

本月專題

淺談愛爾蘭《2021 年氣候行動與低碳發展法案(修正案)》

黃暄雯¹

摘要

目前世界各國陸續宣示於 2050 年前要達到淨零排放目標，多數國家已納入政策文件推動或刻正討論中，然部分國家已陸續透過法規方式訂定達成淨零排放的期程與執行作法，其中愛爾蘭政府亦於 2021 年 3 月 23 日研擬《2021 年氣候行動與低碳發展法案(修正案)》，希冀達到淨零排放目標。

本文主要將針對草案修正內容進行研析，修正重點包括制定國家氣候目標於 2050 年前邁向淨零排放；每年更新氣候行動計畫，並制定行動路徑圖；每五年制定國家氣候行動策略；制定五年為一期的碳預算；制定部門排放上限；每年提交氣候報告；規範地方政府權責；注重氣候變遷諮詢委員會成員多樣性與性別平衡等內容。另因草案刻正送立法機關審議，以及同步進行 2021 年氣候行動計畫研擬程序，相關規劃與作法或可做為我國未來研擬之參考。

一、前言

目前國際已有許多國家宣示將於 2050 年前淨零排放，多數國家多以納入政策文件推動或刻正討論中，希冀達成淨零排放目標。惟其中瑞典、法國、丹麥、匈牙利、英國、紐西蘭等 6 國已將淨零排放目標納入法案內容，另有部分國家刻正研議將淨零排放目標納入法規之中。

愛爾蘭政府為實現國家、歐盟與國際氣候目標與義務，業已著手修正《2015 年氣候行動與低碳發展法案》(Climate Action and Low Carbon

¹財團法人台灣綜合研究院 專案研究員

Development Bill 2015)，並於 2020 年 10 月 7 日提交《2020 年氣候行動與低碳發展法案(修正案)》(Climate Action and Low Carbon Development (Amendment) Bill 2020)草案初稿，說明未來十年內每年至少減少 7%溫室氣體排放量，以逐步達成 2050 年碳中和目標。

然在歷經 Oireachtas 氣候行動聯合委員會(Joint Oireachtas Committee on Climate Action，以下簡稱聯合委員會)長達兩個月的立法前審查，委員會亦於 2020 年 12 月 18 日發布「《氣候行動與低碳發展法案(修正案)》立法前審查報告」(Report on the Pre-Legislative Scrutiny of the Climate Action and Low Carbon Development (Amendment) Bill)，共提出七十八項修正建議，希冀強化整體法案內容。

愛爾蘭政府已將前揭大多數修正建議納入最終草案中，並於 2021 年 3 月 23 日研提《2021 年氣候行動與低碳發展法案(修正案)》(Climate Action and Low Carbon Development (Amendment) Bill 2021，以下簡稱《2021 年氣候行動修正草案》)，以支持愛爾蘭邁向淨零排放，並於 2050 年前實現碳中和經濟，並將建立具有法律約束力的架構，其中包括明確目標與法律承諾，並在法定基礎上納入必要程序，以確保長短期都能實現國家、歐盟及國際氣候目標與承諾。

二、2021 年《氣候行動與低碳發展法案》(草案)重點

(一)制定國家氣候目標(National climate objective)：

草案內容制定國家氣候目標，原為 2050 年達成低碳經濟，本次修正承諾將於 2050 年前實現適應氣候變遷、豐富生物多樣性、環境永續及氣候中和的經濟轉型。

為使國家可以追求與實現國家氣候目標，政府應制定碳預算、部門排放上限、氣候行動計畫、國家氣候行動策略、國家調適策略等，並提交政府核准。

(二) 每年更新氣候行動計畫(Climate action plan)，並制定行動路徑圖：

應每年更新氣候行動計畫，在制定氣候行動計畫時，應確保計畫與碳預算規劃一致。除此之外，應制定行動路徑圖，包括計畫期間應符合的碳預算及部門排放上限等，若無法達成時應設法解決。另為使公眾支持政府有關氣候變遷政策合理必要行動與措施，應告知公眾並促進公眾對話，以達到氣候中和的經濟轉型。

自 2021 年起，部長應每年將氣候行動計畫草案提交政府核准，而國家長期氣候行動策略應具體說明為達成國家氣候目標建議的方式，並至少包括以下內容：

1. 預估至少未來三十年的溫室氣體排放量減少或增加的量。
2. 各部門未來三十年預計減少的溫室氣體排放量。
3. 評估各部門實現減少溫室氣體排放量的潛在機會。

(三) 每五年制定國家氣候行動策略(national long term climate action strategy)：

每五年制定國家氣候行動策略，且應確保與碳預算計畫一致，在制定時應考慮 2018 年 12 月 11 日歐洲議會與理事會 2018/1999 條例第 15 條有關能源聯盟與氣候行動治理之內容，並在擬定國家氣候行動策略草案後，應盡速提交政府核准。擬定國家氣候行動策略草案，應考慮以下事項：

1. 實現與公共財政永續管理一致的最佳價值，並在可行範圍內考慮溫室氣體排放的影響，為社會帶來最大效益。
2. 促進永續發展及恢復與保護生物多樣性。
3. 有關科學或技術建議。
4. 氣候正義。
5. 氣候變遷諮詢委員會(Climate Change Advisory Council，以下簡稱諮詢委員會)建議或意見。
6. 氣候變遷方面及早採取對社會和經濟等具成本效益的行動。
7. 在可行範圍內，最大限度增加就業機會，提升投資吸引力及經濟長期競爭能力。

8. 尚未有實現氣候中和經濟手段和其他能夠實現國家氣候目標的措施之前，未來將可能隨時間、創新、科學共識和新興技術而有進一步發展。
9. 個人和社會不同層級行為改變，可支持政府追求國家氣候目標。
10. 保護公眾健康。
11. 國家規劃架構。
12. 以最新核准的國家氣候行動策略、國家調適架構、部門調適計畫為主。

(四) 制定每五年為一期的碳預算(Carbon budgets)：

1. 編制碳預算(Preparation of carbon budgets)

將碳預算納入法律中，為強化氣候變遷諮詢委員會的作用，由諮詢委員會負責向部長提出碳預算，以實現國家氣候目標，並由部長進行最後定稿後由政府核准，要求政府自 2021 年起，約十五年的期間滾動修正，並通過一系列以五年為一期的碳預算，其中包括各部門的部門減量目標。依據政府承諾計畫，諮詢委員會於 2030 年 12 月 31 日前提出的前兩次五年碳預算計畫，總計應較 2018 年排放量減少 51%。

預算編製階段將以草案方式擬定，或稱臨時碳預算，在《2021 年氣候行動修正草案》第 9 條通過生效之後，諮詢委員會應盡快制訂並向部長提案碳預算計畫。

在第一次碳預算到期之前，諮詢委員會應至少有十二個月的時間準備提交部長有關第三次碳預算之後的相關提案、臨時碳預算預計修正案等，並以書面方式交給部長。而提交給部長的碳預算提案或臨時碳預算的修正案等，諮詢委員會須於不超過三十日發布相關內容。

2. 核准碳預算(Approval of carbon budget)

部長在收到諮詢委員會碳預算提案的四個月內，應審酌碳預算內容，並酌做修正後，以確認最終碳預算。另應將碳預算提交政府核准後，向 Oireachtas 眾議院及參議院提交碳預算副本，以利核准。

愛爾蘭眾議院(DáilÉireann)²收到政府核准的碳預算後，可將碳預算提交聯合委員會審議，聯合委員會應於眾議院提交後兩個月內，向 Oireachtas 眾

² 係指愛爾蘭眾議院，共有 160 名成員。

議院及參議院提出書面報告及建議。部長亦應依據聯合委員會書面要求出席會議，並提供相關資訊。

若 Oireachtas 眾議院及參議院未核准碳預算，則部長應於兩個月內與諮詢委員會討論，或酌修碳預算後，再提交政府核准後，交由 Oireachtas 眾議院及參議院審議。若部長並未修改碳預算，則向政府再次提交碳預算時，應說明理由，由政府決定是否核准或進行適當修正。

碳預算於 Oireachtas 眾議院及參議院審議後，部長應於三十日內以適當方式公布碳預算。

3.修正碳預算(Revision of carbon budgets)

部長在歐盟規範下的任何國際協議中對國家增加新的義務、氣候變遷相關科學知識有新的進展時，可修正碳預算。而在修改之前，仍應徵詢諮詢委員會意見，並盡速將修正後的碳預算提交政府核准，而因上述原因修正之碳預算，自政府核准之日起生效，並應於三十日內由部長以適當方式公布修正的碳預算。

(五)制定部門排放上限(Sectoral emissions ceiling)：

部長應在碳預算範圍內，規劃各部門所允許的最大溫室氣體排放量，而各部門應有不同的排放上限。於制定過程中應與各部門進行協調，在碳預算生效後也應盡速向政府提交各部門排放上限。

政府可依據部長提供資料進行核准，或在適當修改下確認部門排放上限，而各部門部長將負責實現各自領域具法律約束力的目標，而每位部長都必須在 Oireachtas 眾議院及參議院解釋實現部門目標與行動的作法。

每年 9 月 15 日之前，也會對前一年度減少溫室氣體排放量、部門排放上限、國家氣候目標等進行年度審查，另於草案中增加對各部門排放上限的未來溫室氣體排放量預測，諮詢委員會認為必要或適當的建議，可提供各部門行動參考，以解決任何未能遵守或預計無法實現的部門排放上限。

(六) 每年提交氣候報告(Climate reporting)：

部長應在年度報告及機關報告³公布的每一年裡，配合聯合委員會的書面要求，出席並針對下列事項進行說明：

1. 有關最近核准的氣候行動計畫進展，包括採取政策、減緩與調適措施。
2. 依據機關報告，溫室氣體排放量增加或減少之情況。
3. 碳預算達成情況以及若未達成碳預算時可能解決措施。
4. 有關最近核准的國家調適架構下，執行調適政策的相關措施。

而各部門部長應就自己負責部門，報告以下事項：

1. 有關最近核准的氣候行動計畫下特定產業之進展，包括採取政策和措施，以及執行政策或措施時之重大失敗情況。
2. 依據機關報告，溫室氣體排放量增加或減少之情況。
3. 部門排放上限達成情況，以及若未達成時所設想的任何解決措施。
4. 在已制定的部門調適計畫下，執行調適政策的相關措施。

(七) 規範地方政府權責(Role of local authority)：

各地方政府應制定地方政府氣候行動計畫，包括減緩與調適措施，並五年更新一次，地方政府氣候行動計畫也應該與國家氣候行動計畫保持一致。

各地方政府第一次制定地方政府氣候行動計畫應於收到部長要求十二個月內提出，並須於《2021 年氣候行動修正草案》第 15 條生效後的十八個月內提出。

在制定地方政府氣候行動計畫，應注意最新的國家長期氣候行動計畫、最新的部門調適計畫及部長或政府有關氣候變遷的任何政策，並應與鄰近的其他地方政府協調且進行合作，另應透過鄰近的公眾參與網絡及找尋適當人選進行討論。

在制定地方政府氣候行動計畫以前，應先以適當方式發布目前行動計畫草案，並於網路上或地方報紙上發布公告及徵詢意見期限，邀請公眾以任何方式提出建議。

地方政府應將研擬完成的地方政府氣候行動計畫提交相關成員並於六個

³ 機關報告是指有關國家溫室氣體排放清冊及未來溫室氣體排放預測等。

星期內進行核准，並自核准日開始生效，有效期限為五年，地方政府應於 30 日內以適當方式發布地方政府氣候行動計畫。

部長可依據地方政府氣候行動計畫內容與編制情況，向地方政府發布實現國家氣候目標一致的指南，而地方政府應遵守指南內容。

(八)氣候變遷諮詢委員會成員多樣性與性別平衡：

氣候變遷諮詢委員會成員從十一名增加至十四名，並規定未來諮詢委員會成員應確保至少具下列領域之專業知識並應注重性別平等，以確保成員在專業知識與性別之平衡：

1. 氣候科學；
2. 調適政策；
3. 運輸政策；
4. 能源政策；
5. 農業政策；
6. 行為與傳播科學；
7. 生物多樣性和生態系統服務；
8. 經濟學；
9. 財務；
10. 與氣候有關的政治社會學或倫理學。

(九)其他配合修正法令：

規定地方政府在制定地方政府行動計畫時應考慮國家氣候行動計畫，因而修正《2000 年規劃與發展法》(Planning and Development Act 2000)。

另擴大可從氣候行動基金支出用途，修正《2007 年國家石油儲備局法》(National Oil Reserves Agency Act 2007)第 37B 條，以提升氣候調適能力、能源效率、生物多樣性等內容。

三、結語

愛爾蘭政府於 2021 年 3 月 23 日舉行內閣會議時核准《2021 年氣候行動修正草案》的最終版本，並將送立法機關進行審議。而環境組織地球之友(Friends of

the Earth)法案修正是朝向正確方向邁進的重要一步，然僅為立法程序的開始，希望未來在立法機關審議時可順利通過，後續將持續追蹤法案研擬進展。

除此之外，愛爾蘭政府為達到 2050 年淨零排放目標，刻正啟動「2021 年氣候行動計畫」(Climate Action Plan 2021)公眾諮詢程序，邀請所有人參加氣候對話，並協助繪製愛爾蘭 2030 年之後至 2050 年淨零排放之期程與規劃，主要希望氣候科學家、專家、產業界從數據面的技術建議，另也希望從家庭或社區聽取意見，以了解政府在此過程中可提供那些協助，公眾對話與專家意見徵詢自 2021 年 3 月 23 日至 2021 年 5 月 18 日，時間總計 8 周，希冀透過公眾諮詢程序聽取各界意見，以納入氣候行動計畫。

我國刻正研議《溫室氣體減量及管理法》草案修正內容，其中亦將「達成淨零排放為努力願景」納入修正條文之中，而行政院業已針對能源、製造等六大部門第二期溫室氣體階段管制目標進行跨部會討論，希冀完善減碳路徑之規劃，有關愛爾蘭政府未來淨零排放期程與規劃作法，或可提供我國未來欲擬定相關內容之參考。

參考文獻

1. Department of the Environment, Climate and Communications, “Climate Action and Low Carbon Development (Amendment) Bill 2021”, Mar. 23, 2021, <https://www.gov.ie/en/publication/984d2-climate-action-and-low-carbon-development-amendment-bill-2020/>
2. Department of the Environment, Climate and Communications, Climate Conversation - Climate Action Plan 2021, Mar. 23, 2021, <https://www.gov.ie/en/consultation/5bd95-climate-conversation-climate-action-plan-2021/>
3. Department of the Taoiseach, “Government publishes new climate law which commits Ireland to net-zero carbon emissions by 2050”, Oct.7, 2020, <https://www.gov.ie/en/press-release/aecb3-government-publishes-new-climate-law-which-commits-ireland-to-net-zero-carbon-emissions-by-2050/>