

حمایت از تولید برق تجدیدپذیر در پرتو مقررات و رویه قضایی سازمان تجارت جهانی

حمیدرضا نیکبخت فینی^۱، مهدی هفتانی^{*۲}

۱. استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

۲. کارشناس ارشد حقوق تجارت بین‌الملل

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۵/۱۲؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۶/۲۱)

چکیده

امروزه راهبردهای حمایت از ایجاد و توسعه انرژی‌های نو، در سیاست‌های انرژی در اغلب کشورهای جهان از جایگاه کلیدی برخوردار است. مبنای حقوقی این حمایت، تعهدات زیست محیطی و حقوق بشری دولت‌ها طبق اسناد و معاهدات بین‌المللی است. به‌رغم این و با توجه به اینکه حدود ۹۷ درصد از تجارت جهانی از سوی اعضای سازمان تجارت جهانی، در حال انجام است، بنابراین اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های حمایتی از توسعه انرژی‌های نو می‌بایست با تعهدات دولت‌ها مطابق قواعد و مقررات سازمان تجارت جهانی نیز همخوانی داشته باشد. از این رو دولت‌های عضو سازمان باید، میان تعهدات زیست محیطی و تجاری بین‌المللی خود در این زمینه توازن برقرار کنند. رویه قضایی اخیر سازمان تجارت جهانی، معیارهایی را به منظور ایجاد توازن میان این دو دسته از تعهدات ارائه داده است. از آنجا که ایران در حال الحاق به سازمان تجارت جهانی است، مقررات گذاری در حوزه انرژی و به خصوص انرژی‌های نو و تنظیم قراردادهای تضمین سرمایه گذاری و خرید برق تجدیدپذیر، بایستی با توجه به مقررات و رویه قضایی سازمان صورت گیرد. در این مقاله با توجه به رویه اخیر سازمان تجارت جهانی، معیارهایی به منظور ایجاد تعادل میان تعهدات زیست محیطی و تجاری دولت‌ها در حمایت از انرژی‌های تجدیدپذیر ارائه خواهد شد.

واژگان کلیدی

برق، تجارت جهانی، تبعیض، تعهد، تجدیدپذیر، رویه قضایی، حمایت.

*. E-mail: haftani2012@gmail.com

۱. مقدمه

تغییرات آب و هوایی متناسب به انسان، در بخش انرژی تأثیر می‌گذارد و بنیان‌های امنیت انرژی را بر هم می‌ریزد. به همین منوال، اقدامات کاهنده تغییرات آب و هوایی، کارآمدی انرژی را تسریع می‌بخشد و سبب پایداری سیاست‌های بخش انرژی می‌شود (Mori & Ohnishi, 2001: 17). با قبول این واقعیت، در رژیم‌های آب و هوایی، رویکردهایی که در برخی معاهدات ابتدایی زیست‌محیطی اتخاذ شده بود و اعضا را ملزم می‌کرد تا با استفاده از محدودیت‌های تجاری علیه کشورهای غیرعضو اقدام کنند، متروک ماند (Cotteir, et.al, 2014: 5). امروزه کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای در پرتو اصل اقدام احتیاطی^۱، هدف استراتژیک زیست‌محیطی قلمداد شده و در رژیم‌های آب و هوایی نیز در حال تثبیت است. از همین رو غالب سیاست‌گذاران انرژی، به ضرورت توسعه انرژی‌های نو از طریق سیاست‌ها و برنامه‌های حمایتی اذعان دارند. امری که در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه در حال انجام است و در ایران نیز علاوه بر آیین‌نامه‌ها و قراردادهای حمایت از تولید برق تجدیدپذیر، در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ نیز انعکاس یافته است.^۲

گات سلف سازمان تجارت جهانی و خود این سازمان نیز از آغاز تأسیس، نسبت به مسائل زیست‌محیطی بی‌تفاوت نبوده است.^۳ حفظ محیط‌زیست در حال حاضر در رویه قضایی سازمان به منزله یک استثنا بر قواعد سازمان، به شرط رعایت اصول کلی از جمله

1. The precautionary principle

۲. در سال ۱۳۹۳ اجازه داده می‌شود:

- به منظور توسعه استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر و تولید خودروهای کم‌مصرف، به وزارت نفت اجازه داده می‌شود با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی با متقاضیان و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و عمومی با اولویت استفاده از تجهیزات ساخت داخل، قرارداد منعقد کند.

۳. حفظ محیط‌زیست در سند تأسیس سازمان تجارت جهانی به منزله یکی از اهداف تشکیل سازمان قلمداد شده و از جمله اقدامات اخیر در خور توجه تشکیل کمیته تجارت و محیط‌زیست و گنجانیدن موضوعات زیست‌محیطی در مذاکرات دور دوحه است. هرچند پیشرفت‌ها در دور اخیر دوحه با موفقیت چشمگیری همراه نبود.

نبود تبعیض، پذیرفته شده است و رکن رسیدگی، با ارائه تفسیر موسع از شرط ضرورت، از اقدامات حفاظتی زیست محیطی حمایت می‌کند (Paulette, 2002: 13-17). با وجود این، مسائل زیست محیطی چندبعدی‌اند و توجه به آن‌ها در قالب یک استثنا در موافقت‌نامه‌ها و مقررات سازمان، کافی و مؤثر به نظر نمی‌رسد. برای مثال، رکن حل و فصل اختلافات در قضیه امریکا- میگو بر این نظر است که ماده ۲۰ گات به بیان استثنائات به شکلی «محدود» و «مشروط» پرداخته است. این در حالی است که در گتس، استثنائات زیست محیطی تنها محدود و غیرمشروط‌اند.^۱ محدودیت کمی منابع برای تولید برق از منابع فسیلی، انتشار گازهای گلخانه‌ای و صدمات زیست محیطی به خاک، هوا و آب، سیاست‌های انرژی را به سوی توجه و حمایت بیشتر از منابع پاک و بی پایان برای تولید برق و انرژی سوق داده است. حمایت‌هایی که دو هدف عمده امنیت عرضه و حفظ محیط زیست را توأمان دنبال می‌کنند. از طرفی حمایت دولتی از تولید برخی کالاها مطابق قواعد تجارت بین‌الملل، با اصل آزادی تجارت و افزایش رقابت منافات دارد. چالشی که سیاست‌های انرژی و زیست محیطی را در برابر سیاست‌های تجاری قرار می‌دهد و به ناچار یکی به نفع دیگری بایستی تعدیل شود. سیاست‌های حمایتی از تولید برق تجدیدپذیر، یکی از نقاط ثقل این چالش محسوب می‌شوند. چالشی که بسان یک کوه یخی، جنبه‌های مستور زیادی دارد که در نگاه اول به نظر نمی‌آید (Peat, 2012: 51). همچنین، پیشی گرفتن پرونده‌های رسیدگی شده یا در حال رسیدگی در مرکز داوری ایکسید، با موضوع برق و انرژی‌های تجدیدپذیر نسبت به سایر موضوعات متداول در داوری بین‌المللی نظیر نفت و گاز در سال ۲۰۱۵، بیانگر روزافزون اهمیت توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر و پدیدار شدن چالش‌های حقوقی در خصوص آن است.^۲

۱. طبق بند «ب» ماده ۱۴ گتس، چنان که انجام اقداماتی برای حفاظت از سلامت یا حیات انسان‌ها، حیوانات و گیاهان ضرورت داشته باشد، اعضای سازمان تجارت جهانی مجازند آن اقدامات را تصویب کنند ولو اینکه در مغایرت با «گتس» باشد. اما در این ماده اشاره‌ای به ضوابط مندرج در صدر ماده ۲۰ (نبود تبعیض و محدودیت پنهان بر تجارت بین‌المللی) نکرده است.

2. the ICSID Caseload – Statistics, International Centre for Settlement of Investment Disputes, 2016, p.26.

۲. سیاست‌های حمایت از تولید برق تجدیدپذیر^۱

در چارچوب قواعد و مقررات سازمان تجارت جهانی که منشور تجارت بین‌المللی است، فقدان مذاکراتی که ایجاد یک موافقت‌نامه در خصوص محیط‌زیست و تجارت یا حمایت‌ها از انرژی‌های تجدیدپذیر را دنبال کند، تنش‌هایی را در خصوص یارانه‌های مجاز (طبق قواعد سازمان) و یارانه‌هایی که با هدف ارتقای تولید انرژی از منابع تجدیدپذیر اعطا می‌شوند را ایجاد کرده است. این مسئله در سه پرونده اختلافات تجاری بین‌المللی که در بردارنده سیاست‌های حمایتی از انرژی‌های تجدیدپذیر بود، مشهود است. دو پرونده مهم اخیر به سیاست خرید تضمینی برق از منابع انرژی‌های تجدیدپذیر از سوی ایالت انتاریو کانادا^۲ مربوط می‌شود. این برنامه‌های حمایتی، متضمن سیاست‌هایی هستند که از سوی بخش دولتی یا شبه‌دولتی به منظور تسریع سرمایه‌گذاری در طرح‌های توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر، مشروط به رعایت ضوابط خاص اتخاذ می‌شوند (Toby, 2013: 7). این سیاست‌ها اغلب دو هدف عمده یعنی تأمین امنیت عرضه برق و حفظ محیط‌زیست را دنبال می‌کنند^۳. بر همین اساس، برنامه دولت کانادا و ایالت انتاریو، برق تولیدی نیروگاه‌های مقیاس کوچک و بزرگ تجدیدپذیر که از منابع آفتابی، بادی، آب و بیومس^۴ استفاده کنند، به مدت ۲۰ سال با حداقل قیمت پایه ثابت برای تزریق به شبکه عمومی برق ایالت انتاریو به صورت تضمینی خریداری می‌شود. البته این نرخ برای پروژه‌های مطلوب‌تر به طور سالانه قابل افزایش و برای سایر پروژه‌ها به صورت هرچند

۱. این سیاست‌ها که با نام Feed-in tariff نیز شناخته می‌شوند، ابزاری هستند که از طریق تأمین برق تولیدی نیروگاه‌های برق تجدیدپذیر به قیمتی بیشتر از نرخ خرده‌فروشی برق در درازمدت، تسریع روند سرمایه‌گذاری در طرح‌های توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر را دنبال می‌کنند. نک:

Mendonca, Miguel, Feed-in Tariffs: Accelerating the Deployment of Renewable Energy, Earthscan, 2012, p.26.

2. Ontario.

3. See: <http://www.pv-magazine.com/services/solar-incentives-and-fits/feed-in-tariffs-for-various-countries#axzz3ykycJA11>. Accessed on 12 July 2015.

4. Biomass.

سال یکبار است^۱. مشابه این سیاست‌ها در اغلب کشورهای توسعه‌یافته و حتی در حال توسعه در زمینه انرژی‌های تجدیدپذیر اجرا می‌شود. برای مثال، ۱۸ کشور از ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا برنامه‌هایی را اتخاذ کرده‌اند که حداقل قیمتی را برای بازاریابی برق تولیدی از منابع تجدیدپذیر تضمین می‌کنند (Morata, 2012: 48).

چین، استرالیا، نیوزیلند، آفریقای جنوبی، هند، سوئیس و ایالات متحده آمریکا چنین برنامه‌هایی را در سطوح ایالتی، محلی و شهرداری در ۳۷ ایالت از جمله کالیفرنیا، کلرادو و فلوریدا به اجرا گذاشته‌اند^۲. این برنامه‌ها در حال حاضر به طور چشمگیری موفقیت‌آمیز بوده و به رشد سرمایه‌گذاری‌ها و تولید برق از انرژی‌های تجدیدپذیر منجر شده است. همچنین، این برنامه‌ها در بریتانیا به افزایش ۴۰ درصدی استفاده از پنل‌های خورشیدی و در آلمان موجب افزایش ۱۵ درصدی تولید برق تجدیدپذیر منجر شده است (Morata, 2012: 112). در ایران نیز به استناد ماده ۶۲ قانون تنظیم مقررات مالی دولت و بند «ب» ماده ۱۳۳ قانون برنامه پنجم توسعه و مصوبه شورای اقتصاد، برق تجدیدپذیر با افزایش سه برابری در سال ۱۳۹۳، به قیمت ۴۴ و ۷۰ و نیروگاه‌های مقیاس کوچک با ۹۰ تومان به ازای هر کیلووات/ساعت تا ۱۰ سال خریداری می‌شود^۳. این در حالی است که برق تولیدی نیروگاه‌های حرارتی به ترتیب با قیمت ۴۴ و ۷۰ و نیروگاه‌های مقیاس کوچک با ۹۰ تومان به ازای هر کیلووات/ساعت خریداری می‌شود^۴. هرچند این تفاوت قیمت فاحش به هزینه‌های هنگفت تأسیس نیروگاه‌های تجدیدپذیر نیز مربوط می‌شود، اما بخشی از این تفاوت قیمت، یک سیاست تشویقی به منظور رشد سرمایه‌گذاری‌ها در این بخش است^۵. علاوه بر آن بند «ق» تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۳ نیز اختصاصاً به توسعه انرژی‌های نو و تضمین سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته در این زمینه، پرداخته است. برنامه‌های حمایت از تولید

1. Article 5 Ontario Feed-In Tariff Contract, Version 3.1, March 26, 2015. Available at: <http://fit.powerauthority.on.ca/sites/default/files/version3/FIT-Contract-Version-3-1.PDF>.

Accessed on 6 December 2014.

2. Renewables Information 2010: With 2009 Data, International Energy Agency, 2010, p.224.

۳. مصوبه وزیر نیرو با موضوع ابلاغ پایه نرخ خرید برق از نیروگاه‌های موضوع ماده ۱ دستورالعمل بند «ب» ماده

۱۳۳ قانون برنامه پنجم توسعه به شماره ۹۳/۲۲۶۸۸/۲۰/۱۰۰ مورخ ۹۳/۴/۲۹.

۴. ابلاغیه شماره ۹۲/۳۳۵۶۲/۳۵۰ مورخ ۹۲/۸/۵ معاون وزیر نیرو.

5. See: <http://www.sun.org.ir/fa/wind/costs>. Accessed on 12 July 2015.

برق تجدیدپذیر، غالباً بر دو مبنای زیست‌محیطی و اقتصادی استوارند: انتشار گازهای گلخانه‌ای که در هزینه‌های نهایی کالاها و خدمات به طور مستقیم برای مصرف‌کننده و تولیدکنندگان منظور نمی‌شود، در حالی که برای اجتماع دارای آثار جانبی است. شکست و ناتوانی بازار در احتساب هزینه‌های انتشار گازهای گلخانه‌ای در قیمت‌های نهایی به معنای آن است که مصرف‌کننده و تولیدکنندگان انگیزه و مشوق‌های مالی در خصوص کاهش تولید این گازها که در برنامه‌های تولید برق تجدیدپذیر دنبال می‌شود، را ندارند (Byrne & Wang, 2014: 94).

مبنای اقتصادی نیز آن است که فقدان چنین سیاست‌های حمایتی از انرژی‌های تجدیدپذیر به کاهش قیمت برق تولیدشده از منابع فسیلی نسبت به برق‌های تجدیدپذیر منجر می‌شود. با این روند سرمایه‌داران به سرمایه‌گذاری در طرح‌های توسعه انرژی‌های نو ترغیب نمی‌شوند، زیرا قادر نخواهند بود بدون سیاست‌های حمایتی، منافی را که از محل اجرای پروژه‌های توسعه انرژی‌های نو به عموم جامعه می‌رسانند در قیمت نهایی محاسبه و منظور کنند (Byrne & Wang, 2014: 116). بنابراین، اقداماتی که در سطح ملی در این راستا تصویب شده‌اند، چیزی بیشتر از سیاست‌های تکمیلی افزایش امنیت عرضه و حفاظت از محیط‌زیست به نظر نمی‌آید (Peat, 2015: 62). منافع این پروژه‌ها که نه تنها برای اقتصادهای ملی بلکه در مقیاس جهانی و برای عموم بشریت می‌تواند مفید باشد، حاکی از آن است که دولت‌ها منافع پوشیده‌ای در دنبال کردن سیاست‌های کاهش آثار تغییرات آب و هوایی و گرم‌شدن جهانی دارند. از آن گذشته، در غیاب و فقدان استانداردهای جهانی و مکانیزم‌های جامع بین‌المللی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و تغییرات آب و هوایی و مبنای اقتصادی و زیست‌محیطی مداخله دولت در بازار، بار حمایت و ارتقای توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر را بر سیستم‌ها و نظام‌های حقوقی تحمیل می‌کند (Peat, 2015: 55). در این راستا سیاست‌ها و قوانین اتخاذی به منظور دنبال کردن این اهداف از سوی اعضای سازمان تجارت جهانی، عامل بالقوه‌ای برای طرح جداگانه آن‌ها در قالب یک موافقت‌نامه خواهد بود.

1. See: http://news.tavanir.org.ir/news/news_detail.php?id=75168. Accessed on 29 May 2015.

۳. مقررات‌گذاری یارانه‌های حمایتی در چارچوب مقررات سازمان تجارت جهانی

با توجه به اینکه یارانه‌هایی که صادرات را افزایش و واردات را محدود می‌کند به منزله یکی از موانع تجارت بین‌الملل تلقی می‌شود، در مذاکرات دور توکیو اهمیت بسیاری یافت و به تصویب موافقت‌نامه‌ای در این خصوص منجر شد. موافقت‌نامه‌ای که نبود تعریف روشن از چیستی یارانه یکی از ضعف‌های اساسی آن به شمار می‌رفت، اما برای شروع، موفقیت چشمگیری تلقی می‌شد (Sykes, 2003: 1-5). در دور اروگوئه موافقت‌نامه مربوط به یارانه‌ها به منزله یک مقوله جدا از موانع غیرتعرفه‌ای به بحث گذاشته و نواقص موافقت‌نامه دور توکیو اصلاح شد. بر این اساس، یارانه‌ها به سه دسته غیرقابل پیگیری^۱، قابل پیگیری^۲ و ممنوع^۳ طبقه‌بندی شدند. مذاکرات در خصوص تعاریف و دامنه هر یک از این طبقه‌بندی‌ها، موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی در ۱۹۹۱ نهایی شد.

با ارائه تعریف مشخص و مورد قبول تمام اعضا از یارانه، این موافقت‌نامه در ۱۹۹۴ به منزله یکی از اسناد چندجانبه ذیل ضمیمه الف ۱ سند تأسیس سازمان، برای تمامی اعضا لازم‌الرعایه شد. به نظر می‌رسد با توجه به الزامی بودن این موافقت‌نامه برای تمامی اعضای سازمان و با در نظر گرفتن ملاحظات فعلی، سیاست‌های حمایتی از انرژی‌های تجدیدپذیر بایستی:

- در گام نخست به گونه‌ای صورت گیرند که در قالب تعریف یارانه مطابق موافقت‌نامه نگنجد.

- در مرحله بعد، چنان‌که این مسئله میسر نشود، بایستی به گونه‌ای اجرا شوند که جزء یارانه‌های ممنوع تلقی نشوند.

- در گام آخر چنان‌که دامنه سیاست‌ها به گونه‌ای باشند که اتخاذ آن‌ها، اعطای یارانه ممنوع تلقی شود، با توجه به منافع این اقدامات، بایستی تحت استثنائات ماده ۲۰ گات ۱۹۹۴ توجیه شوند (Peat, 2015: 55-60).

به همین منظور باید در این باره به دو معیار اصلی توجه شود.

1. Non Actionable.
2. Actionable.
3. Prohibited.

۳. ۱. خاص نبودن^۱

یارانه‌ها در ماده ۱ موافقت‌نامه تعریف شده‌اند و به کمک‌هایی که دولت یا نهادهای دولتی و عمومی به بخش خصوصی اعطا می‌کنند، اطلاق می‌شوند (Bénitah, 2001: 175). به عبارت دیگر، دولت کمک‌هایی را به بخش خصوصی واگذار یا هدایت می‌کند؛ برای مثال، شرایطی را فراهم می‌آورد که بخش خصوصی تأمین‌کننده برق، به سمت تولید برق از منابع تجدیدپذیر به جای منابع فسیلی هدایت می‌شود و این پروژه‌ها را اجرا می‌کند. بنابراین، شرط نخست برای محسوب شدن کمک تحت عنوان یارانه، اعطای آن از سوی بخش دولتی یا عمومی است. شرط دوم آن است که به بخش خصوصی نفعی منتقل شده باشد. رکن تجدیدنظر در قضیه کانادا- هواپیمای مسافربری، انتقال نفع را این‌گونه معنا کرده است که بخش خصوصی با اخذ آن کمک در شرایط بهتری نسبت به وقتی که آن کمک را دریافت نکند قرار می‌گیرد.^۲ شرط سوم و لازم، خاص بودن کمک‌هاست. خاص بودن یا به اعتبار اعطای کمک به برخی مؤسسات خاص براساس نوع تولید آن‌ها یا براساس مکان جغرافیایی فعالیت، ارزیابی می‌شود. همچنین، ایجاد محدودیت برای گروهی از شرکت‌ها که عملاً همان تأثیر یارانه‌ها را بر آن‌ها داشته باشد، یارانه می‌شود (Benitah, 2001: 132).

سیاست‌گذاران انرژی می‌توانند با فراهم آوردن شرایطی دسترسی به کمک‌ها و حمایت‌ها از انرژی‌های تجدیدپذیر را به طور عمومی و برای تمام بخش‌ها امکان‌پذیر کنند و با تدوین ضوابط و ملاحظات صرفاً تجاری و اقتصادی (معیارهای عینی)، به شکل بی‌طرفانه و غیرتبعیض‌آمیز، خاص توصیف شدن این کمک‌ها را منتفی کنند (Peat, 2015: 64). اما این مسئله در بیان ساده و در عمل با چالش‌هایی مواجه است: اول اینکه اعطای یارانه به تمام بخش‌های اقتصاد با توجه به منابع محدود کشورها به خصوص کشورهای در حال توسعه غیرممکن است، در حالی که این امکان وجود دارد که این کشورها از مزیت نسبی بیشتری نسبت به سایر کشورهای توسعه‌یافته در تولید برق تجدیدپذیر برخوردار

1. Non-Specificity.

2. Appellate Body Report, Canada—Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, WT/DS70/AB/R 157 (Aug. 2, 1999), available at [http://www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/canada-aircraft\(ab\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/canada-aircraft(ab).pdf). Accessed on 7 May 2015.

باشند^۱. دوم اینکه اقدامات اداری گسترده‌ای به این منظور لازم است که ممکن است دسترسی به یارانه‌ها را برای برخی از شرکت‌ها متفی کند. با توجه به مذاکرات اعضا در اجرای ماده ۳۱ موافقت‌نامه، تمامی یارانه‌های غیرخاص (غیرقابل پیگیری) در گروه یارانه‌های قابل پیگیری قرار گرفتند و عملاً یارانه‌ها محدود به دو گروه ممنوع و قابل پیگیری شدند (Benitah, 2001: 132). از جمله این یارانه‌ها کمک‌های دولتی برای طرح‌های تحقیق و توسعه بنگاه‌های اقتصادی، توسعه مناطق محروم کمتر توسعه یافته و کمک‌های اعطایی برای پروژه‌های حفاظت از محیط‌زیست بودند که در حال حاضر به شرط خاص بودن، قابل پیگیری‌اند (Peat, 2015: 69). یارانه‌های ممنوع صرف‌نظر از آثارشان ممنوع‌اند و یارانه‌های قابل پیگیری براساس تجزیه و تحلیل آثار آن‌ها بر سایر کشورهای عضو شناسایی می‌شوند (Benitah, 2001: 143). ذکر این نکته مفید است که تمام یارانه‌های انرژی‌های تجدیدپذیر که در چارچوب مذاکره یا مکانیزم حل و فصل اختلافات سازمان رسیدگی شده‌اند، ذاتاً ماهیت تبعیض‌آمیز با رویکرد حمایت از تولیدات داخلی داشته‌اند، نه اینکه از اساس ممنوع یا قابل پیگیری باشند. برای نمونه برنامه ایالت انتاریو، خرید تضمینی برق را منوط به تأمین به ترتیب ۵۰ و ۶۰ درصد تجهیزات پروژه‌ها در طرح‌های مزارع خورشیدی و بادی، از تولیدات ایالتی کرده بود^۲. همچنین، یارانه‌های اعطایی چین برای پروژه‌های بادی که در سال ۲۰۱۰ به طرح دعوا از سوی امریکا منجر شد، منوط به عملکرد صادراتی و استفاده از تولیدات داخلی بود (Peat, 2015: 70).

۲.۳. نبود تبعیض

نبود تبعیض را شاید بتوان کلیدی‌ترین اصل حقوق سازمان تجارت جهانی دانست که براساس آن یارانه‌ها نباید به طور قانونی یا عملی به تبعیض بین کالاهای داخلی و وارداتی منجر شوند (کارولین، ۱۳۸۹: ۴۹). این اصل در بسیاری از مقررات سازمان از جمله در

۱. این در حالی است که اغلب کشورهای تولیدکننده گازهای گلخانه‌ای، عضو کشورهای گروه ۲۰ و توسعه یافته‌اند که توانایی کافی برای اختصاص منابع به پروژه‌های تولید برق تجدیدپذیر را دارند.

2. Article 17, Ontario Feed-In Tariff Contract, Version 3.1, March 26, 2015. Available at: <http://fit.powerauthority.on.ca/sites/default/files/version3/FIT-Contract-Version-3-1.PDF>. Accessed on 30 March 2015.

ماده ۴ گات و ماده ۲ موافقت‌نامه تریمز نیز منعکس شده است. استاندارد رفتار ملی و اصل دولت کامله الوداد نیز پرتویی از این اصل کلی است. بر این اساس هر اقدامی که موجب شود کالاهای خارجی و وارداتی با اقبال کمتری نسبت به تولیدات داخلی روبه رو شوند، ممنوع‌اند. بنابراین، حتی با فرض توجیه یارانه‌های انرژی‌های تجدیدپذیر ذیل بند «ز» ماده ۲۰ گات، اختصاص این یارانه‌ها و کمک‌ها نباید خودسرانه و تبعیض‌آمیز یا محدودیتی پنهان بر تجارت بین‌المللی قلمداد شود (Reid, 2015: 69). رویه قضایی سازمان در برخی از پرونده‌ها بر آن است که استثنائات قواعد گات ۱۹۹۴ ذیل ماده ۲۰، بر سایر موافقت‌نامه‌های سازمان از جمله، موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی نیز قابل اعمال است^۱. ماده ۲۰ به سیاست‌های خاص و استراتژیک و حیاتی اشاره دارد که با هدف حمایت از حیات انسانی، گیاهی و جانوری و سلامت و اخلاق عمومی و حفظ منابع طبیعی پایان‌پذیر و ... اتخاذ می‌شوند. در استناد به این ماده برای توجیه یارانه‌ها و کمک‌های اعطایی به انرژی‌های تجدیدپذیر، دو مسئله بایستی ارزیابی شود. نخست آنکه اقدامات و حمایت در تعریف یکی از استثنائات ماده ۲۰ بگنجد و دوم اینکه ضوابط صدر ماده برای اتخاذ این تدابیر حتماً بایستی رعایت شود تا عدول از قواعد سازمان را توجیه‌پذیر کند. بند «ز» ماده ۲۰ به استثنای اقدامات مربوط به حفاظت از منابع تجدیدناشدنی اشاره کرده است، به شرطی که همراه اقداماتی به منظور محدودیت تولید و مصرف این منابع در داخل کشور همراه باشد (Reid, 2015: 240-247). دو ضابطه متمایز در این ماده وجود دارد: نخست آنکه اقدامات حمایتی باید مربوط به حفاظت از منابع تجدیدناشدنی باشند. برخلاف بعضی از بندهای ماده ۲۰ که حاکی از این است که اقدامات انجام شده برای رسیدن به اهداف مقرر در بندهای آن ماده باید «ضروری و لازم باشد» بند «ز» فقط به اقداماتی اشاره دارد که در «ارتباط» با حفاظت از منابع طبیعی اند. بنابراین، نه تنها شامل اقدامات ضروری برای حفاظت می‌شوند بلکه محدوده وسیع‌تری را نیز دربر می‌گیرند (Abu-Gosh & Leal-Arcas, 2013: 491). دو معیار «هدف اولیه» و «وجود ارتباط منطقی میان هدف موردنظر و اقدام انجام شده» به ترتیب در قضایای ماهی سالمون -

1. WTO Panel, Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, 1996, Para. 45.

شاه‌ماهی کانادا- و بنزین فرمول‌بندی جدید، به منظور احراز ارتباط اقدامات انجام‌شده با حفظ منابع تجدیدناشدنی، ارائه شده‌اند (محمودی کردی، ۱۳۹۳: ۱۷۳).

رکن تجدیدنظر در قضیه امریکا- میگو به این مسئله از بند «ز» ماده ۲۰ حفاظت از منابع غیرجاندار تجدیدناشدنی، مثل منابع فسیلی مانند اقدامات مرتبط برای حفظ منابع طبیعی جاندار پایان‌پذیر، استنباط می‌شود، اذعان کرده است (Peat, 2015: 75) که نتیجتاً اقدامات حمایتی از انرژی‌های تجدیدپذیر را نیز شامل می‌شود. در پرتو کاهش منابع سوخت‌های فسیلی و آسیب‌هایی که تغییرات آب و هوایی بر اقتصاد جهانی می‌گذارند، اقدامات کاتالیزور توسعه پروژه‌های تجدیدپذیر به طور واضحی به مسئله حفاظت از منابع طبیعی پایان‌پذیر مربوط است. نکته دوم این است که این اقدامات باید با محدودیت در تولید و مصرف منابع فسیلی در داخل کشور همراه و همسو باشند. به عبارت دیگر، محدودیت‌های مربوط به حفاظت از منابع طبیعی تجدیدناپذیر نه تنها بر واردات بلکه نسبت به محصولات داخلی نیز باید اعمال شوند (Abu-Gosh & Leal-Arcas, 2013: 495). سازگاری سیاست حمایت از انرژی‌های نو با این معیار به ساختار سیاست‌ها و اقدامات و وضعیت هر کشور بستگی دارد، اما در هر صورت این مسئله برای ارزیابی این هماهنگی مورد توجه است که آیا عضو اجراکننده سیاست‌های حمایتی، تدابیر و اقدامات دیگری را نیز در راستای کاهش آثار تغییرات آب و هوایی اتخاذ کرده است یا نه؟ (Peat, 2015: 76). مسئله دوم، نحوه اتخاذ تدابیر حمایتی است که نباید تبعیض‌آمیز، خودسرانه و جانبدارانه باشد. رکن حل و فصل اختلافات در قضیه امریکا- میگو، تفسیر موسعی از تبعیض را مدنظر دارد و به طور سخت‌گیرانه‌ای حتی مصادیقی از جمله در نظر نگرفتن مشورت و اعتراض به اجرای اقدامات ذیل این ماده که در نگاه اول ممکن است تبعیض به شمار نرود را نیز ذیل مفهوم تبعیض مندرج در صدر ماده ۲۰، تفسیر کرده است.^۱ در این قضیه رکن تجدیدنظر عدم شفافیت در فرایندهای داخلی و بی‌نیازی به أخذ مجوز از سوی برخی کشورهای صادرکننده را خودسرانه و جانبدارانه توصیف کرده است. به نظر می‌رسد، با توجه به سوابق رسیدگی‌های سازمان و گات به خصوص در قضایای بنزین و میگو، مذاکره و مشارکت‌دادن دیگر کشورهای عضو سازمان در اتخاذ سیاست‌های حمایتی از برق

1. US-Shrimp, supra note 106, at para.165.

تجدیدپذیر، در راستای اثبات این مسئله که اقدامات انجام شده ضمن برخورداری از شفافیت، خودسرانه، جانبدارانه و تبعیض‌آمیز نبوده، نقش کلیدی را ایفا می‌کند (Peat, 2015: 63).

۴. ایجاد توازن میان تعهدات تجاری و زیست محیطی اعضا در خصوص حمایت از برق تجدیدپذیر

توصیف کمک‌ها و یارانه‌های اعطایی به بخش انرژی‌های تجدیدپذیر ذیل ماده ۲۰ برای عدول از مقررات سازمان لازم اما کافی نبوده است، بلکه ضابطه صدر ماده نیز بایستی رعایت شود.^۱ نکته دیگر آنکه یارانه‌های برق تجدیدپذیر ارتباط روشن و واضحی با اهداف و مقاصد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی زیست محیطی از جمله کنوانسیون سازمان ملل در خصوص تغییرات آب و هوایی و پروتکل کیوتو دارد. این ارتباط دو هدف را در خصوص ضابطه صدر ماده ۲۰ در نظر دارد: نخست و مهم‌تر آنکه این ارتباط بیانگر هدف حفظ منابع طبیعی پایان‌پذیر است که در ماده به آن اشاره شده است و دوم، این ارتباط مبین ضابطه عینی بودن برای مشروعیت یارانه‌های اعطایی به پروژه‌های توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر نافی این ادعاست که سیاست‌های حمایتی از انرژی‌های نو محدودیتی پنهان بر تجارت بین‌المللی اند (Peat, 2015: 79).

همچنین با توجه به مواد ۲۶، ۳۰ و ۳۱ کنوانسیون حقوق معاهدات و هدف حفظ محیط‌زیست که در مقدمه موافقت‌نامه مراکش به آن توجه شده است و عضویت اکثر اعضای کنوانسیون ملل متحد راجع به تغییرات آب و هوایی، در سازمان تجارت جهانی، ارزیابی حسن‌نیت اعضای اعطاکنده یارانه برای توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر بر مبنای رعایت تعهدات زیست محیطی بین‌المللی، توازن قابل قبولی را در رعایت تعهدات تجاری و زیست محیطی بین‌المللی کشورها به دست خواهد داد (Reid, 2015: 122). بر همین

۱. رکن تجدیدنظر در قضیه میگو ضوابط صدر ماده ۲۰ را مبین اصل حسن‌نیت در حقوق بین‌الملل دانسته است که نبود تبعیض را تضمین می‌کند. نک:

رمضانی قوام‌آبادی، محمدحسین، «بررسی استثنائات زیست محیطی در رویه گات و سازمان تجارت جهانی»، مجله پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۲۷، زمستان ۱۳۸۸، ص ۶۴.

اساس، استثنائات زیست محیطی ماده ۲۰ گات در این خصوص، بایستی در پرتو بند ۴ ماده ۲ پروتکل کیوتو که ترغیب تحقیق، توسعه و گسترش استفاده از انواع جدید و تجدیدپذیر انرژی و فناوری‌های کنترل انتشار دی اکسید کربن و فناوری‌های جدید و پیشرفته و بی خطر برای محیط زیست و بند ۵ همان ماده که به کاهش و حذف نقایص بازار در زمینه صنایع منتشرکننده گازهای گلخانه‌ای اشاره دارد، تفسیر شود (Reid, 2015: 132). ضابطه صدر ماده ۲۰ در خصوص اجرای بدون تبعیض این ضوابط با بند ۵ ماده ۳ کنوانسیون تغییرات آب و هوایی سازمان ملل نیز همخوانی دارد. براساس این بند: «اقداماتی که برای مبارزه با تغییرات آب و هوا معمول می‌شود از جمله اقدامات یک‌جانبه، نباید در تجارت بین‌المللی سبب ایجاد ابزار غیرقابل توجیه یا عمدی یا محدودیت‌های پنهان در تجارت بین‌الملل شود».

با وجود این و با توجه به نقش کلیدی محیط زیست در توسعه پایدار و تعهدات زیست محیطی بین‌المللی دولت‌ها، موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی آن گونه که باید ملاحظات زیست محیطی را در نظر نگرفته است، به خصوص آنکه یارانه‌های اعطایی به پروژه‌های زیست محیطی از سال ۲۰۰۱ در ردیف یارانه‌های قابل تعقیب قرار گرفتند (Peat, 2015: 82). مسئله بعدی بار اثباتی است که موافقت‌نامه و رویه قضایی سازمان بر اعضای اعطاکننده یارانه به طرح‌های توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر تحمیل کرده است که این مسئله مانعی در جهت تسهیل اتخاذ و اجرای سیاست‌های حمایتی از تولید برق از انرژی‌های تجدیدپذیر تلقی می‌شود. به نظر می‌رسد ملاحظات زیست محیطی باید پررنگ‌تر و در قالب یک موافقت‌نامه جامع تجارت و محیط زیست، تحت مقررات گذاری بین‌المللی درآید.

۵. رویه قضایی سازمان تجارت جهانی در خصوص حمایت از تولید برق تجدیدپذیر

در خصوص تجارت انرژی الکتریکی تاکنون هیچ پرونده‌ای در رکن حل و فصل اختلاف سازمان مطرح نشده، اما رویه قضایی سازمان در خصوص مسائل مربوط به انرژی از سال ۲۰۱۰ و به شکل محدودی در قالب پرونده‌های مربوط به تجارت تجهیزات انرژی‌های تجدیدپذیر شکل گرفته است. جدول زیر مهم‌ترین قضایای مزبور را نشان می‌دهد.

جدول ۱

ردیف	شماره پرونده	خواهان	خوانده	موضوع	نتیجه
۱	Ds437/2012	چین	امریکا	اعتراض چین به اتخاذ اقدامات جبرانی امریکا در خصوص واردات پنل های خورشیدی از چین به استناد کمک های شرکت های دولتی چین به تولیدکنندگان پنل های خورشیدی.	رکن حل و فصل اختلاف به امریکا هماهنگ کردن اقدامات مزبور مطابق تعهداتش به سازمان را توصیه کرد.
۲	Ds419/2010	امریکا	چین	اعتراض امریکا به وام ها و کمک های بلاعوض دولت چین به تولیدکنندگان تجهیزات توربین های بادی.	مذاکرات در حال برگزاری است، اما تاکنون درخواستی برای تشکیل پانل ارائه نشده است.
۳	Ds412/2010	ژاپن	کانادا	اعتراض ژاپن به برنامه های حمایتی ایالت انتاریو در خرید تضمینی برق تجدیدپذیر به شرط تأمین تجهیزات مورد نیاز از تولیدکنندگان داخلی.	رکن حل و فصل اختلاف به کانادا هماهنگ کردن اقدامات مزبور مطابق تعهداتش به سازمان را توصیه کرد.
۴	Ds452/2012	چین	اتحادیه اروپا، ایتالیا و یونان	اعتراض چین به برنامه های حمایتی اتحادیه اروپا و اعضای آن از انرژی های تجدیدپذیر در الزام به استفاده از تولیدات داخلی به منظور بهره مندی از حمایت های مندرج در این برنامه ها.	مذاکرات در حال انجام است، اما تاکنون درخواستی برای تشکیل پانل ارائه نشده است.
۵	Ds426/2011	اتحادیه اروپا	کانادا	اعتراض اتحادیه اروپا به برنامه های حمایتی ایالت انتاریو در خرید تضمینی برق تجدیدپذیر به شرط تأمین تجهیزات مورد نیاز از تولیدکنندگان داخلی.	رکن حل و فصل اختلاف به کانادا هماهنگ کردن اقدامات مزبور مطابق تعهداتش به سازمان را توصیه کرد.
۶	Ds449/2012	چین	امریکا	اعتراض چین به اتخاذ اقدامات	رکن حل و فصل

اختلاف به امریکا هماهنگ کردن اقدامات مزبور مطابق تعهداتش به سازمان را توصیه کرد.	جبرانی از سوی امریکا در خصوص واردات برخی محصولات از چین از جمله تجهیزات انرژی‌های تجدیدپذیر.				
به دلیل کمبود نیروی متخصص حقوقی در این زمینه پانل با تأخیر تشکیل شده و قرار است تا آخر سال ۲۰۱۵ گزارش خود را صادر کند.	اعتراض آرژانتین به اتخاذ اقدامات ضد دامپینگ اتحادیه اروپا در خصوص واردات بیسودیزل از آرژانتین به استناد یارانه اعطایی دولت آرژانتین برای تولید این محصول.	اتحادیه اروپا	آرژانتین	Ds473/2013	۷
اعضای پانل رسیدگی به اختلاف انتخاب شده‌اند، اما هنوز رسیدگی شروع نشده است.	اعتراض امریکا به الزام دولت هند به استفاده از محصولات داخلی در ساخت پنل‌های خورشیدی در برنامه Jawaharlal Nehru National Solar Mission - Wikipedia	هند	امریکا	Ds456/2013	۸
مذاکرات در حال برگزاری است، اما تاکنون درخواستی برای تشکیل پانل ارائه نشده است.	اعتراض برزیل به دولت مکزیک به دلیل اتخاذ اقدامات ضد دامپینگ به استناد یارانه اعطایی برای تولید ترانسفورماتورهای با توان بیش از ۱۰۰۰ هزار کیلووات.	مکزیک	برزیل	DS 216/2000	۹
مذاکرات در حال برگزاری است، اما تاکنون درخواستی برای تشکیل پانل ارائه نشده است.	اعتراض اندونزی به اتخاذ اقدامات ضد دامپینگ اتحادیه اروپا در خصوص واردات بیسودیزل از آرژانتین به استناد یارانه اعطایی دولت اندونزی برای تولید این محصول.	اتحادیه اروپا	اندونزی	Ds480/2014	۱۰

در میان قضایای مرتبط با انرژی‌های تجدیدپذیر، دو پرونده مطرح شده علیه کانادا که به نتایج مشابهی نیز منجر شده در ارتباط کامل با سیاست‌های حمایتی از تولید برق تجدیدپذیر است، در حالی که سایر پرونده‌ها بیشتر در قالب اعتراض به اقدامات جبرانی و ضددامپینگ مربوط به تجهیزات انرژی‌های تجدیدپذیر مطرح شده‌اند. از همین رو به طور اجمالی دو پرونده مزبور بررسی خواهند شد.

۶. قضیه کانادا - اقدامات مؤثر در بخش تولید انرژی‌های تجدیدپذیر

قواعدی که اتحادیه اروپا به استناد آن‌ها علیه کانادا اقامه دعوا کرده است عبارت‌اند از:

- بند ۴ و ۸ ماده ۳ گات ۱۹۹۴: بند ۴ اعضا را ملزم می‌کند تا استاندارد رفتار ملی در خصوص کالاهای وارداتی از سرزمین سایر اعضا را رعایت کنند. بنابراین، اعضا نباید اقداماتی را اتخاذ کنند که به کاهش فروش یا ضرر به کالاهای وارداتی در مقایسه با کالاهای مشابه داخلی منجر شود.
- بند ۸ نیز اعمال مقررات ماده ۳ را در خصوص خریدهای دولتی که به نگاه غیرتجاری باشد را مستثنی کرده است.
- بند ۱ ماده ۲ موافقت‌نامه اقدامات مرتبط با سرمایه‌گذاری (تریمز): این ماده اعضا را موظف می‌کند تا اقدامات مرتبط با سرمایه‌گذاری شان با استاندارد رفتار ملی و ماده ۱۱ گات ۱۹۹۴ که خواستار حذف هرگونه محدودیت مقداری به جز محدودیت‌های تعرفه‌ای و مالیات‌ها شده است، مغایر نباشد.^۱
- مواد ۱ و ۳ موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی: ماده ۱ به تعریف یارانه و تبیین اینکه کمک‌های دولت و بخش‌های دولتی و عمومی در چه شرایطی یارانه تلقی می‌شود می‌پردازد. ماده ۳ نیز به تبیین یارانه‌های ممنوع و قابل پیگیری اشاره دارد که براساس بندهای ۱ و ۲ این ماده یارانه‌هایی که اعطای آن‌ها از سوی دولت‌ها منوط به عملکرد صادراتی یا استفاده از تولیدات داخلی باشد، ممنوع‌اند.

1. Reports of the Panels, Canada — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector, 2012, Pra.2.112.

در این پرونده چالش اصلی بر سر الزام تأمین و استفاده از تولیدات داخلی^۱ در پروژه‌های تولید برق تجدیدپذیر است که تولیدات داخل را در موقعیت بهتری نسبت به محصولات وارداتی مشابه قرار می‌دهد، در حالی که حمایت از تولیدات داخلی در چارچوب مقررات سازمان تجارت جهانی بایستی صرفاً از طریق محدودیت‌های تعرفه‌ای و مالیات‌ها لحاظ شود.^۲ پانل پس از بررسی، ادعای اتحادیه اروپا در خصوص مغایرت برنامه ایالت انتاریوی کانادا در خرید تضمینی برق تجدیدپذیر با تعهدات دولت کانادا مطابق استاندارد رفتار ملی و موافقت‌نامه تریمز را می‌پذیرد.^۳ اما در خصوص مغایرت این برنامه با موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی، پانل بر این نظر است که شرط ماده ۱ موافقت‌نامه برای یارانه تلقی شدن خرید تضمینی برق، که انتقال نفع به بخش خصوصی است، در این برنامه از سوی اتحادیه اروپا ثابت نشده است.^۴

پانل استدلال می‌کند با توجه به نرخ بازگشت سرمایه در پروژه‌های مشابه و نرخ متوسط سرمایه در کانادا، این برنامه چیزی بیشتر از این نرخ معمول را برای تولید کنندگان برق تجدیدپذیر به همراه ندارد و تنها آن را تضمین می‌کند. بنابراین، قیمت تعیین شده در این برنامه برای خرید تضمینی برق، با توجه به نرخ بازگشت عادلانه سرمایه و ریسک موجود در برنامه‌های تولید برق تجدیدپذیر تعیین شده است.^۵

همچنین، پانل در پرونده مطرح شده از سوی ژاپن علیه کانادا، در خصوص همین برنامه اعلام کرده که ساختار عرضه و تقاضای برق در ایالت انتاریو به گونه‌ای است که بازار رقابتی عمده‌فروشی برق نمی‌تواند در نیل به اهداف تعیین شده در این خصوص موفق باشد. همچنین، بر این نظر است که ساختار اقتصادی این گونه بازارها به ندرت سرمایه‌هایی

1. Minimum Required Domestic Content Level.

2. Article XI GATT 1994.

3. Reports of the Panels, Canada — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector, 2012, Pra.7.112.

4. Ibid, pra.7.243.

5. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds412_e.htm. Accessed on 11 December 2015.

که برای تأمین یک شبکه پایدار برق نیاز است را جذب می‌کند، بنابراین اقدامات حمایتی در این خصوص ضروری به نظر می‌رسد.^۱

متعاقب درخواست تجدیدنظر کانادا، رکن تجدیدنظر تشکیل می‌شود. رکن تجدیدنظر یافته‌های پانل را در تمامی موارد جز در خصوص یارانه‌ها تأیید می‌کند. طبق پیشنهاد هیأت تجدیدنظر، پانل در استدلال خود در ارزیابی مفهوم نفع و ارزیابی بازار در این خصوص دچار اشتباه شده است. هرچند رکن تجدیدنظر به همین استدلال در این خصوص اکتفا کرده است و بررسی این مورد که این برنامه در چه شرایطی به انتقال نفع منجر می‌شود یا در چه مواردی با موافقت‌نامه یارانه‌ها تعارض دارد، نمی‌پردازد.^۲

محکومیت کانادا در این دو پرونده نه صرفاً به دلیل حمایت از تولید برق تجدیدپذیر از طریق خرید تضمینی است، بلکه به دلیل منوط کردن این حمایت به استفاده از تولیدات داخلی در پروژه‌های تجدیدپذیر بوده است که با استاندارد رفتار ملی مغایرت دارد. البته کانادا در این خصوص به بند ۸ ماده ۳ گات ۱۹۹۴ استناد کرده است، اما مورد موافقت پانل و رکن تجدیدنظر قرار نگرفت. براساس این بند، مقررات ماده ۳ در خصوص استاندارد رفتار ملی، نسبت به قوانین و مقررات و الزاماتی که بر خریدهای نهادهای دولتی که صرفاً برای مصارف دولتی و نه با یک رویکرد تجاری یا به منظور استفاده از این خریدها برای تولید سایر کالاها یا بافروش تجاری آنهاست، اعمال نمی‌شود. در واقع پانل و رکن تجدیدنظر در هر دو پرونده اذعان کردند که کانادا نتوانست اثبات کند که اداره برق ایالت انتاریو، در این برنامه و خرید برق تضمینی، رویکرد تجاری نداشته است.^۳

چالش رویه قضایی سازمان در خصوص انرژی‌های تجدیدپذیر، عمدتاً به استاندارد رفتار ملی مرتبط است و به ندرت به تبیین مفهوم یارانه بودن یا نبودن خرید تضمینی برق در این پروژه‌ها مربوط می‌شود. به خصوص آنکه ویژگی‌های فنی بازارهای عمده‌فروشی برق تجزیه و تحلیل مفهوم و انتقال نفع که از ارکان یارانه محسوب می‌شود را پیچیده‌تر می‌کند.

1. Reports of the Panels, Canada — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector, 2012, Pra.7.57.

2. See: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds412_e.htm. Accessed on 11 December 2015.

3. Reports of the Panels, Canada — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector, 2012, Pra.7.140.

علاوه بر آن، دست پانل‌ها و ارکان تجدیدنظر از استناد به مسئله امنیت عرضه انرژی در توجیه برنامه و سیاست‌های حمایتی از تولید برق تجدیدپذیر، از آن حیث که مستقیماً در قواعد سازمان نیامده و به دشواری ذیل ماده ۲۰ گات توصیف می‌شود، کوتاه است و دولت‌های مجری این سیاست‌ها بایستی بار سنگینی برای اثبات حسن نیت خود نسبت به این برنامه‌ها و اجرای تعهداتشان براساس قواعد سازمان، به دوش بکشند. با توجه به اینکه امروزه بسیاری از کشورها برنامه‌های متنوع حمایتی از انرژی‌های تجدیدپذیر دنبال می‌کنند، نبود تعدیل مقررات سازمان در این خصوص به تدریج به چالشی بزرگ فراروی اجرای این برنامه‌ها تبدیل خواهد شد. ایجاد موافقت‌نامه جامع که موضوع تجارت و به خصوص تجارت انرژی و محیط زیست را مدنظر قرار دهد، همچنین رفع محدودیت‌هایی که موافقت‌نامه یارانه‌ها فراروی این برنامه‌ها گذاشته است، گام مؤثری در حفاظت از محیط‌زیست و تأمین امنیت عرضه انرژی در سطح بین‌المللی از طریق حمایت جهانی از انرژی‌های تجدیدپذیر در چارچوب قواعد سازمان تجارت جهانی خواهد بود.

۷. تطبیق بند «ق» تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۳ با رویه و مقررات سازمان

منع تبعیض به منزله اصل کلیدی بر تمام مقررات سازمان تجارت جهانی سایه افکنده است. البته این اصل با استثنائاتی از جمله کمک به کشورهای در حال توسعه و ... همراه است، اما جز در موارد آشکار، هر اقدامی که کالای داخلی یک عضو سازمان را در موقعیتی برتر نسبت به کالاهای خارجی وارداتی قرار دهد، نقض تعهدات دولت مزبور تلقی خواهد شد. اصل رفتار ملی نیز که از اصل کلی منع تبعیض سرچشمه می‌گیرد و در ماده ۳ گات بدان تصریح شده نیز بیانگر همین مسئله است. همان‌طور که بیان شد، اصل برنامه‌های حمایتی از تولید برق تجدیدپذیر منافاتی با مقررات سازمان تجارت جهانی ندارد، اما چنان‌که نحوه حمایت به گونه‌ای باشد که کالای داخلی در برابر کالای خارجی بدون در نظر گرفتن ارزیابی‌های صرفاً تجاری، از موقعیت بهتری برخوردار شود، با مقررات سازمان در تعارض است. بند «ق» تبصره ۲ قانون بودجه نیز آشکارا وزارت نفت را مکلف کرده است که در انعقاد قراردادهای توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر، شرکت‌هایی که از تجهیزات ساخت داخل نظیر توربین‌های بادی یا پنل‌های خورشیدی در ساخت و توسعه نیروگاه‌های تولید برق تجدیدپذیر استفاده می‌کنند را نسبت به شرکت‌هایی که از تجهیزات غیرتولید داخل استفاده

می‌کنند، در اولویت قرار دهد. هرچند ایران هنوز به سازمان تجارت جهانی ملحق نشده است، با این حال به نظر می‌رسد تکمیل فرایند عضویت در آینده‌ای نزدیک به منزله امری ضروری، با موانع حقوقی از این دست مواجه باشد. هرچند مقررات سازمان، برخی تخفیف‌های ترجیحی را برای عضویت کشورهای در حال توسعه در نظر گرفته‌اند، اما افزایش توانایی تولیدات داخلی با یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم در قیاس با تولیدات خارجی یک سیاست تجاری موقتی محسوب می‌شود که ضمن کاهش بهره‌وری اقتصادی، بعد از عضویت در سازمان نیز موجبات نقض تعهدات طبق مقررات را فراهم خواهد کرد. از آن گذشته ایجاد شرایط برابر برای سرمایه‌گذاران خارجی و داخلی در قوانین و مقررات، به منزله کاتالیزور تولید برق تجدیدپذیر در کشور عمل می‌کند و به کاهش سوخت‌های فسیلی و افزایش بهره‌وری تولیدات داخلی، همچنین افزایش قابلیت اطمینان شبکه برق سراسری منجر خواهد شد.

۸. نتیجه‌گیری

سیاست‌های حمایت از تولید برق تجدیدپذیر به خودی خود با مقررات سازمان تجارت جهانی منافاتی ندارند. این سیاست‌ها چنان‌که موجب نقض اصل منع تبعیض، رفتار ملی و سایر مقررات سازمان شوند و تحت استثنائات کلی گات ۱۹۹۴ و به خصوص بند «ز» ماده ۲۰ قابل توجیه نباشند، موجب نقض تعهد دولت اتخاذکننده تدابیر حمایتی خواهند شد. در واقع، رعایت حسن نیت و اینکه این قبیل برنامه‌ها محدودیتی پنهان فراروی تجارت بین‌المللی را ایجاد نمی‌کنند، ضروری است. با این حال به نظر می‌رسد بند «ز» ماده ۲۰ به تنهایی قادر به پشتیبانی از سیاست‌های حمایتی تولید برق تجدیدپذیر نیست و ضروریاتی مانند امنیت عرضه برق را دربر ندارد و توازن میان تعهدات تجاری و زیست‌محیطی دولت‌ها در مسیر کمک به توسعه تولید برق تجدیدپذیر، بایستی در قالب یک موافقت‌نامه جامع در خصوص انرژی و محیط زیست و در چارچوب سایر مقررات سازمان ایجاد شود. تا آن زمان و براساس مقررات فعلی سازمان، دولت‌هایی نظیر ایران (چنان‌که به عضویت سازمان درآید) که در قوانین و مقررات حمایتی از تولید برق تجدیدپذیر خود شرط استفاده از تولیدات داخلی یا اعمال حمایت صرفاً برای شرکت‌های داخلی را گنجانده باشند، بار سنگینی برای اثبات موجه بودن آن و استناد به بند «ز» ماده ۲۰ گات تحت عنوان

حفاظت از منابع تجدیدناشدنی را بر عهده خواهند داشت. تخفیفات در نظر گرفته شده برای کشورهای در حال توسعه برای تطبیق سیاست‌های تجاری خود با مقررات سازمان، شامل حال ایران نیز خواهد شد، اما به نظر می‌رسد دولت انس زیادی با شرط استفاده از تولیدات داخلی نه تنها در حوزه انرژی بلکه سایر بخش‌ها گرفته است و ترک آن به آسانی میسر نخواهد شد. از همین رو ضروری است، قبل از الحاق، سیاست‌های تجاری در راستای مقررات سازمان تنظیم شود و از طریق تدابیر جایگزینی نظیر قواعد مبدأ، حمایت از تولید داخلی را دنبال کرد تا سایر بخش‌ها نیز از فرایند تطبیق با الزامات تجارت جهانی عقب نمانند و توسعه تولید برق تجدیدپذیر نیز از این حیث تسهیل شود.

منابع

۱. کارولین، لندن، ۱۳۸۹. *تجارت بین‌الملل و محیط‌زیست*، ترجمهٔ رضوانی محمدحسین قوام‌آبادی، شهر دانش.

مقالات

۲. رضوانی قوام‌آبادی، محمدحسین، ۱۳۸۸. «بررسی استثنائات زیست‌محیطی در رویه‌گات و سازمان تجارت جهانی»، پژوهش حقوق و سیاست.
۳. محمودی کردی، زهرا، ۱۳۹۳. «جایگاه محیط‌زیست در سازمان تجارت جهانی»، پژوهش حقوق عمومی.

انگلیسی

4. Mori, Y.H&Ohnishi, K,2001,**Energy and Environment: Technological Challenges for the Future**, Springer.
5. Morata, Francesc, 2012,**European Energy Policy: An Environmental Approach**, Edward Elgar Pub.
6. Renewables Information 2010: With 2009 Data, *International Energy Agency*, 2010.
7. D. Couture, Toby,2013,**A Policymaker's Guide to Feed-in Tariff Policy Design**, National Renewable Energy Laboratory.
8. Byrne, John & Wang, Young-Doo, 2014, **Green Energy Economies: The Search for Clean and Renewable Energy**, Transaction Publishers.

9. O. Sykes, Alan, 2003, *the Economics of WTO Rules on Subsidies and Countervailing Measures*, the University Of Chicago.
10. Bénitah, Marc, 2001, *the Law of Subsidies under the GATT/WTO System*, Kluwer Law International.
11. Cotteir, Thomas and Other, 2014, *Energy in WTO law and policy*, world trade organization.
12. Emily Reid, 2015, *Balancing Human Rights, Environmental Protection and International Trade*, Hart Publishing.,

Articles

13. L. Stenzel, Paulette, 2002, *Why and How The World Trade Organization Must Promote Environmental Protection*, Duke Environmental Law & Policy Forum, Vol.13.
14. Peat, Daniel, 2012, *the Perfect FIT: Lessons for Renewable Energy Subsidies in the World Trade Organization*, LSU Journal of Energy Law and Resources.
15. S. Abu-Gosh, Ehab & Leal-Arcas, Rafael, 2013, *the Conservation of Exhaustible Natural Resources in the GATT and WTO: Implications for the Conservation of Oil Resources*, the Journal of World Investment & Trade, Vol.14.

Archive of SID