

论欧盟航空碳税“停摆”的原因与启示*

刘 衡 黄志雄**

摘 要:航空碳税是欧盟在全球议题和国际法所涉事务上首次采取单边措施,4月的修法决定为这一吵闹了多年的欧盟单边行动划上了一个休止符。欧盟排放交易机制运行不畅是航空碳税“停摆”的基本内因,航空碳税遭到国际社会的强烈反对和坚决抵制则是其“停摆”的基本外因。欧盟航空碳税的“停摆”,关乎在国际航空减排的全球规制上,是否应该以及建立一个什么样的国际法律框架的问题。如无重大意外,欧盟航空碳税将难以重启。

关键词:欧盟 排放交易机制 国际航空减排 暂停实施 原因 启示

今年4月25日,欧盟《官方公报》公布了欧洲议会和欧盟理事会24日通过的有关停止对非欧盟国际航班征收碳排放税的决定,确定2014年1月1日前不对未遵守“欧盟航空碳排放交易指令”的国际航空公司采取任何行动。该决定自公布之日起生效,自通过之日起适用,从而为这一在气候变化领域沸沸扬扬吵闹了多年的欧盟单边措施划上了一个休止符。

航空碳税是欧盟在全球议题和国际法所涉事务上首次采取单边行动,是转型中的欧洲追求其全球抱负的一次重要尝试。它的“停摆”,可归结为内外多方面因素的共同作用,其无论对中国还是对国际社会,都具有重要启示。

一、欧盟航空碳税的出台及其动因

欧盟的一贯立场是,航空碳税是欧盟应对气候变化整体战略中的重要一步,也是迈向国际航空全球减排解决方案的第一步。为出台并推行航空碳税,欧盟做了充分准备,采取法律形式予以推进。

(一) 欧盟排放交易机制的建立及其工作原理

2003年,欧盟通过第2003/87号指令(“排放配额交易指令”),决定建立温室气体排放交易机制(EU-ETS)。2005年,排放交易机制正式运行,被称为“欧盟气候政策的旗舰”。

* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“气候变化的重大国际法问题研究”(批准号:10JJD820003)、中国社会科学院欧洲研究所创新工程课题“欧洲转型与世界格局”子模块“欧洲转型中的法律变迁及其国际意义”和中国社会科学院2012年青年科研启动基金项目“欧盟航空碳税的法律分析与中国的对策”的研究成果。

** 作者简介:刘衡,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员,法学博士;黄志雄,武汉大学国际法研究所教授、博士生导师,法学博士。

See Decision No 377/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 24 April 2013 Derogating Temporarily from Directive 2003/87/EC Establishing A Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community, OJ L 113, 25. 4. 2013, p. 1-4.

See Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 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, p. 32.

指令规定机制分阶段逐步推进。第一阶段(2005~2007年)主要覆盖能源、金属冶炼、采矿和造纸业等能源密集型产业固定设施的CO₂排放。从第二阶段(2008~2012年)开始,覆盖的温室气体不再限于CO₂,覆盖的设施不再限于陆地固定排放设施,将逐步覆盖其它产业部门,如航空业。

机制的运行遵循“总量+交易”原则。覆盖范围内产业排放总额受限,配额的大部分直接免费分配,小部分用于拍卖。每一排放主体的排放需控制在各自的配额内;可以在碳交易市场购买配额,超额排放可能处以罚款。欧盟表示,旨在通过这种模式,以最具成本效益的方式减少温室气体的人为排放。

(二) 欧盟航空碳税的出台

2008年11月,欧盟通过第2008/101号指令(“航空碳排放交易指令”),对2003年指令进行修订,决定将航空业纳入排放交易机制,欧盟境内的航空业2011年纳入,欧盟境外的航空业(以下称“国际航空”)2012年纳入。自2012年1月1日起,所有进出欧盟境内机场的客货运国际航班都将受一定排放配额的限制,超出该配额要向欧盟购买排放额度,未能遵守相关规定将受到惩罚。该措施俗称“航空碳税”。

(三) 欧盟航空碳税的主要内容

1. 排放交易办法。以航空业2004~2006年间的平均排放为基础,将该排放的97%作为航空业的排放配额,即总限额。2012年,配额的85%将根据各航空公司2011年的市场份额免费分配,剩下15%进行拍卖。自2013年起,启动排放交易机制第三阶段(2013~2020年),配额总量降为前一基准的95%,其中82%作为可分配的免费配

额,3%预留新加入和业务增长的航空公司。如果航空公司通过拍卖购买的额度仍不能满足需要,可以从排放交易机制覆盖的其它行业购买一定数量的补充配额。2020年以后,取消免费配额,所有排放额度均需通过拍卖取得。

2. 排放的计算。排放数量按航班不落地全程(last leg)计算,即不仅包括国际航班进入欧盟成员国领空之后产生的全部排放,还包括该航班在他国领空和公海上空的排放。例如,从旧金山直飞伦敦的航班,29%的排放在美国上空,37%在加拿大上空,25%在公海上空,只有不到9%的排放在欧盟上空。但排放数量将按该航班100%的排放计算。

3. 超额排放与不遵守。自2013年4月起,如果航空公司实际排放超过其配额,必须在4月30日前购买排放额度以冲销其超额排放,否则其超额排放将面临高达100欧/额度(即每吨CO₂)的罚款,由管理国收取,而且该额度仍需从下一年度的额度中扣减;如果航空公司不参与排放交易机制,或者不缴纳罚款,通过其它执行措施也未能让其遵守指令,管理国可以请求欧委会决定向所涉航空公司发出运营禁令,禁止其继续经营相关欧盟航线。

(四) 欧盟推行航空碳税的动因

多种数据表明,国际航空业的碳排放只占全球总排放的2~3%。欧盟自己的数据表明,航空业的碳排放约占欧盟总排放的3~4%。数字不可谓不小,欧盟为什么要推行航空碳税?

欧盟表示,推行航空碳税,将给欧盟带来一系列经济和环境效益。首先是为了履行《京都议定书》的减排义务;其次,提高欧盟排放交易机制的有效性;第三,应对增长迅速的航空业排放;第

See Directive 2008/101/EC of 19 November 2008 Amending Directive 2003/87/EC So As to Include Aviation activities in the Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community, OJ L 8, 13.1.2009, p. 3.

欧洲自由贸易协会(EFTA)成员和欧洲经济区(EEA)国家非独立领土,以及签署了入盟条约的国家计入欧盟境内。

就欧盟将非欧盟国际航班纳入排放交易机制的单边措施而言,“航空碳税”并非一种法律上的严谨表述,容易让人产生误解。但鉴于国内和一定范围内的国际社会已习惯于此种说法,本文从此习惯。

但其它行业固定设施的运营商不能从航空业购买配额。

See Statement of Nancy N. Young, Vice President of Environmental Affairs, Air Transport Association of America, Inc. (ATA) before the Subcommittee on Aviation of the House Transportation and Infrastructure Committee, ‘The European Union’s Emissions Trading Scheme: A Violation of International Law’ (27 July 2011), p.35, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhr67582/pdf/CHRG-112hhr67582.pdf>, 2013-7-11日。

此处“国际航空业”不仅包括本文所指国际航空业,而且包括欧盟境内跨越国界的航空活动,即欧盟航空业的很大一部分。因此,2008年指令纳入的国际航空业的排放在全球排放中的实际占比比这个数据要小。

四,避免排放交易机制导致欧盟航空公司的竞争不利;最后,也是最直接的,应对国际航空减排全球方案的缺失。

欧盟所言不虚,但更深层的原因是,在欧洲转型大背景下,应对气候变化是欧盟精心选定的有助于实现其全球政治抱负的第一个全球性议题。欧盟认为这是一个其在国际上占优势的传统领域,为保持其受到极大挑战的主导地位,强化先发优势,一向信奉多边主义的欧盟不惜首次采取单边措施,“一意孤行”推行航空碳税。试图通过该措施抢占全球应对气候变化的话语主导权和规则制定权,在未来气候变化国际法律框架中享受特殊地位。根据其设想,航空碳税只是第一步,紧随其后的将是航海碳税。

此外,欧盟还隐藏着如下考虑:增加航空减排全球谈判的筹码;抢夺世界碳金融市场;强化欧元的地位;明为减排、暗为促销,增加空客的销量;提高欧盟航空业的整体竞争力等。

二、欧盟航空碳税的“停摆”及其原因

(一) 欧盟航空碳税的“停摆”

面对国际社会的反对和抵制,甚至报复扬言,欧盟的态度一直比较强硬。直到2012年以后,随着对相关经济和环境负面影响的认识进一步加深,以及国际社会集体抵制效应的显现,欧盟立场有所松动。当年2月,欧盟气候行动司司长德贝克(Jos Delbeke)表示或可建议“暂停”实施相关指令部分内容,前提是未来建立的全球气候保护体系应胜过目前仅适用于欧盟的体系,这被认为是发出了一点欧盟愿意妥协的信息。

2012年11月,鉴于当月召开的国际民航组织(ICAO)理事会会议通过了相关决定,谋求在全球层面就国际航空减排达成一致,欧盟委员会称这是一个“重要进展”,决定暂停向非欧盟国际

航班征收航空碳税,“停摆”(stop the clock)时间约为一年。但是,若国际民航组织2013年成员国大会未就国际航空减排全球方案达成一致,航空碳税将“自动”重启。随后欧委会向欧盟理事会和欧洲议会呈交了修法提案,并希望能在2013年3月前通过生效。^①今年4月,欧洲议会和欧盟理事会通过了修法决定。

(二) 欧盟航空碳税“停摆”的原因

欧盟航空碳税的“停摆”,可归结为内外多方面因素的影响。

1. 航空排放具有强烈的“国际”特征。航空减排是应对气候变化多边议题的重要组成部分,全球共同应对才是最有效的方式,各国或地区单独行动于事无补,这是国际社会的共识。欧盟一开始对此颇有微辞,最终欧洲议会和欧盟理事会在修法决定中认同了这一点,并称这应为欧盟的“优先选择”,从而回到了多边轨道。

2. 国际民航组织框架下的多边谈判可能取得进展。欧委会去年11月提交的修法提案和这次通过的決定都强调,预期将于2013年9月至10月召开的第38届国际民航组织成员国大会将在国际航空减排全球框架方面取得进展。该框架将促进国际航空排放领域以市场为基的措施(market-based measure,“MBM”)的应用和全球以市场为基的措施的开发。本着为大会的成功召开创造良好气氛和提供动量的目的,欧盟决定暂停单边行动。

3. 欧盟排放交易机制运行不畅。受欧债危机和配额过多的影响,碳交易需求和可用于碳交易的资金量大幅下降,欧盟碳交易市场萎缩严重,碳价格从2008年通过“指令”时的30欧/吨一路下行至通过决定时的平均约5欧/吨,而且短期内看不到缓解的明显迹象。排放交易机制是航空碳税的基础设施,而碳价格是排放交易机制的支柱,如此低迷的价格甚至在欧盟引发了排放交易

这点对中国具有特殊意义。中国正在紧锣密鼓地研制大飞机,预计研制成功后将成为空客和波音的有力竞争对手。但一开始中国新飞机的燃油经济性可能赶不上空客。因此,欧盟航空碳税可谓在中国的大飞机尚未进入市场前就预先挤压其生存空间。

See“Stopping the Clock of ETS and Aviation Emissions Following Last Week’s International Civil Aviation Organisation (ICAO) Council”, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-854_en.htm, 2013年7月11日。

① See European Commission,“Proposal for A Decision of the European Parliament and the Council Derogating Temporarily from Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council Establishing A Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community (Text with EEA relevance), COM(2012) 697 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0697:FIN:EN:PDF>, 2013-7-11.

机制的存废之争。排放交易机制运行不畅,使得航空碳税事实上无法施行。当然,欧盟目前正在积极想办法解决这个严重的问题,包括拟延迟发放或回收未来的排放额度。

4. 欧盟向国际航空征收碳税的做法遭到了国际社会的强烈反对和坚决抵制。国际社会认为欧盟的单边措施不仅违背其通过多边解决航空排放问题的政治共识与承诺,以减排名义,在给欧盟自身带来经济、环境和社会等多方面利益的同时,将获得这些利益的成本强加给国际社会,损人利己,而且该措施涉嫌违反多个国际法领域的多项原则和规则。^⑫美国、中国、俄罗斯和印度等航空大国通过多种途径,单独或联合以抗议、磋商、法律诉讼和反措施等不同的形式,要求欧盟废除或修改相关规定,停止将国际航空纳入其排放交易机制。

(1) 国际社会反对和抵制的理由。

第一,航空碳税给国际社会施加了额外的经济负担。

首先,增加航空业的直接成本,增加的多少取决于碳交易的价格。国际航空运输协会(IATA)估算,碳税实施的第一年,航空公司增加的额外成本是35亿欧元,随着排放配额的减少和运输

量的增长,这一数字将逐年增加;一些学术研究估算的数字表明,航空业每年增加的直接成本约30~40亿欧元,^⑬2012~2020年,所有航空公司增加的成本约为104亿欧元;^⑭鉴于欧洲经济的停滞和碳交易价格的下降,汤姆森路透碳交易指数(Thomson Reuters Point Carbon)2012年2月估算的数字为每年5.05亿,如果整个航空业用尽《京都议定书》的配额,则每年为3.06亿。^⑮

中国是受到影响最大的国家之一。包括港澳台在内,中国共有34家客货运航空公司纳入欧盟的排放交易机制,其中大陆有近20家,是航空公司被纳入排放交易机制最多的国家之一,因此增加的直接成本巨大。根据民航总局的初步测算,若国内航空公司所有飞欧盟的航班均被要求缴纳碳税,仅在2012年便需要为此支付8亿元人民币,这一数字还与中欧间航班量的增加正相关。^⑯而且,中欧之间的航空客货运业务正处于快速增长期,未来支出将更为显著。据北京环境交易所的分析,考虑到增长因素,2012年至2020年期间,我国航空公司为欧洲航线付出的碳税成本将高达176亿元人民币,仅2020年将超过30亿元。^⑰此外,还可能导致我国航空公司在国际航空市场的竞争力下降。

^⑫ 国内学者对欧盟航空碳税在国际法上的合法性与我国的对策进行了深入讨论。相关研究成果如,宣增益:《航空减排路径之探讨——兼评欧盟航空减排交易指令》,载《中国政法大学学报》2011年第1期;胡晓红:《欧盟航空碳排放交易制度及其启示》,载《法商研究》2011年第5期;李占五:《我国应对欧盟拟征航空碳税的举措》,载《中外能源》2011年第11期;梁咏、叶波:《欧盟航空业碳减排规则的国际法分析》,载《欧洲研究》2012年第1期;许光县:《论欧盟ETS法案对我国航空产业的启示》,载《西北工业大学学报(社会科学版)》2012年第1期;兰花:《欧盟航空减排贸易指令的国际法分析——兼评中欧航空减排争议》,载《北京理工大学学报(社会科学版)》2012年第3期;龚宇:《欧盟航空减排新规:法律辨析与应对》,载《国际经济法学刊》2012年第4期;张华:《论“欧盟航空减排指令”的域外管辖问题及中国的对策》,载《国际论坛》2012年第5期;晋海、颜士鹏:《欧盟航空碳排放权交易机制评析及中国的应对》,载《江苏大学学报(社会科学版)》2012年第5期;颜士鹏:《欧盟航空碳税之合法性质疑及中国的法律应对》,载《江苏大学学报(社会科学版)》2012年第6期;张磊、王燕:《欧盟航空碳限额交易措施在多边法律体制内的合法性研究——兼论中国航空业的应对策略》,载《国际经贸探索》2012年第7期;李伟芳:《航空业纳入欧盟碳排放交易体系之合法性分析》,载《政治与法律》2012年第10期;严冲:《欧盟航空碳税对中国的影响及对策》,载《长春理工大学学报(社会科学版)》2012年第12期;朱兆敏:《论欧盟航空碳税和WTO规则》,梁原:《欧盟航空排放交易体系违法性分析与我国对策——以美国航空协会及相关航空公司为借鉴》,载孙琬钟、左海聪主编:《WTO法与中国论丛》(2012年卷),知识产权出版社2012年版;余丽:《欧洲法院关于欧盟航空排放交易指令合法性初裁》,载《北京理工大学学报(社会科学版)》2013年第1期,等。

^⑬ Lorand Bartels, The WTO Legality of the Application of the EU's Emission Trading System to Aviation, European Journal of International Law, vol. 23, no. 2, 2012, p. 432.

^⑭ Joanne Scott and Lavanya Rajamani, EU Climate Change Unilateralism, European Journal of International Law, Vol. 23, no. 2, 2012, p. 474.

^⑮ See Lorand Bartels, fn. 13.

^⑯ 《多国航空业质疑欧盟碳排放税 中国航企提起诉讼》,http://mil.news.sina.com.cn/s/2011-04-01/1108640528.html,2011年4月1日。

^⑰ 同注⑯。

其次,增加消费者的出行或运输成本。航空公司增加的成本最终可能转嫁到消费者头上,即由客运航班的乘客与货运航班的托运人承担。以中国人从北京赴欧为例,若航空公司增加的成本转嫁到机票上,机票价格每张将上涨 200~300 元左右。^⑮货运成本的增加将更为显著。

最后,影响航空业和相关经济部门的市场需求。无论是航空公司运营成本的增加,还是航空公司将成本转嫁给消费者,都会影响航空公司的市场需求。成本的增加还通过传导机制,影响与航空运输关联性比较强的经济部门的需求,如贸易和旅游等。

对中国这种外贸依存度较高(特别是中国的出口很多是加工贸易)的贸易大国来说,通过传导机制,中长期后果可能远比现在预料的严重。运费的提高将导致出口量的减少,出口量的减少将压缩出口企业的利润空间 and 市场份额,进而直接影响企业的生产经营,最终结果可能是就业减少,甚至相关企业的倒闭。

第二,航空碳税违反相关国际法规定。

欧盟航空碳税涉嫌违反多个国际法领域的多项原则和规则,涵盖一般国际法、国际航空法、气候变化国际法和国际贸易法(WTO法)等。^⑯

首先,违反一般国际法。虽然欧洲法院在 2011 年 12 月的初步裁决中判定,航空碳税未违反国家对本国空气空间拥有完全和专属主权、任何国家不得对公海的任何部分行使主权和公海飞越自由三项习惯国际法原则。但在裁决中,欧洲法院采取“利益驱动”和“结果导向”方法,论证逻辑古怪荒谬,受到学者的严厉批驳。^⑰其次,违反气候变化国际法。包括违反《京都议定书》,特别是第 2 条第 2 款和气候变化国际法的核心原

则之一的共同但有区别责任与各自能力原则。再次,违反国际航空协定。这既包括违反《芝加哥公约》的相关规定,特别是公约第 1、11、12、15 条和第 24 条,也包括违反欧盟及其成员国与第三国之间签署的双边航空协定中的相关规定。如欧美之间的《开放天空协定》,以及中国和欧盟成员国^⑱之间的双边《民用航空运输协定》。最后,违反 WTO 法。欧盟航空碳税违反 GATT 与 GATS 规定的一系列义务,包括最惠国待遇、数量限制和国民待遇等。依据 WTO 法,WTO 成员不能基于需遵守其它国际义务就能在 GATT 第 20 条和 GATS 第 14 条的前言中找到合理性,欧盟不能以履行《京都议定书》减排义务为由违反 WTO 法。^⑲

(2) 国际社会反对和抵制的行动。

第一,国际民航组织框架内的联合行动。如国际民航组织理事会在 2011 年 11 月的工作报告中,敦促欧盟及其成员国克制对飞抵或驶离欧盟机场的非欧盟航班适用碳税。该报告得到 36 个理事国中的 26 个支持。^⑳“这反映了国际民航组织绝大多数成员国强烈反对欧盟将航空纳入排放交易机制的立场。”^㉑

第二,国际民航组织框架外的联合行动。例如,2011 年 7 月中国与俄罗斯达成的共同声明、9 月国际民航组织非欧盟成员国就欧盟航空碳税召开的专门会议通过的“新德里宣言”、2012 年 2 月 29 日在莫斯科发表的联合宣言,以及基础四国在定期举行的部长级会议发表的联合声明中多次指出,坚决反对欧盟将航空业纳入其排放交易机制。

航空公司也采取了一些联合行动,如 2011 年 8 月,全球 20 多家航空公司在北京发布了反对欧盟的“共同声明”。^㉒

^⑮ 同注⑮。

^⑯ 鉴于国内外相关研究成果对此已进行了较为充分的论证,本文不再展开具体论述。

^⑰ For example, Brian E Havel & John Q Mulligan, The Triumph of Politics: Reflections on the Judgment of the Court of Justice of the European Union Validating the Inclusion of Non-EU Airlines in the Emissions Trading Scheme, *Space and Air Law*, vol.37, no.1, pp. 3-33; Andrea Gattini, Between Splendid Isolation and Tentative Imperialism: The EU's Extension of Its Emission Trading Scheme to International Aviation and The ECJ's Judgment in the ATA Case, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 21, no. 4, 2012, pp. 977-991.

^⑱ 截至目前,我国与 21 个欧盟成员国签订了双边民用航空运输协定。

^⑲ See Lorand Bartels, fn. 13, pp. 429-467.

^⑳ 8 个欧盟国家投了反对票,澳大利亚和加拿大投了弃权票。

^㉑ Verki Micheal Tunteng, et al., Legal Analysis on The Inclusion of Civil Aviation In the European Union Emission Trading System, May 2012, p. 15, http://www.cisdll.org/public/docs/news/CISDL_EU_ETS_Expansion_Legal_Brief.pdf, 2013-7-11.

^㉒ 包括中国多家航空公司以及美国航空公司、日本全日空航空公司、新加坡航空公司、泰国航空公司等。

第三,国际民航组织框架外的单独行动。如中国、印度和沙特都禁止本国航空公司参与欧盟排放交易机制。2012年3月31日前,有10家航空公司未依规定向欧盟提交相关排放数据(中国的8家和印度的2家)。美国总统2012年11月正式签署《2011欧盟排放交易机制禁止法》,成为首个通过国内立法反对欧盟航空碳税的国家。俄罗斯国家杜马也启动了类似立法程序。

第四,法律诉讼。2009年12月,美国航空运输协会和多家美国航空公司联合在伦敦高等法院提起诉讼,指控欧盟2008年指令违反习惯国际法和国际协定。^{②6}2010年7月,欧洲法院被请求就该问题作初步裁决。2011年12月,欧洲法院判定欧盟指令既不违反所涉习惯国际法原则,也未违反欧美间《开放天空协定》,确认了航空碳税的有效性。^{②7}此次国内诉讼遂告失败。

5. 航空碳税对环境的积极影响难以实现。减排是航空碳税的主要目标。欧盟的理论假设是,国际航空纳入排放交易机制之后,排放总额受到限制,各航空公司的排放也受到限制,航空公司要么通过在市场上购买必要的排放额度(间接减排),要么通过使用生物燃料或者提高现有燃料能效或者减少航班数量来减少排放(直接减排)。

但是,首先,一方面,欧盟排放交易机制实施以来,碳交易市场极不活跃,实际减排贡献非常有限;另一方面,航空业高效技术的研发投入大、周期长、风险高,需要投入的资金成本远远大于从碳交易市场上购买排放额度的成本。对大多数航空公司来说,直接减排的成本效益不仅不理想,甚至有些糟糕。后果是,航空碳税对航空业直接减排的刺激未必有效,甚至为一些航空公司提供了解怠的畅通交易渠道。

其次,航空碳税阻止不了碳泄漏。在一定时间内,排放交易机制覆盖的所有行业的排放总额既定,航空业免费分配的排放配额既定,但是可购买配额依航空公司的实际排放需求而定,在航空业排放配额满足不了需求时,可以到其它行业购买相应配额。这意味着,更容易实现直接减排

的其它行业,可以将减排获得的剩余额度出售给航空业,它们获得了资金,而航空业获得了排放额度。其结果是,因为剩余额度被航空业的排放所抵消,其它行业的减排并未转化为实际量化减排,航空碳税只是将其它行业的减排成本转嫁到了非欧盟国际航空公司身上。

最后,由于航空碳税采取“不落地全程”计算方法,如果航班能方便地从某地中转,将比从同一地点出发的直航产生更低的执行成本,但是却会产生更多的排放。例如一架香港直飞法兰克福的航班需购买全程9130公里的额度,而从迪拜中转仅需购买不到一半航程的额度。这样,纳入计算的排放大大减少,但是航班的总排放增加了。表面上欧盟似乎履行了减排义务,但因碳税刺激航空公司中转只会导致全球排放的增加。

上述原因并非彼此割裂,相互之间有或紧或松的内在联系,共同促成了欧盟航空碳税的这次“停摆”。其中,欧盟排放交易机制运行不畅是其“停摆”的基本内因,航空碳税遭到国际社会的强烈反对和坚决抵制则是其“停摆”的基本外因。

三、欧盟航空碳税“停摆”的启示

欧盟航空碳税的“停摆”,不只是相关国家和航空公司可以免受多少经济损失的数字游戏,更是关乎在国际航空减排的全球规制上,说大了是在全球应对气候变化上,是否应该以及如何建立一个什么样的国际法律框架的问题。

(一) 多边主义与单边主义

在国际航空减排方面,《京都议定书》第2条第2款规定,“附件一所列缔约方应(shall)”通过国际民航组织作出努力。这表明,“国际民航组织对国际航空减排具有‘专属责任’”,^{②8}不一定任何措施都需要国际民航组织的具体规定,但至少要得到它的授权或者确认(最弱意义上)。欧盟也认可这一点,比如欧美《开放天空协定》中,双方协议“在国际民航组织框架内”采取排放交易措施。欧盟坚称,国际民航组织不反对通过国别或区域

^{②6} 该行动得到了国际航空运输协会(IATA)和加拿大国家航空理事会的支持。

^{②7} See “Judgment of the Court (Grand Chamber)”, 21 December 2011, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117193&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=648865>, 2013-7-11.

^{②8} See Verki Micheal Tunteng, et al., fn. 24, p.4.

以市场为基的措施实施减排。即便如此,此种机制应限于本方的管辖范围之内,不得违反多边义务和损害他方合法权益。

欧盟的单边性还表现在,航空碳税涉及的是一个寻求全球性解决方案的全球议题。以单边主义著称的美国虽然不时“闯”域外管辖之“祸”,但是它的手伸向的都是一些影响面相对较小的领域,极少涉及全球议题。

欧盟航空碳税的“停摆”,无疑是多边主义对单边主义的胜利,虽然胜利并不彻底。信奉多边主义的欧盟采取的首次单边行动受到了国际社会的强力阻击,将进一步加强国际社会在气候变化等全球议题中的多边主义取向。

(二) 法律与政治

根据现有国际法律框架的相关安排,国际航空全球减排需在国际民航组织框架下,遵循《联合国气候变化框架公约》确定的原则,通过多边寻求解决方案,是一个全球的政策与法律问题。但是在特定的背景下,欧盟将该问题转化为一个政治问题,以利益为导向作出了对国际航班征收碳税的政治决定。同时,欧盟试图通过法律的方式(包括立法和司法手段)来达致其政治目的。直接为这一“政治决定”服务的包括 2003 年和 2008 年两个指令与 2009 年的一个条例,以及欧洲法院 2011 年作出的“政治性”裁决。在欧盟内通过法律诉讼挑战其“政治决定”,显然必将失败。

政治问题最终还得通过政治解决,这次欧盟作出了“停摆”的政治决定,并完成了修法程序,重新回到全球政策与法律的正确轨道。

(三) 国际法与欧盟法

作为一个全球议题,国际航空减排的全球规制,首先是国际法所涉事务范围。《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》对此提供了必要的指导,一般国际法、《芝加哥公约》和 WTO 法等都有一些相关的原则和规则可供援引。基于这些,国际民航组织框架下的多边讨论已进行了多年,取得了一定的成果。近年国际民航组织明显加快了行动步伐,争取 2013 年能在某些方面达成一

致。

欧盟不满国际法框架下的多边行动,欲以其“自成一类”的欧盟法先发制人,不仅率先在联盟内部推行统一的碳税措施,而且将该措施非法延伸至联盟之外,企图以其实践取得在国际航空减排全球立法中的优势和特殊地位,并进而将此种模式向国际海运领域推进,抢占全球应对气候变化的话语主导权和规则制订权。有学者一针见血地指出,“欧盟在气候变化领域正雄心勃勃地投身于有条件的单边主义(contingent unilateralism),2008 年指令是最明确的标志。该战略意图将欧盟的气候变化法延伸至全球范围”²⁹。这当然不得人心,理应受到国际社会的反对和抵制。

(四) 合法目的与非法手段

将国际航空纳入排放交易机制,对外,欧盟打着履行《京都议定书》强制性量化减排国际义务的旗号;对内,欧盟称是为完成 2020 年联盟内排在 1990 年水平上下降 20% 的目标,一时似乎占据了应对气候变化的道义制高点。但无论是欧盟法,以及各成员国的国内法,还是国际法,都没有授权欧盟可采取违反国际法的手段履行国际义务和完成减排指标。欧盟的做法既不符合气候变化国际法律框架和国际社会的一般道德,也显然不符合欧盟建立“法治”联盟的根本宗旨。目的固然高尚,值得钦佩,但不可不择手段。³⁰

四、欧盟航空碳税的可能走向

如无重大意外,欧盟航空碳税难以重启。去年 11 月,欧委会在发布暂停决定时,强调其只是提供一个“机会之窗”,一旦 2013 年国际民航组织成员国大会未就国际航空减排全球规制达成一致,航空碳税将“自动”重启。但在欧委会的修法提案和欧洲议会的通过决定中,均未谈及此事,欧委会讨论了此后继续暂停的可能性,欧洲议会只是要求欧委会及时向其报告国际民航组织成员国大会的结果。另一方面,若欧盟愿意妥协,可以期待国际民航组织成员国大会取得一些“进展”。因此,航空碳税将可能就不了了之。

²⁹ See Joanne Scott and Lavanya Rajamani, fn. 14, p. 493.

³⁰ 中国是对欧盟航空碳税反对和抵制最坚决的国家之一,航空碳税的“停摆”也说明中国的立场和行动收到了很好的效果。在如何应对此类单边措施上,政府职能部门和相关行业,以及学术界都有许多值得总结和需要反思的地方。

欧盟可能在 2014 年再次修法,以废除或者无限期暂停实施相关规定的方式为此划上句号,虽然它未必情愿,也存在不确定性。当然,国际社会仍不可掉以轻心,毕竟航空碳税尚未终止。因为航空碳税的“停摆”,欧盟设想中的航海碳税显然只能搁置。

航空碳税是欧盟在全球议题和国际法所涉事务上首次采取的单边行动,是转型中的欧洲

追求其全球抱负的一次重要尝试。欧盟为此做了充分准备,并采取法律形式予以推进,但遭受强力阻击。这将使本注重多边的欧盟在应对气候变化上更强调多边主义,单边行动会更加谨慎。但是,欧盟并未承认航空碳税在国际法上的违法性,欧洲法院反而裁定其符合相关国际法规定。这为欧盟今后采取类似行动积累了经验,提供了先例。