

国际法框架下“碳关税”合法性分析

夏璐

摘要 2009年12月在哥本哈根召开了举世瞩目的世界气候大会,与会各国对“碳减排”态度各异,而有些国家提出的“碳关税”更是在国际社会上掀起了轩然大波。本文从“共同但有区别的责任”以及GATT国民待遇、最惠国待遇和一般例外条款加以研究,质疑“碳关税”在国际法框架下的合法性,并阐述了中国作为发展中国家所应坚持的立场。

关键词 碳关税 边境调节税 合法性 环境例外

中图分类号 D99

文献标识码 A

文章编号 1009-0592(2010)03-103-02

一、“碳关税”的提出

“碳关税”最早是由法国前总理德维尔潘在2006年的联合国气候变化大会上提出来的,他建议对没有签署“后《京都议定书》”的国家的工业产品出口征收碳税(即碳关税)。^①2009年11月法国又通过了从2010年起征收碳税的议案,虽然宪法法院以“减免的税款过多,导致税赋不公平”为由撤销了该法案,但是宪法委员将在2010年继续审查碳税法新的修订文本。^②而美国众议院2009年6月26日通过的《清洁能源安全法案》(ACESA)对制造、生产和进口的“含碳物资”征收碳税,对未达到美国碳排放标准的进口排放密集型产品,如铝、钢铁、水泥和一些化工产品征收高额关税,即所谓的“碳关税”,在国际社会上也引发了轩然大波。

笔者认为其实这种措施并不是一种关税,而是一种边境税调节(Border Tax Adjustment),它不像关税那样对进口商施加一种额外的负担,而是为了保证国内外产品的同等税赋,因此是一种有别于一般关税的边境调节措施。1970年12月GATT成员方通过了《边境调节措施》的报告,该措施仅针对间接税,对直接税如工资所得税、社会保障税费并不适用,但报告并未对碳排放是否适用边境调节措施作出明确的规定。

二、边境调节碳税的合法性剖析

(一)共同但有区别的责任原则

《气候变化框架公约》第4条和《京都议定书》第10条确立了“共同但有区别的责任”原则,肯定了在保护和改善全球环境方面,所有国家负有共同的责任,但是各国承担的责任并不完全相同。发达国家的碳排放是一种“奢侈排放”有别于发展中国家的“生存性排放”和“发展性排放”,理应负担主要的减排义务。美国以“减少温室气体排放将会影响美国经济的发展”和“发展中国家也应该承担减排和限制温室气体的义务”为理由,宣布退出《京都议定书》的做法违反了公约义务,是推卸减排责任的一种表现。而中国作为非附件一国家在哥本哈根大会上宣布到2020年将把单位GDP碳排在2005年的基础上减少40%到45%,充分彰显了中国作为“负责任大国”的角色定位,也赢得了国际社会的充分肯定。

因此,笔者认为“边境调节碳税”不区分来源国,对未达到国内减排标准国家的进口产品一律征税,无视附件一国家和非附件一国家的区分,实际上是一种变相的贸易保护行为,有违“共同但有区别的责任”原则。

(二)边境调节碳税在WTO框架下的合法性分析

虽然WTO与UNEP在2009年6月25日的《贸易与气候变化》报告中认为,致力于减少CO₂排放的政策在国际自由贸易法制下是可以被例外地接受的。^③但是,从GATT国民待遇、最惠国待遇条款分析,边境调节碳税在WTO框架下是不合法的,同时也不属于GATT第20条(b)款和(g)款的例外规定。

1.国民待遇

GATT第2条第2款规定“对相同产品或这一输入产品赖以全部或部分制造或生产的物品”可以征收与“国内税相当的费用”,第3条则要求“一缔约国领土的产品输入到另一缔约国时,不得以任何直接或间接的方式对进口产品征收高于对本国相同产品所征收的国内税或其他费用”。这两条是有关国民待遇的规定,在适用第2条第2款征收税费时,必须符合第3条第2款的规定;“不得高于”对本国相同产品的税费。

国民待遇要求对于“相同产品”不得区别对待,而对于“相同产品”在国际上并无统一的认定标准。^④在“日本酒精饮料案欧盟石棉案”中,上诉机构提出认定“相同产品”有四项标准:1.产品的最终用途 2.消费者的习惯和偏好 3.产品的性质和质量 4.产品的关税税则分类。根据现行WTO规则,“以不同生产或加工方法生产的产品只要具有相同的最终用途和物理特性即可认为是‘相同产品’,不反映在制成品最终用途和物理特性中的其他标准不能作为区分相同产品的依据。”笔者认为根据产品生产过程中排放的CO₂量的不同而将产品区分为“高碳”产品和“低碳”产品,对于未达到进口国国内标准的“高碳”产品征收一定的碳税有违WTO国民待遇原则,进口国不能因为与产品无关的生产过程和生产方法(PPM)而对进口产品征收额外费用。“高碳”产品和“低碳”产品虽然在制造、生产过程中由于生产工艺、生产原料等不同而存在CO₂排放的差异,但是从产品的“最终用途”和“物理特性”等标准来看,产品是相同的。同时,根据上述四项标准,除了第2项“消费者”对“高碳产品”和“低碳产品”的习惯和偏好可能有所不同以外,其他几个标准都是符合的。对“高碳”和“低碳”加以区分会使“相同性”的判断更为复杂,需要对碳排放多大程度上和在哪些方面不同才构成“不相同”产品加以规定,考虑到各个国家工业发展水平不同,一概以进口国国内标准来判断不具有可行性和正当性。征收“碳关税”有违WTO的国民待遇原则,构成对贸易的不合理限制。

作者简介:夏璐,厦门大学法学院国际法专业硕士研究生,研究方向:国际经济法。

2 最惠国待遇

最惠国待遇要求“一缔约国对来自或运往其他国家的产品所给予的利益、优待、特权或豁免,应当立即无条件地给予来自或运往所有其他缔约国的相同产品”,相同产品的界定同国民待遇中的界定,不能以生产过程的不同而认为是“不相同”的产品,从而对来自不同国家的产品征收不同的边境调节碳税。

欧洲发达国家的生产工艺和技术比发展中国家先进,并且大多使用清洁能源,如法国的核能和水电能丰富,如果法国生产的产品出口到美国,会因为能够满足美国的环境标准而得到边境调节碳税的减免,而中印等高能耗国家的产品则被课以重税,实则违反了最惠国待遇,对不同国家的产品实行歧视待遇,有违国际贸易自由、平等原则。同时,边境调节碳税不考虑个案的不同情况,来自一个国家的某种产品的CO₂平均排放来确定该国所有产品的碳税明显违反了WTO最惠国待遇,是一种歧视性做法。

3 环境例外

GATT第20条历来被认为是缔约国行使“环境例外权”的依据,该条为缔约方采取有利于环保的措施提供了依据,但该条规定不明确,概念界定不清晰,在实践中引发了许多争端。笔者认为,从WTO具体规则的适用来看,边境碳税实质上有违WTO基本原则。

(1)该条(b)款要求该措施“是为保障人民、动植物的生命健康所必需的措施”。实行碳税的目的在于减少温室气体排放,减缓气候变暖。有些学者据此认为碳税是为了保护人类免受气候变化之灾,保护因全球变暖而绝迹的植物和动物物种,符合“保护人民、动植物的生命健康”的条件,但是碳税是否具有“必需性”需要个案分析。在1991年“金枪鱼-海豚1号案”中两个专家组都认为GATT第20条(b)款不能证明美国禁止进口金枪鱼的合法性,专家组认为禁令不符合“必需性”要求,认为“必需”意味着没有其他合理的替代措施存在。同时,“缔约方一定要采取,而且在可采取的措施必须是与GATT不一致最少的措施”。此后1998年“加拿大诉欧盟石棉案”的上诉机构对20条(b)款中“必需”一词的解释进行了调整,强调了有关措施必须是“实现其本身的目标所必需的”,并从“是否能实现健康目标”的角度考察是否存在合理有效的替代措施,对“必需”提供了一种可行的新标准。

由此可见,征收碳税不符合(b)款的规定,尽管碳税有利于减少碳排放,以保护人民和动植物免遭气候变暖的危害,但是无法证明边境调节碳税是“必需”的措施,仍有其他合理的可选择措施存在。边境调节碳税对来自未达到进口国碳排放标准的国家的产品单方面征收,事先没有采取善意谈判和磋商等其他方法,这种单方行为实质上是一种“生态帝国主义”的表现,是以“环境保护为名,行贸易保护之实”的“绿色贸易壁垒”。

(2)征收碳税也不符合第20条(g)款的例外规定,该款规定的环境例外措施必须是“与国内限制生产和消费的措施相配合,为有效保护可能用竭的天然资源有关的措施”。第一,WTO对“保护可能用竭的天然资源”采取了扩大解释,天然资源既包括石油等矿产资源,也包括清洁空气等天然资源,还包括海豚等生物资源。无疑,碳税的征收有利于养护不可再生的石油、煤炭等矿

物燃料,也对温室气体大气容量有一定的保护作用,符合这一条件。第二,该措施要与“保护可用竭的天然资源”有关。这里不需证明“不存在其他替代措施”,只需证明该措施与特定环境保护目标存在“原则上的合理联系”(实质性联系)即可。1988年美国诉加拿大鲑鱼和鲱鱼案专家组认为,“主要目的在于”保护可能耗竭的天然资源的贸易措施才能被认定为与保护“有关”的措施。笔者认为碳税的目的主要不在于减少温室气体排放,而是为了弥补国内产业的碳税损失,防止市场竞争力的削弱,不能证明与保护可能用竭的天然资源“有关”,此外征收碳税与环境目标之间的实质性联系有待时间加以证明。

(3)第20条序言要求不在情形相同的国家之间构成“任意或不合理歧视或构成对国际贸易的变相限制”。首先,采取的措施“不构成对国际贸易的任意限制”,成员国要证明其针对出口国的具体情况保持了灵活性,进口国不能要求出口国采取的措施与其完全相同,只要在“有效性方面具有可比性”就不构成“任意歧视”。其次,不构成“不合理的歧视”除了保持灵活性外还要遵守“谈判义务”,援引方在单边措施之前有义务主动发起谈判,谈判不要求必须达成协议,只要善意地试图达成协议即可,同时要有一定的透明度和程序的正当性。如果征收碳税前没有履行谈判义务,就构成了对贸易的不合理歧视。此外,碳税要求其他国家的碳排放达到与进口国相同的标准,可以认为这是对其他国家关于碳排放立法自由的任意的不合理干涉。征税表面上是为了保护环境,但是像中国这样的国家短期内根本无法达到发达国家的减排标准,这种措施在事实上具有限制其他国家产品出口的贸易保护效果。因此,笔者认为“碳关税”构成对国际贸易的变相限制。

三、中国的立场建议

从以上分析可知,碳税有违“共同但有区别的责任”,同时违反了WTO国民待遇、最惠国待遇,又不属于环境例外情形,所以中国应坚决反对“边境调节碳税”,针对中国钢铁、石油、化工产品等产品征收碳税不具有合法性依据。如果由此引发了国际贸易争端,中国可以诉诸WTO争端解决机构加以解决。此外,中国必须明确自己作为发展中国家只承担“有区别的责任”,积极发展低碳经济,加强对可再生能源、碳捕获与封存等低碳技术的研发投入,完善配套的法律法规,增强全社会应对气候变化的意识,加快形成低碳的消费模式,进行国内环境税制改革,加快绿色环境税体系建设。同时,加强国际合作,促进各国共同减排。

注释:

① Mandelson to dismiss French plan for carbon tax, <http://euobserver.com/9/23124/?rk=1>, 访问时间:2009-12-11.

② 中国驻法国使馆经商处 <http://fr.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/200912/09120912671281.html>, 访问时间:2009-12-31.

③ WTO-UNEP Report, Trade and Climate Change.

④ Working Party Report, Border Tax Adjustment, 2 December 1970, BISD 18S/97, para. 18.

参考文献:

[1] Paul-Erik Veel, Carbon Tariffs And the WTO: An Evaluation of Feasible Policies, *Journal of International Economic Law*, Vol.9, 2009.

[2] 李仁真、秦天宝、李勋. WTO与环境保护. 长沙:湖南科学技术出版社. 2006.

[3] 鄂晓梅. 单边 PPM 环境贸易措施与 WTO 规则: 冲突与协调. 北京: 法律出版社. 2007.