

歐盟碳邊境調整措施：域外效力之觀察

EU Carbon Border Adjustment Mechanism: An Observation from Extraterritoriality

許耀明

政治大學法學院

ymhsu@nccu.edu.tw

壹、前言

歷經歐盟內部討論與國際多方回應，為減緩溫室氣體排放、對抗全球暖化與氣候變遷的歐盟新措施「碳邊境調整措施」(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)終於在 2023 年 10 月 1 日起正式進入施行過渡期 (transitional phase)，要求進口商最遲於 2024 年 1 月 31 日前試辦申報，¹而預計從 2026 年起正式實施。以下將簡要介紹此等措施之目的與本質為何。然而相關規範是否具有傳統國際法上管轄之正當性？是否產生域外效力 (extraterritorial effect)？此乃本文從更廣義的國際法角度所欲討論者。

貳、歐盟碳邊境調整措施背景與內容簡介

基於歐盟境內自 2005 年起施行「碳排放交易系統」(Emission

¹ 歐盟 CBAM 網頁，
https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en

Trading System, ETS) 之經驗，²CBAM 堪稱為 ETS 之對外版本，其希望透過此一制度，對進入歐盟的相關產品就其於生產過程中所產生之碳排放，也進行一併的碳定價，以消弭歐盟相對應產品因負擔碳成本而可能造成的競爭不利地位（甚至造成產業外移之碳洩漏），³並鼓勵非歐盟國家進行生產綠色轉型。

CBAM 之相關氣候政策與法律背景，乃歐盟於 2019 年底首先提出之綠色新政（Green New Deal），規劃包括氣候、能源、環境、產業、運輸等面向的轉型目標。⁴具體目標之設定，乃 2021 年 6 月所通過的《歐盟氣候法》（European Climate Law），⁵規定歐盟需於 2030 年前減少較 1990 年少 55% 之排放，並於 2050 年達成碳中和。為達成前述目標，歐盟於 2021 年 7 月提出 55 套案（Fit-for-55），⁶具體設計各項關於碳排放系統之更新、社會氣候基金、森林與土地利用、汽車排放規範、再生能源與能源效率指令等法規修訂，而 CBAM 即為其中相當重要之一環。

CBAM 之適用產品，初步包括水泥、鋼鐵、鋁、肥料、電力與

² 歐盟 ETS 網頁，

https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en

³ Emily Benson, Joseph Majkut, William A. Reinsch, and Federico Steinberg, *Analyzing the European Union's Carbon Border Adjustment Mechanism*, Center for Strategic & International Studies Brief, p.1, Feb. 2023, available at:

<https://www.csis.org/analysis/analyzing-european-unions-carbon-border-adjustment-mechanism>; Jørgen Wettestad, Proactive prevention of carbon leakage? The EU Carbon Border Adjustment Mechanism, in *Handbook on European Union climate change policy and politics* (Tim Rayner et al. eds., 2023), p.231-245.

⁴ 歐盟綠色新政網頁，

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en。相關細部政策與法制演進，可參考，Wettestad, *ibid.*, p.237-240.

⁵ Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law')

⁶ 歐盟 55 套案網頁，

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal/fit-55-delivering-proposals_en

氫等產品，正式施行後該等產品進入歐盟所需支付之邊境調整措施金額為歐盟 ETS 交易之平均價格。⁷具體言之，各國應建立相關的憑證（CBAM certificates）統一註冊管理機構，進口商需依此登錄、申報，並於進口時提出憑證。如相關產品業者已經在其內國繳納相關碳費或碳稅，並經由一定合格之認證機構認定者，則該等金額可以抵免。⁸

此等為確保非歐盟國家可以與歐盟國家共同努力邁向淨零目標之設計，由於相關之費用收取將在產品進入歐盟邊境之時，因此稱之為邊境調整「措施」。然而，從國際貿易規範來看，其是否為一種關稅？或該等措施是否將構成數量限制？亦有許多討論。⁹歐洲議會在此等措施施行之前，也曾進行相關與 WTO 規範合致性之評估，¹⁰而認為該等措施乃符合 WTO 規範。筆者以為，從既有的 CBAM 法規設計部分，如果歐盟對於所有非歐盟國家產品進口均採取一樣措施（對低度開發國家之豁免屬例外），則並不違反最惠國待遇原則。而碳憑證之價格，因與歐盟 ETS 價格一致，因此無國民待遇原則之違反。縱認為其構成數量限制措施，也有可能從 GATT 第 XX 條一般例外條款中，關於環境例外之規定，取得其正當性。但學者也指出，歐盟這種單邊主義（unilateralism）之作法，有可能無法通過 GATT 第 XX 條前言「不構成隱藏性之貿易限制」之要求。¹¹

⁷ Art. 21 of the Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism.

⁸ Art. 8,9, and 18, *ibid.*

⁹ 較新之討論參見：Cecilia Bellora and Lionel Fontagné, "EU in Search of a WTO-Compatible Carbon Border Adjustment Mechanism," *CEPII Working Paper* (May 2022), via at: http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2022/wp2022-01.pdf

¹⁰ EU Parliament Report - A9-0019/2021, *REPORT towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism* (2020/2043(INI)).

¹¹ Sakuya Sato, "EU's Carbon Border Adjustment Mechanism: Will It Achieve Its Objective(s)?" *Journal of World Trade*, Vol. 56, No. 3 (2022): 402-403.

參、國際法上之管轄與域外效力

事實上，歐盟從2021年起基於其開放性策略自主（open strategic autonomy）之全球地緣政治思考，就其貿易相關政策，已開始有單邊主義之轉向，¹²尤其在於促成其環境、永續發展與氣候政策等事項上。然而，撇開前述與國際貿易法相關規範之合致性細部討論，此等基於國家干預主義、永續發展、地緣政治、歐盟內部規範傾向轉變、WTO之停擺、以及無法締結更多更有野心的雙邊貿易協定等背景因素所產生的單邊主義（甚至被批評為規範帝國主義regulatory imperialism），¹³雖然依舊基於互惠、最後手段性、體制內促進、促進國際公共善（public good）等原則¹⁴，然而，此等「內部政策擴張」（internal policy extension）之作法，從傳統國際法之管轄權角度觀察，究竟有無其正當性？

從傳統國際法學理觀察，一國之相關管轄規範權限，當有立法管轄、行政管轄與司法管轄等區分；¹⁵而其管轄權限所及之範圍，當從以領土為出發之屬地管轄與以人民為出發之屬人管轄等原則。¹⁶歐盟雖然不是一個國家，但該等特殊國際組織所發展出的特殊跨國規範（規則與指令等），當亦以歐盟成員國整體之國際管轄權外部範圍為界線。¹⁷然而，國際法上也出現普遍管轄（universal jurisdiction）理論，以及效果理論（effects doctrine），則已開始超出傳統的人與地

¹² Ferdi De Ville, Simon Happersberger, and Harri Kalimo, "The Unilateral Turn in EU Trade Policy? The Origins and Characteristics of the EU's New Trade Instruments," *European Foreign Affairs Review*, Vol. 28 (Special Issue, 2023): 15-34.

¹³ *Ibid.*: 17-24.

¹⁴ *Ibid.*: 28-32.

¹⁵ 丘宏達、陳純一，《現代國際法》（修訂四版）（台北：三民，2021年），頁654。

¹⁶ 同上註，頁656。

¹⁷ Natalie Dobson, *Extraterritoriality and Climate Change Jurisdiction: Exploring EU Climate Protection under International Law* (Oxford: Hart Publishing, 2021).

之管轄權基礎。

所謂域外管轄（*extraterritorial jurisdiction*），或是管轄之域外效力，乃指一國將其對於人事物之管轄，將其規範之制訂、適用與施行於其領域之外。對於此一概念，論者有認為應該區分傳統地域管轄之外，因人之管轄而及於領域之外之「例外域外管轄」，以及新型態的「法律域外效力延伸」（*territorial extension*）。所謂法律之域外效力（延伸），乃指因為有以下事由而使得一國之管轄權及於其領域之外：（1）一行為之一部發生於領域之內；（2）行為人之國籍；（3）行為人出現於管轄國境內。此時，雖該行為其他部分在管轄國領域外，相較於行為人本國，管轄國之法律效力，都構成一種延伸。¹⁸

此種現象，如果從傳統國際法理論中主權主義者（*Sovereignist*）跟國際主義者（*internationalist*）之不同取向觀察，似乎這裡所說的法律之域外效力，剛好成為前述兩者主張之折衷。¹⁹亦即，主權主義者強調國家之角色與國際關係中國家間之互動，而國際主義者則偏好國際建制（條約或組織），而法律之域外效力，則部分地容讓了主權之延伸，但又不至於毀壞國際建制。甚至，法律之域外效力乃指一國之管轄權對外行使，這可以說是對於國際法之不信任，或者是對於多邊主義之不信任，而欲將問題留在國內解決之一種傾向。²⁰其中，又以美國從本世紀起之各項以國內法規規範跨國事務為甚，例如競爭法、智財法、證券法、環境與勞工事項等等²¹，而歐盟自亦開

¹⁸ Joanne Scott, "Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law," *American Journal of International Law*, Vol. 62, No. 87 (2014): 89-90.

¹⁹ Austen Parrish, "Reclaiming International Law from Extraterritoriality," *Minnesota Law Review*, Vol. 93 (2009): 820-821.

²⁰ Parrish, *ibid.*: 832.

²¹ *Ibid.*: 845-849.

始追隨²²。然而，法律之域外適用，難道不會損及其他國家之主權？而此等域外適用之結果，例如為一定之裁判，在他國又真能得到承認與執行？

如果我們從與本文較有關係之（國際）環境法事項出發，也許可以一窺端倪。從前述 WTO 規範來看，在一國為貿易限制措施時，可能可以透過 GATT 第 XX 條一般例外條款主張豁免 WTO 義務之適用。其中與環境最相關者，乃該條第 b 款「保護人類、動物、植物之生命或健康所必要」（necessary to protect human, animal or plant life or health）與第 g 款「關於可能枯竭之自然資源保護」（relating to the conservation of exhaustible natural resources）。有疑問的是，採取此等貿易限制措施之國家，所保護的人類動植物與自然資源，需一定在該國境內？如否，則是否構成該等措施之域外效力？²³從 WTO 相關爭端解決案例來看，例如海龜小蝦案²⁴，其所保護的海龜，並未一定位居於美國境內，然該等保護措施（貿易限制措施），依舊為 WTO 爭端解決機制所允准。亦即，在（國際）環境法事項，因為自然資源並非一定位居一國境內，因此該等環境保護與貿易限制措施有域外效力，似乎顯得理所當然。實則，此等域外效力之正當性來源，還是來自於相關一國之措施是否有國際多邊環境公約之要求、國際習慣法或國際軟法之論理支撐²⁵。

²² *Ibid.*: 852-853.

²³ Barbara Coleman, "Addressing Environmental Concerns through Trade: A Case for Extraterritoriality," *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 65, No. 1 (2016): 229-248.

²⁴ WTO, *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, DS/58, 該案從 1994 年爭端解決之提起，到 1998 年上訴機構報告，一直到 2001 年上訴機構執行報告。參見：

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm

²⁵ Coleman, *supra* note 23: 239-242.

縱有前述例子，究竟何時一國才有「潛在的干預可能」(potential interference)²⁶而為相關具有域外效力之規範？尤其是，如果在沒有相關國際成文法或不成文法之支撐下，該等單邊主義之措施，究竟應該如何評價？似乎沒有辦法一概而論，只能看個別規範範圍在國際法上之發展程度而為論定。

肆、歐盟碳邊境調整措施之域外效力？

事實上，歐盟法上早有一些關於其規範是否有域外效力之爭議。除傳統以行為地或行為人之國籍建立管轄權之外，對於特定事項，近年開始有基於效果 (effects) 理論、反規避 (anti-evasion) 以及與歐盟發生交易或互動等理由，而就跨境財政管制、環境、飛安與氣候變遷關切等等事項有域外效力之規範²⁷。尤其是最近的個人資料保護規範，²⁸更是歐盟希望將個人資料之保護法制推展至非歐盟國家之適例。所謂效果理論，乃指非歐盟國家之個人或企業，其行為可能影響歐盟規範秩序而言，此以歐盟競爭法為代表。²⁹反規避理論則指歐盟對於其相關規範事項，不欲外國人或企業故意規避掉該等措施，而有域外效力之規定，例如對於市場財務工具之規範，以及本文關切的歐盟企業之碳成本。最後，關於以歐盟境內之人或企業或物為交易對象，而為一定管轄權之延伸，則在確保相關交易秩序，例如歐盟破產指令與市場操作規則。

與本文較為相關之前例是，歐盟對於航空器碳排放之規範爭

²⁶ Dobson, *supra* note 17: 41.

²⁷ Joanne Scott, New EU Extraterritoriality, "Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law," *American Journal of Comparative Law*, Vol. 62, No. 1 (Winter 2014): 87-126.

²⁸ Regulation (EU) 2016/679 (General Data Protection Regulation).

²⁹ Marek Martyniszyn, Extraterritoriality in EU Competition Law, 1 *LAW Sci.* 1109, 1117 (2022).

議。³⁰於 2008 年歐盟打算針對所有起降於歐盟機場之航空器進行碳排放管制，但原本設計對於整段航程均為管制之作法，引發對於非歐盟領空之管轄權爭議，後來歐盟限縮其適用範圍僅及於歐盟內部之航程，而由國際民航組織為相關國際間之管制。³¹雖然此一規範，從效果理論、反規避理論跟與歐盟互動等理論，似乎均有所本，然而由於國際壓力，最終歐盟還是放棄對於航空器管制之域外效力。

最後回歸到本文關切的 CBAM，由於氣候與全球氣溫，乃跨邊境或無邊境，從國際法之領域管轄、效果管轄甚至普遍管轄，對該等事項管轄，似乎均有其論理依據。³²然而，如果細究相關各國行為與生產，與全球暖化跟歐盟氣候變遷間之因果關係為何？則效果理論似乎仍待商榷。此外，對於氣候變遷，在國際環境法上，迄今也尚未形成普遍管轄之對象。

具體言之，歐盟此次作法，乃針對「產品入境」之行為（應無域外效力爭議），針對該等產品之氣候影響效果，要求負擔與歐盟相關生產一樣之碳成本（實質上對於該等產品在歐盟域外之生產過程產生規範效力），以預防相關對於氣候不利之因素不再增長。³³尤其是，CBAM 相關在非歐盟國家已經繳交之碳費或碳稅是否該當於歐盟碳邊境調整措施所需之費用（亦即歐盟 ETS 之交易價格），該等認證無疑以歐盟之規範與碳市場角度，評價非歐盟國家之相關制度。先

³⁰ Directive 2008/101/EC of the European Parliament and of the Council 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. 施文真，〈初探納入航空業之歐盟排放權交易制度與其他國際法義務的互動關係〉，《政大法學評論》，第 120 期（2011 年 4 月），頁 271-337。

³¹ EU Commission, "Reducing Emissions from Aviation," via at: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-aviation_en

³² Dobson, *supra* note 17: Ch.8

³³ *Ibid.*: 189.

不論該等措施是否符合 WTO 之規範，其日後之具體施行勢必引發例如前述歐盟對於航空器碳排放管制之爭議，或者引發各國在碳排放、碳定價與碳邊境調整措施之競逐。

伍、結論

對抗全球暖化與氣候變遷，在道德上絕對為廿一世紀整體人類不可忽略之任務。然而如何在國際法上證成歐盟單邊之碳定價與碳邊境調整措施？從學理上看來，CBAM 在於產品入境時之管轄固無疑義，但後續之調整措施之具體碳定價，尤其是碳憑證之等同性認定似有域外效力之嫌。從先前各種既有的域外效力例證來看，似乎仍無法一概而論在何種情形法律上有正當理由，而在何種情形其他國家不會反對？最後，似乎依舊只能有待各國之後續回應。

