

歐盟出口管制制度簡介

2024 年 3 月 26 日

歐盟出口管制制度可分為兩軌，其一為歐盟軍民兩用貨品出口、仲介、技術協助、過境及轉運管制(以下簡稱歐盟軍民兩用貨品出口管制)，另一為歐盟「共同外交及安全政策」之制裁措施，以下分述之。

一、 歐盟軍民兩用貨品出口管制

(一) 目的：歐盟設立軍民兩用貨品出口管制制度係為維護國際和平與安全，並防止大規模毀滅性武器之擴散。該制度執行歐盟及其會員國之國際承諾及反映多邊出口管制體制承諾，前者包括聯合國安理會 2004 年第 1540 號決議、避免核子擴散條約、化學武器公約與生物武器公約，後者則包括瓦聖納協議、澳洲集團、核子供應國集團與飛彈技術管制協議等。

(二) 法規演進：

1. 歐盟於 1990 年代建立軍民兩用貨品出口管制制度¹，並於 2000 年加以強化²，2009 年大幅調整³，以反映歐盟防止大規模毀滅性武器擴散策略及出口商與業者之意見，規範軍民兩用貨品在歐盟境內原則上可自由流通，並在歐盟「共同商業政策」(Common Commercial Policy)架構下，訂定軍民兩用貨品出口、仲介、過境與轉運之管制基本原則與共同規範，以及會員國行政合作、執行與執法政策及工具之調和。
2. 為因應科技、經濟與政治情勢發展，歐盟 2021 年進一步修法，導入「人類安全」新面向，以避免網路監控科技等新興科技

1 Council Regulation (EC) No 3381/94 及 Council Decision 94/942/CFSP。

2 Council Regulation (EC) No 1334/2000。

3 Council Regulation (EC) No 428/2009。

之誤用，造成人權違反與安全威脅，修正後之法規名稱為「建立歐盟軍民兩用貨品出口、仲介、技術協助、過境及轉運管制體制規章」⁴。

- (1) 此係歐盟 2009 年規章實施以來首度全面性檢討與修正，前言、條文及附件皆修改，並涉及修改定義、導入新管制類型及簡化若干管制等。
 - (2) 歐盟原 2009 年規章嚴格連結多邊出口管制體制，亦即歐盟承諾執行國際出口管制體制之清單，2021 年規章則因歐盟政策與戰略自主而開啟新面向，允許歐盟在適當及必要時進一步導入自主管制措施，例如網路監控項目及新興技術之管制可超過多邊出口管制體制。
3. 由於出口管制措施受俄烏戰爭、單邊出口管制措施增加等因素影響，凸顯現有規章(EU 2021/821)的侷限性，歐盟執委會於 2024 年 1 月 24 日公布對外出口管制白皮書(White Paper on Export Controls)，以改善歐盟出口管制機制，並提出短程及中程目標。
- (1) 短程目標：
 - 執委會盼將多邊出口管制體制清單中，已獲歐盟會員國同意，卻遭俄羅斯等成員杯葛採認程序而尚未生效之新增管制品，納入歐盟出口管制清單(Annex I to the Dual-Use Regulation)，以使歐盟 27 個會員國有一致性之管制清單(Uniform Control)。
 - 建立政治協商論壇(forum for political coordination)，提供執委會與會員國交換意見場域，統一歐盟在出口管制之立場。

4 Regulation (EU) 2021/821。

- 透過自願性方式強化通知及提交意見等機制，改善會員國採認管制措施前透明化不彰之問題。

(2) 中程目標：執委會將於 2025 年第 1 季就現有規章提出評估報告，以改善現有機制之缺失。

(三) 歐盟與會員國權責劃分：歐盟層級負責制定軍民兩用貨品出口管制法律架構，歐盟各會員國負責執行與執法，包括出口許可之核發、罰則訂定及違規裁罰等。歐盟負責出口管制業務官員總計 345 人，涵蓋執委會及會員國發證機關⁵。

(四) 管制重點：

1. 歐盟軍民兩用貨品出口管制規章附件 1 清單所列貨品之出口須獲得許可(歐盟規章第 3 條)。
2. 在特定情況下出口非附件 1 所列貨品亦須取得許可(catch-all，「滴水不漏」管制)，包括：
 - (1) 該貨品用途可能與化學、生物或核子武器或其他核爆裝置之開發、製造與處理等相關，或與可載運此類武器之導彈的開發、生產、維護或儲存相關(規章第 4.1(a)條)。
 - (2) 該貨品之採購國或目的地所在國遭受武器禁運，且可能具軍事最終用途(規章第 4.1(b)條)。
 - (3) 該貨品可能作為歐盟會員國軍品清單項目之零件或組件，而該軍品清單項目之出口未獲該會員國之許可或違反該會員國許可之規定(規章第 4.1(c)條)。
 - (4) 非附件 1 所列之網路監控產品(規章第 5 條)。
 - (5) 歐盟個別會員國可基於公共安全或人權考量，包括防止恐怖主義行動，就非附件 1 所列貨品之出口加以禁止或採行

⁵ COM(2022) 434 final。

許可規定(規章第 9 條)。

- (6) 當某一歐盟會員國對非附件 1 所列貨品採行出口許可規定時，其他會員國亦須對該貨品之出口要求取得許可(規章第 10 條)。

(五) 軍民兩用貨品管制清單：

1. 歐盟管制貨品涵蓋軟體與技術，規章附件 1 清單所列貨品分為 10 大類，包括：核子物質、設施與設備；特殊材料與相關設備；材料加工程序；電子；電腦；電信與資訊安全；感測器與雷射；導航與航空電子；海事；航太與推進系統。各項管制貨品依類別、性質與功能、多邊或雙邊管制屬性進行編碼。
2. 上述清單合計 1,884 項貨品，對應歐盟海關稅則分類約 1,000 項，涵蓋化學品、金屬與非金屬礦物產品、電腦、電子與光學產品、電機設備、機械、車輛與交通運輸工具等，且多屬該等領域之高科技產品⁶。
3. 歐盟執委會每年 10 月左右進行管制清單年度更新作業，透過制定「執委會授權規章」(Commission Delegated Regulation)，納入相關國際管制體制前一年之修正內容，倘歐盟理事會及歐洲議會在兩個月內無反對意見，則公告於歐盟公報，並自公告次日起生效。

(六) 歐盟及會員國核發之出口許可類型(規章第 12 條)：

1. 歐盟一般出口許可(Union general export authorisation，簡稱 EUGEA)：出口人依據歐盟規章附件 2 第 A 至 H 節所列特定條件出口至特定國家，例如出口至日本、澳洲、紐西蘭、冰島、挪威、瑞士、列支敦士登、英國、加拿大及美國；特

⁶ COM(2022) 434 final。

定項目出口至阿根廷、南非、南韓及土耳其；維修後出口；展覽品暫時出口；電信；化學品；集團內部技術移轉；加密產品。

2. 國家一般出口許可(national general export authorisation，簡稱 NGEA)：在符合上述「歐盟一般出口許可」之條件下，歐盟會員國可以國內法令或實務作法核發「國家一般出口許可」，授權該國出口人在特定條件下出口軍民兩用貨品。依據歐盟公報 2022 年 2 月資料⁷，計有德國、希臘、法國、克羅埃西亞、義大利、荷蘭、奧地利及芬蘭等 8 個會員國核發或訂有此類許可。
3. 全球出口許可(global export authorisation)：由歐盟會員國核發，授權單一出口人出口一種或一類軍民兩用貨品予一個或多個指定之最終使用人及/或一個或多個第三國，效期原則上為 2 年，除非會員國主管機關另有規定。使用「全球出口許可」之出口人須執行「內部遵循計畫」(internal compliance programme，簡稱 ICP)，除非會員國主管機關考量其提交之申請資料後認為無此必要。使用「全球出口許可」之相關申報與 ICP 規定，由會員國訂定。
4. 個別出口許可(individual export authorisation)：由歐盟會員國核發，授權單一出口人向第三國單一最終使用人出口一項或多項軍民兩用貨品，效期原則上為 2 年，除非會員國主管機關另有規定。
5. 大型專案許可(large project authorisation)：為實施特定大型專案而授予之「個別出口許可」或「全球出口許可」，效期由歐盟會員國主管機關決定，原則上最長不超過 4 年。

(七) 歐盟「內部遵循計畫」指引：

⁷ Official Journal of the European Union, Information Note 2022/C 66/04。

1. 為協助出口人釐清、管理及減少與軍民兩用貨品出口管制相關風險及確保遵循歐盟與會員國相關法令，並支持歐盟會員國主管機關評估相關風險，歐盟執委會 2019 年 8 月公告不具拘束力之軍民兩用貨品貿易管制「內部遵循計畫」指引⁸，著重 7 項核心要素，包括：(1)最高管理階層對法規遵循之承諾；(2)組織結構、責任與資源；(3)訓練與意識提升；(4)交易審查流程與程序；(5)績效檢討、查核、報告與矯正行動；(6)紀錄保存與建檔；(7)人身與資料安全。
2. 為進一步協助研究機構暨其研究員、研究管理者及法遵人員釐清、管理及緩解與軍民兩用出口管制相關之風險，並促進渠等遵循歐盟及成員國相關法令規定，歐盟執委會續於 2021 年 9 月公告不具拘束力之研究機構「內部遵循計畫」建議文件⁹，內容分為 3 部分，第 1 部分針對研究機構管理階層，強調最高管理階層執行成比例與有效之內部遵循措施的重要性；第 2 部分涵蓋研究員應知之資訊，包括軍民兩用出口管制之基本知識、管制清單及對研究活動之可能影響等；第 3 部分為法遵人員提供指引，包括如何建立及檢討內部遵循計畫。

(八) 歐盟規章之執行與執法情形¹⁰：

1. 歐盟會員國發證：並非所有歐盟會員國皆蒐集此類資料，依據歐盟執委會所獲會員國蒐集之出口許可核發資料，2020 年出口許可申請件數約 4 萬件，所涉軍民兩用貨品價值總額達 384 億歐元(亦即受管制貨品，controlled dual-use exports)，占歐盟總出口之 2.3%，獲核發許可之貨品價值總額為 310 億歐元，占歐盟總出口之 1.9%，出口許可之主要目的地依序為中國、美國、臺灣、南韓及俄羅斯。核駁案件僅佔少數，

8 Commission Recommendation (EU) 2019/1318。

9 Commission Recommendation (EU) 2021/1700。

10 COM(2022) 434 final。

2020 年為 559 件，約占受管制貨品之 1.4%，占歐盟總出口之 0.03%。

2. 歐盟會員國執法：2020 年違規案件計 78 件，行政處罰 8 件，刑事處罰 7 件。

二、 歐盟「共同外交及安全政策」之制裁措施

(一) 歐盟「共同外交及安全政策」(Common Foreign and Security Policy，簡稱 CFSP)之制裁措施¹¹：係為促成政策或行為改變，而針對非歐盟會員國政府、實體(企業)、團體或組織(例如恐怖組織)及個人(例如恐怖分子)所採取之限制措施，包括武器禁運、旅行禁令、資產凍結與經濟制裁。其中經濟制裁係指特定物品進口或出口禁令、投資禁令、禁止提供特定服務等，例如 2022 年 2 月俄羅斯入侵烏克蘭後，歐盟對俄國實施一連串進、出口禁令，包括禁止對俄出口煉油設備、奢侈品、有助俄國軍工產業發展之先進技術等。

(二) 歐盟部分經濟制裁措施亦涉及軍民兩用貨品：

1. 對俄羅斯制裁相關內容：歐盟自俄羅斯 2014 年占領烏克蘭領土克里米亞後即開始對俄實施制裁，其中包括禁止直接或間接銷售、供應、轉運或出口軍民兩用貨品出口管制規章附件 1 所列貨品及相關技術協助與服務予俄羅斯軍事用途或在俄羅斯之軍事最終使用者。2022 年 2 月俄羅斯入侵烏克蘭後，歐盟進一步擴大禁令範圍至民事用途與民事最終使用者¹²，

11 歐盟稱為 restrictive measure 或 sanction，歐盟部長理事會網頁 <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/>、歐盟執委會網頁 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions_en、歐盟對外事務部網頁 https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-sanctions_en。

12 歐盟對俄羅斯制裁體制 Council Decision 2014/512/CFSP 及 Council Regulation (EU) No 833/2014。

截至 2024 年 2 月 23 日已頒布 13 輪制裁措施，並另發布及不定期更新「共同高度優先項目清單」(List of Common High Priority Items)及「經濟關鍵貨品清單」(Economically Critical Goods List)，協助歐盟出口商與第三國商業夥伴交易時之盡職調查，以及協助第三國海關與執法機關採取具針對性之反規避行動。

2. 對伊朗制裁相關內容：禁止直接或間接銷售、供應、轉運或出口軍民兩用貨品出口管制規章附件 1 所列貨品予伊朗、供在伊朗之使用或使伊朗獲益¹³。
3. 對北韓制裁相關內容：禁止直接或間接銷售、供應、轉運或出口軍民兩用貨品出口管制規章附件 1 所列貨品與技術及相關原料與設備予北韓¹⁴。
4. 對緬甸制裁相關內容：禁止直接或間接銷售、供應、轉運或出口軍民兩用貨品出口管制規章附件 1 所列貨品及相關技術協助與服務予緬甸軍事用途、軍事最終使用者或緬甸邊防警察(Border Guard Police)¹⁵。

(三) 法律依據：歐盟條約(尤其是第 29 條)¹⁶及歐盟運作條約第 215 條¹⁷，制裁目的需與歐盟「共同外交及安全政策」目標相符，例如保障歐盟價值、基本利益與安全；維護和平；鞏固與支持民主、法治、人權及國際法原則；避免衝突及強化國際安全等(歐盟條約第 21 條)¹⁸。

(四) 制裁體制(sanction regime)類型：歐盟目前有 35 個制裁體制，

13 歐盟對伊朗制裁體制 Council Decision 2012/35/CFSP 及 Council Regulation (EU) No 267/2012。

14 歐盟對北韓制裁體制 Council Decision (CFSP) 2016/849 及 Council Regulation (EU) 2017/1509。

15 歐盟對緬甸制裁體制 Council Decision (CFSP) 2018/655 及 Council Regulation (EU) 2018/647。

16 Treaty on European Union。

17 Treaty on the Functioning of the European Union。

18 同註 16。

可依不同方式分類¹⁹。

1. 依制裁基礎區分：

- (1) 執行聯合國安理會之制裁：將聯合國制裁轉換為歐盟法令。
- (2) 對聯合國制裁採取額外強化制裁：例如歐盟對北韓、伊朗及若干國家之制裁體制，在聯合國制裁之基礎上採取更嚴格之額外措施。
- (3) 歐盟自主性制裁：例如歐盟對敘利亞、委內瑞拉、烏克蘭、俄羅斯及若干國家之制裁體制。

2. 依制裁屬性區分：

- (1) 針對特定國家情勢之制裁：例如歐盟對敘利亞、伊朗、剛果、委內瑞拉、利比亞、俄羅斯、烏克蘭、北韓及若干國家之制裁。
- (2) 針對主題之水平制裁：歐盟對恐怖主義、網路攻擊、武器擴張、化學武器及人權侵犯等之制裁。

(五) 決策程序：

1. 歐盟各項制裁體制以部長理事會決定(Council Decision)呈現，決策程序及方式如下：
 - (1) 由歐盟對外事務部(European External Action Service，EEAS，類似一般國家之外交部)協助歐盟外交與安全政策高級代表(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy，類似一般國家之外交部長)研擬制裁提案，逐案敘明理由，向歐盟部長理事會(Council of the European Union，由歐盟 27 個會員國組成)提出，經部長理事會相關常設機構審查及討論，全體一致決通過歐盟部長理事會決定(Council Decision)，建立制裁體制

19 <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

(sanction regime)。

- (2) 制裁體制建立後之修正，亦依上述提案與決策程序，以全體一致決作成 Council Decision。惟倘制裁體制之修正係為執行聯合國安理會制裁之旅行禁令與資產凍結清單異動，則採條件多數決，需有 55% 歐盟會員國支持(15 國)且支持之會員國至少代表 65% 歐盟人口(qualified majority)。倘制裁體制之修正係屬歐盟自主性制裁之旅行禁令與資產凍結清單異動，則仍採全體一致決²⁰。
2. 倘 Council Decision 涵蓋資產凍結及(或)其他經濟制裁措施，則須另以部長理事會規章(Council Regulation)制定措施範圍與執行細節，對歐盟境內個人及實體產生拘束力，其決策程序及方式如下：
 - (1) 歐盟外交與安全政策高級代表(歐盟對外事務部)與歐盟執委會(金融穩定與金融服務及資本市場聯盟總署，DG FISMA²¹)共同向部長理事會提案。
 - (2) 上述提案由部長理事會相關常設機構審查及討論，最終由部長理事會採認，並通知歐洲議會。部長理事會討論時，執委會由 DG FISMA 代表參加。
3. 上述 Council Decision 及 Council Regulation 由部長理事會同時採認，並同時公布於歐盟公報，自公布日起生效，由歐盟會員國負責執行與執法。

(六) 歐盟制裁體制檢討頻率：依歐盟制裁基礎之不同而有差別。

1. 執行聯合國安理會之制裁：此類歐盟制裁措施無終止期限，並隨時遵照聯合國安理會決議立即修正或移除。

20 COM(2018) 647 final, A stronger global actor: a more efficient decision-making for EU Common Foreign and Security Policy。

21 Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, DG FISMA

2. 對聯合國制裁採取額外強化制裁：此類歐盟制裁措施中，依據聯合國制裁部分，無終止期限，並隨時遵照聯合國安理會決議立即修正或移除；歐盟自主強化措施部分則至少每 12 個月檢討一次。
 3. 歐盟自主性制裁：此類制裁之 Council Decision 實施期間通常為 12 個月，相對應之 Council Regulation 則無期限。部長理事會在 Council Decision 實施期間屆滿前進行檢討及決定是否延長，部長理事會亦可視情勢發展，隨時決定是否修正、延長或暫停制裁。
- (七) 解除制裁之要求：旅行禁令與資產凍結表列人士及實體可向部長理事會提出重新考量相關決定之要求，並附佐證文件；另亦可向歐盟普通法院提出異議(General Court of the European Union)。
- (八) 歐盟金融制裁表列人士、團體及實體之彙整清單(European Union Consolidated Financial Sanction List)：由歐盟執委會金融穩定與金融服務及資本市場聯盟總署(DG FISMA)依據歐盟公報公告之各項制裁措施製作及更新，下載網址 https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/overview-sanctions-and-related-tools_en#list。
- (九) 歐盟制裁地圖(<https://www.sanctionsmap.eu/#/main>)：可依制裁基礎、國家、主題、措施種類等查詢歐盟各項制裁體制內容、清單、法律文件及指導文件等。