

探討環保標示與 WTO 規範之相容性

—試分析法國環保標示試行政策

黃馨葳

自 1970 年代起，國際間對環境保護開始重視。各國希冀能減少人類對於環境的破壞，並且積極推行「綠色消費」，以降低因過度生產與消費之生活型態所造成的環境衝擊。環保標示(Environmental Labeling)可以鼓勵消費者購買對環境衝擊較少之綠色產品，係提倡綠色消費之主要手段¹。環保標示制度起源於德國，自 1978 年起德國正式開始實施「藍天使」(Blauer Engel)環保標示制度。目前，市面上之「藍天使」商品包括衛生紙、油漆塗料、再生輪胎、平面螢幕等等。「藍天使」環保標示被消費者保護團體公認是十分具有公信力之環保標章²。環保標示制度在德國運作成功，時至今日也已逐漸在全球許多國家，特別是經濟發展較為進步的國家中予以落實。

環保標示制度之推行雖然對環境有益，然而因各會員國所訂定環保標示制度有所不同，可能會造成商品在國際上流通之障礙。因此，環保標示制度所涉及之貿易障礙問題，可能違反世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)架構下不歧視原則及技術性貿易障礙協定(Agreement on Technical Barriers to Trade, 以下簡稱TBT協定)。在2013年10月WTO貿易與環境委員會(Trade and Environment Committee)中，部分會員國關切法國所推動的環保標示試驗性政策。該項政策主要是透過環保標章告知消費者其購買之商品對環境的影響，法國預期此項政策會改善產品之生產方式，使其對環境友善³。然而，各會員國(尤其是開發中國家)表示會密切注意，因其生產技術相對落後，以及發展經濟之迫切需求，較難生產符合環保標示之產品。因此很可能產品在進入市場後，得不到消費者青睞進而產生非關稅貿易障礙。

因此，本文首先將先介紹環保標示，接著討論環保標示與 TBT 協定之關聯性，探討法國環保標示法案是否符合 WTO 相關規範，最後作一結論。

¹ Megan S. Houston, *Ecolabel Programs and Green Consumerism: Preserving a Hybrid Approach to Environmental L Regulation*, 7 Brooklyn Journal of Corporate, Financial & Commercial Law, 225-249 (2012).

² 德國「藍天使」環保標章計劃推出獎賞環保活動，經濟部國際貿易局，2007年04月05日，網址：<http://ekm92.trade.gov.tw/Pages/detail.aspx?nodeID=46&pid=217924> (最後瀏覽日：2014年3月02日)。

³ WTO News, *French environmental labels trial and Swiss 'green economy' plans aired in committee*, Oct. 16, 2013, available at http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/envir_16oct13_e.htm (last visited March 02, 2014).

環保標示之類型

環保標示係提供一項產品的整體環境特性、一種或多種特定環境考量面的相關資訊。消費者可利用這項資訊，考量產品對環境之影響，來選擇所需的產品。因此，環境標示能夠有效地影響消費者，做出對其產品有利之決策提昇該產品之市場佔有率，降低該類產品對環境的衝擊⁴。

而環保標示有許多種類，以下為區分不同類型環保標示之標準：

(一) 依據政府涉入程度作區分

環保標示依據政府介入之程度，可以分為強制性(mandatory)環保標示與自願性(voluntary)環保標示。前者係政府透過立法強制要求產品需標明特定重要資訊使消費者知悉，產品必須具備特定之標示才能夠生產或販售。而自願性環保標示則是由廠商自行決定是否申請取得此種標章，縱未申請取得此種標章，法令上對於商品之製造或流通亦未有所限制⁵。

(二) 依據標示內容之性質作區分

依據標示內容所揭示之訊息，傳達對產品不同之評價。正面環保標示之功能為提供消費者正面資訊 (content-positive)，此種標示通常以業者自願標示的方式呈現。中性標示係提供一般性之資訊，內容中立 (content-neutral) 對消費者而言不具評價之作用。而負面標示則是以負面內容 (content-negative) 傳達產品可能具有危險性或風險的特性，具提醒消費者之作用，但對廠商而言並不利於其銷售，故通常係屬強制性質，例如產品上標示其所使用之原料具有有害物質等⁶。

(三) 依標示所涵蓋範圍作區分

環保標示依標示所涵蓋之範圍，有僅包含某一特定議題之標示，例如美國環境保護協會和美國能源部門共同推行的能源之星(Energy Star)環保標示，認證能源高利用率之產品⁷。另外也有涵蓋範圍較廣，以生命週期為基礎(Life-Cycle

⁴ 郭宏道，出席九十八年二月八日至十四日環境、市場進入與貿易自由化亞太地區研討會報告，經濟部國際貿易局，2009年3月4日，網址：<http://open.nat.gov.tw> (最後瀏覽日：2014年3月2日)。

⁵ 倪貴榮，環境標示制度之發展與挑戰—以與 WTO 貿易規範之關聯性為研究重點，臺北大學法學論叢，第 59 期，頁 125-171，2006 年。

⁶ 牛惠之，WTO 技術性貿易障礙 (TBT) 協定就安全貿易之適用與限制—環保標示、GMO 標示之評析，載：第六屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 114-118，2006 年。

⁷ ENVIRONMENTAL GOODS AND SERVICES NEGOTIATIONS AT THE WTO: LESSONS FROM MULTILATERAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS AND ECOLABELS FOR BREAKING THE IMPASSE FROM 2010 ONWARDS 9-10, AVAILABLE AT [HTTP://WWW.IISD.ORG/PDF/2009/BALI_2_COPENHAGEN_EGS_LESSONS.PDF](http://www.iisd.org/pdf/2009/bali_2_copenhagen_egs_lessons.pdf) (LAST VISITED MAR. 06, 2014).

Analysis, 簡稱LCA)之環保標示。LCA環保標示的範圍包括產品從原料取得、生產、使用與棄置之過程⁸。此種以生命週期之標示方法通常會涉及與產品無關之製程與方法(processes and production methods, PPMs)。

環保標示與 TBT 法規之關聯

在TBT協定中，不歧視為重要之原則。TBT協定第2.1條要求各會員國的技术性法規不得對源自任何會員國進口之產品，給予低於其他會員國或其本國同類產品之待遇⁹。對標準而言，亦同。因此首先判斷環保標示是否為該國技術性法規或標準，若為技術性法規或標準須遵守最惠國待遇或國民待遇等不歧視原則，否則可能違反TBT之規定¹⁰。再者，要判斷一項內國技術性法規或標準是否違反上述規定，尚必須定義出同類產品的範圍。觀察目前WTO爭端解決實務對同類產品之解釋，有數項標準，包含產品之物理特性、最終用途、消費者習慣、關稅分類、直接競爭性¹¹。

依據TBT協定第2.2條，技術性法規及標準其目的皆不得對國際貿易造成不必要的障礙或產生該等效果¹²。依TBT協定第2.2條，不必要的障礙意味「技術性法規對貿易之限制，不應較諸達成合法目的所必須者嚴格」。同條後段指出所謂合法目的，包含「國家安全需要；欺騙行為之預防；人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境之保護等」。技術性法規須符合避免不必要貿易障礙原則，必須達到兩個要求：一須為達成合法目的；二須為對貿易限制最小，且有助於該合法目的之必要措施。而對於標準，雖無TBT協定第2.2條中、後段之規定，但解釋上應為相同。惟不應較技術性法規更嚴格。

環保標示制度視環境保護為最終目的，因此理論上在合法目的上應不至於受到太多質疑，但仍應依據環保標示之實施實際狀況做判斷。可以依WTO爭端解決小組過去之案例作為判斷環保標示是否符合合法目的為依歸。在美國鮭魚案中¹³，小組首先檢視美國的海豚安全標示規範是否具有合法目的，小組認為該項措

⁸ *Id.* at 6.

⁹ Agreement on Technical Barriers to Trade, art. 2.1: “Members shall ensure that in respect of technical regulations, products imported from the territory of any Member shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin and to like products originating in any other country.”

¹⁰ *Id.* at 5.

¹¹ *Id.* at 5.

¹² Agreement on Technical Barriers to Trade, art. 2.2: “Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfill a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfillment would create. Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, inter alia: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products.”

¹³ Panel Report, United States-Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna

施賦予消費者正確之資訊，且具有保護海豚生命或健康之目的，所以係屬TBT協定第2.2條所謂之合法目的。環保標示對貿易之限制是否超過達成環保目的所必要之限度的檢驗，依據GATT爭端解決小組和WTO爭端解決機制¹⁴在判斷GATT第20條 (b) 款中「必要」一詞時，闡釋若沒有其他對貿易限制更小且同時可達成相同目的之合法措施，即屬於必要措施。一般而言，強制性和自願性的環保標示相比，後者對貿易限制會小於前者。而內容中立或正面內容的環保標示對貿易之限制，通常較負面內容之環保標示低，因此可能較易通過必要性之檢測¹⁵。

以上描述環保標示可能面臨與TBT協定有關之議題作分析。接下來將會檢測法國所採行之環保標示制度是否符合WTO規範。

試析法國推行之環保標示試行政策

自 2011 年 7 月，法國政府推出涵蓋產品生命週期評估(LCA)資訊環保標之試行計畫。各產業公司將需要對產品實施生命週期評估以作為環保標章基礎，從產品之生產到使用終結(from the cradle to the end of life)的每一個階段都須加以考量。此政策所涵蓋之產品包括清潔劑、衣物、食物，且為自願性質¹⁶。以下將分析法國推行以生命週期為基礎之自願性環保標示試行政策是否符合WTO之相關規範。

(一) 法國推行之環保標示與 TBT 協定規範合致性

首先，判斷系爭政策是否為TBT協定涵蓋範圍。依據TBT協定附件一定義，技術性法規須遵守TBT協定規範。技術法規係規定產品特性或其相關製程及生產方式，包括適用具強制性之管理規定之文件。該文件亦得包括或僅規定適用於產品、製程或生產方式之專門術語、符號、包裝、標記或標示之規定¹⁷。各國政府所強制要求標示之環保標示，即屬於技術性法規，此類環保標章應遵守TBT協定。

然而法國之法規屬於自願性質，並非強制規定，所以並非技術法規。然而對於自願性之環保標示法規，TBT協定規定，若符合TBT協定附件一「標準」之規定，即「經公認機構認可並供共同且重覆使用，但不具強制性之產品或相關製

and Tuna Products, WT/DS381/R (adopted June 13, 2012).

¹⁴ 舉例而言，美國 337 關稅案、韓國牛肉案、歐體石綿案中皆闡釋此概念。

¹⁵ *Id.* at 5.

¹⁶ *Ground-breaking product eco-labelling trial*, Environmental Expert, Jun. 08, 2011, available at <http://www.environmental-expert.com/news/ground-breaking-product-eco-labelling-trial-241993> (last visited Mar. 2, 2014).

¹⁷ Agreement of Technical Barriers to Trade, Annex 1: "... Document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method...."

程及生產方式之規則、指南或特性之文件。該文件亦得包括或僅規定適用於產品、製程或生產方式之專門術語、符號、包裝、標記或標示之規定」時¹⁸，亦須符合 TBT 協定之規範。法國政府推動此項政策，在產品上加上產品製程或生產方式之環保圖示及文字標示，法國自願性環保標示似屬 TBT 協定之標準。

TBT 協定雖規範涵蓋自願性環保標示。但是，法國之制度係屬 LCA 方式，要求評估者須針對特定產品在自然資源開發過程、生產、製造與加工過程、運輸、分配、回收與最終處置過程中所有相關的環境特性加以檢驗。因此包含無關產品特性之 PPMs。而在 TBT 協定中對標準¹⁹一詞是否涵蓋與產品無關的 PPMs，文義上並未規範。此外本文認為亦可以透過立法原意來解釋，在 TBT 協定訂立之時，若開發中國家也同意 TBT 規範範圍及於與產品無關的 PPMs，則制定規範之內容應較現在更為嚴謹，如此方能有效控管涉及 LCA 之與產品無關的 PPMs。另外，根據 TBT 協定協商和起草過程觀察，TBT 協定中的「標準」應不規範與產品無關之 PPMs²⁰。

(二) 法國推行之環保標示與 GATT 之合致性

雖然上述判斷法國推行之環保標示非屬 TBT 規範範圍，此種環保標示亦可能出現 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreements on Tariffs and Trade, 簡稱 GATT) 的爭議。依 GATT 第 3 條第 4 項規定，各國法律或行政法規對內外國的同類產品不得歧視，此國內規範應屬具相當的政府或公權力介入²¹。而若為私人之措施，根據日本軟片案²²，若有足夠之政府介入或由政府負責，則措施亦應受 GATT 所規範²³。法國之環保標示係由政府主導推動，政府介入的程度頗深，因此亦受 GATT 規範。因此，首先必須判斷法國環保標示之產品和他國產品是否為同類產品，若為同類產品，若有影響其內地銷售、兜售、購買、運輸、分配，使用，使其低於本國生產之同類產品所予待遇，則違反 GATT 第 3 條第 4 項。因為具有環保標示之商品，在銷售據點例如：賣場、超市販售時，消費者極有可能會傾向購買具環保標示之產品，因此賣場、超市經營者可能在進貨時僅挑選具環保標示之商品，進而影響無環保標示之外國商品之銷量。

¹⁸ Agreement of Technical Barriers to Trade, Annex 1: "...Document approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for products or related processes and production methods, with which compliance is not mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method...."

¹⁹ 標準為經公認機構認可並供共同且重覆使用，但不具強制性之產品或相關製程及生產方法之規則、指南或特性之文件。該文件亦得包括或僅規定適用於產品、製程或產製方法之專門術語、符號、包裝、標記或標示之規定。

²⁰ *Id.* at 5.

²¹ General Agreement on Tariffs and Trade, art. 3.

²² Panel Report, *Japan-Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*, WT/DS44/R (adopted Mar. 31, 1998).

²³ *Id.* at 5.

接下來，若是該制度違反GATT第3條第4項，若符合GATT第20條「一般例外規定」，則可達到正當化。依據GATT第20條「一般例外規定」，其中列舉數項措施可為例外²⁴。其中與環保有關的例外條款最主要集中於GATT第20條的(b)和(g)款中，其規定各會員國在相同狀況下，就各項措施之實施，均不得構成專斷或無理之歧視，亦不得成為對國際貿易之變相限制。惟下列措施不在本協定限制範圍內：為保障人類、動植物的生命或健康所必需的措施；同時限制國內的生產與消費，保護可枯竭的自然資源的有關措施。

因此若是法國之環保標示違反不歧視原則，可以思考是否得以主張GATT第20條之一般例外的規定。對於如何認定爭議的措施是否符合第20條，美國汽油案上訴機構認為應該按兩步進行分析²⁵：首先認定爭議措施是否是GATT第20條各款所列的例外情況之一，然後認定爭議措施是否滿足GATT第20條前言的要求²⁶。首先，審視法國之環保標示制度是否符合GATT第20條的(b)或(g)款，本文認為該制度係為保護土壤及水資源，降低產品對可耗竭資源之影響，因此係屬20條(g)款保護可枯竭的自然資源的有關措施。接著，判斷法國環保標示制度是否符合GATT第20條前言。根據GATT第20條前言，環保標示不得構成專斷及不合理之歧視，判斷標準可參考WTO相關個案，美國蝦龜案²⁷中因為美國未針對各國的特殊情況加以考慮，並且未與受影響的國家協商，而要求其他國均須遵守美國政策，因此被認定是專斷性的歧視。觀察目前法國試行的環保標示制度，認證標章核發與否不因為產品來源國而有差別，且實際適用上也沒有造成排擠特定國家產品的效果，全然是看該產品是否有符合標章所要彰顯的內涵來決定是否核發，故應符合GATT第20條前言。綜上所述，本文認為縱使法國試行的環保標示計劃有違反GATT規範的可能，亦應有依GATT第20條進行抗辯的餘地。

結論

目前許多WTO會員推行環保標示制度，用以協助消費者建立環保意識，並作出明智之消費選擇。然而在此同時應注意對於國內外廠商採取平等之對待，如此方能避免造成不必要之貿易障礙。若是發生環保標示發生爭議時，不論是強制性和自願性的環保標示均須符合TBT協定。而本文中依前述檢驗方式，認為法國政府所推行之自願性環保標示，係屬LCA方式，因包含無關產品特性之PPMs，在TBT協定中，明確限定技術性法規需對產品相關生產或製造方法。而對於標準，本文依文義解釋及立法意旨，研判TBT協定管轄範圍不涵蓋與產品無關之PPMs，

²⁴ General Agreement on Tariffs and Trade, art. 20.

²⁵ Appellate Body Report, United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline 1996/4/29, WT/DS2/AB/R (adopted April. 29, 1996).

²⁶ GATT 第 20 條前言為各締約國在相同狀況下，就各項措施之實施，均不得構成專斷及無理歧視之手段，亦不得成為對國際貿易之變相限制。

²⁷ Appellate Body Report, United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products 1998/12 October, WT/DS58/AB/R (adopted Nov. 06, 1998).

所以本文認為LCA方式之環保標示僅為GATT規範所及。而法國之環保標示係為保護土壤及水資源，此屬於保護可枯竭的自然資源的有關措施，為GATT第20條之一般例外，且也符合GATT第20條前言，因此本文認為法國政府所推行LCA環保標示之試行計畫，縱使該環保標示計畫違反GATT第3條第4項規定，仍可能用GATT第20條正當化，因此該環保標示計畫與WTO相關法規並不抵觸。

