

## 試論環境商品協定 (Environmental Goods Agreement)

### 談判之最新進展與挑戰

邱彥禎、蔡元閔

近年來，全球環境商品及環境服務之市場成長迅速<sup>1</sup>，且隨著各國制定並執行環境法規，加上環境貿易之關稅障礙與非關稅貿易障礙 (non-tariff barriers to trade，以下簡稱NTBs) 仍存有削減空間，以及與環境貿易相關之WTO貿易救濟案件漸增，促使環境商品與環境服務市場貿易自由化議題之重要性日增<sup>2</sup>。

貿易與環境之議題<sup>3</sup>早在1970年代即有所討論，其不論在WTO場域內、外均有發展。而今(2014)年7月8日由包含美國、歐盟、中國大陸與我國在內的14個WTO會員國於日內瓦共同發表宣言<sup>4</sup>，宣布「環境商品協定」(Environmental Goods Agreement，以下簡稱EGA)談判正式展開<sup>5</sup>。EGA第二輪談判甫於9月底結束，而第三輪談判亦將於今年12月舉行。至目前為止，EGA之談判已獲得實質進展，並已擬定2015年談判之目標<sup>6</sup>。我國係EGA談判成員之一，是以，有關過往貿易與環境議題之發展、EGA談判之進程，其內容與未來面臨的挑戰，均值得關注。

本文首先回顧EGA談判啟動前杜哈回合(Doha Round)下有關貿易與環境議題之發展；次則介紹2012年APEC經濟領袖會議中關於環境商品清單之討論；第三部分則聚焦於EGA談判之進展，並探討EGA談判當前與未來可能遭遇之挑戰，最後，作一結論。

<sup>1</sup> 根據美國環境商業國際公司 (Environmental Business International) 估計，2011年環境商品與服務之市場產值高達8.66千億美元，且預計將於2020年達到1.9兆美元之產值；參 ENVIRONMENTAL BUSINESS JOURNAL, Vol. XXV, Nov. 10, 2012.

<sup>2</sup> Bucher, H., Drake-Brockman, J., Kasterine, A., & M. Sugathan, *Trade in Environmental Goods and Services: Opportunities and Challenge*, INTERNATIONAL TRADE CENTRE (2014).

<sup>3</sup> 貿易與環境議題之成形最早係1972年於瑞典斯德哥爾摩 (Stockholm) 召開之「聯合國人類環境會議」(1972 United Nations Conference on the Human Environment)；UNEP, INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, ENVIRONMENT AND TRADE — A HANDBOOK (2d ed. 2005), available at [http://www.unep.ch/etb/areas/pdf/envirotrade\\_handbook\\_2005.pdf](http://www.unep.ch/etb/areas/pdf/envirotrade_handbook_2005.pdf) (last visited Dec. 3, 2014).

<sup>4</sup> *Joint Statement Regarding the Launch of the Environmental Goods Agreement Negotiations*, USTR, July 8, 2014, available at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/July/Joint-Statement-Regarding-Launch-of-Environmental-Goods-Agreement-Negotiations> (last visited Dec. 3, 2014).

<sup>5</sup> 我國與10餘個WTO會員於7月8日在瑞士日內瓦共同宣布環境商品複邊談判正式展開，經濟部經貿談判代表辦公室，2014年7月8日，網址：[http://www.moea.gov.tw/Mns/otn/content/Content.aspx?menu\\_id=11797](http://www.moea.gov.tw/Mns/otn/content/Content.aspx?menu_id=11797) (最後瀏覽日：2014年10月31日)。

<sup>6</sup> *Green Goods Talks Make Headway At 2nd Round; Aim For List By Spring 2015*, INSIDE US TRADE, Oct. 3, 2014.

## 一、杜哈回合下環境與貿易議題發展之回顧

1994年烏拉圭回合 (Uruguay Round) 後, WTO依「馬拉喀什設立世界貿易組織協定」(Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization) 成立。該協定前言<sup>7</sup>即將貿易與環境之議題納入。同年4月, 各國通過「貿易與環境部長決議」<sup>8</sup> (Decision on Trade and Environment), 成立「貿易與環境委員會」(Committee on Trade and Environment, 以下簡稱CTE)。

2001年, WTO第四屆部長會議中發表杜哈宣言<sup>9</sup>, 該宣言明確要求WTO會員應就「環境商品與服務之關稅與非關稅障礙削減或消除」進行談判, 並決定由CTE定期召開「貿易與環境委員會特別會議」(Committee on Trade and Environment Special Session, 下簡稱CTESS), 負責推展杜哈部長宣言第31段<sup>10</sup>之談判<sup>11</sup>。環境貿易於杜哈回合下至今之談判主要聚焦於環境商品之決定及其自由化之方式。根據2011年CTESS主席向「貿易談判委員會」(Trade Negotiation Committee, TNC) 提出之報告<sup>12</sup>, 關於環境商品涵蓋範圍及其降稅待遇模式之談判簡述如下。

### (一) 2011年CTESS提出之報告

首先, 目前關於環境商品之劃分主要有六大類, 分別為空氣汙染控制 (air pollution control)、再生能源 (renewable energy)、廢棄物處理與水資源處理 (waste management and water treatment)、環境科技 (environmental technologies)、二氧化碳吸收與存取 (carbon capture and storage) 以及其他 (others); 並採國際商品統一分類代碼 (Harmonized Commodity Description and Coding System, 簡稱HS Code) 六碼對之進行分類, 無法以六碼精確指出之產品則可以「單列」(ex out) 方式為之<sup>13</sup>。然而, 會員國至今仍就HS描述之確認、單列, 與次分類 (sub-classifications) 之認定存有技術層面之問題<sup>14</sup>。

另根據報告指出, 目前之談判仍有下列面向需會員國之努力, 分別為環境商品之涵蓋範圍; 關稅、非關稅待遇和特殊與差待遇 (Special and Differential

<sup>7</sup> 該前言內容為: 「...鑑於彼此間於貿易及經濟方面之關係應以提昇生活水準...為目標, 並在永續發展之目標下, 達成世界資源之最適運用, 尋求環境之保護與保存, 並兼顧各會員經濟發展程度相異下之需求與關切。」

<sup>8</sup> WTO, *Decision on Trade and Environment*, available at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/issu5\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/issu5_e.htm) (last visited Dec. 4, 2014).

<sup>9</sup> WTO, *Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1 (Nov. 20, 2001).

<sup>10</sup> 該宣言之 31 段主要係會員國同意針對 WTO 與 MEAs 之關係以及環境商品及服務之關稅與非關稅障礙之削減進行談判。

<sup>11</sup> 葉長城、陳建州, WTO 杜哈回合環境商品談判—現況與展望, 經濟前瞻, 140 期, 2012 年 3 月。

<sup>12</sup> WTO, *Committee on Trade and Environment Special Session*, TN/TE/20 (Apr. 21, 2011).

<sup>13</sup> *Id.* ¶9.

<sup>14</sup> *Id.* ¶10.

Treatment) 以及跨領域與發展之議題<sup>15</sup>。其中，在決定環境商品之涵蓋範圍方面，至今已有許多提案，而目前最新之提案主要係「混合模式」(hybrid approach) 與「組合模式」(combined approach)<sup>16</sup>之提出，以供未來整合談判桌上之各類提案<sup>17</sup>，並為將來談判如何決定環境商品清單之內容提供新的談判基礎。而在降稅待遇模式方面，所有提案基本上皆涵蓋關稅消除或關稅削減之概念<sup>18</sup>。針對特殊與差別待遇，賦予開發中國家與低度開發國家較低之降稅程度、執行上的延後、產品豁免等項亦將納入考量<sup>19</sup>。

## (二) 小結

綜觀過去WTO會員針對環境商品議題所提出之各項談判模式及相關分歧立場可知，環境商品談判進展緩慢之主要癥結在於各會員國對於環境商品定義、涵蓋範圍及其降稅待遇模式等議題遲遲未能達成共識，且各國對環境商品均有其貿易利益或產業及技術發展等考量，因此目前在WTO下各會員尚難就此議題獲致具體談判結果。

## 二、2012年APEC經濟領袖會議

亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, 下簡稱APEC)於2012年經濟領袖會議(APEC Economic Leaders' Meeting, ALEM)後發表「海參威宣言」<sup>20</sup>(Vladivostok Declaration)，該宣言之內容為成員國希望能於2015年前將該宣言附件C所提出之54項環境商品<sup>21</sup>關稅削減至5%。此項發展可謂係環境貿易議題之重大里程碑。然而，各界隨即也注意到在APEC下做成之決議對會員國而言並無法律拘束力。

## 三、「環境商品協定」之展開與最新進展

雖然貿易與環境議題之關稅與NTBs之削減本是杜哈回合下談判議程之一，然目前在WTO體系下之相關談判似有停滯<sup>22</sup>；而在WTO之外，目前則有EGA談

<sup>15</sup> *Id.* ¶11.

<sup>16</sup> *Id.* at Annex II.

<sup>17</sup> *Id.* ¶15.

<sup>18</sup> *Id.* ¶17.

<sup>19</sup> *Id.* ¶18.

<sup>20</sup> 2012 Leaders' Declaration, APEC, Sept. 9, 2012, available at [http://apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2012/2012\\_aelm.aspx](http://apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2012/2012_aelm.aspx) (last visited Nov. 1, 2014).

<sup>21</sup> 54項商品清單包含再生與清潔能源技術、廢水處理科技、空氣汙染控制科技、固體有害廢棄物處理科技、環境監測設備等。

<sup>22</sup> Jaime de Melo & Mariana Vijil, *The Critical Mass Approach to Achieve a Deal on Green Goods and Services: What Is on the Table? How Much to Expect?* WORLD BANK GROUP (Oct. 2014).

判之展開<sup>23</sup>。此項談判建立在2012年APEC提出的54項環境商品清單之基礎上，而今年1月在瑞士達沃斯 (Davos) 舉行之世界經濟論壇 (World Economic Forum) 中，美國與我國等14國共同宣示將推動環境商品協定之談判<sup>24</sup>，並希望能使環境商品之範圍較前述54項環境商品之範圍更為擴大，並使此協定發展成為一未來取向 (future-oriented) 之協定，以期隨時間與科技進步延伸與擴大涵蓋環境產品之範圍<sup>25</sup>。本項談判已正式於今年7月與9月分別完成第一輪及第二輪談判，至目前為止，主要探討的主題為環境商品的範圍。以下將簡介目前此兩回合之談判內容與進展。

### (一) 第一輪談判：2014年7月

在EGA第一輪談判中，主要焦點為此協定談判之框架<sup>26</sup>。由於缺乏對環境商品一致之定義，EGA目前所採行之方式係由14個談判國各自提出符合「環境商品」之清單，最後將再經談判調整後由全體成員國一致通過。關於各國所提名之環境商品須符合三個條件：(1) 具商業意義 (commercial meaningful)；(2) 在邊境上係可被海關執行 (implementable by customs at the border)；(3) 具環保上的可信 (友善) 性 (environmentally credible)<sup>27</sup>。另外，在第一回合談判中，會員國達成共識，將在未來每一回合談判中聚焦一特定之環境議題，並就該環境議題，提出相關之環境商品進行談判<sup>28</sup>。

### (二) 第二輪談判：2014年9月

第二回合中，14個談判國針對「空氣污染控制」 (air pollution control) 與「固體與有害廢棄物」 (solid and hazardous waste management) 進行討論，其中美、加、澳、紐、日等五國已在此兩項種類完成商品提名 (product nominations)。此外，會員國於此輪談判中達成共識，預計於2015年完成環境

<sup>23</sup> 關於環境商品協定重回 WTO 架構下談判之努力可參考：陳韻竹，試析美國在 WTO 重啟環境商品談判之可能性，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，162期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no162/3.pdf> (最後瀏覽日：2014年10月31日)。

<sup>24</sup> 我國與美國等14個WTO會員於1月24日在瑞士達沃斯 (Davos) 召開世界經濟論壇期間，共同發表推動環境商品複邊談判聯合宣言，經濟部經貿談判代表辦公室，2014年1月25日，網址：[http://www.moea.gov.tw/Mns/otn/content/Content.aspx?menu\\_id=11843](http://www.moea.gov.tw/Mns/otn/content/Content.aspx?menu_id=11843) (最後瀏覽日：2014年11月15日)。

<sup>25</sup> "Green goods" trade initiative kicks off in Davos, *Bridges Trade*, ICTSD, Vol. 18, No. 3, Jan. 30, 2014, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/green-goods-trade-initiative-kicks-off-in-davos> (last visited Nov. 15, 2014).

<sup>26</sup> *Environmental goods agreement trade talks move forward*, *Bridges Trade BioRes*, ICTSD, Vol. 8, No. 8, Sept. 30, 2014, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/biores/news/environmental-goods-agreement-trade-talks-move-forward> (last visited Nov. 8, 2014).

<sup>27</sup> Tatjana Sachse, *WTO environmental goods liberalization - not just green, but also good*, *BUSINESS GREEN*, Oct. 23, 2014, available at <http://www.businessgreen.com/bg/opinion/2377165/wto-environmental-goods-liberalization-not-just-green-but-also-good> (last visited Nov. 8, 2014).

<sup>28</sup> *Plurilateral Environmental Goods Agreement*, FOREIGN AFFAIRS, TRADE AND DEVELOPMENT CANADA, available at <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/env/plurilateral.aspx?lang=eng> (last visited Nov. 8, 2014).



商品之最終清單，該清單將包含十或十一項產品種類，作為未來談判之基礎。

第三回合則將於今年12月舉行，談判議程包括廢水管理與水處理 (wastewater management and water treatment)、土壤與水之整治與淨化 (remediation and cleanup of soil and water)、減噪防振 (noise and vibration abatement) 等三類<sup>29</sup>。

### (三) MFN-style Pact

就EGA未來之效力及其所將涵蓋之國家範圍，依據目前的談判內容可知將循「資訊科技協定」(Information Technology Agreement, ITA)之方式，一旦締約國之參與達到全球相關貿易市場「關鍵多數」(critical mass)門檻<sup>30</sup>時，將依最惠國待遇原則適用於WTO全體會員<sup>31</sup>(MFN-style pact)。但14個談判國目前尚未對關鍵多數之標準達成共識，對此，有認為應與ITA同為達到全球環境貿易市場之90%，尤其目前參與EGA談判之國家已達市場之86%。此外，14個談判國並表示歡迎更多之WTO會員國加入談判。目前已有以色列<sup>32</sup>、土耳其、秘魯及智利<sup>33</sup>表示參加意願。

## 四、EGA談判之挑戰

### (一) 環境商品清單

關於環境商品之自由化與杜哈宣言所彰顯之關稅與NTBs削減或消除，實有賴一完整全面之環境商品清單。然而，由於環境商品之異質性高，且在環境商品之定義未有定論之情況下，致使各國尚無法針對環境商品進行精確分類。舉例而言，環境商品之清單可同時包括具明顯環保功能之產品，卻也有許多擁有「雙重用途」(dual usage)<sup>34</sup>之產品。在EGA第二輪談判中，即有國家提出如焚化爐與化工離心機等實際上對環境有負面影響之商品，對此，或有指出將前述產品納入最終清單似乎將危及EGA應具有環保上的友善性質。另外，針對未

<sup>29</sup> *Supra* note 6.

<sup>30</sup> ITA之關鍵多數為參與該協定會員產品總貿易量達全球貿易之九成，關於EGA之關鍵多數，14國目前尚未達成共識。

<sup>31</sup> “Green goods” trade talks kick off in Geneva, *Bridges Trade BioRes*, ICTSD, Vol. 8, No. 6, July 15, 2014, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/biores/news/“green-goods”-trade-talks-kick-off-in-geneva> (last visited Nov. 9, 2014).

<sup>32</sup> James Bacchus, *Israel can lead the way in green economy*, THE JERUSALEM POST, Sept. 1, 2014, available at <http://www.jpost.com/Opinion/Israel-can-lead-the-way-in-green-economy-374133> (last visited Nov. 8, 2014).

<sup>33</sup> *Environmental goods agreement trade talks move forward*, *Bridges Trade BioRes*, ICTSD, Vol. 8, No. 8, Sept. 30, 2014, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/biores/news/environmental-goods-agreement-trade-talks-move-forward> (last visited Dec. 4, 2014).

<sup>34</sup> 「雙重用途」係指一產品同時具備環保之用途，亦具備一般之用途，如泵 (pumps)。

能以HS六碼表示之商品是否將採用「單列」之方式亦仍有待討論<sup>35</sup>。

再者，在環境商品清單之談判中，不同環境商品之於不同國家之重要性往往取決於一國之經濟發展階段而大相逕庭。舉例而言，已開發國家之重點商品或以能源之使用效率、再生能源以及二氧化碳減排為主，而開發中與低度開發國家則傾向關注廢棄物與廢水管理等層面之環境商品。是以，若未來EGA之談判納入更多經濟發展程度不一之成員，將有可能使環境商品清單內容之複雜度加劇。此外，環境產業日新月異之科技發展亦使得環境商品之清單必須定期接受檢討，以確保新進市場且環保效能較高的產品得以適時納入清單<sup>36</sup>。

## (二) 非關稅貿易障礙

實際上，NTBs對環境貿易帶來之負面阻礙遠遠高於關稅障礙。相關障礙諸如：WTO下與環境商品相關之貿易救濟爭端解決案件、其他非貿易相關之政策；另外尚有環境商品方面之測試和認證 (testing and certification)、對商品支付上之法規 (regulations on payment)，以及海關程序等為主要之貿易障礙；在環境服務方面，則以模式三與模式四之服務提供模式之貿易障礙為多<sup>37</sup>。是以，EGA談判須於未來成功擴展其討論至NTBs議題，方能加深其自由化之目的。

## (三) EGA與開發中國家

環境商品之關稅減讓將導致開發中國家難以扶植其國內幼稚產業以在未來生產並出口具有競爭力之環境商品與技術。尤其，根據聯合國環境規劃署 (United Nations Environmental Programme, UNEP) 今年6月之報告<sup>38</sup>，再生能源之貿易在開發中國家間之成長較已開發國家間或已開發國家與開發中國家間來得迅速<sup>39</sup>；然而，EGA目前參與談判中之成員<sup>40</sup>並未包含開發中國家抑或低度開發國家，該等國家之利益自然不易於談判中得到反映。此亦可能為巴西、印度等國決定不參加EGA談判之原因<sup>41</sup>。

<sup>35</sup> *Supra* note 6.

<sup>36</sup> Bucher, H., Drake-Brockman, J., Kasterine, A. & M. Sugathan, *supra* note 2.

<sup>37</sup> *Id.*

<sup>38</sup> UNEP, *South-South Trade in Renewable Energy: A Trade Flow Analysis of Selected Environmental Goods* (June 20, 2014).

<sup>39</sup> UNEP news, *South-South Renewables Trade Grows Faster than Global Trade as Developing Countries Invest in Green Technology*, June 25, 2014, available at <http://www.unep.org/NewsCentre/default.aspx?DocumentID=2791&ArticleID=10909> (last visited Nov. 8, 2014).

<sup>40</sup> 根據世界銀行之分類，目前之 14 個成員國中除了 2 國為中高所得經濟體 (upper-middle-income economies) 之外，其餘皆為高所得經濟體 (high-income economies)。

<sup>41</sup> Satoko Sawada, *The "Green Goods" Trade: Ongoing Negotiations on the Environmental Goods Agreement*, GEORGETOWN INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW REVIEW ONLINE, Nov. 4, 2014, available at <http://gielr.org/2014/11/04/the-green-goods-trade-ongoing-negotiations-on-the-environmental-goods-agreement/> (last visited Nov. 8, 2014).

#### (四) 環境服務

由於環境商品與服務兩者間之貿易模式不同，以及環境服務之貿易障礙在辨別上有其複雜度，導致環境貿易議題在談判中傾向將商品與服務兩者分開，進而致使目前環境服務貿易尚未有實質討論<sup>42</sup>。然而，環境商品與服務間之互補性強，尤其對開發中國家而言，許多環境工程 (environmental project)，同時包括貨品與服務貿易，且其中許多的服務實際上已超出聯合國重要產物暫行分類表 (United Nations Provisional Central Product Classification, CPC)<sup>43</sup>對環境服務解釋之定義範圍<sup>44</sup>。而目前WTO關於環境服務之分類係1991年在烏拉圭回合談判中所完成之「服務部門分類表」(Services Sectoral Classification list)，亦因其分類久未修改，因此對目前環境服務發展之分類亦有不敷使用之情形<sup>45</sup>。綜上說明可知，雖然近年來環境貿易發展迅速，但礙於服務內化於產品中之貿易並不如貨品本身在貿易時容易觀察，草擬環境服務之清單實際上較商品清單難度更高，致使該服務分類至今未有修改。此外，EGA談判未來應擴大至環境服務貿易之談判，否則無法達成其自由化之目的。

#### 結論

若EGA能於未來談判成功，則環境商品關稅之削減將有助於環境商品與科技在已開發與開發中國家間之流通，並對環境帶來正面影響，並為WTO多邊談判體系注入活水，亦可能對WTO其他議題領域之談判起激勵之效<sup>46</sup>。

然而，過往在WTO架構下之杜哈回合中有關貿易與環境議題之談判，各國所面臨最根本之環境商品定義問題，在經過兩回合之EGA談判後，仍舊是此談判之核心問題，而有待會員國進一步達成共識。另外，目前EGA談判僅侷限於環境商品之範圍決定及關稅減讓，尚未論及其他NTBs與環境服務貿易，但因多數環境商品之關稅已低，關稅減讓談判帶來之自由化有限<sup>47</sup>，故建議應儘速擴及環境服務貿易之談判。是以，EGA應將談判內容擴及至NTBs與環境服務，方能達成環境貿易之真正自由化。

<sup>42</sup> Bucher, H., Drake-Brockman, J., Kasterine, A. & M. Sugathan, *supra* note 2.

<sup>43</sup> CPC係「聯合國重要產物暫行分類表」(United Nations Provisional Central Product Classification, CPC)，進一步解釋秘書處「服務部門分類表」下各服務部門及次部門所涵蓋之服務。

<sup>44</sup> Jaime de Melo & Mariana Vijil, *supra* note 22.

<sup>45</sup> 目前其對環境服務之分類有四：(1) 污水處理服務 (sewerage services)；(2) 廢棄物處理服務 (refuse disposal services)；(3) 衛生和類似服務 (sanitation and similar services)；(4) 其他 (Other)，詳參 WTO, *Services Sectoral Classification List*, MTN.GNS/W/120 (July 10, 1991).

<sup>46</sup> Tatjana Sachse, *supra* note 27.

<sup>47</sup> Miles Mckenna, Jaime de Melo & Mariana Vijil, *The WTO Environmental Goods Agreement: Why Even A Small Step Forward Is a Good Step*, THE TRADE POST, Sept. 22, 2014, available at <http://blogs.worldbank.org/trade/wto-environmental-goods-agreement-why-even-small-step-forward-good-step> (last visited Nov. 15, 2014).

在今年3月CTESS主席提交給TNC之最新報告<sup>48</sup>中，貿易與環境議題在WTO體系內似有所進展，許多會員國已有意將環境商品之自由化擴展至NTBs之削減。而關於杜哈宣言第31.1及第31.2段中WTO與MEAs關係之談判，主席亦表示有望於近期完成<sup>49</sup>。另外，EGA截至目前為止之進展樂觀，其談判之收穫將有可能帶入2015年WTO第十屆部長會議及巴黎氣候變遷會議（COP21）上之討論，相關討論結果值得持續追蹤。綜上所述，未來EGA談判之相關發展，以及WTO下CTESS有關貿易與環境議題之發展，甚至是二者在未來之連結關係，值得持續關注。



---

<sup>48</sup> WTO, Committee on Trade and Environment Special Session, *Committee on Trade and Environment in Special Session*, TN/TE/21 (Mar. 21, 2014).

<sup>49</sup> *Id.*