

## 簡介美國對俄羅斯能源產業新制裁政策

林玫君 編譯

### 摘要

去 (2017) 年 8 月 2 日, 美國總統川普簽署同意「以制裁反擊美國敵人法 (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA)」, 促使一系列針對俄羅斯制裁計畫的修正。該些修正影響能源產業外, 亦影響金融機構涉及能源產業的交易, 惟實際效應仍有待後續觀察。

(本篇取材自: Norton Rose Fulbright, *Update on New Ukraine/Russia US Sanctions Impacting the Energy Sector*, Nov., 2017, <http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/158150/update-on-new-ukrainerussia-us-sanctions-impacting-the-energy-sector#section2>.)

去 (2017) 年 8 月 2 日, 美國總統川普簽署同意「以制裁反擊美國敵人法 (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA)」, 對俄羅斯實施新一輪制裁政策, 其係為懲處俄羅斯對 2016 年美國選舉之干預、違反人權、併吞克里米雅地區及於烏克蘭東方之軍事行動等行為, 而該法案亦包含對伊朗及北韓之制裁<sup>1</sup>。

以下將先簡介美國對俄羅斯制裁之背景, 以了解自 2014 年以來之變動; 其後深入分析此次指令 4 修正內容, 了解對俄羅斯能源部門之影響; 另外亦整理今年 CAATSA 與能源相關之次級制裁 (secondary sanctions); 最後作一結論。

### 壹、美國對俄羅斯制裁之背景

海外資產控制辦公室 (the Office of Foreign Assets Control, OFAC) 於 2014 年 3 月 6 日實施針對俄羅斯的制裁計畫, 當時總統在第 13660 號行政命令中宣布一國家緊急狀態<sup>2</sup>, 以處理俄羅斯所造成的威脅, 因其忽略烏克蘭民主程序及制度, 威脅烏克蘭和平、安全、穩定、主權及領土完整性, 並且涉及挪用烏克蘭資產<sup>3</sup>。為進一步回應俄羅斯的行為及政策, 包含其聲稱併吞烏克蘭的克里米亞島,

<sup>1</sup> Nicole Gaouette, *Latest US Sanctions against Russia a Work in Progress*, CNN, Dec. 15, 2017, <http://edition.cnn.com/2017/12/14/politics/trump-russia-sanctions-explainer/index.html>.

<sup>2</sup> Exec. Order No. 13660, 3 C.F.R. 13660 (2014).

<sup>3</sup> OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL, UKRAINE/RUSSIA-RELATED SANCTIONS PROGRAM,

美國總統發布三個行政命令 (第 13661、13662、13685 號) 以擴張第 13660 號行政命令下國家緊急狀況之範圍<sup>4</sup>。後於去年 8 月 2 日，美國總統川普簽署同意 CAATSA 促使修改一系列行政命令。

2017 年 10 月 31 日，第 13662 號行政命令之指令 4 修改完成後，因為影響與烏克蘭/俄羅斯相關能源產業的主要條文已經生效，且有益於執行的指導文件 (guidance) 也已經公布，而能確定對於能源產業的影響程度。以下將說明重要面向以及附隨指導文件之摘要。

## 貳、個別產業制裁之修正

針對烏克蘭/俄羅斯的貿易制裁計畫中，制裁類型分為三種：凍結制裁 (Blocking sanctions)、個別產業制裁 (Sectoral sanctions) 及新投資禁令暨貿易禁運 (new investment ban and trade embargo)<sup>5</sup>。此次修正內容係針對個別產業制裁進行更動，包含非傳統石油計畫以及 SSI 名單下之實體借款。

### 一、非傳統石油計畫

CAATSA 要求修正第 13662 號行政命令下之指令 4<sup>6</sup>，現今指令 4 強加兩項禁令於直接或間接地提供、出口或再出口貨物、服務 (除金融服務外) 或用以支持特定俄羅斯能源公司 (或俄羅斯公司持有超過 50% 股權之任何實體，以下指稱為「指令 4 目標」) 所涉可能產油之深水、北極岸外海的頁岩油計畫 (以下指稱為非傳統石油計畫) 之技術。首先，修正後之指令 4 仍然設有關於非傳統石油計畫之限制，而該等計畫係 (1) 位於俄羅斯境內 (或俄羅斯宣稱之海域) 以及 (2) 涉及指令 4 目標 (以下稱「現存禁令」)；然而，修正後的指令 4 亦對非傳統石油計畫施加新增禁令 (以下指稱為「新增禁令」)，其乃針對當該非傳統石油計畫係 (1) 於 2018 年 1 月 29 日後實施；(2) 在任何地點有產油可能性；且 (3) 指令 4 目標在計畫中擁有超過 33% 以上股權 (interest) 或擁有多數表決權 (voting interests) 者。

此新增禁令因以下幾項原因而值得關注：一、現存禁令僅聚焦於俄羅斯境內或海域內的計畫，然而新增禁令則可能適用世界各地之非傳統石油計畫；二、現

---

<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine.pdf> (last visited Dec. 11, 2017).

<sup>4</sup> *Id.*; Exec. Order No. 13660, 3 C.F.R. 13660 (2014); Exec. Order No. 13661, 3 C.F.R. 13661 (2014); Exec. Order No. 13662, 3 C.F.R. 13662 (2014); Exec. Order No. 13685, 3 C.F.R. 13685 (2014).

<sup>5</sup> OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL, *supra* note 3.

<sup>6</sup> CAATSA, sec. 223(d).

存禁令聚焦於指令 4 目標在俄羅斯的非傳統石油計畫，然而新增禁令規範於特定計畫中擁有 33% 以上股權或多數股權的實體。OFAC 所發布之指導文件規定，當欲確定指令 4 目標在計畫中是否擁有 33% 以上股權或是否擁有多數表決權時，應將所有指令 4 目標（包含持有一半股權之實體）之股份所有權合併計算。因此，如果二個指令 4 目標共同持有非俄羅斯非傳統石油計畫 33% 或超過 33% 的股權時，即有義務遵守指令 4 所設下的禁令。

在能源部門的重要議題之一為新增禁令中對於「新 (new)」字的定義（在 CAATSA 中所提及）。OFAC 已解釋該新增禁令將只適用於 2018 年 1 月 29 日以後開展的計畫，且計畫始於當政府或任何自治單位、專業行政部門或行政機構（包含任何直間接受上述控制或擁有之實體）正式授權出口、發展或生產權給任何一方時。該解釋將相當有助於當事人確認指令 4 是否影響其計畫。

## 二、SSI 名單下實體之借款

CAATSA 亦更嚴格地限制俄羅斯金融服務與能源部門中特定實體其債務的融資或交易，該等修正現已生效，且 OFAC 已發布與該修正有關的指導文件。綜上所述，於債務部分，第 13662 號行政命令下指令 1（目標為特定俄羅斯金融機構）已修改為實施 14 天到期日限制<sup>7</sup>，且第 13662 號行政命令下指令 2（目標為特定俄羅斯能源公司）已修改為實施 60 天到期日限制（先前為 90 天）<sup>8</sup>。如預期地，該等修正將不會溯及既往地適用。另外，SSI 名單羅列受行政命令第 13662 號一個或一個以上指令限制的實體<sup>9</sup>。

## 參、其他與能源部門相關之次級制裁

CAATSA 所要求之修正亦與「俄羅斯特殊原油計畫」、「能源輸出管道」及「國外金融機構」相關的美國次級制裁有關<sup>10</sup>。以下分別簡述之：

<sup>7</sup> OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL, DIRECTIVE 1 (AS AMENDED ON SEPTEMBER 29, 2017) UNDER EXECUTIVE ORDER 13662, [https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662\\_directive1\\_20170929.pdf](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive1_20170929.pdf).

<sup>8</sup> OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL, DIRECTIVE 2 (AS AMENDED ON OCTOBER 31, 2017) UNDER EXECUTIVE ORDER 13662, [https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662\\_directive2\\_20170929.pdf](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive2_20170929.pdf).

<sup>9</sup> OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL, SECTORAL SANCTIONS IDENTIFICATIONS LIST, <https://www.treasury.gov/ofac/downloads/ssi/ssilist.pdf> (last visited Jan. 1, 2018).

<sup>10</sup> 次級制裁適用於在美國管轄權外發生之全部非美國人民的非美國行為，其相對於主要制裁係禁止美國人民從事特定國家、實體及人民之指定活動。See Doreen Edelman, *Secondary Sanctions Can Prove Tricky for Both U.S. and Non-U.S. Companies*, BAKER DONELSON (July 25, 2016),

## 一、俄羅斯特殊原油計畫

CAATSA 修正 2014 年《支持烏克蘭自由法 (Ukraine Freedom Support Act of 2014)》第 4 條第 b 項第 1 款<sup>11</sup>，藉由要求 (而非授權) 國務卿 (Secretary of State) 諮詢財政部長 (Secretary of Treasury)，以強行實施特定制裁於：被認為故意重大 (significant) 投資於俄羅斯特別原油計畫的非美國人民 (除非其認為該制裁與美國國家利益相反)。為確認該投資 (可能包含提供貨品及服務以交換股權的安排，或營業額或利潤分紅的權利) 是否為重大，美國國務院將考量整體事實及投資環境，並依個案衡量不同因素，此指導文件建立許多決策時可能需要考量的因素，然而，指導文件也確認如果美國人民不須 OFAC 之特定授權以進行投資，則該投資並非重大。

## 二、能源輸出管道

CAATSA 亦授權國務卿諮詢財政部長，以對被國務卿依下列條件認定之人實施制裁：(1) 故意投資於 2017 年 8 月 2 日後開展且會直接且重大地增強俄羅斯建造能源輸出管道計畫的能力；或(2)銷售、租賃或提供俄羅斯建造能源輸出管道、貨品或服務 (任一者達 10 億以上之公平市場價值，或在 12 個月內合計達 50 億以上之公平市場價值)，而直接且重大地促進擴展、建造或現代化俄羅斯的能源輸出管道。指導文件似乎是回應歐盟會員之關切，尤其是德國與奧地利，指導文件特別肯認任何實施制裁的決定將於與美國同盟國協調後作成，也將與美國「與歐盟會員及歐洲機構共同促進能源安全」的政策目標一致。美國國務卿將如何選擇使用其權限，以及與美國同盟國之協調將對美國國務院的決策產生多大影響，仍有待觀察。

美國國務院的指導文件對(1)源自於俄羅斯；且(2)透過一國際領土及領海邊境運輸碳氫化合物 (hydrocarbons) 以分配至其他國家之能源輸出管道的施行作了澄清，亦解釋了對能源輸出管道的執行重點。甚至，該制裁將不影響在 2017 年 8 月 2 日以前之投資或其他關於可運輸商業用量之碳氫化合物管道的標準維修或維護活動。

## 三、與外國金融機構相關制裁

從事有關俄羅斯及俄羅斯人民之能源交易的外國金融機構 (foreign financial

---

<https://www.exportcompliance.com/2016/07/25/secondary-sanctions-can-prove-tricky-u-s-non-u-s-companies/>

<sup>11</sup> Ukraine Freedom Support Act of 2014, sec. 4(b)(1).

institutions, FFIs)，應該注意 CAATSA 下之修正也針對故意從事能源相關活動之重大交易或故意幫助俄羅斯特殊指定制裁名單 (Russian Specially Designated Nationals, SDNs) 內之重大金融交易的 FFIs<sup>12</sup>，將使先前有關 FFIs 之任意制裁對其產生強制力。從事制裁活動的任何 FFI 將被禁止辦理美國對應帳戶之開戶，也被禁止或有嚴格條件維持其對應美國帳戶。此修正可能影響俄羅斯或俄羅斯人民所牽涉的能源交易，且建議 FFIs 在提供融資或其他涉及交易時，可以先基於風險評估進行詳細審查以建立俄羅斯 SDN 名單涉及範圍。

#### 肆、結論

OFAC 及美國國務院所公布的 CAATSA 指導文件對 CAATSA 能源計畫的範圍及影響，是否比預期程度還小，雖有爭議；然而，不可諱言的，新制裁仍將對許多全球能源計畫產生重大影響。至於實際影響程度，仍須待 2018 年 1 月 29 日新制裁全面施行後，始得察之，後續發展值得關注。

---

<sup>12</sup> OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL, SPECIALLY DESIGNATED NATIONALS AND BLOCKED PERSONS LIST, <https://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.pdf> (last visited Jan. 1, 2018).