

歐盟做為全球環境行為者： 以其在氣候變化綱要公約之參與為例

吳建輝

中央研究院歐美研究所

11529 臺北市研究院路二段 128 號

E-mail: wch@sinica.edu.tw

摘要

本文主要藉由歐盟環境政策之法律基礎演變，探求歐盟環境政策權限擴張的歷程，並勾勒歐盟如何藉由內部權限的取得，以支撐其在區域乃至於國際環境政治議題逐漸取得全球行為者之角色。就歐盟做為一個全球氣候變化政策之行為者而言，其成功將區域經濟整合組織納入氣候變化綱要公約之締約主體，使得共同體得以簽署該公約；歐盟並藉由經貿議題與氣候變化議題之連結，成功說服俄羅斯批准京都議定書。歐盟適時把握美國退出國際環境政治之契機，取得在氣候變化議題之領導者地位。然而，由於氣候變化議題屬歐盟與會員國之共享權限，對內與對外均可能面臨挑戰。因而，在歐盟與會員國立場之一致與各部門政策之一貫，則顯得格外重要。就此目的之達成，真誠合作原則具有高度之價值。

關鍵詞：歐盟做為全球行為者、氣候變化綱要公約、京都議定書、責任共享協議、真誠合作原則

壹、前言

在歐洲整合的過程中，環境議題原非歐洲經濟共同體條約 (Treaty Establishing the European Economic Community，下稱EEC條約) 關注之領域；原子能共同體條約 (Treaty Establishing the European Atomic Energy Community，下稱Euratom條約) 所關心之環境面向，亦以核能安全為中心。¹ 而歐洲經濟整合之進展，原先亦僅關注於內部市場之形成。然而，由於環境議題本質上即具有跨境特徵，因而產生區域性措施之管制需求。隨著歐洲整合之開展，環境議題很快地成為歐洲整合重要之一環。同時間，歐洲整合的外部面向亦成為歐洲聯盟 (下稱歐盟) 以及其前身歐洲共同體／歐洲經濟共同體² 機構與會員國間權限爭議之主要客體。歐盟做為一個國際組織，其在國際組織以及國際多邊條約下之參與，具有獨特之國際法意涵。相較於以國家為主之參與模式，歐盟在多邊環境條約之參與，乃至於國際環境治理之形塑，呈現迥異之樣貌，其中尤以聯合國及其週邊組織為最，蓋因聯合國乃係以一主權國家為核心之國際組織，歐盟做為一個國際組織，其在聯合國及其週邊組織之參與，則顯得格外突兀而引人注目。³

¹ 參照 Euratom 條約第III章

² 由於里斯本條約之生效，歐盟正式取代歐洲共同體，並承繼歐洲共同體之法人格。本文在行文上倘若概括指涉該組織時，均以歐盟稱之；若涉及特定文義及歷史脈絡而有加以釐清必要時，則以歐洲經濟共同體或歐洲共同體稱之。又本文條文條號之引用，在里斯本條約生效前，採阿姆斯特丹條約後整編之條號，若文中引用歷史文件或歐洲法院之判決，除引用整編之條號外，並於第一次出現時以 [] 方式註明原文所使用之條號。若行文上述及里斯本條約後之發展，則使用註明里斯本條約生效後之歐洲聯盟條約 (Treaty on European Union，下稱 TEU 或歐盟條約) 或歐洲聯盟運作條約 (Treaty on the Functioning of the European Union，下稱 TFEU 或歐盟運作條約) 條文編號。

³ 即令在聯合國架構下，歐盟在聯合國週邊之國際組織與國際條約之參與，亦有所不

因而，歐盟在國際組織與國際環境公約之參與上，如何有效協調確保歐盟立場與會員國立場之一致 (consistency) 以及各部門政策之一貫 (coherence)，⁴ 藉此以達成其國際代表之單一性 (unity in international representation)，並進而強化其全球環境行為者之角色，乃相當值得探討。基此，本文乃以歐盟在聯合國氣候變化綱要公約 (United Nations Framework Convention on Climate Change，下稱UNFCCC或氣候變化綱要公約) 之參與為例，探討歐盟在多邊環境條約之參與以及其內國談判立場之形成有無達成其做為全球環境行為者之企圖？若無法達成此一目標，則進一步析論其遭逢之困境及阻力何在，以及有無其他改善之途徑。

本文之行文安排如下：在此前言之後，第貳節將闡述何謂「歐盟做為全球行為者」之概念，並討論就法律上可能觸及之意涵為何？第參節則討論歐盟在氣候變化綱要公約以及京都議定書 (Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on

同。歐盟固然成功以區域經濟整合組織 (Regional Economic Integration Organisation) 之身分 (identity) 參與聯合國架構下國際條約；歐盟在聯合國週邊之國際組織參與，仍相當有限。歐盟成功取得會員身分者之國際組織僅有聯合國農糧組織 (Food and Agriculture Organisation)，至於世界衛生組織 (the World Health Organisation) 乃至於國際勞工組織 (the International Labour Organisation)，歐盟仍僅具有觀察員身分。

⁴ consistency 與 coherence 之用語，不同版本條約條文採取不同之用語。就英文版之歐盟條約第 21 (3) 條第二句，以及歐盟運作條約第 7 條等條文所使用之用字係 consistency，而法文、德文、義大利文版分別使用 cohérence、Kohären 與 coerenza 之用字。就條約條文用字而言，條約起草者似乎將英文字中 consistency 等同於法文中之 cohérence、德文中之 Kohären 以及義大利文中之 coerenza。準此以觀，條約草擬者似無區別 coherence 與 consistency 兩字之意圖。然而，垂直面向 (歐盟與會員國立場) 以及水面面向 (歐盟各部門政策間) 歧異之整合有其概念上之區分價值，為求指涉上之明確，本文在行文上涉及歐盟與會員國之立場乃使用一致之用語，各部門政策間則使用一貫之用語。關於學者間使用 consistency 與 coherence 之歧異，請參見 Portela & Raube (2008: 2-4)，以及該文之相關文獻。

Climate Change, 下稱 Kyoto Protocol 或京都議定書) 中之參與, 分別涉及其在條約及議定書之地位, 以及其為了促成京都議定書生效所為的努力。亦即, 在美國拒絕批准京都議定書之情形下, 歐盟如何拯救 (rescue) 京都議定書, 以取得其在全球環境治理領導者之角色, 並接續討論此一領導者角色在峇里行動計畫 (Bali Action Plan) 後, 哥本哈根會議以降乃至杜哈締約方會議之相關歷程中是否動搖。第肆節則討論既有歐盟法規範, 有無調和歐盟與會員國之對外行動, 乃至於促進立場一致與政策一貫之可能, 亦即, 在對外行動的真誠合作義務上, 有無促進歐盟全球行為者角色之可能。第伍節為本文之結論, 將摘要本文之主要論點並簡述本文之發現。

貳、歐洲做為全球行為者之企圖與侷限

歐盟在氣候變化議題上的對外參與, 主要的困境在於歐盟與會員國一致立場的達成以及其對外之單一代表, 其根本之問題乃是歐盟權限與會員國權限的劃分。就對外談判而言, 在落於歐盟專屬權限時 (貿易議題為著例), 將由執委會代表歐盟與會員國依據理事會授予之談判權限 (negotiating mandate) 及理事會之談判指示 (negotiating directive) 負責談判, 並由理事會 (如 133 委員會)⁵ 加以監

⁵ 133 委員會乃指共同商業政策之實際決定場所, 由會員國代表與副代表所組成, 其得名乃是因共同體條約 (Treaty Establishing the European Community, 下稱 TEC 或共同體條約) 第 133 條規範理事會得成立特別委員會以協助執委會之故。133 委員會乃成為理事會與執委會間之橋樑。133 委員會之決策乃係由理事會決定之方式加以確認, 有時特定決策僅由 133 委員會討論, 並由常設代表委員會 (The Committee of Permanent Representatives; COREPER) 同意。本條條文現為歐盟運作條約第 207 條。關於 133 委員會之歷史沿革, 可參見理事會對於歐洲議會議員書面問題之正式回覆, Written Question E-4036/00 by Bart Staes (Verts/ALE) to the Council, 133 Committee (2), OJ 261 E/21, 18 September 2001.

督。在屬於歐盟與會員國之共享權限時，談判則將交錯進行。屬於歐盟權限時，即由執委會負責，反之則由理事會輪值主席國代表歐盟與會員國負責談判。因此，在談判之進行中，常有理事會與執委會交錯主導談判之狀況 (Vogler & Bretherton, 2006: 12-13)。依據學者Vogler與Bretherton之研究，在氣候變化綱要公約之談判過程中，亦發生會員國間彼此意見不一致，或會員國與共同體之立場不一致之情形 (2006: 13)。在 1979 年波昂召開之工作小組會議中，亦曾發生兩位代表分別代表共同體與其會員國發言之狀況，因而，就氣候變化綱要公約下之參與以及京都議定書之談判而言，單一發聲 (speak with a single voice) 之目標並未完全加以落實。⁶ 而依據學者Kilian與Elgström之觀察，在 2009 年之哥本哈根氣候會議中，亦未貫徹歐盟單一發聲之原則 (2010: 255)。此舉使得歐盟成為一個不一致之行為者，因而弱化其領導者地位。

一、環境議題在歐盟的發展

1957 年之羅馬條約並未提及環境議題，然而，自 1960 年代晚期起，在共同體架構下規範環境議題之討論即逐漸產生 (Krämer, 2007: 4)。1971 年，執委會公布第一份共同體環境政策文件，並討論在共同體條約第 308 [235] 條⁷ 架構下有無規範環境議題之可

⁶ Report of the Ad Hoc Group on the Berlin Mandate on the Work of the First Part of its Eighth Session, Bonn, 22-31 October 1997, FCCC/AGBM/1997/8, 19 November 1997, at 3.

⁷ 共同體條約第 308 條規定：「在共同市場之運作過程中，若共同體行動係為共同體目標達成所必需，而共同體條約並未賦予其必要權力，理事會得依據執委會之提案並諮詢歐洲議會後，以一貫決之方式採取適當措施」(If action by the Community should prove necessary to attain, in the course of the operation of the common market, one of the objectives of the Community and this Treaty has not provided the necessary powers, the Council shall, acting unanimously on a proposal from the

能。⁸ 在此基礎下，執委會隨即提出第一份環境行動綱要。1972年，英國、丹麥與愛爾蘭加入共同體後之高峰會，會員國元首認為共同體有就環境政策採取措施之必要，並要求執委會提出行動綱要。因而，1973年，共同體與會員國乃通過上開行動綱要，然而，由於法國政府之堅持，該行動綱要乃於共同體架構外採認，遂以共同體與會員國代表在理事會架構下共同聲明之方式為之 (Krämer, 2007: 4)。在上開聲明中，會員國同意通知執委會會員國所採取可能影響內部市場之環境措施，此項協議係以君子協定 (gentleman's agreement) 之方式為之，並不具法拘束力 (Krämer, 2007: 5)。依據 Krämer 之觀察，共同體具有法拘束力之措施最先出現在水污染以及廢棄物議題。其法律依據主要是共同體條約第 94 條以及第 308 條，亦即來自於內部市場與不屬內部市場而經理事會授權特定議題者 (2007: 5)。

1978年，為了內部市場之完成，單一歐洲法 (Single European Act) 就共同體關於內部市場之措施加入多數決決策機制，此外並加入了 130r、130s 及 130t 等 3 個條文 (重新編碼後為 174 至 176)，以規範環境議題。而由於環境議題之決策仍適用一致決決策，因此，執委會、歐洲議會與理事會對於法律基礎之選擇，有不同之主

Commission and after consulting the European Parliament, take the appropriate measures)。歐盟運作條約在第 352 條仍承繼此規範之精神：在達成聯盟架構下之目標所必要，而聯盟條約並未賦予必要權力時，得依理事會一貫決程序採取適當措施。⁸ 執委會在該份文件中首先針對現有條約架構下，可以採用之措施加以釐清，執委會強調 EEC 條約第 100 條至第 102 條之規範，無法完整且有效地規範環境問題，因而，在第 235 條架構下，藉由理事會一致決之方式，賦予執委會直接規制環境議題之權限。European Commission, First Communication of the Commission about the Community's Policy on the Environment (hereinafter, First Communication about the Community's Policy on the Environment), SEC (71) 2616 final, 22 July 1971, at 9-11.

張。前兩者偏好內部市場之法律依據，以適用多數決；後者則主張應援用環境政策之法律依據，以適用一致決決策 (Krämer, 2007: 5)。就其後之條約修正而言，馬斯垂克條約將多數決決策方式引入環境政策，惟部分仍適用一致決。阿姆斯特丹條約則將共同決策 (co-decision) 程序引進環境領域 (Krämer, 2007: 5)。

就環境議題之關注而言，執委會認為EEC條約對於環境之關注可以從條約前言裡對於人民生活條件之改善 (continual improvement of living [and working] conditions) 找到依據。⁹ 在單一歐洲法引入條約中之環境政策，其目標在於保存、保障及改善環境品質；保障人類健康；謹慎而理智地利用自然資源；在國際層次上提倡措施以解決區域或全球環境問題。¹⁰ 馬斯垂克條約下之歐盟條約雖然在前言中提及環境保護，就其第 2 條所規範之聯盟之目標而言，僅提及促進經濟與社會之進展與高度之就業及達成均衡而永續之發展，¹¹ 就環境保護如何融入上開目標則未做說明。而就氣候變化議題而言，一直到里斯本條約後才在歐盟運作條約第 191 (1) 條，於原共同體條約第 174 (1) 條所定歐盟環境政策之目標中，在解決區域或全球環境問題後，加入「特別是對抗氣候變化」字眼。¹² 就歐盟條約之修正而言，直到里斯本條約之後，氣候變化議題才正式納入條約內容。

應加以說明者係共同體條約第 308 條之規定，除了在共同體內部成為共同體規範環境議題之法律基礎，就共同體對外多邊環境條

⁹ First Communication about the Community's Policy on the Environment, 2.

¹⁰ TEC, Art. 174 (1).

¹¹ TEU, Art. 2 (1), first subparagraph.

¹² TFEU, Art. 191 (1), fourth subparagraph: "promoting measures at international level to deal with regional or worldwide environmental problems, and in particular combating climate change."

約或協定之簽訂，亦援引共同體條約第 308 條做為依據。在前揭共同體環境措施之發展中，具有法拘束力之前幾項措施，即包含理事會關於共同體對外條約之締結。在 1975 年 3 月 3 日關於締結預防陸源性之海洋污染公約 (Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-based Sources) 之 75/437/EEC 理事會決定¹³ 則屬其中一例。¹⁴

由於該公約係共同體參與多邊環境協定之先例之一，在無前例可循之狀況下，公約須對共同體權利之行使以及義務之負擔做妥適規範，以做為其他公約之參考。公約第 19 條規範共同體在其權限範圍內，其所享有表決權數，並於第 2 項規定共同體與其會員國不得同時行使表決權。¹⁵ 就共同體在公約下之地位而言，公約並未加以說明。易言之，雖然公約在第 22 條與第 24 (1) 條規定歐洲經濟共同體得以簽署及加入該公約，然何以共同體得以參與該公約則未予說明。亦即，做為區域經濟整合組織之身分，在此仍未確立。

¹³ Council Decision of 3 March 1975 Concluding the Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-based Sources (75/437/EEC), OJ L 94/5, 25 July 1975 (hereinafter, Council Decision 75/437/EEC).

¹⁴ 依據歐洲法院之見解，在共同體締結國際條約之後，該國際條約即成為共同體法之一部分，對會員國具有拘束力，其法律位階低於共同體條約，但優於會員國立法。且該國際條約之所以拘束會員國並非來自於國際法之義務，而係基於共同體法之義務，在一般情形，共同體所簽訂之國際條約並具有直接效力，其中重要之例外乃係訂立世界貿易組織條約 (Agreement establishing the World Trade Organisation)。關於共同體所簽訂之國際條約在共同體與會員國之效力，請參見 Eeckhout (2004: 274)。

¹⁵ Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-based Sources, Art. 19: "Within the areas of its competence, the European Economic Community is entitled to a number of votes equal to the number of its Member States which are Contracting Parties to the present convention. The European Economic Community shall not exercise its right to vote in cases where its Member States exercise theirs and conversely."

而就共同體內部締結程序而言，該理事會決定在其前言第 1 段即援引共同體條約第 308 條之規定，做為其法律依據。該決定隨即援引上開 1973 年之聲明以及行動綱要，¹⁶ 並指出：就共同市場之運作而言，共同體有必要締結該公約以達成共同體在環境保護上之目標，然而就共同體條約條文而言，並無相關條文以提供共同體必要之權力。¹⁷ 因此，就結論而言，理事會乃援引共同體條約第 308 條做為其締結條約之法律依據。然而，此處須特別注意者係依據理事會之見解，為達到共同體共同市場之目標，此一目標同時得以衍生出共同體默示之對外權限。再者，由於共同體條約並未述及環境議題，該權限乃是由條約第 308 條理事會一致決通過之方式，採取共同體措施。理事會對於執委會權力行使之控制，顯得格外謹慎。在該理事會決定中，除表達正式締結該公約，¹⁸ 並授權理事會主席得指定特定人簽署公約，並表明共同體欲為公約拘束之意，¹⁹ 該決定第 3 條並規定執委會應代表共同體參與依據公約第 15 條所組成之委員會，²⁰ 就共同體立場之表達，執委會並應依據理事會所給予之指示為之。²¹ 此項規範顯示，一方面在共同市場運作過程中，為

¹⁶ Council Decision 75/437/EEC, fourth recital.

¹⁷ Council Decision 75/437/EEC, sixth recital: “Whereas it appears necessary for the Community to conclude this convention in order to attain, in the course of the operation of the common market, one of the objectives of the Community in the fields of the protection of the environment and the quality of life, and whereas no provision is made in the Treaty for the necessary powers.”

¹⁸ Council Decision 75/437/EEC, Art. 1.

¹⁹ Council Decision 75/437/EEC, Art. 2.

²⁰ Council Decision 75/437/EEC, Art. 3 (1).

²¹ Council Decision 75/437/EEC, Art. 3 (2): “The Commission shall . . . put forward the position of the Community in accordance with such Directives as the Council may give it.”

了共同體目標之達成，共同體有就環境議題採取措施之必要；另一方面，理事會仍謹慎地節制權限之授予，避免權限過度流向共同體乃至於執委會。

在上開預防陸源性海洋污染公約之後，1978年執委會亦曾提案建請理事會以理事會決定之方式，授予執委會談判權限，²²以協商加入1972年在奧斯陸簽訂之避免船隻及飛行器傾倒之海洋污染公約 (Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships and Aircraft)，然而，此項提案隨即由執委會撤回。此項決定之原因可能來自於會員國內部共識之缺乏，另一方面可能在於：1972年之公約，並未預見共同體以區域經濟整合組織之身分加入該公約之可能。易言之，在事後加入公約之情形，共同體須修改公約以容許主權國家以外之國際組織或其他國際法主體加入公約，此項工作遠較在公約協商伊始共同體即加以參與來得困難。

共同體以區域經濟整合組織之身分，參與國際環境公約之嘗試，在聯合國歐洲經濟委員會 (United Nations Economic Commission for Europe) 架構下之長距離跨境空氣污染公約 (Convention on Long-range Transboundary Air Pollution) 中取得初步之勝利。在該公約之談判過程中，歐洲經濟共同體得以 (必須) 參與之理由之一乃在於共同體對內已經取得在大氣污染 (atmosphere pollution) 議題之權限 (Bretherton & Vogler, 2006: 92, 96)。該公約在第14條第1項明文納入區域經濟整合組織得成為公約之締約方。²³ 同條

²² European Commission, Recommendation for a Council Decision concerning the Negotiation by the European Economic Community of its Accession to the Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships and Aircraft, COM/78/0744 final.

²³ 長距離跨境空氣污染公約第14條第1項規定：歐洲經濟委員會之會員國與歐洲經濟委員會有諮詢關係 (consultative status) 之國家，或就該公約所涵蓋之事務內享

第 2 項並規範該區域經濟整合組織與其會員國在公約下應如何行使權利、負擔義務。²⁴ 此公約談判結束後，理事會旋即以 81/462/EEC 理事會決定通過締結該公約。²⁵ 此項公約乃成為共同體對外以區域經濟整合組織參與國際多邊環境公約的首例。此項嘗試得以成功，除共同體已取得大氣污染議題之權限外，另一個重要的背景在於，該公約係在聯合國歐洲經濟委員會之架構下展開，在共同體內部取得由共同體參與該公約之共識後，並於 1979 年簽訂該公約時，共同體內計有 9 個會員國，在西歐國家內具有相當之影響力，歐盟主要須面對者乃是東歐國家集團之挑戰，歐盟所要面對的外部談判對手相對單純。

有談判、締約與執行之權限而由歐洲經濟委員會之會員國所組成之區域經濟整合組織 (The present Convention shall be open for signature . . . by the member States of the Economic Commission for Europe as well as States having consultative status with the Economic Commission for Europe . . . and by regional economic integration organizations, constituted by sovereign States members of the Economic Commission for Europe, which have competence in respect of the negotiation, conclusion and application of international agreements in matters covered by the present Convention)。

²⁴ 長距離跨境空氣污染公約第 14 條第 2 項規定：在落於區域經濟整合組織之權限內，該等區域經濟整合組織得以其自己名義行使本公約所賦予其會員國之權利，並負擔公約課予其會員國之義務。在此情形下，其會員國不得各別行使權利 (In matters within their competence, such regional economic integration organizations shall, on their own behalf, exercise the rights and fulfil the responsibilities which the present Convention attributes to their member States. In such cases, the member States of these organizations shall not be entitled to exercise such rights individually)。

²⁵ Council Decision of 11 June 1981 on the Conclusion of the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (81/462/EEC), OJ L 171/11 (hereinafter, Council Decision 81/462/EEC).

二、權限劃分

在共同體對外環境參與過程中，涉及幾項共同體法之權限劃分之根本問題，亦即共同體之明示權限與默示權限以及內部權限與外部權限之平行主義以及混合條約之簽訂。此項爭議在共同體條約加入環境權限後，仍有其重要性。首先，因環境議題係屬共享權限，此性質在歐盟運作條約裡亦未加以更動。²⁶ 其次，共同體條約第 174 (4) 條規定，在各自權限內，共同體與會員國應與第三國及有權國際組織合作。共同體與第三方之合作並得在共同體條約第 300 條之架構下協商及締結。同時，第 174 (4) 條並規定，前項之規定須無礙於會員國在國際組織內協商以及締結國際條約之權限。此項規定，亦為歐盟運作條約第 191 (4) 條所沿襲，聯盟與會員國在對外國際環境條約之締結上，歐盟何時取得專屬權限亦是爭議焦點。最後，在共同體環境政策上尚無明文時，共同體使用之共同體條約第 308 條做為規範環境議題之法律依據，此項原則仍為歐盟運作條約所承襲。²⁷ 同時，共同體條約第 95 條，亦曾被援引做為規範具有環境影響之內部市場措施之法律基礎。因而，就規制內部市場之影響環境措施而言，究竟使用該措施之目標係規範內部市場之建立與運作做為法律基礎，或援用環境政策做為法律基礎，在歐盟內部法律基礎之選擇，仍可能產生疑義，因而影響聯盟對外國際條約之締結。最後，在涉及環境與貿易之交錯領域時，究竟適用共同商業政策或環境政策，最終仍有賴於聯盟對外行動法律基礎之選擇。此項法律基礎的選擇，將影響歐盟與會員國之權限分配，歐盟是否得以在對外政策上享有專屬權限，倘若答案為否，在共享權限時，歐

²⁶ TFEU, Art. 4 (2) (e).

²⁷ TFEU, Art. 352 (1).

盟與會員國在國際談判上應如何合作，乃至於，國際義務應如何批准、履行，乃是歐盟長期以來所面臨的混合條約爭議。

就法律基礎之選擇而言，在巴塞爾控制有害廢棄物跨境轉運及其處置公約 (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal，下稱巴塞爾公約) 之共同體內部執行規則中，執委會、歐洲議會與理事會曾對此有不同之見解。就巴塞爾公約之締結而言，理事會以 1993 年 2 月 1 日 93/98/EEC 理事會決定締結該公約，²⁸ 該理事會決定之第 1 段前言即提及法律基礎係依據共同體條約第 175 條，²⁹ 同時並於第 8 段前言敘及理事會於同日制訂第 259/93/EEC 號規則³⁰ 以執行巴塞爾公約之規範。³¹ 就上開第 259/93/EEC 號規則之法律基礎，執委會在原始提案中認為該有害物質之控制，其法律依據應適用第 95 條與第 133 條，在此同時執委會並曾初步諮詢過歐洲議會。其後，執委會重新遞交修正提案，然而法律基礎仍係上開二條文。³² 然而上開提案經理事會討論之後，理事會認為應以共同體條約第 175 條做為法律依據，並就法律基礎之改變問題，尋求歐洲議會之意見，

²⁸ Council Decision of 1 February 1993 on the Conclusion, on behalf of the Community, of the Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal (Basel Convention) (93/98/EEC), OJ L 39/1, 16 February 1993 (hereinafter, Council Decision 93/98/EEC).

²⁹ Council Decision 93/98/EEC, first recital.

³⁰ Council Regulation (EEC) No. 259/93 of 1 February 1993 on the supervision and control of shipments of waste within, into and out of the European Community, OJ L 30/1, 6 February 1993.

³¹ Council Decision 93/98/EEC, eighth recital.

³² 執委會在提出之規則草案第 1 段前言即提及法律依據係第 95 [100a] 條與第 133 [113] 條。European Commission, Amended proposal for a Council Regulation (EEC) on the supervision and control of shipments of waste within, into and out of the European Community, COM (92) 121 final-SYN 305, 23 March 1992, at 1.

歐洲議會在其意見中爭執理事會法律基礎之選擇，並主張應以第 95 條與第 133 條做為第 259/93/EEC 號規則之法律基礎，惟為理事會所不採。因而歐洲議會乃向歐洲法院提起訴訟。³³ 法院首先表示：共同體措施法律依據之選擇應依據客觀而可受司法審查之因素加以決定，上開客觀因素亦包含系爭措施之目的與內容。³⁴ 法院進而依此標準審查系爭規則法律基礎之選擇是否得當，法院強調：即令系爭規則影響內部市場，但其目的不在於定義特定廢棄物之特質，而使得該廢棄物得以在內部市場裡自由流通；相反地，該規則之目的乃在於建立一套調和的程序藉以限制廢棄物之流通，進而保護環境。³⁵ 法院更進一步認為：並不因涉及內部市場之建立或運作即認為得以援引共同體條約第 95 條做為法律依據。³⁶ 再者，固然系爭規則之前身——84/631 號指令——係以條約第 100 條與第 235 條做為法律依據，但並不當然意味本規則即須援用該法律依據。³⁷

與此案例相對應的則是歐洲法院第 1/94 諮詢意見，³⁸ 在涉及共同體簽署食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定 (Agreement on

³³ Case C-187/93, *European Parliament v. Council of the European Union* (hereinafter, *European Parliament v. Council*) [1994] ECR I-02857. 本案亦涉及程序問題，亦即歐洲議會所提起之訴訟是否應予准許，法院認為此問題應視歐洲議會所享有之特權 (prerogatives) 是否受到侵害為準，由於歐洲議會主張藉由不同法律基礎之選擇，乃至於其後適用之程序，歐洲議會之特權受到影響，就此，該訴訟應予受理。 *European Parliament v. Council*, paras. 14-16.

³⁴ *European Parliament v. Council*, para. 17.

³⁵ *European Parliament v. Council*, para. 26.

³⁶ *European Parliament v. Council*, para. 25.

³⁷ *European Parliament v. Council*, paras. 27-28. 此項論據另須加以考量之脈絡係，該指令係於單一歐洲法制訂前，亦即共同體條約尚未賦予共同體環境權限。

³⁸ *Opinion 1/94 on Competence of the Community to Conclude International Agreements concerning Services and the Protection of Intellectual Property* (hereinafter, *Opinion 1/94*) [1994] ECR I-05267.

the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) 之法律基礎上，即令該協定涉有一定之環境意涵，甚至於亦涉及農業政策，法院仍認為：食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定之目的在於：建立一個多邊機構的規則與紀律，指導衛生以及檢疫措施之研擬、採用以及執行，藉以將其對於貿易之負面影響降至最低。因此，該協定得僅援引共同體條約第 133 條之法律依據而加以簽訂。³⁹

歐盟在國際環境條約參與的另一個重要問題，乃是共同體條約第 174 (4) 條第二句與歐洲法院在歐洲鐵路運輸協定 (Accord européen sur les transports routiers; AETR)⁴⁰ 以來之判例見解之相容性。法院在該案中表示，共同體之對外權限並不僅限於條約明示賦予，從條約之條文或在條約條文架構下共同體機構所採取之措施亦可導出。⁴¹ 尤其在共同體制訂共同規則以執行條約所定之共同體政策時，會員國即無從藉由個別或共同之行動，與第三國承擔影響上開共同規則之國際義務。⁴² 當上開共同規則存在時，僅共同體有權承擔以及執行對共同體法體系產生影響之國際義務。⁴³ 就共同體條約之執行而言，內部措施與外部關係無從分割。⁴⁴ 此項見解乃是共同體內部措施與外部關係平行主義之重要判例，亦確認共同體之默示對外權限。此項見解雖係針對共同運輸政策而為，就國際環境公約之參與而言，亦同樣適用。就共同體參與上開長距離跨境空氣污染公約為例，在理事會通過締結該公約之 81/462/EEC 理事會決定

³⁹ Opinion 1/94, para. 31.

⁴⁰ Case 22/70, Commission of the European Communities v. Council of the European Communities [1971] ECR 263.

⁴¹ AETR, para. 16.

⁴² AETR, para. 17.

⁴³ AETR, para. 18.

⁴⁴ AETR, para. 19.

中，該決定第 1 段即陳明其法律依據係第 308 條；⁴⁵ 此外，理事會並表示：就該公約之執行而言，共同體之參與乃係導源於既有之共同規則以及未來之相關理事會立法所要求者，並將藉由相關領域之共同體行動為之。⁴⁶ 易言之，共同體在國際環境公約之參與，乃是藉由共同體目標之達成而來，並在既有共同規則之基礎上，導出共同體之對外參與權限。

而就歐洲法院在 AETR 一案所表示，在共同體制訂共同規則以執行條約所定之共同體政策時，會員國即無從藉由個別或共同之行動與第三國承擔影響上開共同規則之國際義務。此項見解是否為共同體條約第 174 (4) 條所推翻，此項爭議在單一歐洲法中關於條約第 174 (4) 條所為的聲明得到釐清，亦即該條文之增訂並不更改歐洲法院在 AETR 所揭櫫之基本原則。⁴⁷ 然而，更進一步須加以探討的是，共同體就國際環境公約之締結而言，何時具有專屬權限？

就此問題，歐洲法院在第 2/91 諮詢意見中做了詳盡的說明，法院首先重述上開對外締結國際條約之法律基礎，除了條約之明示授權外，亦包含從條約條文或共同體措施所衍生而來。⁴⁸ 其次，法院強調共同體之專屬權限除了在內部措施上得以排除會員國之競合

⁴⁵ Council Decision 81/462/EEC, first recital.

⁴⁶ Council Decision 81/462/EEC, tenth recital: “Whereas the Community will participate in the implementation of the said Convention by exercising its competence as resulting from the existing common rules as well as those acquired as a result of future acts adopted by the Council, and by using the results of Community actions (research, exchange of information) in the fields concerned.”

⁴⁷ Declaration on 130r of the EEC Treaty, L 169/25, 29 June 1987.

⁴⁸ Opinion 2/91, Convention No. 170 of the International Labour Organisation concerning Safety in the Use of Chemicals at Work (hereinafter, Opinion 2/91) [1993] ECR I-01061, para. 7.

措施之外，此項特徵亦適用於對外權限。⁴⁹ 共同體所享之權限是專屬權限或非專屬權限，除依據共同體條約之規定外，另繫諸於系爭領域在共同體措施之範圍，是否已達剝奪會員國在該領域做為之權限之程度。就此，法院並援引其在AETR表示之見解，倘若共同體機構就達成共同體條約之目的，已在特定領域建立共同規則，會員國即無從在共同體機構架構外獨自或共同承擔國際義務。⁵⁰ 然而，在此之外，法院並進而指出，AETR並不僅限於共同體在共同政策已建立共同規則之情形，共同體條約第 10 條所立下之真誠合作義務，要求會員國須促進共同體任務之達成，且應避免採取任何妨礙共同體目標之措施。⁵¹ 倘若會員國得簽訂足以影響或改變共同體規則之國際條約，共同體任務以及其目標將受到減損。⁵² 法院最後則澄清，在共享權限之情形下，仍得訂定國際條約，此時，就條約之協商及執行均須由共同體與會員國之共同行動 (joint action) 為之。⁵³

歐洲法院在第 2/91 諮詢意見中關於共享權限歐盟與會員國透過共同行動以協商並執行國際條約，由於在絕大多數情形，環境政策均落於共同權限，法院所稱共同行動即涉及混合條約之根本問題。亦即，混合條約在協商時，應由誰代表，在簽署與批准過程中，由誰加以簽署並在內國法程序中批准？而在歐盟法體系內執行時，應由誰負責 (Damro, 2006: 178)。

就第一個問題而言，就歐盟之程序而言，執委會須先請求理事

⁴⁹ Opinion 2/91, para. 8.

⁵⁰ Opinion 2/91, para. 9.

⁵¹ Opinion 2/91, para. 10.

⁵² Opinion 2/91, para. 11.

⁵³ Opinion 2/91, para. 12.

會授與談判權限，有時理事會並會同時擬具談判指令，此外，理事會通常亦會要求執委會與會員國代表合作 (in cooperation with) 或諮詢 (in consultation with) 會員國代表。就在國際談判場合之對外代表而言，涉及共同體之專屬權限時，由執委會代表歐盟及會員國發言；倘若涉及共享權限則由輪值主席之會員國代表聯盟及會員國發言。如同學者Vogler與Bretherton 所觀察，聯盟與會員國之發言代表，有時一日數變，或一時數變 (2006: 13)。然而，即令有上開形式的區分，執委會在聯盟立場與會員國立場之整合上，通常都扮演一定之居中協調角色 (Damro, 2006: 178)。就簽署與批准而言，在混合條約之情形下，聯盟與會員國代表均會在條約上簽署，並須各自踐履其內國批准程序。誰有權簽署亦成為執委會、理事會或會員國依據共同體條約第 300 (6) 條⁵⁴ 請求歐洲法院諮詢意見之客體。就條約之執行而言，學者Eeckhout以歐洲法院在第 1/78 諮詢意見⁵⁵ 為依據表示：共同體僅有權在其專屬權限內履行條約所課予之義務，其餘部分則由會員國履行。同時，就履行共同體法義務之監督而言，執委會只能監督會員國是否有履行落於共同體專屬權限之

⁵⁴ 條文規定：「歐洲議會、理事會，執委會或任一會員國得就預將簽訂之條約是否與本條約之條文抵觸，向歐洲法院之請求諮詢意見。當歐洲法院表示負面見解時，該預將簽訂之條約僅在踐行歐洲聯盟條約第 48 條之規定時，方得生效」(The European Parliament, the Council, the Commission or a Member State may obtain the opinion of the Court of Justice as to whether an agreement envisaged is compatible with the provisions of this Treaty. Where the opinion of the Court of Justice is adverse, the agreement may enter into force only in accordance with Article 48 of the Treaty on European Union)。亦即倘若歐洲法院認為系爭預將簽訂之國際條約與歐洲共同體條約抵觸時，只有依據歐洲聯盟條約第 48 條所規定之程序修改歐洲共同體條約時，共同體方得簽訂該國際條約，從而該國際條約得以在共同體內發生效力。又里斯本條約生效後，該條為現運作條約第 218 條第 11 項。

⁵⁵ Opinion 1/78 of the Court of 4 October 1979 on International Agreement on Natural Rubber [1979] ECR 02871.

國際義務 (2004: 220)。⁵⁶ 由於歐盟運作條約在第 4 (2) (e) 條仍維持環境議題共享權限之性質，關於共享權限在面臨對外關係上國際義務之承擔與權利之享有所涉及之問題，仍將持續。

三、歐盟做為全球環境行為者？

在國際法意義下，做為一個行為者之主要意涵乃在於國際法人格之取得，進而得以在國際法上行使權利，負擔義務。因而，在里斯本條約生效之前，歐盟之對外參與主要以歐洲經濟共同體或歐洲共同體之名義為之。⁵⁷ 歐盟做為全球行為者之企圖，主要乃是奠基於歐盟內部整合的深化與廣化，因而對外在國際社會及國際法秩序的影響也與日俱增。顯而易見地，歐盟的影響力可達到其會員國法秩序以及申請加入之候選國。除此，藉由歐盟之鄰國政策 (European Neighbourhood Policy; ENP)，以及發展政策及經濟夥伴協定 (Economic Partnership Agreement; EPA)，歐盟得以影響特定之比鄰國家及發展中國家，諸如非洲、加勒比海及太平洋國家 (African, Caribbean and Pacific; the ACP countries)。歐盟對於鄰國及特定發展中國家之影響，主要基於地緣政治之考量以及歷史上殖民母國與殖民地之連結。歐盟做為一個全球行為者的論述，企圖將歐盟之影響

⁵⁶ 然而，Eeckhout 或有過度解釋 1/78 諮詢意見之嫌，蓋因該意見所涉及的乃是在聯合國貿易與發展會議架構下所簽訂之國際天然橡膠協定 (International Agreement on Natural Rubber) 是否落於共同商業政策，以及屬於共同商業政策，但含有不為共同商業政策之其他議題，會員國得否參與之爭論，易言之，仍屬於「由誰代表的問題」，而非由誰執行的問題。不過，就結論而言，Eeckhout 之共同體與會員國各自履行權限內之國際義務，顯然是正確的。

⁵⁷ 然而，即令在里斯本條約生效之前，仍有不少學者主張，藉由實際之實踐，歐盟已取得 (事實上之) 法人格。關於此議題，早期反對歐盟具有法人格之文獻，請參見 Everling (1992)；就主張歐盟具有法人格之文獻而言，則可參見 Wessel (2000a, 2000b)。

力超越歐洲、其鄰國以及特定發展中國家。在國際舞台上，歐盟應扮演一個一貫且一致的行為者，主要訴求之一則是歐盟應單一發聲。

就「歐盟做為全球行為者」的角度觀察，最為引人注目，也是歐盟最先確定其全球行為者的角色的領域，即是歐盟在經貿市場上做為一個參與者，而與此息息相關的則是，基於其在經貿市場做為一個參與者之角色，在國際經貿法秩序中做為一個參與者，同時，更積極地成為一個規則產生者。⁵⁸「歐盟做為全球行為者」在經貿領域的成功，主要有幾個因素。首先，就歐洲整合之歷史而言，歐洲整合首先發軔於經濟領域。就對內而言，單一市場的完成是早期歐洲整合的重要目標。而對外，共同體的共同商業政策，屬於共同體之專屬權限。而就國際組織之參與上，早在關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, 下稱GATT協定) 時期，歐洲經濟共同體即獨佔發聲空間。因此，經貿領域即成為「歐盟做

⁵⁸ 依據學者 Cremona 之觀察，歐盟做為全球的行為者，主要可以區分為五個類型：實驗及模範 (laboratory and model)；市場參與者 (market player)；規則產生者 (rule generator)；穩定者 (stabilizer)；磁吸力量以及做為鄰居 (magnet and neighbour)。實驗及模範意指，歐盟整合過程可以做為其他區域整合的模範，同時，歐盟也可以進行深度的整合，例如貨幣整合，在其他深度整合的領域中，歐盟也提供了一個場域，供作不同寬窄深淺的區域整合實驗。穩定者，主要指歐盟在安全以及發展議題上所扮演的角色，除了區域安全外 (例如巴爾幹半島之穩定及聯繫過程 [Stability and Association Process; SAP])，特定國家的穩定及永續發展，歐盟藉由其與特定區域及國家之經濟夥伴協定，亦扮演穩定該區域或國家之角色，在此類型中，歐洲價值如人權條款佔有重要之角色。此外，區域集團化 (regional grouping) 也是重要的特色之一。至於，磁吸力量意指，藉由吸引歐盟之會員國或候選國加入歐盟，歐盟將有效地導正會員國及候選國之法律制度、政策形成。鄰居則指，歐盟為有效降低無法成為歐盟會員國之鄰國之恐懼及疑慮——被歐盟排斥在外，歐盟將盡可能與該鄰國密切合作，即令該鄰國無法成為歐盟之會員國。如此，該鄰國可以成為歐盟之真正夥伴，且在歐盟之外交關係上亦得以真正參與 (Cremona, 2004: 553-565)。

為全球行為者」最佳例證之一。⁵⁹

隨著對外影響力的逐漸增加，為了建立一個獨特的身分，歐盟需要形塑一個與既有行為者不同的行為者特質 (actorness)。而由於歐盟不具有軍事力量，相反地，以經貿力量見長，因此，有學者乃以公民強權 (civilian power) 定義歐盟在國際上之行為者特質。學者Orbie並認為在全面性的歐盟外交關係發展成型之前，歐盟之經貿政策 (尤其歐洲經濟共同體時期)，成為歐盟對外關係之主軸 (2008: 53-54)。同時，由於環境議題具有之倫理意涵與規範價值，在美國退出國際環境政治之後，歐盟在既有國際環境條約之出現 (presence) 基礎上，並藉此契機 (opportunity) 取得其在國際環境政治全球領導者之地位。⁶⁰

就法律層面而言，歐盟條約與歐盟運作條約亦對於聯盟之對外關係多所著墨。歐盟條約第 21 (3) 條第二句指示歐盟確保聯盟對外行動之一致性。就聯盟之整體對外政策而言，理事會以及歐盟最高外交代表應相互合作以達成該一致性。條約並對共同外交與安全政策，該政策彼此之間以及該政策與其他聯盟政策，分別指示理事會、歐盟最高外交代表與執委會確保聯盟行動之一致與對外代表之單一性。⁶¹ 就共同外交與安全政策而言，歐盟條約前言中提及，藉由該政策乃至於共同防衛政策之建立，以強化聯盟之身分及其獨立

⁵⁹ 就法律意義而言，GATT 協定僅係一多邊條約，且僅暫時適用，然而，到其後期，乃至於世界貿易組織成立前，其運作模式已如一國際組織。

⁶⁰ 關於行為者如何藉由機會、出現以及能力展現其行為者特質，參見 Bretherton & Vogler (2006: 12-36)。

⁶¹ TEU, Art. 21 (3), second sentence: “The Union shall ensure consistency between the different areas of its external action and between these and its other policies. The Council and the Commission, assisted by the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, shall ensure that consistency and shall cooperate to that effect.”

性，俾以促進歐洲與全世界之和平、安全與進步。⁶² 在共同外交與安全政策，理事會與歐盟最高對外代表應確保聯盟行動之單一、一致以及有效性。⁶³ 在其他議題而言，條約則指示執委會亦應確保聯盟之對外代表。⁶⁴ 此外，條約並要求聯盟與會員國之駐第三國或國際會議外交與領事人員以及國際組織之代表應予合作，以確保建立聯盟立場之決定以及行動確實被遵守與履行。⁶⁵ 歐盟與會員國間更廣泛之合作義務則來自於歐盟條約第 4 (3) 條之真誠合作原則。依據真誠合作原則，聯盟與會員國應相互尊重，協助彼此完成條約所賦予之任務；會員國應採取一般或特定之適當措施以執行條約或聯盟機構措施所導致之義務；會員國並應促進聯盟任務之達成，且應避免妨礙達成聯盟目標之措施。⁶⁶ 因而，就歐盟之機構而言，理事

⁶² TEU, eleventh recital: “RESOLVED to implement a common foreign and security policy including the progressive framing of a common defence policy, which might lead to a common defence in accordance with the provisions of Article 17, thereby reinforcing the European identity and its independence in order to promote peace, security and progress in Europe and in the world.”

⁶³ TEU, Art. 26 (2), second sentence: “The Council and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy shall ensure the unity, consistency and effectiveness of action by the Union.”

⁶⁴ TEU, Art. 17 (1): “with the exception of the common foreign and security policy, and other cases provided for in the Treaties, it shall ensure the Union’s external representation.”

⁶⁵ TEU, Art. 35 (1): “shall cooperate in ensuring that decisions defining Union positions and actions . . . are complied with and implemented.”

⁶⁶ TEU, Art. 4 (3): “Pursuant to the principle of sincere cooperation, the Union and the Member States shall, in full mutual respect, assist each other in carrying out tasks which flow from the Treaties. The Member States shall take any appropriate measure, general or particular, to ensure fulfilment of the obligations arising out of the Treaties or resulting from the acts of the institutions of the Union. The Member States shall facilitate the achievement of the Union’s tasks and refrain from any measure which could jeopardise the attainment of the Union’s objectives.”

會、最高外交代表與執委會均有義務相互合作以確保歐盟對外行動之一致。就歐盟與會員國而言，歐盟與會員國之外交人員並應相互合作，此外，基於真誠合作原則，歐盟與會員國並應協助彼此以履行條約所賦予之任務。

然而，歐盟在國際環境條約之參與，並非自始即一致且有效，除會員國在不同場合可能提出與歐盟立場不一致之提案外，歐盟在環境議題之內部權限，有時亦無法支撐在對外談判所需之能力。以歐盟最終得以簽署之聯合國氣候變化綱要公約而言，歐盟在最終通過該公約 94/69/EC 理事會決定中⁶⁷ 附件B之聲明所臚列之共同體措施，多數與氣候變化政策無直接關連。⁶⁸ 就其法律依據而言，直接引用共同體條約第 175 條做為法律依據者，僅有第 1973/92 號建立環境政策之財政措施之理事會規則，⁶⁹ 以及第 93/389/EEC 號關於共同體二氧化碳之排放機制之理事會決定。⁷⁰ 而與氣候變化直接相關者，僅有 93/389/EEC 理事會決定。就此而言，在氣候變化公約談判開始，共同體層次關於氣候變化之共同體措施相當有限，就此，相當地侷限了共同體的對外談判權限。

此外，氣候變化綱要公約之談判係依據聯合國大會 1990 年 12 月 21 日之第 45/212 號《為人類現在及未來世代保護全球氣候》(*Protection of Global Climate for Present and Future Generations of*

⁶⁷ Council Decision 94/69/EC of 15 December 1993 concerning the conclusion of the United Nations Framework Convention on Climate Change, OJ L 33/11, 7 February 1994.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ Council Regulation (EEC) No. 1973/92 of 21 May 1992 establishing a financial instrument for the environment (LIFE), OJ L 206/1, 22 July 1992, first recital.

⁷⁰ Council Decision 93/389/EEC of 24 June 1993 for a monitoring mechanism of Community CO₂ and other greenhouse gas emissions, OJ L 167/31, 9 July 1993, first recital.

Mankind) 決議，⁷¹ 在聯合國架構下舉行，此項談判架構亦限制了共同體成為正式談判方之可能。因而，在談判伊始，歐盟做為一個全球環境行為者之企圖，面臨相當之侷限。然而，由於美國在氣候變化議題的轉變，以及共同體內部環境政策之發展，使得歐盟得以成功取代美國成為氣候變化議題之領導者。本文以下，則分別敘述歐盟在氣候變化綱要公約以及京都議定書下之談判，以及其內國之批准過程，並接續討論在峇里行動計畫後，歐盟之氣候變化政策以及其談判立場。

參、歐盟在氣候變化議題之參與

一、氣候變化綱要公約

(一) 談判過程與公約規範

在聯合國架構下訂定一個規範氣候變化的公約，起源於聯合國大會 1990 年 12 月 21 日之第 45/212 號《為人類現在及未來世代保護全球氣候》決議，該決議決定在聯合國大會之架構下，設立一個政府間談判委員會 (Intergovernmental Negotiating Committee) 以起草一個有效解決氣候變化之框架公約。⁷² 該決議弁文中雖提及：若干國家以及一個區域經濟整合組織業已對於氣候變化問題以及其所產生之影響提出應對措施，或業已達成若干進展。⁷³ 然而，該

⁷¹ United Nations General Assembly Resolution, A/RES/45/212, adopted in 71st plenary meeting, 21 December 1990.

⁷² *Id.* at para. 2: “[The General Assembly] Decides to establish a single intergovernmental negotiating process under the auspices of the General Assembly, . . . for the preparation by an Intergovernmental Negotiating Committee of an effective framework convention on climate change.”

⁷³ *Id.* ninth preambular: “several countries and a regional economic integration organi-

決議仍決定該政府間談判委員會應開放給所有聯合國會員國、聯合國週邊機構之會員。該談判委員會並得依聯合國大會之既定慣例開放予觀察員參與。⁷⁴ 因而，在氣候變化綱要公約開始談判之始，歐洲經濟共同體並非該政府間談判委員會之正式成員，亦即，共同體並非談判方。在出席名單上共同體被歸類為政府間組織 (intergovernmental organisation) 而被置於聯合國會員國、聯合國機構與週邊組織之後。⁷⁵ 而同樣因為上開聯合國大會決議的緣故，政府間談判委員會第一次召開時，其確認之程序規則 (rules of procedure) 仍排除共同體之參與。斯時之輪值主席國荷蘭代表共同體與其會員國表示共同體完整參與該委員會之談判過程之意圖，並期待與其他談判代表進行建設性之合作。⁷⁶ 然而，這樣的期待在氣候變化綱要公約之談判過程中並未實現。而由於共同體不屬談判之一方，其立場有賴於會員國代其表達，而會員國與共同體在談判立場上，亦不無立

zation have already taken measures or made specific commitments to address the problem of climate change and its effects.”

⁷⁴ *Id.* at para. 2: “Decides that the Intergovernmental Negotiating Committee should be open to all States Members of the United Nations or members of the specialized agencies, with the participation of observers in accordance with the established practice of the General Assembly.”

⁷⁵ See, e.g., Report of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change on the Work of its Third Session, held at Nairobi from 9 to 20 September 1991, A/AC.237/112, 25 October 1991, para. 6.

⁷⁶ Report of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change on the Work of its First Session, held at Washington, D.C. from 4 to 14 February 1991, A/AC.237/6, 8 March 1991, para. 29: “The representative of the Netherlands, speaking on behalf of the European Community and its member States . . . confirmed the intention of the European Community to participate fully in the negotiating process of the Committee under the Committee’s rules of procedure and expressed its expectation that that participation would take place in constructive co-operation with the other delegations.”

場分歧之可能。就此問題之解決，實務運作上，固然通常由理事會輪值主席代表歐洲經濟共同體與其會員國表達立場 (on behalf of the European Economic Community and its Member States)⁷⁷ 之作法，然而理事會乃至於輪值主席國之立場並不當然反應共同體（尤其是執委會）之立場。因此，此問題之解決，仍有賴真誠合作原則在對外關係領域之實踐。

此外，為建立共同體之身分，共同體向來以區域經濟整合組織之身分參與國際組織（會議），在政府間談判委員會之談判過程中，在涉及投票權議題時，歐洲經濟共同體之發言曾以「政府間組織」之身分紀錄，對此，共同體特別表明在用語上對於「區域經濟整合組織」之偏好，並保留於其他適當場合討論此議題之權利，共同體並敘明此項「政府間組織」之用語不應成為先例。⁷⁸ 然而，在氣候變化綱要公約在 1992 年里約熱內盧聯合國氣候與發展會議召開前，歐洲共同體成功地將區域經濟整合組織之地位納入氣候變化綱要公約中，並規範該公約得以開放予區域經濟整合組織簽署，因此，歐洲共同體乃得以成為該公約之締約方。⁷⁹

⁷⁷ *Id.* at paras. 25, 28, 43 & 66.

⁷⁸ *Id.* at para. 55 and the accompanying note: “The representative of the European Economic Community stated her preference for the use of the terminology ‘regional economic integration organization’ and, while reserving her right to pursue this matter in the appropriate forum, stated that the use of different terminology in this report should not constitute a precedent.”

⁷⁹ 學者 Vogler 與 Stephan 認為，在聯合國環境與發展會議通過之 21 世紀綱要 (Agenda 21)，在其第一章前言部分納入一個註腳，敘明：「當使用『政府』一詞時，應視為包含歐洲經濟共同體所享有之權限」(When the term “Governments” is used, it will be deemed to include the European Economic Community within its areas of competence)，此項安排，是歐洲共同體在國際環境治理參與之主要成就之一。此外，執委會主席 Jacques Delors 享有與其他國家元首相同之待遇，係共同體在尋求聯合國架構下的外交承認之重要進展 (Vogler & Stephan, 2007: 396)。

公約第 1 條第 6 項對區域經濟整合組織作出定義，係指在一特定區域由主權國家所組成，就本公約或其議定書所規範之事務享有權限，且依據其內部程序得以簽署、批准、接受、同意或加入相關公約或議定書者。⁸⁰ 同時，就涉及承諾部分，公約在第 4.2 (a) 條澄清，就採取國內政策與相對應措施以減緩氣候變化之所謂「國內」包含區域經濟整合組織所採取之政策與措施。⁸¹ 公約第 20 條隨即規定，公約開放予聯合國或聯合國週邊機構之會員國以及國際法院規章之締約方或區域經濟整合組織簽署。⁸²

公約容許共同體以區域經濟整合組織之身分參與，所衍生之問題則是共同體與會員國之權限如何劃分。就此而言，其一方面影響共同體與會員國所負擔之義務將如何履行，另一方面亦影響兩者如何行使權利，其中最重要者乃投票權之行使。公約第 18.2 條規定：區域經濟整合組織在其享有之權限內行使投票權時，應享有與其屬於本公約締約方之會員國總數和。該組織得與其會員國同時行使權利。⁸³ 就義務履行之規範，涉及複雜之共同體與會員國權限劃分。

⁸⁰ UNFCCC, Art. 1.6: “Regional economic integration organization’ means an organization constituted by sovereign States of a given region which has competence in respect of matters governed by this Convention or its protocols and has been duly authorized, in accordance with its internal procedures, to sign, ratify, accept, approve or accede to the instruments concerned.”

⁸¹ UNFCCC, footnote to Art. 4.2 (a).

⁸² UNFCCC, Art. 20: “This Convention shall be open for signature by States Members of the United Nations or of any of its specialized agencies or that are Parties to the Statute of the International Court of Justice and by regional economic integration organizations”

⁸³ UNFCCC, Art. 20.2: “Regional economic integration organizations, in matters within their competence, shall exercise their right to vote with a number of votes equal to the number of their member States that are Parties to the Convention. Such an organization shall not exercise its right to vote if any of its member States exercises its

為此，公約乃於第 22.2 條規定：倘若一區域經濟整合組織加入本公約，而其會員國無一加入本公約時，該組織為本公約之所有義務所拘束；倘若該組織有一個以上之會員國加入本公約時，該組織與其會員國須決定各自負擔之義務為何，⁸⁴ 同時，公約並再次重申該組織與其會員國不得同時 (concurrently) 行使權利之意旨。⁸⁵ 公約並於 22.3 條規定：區域經濟整合組織批准、接受、同意或加入公約文件時，並應宣讀其就本公約所涉及之事務所享有之權限。⁸⁶

就此，共同體分別在氣候變化綱要公約簽署時，以及在同意該公約時分別宣讀兩項聲明。在簽署時，共同體宣稱：將共同體與其會員國均列入附件一國家，並不影響公約第 21 (3) 條所規範之權限分配以及責任劃分，此項分配並將於日後加以宣讀。⁸⁷ 因而，共同體於 1993 年 12 月 15 日以 94/69/EC 理事會決定⁸⁸ 通過締結聯合國氣候變化綱要公約時，乃於附件 B 以及附件 C 之聲明分別規範其權限之分配以及責任之負擔。

right, and vice versa.”

⁸⁴ UNFCCC, Art. 22.2: “the organization and its member States shall decide on their respective responsibilities for the performance their respective responsibilities for the performance of their obligations under the Convention of their obligations under the Convention.”

⁸⁵ UNFCCC, Art. 22.2.

⁸⁶ UNFCCC, Art. 22.3: “[R]egional economic integration organizations shall declare the extent of their competence with respect to the matters governed by the Convention.”

⁸⁷ 聲明全文如下：“The European Economic Community and its Member States declare, for the purposes of clarity, that the inclusion of the European Community as well as its Member States in the lists in the Annexes to the Convention is without prejudice to the division of competence and responsibilities between the Community and its Member States, which is to be declared in accordance with article 21 (3) of the Convention” (United Nations Framework Convention on Climate Change, n.d.a).

⁸⁸ Council Decision 94/69/EC.

(二) 共同體同意締結公約之過程

如前所述，在 94/69/EC 理事會決定中，共同體另宣讀兩項聲明，附件B之聲明規範權限之分配，而附件C之聲明則規範責任之分擔。附件B聲明首先指出：依據EEC條約，共同體，伴隨其會員國，有權就環境保護採取行動。⁸⁹ 附件B聲明並指出就公約所涵蓋之事務，共同體在其環境政策以及其他政策之架構下，業已採行多項法律措施，聲明並臚列最具關連性之諸多措施。⁹⁰

附件C聲明則澄清共同體與會員國在公約架構下所負擔義務之履行，就歐洲經濟共同體及其會員國宣布，依據公約第 4 (2) 條所為限制人為二氧化碳排放之義務，共同體與其會員國將就其各自權限內在共同體內整體履行。該聲明並重申共同體整體在 2000 年將溫室氣體減量至 1990 年規模之目標，並強調共同體與會員國將發展一個一貫的策略來達成溫室氣體減量之目標。⁹¹ 易言之，共同體與會員國雖然宣讀其各自權限，並將在各自權限內履行公約所課予之義務，然而就其義務是否完全履行，係以共同體整體加以衡量。

就共同體之聲明而言，共同體在氣候變化公約所擔負之義務，

⁸⁹ *Id.* at 27: “In accordance with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Economic Community, the Community, alongside its Member States, is competent to take action aiming at the protection of the environment.”

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ *Id.* at 28: “The European Economic Community and its Member States declare that the commitment to limit anthropogenic CO₂ emissions set out in article 4 (2) of the Convention will be fulfilled in the Community as a whole through action by the Community and its Member States, within the respective competence of each. In this perspective, the Community and its Member States reaffirm the objectives set out in the Council conclusions of 29 October 1990, and in particular the objective of stabilization of CO₂ emission by 2000 at 1990 level in the Community as a whole. The European Economic Community and its Member States are elaborating a coherent strategy in order to attain this objective.”

係基於公約第 4 (2) 條之規定限制人為二氧化碳排放之承諾；依據學者 Jans 之見解，共同體內部並無措施針對此項承諾立法或規制，就二氧化碳排放課稅之想法，僅停留在執委會提案階段，共同體對於二氧化碳減量之措施尚不存在，因而共同體藉由默示之對外權限原則，取得其締結公約之法律依據。因此就法律依據之選取上，共同體須援引共同體條約第 175 條之規定，做為其法律依據 (2000: 81)。然而，就此 Slingenberg 認為，該聲明確有列舉與氣候變化有關之共同體措施，包含能源、廢棄物與農業等 (2004: 216)。倘若仔細觀察附件 B 之聲明得以發現，共同體採取之措施，部分落於環境政策上，其餘則落於共同體之其他政策。與溫室氣體排放最為直接相關者乃是理事會第 93/389/EEC 號決定，以建立監督共同體二氧化碳與其他溫室氣體排放機制。就此，共同體內部權限之強弱，同時也可以反應在其對外之參與上。由於共同體內對溫室氣體排放並無高度規範，無從藉由內部權限與對外權限平行主義之原則導出其對外參與之必要性。因而，共同體也難以說服其會員國與其他談判方接受共同體成為政府間談判委員會之一員。

二、京都議定書

(一) 談判過程與議定書規範

共同體以區域經濟整合組織之身分簽署氣候變化綱要公約後，此項模式隨即沿用到京都議定書之簽訂上，因而，京都議定書乃沿襲公約之作法，分別規範議定書開放予區域經濟整合組織簽署，⁹² 並規範區域經濟整合組織與其會員國之投票權。⁹³ 同時，

⁹² Kyoto Protocol, Art. 24 (1).

⁹³ Kyoto Protocol, Art. 22 (2).

京都議定書亦依照氣候變化綱要公約之規範模式，規定：倘若區域經濟整合組織之所有會員國均非議定書之締約方，該區域經濟整合組織須擔負所有議定書所課予之義務。倘若該區域經濟整合組織之一個或一個以上之會員國係議定書之締約方，則該組織與其會員國須決定就議定書所課予之義務各自應負擔之責任。⁹⁴ 同時，議定書第 24 (3) 條並要求區域經濟整合組織在批准、接受、同意或加入本議定書時應宣讀其就本議定書規範之事務，其享有之權限。遇有重大修正時，亦應通知。⁹⁵

相對於氣候變化綱要公約，京都議定書對於締約方在全球氣候政策上所應擔負之義務，做了較為明確之規範，此項特色也出現在共同體與會員國之溫室氣體減量義務上。而基於共同體整體（包含共同體與會員國）共同履行穩定人為二氧化碳排放以減緩氣候變化之目標，京都議定書乃規範區域經濟整合組織與其會員國共同履行該議定書義務之方式。就此，京都議定書第 4 條乃規範議定書之締約方且列屬公約之附件 I 者，得以協議之方式決定共同履行其在議定書下所負擔之人為二氧化碳量化排放限制與減量承諾。⁹⁶ 在此情形其協議應載明各自之排放水平。⁹⁷ 倘若該協議之締約方合併加總之排放總量符合其承諾及依據第 3 條計算之數量，即應視為均履行議定書之義務。⁹⁸ 倘若協議之締約方合併加總之排放總量未達其所擔負之義務，則協議之締約方應各自對其承諾負責。⁹⁹

議定書並規範該協議應於批准、接受或同意議定書時，同時通

⁹⁴ Kyoto Protocol, Art. 24 (2).

⁹⁵ Kyoto Protocol, Art. 24 (3).

⁹⁶ Kyoto Protocol, Art. 4 (1).

⁹⁷ *Id.*

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ Kyoto Protocol, Art. 4 (5).

知秘書處，並由秘書處通知議定書之締約方與公約之締約方。¹⁰⁰ 在此基礎上，議定書並進而規範區域經濟整合組織與其會員國共同履行議定書義務之方式。倘若締約方在區域經濟整合組織之架構下，且與區域經濟整合組織共同履行議定書課予之人為二氧化碳量化排放限制與減量承諾，區域經濟整合組織會員國之改變，不應影響其等基於議定書所為之承諾。就其會員國之改變，僅適用於在該改變後依據議定書第 3 條所為之承諾。對於共同體與其會員國共同履行議定書之減量義務，未能符合議定書之要求時，個別會員國應與該區域經濟整合組織（在該組織之權限內）依據其等間協議之排放量負責。¹⁰¹ 就此而言，區域經濟整合組織之會員國，倘若其與該組織共同履行議定書之減量義務，在無法達成議定書課予之義務時，固然會員國彼此間各自須就其承諾之減量標準負責；然而，該區域經濟整合組織仍須就未達減量標準之個別會員國部分共同負責。

（二）共同體同意締結議定書之過程

而為共同履行京都議定書所課予之義務，共同體在簽署京都議定書時宣布：共同體與其會員國將依據議定書第 4 條之規定，共同履行議定書第 3 (1) 條之相關承諾。¹⁰² 其後，理事會在以 2002/358/EC 理事會決定¹⁰³ 同意締結京都議定書時，理事會並強調

¹⁰⁰ Kyoto Protocol, Art. 4 (1).

¹⁰¹ Kyoto Protocol, Art. 4 (6).

¹⁰² 聲明全文如下：“The European Community and its Member States will fulfil their respective commitments under article 3, paragraph 1, of the Protocol jointly in accordance with the provisions of article 4” (United Nations Framework Convention on Climate Change, n.d.b).

¹⁰³ Council Decision 2002/358/EC of 25 April 2002 concerning the approval, on behalf of the European Community, of the Kyoto Protocol to the United Nations

了共同履行議定書義務之重要性。理事會決定之第 8 段前言提及，該議定書提供締約方在區域經濟整合組織之架構下，且與該組織共同履行其承諾之規定。¹⁰⁴ 在該議定書簽訂時，共同體業已宣布共同體與會員國將依據議定書第 4 條之規定共同履行議定書第 3 (1) 條所為之相關承諾。¹⁰⁵ 理事會決定之第 10 段前言並敘及：在決定共同履行議定書之承諾時，共同體與會員國將依據議定書第 4 (6) 條以及第 24 條共同為量化排放減量承諾負責。就此，依據共同體條約第 10 條規定，會員國個別或集體有義務採取適當措施，確保由共同體機構措施衍生之義務之實現 (包含共同體基於議定書之量化排放減量承諾)；促進承諾之達成；並避免損及該承諾達成之措施。¹⁰⁶ 理事會 2002/358/EC 決定並於第 2 (1) 條規定：共同體與其會員國應依據議定書第 4 條之規定，共同履行承諾，並應注意共同體條約第 10 條之規定。¹⁰⁷

理事會 2002/358/EC 決定並於附件 II 部分，依據議定書第 4 (2)

Framework Convention on Climate Change and the joint fulfilment of commitments thereunder, OJ L 130/1, 15 May 2002.

¹⁰⁴ *Id.* eighth preambular.

¹⁰⁵ *Id.* ninth preambular.

¹⁰⁶ *Id.* ninth preambular: “in accordance with Article 10 of the Treaty establishing the European Community, Member States individually and collectively have the obligation to take all appropriate measures, whether general or particular, to ensure fulfilment of the obligations resulting from action taken by the institutions of the Community, including the Community’s quantified emission reduction commitment under the Protocol, to facilitate the achievement of this commitment and to abstain from any measure that could jeopardise the attainment of this commitment.”

¹⁰⁷ *Id.* Art. 2 (1): “The European Community and its Member States shall fulfil their commitments under Article 3 (1) of the Protocol jointly, in accordance with the provisions of Article 4 thereof, and with full regard to the provisions of Article 10 of the Treaty establishing the European Community.”

條之規定，分配各會員國應負擔之減量比例，共同體會員國之責任分擔協議 (burden sharing agreement) 乃藉由理事會之決定，得以拘束會員國。在京都議定書是否生效仍具有疑慮時，藉由理事會決定，該共同負擔義務之協議，仍得獨立生效，而不受京都議定書之影響。該理事會決定並於附件 III 部分宣讀其與會員國之權限分配。聲明首先臚列歐洲共同體之所有會員國，¹⁰⁸ 隨即並說明共同體依據共同體條約 (尤其第 175 條) 有權簽訂條約並履行條約之義務，以追求下列目標：保存、保護以及改善環境品質；保護人類健康；謹慎且理智地使用自然資源；提倡國際層次之措施以處理區域或全球之環境問題。¹⁰⁹ 該聲明第 3 段則再度重申共同體之量化排放減量承諾，將由共同體與其會員國將在各自權限內履行。此外共同體業已就議定書所規範之事務，採取法律措施，該等法律措施對於會員國具有法拘束力。¹¹⁰

然應加以說明者係共同體固然成為氣候變化綱要公約之締約方，並參與其後之京都議定書談判過程，且就共同體與其會員國並宣稱將共同履行人為溫室氣體之量化排放減量承諾。然而，會員國並不樂見完整且一貫的共同體氣候變化政策，乃至於會員國權限之喪失，因而，會員國間之責任分擔協議係在環境理事會架構下完成，且該協議並未有相對應之執委會提案。亦即，執委會並未參與該責任分擔協議之形成，而係由環境理事會在政府間 (intergovernmental) 架構下達成 (Krämer, 2007: 341)。同時，就其法律依據而言，究竟應選取共同體條約第 175 (1) 條或第 175 (2) 條，部分會員國亦存有意見，主要原因乃在於第 175 (2) 條之共識決，為會

¹⁰⁸ Annex III to Council Decision 2002/358/EC, L 130/20, 15 May 2002, para. 1.

¹⁰⁹ *Id.* at para. 2.

¹¹⁰ *Id.* at para. 2.

員國在日後之相關決定上保留否決權。不過由於執委會宣稱若以第 175 (2) 條做為法律依據，其將訴諸歐洲法院以澄清法律基礎。此外就政治層面而言，隨著共同體將於 2002 年 9 月在約翰尼斯堡世界永續發展高峰會，有其政治上之利益及時通過京都議定書並向其他締約方展示共同體履行承諾之意願，因而，會員國最終乃接受第 175 (1) 條做為法律依據。¹¹¹

(三) 歐盟為促進議定書生效之努力

在布希政府確定不批准京都議定書後，如何確保京都議定書得以跨越 55% 的溫室氣體排放之門檻，而得以生效，成為歐盟對外環境外交之重點，除會員國藉由會員國層次之外交途徑說服其他締約國批准議定書外，在歐盟層次則是如何說服俄羅斯批准京都議定書，乃確保議定書之生效。

俄羅斯批准京都議定書的過程涉及幾項主要之政經脈絡，首先是 2004 年歐盟的東擴，此項東擴最直接影響乃是共同體市場之擴大。在新會員國加入歐盟後，其經貿權限移轉至共同體而落於共同商業政策下，而相關經貿議題將受到共同體法所規範。因而，不論是在對外關稅或是產品規制、衛生與檢疫規範等議題，俄羅斯出口至新會員國之貨品貿易或服務貿易均受到影響。因而，如何將共同體與俄羅斯於 1997 年簽訂之夥伴與合作協定 (Partnership Cooperation Agreement，下稱PCA協定)¹¹² 延伸至新會員國中，乃是俄國重要之考量之一。其次，俄羅斯自 1993 年申請加入GATT協定，

¹¹¹ *Id.* at 340.

¹¹² Agreement on Partnership and Cooperation Establishing a Partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part, OJ L 327/3, 28 November 1997.

以及其後之世界貿易組織，談判進展一直有限。尤其俄羅斯與歐盟及美國之雙邊談判一直未能確定。2004年之東擴，一方面影響歐盟與俄羅斯在雙邊架構下之夥伴與合作協定，另一方面亦影響歐盟在世界貿易組織下之承諾調整，進而影響俄羅斯之入世協商。

關於PCA協定之延伸部分，此項問題在2004年之東擴生效前夕終於完成，歐盟與俄羅斯間同意在PCA協定之架構下，簽訂一個議定書，藉由議定書之規範，將其適用範圍延伸至新會員國。¹¹³就上開議定書之簽署而言，理事會並以2006/456/EC理事會決定授權理事會主席指定代表，以代表共同體與會員國簽署上開議定書，¹¹⁴並規範在上開議定書生效之前，上開議定書得暫時適用。¹¹⁵就歐盟與俄羅斯間關於俄羅斯入世之雙邊談判而言，雙方在2004年之歐盟－俄羅斯高峰會中達成結論。而依據學者Douma之觀察，在雙邊入世談判達成協議之後，亦為俄羅斯對於京都議定書之批准埋下

¹¹³ Protocol to the Partnership and Cooperation Agreement establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Russian Federation, of the other part, to take account of the accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia, and the Slovak Republic to the European Union, OJ L 185/17, 6 July 2006, Art. 1.

¹¹⁴ Council Decision of 26 April 2004 on the signing and provisional application of a Protocol to the Partnership and Cooperation Agreement establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Russian Federation, of the other part, to take account of the accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia, and the Slovak Republic to the European Union (2006/456/EC), OJ L 185/17, 6 July 2006, Art. 1.

¹¹⁵ *Id.* Art. 2: “Pending its entry into force, the Protocol shall be applied on a provisional basis from the date of accession.”

伏筆 (2006: 61)。俄羅斯隨即於 10 月 22 日批准該議定書，因而，議定書乃於隔年 2 月 16 日生效。

歐盟藉由連結俄羅斯之加入世界貿易組織談判以及共同體與俄羅斯間夥伴與合作協定之延伸，說服俄羅斯批准京都議定書，以確保議定書之生效。¹¹⁶ 學者Vogler與Bretherton因而指出，由於美國在國際氣候變化政策之退出，製造了一個歐盟得以創造其領導者地位之契機，歐盟說服俄羅斯批准京都議定書之過程，亦證明倘若以經貿力量做為支撐時，歐盟得以展現強大之行為者能力 (actor capacity) (2006: 8-14)。此外，由於俄羅斯是歐盟國家能源之主要來源，歐盟與俄羅斯間關於俄羅斯之入世協議，無可避免地將著重於能源議題，藉由能源議題連結到氣候變化議題，並不特別突兀。而即令認為上開連結並不尋常，且歐盟在對外關係上係一現實主義強權 (realist power)，Zimmermann亦同意，氣候政策對執委會以及部分重要會員國之外交政策而言，佔有高度之重要性，如何藉由經貿力量轉換為國際氣候變化政策之資本，並將歐盟推向國際舞台而成為全球行為者，乃是歐盟與俄羅斯關於俄羅斯入世談判之主軸 (2007: 826-827)。¹¹⁷

¹¹⁶ 就官方說法而言，此項議題之連結並不存在。然而，除 Vogler 與 Bretherton 認為上開之連結存在外，學者 Douma 亦主張，確有入世協議、夥伴與合作協定與京都議定書批准之連結。其主要之論據乃在於俄羅斯駐歐盟公使 Sergey Yastrzhembsky 之說法以及俄羅斯總統普丁 (Vladimir Putin) 與愛爾蘭總理 Bertie Ahern 在高峰會上之發言 (2006: 61-62)。

¹¹⁷ 就貿易議題與環境議題之連結，可以被認為係歐盟做為公民強權或規範性強權 (normative power) 之體現。然而，Zimmermann 強調，歐盟在促使俄羅斯批准京都議定書，乃在於追求歐盟之地緣策略利益，並確保歐盟在全球政治之地位，況且，在歐盟與俄羅斯談判過程，並未提及任何與車臣有關之議題，就人權保障觀點而言，歐盟乃是個現實主義之力量，而非學者 Duchêne 所稱之公民強權或 Manners 所稱之規範性強權 (Zimmermann, 2007: 827)。關於「公民強權」，亦

三、後京都時代之發展

在京都議定書架構下，附件一國家所擔負之人為二氧化碳量化排放限制與減量承諾之第一承諾期間 (commitment phase) 係自 2008 年起至 2012 年止，亦即此承諾期間即將於 2012 年屆滿。因而，在該承諾期間屆滿後，將如何因應，係國際氣候變化政策之最重要議題。各締約方為因應後京都時代之發展，擬定談判時程以及談判模式，最重要之發展乃係於 2007 年在印尼峇里島所確定之峇里行動計畫，主要希望藉由為期兩年之談判時程，在 2009 年哥本哈根第十五次締約方大會時，完成後京都時代關於人為二氧化碳量化排放限制與減量承諾之談判。此項目標在哥本哈根氣候會議中僅完成哥本哈根協議 (Copenhagen Accord)，而未達成一全面且具有法拘束性之國際法文件後，宣告失敗。同時，2010 年在墨西哥坎昆所舉行之第十六次締約方會議時，亦未有突破性之進展。就其實質之氣候變化政策發展而言，或許有限；然而，就理解歐盟在國際氣候變化政策之參與以及其談判策略，仍具有高度重要性。因而，在本小節之脈絡下，以下擬依據時間之演進，分別就聯合國氣候變化綱要公約下之發展以及歐盟內部之政策文件，加以說明與分析，俾以就歐盟在國際氣候變化政策之參與，自其公約之草擬、制訂與內國之批准，與其後京都議定書之談判與簽署，乃至於後京都時代之發展，得以取得縱向之理解。

(一) 峇里行動計畫

在第十一次公約締約方大會時，締約方決定成立一對話機制，

有國內學者譯為「柔性強權」，而對於歐洲做為「柔性強權」身分建構，請參照甘逸驊 (2007: 1-25)；李正通 (2011: 503-514)。

以就氣候變化議題之長期合作交換意見 (Dialogue on Long-term Cooperative Action),¹¹⁸ 同時, 在京都議定書架構下, 亦有一非常設之工作小組以處理附件一國家就後續承諾之議題 (Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol; AWG-KP)。¹¹⁹ 在 2007 年印尼峇里島舉行之公約締約方大會與議定書締約方會議, 就上開對話主要促進者 (co-facilitators) 以及工作小組之報告加以討論, 在此基礎下, 採認了峇里行動計畫。

在該計畫中決定成立一非常設之工作小組以討論公約架構下之長期合作行動 (Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention; AWG-LCA), 工作小組應於 2009 年完成工作, 並應將其成果報告與第十五次締約方大會以供採認。¹²⁰ 工作小組應依據公約之條文以及原則, 例如共同但區別之責任 (common but differentiated responsibilities) 以及相對應之能力, 並考量社會及經濟條件等因素, 勾勒長期合作行動之共同願景 (shared vision), 以達成公約之終極目標。¹²¹ 具體而言, 工作小組應強化減緩氣候變化之內國或國際行動;¹²² 強化調適行動;¹²³ 強化技術發展與移轉以支持減緩或調適之行動;¹²⁴ 強化財政資源與投資之提供以支持減緩、調適與技術合作之行動。¹²⁵

¹¹⁸ Decision 1/CP.11.

¹¹⁹ Decision 1/CMP.1.

¹²⁰ Decision 1/CP.13, para. 2.

¹²¹ Decision 1/CP.13, para. 1 (a).

¹²² Decision 1/CP.13, para. 1 (b).

¹²³ Decision 1/CP.13, para. 1 (c).

¹²⁴ Decision 1/CP.13, para. 1 (d).

¹²⁵ Decision 1/CP.13, para. 1 (e).

(二) 哥本哈根氣候會議

依據峇里行動計畫，公約架構下長期合作工作小組應於第十五次公約締約方大會時完成工作，並提出報告以供採認。在峇里島締約方大會後，其中經歷第十四次締約方大會，於 2008 年在波蘭波茲南 (Poznan) 舉行，在此過程中，歐盟業於 2007 年即片面承諾在 2020 年前，將以 1990 年為基準減排 20%。依據學者 Kilian 與 Elgström 之觀察，歐盟在 2008 年在波茲南之締約方大會仍可被視為綠色領導者 (green leader)，此項領導者地位可分別從其內部自我形象 (self-image) 之形塑 (conception) 以及外部其他參與者之形象 (perception) 得到佐證。而依據 Kilian 與 Elgström 之見解，歐盟之領導者特質主要係藉由設立範例以及說服之方式，主導議題方向 (directional)，而其基礎之一乃係歐盟之政經地位 (2010: 266)。而此項領導者地位，似乎在 2009 年受到挑戰，因而動搖。

在哥本哈根氣候會議之前，執委會發布兩項文件，其一係對於達成一全面性之哥本哈根協議之立場，¹²⁶ 其次則是針對氣候財政 (climate finance) 勾勒出哥本哈根談判之藍圖。¹²⁷ 就前者而言，執委會主要探討三項議題：首先，執委會勾勒出哥本哈根會議之目標以及相關行動，其次，則分別觸及財政以及全球碳市場之建構。就目

¹²⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a Comprehensive Climate Change Agreement in Copenhagen, COM (2009) 39 final, 28 January 2009 (hereinafter, Toward a Comprehensive Climate Change Agreement in Copenhagen).

¹²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Stepping Up International Climate Finance: A European Blueprint for the Copenhagen Deal, COM (2009) 475/3 (hereinafter, A European Blueprint for the Copenhagen Deal).

標而言，歐盟重申其願意以 1990 年為基準在 2020 年達到減排 20% 之承諾，此項承諾無涉於國際社會是否達成減排之協議。¹²⁸ 而在其他已開發國家提出相當 (comparable) 之承諾，以及開發中國家為適當 (appropriate) 之行動時，歐盟願將其減排承諾提高至 30%。依據執委會之主張：已開發國家減排之目標，應以公平且相當之方式分配，其中應考量平均每人GDP；每單位GDP的溫室氣體排放；以及自 1995 至 2005 年間溫室氣體排放與人口成長之趨勢。¹²⁹

同時，依據執委會之主張，開發中國家整體之減排數量應介於 15% 至 30% 之間。¹³⁰ 因而開發中國家具有相當高之財政需求，此項需求可由完善之全球碳市場以及已開發國家之捐助而來。易言之，減排目標可藉由開發中國家之自主行動 (autonomous action)、資助的行動，以及經由碳市場交易移轉而來之行動達成。¹³¹ 而全球性之碳市場應連結各該相當之內國碳交易制度 (Emissions Trading System)，以在 2015 年建立一個涵蓋所有經濟合作與發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development) 國家為目標，並應於 2020 年延伸至其他國家。¹³²

財政支援部分，是上開執委會文件之重點，除碳市場之外，國際金融架構亦應支持開發中國家在減緩以及調適上所需之財政需求，同時在公約架構下之氣候變化財政支柱需與既有之援助機制調和、互補，以確保財政資助之有效、充足、效率、公平、一致、可

¹²⁸ Toward a Comprehensive Climate Change Agreement in Copenhagen, para. 1.

¹²⁹ Toward a Comprehensive Climate Change Agreement in Copenhagen, para. 3.1.

¹³⁰ Toward a Comprehensive Climate Change Agreement in Copenhagen, para. 1.

¹³¹ Toward a Comprehensive Climate Change Agreement in Copenhagen, para. 3.2.

¹³² Toward a Comprehensive Climate Change Agreement in Copenhagen, para. 1.

歸責與可預測等。¹³³ 詳言之，就氣候變化財政資助而言，必須處理減排與調適面向；¹³⁴ 同時亦須資助氣候政策之研究與技術發展，並應探求創新之資助資源，¹³⁵ 且應資助早期行動。¹³⁶ 此外，並應強化在氣候變化政策之國際資金流之治理面向。¹³⁷

就氣候政策之財政資助部分，執委會並發布一項文件，除強調在決定財政資助之比例應依據各國資助能力 (ability to pay) 以及溫室氣體排放之責任 (responsibility for greenhouse gas emissions) 外，¹³⁸ 並指出歐盟提撥氣候變化資助之可能方案，其中包含三種方式：其一係藉由歐盟預算方式為之，此方式透明度較高且較可靠，並可強化該資助之政治意涵，彰顯歐盟對於氣候變化議題之重視，同時可藉由既有之財政規範加以監控，歐洲議會亦得監督；¹³⁹ 第二種方式則是藉由雙邊之方式，成立獨立之基金，藉此基金資助公約之氣候變化財政需求。依據執委會之意見，此方式較為靈活，但規範密度較低，同時歐洲議會無法行使議會監督。¹⁴⁰ 第三種方式則是各歐盟會員國直接向公約提出財政資助，但會員國之資助仍須被視為歐盟單一資助 (single global offer) 之一部分。¹⁴¹ 就氣候變化財政資助之治理模式而言，執委會強調該治理模式須建立在分散且由下而上之基礎上，該治理模式並應與巴黎援助成效宣言

¹³³ Toward a Comprehensive Climate Change Agreement in Copenhagen, paras. 4.1-4.2.

¹³⁴ Toward a Comprehensive Climate Change Agreement in Copenhagen, para. 4.3.

¹³⁵ Toward a Comprehensive Climate Change Agreement in Copenhagen, para. 4.4.

¹³⁶ Toward a Comprehensive Climate Change Agreement in Copenhagen, para. 4.5.

¹³⁷ Toward a Comprehensive Climate Change Agreement in Copenhagen, para. 4.6.

¹³⁸ A European Blueprint for the Copenhagen Deal, para. 2.6.

¹³⁹ A European Blueprint for the Copenhagen Deal, para. 3.1.

¹⁴⁰ A European Blueprint for the Copenhagen Deal, para. 3.1.

¹⁴¹ A European Blueprint for the Copenhagen Deal, para. 3.1.

(Paris Declaration on Aid Effectiveness) 之精神一致，強化氣候變化財政資助之所有權 (ownership)、補充性 (subsidiarity)、一致、透明、可歸責並應考量援助成效。¹⁴²

然而，歐盟在哥本哈根氣候會議之前對於完成全面性氣候變化協議之企圖，以及其為氣候變化財政資助所擊劃之藍圖並未於哥本哈根氣候會議中實現，相反地，依據學者之觀察，歐盟在哥本哈根氣候會議中其領導者之地位已見動搖，主要因素：歐盟在對外談判上，立場並不一致，歐盟未能達成單一發聲之目標；其次，歐盟未能樹立典範，其減量 20% 之承諾，在金融危機之衝擊下，並不具何可資讚揚之處。再者，就溫室氣體排放上而言，歐盟所佔之重要性已逐漸遞減。因而，就結構性因素而言，歐盟之領導者地位無可避免地將逐漸消退 (Kilian & Elgström, 2010: 267)。學者 Spencer 等人並指出：歐盟之失敗除溫室氣體減量承諾不具足夠之企圖心外，在談判立場上亦顯得與多數國家格格不入，尤其歐盟堅持單一、全面且具有法拘束力之協定與多數已開發國家與開發中國家不合，因而造成歐盟在氣候外交上之孤立。因而，其等乃主張歐盟應提高減排之目標，且不應附加其他條件，藉此，得以樹立典範。其次，歐盟應重回兩軌談判之模式，亦即區分已開發國家 (美國除外) 以及美國與開發中國家兩個類別，加以規範 (Spencer, Tangen, & Korppoo, 2010: 4-7)。

(三) 後哥本哈根至杜哈

哥本哈根氣候會議在結論上達成哥本哈根協議，然而此協議之達成就其過程以及其實質內容而言，在哥本哈根氣候會議中均產生爭議。部分締約方更明白表示就協議之談判過程或實質內容反對之

¹⁴² A European Blueprint for the Copenhagen Deal, para. 4.

意。¹⁴³ 因而，在非正式諮商之後，秘書處依據部分締約方式提案，將現有願意接受哥本哈根協議之締約方列於協議之前言中，在該協議正式確定前，締約方亦可表示接受之意。其後，若欲接受該協議者，則將逐漸更新於聯合國氣候變化綱要公約之網站中。¹⁴⁴

哥本哈根氣候會議後，執委會在 2010 年 3 月發布一份名為「後哥本哈根之國際氣候政策」文件，¹⁴⁵ 同年 5 月間，執委會再度發布一項文件，探討歐盟在減量承諾上超過 20% 達到 30% 之可能性，以及所衍生之碳洩漏 (carbon leakage) 風險。¹⁴⁶ 執委會之目的乃在於希望藉由減量承諾之提高，以及談判立場之調整，重拾其氣候變化政策領導者之角色。在「後哥本哈根之國際氣候政策」文件中，執委會首先強調聯合國體系對於氣候變化政策之重要性，一方面表達其對哥本哈根協議之形式、法拘束力或是實質承諾之失望。同時間，亦認為哥本哈根協議在草擬決議或談判文本上均得做為日後談判之指引。¹⁴⁷

¹⁴³ Report of the Conference of Parties on its Fifteenth Session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009, FC/CP/2009/11, 30 March 2010, para. 93.

¹⁴⁴ *Id.* at para. 95.

¹⁴⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: International Climate Policy post-Copenhagen: Acting Now to Reinvigorate Global Action on Climate Change, COM (2010) 86 final, 9 March 2010 (hereinafter, Acting Now to Reinvigorate Global Action on Climate Change).

¹⁴⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Analysis of Options to Move beyond 20% Greenhouse Gas Emission Reductions and Assessing the Risk of Carbon Leakage, COM (2010) 265 final, 26 May 2010 (hereinafter, Analysis of Options to Move beyond 20% Greenhouse Gas Emission Reductions).

¹⁴⁷ Acting Now to Reinvigorate Global Action on Climate Change, para. 2.1.

除聯合國機制外，執委會亦強調歐盟應向第三國延伸，以促進聯合國架構下之談判。在此過程中，歐盟應強化單一發聲且應善用新建置之歐洲對外行動署 (European External Action Service)，¹⁴⁸ 就實質問題部分，執委會強調環境完整 (environmental integrity) 之重要性，認為京都議定書不管是其架構或其涵蓋範圍均無從達成將溫度控制在較工業革命前 2°C 範圍內之目標。此外，既存議定書架構並未處理土地利用、土地利用改變與森林業 (land use, land-use change and forestry; LULUCF) 之問題。再者，若 2008 年至 2012 年承諾期間未使用配額 (assigned amount units) 得以延伸至下一個承諾期間，將嚴重減損京都議定書之效力，並危及溫室氣體減量之目標。¹⁴⁹ 就行動方面，執委會強調就溫室氣體減量部分，應置於「歐洲二〇二〇策略」(Europe 2020 Strategy)¹⁵⁰ 下加以考量，亦即，應朝向低碳經濟的目標而努力，並創造綠能工作 (green jobs)，並強化能源效率與能源安全。¹⁵¹ 同時間，除立即執行哥本哈根協議外，在公約架構下並應強化監督、報告與確認系統 (monitoring, reporting and verification; MRV)。¹⁵² 此外，對於快速採取行動之開發中國家所需之財政資助，歐盟須以調和之方式提出資助，避免援助之重複並強化其連結。¹⁵³

而為了強化歐盟在氣候變化議題上的主導地位，執委會並探討減排承諾至 30% 之可能性。執委會首先說明減排 20% 之目標在

¹⁴⁸ Acting Now to Reinvigorate Global Action on Climate Change, paras. 2.2.1-2.2.2.

¹⁴⁹ Acting Now to Reinvigorate Global Action on Climate Change, para. 2.2.3.

¹⁵⁰ Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Communication from the Commission, COM (2010) 2020 final.

¹⁵¹ Acting Now to Reinvigorate Global Action on Climate Change, para. 3.1.

¹⁵² Acting Now to Reinvigorate Global Action on Climate Change, para. 3.2.2.

¹⁵³ Acting Now to Reinvigorate Global Action on Climate Change, para. 3.2.3.

金融危機之影響下，所需之經濟成本已降低許多，然而同時間，企業得以因應之能力也隨之降低。¹⁵⁴ 在此情況下，藉由減排至 30% 可能可以促進「歐洲二〇二〇策略」所要求之永續成長之目標。執委會並指出在達成溫室氣體減量排放至 30% 之可藉由碳交易制度、技術創新、碳稅與清潔發展機制 (Clean Development Mechanism) 之改革等方式為之。但同時間，溫室氣體減量至 30% 亦可能對於經濟發展階段較低之會員國產生衝擊，亦即，減量排放所產生的負擔並非由所有會員國平均分擔，因此，凝聚政策 (cohesion policy) 在此扮演重要之角色。¹⁵⁵

執委會之兩項文件，一方面希望重新調整歐盟在哥本哈根會議後之談判立場，另一方面希望藉由更大幅度之溫室氣體減量排放承諾，重建其在國際氣候變化議題上之可信度。就談判立場而言，歐盟仍強調單一且具有法拘束力協議之重要性，此項立場，勢必成為歐盟與其他締約方立場歧異之導源。另一方面，歐盟為強化其在國際氣候變化議題之主導地位，試圖藉由提高減排目標達成，然而，此項目標勢必對於歐盟內部產業結構之調整造成衝擊，尤其對於能源密集產業以及能源效率較低之新會員國之影響更為強大，執委會因而強調凝聚政策之重要性。然而，另一方面，歐盟在國際氣候變化政策上，提出更高之減排承諾，亦有助於其內部產業結構之調整，尤其依據執委會發布之「歐洲二〇二〇策略」，強調歐盟之經濟成長須建立在聰明、永續且含括式 (inclusive) 之成長上。歐盟之目標在於致力創造一個得以提供更好、更佳之工作機會且具有更高

¹⁵⁴ Analysis of Options to Move beyond 20% Greenhouse Gas Emission Reductions, para. 2.

¹⁵⁵ Analysis of Options to Move beyond 20% Greenhouse Gas Emission Reductions, para. 3.2.

之社會凝聚，並得以永續成長之具有競爭力、動能之知識導向經濟。¹⁵⁶ 藉由溫室氣體減量排放承諾之提高，以及隨之而來之產業結構調整、知識與技術創新以及可能創造之綠能工作，則為「歐洲二〇二〇策略」注入新動能。

2010年，坎昆締約方會議後，歐盟所期待之單一法律協議並未定案，然而，哥本哈根氣候會議之氣候談判將延續至2011年南非舉辦之締約方大會，此項現實為執委會所預見。因而，無從以坎昆會議之未能達成協議即否定歐盟在國際氣候變化政策之影響力。然而，談判方式仍然在兩個工作小組（即AWG-LCA與AWG-KP）架構下進行。就此而言，似延續著京都議定書第二承諾階段之方式進行，與歐盟所偏好之單一法律文件，涵蓋附件一國家與非附件一國家之減量承諾以取代京都議定書之立場似乎相左。而坎昆締約方會議主要之成果乃係坎昆協議（Cancun Agreements），其主要目的之一乃係將哥本哈根協議之內容以締約方決定之方式，賦予法律拘束力。¹⁵⁷ 坎昆協議主要涵蓋幾個重要面向：長期合作之願景；在調適以及減緩之進一步行動；技術、財務與能力建置等。坎昆協議乃係第一個正式將2°C的目標明文化之聯合國決定。¹⁵⁸ 除此明確目標之外，坎昆協議並強化監督、報告與確認系統，已開發與開發中國家將每兩年將其檢排所為之努力報告大會，就已開發國家部分將進行國際評量與審查（international assessment and review），開發中國家部分則進行國際諮商與分析（international consultation and analysis）。藉由此方式，希望進一步強化與減排努力有關之資訊之

¹⁵⁶ Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23-24 March 2000, para. 5.

¹⁵⁷ The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, 1/CP.16, 15 March 2011.

¹⁵⁸ *Id.* at para. 4.

透明度。

在坎昆會議之後，公約締約方在 2011 年德班之締約方會議中並達成了德班合作平台 (Durban Platform of Enhanced Cooperation)，藉由此項平台希望進一步建立一個新的市場機制，以更具成本效益之方式減少碳排放量，同時，並考量如何將農業列入氣候變化之議題中。在德班締約方會議中，歐盟提案主張：未來之氣候變化談判，應涵蓋所有國家。該新談判架構可以以議定書、新的法律文件，或任何締約方同意而具有法律拘束力之形式為之。詳言之，在此新的氣候變化規範框架下，減排之目標將 2°C 之目標予以明文化，且所有締約方均應提出減排承諾，然而，此承諾須基於共同但區別之責任此原則為之。該規範框架應具有法拘束力，同時，各經濟領域均應列入此規範架構之控制，包含海事運輸與航空業。此一規範架構應涵蓋坎昆與德班締約方會議所建立之規範與制度架構，同時，應納入京都議定書之根本規範。再者，此一規範架構應進一步強化監督、報告與確認系統，同時建立市場機制以追求符合成本效益之減排措施。最後，該規範架構應涵蓋對於開發中國家之氣候財政援助 (DG Climate Action, 2011)。

之後，更重要之締約方會議則為 2012 年之杜哈締約方會議，此項會議之目的在於確定京都議定書第一承諾期間屆滿後，將如何延續？並在德班合作平台之架構下，於 2015 年完成新的氣候變化規範架構，並於 2020 年開始實施。為達成此一目標，理事會分別在環境理事會¹⁵⁹ 以及經濟與財政事務理事會 (ECOFIN) 之架構下

¹⁵⁹ Council Conclusions on the Preparations for the 18th session of COP 18 to the UNFCCC and the 8th session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 8) (Doha, Qatar, 26 November to 7 December 2012), 3194th Environment Council Meeting, Luxembourg, 25 October 2012.

做出結論，¹⁶⁰ 以做為杜哈締約方會議之準備。就杜哈締約方會議之結論而言，歐盟在應對氣候變化之努力上，應可認為達成有限度之成功。所謂之成功，乃在於對於京都議定書修正案之達成，¹⁶¹ 得以於第一承諾期間屆滿後，進入自 2013 年至 2020 年之第二承諾階段。然而，由於此第二承諾階段乃係建立在京都議定書之基礎上，世界最大以及次大之溫室氣體排放國家（中國與美國）並未參與。因而，杜哈締約方會議所達成之京都議定書修正案對於全球暖化所能產生之實效仍屬有限。在德班締約方會議歐盟所提出之全面、有企圖心且具有法律拘束力之全球規範架構，仍有待於日後進一步協商。氣候變化綱要公約之締約方大會所達成之決定，仍係依據峇里行動計畫，繼續勾勒此一全球規範架構之形式與內涵。

其次，就歐盟所為之承諾而言，一如歐盟長期所主張的，其承諾係 20% 之減排承諾，僅在條件成就，亦即在其他已開發國家做出相同程度之減排 (comparable emission reductions)，且開發中國家做出符合其責任與能力之承諾 (adequately according to their responsibilities and respective capabilities) 時，歐盟方提高其承諾之 30% 之減排承諾。就此而言，歐盟之減排承諾並不具足夠之企圖心，從而，歐盟無從藉由更高之減排承諾以形塑其氣候變化領導者之地位。最後，與第一承諾階段相同，第二承諾階段仍建立在責任共享之基礎上，然而，由於歐盟成員國之擴充，以及候選會員國之即將加入，歐盟之責任共享範疇同時包含新會員國與候選會員國，

¹⁶⁰ Council Conclusions on Climate Finance—Fast Start Finance, 3198th Economic and Financial Affairs Council Meeting, Brussels, 13 November 2012.

¹⁶¹ Amendment to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9 (the Doha Amendment), Decision 1/CMP.8, Doha, Qatar, 26 November to 7 December 2012.

例如克羅埃西亞與冰島。

就歐盟自聯合國氣候綱要變化公約談判伊始之參與，以及京都議定書之承諾以及為促進議定書生效所為之努力，乃至於京都議定書下第一承諾期間屆滿時，後京都時代之談判，依其發展之分析得以發現，歐盟在國際氣候變化政策是否得以扮演全球行為者，乃至於領導者之角色主要有幾項因素。就其前提問題係歐盟是否具有參與之適格。亦即歐盟是否得以藉由區域經濟整合組織之身分，參與聯合國架構下之多邊環境公約，此項前提性問題在共同體成功說服其他談判方在公約架構下增列區域經濟整合組織得做為公約締約方時，即已解決。其後，歐盟全球行為者角色之展現主要繫於主觀與客觀因素。就主觀因素而言，則係歐盟是否得以提出具有企圖心之減量承諾，以資做為其他締約方之典範。另一方面，歐盟與其會員國間立場是否一致，能否單一發聲，以確保歐盟成為一個一致之行為者。就客觀因素而言，主要源自於歐盟談判立場與其他締約方立場之差距，以及此差距是否得以藉由說服或其他外交途徑之方式加以消除，就此而言，仍有賴於歐盟在實質承諾所展現之企圖以及歐盟與會員國間立場是否得以整合而定。因而，本文以下擬從歐盟條約第 4 (3) 條之所揭櫫之真誠合作原則出發，探討該原則是否得以促進並確保歐盟與其會員國就對外立場之一致。

肆、真誠合作原則對於協調會員國行動之貢獻

如前文所述，歐盟與會員國間廣泛之合作義務則來自於歐盟條約第 4 (3) 條之真誠合作原則。依據真誠合作原則，聯盟與會員國應相互尊重，協助彼此完成條約所賦予之任務；會員國應採取一般或特定之適當措施以執行條約或聯盟機構措施所導致之義務；會員

國並應促進聯盟任務之達成，且應避免妨礙達成聯盟目標之措施。就歐盟條約第 4 (3) 條所課予之義務而言，可分兩個層次加以討論：就義務之課予而言，歐盟條約第 4 (3) 條第一句要求聯盟與會員國相互尊重，且均有協助彼此完成條約所賦予之義務之責任。亦即，真誠合作原則之義務人，並不僅限於會員國，聯盟亦負有相同之義務。其次，歐盟條約第 4 (3) 條第二句則規範會員國就條約或聯盟措施所產生之義務，會員國應採取適當措施以確保義務之滿足。而條約第 4 (3) 條第三句更進一步區分積極與消極兩個面向加以規範：一方面要求會員國應促進聯盟任務之達成；另一方面要求會員國避免妨害聯盟目標之達成。

就聯盟之對外行動而言，歐盟條約第五章以下設有進一步之規範。歐盟條約第 21 (2) 條本文要求聯盟應制訂並追求共同政策與共同行動，並應在各國際關係領域上高度合作 (a high degree of cooperation)，俾以發展國際措施以保存及改善環境品質與全球自然資源之永續管理，以茲促進永續發展；¹⁶² 提倡以強化多邊合作與全球良善治理為基礎的國際體系。¹⁶³ 此外，歐盟條約第 21 (3) 條第二句並要求聯盟應確保各類聯盟外部行動以及此類外部行動與其他政策之一貫性。¹⁶⁴

依上開條文分析得以發現，歐盟條約除要求聯盟與會員國在對外立場上須相互合作，採取一致之立場外，同時間，亦要求聯盟對外行動彼此之間，以及對外行動與其他聯盟政策間之一貫性。藉此強化聯盟對外行動之一致，以及聯盟在國際代表之單一性 (unity of international representation)。然而，就此真誠合作原則之內涵以及

¹⁶² TEU, Art. 21 (2) (f).

¹⁶³ TEU, Art. 21 (2) (h).

¹⁶⁴ TEU, Art. 21 (3).

其所課予會員國之義務，應如何適用在歐盟之對外關係上並非毫無疑義。就歐盟對外在環境議題之參與而言，亦曾產生爭議。因而，本節以下乃先就歐洲法院之重要案例法加以分析，其次，並針對環境議題上產生之爭議加以探討。

在歐洲法院之案例而言，歐洲法院首先在 1978 年 Euratom 條約下提及真誠合作義務，在涉及國際原子能總署架構下之核能物質之實體保護公約 (Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials) 簽署時，法院指出：該公約在共同體境內之執行僅有在共同體機構與會員國在談判以及締約階段密切聯繫 (close association) 下方能達成。當一特定國際義務部分落於共同體權限，部分落於會員國權限時，該國際義務僅有在共同體與會員國聯繫下方得以承擔，而此項情形，亦為 Euratom 條約所預見。¹⁶⁵ 在公約生效後，在共同體內部與會員國內之執行亦須共同體與會員國之密切合作 (close cooperation)。¹⁶⁶ 此項見解旋即適用在共同體脈絡下，歐洲法院在第 2/91 諮詢意見中表示：即令上開意見是在 Euratom 條約架構下作成，上開合作義務在 EEC 條約架構下亦屬適用，蓋上開合作之義務乃係基於共同體國際代表之一致性要求所導出。¹⁶⁷ 質言之，共同體與會員國之合作義務適用於談判、簽署以及內國執行階段，此項合作義務不僅適用於 Euratom 條約架構，也適用於共同體架構。再者，此項義務之依據乃係基於共同體對外代表之一致性所致。

¹⁶⁵ Ruling of 1/78 on Draft Convention of the International Atomic Energy Agency on the Physical Protection of Nuclear Materials, Facilities and Transports (hereinafter, Ruling 1/78) [1978] ECR 2151, para. 34.

¹⁶⁶ Ruling 1/78, para. 36.

¹⁶⁷ Opinion 2/91, para. 36.

而就環境議題上適用真誠合作義務之案例，則出現於 *Commission v. Sweden*¹⁶⁸ 一案。在該案中，執委會以瑞典自行依據斯德哥爾摩持久性有機污染物公約 (Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants)，提交全氟辛烷磺酸 (perfluorooctane sulfonate)，以將之列入管制，認為瑞典違反共同體條約第 10 條之真誠合作義務。詳言之，本案涉及會員國有無權力在聯盟行動架構外，自行依據斯德哥爾摩公約第 22 條之規定，單獨提交化學物質名單以將之列入管制。執委會主張：瑞典並未促進共同體任務之達成，也未避免妨礙共同體目標之達成，因而違反共同體條約第 10 條真誠合作原則之義務 (duty of cooperation in good faith)。¹⁶⁹ 法院首先指出：真正合作義務 (duty of genuine cooperation) 具有普遍適用之性質，且該義務與共同體對於特定議題是否享有專屬權限或特定會員國是否有權 (right) 與第三國簽訂國際條約無涉。¹⁷⁰ 本案例中，執委會表示：其非主張共同體於該領域具有專屬權限，因而，本案應認屬於共享權限範疇內。¹⁷¹ 法院就此強調，在特定議題中部分屬於共同體權限而另一部分屬於會員國權限時，有必要確保共同體機構與會員國在談判、締約及義務之履行上密切合作。此項合作之義務來自於共同體在國際代表單一性之要求。¹⁷²

法院並強調：在執委會已提交提案予理事會，即令該提案尚未經理事會採認，但該提案即足做為共同體在國際層次行動的起點，

¹⁶⁸ Case C-246/07, *European Commission v. Kingdom of Sweden* (hereinafter, *Commission v. Sweden*) [2010] ECR I-03317.

¹⁶⁹ *Commission v. Sweden*, para. 50. 就共同體條約第 10 條課予之義務，在本案判決中，不同之字眼混用。同時，在歐洲法院之判例裡，亦未有一貫之用法。

¹⁷⁰ *Commission v. Sweden*, para. 71.

¹⁷¹ *Commission v. Sweden*, para. 72.

¹⁷² *Commission v. Sweden*, para. 73.

會員國即負有採取特定行為或避免一定情況發生之義務。¹⁷³ 法院同時指出：當理事會藉由理事會決定，授權執委會進行多邊條約之談判時，此理事會決定即代表共同體共同行動 (concerted Community action) 之起點，因此，會員國 (若非避免採取其他行動) 至少應與共同體機構緊密合作以促進共同體任務之達成，以及確保共同體行動之一致與連貫以及其國際代表之單一性。¹⁷⁴ 就本案之情形，依斯時之理事會意見，基於財政考量，共同體之優先考量是將共同體既有之管制物質列入上開公約內管制，共同體之共同策略 (common strategy) 係暫不將該化學物質列入斯德哥爾摩公約管制。¹⁷⁵ 法院因而認為瑞典片面將該化學物質提交與斯德哥爾摩公約，以期將該化學物質列入管制，並未依循共同策略而為。¹⁷⁶

再者，由於斯德哥爾摩公約第 23 (2) 條規定，區域經濟整合組織就其所享權限範圍內得行使之投票權數係相當於其會員國而為公約締約方之總數。倘若該組織之會員國行使投票權，該組織即不得行使投票權；反之亦然。瑞典片面提出管制系爭化學物質之提案，將使得共同體面臨：選擇行使投票權，則瑞典無從行使投票權以捍衛其提案；或不行使投票權，而由其餘會員國投票反對瑞典提案之困境。¹⁷⁷ 瑞典之片面提案將妨害歐盟與其會員國對外代表單一性之原則，並削弱聯盟與會員國之談判力量。

上開判決就歐盟在國際氣候變化之參與上，有幾點值得加以參考。首先，本案重申就真誠合作義務之適用而言，其範圍係一般適

¹⁷³ Commission v. Sweden, para. 74.

¹⁷⁴ Commission v. Sweden, para. 75.

¹⁷⁵ Commission v. Sweden, paras. 89-90.

¹⁷⁶ Commission v. Sweden, para. 91.

¹⁷⁷ Commission v. Sweden, para. 94.

用，並不僅限於歐盟享有專屬權限，亦不限於會員國對於特定議題，有權利與第三國訂定國際條約之情形。就氣候變化議題，因涉及不同領域，並可能跨及核能議題，藉由真誠合作以協調歐盟與會員國在不同政策上之一致性，有其重要之價值。其次，由於氣候變化公約與京都議定書就投票權之規範，均與斯德哥爾摩公約相同，亦即，歐盟享有其參與公約或議定書之會員國總數之投票權，在歐盟行使投票權時，會員國即不得行使其投票權；反之，在會員國行使投票權時，歐盟即不得行使投票權。就此，倘若會員國單獨提案，即面臨類似本案所可能產生之「同一議案，立場分歧」之情形，就此除削弱歐盟與會員國之談判力量外，又弱化歐盟與會員國在國際代表之單一性。而就量化人為溫室氣體減量及限制而言，由於歐盟與會員國間存有責任共享協議，此協議強化了聯盟與會員國在氣候變化議題之緊密合作；在此協議之下，歐盟與其會員國更有義務依據歐盟條約第 4 (3) 條，真誠合作以協助彼此達成聯盟條約所課予之義務，並應促進聯盟任務之完成，以及避免妨害聯盟之目標達成。

伍、結論

本文主要藉由歐盟環境政策之法律基礎演變，探求歐盟環境政策權限擴張的歷程，藉此，本文試圖勾勒歐盟如何藉由內部權限的取得以支撐其在國際環境政治議題逐漸取得全球行為者之角色。在單一歐洲法將環境議題納入條約架構前，共同體之環境政策係藉由共同體條約第 308 [235] 條之基礎而言，同時，第 308 條之使用亦涉及共同體內部／外部權限平行主義之基本原則，此項原則源自歐洲法院之 AETR 之判例法。本文主張，在國際法上做為行為者之意義在於，法人格之取得進而得以享受權利、負擔義務。就歐盟與會員國權限劃分之不明確，由誰行使權利（例如投票權）以及相關

國際義務如何履行，是造成其他參與談判者拒絕接受歐盟做為正式談判方之原因之一。此外，共同體對外身分之建立係以區域經濟整合組織為基礎，藉由區域環境公約之先例（締結預防陸源性之海洋污染公約以及避免船隻及飛行器傾倒之海洋污染公約），共同體逐漸出現在多邊環境公約中。然而，相較於多邊環境公約，國際組織之設計（尤其聯合國及其週邊機構）係以主權國家為核心，因此，客觀上之國際架構即不利於歐盟成為正式之締約方，而聯合國的氣候變化綱要公約即係在此背景下協商而成。

就歐盟做為一個全球氣候變化政策之行為者而言，其成功將區域經濟整合組織納入氣候變化綱要公約之締約主體，使得共同體得以簽署該公約，並成為公約之締約方；其後，就京都議定書之生效過程中，在美國決定不批准該議定書之背景下，歐盟藉由經貿議題與氣候變化議題之連結，成功說服俄羅斯批准該議定書。經由長期在氣候變化議題上的出現，並適時把握美國退出國際環境政治之契機，歐盟取得在氣候變化議題之領導者地位。然而，由於氣候變化議題仍屬歐盟與會員國之共享權限，歐盟對外不僅面臨其他談判方之挑戰，亦有可能面臨會員國在國際場合之挑戰，因而，在歐盟與會員國立場之一致與各部門政策之一貫，則顯得格外重要。

此項問題，可從歐盟在後京都時代之發展找到佐證。一方面歐盟未能在後京都時代之談判提出具企圖心之減量承諾，另一方面歐盟與會員國未能達成一致之立場，依循單一發聲之原則，歐盟在氣候變化政策之領導者地位乃受到挑戰，因而動搖。其次，就提高減量承諾至 30%，除涉及氣候變化政策之外，亦涉及歐盟產業調整，對於能源密集之產業或經濟發展階段較低之會員國而言，均造成衝擊，因而，社會凝聚政策亦扮演重要之角色。此外，歐盟之氣候變化政策亦須在歐盟「歐洲二〇二〇策略」脈絡思考，亦即，如何藉

由人為溫室氣體之減量承諾，達成上開策略中所揭櫫之聰明、永續且含括之發展。就此，本文主張真誠合作原則對於確保歐盟對外行動之一致與政策之一貫，以及歐盟與會員國在國際代表之單一性，以強化歐盟之身分具有高度之價值。本文因而回顧歐洲法院關於真誠合作原則之主要案例法，並分析上開原則在涉及環境政策時，如何實踐。本文發現上開原則在歐洲法院之案例法中曾多次出現，在實際環境政策議題上亦有所著墨；如何確保歐盟與其會員國對外代表單一性，以免聯盟與會員國之談判力量遭削弱，係乃歐洲法院論證之核心。

參考文獻

- 甘逸驊 (2007)。〈歐盟「柔性強權」身分認同的建構與批判〉，《問題與研究》，46, 4: 1-25。(Kan, Y. H. [2007]. "Civilian power" as the EU's identity: Construction and criticism. *Issues & Studies*, 46, 4: 1-25.)
- 李正通 (2011)。〈歐盟規範性強權在其對中國大陸和緬甸人權政策上的實踐〉，蘇宏達 (編)，《歐洲聯盟的歷史發展與理論辯論》，頁 499-546。臺北：國立臺灣大學出版中心。(Li, C. T. [2011]. EU as a normative power: A study on its actions towards China and Myanmar. In H. D. Su (Ed.), *The European Union and integration theory since 1950* [pp. 499-546]. Taipei: National Taiwan University Press.)
- Bretherton, C., & Vogler, J. (2006). *The European Union as a global actor* (2nd ed.). New York: Routledge.
- Cremona, M. (2004). The union as a global actor: Roles, models and identity. *Common Market Law Review*, 41, 2: 553-573.
- Damro, C. (2006). EU-UN environmental relations: Shared competence and effective multilateralism. In K. V. Laatikainen & K. E. Smith (Eds.), *The European Union at the United Nations: Intersecting multilateralisms* (pp. 175-192). Basingstoke, UK & New York: Palgrave Macmillan.
- DG Climate Action. (2011). *The future global framework*. Retrieved January 7, 2013, from http://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/future/index_en.htm
- Douma, W. T. (2006). The European Union, Russia and the Kyoto Protocol. In M. Peeters & K. Deketelaere (Eds.), *EU climate change policy: The challenge of new regulatory initiatives* (pp. 51-66). Cheltenham, UK & Northampton, MA: Edward Elgar.
- Eeckhout, P. (2004). *External relations of the European Union: Legal and constitutional foundation*. Oxford, UK & New York: Oxford University Press.
- Everling, U. (1992). Reflections on the structure of the European Union. *Common Market Law Review*, 29, 6: 1053-1077.

- Jans, J. H. (2000). *European Environmental Law* (2nd ed.). Groningen, The Netherlands: Europa Law.
- Kilian, B., & Elgström, O. (2010). Still a green leader? The European Union's role in international climate negotiation. *Cooperation and Conflict*, 45, 3: 255-273.
- Krämer, L. (2007). *EC environmental law* (6th ed.). London: Sweet & Maxwell.
- Orbie, J. (Ed.). (2008). *Europe's global role: External policies of the European Union*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Portela, C., & Raube, K. (2008). Six authors in search of a notion: (In) Coherence in EU foreign policy and its causes. *Hamburg Review of Social Sciences*, 3, 1: 1-10.
- Slingenberg, Y. (2004). Community action in the fight against climate change. In M. Onida (Ed.), *Europe and the environment: Legal essays in honour of Ludwig Krämer* (pp. 209-227). Groningen, The Netherlands: Europa Law.
- Spencer, T., Tangen, K., & Korppoo, A. (2010). *The EU and the global climate regime* (Briefing Paper No. 55). Helsinki, Finland: The Finnish Institute of International Affairs.
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (n.d.a). *Declarations by Parties—United Nations Framework Convention on Climate Change*. Retrieved October 3, 2010, from http://unfccc.int/essential_background/convention/items/5410.php
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (n.d.b). *Declarations and reservations by parties—Kyoto Protocol*. Retrieved October 4, 2010, from http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/5424.php
- Vogler, J., & Bretherton, C. (2006). The European Union as a protagonist to the United States on climate change. *International Studies Perspectives*, 7, 1: 1-22.
- Vogler, J., & Stephan, H. R. (2007). The European Union in global environmental governance: Leadership in the making? *International Environmental Agreements*, 7, 4: 389-413.
- Wessel, R. A. (2000a). The inside looking out: Consistency and

- delimitation in EU external relations. *Common Market Law Review*, 37, 5: 1135-1171.
- Wessel, R. A. (2000b). Revisiting the international legal status of the EU. *European Foreign Affairs Review*, 5, 4: 507-537.
- Zimmermann, H. (2007). Realist power Europe? The EU in the negotiations about China's and Russia's WTO accession. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 45, 4: 813-832.

The EU as a Global Environment Actor —A Case Study of Its Participation in the UNFCCC

Chien-Huei Wu

Institute of European and American Studies, Academia Sinica
No. 128, Sec. 2, Academia Rd., Taipei 11529, Taiwan
E-mail: wch@sinica.edu.tw

Abstract

This article examines the legal basis of the EU's competence in environment affairs with a view to ascertaining how the expansion of internal competence supports EU external action in international environmental policies. With respect to climate change, firstly, the EU was successful in including a "regional economic integration organisation" in the UNFCCC, which provides a legal basis for the EU to become a Contracting Party to it; and, secondly, in assuming a leadership role in global climate change politics when the US retreated from environmental politics, and successfully persuading the Russian Federation to ratify the Kyoto Protocol with trade and environment linkages. However, given that environmental affairs are a shared competence between the EU and its Members States, as the EU seeks to lead the fight against global climate change it may confront internal challenges as well as external challenges. Therefore, the consistency of the positions of the EU and its Members States, and coherence among different policies objectives, are key to EU success as a leading actor in the fight against global climate change. Thus, the principle of sincere cooperation plays a critical role in ensuring the consistency, coherence, and unity of EU international representation.

Keywords: EU as a global actor, UNFCCC, Kyoto Protocol, Burden Sharing Agreement, Principle of Sincere Cooperation