

歐洲議會擬排除棕櫚油計入再生能源消耗比重

林孝哲 編譯

摘要

歐洲議會的全體會議 (plenary session) 於今 (2018) 年 1 月 17 日一讀通過歐盟再生能源指令 (Renewable Energy Directive) 的改革草案, 其中包含於 2020 年後, 規定棕櫚油製生物燃料不得計入再生能源消耗比重 (contribution)。草案內容雖尚未正式通過, 但已引發馬來西亞、泰國等棕櫚油主要供應國的關切, 表示不排除未來於 WTO 尋求爭端解決。

(本篇取材自: *European Parliament Approves Plan to Restrict Palm Oil Use in Biofuels*, THE STAR ONLINE, Jan. 18, 2018, <https://www.thestar.com.my/business/business-news/2018/01/18/european-parliament-approves-plan-to-restrict-palm-oil-use-in-biofuels/>)

歐盟執委會 (European Commission) 於 2016 年底時, 提出再生能源指令 (Renewable Energy Directive) 的改革草案¹, 並修正生物燃料計入再生能源消耗比重的上限比例。然而, 該草案在歐洲議會 (European Parliament) 的後續討論中, 卻新增: 「在 2020 年後, 不得再將棕櫚油製生物燃料計入再生能源消耗比重 (contribution)」此一規定², 並在今 (2018) 年 1 月 17 日歐洲議會的全體會議 (plenary session) 一讀通過³。雖然該草案尚未正式生效, 然此舉卻可能影響歐盟進口棕櫚油意願, 並引發馬來西亞、泰國等棕櫚油主要供應國的關切, 認為該草案有違反 WTO 規定之虞, 且不排除會將此爭議訴諸於 WTO 爭端解決機制。

引發棕櫚油出口國關注之再生能源指令之措施, 係為回應歐洲議會於 2017 年 4 月的決議案, 因此第壹部分先說明何以歐盟欲限制將棕櫚油製之生物燃料列為再生能源, 並簡介該決議案要求執委會採取何種措施。於第貳部分提及主要供

¹ *Commission Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources (recast)*, COM (2016) 767 final (Nov. 30, 2016).

² *Amendments Adopted by the European Parliament on 17 January 2018 on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources (Recast)*, EUR. PARL. DOC. TA-PROV 9 (2018) [hereinafter *The Amendment*].

³ *European Parliament Press Release, The European Parliament, MEPs Set Ambitious Targets for Cleaner, More Efficient Energy Use* (Jan. 17, 2018).

應國對於此相關措施的關切重點為何，以及歐盟的回應，最後於第參部分做一結語。

壹、簡述再生能源指令之修正

為對抗生產非永續的棕櫚油對環境所造成的不利影響，特別是造成東南亞地區的森林砍伐及破壞生物棲息地，歐洲議會於去 (2017) 年 4 月通過一決議案，要求執委會處理相關議題⁴。越來越多的證據顯示，由於「間接土地使用改變 (Indirect Land Use Change, ILUC)⁵」的緣故，傳統生物燃料並無助於溫室氣體排放減量⁶。根據歐盟執委會的報告預估，在 1990 年至 2008 年間，總計有 550 萬公頃的森林因種植棕櫚樹而消失，其中分別有 310 萬及 140 萬公頃位於印尼和馬來西亞⁷。由於棕櫚樹的地表生物量 (above-ground biomass) 僅有雨林的 20%，因此棕櫚樹自大氣中吸收二氧化碳的能力低於森林。尤其在印尼及馬來西亞境內，有三分之一的棕櫚樹是被種植在泥炭濕地，將導致此種負面影響更加嚴重⁸。

有鑒於上述原因，歐洲議會於去年 4 月作出決議案，要求執委會修改相關規範。並將再生能源消費比例計算修正如下⁹：為了計算一會員國就再生能源的最終能源消費總量，若生物燃料 (biofuels) 與生物液體 (bioliquids) 係由食物或飼料穀物製造，其消耗比重——包含運輸業所消耗之生質燃料 (biomass fuels)，不應超過該會員國於 2017 年的最終能源消費總量，且用於道路與鐵路運輸業的生質燃料總消費量上限為 7%。而自 2021 年起，自棕櫚油所製成之生物燃料與生物液體之占再生能源消耗比重應為 0%。會員國得設立較低消耗比重限制，且得將糧食或飼料穀物製的生質柴油或生物燃料與其他生質燃料差別對待，例如考慮到間接土地利用改變及其他未預期的永續性影響，對糧食或飼料穀物製的生質柴油計入再生能源消費總量的比例再更為限縮。

除對棕櫚油製的生物燃料之限制外，該決議案亦建議執委會，須確保所有進入歐盟的棕櫚油皆符合永續的標準。目前關於棕櫚油的認證已有自願性機制存

⁴ European Parliament Press Release, The European Parliament, MEPs Call for Clampdown on Imports of Unsustainable Palm Oil and Use in Biofuel (Apr. 4, 2017).

⁵ 「間接土地使用改變」係指傳統糧食或飼料穀物的耕種，被供生物燃料使用之穀物所取代。此額外的需求將增加土地的負擔，導致農耕土地擴張至敏感地區，例如森林、濕地、泥炭地，並排放大量溫室氣體，抵銷使用穀物製成的生物燃料所達到的減排效果。DELEGATION OF THE EUROPEAN UNION TO MALAYSIA, EU'S REVISED RENEWABLE ENERGY DIRECTIVE AND ITS IMPACT ON PALM OIL (Jan. 18, 2018).

⁶ *Id.*

⁷ MARTIN RUSSELL, EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, PALM OIL: ECONOMIC AND ENVIRONMENTAL IMPACTS 2 (Feb. 16, 2018).

⁸ *Id.*

⁹ The Amendment art. 7.1.4.

在，即在國際上最廣泛使用的永續棕櫚油圓桌會議 (Roundtable on Sustainable Palm Oil, RSPO)¹⁰。其標準包含：承諾不砍伐、焚燒主要森林，或在所有權有爭議的土地上種植棕櫚樹，然而環保人士批評此種承諾仍有不足，因整體而言 RSPO 並無法禁止森林砍伐的發生¹¹。

當前僅有 19% 的全球棕櫚油產量取得 RSPO 認證，而受有認證棕櫚油大部分均銷往歐洲。另一方面，亞洲消費將近全球三分之二的棕櫚油，但其購買永續產品的意願反而較低¹²。除此之外，即便是受有 RSPO 認證的生產者也經常違反 RSPO 的標準，當中有許多使用焚燒的方式清空土地，或在未取得當地住民同意的土地上種植棕櫚樹，因而歐洲議會傾向建立具有更嚴格標準的新單一認證機制，以取代 RSPO 及其他相似的機制¹³。

貳、各國關切以及歐盟回應

對於歐盟於再生能源指令中對棕櫚油的限制，馬來西亞政府認為其屬於貿易保護主義，並表示未來將毫不猶豫地採取救濟行動。雖然棕櫚樹的種植係由大型跨國企業經營，然歐盟禁令亦引起許多當地居民的反彈。作為世界第二大生產國的馬來西亞，其境內的反對者表示該措施將嚴重影響仰賴以此作物維生的小農與當地農村社區。根據馬來西亞棕櫚油理事會指出，歐盟措施預估將威脅 65 萬的小農及超過 320 萬名依賴棕櫚油產業維生的國民之生計。

除馬來西亞之外，作為世界第三大的棕櫚油來源的泰國，表示將會與馬來西亞和印尼合作，一同反對歐盟對棕櫚油的相關措施¹⁴。馬來西亞亦表示將於今年 3 月及 4 月份時，分別在 WTO 的食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定委員會和技術性貿易障礙委員會以及市場進入委員會提出此議題¹⁵。

針對馬來西亞的不滿，歐盟駐馬來西亞大使於 1 月 18 日作出回應，表示歐洲議會投票通過的改革法案，並非是限制棕櫚油製的生物燃料於歐盟境內之製造、進口或消費，而是排除棕櫚油製的生物燃料計入歐盟的再生能源目標¹⁶。該

¹⁰ Martin Russell, *supra* note 7, at 1.

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ *Thailand Joins Malaysia, Indonesia to Oppose EU Move Against Palm Oil*, THE SUN, Feb. 10, 2018, <http://www.thesundaily.my/news/2018/02/10/thailand-joins-malaysia-indonesia-oppose-eu-move-against-palm-oil>.

¹⁵ *Malaysia to Consult WTO on EU Palm Oil Ban*, NEW STRAITS TIMES, Jan. 22, 2018, <https://www.nst.com.my/business/2018/01/327755/malaysia-consult-wto-eu-palm-oil-ban>.

¹⁶ Delegation of the European Union to Malaysia, *supra* note 5.

法案的條文仍可能經過大幅的修改，以避免在生物燃料間構成歧視，上述立場亦被歐盟部長理事會支持¹⁷。

參、小結

歐盟本次的改革法案，包含不得再將棕櫚油製生物燃料計入再生能源消耗比重，即便該條規定並未直接限制棕櫚油於歐盟境內之使用，然因其他生質能源並未像棕櫚油製的生物燃料一樣受到相關限制，而降低歐盟會員國進口棕櫚油之意願，影響進口棕櫚油於歐盟境內與其他生質能源間的競爭關係。若棕櫚油製的生物燃料被認定與其他生質能源為同類產品，將有違反關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 第 3.4 條的國民待遇原則之虞。另外採行高於 RSPO 標準的認證機制，於 WTO 法規下並無不可，然而在技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT 協定) 第 2.4 條下，規定若會員國欲採行高於國際標準之措施，必須說明何以國際標準無法有效且適當的達成合法目的。

雖然再生能源指令的改革草案尚未正式通過，然已引發東南亞國家的不滿，並表示未來可能訴諸 WTO 的爭端解決機制。惟歐盟的相關措施是否可能違反 TBT 協定或是 GATT 的相關規定，尚待未來後續立法程序的發展。

¹⁷ *Id.*