

簡評美歐貿易協定談判目標及待解決爭議

吳晨瑜 編譯

摘要

美國貿易代表署與歐盟執委會於今(2019)年1月11日與18日,分別針對《美國—歐盟貿易協定》發布談判目標。美國提出的目標涵蓋多種面向,其欲在工業產品、農業產品及服務貿易領域尋求與歐盟的共識,以消弭對歐盟的貿易逆差;而歐盟則將談判目標限縮在符合性評估及工業產品的互惠承諾上。由於雙方的談判目標及立場存有分歧,《美國—歐盟貿易協定》的達成仍有若干待解決的爭議,主要包含:(一)美國未給與歐盟充分的互惠承諾;(二)歐盟不願將農業議題納入談判內容;(三)美國對進口鋼及鋁製品採取的 232 措施對歐盟造成威脅。對此,有論者因雙方在談判目標上尚存有共通點,仍對《美國—歐盟貿易協定》之達成樂觀以待,惟歐洲議會之貿易委員會於 2 月 19 日就達成協定所設下之條件,可能成為協定促成的阻礙。

美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 與歐盟執委會 (European Commission, 以下簡稱執委會) 分別於今 (2019) 年 1 月 11 日及 18 日各自發布對《美國—歐盟貿易協定》(U.S.-EU Trade Agreement, 以下簡稱美歐貿易協定) 的談判目標,此舉很可能標誌著跨大西洋貿易關係將邁入新階段¹。雙方依循執委會主席容克 (Jean-Claude Juncker) 及美國總統川普於去 (2018) 年 7 月 25 日所同意的聯合議程², 朝零關稅、去除非關稅障礙, 及停止對非汽車之工業產品進行補貼的目標共同努力, 並在監管議題及標準上加強合作, 保護歐盟及美國公司免於不公平的全球貿易行為, 此目標之發布也意味歐盟及美國公司拓展市場的機會。

壹、歐盟之談判目標

執委會貿易委員 Cecilia Malmström 已清楚聲明歐盟此次並未計畫與美國重啟廣泛的自由貿易協定之談判, 即 2016 年談判破裂的《跨大西洋貿易及投資夥伴協定》(Transatlantic Trade and Investment Partnership)。今年 1 月 30 日, 執

¹ USTR, UNITED STATES-EUROPEAN UNION NEGOTIATIONS: SUMMARY OF SPECIFIC NEGOTIATING OBJECTIVES (2019), https://ustr.gov/sites/default/files/01.11.2019_Summary_of_U.S.-EU_Negotiating_Objectives.pdf; European Commission, *Recommendation for a Council Decision Authorising the Opening of Negotiations of an Agreement with the United States of America on the Elimination of Tariffs for Industrial Goods*, COM (2019) 16 final (Jan. 18, 2019).

² European Commission Press Release Statement/18/4687, Joint U.S.-EU Statement Following President Juncker's Visit to the White House (July 25, 2018).

委會針對雙方於去年 7 月所同意的聯合議程發布了進度報告，該報告指出雙方迄今為止的對談，聚焦於潛在的監管合作倡議上³。歐盟亦已採取若干行動，以避免加深與美國間的貿易緊張情勢。具體而言，歐盟已增加了美國大豆及液化天然氣的進口量，且於 1 月 29 日授權美國大豆作為生物燃料的來源。此外，歐盟也有意在服務、化學製品、藥品、醫療器材和大豆等特定部門，就貿易便捷化行動進行談判。另一方面，歐盟亦與美國及日本合作，試圖改革世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO)，尤其係致力於解決中國的不公平貿易行為。

貳、美國之談判目標

相較之下，USTR 談判目標觸及的議題和產業部門則相當廣泛。USTR 尤其欲解決關稅及非關稅的障礙，以減低美國對歐盟在 2017 年達 1514 億美元的貿易逆差⁴。再者，除了工業產品外，USTR 的談判目標還擴及農業產品，在諸多針對農業產品的談判目標中，包含⁵：消除歧視美國農產品的非關稅障礙，以及消除對關稅配額實施上的限制性規範。除了貨品貿易外，USTR 於其目標中亦特別指明服務貿易，其中包括電信和金融服務，以及貨品、服務與跨境資料流 (data flows) 的數位貿易⁶。

參、談判之困難點

基於歐盟與美國的談判立場存有重大差異，美歐貿易協定的前景充滿障礙。USTR 係尋求與歐盟達成一廣泛的自由貿易協定，包含諸如農業等棘手議題；然而執委會則企圖將談判限縮在符合性評估與工業產品的互惠承諾上。這使得跨大西洋貿易談判的前景充滿挑戰，且為雙方能否達成任何協定增添疑慮。本文以下整理數點原因，說明為何促成美歐貿易協定，將會是個艱鉅的任務。

一、美國在若干議題上單方面要求歐盟退讓卻未給予互惠

單邊主義的特色充斥在美國談判目標中，這包含了降低美國對歐盟的貿易逆差、對美國工業產品提供免關稅的市場開放，卻未提及美國的關稅自由化等議題⁷。同時，美國外資投資委員會 (Committee on Foreign Investment in the United States) 將更仔細審查對內直接投資，其目標為確保美國公司得出售其商品給歐盟政府機

³ European Commission, *EU-US Relations: Interim Report on the Work of the Executive Working Group 2-3*, EUROPEAN COMMISSION (Jan. 30, 2019), http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/january/tradoc_157651.pdf.

⁴ USTR, *supra* note 1.

⁵ *Id.* at 1.

⁶ *Id.* at 5-6.

⁷ Gary Clyde Hufbauer & Zhiyao (Lucy) Lu, *US-EU Trade Negotiations: A Daunting Mission*, PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS (Jan. 18, 2019), <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/us-eu-trade-negotiations-daunting-mission>.

關，同時維持排除歐盟公司的「購買美國 (Buy America)」政策⁸。然歐盟不會願意接受單邊退讓，這使得雙方得出的協定內容，都不可能與 USTR 的談判目標相似⁹。

二、雙方在農業議題上態度分歧

由於 USTR 代表萊特海澤 (Robert Lighthizer) 堅持將歐盟完全拒絕的農業議題納入當前談判中，且美國要求歐盟在與農業相關的議題上做出讓步，即食品安全及動植物檢疫措施 (Sanitary and Phytosanitary Measures, 以下簡稱 SPS 措施) 與地理標示 (Geographic Indication)，故美歐貿易協定的前景看起來相當艱辛¹⁰。美國要求歐盟在頒布可能抑制美國農產品出口的新規則前，解決美方的顧慮。此外，USTR 要求歐盟停止透過強制第三方國家採行歐盟的 SPS 措施，來排除美國出口至第三方國家市場的機會¹¹。

其中一個與農業相關的爭議是對地理標示的保護，此與起司、葡萄酒、火腿，及其他包含原產地且代表品質商譽的名稱相關¹²。歐盟作為大多數地理標示的發源地，已不斷敦促其貿易夥伴在國內立法上，對地理標示提供更全面的保護¹³。惟此舉在美方看來卻是排除美國商品出口至外國市場的手段¹⁴。舉例而言，由於「Feta」此一地理標示專門用以保護希臘製的起司，故歐盟的地理標示系統不允許美國威斯康辛州的 Klondike Cheese 公司，出售其獲獎的「Feta 起司」至歐洲或承認歐盟地理標示之第三國¹⁵。然而，美國則將「Feta」與其他許多名稱視為普遍使用的通用術語，而不受地理標示保護¹⁶。

三、美國對進口鋼鐵及鋁製品所採取的 232 措施對歐盟造成威脅

歐盟與美國間的緊張關係已升溫，原因在於美國基於國家安全之考量，不但在去年 6 月 1 日對歐盟之鋼及鋁課徵額外關稅，同時亦於去年 5 月份對美國所進口的汽車及汽車零組件展開獨立調查¹⁷。目前已有總價值 60 億歐元自歐盟出口的鋼及鋁被課予額外的關稅，若上述調查結果顯示進口之汽車及汽車零組件確實對美國的國安造成威脅，總價值 500 億歐元自歐盟出口的汽車及汽車零組件，亦將面臨被加徵關稅的命運。歐盟國家普遍擔心美國正將其拉往會對雙向的跨大西

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*

¹⁷ EUROPEAN COMMISSION, *supra* note 3, at 1.

洋貿易產生大幅影響之貿易戰¹⁸。

在執委會主席容克與川普於去年 7 月 25 日作成的共同聲明裡，雙方皆同意在此聯合議程的工作進行中，避免採取任何將違背協定精神的措施。此舉暗示著美國將不會對歐盟的汽車及汽車零組件，施以任何 232 條款措施¹⁹。值得關注的是，儘管雙方於共同聲明中，表達希望解決鋼及鋁產品之關稅爭議及報復性關稅，但美國自去年 7 月以來並未解除對鋼及鋁產品的 232 措施²⁰。而從執委會針對工業產品關稅談判所提議之目標可以預料到，美國移除對歐盟之鋼及鋁產品的出口限制，將會是完成談判的前提所在²¹。

肆、未來可能發展

儘管執委會及 USTR 在談判廣度及目標上，皆存有明顯差異，仍不妨對美歐貿易協定抱持樂觀的態度。原因在於雙方的目標存有重要的重疊部分，例如皆欲降低工業產品的關稅，且同樣將有利於雙方的原產地規則及建立爭端解決機制，設為談判目標。此外，執委會及 USTR 皆提及中小型企業在協定內的重要性。藉著聚焦於共同目標，執委會與 USTR 仍有機會開啟談判，且避免涉及汽車及農業相關的棘手爭議。USTR 亦指出其可能會爭取與歐盟進行階段性談判，此作法將可能使雙方在共同目標上達成協定。

值得注意的是，歐洲議會 (European Parliament) 之貿易委員會 (Trade Committee) 在今年 2 月 19 日支持執委會展開與美國間有限的貿易對談，但對於協定的達成設有以下條件²²：(一) 美國須取消對鋼及鋁所課徵的額外關稅；(二) 歐盟須與公民社會進行全面磋商，並執行「貿易永續性影響評估 (Trade Sustainability Impact Assessment)」²³；(三) 歐盟堅持在談判內排除農業議題，並納入汽車及汽車關稅之議題；(四) 若美國課徵其他額外關稅，將中止談判；(五) 需在談判期間更明確的指出如何處理原產地規則。上述條件不但彰顯出歐盟強硬的態度，更勢必提高美歐貿易協定達成的難度。此一變化是否會對協定的達成平添變數，值得吾人持續關注。

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.* at 2.

²⁰ *Id.* at 7.

²¹ *Id.*

²² European Parliament Press Release, Trade Negotiations with US Can Start under Certain Conditions (Feb. 19, 2019), <http://www.europarl.europa.eu/news/cs/press-room/20190219IPR27357/trade-negotiations-with-us-can-start-under-certain-conditions>.

²³ 「貿易永續性影響評估」係歐盟對於洽簽經貿協定之事前影響評估，其中包含傳統的經濟影響、社會影響、與環境影響等面向。參考：李淳，國際經貿協定影響評估的再思考：以歐盟貿易永續影響評估架構為例，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2014 年 7 月 17 日，<https://web.wtcenter.org.tw/Mobile/page.aspx?pid=252179&nid=126> (最後瀏覽日：2019 年 3 月 25 日)。