

## 環境商品協定達成共識的最後一哩路

李如蘋 編譯

### 摘要

「環境商品協定 (Environmental Goods Agreement, EGA)」複邊談判自 2014 年 7 月開啟後，至今 (2016) 年 10 月已經歷 17 回談判回合，參與國包含後來加入的以色列、土耳其及冰島共 17 個國家，並預計於今年 12 月 3-4 日的部長級會議完成協定之簽屬。在部長級會議前，11 月 28 日將再進行新一輪談判回合。雖然美國烏拉圭回合協議法案 (Uruguay Round Agreements Act) 給予其行政單位實施 EGA 減讓關稅之權限而無須再經美國國會同意，惟談判成員對敏感產品仍有分歧，如中國對自行車和高科技電池關稅、及避免非 EGA 成員搭便車等立場強硬，使得 EGA 能否於今年 12 月順利達成共識產生不確定性。

(取材自 *EGA deal would not require congressional approval, but final talks grow difficult*, INSIDE US TRADE, Daily News, Nov. 22, 2016.)

為落實「聯合國氣候變化綱要公約 (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)」對抗氣候變遷並發展綠能產業，以達全球環境永續發展之目的。美國、歐盟等擬以亞洲太平洋經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 環境商品調降關稅協商成功經驗，在世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 場域推動「環境商品協定 (Environmental Goods Agreement, EGA)」複邊談判。目前參與 EGA 談判的 WTO 會員共計 17 個，包括：我國、美國、歐盟、挪威、瑞士、加拿大、澳洲、紐西蘭、中國大陸、日本、新加坡、香港、哥斯大黎加、韓國、以色列、冰島、土耳其等。其中因歐盟代表 28 個會員國，故事實上共有 44 個 WTO 會員國參與此談判，且目前所有 EGA 的談判會員皆是「資訊科技協定 (Information Technology Agreement, ITA)」的簽署會員。

### WTO 環境商品談判

WTO 架構下的複邊協定 EGA，其產品範圍以 APEC 54 項環境商品<sup>1</sup>為基礎，擴大產品涵蓋範圍，主要目的在取消各參與國環境商品的關稅，其談判模式係以「類別 (category)」模式推動 EGA 的談判。目前在進行談判的環境商品依其功能可分為：「空氣污染防制」、「固體及有害廢棄物處理」、「廢水處理設備」、「潔

<sup>1</sup> 「環境商品」抽象地說，就是指對保護環境或生態、促使人類社會得以永續發展的商品。

淨與再生能源」、「環境復育及整治」、「資源效率」、「噪音及振動控制」、「環境友善商品」、「環境監測」及「能源效率」等，共計 10 類，談判會員各依據上述 10 大類別，分別提出環境商品清單，經談判主席納入會議議程，由會員進行逐項討論，再由談判主席依據會員對各該產品之支持度提出「分別清單」，俾更聚焦討論，以達成「最終協議產品清單」。

為使 EGA 談判成果多邊化、更多會員受惠於 EGA 之降稅規定，參與成員貿易額達「關鍵多數 (critical mass)」時，將以「最惠國 (Most Favored Nation, MFN)」待遇方式適用於所有 WTO 會員。雖談判成員有意參考資訊科技協定 (ITA)，將多邊化的門檻設定於 90%，惟談判成員對於「關鍵多數」之確切門檻仍未達成共識。EGA 談判從 2014 年 7 月正式開始進行，與會國希望今年 12 月 3-4 日期間舉行的「部長級會議」能夠達成共識並順利地簽署協定。

### 美國實施 EGA 之國內權限

根據相關報導，歐巴馬政府對於實施 EGA 無須尋求國會同意。EGA 之所以不需要美國國會同意的原因在於此協定類似資訊科技協定 (ITA) 僅涉及關稅減讓，故屬於美國烏拉圭回合協定法案 (Uruguay Round Agreements Act) 授予行政單位關於剩餘關稅談判權限之範疇，EGA 也同等為此等權限所涵蓋。

美國 1994 年通過烏拉圭回合協定法案，其中第 111 條 b 款規定美國總統得公布 WTO 承諾表下任何商品關稅或降低稅率之修改。然而，部分重要立法者表示其欲先檢視條約內容，而後再對執行政序及國會角色進行最終認定。

### EGA 談判之爭議問題

關於最終環境商品清單，談判代表對 304 項可能被涵蓋於最終決議中之 60 至 70 項敏感項目進行檢查，而大部分可能保留於最終清單的產品應皆具環境友善性 (environmental credentials)，例如風力渦輪零件和太陽能模板組件。然而，有部分談判代表認為中國整體的企圖和參與程度因為美國總統選舉而大幅改變，例如中國曾要求若干冗長的「逐步降稅期程 (tariff phase-out periods)」，惟並不為其他談判成員所接受。

另外，中國與歐盟對降低自行車及其零件關稅的分歧始終無法調和，中國欲降低關稅，而歐盟則欲維持關稅以保護歐盟自行車產業。甚至有消息表示自行車關稅為歐盟的底線，因為若允許中國無限制的進入歐盟市場，將會使歐盟境內的自行車製造商面臨倒閉。該消息亦強調中國製造自行車的方式及其後運輸至歐盟將對環境造成很大的負面影響，因中國在生產自行車之過程中係以燃煤進行生產，且自中國將自行車運輸至歐盟所產生的碳足跡也不容小覷。其他未解決的問題包括美國與加拿大對於木棧板 (wooden pallets) 是否該納入最終協議的分歧，

儘管加拿大想將之納入清單，但美國認為此等產品並不構成環境商品。此外，美國亦希望 EGA 涵蓋高科技電池，但中國則未曾打算同意此等要求。

最後，有關 EGA 商品貿易未達「關鍵多數」門檻之情形如何處理，消息來源認為談判代表無法在 12 月之部長級會議前達成共識。中國大陸曾提出「撤回機制」(snap-back mechanism)，即若未達到關鍵多數門檻時，可撤回先前承諾，但此提案遭到其他談判成員批評，因為如此將有損於先前談判的成果。

## 結論

歷經兩年多的 EGA 談判預計於今年底完成，且根據前例美國的行政部門似可直接執行 EGA 的談判結果而不需經國會的批准，使 EGA 的前景一片看好。然各國對於最終產品清單應涵蓋的內容尚存有爭議，且有關 EGA 生效的方式仍然未有共識。

其中歐盟與中國對於是否納入自行車存在相當大的歧見，蓋自行車產業在歐盟內舉足輕重，若降低自行車及其零配件的關稅勢必會使中國製的自行車進口量增加，大幅衝擊歐盟的自行車產業。況且，有論者認為中國製造自行車的方式以及後續的運輸反而可能造成更多的污染。此外，美國與加拿大間針對木棧板、以及美國與中國間針對高科技電池亦存在歧見。故最終商品的清單是否能如期於 12 月初之部長級會議前確定仍有變數。最後，美國總統大選結果對 EGA 之談判會產生何種影響，亦是吾人所應關注之議題