



韩国《碳中和基本法》第8条第1款不合宪决定，预示进一步强化气候对策

2024.12.20

今年8月29日，韩国宪法裁判所宣告对《为应对气候危机之碳中和及绿色增长基本法》（下称“碳中和基本法”）第8条第1款作出了不合宪决定。根据该裁定，韩国宪法裁判所认为，《碳中和基本法》第8条第1款没有以任何形式提出2031年至2049年的减排目标相关的定量性标准，不符合宪法，必须在2026年2月28日之前修订，但在修订之前，该条款仍将继续适用。

本次法律简讯将探讨此次宪法裁判所裁定的主要内容及其启示。

1. 事件背景

2015年生效的《巴黎协定(Paris Agreement)》做为应对气候危机的多边条约，制定了下列目标，即将全球平均气温升幅控制在工业化前水平基础上远低于2°C的水平，并为把升温进一步控制在1.5°C之内而努力。为实现这项目标，各缔约国需以每五年为周期提交自主设定的温室气体减排目标（即国家自主贡献，National Determined Contribution, NDC），并从2023年起，缔约方会议将每五年对协定的执行情况进行全球定期盘点（Global Stocktake, GST）。

此外，政府间气候变化专门委员会（Inter-governmental Panel on Climate Change, IPCC）于2018年10月发布的《全球升温1.5°C特别报告》指出了必须将全球平均气温升幅控制在1.5°C以内的科学依据，且该报告称应在2050年前实现碳中和（Net-Zero，即净零碳排放），以期在2100年之前将气温升幅控制在1.5°C以内。

自该提议以来，以欧盟为首，美国、中国、日本等各国相继宣布碳中和目标，并且韩国也于2020年10月宣布“2050碳中和”，并于2021年9月制定了《碳中和基本法》。

2. 《碳中和基本法》第8条第1款及相关规定

《碳中和基本法》以截至2050年为止实现碳中和，从而步入碳中和社会作为国家愿景（《碳中和基本法》第7条第1款），与此相关，规定“到2030年为止，在比2018年国家温室气体排放量减少35%以上的范围内，按照总统令规定的比例减少国家温室气

体排放量”作为中长期减排目标（《碳中和基本法》第8条第1款）。该法的实施令中，将这一比例规定为40%（实施令第3条第1款），而这与韩国在2021年提交给联合国气候变化框架公约秘书处的NDC相一致。

同时，政府应根据《巴黎协定》等国内外情况，每五年重新审查中长期减排目标等，并在必要时根据《巴黎协定》第4条的“进展原则”^{*}，对上述事项进行调整或重新予以设定（《碳中和基本法》第8条第4款）。

^{*}进展原则：系指《巴黎协定》第4条第3款的原则，各国需展示超出现有规定NDC的努力，以期形成持续努力加强温室气体减排的结构。

3. 申请人的主张及宪法裁判所的判断

申请人主张：①《碳中和基本法》第8条第1款规定，到2030年国家温室气体减排目标应在相较于2018年国家温室气体排放量减少35%以上的范围内，按照总统令规定的比例减少国家温室气体排放量，而该法实施令第3条第1款中将该比例规定为40%（设定到2030年的减排目标），以及②《碳中和基本法》第8条第1款没有规定2031年至2050年的温室气体减排目标（未设定2031年至2049年的减排目标），系没有尽到国家的最低保护义务，违反禁止保护不足原则等，因而不合宪。

对此，宪法裁判所作出以下判断：

1) 对于禁止保护不足原则的判断

① 关于设定到2030年的减排目标

宪法裁判所认为，2030年的减排目标比例数值是为了到2050年为止实现碳中和目标以渐进、持续减排作为前提的中期目标，其具体数值的设定受多种因素和变数的影响，因此无法仅根据此数值断定其是否向未来转移了过重的负担。因此，该目标不能被视为未达到应对气候危机这一危险状况所需的最低保护措施，故不能认定违反了禁止保护不足原则。

② 关于未设定2031年至2049年的减排目标

宪法裁判所指出，《碳中和基本法》第8条第1款仅规定了截止2030年的减排目标，但对2031年至2049年的减排目标没有提出任何定量标准，并且结合相关法律体系来看，也没有任何实质性措施来确保渐进、持续地减排实现2050年碳中和目标，这实际是通过向未来转移过重的负担的方式制定减排目标，其未达到应对气候危机这一危险状况所需的最低限度保护措施，违反了禁止保护不足原则。

特别是，即使适用“进展原则”，由于现实中的各种条件，“进展的速度”可能会变慢，如果不在法律中大致设定2031年以后的减排目标相关的定量标准，而是交由政府自由裁量，那么政府很可能会考虑到韩国国内存在许多温室气体高排放行业的产业特性，更倾向于缓解短期的减排负担，因此无法加快减排比例，导致温室气体的累计排放量增加，最终可能使2050年的碳中和目标难以实现。

2) 对于法律保留原则的判断

① 关于设定到2030年的减排目标

《碳中和基本法》第8条第1款规定了到2030年为止的减排目标的定量下限，并委托通过总统令确定具体数值。对此，宪法裁判所认为，设定温室气体减排目标的数值和路径属于专业性和技术性领域，在法律中加以详细规定存在局限性，并且在确定具体内容时，应尊重政府的外交权限。因此，宪法裁判所认为难以认定其违反法律保留原则。

② 关于未设定2031年至2049年的减排目标

宪法裁判所判定，《碳中和基本法》第8条第1款未对2031年至2049年的减排目标设定大致的定量标准，违反了包括议会保留原则在内的法律保留原则。

具体而言，宪法裁判所认为，规划温室气体减排目标和路径属于各种利益冲突且需要高度的社会共识的领域。因此，2031年以后的减排目标的大致内容也应在除《宪法》外反映最高水平社会共识规范的“法律”中予以规定。宪法裁判所进一步指出，尽管下一代将更多地面临气候危机的影响，但他们参与当前民主政治过程的机会有限，因此，立法者在制定中长期温室气体减排计划时，应承担更加具体的立法义务和责任

3) 不合宪决定

综上所述，宪法裁判所认为，现行《碳中和基本法》第8条第1款未对2031年至2049年的减排目标设定任何定量标准，违反了禁止保护不足原则和法律保留原则，侵犯了申请人的环境权。

但是，对于《碳中和基本法》第8条第1款规定的2030年之前中长期减排目标的具体比例，宪法裁判所认为难以认定其违反了禁止保护不足原则或法律保留原则。同时，考虑到如果废除该条款，其现有的中期目标也将消失，从而引发更严重的违宪问题等，因此作出了不合宪决定*。政府有义务在2026年2月28日之前推动修订立法。

*“不合宪决定”：为了维护法律的稳定性，尽管认定相关法律违宪，并要求进行后续立法，但目前暂时维持其效力。

4. 启示

自2015年荷兰地方法院作出所谓的乌尔根达（Urgenda）判决，承认国家有义务减少温室气体并命令提高减排目标以来，全球各地相继展开了气候诉讼。德国也与韩国类似，设有宪法请愿制度。2021年，德国联邦宪法裁判所认为德国《气候变化法》规定的温室气体减排计划不足，侵犯了下一代的基本权利，裁定其违宪。

此次韩国宪法裁判所的裁定作为亚洲首例气候诉讼的结果而受到了广泛关注。值得注意的是，此次裁定特别强调了“进展的速度”。具体而言，宪法裁判所指出，如果包括减排目标在内的气候危机对策仅依赖于政府的政策判断，则政府为了减轻政治负担，大概率会将积极的减排努力推迟到下一代，这最终可能会使实现碳中和目标变得更加困难。因此，宪法裁判所强调，**法律应当发挥保障作用，确保碳减排能够以适当的速度推进。**

在此次裁定作出之前，国会和社会团体持续提出主张，认为应大幅扩大排放权交易制度的有偿分配比例等，以提高排放权交易制度的实效性，进而实现国家自主贡献（NDC）目标。随着此次裁定的作出，预计政府将不得不进一步加强其气候对策。特别是，如果根据此次裁定对《碳中和基本法》进行修订，那么也将会确定2031年至2049年的国家温室气体减排目标。此种情况下，从第5个规划期（2031-2035）开始，相关产业将直接受到影响。

由于政府的气候对策对国家产业全局影响极大，因此在制定减排目标或加强气候对策的过程中，预计政府将进行征求各界利益相关者意见的程序。有鉴于此，各产业界有必要积极参与相关协商，以确保树立合理的气候政策。

Key Contacts

Yong Woo Lee

Partner

+82-2-316-4007
ywlee@shinkim.com

Minjeong Go

Partner

+82-2-316-1655
mjgo@shinkim.com

Soo Young Song

Partner

+82-2-316-1636
sysong@shinkim.com

Gjumin Kim

Partner

+82-2-316-4412
gmkim@shinkim.com

Gyu-Seok Baek

Senior Advisor

+82-2-316-4207
gsbaek@shinkim.com

Gi Yong Kim

Advisor

+82-2-316-4496
gykim@shinkim.com

Michael Chang

Senior Foreign Attorney

+82-2-316-4653
mchang@shinkim.com

Se Ra Song

Foreign Attorney

+82-2-316-1695
srsong@shinkim.com

Jung Jae Won

Partner

+86-10-8447-5343
jjwon@shinkim.com

Wook Huh

Partner

+82-2-316-1723
whuh@shinkim.com

Tianshu Zheng

Senior Foreign Attorney

+82-2-316-4201
tszheng@shinkim.com

Daxun Zhang

Senior Foreign Attorney

+86-10-8447-5343
dxzhang@shinkim.com

Copyright SHIN & KIM LLC. All rights reserved.