

試析美國「外國污染費法」草案於 WTO 下之適法性

陳昱穎 編譯

摘要

今(2023)年11月2日,美國參議員卡西迪提出「2023年外國污染費法」草案,擬對總碳排放量大於美國境內同類產品之總排放量1.5倍之碳密集外國產品徵收污染費,但對於與美國具貿易夥伴關係之經濟體,其亦規定得以較低標準繳交該費用。此法勢必違反《關稅暨貿易總協定》之規定,而其是否能以第20條一般例外或第21條國家安全例外等規定正當化,仍存在疑問。是以,若此草案通過,美國或將面臨來自對手國之挑戰,進而對國際政治與經濟局勢造成影響。

(取材資料: Margaret Spiegelman, *Cassidy Introduces 'Foreign Pollution Fee' Bill Targeting China*, INSIDE TRADE (Nov. 2, 2023), <https://insidetrade.com/daily-news/cassidy-introduces-foreign-pollution-fee-bill-targeting-china>; Matt Porterfield, *Climate Policy, WTO Rules, and the Fork in the Road*, CLIMATE LEADERSHIP COUNCIL (Nov. 2, 2023), <https://clcouncil.org/blog/climate-policy-wto-rules-and-the-fork-in-the-road/>.)

今(2023)年11月2日,美國共和黨參議員卡西迪(Bill Cassidy)提出「2023年外國污染費法」之草案¹,其內容包括,若進口能源及工業產品較美國境內所生產之同類產品有較高碳排放量,將對該等進口產品徵收費用²;以及在排除中國的狀況下,允許就新的國際夥伴關係展開談判,以推動志同道合的夥伴之間的清潔貿易³。

此草案將對若干污染程度較美國生產的同類商品高10%以上之進口貨品徵收費用⁴,並根據產品的排放量設置不同的費用級距⁵。卡西迪表示,此項措施將懲罰中國及其他地區的生產商,因這些生產商無視環境標準而損及美國較環保之

¹ *Cassidy Leads Introduction of Foreign Pollution Fee to Hold China Accountable*, BILL CASSIDY (Nov. 3, 2023), <https://www.cassidy.senate.gov/newsroom/press-releases/cassidy-leads-introduction-of-foreign-pollution-fee-to-hold-china-accountable>.

² Foreign Pollution Fee Act of 2023, S. 3198, 108th Cong. § 101(a) (2023).

³ *Id.* § 201(a)(1); *Cassidy Leads Introduction of Foreign Pollution Fee to Hold China Accountable*, *supra* note 1.

⁴ S. 3198 § 101(a).

⁵ *Id.*

生產商的利益⁶。其聲明亦指出，收取該費用是為了確保進口產品的污染程度不會較國內生產的同類產品高⁷。

壹、「2023 年外國污染費法」之草案內容

一、涵蓋產品及污染費徵收之費率

根據該草案，最初所涵蓋的產品將包括鋁、電池、生質燃料、水泥、原油、玻璃、氫、鐵/鋼、礦物、天然氣、石化產品、塑膠、紙漿/紙、精煉石油產品、太陽能電池及風力發電機等⁸，並且每三年重新評估涵蓋產品之範圍，以進行適度之調整⁹。

此草案根據涵蓋產品的污染程度設置不同費用，係為了達成「進口至美國的特定產品之平均污染程度至多不超過美國同類產品平均污染程度之 50%」的目標，而污染程度之門檻會隨著時間的推移漸趨嚴格¹⁰。

然在某些情況下得免除或減少污染費用之徵收。特別是，相較於來自其他國家產品的 10% 門檻，來自美國自由貿易協定夥伴之產品只要污染程度不高於美國產品之 50%，其生產商即無須支付污染費用¹¹。此外，該草案還允許在「國家安全」相關的例外情況下，得將污染費降至零¹²，或者在明確定義之情況下，例如當美國生產的產品數量低於其國內需求的 5% 時，污染費為零¹³。

二、國際夥伴協議之優待及義務

該草案亦規定，若進口自與美國簽有「國際夥伴協議(international partnership agreement)」國家之涵蓋產品，其污染程度未逾美國同類產品的 50%，將享有免徵外國污染費之優待¹⁴。

而根據該草案，國際夥伴協議之締約國將對處理國內污染程度之政策保有決定權¹⁵，但需制定相似的貿易政策，以阻礙高污染程度國家之市場進入¹⁶。此外，協議夥伴國須分享污染數據、使用相容的污染報告、監測及驗證方法¹⁷，並降低

⁶ Cassidy Leads Introduction of Foreign Pollution Fee to Hold China Accountable, *supra* note 1.

⁷ *Id.*

⁸ S.3198 § 101(a).

⁹ *Id.*

¹⁰ *See.* S.3198 § 101(a).

¹¹ *Id.* § 101(a).

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.* §202(a).

¹⁵ *Id.* § 201(c)(3)(B).

¹⁶ *Id.* § 201(c)(3)(A).

¹⁷ *Id.* § 201(c)(3)(E)(iii).

與涵蓋產品相關之貿易壁壘¹⁸。

該草案將允許美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 在總統的指示下就新協議進行談判¹⁹。此外，其亦針對協議之談判明訂一系列諮商要求，包括要求 USTR 向談判夥伴正式提交提案的五個工作日前，將任一提案之文本與國會分享²⁰。

三、規避行為之因應

該草案將責成 USTR 與美國財政部 (U.S. Department of the Treasury) 解決企業規避繳納外國污染費之問題，包括透過「提高費率或調整污染程度的比例」來應對透過補貼壓低出口價格²¹、在第三國擁有、經營或資助製造業²²、或者利用第三國轉運產品等規避行為²³。

貳、外國污染費法於 WTO 下之適法性

「外國污染費法」之草案涉及在邊境收取費用，而未對國內產品收取同等費用，故將落入 WTO《關稅暨貿易總協定》第 2 條之範圍內，且可能被歸類為「其他稅捐及規費」²⁴。除非該費用已寫入美國的承諾表中，否則徵收該費用將違反第 2.1 條 (b) 款及第 2.1 條 (a) 款。然而，WTO 在 GATT 下制定一般性例外條款與國家安全例外條款，允許會員在符合一定條件前提下，實施貿易限制措施以保護其他重要公共利益。此草案是否得以上述例外條款正當化，以下分述之。

一、一般例外條款

GATT 第 20 條之一般例外包括第 20 條 (g) 款保護自然資源相關之環境例外²⁵。若分析此草案是否符合 GATT 第 20 條 (g) 款，必須考慮與「保存可能枯竭之自然資源」有關的限制措施是否同時適用於國內之生產或消費。而該草案似乎沒有對國內之生產進行限制²⁶。如果想要滿足第 20 條 (g) 款，必須增加「對國內生產或消費的限制」之內容²⁷。

¹⁸ *Id.* § 201(c)(3)(D).

¹⁹ *Id.* § 201(a)(1).

²⁰ *Id.* § 201(b)(1)(B).

²¹ *Id.* § 101(a).

²² *Id.*

²³ *Foreign Pollution Fee*, BILL CASSIDY, https://www.cassidy.senate.gov/wp-content/uploads/media/doc/fpf_policy_details.pdf (last visited Dec. 11, 2023).

²⁴ General Agreement on Tariffs and Trade 1994 arts. II:1(a)-(b), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 190 [hereinafter GATT 1994].

²⁵ *Id.* art. XX(g).

²⁶ *Foreign Pollution Fee*, *supra* note 23.

²⁷ Simon Lester, *Is the Foreign Pollution Fee WTO-Compliant?*, INT'L ECON. LAW AND POLICY BLOG

再來檢視第 20 條前言，其要件包括避免「相同條件下之不同國家構成專斷或不正當的歧視」及「對國際貿易構成隱藏性限制」²⁸。就目前草案規範觀之，其是否符合上述要件仍有疑問，因進口產品與國內產品之間並不存在完全平等²⁹。如果進口產品的碳強度 (carbon intensity) 低於相應的國內產品，該草案就不會向國內產品徵收費用。此外，以國家而不是公司為基礎評估污染程度，可能會導致專斷或不正當之歧視³⁰。

雖然上訴機構有時會對環境例外進行廣義解釋，指出 WTO 會員理論上得基於另一會員是否同意遵守某些政策，限制該會員之市場進入³¹。惟在實務上，上訴機構多年來嚴格解釋環境例外，特別在於認定環境保護措施違反「不應構成專斷或不正當的歧視……或對貿易構成隱藏性限制」之要件³²。在上訴機構過往審理的案件中，有八件是針對第 20 條 (g) 款下的抗辯，但上訴機構僅在一起案件中裁決係爭措施符合環境例外³³。因此，不難理解外界對於外國污染費法之草案是否落入環境例外之懷疑。

二、國家安全例外

然而，第 20 條 (g) 款並非 WTO 規則中唯一的例外。第 21 條 (b) 款 (iii) 目之國家安全例外亦可為該草案及其他氣候政策提供重要保護，即一國「認為係出於保護其重大安全利益之必要……在戰爭或其他國際關係緊張時期所採行之措施」³⁴。鑑於 WTO 已肯認氣候變遷對地緣政治穩定造成的威脅³⁵，氣候變遷可能被視為「國際關係緊張時期」；而一旦確定滿足緊張時期之要件，WTO 爭端解決小組於最近的報告中已闡明，第 21 (b) 條下之審查為部分「自行判斷 (self-judging)」³⁶，這代表實施該措施的國家在判斷與其重大安全利益相關之行動是否為必要時，將獲得尊重。

參、結論

(Nov. 5, 2023), <https://ielp.worldtradelaw.net/2023/11/is-the-foreign-pollution-fee-bill-wto-compliant.html>.

²⁸ GATT 1994, art. XX.

²⁹ Lester, *supra* note 27.

³⁰ *Id.*

³¹ *E.g.*, Appellate Body Report, *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, para. 121, WTO doc. WT/DS58/AB/R (adopted Nov. 6, 1998).

³² *E.g.*, Appellate Body Report, *Brazil — Measures Affecting Import of Retreaded Tyres*, para. 227, WTO doc. WT/DS322/AB/R (adopted Dec. 17, 2007); GATT 1994, art. XX.

³³ Appellate Body Report, *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products — Recourse to Article 21.5 of the DSU By Malaysia*, para. 154, WTO doc. WT/DS58/AB/RW (adopted Nov. 21, 2001).

³⁴ GATT 1994, art. XXI(b)(iii).

³⁵ WTO, WORLD TRADE REPORT 2022 83 (2022).

³⁶ Panel Report, *United States — Origin Marking Requirement*, para. 7.309, WTO Doc. WT/DS597/R (Dec. 21, 2022).

「2023 年外國污染費法」之草案為新氣候與貿易提案的一部分，旨在解決與國際貿易貨品相關的全球溫室氣體排放³⁷。這些政策的特點是透過團結廣泛的政治利益（經濟、地緣政治與環境方面）以減少全球溫室氣體排放。由於這些政策不免會引起外界關切其 WTO 之合規性，使得美國國會面臨抉擇。在此狀況下，國會可能採取過於謹慎的方法，以避免任何可能引發衝突的氣候政策。或者，美國國會亦可選擇承認貿易政策為降低全球碳排之重要工具，並相信 WTO 之例外規範可用以支持積極的氣候政策。

倘若此草案通過，美國恐面臨來自中國與印度等對手國之挑戰報復，無論是透過 WTO 爭端解決機制，抑或是逕行報復，勢必將對國際政治與經濟局勢造成影響，故後續之發展值得關注。



³⁷ 美國之新氣候與貿易提案包括「清潔空氣法案 (Clean Air Act)」、「聯邦水污染控制法 (Federal Water Pollution Control Act)」、以及「毒性物質控制法 (Toxic Substances Control Act)」等。Foreign Pollution Fee Act of 2023, S. 3198, 108th Cong. § 2(a)(4)(A)(ii)(2023).