

欧盟碳排税：道义与利益之辩

近期，欧盟宣布实施面向全球的航空碳排税计划，随即遭到包括中国在内的多国反对。在航空碳排税征收问题上一直态度强硬的欧盟，因此也不得不“松口”，称“有条件暂停”实施航空碳税新法规部分内容。

刘春彦·同济大学法学院副教授

低碳减排还是另有企图

自欧盟2008年决定施行航空碳税以来，就遭到了国际社会反对，特别是近日在莫斯科举行的有关航空业碳排放问题的国际会议上，参会的29个国家联合制定了反对欧盟航空碳税的一揽子“报复性”方案，有境外媒体称世界第一次碳贸

易战逼近。

碳税作为一项税收制度，其实施必然会对一个国家的社会利益、经济结构，以及企业的经营及消费者的权益产生巨大影响。而欧盟征收的航空碳税则对其他国家的航空运输业产生巨大的影响，且这种影响更多的

是负面的，因此遭到众多国家的反对。

二十世纪八十年代，由于欧洲国家战后实行的社会福利出现了“高福利、高税收、高失业率”状况，政府的财政负担沉重，最终演变为今天的欧债危机。在此背景下，欧洲开始课征环境税，施行绿色税制改革，其根本目的是将税收负担由劳动力向能源和污染转移。通过税收改革，一方面降低了劳动者及企业的税收负担，另一方面减少了环境污染，碳税（其不完全等同于环境税）应运而生。在《京都议定书》的三大机制尚未实施的情况下，此举受到欧洲大力支持。除此，碳税的征收还使得欧盟站在了道德制高点。

与以总量控制和排放贸易等市场竞争为基础的温室气体排放机制不同的是，征收碳税只需要额外增加非常少的管理成本即可实现。由于与全球气候变化联系在一起，碳税在理论上被设定为需要一个全球性的国际管理体制，以便协调，因此欧盟单方征收碳税遭到反对就不足为奇了。

碳税以及航空碳税的征收必须放在碳减排的框架下分析。由于碳减排施行总量管制，而所谓碳排放总量管制与交易制度就是一个国家或者地区（欧盟）在一定期限内只能排放一定数量的二氧化碳，一个企业在一定时期只能排放被许可的配额，一旦超过配

刘旭光·同济大学法学博士

从法理视角看欧盟航空碳税新法规

2011年12月21日，美国航空业状告欧盟强制征收航空碳排放税一案，位于卢森堡的欧盟最高法院裁决征收碳税合法。欧盟制定的法规原则上是符合欧盟联盟主权的。欧盟法规的各缔约国将调整国内社会关系和事务部分的立法主权让渡给欧盟，使欧盟机构依据条约的规定具有调整国内事务的立法权。这使欧盟成为一个成员国的最高立法机构，欧盟的解释、指令、条例等成为成员国的最高国内法。在这一层面上讲，欧盟制定的有关航空碳排放的法

规，在欧盟成员国领域内是合法有效的。

由于欧盟制定的有关航空碳排放的法规不仅涉及欧盟诸国家，而且还涉及世界上其他国家以及碳减排合作的全球性问题。在这里，欧盟制定的法规不仅仅是一部适用于欧盟内部的法规，还是一部试图适用于世界其他国家的国际法规。那么在本法规看似合法有效的表面之下，根据国际法的若干基本原则，欧盟单方面制定航空碳税的法规其实有违法理。首先，《联合国环境与发展大会宣言》第七项原则规定：“各国应本着全球伙伴

精神，为维护、保护和恢复地球生态系统的健康和完整进行合作。鉴于导致全球环境退化的各种不同因素，各国负有共同的但有区别的责任。发达国家承认，鉴于他们的社会给全球环境带来的压力，以及他们所掌握的技术和财政资源，他们在追求可持续发展的国际努力中负有责任。”这确立了“共同但有区别的责任”的原则，《京都议定书》根据该原则制定了有关温室气体排放的措施，要求作为温室气体排放大户的发达国家采取具体措施限制温室气体的排放，而发展中国家不承担有法律约束力的温室气体限控义务。欧盟此次强制出台航空碳税征收法规，不但带有明显的单边主义痕迹，而且在法规的具体内容上，对世界上各个国家的不同发展现状，不加区别地设定义务，很明显违背了“共同但有区别

额就要购买其他企业的配额。由于一个国家或者地区的碳排放配额只能逐年降低,碳排放量配额的转让价格只涨不跌。

欧盟是较早开展碳排放权交易的经济实体之一,从以欧元计价的碳交易额来看,欧元在碳交易结算货币的选择中占有优势地位。主要有几个原因:一是欧洲碳排放权资源占有额度较大;二是欧洲具有技术、资金优势;三是欧洲金融市场体系完善。一国或地区金融市场的完善程度直接影响了该国或地区的碳排放权交易,金融市场越完善、效率越高的国家或地区越容易使其交易中的碳排放权与本国(或地区)货币或对本国(或地区)有利的货币挂钩。欧盟无疑在金融体系方面是比较完善的,这为欧元成为碳交易结算货币提供了较强的金融支撑。

可以说欧盟之所以极力推动碳减排,其目的是应对欧债危机,并将其作为提升欧元的一个重要的手段。由全球气候变暖引发的碳减排,不仅仅是一个因自然原因或人类行为引起的争议,更是国际政治问题。因此有学者将其称为“地球变暖的地缘政治学”,我们称之为“地球变暖的国际金融学”。我国应对全球气候变化的对策,既要承担人类社会发展的道义责任,又不能危害经济发展,这应当引起国内学者和业界的思考。■

的责任”原则。

欧盟此举也违反了国际民用航空公约即“芝加哥公约”。根据公约中的无歧视条款,欧盟新法规中,全程航空碳排放税都在欧盟缴纳,显然有悖常理。同时,WTO协定为发展中国家特别是不发达国家提供特殊待遇,但是在欧盟的航空碳排放法规中却未有体现。

欧盟将所有国家统一纳入强制征收航空碳排放税的范围,不加区分一致对待,没有对发展中国家的航空运输业发展需要作出合理安排;欧盟规定碳配额以历史排放数量为基数,基数越大获得的配额越大,这种计算方式反而使发展中国家承担了比发达国家更重的减排义务。因此,欧盟单方面出台的航空碳排放税新法规看似合法,实际上其合法性基础实在值得质疑。■

李传轩·法学博士,复旦大学法学院讲师,哥伦比亚大学法学院访问学者

欧盟航空碳税的正义性拷问

随着生效期的到来,欧盟对进入其航空市场的国际航空公司征收碳税,从而将之纳入已经运作多年的碳排放交易计划(ETS)的法律行动,再度引发中国、美国等众多国家与欧盟之间的激烈冲突。欧盟此举到底是侵犯他国主权、“坐地抢钱”,还是促进碳减排、应对气候变化?换言之,欧盟航空业碳税的正义含量究竟有多少?

要对这一问题有个清晰认知,必须了解国际社会应对气候变化的现实背景。气候变化并不仅仅是一个科学问题,而是早已演变成政治、外交、经济、法律与社会等多方面、综合性问题,背后充满着各种复杂多变的利益博弈。当然,这也在一定程度上说明气候变化已经从一种未来风险变成了现实危机。由于气候问题的公共性和全球性特点,单靠某个或某些国家的努力是很难有效果的,问题的解决需要世界各国的共同努力。碳减排责任如何分配,资金、技术等相关利益怎样协调,是当前国际气候大会谈判的焦点和难点所在。从哥本哈根到德班,分歧和争吵取代了统一与合作,后京都时代的国际减排法案面临着破产的严重风险。

在这一背景下欧盟推出的碳税法,是一种减少碳排放的区域性制度努力,但有着全球性影响力。事实上,欧盟也的确是促进碳减排的主导力量,在应对气候变化问题上发挥着积极作用。而碳税这一制度,也是减缓气候变化的富有效率的新型经济手段。从环保的立场看,欧盟对航空业征收碳税占据了道德制高点,具有当然的正义性。无论是根据WTO规则还是《芝加哥公约》,都很难从法理上证明欧盟碳税的非法性。目前对欧盟碳税的许多批判,有的是对气候危机的严峻性认识不足,有的则是延续主要追求经济利益的传统立场,这是十分错误的。

2011年美国航空协会和几家航空公司起诉欧盟的案例中,就有包括来自美国的众多环保组织支持欧盟征收碳税,最终欧盟胜诉。环保的力量已经开始显现。

碳税作用的有效发挥需要公正的立法和有效的运行,然而,其背后所蕴藏的复杂利益争夺往往扭曲了原本正义的制度。近年来,随着气候危机对世界经济的影响日益加重,围绕着碳减排的战争已经打响。低碳经济的到来,意味着巨大的发展机会和全新的经济格局,“低碳竞争力”已成为各国的战略目标。欧盟推出碳税并非只为环保张目,也出于对经济利益和国际经济地位的追逐。作为低碳环保行动的领先者,欧盟不仅希望通过碳税征收来筹集收入实现直接经济利益,更企图依靠碳税来激活低迷的欧盟碳排放交易市场,使之成为拥有碳商品全球定价权的主导性市场。在促进碳排放交易量的基础上,进一步取得新的货币战争的胜利,使欧元取代美元成为低碳时代的国际货币,占据碳金融市场的主导地位。此外,碳税收入如何使用,对发达国家和发展中国家的航空公司是否按照“共同但有区别的责任”原则适用不同税率,也是欧盟碳税深受质疑的方面。

总体而言,欧盟碳税有着正义的方向,但采取了不那么正义的行动。由此引发的国际争端,也必然不能以简单的合法抑或非法来进行判定和解决。尤其是在国际法的层面,谈判与合作才是更为务实的解决路径。近日通过的“莫斯科宣言”与欧盟“有条件暂停实施碳税法部分内容”的最新表态,都说明了这一点。无论如何,对中国来说,开征碳税、建立自己的碳减排体系已刻不容缓。■

编辑:董晓菊 dxj502@163.com