徵收之稅捐與費用。換言之，在已繳納稅捐的情況下，當產品出口時可由政府退還之，或在尚未繳納稅捐的情況下，出口產品可免納稅捐。2012 年之後，歐盟有將近七成的排放額度免費給予廠商。此類免費排放額度所造成之出口回饋，可能超過同類產品供應國內消費時所負擔之稅捐與費用，根據 GATT 第 16 條註釋，可能被視為補貼 (Holzer, 2010: 63)。

此類免費排放額度所造成之出口回饋，是否屬於禁止性之出口補貼？根據 SCM 協定第 3 條第 1 項第 a 款規定，禁止在法律上或在事實上取決於出口之補貼。倘若在歐盟碳均衡系統之下，受益產業之挑選是根據產業出口之水準，則顯然屬於取決於出口者。根據 SCM 協定註四之說明，倘若某項補貼在事實上與實際或預期之出口或出口收益有關連，則該項補貼屬於 SCM 協定第 3 條第 1 項所謂

之禁止性出口補貼，縱使該項補貼並未在法律上取決於出口實績者亦然。換言之，該項補貼可能被視為在事實上取決於出口者。在「澳洲汽車皮革」(*Australia—Automotive Leather*) 案中，爭端解決小組使用寬鬆的檢驗標準來認定補貼與出口實績間之密切關連，且於認定在事實上取決於出口者採用相當低的門檻。³⁰ 因此，歐盟所採取之措施有可能違反 SCM 協定之規範 (Holzer, 2010: 64)。

不過，如果免費排放額度不是授予特定產業，而是根據客觀標準授予面臨碳洩漏高風險之產業，且遴選受惠產業之標準屬於自動性 (automatic)、明白表示 (clearly spelled out)，與嚴格堅持 (strictly adhered to) 者 (SCM 協定第 2 條第 1 項第 b 款)，補貼即有可能不具有「特定性」。一旦補貼不具有「特定性」，即非可控訴之補貼 (Pauwelyn, 2009: 8)。此外，如欲證明免費排放額度之授予造成他國嚴重損害，並非易事 (Pauwelyn, 2009: 8-9)。由此觀之，授予免費碳排放額度，是否有違 SCM 協定之規範，仍有許多不確定之因素存在，難以遽下定論。

此外，在排放交易系統之下，倘若持有排放許可之義務，被視為等同於徵收內地稅之效果，則於實施邊境稅調整時，應審慎處理之。倘若部分排放許可係以免費授予，而非透過拍賣所取得者，於計算調整稅時，可能需要考慮適用平均市場價格，以認定實際成本之水準，俾利求得相對應之稅捐負擔。曾有學者研究在排放交易系統之下，邊境稅調整之可行性與適法性。研究結果建議調整之幅度不得超過制定排放交易系統之國家所使用之最佳可用技術 (the best available technology) 生產給付金額之上限 (Ismer & Neuhoff,

³⁰ WT/DS126/R, *Australia—Subsidies Provided to Producers and Exporters of Automotive Leather (Australia—Automotive Leather)*, Panel Report adopted on 16 June 1999, paras. 9.55-9.56.

2007: 163-164)。

綜上所述，歐盟碳均衡系統下之邊境稅調整，如欲符合 GATT/WTO 多邊貿易規則，有三項重點值得留意：第一、歐盟相關立法措施必須考慮到外國當地的情形。一方面，可能有其他因應氣候變遷的方法存在；另一方面，開發中國家可能不須承擔如同已開發國家所應負擔之調整。第二、採取單邊貿易措施之前，歐盟必須預先進行嚴謹與全面性的談判，以達成締結雙邊或多邊協定之目標。第三、歐盟為了貫徹與貿易相關之環境政策而擬採取之立法措施，其行政與執行必須遵守基本的公平與正當程序。例如歐盟應避免因邊境管制所造成之進口遲延。由於不同國家之情況各有差異，故於設計立法措施時應納入考量，使其具有彈性 (De Melo & Mathys, 2010: 34-35)。

肆、結論

歐盟為了因應碳洩漏與競爭力的問題，擬於碳均衡系統之下，運用貿易政策工具針對進出口產品實施調整措施。雖然歐盟可能採取之貿易措施尚未具體明朗，不過由前述之分析發現，歐盟擬於碳均衡系統之下所採取之措施，未必盡皆符合 GATT/WTO 多邊貿易規則。倘若未來歐盟執行具體措施，並接受 WTO 爭端解決機制之檢驗後，方能針對歐盟碳均衡系統與 GATT/WTO 規則相容性之問題有所定論。而歐盟相關法規措施之整體設計與諸多細節，亦將隨之接受檢驗。

除了適法性的問題之外，一旦歐盟採取邊境調整措施而影響他國對歐出口，有可能引起他國採取反制或報復行動，引發貿易衝突。雖然法國一再呼籲採取邊境措施，但是其他歐盟會員國 (如瑞

典) 卻警告保護措施可能阻礙各國簽署因應氣候變遷之條約的進展，而歐盟執委會主席也認為採取貿易壁壘並不符合歐盟之利益 (“Sarkozy renews pressure,” 2009)。對開發中國家而言，尤其是邊境措施的主要目標國 (如中國大陸與印度)，已經表示抗議已開發國家以因應氣候變遷為名，行「綠色保護主義」(green protectionism) 之實。如此一來，可能損害貿易夥伴之間所建立之信任度，而不利於未來締結國際協定。

倘若審慎設計與執行邊境措施，在理論上或可通過 GATT/WTO 多邊貿易規則的檢驗。不過對於能源密集產業而言，邊境措施是否是維持公平競爭的好方法，仍有待觀察。曾有學者建議其他替代方案以資運用。例如制定排放交易系統之國家可以採取彈性機制 (例如京都議定書下之清潔發展機制 [clean development mechanism; CDM])，允許企業交易排放額度俾利降低成本，以緩和競爭壓力。其他替代方案還包括免費分配所有 (或至少部分) 排放額度，或將最易受到嚴格減排方案所影響而喪失國際競爭力的產業排除在外。不過問題在於此種措施有可能構成可控訴之補貼，因此必須確保排放額度之價格，不得超過同類產品供應國內消費時所負擔之稅捐與費用 (De Melo & Mathys, 2010: 36)。

由於歐盟等已開發國家在 2012 年之後將實施更嚴格的減排目標，邊境稅調整之問題仍將是熱烈討論的議題。不過由於碳均衡系統與邊境稅調整牽涉到多方關切，以及與 GATT/WTO 多邊貿易規則相容性的問題，因此是否該等措施終能付諸施行，仍有待觀察。

參考文獻

- 施文真 (2005)。〈氣候變遷國際管制體系與關稅暨貿易總協定／世界貿易組織之關係：以京都機制為主要探討對象〉，《臺大法學論叢》，34, 4: 179-228。(Shih, W. C. [2005]. GATT/WTO and the international regime on climate change: Focusing on the Kyoto mechanisms. *National Taiwan University Law Journal*, 34, 4: 179-228.)
- 施文真 (2008)。〈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〉，《政大法學評論》，105: 121-215。(Shih, W. C. [2008]. A re-examination of the relationship between the emissions trading system and the WTO with respect to the legal nature of the traded units. *Chengchi Law Review*, 105: 121-215.)
- 施文真 (2009)。〈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〉，《臺灣科技法律與政策論叢》，6, 2: 1-96。(Shih, W. C. [2009]. The border tax adjustment provisions of the GATT/WTO and its implications to the energy and carbon tax regimes. *Taiwan Journal of Law and Technology policy*, 6, 2: 1-96.)
- 施文真 (2010)。〈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〉，楊光華 (編)，《第九屆國際經貿法學發展學術研討會論文集》，頁 413-516。臺北：國立政治大學商學院國際經貿組織暨法律研究中心。(Shih, W. C. [2010]. The border tax adjustment provisions of the GATT/WTO and its implications to the energy and carbon tax regimes. In G. Yang [Ed.], *The proceedings of the symposium on the Development of International Trade Law* (pp. 413-516). Taipei: The Research Center for International Organization and Trade Law, National Cheng-Chi University.)
- 施文真 (2012)。〈能源稅與碳稅之邊境稅調整措施——以 GATT/WTO 之合致性為主要討論對象〉，《貿易政策論叢》，17: 157-220 (Shih, W. C. [2012]. The border tax adjustment measures of the energy and carbon tax: Focusing on their compatibility with the GATT/WTO. *Journal of Trade Policy*, 17: 157-220.)

- 許耀明 (2007)。〈氣候變化綱要公約／京都議定書、美歐不同立場和 WTO 補貼暨平衡措施協定之互動〉，《中華國際法與超國界法評論》，3, 1: 73-120。(Hsu, Y. M. [2007]. The UNFCCC/Kyoto Protocol, the US/EU positions and the possible application of SCM Agreement. *Chinese [Taiwan] Review of International and Transnational Law*, 3, 1: 73-120.)
- Ahner, N. (2009). *Final instance: World Trade Organization — Unilateral trade measures in EU climate change legislation* (EUI Working Paper RSCAS 2009/58). Badia Fiesolana, Italy: European University Institute.
- Bagwell, K., & Staiger, R. W. (2001a). The WTO as a mechanism for securing market access property rights: Implications for global labor and environmental issues. *Journal of Economic Perspectives*, 15, 3: 69-88.
- Bagwell, K., & Staiger, R. W. (2001b). Domestic policies, national sovereignty and international economic institutions. *Quarterly Journal of Economics*, 116, 2: 519-562.
- Baron, R., & ECON-Energy. (1997). *Economic/fiscal instruments: Competitiveness issues related to carbon/energy taxation* (Annex I Expert Group on the United Nations Framework Convention on Climate Change Working Paper No. 14). Paris: OECD/IEA.
- Barthold, T. A. (1994). Issues in the design of environmental excise taxes. *Journal of Economic Perspectives*, 8, 1: 133-151.
- Charnovitz, S. (2003). Trade and climate: Potential conflicts and synergies. In *Beyond Kyoto: Advancing the international effort against climate change* (pp. 141-167). Arlington, VA: Pew Center on Global Climate Change.
- Chimni, B. S. (2002). WTO and environment: Legitimation of unilateral trade sanctions. *Economic and Political Weekly*, 37, 2: 133-139.
- Copeland, B. R., & Taylor, M. S. (2004). Trade, growth, and the environment. *Journal of Economic Literature*, 42, 1: 7-71.
- Cosbey, A. (2008, June). *Border carbon adjustment*. Background paper prepared for Trade and Climate Change Seminar, Copenhagen, Denmark.

- Cosbey, A., & Tarasofsky, R. (2007). *Climate change, competitiveness and trade*. London: Chatham House.
- De Cendra, J. (2006). Can emissions trading schemes be coupled with border tax adjustments?: An analysis vis-à-vis WTO law. *Review of European Community and International Environmental Law*, 15, 2: 131-145.
- De Melo, J., & Mathys, N. A. (2010). *Trade and climate change: the challenges ahead* (Document de travail Série Politiques de développement P14). Clermont-Ferrand, France: Fondation pour les études et recherches sur le développement international.
- Delbeke, J. (2006). The Emissions Trading Scheme (ETS): The cornerstone of the EU's implementation of the Kyoto Protocol. In J. Delbeke (Ed.), *EU energy law, Volume IV: EU environmental law. The EU greenhouse gas emissions trading scheme* (pp. 1-13). Leuven, the Netherlands: Claeys & Casteels.
- Demaret, P., & Stewardson, R. (1994). Border tax adjustments under GATT and EC Law and general implications for environmental taxes. *Journal of World Trade*, 28, 4: 5-65.
- Dhar, B., & Das, K. (2009). *The European Union's proposed carbon equalization system: Can it be WTO compatible* (Research and Information System for Developing Countries Discussion Paper No. 156)? New Delhi, India: RIS.
- Dröge, S. (2008). Border adjustment to tackle carbon leakage. In K. Neuhoﬀ & F. Matthes (Eds.), *The role of auctioning for emissions trading* (pp. 53-55). Cambridge, UK: Climate Strategies.
- Ellerman, A. D., Buchner, B. K., & Carraro, C. (2007). The EU ETS allocation process: an overview. In A. D. Ellerman, B. K. Buchner, & C. Carraro (Eds.), *Allocation in the European emissions trading scheme: Rights, rents and fairness* (pp. 3-12). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- European Union. (2003). Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council

- Directive 96/61/EC. *Official Journal of the European Union*, 2003: L275/32-46.
- European Union. (2009). Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community. *Official Journal of the European Union*, 2009: L140/63-87.
- Fischer, C., & Fox, A. (2009). *Comparing policies to combat emissions leakage: Border tax adjustments versus rebates* (RFF Discussion Paper 09-02). Washington, DC: RFF.
- Frankel, J. (2008, June 9). *Options for addressing the leakage/ competitiveness issue in climate change policy proposals*. Paper presented at Conference on Climate Change, Trade and Competitiveness: Is a Collision Inevitable? Washington, DC: Brookings Institution.
- Frankel, J. (2009). *Environmental effects of international trade*. Boston, MA: Harvard University.
- GATT. (1970). *Border tax adjustments* (GATT Working Party Report L/3464). Geneva: GATT.
- Goh, G. (2004). The World Trade Organization, Kyoto and energy tax adjustments at the border. *Journal of World Trade*, 38, 3: 395-423.
- Gueye, K. (2009). *Scoping paper on climate change mitigation policies and measures in select OECD countries: Trade and Development implications in developing countries*. Retrieved February 14, 2012, from http://www.rff.org/Documents/Events/090505_Trade_and_Climate_Change/090505_Trade_and_Climate_Gueye.pdf
- Hoel, M. (1994). Efficient climate policy in the presence of free riders. *Journal of Environmental Economics and Management*, 27, 3: 259-274.
- Hoel, M. (1996). Should a carbon tax be differentiated across sectors. *Journal of Public Economics*, 59, 1: 17-32.

- Hoerner, A. J., & Muller, F. (1996). *Carbon taxes for climate protection in a competitive world*. Retrieved February 10, 2012, from http://rprogress.org/publications/1996/swiss_1996.pdf
- Hollinger, P. (2009, September 10). Sarkozy calls for carbon tax on imports. *Financial Times*. Retrieved February 14, 2012, from <http://www.ft.com/cms/s/0/a5fb6084-9e32-11de-b0aa-00144fea bdc0.html#axzz1mLlBvjK8>
- Holzer, K. (2010). Proposals on carbon-related border adjustments: Prospects for WTO compliance. *Carbon and Climate Law Review*, 2010, 1: 51-64.
- Houser, T., Bradley, R., Childs, B., Werksman, J., & Heilmayr, R. (2008). *Leveling the carbon playing field: International competition and U.S. climate policy design*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Hufbauer, G. C., Charnovitz, S. & Kim, J. (2009). *Global warming and the world trading system*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Ismer, R., & Neuhoff, K. (2007). Border tax adjustment: A feasible way to support stringent emission trading. *European Journal of Law and Economics*, 24, 2: 137-164.
- Kang, S. (2010, July). *Carbon border tax adjustment from WTO point of view*. Paper presented at Society of International Economic Law (SIEL), Second Biennial Global Conference, University of Barcelona, Spain.
- Klepper, G., & Peterson, S. M. (2004). *The EU emissions trading scheme. Allowance prices, trade flows, competitiveness effects* (FEEM Working Paper No. 49.04). Retrieved February 14, 2012, from <http://ssrn.com/abstract=525342>
- Lodefalk, M., & Storey, M. (2005). Climate measures and WTO rules on subsidies. *Journal of World Trade*, 39, 1: 23-44.
- Mæstad, O. (1998). On the efficiency of green trade policy. *Environmental and Resource Economics*, 11, 1: 1-18.
- Meadows, D. (2006). The emissions allowance trading Directive 2003/87/EC explained. In J. Delbeke (Ed.), *EU energy law*,

- Volume IV: EU environmental law. The EU greenhouse gas emissions trading scheme* (pp. 63-115). Leuven, the Netherlands: Claeys & Casteels.
- Pauwelyn, J. (2007). *U.S. federal climate policy and competitiveness concerns: The limits and options of international trade law* (Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions Working Paper No. 07-02). Durham, NC: Duke University.
- Pauwelyn, J. (2009). *Testimony before the subcommittee on Trade of the House Committee on ways and means*. Retrieved February 18, 2012, from <http://www.docstoc.com/docs/9842017/Statement-of-Joost-Pauwelyn>
- Peeters, M. (2008). Legislative choices and legal values: Considerations on the further design of the European greenhouse gas emissions trading scheme from a viewpoint of democratic accountability. In M. Faure & M. Peeters (Eds.), *Climate change and European emissions trading: lessons for theory and practice* (pp. 17-52). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Potts, J. (2008). *The legality of PPMs under the GATT: Challenges and opportunities for sustainable trade policy*. Manitoba, Canada: International Institute for Sustainable Development.
- Quick, R. (2008). "Border tax adjustments" in the context of emissions trading: Climate protection or "naked" protectionism? *Global Trade and Customs Journal*, 3, 5: 163-175.
- Reinaud, J. (2008). *Climate policy and carbon leakage: Impacts of the European emissions trading scheme on aluminium*. International Energy Agency Information Paper. Paris: OECD/IEA.
- Reinaud, J. (2009). *Trade, competitiveness and carbon leakage: Challenges and opportunities* (Energy, Environment and Development Programme Paper). London: Chatham House.
- Sarkozy renews pressure for CO2 border tax. (2009, September 14). *EurActive*. Retrieved March 10, 2012, from <http://www.euractiv.com/climate-change/sarkozy-renews-pressure-co2-border-tax/article-185387>
- Sheldon, I., & McCorrison, S. (2011, July). *Climate policy, carbon*

- leakage, and competitiveness: how might border tax adjustments help?* Paper presented at the Agricultural & Applied Economics Association's 2011 AAEA & NAREA Joint Annual Meeting, Pittsburg, Pennsylvania.
- Veel, P. E. (2009). Carbon tariffs and the WTO: An evaluation of feasible policies. *Journal of International Economic Law*, 12, 3: 749-800.
- Werksman, J. (1999). Greenhouse gas emissions trading and the WTO. *Review of European Community and International Environmental Law*, 8, 3: 251-264.
- WTO Secretariat. (1997). *Taxes and charges for environmental purposes—Border tax adjustment* (WTO Doc. WT/CTE/W/47). Geneva: Author.
- WTO/UNEP. (2009). *Trade and climate change*. Geneva: WTO Secretariat.
- Zane, S. N. (2011). Leveling the playing field: The international legality of carbon tariffs in the EU. *Boston College International and Comparative Law Review*, 34, 1: 199-225.
- Zhu, Z., Lee, E., & Kim, S. (2011). A discussion on the legitimacy of carbon tariffs under the WTO. *International Proceedings of Economics Development and Research*, 10: 221-225.

The European Union's Carbon Equalization System and Its Compatibility with the World Trade Organization's Multilateral Trade Rules —The Case of Border Tax Adjustments

Catherine Li

Department of Law, Soochow University
No. 56, Sec. 1, Kuei-yang St., Taipei 10048, Taiwan
E-mail: cathyli2@scu.edu.tw

Abstract

In the absence of any robust international agreements to combat climate change, some countries and organizations have undertaken unilateral policies and measures. One such example is the European Union's emissions trading system—a program that sets limits on the quantities of authorized carbon emissions within the EU. This system places the EU's energy-intensive industries at a competitive disadvantage with respect to foreign firms not so constrained. In order to address carbon emissions and competitiveness through climate change policies, the European Union proposed leveling the playing field by implementing the Carbon Equalization System, including border tax adjustments. This paper examines whether those measures are compatible with multilateral trade agreements under the World Trade Organization.

Key Words: climate change, carbon equalization system, carbon leakage, border tax adjustments, Emission Trading System