

淡江大學歐盟資訊中心通訊

EUi Newsletter, Tamkang University



第 48 期

2015 年 12 月發行

發行人

淡江大學覺生紀念圖書館

主編

許琇媛

編輯助理

周孟翰

訂閱網址

<http://info.lib.tku.edu.tw/epaper/subscribe.asp?sid=1>

加入 EUi 粉絲團

<http://www.facebook.com/EUi.TKU>

歐盟於 2015 年 5 月 16 日到 5 月 27 日，針對 34 個國家或領地，進行相關議題民意調查。此份歐盟第 83 號民調反映了現階段歐洲政治與經濟情勢。訪談議題分為五部分：第一部分分析歐洲人如何看待自身的政治機構，除了本國政府、議會，還有歐盟以及其相關機構。這份報告也檢驗了歐盟公民是否認為他們的意見有受到歐盟重視。第二部分分別從會員國及歐盟的層級，觀察歐洲人所關注的相關議題。第三部分檢視受訪者如何看待當前經濟情勢、對未來一年的期待，以及對歐元的看法。第四部分處理了歐盟公民身分的議題。第五部分關注歐洲人對主要議題的意見，舉凡投資、產業、能源、貿易及移民。

2015 年 G20 各國以三大面向為主軸：一、加強經濟復甦力道及提昇潛力；二、強化對抗風險能力；三、支持永續性發展。各國堅定執行現有的承諾，包括促進投資，激勵經濟成長，提昇 G20 各國行動的永續性，最終決議採納一全方位的議程，讓各國分享經濟成長紅利。此外，G20 各國計畫，加強與低所得成長國家間的對話機制。

因應近期歐盟所面臨的嚴重難民問題，歐盟於 2015 年 10 月 15 日召開一場特別高峰會，針對難民、申根既有規範(Schengen acquis)和敘利亞、利比亞等問題，做出相關決議，文中將針對前述議題，分析其決議內涵。

本期學者專欄，邀請台灣綜合研究院顧問陳世杰博士，撰寫『他山之石可攻錯乎—歐美氣候變遷訴訟實務及其對我國的啟示』一文。作者藉分析比較歐美氣候變遷訴訟實務發展，從中探討法院在該類訴訟中，氣候變遷治理所扮演的角色。作者研究結果指出，對台灣最大啟示為，究竟會走向訟案充斥、法院審理困頓不前的美國類型；抑或仿效由法院判決輔助氣候變遷治理的歐盟風格，氣候變遷治理效能將扮演一關鍵角色。為避免走向耗費大量司法資源，且法院輔治成效受限的美國類型，政府宜強化對抗氣候變遷的治理力道。

本期讀者文章，由淡江大學歐洲研究所碩士吳采薇小姐撰寫，分享『歐加自由貿易協定之投資保護內容遭遇的批評：兼論可能的修改方向』一文。作者從所有歐加自由貿易協定(CETA)的反對意見中，歸納出三種論述：(一)CETA 談判時並未得到人民同意而自行加入 ISDS，有違民主原則；(二)同意採用 ISDS，但認為 CETA 投資條款仍有瑕疵，並未全面改正傳統 ISDS 運作上的缺失；(三)完全反對 ISDS 機制的使用，認為 CETA 中的 ISDS 對歐盟整體經貿投資，弊端將大於利益。文末探討投資保護內容可能的修改方向。

▶ 歐盟專題.....	4
歐盟第 83 號民調出爐	4
G20 高峰會	6
10 月歐盟特別高峰會	15
▶ 學者專欄.....	19
他山之石可攻錯乎—歐美氣候變遷訴訟實務及其對我國的啟示	19
▶ 讀者投稿文章.....	48
歐加自由貿易協定之投資保護內容遭遇的批評：兼論可能的修改方向	48
▶ 歐盟出版品簡介.....	61
1. Tax reforms in EU Member States 2015	61
2. Global food security 2030	62
3. Striving for Influence: The European Parliament in EU Foreign Policy	63
4. EU home affairs diplomacy: why, what, where – and how	64
5. Towards an EU global strategy – Background, process, references	65
▶ 歐盟重要日程.....	66



歐盟第 83 號民調出爐

歐盟於 2015 年 5 月 16 日到 5 月 27 日，針對 34 個國家(包含了一、歐盟 28 個會員國，二、歐盟 5 個候選國：馬其頓、土耳其、蒙地內哥羅、塞爾維亞、阿爾巴尼亞，三、塞普勒斯內不受當地政府控制的土耳其裔社區)或領地，進行相關議題民意調查。歐盟第 83 號民調(Eurobarometer 83, EB 83)為 2015 年春季民調，在歐盟執委會發布 2015 年春季經濟預測(確認歐盟總體經濟將會復甦)幾天後開始執行。此份「民調結果報告」反映了現階段歐洲政治與經濟情勢，以下摘要歐盟第 83 號民調結果內容。

此份民調報告以歐盟 28 個會員國境內公民為主要受訪者，訪談議題分為五部分：第一部分分析歐洲人如何看待自身的政治機構，除了本國政府、議會，還有歐盟以及其相關機構。這份報告也檢驗了歐盟公民是否認為他們的意見有受到歐盟重視。第二部分分別從會員國及歐盟的層級，觀察歐洲人所關注的相關議題。第三部分檢視受訪者如何看待當前經濟情勢、對未來一年的期待，以及對歐元的看法。第四部分處理了歐盟公民身分的議題。第五部分關注歐洲人對主要議題的意見，舉凡投資、產業、能源、貿易及移民。多數議題已於先前的民調中提出，因此歐盟更能分析長期的公眾意見趨勢走向。

2015 年的歐盟 GDP 成長率，預期將會達到 1.8%，而歐元區預計有 1.5% 的成長；相較於 2014 年的 GDP 成長率(1.4%以及 0.9%)，分別增加了 0.4%及 0.6%。

歐盟失業率仍居高不下，但是已經降到低於 10%的門檻；歐盟 28 國的失業率從 2014 年 4 月的 10.3%降了 0.6%到 2015 年 4 月的 9.7%。而歐元區 2014 年 4 月則是 11.7%，已降低了 0.6%到 11.1%。25 歲以下的青年失業率仍高，但已持續下降中，歐盟 28 國青年失業率自 2014 年 4 月的 22.5%降至 20.7%(降低了 1.8 個百分點)；歐元區則從 23.9%降至 22.3%(降低了 1.6 個百分點)。

相較 2014 年 4 月的同期數據，22 個歐盟會員國的失業率已下降；但仍有部分國家呈現增加趨勢，如羅馬尼亞與比利時都增加了 0.1%，分別為 6.9%與 8.5%，奧地利增加了 0.2%至 5.7%，法國增加了 0.4%至 10.5%，克羅埃西亞增加了 0.4%至 17.5%，芬蘭則是增加了 0.9%到 9.4%。4 月 23 日時歐洲理事會於布魯塞爾開了一場特別會議，討論減輕地中海地區移民壓力的可能措施。5 月

13 日，歐盟執委會發布了「歐洲移民議程」來改善移民管理議題。從 2014 年秋季的歐盟民調執行以來，希臘、克羅埃西亞、義大利、芬蘭、波蘭以及英國都舉行了國內選舉。立陶宛在 2015 年元旦加入了歐元區。

移民議題在現階段，已被歐洲人視為歐盟所面臨的最關鍵及嚴苛議題，取代了始於 2010 年秋季的歐盟民調第 74 號中所調查的一系列經濟相關議題。在歐盟 20 個會員國境內，移民成為高度矚目的議題，會員國對恐怖主義的關注也顯著上升中。相形之下，歐洲人對經濟成長相關議題的關切度則逐漸降溫中。目前越來越多歐洲人正面看待歐盟發展，因此支持歐盟的指標持續提升，對歐盟的信任度也相對提高了，對歐盟的不信任度已降至 50% 以下，這是自 2011 年春季歐盟第 75 號民調執行以來，首次出現的現象。樂觀看待歐盟未來的歐洲人也越來越多，58% 的人持有此種看法。雖然少數受訪者認為，其所提意見已受歐盟決策者採納的比例已有提昇，然而近半數受訪者持相反意見；無論如何，類似民調議題從初次提出以來，此次是歷年來反對比率最低的一次。

2014 年歐洲議會大選後，受訪者認為歐盟重視其意見的比率依舊保持高水準。部分受訪者對歐洲經濟情勢的發展，已有所改善，將近四成認為國家經濟表現良好，然而仍有約莫六成的受訪者認為，其國內經濟情勢不佳。儘管已有所改善，成員國間之民調仍存有許多差異性。自 2009 年以來，將近一半(48%)的歐洲人說經濟危機對就業市場的影響已達到極限，對未來一年的歐洲經濟發展抱持樂觀，且在國家以及歐盟層級上，樂觀者多過於悲觀者。個別會員國的經濟樂觀指數達到 2004 年(歐盟民調第 61 號)開始測量以來的高點。自 2013 年以來，支持歐元的比例(歐盟民調第 80 號)維持著上升的趨勢。絕大多數的歐洲人支持使用單一貨幣歐元，此觀點也受到 21 個歐盟會員國受訪者的支持。

超過三分之二的歐洲人認為他們是歐盟的公民，這也是有史以來民調報告結果，出現最高的比例。也有相同比例的受訪者表示，想要更加了解身為歐盟公民所應享有的權利。27 個會員國境內的多數受訪者皆認同自己是歐盟公民。

圖書館歐盟資訊中心 許琇媛、周孟翰編譯

參考資料來源：

<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/66896>

G20 高峰會

G20 領袖們於 2015 年 11 月 15-16 日在安塔利亞(Antalya)召開高峰會，決議採取共同行動，以達成強健、永續及均衡的經濟成長，進而促進各國的經濟繁榮。會中 G20 各國推動市場應提供更多及更高品質的工作機會。G20 領袖們主張，需運用所有相關政策工具，並與利益團體保持密切的互動，以推動經濟的永續性成長及強化市場信心。

為落實政策目標，2015 年 G20 各國以三大面向為主軸：一、加強經濟復甦力道及提昇潛力；二、強化對抗風險能力；三、支持永續性發展。各國堅定執行現有的承諾，包括促進投資，激勵經濟成長，提昇 G20 各國行動的永續性，最終決議採納一全方位的發展計劃，讓各國分享經濟成長紅利。此外，G20 各國計畫，加強與低所得成長國家間的對話機制。

一、加強經濟復甦力道及提昇潛力

儘管部分主要經濟體的發展前景看好，但全球經濟成長現況仍不均衡，成長率也持續低於預期。金融市場依舊充滿風險及不確定性，地緣政治的挑戰也越來越受全球關注。此外，世界各國需求不足及結構問題仍舊阻礙實際及潛在成長。

G20 領袖們將繼續以合作的方式來執行完善的宏觀經濟政策，達成強健、永續、均衡的成長。會員國的貨幣監管機構會根據授權，持續確保價格穩定並支持經濟活動。G20 領袖們重申，將依近期經濟情況，彈性實施金融政策，以便支持成長及創造就業，同時間維持政府債務佔 GDP 比重的永續性。各國會考量預算收支組成，來支持生產力、永續性和經濟成長；持續致力於促進全球再平衡；維持順暢溝通管道並且謹慎地調整行動，特別是在主要貨幣及其他政策決定等方面，以降低不確定性、縮小負面溢出效應以及提高透明度。在大規模浮動資金流動造成風險的背景之下，G20 會員國將會透過適當的架構，確保建立合適的全球金融安全網，來提升金融穩定性，同時享受金融全球化帶來的優點；重申之前的匯率承諾，而且反對任何形式的保護主義。

G20 會員國會盡力達成具挑戰性的目標，如同在布里斯班(Brisbane)的宣言，擬於 2018 年前，讓 G20 國內生產總值額外增長 2%。政策優先事項則是，適時且有效地執行經濟成長策略，其包含支撐需求以及結構改革，以便提昇實際和潛在增長，創造就業、提高永續性及降低所得不均的比率。自 2014 年以來，

會員國已兌現上述過半的承諾，並有大幅的進展。

根據國際貨幣基金組織(IMF)、經濟合作暨發展組織(OECD)與世界銀行(World Bank)的分析顯示，G20 會員國目前落實的政策已經為集體增長貢獻了超過三分之一的動能。但是會員國也承認，為達成目標，還有更多的事需要完成。會員國將會更加努力並快速採取行動以加速實施所剩的承諾。後續，各國將透過 2015 年所制定的強有力架構機制，密切關注對相關承諾的執行狀況；繼續檢視並調整成長策略以確保符合不斷改變的經濟情勢、政策重點以及結構挑戰，特別是緩慢的生產力增長，以符合 G20 集體經濟成長目標。

安塔利亞行動計畫(Antalya Action Plan)，包括調整過的成長策略與關鍵承諾的執行日程，反應了會員國克服全球經濟挑戰的決心。

G20 會員國將確保成長具備包容性、創造就業性及提供全體社會增長紅利等三項特質。多數國家持續惡化的貧富不均現象已經為社會團結帶來風險，會員國公民的福利也對經濟造成負面的影響，並且阻礙實現提昇經濟增長的目標。一連串全面且均衡的經濟、金融、勞工、教育以及社會政策將可改善貧富不均現象。G20 會員國認可勞動及就業部長宣言(Declaration of Labour and Employment Ministers)，承諾實施優先事項，按照「G20 關於勞動所得分配和解決不平等的優先政策(G20 Policy Priorities on Labour Income Share and Inequalities)」，讓勞動市場更具永續性。G20 會員國會要求各自的金融、勞動、就業部長檢視成長策略及就業計畫，以加強針對貧富不均現象並且支援永續性的成長。認識到社會對話對實現上述目標至關重要，G20 會員國歡迎工商論壇(B20)和勞工論壇(L20)發表關於就業、增長和尊嚴勞動的聯合聲明。

失業、非充分就業、非正規工作是造成眾多國家貧富不均的主要原因，同時亦削弱未來的經濟發展前景。G20 會員國依照「G20 促進高品質就業框架(G20 Framework on Promoting Quality Jobs)」的內容，重心放在促進更多且更高品質的工作上；並透過「G20 技能策略(G20 Skills Strategy)」改善並投資技職培訓。會員國決心幫助年輕人更順利融入勞動市場，包括鼓勵創業。基於之前的承諾以及考慮各國的環境，會員國同意於 2025 年前實現將 G20 各成員中最有可能被勞動市場永久拋棄的年輕人比例降低到 15%的目標；並且要求經合組織及國際勞工組織(ILO)協助監測目標實行的進度。成員國也會持續監督 G20 的目標與「就業計畫(Employment Plans)」的執行，以降低性別參與差距，以及在永續的全球供應鏈內，促進安全以及健康的工作環境。

G20 會員國將會因應國際勞工流動以及人口老化所帶給勞動市場的機會及挑戰。國內勞工流動在某些 G20 國家內部是一項重要的勞動市場議題。會員國已注意且將進一步探討日益興盛的銀髮族經濟。會員國的勞動及就業部長也需在 2016 年，會報相關議題的進展狀況。

特別為激勵私部門參與相關投資，會員國已制定了極具挑戰性的各自投資策略，透過具體政策以及行動來促進投資環境，(含公部門的投資)建設充足且高品質的基礎建設；並支持中小企業與增進知識共享。經合組織的分析顯示，這些策略將有可能使 G20 的投資占 GDP 比於 2018 年前上升 1 個百分點。

為改善投資的準備工作、優先順序以及執程序，會員國已經制定了公私部門合作模式(public-private-partnership)的綱要以及最佳實踐模式。會員國也考慮了其他可替代的融資結構，包括資產的融資模式，證券的簡單及透明化促進中小企業和基礎投資的成長。下一步，會員國將呼籲各國部長持續改善投資環境，促進長期融資、加強機構投資者的參與、支持發展替代性資本市場的工具、資產的融資並鼓勵多邊開發銀行(Multilateral Development Banks)動員自身資源，將其資產負債表最佳化，以吸引私部門資金。

全球貿易與投資依舊是經濟成長與發展的重要引擎，可創造就業、增進福利以及促進永續性成長。G20 領袖注意到全球貿易仍然低於危機前的水準。這是週期性和結構性因素造成的。因此，G20 會員國再次承諾通過更好的協調工作來加強貿易與投資，包括透過調整後的成長策略。包容的全球價值鏈(Global Value Chains, GVCs)是全球貿易的主要動力來源。G20 會員國支持允許所有發展水準國家內任何規模的企業，特別是中小企業，參與並充分利用全球價值鏈，同時鼓勵發展中國家全力參與及創造更多價值。G20 會員國進一步確認將不採取保護主義措施，並且將謹慎監督進展；為此，會員國將要求世界貿易組織(WTO)、經合組織、聯合國貿易與發展會議(UNCTAD)持續針對貿易以及貿易限制措施進行報告。G20 會員國除了要求各國貿易部長也需要定期會面，也同意支援工作小組的設立。

世界貿易組織是多邊貿易系統的基石，而且也應該持續在促進經濟成長與發展方面上，扮演重要角色。G20 會員國堅持一個強健且有效率的多邊貿易體系，並且決心維持並改善體系功能；致力共同推動奈洛比(Nairobi)部長會議取得成功發展，包括在杜哈發展議程(Doha Development Agenda)取得一系列平衡結果，以在奈洛比會議後的工作提供更清楚的指導方針。G20 會員國也需要更加

努力來執行峇里套案(Bali Package)的內容，包括農業、發展、公共糧食儲備以及儘快批准及執行貿易便捷化協定(Trade Facilitation Agreement)。會員國將持續確保雙邊的、地區的、多邊的貿易協定為互補的、透明的、永續性的，與世界貿易組織規定為基礎的多邊貿易體系保持一致，並且為這體系做出貢獻。G20 領袖們強調貿易於全球發展努力上的重要角色，也將繼續支持在那些需要發展能力援助的發展中國家中實施貿易援助機制。

二、強化對抗風險能力

增強金融機構抗風險能力並增加金融體系的穩定性，這兩者皆對保持經濟成長與發展至關重要。為提昇全球金融體系的抗風險力，G20 會員國完成了金融改革議程的核心要素。特別是作為解決「大到不能倒」的關鍵步驟，會員國已最終確定在全球重要銀行損失完全吸收能力(total-loss-absorbing-capacity, TLAC)的共同國際標準。G20 領袖們也對全球重要保險公司的更高損失吸收能力要求的初步版本達成共識。

為建立更強大以及有彈性的金融體系，仍有些關鍵工作需要進行。特別是G20 會員國期待就中央對手系統(central counterparty)的抗風險能力、恢復計畫、可處置性展開工作。會員國要求金融穩定委員會(FSB)於下次會議前針對進展進行報告。G20 會員國將繼續監督改革進展，於必要時處理金融體系內或銀行部門外浮現的風險及脆弱性。在這樣的考量之下，會員國將持續合理加強監督以及管制影子銀行，確保市場融資的抗風險能力。會員國希冀在適當評估、解決往來銀行服務萎縮問題上取得進展。會員國將加快工作，在落實櫃臺買賣(OTC)改革方面取得更多進展，包括鼓勵各轄區在聖彼得堡宣言(St. Petersburg Declaration)共識的情況下，互相認可對方的監管機制。後續會員國將努力按照各方同意的時間表，全面、持續地實施全球金融監管架構，同時將繼續觀察各轄區的實施進展。會員國將繼續監測各項行動和決策的效果，以確保全球監管強而有力。G20 歡迎金融穩定委員會發布的關於改革及其實施效果的第一次年度報告。G20 將繼續就保持強而有力的全球金融監管綱要進行審議，就改革的落實進展、效果及與會員國的總體目標的一致性進行監測和評估，包括解決未預料到的實質性影響，特別是對新興市場和發展中國家的影響。

為在全球內實現公平、現代化的國際稅收體系，G20 會員國核准「G20/OECD 稅基侵蝕和利潤轉移(G20/OECD Base Erosion and Profit Shifting, BEPS)」項目行動計畫中的一系列措施。廣泛、持續地落實行動計畫是

確保 BEPS 項目取得成效的關鍵，特別是在跨境稅收裁定的情報交換方面。因此，G20 會員國敦促按時落實 BEPS 項目，並鼓勵包括發展中國家在內的所有國家和轄區參與。為在全球監督 BEPS 項目的落實情況，會員國呼籲經合組織在 2016 年初前建立一套永續性架構，該架構將在平等參與基礎上納入感興趣並致力於實施 BEPS 項目的非 G20 國家和地區，包括發展中經濟體。G20 會員國歡迎國際貨幣基金組織、經合組織、聯合國和世界銀行集團為感興趣的開發中經濟體提供適當的技術援助，以有效動員其國內資源，及 BEPS 方面所面臨的挑戰。G20 會員國認識到，感興趣的非 G20 開發中國家實施 BEPS 行動計畫的時機可能與其他國家不同，期待 OECD 和其他國際組織能夠確保該架構適當考慮開發中國家的情況。G20 會員國在加強稅收體系透明度方面不斷取得進展，並重申此前承諾，稅收資訊方面，將於 2017 年或 2018 年底前與各成員國和其他國家應要求交換或自動交換。會員國邀請其他轄區共同參與，也支持提高開發中經濟體在國際稅收議程中的參與程度。

為支持經濟成長和抗風險議程，G20 會員國將繼續有效落實「2015 - 2016 年 G20 反腐敗行動計畫(2015-2016 G20 Anti-Corruption Action Plan)」，力促國際社會形成對腐敗問題的零容忍共識。會員國核准「G20 私部門廉政、透明及高標準原則(G20 High-Level Principles on Integrity and Transparency in the Private Sector)」，幫助企業遵守道德和反腐敗全球標準。確保公部門的廉潔和透明至關重要。因此，G20 會員國核准「G20 反腐敗公開數據原則(G20 Anti-Corruption Open Data Principles)」和「G20 推動公共採購廉潔原則(G20 Principles for Promoting Integrity in Public Procurement)」，歡迎正在進行的資產揭露架構的相關作業。G20 將依照需求與各國內法律體系，進一步加強在民事和行政程序上的國際合作，用此作為有效打擊賄賂、支持腐敗資產歸還、拒絕為腐敗官員及造成官員腐敗的人提供避風港的重要工具。會員國歡迎發布「受益人所有權透明度落實計畫(Implementation Plans on beneficial ownership transparency)」，並將為此繼續努力。

G20 會員國對 2010 年國際貨幣基金組織攤額和治理改革共識始終未能落實深感失望。2010 年改革方案仍是國際貨幣基金組織的優先工作。會員國敦促美國儘快批准改革方案。考量到 2010 年改革方案目標，G20 會員國要求國際貨幣基金組織儘快完成過渡方案，並盡可能地使攤額分配達到第 14 次攤額檢查(14th General Review of Quotas)所認可的水準。包括新的攤額計算公式在內的第 15 次攤額檢查應以第 14 次攤額檢查為基礎。會員國重申維護一個強而有力、

以攤額為基礎、資源充足的國際貨幣基金組織的承諾。會員國重申對所有國際金融機構領導人和資深領導層均應經由公開、透明、擇優的程序任命的共識，並重申國際金融機構加強人力多元性的重要性。會員國重申，特別提款權(SDR)貨幣籃子組成應繼續反應各國貨幣在全球貿易和金融系統中的使用狀況，並期待完成對特別提款權評估價值方法的審議工作。

G20 領袖們歡迎在國際主權債券契約中，加強集體行動條款和同步條款(pari passu clauses)落實方面取得的進展。這將有利於提高主權債務重組的有序性和可預期性。G20 會員國要求國際貨幣基金組織在徵詢其他有關方意見的基礎上，繼續促進上述條款的運用，並進一步嘗試採用市場化方式，儘速將上述條款落實至現有存量的未清償國際主權債券中。G20 會員國期待即將進行的國際基金貨幣組織和世界銀行低所得國家債務可持續性綱要(IMF-WB Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries)審議。會員國對以改善可持續融資實踐為目標的現有倡議表示認可，這一目標在「亞的斯亞貝巴行動議程(Addis Ababa Action Agenda)」也得到強調。會員國也注意到巴黎論壇倡議(Paris Forum initiative)。該倡議有利於加強主權債務國和債權國對話，進一步提高永續性。

三、支持永續性發展

2015 對永續發展是極重要的一年。2030 議程(2030 Agenda)包括永續發展計畫(Sustainable Development Goals)以及亞的斯亞貝巴行動議程，為全球發展，設立了一個轉型的、普世的、及具挑戰性的架構。G20 會員國承諾落實各項成果，保證達成根除全球貧窮，及建立一包容及永續的發展環境。會員國採納了「G20 以及低所得開發中國家框架(G20 and Low Income Developing Countries Framework)」，強化相關的對話及交流機制。會員國也將於 2016 年建立一個行動計畫來更進一步的銜接 2030 議程。

G20 在 2015 年的工作為支援關鍵性的永續發展計畫，例如能源取得、食物安全及營養、人力資源發展、高品質基礎設施、普惠金融(financial inclusion)、國內資源動員。G20 會員國核可「G20 食物安全與永續性食物系統行動計畫(G20 Action Plan on Food Security and Sustainable Food Systems)」，代表了 G20 各國注重增進全球食物安全與營養，還有確保食品製造、消費以及販售方式符合經濟、社會、環境永續性。會員國持續推廣於農業及食品系統中負責任的投資，促進市場透明度、增加所得以及優良工作，並且培育永續性生產力的成長。G20

將會繼續關注小農、家庭農戶、鄉村婦女及年輕人。會員國承諾減少全球糧食損失及浪費；歡迎米蘭世博(Expo Milano)的主題「滋養地球·澤給蒼生(Feeding the Planet – Energy for Life)」；也對 G20 農業部長決定建立新平台，以改善會員國及全球其他國家境內糧食損失與浪費的狀況，表示歡迎之意。

在發展與根除貧窮面向，私部門可以扮演很重要的角色。透過「G20 永續性商業倡議(G20 Call on Inclusive Business)」，會員國強調所有人應協力創造機會給低所得人民以及社區，使其能作為購買者、供應者以及消費者。2015 年所設立的「G20 國家匯款計畫(G20 National Remittance Plans)」包括針對減少全球平均匯款花費至百分之五的具體行動，這符合了「永續發展計畫」與「亞的斯亞貝巴行動議程」。G20 會員國正藉由幫助開放支付、儲蓄、信貸以及其他服務，提倡普惠金融。G20 領袖們歡迎在普惠金融全球夥伴關係(Global Partnership for Financial Inclusion, GPFI)下，持續在普惠金融領域努力。

G20 關注「G20 能源合作原則(G20 Principles on Energy Collaboration)」並且歡迎各國能源部長的有史以來第一次會議。會員國注意到全球超過十一億人缺電。二十九億人依賴傳統的生物熱源來烹煮，因此核可「G20 能源可及性行動計畫：能源可及性自願合作(G20 Energy Access Action Plan: Voluntary Collaboration on Energy Access)」，第一階段較為緊急，要關注在下撒哈拉非洲的電力可及性增進計畫。認識到能源可及性對發展相當重要，所以這個行動計畫目標在於加強 G20 會員國的協調配合與建立一個長期的自願合作架構，然後逐步推廣到其他地區。於第一階段中，考慮到各國需求與情形，會員國將與非洲國家、相關的地區以及國際組織合作，處理政策與規範環境、科技研發與應用、投資與金融、能力建設、區域整合與合作上的議題。

G20 會員國認識到在能源領域採取行動，包含改善能源效率、提昇乾淨能源科技的投資、支持相關研究與發展活動，上述對處理氣候變遷及其影響至關重要。會員國批准「G20 再生能源發展自願選項工具包(G20 Toolkit of Voluntary Options for Renewable Energy Deployment)」，並相當重視 2015 年，各參與國在推動能源效能合作方面所取得的進展，同意在自願的基礎上進一步支持 2015 年各工作管道的成果，包括汽車(特別是重型載重卡車)能源效率及排放表現、連網設備、建築、工業流程、發電和能源效率融資等領域所取得的成果。會員國將持續發展包括天然氣市場在內的透明、競爭和運轉良好的能源市場。會員國強調能源來源多樣性和持續投資增強能源安全兩者的重要性。會員國重申致力於中程

計畫內逐步規範和取消低效能、鼓勵浪費的化石燃料補貼，同時兼顧貧困者的需要。G20 將加速推進有關進度，落實前述承諾，並要求能源部長們在 2016 年再次報告能源合作進展，以及繼續落實 G20 能源合作目標的情況。

氣候變遷是當代最大的挑戰之一。G20 會員國認識到 2015 是重要的一年，將需要有效的、強力的、合作的行動來對抗氣候變遷及其影響。會員國也再次確認「利馬行動倡議(Lima Call for Action)」中關於控制氣溫升幅於攝氏 2 度之下的計畫。會員國確認並決心通過一項在《聯合國氣候變遷綱要公約(UNFCCC)》下具有法律效力並適用於各方的議定書、法律文件或達成一致的成果。G20 會員國的行動是為支持增長和永續發展。G20 領袖們強調，巴黎協議應當公平、均衡、富有挑戰性、永續及活力。G20 會員國致力於在巴黎達成富有挑戰性的協議，反應共同但有區別和各自能力原則，同時考慮各國不同國情。G20 重申「聯合國氣候變化綱要公約」是氣候變遷談判的主要國際政府間機制。G20 會員國歡迎包括所有其成員在內的超過 160 個國家向《聯合國氣候變化綱要公約》提交國家自主貢獻(Intended Nationally Determined Contributions (INDCs))，並鼓勵其他國家在巴黎大會前提交。G20 成員已準備好落實國家自主貢獻。G20 會員國指示談判代表在未來數日裡建設性和靈活性地參與討論相關關鍵問題，包括減緩、適應、資金、技術研發和轉讓以及透明度等，以便在抵達巴黎前能有一個解決方案。G20 成員承諾一起努力推動《聯合國氣候變遷綱要公約》締約方第二十一大會取得成功進展。

現階段的難民危機規模已引起全球高度關注，有關難民之人道主義、政治、社會、經濟等各方面議題。各國達成共識，認為需採取協調和全面措施，以因應此項危機及未來的長期影響。G20 將繼續努力，向世界各地史無前例數量的難民和國內流離失所人員提供保護和支持，尋求長期解決方案。G20 領袖們呼籲所有國家都為應對上述危機做出貢獻，共擔責任，包括採取難民安置及其他形式的人道主義收容、援助等方式，幫助難民獲得服務、教育和生活機會。G20 會員國強調需要解決這一流離失所的根源。在這方面，成員國強調政治解決衝突、增進發展合作的重要性。G20 提出，應保障難民和國內流離失所者的安全，協助其依個人意願返回家園的重要性。G20 成員將跟其他國家一起，加強管理移民和難民流的長期準備和能力。G20 邀請各國，依據自身能力，增進對相關國際組織的支持，強化其幫助受影響國家應對危機的能力。G20 鼓勵私部門和個人，參加處理難民危機的國際行動。

現階段的網路經濟時代，對全球經濟成長同時帶來了機遇及挑戰。G20 體認，資訊與通訊科技(簡稱資通科技)及其使用上對安全的威脅，這種威脅削弱會員國通過網路促進世界經濟增長和發展的能力。G20 致力於消除數位鴻溝。如同在其他環境中，在資通科技環境，國家有特殊責任，促進與其他國家安全、穩定、密切的經濟聯繫。為落實上述目標，G20 強調任何國家不應當為獲取公司或商業部門競爭優勢，而採取或支持竊取資通科技智慧財產權，包括貿易秘密和其他商業機密。所有支持安全使用資通科技的國家都應尊重和保護自由原則，使其免受非法和任意干涉隱私所擾，包括在數位通訊的情況下。G20 成員同樣注意到聯合國在制定相關規則方面的關鍵作用，並歡迎 2015 年聯合國訊息安全問題政府專家小組達成的報告，確認國際法，特別是聯合國憲章，適用於國家行為和資通科技運用上，並承諾所有國家應當遵守進一步確認，自願性使用資通科技落實國家行為準則，並與 A/C.1/70/L.45 號決議內容一致。G20 將盡力維護環境，確保所有參與者均能享受安全使用資通科技的好處。

四、結論

G20 會員國堅定持續用集體行動來提昇實際與潛在經濟成長、創造就業、加強抗風險能力、促進發展、增加政策永續性。G20 領袖們對本次主席國土耳其成功舉行安塔利亞高峰會表示感謝。G20 會員國除了期待 2016 年 9 月由中國在杭州將舉行的高峰會外，同時期待 2017 年於德國舉行的峰會。

圖書館歐盟資訊中心 許琇媛、周孟翰編譯

參考文獻：

<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/G20-Antalya-Leaders-Summit-Communique- pdf/>

10 月歐盟特別高峰會

因應近期歐盟所面臨的嚴重難民問題，歐盟於 2015 年 10 月 15 日召開一場特別高峰會，針對難民、申根既有規範(Schengen acquis)和敘利亞、利比亞等問題，做出相關決議，文中將針對前述議題，分析其決議內涵。

一、移民問題

處理移民及難民危機是歐盟會員國必須共同肩負的義務，在團結和負責的原則下，歐盟需制定一套全面性的策略。9 月 23 日會員國元首或政府首長同意優先處理最迫切的難民問題。從歐盟高峰會目前著手的事項，以及歐盟執委會在 10 月 14 日所提報告中得知，歐盟各國已迅速執行相關因應難民措施，執委會也密切監管執行方式，包括財政承諾及未來相關需求。此次歐盟特別高峰會制定下列的因應策略。

與第三國合作，防堵難民湧入

會員國元首表示，基於責任共享、相互承諾及全面性合作，樂見與土耳其共同執行聯合行動計畫(Action Plan)。計畫成功的實施將有助於加速土國民眾前往所有歐盟會員國的簽證自由化，也有利於完整執行土國重新加入歐盟的協議。2016 年春天，將會評估前述計畫的執行成效。歐盟及其會員國已準備好在既定的框架下，增加與土耳其的合作，並以金融的實質往來提昇兩者之間的政治關係。依照談判框架及歐盟高峰會的相關決議，為讓土耳其正式入盟談判有所進展，必須重啟此項程序。

土耳其安卡拉炸彈攻擊事件之後，歐盟高峰會向土國民眾表達關切慰問之意，並且承諾支援對抗恐怖主義的攻擊。在東地中海、西巴爾幹路線問題的高層會議(the High-level Conference)後，歐盟各國需確保後續行動的有效及可行性，特別著重於移民潮的管理與打擊網絡犯罪。

歐盟會員國對於其與非洲國家、政府元首的瓦萊塔高峰會(Valleta Summit)中，已取得具體可行的措施，秉持公平和均衡的原則，聚焦於回歸及重新入會的問題，並且打散犯罪網絡以及預防違法移民，以及支持非洲社會經濟發展，維持合法移民的相關承諾。

歐盟在受影響區域，尋求發展一套可行、安全及永續性的接納難民機制，並且在難民及其家庭回到母國前，給予持久的發展前景及適當的安排，包括取得

教育以及工作機會的管道。

高峰會要求會員國積極支持聯合國難民署 (UNHCR)、世界糧食計畫署 (World Food Programme)、敘利亞危機和歐盟非洲信託基金 (EU Trust Fund for Africa) 及歐盟地區信託基金 (EU's Regional Trust Fund) 之相關決議與行動計畫。

二、在申根既有規範中，強化歐盟外部邊境的保護

高峰會決議在申根的既有規範中，漸進式地設置歐盟外部邊境的整合監管系統，充分利用既有的歐盟外部邊境管理局 (Frontex) 的權限，有效進行邊境快速干預部隊 (Rapid Border Intervention Teams) 的布署。

依條約權限的分配及充分尊重會員國權力原則下，配合發展歐盟邊境以及海岸防衛系統，增進歐盟外部邊境管理局的權限，包含在申根評估或風險分析表明需要強力及迅速的動作之際，與相干會員國合作布署快速干預部隊。

在不違背人員自由移動的原則下，擬定強化歐盟外部邊境管制的技術解決方案，以達移民和安全的目標。會員國樂見執委會，迅速提供一系列涉及強化會員國外部邊境管制的措施。

回應難民湧入歐洲以及確保其回歸母國的問題

依目前會員國所達成的決議，持續推動在商定時間內建立更多熱點，用來確認申請國際保護及其他難民的真實身分、登記註冊以及指紋識別，同時也確保搬遷以及歸返問題。會員國需要全力支援這些措施，首先必須滿足歐盟外部邊境局對專業技能以及歐盟庇護支援辦公室 (European Asylum Support Office) 對移民管理支援團隊 (Migration Management Support Teams) 的需求，會員國透過必要資源的提供，使其能在熱點區域裡妥善運作。除了一開始的成功搬遷案例外，不僅需迅速執行已達成的搬遷決議，仍需實現對重新安置以及熱點運作的承諾。

同時間加快會員國遣返非法移民指令 (Return Directive) 的計畫，並且在年底前，在 Frontex 成立一個專責的遣返辦公室，用來提高對會員國的支援；擴大歐盟外部邊境局的權限，回復包括主動組織聯合遣返行動的權力、增進其取得遭遣返者旅行文件的身分。督促第三國接受改良後的歐盟遣返通行證，並將其當做遣返用途的文件。

會員國將有效執行所有重新接納 (readmission) 的承諾，無論是否透過正式

協議，如科多努協定(the Cotonou Agreement)或是其他安排。進一步提昇在遣返以及重新接納領域的影響力，使用適當的「多換多(more for more)」的原則。執委會及高級代表將在半年內，提出一項可在第三國執行，且具全面性與「客製化」的獎勵機制提案。

上文所述的方向是落實歐盟全方位策略的重要步驟，符合尋求庇護的權利、基本權以及國際義務的原則。然而仍有其他優先行動需要在相干論壇內進行更進一步的討論，例如上述執委會的提案；整體歐盟難民以及庇護政策仍須繼續詳加思考。而歐盟高峰會會繼續讓未來的發展接受審查與監督。

三、敘利亞及利比亞問題

歐盟高峰會討論了敘利亞的政治以及軍事情勢發展，還有難民問題因此所受到的影響。阿塞德政權(the Assad regime)擔負了衝突中喪生的 25 萬人以及數百萬流離失所人民的最大責任。在聯合及協調的策略框架下以及以 2012 年日內瓦公報(Geneva Communiqué)的基礎上，歐盟高峰會同意全力打擊對抗伊斯蘭國(DAESH, aka ISIS)，以及其他聯合國判定為恐怖組織的團體等。

歐盟與聯合國以及當地相關國家緊密地合作，竭力尋找解決衝突的政治方案，並呼籲各方參與其中，使問題早日了結。在目前敘利亞政府的領導下，持續的和平絕不可能發生，要直到敘利亞社會不滿情緒以及渴望改變的因子得到充分解決後才有機會。對俄羅斯打擊敘利亞平民以及國內反對勢力，將有可能導致軍事情勢全面升高；對此，歐盟高峰會表達其擔憂。

關於利比亞方面，歐盟高峰會對聯合國所發表的聲明表達歡迎，並呼籲各方儘速支持。歐盟重申一旦國家政府協議(Government of National Accord)生效，歐盟將提供實質政治及財務的相關支援。

圖書館歐盟資訊中心 許琇媛、周孟翰編譯

參考資料來源：

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2015-INIT/en/pdf>

本期學者專欄，邀請台灣綜合研究院顧問陳世杰博士，撰寫『他山之石可攻錯乎——歐美氣候變遷訴訟實務及其對我國的啟示』一文。作者藉分析比較歐美氣候變遷訴訟實務發展，從中探討法院在該類訴訟中，氣候變遷治理所扮演的角色。作者研究結果指出，對台灣最大啟示為，究竟會走向訟案充斥、法院審理困頓不前的美國類型；抑或仿效由法院判決輔助氣候變遷治理的歐盟風格，氣候變遷治理效能將扮演一關鍵角色。為避免走向耗費大量司法資源，且法院輔治成效受限的美國類型，政府宜強化對抗氣候變遷的治理力道。

他山之石可攻錯乎

—歐美氣候變遷訴訟實務及其對我國的啟示

陳世杰 博士

台灣綜合研究院顧問

Email: csj894030054@gmail.com

摘要

如何減緩氣候變遷及強化氣候變遷的調適能力，並非僅仰賴立法與行政的面向，司法亦可居中扮演某種程度的輔助角色。本文藉由比較歐美氣候變遷訴訟實務發展，從中探討法院在該類訴訟中，氣候變遷治理所能扮演的角色，對我國的相關啟示。研究結果認為，處於案件數量懸殊、訴訟性質有所不同的訴訟環境，各自扮演的角色呈現相當的對比，美國法院猶如經常救火卻徒勞無功的消防員，而歐盟法院體系似是總能完成執法的球賽裁判。

觀察歐盟氣候變遷訴訟案例，因上游政策措施面的不同，形成下游法院體系扮演角色的顯著差異性。分析比較歐美訴訟實務之結果，其對我國最大啟示為，台灣究竟應走向訟案充斥、法院審理困頓不前的美國類型，抑或仿效由法院判決輔助氣候變遷治理的歐盟風格，其答案取決於在該領域的治理效能。為避免走向耗費大量司法資源，而法院輔治成效有其侷限的美國類型，政府宜強化對抗氣候變遷的治理力道。

關鍵字：溫室效應、氣候變遷訴訟、普通法、歐盟法、排放交易

壹、 前言

如何減緩氣候變遷及強化對氣候變遷的調適能力，並非僅是立法與行政的專利，司法亦可扮演某種程度的輔助角色。法院審理氣候變遷損害賠償之訴，對溫室氣體排放源在某一程度上或會帶來必須減少排放的壓力，司法裁判也可要求排放實體或政府機關採取一定的作為或不作為，以減緩溫室效應或降低氣候變遷所帶來的後果。鑒於全球溫室氣體減量效果不彰，各種氣候事件頻傳，當事人認為損害係可歸因於排放源排放溫室氣體造成，或執意挑戰政府部門減緩或調適措施不足，因此氣候變遷訴訟此一新穎類型訴訟，近十幾年來在先進歐美國家愈來愈多，無法迴避裁判的法院體系在氣候變遷治理上能扮演的角色漸漸受到重視，特別是在對抗全球暖化無減量目標期程並相對缺乏具體作為的美國，最為顯著。

異於先進國家發展趨勢，此一領域訴訟在我國宛若荒地。實務上因氣候變遷影響而提起民事損害賠償之訴聞所未聞；在公益訴訟上，法定要件則有相當的限制，行政訴訟法第 9 條但書，提起公益訴訟限於法律有特別規定者；另環境基本法第 34 條第 1 項也明定，人民或公益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟。由於行政院環境保護署已於民國 101 年依空氣污染防制法(簡稱空污法)施行細則第 2 條第 6 款規定，公告二氧化碳(CO₂)、甲烷(CH₄)、氧化亞氮(N₂O)、氫氟碳化物(HFCs)、全氟碳化物(PFCs)、六氟化硫(SF₆)等六種溫室氣體為污染物，¹為我國氣候變遷公益訴訟在空污法第 81 條規範下開啟了一道窄門；除此之外，我國幾無可能依法提起氣候變遷公益訴訟，即使目前仍在立法院審查的溫室氣體減量法草案版本，日後草案如果通過立法程序，公益訴訟條款入法的機會可謂微乎其微。²

我國在溫室氣體排放減量目標期程的政策宣示上挑戰性勃勃，³惟實際的整體減量成果並不顯著，⁴要達到預期的政策目標尚有極大的努力空間，可預見的

¹ 行政院環境保護署中華民國 101 年 5 月 9 日環署空字第 1010038277 號公告。

² 各種版本尚未見仿照其它環保法規納入環境公益訴訟條款，立法院歷次法案審查會議中亦無討論觸及此一議題者。

³ 我國溫室氣體減量目標：2020 年回到 2005 年排放量，2025 年回到 2000 年排放量。資料來源：行政院環境保護署國家溫室氣體減量法規資訊網，網址：http://estc10.estc.tw/ghgrule/organization/division_2.asp，瀏覽日期：2015 年 10 月 9 日。

⁴ 以占溫室氣體絕對大宗之二氧化碳經由燃料燃燒所造成排放為例，自 2004 年起最近十年排放

是，氣候變遷訴訟終將在我國法院出現，此種訴訟是否會使司法體系有了填補氣候規範措施不足的機會，則有待觀察。美國實務經驗顯示，訴訟途徑廣泛的氣候變遷訴訟，⁵因科學的不確定性，具有一定複雜性，已為法院的裁判帶來新的挑戰。

本文目的在藉由比較歐美氣候變遷訴訟實務發展，從中探討法院在該類訴訟中就氣候變遷治理所能扮演的角色，以供國內參考借鏡。由於氣候變遷訴訟定義廣泛，案件種類數量繁多，本文內容聚焦民事與行政訴訟案件，以比較法觀點討論司法介入氣候變遷治理的輔助成效問題，共五部分，繼前言之後，第貳、參部分先後介紹美國與歐盟氣候變遷訴訟實務，探討該類訴訟在兩個不同法系的發展現況；第肆部分從歐美氣候變遷訴訟實務發展差異，分析對我國的啟示意涵；第伍部分為結論。

貳、美國氣候變遷訴訟

美國 2001 年 3 月明確表達反對京都議定書，⁶為先進國家中唯一不以該議定書為基礎提出排放減量目標期程的國家；在聯邦層次，美國仍舊缺乏管制的規範架構。⁷在此一政策背景下，氣候變遷訴訟有以下情況：

一、案件數量遠非其它國家所能比擬

若以案件當事人書狀、聽證會文稿或確定終局判決中提到氣候變遷或溫室氣

量分別為 238,513(單位:千公噸二氧化碳，下同)、245,201、252,068、255,869、244,632、232,181、248,279、253,450、248,637、250,297，各該年較前一年的升降幅度分別為 +3.4%、+2.80%、+2.80%、+1.51%、-4.39%、-5.09%、+6.93%、+2.08%、-1.9%、+0.67%。資料來源：經濟部能源局(民國 103 年 7 月)，〈我國燃料燃燒二氧化碳排放統計〉，頁 7。

⁵ 已見訴訟/控訴中，國內法部分訴因包括民法侵權（包括公共危害、過失、民事合謀、虛偽意思表示）與貿易實務法規、行政法（合理性審查、民事執行、司法審查）、憲法基本人權保障，國際法部分則有涉及人權、跨界環境損害、國際貿易、世界遺產保護等相關議題。資料來源：Preston, Brian J. (2011), "Climate Change Litigation (part 1 and 2)", *Carbon & Climate Law Review*, 2011:1, pp.3-14; 2011:2, pp. 244-263.

⁶ Office of the Press Secretary, the White House, Press release: Text of a Letter from the President to Senators Hagel, Helms, Craig, and Roberts, March 13, 2001, available at <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/03/20010314.html>>，瀏覽日期：2015 年 10 月 12 日。

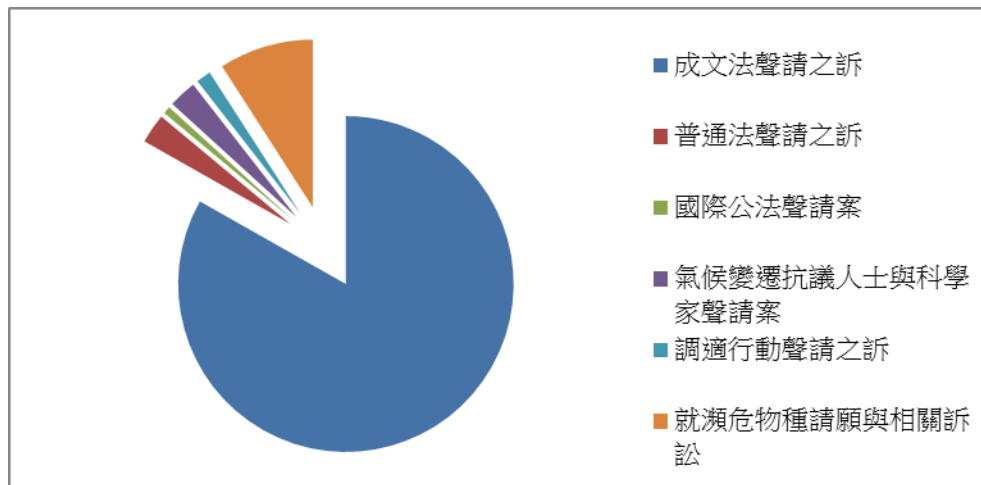
⁷ Faure, Michael and Marjan Peeters (2011), "Concluding Remarks", in Faure, Michael and Marjan Peeters (ed.), *Climate Change Liability*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, Inc., p 270.

體排放等相關術語作為氣候變遷訴訟的定義，則美國已累計超過 200 件氣候變遷訴訟。⁸依Michael B. Gerrard等學者所作的分類，⁹美國氣候變遷訴訟依法源或目的性質不同，包括成文法、普通法(判例法)、國際公法、氣候變遷抗議人士與科學家、調適、以及就瀕危物種請願與相關訴訟等六大聲請類別，至 2014 年 10 月 7 日為止所蒐集案件分析，數量更多，其中以依據成文法要求政府有所為或有所不為(To force government to act or stop government action)或規範產業行為(To regulate private conduct)的聲請案件數量居絕對多數(參閱圖 1);在成文法聲請案件中，以要求政府部門不作為之訴居絕對多數，達到八成之多，在這類案件中，又可分成五種不同聲請類型：(一)反對燃煤電廠等各種可能排放溫室氣體的開發專案；(二)質疑違反國家環境政策法(the National Environmental Policy Act, NEPA)；(三)有關州層級以下在執行NEPA規範的爭議；(四)對NEPA以外其它成文法的爭議案件；(五)產業界對行政行為所提訴訟。因此，依據現行聯邦法律，透過民事訴訟或聲請司法審查方式尋求強化對溫室氣體排放的規範，姑不論訴訟成敗，近十幾年來已成美國若干州或環保團體、乃至個人參與氣候變遷治理的重要方式。

⁸ Peel, Jacqueline and Osofsky, Hari M. (2013), "Climate Change Litigation's Regulatory Pathways: A Comparative Analysis of the United States and Australia", *Law & Policy*, Vol. 35, No. 3, pp 153-154.

⁹ Gerrard, Michael B., J. Cullen Howe and L. Margaret Barry (2014), "Climate Change Litigation in the U.S.", available at <<http://www.climatecasechart.com>> · 瀏覽日期:2015 年 10 月 16 日。

圖 1：美國氣候變遷訴訟類別分布



資料來源：Gerrard, Michael B., J. Cullen Howe and L. Margaret Barry (2014), "Climate Change Litigation in the U.S.", available at <<http://www.climatecasechart.com>>.

二、 原始原告獲判有利確定終局判決極少

依據原告所提救濟方式，氣候變遷訴訟案件約略可分三種，第一，對程序損害所提出的聲請(claims related to procedural injury)；第二，為取得禁令性或宣示性救濟(injunctive or declaratory relief)所提出的聲請；第三，請求損害賠償之訴(claims for compensation)。¹⁰在美國依據普通法所提起民事損害賠償之訴，並無成功的案例，¹¹不過聯邦最高法院對兩件行政訴訟的判決有其重大意涵與影響，分就事實與判決內容加以說明：

(一) 麻塞諸塞州等訴聯邦環保署等案(*Commonwealth of Massachusetts et al. v. Environmental Protection Agency et al.*)

本件為聯邦最高法院就氣候變遷訴訟所作出第一件實質裁判案件。1999 年以國際技術評估中心(the International Center for Technology Assessment, ICTA)為代表的一群非政府組織向環保署請願表示，¹²鑒於任何廠牌新上市汽車排放溫

¹⁰ Kosolapova, Elena (2011), "Liability for climate change-related damage in domestic courts: claims for compensation in the USA", in Faure, Michael and Marjan Peeters (ed.), *supra* note 7, p 189.

¹¹ *Ibid.*, p 190.

¹² Center for Biological Diversity, Center for Food Safety, Conservation Law Foundation, Environmental Advocates, Environmental Defense, Friends of the Earth, Greenpeace, International Center for Technology Assessment, National Environmental Trust, Natural Resources Defense Council, Sierra Club, Union of Concerned Scientists, and U. S. Public Interest Research Group.

室氣體“合理預測可能危害公眾健康或福祉”，要求該署依據清淨空氣法(the Clean Air Act)第 202(a)(1)條著手規範包括二氧化碳在內的四種空氣污染物。¹³經過四年，環保署以兩點理由否定該一請願案，第一，該法未授權該署以強制規範方式處理全球氣候變遷問題；第二，即便該法已授權該署訂定溫室氣體排放標準，於溫室氣體與全球暖化之間的因果關係尚未毫無可疑地確定的此刻，進行那樣的規範殊屬不智。該署並認為，任何就汽車排放進行規範的做法，對氣候變遷而言屬於零碎的處理方法，與總統要採取包括額外強化對技術革新的協助、訂定非強制性專案鼓勵民營部門自願減量減少排放、以及進一步研究氣候變遷等在內的整體性方法，會有所衝突，而且可能削弱總統希望說服主要發展中國家減少排放的能力。¹⁴

請願團體不服，另包括麻塞諸塞等州與地方層級政府陸續加入請願，¹⁵遂聯合向哥倫比亞特區巡迴區上訴法院請求調審(petition for certiorari)，認為環保署放棄清淨空氣法賦與管制包括二氧化碳在內四種溫室氣體的責任。上訴法院 2008 年 6 月以 2 票對 1 票駁回申請案，作成環保署長否定該項請願案為合宜行使職權的判決。¹⁶三位法官中，贊同環保署作法的法官Randolph認為即使環保署有權管制溫室氣體，該署也有權拒絕行使該權，另一法官Sentelle指稱請願者以氣候變遷如此通常的問題提訴並不適格；¹⁷提出不同意見書的法官Tatel則強調，請願者至少符合憲法第 3 條¹⁸所規定的適格要件—損害、因果關係、可救濟性。¹⁹聲請者不服上訴法院判決，再向聯邦最高法院請求調審，就清淨空氣法第 202(a)(1)條兩個問題作出解釋：第一，環保署是否具有法定權限規範新汽車排放溫室氣體；第二，如果環保署具有該權限，其拒絕規範的理由是否符合該法。²⁰

¹³ 其它三種為甲烷、氧化亞氮、氫氟碳化物。

¹⁴ Supreme Court of the United States, *Massachusetts et al. v. Environmental Protection Agency et al.*, No. 05-1120. Syllabus, p 1; Heinzerling, Lisa (2008), “Climate Change in the Supreme Court”, pp. 1-2, available at <<http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/451>> · 瀏覽日期:2014 年 10 月 20 日。

¹⁵ 州級：加利福尼亞、康乃狄克、伊利諾、緬因、麻塞諸塞、紐澤西、新墨西哥、紐約、奧勒岡、羅德島、佛蒙特、華盛頓等 12 州；其它地方政府：哥倫比亞特區、美屬薩摩亞、紐約市、巴爾的摩。

¹⁶ Supreme Court of the United States, *supra* note 14, Syllabus, p 2.

¹⁷ Heinzerling, Lisa (2008), *supra* note 14, p 3.

¹⁸ 美國聯邦憲法第 3 條為有關司法權之規定，其中第 2 項第 1 款前段敘述(The judicial power shall be extended to all cases, in law and equity, arising under the Constitution,...)與本案相關。

¹⁹ Supreme Court of the United States, *supra* note 14, Opinion of the Court, p 12.

²⁰ Supreme Court of the United States, *supra* note 14, Opinion of the Court, p 2.

儘管環保署在另外 10 州與 6 大貿易協會表達支持且主張聲請者有一不適格，籲請聯邦最高法院不受理系爭問題，²¹惟聯邦最高法院鑒於本案管轄爭議的嚴重性，同時在解釋清淨空氣法第 202(a)(1)條有各種衝突見解，仍決定於 2007 年 4 月發給調審令狀，並以 5 票對 4 票通過由大法官史蒂文斯(John Paul Stevens)主筆的判決文，另有分由羅伯茨(John Glover Roberts)、史卡利亞(Antonin Gregory Scalia)大法官所提兩份不同意見書。²²

聯邦最高法院判決要旨主要有四：1.對環保署否定請願案一節，認為請願者有適格能力提出挑戰；2.聯邦最高法院承認對該成文法爭議的適法性審查範圍狹窄，指出固然行政機關拒絕展開執程序通常不在司法審查之列，但對該權力的不執行，與對法已明定並經請願要求訂定規範的拒絕，這兩者之間有重大的差別。環保署在其否定請願時所作出的不同結論是，它不具管制新汽車排放的權力，因二氧化碳並非空氣污染物，且即使具有權限，也會拒絕行使該項權力，因為管制會與其它行政優先事項有所牴觸。對此，聯邦最高法院強調，由於清淨空氣法已明定允許就此類行政行為進行審查，該法院如認為行為有恣意、反覆無常且濫用權限，或其它不合法性質，得予以推翻。3.由於溫室氣體至為符合清淨空氣法對空氣污染物的寬廣定義，環保署具有法定權限規範新汽車所排放的溫室氣體；4.即使環保署具有法定權限規範溫室氣體，而該署若認進行規範並非明智，因而決定採取其它做法的基礎，則應視其完全不同於法定內容所作的推論來加以認定。²³

羅伯茲大法官的不同意見書結論主在敘明請願者對環保署決定的挑戰不具可供司法審理性(nonjusticiable)，系爭議題的救濟屬國會與總統的功能，而不在聯邦法院；²⁴史卡利亞大法官的不同意見書旨在陳述基於請願者不適格，聯邦最高法院對本案並無管轄權。²⁵

(二) 康乃迪克州等訴美國電力公司等案(*Connecticut, et al. v. American Electric Power Co., Inc., et al.*)

²¹ 10 州包括：阿拉斯加、愛達荷、堪薩斯、密西根、內布拉斯加、北達克達、俄亥俄、南達克達、德克薩斯、猶他；六大貿易協會：Alliance of Automobile Manufacturers, National Automobile Dealers Association, Engine Manufacturers Association, Truck Manufacturers Association, CO2 Litigation Group, and Utility Air Regulatory Group。

²² Supreme Court of the United States, *supra* note 14, Syllabus, p 6.

²³ *Ibid.*, pp. 2-5.

²⁴ *Ibid.*, Roberts, C. J., dissenting, p 1.

²⁵ *Ibid.*, Scalia, J., dissenting, p 1.

本案係美國第一起希望藉由聯邦普通法公共危害(public nuisance)侵權訴訟處理全球暖化問題，由加利福尼亞、康乃狄克、愛俄華、紐澤西、紐約、羅德島、佛蒙特、威斯康辛等八州、紐約市以及the Open Space Institute、the Open Space Conservancy、the Audubon Society of New Hampshire等三個非營利土地保育團體(以下簡稱康乃狄克)於2004年分別提訴，認為American Electric Power Co.、Southern Co., Inc. of Georgia、Xcel Energy Inc. of Minnesota、Cinergy Corp. 等燃煤電廠及the Tennessee Valley Authority(以下簡稱美國電力公司)每年所排放約6億5千萬公噸二氧化碳，²⁶造成溫室效應與影響環境而損害公眾福祉(public welfare)，因此聲請法院發出強制令，命被告減少排放二氧化碳。案經紐約南區地方法院2005年作出判決，援引*Baker v. Carr*有關政治問題原則，²⁷認為全球暖化爭議為政治問題，應由立法機關而非由法院解決，系爭事由為不具可供審判的政治問題(non-justiciable political question)而駁回原告之訴。²⁸康乃狄克不服上訴到第二巡迴區上訴法院，美國電力公司則抗辯指出，基於政治問題原則、當事人不適格、缺乏可供驗證的公害請求(the absence of a veritable nuisance claim)、以及取代原則(the doctrine of displacement)，康乃狄克無權提起訴訟並反對上訴法院繼續審理本案。

上訴法院於2009年就該案作出廢棄地院判決並發回更審的決定，上訴法院並以四點理由指出本案並無*Baker v. Carr*政治問題原則的適用：第一，政府其它部門對該一領域並無專屬的管治權；第二，聯邦法院過去曾審理過複雜的公害訴訟；第三，在其它政府部門尚未就該一議題作出決定性行動的情況下，法院得就全球暖化的普通法爭議之訴加以處理；第四，由於其它政治部門尚未訂定對抗全球暖化的整體性政策，因此本案對其管制權力只有極輕微的威脅。²⁹

上訴法院繼而表示，康乃狄克在國家監護原則(*parens patriae doctrine*)下具有當事人適格能力，基於該原則，州為保護其公民可代表州公民提出訴訟；同時也符合當事人適格的傳統要件，包括損害(*injury*)、可追蹤性(*traceability*)、可救濟性(*redressability*)；³⁰上訴法院認為，康乃狄克主張二氧化碳已損害且未來也將同

²⁶ 占美國國內電力部門 排放量25%、美國國內排放總量10%、全世界人類排放量2.5%，資料來源：*American Electric Power Co., Inc., et al. v. Connecticut, et al.*, No 10-174, Opinion of the Court, p 4。

²⁷ *Ibid.*, p 5.

²⁸ *State of Connecticut, et al., Plaintiffs-Appellants v. American Electric Power Co., et al., Defendants-Appellees*, 582 F.3d 309 at 319.

²⁹ *Ibid.* at 325, 329-332.

³⁰ *Ibid.* at 340.

樣威脅州的氣候型態，此已造成事實的損害(injury-in-fact)；³¹康乃狄克所證稱的現在與未來的損害在相當程度上已可追蹤(fairly traceable)到是由被告行為所造成，符合聯邦憲法第 3 條適格規定，並無必要須指明特定損害係由特定被告所造成，也不必顯示某一單獨被告造成損害，而只要足夠證明被告排放所造成損害即可；³²此外也達到可救濟性的要件，因為強制美國電力公司減少排放即便無法消除問題，也將如聲稱那樣會減緩全球的暖化現象。³³

在缺乏可供驗證的公害請求方面，上訴法院也不贊成對抗美國電力公司主張，認為康乃狄克充分證述了美國電力公司對公共權利的不合理干預，並進而拒絕美國電力公司要限縮公共危害的主張，直指法院能妥適地處理該一大小與類型的公害事件。³⁴

至於在取代原則部分，美國電力公司主張本案應適用聯邦成文法而非聯邦普通法，特別是在碳排放領域應適用清淨空氣法而非聯邦普通法的公共危害侵權行為。不過，上訴法院判決認為，環保署尚未就溫室氣體加以規範，不能以假設性的規範直接套用在由美國電力公司所提出的特定議題上。³⁵

美國電力公司對上訴法院的判決不服，並上訴至聯邦最高法院。2011 年 6 月，聯邦最高法院以 8 票對 0 票作出兩項判決，³⁶第一，有關當事人適格問題，聯邦最高法院援用該法院在麻塞諸塞州等訴聯邦環境保護署等案(*Commonwealth of Massachusetts et al. v. Environmental Protection Agency et al.*)的判決中各有 4 位大法官就憲法第 3 條所規定的訴訟資格意見不同，而確認上訴審法院有權行使管轄權並進行審理；³⁷第二，清淨空氣法及該法賦與環保署所採取的行動，取代了聯邦普通法中尋求化石燃料電廠減少排放二氧化碳的任何權利。³⁸不過判決書並未對政治問題原則作出回應；對於兩造就排放造成公害的因果問題爭議，則認為無需再予處理。³⁹

三、 司法裁判見解進展緩慢

以民事損害賠償之訴為例，要取得勝訴所要克服的障礙仍至為困難，這些障

³¹ *Ibid.* at 339.

³² *Ibid.* at 346.

³³ *Ibid.* at 349.

³⁴ *Ibid.* at 353-358.

³⁵ *Ibid.* at 381, 387.

³⁶ *Supra* note 28, Syllabus, p 4.

³⁷ *Ibid.*, Opinion of the Court, p 6.

³⁸ *Ibid.*, pp. 6-16.

³⁹ *Ibid.*, p 9.

礙包括：案件可否供司法審理、當事人是否適格、損害因果關係與責任歸屬的認定問題、以及如何確定被告須負排放責任的時點等方面，⁴⁰至目前仍舊缺乏可供遵循的統一見解，不同審級案件的前景視審理法官的態度而定，結果充滿高度的不確定性，同時也顯示司法對是否介入該類案件的審慎態度，要在氣候變遷損害賠償訴訟案件扮演仲裁角色，或在該政策領域治理發揮輔助作用，司法部門仍有極大的努力空間。

在上述訴訟障礙上，聯邦最高法院在*康乃迪克州等訴美國電力公司等案*所顯示的態度是，對當事人在這類訴訟是否適格上仍舊僵持無共識，對案件可否供司法管轄採取迴避暫不處理，對因果關係等進一步實質裁判的要件認定問題上則未涉入。雖然該案上訴法院有關政治問題原則與當事人適格的判決，與聯邦最高法院的判決未有交集，不過上訴法院的意見卻有其重要性，因為該項判決意見有可能為聯邦普通法公共危害侵權案件帶來一絲希望。⁴¹無獨有偶，在該上訴審判決後一個月，第五巡迴區上訴法院在*康默等訴美國墨菲石油公司等案*(*Ned Comer, et al. v. Murphy Oil USA, inc., et al.*)中，不僅指出原告具有適格能力，並認為無政治問題原則之適用，因此該案可供法院審理。該案事實與審理經過簡述如次：

2005 年卡崔娜颶風(Hurricane Katrina)給美國大西洋沿岸帶來重大傷亡，該案原告等 11 人為密西西比灣岸受風災損害居民或財產所有人(簡稱*康默*)，認為美國墨菲石油公司等逾 90 家能源、電力、化學公司(簡稱*墨菲石油公司*)排放溫室氣體造成溫室效應而增加了卡崔娜颶風的破壞威力，進而損害他們的財產，遂於風災後 20 天集體向密西西比南區地方法院提起公私危害(public and private nuisance)、直接故意侵害(trespass)、過失侵權(negligence)、不當得利(unjust enrichment)、詐欺性虛偽意思表示(fraudulent misrepresentation)及民事共謀(civil conspiracy)之訴。地院經審理於 2007 年以原告不適格及該案為不具可供司法審理的政治問題，駁回原訴且不得再向被告提起相同訴訟；原告不服提起上訴，2009 年第五巡迴區上訴法院部分改判與廢棄地院判決，認為原告在公私危害、直接故意侵害及過失侵權方面的聲請有適格能力，也認為在該等侵權行為的聲請上無政治問題原則之適用，可供法院審理，其餘則駁回。⁴²

*墨菲石油公司*認為上訴法院裁判存在相當的爭議性，遂請求全院庭審(rehearing en banc)，惟於決定全院庭審過程中，多數派中部分法官違反迴避原

⁴⁰ Kosolapova, Elena (2011), *supra* note 10, pp. 194-201.

⁴¹ *Ibid.*, p 195.

⁴² *Ned Comer, et al., Plaintiffs - Appellants v. Murphy Oil USA, inc., et al., Defendants - Appellees*, No. 12-60291, pp. 3-4.

則而參與表決，表決後、庭審前又有一法官迴避，因此上訴法院認為未達繼續全院審理的法定人數而於 2010 年 5 月駁回上訴。⁴³ 康默不服，同年 8 月向聯邦最高法院聲請職務執行令(writ of mandamus)，2011 年 1 月該項聲請遭駁回；同年 5 月再度聲請，2012 年 3 月再經駁回；⁴⁴ 4 月原告再提上訴，2013 年 5 月上訴審法院依「一事不再理」(res judicata)原則，維持原駁回上訴的判決。⁴⁵

四、依普通法(判例法)爭取氣候權利之訴受到壓縮

依普通法爭取權利案件雖非屬氣候變遷訴訟之大宗，惟予當事人在訴訟救濟上有較多訴訟策略的選擇彈性，此一情況已因聯邦最高法院在麻塞諸塞州等訴聯邦環境保護署等案的判決意見而改變，影響所及，不惟聯邦最高法院在接續該案的康乃迪克州等訴美國電力公司等案第二項判決要旨中指出，清淨空氣法及該法賦與環保署所採取的行動，取代了聯邦普通法中尋求化石燃料電廠減少排放二氧化碳的任何權利，實際上對依據普通法爭取權利的氣候變遷之訴也已產生壓縮作用，日後要透過法院以普通法(判例法)爭取氣候權利者更是難上加難，基瓦利納村訴埃克森美孚石油公司等案(Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp., et al.)即是其中顯例。

基瓦利納是一座落於阿拉斯加州西北海岸外小島的原始村落，距北極圈約 70 英哩，島上約四百位居民，97%為愛斯基摩人。他們表示，用以保護家園的海冰，因氣候變遷每年形成的季節愈來愈晚、融冰則較預期更早、體積更小、範圍漸少，摧殘居住地的暴風浪已對該村造成嚴重影響，大量的海岸侵蝕及未來可能發生的暴風雨，已威脅建物及主要基礎建設，破壞已可預見，如不遷徙，早晚有滅村之虞。該村及市政府(簡稱基瓦利納)認為，即將成真的土地破壞導因於全球溫室效應，而此一效應要部分歸究於埃克森美孚石油公司等 22 家電力及化石燃料公司(簡稱埃克森美孚石油公司)排放大量溫室氣體所造成；由於地表溫度增加使海水膨脹而升高海平面，進而導致冰帽與冰河融解，而這些事件藉由融化原本用以保護他們、免受嚴冬風暴的海冰，正摧毀他們的住地。因此聯合於 2008 年 2 月向北加州地方法院起訴，認為埃克森美孚石油公司排放溫室氣體造成全球暖化，已實質且不合理的構成對公共權利的侵擾，同時指控被告集體共謀誤導大眾對全球暖化科學的瞭解。⁴⁶ 請求法院命被告共同連帶負擔約 9 千 5 百萬至 4 億美

⁴³ Ibid., p 3.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Native Village of Kivalina; City of Kivalina, Plaintiffs-Appellants v. ExxonMobil Corp., et al., Defendants-Appellees, No. 09-17490, pp.11648-11650.

元的遷村費用。

埃克森美孚石油公司提出三點主張：第一，法院應依美國聯邦民事訴訟規則(Federal Rules of Civil Procedure)第 12(b)條但書第(1)、(6)款規定，⁴⁷以不具事物管轄權駁回原告之訴；第二，基瓦利納的主張已帶出本質上不具可供司法審理的政治問題，因為法院要審理本案，在政治部門未作出準則情況下，可能必須決定用以判斷溫室氣體排放過多的基準點；第三，基瓦利納不符合憲法第三條規定提出訴訟的適格要件，因為其主張並未提出足以顯示損害在相當程度上係可追蹤到由埃克森美孚石油公司行為所造成的事實。⁴⁸

地院於 2009 年 9 月以政治問題原則，駁回原告有關違反聯邦公共危害侵權行為之訴；指出，在原則或標準上並無足夠的準則可用以解決本訴的爭議，而就要原告有關危害之訴作出裁決，需要決定埃克森美孚石油公司可以被接受的溫室氣體排放水準、以及應由何者負擔全球暖化的成本，因而認為這兩項議題更適宜先由行政或立法部門決定。地院也裁判認為基瓦利納缺乏憲法第 3 條所規定主張公共危害之訴的適格性，因原告未能提出被告行為造成其損害的實質可能性，或其損害源頭(seed of its injury)可被追蹤到任一被告，因此以損害之訴的遙遠性(remoteness)，尚無法認定其指控被告“過度”排放溫室氣體與所推論的因果關係之間，具有足夠的地緣相近性(within sufficient geographic proximity)。⁴⁹

原告不服上訴到第九巡迴區上訴法院，經該院重新(*de novo*)審理於 2012 年 9 月判決指出，聯邦最高法院已在麻塞諸塞州等訴聯邦環境保護署等案中認為，聯邦普通法處理國內溫室氣體排放問題已由國會立法所取代，國會該一決定取代了尋求聯邦普通法公共危害侵權損害賠償以及請求強制令救濟的訴訟，因此維持地院原判決，並認為無需也不用就兩造爭執其它問題表態；此外強調，要解決基瓦利納村所面對的困境，則應由立法與行政部門負責，不是透過聯邦普通法。⁵⁰基瓦利納對上訴審法院的判決不服，2013 年 2 月向聯邦最高法院請求「調審令」尋求救濟，惟同年 5 月經裁定駁回。⁵¹

⁴⁷ 第 12(b)條為有關民事訴訟如何答辯之一般規定，後段但書有七款予當事人得聲請請求法院作出對其有利的裁決，其中第(1)款為缺乏事物管轄權(lack of subject-matter jurisdiction)，第(6)款為聲請請求救濟之訴的理由不足(failure to state a claim on which relief can be granted)。

⁴⁸ *Ibid.*, p 11650.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 11650-11651.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 11656-11657.

⁵¹ Order list: 569 U.S., May 20, 2013, available at<

參、歐盟氣候變遷訴訟

歐盟擁護京都議定書最力，不僅 2002 年 4 月率先批准，也為促成議定書生效扮演關鍵的角色；歐盟在氣候變遷政策上具有明確減少排放的期程與目標，也有相對較完整的減緩措施，在該政策措施脈絡下，歐盟氣候變遷訴訟與美國呈現不同的情況。

一、 歐盟或會員國未有氣候變遷民事訴訟案件

歐盟有關氣候變遷民事訴訟案件恰與美國形成明顯對比，在歐盟或絕大部分會員國並未成為一項議題，⁵²也沒有因主張公共危害侵權行為而請求損害賠償案件出現。⁵³何以美國該類型訴訟未在歐洲發生的原因，學者探討指出，歐洲屬大陸法系而極為仰賴成文法條款，判例法僅居次要，美國氣候變遷訴訟模式不太可能為歐盟或會員國所接受。⁵⁴即使與美國同為普通法系的英國，至目前為止也無該類訴訟出現，與美國制度相較，認為其中主要原因有四：⁵⁵第一，法律扶助制度的限制，因氣候變遷受害，除非具有充裕的財力支援，或通過頗為僵硬的扶助門檻而具備取得公共扶助基金的資格，否則在財力上難以支撐在法院的訴訟程序；第二，代表訴訟(representative proceedings)與團體訴訟(group litigation)制度無法與美國氣候變遷訴訟常用途徑的集體訴訟(class action)制度相比擬，由於英國在該項制度上設計的缺陷，使得與氣候變遷有關、受害非常廣泛的聲請案極有可能被法院以無法審理為由駁回；第三，缺乏懲罰性賠償(punitive damages)構成另一個障礙，英國係由法官依法定原則決定判賠金額，導致懲罰性賠償僅在特例情況下作出，對主要目的之一在產生嚇阻作用的氣候變遷訴訟，予被告所帶來的財務影響有限；第四，包括執行歐盟排放交易制度規範與 2008 年氣候變遷法在內，英國在規範溫室氣體排放上已有發展相對良好的管制架構。

二、 會員國氣候變遷行政訴訟個案相當有限

即使在歐盟會員國，行政訴訟案件數量也不多，以德國與英國為例，曾出現

http://www.supremecourt.gov/orders/courtorders/052013zor_m6io.pdf，瀏覽日期：2015 年 10 月 20 日。

⁵² Faure, Michael and Marjan Peeters, *supra* note 7, p 271.

⁵³ Kaminskaité-Salters, Giedre (2011), "Climate change litigation in the UK: its feasibility and prospects", *Ibid.* p 165; Hare, Daniel G. (2013), "Blue Jeans, Chewing Gum and Climate Change Litigation: American Exports to Europe", *Merkourios - International and European Law*, General Issue 2013 - Vol. 29/76, p 66.

⁵⁴ Hare, Daniel G. (2013), *Ibid.*

⁵⁵ Kaminskaite-Salters, Giedre (2011), *supra* note 53, pp. 171-172.

就行政程序有所爭執的下列個案：

(一) *地球之友與德國觀察訴德國案(BUND and Germanwatch e.v. v. Federal Republic of Germany)*

BUND(「地球之友」德國分支)及Germanwatch為德國環保非政府組織，2004年向柏林行政法院起訴聯邦經濟暨勞工部，請求法院命該部公布由德國出口債信機構Euler Hermes AG(簡稱“Hermes”)在全球各地所融資專案造成氣候變遷上的資訊。⁵⁶ 原告稱Hermes為一代表德國納稅人在世界各國提供融資予能源、採礦、運輸專案的領先公司之一，⁵⁷鑒於這些專案排放造成氣候變遷的溫室氣體，依據德國2004年「環境資訊近用法」(*Umweltinformationsgesetz, UIG*)、歐盟排放交易制度指令、⁵⁸以及將該指令國內法化的「溫室氣體排放交易法」(*Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, TEHG*)，⁵⁹認為公眾有權利瞭解代表他們所進行的融資如何造成氣候變遷。聯邦經濟暨勞工部以可能損害對外關係為主要理由反對公布。

行政法院判決時依據「環境資訊近用法」第3.1條規定指出，每一民眾有權利自由近用由主管機關保有或使用的環境資訊；依據該法修正後第2.1條，聯邦經濟暨勞工部作為德國聯邦政府一部分，屬本案義務實體並有責任就依該法所作請求公布資訊。⁶⁰雖然出口授信的主要目的在支持德國經濟而非環境保護，但為能源產品專案擔保信用，會成為極可能影響環境的措施與活動。判決因而指出，「環境資訊近用法」的用詞基本上係對應歐盟2003/4/EC指令，⁶¹也因其規定相當模糊而需要解釋；為期最有效執行歐盟法，此種解釋必須廣泛。因此，目的不在保護環境的措施與活動，可能為「環境資訊近用法」第2.3條第3項b款所規範，

⁵⁶ Germanwatch & BUND, German government sued over climate change, available at <<http://www.germanwatch.org/rio/herbpe04.pdf>>, 瀏覽日期：2015年10月23日。

⁵⁷ 德國兩家出口債信機構Hermes及PricewaterhouseCoopers獲授權以出口擔保方式保險德國公司輸出到開發中國家與轉型中經濟體的出口品，此業務雖由聯邦經濟暨勞工部、財政部、外交部及經濟合作暨發展部等四部代表組成的跨部委員會IMA (Interministerieller Ausschuss)負責監督，實際上由聯邦經濟暨勞工部主導。資料來源：*Ibid.*, p 1。

⁵⁸ Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, OJ L 275, 25/10/2003.

⁵⁹ Amsterdam International Law Clinic, Michael G. Faure & André Nolkaemper (2007), “Analyses of Issues to be Addressed Climate Change Litigation Cases”, Friends of the Earth Netherlands, p 7.

⁶⁰ *Ibid.*, p 8.

⁶¹ Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC.

因為這些措施與活動仍接續其它重要的間接或中間目的。而在被告出版品與提供出口融資的國際協定中，可以找到其自身認為環境面向的考量，在提供出口融資支持 / 擔保過程，確實扮演了顯著的角色，以被告的說法是，環境面向是決定過程中確切的成份。⁶²另外，法院也不接受該部認為公布會傷害對外關係的陳述，指出對抗拒資訊公開的立場解讀必須予以限制；法院也表示，既不能以顯然不合理，或基於商業資訊秘密產生風險而拒絕資訊公開的請求，因為商業利益已就公司名稱萬一被揭露情況發生，早已作了充分的考量。⁶³

本案最終並未作成判決，而由法院促成雙方和解，原告在相當限制下取得所需的資訊。

(二) 戴伊訴環保局案(*R (Day) v Environment Agency*)與赫爾反焚化爐團體訴環保局案(*R (HOTI) v Environment Agency*)

英格蘭南當斯威立雅環保公司(*Veolia ES South Downs Limited*)計劃由其設在紐海芬(*Newhaven*)的能源回收設備，每年負責處理東蘇塞克斯(*East Sussex*)、布萊頓(*Brighton*)及霍夫(*Hove*)三地共 21 萬公噸垃圾，惟也將因此排放 10 萬 7 千公噸二氧化碳，遂於 2006 年申請取得當地環保局發給焚化爐污染控制許可(*pollution prevention and control permit*)。當地居民戴伊(*Nicki Day*)認為會導致氣候變遷後果的二氧化碳是污染物，因此提起司法審查聲請法院命環保局撤銷已核發的許可。環保局嗣後承認未能適當評估焚化爐所排放二氧化碳數量，同意撤回並經法院 2007 年 12 月予以確定。⁶⁴

上述案件後，赫爾反焚化爐團體(*Hull and Holderness Opposing the Incinerator, HOTI*)也基於類似理由，聲請法院命當地環保局撤回原已發給在*Saltend*設廠、每年處理 24 萬公噸垃圾焚化爐的污染控制許可，環保局經承認發給許可過程有瑕疵同意撤銷，並請業者重提申請。業者放棄上訴，全案 2009 年確定。⁶⁵

(三) 英國保時捷汽車訴倫敦市長案(*Porsche Cars Great Britain v. Mayor of London*)[2008]

⁶² Amsterdam International Law Clinic, Michael G. Faure & André Nolkaemper (2007), *supra* note 59, p 8.

⁶³ *Ibid.*, p 9.

⁶⁴ Available at < <http://www.39essex.com/resources/cases.php?id=1285>> · 瀏覽日期：2015 年 10 月 19 日。

⁶⁵ Available at < http://www.39essex.com/resources/case_listing.php?id=1382>, <[http://ukwin.org.uk/2009/03/04/clarificaiton-from-the -ea](http://ukwin.org.uk/2009/03/04/clarificaiton-from-the-ea)> · 瀏覽日期：2015 年 10 月 19 日。

倫敦市計畫自 2009/2010 年起提高市區塞車稅(the congestion charge)·以減少進入鬧區汽車排放溫室氣體·其中每公里排放超過 226 公克以上二氧化碳的汽車·稅率由原來每天 8 鎊增加到 25 鎊·保時捷認該計畫不公平且不符比例原則；此外·該項稅課將鼓勵更多駕駛為避開收費區域而繞道行駛反而增加更多排放·因此對倫敦市該計畫提起司法審查·最終因市長易人且新市長也反對該項計畫·雙方以和解收場。⁶⁶

三、以歐盟法氣候變遷訴訟為主流

在歐盟層次·氣候變遷訴訟可能來自於涉及歐盟對抗氣候變遷在排放交易、能源稅、再生能源或能源效率等領域的減緩措施·⁶⁷惟以歐盟訂定指令推動以歐盟為範圍的排放交易制度所涉爭議最多·啟動交易制度最初 4 年(2005-2008)·對實施該指令而產生爭執的案件有 40 件之多·⁶⁸之後數量呈現穩定。⁶⁹在排放交易制度初始階段以歐盟運作條約(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)第 263 條(前歐洲共同體條約第 230 條)的無效之訴(actions for annulment)最多·該條約第 267 條(前歐洲共同體條約第 234 條)的先行裁決(references for preliminary rulings)近幾年則愈來愈受到倚重·歐洲法院每年約作出 1 件先行裁決案件；⁷⁰另有該條約第 258 條(前歐洲共同體條約第 226 條)涉及會員國不履行義務之訴(actions for failure to fulfil obligations)案件。

無效之訴、先行裁決及不履行義務之訴案件爭點整理如表 1。除了若干訴訟在質疑排放交易指令的合法性·絕大部分針對該指令第 9 條授權執委會就會員國國家核配溫室氣體排放許可計畫(National Allocation Plan, NAP)進行審查·以及第

⁶⁶ Hilson, Chris (2010), "Climate Change Litigation: A Social Movement Perspective", p 4, Available at < <http://ssrn.com/abstract=1680362>> · 瀏覽日期：2015 年 10 月 19 日。

⁶⁷ Bogojević, Sanja (2013), "EU Climate Change Litigation, the Role of the European Courts, and the Importance of Legal Culture", *LAW & POLICY*, Vol. 35, No. 3, p 185.

⁶⁸ Ghaleigh, Navraj Singh (2009), "Emissions trading before the European Court of Justice: Market making in Luxembourg" in Freestone, David and Charlotte Streck (ed.), *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen, and beyond*, Oxford University Press, p 374..

⁶⁹ See Bogojević, Sanja (2014), "EU Climate Change Litigation: All Quiet on the Luxembourgian Front?" Forthcoming in Van Calster, G. Vandenberghe, W. and Reins, L. (ed.), *Research Handbook on Climate Mitigation Law*, Cheltenham: Edward Elgar. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2465914>, p 3 & p6 · 瀏覽日期：2015 年 10 月 10 日。

⁷⁰ 泛指歐洲共同體 / 歐盟法院 (the Court of Justice of the European Communities / the Court of Justice of the European Union) 與第一審 / 普通法院(the Court of First Instance / the General Court)。

11 條有關排放許可分配的規定，使執委會的審查結果成了聲請無效之訴的主要目標，執委會在與會員國或受規範企業之間的訴訟有勝有敗，其中有涉及執委會與會員國之間就排放許可分配的權限劃分爭議者，也有就較細節的核配規則者；從案件數量觀察，第二階段的爭議更較第一階段的爭議為甚，特別是來自中東歐新加盟會員國對執委會審查結果的挑戰。雖然環境事務是歐盟與會員國共享權限，但從這些裁判中可看到，歐洲法院藉由適用與解釋歐盟法律而確定歐盟(執委會)與會員國對有關個案在氣候變遷治理權限的歸屬，因而扮演了某種憲政角色，同時也間接與被動地參與了氣候變遷的治理。

表 1:無效之訴、先行裁決及不履行義務之訴案件爭點

案件名稱	爭點	案件編號 / 判決結果
無效之訴		
<i>Federal Republic of Germany v Commission</i>	執委會對德國2005-2007年國家核配溫室氣體排放許可計畫的審查爭議	Case T-374/04 / 執委會敗訴
<i>EnBW Energie Baden-Württemberg AG v Commission</i>	執委會對德國2005-2007年國家核配溫室氣體排放許可計畫的審查爭議	Case T-387/04 / 執委會勝訴
<i>US Steel Košice v Commission</i>	執委會對斯洛伐克2005-2007年國家核配溫室氣體排放許可計畫的審查爭議	Case T-489/04 / 執委會勝訴
<i>United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Commission</i>	執委會在公布會員國所提國家核配溫室氣體排放許可計畫審查決定後無權拒絕審查會員國所提新的修正計畫	Case T-178/05 / 執委會敗訴
<i>Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento and Others v Commission</i>	對執委會同意義大利2005-2007年國家核配溫室氣體排放許可計畫所引發的國內分配爭議	Case T-371/05 / (銷案)
<i>Drax Power and Others v Commission</i>	執委會對英國2005-2007年國家核配溫室氣體排放許可計畫的審查爭議	Case T-130/06 / 執委會勝訴
<i>Evropaïki Dynamiki v Commission</i>	聲請撤銷執委會就排放交易獨立登錄系統(The Community Independent Transaction Log)技術維護	Case T-406/06 / 執委會勝訴

	標案決定並請求損害賠償	
<i>Cemex UK Cement v Commission</i>	執委會對英國 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-13/07 / 執委會勝訴
<i>US Steel Košice v Commission</i>	執委會對斯洛伐克 2008-2012年國家核配溫室 氣體排放許可計畫的審查爭 議	Case T-27/07 / 執委會勝訴
<i>Fels-Werke GmbH and Others v Commission</i>	執委會對德國 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-28/07 / 執委會勝訴
<i>Slovakia v Commission</i>	執委會對斯洛伐克 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-32/07 / (銷案)
<i>Poland v Commission</i>	執委會對波蘭 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-183/07 R / 執委會勝訴
<i>Góraźdże Cement v Commission</i>	執委會對波蘭 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-193/07 / 執委會勝訴
<i>Czech Republic v Commission</i>	執委會對捷克 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-194/07 / (銷案)
<i>Lafarge Cement v Commission</i>	執委會對波蘭 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-195/07 / 執委會勝訴
<i>Dyckerhoff Polska v Commission</i>	執委會對波蘭	Case T-196/07 / 執委會勝訴

	2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	
<i>Grupa Ożarów v Commission</i>	執委會對波蘭 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-197/07 / 執委會勝訴
<i>Cementownia "Warta" v Commission</i>	執委會對波蘭 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-198/07 / 執委會勝訴
<i>Cementownia "Odra" v Commission</i>	執委會對波蘭 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-199/07 / 執委會勝訴
<i>Cemex Polska sp. z o.o. v Commission</i>	執委會對波蘭 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-203/07 / 執委會勝訴
<i>BOT Elektrownia Bełchatów and Others v Commission</i>	執委會對波蘭 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-208/07 / 執委會勝訴
<i>Republic of Hungary v Commission</i>	執委會對匈牙利 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-221/07 / (銷案)
<i>Buzzi Unicem v Commission</i>	執委會對義大利 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-241/07 / 執委會勝訴
<i>Estonia v Commission</i>	執委會對愛沙尼亞 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-263/07 / 執委會敗訴

<i>Lithuania v Commission</i>	執委會對立陶宛 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-368/07 / (銷案)
<i>Republic of Latvia v Commission</i>	執委會對拉脫維亞 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-369/07 / 執委會敗訴
<i>Romania v Commission</i>	執委會對羅馬尼亞 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-484/07 / (銷案)
<i>Republic of Bulgaria v Commission</i>	執委會對保加利亞 2007 年國家核配溫室氣體排 放許可計畫的審查爭議	Case T-500/07 / 執委會勝訴
<i>Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH v Commission</i>	執委會對德國 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case C-503/07 P / 執委會勝訴
<i>Région wallonne v Commission</i>	執委會對比利時 2008-2012年國家核配 溫室氣體排放許可計畫 的審查爭議	Case T-237/09 / 執委會敗訴
<i>Commission v Republic of Latvia</i>	執委會對拉脫維亞 2008-2012年國家核配溫室 氣體排放許可計畫的審查爭 議	Case C-267/11 P / 執委會敗訴
<i>Poland v Commission</i>	聲請撤銷執委會有關歐 盟調合免費核配排放許 可暫時規則的決定 (2011/278/EU)	Case T-370/11 / 執委會勝訴
<i>Hüttenwerke Krupp Mannesmann and Others v Commission</i>	聲請撤銷執委會 2011/278/EU 決定	Case T-379/11 / 執委會勝訴
<i>Eurofer v Commission</i>	聲請撤銷執委會	Case T-381/11 / 執委會勝訴

	2011/278/EU 決定	
<i>Romonta v Commission</i>	聲請暫緩執行執委會有關會員國暫時免費核配排放許可執行措施的決定 (2013/448/EU)第 1(1)條	Case T-614/13 R / 執委會勝訴
<i>Molda v Commission</i>	聲請撤銷執委會 2013/448/EU 決定	Case T-629/13 / 執委會勝訴
<i>DK Recycling und Roheisen v Commission</i>	聲請撤銷執委會 2013/448/EU 決定第 1(1) 第 1(1)條	Case T-630/13 / 執委會敗訴
<i>Raffinerie Heide v Commission</i>	聲請撤銷執委會 2013/448/EU 決定	Case T-631/13 / 執委會勝訴
<i>Arctic Paper Mochenwangen v Commission</i>	聲請撤銷執委會 2013/448/EU 決定第 1(1) 第 1(1)條	Case T-634/13 / 執委會勝訴
先行裁決		
<i>Société Arcelor Atlantique et Lorraine and Others v Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable, Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie</i>	2003/87/EC 指令將部分產業排除適用是否構成歧視以及指令規範是否符合比例原則。	Case C-127/07
<i>Ville de Lyon v Caisse des dépôts et consignations</i>	有關溫室氣體排放許可交易資訊的近用問題	Case C-524/09
<i>Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc. v Secretary of State for Energy and Climate Change</i>	2008/101/EC 指令將航空部門排放納入歐盟排放交易制度的有效性	Case C-366/10
<i>Iberdrola SA, Gas Natural SDG SA</i>	2003/87/EC 指令第 10 條有關排放許可分配問題	Joined Cases C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 and C-640/11

<i>Billerud Karlsborg Aktiebolag, Billerud Skärblacka Aktiebolag v Naturvårdsverket</i>	2003/87/EC 指令第 16(3)、(4)條有關排放許可繳回不足所涉及罰款問題	Case C-203/12
不履行義務之訴		
<i>Commission v Finland</i>	未如期落實執行將歐盟排放交易指令國內法化	Case C-107/05 / 執委會勝訴
<i>Commission v Italy</i>	未如期落實執行將歐盟排放交易指令國內法化	Case C-122/05 / 執委會勝訴

資料來源：Infocuria-Case-law of the Court of Justice at <<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en>>

肆、歐美氣候變遷訴訟實務對我國的啟示

如以依據京都議定書而推動各種減緩措施來達成減量目標作為氣候變遷規範的分界標準，則美國與歐盟為分屬規範前與規範後極端的對比。在美國決定放棄批准京都議定書情況下，當歐盟及 15 個會員國批准該議定書時，雙方的氣候變遷政策即進入了不同的發展脈絡，歐盟受到國際排放減量義務的拘束，同時個別會員國也受到國際、跨國與國家排放減量義務的拘束；相對地，美國並無國際或國家排放減量義務。在政策脈絡的基本差異下，歐盟與美國的氣候變遷法制文化走上了歧異的路徑，對圍繞氣候變遷的社會規範發展上有了眾多的意涵。⁷¹

就氣候變遷治理角度而言，按起訴動機可將氣候變遷訴訟分成促進規範 (Pressing for Regulation)、對規範反應的規範 (Regulating the Regulatory Response)、表達被邊緣化的關切 (Articulating Marginalised Concerns) 等三種類型，⁷²第一類為原告在政府規範不足的背景下訴諸法院提供具體行動以對抗氣候變遷，第二類為法院在既有處理氣候變遷所建立整體規範架構下扮演角色，第三類則在提高氣候變遷受害者所關切被邊緣化議題的能見度，同時表達包括平等、正義等國際環境法的基本價值。因此就氣候變遷訴訟中的主流類別(分別為成文法作為與不作為之訴、歐盟排放交易制度之訴)而言，美國與歐盟恰巧分屬前述第一、第二類型。

⁷¹ Carlarne, Cinnamon Piñon (2010), *Climate Change Law and Policy: EU and US Approaches*, Oxford University Press, p 244.

⁷² Lin, Jolene (2012), "Climate change and the courts", *Legal Studies*, Vol. 32 No. 1, March 2012, p 36.

因此從比較法觀點分析，歐美氣候變遷訴訟實務顯示，除兩者在行政程序上質疑例如環境影響評估等方面行政行為上相對較有交集外，在其它訴訟類別上呈現的是分道揚鑣的發展路徑，美國大量充斥民事與行政訴訟案件，當事人盼由法院的介入而帶來氣候正義或改變政策的機會，而歐盟則是圍繞施行氣候變遷規範所涉權限爭議案件，盼能釐清歐盟與會員國之間的權力劃分問題。在此一現象下，隱含說明了歐美法院在氣候變遷訴訟「為什麼」與「如何」扮演角色上確有很大的不同：

一、 法院被期待參與氣候變遷治理所扮演的角色有相當大程度的差別

司法藉由審理個案，在氣候變遷治理上屬間接而被動，但從訴訟實務分析，歐洲法院體系在被要求的程度上，則遠低於美國法院體系。截至目前為止，歐盟氣候變遷訴訟迥異於一般探討氣候變遷訴訟文獻所假定的，迄無試圖要扮演迫使歐盟或會員國追求某特定氣候變遷目標的角色。⁷³反觀美國法院體系，已有太多案例就如 *麻塞諸塞州等訴聯邦環保署等案* 所顯示的，當事一造企圖引進法院的介入，以判決方式命行政機關強化對氣候變遷的治理，嘗試解決此一在美國聯邦具有黨派政策取向、地方州與州間存在利益衝突而有不同立場的議題。

二、 法院在氣候變遷訴訟所能扮演角色拿捏的考量截然不同

面對氣候變遷訴訟(特別是民事與行政訴訟)，有時法院判決的考量方向與內容是一大難題，不易從中找到適當的拿捏分寸。以損害賠償之訴為例，若聲請一造敗訴，意謂對抗氣候變遷的挫敗；倘勝訴，後果可能造成被告排放源必須斥資用以減少大量排放的能力更為困難，同時也有可能超越經濟角度而鼓舞第三者興訟的效應。⁷⁴就聲請禁制令之訴而言，判決發出的禁制令內容必須足夠精確，法院要做到如此，需要深度的知識與對減少排放各種技術可能性的瞭解，而即便如此，禁制令內容也應舉世企業同樣適用，如此才能確保公平的競爭環境。⁷⁵

實務上，美國法院體系在氣候變遷訴訟所面對上述難題的程度遠甚於歐盟及會員國法院體系，因為兩者在訴訟主流聲請類型至為不同，包括這些困境在內的問題，已予前者在介入氣候變遷治理的角色掌握上變得更為困難，因此司法裁判見解進展緩慢，不難理解；而後者所擔負的審判任務完全不同，不僅會員國尚無美國法院體系面對民事 / 行政訴訟那樣的困境，歐盟法院的職權則在透過解釋與

⁷³ Bogojević, Sanja (2013), *supra* note 67, p 189.

⁷⁴ Spier, Jaap (2011), "High noon: prevention of climate damage as the primary goal of liability?", in Faure, Michael and Marjan Peeters (ed.), *supra* note 7, p 48.

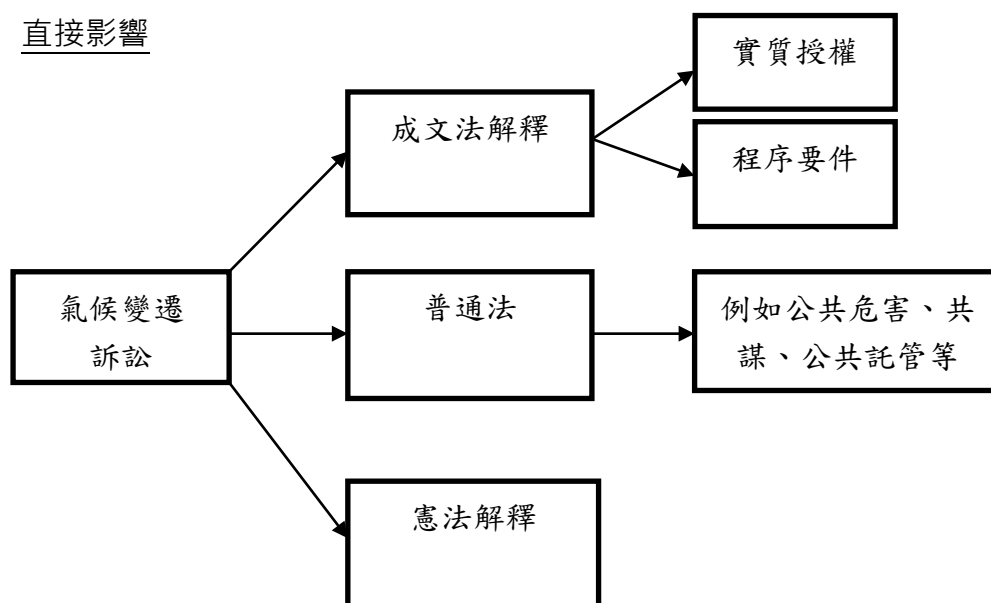
⁷⁵ *Ibid.*, p 49.

適用以確保條約法律受到遵循，⁷⁶透過無效之訴、先行裁決、不履行義務之訴的管轄運作，以既有歐盟法為本，反而是扮演捍衛歐盟氣候變遷規範的角色。

就氣候變遷訴訟與規範之間的關係來說，氣候變遷訴訟對氣候變遷治理規範可能帶來直接與間接影響(請參閱圖 2)。在美國已出現的數以百件計訴訟案件中，兩件取得聯邦最高法院實質判決，其中麻塞諸塞州等訴聯邦環境保護署等案的判決課予環保署具有法定權限規範溫室氣體排放的責任，是為實質授權的案例，例如環保署即依據該判決，於 2010 年 6 月頒行用以決定新設固定排放源與改造專案在防止重大惡化(Prevention of Significant Deterioration, PSD)及清淨空氣法第五章開發專案許可下溫室氣體的適用標準，⁷⁷適用對象包括電力、大型鍋爐、煉油等占全部固定排放源排放量 70%；⁷⁸另康乃迪克州等訴美國電力公司等案的判決則重申成文法優先於普通法適用的法則，惟附帶也產生對利用普通法途徑爭訟的不利影響。

圖 2：氣候變遷訴訟規範路徑的概念圖示

直接影響

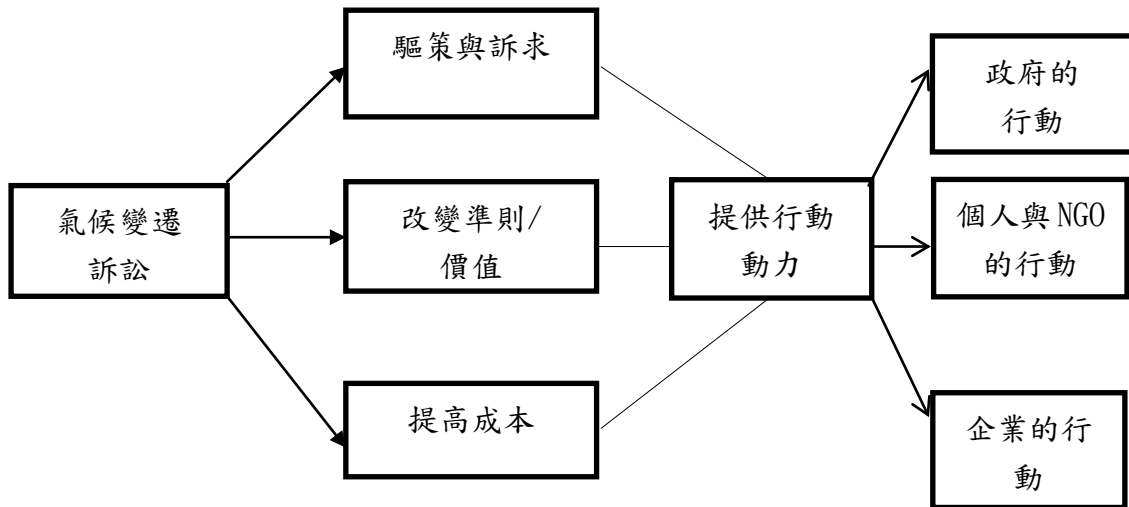


⁷⁶ 歐盟條約第 19 條。

⁷⁷ Federal Register, 75 FR 31514, Vol. 75, No. 106, June 3, 2010.

⁷⁸ The U.S. Environmental Protection Agency, available at <<http://www.epa.gov/NSR/documents/20101201factsheet.pdf>> · 瀏覽日期：2015 年 10 月 17 日。

間接影響



資料來源：Peel, Jacqueline and Hari M. Osofsky (2013), "Climate Change Litigation's regulatory Pathways: A Comparative Analysis of the United States and Australia", *LAW & POLICY*, Vol. 35, No. 3, p 154.

在間接影響上則無如此明顯，誠如學者所指出的，間接影響更為分散與不定，難以將這些影響連結歸功於某一特定案件的判決所造成，⁷⁹即使重大如聯邦最高法院在 *麻塞諸塞州等訴聯邦環境保護署等案* 的判決，也許有助於社會提高對抗氣候變遷問題的意識，不過間接影響仍有其侷限。因此從直接與間接影響觀察，截至目前，美國氣候變遷訴訟判決結果，整體而言仍難以撼動久受詬病的氣候變遷政策與治理模式，美國之例顯示，經歷大量訴訟資源的耗費，要透過司法以發揮對氣候變遷的輔助治理功能，需要克服的障礙仍多，特別是以民事訴訟為最。

反觀歐盟法院體系的情況並沒有美國法院那般困頓，由於案件數量與爭執問題相對單純，法院體系僅需在既有氣候規範下進行審理。歐洲法院在這些案件中係執行裁判者的角色，尋求確保對所有受規範實體能在一個以既有歐盟法原則的基礎上有公平的互動場域。⁸⁰其直接影響是，透過成文法與憲法解釋，協助氣候變遷規範運作並填補漏洞，因此歐盟法院體系以判決發揮輔助氣候變遷治理的任務，高過美國法院體系。另因歐盟及會員國對氣候變遷議題的共識與凝聚力遠較美國為強，歐盟的行動在完成會員國之間的協調即可展開。

⁷⁹ Peel, Jacqueline and Hari M. Osofsky (2013), *supra* note 8, p 155.

⁸⁰ Lin, Jolene (2012), *supra* note 72, p 36.

歐美差異如上所述，反觀我國現況，隨國人對整體環境意識的提高，氣候變遷議題的重要性愈來愈受到重視，「溫室氣體減量及管理法」已於民國 104 年 7 月 1 日公布施行，政府亦將陸續訂定子法。儘管目前在台灣尚未出現氣候變遷訴訟，所謂「他山之石，可以攻錯」，歐美氣候變遷訴訟實務發展對我國至少具有下列的啟示意義：

- 一、 歐美實務發展說明了該類訴訟的源頭在於政策的訂定內涵以及落實措施的推動情況，我國未來會走向訟案充斥、法院審理困頓不前的美國類型，還是步往由法院判決輔助氣候變遷治理的歐盟風格，答案取決於我國在該領域的治理效能。如果未來管制溫室氣體排放成效仍舊停滯不前，環境意識屬性的非政府組織或任何認為因氣候變遷遭受損害的個人或團體，可能依法起訴政府或大量排放企業，藉由訴訟的直接與間接影響，以督促政府或企業在政策措施或排放減量上採取更積極的作為。
- 二、 歐美經驗顯示，程序性損害之訴屬於較易取得勝訴的類別，⁸¹在台東美麗灣渡假村環評撤銷案與中科三期二次環評撤銷案的我國環境訴訟判決中，對此在某種程度上似乎亦給了同樣的印證。在氣候變遷領域，專案環評為這類訴訟的核心議題，目的在尋求確保溫室氣體排放與對氣候的衝擊在專案規劃與環境影響評估程序中，已照常規那樣被納入考量與適當地評估。⁸²未雨綢繆之計，以環境影響評估法為規範母法並及於環境影響評估法施行細則、政府政策評估說明書作業規範、政府政策環境影響評估作業辦法、開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準、開發行為環境影響評估作業準則等我國環評系列法規，有需要就與氣候變遷衝擊相關的環評事項再予檢視，若需補正宜作適度修正，以避免因程序不備而有被起訴的隱憂。
- 三、 美國的經驗表明，當事人希望在氣候變遷民事損害賠償之訴取得有利判決，仍舊充滿荊棘，或許要比該國煙草訴訟案件歷經數十年歲月才取得進展更為艱辛，扭轉之道除需要更進一步的科學證據支援損害因果關係成立，在其它包括可供審判性、當事人適格、責任歸屬等方面的訴訟障礙，也有賴更多可供法院參酌的法理探討，因此我國法院尚無法自美國訴訟實務中得到可供參考的統一見解。另我國法系類似歐陸成文法體系，惟歐盟及會員國在該類訴訟上並無案例。準此以觀，即使該類案件在我國法院提起，獲得有利判決的機會微乎其微，至多是產生間接影響而有助於訴諸提高公眾對氣候變遷

⁸¹ Faure, Michael and Marjan Peeters, *supra* note 7, p 261.

⁸² Peel, Jacqueline and Osofsky, Hari M. (2013), *supra* note 8, p 156.

的意識，並進而將該議題端上政治議程臺面，成為社會關注焦點。

伍、結論

本文從歐美氣候變遷訴訟實務，分析兩者在該類訴訟的發展現況並進行比較。由於歐美在氣候變遷政策與減緩措施所存在的基本差異，導致彼此在該類訴訟案件數量懸殊、訴訟性質有所不同；連帶地，就本文研究主題：法院透過案件審理在氣候變遷治理功能而言，美國與歐盟法院體系所扮演的角色也因而呈現相當的對比。

因面對的訴訟環境有異，美國法院體系被期待扮演猶如消防員的角色，惟因本身對火場認知(對訴訟爭點的立場)差異以及救火器具不足(訴訟障礙的存在)，消防員出勤頗多卻常徒勞無功(裁判見解進展緩慢)，參與治理的程度相當有限(難以撼動政策與規範)；歐盟法院則被視為球賽的裁判，由於裁判本身對球賽規則(歐盟氣候變遷規範)嫻熟，加上賽況單純(訴訟性質集中在歐盟排放交易制度)，裁判總能順利完成比賽(確定歐盟與會員國間對氣候變遷治理權限的管轄歸屬)，發揮輔助治理的任務(協助規範運作並填補漏洞)。在氣候變遷訴訟領域，導源於上游政策措施面的不同所帶來下游法院體系扮演角色的差異，歐美之例，至為明顯。因此，倘歐巴馬政府擬在治理面成功推動潔淨電力計畫並見成效，將是補強該國司法體系審理氣候變遷訴訟的一大利器。

就我國而言，如果溫室氣體排放趨勢持續、無法產生明顯的減排效果，氣候變遷訴訟未來終將在我國出現。對照本文的比較分析，其中對我國的最大啟示意義是，台灣究竟是走向訟案充斥、法院審理困頓不前的美國類型，或仿效由法院判決輔助氣候變遷治理的歐盟風格，其答案取決於在該領域的治理效能。為避免踏入耗費大量司法資源而法院輔治成效有其侷限的美國類型，政府宜強化對抗氣候變遷的治理力道。

參考文獻

- Amsterdam International Law Clinic, Michael G. Faure & André Nolkaemper (2007), "Analyses of Issues to be Addressed Climate Change Litigation Cases", Friends of the Earth Netherlands.
- Bogojević, Sanja (2013), "EU Climate Change Litigation, the Role of the European Courts, and the Importance of Legal Culture", *LAW & POLICY*, Vol. 35, No. 3, pp. 184-207.
- Bogojević, Sanja (2014), "EU Climate Change Litigation: All Quiet on the Luxembourgian Front?" Forthcoming in Van Calster, G. Vandenberghe, W. and Reins, L. (ed.), *Research Handbook on Climate Mitigation Law*, Cheltenham: Edward Elgar, available at <<http://ssrn.com/abstract=2465914>> · 瀏覽日期：2015年10月10日。
- Burns, William C.G. and Hari M. Osofsky (2009) (ed.), *Adjudicating Climate Change: State, National, and International Approaches*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Carlarne, Cinnamon Piñon (2010), *Climate Change Law and Policy: EU and US Approaches*, Oxford University Press.
- Gerrard, Michael B., J. Cullen Howe and L. Margaret Barry (2014), "Climate Change Litigation in the U.S.", available at <<http://www.climatecasechart.com>> · 瀏覽日期：2015年10月16日。
- Faure, Michael and Marjan Peeters (2011) (ed.), *Climate Change Liability*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Freestone, David and Charlotte Streck (2009) (ed.), *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen, and beyond*, Oxford University Press.
- Gracer, Jeffrey B. (2008) "Climate Change Litigation: Could It Take Root Outside of the United States?", *Environmental Claims Journal*, 20:3, 248-253.
- Hare, Daniel G. (2013), "Blue Jeans, Chewing Gum and Climate Change Litigation: American Exports to Europe", *Merkourios - International and European Law: General Issue 2013 - Vol. 29/76*, pp. 65-87.
- Heinzerling, Lisa (2008), "Climate Change in the Supreme Court", Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper No. 1087385, available at <<http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/451>> · 瀏覽日期：2015年10月15日。
- Hilson, Chris (2010), "Climate Change Litigation: A Social Movement Perspective", available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1680362> · 瀏覽日期：2015年10月20日。
- Lin, Jolene (2012), "Climate change and the courts", *Legal Studies*, Vol. 32 No. 1, March 2012, pp. 35-57.

Peel, Jacqueline (2011) "Issues in Climate Change Litigation", *Carbon and Climate Law Review*, Volume 5, Issue 1, pp.1-20.

Peel, Jacqueline and Hari M. Osofsky (2013), "Climate Change Litigation's regulatory Pathways: A Comparative Analysis of the United States and Australia", *LAW & POLICY*, Vol. 35, No. 3, pp. 150-183.

Preston, Brian J. (2011), "Climate Change Litigation (part 1 and 2)", *Carbon & Climate Law Review*, 2011:1, pp. 3-14; 2011:2, pp. 244-263.

以上為學者論點，不代表本通訊立場！



本期讀者文章，由淡江大學歐洲研究所碩士吳采薇小姐撰寫，分享『歐加自由貿易協定之投資保護內容遭遇的批評：兼論可能的修改方向』一文。作者從所有歐加自由貿易協定(CETA)的反對意見中，歸納出三種論述：(一)CETA 談判時並未得到人民同意而自行加入 ISDS，有違民主原則；(二)同意採用 ISDS，但認為 CETA 投資條款仍有瑕疵，並未全面改正傳統 ISDS 運作上的缺失；(三)完全反對 ISDS 機制的使用，認為 CETA 中的 ISDS 對歐盟整體經貿投資，弊端將大於利益。文末探討投資保護內容可能的修改方向。

歐加自由貿易協定之投資保護內容遭遇的批評：

兼論可能的修改方向

吳采薇

ivy_306222@hotmail.com

壹、前言

歐盟與加拿大之全面性經濟與貿易協定(Comprehensive Economic and Trade Agreement，又稱歐加自由貿易協定，以下簡稱CETA)是歐盟第一個具有完整投資保障章節的自由貿易協定，其投資保護內容是依據歐盟的國際投資政策¹所設計，試圖創設一套公正及平等的國際投資規則，平衡外國投資人的權益與地主國的規範權，既保障外國投資人，又不會賦予外國投資人超國民待遇而損害會員國政府的權限及公共利益。

但CETA卻引起歐盟內部的強烈反彈，一些歐盟會員國和公民團體陸續表示反對，甚至威脅將否決CETA的批准。在歐盟會員國方面，已經正式表達反對的國家包括德國、法國、奧地利及荷蘭。²德國經濟部長Sigmar Gabriel公開要求CETA必須去除投資人與地主國間爭端解決機制(Investor-State Dispute

¹ 作者認為歐盟的國際投資政策目標包括(1)保障歐盟投資人(2)消除投資障礙(3)確保歐盟及會員國的規範權。COM (2010) 343 final

² European Economic and Social Committee, "Working Document of the Section for External Relations on Investor protection and investor to state dispute settlement in EU trade and investment agreements with third countries," 26.09.2014, <<https://webapi.eesc.europa.eu/documentsanonymous/EEESC-2014-05356-00-00-APA-TRA-E N.docx/content>>, p. 12. (Accessed 29.03.2015)

Settlement, 以下簡稱ISDS)³，認為ISDS會給跨國企業危害政府的工具。⁴其他歐盟國家也有相同的疑慮，法國國會及奧地利國會皆投票反對CETA中納入ISDS機制⁵。在公民團體方面，許多的民間組織結合加拿大反對CETA團體，聚集了超過 130 個民間組織，共同發起聯署活動要求刪除ISDS條款。⁶

本文彙整了 CETA 的反對意見，主要可以區別為三種論述，(一)CETA 談判時並未得到人民同意而自行加入 ISDS，有違民主原則；(二)同意採用 ISDS，但認為 CETA 投資條款仍有瑕疵，並未全面改正傳統 ISDS 運作上的缺失；(三)完全反對 ISDS 機制的使用，認為 CETA 的 ISDS 對歐盟整體帶來的弊端大於利益，要求去除 ISDS。以下個別列出上述三種反對的論述，最後探討投資保護內容可能的修改方向。

貳、談判過程有違民主原則

CETA的反對者批評CETA的談判過程皆為閉門會議，不符民主原則。⁷而有關歐盟對外簽定投資保護協定的程序，係依照 2009 年里斯本條約生效後，外國直接投資成為歐盟專屬權限，因此歐盟可以在對外自由貿易協定中加入投資保障條款。儘管外國直接投資與證券投資無法清楚界定，也無法釐清歐盟與會員國的權限，但歐盟對外談判上仍可依循共同貿易政策的混和協定(mixed agreement)

³ ISDS 機制允許外國投資人直接向國際仲裁對地主國提起訴訟。投資人擁有仲裁程序之發動權，不必滿足用盡當地司法救濟要件，亦不再需要仰賴母國代其提起國與國間的爭端解決機制，而可以逕行以地主國為當事人，並將投資爭端交付國際仲裁。參考自李貴英，《國際投資法專論》(台北：元照公司，2004)，頁 10-11。

⁴ EurActiv, "Germany wants investment clause scrapped in EU-Canada trade deal," <<http://www.euractiv.com/sections/trade-industry/germany-wants-investment-clause-scrapped-eu-canada-trade-deal-308717>>(Accessed 12.01.2015)

⁵ 法國國會反對 ISDS 之資料參考自 "Résolution: sur le projet d'accord économique et commercial entre l'Union européenne et le Canada," l'Assemblée nationale, 23.11.2014, <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0428.asp>>(Accessed 13.01.2015)。奧地利國會反對 ISDS 之資料參考自 Brent Patterson, "Austria's National Assembly expresses concern about CETA," Brent Patterson's blog, 25.09.2014, <<http://canadians.org/blog/austrias-national-assembly-expresses-concern-about-ceta>>(Accessed 13.01.2015)。

⁶ Obert Madondo, "130 civil society organizations reject Canada-EU CETA trade deal," The Canadian Progressive, 09.28.2014, <<http://www.canadianprogressiveworld.com/2014/09/28/130-civil-society-organizations-reject-canada-eu-ceta-deal/>>(Accessed 02.04.2015)

⁷ STOP TTIP, "European Citizens' Initiative Demands: Stop Negotiations for TTIP and CETA," 2015, <<https://stop-ttip.org/european-citizens-initiative-demands-stop-negotiations-for-ttip-and-ceta/>>(Accessed 29.04.2015)

模式。⁸

依據共同貿易政策之談判模式，在進行正式談判之前，執委會將草擬提案並送交由各國最高貿易官員所組成的貿易政策委員會⁹(Trade Policy Committee)進行審查，之後經過外交事務理事會(Foreign Affair Council)達成共識後，正式形成歐盟對外談判的立場(如圖 1)。¹⁰

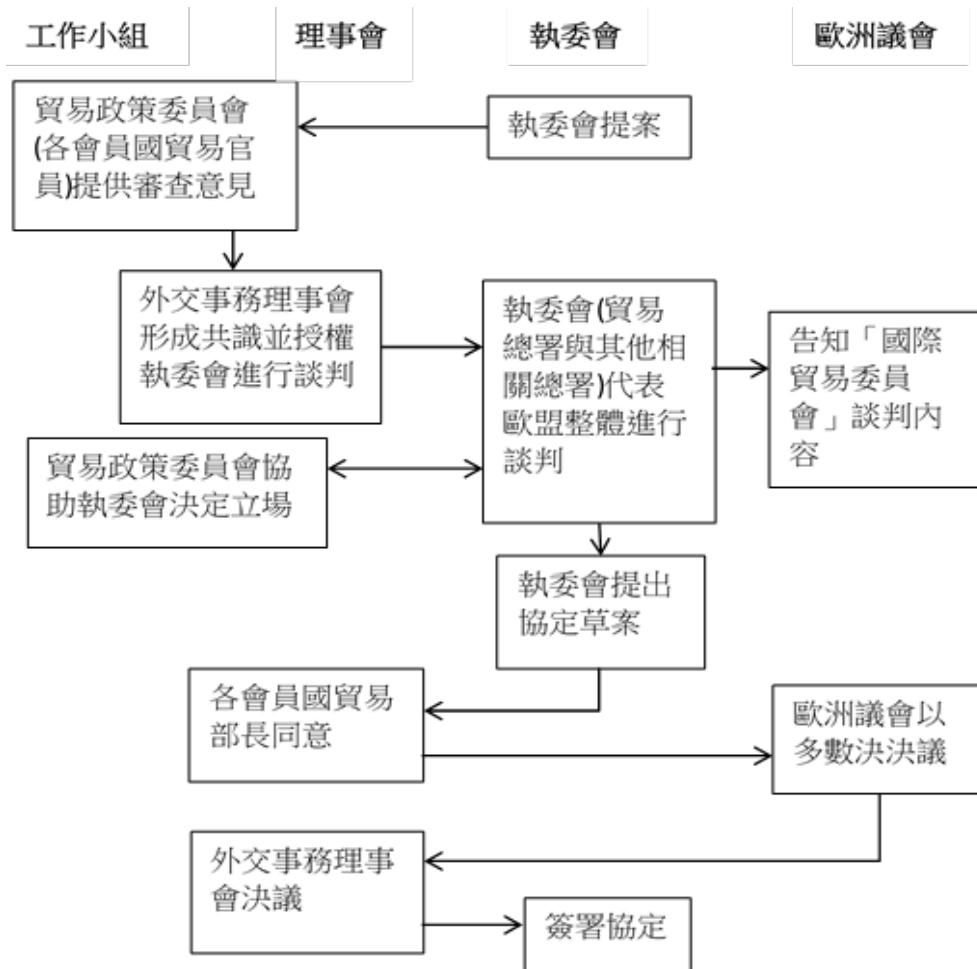


圖 1：歐盟對外談判國際協定之決策流程圖

資料來源：Stephen Woolcock, *European Union Economic Diplomacy: The Role of the EU in External Economic Relations* (England: Ashgate, 2012), p. 53.

⁸ OJ 1988 L 187/5

⁹ 貿易政策委員會之前身為依據歐洲共同體條約第 133 條所組成的「133 委員會(133 Committee)」，在里斯本條約生效後變更。

¹⁰ Stephen Woolcock, *European Union Economic Diplomacy: The Role of the EU in External Economic Relations* (England: Ashgate, 2012), pp.46-61.

在與第三國談判過程中，以執委會為談判代表，代表歐盟及會員國的整體意見，貿易政策委員會扮演執委會與各會員國互動的橋樑，並協助執委會決定立場；除此之外，在里斯本條約生效後，歐洲議會也在談判過程中佔有重要地位，執委會必須將談判內容告知歐洲議會內之國際貿易委員會(International Trade Committee)，但相較於貿易政策委員會，歐洲議會仍處於被動地位，無法主動積極參與談判內容的決策。¹¹

CETA 的談判過程亦經由上述規定並完成簽署，目前正待歐盟內部完成翻譯及批准程序。CETA 反對聲浪雖然批評 CETA 的談判過程有違民主原則，但其談判程序係符合歐盟法規範並讓會員國參與討論，就法律程序而言，並未違反歐盟法民主原則之規定。

參、投資保護條款有瑕疵

由於CETA尚未生效施行，無法驗證CETA是否能平衡投資人的權利和地主國的規範權，以及改善ISDS的缺失。在CETA談判過程中，歐盟採納了專家學者對於法條的批評建議並作了修正。¹²相較於傳統的ISDS投資協定，CETA投資條款的确作了一些改善，例如實體標準待遇定義得更明確、增加仲裁程序透明性及上訴機制等，但仍有學者認為CETA僅修改現有的實體待遇與程序，對實現公正合理的投資保障制度效果有限，無法完全矯正ISDS的缺失。¹³以下整理專家學者對於CETA投資條款的批評。

一、最惠國待遇

為了避免擴大條文解釋，CETA的最惠國待遇試圖切斷與其他國際投資協定的關係，特別註明此待遇不包括其他條約的ISDS制度及新的實體待遇，但

¹¹ Ibid

¹² 例如對於 CETA 投資內容的草案，國際永續發展研究機構(International Institute for Sustainable Development, iisd)曾發表報告作出批評，而 CETA 正式版本針對批評內容修正最惠國待遇、公平與公正待遇等條文文字。 Nathalie Bernasconi-Osterwalder/Howard Mann "A Response to the European Commission's December 2013 Document "Investment Provisions in the EU-Canada Free Trade Agreement (CETA)," The International Institute for Sustainable Development, 02.2014, <http://www.iisd.org/pdf/2014/reponse_eu_ceta.pdf>, pp. 5-7, 15.(Accessed 22.04.2015)

¹³ Markus Krajewski (2014), "Modalities for investment protection and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in TTIP from a trade union perspective," Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, 2014, <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/11044.pdf>>, p. 24. (Accessed 22.03.2015)

在文字的使用上仍不夠周延。CETA最惠國待遇只有排除引用其他條約設立之新的實體權利¹⁴，但不排除在CETA投資條款既有的實體待遇，換句話說，對於公平與公正待遇、保護傘條款、徵收等CETA投資條款的實體待遇，投資人仍可找尋具有相同實體待遇的條約，並引用最惠國待遇而擴張解釋。¹⁵

二、 保護傘條款

CETA沒有對保護傘條款的主要問題作出界定，包括若契約規定的爭端解決機制和ISDS機制的優先適用性。¹⁶因此，投資人與地主國在解決契約問題時，投資人仍可逕行依CETA提起ISDS，無視契約規定的爭端解決機制。另外，儘管CETA將保護傘條款限縮為必須具有特別的表示才構成契約，但這個用語仍有很大的解釋空間，例如若某官員對企業的口頭承諾是否為特別的表示。¹⁷

三、 公平與公正待遇

CETA將公平與公正待遇的範圍限縮在特定的措施，包括受到不平等的對待、歧視或虐待等，並且也要求投資人若主張正當合理期待必須先有地主國特別表示的承諾。但就如上述保護傘條款一樣，「特別的表示」仍可能被擴大解釋，造成偏好投資人的結果。

四、 徵收

CETA賦予間接徵收新的定義與判斷標準，以限縮間接徵收的範圍。但若對照前述最惠國待遇可引用其他條約實體法的漏洞，間接徵收的解釋可能會被放大。¹⁸

¹⁴ Art. X.7 of investment of CETA: "Substantive obligations in other international investment treaties and other trade agreements do not in themselves constitute "treatment," and thus cannot give rise to breach of this article, absent measures adopted by a Party pursuant to such obligations."

¹⁵ Gus Van Harten, "Comments on the European Commission's Approach to Investor-State Arbitration in TTIP and CETA," Osgoode Legal Studies Research Paper Issue 13, Vol. 10, No. 59 (2014), pp. 9-11.

¹⁶ Marc Maes, "Investment protection in the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)," <<http://eu-secretdeals.info/upload/2014/02/Investment-in-CETA-MarcMaes-S2B-analysis-140306.pdf>>, p. 5. (Accessed 14.01.2015)

¹⁷ Scott Sinclair/Stuart Trew/Hadrian Mertins-Kirkwood, "Making Sense of the CETA-An Analysis of the Final Text of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement," Canadian Centre for Policy Alternatives, 09.2014, <<https://www.policyalternatives.ca/publications/reports/making-sense-ceta>>, p. 17. (Accessed 23.04.2015)

¹⁸ Gus Van Harten (2014), op. cit., p. 20.

五、 國內法院被架空

CETA的岔路條款僅要求投資人在國內法院及國際仲裁之中，選擇一個提起救濟。此規定可能造成大部份投資人會選擇直接提起國際仲裁，產生國內法院被架空的結果。¹⁹

六、 無法防止雙重補償

在CETA的規定中只有規定國內法院與國際仲裁不得同時進行，並未規定尋求任一救濟制度後，不得再利用另一個救濟制度提起訴訟。事實上，國際間雙邊投資協定設定的岔路條款皆有不同²⁰，若以目前CETA的條文規定，投資人可以先提起國際仲裁要求金錢賠償，在國際仲裁結束後，還可以向地主國國內法院非金錢性的恢復原狀。²¹因此可能無法有效防止投資人濫用雙重救濟。

七、 仲裁人選任

CETA對於仲裁人選任與傳統規定²²的差異在於雙方對第三位主仲裁人之人選沒有共識時，限制ICSID秘書長只能從既有的仲裁人名單中選任，不得恣意挑選。其實在傳統制度中，ICSID中心強調其公平、公正及客觀的角色，不偏袒投資人或地主國任何一方，除此之外，能擔任仲裁人角色的國際投資法專業人也才不多，因此CETA的仲裁人的選任制度與既有的選任制度可能沒有顯著差異。²³

¹⁹ Nathalie Bernasconi-Osterwalder/Howard Mann (2014), *op. cit.*, p. 20.

²⁰ 例如有些雙邊投資協定採取嚴格的定義，若投資人已提起國內法院救濟，就不得再提交國際仲裁，反之，若投資人選擇提交國際仲裁，就不得再向國內法院提起訴訟；或允許投資人在尋求國際仲裁之前可以先向國內法院救濟；或甚至投資人隨時都可以向國內法院提起訴訟，包括提起國際仲裁之前或之後。參考自 OECD, *Dispute settlement provisions in international investment agreements: A large sample survey*, Paris: OECD, 2012, pp. 10-11.

²¹ Gus Van Harten (2014), *op. cit.*, pp. 37-38.

²² 傳統的仲裁人選任制度係根據「解決國家與他國國民間投資爭端之公約」(Convention on the Settlement of Investment Dispute Between States and the Nationals of Other States)之規定，提交國際投資爭端解決中心(ICSID)解決投資爭端時，爭端當事人各選任一名仲裁人，而第三名仲裁人由當事雙方協議選任，若爭端雙方對第三位仲裁人之人選沒有共識時，將由 ICSID 秘書長從 ICSID 中心仲裁人小組之成員中挑選。參考自李貴英(2004)，前揭書，頁 23-25。

²³ Christian J. Tams, "Procedural aspects of investor-state dispute settlement," *The Journal of World Investment and Trade*, Vol. 15 (2014), p. 599.

八、 上訴機制尚未建立

多數的學者都贊成CETA上訴機制的建立，認為其有助於公正的國際仲裁。²⁴但在CETA中並未規範具體的運作方式，因此也無法瞭解上訴庭法官的組成是否會和原先仲裁人相同，又上訴庭的解釋是否更缺乏一致性等情形出現，其效果有待更進一步檢視。²⁵

由於CETA為第一個實現歐盟新投資政策構想的協定，很多條款與傳統的ISDS不同，因此尚未建立國際仲裁的解釋先例。許多條款看似不夠明確，但歐盟仍保留防衛條款²⁶，若仲裁庭解釋與協定宗旨不符時，非當事方可進行條文解釋，以防止外國投資人權益超過本國投資人的情況出現。

肆、 不需要投資人與地主國間爭端解決機制

上述對於 CETA投資條款的評論是以採用ISDS機制為基礎，並建議修改有爭議的條文。但某些反對者認為CETA完全沒有必要納入投資保護條款，因為歐盟與加拿大皆是已開發國家，具有建全的國內法律體系，外國投資人可以尋求地主國的法院救濟，沒有必要提交到國際仲裁。²⁷另外，CETA納入ISDS不會對歐盟經濟帶來好處，反而還會因為訴訟案件的增加，讓歐盟或會員國償付更多的行政成本及敗訴支出費用。²⁸

執委會曾解釋CETA中納入ISDS的理由，其認為即使國家擁有健全的法律體系，也無法保證外國投資者的權益不會受到歧視，因此仍會發生企業的投

²⁴ Gus Van Harten (2014), op. cit., pp. 53-54. Markus Krajewski (2014), op. cit., p.20. Nathalie Bernasconi-Osterwalder/Howard Mann (2014), op. cit., p. 25.

²⁵ Gus Van Harten (2014), op. cit., pp.53-54.

²⁶ Art. 23(2) and X.27 of investment of CETA

²⁷ Jan Kleinheisterkamp, "Is there a Need for Investor-State Arbitration in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)?" The London School of Economic and Political Science (LSE), 14.02.2014, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2410188>, p. 5. (Accessed 22.04.2015) Mattias Kumm, "An Empire of Capital? ISDS in CETA and TTIP as the Institutionalization of Unjustified Privilege," 2015, LawLog of the Rule of Law Center at the Berlin Social Science Center, <<https://lawlog.blog.wzb.eu/2015/04/13/an-empire-of-capital-isds-in-ceta-and-ttip-as-the-institutionalization-of-unjustified-privilege/>>(Accessed 07.05.2015) The Green and European Free Alliance Group of the European Parliament, "Investor State Dispute Settlement dominates CETA debate in Strasbourg," 2014, <<http://ttip2015.eu/blog-detail/blog/CETA%20Plenary%20September.html>>(Accessed 07.03.2015)

²⁸ Dan Prud'homme, "An SIA analysis of the Investment Chapter in the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)," European Commission Trade Sustainability Impact Assessment Series, 06.2011, <<http://mpira.ub.uni-muenchen.de/44014/>>, p.40. (Accessed 02.01.2015)

資遭到侵害，而地主國的法律制度無法平等地處理爭端案件。²⁹而大多數的投資問題主要來自於政府行政上的措施，包括許可、發照或授權等，例如僅允許國內公司生產某些產品，卻禁止外國公司在該國生產相同的產品，而相關當局卻剝奪外國投資者提起訴訟的權利，使得投資者在缺乏當地救濟制度的情況下，就再也沒有其他的救濟管道。³⁰

簡言之，為了保障歐盟投資人的在加拿大的權益，CETA建立投資人可以提起國際仲裁的管道，防止救濟無門的情況發生。但根據執委會委外的永續發展報告，發現ISDS反而會對歐盟帶來更多壞處。永續發展報告分析CETA採取ISDS帶來的利益與風險(如表 1)，結果顯示ISDS對歐盟整體帶來的利益並不顯著，使得ISDS導致的風險可能抵銷其利益。³¹

透過對 CETA 的輿論來觀察，推廣新修正 ISDS 制度的阻礙在於它是個全新的投資規則，一些修改的實體權利義務及救濟程序缺乏實務運用經驗，也尚未建立解釋先例，很難讓大眾相信它與傳統的 ISDS 有所不同，因此引起質疑與擔憂。另外，歐盟選擇加拿大作為第一個締約對象，也是造成阻礙的因素之一，除了納入 ISDS 機制的必要性受到挑戰，還引發美國投資人可能大舉興訟的聯想，更加深歐盟內部的反對。

表 1：CETA 之 ISDS 對歐盟帶來的利益與風險

ISDS 帶來的利益有限	ISDS 導致國際仲裁案件增加
---------------------	------------------------

²⁹ European Commission (2014), "EU-Canada agree deal to boost trade and investment," 26.09.2014, < http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-542_en.htm>, p. 1.(Accessed 04.11.2014)

³⁰ Ibid.

³¹ Dan Prud'homme (2011), op. cit., p. 3.

<p>1. ISDS給予外國投資的保障，可促進長期投資的穩定發展，但歐盟本身已經是個開放的投資環境，歐盟也有健全的司法制度，所以增加投資人ISDS國際仲裁的途徑，不會顯著改變現有的經貿狀態。³²</p> <p>2. 在投資爭端救濟方面，歐盟投資人也不會因CETA的ISDS獲得更多保障。因為歐盟投資人除了可以向加拿大國內法院提起救濟之外，還可以利用NAFTA第11章的第三國條款(third country incorporation provision)³³，直接對加拿大政府提起國際仲裁。</p>	<p>根據CETA永續發展報告，CETA一旦生效，透過CETA投資內容向歐盟或其會員國提起投資國際仲裁的案件會增加，預估每年平均有1.1件，將造成歐盟每年約1千萬加幣的損失。³⁴提起訴訟的投資人可能包括加拿大籍投資人及美國設籍加拿大的子公司³⁵。在CETA投資條款實際運作不確定的情況下，歐盟可能會因條文的不確定性而損失大筆費用。</p>
--	---

資料來源：整理自 Dan Prud'homme , "An SIA analysis of the Investment Chapter in the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)," European Commission Trade Sustainability Impact Assessment Series, 06.2011, <<http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/44014/>>(Accessed 02.01.2015)

³² Dan Prud'homme (2011), op. cit., p. 40.

³³ Art. 1113.2 of Chapter 11 of NAFTA

³⁴ Dan Prud'homme (2011), op. cit., p.40.

³⁵ 由於北美的經濟關係緊密，即使 TTIP 不納入 ISDS 機制，CETA 仍是替美國企業打開後門，讓這些跨國企業可以控告歐盟及其會員國。舉例來說，美國企業可以利用其加拿大子公司享受 CETA 賦予的投資保障權利，並透過子公司損害歐盟或會員國的公共政策。

伍、投資保護內容可能的修改方向

目前 CETA 採用的投資爭端解決機制屬於「以 ISDS 為主要途徑，但確保地主國權益」，而觀察國際間雙邊投資協定對於爭端解決程序的制定，替代 CETA 之 ISDS 的方案包括「ISDS 為最後救濟手段」之加入用盡當地救濟原則，以及「完全排除 ISDS 適用」之國與國間爭端解決機制，以下分述之。

一、修改為 ISDS 為最後救濟手段

若 CETA 將 ISDS 修改為最後救濟手段，換句話說，投資爭端解決以國內法院為主，僅有在地主國國內法院拒絕審判或司法體系有系統性的缺失等情勢變化時，才能訴諸 ISDS。根據用盡當地救濟原則，外國投資人在受到差別待遇或不合理的徵收補償等情況時，必須先向地主國的國內法院尋求救濟。由於投資人多了一道國內法院訴訟程序，學者認為先經由國內法院審理可以讓國家先自行反省行政措施是否失當，也可減少訴諸國際仲裁的案件。

增加用盡當地救濟程序會讓投資人訴諸國際仲裁的成本提高，但是否可以防止投資人濫用國際仲裁仍有疑問。根據目前 CETA 投資內容的規範，投資人可選擇國內法院或國際仲裁尋求救濟，對於爭議性較低的案件，投資人本來就可以選擇成本較低的國內法院進行審理；但面對爭議性高的案件，投資人必須先向國內法院訴訟才能提起國際仲裁，此舉提高投資人提起國際仲裁的難度，也使得投資人訴訟成本增加，但以跨國企業資金充裕的條件，訴訟成本增加是否能防止其提起國際仲裁要求政府補償其損失，仍有待實務運作上觀察。

簡言之，若以最後提起國際仲裁之結果而論，增加用盡當地救濟原則與直接提起 ISDS 的差異僅在於提高國際仲裁的成本。此機制對於刻意提起國際仲裁要求政府賠償其損失的投資人，可能效果有限，但對於需要國際仲裁救濟的投資人可能會增加其訴訟負擔(如表 2)。

二、修改為完全排除 ISDS 適用

若 CETA 修改為完全排除 ISDS 機制，改採國與國間爭端解決機制，以國家或經濟體為主體進行國際仲裁，則可先過濾掉不必要的投資糾紛防止投資人濫用。但其缺點包括投資人的保障降低及投資人母國公共支出增加。投資人在請求母國

保護時可能有政治因素干預，投資人必須遊說行政機關代其提出國際仲裁，若投資人利益與國家利益不一致時，投資人的利益可能會被犧牲。³⁶另外，投資人母國代替投資人提起國際仲裁所花費的行政成本來自公共支出，採用國與國爭端解決機制反而會使得投資母國的成本增加(如表 2)。

以歐盟來說，若採用國與國間爭端解決機制還有權限分配方面的問題。在外國直接投資歸屬歐盟的專屬權限後，當歐盟投資人在加拿大的直接投資遭到不合理待遇，主要仍由歐盟代其提出國際仲裁，但在證券投資部份，因為仍為共享權限，歐盟還須立法界定歐盟與會員國的合作方式與內部請求救濟的程序，讓投資人瞭解應向何者尋求救濟，以免出現模糊地帶導致歐盟投資人的損失。³⁷

表 2：比較各種投資爭端解決機制之優缺點

CETA 投資爭端解決機制	優點	缺點
維持原 ISDS 機制	立即保障投資人	投資人興訟數量增加
修改為 ISDS 為最後救濟手段(用盡當地救濟原則)	降低投資人提起國際仲裁的可能性	增加投資人救濟成本
修改為完全排除 ISDS 適用(國與國間爭端解決機制)	降低投資人提起國際仲裁的可能性	1. 增加投資人母國公共支出 2. 增加投資人救濟成本 3. 政治因素干預

資料來源：作者自製

³⁶ Steffen Hindelang, "Study on Investor-State Dispute Settlement ('ISDS') and Alternatives of Dispute Resolution in International Investment Law," in European Parliament, Investor-State Dispute Settlement (ISDS) Provisions in the EU's International Investment Agreements-Volume 2, Brussels: European Parliament, 2014, p.81.

³⁷ Jonas Parelló-Plesener/Elena Ortiz de Solórzanol, "A Comprehensive Approach to Investment Protection," Policy Brief of European Council on Foreign Relations, June 2013, <http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR82_INVESTMENT_BRIEF_AW.pdf>, p. 6. (Accessed 23.04.2015)

三、 三種投資救濟制度之比較

若單純以投資人提起國際仲裁的救濟過程及救濟成本，對CETA投資爭端解決的三種可能方式進行分析，結果發現無論CETA採用上述何種投資爭端解決模式，最後同樣須仰賴國際仲裁庭的解釋，以決定訴訟結果 (如圖 3)，但用盡當地救濟原則及國與國間爭端解決機制皆會增加投資人救濟成本，進而降低投資人挑戰政府政策的可能性³⁸。

在保障歐盟投資人及確保地主國規範權同等重要的前提下，另一個考量因素為國際競爭的優勢。增加歐盟投資人救濟成本，可能會影響歐盟企業與其他國家對手競爭。舉例而言，對於類似的投資爭端，在加拿大投資的外國企業中，美國投資人可依據 NAFTA 直接提起國際仲裁，中國投資人也可依據加拿大與中國投資保障協定(Canada-China Foreign Investment Promotion and Protection Agreement)直接提起國際仲裁，而歐盟投資人無法或僅能以間接的方式提起國際仲裁，可能造成歐盟投資人必須承擔較多的風險且居於不利的競爭地位。

總結，目前 CETA 選擇不限制投資人提起仲裁的機會，但調整協定實體及程序規範，以達到防止投資人濫用的效果。包括在實體法部份讓外國投資人的待遇不超過本國投資人、在程序法上改善透明度並確保仲裁庭解釋的一致性與可預測性，並且更重要的是讓敗訴方承擔訴訟費用。同時，歐盟投資人獲得直接的救濟途徑，降低在加拿大的投資成本與風險，有利其商業競爭。

³⁸ 增加投資人救濟成本是否能降低投資人挑戰地主國政府政策，仍有待實務運作觀察。



圖 3：三種救濟程序之流程簡圖；資料來源：作者自製

陸、 結論

CETA 因為納入 ISDS 機制受到強烈地批評與反對，本研究結果發現 CETA 談判過程符合歐盟法的規範，但歐盟內部對於是否應納入 ISDS 仍未有一致共識。執委會認為 ISDS 機制是解決投資爭端及保障投資人最有效的機制，所以應納入 ISDS，並且限縮實體法的範圍，即可要建立一個兼顧投資人與地主國雙邊利益的規則，既符合歐盟整體的利益且未來可作為國際投資規則的典範。但 CETA 投資條款還不夠成熟，因此招致許多批評。

對於條文的模糊性，CETA 保留防衛條款可以讓締約國適時介入解釋，即使 CETA 生效後，歐盟或加拿大還能隨著實務運作進行調整。事實上，CETA 投資保護內容最根本的問題仍在於歐盟與加拿大簽署 ISDS 的必要性不夠顯著，現行制度已經能充分保障雙邊的投資人，所以 ISDS 的存在必要就大幅降低。

選擇 ISDS 或其他爭端解決機制又會對投資人救濟成本及本國企業的國際競爭優勢產生影響。因此，CETA 是否會在會員國及人民的反對下而修改爭端解決機制，還有很多變數，值得後續進一步觀察。

以上為讀者論點，不代表本通訊立場！



本期選介下列 5 份歐盟議題研究專論：

1.

書名：Tax reforms in EU Member States 2015

作者：Florian Wöhlbier, Gaëtan Nicodème, Anne van Bruggen

出版年：2015

出版單位：European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, Directorate-General for Economic and Financial Affairs

ISBN：978-92-79-51182-0

全文連結：

http://bookshop.europa.eu/en/tax-reforms-in-eu-member-states-2015-pb/KPAC15058/downloads/KP-AC-15-058-EN-N/KPAC15058ENN_002.pdf?FileName=KPAC15058ENN_002.pdf&SKU=KPAC15058ENN_PDF&CatalogueNumber=KP-AC-15-058-EN-N

摘要：

歐盟執委會出版的此份專書報告，論述會員國的稅制改革內容。專書內容涵蓋四大面向：1.檢視近期歐盟會員國境內已執行的重要稅制改革；2.就經濟成長、就業、公共財政及總體經濟穩定性等四大面向，探討稅制政策所面臨的各類挑戰；3.提供一個基本的對話管道，深入探討稅制政策對經濟永續成長、就業及社會平等所產生的影響。在此範疇中，鼓勵各會員國交流執行成效良好的稅制改革經驗；4.對於會員國與公民社會間所建立的非正式對話管道，將提供良好的助益。

2.

書名：Global food security 2030

作者：Albino Maggio, Tine Van Criekinge, Jean Paul Malingreau

出版年：2015

出版單位：European Commission, Joint Research Centre

ISBN：978-92-79-48364-6

全文連結：

http://bookshop.europa.eu/en/global-food-security-2030-pbLBNA27252/downloads/LB-NA-27-252-EN-N/LBNA27252ENN_002.pdf?FileName=LBNA27252ENN_002.pdf&SKU=LBNA27252ENN_PDF&CatalogueNumber=LB-NA-27-252-EN-N

摘要：

執委會與聯合研究中心近期共同出版一本 2030 全球糧食安全專書。此書指出過往幾十年來，關於糧食安全的討論大多聚焦於糧食生產以及農業體系所面臨的相關挑戰。雖然農、漁業被視為糧食體系中基本及重要的要素，但全球糧食安全往往與飢餓、貧窮及人道主義息息相關。此專書主張，若要評估未來全球糧食安全狀況，必須考量許多其他面向。

聯合研究中心的專家研究團隊與相關利益者，共同在此書中為 2030 年全球糧食安全提供了一個客觀且全面性的觀點，並作為歐盟制定未來相關政策的參考依據。此外，研究團隊指出，糧食安全不僅是全球及系統性的挑戰，對歐盟而言，也可能是一項機遇，有助於歐盟在此領域中，特別是糧食創新、商業貿易、人體健康、富足的世代及地緣政治等面向，扮演關鍵的影響者。

3.

書名："Striving for Influence: The European Parliament in EU Foreign Policy"

作者：Guri Rosén

出版年：2015

出版單位：Arena Report Series

ISBN：978-82-93137-48-1

摘要：

此份專論為 Arena 智庫所出版的研究報告，涵蓋兩大面向主題。首先、作者指出歐盟的安全與外交政策大多受到標準民主程序的保護，並屬於行政機構的職權。作者揭露當歐洲議會要求在歐盟外交政策擁有更多參予權力時，面臨了反對意見，會員國的國家議會也面臨缺少實權的問題。

其次，作者提出歐盟整合過程的動態性特質。歐盟的外交政策，特別是共同外交暨安全政策(CFSP)經常被視為是歐盟會員國的專屬權限範疇。然而作者在此份專論中，列舉 3 個歐洲議會極力爭取參予歐盟外交政策的案例，並從中觀察歐洲議會在形塑歐盟外交政策時，其影響力的增長狀況。此外，探討歐盟會員國為何會在此一敏感的政策領域，願意與歐洲議會分享他們的權限。

4.

篇名：EU home affairs diplomacy: why, what, where – and how

作者：Hugo Brady, Roderick Parkes

出版年：September 2015

出版單位：European Union Institute for Security Studies

卷期：Chaillot Paper - No135

全文連結：

http://www.iss.europa.eu/uploads/media/CP_135_EU-home-affairs_why-what-where_and-how_01.pdf

摘要：

歐盟安全研究智庫近期出版一份歐盟內政事務外交專論。由於歐盟內政事務涵蓋面向廣泛，包括邊界管制、打擊犯罪、對抗恐怖主義等，以及與國際共同制定相關規範和建構相關合作機制。歐盟在內政事務上，更是面臨許多前所未有的挑戰，例如近期面臨大量難民湧入歐盟境內、極端的伊斯蘭團體和跨國犯罪集團等。為因應前述的挑戰，歐盟正積極建構內部與外部的安全程序合作關係。作者點出歐盟內政若要有效強化合作協調機制，必須鎖定正確的地理區域目標、配套措施以及執行策略等。

5.

篇名：Towards an EU global strategy – Background, process, references

作者：Antonio Missiroli

出版年：September 2015

出版單位：European Union Institute for Security Studies

全文連結：

[http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Towards an EU Global Strategy.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Towards_an_EU_Global_Strategy.pdf)

摘要：

因應持續討論的歐盟全球策略發展需求，歐盟安全研究智庫在 9 月出版一份論述歐盟全球策略的專書，集結策略形成的相關背景文件、過程及參考文獻等，有助於深入了解歐盟對外行動的內涵。

此份專書檢視歐盟安全策略的演進過程以及相關執行狀況，指出歐盟高級代表提出歐盟全球策略的重要背景基礎，以及分析未來年度歐盟全球策略的新趨勢走向。此外，專書中並附帶提供北約現階段的安全策略觀點以及美國國家安全策略走向，作為研究歐盟安全戰略的重要參考文獻。



歐盟重要日程.....

- 2016.01.01~06.30 Dutch EU Presidency
- 2016.01.14 Eurogroup
- 2016.01.25~01.26 Launch conference of the EU strategy for the Alpine Region
- 2016.02.11 Eurogroup
- 2016.02.18 ~02.19 European Council
- 2016.01.25~01.26 Public participation and transparency in the implementation of energy policies
- 2016.03.17 ~03.18 European Council
- 2016.05.26 ~05.27 42nd G7 Summit
- 2016.09.04 ~09.05 G20 Summit
- 2016.07.15 ~07.16 Asia-Europe Meeting, Mongolia



歡迎各界投稿、訂閱與來信指教 sunny@mail.tku.edu.tw

淡江大學歐盟資訊中心網站 <http://eui.lib.tku.edu.tw/>

© 淡江大學覺生紀念圖書館發行