

论港口国执行管辖制度对 欧盟海运 ETS 域外管辖的限制

——兼及中国应对策略

胡 斌

(重庆大学法学院,重庆 400045)

摘 要:继欧盟将国际航空纳入其单边 ETS 之后,欧盟一直积极筹划就国际海运也采取类似措施。但如果欧盟继续沿用其在航空领域的做法,要求外国船舶为其涉欧航程的全部碳排放购买相应排放配额的话,对外国船舶在欧盟管辖海域以外的排放行为,欧盟海运 ETS 将构成一种域外管辖。尽管根据国际海洋法,欧盟可以基于港口国地位对船舶域外行为行使一定的管辖权,但这种域外管辖的合法性取决于其执行措施是否符合国际海洋法的规定。欧盟海运 ETS 代表了发达国家一个新的海运单边主义动向,对此,中国应及早研究因应之策。

关键词:欧盟;海运 ETS;港口国管辖;域外管辖

中图分类号:D922.6

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2016)01-0083-06

欧盟一直试图在气候变化领域充当一个国际领导者的角色,而在某种程度上,欧盟确实也起到了这样一种作用。《京都议定书》的达成,很大程度上就应归功于欧盟的率先垂范^[1]。在气候变化问题领域,欧盟一方面在国际气候谈判中尽力推动国际合作;另一方面,其内部也确立了涵盖几乎所有工业领域的减排政策和目标。在国际社会无法就国际海运以及航空减排达成有效国际协议的情况下,欧盟开始尝试就上述两个领域采取单边措施,试图利用其经济和政治影响力迫使其他国家加入到这两个领域的国际合作中。在国际航空减排方面,2008年,欧盟颁布了航空碳排放交易指令,将国际航空运输纳入其碳排放交易体系。此后,在国际海事组织(IMO)框架内无法就全球海运减排市场机制构建达成一致的情况下,欧盟开始寻求就国际海运也建立一个单边的海运碳排放交易机制(海运 ETS)。2009年4月,欧盟委员会首次声称欧盟将就国际海运温室气体排放建立单边 ETS,而不再等待国际社会的一致行动^[2]。随后,在2012年1月至4月间,欧盟

委员会就是否建立海运 ETS 进行了公众咨询。2013年,欧盟委员会向欧洲议会提交并通过了《关于海运二氧化碳排放检测、报告以及认证的欧洲议会以及理事会条例》(MRV 条例)。MRV 的实施使欧盟可以准确获得进入欧盟港口船舶碳排放数据,构成欧盟未来实施海运 ETS 时确定海运碳排放总量和分配方案的必要前置措施。鉴于海运的国际化 and 全球化的特征,欧盟很可能沿袭其在航空领域的做法,要求进出欧盟港口的外国船舶为其全部航程碳排放在欧盟海运 ETS 中购买相应排放配额,由此也必然构成一种域外管辖。尽管根据国际海洋法,欧盟可以基于港口国地位对船舶域外行为行使一定的管辖权,但这种域外管辖能否无限扩张,值得进一步思考。

一、欧盟海运 ETS 域外管辖: 对海洋管辖制度的挑战

尽管基于国情等方面的不同,不同国家选择和实施的减排政策工具可能存在一些差异,但基本上,

收稿日期:2015-07-04

基金项目:重庆市社会科学规划博士项目(2015BS047);教育部人文社会科学研究青年基金项目(14YJC820079)

作者简介:胡斌(1984—),男,湖南湘潭人,讲师,博士,从事海商法、海洋法研究。

现行的减排政策工具可以分为两大基本类别,即命令与控制机制以及减排市场机制。命令与控制模式主要通过传统的行政命令和处罚来解决环境保护问题。然而,过去数十年来众多国家的实践表明,这种机制的政策制定权都掌握在政府手中,因此无论是在灵活性,还是在环境-经济效应方面都存在很大的局限性^[3]。而环境市场机制则是以“经济理性人”这一假设为前提,主张利用市场所特有的价格机制、供求机制以及竞争机制等,促使经济主体选择或改变某种生产或消费方式,来灵活矫正经济系统对环境的影响,以实现环境改善^[4]。环境市场机制一般而言有两种形式,即庇古主张的环境税,以及科斯主张的在界定产权基础上的排放交易机制。环境税又称之为生态税或绿色税,是指政府为保护自然资源,通过对开发、利用环境资源的单位和个人,按照其利用自然资源的水平或污染、破坏环境资源的程度征收一定的税费。与环境税相比,科斯主张的排放交易制度更为灵活,该制度的核心在于将原属公共物品的环境容量产权化。一般先由政府根据既定环境目标就某种污染物某一阶段内的排放设定一个排放总量,然后将总量按照一定标准以免费或拍卖形式分配给排放主体,也就是所谓的配额分配。排放主体期间内只能根据拥有的排放配额进行排放,超额排放将受到处罚,而结余配额则可通过排放交易市场转让给其他市场参与者。海运 ETS 简单而言就是指为一定范围内船舶碳排放设定一个排放总量,在总量控制前提下由船舶经营人通过在排放交易市场内自由交易的方式相互调剂排放量,从而达到减少排放量、保护环境的目的。

2009 年,荷兰 CE Delft 咨询公司(以下简称 CE Delft)接受了欧盟委员会委托就如何减少欧盟海运碳排放进行了研究。该公司递交的研究报告就减少欧盟海运温室气体排放提出了若干市场解决方案,其中包括海运 ETS 以及碳排放税。原则上,碳排放税和 ETS 在环境效益上是同样有效的^[5]。但报告也指出,在欧盟已然存在 ETS 的情况下,再对另一个部门采取碳税的形式可能产生不同的环境效果:一方面,海运部门的边际减排成本将因此大大提高;另一方面,当同类部门被要求参与不同减排市场机制时,同类行业之间的减排效果会相互影响,例如,若对海运碳排放征收碳税的同时,却对其他运输部门采取 ETS 形式的话,不仅会造成运输部门之间竞争关系的扭曲,同时也会影响整体的减排效果,并很可能最终导致海运碳排放交易市场中配额价格过低。因此,CE Delft 建议欧盟采取海运 ETS 形式。同时,该咨询机构进一步就海运 ETS 的具体设计进

行了研究和分析,在综合考虑各方面因素之后,该咨询机构认为,就欧盟海运 ETS 的设计而言,不应该再沿袭其在欧盟航空 ETS 的做法,将海运也纳入到欧盟现有的 ETS 体系中,而应该单独就海运设立一个封闭的排放交易市场。尽管一个封闭的海运 ETS 所导致的减排成本可能会远远高于一个开放的 ETS 的交易成本^①,但 CE Delft 认为,如果直接将海运纳入欧盟现有 ETS 中,配额的初始分配势必会扰乱市场竞争秩序。因为航运是一个波动性很强的市场,在配额初始分配时,某些船舶并不在欧盟领域内活动,因此可能会得不到任何排放配额;而某些已获得初始配额的船舶可能随后又不会再从事欧盟航线的运输,因此它们所得的初始排放配额既可能因此浪费掉,也有可能被转手交易给欧盟 ETS 内的其他市场主体,从而获得不当利益。这种不确定性所导致的在配额分配上的不均和不确定很可能会扭曲行业之间的竞争,对海运发展十分不利,而一个封闭的海运 ETS 显然可以将这种潜在的不利影响降至最低。考虑到这些,欧盟海运 ETS 很可能选择后者,就海运碳排放设立一个单独的 ETS。

根据 CE Delft 上述报告,在欧盟海运 ETS 的适用范围上,有 4 种方案可供欧盟选择:①适用于船舶在欧盟领海航段内的排放;②适用于船舶在欧盟港口间运输航段的排放;③适用于船舶进出欧盟全部航程内的排放;④适用于欧盟进出口货物从起运港到卸货港的航程范围内的排放。根据第一种方案,进入欧盟港口的船舶将为其在欧盟领海范围内航段的碳排放向欧盟海运 ETS 购买相应的排放配额,但那些仅仅通过欧盟成员国领海但不进入欧盟港口或岸外设施的船舶则予以豁免。根据第二种方案,欧盟海运 ETS 将仅仅适用于船舶在欧盟成员国港口间航程内的排放。第三种方案类似于欧盟目前航空 ETS 的安排,即将欧盟海运 ETS 适用于任何进入欧盟港口船舶全部航程段的碳排放。所谓全部航程,指船舶从最后一个起运港至欧盟目的港的航程;当船舶从事的是单一提单航次运输时,指装运港至卸货港航程段排放;如果是多次提单运输,则按照最后航程计算应缴纳配额。最后一种与第三种类似,不同的是最后一种方案以欧盟进出口货物运输中的排放作为海运 ETS 配额责任的基础,因此,其配额要求也以每单位货物运输所产生的排放为计算基础。

CE Delft 随后从环境效应、规避风险、法律可行

^①理论上,交易主体越多、交易范围越广、潜在的减排措施也就越多,也因此更有可能以更为经济的形式采取减排措施并取得既定的社会总体的减排目标。

性以及管理复杂性4个方面对上述4种方案进行了评估。就环境效应而言,前2种方案适用范围过窄,环境效应也相当有限,无法达到欧盟预期减排目标。相比较而言,后2种方案的适用地域范围更广,因此环境效应也相对好于前2种。然而,不同于对陆源碳排放的管制,海运船舶移动的特点使其更容易规避港口国的管制,因此,CE Delft对上述4种方案从规避成本角度进行了经济学上的评估。评估结果认为,第一和第四种安排中,船舶通过在中途转运货物以减少被计入欧盟海运 ETS 排放量的可能性最小,其次是第三种方案(减少16%排放计征)和第二种方案(减少19%排放计征)。在管理复杂性评估上,第一种方案相对更为复杂,因为船舶必须安装一个额外的油舱测深设备,以准确记录在船舶进入欧盟领海之后的燃油消耗情况。对于其他3种方案而言,则要求船舶准确记录船舶在一段时期内或一段航程内的燃油消耗情况。

上述3个方面的评估,无论是环境效应、还是风险规避或管理复杂性,本质上而言都是从成本—效益角度来考虑欧盟海运 ETS 的可行性的。就法律上可行性而言,上述4种方案中,除第一种方案外,其他方案都将面临一个共同的问题,即欧盟海运 ETS 的域外适用问题。因为上述后3种方案中,欧盟海运 ETS 实际上将外国船舶在欧盟管辖海域外的排放行为也纳入到了欧盟海运 ETS 的管辖范围,如此一来,欧盟海运 ETS 对外国船舶在公海以及他国领海排放行为的管辖会构成对“公海自由”“任何国家无权对公海主张管辖”等国际法原则的违背,或构成对他国领土主权的侵犯。对此,CE Delft 建议,通过援引港口国管辖,将欧盟海运 ETS 排放配额要求作为外国船舶进入欧盟港口的条件,欧盟海运 ETS 就可以规避上述违法性问题。

二、港口准入条件设定: 欧盟海运 ETS 域外管辖合法化外衣

港口国船舶管辖权简单而言就是指港口国对港口内船舶进行立法和执行管辖的权利。传统意义上的港口一般位于一国内水,因此,港口国对这类港口享有完全的领土管辖。但随着沿海国对海洋开发利用的不断深入,一些沿海国开始在领海甚至专属经济区(EEZ)或公海建立一些离岸港口设施,因此传统的港口国管辖权的内容也相应发生一些变化。就领海内的港口设施而言,港口国对港口内船舶享有类似于对内水的管辖权,因为在这些海域,外国商船也不可能再享有领海无害通过的权利^[6]。而对那些建立在 EEZ,甚至公海的离岸港口设施,如钻井装

置等而言,尽管《联合国海洋法公约》(UNCLOS)并未明确规定沿海国对上述设施的管辖权利范围,但一般认为沿海国对这些设施的管辖权极为有限^[7]。囿于篇幅,笔者将仅限于对沿海国传统港口管辖权的讨论。

作为沿海国对特定领土的管辖,港口国管辖除了具有一般领土管辖的权利内容和特征之外,还存在另外一种特殊的管辖权,即港口准入权。当然从本质上而言,港口准入实际上相当于一国准许他国公民入境的权利,并无太多特殊性可言。但前者之所以引起关注,原因在于目前越来越多的港口国选择通过港口准入条件的设定来对外国船舶域外行为进行管辖。

所谓港口准入权,一般而言是指港口国允许外国船舶进入本国港口的权利。既然传统港口属于一国领土的一部分,因此,港口以及内水当然处于一国领土管辖权利范围内。习惯国际法也承认港口国对其港口享有广泛的管辖权利^[8]。国际社会也一度认为外国商船有进入一国港口的权利,但目前这一观点已经不大为学者与国际实践所认同。越来越多的学者认为,无论是 UNCLOS 还是之后的法院司法实践都表明,港口国有权拒绝外国商船进入本国港口,有权基于自身认为合适的理由关闭或开放本国港口^[9]。确实,关于外国商船进入一国港口的权利并不存在足够的证据来加以证明,相反,港口国港口准入权却已为众多国际立法所认可。众多双边自由通商航海协定的出现就已从另一角度证明了外国商船在习惯国际法上并不存在这一权利。当然,港口国港口准入权的行使并非不存在任何限制。在一些特殊情况下,如对遇难船舶进入港口避难的请求,原则上港口国不应拒绝。当然,如果港口国与其他国家就港口准入订立了双边或多边协定,其港口准入权的行使自然也会受到这些条约具体规定的限制。

与港口准入权相关的另一个概念是所谓的港口准入条件。既然港口国有准许外国船舶进入本国港口的权利,那么逻辑上其当然也有权就外国商船进入本国港口设定准入条件。UNCLOS 第25(2)以及211(3)条的规定对此也予以了肯定。UNCLOS 第25(2)规定,在船舶驶往内水或停靠内水外港口设备的情形下,沿海国有权采取必要步骤以防止对准许这种船舶驶往内水或停靠港口的条件的任何破坏。第211(3)条规定,在保证港口防止船源污染特别规定公开、透明,并通知主管国际组织的前提下,各国可以制定关于防止、减少和控制海洋环境污染的特别规定作为外国船舶进入其港口、内水或在其岸外设施停靠的条件。

港口准入条件的设定也会受到一些限制。首先,港口准入条件的设定不能构成对不同国籍外国船舶的歧视。该惯例也为很多国际公约或条约所肯定。如 UNCLOS 第 24(1)、25(3)、119(3) 以及 227 条。此外,由于国际货物贸易运输主要由从事国际海运的商船承担,因此商船港口准入条件对不同国籍外国船舶的限制实际上会构成对不同国家进口货物间的歧视性待遇,因此,港口准入条件的设定原则上不能在不同国籍外国船舶间构成歧视,否则,可能构成对 WTO/GATT 有关自由贸易规则的违反。其次,港口准入条件的设定还受到国际公约或条约等其他方面的限制,如《防止船舶污染海洋公约及其 1973-78 年议定书》(MARPOL73/78)附件 VI 第 15 条规定,港口国对油轮有机挥发物排放的管辖就受到 MARPOL73/78 规定的约束。最后,港口准入条件的设定内容一般也不涉及那些本质上纯属船舶内部事务的事项^[10]。当然大多数学者认为这仅仅是一种国际礼让^[11]。这些都只是在内容上对港口国港口准入条件设定上的限制。但另一个让很多人困惑的问题是:能否在港口准入条件对外国商船域外行为做出某种规定?对此,一般认为,这种立法管辖行为仍属于一国主权的应有之义。也正因为如此,CE Delft 才建议欧盟利用港口准入条件来对外国商船碳排放进行要求。在欧盟航空碳排放交易指令案中,针对美国航空公司对欧盟航空指令域外管辖违反国际法的指控,欧洲法院就认为:“在航空器选择在欧盟成员国机场起降的情况下,该航空器才因此受到欧盟 ETS 的管辖。”^①欧洲法院在该案中的逻辑类似于上述港口国对进入本国港口的外国商船进行管辖的逻辑。航空器可以选择不在欧盟成员国机场起降,但是如果选择了,也就意味着自愿接受欧盟法的约束。确实,无论是欧盟航空指令还是未来欧盟海运 ETS,如果欧盟将航空/海运参与 ETS 作为外国航空器、船舶进入欧盟机场、港口的条件,这种港口国立法管辖并不存在问题,即使欧盟法律因此涉及对外国船舶域外排放行为的规制。问题在于当外国航空器、船舶拒绝加入欧盟 ETS 或未购买与其排放相当的配额的情况下,欧盟能否对这些航空器或船舶采取除禁止进入港口以外的其他执行措施,如对违反这种港口准入条件的行为予以罚款等。笔者认为,UNCLOS 虽然某种程度上肯定了港口国对外国商船域外行为的立法管辖,但同时也限制了港口国关于这种域外立法的执行管辖的权利。

三、港口准入条件执行管辖: 欧盟海运 ETS 域外管辖的限制

根据 Molenaar 的观点,港口国管辖的法律基础

可以分为 3 种:属地、半属地以及域外管辖^[12]。首先,对于港口内以及内水的外国商船的非法行为,港口国基于属地管辖原则当然具有管辖权;而对于群岛水域或领海内的外国商船,港口国仍可基于属地管辖对外国商船进行管辖,但是其管辖权应受到外国商船领海无害通过的限制。对于沿海国管辖范围以外海域外国商船的非法行为,港口国同样可能基于属地管辖对其行为间接加以管辖。如对于公海上外国渔船的非法捕捞,港口国可以对进入其港口的外国商船进行检查和调查,对提供错误或不完整信息的船舶,可以采取禁止渔获物上岸或进入市场等处罚措施^②。此外,对于船舶某些静态标准要求,如对船舶结构、设计、装备以及人员配置(CDEM)等,由于船舶上述特征在整个航程甚至船舶整个使用周期中都不会发生改变,因此这种违反可能从起运港开始至目的港为止,一直处于违反目的港港口要求的状态。然而,这种管辖一般仍被认为是一种属地管辖^[13]。其次,对于港口国领海以外外国商船的管辖则有可能构成半属地管辖或域外管辖。前者主要指港口国根据 UNCLOS 第 56 条以及第 77 条的规定对 EEZ 以及大陆架上外国商船的管辖。真正的域外管辖是指对沿海国管辖海域以外外国商船的管辖,如对公海或他国领海上外国商船行为的管辖。港口国域外管辖的合法性,一方面取决于其是否有管辖权基础;另一方面,就港口国域外管辖而言,还取决于港口国执法管辖权的行使是否符合国际法的规定。

一般而言,港口国执行措施主要包括以下几种:①禁止船舶靠岸、转运或进行货物处理;②禁止对外国船舶提供港口服务;③禁止船舶进入港口;④登船检查;⑤扣押船舶;⑥金钱处罚。这 6 项执行措施的严厉程度可以说是逐步加重的,前 3 项措施仅仅只是剥夺了外国商船根据习惯国际法原本不享有的权利;而后 2 项措施则具有很大程度上的惩罚性。Molenaar 认为,就港口国规范管辖与执行管辖的关系而言,存在 2 个基本的规则,第一,港口国执行措施的合法性取决于其所适用的法律是否符合国际法的规定;第二,与国际法规定相符的国内法(合法的规范管辖权)并不必然给港口国带来不受限制的执行管辖权^[14]。

回过头来检视 UNCLOS 有关港口国港口准入条件设定权可以发现,虽然 UNCLOS 第 25(2) 以及 211(3) 均肯定了港口国对港口准入条件设定的权

^①Case C-366/10. para.116.

^②《公海捕鱼和生物资源养护公约》第 7 条。

利,而且并未施加任何实质性限制。也就是说欧盟将外国船舶参与海运 ETS 作为外国商船进入欧盟港口的条件确实并不违反 UNCLOS 的有关规定,但对于那些拒绝加入欧盟海运 ETS 或没有足额购买相应排放配额或信用的外国商船而言,其能够采取的执行措施只能是拒绝该船舶进入欧盟港口或严厉程度更轻的措施。这一点从该款措辞“‘驶往’内水”可以清楚看出这一时间限定,即港口国可以采取措施的时点是在外国商船驶入港口之前;再结合“必要步骤”的措辞,可以看出公约对执行措施在程度上的限制,即对于港口国而言,对于违反港口准入条件的船舶,其采取的措施应该符合其比例原则,而不能超过不合理的限度。如果说 UNCLOS 第 25(2)仅仅只是有关港口国管辖的一般性条款,那么第 211(3)以及第 218 条则属于公约关于港口国船源污染管辖的特别规定。

如上所述,第 211(3)条的确未对港口国港口准入条件的设定施加任何实质性限制,其仅仅要求港口国就港口准入条件进行公布,并通知主管国际组织(IMO)。第 218 条则是公约中唯一一处直接涉及港口国域外船源污染管辖的规定。根据第 218(1)条,当船舶自愿位于一国港口或岸外设施时,该国可以对该船舶在该国管辖海域以外违反通过主管国际组织或外交会议制定的可适用的国际规则和标准的排放行为采取执行措施,如进行调查,在证据充分情况下,对船舶提起司法程序。第 218(1)条一方面肯定了港口国对管辖海域以外船舶排放行为的管辖权;另一方面又对港口国执行管辖所依据的立法规范进行了限制。换言之,如果港口国想要对外国商船域外污染排放行为采取较禁止船舶入港口更为严格的执行措施,如调查、羁押、罚款等司法程序的话,其执行依据必须是“主管国际组织或外交会议制定的可适用的国际规则和标准。”而且通过与其他条款中有关国家对船舶执行措施的规定进行比较之后可以看出,第 218 条(1)“调查”以及提起“司法程序”的执行措施的规定并非一种简单列举,而是一种刻意的对港口国执行管辖权的限制^①。反过来,如果港口国要对进入本国港口的外国船舶采取登船检查、罚款、扣押等执行措施时,其执行依据不能是港口国国内立法。

因此,结合 UNCLOS 第 25(2)、第 211(3)以及第 218(1)条可以进一步强化之前得出的结论:UNCLOS 虽然肯定了港口国利用港口准入条件的设定对外国商船域外船舶操作行为、船舶 CDEM 标准等做出要求,但是当外国商船违反这些港口准入条件之后,港口国所能采取的符合 UNCLOS 的执行措

施只能是基于“外国船舶并无当然进入一国港口的权利”这习惯国际法原则,对船舶采取禁止进入其港口或更轻的执行措施,但却不能对其采取较之更为严厉的处罚措施,如金钱处罚或羁押等。

同样,对于外国商船在欧盟管辖海域外的碳排放行为,欧盟海运 ETS 可以基于港口国管辖对其加以规范,或者说欧盟可以要求那些想要进入欧盟港口的外国商船就其在欧盟管辖海域以外碳排放购买相应配额,但对于违反欧盟海运 ETS 的外国商船而言,欧盟所能采取的措施不能较第 218 条(1)款规定的执行措施更为严格,其无权对不愿意参加或不愿意补购排放配额或信用的外国商船采取类似于其对外国航空器采取的措施——处以每吨二氧化碳排放 100 欧元或类似的金钱处罚措施。

四、政治与法律手段并重： 欧盟海运 ETS 的中国应对

自 2004 年欧盟成为中国最大贸易伙伴以来,中国也相应成为了欧盟第二大贸易伙伴以及第四大出口市场。随着中欧贸易量的增加,未来中国—欧盟航线,仅集装箱运输一项而言,就将以每年 5.7% 的速度增长。在全球三大班轮航线之一的欧亚航线上,中远集运共参与了 10 多条航线,投放了 5 600—13 386 标准箱的集装箱船舶 70 多艘。中海集运也参与了 10 多条航线,并投放了同类集装箱船舶 36 艘^[15]。因此,一旦欧盟采取单边的海运 ETS。仅中国上述两大海运企业就将受到巨大影响。

鉴于海运与国际贸易的紧密依存关系,欧盟海运 ETS 对中国航运业的影响最终会传导到贸易领域,并对中国对欧贸易产生影响。目前,海运出口贸易对中国 GDP 增长也具有很高的贡献度。入世以来的 12 年间,中国海运出口贸易额增长了 12.5 倍。目前,中国的对欧盟市场的出口贸易量较大,占中国海运出口贸易市场的 13% 左右的份额。欧盟海运 ETS 一旦实施,虽然直接影响的是海运成本,但这种成本最终由船东以运费形式转嫁给货主,进而对中欧贸易产生不利影响。具体而言,一方面,鉴于中国海运船舶无论是在船舶操作、管理,还是在船舶本身的设计和结构上与日韩等海运发达国家相比处于劣势,因此势必需要在欧盟海运 ETS 中承担相对较多的配额负担;另一方面,中欧航线距离相对较远,中

^①如 UNCLOS 第 214 条,第 217 条等的规定采用的字样是:“采取必要措施,以实施规则、标准、法律和规章。”这些条款并未强调执行措施的类型。由此显见第 218 条(1)款规定的真实意图在于限制港口国对域外船舶非法排放行为在行使港口国执行管辖权时的限制。

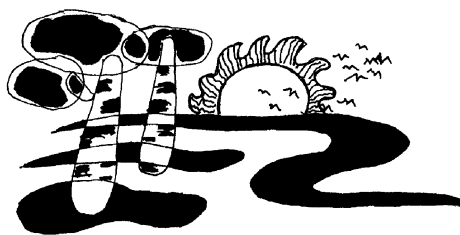
国出口欧盟商品势必较其他对欧航线距离更短国家和地区出口的同类商品承担更多的配额责任。

尽管欧盟目前尚未正式宣布实施海运 ETS,但欧盟显然已经做好了这一准备。2013 年,欧盟委员会向欧洲议会提交并通过了 MRV 条例。据此,自 2015 年 7 月 1 日起,所有进入欧盟成员国港口的 5 000 总吨以上船舶都将必须向欧盟主管当局就船舶二氧化碳排放、燃油消耗、航行距离、海上航行时间以及载货量报告^①。提案被认为是海运减排的一个阶段性措施,同时也是欧盟未来建立海运 ETS 的一个前置性措施。因此,面对欧盟咄咄逼人的海运减排政策,中国海运企业应及早做好应对准备。

就政府层面而言,中国一方面应通过政治、外交和经济手段与欧盟协商、谈判,以尽量避免欧盟海运 ETS 的设计对中国产生不利影响;另一方面也应该积极从国际法角度对欧盟海运 ETS 展开研究和分析,从法律层面做好应对准备。事实上,未来由欧盟可能实施的海运 ETS 而产生的争议性质来看,其同时也确实具备法律性争端和政治性争端的双重特点。一方面,欧盟海运 ETS 域外效力的合法性很大程度上是在判断欧盟海运 ETS 是否符合现存国际法的规定,属于一种法律性争端或关于权利的争端,具有可裁判的性质;另一方面,也是有关主权和海洋利益之争,也因此又属于政治性争端,需要且可以通过国家之间的政治协商和谈判来解决。

参考文献:

- [1] FALKNER R. The political economy of “ Normative power ” europe: EU environmental leadership in International biotechnology regulation [J]. Journal of European Public Policy, 2007(5):5-11.
- [2] KAGESON P. Environmental research of the federal ministry of the environmental nature conservation and nuclear safety report: linking CO₂ emissions from international shipping to the EU Emissions Trading Scheme [EB/OL]. (2011-09-06) [2012-09-16]. [http://www.natureassociates.se/pdf/nya/CO₂%20shipping%20final.pdf](http://www.natureassociates.se/pdf/nya/CO2%20shipping%20final.pdf).
- [3] BAYLEY C UK. Parliamentary office of science and TECH [J]. Environmental Policy and Innovation, 2004, 5(4): 110-123.
- [4] 庄贵阳.自由市场环境主义:一种独具特色的环境管理新思路——读《从相克到相生:经济与环保的共生策略》[J].世界经济与政治,1998(1):78-80.
- [5] MARTINE B. Technical support for european action to reducing greenhouse gas emissions from international maritime transport [J]. CE Delft, 2009, 10(1):132-145.
- [6] STROL M P. The international law of bays [M]. Rotterdam: Martinus Nijhoff published, 1963:18.
- [7] MARTEN B. Port state jurisdiction and the regulation of International merchant shipping [M]. New york: Springer published, 2014:22.
- [8] JOHNSON L S. Coastal state regulation of international shipping [M]. New York: Ocean Publications, INC. 2003:32.
- [9] TASIKAS V. The regime of maritime port access: a relook at contemporary international and United States Law [J]. Loyola Maritime Law Journal, 2007: 41-52.
- [10] BEALE J H. The jurisdiction of a sovereign state [J]. Harvord Law Review, 1923, 36(3):241-262.
- [11] MOLENAAR E J. Coastal state jurisdiction over vessel-source pollution [M]. Lomdon: Kluwer law international published, 1998:278.
- [12] MOLENAAR E J. Port state jurisdiction: Toward comprehensive, mandatory and global coverage [J]. Ocean Development & International Law, 2007(38):225-257.
- [13] WARNER R. Preserving a balanced ocean: regulating climate change mitigation activities in marine areas beyond national jurisdiction [J]. Australian International Law Journal, 2012(8):216-258.
- [14] MARTEN B. Port state jurisdiction and the regulation of international merchant shipping [M]. London: Springer publisher, 2013:312.
- [15] 刘继龙.船舶能效设计指数分析 [D].大连:大连海事大学,2013.



^①Regulation of the European Parliament and of the Council on the monitoring, reporting and verification of carbon dioxide emissions from maritime transport and amending Regulation (EU) No 525/2013.