

Resolving the Problems of the WTO Regarding the Renewable Energy Subsidies through the European Union regulations

Mohammadjafar Ghanbari Jahromi*

Associate Professor, Faculty of Law, University of Shahid Beheshti, Tehran, Iran

Mohammad Hosein Hamidzadeh

PhD in Petroleum Law at Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

(Email: hamidzadeh.hosein@gmail.com)

(Received: 2020/06/14, Accepted: 2020/08/12)

Abstract

The infinity of renewable energy and its role in providing and ameliorating environmental affairs are but some of the principal rationales behind increasing the investment in the renewable energies. The promotion of investment and costly technology in this industry calls for government subsidies. In spite of the felt necessity of the mentioned measures, the WTO legal system has recognized them as actionable and even sometimes prohibited these subsidies on renewable energy, which indeed have been a major step in the local development and promotion of this industry. As a consequence of such policies, the cases and claims of Japan and EU against Canada as well as USA against India have been proposed as dispute settlement body. The present study, through the analysis of WTO regulations, is aimed at recognizing the most pivotal challenges of renewable energy subsidies; by explicating the structure and policies of the EU regulations, it is also aimed at answering this question: are the EU regulations harmonious enough with renewable energy to be resorted to for resolving the WTO challenges? Based on the results of the present study, with the inspiration from EU expedient regulations and by putting an end to the win-win relationship between the environmental policies and international trade laws, WTO shall deem the renewable energy subsidies under coverage of non-actionable and non-prohibited subsidies. It shall do so, however, not unconditionally but by accounting for some specific and tangible criteria. Furthermore, WTO should prevent the deviations of the subsidies by utilizing the balance and proportion testing methods.

Keywords

EU union regulations, Renewable energy, Subsidy, WTO.

* Corresponding Author, Email: m-ghanbari@sbu.ac.ir

Fax: +982122431680

مطالعات حقوق تطبیقی
دوره ۱۱، شماره ۲
پاییز و زمستان ۱۳۹۹
صفحات ۷۶۳ تا ۷۸۳ (علمی - پژوهشی)

رفع چالش‌های یارانه انرژی تجدیدپذیر در سازمان جهانی تجارت با بهره‌گیری از مقررات اتحادیه اروپا

محمدجعفر قنبری جهرمی*

دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی

محمدحسین حمیدزاده

دانش آموخته دکتری حقوق نفت و گاز، دانشگاه شهید بهشتی

(Email: hamidzadeh.hosein@gmail.com)

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۳/۲۵، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۵/۲۲)

چکیده

پایان‌ناپذیری منابع انرژی تجدیدپذیر، نقش آن در تأمین انرژی دنیا و آثار مفید زیست‌محیطی از جمله منطبق‌های افزایش سرمایه‌گذاری در این نوع انرژی است، اما تداوم و توسعه سرمایه‌گذاری و تکنولوژی گران در این صنعت، اعطای یارانه‌های دولتی را می‌طلبد. با وجود ضرورت‌های یادشده، نظام حقوقی سازمان جهانی تجارت یارانه انرژی تجدیدپذیر را به‌عنوان یارانه‌های قابل تعقیب قانونی و گاه ممنوع دانسته است. در پی این سیاست‌ها، دعوایی همچون دعوای «ژاپن و اتحادیه اروپا علیه کانادا» و نیز «امریکا علیه هند» در رکن حل و فصل اختلاف سازمان مطرح شده است. این پژوهش، مهم‌ترین چالش‌های یارانه انرژی تجدیدپذیر در مقررات سازمان جهانی تجارت را شناسایی نموده، سپس با تبیین سیاست‌های مقررات اتحادیه اروپا به این پرسش پاسخ داده که آیا مقررات اروپایی آن‌چنان سازگار و مطلوب به حال انرژی تجدیدپذیر است که بتوان با الهام از آن، مقررات سازمان جهانی تجارت را اصلاح کرد؟ مطابق دستاورد این پژوهش، سازمان جهانی تجارت بایستی با الهام‌گیری از مقررات مطلوب اروپایی، یارانه انرژی تجدیدپذیر را نه به‌طور مطلق بلکه بر مبنای معیارهای عینی و مشخص تحت شمول یارانه‌های غیرقابل تعقیب قانونی و غیرممنوع قرار دهد و از سوی دیگر با به‌کارگیری آزمون‌هایی همچون تعادل بخشی و تناسب، از انحراف یارانه‌ها نسبت به سیاست‌های زیست‌محیطی و صنعتی جلوگیری نماید.

واژگان کلیدی

انرژی تجدیدپذیر، سازمان جهانی تجارت، مقررات اتحادیه اروپا، یارانه.

مقدمه

انرژی تجدیدپذیر شامل همه اشکال انرژی تولیدشده از منابع طبیعی پایدار و غیرفسیلی است. ویژگی مطلوب پایان‌ناپذیری انرژی تجدیدپذیر، نقش آن در تأمین انرژی دنیا و بهبود وضعیت محیط زیست از مهم‌ترین ضرورت‌های تولید و ارتقای این نوع از انرژی است. از طرف دیگر، افزایش سهم انرژی تجدیدپذیر در بازار، مستلزم صرف هزینه‌های سرمایه‌گذاری قابل توجه و به‌کارگیری تکنولوژی گران است. برای کاستن از این هزینه‌ها، دولت‌ها باید در قالب اعطای یارانه، حامی سرمایه‌گذاران، بهره‌برداران و تولیدکنندگان باشند (Parker, 2016: 358). در اعطای یارانه، هرچند شیوه و میزان حمایت کشورها از صنعت انرژی تجدیدپذیر به طور قابل توجهی به اصل استقلال کشورها در تعیین سیاست‌های اقتصادی آنان متکی است، اما به واسطه عضویت ۱۶۴ کشور در سازمان جهانی تجارت و فرامیزی بودن آثار تجارت انرژی، باید میان سیاست‌های حمایتی کشورها از انرژی تجدیدپذیر و اصول حقوقی تجارت بین‌الملل تعادل برقرار گردد. به طور خاص با توجه به اینکه یارانه انرژی تجدیدپذیر اغلب به تولیدکنندگان داخلی تجهیزات فنی و توربین‌ها و نیز به سرمایه‌گذارهایی که از تجهیزات ساخت داخل در پروژه‌ها استفاده می‌کنند، تعلق می‌گیرد، از این رو، اعطای یارانه‌ها سبب محدودیت بر واردات تجهیزات انرژی تجدیدپذیر و نیز تبعیض در مقابل تجهیزات مشابه خارجی می‌شود که این امر ناقض اصل تجارت آزاد و منع تبعیض است. در واقع با توجه به ضرورت اعطای یارانه در پروژه‌های انرژی تجدیدپذیر، تعارضی آشکار میان حق اساسی بر دارا بودن محیط زیست پاک و اصول یادشده از تجارت بین‌الملل رخ می‌دهد. به منظور حل تعارض پیش‌گفته، مقررات سازمان بایستی یارانه حامی محیط‌زیست و مؤثر در ارتقای صنعت انرژی تجدیدپذیر را از یارانه‌های قابل تعقیب قانونی و ممنوع متمایز نماید. به بیان دیگر، یارانه‌های انرژی تجدیدپذیر در صورت دارا بودن ضوابط و معیارهای عینی، بر اصول تجاری بین‌المللی فوق حاکم گردند. در مقابل، با نظارت و کنترل و ارائه شیوه ارزیابی مناسب، از اعطای یارانه‌ای که در ظاهر حمایت از انرژی تجدیدپذیر و صرفاً درصدد کسب منافع اقتصادی و ایجاد انحراف در تجارت است، جلوگیری شود.

نگارندگان این نوشتار در آغاز با بررسی مقررات سازمان جهانی تجارت، مهم‌ترین چالش‌های یارانه انرژی تجدیدپذیر را شناسایی نموده، سپس با تبیین ساختار و سیاست‌های مقررات اتحادیه اروپا به این پرسش پاسخ داده‌اند که آیا مقررات اروپایی آن چنان سازگار و مطلوب به حال انرژی تجدیدپذیر است که بتوان با الهام‌گیری از آن در زمان اصلاح مقررات، چالش‌های سازمان جهانی تجارت را برطرف نمود؟

۱. چالش‌های یارانه انرژی تجدیدپذیر در سازمان جهانی تجارت

گفتار حاضر با بررسی جایگاه یارانه انرژی تجدیدپذیر در مقررات سازمان جهانی تجارت، تحلیل سیاست‌های آن از لحاظ ممنوعیت و قابل تعقیب قانونی بودن این یارانه‌ها و نیز ضرورت پیش‌بینی مقررات مانع از انحراف، ۴ چالش جدی را به شرح زیر شناسایی کرده است.

۱.۱. ابهام و وسعت در مفهوم یارانه ویژه

از میان موافقت‌نامه‌های مربوط به سازمان جهانی تجارت، موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)، تنها مقرراتی است که به‌طور خاص به طبقه‌بندی یارانه‌ها و آثار آن پرداخته است. ماده ۱ یک موافقت‌نامه یادشده، یارانه را هرگونه اقدام از سوی دولت یا نهاد عمومی دانسته که دربردارنده حمایت درآمدی یا قیمتی و یا کمک مالی باشد و البته در اثر آن حمایت، منفعتی اعطا گردد^۱. مطابق بخش‌های ۱، ۳ و ۴ موافقت‌نامه، یارانه‌ها به نوع «ویژه» (Specific Subsidy) و «غیرویه»، «قابل تعقیب قانونی» (Actionable Subsidy) و «غیرقابل تعقیب» تقسیم شده‌اند. یارانه غیرویه اساساً مجاز بوده، غیرقابل تعقیب قانونی است، اما مطابق بند ۲ ماده ۱، یارانه ویژه می‌تواند به‌واسطه هر کشور عضو ذی‌نفعی تحت تعقیب قانونی (بخش ۳) و یا اقدامات جبران‌کننده (بخش ۵) قرار گیرد. با توجه به تقسیم‌بندی یادشده، پرسش حائز اهمیت آن است که آیا یارانه انرژی تجدیدپذیر از نوع یارانه ویژه است یا غیرویه؟ برابر بند ۱ ماده ۲ موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی، یارانه‌ای که به نهاد اقتصادی، صنعت یا گروهی از نهادهای اقتصادی یا صنایع که با عنوان «بنگاه‌های اقتصادی معین» (Certain Enterprises) شناخته می‌شوند اختصاص یابد، یارانه ویژه است. تعریف یادشده بسیار مبهم و غیرمعین بوده و ماده پیش‌گفته مشخص نکرده است که نهادهای اقتصادی یا صنایع دریافت‌کننده یارانه بایستی به چه تعداد باشند تا بتوان آن‌ها را مشمول اصطلاح بنگاه‌های اقتصادی معین قرار داد. همچنین بر چه تعداد از نهادهای اقتصادی یا صنایع می‌توان عنوان گروه را اطلاق کرد و سپس یارانه را ویژه دانست (Ziaee bigdeli, 2009: 180). بر اساس ابهام بیان‌شده، تنها امر یقینی آن است که اگر یارانه‌ای در دسترس کل نظام اقتصادی کشور باشد، ویژه نخواهد بود.

مقررات یادشده به تعریف پیش‌گفته بسنده نکرده و در جزء «ج» از بند ۱ ماده ۲، ملاک‌های دیگری در ارزیابی ویژه بودن یارانه ارائه داده که عبارت است از به‌کارگیری برنامه یارانه‌ای در «تعداد محدودی» (Limited Number) از نهادهای اقتصادی معین، به‌کارگیری

1. see: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf.p.229.

«بخش اعظم» (Predominant) یارانه در نهادهای اقتصادی معین، اعطای «میزان زیاد» (Large Amounts) و «نامتناسب» (Disproportionately) یارانه به نهادهای اقتصادی معین و همین‌طور شیوه اجرای تصمیم مرجع ذی‌صلاح در خصوص اعطای یارانه. در ارزیابی ملاک‌های یادشده بایستی محدوده و وسعت فعالیت‌های اقتصادی و همچنین مدت زمانی را که یارانه به کار گرفته شده است، مورد توجه قرار داد. همچنین برابر بند ۲ آن ماده، اگر اعطای یارانه به نهادهای اقتصادی معین که در داخل «مناطق جغرافیایی مشخصی» قرار دارند محدود شود، یارانه ویژه محسوب می‌شود. از نظر نگارندگان هر چند ملاک‌های ارائه‌شده پیش‌گفته در صد رفع ابهام از شناسایی یارانه‌های ویژه بوده، اما تمامی معیارهای یادشده، انعطاف‌پذیر، غیرشفاف و در نهایت وسعت می‌باشند. واژگانی همچون تعداد محدود، بخش اعظم، میزان قابل توجه و نامتناسب همگی از جمله معیارهایی هستند که به جهت ابهام ذاتی خود، تفسیرهای موسع و فاقد دلیل را در صورت وقوع اختلاف پدید می‌آورند. همین‌طور بند ۲ از ماده ۲ مشخص نکرده به چه وسعت جغرافیایی از یک کشور می‌توان عنوان «منطقه جغرافیایی معین» (Designated Geographical Region) و به چه تعداد از نهاد اقتصادی می‌توان عنوان «نهاد اقتصادی معین» را اطلاق نمود. ماده یادشده با عدم ارائه منطق اقتصادی در پی آن است تا اگر در اعطای یارانه اهداف صنعتی وجود داشته باشد، یارانه را ویژه بدانند، اما مشخص نیست چه میزان اهداف صنعتی موجود در یارانه، آن را ویژه و در پی آن، قابل تعقیب قانونی می‌نماید (Ziaee bigdeli, 2011: 21). معیارهای ماده ۲ سبب توسعه محدوده یارانه ویژه شده تاحدی که صرفاً اعطای یک نوع یارانه به کل نظام اقتصادی کشور می‌تواند یارانه غیرویژه باشد و یارانه‌ای که تعداد قابل توجهی از محصولات یک صنعت معین یا حتی گروهی از صنایع را تحت پوشش قرار می‌دهد، از نوع یارانه ویژه محسوب شود. نتایج دعاوی مطرح‌شده در سازمان جهانی تجارت نیز مؤید این عقیده است. برای نمونه، پنل رکن حل و فصل اختلاف در دعوی «USA - Upland Cotton» با این استدلال که یارانه در دسترس تمام اشخاص فعال در صنعت کشاورزی قرار نگرفته، یارانه را ویژه دانسته است. همچنین پنل در دعوی «USA-Softwood Lumber IV» بر این باور بود، یارانه‌ای که یک صنعت عظیمی مانند اتومبیل و فلز را مورد هدف قرار می‌دهد، می‌تواند به‌عنوان یارانه ویژه محسوب شود (Ziaee bigdeli, 2009: 21).

با توجه به مطالب پیش‌گفته، ویژه دانستن یارانه انرژی تجدیدپذیر امر دشواری نیست، زیرا انرژی تجدیدپذیر بخش کوچکی از صنعت انرژی است و در زیرمجموعه یک اقتصاد بزرگ‌تر جای می‌گیرد. همچنین یارانه‌ای که به‌طور خاص به تکنولوژی معین، به هر یک از بخش سرمایه‌گذاری، تحقیق و توسعه، بهره‌برداری یا به‌طور مشخص به انرژی بادی یا خورشیدی اعطا می‌شود، از آنجا که هر کدام سهم و نقش کوچک‌تری از صنعت انرژی تجدیدپذیر دارد، چنین

یارانه‌هایی از نوع ویژه محسوب می‌شوند (Rubini, 2012: 549). مطابق معیارهای ماده ۲ موافقت‌نامه، حتی سطح گستردگی اقدام حمایتی دولت و اهداف یارانه هم در غیرویزه شناختن آن تأثیری ندارد. در نتیجه، اگر یارانه به طور بی طرفانه و بدون تبعیض به تمامی فعالان صنعت انرژی بادی تعلق گیرد و یا هدف از اعطای آن حمایت از مصرف‌کننده، حفاظت از محیط زیست، کاهش تغییرات آب و هوایی، تأمین الکتریسیته شهروندان و توسعه انرژی پاک باشد، همچنان یارانه از نوع ویژه محسوب می‌شود.

۱.۲. عدم استثنای یارانه انرژی تجدیدپذیر از یارانه‌های قابل تعقیب قانونی

مطابق ماده ۵ موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی، به استثنای یارانه‌های مربوط به محصولات کشاورزی، کشورهای عضو نباید با به کارگیری یارانه سبب ورود آثار مخرب بر منافع دیگر اعضا شوند، در غیر این صورت یارانه اعطایی قابل تعقیب قانونی به شمار می‌آید که در نهایت با تصمیم رکن حل و فصل اختلاف می‌تواند به تغییر یارانه یا اعاده به وضع سابق بینجامد.^۱ حسب منطق اقتصادی این ماده، یارانه نباید سبب انحراف در حقوق تجارت بین الملل شود و به منافع رقابتی فعالان اقتصادی آسیب وارد نماید. در واقع، یکی از اهداف مهم در تجارت بین‌الملل همانا ایجاد فضای رقابتی سالم است و سازمان هم از طریق چنین مقرراتی با اقدامات ضد رقابتی مقابله می‌کند (علاءالدینی، ۱۳۹۷: ۷۳۳). با شناخت آثار ماده یادشده، این پرسش حائز اهمیت است که آیا انرژی تجدیدپذیر به‌عنوان یارانه ویژه آثار مخربی بر منافع دیگر کشورهای عضو دارد و به‌عنوان یارانه قابل تعقیب قانونی شناخته می‌شود یا موافقت‌نامه آن را از یارانه‌های قابل تعقیب مستثنی نموده است؟ به جهت اینکه آثار یک یارانه معین می‌تواند نسبت به آثار دیگر یارانه‌ها متفاوت باشد، از این رو، ارائه یک پاسخ کلی به پرسش یادشده مبنی بر اینکه همه یارانه‌های انرژی تجدیدپذیر آثار مخرب بر منافع دیگر اعضا دارند، صحیح به نظر نمی‌رسد. اما برای نمونه یارانه ساده‌ای را در نظر بگیریم که به منازل مسکونی تعلق می‌گیرد، آن هم به شرطی که از الکتریسیته ناشی از انرژی خورشیدی برای مصارف خانگی بهره ببرند. در نتیجه یارانه اعطایی، واردات الکتریسیته در آن منطقه خاص به طور قابل توجهی کاهش می‌یابد و از این رو، آثار مخرب بر منافع واردکنندگان الکتریسیته ناشی از منابع تجدیدپذیر مشهود است و زبان دیده می‌تواند مطابق ماده ۵ موافقت‌نامه علیه کشور اعطاکننده یارانه طرح دعوی نماید. به این ترتیب، ماده یادشده برای انرژی تجدیدپذیر که در راستای سیاست کاهش تغییرات آب و هوایی گام برمی‌دارد و نسبت به انرژی‌های فسیلی بسیار گران است، هیچ‌گونه

1. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf. p. 233.

امتیازی قائل نشده و آن را در زمره یارانه قابل تعقیب قانونی دانسته است. صرف نظر از ماده ۵، جزء «ج» از بند ۲ ماده ۸ موافقت نامه با عنوان یارانه های غیرقابل تعقیب، یارانه های زیست محیطی را داخل مجموعه محدودی از معافیت های مربوط به تحقیق و توسعه و نیز توسعه منطقه ای پیش بینی کرده است. مطابق مقررۀ یادشده، یارانه هایی که با الزامات قانونی جدید زیست محیطی به ارتقای هماهنگی میان شیوه های عملیاتی کمک می کنند و در اثر این الزامات، محدودیت ها و هزینه های مالی بیشتری بر فعالان اقتصادی تحمیل می گردد، این گونه یارانه ها غیرقابل تعقیب شمرده می شوند. محدوده شمول یارانه های غیرقابل تعقیب آن قدر ناچیز است که یارانه های اعطاشده برای ساخت، توسعه، سرمایه گذاری و بهره برداری انرژی تجدیدپذیر در آن قرار ندارند (Lee, 2011: 87-89). به بیان دیگر، ماده یادشده نتوانست به طور شایسته همه یارانه هایی را که به کمک محیط زیست می آیند، اما در عین حال، سبب انحراف در تجارت می شوند، تحت شمول یارانه های غیرقابل تعقیب قرار دهد. صرف نظر از ایرادات یادشده، به دلیل اینکه ماده ۳۱ موافقت نامه، یارانه های غیرقابل تعقیب را صرفاً برای مدت ۵ سال قابل اجرا می دانست و در آخرین فصل سال ۱۹۹۹م اعضا نتوانستند برای تمدید آن به اتفاق نظر برسند (Bansal and Deshpandi, 2017: 237)، قاعدتاً این بخش از موافقت نامه غیرقابل اجرا باقی ماند و همه یارانه های ویژه قابل تعقیب شناخته شدند.

باوجود عدم استثنای یارانه انرژی تجدیدپذیر از یارانه های قابل تعقیب قانونی، برخی نویسندگان بر این باورند که می توان با بهره گیری از ماده ۲۰ گات (General Agreement on Tariffs and Trade، یارانه های انرژی تجدیدپذیری را که در تعارض با اصل تجارت آزاد و مخل حقوق سایر اعضا بوده اند تجویز نمود (Ziaee bigdeli, 2011: 31). برابر مندرجات ماده ۲۰ گات، اگر اقدامات کشور عضو به جهت اعمال تبعیض خودسرانه یا غیرقابل توجیه (Arbitrary) or Unjustifiable Discrimination یا محدودیت های پنهان در تجارت بین الملل (Disguised Restriction on International Trade صورت نگرفته باشد و مطابق بندهای «ب» و «ز» ماده یادشده، اقدام دولت برای حیات و سلامت انسان، حیوان و گیاه ضروری بوده یا به حفاظت از منابع طبیعی پایان پذیر مربوط باشد، در این صورت، هیچ یک از مقررات یادشده در گات (از جمله اصل تجارت آزاد و منع تبعیض) نمی تواند به گونه ای تفسیر شود که مانع اقدام های اشاره شده در بندهای ماده ۲۰ گات شود (Waltman, 2016: 457). در واقع، ماده ۲۰ گات به صراحت به اعضا اجازه می دهد تا تحت شرایط ویژه، اولویت را به ارزش ها و منافع اجتماعی معین اختصاص دهند و آنها را بر اصل تجارت آزاد حاکم نمایند. حال، صرف نظر از تردیدها نسبت به تأمین شروط ماده ۲۰ در یارانه انرژی تجدیدپذیر، آنچه اهمیت دارد قابلیت استفاده از ماده ۲۰ گات در باب یارانه ها است که مخالفان بسیاری دارد. از سویی، حاکمیت ماده ۲۰ گات

بر موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی، موجب برهم خوردن نظم درونی حقوق و تعهدات اعضای موافقت‌نامه می‌شود. توضیح اینکه در این موافقت‌نامه، توجیهات منطقی در قالب یارانه‌های ویژه، ممنوع و قابل تعقیب قانونی طبقه‌بندی شده است. حال اگر ماده ۲۰ گات را به موافقت‌نامه سرایت دهیم، آن توجیهات منطقی طبقه‌بندی شده درهم می‌ریزد و این درحالی است که مطمئناً قصد اعضا چنین نبوده است. از سوی دیگر، عدم پیش‌بینی مفاد ماده ۲۰ گات در مواد ۳ و ۵ موافقت‌نامه و عدم ارجاع متنی موافقت‌نامه به ماده ۲۰ گات، به معنای عدم تعلق اراده اعضا بر تخصیص‌خوردن مقررات موافقت‌نامه است (Rubini, 2012: 563-564). همچنین به لحاظ اصول حقوقی، تسری ماده ۲۰ به موافقت‌نامه صحیح نیست، زیرا موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی نسبت به گات، مقررات خاص مؤخر بر عام به شمار می‌آید و از این رو، بر قواعد یارانه‌ای گات حاکم است. با شکست فرضیه یادشده می‌توان نتیجه گرفت که موافقت‌نامه یارانه‌ها برای بهبود محیط زیست و ارتقا و توسعه انرژی تجدیدپذیر، هیچ‌گونه پوشش حمایتی پیش‌بینی نکرده است.

۳.۱. ممنوعیت یارانه منوط به استفاده از ظرفیت‌های داخلی

مقصود از یارانه منوط به استفاده از توان داخلی (Local Content Requirement Subsidies)، آن است که اعطای هرگونه یارانه به سرمایه‌گذار یا تولیدکننده انرژی تجدیدپذیر وابسته به بهره‌برداری از تجهیزات، کالاها، تکنولوژی، توان مهندسی و نیروی کار داخلی کشور اعطاکننده یارانه باشد (Emanuelsson, 2015: 17). مطابق نتایج مطالعات هافبائر (Hufbauer) و دیگران، در صنعت انرژی تجدیدپذیر از سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۲م، ۱۱۷ مورد یارانه منوط به استفاده از ظرفیت‌های داخلی اعطا شده است (Ziaee bigdeli, 2014: 203). برای نمونه، دانمارک و آلمان در صنعت انرژی بادی وام‌های مناسبی برای پروژه‌هایی که شرط استفاده از توان داخلی را رعایت می‌نمودند، پرداخت کرده‌اند (Ibid: 199-200). دو منطق عمده در به‌کارگیری این نوع یارانه وجود دارد: نخست اینکه یارانه یادشده به اجرایی نمودن سیاست‌های صنعتی و ارتقای توسعه داخلی انرژی تجدیدپذیر می‌انجامد و به‌کارگیری این نوع حمایت مالی در طولانی‌مدت سبب تسهیل راه‌اندازی صنعت داخلی، کاهش قیمت انرژی و افزایش مهارت‌های فنی به‌واسطه استفاده از متخصصان داخلی می‌شود. همچنین کاهش هزینه‌ها را به دلیل عدم واردات تجهیزات و ماشین‌آلات شاهد خواهیم بود، زیرا الزام به استفاده از توان داخلی سبب می‌گردد تا با نوسانات قیمت‌ها و ارز خارجی در بازار جهانی مواجه نشویم (Vivasvan and Deshpande, 2017: 217). از سوی دیگر مطمئناً توسعه اقتصادی تنها نتیجه این نوع یارانه نیست و هرگونه رشد و پیشرفت اقتصادی قطعاً با آثار مهم اجتماعی و زیست‌محیطی همراه است (جهانی‌پور،

۱۳۹۶: ۸۰۲). یارانه یادشده به واسطه توسعه داخلی انرژی تجدیدپذیر می‌تواند کاهش تغییرات آب و هوایی و افزایش توسعه پایدار را موجب شود، چراکه توسعه انرژی تجدیدپذیر از ضرورت به کارگیری انرژی‌های رایج (سوخت‌های فسیلی) به عنوان عامل اصلی آلودگی زیست محیطی می‌گاهد. در تأیید این نظر، آقای کوزبی (Cosbey) چنین یارانه‌ای را رویکرد اقتصادی جدید و باثباتی می‌داند که سبب رقابت هرچه بیشتر در انرژی‌های پاک خواهد شد و طبیعتاً به طور خودکار به توسعه سریع آن می‌انجامد (Rubini, 2012: 563).

با وجود فواید یادشده، مطابق جزء «ب» از بند ۱ ماده ۳ موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی^۱، یارانه‌هایی^۲ که اعطای آن‌ها منوط به ترجیح به کارگیری کالاهای داخلی بر وارداتی باشد، ممنوع است. به بیان دیگر ماده ۳ موافقت‌نامه هیچ‌گونه استثنایی را برای به کارگیری این نوع از یارانه که به بهبود محیط زیست و توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر می‌انجامد، پیش‌بینی نکرده و به طور مطلق آن را ممنوع دانسته است (Cottier, 2014: 45). هرچند بایستی نسبت به اقدامات حمایتی که در مقایسه با یکدیگر اثر مشابهی بر انرژی تجدیدپذیر و محیط زیست دارند به شیوه یکسان رفتار شود، اما مقررات موافقت‌نامه رفتار تبعیض آمیزی نسبت به یارانه منوط به استفاده از ظرفیت داخلی دارد. توضیح اینکه ماده ۱ و ۵ موافقت‌نامه به کارگیری یارانه تولید را در حالت معمول اجازه داده است، مگر اینکه استفاده از یارانه تولید سبب آثار مخرب بر منافع دیگر اعضا شود (Cottier, 2014: 45). در مقابل، اعطای یارانه موضوع بحث به طور مطلق و بدون توجه به آثار آن ممنوع شده است؛ حال آنکه از منظر اقتصادی، هر دو نوع یارانه آثار مشابهی را پدید می‌آورند (Ziaee bigdeli, 2011: 26-27). علاوه بر این، یارانه منوط به استفاده از ظرفیت داخلی از حیث آثار منفی‌اش بر تجارت، موقعیتی بدتر از مشوق تضمین خرید^۳، اعتبارات مالیاتی و دیگر حمایت‌های مالی ندارد. نباید فراموش شود که هریک از اقدامات حمایتی یادشده، نقش مشابهی در اعطای منفعت ایفا می‌کنند و همگی صنعت داخلی را بر خارجی ترجیح می‌دهند و به همین علت در مقایسه با یارانه منوط به استفاده از توان داخلی آثار یکسان دارند. از این رو، هیچ منطق محکمی برای ممنوعیت مطلق یارانه پیش‌گفته و تجویز سایر حمایت‌های مالی وجود ندارد. همچنین وجود اهداف مختلف صنعتی در این یارانه، نمی‌تواند مانع توجیه قانونی آن شود. آقای حوس در این خصوص بیان داشته است:

«برخی اقدامات حمایتی علاوه بر اهداف زیست محیطی در پی بهبود سیاست‌های صنعتی

1. See: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf.

۲. به استثنای موارد یادشده در موافقت‌نامه کشاورزی.

۳. دولت در مقابل تولیدکننده متعهد می‌شود تا الکتریسیته تولیدی را شخصاً یا به واسطه شخص ثالث به قیمت بالاتر از قیمت بازار خریداری کند.

است، حال اگر ساده‌انگارانه یارانه یادشده را از قلمرو گات و سازمان جهانی تجارت خارج نماییم و وجاهت قانونی به آن ندهیم، واقع‌گرایانه نیست. خصوصاً در اقتصاد فعلی و رکود مالی که اساساً حمایت مالی کشورها برای کاهش تغییرات آب و هوایی مقرون به صرفه نیست، مگر اینکه چنین اقدامات حمایتی به اصلاح اقتصاد کشور و نیز بازسازی صنایع داخلی آن بینجامد (Howse, 2010: 17).

در راستای مقررات یادشده، رکن حل و فصل اختلاف سازمان نیز اعطای چنین یارانه‌ای را به دلیل اصل منع تبعیض و تجارت آزاد ممنوع می‌داند. برای نمونه، دولت کانادا در سال ۲۰۰۹م، مشوق مالی برای توسعه صنعت انرژی تجدیدپذیر ارائه کرد (Charnovits and Fischer, 2015: 179). اعطای حمایت مالی مشروط به این بود که سرمایه‌گذار سهم حداقلی از هزینه‌های پروژه را از کالاها و نیروی کار ایالت اونتاریو تأمین نماید (Cosbey and Mavroidis, 2014: 3). ژاپن و اتحادیه اروپا به‌عنوان خواهان اصلی^۱ مدعی آن بودند که اقدام حمایتی دولت کانادا مشمول عنوان یارانه ممنوع و از سوی دیگر ناقض تعهد به عدم تبعیض موضوع ماده ۳ گات است. درنهایت پنل و هیئت استیناف با احراز تبعیض ذاتی در این اقدام حمایتی، آن را ممنوع دانسته‌اند و از سوی دیگر، دولت کانادا نیز در مراحل دعوی به مستثنیات ماده ۲۰ گات استناد نکرده است (Paolo and Elena, 2015: 526). همچنین هند نیز در سال ۲۰۱۰م بر مبنای دستورالعمل ملی ویژه انرژی خورشیدی تصمیم گرفت تا اعطای تعرفه را به استفاده از توان داخلی منوط کند (Vivasvan and Chaitany, 2017: 211). ایالت متحده آمریکا به‌عنوان خواهان^۲ معتقد بود که چنین برنامه‌هایی به دلیل ترجیح کالاهای داخلی بر وارداتی، ایجاد محدودیت بر آزادی تجارت و به استناد جزء «ب» از بند ۱ ماده ۳ موافقت‌نامه یارانه‌ها، در قالب یارانه ممنوع قرار می‌گیرد (Asmelash, 2015: 277-278). در آخر پنل و هیئت استیناف پس از بررسی دریافتند که اقدام حمایتی دولت هند هیچ‌گونه تمایزی با حمایت مالی دولت کانادا ندارد و آن را تبعیض‌آمیز و ممنوع دانستند. در چین نیز تولیدکنندگان انرژی تجدیدپذیر به دلیل اینکه شرایط دریافت تأمین مالی ویژه، وام ترجیحی و معافیت‌های مالیاتی را دارا شوند، بایستی اجزای توربین بادی ساخت کشور چین را در پروژه به کار می‌گرفتند (Asmelash, 2015: 276). در پی این سیاست‌ها، آمریکا به‌عنوان خواهان دعوی^۳ در دسامبر ۲۰۱۰ راینی با دولت چین را درخواست نمود. دعوی با سازش حل و فصل گردید، چین حذف این‌گونه حمایت‌های مالی را پذیرفت و آمریکا نیز آن را به‌عنوان یک پیروزی

۱. دعوی شماره DS412.

۲. دعوی شماره DS456.

۳. دعوی شماره DS419.

برای خود برشمرد (Asmelash, 2015: 277). هر چند دعوی یادشده به اتخاذ تصمیم رکن حل و فصل اختلاف منتهی نشد، اما به نظر نگارندگان، چین از نتایج دعوی کانادا سرنوشت اختلاف را پیش‌بینی کرده بود و به خواسته آمریکا تمکین کرد، چراکه اساساً رکن حل و فصل اختلاف این‌گونه یارانه‌ها را استثنایی بر منع تبعیض و رعایت اصل رفتار ملی نمی‌داند.

از بررسی مقررات و دعاوی پیش‌گفته برمی‌آید که نبایستی بدون کیفیت‌گذاری و بررسی آثار این نوع یارانه‌ها بر محیط زیست و توسعه انرژی تجدیدپذیر، آن‌ها را ممنوع دانست، بلکه مناسب‌ترین شیوه تنظیم مقررات آن است که یارانه اعطاشده به شیوه متعادل، مؤثر در توسعه انرژی تجدیدپذیر و حامی محیط زیست مجاز شمرده شود؛ برای نمونه، چین در زمان تصویب برنامه‌های حمایتی ۱۹۹۷م مقرر نمود، صرفاً پروژه‌های تولید انرژی بادی که در اجرای عملیاتشان دست کم ۲۰ درصد از توان داخلی را به‌کار گیرند، واجد شرایط دریافت یارانه هستند. اما در سال ۲۰۱۰م عدد یادشده به ۷۰ درصد افزایش یافت و به همین دلیل آمریکا دادخواستش را در همان سال علیه چین ثبت کرد (Lee, 2011: 84). در برنامه‌های حمایتی اونتاریوی کانادا نیز سرمایه‌گذار یا تولیدکننده در سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۱م برای دریافت یارانه می‌بایست حداقل ۲۵ درصد از ظرفیت‌های داخلی را در پروژه به‌کار می‌گرفت، اما این عدد در سال ۲۰۱۲م به ۵۰ درصد افزایش یافت (Ziaee bigdeli, 2014: 187). به نظر نگارندگان این مقاله افزایش و شیب تند میزان حمایت از صنعت داخلی در مثال‌های پیش‌گفته سبب برهم خوردن تعادل میان اهداف اعطای یارانه و آثار واقعی آن می‌شود.

۱.۴. عدم پیش‌بینی مقررات مانع از انحراف یارانه‌ها

یارانه انرژی تجدیدپذیر و سیاست‌های زیست‌محیطی آن شایستگی مستثنی شدن از یارانه‌های ممنوع و قابل تعقیب را دارند، اما از سوی دیگر بایستی با پیش‌بینی مقررات مانع از انحراف یارانه‌ها، از اعطای یارانه‌ای که صرفاً در صدد ارتقای توسعه سیاست‌های صنعتی داخلی، تحصیل منافع اقتصادی و ایجاد انحراف در تجارت است، جلوگیری کرد. مقصود از مقررات مانع از انحراف یارانه، مقرراتی است که دارای محدودیت در به‌کارگیری یارانه‌های غیرقابل تعقیب، واجد آزمون شناسایی انطباق یا عدم انطباق یارانه اعطایی با معیارهای مستثنی شدن از ممنوعیت‌ها، و حاوی الزامات اطلاع‌رسانی در زمان دادن یارانه باشد.

اعمال محدودیت در مستثنی شدن از یارانه‌های قابل تعقیب و منوط کردن آن‌ها به دارا بودن مزایای زیست‌محیطی و صنعتی، برای جبران زیان بالقوه‌ای است که آن اقدامات حمایتی ممکن است بر بازار و تجارت وارد آورند. به بیان دیگر، زوال محدودیت‌ها و تجویز تمامی اقدامات حمایتی اگر غیرعقلایی نباشد، مطمئناً غیرقابل دفاع است. نباید انتظار داشت که در

قالب حمایت از انرژی‌های تجدیدپذیر، یارانه‌های حاوی انحراف در تجارت به نحو بی‌قید و شرط تجویز شوند (Ziaee bigdeli, 2009: 191-192). با وجود ضرورت‌های بیان‌شده، موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی فاقد رهنمودهای کافی و ملاک‌های عینی محدودکننده است. علاوه بر این، مقررات حاکم باید آزمون‌ی برای ارزیابی مطابقت یارانه اعطایی با معیارها و اهداف یادشده در مقررات ارائه نماید. هدف از آزمون آن است که پندل و هیئت استیناف بتوانند به‌طور دقیق میزان انحراف ایجادشده در تجارت را به نسبت آثار مثبت سیاست‌های یارانه‌ای سنجش نمایند. در شیوه ارزیابی، باید عنصر تناسب میان سیاست‌گذاری‌ها و اهداف از یک سو و یارانه اعطایی از سوی دیگر پیش‌بینی شود. به بیان دیگر در ارزیابی‌ها باید بررسی شود که آیا میان یارانه اعطاشده و اهداف آن (بهبود وضعیت محیط زیست و توسعه انرژی تجدیدپذیر) تناسبی وجود داشته یا خیر، زیرا بسیار حائز اهمیت است که یارانه فراتر از آنچه که برای تحصیل اهداف ضرورت دارد، به‌کار گرفته نشود. با وجود نیازهای پیش‌گفته، موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی هیچ آزمون و معیاری برای سنجش یارانه پیش‌بینی نکرده است. دیگر عنصر اساسی مقررات مانع از انحراف یارانه‌ها، لزوم اطلاع‌رسانی و شفافیت از سوی دولت اعطاکنده یارانه است (Rubini, 2012: 571). به‌منظور اثربخشی شفافیت و اطلاع‌رسانی، نظام کنونی سازمان جهانی تجارت باید واجد مشوق‌های مناسب برای اطلاع‌رسانی باشد و همچنین تحریم و ضمانت اجراهای متناسبی برای عدم تبعیت اعضا از مقررات اطلاع‌رسانی وضع نماید که اکنون موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی فاقد آن هستند (Rubini, 2012: 571-572).

۲. رفع چالش‌ها با الهام از مقررات اتحادیه اروپا

به‌منظور سنجش فرضیه مطلوبیت مقررات اتحادیه اروپا در رفع چالش‌های سازمان جهانی تجارت، نخست، ساختار مقررات اتحادیه اروپا در باب یارانه‌های انرژی تجدیدپذیر تبیین گردیده است، چراکه در صورت تفاوت ساختاری میان مقررات سازمان و اتحادیه، بهره‌گیری از مقررات اروپایی به‌عنوان یک بسته پیشنهادی جامع دشوار می‌شود. پس از آن، سیاست‌های اتحادیه نسبت به چگونگی تجویز یارانه‌ها و نیز مقررات مانع از انحراف آن مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

۲.۱. ساختار مقررات اتحادیه اروپا در خصوص یارانه انرژی تجدیدپذیر

ساختار مقررات اتحادیه اروپا در باب حمایت از انرژی تجدیدپذیر را می‌توان در قالب معاهدات اروپایی یا مقررات اولیه (Treaty Bases or Primary Legislation)، مقررات ثانویه (Secondary Legislation) و رهنمودهای حقوق نرم (Soft Law Guidance) مشاهده کرد (Johnston, 2014:)

20). منشور حقوق اساسی (Charter of Fundamental Rights of the European Union) و معاهده عملکرد اتحادیه اروپا (Treaty on the Functioning of the European Union) به‌عنوان مقررات معاهده‌ای اتحادیه بر دستیابی اهداف زیست‌محیطی تأکید دارند. مطابق ماده ۳۷ منشور حقوق اساسی و نیز ماده ۱۱ معاهده عملکرد اتحادیه، بایستی سطح قابل توجهی از حمایت‌های مالی و ارتقای کیفیت محیط زیست بر پایه اصل توسعه پایدار در سیاست‌های اتحادیه جای گیرد (Scholz and Bremen, 2014: 95). همچنین ماده ۱۹۴ معاهده عملکرد اتحادیه به‌طور مستقیم بر ارتقای انرژی تجدیدپذیر تأکید نموده است. ماده یادشده بیانگر آن است که با توجه به ضرورت حفظ محیط زیست، سیاست اتحادیه در زمینه انرژی باید به روح همبستگی میان کشورهای عضو کمک کند تا به اهداف معینی نائل شوند که یکی از آن اهداف، ارتقای اشکال جدید و تجدیدپذیر انرژی است (Backlund, 2016: 2). در ادامه بند ۱ از ماده ۱۰۷ معاهده عملکرد آمده است که از جمله شیوه‌های تحصیل اهداف زیست‌محیطی، کمک‌های دولتی است. برابر ماده یادشده، کمک دولتی به معنای هرگونه کمکی است که از سوی دولت عضو یا از محل منابع دولتی به نحوی اعطا شود که سبب اختلال در رقابت تجاری شده، با جانب‌داری از تعهدات و تولید کالاها معین همراه باشد (Haggqvist, 2017: 18). تاجایی که به انرژی تجدیدپذیر مربوط می‌شود، کمیسیون اروپا عموماً کمک مستقیم یا غیرمستقیم دولت‌ها از انرژی تجدیدپذیر را به‌عنوان کمک دولتی تلقی می‌نماید که به لحاظ دایره شمول، بسیاری از اقدامات حمایتی را دربر گرفته، مشابه اصطلاح یارانه ویژه در موافقت‌نامه یارانه‌ها است.

مقررات ثانویه به‌عنوان وسیله اجرای سیاست‌های معاهدات اتحادیه، معیارهای شکلی و ماهوی را برای اجرای طرح‌های مختلف کمیسیون اروپا پیش‌بینی می‌نماید. مقررات یادشده یا به‌طور مستقیم از سوی شورا و پارلمان اروپایی تصویب می‌شوند یا کمیسیون با توجه به تفویض اختیارات، آن‌ها را وضع می‌کند. این تفویض اختیارات به کمیسیون اجازه می‌دهد تا مقررات معافیت از ممنوعیت عمومی (General Block Exemption C(2014) 3292/3) را وضع نماید (Johnston, 2014: 19). پاراگراف ۱۰۹ و ۱۱۰ از فصل اول مقررات معافیت از ممنوعیت عمومی، تمامی اصطلاحات تخصصی از جمله کمک دولتی، استانداردهای زیست‌محیطی و منابع انرژی تجدیدپذیر را تعریف کرده است که این امر سبب رفع ابهام و زوال تردیدهای حقوقی می‌شود^۱. به‌طور خاص ماده ۴۱ مقررات یادشده کمک دولتی برای سرمایه‌گذاری جهت ارتقای انرژی تجدیدپذیر، ماده ۴۲ کمک دولتی برای بهره‌برداری جهت ارتقای الکتریسیته ناشی از منابع تجدیدپذیر، و ماده ۴۳ کمک برای بهره‌برداری جهت ارتقای انرژی تجدیدپذیر را تحت شرایطی مجاز دانسته است^۲.

1. see: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf. pp. 37-38

2. see: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf. pp. 80-83.

برخلاف مقررات معاهده‌ای و مقررات ثانویه، رهنمودهای کمک‌های دولتی در حوزه حقوق نرم قرار دارد و به چگونگی اجرای اختیارات کمیسیون در زمینه توسعه و ارتقای انرژی تجدیدپذیر می‌پردازد. رهنمودها برای کشورهای عضو، اشخاص و دادگاه‌ها الزام‌آور نیستند، اما کمیسیون را بر مبنای دکترین انتظارات مشروع (Legitimate Expectation) به رعایت آن ملزم می‌نماید (Johnston, 2014: 40-41). تاجایی که به برنامه‌های حمایتی از انرژی تجدیدپذیر مربوط می‌شود، رهنمودهای کمک به انرژی و محیط زیست (Energy and Environment Aid Guidelines 2014)، به‌طور قابل‌توجهی بر یکپارچه کردن انرژی تجدیدپذیر در بازار و رویکرد مبتنی بر رقابت تمرکز نموده است. رهنمودها اهداف و سیاست‌های زیست‌محیطی بی‌شماری را فهرست کرده‌اند که دولت‌های عضو بایستی با اعطای کمک مالی، آن اهداف و سیاست‌ها را تعقیب نمایند و این امر در ماده ۳ دستورالعمل EC/28/2009 به تفصیل آمده است (Scholz and Bremen, 2014: 91). مختصر اینکه اتحادیه اروپا برخلاف سازمان جهانی تجارت، از سه نوع قوانین و مقررات برای ساختار حقوقی یارانه‌ها بهره برده است که همگی آن مقررات به‌طور ویژه بر کمک‌های دولتی به انرژی تجدیدپذیر تمرکز داشته‌اند.

۲.۲. استثنای یارانه‌های انرژی تجدیدپذیر از کمک‌های دولتی ممنوع

مطابق مواد ۴۱ تا ۴۳ مقررات معافیت از ممنوعیت عمومی، برخی کمک‌های دولتی به سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری برای ارتقای این انرژی‌ها مجاز شناخته شده است^۱، اما توجیه قانونی سایر کمک‌های دولتی که با اصول حقوق تجارت بین‌الملل در تعارض است، کمی دشوار به نظر می‌رسد. توضیح اینکه دادگاه‌های اتحادیه اروپا^۲ الکتریسیته حاصل از انرژی تجدیدپذیر را کالا می‌دانند^۳، از این رو، کشورهای عضو با وجود اصل استقلال تقنینی خود، متعهد به رعایت اصول یادشده در معاهدات اروپا همچون اصل انتقال آزاد کالاها و دسترسی به بازارهای داخلی هستند (Lakatos, 2004: 124). برابر مواد ۳۴ و ۳۵ معاهده عملکرد اتحادیه، محدودیت‌های کمی وضع شده بر واردات و صادرات و هرگونه اقدامی که آثار مشابه دارد، ممنوع است^۴. بنابراین کمک‌های دولتی همچون مشوق تضمین خرید و یارانه‌های منوط به استفاده از توان داخلی با توجه به اعمال تبعیض، محدودیت‌هایی در واردات کالاها به داخل کشور ایجاد می‌کند که مطابق مواد فوق ممنوع است (Kahl, 2014: 46). تا به اینجا اصول حقوق تجارت بین‌الملل بر

1. see: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf. pp.80-83.

۲. همانند اینکه دیوان دادگستری اروپا در دعوی «COSTA-ENEL» به سال ۱۹۶۴م و نیز دعوی «ALMELO»

به‌صراحت الکتریسیته را کالا دانسته است (ziaee bigdeli, 2009: 179).

3. see: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180189en.pdf>.

4. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:EN:PDF.p.61>.

حقوق محیط زیست برتری دارد، لیکن این برتری مطلق نیست و اتحادیه اروپا با تصویب ماده ۳۶ معاهده عملکرد، کمک‌های دولتی از انرژی تجدیدپذیر را تحت شرایطی بر اصول تجاری یادشده حاکم می‌داند. بر اساس ماده ۳۶، مقررات مواد ۳۴ و ۳۵ نبایستی سبب جلوگیری از ممنوعیت‌ها یا محدودیت‌های وضع شده بر واردات و صادرات گردند؛ البته مشروط بر اینکه اولاً ممنوعیت و محدودیت اعمال شده بر مبنای اخلاق عمومی، سیاست‌گذاری‌های عمومی یا امنیت عمومی و حمایت از سلامت و حیات انسان‌ها، حیوانات یا گیاهان قابل توجیه باشد و ثانیاً اقدامات یادشده به‌عنوان ابزاری در جهت اعمال تبعیض خودسرانه یا محدودیت‌های پنهان بر تجارت میان اعضا به کار برده نشود (Scholz and Bremen, 2014: 98). حمایت‌های مالی از انرژی تجدیدپذیر به جهت ارتباط مستقیمش با حیات و سلامت جانداران مطمئناً مشمول ماده ۳۶ است، لیکن در جهت تأمین شرط دوم (فقدان تبعیض خودسرانه و محدودیت‌های پنهان بر تجارت)، از آنجا که معاهده عملکرد اصطلاحات پیش‌گفته را تعریف نکرده، بایستی مفهوم و نیز نحوه ارزیابی شروط یادشده را در تصمیم‌گیری کمیسیون و محاکم اروپایی جستجو نمود. کمیسیون اروپا به منظور توجیه و تصویب کمک‌های دولتی انرژی تجدیدپذیر، «آزمون تعادل‌بخشی» (Balancing Test) را ارائه کرده است. بر اساس این آزمون، نخست بررسی می‌شود که آیا اقدام حمایتی دولت عضو در راستای منافع مشترک و به‌طور خاص تأمین انرژی از منابع تجدیدپذیر تعریف شده است یا خیر. در صورت مثبت بودن پاسخ، در مرحله دوم به این امر می‌پردازد که آیا اقدام حمایتی به‌گونه‌ای شایسته طراحی شده است که بر اثر آن امکان تحصیل اهداف معین وجود داشته باشد. در صورتی که کمک‌های دولت اهداف خاص تأمین انرژی تجدیدپذیر را لحاظ کرده باشد، کمیسیون در مرحله آخر و در راستای احراز معیار تناسب (Proportional) شدت نقض اصل تجارت آزاد کالا را چه به لحاظ کمی و چه کیفی مد نظر قرار می‌دهد (Ziaee Bigdeli, 2011: 19). به بیان دیگر کمک دولتی بایستی با تأثیر منفی آن بر تجارت تناسب داشته باشد و اگر امکان‌پذیر بود که در عوض یارانه اعطاشده، همان میزان محدودیت بر تجارت را با میزان یارانه کمتری داشته باشیم، یا می‌توانستیم کمک دولتی را به نحوی انجام دهیم که هم آثار منفی کمتری بر تجارت داشته باشد و هم به اهداف زیست‌محیطی خللی وارد نشود، در این صورت، کمک دولتی یا یارانه اعطاشده معیار تناسب را کسب نکرده و تبعیض اعمال شده خودسرانه است.

همانند کمیسیون، دادگاه‌های اروپایی نیز با استفاده از ماده ۳۶ معاهده عملکرد، بسیاری از کمک‌های دولتی به انرژی تجدیدپذیر را جایز می‌دانند. برای نمونه در دعوی وضع تعرفه آلمان (Preussen Elektra (Judgment) با اینکه دادگاه به این نتیجه رسید که وضع تعرفه آلمان در الکتریسیته تجدیدپذیر از حیث آثار کاملاً برابر با وضع سهمیه کمی بر واردات و صادرات است،

برنامه حمایتی آلمان را واجد توجیه قانونی دانست، زیرا دادگاه مطابق ماده ۳۶، اقدامات حمایتی در راستای تأمین اهداف زیست‌محیطی را مجاز شمرد (Bremen and Scholz, 2014: 99). همین‌طور در دعوی «آلانس وندکرفت» (Alands Vindkraft) که اعطای امتیازات صرفاً به تجهیزات تولید الکتریسیته مستقر در سوئد و نیروژ اعطا شده و تبعیض آمیز بوده است، دادگاه با اینکه محدودیت‌های کمی اعمال شده بر تجارت را احراز نمود، لیکن درنهایت با بهره‌گیری از زمینه‌های عمومی ماده ۳۶، احراز اهداف زیست‌محیطی و نیز ارزیابی دقیق معیار تناسب، به این نتیجه رسید که اصل انتقال آزاد کالاها و منع تبعیض، مانع برنامه‌های حمایتی از انرژی تجدیدپذیر نمی‌شود (Johnston, 2014: 35-36). در دعوی «اسنت» (Essent Belgium) نیز حمایت‌های مالی مختص الکتریسیته تولیدی از منابع تجدیدپذیر در منطقه فلاندرز، موجب سهمیه بندی واردات گردید. هرچند کمک دولتی یادشده به روشنی عملی تبعیض آمیز نسبت به الکتریسیته غیرداخلی محسوب می‌شد، اما دادگاه اروپایی درنهایت بر این نظر بود که اقدام حمایتی دربردارنده محدودیت‌های کمی می‌تواند با رعایت معیار تناسب و بر مبنای یکی از زمینه‌های عمومی یادشده در ماده ۳۶ قانونی محسوب شود (Penttinen, 2014: 124-128). در دعوی «باهیس» (Bauhuis) نیز دادگاه به صراحت اعلام کرد، اقداماتی که به نفع عموم (همچون حفظ محیط زیست) است و صرفاً یک کشور عضو از آن بهره نمی‌برد، نمی‌تواند به‌عنوان ناقض و مانع آزادی تجارت محسوب شود (Penttinen, 2014: 104).

صرف‌نظر از ماده ۳۶ معاهده عملکرد، اصل «پرکتیش کنکوردانز» (Praktische Konkordanz) نیز بر حاکمیت سیاست‌های زیست‌محیطی بر حقوق تجارت بین‌الملل تأکید دارد. اصل پیش‌گفته از جمله اصول حقوق اساسی فرانسه و آلمان بوده، به معنای توزین اهداف بنیادینی است که نسبت به یکدیگر ارزشی برابر دارند. مطابق اصل یادشده اگر اقدام دولت عضو در جهت بهره بردن از یک حق اساسی، مانع حق اساسی دیگر شود، می‌توان هر یک از حقوق اساسی را در مقابل دیگری توزین نمود و درنهایت بیان داشت که آیا اقدام دولت در حمایت از یک حق اساسی و ممانعت از دیگری قابل توجیه است یا خیر. اصل تجارت آزاد کالاها و دارا بودن محیط زیست سالم، هر دو مهم و در حقوق اتحادیه اروپا واجد اولویت هستند، اما می‌توان تبعیض و محدودیت ایجادشده بر تجارت را به واسطه اهداف زیست‌محیطی موجود در حمایت مالی از انرژی تجدیدپذیر توجیه نمود (Scholz and Bremen, 2014: 101).

۳.۲. پیش‌بینی مقررات مانع از انحراف یارانه‌های تجدیدپذیر

با وجود سخاوتمندی مقررات اتحادیه در باب کمک دولتی به انرژی تجدیدپذیر، این حمایت‌ها بی‌حد و حصر نبوده و مقرراتی ویژه برای جلوگیری از سوءاستفاده و انحراف یارانه‌ها از اهداف

اتحادیه وضع شده است. اتحادیه اروپا از سویی محدودیت‌هایی بر یارانه‌های انرژی تجدیدپذیر مقرر نموده و از سوی دیگر، مقررات جامعی را در خصوص کنترل و نظارت بر تصویب و اطلاع‌رسانی یارانه‌ها وضع کرده است. قانون‌گذار اروپایی در ماده ۴۱ مقررات معافیت از ممنوعیت عمومی معیارهای متعدد و دقیقی را برای تجویز اعطای کمک‌های دولتی در سرمایه‌گذاری جهت ارتقای انرژی تجدیدپذیر پیش‌بینی نموده است؛ از جمله اینکه کمک‌های دولتی صرفاً باید به تجهیزات و منصوبات جدید داده شود. میزان حمایت نیز به سقف‌های معین و منعطفی محدود بوده، سقف حمایت مالی بر مبنای وسعت فعالیت اقتصادی دریافت‌کننده کمک و نیز مناطق تحت پوشش سرمایه‌گذاری، قابل افزایش است. اگر کمک مالی مطابق معیارهای شفاف، واضح، غیرتبعیض‌آمیز و طی پروسه مناقصه‌ای و رقابتی اعطا شده باشد، میزان کمک مالی می‌تواند تا ۱۰۰ درصد هزینه‌های سرمایه‌گذاری را تحت پوشش قرار دهد.^۱ برابر ماده ۱۸ مقررات یادشده، هزینه‌های شایسته دریافت یارانه صرفاً هزینه‌های مربوط به سرمایه‌گذاری مضاعف و ضروری برای کسب استانداردهای زیست‌محیطی هستند و از این رو، هزینه‌های عملیاتی از شمول دریافت کمک دولتی خارج‌اند (Ziaee bigdeli, 2011: 18)؛ همچنین آلوده‌کننده باید سهمی از هزینه‌های مازاد را پرداخت کند. برای مثال در مواردی که کمک دولتی در امر سرمایه‌گذاری برای حفاظت از محیط زیست انجام می‌پذیرد، حداکثر کمک دولتی برای فعالان اقتصادی نوع عظیم، متوسط و کوچک، و به ترتیب ۳۵، ۴۵ و ۵۵ درصد است^۲ و این به این معناست که آلوده‌کننده بیشتر (فعال اقتصادی بزرگ)، سهم بیشتری در جبران هزینه‌ها دارد.

مقررات اتحادیه به موازات تجویز یارانه، واجد نظام جامع کنترل و نظارت بر کمک‌های دولتی است که به وسیله کمیسیون و محاکم اروپایی اجرا می‌شود. مطابق بند ۱ ماده ۱۰۸ معاهده عملکرد اتحادیه، کمیسیون اروپا بایستی همواره با همکاری کشورهای عضو، تمامی برنامه‌های کمک دولتی را مورد بازنگری قرار دهد.^۳ کمیسیون در آغاز به بررسی این امر می‌پردازد که آیا اقدام حمایت‌کننده از انرژی تجدیدپذیر مشمول عنوان کمک دولتی ماده ۱۰۷ معاهده عملکرد است یا خیر. اگر پاسخ منفی بود، اقدام حمایتی نیاز به اطلاع‌رسانی از پیش ندارد و در نتیجه، از کنترل و نظارت کمیسیون اروپا خارج می‌شود. اما اگر کمیسیون اعطای کمک دولتی را احراز نمود، در مرحله بعد انطباق کمک دولتی با الزامات شکلی و ماهوی مقررات معافیت از ممنوعیت عمومی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در صورت انطباق، کمک دولتی بدون نیاز به اطلاع‌رسانی و تصویب کمیسیون قابلیت اجرا دارد. حال اگر کمیسیون هماهنگی یادشده را احراز نکرد، ولی کمک دولتی این شرایط را در رهنمودهای زیست‌محیطی ۲۰۰۸م

1. see: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf.p. 80.

2. see: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf.p. 80.

3. see: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:EN:PDF>.p. 92.

تأمین کرده باشد، کمیسیون می‌تواند به‌طور خاص کمک دولتی را تصویب نماید (Ziaee 18: 2011). در صورتی که کمیسیون دریابد طرح‌های کمک دولتی با مقررات بازار داخلی سازگار نیست یا از چنین کمک‌های دولتی سوءاستفاده می‌شود، می‌تواند تصمیمی مبنی بر لغو حمایت مالی دولت عضو و یا اصلاح آن طی مدت معین اتخاذ نماید.

در حالت معمول تمامی کشورهای عضو ملزم هستند تا هرگونه برنامه‌های جدید کمک دولتی، اصلاح یا تغییر آن‌ها را قبل از اجرا اطلاع‌رسانی کنند و به تصویب کمیسیون برسانند (Rubini, 2012: 575). با وجود الزام یادشده، مواد ۴۱، ۴۲ و ۴۳ مقررات معافیت از مقررات کلی، کمک‌های دولتی مربوط به سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری جهت ارتقای انرژی تجدیدپذیر و کمک دولتی بهره‌برداری برای ارتقای الکتریسیته از منابع تجدیدپذیر را مشمول معافیت از الزام به اطلاع‌رسانی از پیش دانسته است، منوط به اینکه شرایط متعدد ذیل هریک از مواد یادشده رعایت گردد. در مقابل برای عدم سوءاستفاده از معافیت پیش‌گفته، برابر بخش «الف» از ماده ۱۱ مقررات، هر دولت عضو بایستی ظرف ده روز کاری از زمانی که برنامه حمایتی‌اش اجرا می‌شود، اطلاعات مختصری را از هر کمک دولتی که بر مبنای مقررات یادشده از اطلاع‌رسانی و تصویب کمیسیون معاف گردیده، در فرمت معین همراه با آدرس الکترونیکی و دسترسی به تمامی متن (همین‌طور اصلاحات طرح)، از طریق نظام اطلاع‌رسانی الکترونیکی در اختیار کمیسیون قرار دهد. ماده ۱۲ همان مقررات با عنوان نظارت، بر لزوم حفظ گزارش‌ها، اطلاعات و اسناد کمک‌های دولتی تأکید کرده است. چنین گزارش‌هایی باید تا ده سال از تاریخی که کمک دولتی اعطا گردیده است، نگهداری شود^۱.

علاوه بر کمیسیون، دادگاه‌های اروپایی نیز نقش حائز اهمیتی در تضمین اجرای مقررات یادشده دارند. دادگاه‌های ملی بایستی ضمانت اجراهای مناسبی برای کمک‌های دولتی که ناقض این مقررات هستند، در نظر گیرند تا از زوال آثار کمک‌های غیرقانونی مطمئن شوند. از سوی دیگر، دیوان دادگستری اروپا (Court of Justice of the EU) اولین مرجعی است که می‌تواند تصمیم کمیسیون را در زمینه کمک‌های دولتی به چالش بکشد و مطابق ماده ۲۶۰ معاهده عملکرد، ضمانت اجرایی همچون محکومیت به پرداخت مبلغ معین را برای اعضای متخلف از مقررات در نظر می‌گیرد (Johnston, 2014: 21-23).

نتیجه

مقررات سازمان جهانی تجارت به دلیل دارا نبودن مبنای اقتصادی و معیارهای شفاف، سبب

1. see: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf. pp. 52-53.

ابهام، تفسیرهای موسع و فاقد دلیل در زمینه شناسایی مفهوم یارانه و انواع آن شده است. سازمان جهانی تجارت فاقد هرگونه سیاست خاص در باب یارانه انرژی تجدیدپذیر است. همچنین مطابق موافقت نامه یارانه ها و اقدامات جبرانی، یارانه انرژی تجدیدپذیری که در راستای سیاست کاهش تغییرات آب و هوایی گام برمی دارد و ناقض برخی اصول تجاری است، در طبقه بندی یارانه قابل تعقیب قانونی قرار می گیرد. این سازمان مقررات اعطای یارانه منوط به استفاده از توان داخلی را با وجود فواید زیست محیطی، صنعتی و آثار اقتصادی یکسان با سایر یارانه ها، به طور مطلق ممنوع دانسته است. مطابق سیاست های سازمان در موقعیت هایی که دو سیاست تجارت آزاد و حفظ محیط زیست در تعارض با یکدیگر قرار می گیرند، به طور مستمر برتری با اصول تجارت بین الملل است. در مقررات سازمان هیچ گونه معیار و آزمونی برای ارزیابی مطابقت یارانه اعطایی با اهداف آن و سنجش میزان انحراف تجاری ناشی از سیاست های یارانه ای وجود ندارد. در خصوص نظارت و کنترل بر یارانه ها، مقررات سازمان فاقد الزام به اطلاع رسانی پیش از اجرا بوده، و همچنین مشوق ها و تحریم هایی را به منظور الزام به رعایت اطلاع رسانی پیش بینی نکرده است.

در مقابل، مقررات اتحادیه اروپا به طور صریح و مستقیم کمک های دولتی (یارانه ویژه) در سرمایه گذاری و بهره برداری برای ارتقای انرژی تجدیدپذیر را تحت شرایطی تجویز نموده است. رویکرد این مقررات در میزان تجویز کمک های دولتی بسیار سخاوتمندانه است. البته حمایت ها بی حد و حصر نبوده و اتحادیه اروپا ضمن اعمال محدودیت های دقیق، آزمون تعادل بخشی و تناسب را برای تصویب کمک های دولتی ارائه کرده است. نظام اروپایی همچنین واجد مقررات نظارتی بر کمک های دولتی و اطلاع رسانی است که کمیسیون و دادگاه های اروپایی با اعمال مشوق ها و تحریم ها آن ها را اجرا می نمایند.

به نظر نگارندگان، سازمان جهانی تجارت در زمان اصلاح مقررات می تواند از نظام مطلوب کمک های دولتی اتحادیه اروپا بهره برد، اما رونوشت برداری کامل از آن مقررات به شکل یک بسته پیشنهادی به دلیل تفاوت ساختاری میان دو نظام حقوقی ممکن نیست. عناصر متعددی همچون کمیسیون اروپا، محاکم اروپایی و رهنمودها در نظام اتحادیه اروپا ایفای وظیفه می نمایند که نمی توان آن ها را در سازمان جهانی تجارت یافت. سازمان جهانی تجارت بایستی با پایان دادن به رابطه برد- برد میان سیاست های زیست محیطی و تجارت آزاد، یارانه انرژی تجدیدپذیر را تحت شمول یارانه های غیرقابل تعقیب قانونی قرار دهد و آن ها را با استفاده از آزمون تعادل بخشی و تناسب بر اصول تجاری بین المللی حاکم نماید.

منابع و مأخذ

۱. فارسی

۱. جهانی پور، محمدرضا و میرمحمدی، سید مصطفی (۱۳۹۶)، «اصول توسعه پایدار در رویه دیوان بین المللی دادگستری و دادگاه بین المللی حقوق دریاها»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۸، ش ۲.
۲. علاءالدینی، سید عباس (۱۳۹۷)، «نظام حقوق حاکم بر قیمت‌شکنی در ایران و سازمان جهانی تجارت»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۹، ش ۲.

۲. انگلیسی

A) Books & Articles

3. Asmelash, Henok. (2015), "Energy Subsidies and WTO Dispute Settlement: Why Only Renewable Energy Subsidies Are Challenged", *Journal of International Economic Law*, Vol. 18(2), p. 261–285.
4. Backlund, Tove. (2016), the legal framework for energy provisions in the European Union, Master thesis. Faculty of Law. University of Turku, p.1-75.
5. Charnovitz, Steve and Fischer, Carolyn. (2015), "Renewable Energy: Implications for WTO Law on Green and Not-So-Green Subsidies". *World Trade Review*, vol. 14(2), 2.p.177-210.
6. Cosbey, Aaron and Marvoridis, C, Petros. (2014), "A Turquoise Mess: Green Subsidies, Blue Industrial Policy and Renewable Energy: The Case for Redrafting the Subsidies Agreement of the WTO". *Journal of international economic law*, vol.17.p.1-58.
7. Cottier, Thomas. (2014), "Renewable Energy and WTO Law: More Policy Space or Enhanced Disciplines, Renewable Energy". *Law & Policy Review*, vol. 5(1), p.40-51.
8. Emanuelsson, Sara. (2015), Feed in Tariffs for Renewable Energy and The WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures Are Feed-in Tariffs Specific Subsidies ?, Master Thesis. Department of law Goteborgs University, p. 1-72.
9. Häggqvist, Ake. (2017), The EU State Aid Prohibition and Taxation– The Expanding Scope of Art. 107 TFEU JAEM03, Master Thesis. European Business Law. Lund University.p.1-64.
10. Howse, Robert. (2010), "Climate Change Mitigation Subsidies and the WTO Legal Framework: A Policy Analysis", *Winnipeg, Manitoba: International Institute for Sustainable Development*. Vol.27, p. 1-33.
11. Johnston, Angus. (2014), "The impact of the new EU Commission guidelines on State aid for environmental protection and energy on the promotion of renewable energies", EU renewable energy law, legal challenges and new perspective, Norway. University of Oslo, p. 14-55.

12. Kahl, Harmut. (2014), "Trade law constraints to regional renewable energy support schemes", *Renewable Energy Law in the EU Legal Perspectives on Bottom-up Approaches*, UK. Northampton, EdwardbElgar, p. 35-52.
13. Lakatos, Andr. (2004), "Overview of the Regulatory Environment for Trade in Electricity". In: *Electricity Trade in Europe*. Edited by Janusz Bielecki and Melaku Geboye Desta. Kluwer law, p. 119-154.
14. Lee, Kenina. (2011), "Inherent Conflict between WTO Law and Sustainable Future - Evaluating the Consistency of Canadian and Chinese Renewable Energy Policies with WTO Trade Law". *Int'l Envtl. Law* .vol.24.p. 57-91.
15. Leena Penttinen, Sirja. (2014), "The Essent Case, the one about free movement, economic justifications and the increasing role of the State". In: *EU renewable energy law, legal challenges and new perspective*. Norway. University of Oslo, p.109-134.
16. Paolo, D. Farah and Elena, CIMA. (2015), the World Trade Organization, Renewable Energy Subsidies, and the Case of Feed-in Tariffs: Time for Reform toward Sustainable Development? *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.*, vol. 27, p. 515-540.
17. Parker, Leslie. (2016), "International Law and the Renewable Energy Sector". *Oxford Handbooks Online*, p. 357-392.
18. Rubini, Luca. (2012), "Ain'T Wastin' Time no More: Subsidies for Renewable Energy, the SCM Agreement, Policy Space, and Law Reform". *Journal of International Economic Law*. Vol. 15, p. 525-579.
19. Scholz, Lydia and Bremen, Hochschule. (2014), "The dialogue between free movement of goods and the national law of renewable energies". In: *EU renewable energy law, legal challenges and new perspective*. Edited by Juris trond solvang. Norway. University of Oslo, p. 89-108.
20. Vivasvan, Bansal and Chaitanya, deshpande. (2017), "The India-Solar Cells Dispute: Renewable Energy Subsidies under World Trade Law and the Need for Environmental Exceptions". *Nujs law review*.vol.2, p. 209-244.
21. Waltman Esq, Rick A. (2016), "Renewable Energy Development for WTO Member". *Nations, Santa Clara Journal of International Law*.Vol.14, p. 543-566.
22. Ziaee Bigdeli, Sadeq. (2014), "Clash of Rationalities: Revisiting the Trade and Environment Debate in Light of WTO Dispute over Green Industrial Policy". *Trade, Law and Development*. Vol. 6, p. 177-209.
23. Ziaee Bigdeli, Sadeq. (2009), "Incentive Schemes to Promote Renewable Energy and the WTO Law of Subsidies".In: *International Trade Regulation and the Mitigation of Climate Change*, 9780521766197. New york , Cambridge University Press, p. 155-192.
24. Ziaee Bigdeli, Sadeq. (2011), "Resurrecting the Dead? The Expired Non-Actionable Subsidies and the Lingering Question of 'Green Space'". *Manchester Journal of International Economic Law*.Vol.8, p .2-37.

B) Websites

25. «General Block Exemption Regulation», March 2016, In Address:

- https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf.
26. «The Treaty on the Functioning of the European Union», 2012, In Address: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:EN:PDF>.
27. «Court of Justice of the European Union in case c-305/17», 2018. In Address: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180189en.pdf>. «Agreement on Subsidies and Countervailing Measures», 1995. In Address: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf.