

紐西蘭等國宣布倡議進行氣候變遷、貿易與永續協定之談判

魏世和 編譯

摘要

為實現《巴黎協定》維持全球溫度上升幅度的目標，以紐西蘭為首等五國共同發起了擬稱「氣候變遷、貿易與永續協定」之談判倡議，主要係為推動下列三項措施：對環境商品取消關稅及對環境服務做出新承諾、逐步減少化石燃料補貼、以及推廣自願性環保標章。鑑於其他大規模之貿易談判皆停滯不前，倡議談判國認為此複邊協定將作為先驅，以促進達成多邊架構。此協定之談判預計將於明(2020)年2月舉行。

(本篇取材自: *Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability (ACCTS) Negotiations*, NEW ZEALAND FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/climate/agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability-accts-negotiations/> (last visited Nov. 11, 2019).)

為實現《巴黎協定》(Paris Agreement)將全球平均溫度維持在與前工業時代相比最多攝氏 2 度的範圍內，並努力追求前述升溫幅度標準續減至攝氏 1.5 度內的目標¹，應立即對此採取行動。據此，今(2019)年 9 月 25 日由紐西蘭總理 Jacinda Ardern、斐濟總理 Josaia Voreqe Bainimarama、冰島總理 Katrín Jakobsdóttir、挪威總理 Erna Solberg 以及哥斯大黎加外國貿易副部長 Duayner Salas 共同於第 74 屆聯合國大會高級別會議 (UN General Assembly High-Level Meetings) 之會議期間宣佈「氣候變遷、貿易與永續協定 (Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability, ACCTS)」談判之倡議²。參與倡議之國家皆認為貿易政策、慣例及規則將於相關氣候及環境行動中扮演重要角色。因此，談判關於氣候變化、貿易和永續性之協定可能有助於彙整氣候變遷、貿易和永續發展議程間的相關要素，並顯現它們如何相輔相成的。

¹ Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change art. 2, Dec. 12, 2015, T.I.A.S. No. 16-1104.

² *Joint Leaders' Statement on the Launch of the 'Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability' Initiative*, NEW ZEALAND FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade/ACCTS-FINAL-Joint-Statement.pdf> (last visited Nov. 11, 2019).

ACCTS 倡議期望藉此談判促使達成多邊解決的方法，進而實現《巴黎協定》的目標。以下先簡介 ACCTS 倡議背景，並介紹此複邊協議談判所重視的取消環境商品關稅及對環境服務做出新承諾、逐漸減少化石燃料補貼、以及推廣自願性環保標章等三項重點內容。最後透過 ACCTS 之可能發展，說明 ACCTS 之現行定位和未來走向。

壹、倡議背景

當今普遍意識到各國應迫切需要採取氣候和環境行動³。過去二十年來各國為制定旨在減少環境商品關稅之多邊協定曾做出多項努力。最近期之一項努力為世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 會員就提議之「環境商品協定 (Environmental Goods Agreement)」進行複邊談判⁴，然談判於 2016 年已停止⁵。然而，環境服務則較少在迄今的主要貿易談判中受到關注，特別是在 WTO 下之杜哈回合的相關談判已於幾年前停滯⁶。

二十國集團 (Group of Twenty) 和亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation) 國家在 2009 年承諾「逐步淘汰低效能而鼓勵浪費性消費的化石燃料補貼」⁷。然而政府對化石燃料補貼的下降趨勢在 2016 年後再次提升⁸。因此推進此類自願性承諾成為拘束性承諾之需求漸增⁹。

由於過去談判未果，紐西蘭、哥斯大黎加、斐濟、冰島和挪威等五國才發起此一倡議，為 ACCTS 之初始談判國。此等國家由依賴貿易的小國組成，其認為貿易

³ *Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability (ACCTS)*, REGJERINGEN.NO, https://www.regjeringen.no/contentassets/702a862b05e64c3f8008bdc67db1d664/accts_background.pdf (last visited Nov. 11, 2019).

⁴ 「環境商品協定」之談判為 2014 年 7 月 8 日由世界貿易組織會員以複邊談判方式所發起，旨在取消與環境有關之商品關稅，例如風力發電機、太陽能板等，以促進此等得以幫助實現環境與氣候目標之商品的貿易。 *Environmental Goods Agreement (EGA)*, WORLD TRADE ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/ega_e.htm (last visited Nov. 11, 2019).

⁵ *Progress Made on Environmental Goods Agreement, Setting Stage for Further Talks*, WORLD TRADE ORGANIZATION (Dec. 4, 2016), https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/ega_04dec16_e.htm.

⁶ 在 2001 年「杜哈部長宣言」中指示世界貿易組織會員就移除或酌情減少環境商品及環境服務之關稅和非關稅性障礙進行談判。 World Trade Organization, Ministerial Declaration of 14 November 2001, ¶¶ 31-32 WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/1, 41 ILM 746 (2002).

⁷ Group of Twenty, *Leaders' Statement: the Pittsburgh Summit*, ¶ 24 (2009).

⁸ *Fossil Fuel Support Is Rising Again in a Threat to Climate Change Efforts*, ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (June 17, 2019), <https://www.oecd.org/newsroom/fossil-fuel-support-is-rising-again-in-a-threat-to-climate-change-efforts.htm>.

⁹ Ronald P. Steenblik & Susanne Droege, *Time to ACCTS? Five Countries Announce New Initiative on Trade and Climate Change*, INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (Sept. 25, 2019), <https://www.iisd.org/blog/time-accts-five-countries-announce-new-initiative-trade-and-climate-change?fbclid=IwAR1BgVLWKEhRjhBo6 oUyrk8Z-jvT7xHIvjO76O XUdb59qW5B2tXzEsoVo>.

措施及紀律在處理整體永續發展的迫切挑戰（特別是氣候變遷的挑戰），具有重要作用。這些國家於過去在貿易政策議題上維持策略一致，並對達成高品質協定具共同目標，此類協定將盡可能快速且有效率地取得實質具體成果。一旦完成 ACCTS 初始談判，有意開放其他有能力履行承諾的 WTO 會員加入。

貳、可能涵蓋範圍

談判國將考量一系列與貿易有關之議題，此等議題將對處理氣候變遷及其他重大的環境議題作出實質貢獻。目前內容包括（一）對環境商品取消關稅及對環境服務做出新承諾、（二）逐漸減少化石燃料補貼、以及（三）推廣自願性環境標章。不論係於談判的初始階段或往後透過「與時俱進之協定（living agreement）」¹⁰的概念，本協定談判國皆能推出其他議題供斟酌。以下分別說明此三項措施。

一、對環境商品取消關稅及對環境服務做出新承諾

依據經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development）和歐盟統計局（Statistical Office of the European Communities）於 90 年代所定義之「環境商品及服務產業（Environmental goods and services industry）」為：「包含製造用來測量、預防、限制、整治對水、空氣及土壤之環境危害或將其帶來之危害降至最低，以及有關廢棄物、噪音及生態系統問題之商品及服務之活動」¹¹。

環境服務包括監控城市供水以幫助識別漏水或設置太陽能計劃和風力發電機之公司¹²。對於國際服務貿易之障礙常以阻礙外人投資或阻撓快速進入市場等形式為之¹³。環境服務貿易與商品貿易密切關連，因為這些服務之提供通常依附於相關商

¹⁰ 所謂「與時俱進的協定」係指協定可隨著經濟成長、成員國擬共同催生的構想等需求而發展與進化，以及保留新成員國加入的可能性之協定。吳福成，三巨型化 FTA 發展新趨勢及影響，產業雜誌，第 558 期，（2016 年）。

¹¹ Organisation for Economic Cooperation and Development and Statistical Office of the European Communities, *The Environmental Good and Services Industry Manual for Data Collection and Analysis*, at 10, (Sept 28, 1999), https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/the-environmental-goods-and-services-industry_9789264173651-en#page1.

¹² 環境服務係指包括污水處理服務、垃圾處理、衛生及其他類似之服務、以及減少汽車廢氣排放、減少噪音之服務、自然及風景保護之服務和其他之環境服務。Environmental Services, WORLD TRADE ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/environment_e/environment_e.htm#top (last visited Nov. 11, 2019).

¹³ Ronald P. Steenblik & Susanne Droege, *supra* note 9.

品的使用¹⁴。將環境服務納入 ACCTS 是值得注意的革新，因其認知到了在貿易自由化過程中維持環境商品與環境服務間之協力作用的重要性¹⁵。

環境商品及服務產品之自由化代表其在 ACCTS 國家的價格更低廉，將促進此類產品的近用程度與接受度，並藉此助於改善環境。雖然許多製成品在冰島、紐西蘭、及挪威已有較低的適用關稅¹⁶，然而對環境商品所課徵之關稅設定上限將傳遞一個重要訊息：協定談判國願意藉由限制政策空間，替 ACCTS 國家之環境商品生產者和出口者換取作長期商業決策所需之確定性¹⁷。這有助於增加對環境技術之採用以及降低環境保護成本¹⁸，且因化石燃料的進口障礙通常較低，亦將有助於提高乾淨能源技術相對於化石燃料的競爭力¹⁹。

二、消除減少化石燃料補貼

化石燃料補貼讓排放溫室氣體的燃料得以更低廉地生產或購買，將增加化石燃料使用誘因並阻礙再生能源投資，此與國際抑制氣候變化的努力背道而馳。因此，若減少化石燃料補貼，政府將可把此部分補貼的開支用於衛生、教育、氣候調適及開發。消除化石燃料補貼之規則將有助於移除危及環境之補貼的負面影響。

三、自願性環保標章

ACCTS 藉「自願性環保標章計劃及相關機制指引」的發展來鼓勵對自願性環保標章的推廣和適用，將有助於發展標準透明、對消費者有意義的高整合性環保標章。

參、協定之發展

儘管目前只有五個國家談判 ACCTS，協定也歡迎其他國家於未來加入簽署。談判國計劃在最惠國待遇之基礎上實施協定，將其對環境商品和服務之減讓擴大適用

¹⁴ 例如廢水管理包括家庭、商業、工業污水以及其他廢水的去除和處理。這些服務在大多數情況下需要使用貨物，例如水管，下水道和排水管、污水池或化糞池等。 *Eliminating Trade Barriers on Environmental Goods and Services*, WORLD TRADE ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_neg_serv_e.htm (last visited Nov. 11, 2019).

¹⁵ Ronald P. Steenblik & Susanne Droege, *supra* note 9.

¹⁶ 2016 年根據世界銀行的調查，冰島、挪威、紐西蘭的製成品的關稅稅率之加權平均數分別為 0.21%、0.37% 以及 1.5%。THE WORLD BANK, <https://data.worldbank.org/indicator/TM.TAX.MANF.WM.AR.ZS?end=2016&start=2016&view=map> (last visited Nov. 11, 2019).

¹⁷ Ronald P. Steenblik & Susanne Droege, *supra* note 9.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*

到所有 WTO 會員²⁰。貿易領域中複邊協定直接適用最惠國待遇，而不看貿易關鍵量 (critical mass) 為一新穎的作法²¹。因在過去涉及關稅減讓之複邊協定，僅在談判國對協定所涉產品占全球貿易關鍵量時，才締結協定，例如 WTO 的《資訊科技協定》 (Information Technology Agreement) 即為此例²²。這對於締約國的重要性在於避免搭便車問題²³。相較之下，ACCTS 談判國已同意免除關鍵貿易量條件，這是貿易規則制定具指標性的一步，同時也顯彰談判五國對於達成積極環境成果的承諾，而不僅為改善出口之機會²⁴。

多邊合作的氣候變遷相關貿易措施仍為談判國所優先考量。紐西蘭等國認為諸如 ACCTS 的複邊協定作為多邊行動的先驅及範本，能發揮重要功能。五國的願景是 ACCTS 將證明貿易規則得以幫助氣候及環境目標，同時能產生達成最終多邊解決方法的動力。

肆、結論

鑑於其他大規模的貿易談判皆於多邊及複邊層面停滯不前，ACCTS 談判國認為各國應支持此項新倡議。若 ACCTS 談判國間能在貿易與環境取得創新且有意義的結果，其可作為一項先驅性協定，而讓能履行相關承諾及規則的其他 WTO 會員有意願加入，此具使各國受益的潛在全球影響力²⁵。此外，ACCTS 倡議也將補充及促進在相關領域進行的其他工作，例如紐西蘭所主導之化石燃料補貼改革 (fossil fuel subsidy reform)²⁶。ACCTS 之倡議將輔助談判國對全球氣候變遷議題的持續提倡，其談判預計將於明 (2020) 年 2 月舉行²⁷，未來將如何發展仍有待觀察。

²⁰ *Id.*

²¹ WTO 之間的複邊貿易協定基本上分為兩類：一類是排他性，協定利益僅在參與者之間共享；另一類為開放性，在最惠國待遇之基礎上實施協定利益，使非簽署國也受益，通常此類協定之生效取決於有關鍵貿易量之國家的加入。Rudolf Adlung & Hamid Mamdouh, *Plurilateral Trade Agreements: An Escape Route for the Wto*, at 2, 5 WTO Doc. ERSD-2017-03 (Jan. 25, 2017), https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201703_e.pdf.

²² *Id.* at 11.

²³ *Id.* at 5.

²⁴ Ronald P. Steenblik & Susanne Droege, *supra* note 9.

²⁵ Ronald P. Steenblik & Susanne Droege, *supra* note 9.

²⁶ 「化石燃料補貼改革」係為減少或移除國際間的化石燃料補貼。Fossil Fuel Subsidy Reform (FFSR), NEW ZEALAND FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, <https://www.mfat.govt.nz/en/environment/clean-energy-and-fossil-fuels/> (last visited Nov. 11, 2019).

²⁷ *New Zealand Leading Trade Agreement Driving Action on Climate Change and the Environment*, BEEHIVE. GOVERNMENT. NEW ZEALAND (Sept. 26, 2019), <https://www.beehive.govt.nz/release/new-zealand-leading-trade-agreement-driving-action-climate-change-and-environment>.