

绿色转型背景下欧盟法的域外效应

——基于对 CBAM 和 CSDDD 提案的考察

叶斌 杨昆灏

内容提要:面对环境治理和气候变化等全球性议题,近期欧盟出台了一系列具有域外效应的单边立法,呈现出环境政策与经贸工具相结合、域内实施与域外效应相结合、自愿实施与强制义务相结合的多重趋势。欧盟法域外效应是欧盟应对域外环境和气候问题的重要方式,在形成机制上具有直接规制对象、调整范围的域外延伸和域外治理目标三个层次。域外效应根植于欧盟对内政策和法律基础的对外维度和国际规则导向,基于域内行为体的法律实施,间接实现域外的治理目标,但实际效果仍取决于第三国的态度。具有域外效应的欧盟《碳边境调节机制条例》和《公司可持续性尽责指令提案》等单边立法对当前中国加强涉外法治建设具有借鉴意义,并为中欧加强绿色转型领域的多边与双边合作提供了可能性,但应对其负面效应保持警惕。

关键词:欧盟法 绿色转型 域外效应 碳边境调节机制 公司尽责

面对环境治理和应对气候变化等全球性议题,欧盟积极打造一个以单边经贸法律为基础、具有“域外效应”(Extraterritorial Effects)^①的“绿色法律工具箱”,以支持其“绿色转型”(Green Transition)目标和气候雄心。欧洲绿色转型兼具本土和域外双重维度,其效果不仅取决于欧盟内部市场的政策和法律实施,而且受到全球特别是第三国法律和治理水平的影响。为此,欧盟环境政策将应对域外环境问题作为重要的治理目标,并与对外经贸法律工具紧密结合,赋予单边环境立法域外性特征。^②

从立法和法律实施的角度来看,欧盟运用法律的域外效应推动实现对外环境治理

^① 本文将“欧盟法的域外效应”界定为欧盟基于域内的法律实施而对域外行为体施加的法律影响,从而推动实现其对外政策目标。“域外效应”区别于对本国管辖范围以外的行为体施加直接法律约束力,例如,美国基于自身实力和美元霸权地位对外施加的“长臂管辖”或狭义上的“域外适用”。

^② Jan H. Jans and Hans H. B. Vedder, *European Environmental Law* (Third Edition), Europa Law Publishing, 2008, pp.31-35.

目标。凭借欧盟的“规范性力量”,欧盟单边环境立法的实施呈现出从域内的法律实施到域外效应的传导过程。欧盟法的域外效应根植于欧盟内部政策和法律基础的对外维度和国际规则导向,在立法实践中生成了特有的形成机制。欧盟通过管辖范围内的法律实施,将特定的域外因素,如第三国的市场行为及效果、法律政策和治理水平等纳入欧盟法实施的考量范围,借此推动域外的行为、法律和治理结构同欧盟趋近,进而重塑跨国规则、国际法和全球治理格局。^①

欧盟新近环境立法也呈现了更强的对外经贸维度。环境政策与内部市场经贸规则进一步结合,环境和气候治理目标转化为市场行为体的强制性法律义务,并通过公法和私法相结合的方式强制实施。欧盟法不再局限于通过“联结”(Linkage)的方式将价值观纳入贸易目标,而是凭借内部市场的影响力,将环境、气候等非经济目标(Non-economic Objectives)“嵌入”经贸规则,^②利用国际贸易和全球供应链的溢出效应,对域外行为体施加法律影响。^③

本文聚焦于绿色转型视角下欧盟法的域外效应,以近期欧盟推动出台的两部重要单边立法——欧盟《碳边境调节机制条例》(Carbon Border Adjustment Mechanism Regulation, CBAM)^④和《公司可持续性尽责指令提案》(Proposal for A Directive on Corporate Sustainability Due Diligence,以下简称“CSDDD 提案”)^⑤为核心考察对象,试图揭示欧盟运用单边立法的域外效应实现其绿色转型目标的趋势和特征,并在此基础上探讨其对当前中国加强涉外法治建设的启示。

一 绿色转型下欧盟环境和气候立法的多重趋势

近年来,欧盟通过一系列框架性政策和单边立法,引导和推动经济社会转型。2019年12月,欧盟委员会推出“欧洲绿色新政”,^⑥作为欧盟应对环境与气候挑战以

^① Marise Cremona and Joanne Scott, “Introduction,” in Marise Cremona and Joanne Scott, eds., *EU Law beyond EU Borders*, Oxford University Press, 2019, pp.1-2.

^② Bernard M. Hoekman, Petros C. Mavroidis and Douglas R. Nelson, *Non-economic Objectives, Globalisation and Multilateral Trade Cooperation*, CEPR Press, 2023, p.14.

^③ 参见程卫东:《欧盟新一轮贸易保护主义的新动向》,载《人民论坛》,2021年第34期,第93页。

^④ Regulation (EU) 2023/956 of 10 May 2023 Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism, OJ L 130, 16 May 2023, pp.52-104.

^⑤ European Commission, “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and Amending Directive (EU) 2019/1937,” COM(2022) 71 final, 2022/0051(COD), Brussels, 23 February 2022.

^⑥ European Commission, “The European Green Deal,” COM/2019/640 final, Brussels, 11 December 2019.

及推动经济社会转型的政策路线图。其中,欧盟将自身定义为“全球领导者”,以寻求气候变化和环境问题的全球解决方案。2021年7月,《欧洲气候法》(European Climate Law)正式生效,以欧盟条例的形式首次将气候中立和减排目标转化为对欧盟机构和成员国政府具有约束力的法律。^①同时,欧盟委员会公布实施气候目标的具体行动方案——“适应55”(Fit for 55)一揽子政策工具和立法提案,涵盖排放交易机制、减排目标、可持续金融、能源、交通和公司治理等领域。^②

为配合实现绿色转型目标,^③欧盟出台了一系列具有域外因素、体现经贸维度的单边立法,寻求以域内法律实施推动域外环境治理的目标。^④部分欧盟单边立法针对进入欧盟内部市场的第三国产品,要求欧盟的进口商等内部市场经营主体将域外环境问题纳入考虑范围。比如,为应对欧盟以外的“碳泄漏”问题,欧盟对自第三国进口至欧盟的水泥、电力、化肥、钢铁、铝和氢六类特定“碳密集型”产品(以下简称“CBAM产品”)实施碳边境调节机制,要求进口商申报与年度进口产品相对应的碳排放总量,并按照欧盟碳排放交易体系(EU Emission Trading System, EU ETS)中的排放配额价格购买CBAM凭证(CBAM Certificates)。^⑤

随着“公司社会责任”(Corporate Social Responsibility, CSR)理念和“环境、社会和公司治理”(Environmental, Social and Corporate Governance, ESG)政策正式进入公共监管的视野,欧盟及其成员国探索出台了一系列公司可持续性治理的法律工具。部分欧盟环境立法聚焦ESG维度,要求在内部市场经营的公司对跨国经营活动和供应链实施尽责程序。在欧盟的立法实践中,尽责义务内容由信息披露逐步转变为涵盖风险识别、预防、应对和问责的实体程序。^⑥对于信息披露,欧盟《公司可持续性报告指令》(Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD)在《非财务报告指令》的基础上,引

^① Regulation (EU) 2021/1119 Establishing the Framework for Achieving Climate Neutrality and Amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'), OJ L 243, 9 July 2021, pp.1-17.

^② European Commission, "'Fit for 55': Delivering the EU's 2030 Climate Target on the Way to Climate Neutrality," COM(2021) 550 final, Brussels, 14 July 2021.

^③ 参见孙彦红:《欧盟绿色转型的实践与经验》,载《人民论坛》,2022年第10期,第96-99页。

^④ 关于欧盟“绿色新政”的最新立法进展,参见叶斌等:《欧盟法制进程:推进数字和绿色转型、供应链重塑与对等开放》,载冯仲平、陈新主编:《欧洲发展报告(2022~2023)》,社会科学文献出版社2023年版,第137-166页。

^⑤ CBAM凭证是进口产品所对应碳排放量的进口凭证,本质上是一种碳排放凭证。根据CBAM第3条定义条款,CBAM凭证指产品隐含碳排放量(Embedded Emissions)中每公吨二氧化碳当量所对应的电子凭证。参见王优西等:《欧盟碳税新政:内容、影响及应对》,载《国际经济合作》,2021年第5期,第19页。

^⑥ Alessandro D'Eri and Valerio Novembre, "Future Perspectives on Sustainable Corporate Governance and Disclosures," in Nadia Linciano, Paola Soccorso and Glaudiva Guagliano, eds., *Information as a Driver of Sustainable Finance: The European Regulatory Framework*, Palgrave Macmillan, 2022, pp.255-256.

入了更严格的公司信息披露义务,要求所有在内部市场经营的大型企业、所有上市交易的中小企业,以及在内部市场经营且达到法定门槛的第三国公司披露其与社会和环境问题相关的可持续性信息,包括可持续性战略、尽责程序、风险及其应对等。^①在此基础上,欧盟立法引入了强制适用的“尽责义务”(Due Diligence Obligations),要求达到法定门槛的公司实施尽责程序。比如,欧盟《消除森林砍伐产品条例》聚焦因农业生产用地扩张而导致全球森林砍伐和退化问题,要求在欧盟市场投放或自欧盟出口特定农产品的经营者和贸易商实施尽责程序,收集产品生产过程信息,说明生产过程不存在森林砍伐问题且符合当地法律,并建立风险评估和消除机制。^②该条例的适用范围涵盖油棕、牛、大豆、咖啡、可可、木材和橡胶及其衍生品。

欧盟及部分成员国正在更大范围内推动跨行业强制适用的公司尽责立法。在成员国层面,法国、德国和荷兰已通过本国的公司尽责法;在欧盟层面,已经通过木材、矿产、电池等特定“高风险”行业的公司尽责单行法。在法德和欧洲议会的推动下,2022年3月,欧盟委员会提出CSDDD提案。这是欧盟有关公司可持续性治理政策的标志性立法,其核心内容是强制适用的公司尽责义务和公司问责制。该提案对在欧盟内部市场经营的、达到法定门槛的特定公司施加强制适用的公司尽责义务,要求公司对自身、附属实体和全球供应链业务关系履行尽责义务,以识别、预防和应对跨国供应链中的人权和环境风险;提案还引入了公法和私法双重法律责任,违反尽责义务的公司将面临行政处罚和民事问责。近期,欧盟共同立法者已就提案内容达成政治协议,^③有望在2024年欧洲议会选举前完成法律批准程序。

近期欧盟环境单边立法与经贸工具紧密结合,将环境政策嵌入市场准入和公司治理等经贸规则,呈现了法律调整范围的“域外化”和实施方式的“硬化化”趋势。不同于环境保护等“非贸易目标”与贸易议题的“联结”,欧盟单边环境立法直接采用经贸工具的形式,通过将环境目标与内部市场准入和跨国公司治理等经贸规则相结合,对在内部市场上经营的行为体引入法定义务和违法责任,赋予法律强制性的实施效果。上述欧盟法在调整对象和立法目标上,具有域外因素;在适用范围上,立足于欧盟内部

^① Directive (EU) 2022/2464 of 14 December 2022 Amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as Regards Corporate Sustainability Reporting, OJ L 322, 16 December 2022, pp.15-80.

^② Regulation (EU) 2023/1115 of 31 May 2023 on the Making Available on the Union Market and the Export from the Union of Certain Commodities and Products Associated with Deforestation and Forest Degradation and Repealing Regulation (EU) No 995/2010, OJ L 150, 9 June 2023, pp.206-247.

^③ Council of the European Union, “Corporate Sustainability Due Diligence: Council and Parliament Strike Deal to Protect Environment and Human Rights,” Press Release, 1026/23, 14 December 2023.

市场法律实施的直接效果,间接推动对外环境治理目标。下文通过考察 CBAM 和 CS-
DDD 提案在立法目的、调整范围和实施方面的异同,尝试探讨绿色转型背景下,具有
域外效应的欧盟法所呈现的发展趋势。

(一) 环境政策的“经贸工具化”:由非贸易目标迈向权利经济转型

近期欧盟环境立法“经贸工具化”,将环境和气候目标作为市场经济的新要素,呈
现了向“权利经济”(Human Right-based Economy)转型的趋势。^① 传统的“联结”理论
将具有人权、环境保护等可持续发展目标纳入经贸议题。^② 新近欧盟单边环境立法表
明,可持续发展目标不再仅仅作为经济活动的保护对象和市场行为的考量因素,而是
正在演变为直接介入市场交易的非商业经济要素,对经济活动发挥重要影响。比如,
CBAM 要求进口商就产品在第三国发生的碳排放购买 CBAM 凭证,以此作为相关产品
进入欧盟内部市场的附加条件。CSDDD 提案将人权和环境尽责标准作为跨国公司治
理和涉欧供应链的准入门槛。借助经贸法律工具,环境和气候变化等因素作为市场准
入门槛和行为标准,直接介入市场经济活动。在权利经济的视角下,环境和气候目标
日益成为市场经济的法定要素,对货物流动、市场经营和公司治理施加法律影响。

1. CBAM: 基于欧盟市场准入对产品进口商施加法律义务

CBAM 是欧盟应对跨境“碳泄漏”问题的单边法律工具,2023 年 5 月生效,并从同
年 10 月起进入实施过渡期。^③ “碳泄漏”是在环境政策、能源价格和减排技术发展等
多重因素共同作用下,市场主体在不同法域之间转移生产和排放的现象。^④ 由于各国
气候变化目标和碳排放标准存在差异,加之国际上缺乏协调统一的碳排放交易市场和
定价机制,跨国企业可通过“挑选法域”的方式,将生产或供应链转移到标准相对更宽
松的国家或地区,以降低企业经营成本和合规风险。目前,为降低企业向第三国转移
排放的风险,欧盟采取了专门的应对措施。一方面,欧盟 ETS 向被纳入欧盟委员会

^① 参见叶斌、杨昆灏:《欧洲的权利经济转型——基于对欧洲公司可持续性尽责法的考察》,载《欧洲研究》,2022 年第 6 期,第 80-81 页。

^② Marise Cremona, “The European Union as an International Actor: The Issues of Flexibility and Linkage,” *European Foreign Affairs Review*, Vol.3, No.1, 1998, pp.81-82.

^③ European Commission, “Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) Starts to Apply in Its Transitional Phase,” Press Release, IP/23/468529, Brussels, September 2023.

^④ Stefano F. Verde et al., “Emissions Trading Systems with Different Measures for Carbon Leakage Prevention: Implications for Linking,” Research Project Report, Florence School of Regulation, European University Institute (EUI), Issue 2021/01, September 2021, p.2.

“面临碳泄漏风险的行业清单”^①的行业提供免费的碳排放配额；^②另一方面，授权成员国政府援引“国家援助”(State Aid)条款对特定行业提供电价补偿，以补偿企业因电力行业排放成本上升及电价上涨而导致的间接排放成本。^③然而，实证研究显示，免费碳排放配额机制对控制“碳泄漏”的效果并不理想。^④此外，由于免费碳排放配额本身与欧盟 ETS 中配额的商业化定价机制目标并不兼容，欧盟委员会正逐步减少免费配额的占比和适用范围，出台 CBAM 以替代现行发放免费碳排放配额的方案。

欧盟对自第三国进口的 CBAM 产品引入碳排放凭证制度，以应对产品在域外发生的碳排放问题。CBAM 为进入内部市场的高“碳密度”产品建立相对独立的碳排放交易体系，将 CBAM 产品的“隐含碳排放量”(Embedded Emissions)^⑤与欧盟 ETS 配额定价机制相挂钩，要求产品进口商根据进口数量购买相应的碳排放配额，从而实现欧盟对进口产品在内部市场边境以外发生碳排放问题的管控。条例以附件清单的形式列举了 CBAM 产品的涵盖范围，包括水泥、电力、化肥、钢铁、铝和氢。未来欧盟委员会将根据实施情况，将适用范围逐步扩展至其他面临“碳泄漏”风险的行业。考虑到对欧盟进口商与第三国相关产业产生实际影响，条例将 2023 年 10 月 1 日至 2025 年 12 月 31 日规定为过渡期。过渡期内欧盟进口商或其授权代表只需履行报告义务，无须购买 CBAM 凭证。所报告的内容应包括进口产品总量、产品隐含排放量和间接排放量，以及产品在原产地已经就产品隐含排放支付的碳价(Carbon Price)。^⑥自 2026 年 CBAM 进入完全实施阶段后，特定产品的进口商应购买 CBAM 凭证。

2.CSDDD 提案：直接介入跨国公司治理和全球供应链管理

在公司治理领域，近期欧盟和部分成员国推动公司可持续性尽责立法，以应对公司经营活动对欧盟和第三国的人权和环境的不利影响。公司尽责法将人权、环境和良治等价值观因素嵌入公司治理和全球供应链管理，对在欧盟内部市场经营的、达到法

^① European Commission Delegated Decision (EU) 2019/708 of 15 February 2019 Supplementing Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council Concerning the Determination of Sectors and Subsectors Deemed at Risk of Carbon Leakage for the Period 2021 to 2030, C/2019/930, OJ L 120, 8 May 2019, pp.20-26.

^② Consolidated Version of Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 Establishing a System for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Union and Amending Council Directive 96/61/EC, OJ L 275, 25 October 2003, Article 10b.

^③ Ibid., Article 10a, para.6.

^④ Claudio Marcantonini et al., “Free Allowance Allocation in the EU ETS,” Policy Brief, Florence School of Regulation, EUI, Issue 2017/02, March 2017, pp.3-5.

^⑤ 根据 CBAM 第 3 条(22)，隐含碳排放量包括产品生产过程的直接排放，以及生产产品所消耗电力在电力生产过程中的间接排放。

^⑥ 根据 CBAM 第 3 条(29)，碳价指在第三国碳减排方案下，以税、费或温室气体排放交易体系下的排放配额的形式支付的货币金额，根据这类措施所覆盖的、在产品生产过程中排放的温室气体计算得出。

定门槛的特定公司施加强制适用的尽责义务。违反尽责义务的公司将面临公司问责。

欧盟 CSDDD 提案是通过规制欧盟内部市场公司的经营行为,将人权和环境等价值观因素嵌入公司治理和涉欧贸易规则的单边经贸法律工具。根据提案,公司尽责义务的主体是在欧盟内部市场经营、达到法定营业额和雇员人数门槛的大型公司。换言之,未来公司尽责义务的主体,不但包括在任一欧盟成员国设立的公司(以下统称“欧盟公司”),也包括在第三国设立的公司(以下统称“第三国公司”)。^① 基于公司在内部市场的经营活动这一客观连接因素,CSDDD 提案对特定公司施加强制适用的公司尽责义务。在此基础上,由于人权和环境尽责的对象涵盖位于第三国的附属实体和供应链业务关系,特定公司的尽责程序及其效果将通过公司跨国治理结构和全球供应链延伸至第三国。最终,基于公司人权和环境尽责的实施效果,CSDDD 提案将间接影响第三国工商业的人权和环境问题。

(二)调整范围的“域外化”:从直接实施到间接影响

欧盟单边环境立法具有明确的对外治理目标,将相关域外因素纳入法律调整范围,间接对第三国和域外行为体施加法律影响。CBAM 和 CSDDD 提案呈现了欧盟法基于法律的域内实施,间接对域外行为体施加法律影响的传导过程。基于 CBAM 申报和凭证清缴机制,欧盟以进入内部市场的进口产品为连接因素实施属地管辖,通过将产品在第三国发生的碳排放纳入欧盟法调整范围,间接对产品原产国及其供应链的碳排放数量和标准施加影响。CSDDD 提案要求在内部市场经营的特定公司对全球的附属实体和供应链业务关系实施人权和环境尽责。借助跨国公司的治理结构和供应链的传导效应,公司尽责程序将人权和环境保护标准的适用范围间接扩张至域外行为体。通过将特定的域外因素纳入法律的调整范围,如 CBAM 产品在第三国发生的碳排放,以及与特定公司的供应链有关的第三国的人权和环境保护,上述两部立法间接向域外扩张欧盟法的调整范围。

1. CBAM:调整进口产品在第三国发生的碳排放问题

CBAM 要求欧盟进口商就 CBAM 产品在第三国发生的碳排放购买和清缴排放凭证。根据条例,符合特定条件的进口商或其“间接海关代理人”(Indirect Customs Representative)可以申请注册成为“CBAM 授权申报商”(Authorised CBAM Declarant)。在过渡期结束后,只有授权申报商可以在欧盟进口 CBAM 产品。^② 根据产品的实际进口

^① CSDDD Proposal of 2022, Article 2.

^② CBAM, Article 4, 5.

数量,授权申报商应通过成员国专门设立的平台购买 CBAM 凭证。凭证数量应与进口产品的隐含碳排放量相对应,凭证价格与欧盟 ETS 中碳排放配额的市場拍卖价格相对接。^①此外,隐含碳排放量的计算须严格遵守条例规定的公式,计算结果应接受专门核查员的认证。^②自 2027 年起,每年 5 月 31 日前,授权申报商须足额清缴上一年度隐含碳排放量所需的 CBAM 凭证;^③同时,授权申报商应在注册系统上完成上一个年度的申报,申报内容包括上一年度进口商品总量及其隐含碳排放量、清缴的凭证数量和核查报告等。^④对于违法后果,条例规定未足额清缴凭证的授权申报商或其他违反 CBAM 进口限制的市场行为体可能面临成员国主管机构的罚款。^⑤

CBAM 以治理第三国环境问题为导向,具有多重对外政策目标。作为一种与气候变化目标紧密结合的单边贸易措施,广义上的碳边境调节机制是一国将国内排放交易体系延伸适用于“碳密度”高的进口产品。除了减少“碳泄漏”风险,碳边境调节机制提高了第三国产品进入国内市场的准入门槛和交易成本,进而维持本国产业的竞争力,并促进第三国引入和实施碳定价机制。^⑥通过调整进口产品的隐含碳排放,以及主导建立与欧盟 ETS 排放配额市场定价直接挂钩的凭证清缴体系,CBAM 以贸易机制和单一市场力量激励域外产品生产者和供应商遵守欧盟法设定的绿色转型目标和环境标准,进而推动产品原产地和供应链业务关系调整其排放目标、标准、交易体系和定价机制。在此基础上,CBAM 也隐含了欧盟引领多边气候谈判的雄心。条例序言部分提出“气候俱乐部”(Climate Club)的发展规划,通过加强与已设立碳排放交易体系的国家合作,为达成全球碳排放定价机制创造条件。

条例的“豁免条款”从侧面反映了 CBAM“协调”域外国家碳排放交易体系的政策目标。如前所述,“碳泄漏”是由于排放目标、标准和交易体系不协调而在不同法域之间发生的现象。简言之,如果存在统一的排放标准和交易体系,那么理论上便不存在一国企业向域外转移排放成本的问题。CBAM 通过对特定的高碳排放进口产品引入碳排放凭证制度,寻求调整产品在第三国发生的碳排放问题,同时促进产品原产地建立和协调碳排放交易体系。为引导第三国根据欧盟 ETS 调整本国的碳排放交易体

① CBAM, Article 20, 21, 22.

② Ibid., Article 7, 8.

③ Ibid., Article 22.

④ Ibid., Article 6.

⑤ Ibid., Article 26.

⑥ Michael Keen, Ian Parry and James Roaf, “Border Carbon Adjustments: Rationale, Design and Impact,” *Fiscal Studies*, Vol.43, No.3, 2022, pp.210-211.

系,条例专门引入了“豁免条款”。该条款规定,第三国适用欧盟 ETS 或与其对接,且能保证有效收取碳价的,原产自该国的产品将获得豁免并排除适用 CBAM。^① 条例完全实施后,CBAM 凭证的购买成本将对欧盟进口商、第三国生产商和供应链企业、第三国政府和消费者带来直接影响。^② 对此,第三国政府可能会根据欧盟 ETS 建立或调整本国碳排放交易体系,以降低 CBAM 所带来的负面经济影响。可以预见的是,CBAM “豁免条款”将推动第三国政府考虑将本国碳排放交易体系与欧盟 ETS 趋近。^③ 欧盟的环境立法经常使用“豁免条款”的立法技术,即规定严格监管框架的同时引入豁免适用规则,用以引导第三国调整国内决策。^④ 立法实践中,欧盟常常使用这一立法技术以实现欧盟的双边或多边政策目标。

2.CSDDD 提案:通过公司尽责影响第三国的人权和环境保护标准

从实施机制来看,CSDDD 提案也是通过欧盟法的域内实施和法律适用,间接对域外行为体施加法律影响。该提案并不直接规制在欧盟内部市场没有属人或属地连接点的第三国公司,而是通过对在欧盟内部市场具有经营活动的特定公司施加尽责义务,并利用供应链的传导效应,对第三国公司及其经营行为施加法律影响,从而在第三国推动实现其可持续性目标。

CSDDD 提案把欧盟选定的人权和环境保护标准作为内部市场和涉欧供应链的准入门槛,并借助供应链传导效应对第三国和域外行为体施加法律影响。^⑤ 该提案以附件清单的形式援引了一系列国际人权和环境公约作为公司尽责义务的实体标准。换言之,特定公司未来在实施尽责义务的过程中,不仅需确保公司本身的经营遵守上述公约,还应要求公司的附属企业和供应链业务关系遵守相关人权和环境保护标准。这一规则也隐藏了欧盟运用单边经贸法律工具推动多边规则制定和实施的政策目标。一方面,通过涉欧经贸和供应链的第三国公司对公约的事实性遵守,推动第三国政府在法律层面签署或批准相关国际公约;另一方面,将国际组织框架下制定的人

^① 根据 CBAM 第 2 条第 6 款,在第三国同时满足以下条件时,原产自该国的产品将获得豁免:其一,第三国适用欧盟 ETS,或与欧盟达成协议,实现本国碳排放交易体系与欧盟 ETS 的完全对接;其二,第三国根据产品的实际隐含排放量有效收取碳价,且退税比重并未超过欧盟 ETS 的水平。

^② 参见李万强、王思炜:《欧盟碳边境调节机制:各方争议与中国应对》,载《国际贸易》,2022 年第 10 期,第 14 页。

^③ 2019 年,瑞士和欧盟就排放交易体系对接达成协议。根据 CBAM 豁免条款和附件三,原产自瑞士的产品豁免适用 CBAM 规则。参见 European Commission, “Agreement on Linking the Emissions Trading Systems of the EU and Switzerland,” Press Release, IP/19/6708, Brussels, 9 December 2019.

^④ Joanne Scott, “Multi-Level Governance of Climate Change Thematic Focus: Climate Change Governance: Policy and Litigation in a Multi-Level System,” *Carbon & Climate Law Review*, Vol.5, No.1, 2011, pp.30-31.

^⑤ 叶斌、杨昆灏:《欧洲的权利经济转型——基于对欧洲公司可持续性尽责法的考察》,第 101-102 页。

权和环境公约作为普遍适用的行为标准,借此强化单边经贸工具的多边属性和法律正当性。

(三)实施方式的“硬法化”:从自主实施到法定义务

欧盟单边环境立法对市场行为体引入了强制适用的法定义务,以“硬法”方式推动欧盟绿色转型目标,特别是推动对外环境治理目标的落实。具体而言,CBAM对欧盟进口商引入了强制适用的凭证清缴义务,CSDDD提案引入法定的公司尽责义务。违反法定义务的行为体需要承担相应的法律责任。违反CBAM的进口商将会面临行政处罚,违反尽责义务的特定公司则将面临公法和私法的双重法律责任。不同于过去以自愿为基础的公司社会责任实施方式,新近欧盟单边环境立法对公司施加明确的法定义务,以落实其对外环境治理目标。

此前,国际与欧盟层面的公司社会责任政策经历了从“公司自愿实施”向“政府补充性监管”的重大转变。《工商企业与人权:实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》(UNGPs)^①在工商业与人权保护领域确立了“国家义务”“企业责任”(Corporate Responsibility)和“救济机制”的保护框架,并正式提出工商企业的“人权尽责”(Human Rights Due Diligence)责任,要求公司识别、预防、消除自身经营活动对人权的不利影响,并对此承担责任。该原则促进了在国际、区域和国家层面推动工商业人权保护责任的观念和规则范式转型。^② 欧盟积极支持UNGPs的落地实施,并出台了具有革新意义的《新版欧盟公司社会责任战略文件(2011—2014年)》。^③ 该文件改变了欧盟过去以自愿适用为基础的公司社会责任概念和实施方式,要求公司对自身经营所产生的社会影响承担责任,在实现股东和利益相关方利益最大化的同时,识别、预防和减少经营活动的不利影响。文件还提出政府监管者在公司社会责任政策领域的支持性角色,通过公司自愿政策措施和政府补充性监管的“有机结合”促进公司社会责任的实施。欧盟《新版公司社会责任战略》吸收借鉴了UNGPs关于人权尽责的制度设计,推动欧盟公司社会责任领域立法和实施方式向“硬法化”转型。^④

^① 联合国人权理事会:《工商企业与人权:实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》,HR/PUB/11/4, 2011年6月16日。

^② Barnali Choudhury, “The UN Guiding Principles on Business and Human Rights and Principles for Responsible Contracts: An Introduction,” in Barnali Choudhury, ed., *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2023, pp.6-9.

^③ European Commission, “A Renewed EU Strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility,” COM(2011) 68 final, Brussels, 25 October 2011.

^④ Leonard Feld, *From Soft Law to Hard Law: The Concept and Regulation of Human Rights Due Diligence in the EU Legal Context*, PhD Thesis, 2022, EUI, pp.191-192.

除了强制适用的法定义务,欧盟单边环境立法还专门引入了法律责任条款,以此保障法律的强制实施,如欧盟 CSDDD 提案的公司问责条款。除了传统意义上的行政性违法责任,提案还引入了人权和环境权的民事问责机制,要求违反尽责义务的特定公司对人权和环境造成的损害结果直接承担民事法律责任、提供民事救济。从法律关系来看,民事问责程序突破了传统意义上民事法律问责的相对性,授予因侵犯人权或损害环境的行为而受到损失的受害方向尽责义务主体——特定公司寻求法律救济的诉权。根据提案,特定公司与受害方之间将间接形成损害赔偿之债的民事法律关系。^① 通过引入严格的法律责任和问责机制,欧盟单边立法旨在倒逼义务主体尽最大努力履行法定义务和可持续性保护标准。

二 欧盟法域外效应的形成机制与要素分析

(一) 欧盟法域外效应的形成机制

1. 欧盟法域外效应与现有学说

欧盟在绿色转型领域出台了一系列具有域外效应的单边立法,试图通过欧盟法的“域内”适用推动“域外”治理目标,以维护欧洲本土和全球性的绿色目标。从域外效应的实现路径来看,欧盟单边环境立法规制与内部市场具有领土、国籍和其他客观管辖权连接因素的行为体。^② 不同于中国国内探讨的美国法域外适用,或美国“域外管辖”^③“长臂管辖”^④等法律现象,欧盟法通常直接适用于与欧盟具有客观管辖权连接因素的行为体,并侧重根据内部市场的法律实施效果,间接对域外国家和行为体施加法律影响。

现有理论研究已经关注到“欧盟法域外效应”的现象,并从成因和立法方式等维度提供了观察视角。^⑤ 学界先后提出“规范性力量欧洲”(Normative Power Europe)^⑥

① 叶斌、杨昆灏:《欧洲的权利经济转型——基于对欧洲公司可持续性尽责法的考察》,第89-92页。

② Joanne Scott, “Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law,” *The American Journal of Comparative Law*, Vol.62, No.1, 2014, pp.87-125.

③ 参见李庆明:《论美国域外管辖:概念、实践及中国因应》,载《国际法研究》,2019年第3期,第5-8页;

④ 参见中华人民共和国国务院新闻办公室:《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场白皮书》(2019年9月),人民出版社2019年版。

⑤ 参见金晶:《欧盟的规则,全球的标准?——数据跨境流动监管的“逐顶竞争”》,载《中外法学》,2023年第1期,第55-61页。

⑥ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No.2, 2002, pp.235-258.

和“市场力量欧洲”(Market Power Europe)^①理论,认为欧盟基于规范性基础和单一市场的影响力对外施加法律影响。布拉德福德(Anu Bradford)进一步提出“布鲁塞尔效应”(Brussels Effect)理论,着眼于实践中欧盟法的域外维度,将欧盟界定为全球规制性力量。^②该理论认为,基于单一市场的影响力,欧盟规制在内部市场经营的跨国公司并影响其全球经营行为,从而在全球范围内推广其市场规则,以实现其规制目标。

根植于自身的价值观和法律基础,欧盟对外关系法律实践发展形成了特有的立法方式。克雷莫纳(Marise Cremona)指出欧盟运用“联结”的方式,将人权、劳工和环境标准等价值观条款与单边贸易立法和对外经贸协定相结合,通过经贸活动和市场准入向域外国家施加法律影响。^③斯科特(Joanne Scott)认为欧盟法运用“领土延伸”(Territorial Extension)机制实现属地管辖权的对外扩张。^④这一机制说明,欧盟将相关域外因素纳入法律实施的考量范围,从而向域外延伸欧盟法的管辖范围。此外,布拉德福德提出了“布鲁塞尔效应”理论的实现路径:基于欧盟内部市场准入、自身合规、跨国经营成本等考量,在内部市场经营的跨国公司往往“自愿”在全球市场遵守欧盟的市场规则,这形成了“事实上的(*de facto*)布鲁塞尔效应”;在此基础上,为确保市场竞争优势,避免因遵守更为严格的欧盟规则而导致的竞争劣势,这些跨国公司会“主动”游说第三国立法者,以实现第三国市场规则与欧盟法趋近,最终上升为“法律上的(*de jure*)布鲁塞尔效应”。

2. 形成域外效应的三个层次

现有学说提供了欧盟法对第三国施加法律影响的不同视角:“联结”学说从非贸易目标的角度揭示欧盟利用对外经贸规则影响第三国;“领土延伸”学说关注欧盟管辖权扩张的合法性问题;“布鲁塞尔效应”理论侧重解释欧盟法全球影响力与跨国公司参与全球竞争之间的关系。但是,对于新近欧盟单边环境立法所表现出来的新特征,这些学说尚未从欧盟法的域外效应层面提供更完整的解释,尤其是在域外效应的形成机制方面。基于对CBAM和CSDDD提案的考察,本文从欧盟法的域外效应出发,以第三国身份来分析欧盟单边环境立法如何与对外经贸立法相结合,并通过法律域外效应的不同层次实现其对外治理目标。之所以从域外效应来考察欧盟法,是因为

^① Chad Damro, “Market Power Europe,” *Journal of European Public Policy*, Vol.19, No.5, 2012, pp.696-697.

^② Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020, pp.1-4.

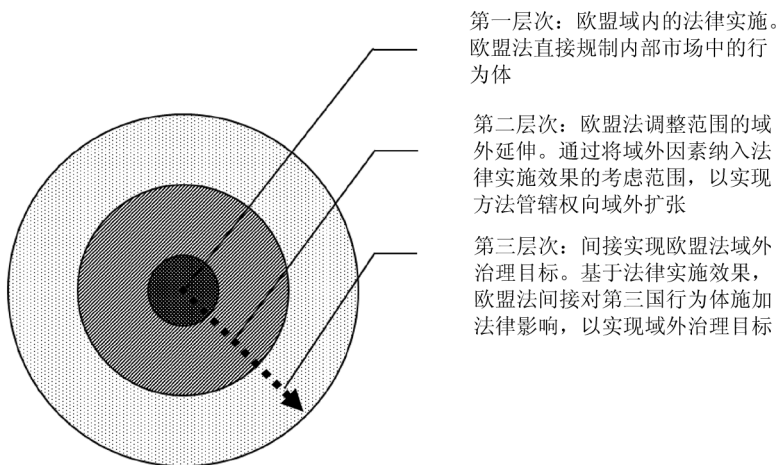
^③ Marise Cremona, “The European Union as an International Actor: The Issues of Flexibility and Linkage,” pp.81-82.

^④ Joanne Scott, “Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law,” pp.89-90.

当前中国涉外法治体系建设需要参考国外的相关经验。

从程序上看,欧盟法域外效应的形成机制呈现了相互关联、层层递进的三个层次或三个步骤。欧盟立足于单边立法管辖权和法律的域内实施(第一层次),通过法律调整范围的对外扩张,将特定的域外因素纳入法律实施的考虑范围(第二层次),进而间接对域外行为体和第三国施加法律影响(第三层次)。图 1 展现了欧盟法由域内实施到域外效应的完整过程。本文认为,欧盟法域外效应的形成机制包括“直接规制对象”“法律调整范围的域外延伸”和“间接实现域外治理目标”三个层次。

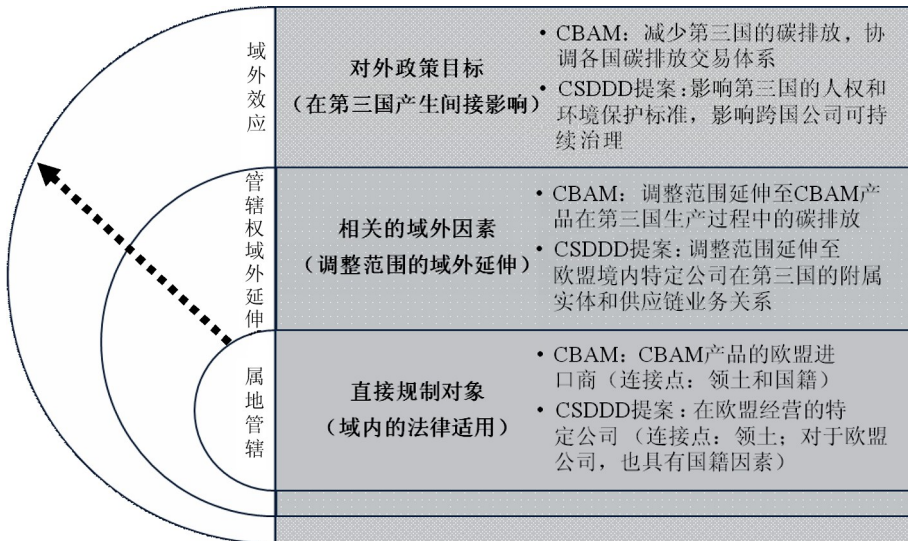
图 1 欧盟法形成域外效应的三个层次



注:图由作者自制。

下文运用这一解释框架,来揭示 CBAM 和 CSDDD 提案通过欧盟法的域内实施推动实现对外治理目标的传导过程。如图 2 所示,两部立法的域外效应的形成机制可理解为三个不同阶段或层次:第一,欧盟法基于领土、国籍等客观连接点确立对规制对象的立法管辖权,规制对象通常是内部市场中的特定行为体;第二,两部立法将与规制对象相关的域外因素纳入法律调整范围,推动欧盟法向第三国延伸;第三,基于欧盟域内的法律实施,欧盟法对相关域外因素施加法律影响,从而以域外效应的方式推动在第三国实现对外治理目标。

图 2 欧盟法域外效应的形成机制:以 CBAM 和 CSDDD 提案为考察对象



注:图由作者自制。

(1) 第一层次:直接规制对象

欧盟依据管辖权连接点确立和行使立法管辖权,这是欧盟法对外施加域外效应的前提。管辖权连接点是欧盟法与直接规制对象的事实性纽带,也是欧盟确立和行使立法管辖权的法律依据。立法实践中,欧盟法常常适用于以行为或客观存在等具有领土因素的属地连接点和以国籍为基础的属人连接点。在竞争、金融等其他政策领域,欧盟法也逐步发展和形成了新的管辖权连接点,如行为效果等。^①基于上述连接点,欧盟法确立了法律的管辖范围。其中,法律直接调整的行为体是本文所称的“直接规制对象”。

CBAM 和 CSDDD 提案首先依据属地连接点确立对“直接规制对象”的管辖。CBAM 适用于欧盟进口商;CSDDD 提案调整在欧盟内部市场经营的特定公司。从管辖权角度出发,原产自第三国的产品进入内部市场,以及欧盟进口商在内部市场的经营行为,构成欧盟立法管辖权的属地连接点;CSDDD 提案调整在欧盟内部市场经营、达到法定营业额和雇员人数门槛的特定公司,特定公司的经营所在地也构成具有领土特征的属地连接点。

^① Joanne Scott, “The New EU Extraterritoriality,” *Common Market Law Review*, Vol.51, No.5, 2014, pp.1347-1362.

实践中,欧盟法可能基于多种管辖权的连接点确立和行使管辖权。一种法律关系可能同时创设多个管辖权连接点。比如,CBAM 授权申报商是在任一成员国设立的进口商或其间接海关代理人;CSDDD 提案适用于在欧盟境内注册并达到法定门槛的公司。这为欧盟法基于国籍确立属人管辖权提供了合法性基础。此时,以国籍为基础的属人连接点将作为属地连接点的补充,共同确立欧盟立法管辖权的法律依据。

(2) 第二层次:法律调整范围的域外延伸

欧盟法将与“直接规制对象”具有联系的域外因素纳入法律实施的考虑范围,从而实现了管辖权的域外延伸。这是欧盟法域外效应形成机制中最有技术性、最具争议的第二层次。现有理论研究揭示了欧盟运用“联结”“领土延伸”等不同机制将域外因素纳入欧盟法的调整范围。在表现形式上,相关域外因素与“直接规制对象”具有特定联系,如规制对象在第三国的行为、行为后果或其他因素。CBAM 凭证的计算基础是产品在欧盟境外生产过程中的碳排放量,CBAM 的调整范围就延伸到在第三国发生的碳排放;CSDDD 提案要求欧盟经营的特定公司对位于第三国的附属实体和供应商产生的人权和环境风险履行尽责义务,那么在第三国公司的人权 and 环境保护及其损害结果也将被纳入公司尽责程序的调整范围。

可见,不论是 CBAM 产品的隐含碳排放,还是特定公司对全球附属实体和供应商的尽责义务,欧盟法的调整范围延伸到与直接规制对象具有特定联系的域外因素。然而,对于“联系”的扩张解释可能会导致关于过度管辖权的批评,这将减损欧盟法域外效应在欧盟法和国际法视角下的合法性。实践中,欧盟法管辖权的对外延伸受到欧盟法基本原则和欧洲法院司法审查的双重限制。

(3) 第三层次:间接实现域外治理目标

第三层次是欧盟法域外效应的最终表现形式,也是法律调整范围向域外延伸的实施效果。具体而言,CBAM 并未直接对在第三国的产品生产商施加强制适用的减排目标或标准,而是要求产品进口商购买和清缴凭证,间接提高第三国产品的减排成本,从而“引导”第三国生产者改变其流程和排放控制。从第三国的角度来看,CBAM 并未直接要求第三国或产品生产商遵守欧盟 ETS,而是通过 CBAM 的“豁免条款”,“鼓励”第三国立法者和政府根据欧盟 ETS 建立或调整本国的碳排放交易体系。因此,CBAM 的立法目的是通过对第三国的产品生产商及其政府施加影响,以实现欧盟在应对气候变化方面的对外治理目标。同理,CSDDD 提案未直接干预第三国公司或当地政府的人权 and 环境保护标准,而是要求位于欧盟的特定公司实施公司尽责程序,将欧盟所确

立的可持续性标准通过公司治理结构和供应链传导的方式推广至位于第三国的公司。基于相关标准在第三国的事实性实施,推动第三国政府在法律层面加入或批准相关人权和环境标准。最终,CBAM 和 CSDDD 提案借助域内的法律实施对第三国行为体间接施加法律影响,进而在第三国实现欧盟的对外政策目标。

(二) 欧盟法域外效应的要素分析

1. 欧盟内部政策对外维度的法律基础

欧盟的绿色转型不仅应对境内的环境问题,也将应对全球性特别是域外的环境和气候变化问题纳入转型的政策目标。“欧洲绿色新政”强调了欧盟在环境和气候变化领域的“全球引领者”角色,提出应运用外交、贸易、发展援助和其他对外政策工具支持绿色转型,并在世界范围内推动和实施环境、气候和能源政策。^① 该文件指出,欧盟应运用其单一市场的优势和影响力,根据欧盟的环境和气候目标,重塑国际规则和全球价值链标准。^② 这重申了欧盟绿色转型所具有的国际维度。在此背景下,欧盟环境和气候变化领域立法将应对全球性问题作为政策基础,法律的实施机制和规制目的往往具有域外性特征。^③ 近期欧盟推动出台的 CBAM 和 CSDDD 提案均是以促进全球可持续性转型为治理目标的单边立法。

绿色转型目标的国际导向植根于欧盟的宗旨和价值观。根据《欧洲联盟条约》(TEU),欧盟以促进和平、欧盟的价值观和人民福祉为宗旨,并应保护环境和改善环境质量以促进欧洲的可持续发展。^④ 同时,欧盟在对外关系领域也应致力于全球的可持续发展。在法律层面上,基础条约为欧盟采取具有域外因素的环境立法提供了法定授权。欧盟的环境权能可追溯到 1986 年《单一欧洲法令》环境政策,^⑤ 这为当时的欧洲经济共同体应对环境问题采取共同行动提供了法律基础。2009 年《里斯本条约》生效后的《欧洲联盟运行条约》(TFEU)规定,欧盟和成员国在环境领域享有共享权能;在保护和改善人类健康的领域,欧盟可以采取行动支持、协调和补充成员国的行动。^⑥

欧盟基础条约明确授予欧盟在环境政策领域采取对外行动的权能。欧洲学者将

^① European Commission, “The European Green Deal,” p.20.

^② Ibid., p.22.

^③ Natalie L. Dobson, *Extraterritoriality and Climate Change Jurisdiction Exploring EU Climate Protection under International Law*, Hart Publishing, 2021, pp.50-56.

^④ 《欧洲联盟条约》第 3 条,参见《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》,程卫东、李靖堃译,社会科学文献出版社 2010 年版,第 33 页。

^⑤ 参见傅聪:《试论欧盟环境法律与政策机制的演变》,载《欧洲研究》,2007 年第 4 期,第 56-59 页。

^⑥ 《欧洲联盟运行条约》第 4 条和第 6 条。

这类规定称为“对内政策的对外维度”。^① 针对环境和气候变化等全人类共同面对的全球议题,欧盟环境立法兼具本土和域外目标,对内和对外行动紧密结合。考虑到环境政策的国际导向或外部性要求,欧盟基础条约规定:欧盟在法律授权范围内可以采取对外行动。对外行动对于实现欧盟在环境和气候变化领域的对内权能是必要的,否则欧盟对内权能的效力就会受到限制。^② 从法律实施的角度来看,在联盟层面采取对外行动更有利于对内环境权能的有效实施。^③ 在规范层面上,《欧洲联盟条约》第21条规定了欧盟对外行动的政策目标,其中第2款是关于欧盟在环境领域采取对外行动的原则性规定:“联盟应确立并采取共同政策与行动,努力在国际关系的所有领域实现高度合作,以达到下列目的……(8)帮助形成国际措施以维护和改善环境质量以及全球自然资源的可持续管理,确保可持续发展”。值得注意的是,有欧洲学者认为,上述原则性条款不指向特定的对外政策,仅具有政策导向性,并不直接创设或划分权能归属。^④ 由此,还引发关于欧盟“默示权力”(Implied Power)的讨论。^⑤ 尽管如此,欧盟在环境政策领域仍可以根据《欧洲联盟运行条约》的具体规则确定其对外权能依据。《欧洲联盟运行条约》第191条将“在国际层面推动应对地区或全球环境问题”和“应对气候变化”作为欧盟环境政策致力实现的目标之一,并专门授权欧盟在权能范围内与第三国和相应国际组织进行合作。这从基础条约层面为欧盟环境和气候变化立法的域外性确立了立法依据。

2. 欧洲法院对欧盟法域外效应的司法支持

欧洲法院为欧盟法的域外效应提供了合法性支持,其中最重要的案件是“美国航空运输协会案”。^⑥ 该案涉及欧盟《将航空活动纳入共同体温室气体排放配额交易的第2008/101/EC号指令》(以下简称《航空指令》)^⑦域外效应的合法性审查。欧盟《航

① [英]保罗·克雷格、[爱尔兰]格兰妮·德布尔卡:《欧盟法:教程、案例与资料》,叶斌、李靖莹译,程卫东译校,中国社会科学出版社2023年版,第547页。

② Dominik Thieme, “Community External Relations—European Community External Relations in the Field of the Environment,” *European Energy and Environmental Law Review*, Vol.10, No.8, 2001, pp.252–264.

③ Hans Vedder, “The Formalities and Substance of EU External Environmental Competence: Stuck between Climate Change and Competitiveness,” in Elisa Morgera, ed., *The External Environmental Policy of the European Union: EU and International Perspectives*, Cambridge University Press, 2012, pp.17–18.

④ Marise Cremona, “Structural Principles and Their Role in EU External Relations Law,” in Marise Cremona, ed., *Structural Principles in EU External Relations Law*, Hart Publishing, 2018, pp.6–7.

⑤ 参见[英]保罗·克雷格、[爱尔兰]格兰妮·德布尔卡:《欧盟法:教程、案例与资料》,第147–150页。

⑥ C-366/10 *Air Transport Association of America and Others v. Secretary of State for Energy and Climate Change* [2011] ECR I-13755.

⑦ 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, OJ L 8, 13 January 2009, pp.3–21.

空指令》旨在将航空业纳入欧盟 ETS。根据该指令,不论其出发地或目的地为何,对于所有到达或自欧盟境内任一机场出发的航空器,运营商应按照航空器完整的飞行里程计算碳排放量并清缴欧盟 ETS 配额。但航空器碳排放量的计算方式引起了广泛争议。不论航空器的登记所在地为何,指令将航空器在欧盟领空以外发生的碳排放计入欧盟 ETS 配额的计算范围。换言之,到达或自欧盟境内任一机场出发的第三国航空器,需要就在公海上空和第三国领空发生的碳排放向欧盟购买和清缴欧盟 ETS 配额。对此,中国、美国、俄罗斯、印度等国提出了强烈抗议,主张欧盟《航空指令》超出了欧盟属地管辖权的适用范围,侵犯了第三国的主权。^① 在此背景下,来自美国航空业的代表在英国法院提起司法审查之诉。由于涉及欧盟二级立法的合法性问题,英国法院提请欧洲法院做出初步裁决,审查欧盟《航空指令》在国际法和欧盟法项下的合法性问题。

本案中,欧洲法院表达了对环境领域欧盟法域外效应的支持态度。它首先界定欧盟《航空指令》应遵守的习惯国际法原则和国际条约范围,^②重申欧盟应遵守国际法义务。^③ 在此基础上,欧洲法院从管辖权和环境政策两个维度论证《航空指令》域外效应的合法性依据。就管辖权而言,到达或从任一成员国境内机场出发的第三国航空器,事实上进入欧盟境内,这一客观事实构成了欧盟和成员国行使无限管辖权(Unlimited Jurisdiction)的基础。^④ 就环境政策而言,根据《欧洲联盟运行条约》第 192 条第 2 款,欧盟环境政策旨在实现高水平保护,因此,可以将遵守欧盟为履行《京都议定书》等国际条约而制定的环境保护标准作为在内部市场开展商业航空经营的前提条件。^⑤ 根据欧洲法院在涉及竞争法和环境污染等判例中所确认的“效果原则”,^⑥欧盟法可以适用于在欧盟境内产生污染效果的域外行为。^⑦ 由此,欧洲法院认定《航空指令》并未侵犯第三国主权。

本案揭示了欧盟运用特定的立法方式实现法律调整范围的域外延伸或扩张。本

^① 关于第三国针对欧盟《航空指令》的反制措施,参见 Benoit Mayer, “Case C-366/10, *Air Transport Association of America and Others v. Secretary of State for Energy and Climate Change*, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 21 December 2011,” *Common Market Law Review*, Vol.49, No.3, 2012, pp.1113-1114.

^② C-366/10 [2011] ECR I-13755, para.111.

^③ Ibid., para.123.

^④ Ibid., para.124-126.欧洲法院关于成员国属地管辖权适用范围的态度,参见 C-286/90 *Anklagemyndigheden v Peter Michael Poulsen and Diva Navigation Corp* [1992] ECR I-06019, para.28, 31-34.

^⑤ Ibid., para.128.

^⑥ Ibid., para.129.欧洲法院基于域外行为在欧盟境内产生的环境污染后果确立属地管辖权,参见 C-188/07 *Commune de Mesquer v Total France SA and Total International Ltd.* [2008] ECR 2008 I-04501, para.60-62.

^⑦ Ibid., para.129.

案佐审官科科特 (Juliane Kokott) 认为, 欧盟《航空指令》仅仅是将域外因素——系争航空器在欧盟境外飞行里程纳入法律实施的考量范围, 而非直接对其在欧盟域外的行为行使立法管辖权。^① 这实际上支持了欧盟立法管辖权进行域外延伸的合法性。换言之, 基于领土等客观连接因素 (本案中航空器进入欧盟领空, 并到达或从任一欧盟境内机场出发), 欧盟确立了属地管辖权; 在此基础上, 欧盟法将域外的特定情形 (如同一航程中在欧盟境外发生的碳排放) 纳入考量因素, 从而向域外扩张了法律的调整范围。与该佐审官的观点相呼应, 欧洲学者斯科特将这种机制定义为欧盟法的“领土延伸”。^② 从形成机制的角度来看, “领土延伸”是推动形成欧盟法域外效应的重要方式。

“美国航空运输协会案”等一系列判例反映了欧洲法院在确立欧盟法域外效应和调整范围域外扩张实践中的重要作用。^③ 欧洲法院发挥“司法造法”功能, 运用司法能动解释的方式补充、创设和扩张对外关系领域的法律规范, 以实现欧盟整体的对外政策目标。^④

3. 单边法律工具的国际导向

欧盟法的域外效应本质上是通过单边法律实施间接实现其对外治理目标。CBAM 和 CSDDD 提案是事实上的单边经贸法律工具, 将人权保护和环境治理等非经济目标嵌入内部市场经贸规则, 并以欧盟的市场准入为条件, 要求内部市场行为体遵守具有域外因素的法律规则。通过“领土延伸”等机制实现了欧盟法调整范围的域外延伸, 从而构建了欧盟对第三国和域外行为体的域外效应。

欧盟法的单边实施和域外效应通常将国际法或国际社会共同承认的目标作为规范性目标。CBAM 结合《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change) 及《巴黎协定》(The Paris Agreement) 等国际社会共同承认的应对气候变化和环境保护目标, 推动第三国制定碳排放交易体系并实现与欧盟趋近, 并在此基础上推进多边气候谈判、碳排放定价机制和交易体系的国际合作。CSDDD 提案将国际环境和人权公约作为法律实施的标准, 要求公司按照国际公约设定的人权和环境保护标准实施尽责程序, 从而在事实上推动公约保护标准在第三国的推广和落实。这一方式被欧洲学者定义为“国际规则导向”(International Orientation), 以此

^① Opinion of Advocate General Kokott, C-366/10 [2011] ECLI:EU:C:2011:637, para.146-147.

^② Joanne Scott, “Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law,” pp.89-90.

^③ C-424/13 *Zuchtvieh-Export GmbH v StadtKempten* [2015] ECLI:EU:C:2015:259; C-592/14 *European Federation for Cosmetic Ingredients v Secretary of State for Business, Innovation and Skills and Attorney General* [2016] ECLI:EU:C:2016:703; C-561/20 *Q and Others v United Airlines, Inc.* [2022] ECLI:EU:C:2022:266.

^④ 参见蒋小红:《论欧盟法院在欧盟对外关系法中的作用》,载《国际法研究》,2023年第6期,第50-51页。

论证欧盟采取单边立法措施推动国际规则的制定、第三国的批准确定和实施的重要方式。^①

尽管具有国际规则导向,欧盟也试图借助域外效应维护欧盟的竞争力和话语权。通过出台和实施辐射域外行为体、第三国法律规则和国际规则的单边环境立法,欧盟提高来自第三国的货物和服务进入内部市场的经营和交易成本,间接维护欧盟本土工商企业的市场竞争力;同时,欧盟借此重塑全球价值链的绿色规则,争夺全球绿色转型的规则主导权。除了应对“碳泄漏”和实现绿色转型目标,CBAM也反映了欧盟在维护自身竞争力和引领气候治理等方面的政策目标。CBAM的实施将增加来自第三国产品的生产和合规成本,从而维护欧盟本土行业和生产企业的市场竞争力。^②同时,欧盟也希望通过“豁免条款”等机制,“鼓励”第三国公司和利益相关方引入或推动本国碳排放交易体系与欧盟ETS趋近,加强欧盟在协调各国碳排放交易体系和定价机制中的话语权。^③

4. 欧盟法的域外效应仍取决于第三国的态度

欧盟立法管辖权的过度延伸容易产生法律实施的负面效果,加剧欧盟与第三国的管辖权冲突和竞争。欧盟立法管辖权的域外延伸,单方面将相关的域外因素纳入法律调整范围。过度管辖权会加剧欧盟及其成员国与第三国的立法管辖权冲突,也会引发第三国对于欧盟法域外效应的合法性质疑。这取决于欧盟法对外延伸法律调整范围的标准和边界。关于欧盟《航空指令》的合法性争议为这一问题提供了观察视角,欧洲法院试图论证欧盟管辖权域外延伸在国际法视角下的合法性,对欧盟法适用范围域外扩张实践持支持立场。但欧洲法院也常援引礼让原则、比例原则等来限制管辖权的过度扩张。^④关于欧盟法域外效应合法性的外部边界问题,还有待司法实践的进一步澄清。

欧盟法域外效应也面临关于合理性赤字的质疑。依托内部市场的影响力,欧盟以单边方式强行将其环境治理标准和目标强加于第三国。此类立法将第三国以自愿为基础的承诺,转化为实际上具有强制色彩的事实性义务。这种方式具有一定的合理

^① Joanne Scott, "Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law," pp.113-116.

^② Natalie L. Dobson, *Extraterritoriality and Climate Change Jurisdiction Exploring EU Climate Protection under International Law*, p.49.

^③ Jos Delbek and Peter Vis, "How CBAM Can Become a Steppingstone Towards Carbon Pricing Globally," EUI STG, Policy Brief, 2023/06.

^④ 参见蒋小红:《欧盟法的域外适用:价值目标、生成路径和自我限制》,载《国际法研究》,2022年第6期,第102-104页。

性,有助于推动国际社会在气候变化和环境问题上的多边谈判,推动各国制定和达成环境治理目标。^①然而,法律的单边实施以“一刀切”的方式统一适用于第三国,容易忽视广大发展中国家的合理诉求,减损法律的事实性公平。对于《联合国气候变化框架公约》所确立的“共同但有区别的责任”的基本原则,欧盟法域外效应往往欠缺相关考虑,加剧了欧盟法的合理性赤字和合法性争议。在CBAM立法过程中,学者呼吁加入对“共同但有区别的责任”原则的考量,兼顾最不发达国家的合法利益。^②然而, CBAM在适用对象、原产地和凭证收支等方面并未充分体现对发展中国家的尊重和保护。

实践中,欧盟法域外效应受到第三国政府及利益相关方态度的直接影响。由于欧盟法的单边实施和域外扩张对第三国产生法律影响,第三国政府为保护本国的主权和合理利益诉求,会对欧盟法域外效应做出应对乃至反制措施。实践表明,第三国政府的应对措施将直接影响欧盟法的实际效果。例如,包括中国、美国、俄罗斯在内的国家对于欧盟《航空指令》的反制措施最终也促使欧盟不得不放弃这一立法计划。^③另外,第三国工商企业、行业协会等利益相关方的态度也会影响欧盟法的实际效果。总之,国际社会的普遍承认和接受对欧盟法通过域外效应的方式实现对外治理目标至关重要。

三 涉外法治视角下欧盟法域外效应:立场和启示

绿色转型背景下欧盟法域外效应的显著趋势是将环境保护政策与对外经贸规则直接挂钩。为了进一步实现环境保护或气候变化政策的立法目的,除了对欧盟内部市场的行为体施加法定义务之外,欧盟立法者还以创造性的方式将减排责任“嵌入”国际贸易:CBAM适用于从第三国进口到欧盟的特定商品,将减排义务“嵌入”全球供应链;CSDDD提案适用于公司供应链,经由贸易和供应链本身内在的跨国性向第三国经营者施加影响,即欧盟法的域外效应,从而使欧盟法跨越欧盟的地域界限,实现法律效

^① Joanne Scott and Rajamani Lavanya, “Contingent Unilateralism—International Aviation in the European Emissions Trading Scheme,” in Bart Van Vooren, Steven Blockmans and Jan Wouters, eds., *The EU’s Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford University Press, 2013, pp.212–215.

^② Gracia Marín Durán, “Securing Compatibility of Carbon Border Adjustments with the Multilateral Climate and Trade Regimes,” *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.72, No.1, 2023, pp.73–103.

^③ Decision No 377/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 24 April 2013 Derogating Temporarily from Directive 2003/87/EC Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community, OJ L 113, 2013, pp.1–4.

果的地理延伸,达到其对外政策目标的最大化。

CBAM 既可定性为减排政策工具,也可视为一种以减排为合法目的的贸易工具;CSDDD 提案既可定性为“环境、社会和公司治理”工具,也可视为以人权保护和环境保护为目的的贸易工具。因此,从贸易规则的角度来看,欧盟 CBAM 和 CSDDD 提案都是通过单边规则拓展 WTO 项下合法贸易管理措施的实质边界,欧盟法在 WTO 贸易与环境问题谈判之外,以单边措施迈出了实质性的步骤。鉴于欧盟在国际贸易中的体量及其在全球供应链、价值链中的深度融合,尤其是中欧经贸关系的相互依赖,具有域外效应的 CBAM 和 CSDDD 提案等欧盟法将对包括中国在内的世界各国经贸关系及经济社会发展模式产生深远影响。

(一)对建设涉外法治体系的借鉴意义

建设中国特色社会主义法治体系是推进全面依法治国的工作重点和总抓手,^①涉外法治体系是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。^②当前,中国加快完善涉外法治体系建设,已经出台了《反外国制裁法》《对外关系法》和商务部《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》等一系列涉外立法。然而,上述法律工具尚未将欧盟法域外效应纳入考虑范围。未来中国立法机关可考虑将外国法的负面域外效应纳入调整范围,适时出台专门的应对工具。

完善中国涉外法律法规体系,需要借鉴第三国的先进立法技术和实践经验。为此,不仅要推动中国法的域外适用,还应将推动中国法的“域外效应”纳入涉外法治体系的建设之中。欧盟法通过域外效应促进绿色转型,这种扩大本国法立法目的和实施效果的立法模式对中国建设涉外法治体系具有借鉴意义。通过将环境保护等可持续发展目标嵌入对外经贸规则,欧盟单边环境立法采用了贸易工具的造法思路,并引入强制性义务作为法律的实施方式。不同于一国国内法的域外直接适用,绿色转型背景下的欧盟法更多地利用贸易或供应链本身的跨国属性,通过贸易或供应链的传导作用实现其立法的域外效果。此外,在中国立法过程中考虑域外效应,意味着立法过程需要更加公开、透明,充分听取中外利益相关方的意见和建议,这也同时有助于中国立法工作的高质量发展。

与此同时,中国应对欧盟法负面域外效应保持警惕。尽管欧盟相关立法有助于促进环境保护,但是其与贸易直接挂钩可能会对国际贸易带来负面影响,即可能在实施

^① 习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路,为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,载《求是》,2021年第5期,第4-15页。

^② 黄进:《论统筹推进国内法治和涉外法治》,载《中国社会科学》,2022年第12期,第87-88页。

中造成对国际贸易的不合理壁垒或武断的限制。对于 CBAM 和未来 CSDDD 提案的实施,应防范其沦为贸易保护主义工具的可能性,对其负面域外效应保持警惕。对于欧盟法实施过程中的变相或武断歧视,可以考虑建立具有针对性的应对工具,如“反供应链歧视工具”等。

(二) 探讨绿色转型背景下中欧合作的可能性

在当前大国博弈的背景下,中国与欧盟的合作领域被一再压缩。在气候变化方面,尽管中欧在政策实施上有着不同的路径偏好,但是双方都做出了实质性的减排承诺,并制定了路线图,这为中欧在气变领域的切实合作奠定了基石。^① 可以将 CBAM 作为中欧合作的突破口和重要抓手,拓展中欧在双边和多边机制下的气候合作。

在合作路径方面,建议与欧盟达成将中国碳排放权交易体系与欧盟 ETS 对接的双边协议。CBAM 豁免条款(第 2 条第 6 款)为中欧之间的碳排放交易体系对接提供了机制上的可能性。中国应考虑利用该豁免机制,尽早与欧盟达成一份加强中国碳排放权交易体系与欧盟 ETS 相协调的国际协议,从而使中国出口欧盟的 CBAM 产品受惠于 CBAM 豁免机制。与欧盟机制对接,不仅意味着中欧在气候变化领域的实质性深度合作,而且有助于中国碳市场的国际化进程。根据相关报告,作为全球覆盖温室气体排放量规模最大的碳市场,中国碳市场在全球碳市场建设中有望发挥规模优势,^②通过与欧盟机制对接,势必将最大程度地扩大中国碳市场的规模优势。此外,这将为中国与欧盟在 WTO 改革方面提供更多的合作可能性,也为中国增加谈判筹码。

值得一提的是,CBAM 在降低“碳泄漏”风险方面不仅有利于欧盟自身产品的竞争力,而且有助于已建立类似碳排放交易体系国家的出口产品竞争力。与欧盟机制对接并获得豁免,意味着中国对欧出口产品在与尚无类似机制的国家产品竞争时具有了比较优势。在当前美国“离岸外包”政策背景下,这种特殊的比较优势在一定程度上有助于对冲美国对华政策的不利影响。另外,这种比较优势从长远来看,有利于优化吸引外国投资的营商环境,不仅为其他寻求以经济有效的途径减轻气候变化对自身影响的发展中国家政府树立榜样,^③而且可以为中国的国家形象提高国际美誉度。

^① 参见《中欧气候变化联合声明》,2015年6月29日,https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/201506/t20150630_7947585.shtml;中华人民共和国生态环境部:《生态环境部与欧盟委员会气候行动总司举行第三次碳排放交易政策对话》,2021年10月20日,https://www.mee.gov.cn/ywdt/hjynews/202110/t20211020_957294.shtml。

^② 北京理工大学能源与环境政策研究中心:《中国碳市场回顾与展望(2022)》,能源经济预测与展望研究报告总第62期,2022年1月9日,第33页。

^③ Valerie J. Karplus,《中国碳排放权交易制度:历史、现状与展望》,https://heep.hks.harvard.edu/files/heep/files/fan_yi_ban_ben_karplus_china_national_ets_chinese.pdf。

(三)将“环境、社会和公司治理”上升到以高质量发展推进中国式现代化的高度

当前,中国已经进入新发展阶段,深入贯彻新发展理念,加快构建新发展格局,是推动实现中国经济社会高质量发展的必然要求。^①探索开展“环境、社会和公司治理”评价,是健全美丽中国建设保障体系的重要尝试,这意味着 ESG 建设有望上升到以高质量发展推进中国式现代化的高度。建立 ESG 评价体系,并且针对包括国有企业和跨国公司在内的大型或超大型企业逐步实施强制性的尽责管理,使其积极承担社会义务,从长远来看,有助于激励企业提升自身的国际竞争力。从本质上讲,加强公司社会责任落地实施,施加公司尽责义务,与提升公司治理、谋求高质量发展和构建新发展格局并不存在内在矛盾;主动融入并参照《工商企业与人权:实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》,使其为我所用,对提升公司治理水平和谋求高质量发展具有推动作用。

从以自愿为基础的企业社会责任,到探索建立 ESG 评价体系,再到未来适时推出与中国经济社会发展实际相匹配的《公司可持续性尽责法》,是将人权和环境议题纳入中国式现代化的大胆探索。一方面,引导企业适应现代化的生产方式和全球供应链合规管理要求,避免“劣币驱逐良币”,为合法合规的企业创造更加公平的竞争环境,助力合规企业实现高质量发展;另一方面,改变西方国家对人权与环境保护等价值观的单向度“叙事”,对冲外国法律或措施的不当域外适用或负面域外效应。

(作者简介:叶斌,中国社会科学院欧洲研究所欧盟法研究室主任、副研究员;杨昆灏,欧洲大学学院[European University Institute]法律系博士研究生。责任编辑:蔡雅洁)

^① 习近平:《把握新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局》,载《求是》,2021年第9期,第4-18页。