

歐盟官員：跨大西洋貿易及投資夥伴協定談判瓶頸在於政府採購、服務貿易、農業、地理標示

戴文祈 編譯

摘要

有鑑於「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP) 已於去年談判完成，美國與歐盟兩邊的談判人員正加速談判「跨大西洋貿易及投資夥伴協定 (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)」，冀望在今 (2016) 年結束之前達成協議。然而，此協定涉及世界上兩個最大的貿易體，談判內容的廣度與深度非屬一般，過程中難免遇到瓶頸。尤其在政府採購、服務貿易、農業、地理標示方面，雙方對於各自的主張堅持不下，導致談判停滯不前。

(本篇取材自：*EU Official: TTIP Negotiations Hardest On Procurement, Services, Ag, GIs*, INSIDE US TRADE, Vol. 34, No. 12, Mar. 25, 2016.)

今(2016)年3月14日，歐盟在「跨大西洋貿易及投資夥伴協定(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)」中的副談判代表西多·郝本(Hiddo Houben)上禮拜於歐洲議會國際貿易(International Trade, INTA)委員會舉辦的聽證會中表示，雙方的談判人員正在處理 TTIP 協定當中最困難的部分，包含：政府採購的市場進入、服務貿易、地理標示，以及農業。該副談判代表指出，美國為非常「強勢」的貿易夥伴，導致整個談判的相對艱難，但表示會全力推動。

不過該副談判代表在聽證會中也澄清，現階段農業談判的困難之處，並非關於歐盟爭取納入「其他待遇」的敏感農業品項(大部分係關於肉類，歐盟欲針對系爭品項施加關稅配額以控制從美國之進口)，該議題僅會於 TTIP 談判之最終階段討論。副談判代表表示：「當我們在討論貿易量時，代表談判已經接近尾聲」。在3月16日於歐洲議會的環境、公衛與食安(Environment, Public Health and Food Safety, ENVI)委員會舉辦之聽證中，該副談判代表也曾經表達類似的看法。

在 INTA 委員會舉辦之聽證會中，該副談判代表表示歐盟與美國已經整合 TTIP 協定中 13 個章節(將近半數的章節)。其重申若雙方欲開始最後階段的談判，必須在夏季結束前整合所有章節。另一方面，在 ENVI 委員會舉辦的聽證會中，該副談判代表亦表示歐盟預計於 2016 年完成 TTIP 協定之談判，與歐巴馬政府預計的時程相仿。然而，該副談判代表強調協定之內容並不會因此妥協於時程之設定。此番說法被歐盟業界解讀為欲傳達予美方之訊息，亦即若美國希望在

今年完成談判，必須提供更多的減讓。

根據歐盟委員會關於談判的報告，在 2 月於布魯塞爾舉行的第 12 輪談判中，雙方談判人員第一次針對歐盟提出的農業提案進行實質審查 (substantial review)。根據歐盟委員會 3 月 21 日公布之提案，其欲規範出口補貼，並可能及於影響市場進入的境內支持。另一方面，談判報告也指出，在討論農業提案的同時，委員會告知美國其欲在 TTIP 協定中納入有關葡萄酒與烈酒之規範，以代替兩者在 2006 年簽署之葡萄酒協議。

除了農業談判遇到瓶頸之外，政府採購的談判也陷入膠著。消息指出，兩方持續爭辯各自的政府採購市場較對方開放，故對方應在政府採購的談判讓步更多。類似爭辯也曾發生在當年重啟複邊的「政府採購協定 (Government Procurement Agreement, GPA)」談判時，只是此次爭議使用的方法不同而有相異之數據組合。在 GPA 的談判中，歐盟聲稱相對於美國僅 32% (7,320 億美元中的 2,360 億美元) 的政府採購市場開放予 GPA 締約國，其境內將近 85% (5,530 億美元中的 4,670 億美元) 的政府採購市場皆開放予 GPA 締約國；相對地，美國則宣稱其每年提供予外國投標者的政府採購市場超過 4 千億美元。美國駐歐盟大使安東尼·加德納 (Anthony Gardener) 在上周表示，歐盟政府之 3,330 億美元的採購市場中，僅 1.6% 開放予其他 GPA 締約國，且 1.6% 中將近 90% 皆給予美國以外的締約國，導致美國企業僅獲得 0.016%。

根據歐盟委員會的談判報告，歐盟在 2 月舉行的第 12 輪談判中重申其欲擴張美國政府採購市場的市場進入，包含聯邦與州政府層級。歐盟在該報告中聲稱，此舉之目的係為持續追求由「就業與成長高階工作小組 (High Level Working Group on Jobs and Growth)」¹ 訂定之談判目標，亦即在國民待遇的基礎上，大幅增加各級政府之政府採購市場的市場進入。

除了農業與政府採購外，雙方對彼此提出的服務貿易之承諾水準也存有歧見，且該歧見已經耗費歐盟首席談判官辛辛莉亞·馬倫斯壯 (Cecilia Malmström) 與美國首席談判官麥可·富曼 (Michael Froman) 許多時間。美國要求歐盟服務貿易的承諾水準至少與其在「全面性經濟貿易協定 (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA)」中承諾予加拿大的水準相當；但歐盟首席談判官在 3 月 9 日表示，除非美國提出更好的提案，否則歐盟不會承諾更多。

有論者認為，美國首席談判官富曼先生可能為了避免新政府上任後對 TTIP 協定造成的不確定性，而欲在今年底前達成協議。此時程上的緊迫導致最後的協

¹「就業與成長高階工作小組」係雙方於 2011 之歐美高峰會所成立之工作小組，旨在探討如何強化彼此貿易與投資關係，以增進就業機會及加速成長等。該小組於 2013 年 2 月 8 日的會議上建議雙方展開貿易與投資協定的諮商，亦即正在談判之 TTIP 協定，參考：經濟部貿易調查委員會，「歐盟及美國決定展開跨大西洋貿易及投資夥伴之諮商」，貿易救濟動態週報，503 期，2013 年。

議內容可能與歐巴馬政府當初設定之談判目標有所不同。

另一方面，來自歐盟業界的消息指出，歐盟執委會雖然不希望「聊備一格的 TTIP 協定 (light TTIP)」，但這樣的協定反而不易遭受歐盟公民團體的反對，但無論如何 TTIP 協定必須不納入現今形式之「投資人地主國爭端解決機制 (Investor-State Dispute Settlement, ISDS)」，否則仍會受到公民團體的反對。

關於 TTIP 協定之內容，歐洲議會多數黨歐洲人民黨 (European People's Party) 的成員赫伯特·多夫曼 (Herbert Dorfmann)，在 ENVI 委員會舉辦之聽證會中表示，其不樂見委員會為了配合美國的時程而減損協定之內容。然而，多夫曼議員也認知兩位民調領先的美國總統候選人對美國現行之貿易政策頗有微詞。針對多夫曼議員的評論，該副談判代表表示，兩位美國總統候選人的批評主要聚焦在「跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP)」上，而非 TTIP 協定，且美國總統大選與 TTIP 協定談判之間的關係，應屬於美國之事務。

至於投資保護的談判，該副談判代表在 ENVI 委員會舉辦的聽證中表示討論尚在初步階段，而歐盟委員會花了整個 2 月份向美國解釋為何其提出的投資法庭制度為最佳的方式。此說法與歐盟首席談判官馬倫斯壯女士在 3 月 9 日表示 TTIP 協定下投資保護的討論尚未進展至「談判的階段」之談論不謀而合。根據委員會的談判報告，雙方在 2 月的談判回合中並未針對彼此的投資保護提案進行實質談判，而係美國向歐盟的提案提出事實性與解釋性的問題，同時美國也向歐盟解釋其提案。不過委員會的談判報告亦提到，雙方在了解彼此的目標上有良好的進展，且雙方會持續交換意見，以準備下一輪在 4 月 25 當周於紐約進行之談判。

某些歐洲議會的議員表示委員會提出的投資提案相較於以往並無明顯的更動，還是賦予投資人較境內公民高的權利。針對此控訴，該副談判代表回覆提案的改變包含納入上訴機制與新的法官選任制度。根據委員會 2015 年 11 月的提案，新的法官選任制度係指美國與歐盟得挑選一群法官負責審理 ISDS 案件，但各個案件由誰審理則是隨機決定。

此外，歐洲議會中歐盟保守與改革團體 (European Conservatives and Reformists group, ECR group) 的英國籍議員朱莉·奇琳 (Julie Girling) 指出，TTIP 協定的進展也會影響到英國是否要脫離歐盟的公投。該議員提到英國持續留在歐盟的好處之一為英國可以享受 TTIP 協定帶來的出口市場，且其樂見 TTIP 協定的談判盡快完成。

最後，該副談判代表亦表示歐盟委員會在「食品衛生檢驗及動植物防檢疫 (Sanitary and Phytosanitary, SPS)」專章中也有提出與動物福利有關的規則，但美歐雙方對於此議題仍持有不同的看法。針對發生歧見的原因，某位歐盟官員臆測，雖然雙方針對屠宰程序訂有類似標準，但是在動物養殖與運輸方面的標準卻

有很大的不同。

TTIP 協定的談判正如火如荼的進行中，然由於談判的雙方皆為發展程度相當高的國家，且貿易實力也不相上下，導致兩邊互不相讓，談判的進展緩慢。其中較晚開始的農業談判，雙方於第 12 輪談判中第一次針對彼此的提案進行實質討論，尤其係歐盟欲管制長年在 WTO 下無法達成共識之出口補貼與境內支持的部分。另一方面，在政府採購的談判中，雙方又再度上演談判 WTO 政府採購協定的戲碼，兩邊皆堅持各自的政府採購市場較開放，故對方應讓步更多。至於服務貿易方面，雙方同樣對於彼此所提出之承諾感到不滿意，尤其美國認為歐盟應提出相當於其在 CETA 給予加拿大之承諾。除了市場開放程度上的歧見，雙方針對投資保障的談判也相當遲緩，目前僅進行至相互了解與解釋彼此的提案。由此可知，TTIP 協定在各個議題皆舉步維艱，是否能達成雙方預期之成果有待觀察。

