

歐盟公開歐美跨大西洋貿易與投資夥伴協定(TTIP)談判文 件—市場進入及監管合作

陳稚卿*、黃馨葳**、陳韻竹***

因世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之杜哈回合多邊貿易談判陷入僵局，歐盟與美國為促進經濟成長及就業，雙方於 2013 年 7 月展開「跨大西洋貿易與投資夥伴關係 (Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)」談判，試圖建立一個全面性的貿易與投資協定¹。截至現今，TTIP 已進行八個回合的談判²。歐盟執委會於今 (2015) 年 1 月 7 日首度公開談判中的協定草案文本，此亦為歐盟執委會首次公開貿易談判中之文件³，歐盟貿易執委馬姆斯壯 (Cecilia Malmstrom) 表示歐盟本次公開其提案內容，展現歐盟實現提高談判透明度之承諾，同時亦象徵開創歐盟經貿政策的另一新頁⁴。

此次歐盟執委會公開文件包括協定條款提案 (textual proposals) 及立場文件 (position papers) 兩種不同類型之文件⁵。協定條款提案內容為歐盟對 TTIP 談判特定議題所擬定之協定文字草案；而立場文件 (position papers) 內容則為歐盟對 TTIP 談判特定議題之一般立場闡釋，二者均為歐盟於談判回合所使用之文件。根據歐盟執委會此次所公開之資料顯示，最終協定內容預計將有 24 個章節，其又可分為三個部分：市場進入 (market access)、監管合作 (regulatory cooperation) 及貿易規則 (rules)。

* 撰寫市場進入部分。

** 撰寫監管合作 SPS 專章部分。

*** 撰寫監管合作 TBT 專章部分。

¹ 關於談判背景可參考：陳韻竹，歐美跨大西洋貿易與投資夥伴關係(TTIP)—SPS 專章之歐美立場概述試析，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，154 期，網址：

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no154/4.pdf>。(最後瀏覽日：2015 年 3 月 9 日)。

² TTIP 第八回合談判於 2015 年 2 月 2 至 2 月 6 日於布魯塞爾舉辦；蔡美儀，TTIP 第八回合談判落幕，仲裁機制及食品安全議題仍廣受關注，中華經濟研究院，2015 年 2 月 12 日，網址：<http://web.wtocommerce.org.tw/Page.aspx?nid=120&pid=259820> (最後瀏覽日：2015 年 3 月 9 日)。

³ *European Commission publishes TTIP legal texts as part of transparency initiative*, EUROPEAN COMMISSION NEWS ARCHIVE, Jan. 7, 2015, available at

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1231&title=European-Commission-publishes-TTIP-legal-texts-as-part-of-transparency-initiative> (last visited Feb. 25, 2015).

⁴ 蔡美儀，歐盟執委會公布 TTIP 法律文本，以提高談判透明度，中華經濟研究院，2015 年 1 月 15 日，網址：<http://web.wtocommerce.org.tw/Page.aspx?pid=258768&nid=483> (最後瀏覽日：2015 年 3 月 9 日)；*European Commission publishes TTIP legal texts as part of transparency initiative*, supra note 3.

⁵ 本期電子報參考歐盟所公布的文件之內容；*EU negotiating texts in TTIP as of Jan. 7, 2015*, EUROPEAN COMMISSION, available at <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230> (last visited Feb. 25, 2015).

本文將針對歐盟此次揭露文件中有關市場進入及監管合作部分進行介紹，至於貿易規則由本期另兩篇文章說明。以下第一部分為市場進入；第二部分為監管合作部分，其中將分別闡述食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施 (Sanitary and Phytosanitary measures, 以下簡稱 SPS) 專章和技術性貿易障礙 (Technical Barriers to Trade, 以下簡稱 TBT) 專章之重點；最後，做一結論。

市場進入 (market access)

歐盟此次雖公開諸多文件，惟一直以來，市場進入談判為歐盟對外貿易協定主要談判內容，且歐盟為維持雙方談判平衡，以達到對歐盟所有成員國最好之談判結果，關於市場進入之細節談判文件皆不公開維持其機密性，故僅提供大略說明談判方向之介紹性文件。透過介紹性文件內容可知，TTIP 下市場進入之談判主要係立基於先前與其他國家已完成談判之貿易協定為基礎而進行，譬如不久前甫完成談判之加拿大—歐盟貿易協議 (The Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA)，內容包括消除雙方間貨品貿易關稅及其他義務、擴大服務貿易之範圍、擴大政府採購市場之開放及原產地規則談判等四大部份⁶。

首先，在消除雙方間貨品貿易關稅及其他義務之部分，目前歐盟與美國間平均關稅雖然已經相當低 (約 2%)，但有些產品仍面臨高得足以阻礙進口之關稅，加上在某些特定品目上，雙方之關稅仍有差距，而且除了關稅外，有些冗長之行政查核之措施也增加貿易成本，形成貿易障礙。歐盟的目標是削弭極大部分關稅，對於歐盟而言屬於敏感或具爭議性項目，則歐盟希望爭取較長之調適期間或甚至僅開放部分市場⁷。

第二，由於服務業為雙方主要產業 (約佔歐盟經濟與就業的 60%)，同時佔雙方進出口相當高的比例。然而，歐盟服務業目前在美國市場上仍面臨許多阻礙。因此，為確保歐盟境內服務業可與美國境內服務業立於同一競爭地位，保障歐盟各國政府運行公共服務之權利⁸，擴大與美國間服務貿易範圍亦為市場進入談判重要內容之一；惟，歐盟就涉及敏感部門之服務業，如公共服務、文化服務及數據保存等，歐盟仍係採取保護歐盟境內產業之態度⁹。

第三，歐盟和美國擁有全球最大之政府採購市場，且其相關法規均規定應確

⁶ *TTIP negotiating texts A reader's guide as of Jan. 7, 2015*, EUROPEAN COMMISSION, available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153034.pdf (last visited Feb. 25, 2015).

⁷ *EU negotiating texts in TTIP as of Jan. 7, 2015: Factsheet on Trade in goods and customs duties*, EUROPEAN COMMISSION, available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_152998.1%20Trade%20in%20goods%20and%20customs%20tariffs.pdf (last visited Feb. 25, 2015).

⁸ 歐盟境內之公共服務 (如：醫療及教育) 制度運作良善，其為歐盟所重視，亦為歐盟法律所承認。歐盟及其會員國於制定任何新的法律、政策或對外簽署自由貿易協定時，均應保護公共服務。

⁹ *EU negotiating texts in TTIP as of Jan. 7, 2015: Factsheet on Trade in goods and customs duties in TTIP*, *supra* note 7.

保公帑花費之透明化、高效率及不歧視。然而，企業目前仍面臨一定阻礙。TTIP 談判提供歐美雙方可消除現存障礙的機會，並確保歐盟和美國的企業可在同等條件下競標。而在擴大雙方政府採購市場的同時，歐盟亦承諾確保會在透明化及不歧視之基礎上進行；同時，雙方政府採購市場的開放，並不會影響雙方政府之決策能力，亦不會忽視環境保護、社會發展及勞工權益等重要議題。

最後，有關原產地規則之談判，原產地規則在所有貿易協定中都佔舉足輕重之份量，因其為確保可受惠於貿易協定之產品確實係來自簽署國之重要規定。TTIP 中原產地規則之談判，歐盟希望能以滿足產業需求促進跨大西洋貿易和投資、簡化規則使歐盟境內生產商易於適用、符合未來生產趨勢並鼓勵創新等目標進行¹⁰。

監管合作 (regulatory co-operation)

歐盟與美國針對監管合作係以加強雙方合作為主要目標，而歐盟先前曾分別於 2013 年 7 月及 2014 年 5 月公布與美國進行談判時之立場文件，其中設立包含化學品、化妝品、藥品等九大產業之談判目標，而截至目前為止的談判，雙方主要仍聚焦於協議各產業之整體目標，尚未有落實整體目標之細節性提案。惟值得注意的是，隨著歐盟進一步實現其透明化承諾，此次歐盟所公開的文件中包括 SPS 專章及 TBT 專章之草案提案文本，本文以下將針對歐盟所提出之 SPS 專章、TBT 專章進行介紹。

(一) SPS 專章

在 TTIP 下 SPS 談判，歐盟欲與美國成立特殊夥伴關係，在提升食品進口的同時，仍可維持歐盟原有嚴格法令，其具體目標如下¹¹：在貿易規則上，與美國建立確實且快速的程序及裁決；美國對自歐盟出口之產品應建立單一認可制度；建立清楚、透明的 SPS 相關程序及時間表，以反映歐盟與美國彼此間重要貿易夥伴關係；建立包含動物福利等規定共同合作之基本原則，以避免雙方間歧異影響貿易；建置 SPS 貿易糾紛處理機制。

歐盟執委會公開的 SPS 專章草案提議，總計有 20 條¹²。第 1 條說明其適用範圍，另，與 WTO 食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定 (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 簡稱 SPS 協定) 重複性較高的條文包含第 9 條同等效力，該條規定若出口方客觀地向進口方證明其措施達到進

¹⁰ EU negotiating texts in TTIP as of Jan. 7, 2015: Factsheet on Trade in goods and customs duties in TTIP, *supra* note 7.

¹¹ EU negotiating texts in TTIP as of Jan. 7, 2015: Textual Proposal on Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS), EUROPEAN COMMISSION, available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153026.pdf (last visited Feb. 25, 2015).

¹² *Id.*

口方檢驗或檢疫保護上的適當標準，則進口方應接受其檢驗或檢疫措施與該國相當¹³；第 10 條地區性適應條件，當實施 SPS 措施時，進口方應顧及害蟲或疫病之非疫區與害蟲或疫病低流行地區的觀念¹⁴；第 14 條透明化，規定每一方會員應將檢驗或檢疫措施的變更公告提出通知，並提供有關該國的檢驗或檢疫之資訊¹⁵。至於歐盟 SPS 專章提案與 WTO 下 SPS 協定不同之處，包含歐盟對動物福利之保護，特別制定第 17 條動物福利，規定締約國必須交換動物福利方面之資訊、專家以及經驗，以達成針對育種、持有、管理、運輸、屠宰家畜的規範標準之調和¹⁶。

歐盟在此次公布的文件中，也針對 SPS 專章中包含食品安全、基因改造產品、動物福利等數項具爭議議題提出回應。首先，針對食品安全，有論者認為因歐盟的食品安全標準較美國嚴格，擔憂 TTIP 將造成競相降低門檻之情形，而降低歐盟對食品安全的標準。歐盟就此回應，認為歐盟標準並非較美國標準嚴格，且美國和歐盟均表示 TTIP 不會改變現有食物安全相關法令。第二，有關 TTIP 可能將迫使歐盟允許種植基因改造作物。歐盟對此回應種植基因改造作物仍須遵循歐盟法律，TTIP 將不會改變歐盟現有有關基因改造作物之法令。第三，針對 TTIP 可能迫使歐盟採取較低的動物福利標準之疑慮，歐盟則表示其致力於在雙邊貿易協定中推動最高標準的動物福利法令，TTIP 並不會影響歐盟的動物福利標準¹⁷。

(二) TBT 專章

技術性貿易障礙之存在，係源於各國政府為維護公眾利益，而對產品技術性要求有不同規範，例如對產品的標籤方式、包裝方式等有不同的技術性規範之要求，也因為各國政府技術性的規範、標準及查驗產品的過程皆不相同，可能造成技術性貿易障礙¹⁸。儘管歐盟與美國對技術性規範有類似的目標，但現有技術性規範仍可能形成不必要之貿易障礙，影響到雙方之貨品貿易，因此有與美國就技術性貿易障礙進行協商之必要¹⁹。歐盟希望可以加強與美國在產品技術性要求之合作關係，減少對產品重複不必要之檢查及降低程序成本等，且若雙方可共同建

¹³ *Id.* art. 1.

¹⁴ *Id.* art. 10.

¹⁵ *Id.* art. 14.

¹⁶ *Id.* art. 17.

¹⁷ *EU negotiating texts in TTIP as of Jan. 7, 2015: Factsheet on Food Safety and Animal and Plant Health (SPS)*, EUROPEAN COMMISSION, available at [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153004.3%20Food%20safety,%20a+p%20health%20\(SPS\).pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153004.3%20Food%20safety,%20a+p%20health%20(SPS).pdf) (last visited Feb. 25, 2015).

¹⁸ *EU negotiating texts in TTIP as of Jan. 7, 2015: Factsheet on Technical Barriers to Trade (TBTs)*, EUROPEAN COMMISSION, available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153003.2%20TBTs.pdf (last visited Feb. 25, 2015).

¹⁹ *Id.*

立規範，可降低對彼此產品規範取得之難度²⁰。

在 TBT 專章提案中，歐盟除定義外，另提出 8 個條文，惟第 9 條關於本章之管理，目前仍是空白，至於其它 1 至 8 條分別是目標與範疇、納入 WTO 的 TBT 協定之規定、歐美雙方之合作事項、技術性規則、透明化、標準化、符合性評估程序以及標記與標示²¹。第 1 條說明其目標與適用範圍，適用範圍包含可能會影響歐美雙方貨物貿易的技術性法規、標準及符合性評估程序，但不適用於為因應政府機構之生產或消費需求，政府機構所制定之採購規格或是食品安全檢驗與動植物檢疫措施協定附件一所界定之檢驗與檢疫措施²²。第 2 條說明 TBT 專章提案納入 WTO 的 TBT 協定之規定²³。第 3 條「合作」方面，為了促進雙方的貿易行為，雙方應加強技術性法規、標準、符合性評估程序、市場監管等之合作²⁴。第 4 條為技術性法規，雙方須確保雙方的技術性法規盡可能地具有兼容性，且雙方亦承諾會協調合作歐美已經有參與或計劃要參與的協定或組織下的技術性要求²⁵。在「透明化」方面，第 5 條除了重申 WTO 的 TBT 協定下之通知與公開義務外，亦進一步要求當事國應有完整的技術規則與標準的登記資料庫，以便易於獲得應適用之相關資訊²⁶；而在「標準化」方面，第 6 條要求當事國加強相關部會的合作，以縮小雙方標準的分歧，甚或發展共同標準²⁷。在「符合性評估程序」方面，第 7 條規定雙方應承諾共同合作減少符合性評估程序中不必要之負擔²⁸。第 8 條「標記與標示」之規範，雙方應符合 WTO 的 TBT 協定第 2.2 條規定，確保標記與標示之擬訂、採行或適用，不得以對國際貿易造成不必要之障礙為目的或產生該等效果²⁹。

總結

自歐盟與美國開展 TTIP 談判至今已經過約一年半時間，其談判過程並非順利，TTIP 談判下諸多議題極具爭議性，更因非公開的談判過程招致閉門造車之嫌，引發歐盟內部強烈反彈聲浪，終致 TTIP 談判一度於去年底暫停談判，也使得 TTIP 談判完成時程一再被推遲。

歐盟為尋求內部支持，弭平內部反彈聲浪，承諾提升 TTIP 談判之透明化，此次歐盟首度公開與美國進行談判中的協定草案文本，並於歐盟網站統整臚列

²⁰ *Id.*

²¹ *EU negotiating texts in TTIP, as of Jan. 7, 2015: Textual Proposal Technical Barriers to Trade (TBT)*, EUROPEAN COMMISSION, available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153025.pdf (last visited Feb.25, 2015).

²² *Id.* art. 1.

²³ *Id.* art. 2.

²⁴ *Id.* art. 3.

²⁵ *Id.* art. 4.

²⁶ *Id.* art. 5.

²⁷ *Id.* art. 6.

²⁸ *Id.* art. 7.

²⁹ *Id.* art. 8.

TTIP 談判相關文件，顯現其落實透明化承諾之決心。就市場進入部分，歐盟此次揭露之文件詳加說明市場進入談判之目標，雖就細節內容未能公開，但仍有不久前始完成談判的 CETA 可作為參考，究其原因係為維持雙方談判勢力之平衡，尚屬合理；至於監管合作部分，歐盟此次所揭露 TBT 專章及 SPS 專章相關文件，回應各界所提出的諸項疑慮，似為一公開、透明化之良好溝通管道，可謂對談判透明化立下一新里程碑。

