

## 以歐盟立場簡述全面性經濟與貿易協定後續可能之爭議

紀珮宜 編譯

### 摘要

在歷經 7 年的談判後，歐盟與加拿大終於在 2016 年 10 月簽署「全面性經濟與貿易協定 (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA)」，且「歐洲議會 (European Parliament)」於今 (2017) 年 2 月 15 日批准。然而，即便加拿大議會於日後通過該協定，CETA 仍需經過歐盟 28 個成員國國內批准才得以完全生效。這項旨在漸進式地達成近乎零關稅及大規模開放服務貿易市場之協定，在目前面臨的許多批評和質疑中，最具爭議性的便為投資專章中的「投資法庭制度 (Investment Court System, ICS)」以及以負面表列進行開放的服務貿易市場。反對 CETA 的人士主張 ICS 依舊未能改善原本「投資人對地主國爭端解決機制 (Investor-to-State Dispute Settlement, ISDS)」賦予外國投資人過多權利的問題，且服務貿易若以負面表列之方式開放，將使眾多公共服務無法詳列於排除清單，有損人民權益。

(本篇取材自：HOUSE OF COMMONS LIBRARY, CETA: THE EU-CANADA FREE TRADE AGREEMENT 3-4, *available at* <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7492> ; CORPORATE EUROPEAN OBSERVATORY, *European and Canadian civil society groups call for rejection of CETA*, Nov. 28, 2016, [https://corporateeurope.org/international-trade/2016/11/european-and-canadian-civil-society-groups-call-rejection-ceta.](https://corporateeurope.org/international-trade/2016/11/european-and-canadian-civil-society-groups-call-rejection-ceta) )

今 (2017) 年 2 月 15 日歐洲議會批准「加拿大—歐盟全面性經濟與貿易協定 (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA)」，完成了 CETA 協定在歐盟層級的批准程序，歐盟表示 CETA 最快將於 4 月暫時性生效<sup>1</sup>，不須待 28 個歐盟成員國的國內批准<sup>2</sup>。CETA 在談判、簽署和批准的過程中皆受到各方人士的批評和反對，尤其是針對其投資專章中的「投資法庭制度 (Investment Court System, ICS)」以及以負面表列進行服務貿易自由化。反對人士認為以 ICS 替代被受爭議的「投資人對地主國爭端解決機制 (Investor-to-State Dispute Settlement Mechanism, ISDS)」未能改善原先外國投資人享有過多權利，並限制地主國政府管制權的問題<sup>3</sup>，如在地主國為促進公益 (例如解決氣候變遷) 而改變政策時，

<sup>1</sup> Press Release, European Commission, CETA: MEPs back EU-Canada trade agreement (Feb. 15, 2017).

<sup>2</sup> HOUSE OF COMMONS LIBRARY, CETA: THE EU-CANADA FREE TRADE AGREEMENT, 3-4, *available at* <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7492> (last visited Mar, 15, 2017)

<sup>3</sup> 陳稚卿，「國際投資爭端解決之研究—以投資人與地主國爭端仲裁為中心」，國立政治大學國際

投資人得以因未獲得利益而要求補償，且地主國公民在外國投資企業違反環境、勞工等規範時無權提起訴訟等。再者，CETA 下的服務貿易市場開放乃歐盟首次以「負面表列 (negative list)」方式大規模開放服務貿易市場，此舉將會因無法詳盡排除市場開放而影響人民獲得高品質公共服務，例如：水、運輸以及社會和健康保險的權利，因其影響的範圍非常大，引起各方對於人民使用特定公共服務是否會受侵害的疑慮。

CETA 協定所引起的爭議不僅有本文所討論的兩項，然因此兩項爭議所影響的範圍較大，故本文將著重探討各方這兩項爭議的批評。首先將簡述 CETA 協定之內容，再針對「ICS 制度」以及「服務貿易市場開放」兩個主要爭議進行討論，最後做一結論。

## 壹、簡述全面性經濟與貿易協定內容

今 (2017) 年 2 月 15 日歐洲議會表決支持「加拿大—歐盟全面性經濟與貿易協定 (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA)」，於歐盟層級完成批准程序。「歐盟執委會 (European Commission)」一開始經過法律評估認為 CETA 所涵蓋的範圍完全在歐盟的管轄領域中，故其認為此 CETA 為「歐盟專屬 (EU-only) 的協定」，即不需要經過歐盟各會員國國會批准，僅需歐洲議會通過後即可生效。然而，為了讓 CETA 可以迅速的簽署及暫時性生效，以免協定能帶來的預期利益受到不必要的延遲。歐盟執委會仍將 CETA 以「混合協議 (mixed agreement)」的方式提出<sup>4</sup>。

在歐盟各成員國批准前，CETA 得以因獲得歐洲議會同意而暫時生效，歐盟執委會支持這個作法。值得注意的是僅有協定中屬於歐盟權限範圍的部分得以暫時被適用。除了投資保護、證券投資的市場開放 (外人直接投資屬於歐盟專屬管轄)、ICS 制度和「反電影盜攝之條款 (article on camcording)」以外<sup>5</sup>，協定中大部分的內容都屬於暫時性生效的範圍。

根據歐盟執委會的報告，CETA 協定將促進貿易並加強與加拿大的經濟關係，為歐盟的企業製造新的商機。CETA 協定會使歐盟與加拿大間的貿易往來更加容易、為歐盟企業排除每年超過 5 億歐元的貨品關稅、大幅改善歐盟企業進入

---

經營與貿易研究所碩士論文，頁 32-38 (2013 年)

<sup>4</sup> 如自由貿易協定之內容根據「里斯本條約 (Treaty of Lisbon)」屬於歐盟專屬權之範圍，該協定之法律性質為「歐盟專屬 (EU-only) 的協定」；但若非歐盟專屬權之範圍則屬於「混合協定 (mixed agreement)」，後者除須歐洲議會之批准外，亦須各會員國國會分別批准後協定使得生效。因協定法律性質的認定涉及歐盟權限範圍的定義，易產生歐盟與會員國間權限分配之緊張，通常會以協商方式決定，如協商未果則由歐盟法院 (Court of Justice of European Union) 決定。詳見吳建輝，「歐盟對外經貿法之發展：法律與政策變遷」，歐美研究，42 卷 4 期，頁 753，754-757 (2012 年)。

<sup>5</sup> CETA, art. 20.12.

加拿大政府採購市場的管道並與之簽訂「公共契約 (public contracts)」、為歐盟企業開放新的加拿大服務貿易部門、提供投資者可預期的投資環境，並且透過「地理標示 (Geographical Indications, GI)」保護 143 種來自歐盟的高品質農產品。在某些部門的公司，尤其是中小企業，得以因消除雙重檢驗而獲益。CETA 協定提供認證專業人士資格的架構，如建築師、會計師和工程師等。同時，CETA 的革新為未來自由貿易協定的永續發展相關章節設立新的全球標準，因為歐盟和加拿大透過 CETA 承諾會確保經濟發展、社會發展和環境保護相互支持。歐盟執委會稱 CETA 為「歐洲貿易政策的里程碑」及「歐盟所簽定最具企圖心的貿易協定」<sup>6</sup>。

## 貳、全面性經濟與貿易協定中的主要爭議

CETA 雖然已獲得歐洲議會的批准同意，但仍有許多反對人士和非營利組織對其抱持懷疑的態度。反對人士的批評和質疑可能會影響 CETA 在各國國會的批准程序。以下針對 CETA 所引起的主要爭議分別介紹。

### 一、CETA 投資條款的簡介與爭議

ICS 為 CETA 投資專章中的爭端解決機制，此一機制由歐盟提出，希望可以取代備受非議的 ISDS 制度。歐盟強調協定中之相關規範得確保政府在公共利益領域的規制權。歐盟執委會也表示這個新的制度在提供投資者高度保護水準的同時，亦完全保留政府管制和追求正當公共政策目標的權利，如健康、安全和環境的保護。這項改革即包含設立一個獨立的投資法庭制度，以及增加爭端程序中透明度和避免法庭成員利益衝突的措施<sup>7</sup>。

但外界的主要疑慮為投資專章的規範允許外國投資人得因公共政策改變而受不利影響時，在國內法律體制外的特別法庭對地主國政府提起訴訟。批評者認為這將會限制政府在如公共健康或環境政策領域的行動<sup>8</sup>。

加拿大和歐盟超過 450 個公共利益團體在日前公布一份公開信敦促立法者投票反對 CETA，信件中亦表明其對於 CETA 內條款的疑慮。針對 ICS 制度，公共利益團體認為 CETA 將會使上千家公司得以控告地主國政府為保護人民和環境所採取的正當及不歧視措施。協定或其相關聲明中沒有任何規範可以阻止企業利用 CETA 所賦予投資者的權利來霸凌立法者，使其不能訂立與公共利益有關的

<sup>6</sup> Press Release, European Commission, Commission Welcomes Parliament's Support of Trade Deal with Canada (Feb. 15, 2017)

<sup>7</sup> ICS 的詳細條款以及其與 ISDS 的差異，詳見：黃詩晴&李旺達，「試析國際投資法庭制度與發展—以歐盟加拿大全面經濟和貿易協定為例」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，206 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no206/3.pdf> (最後瀏覽日：2017 年 3 月 14 日)。

<sup>8</sup> HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *supra* note 1, at 9-11.

規範。CETA 中甚至規定在政策改變影響企業投資的情況下，給予企業可就未實現之利益獲得「補償」。CETA 不但沒有完全地改革 ISDS，反而擴張並更加確立此一機制<sup>9</sup>。此外，CETA 中的 ICS 給予投資人具有高度執行力的權利，但卻未給予相應的義務。此制度亦未給予公民、社群或貿易組織在企業違反環境、勞工、健康、安全或其他規範時提起訴訟的權利。其亦冒著和歐盟法律不相容的風險建立一個平行的法律制度，允許投資人規避既存的法院。另外，他們也認為 ICS 是一個歧視性的制度，因為其僅授予權利給外國投資人，但這些權利歐盟公民和國內投資人都不能享有。

由上述的批評可見各方對於 ICS 制度仍有許多疑慮，但 ICS 制度並非歐盟暫時性生效的範圍，仍需等待各國議會批准通過後才得以採行。

## 二、針對全面性經濟與貿易協定中服務貿易自由化之介紹與爭議

CETA 是歐盟所簽訂的條約中第一個以「負面表列 (negative list)」的方式開放其服務貿易市場的協定。這表示除了明確被列在排除清單上的服務，其他服務貿易市場都會開放自由化。歐盟自始即將下列的服務部門排除在給予執委會的談判授權之外，包含：「視聽服務以及其他文化服務 (audio-visual and other cultural services)」和「行使政府權力的服務 (services supplied in the exercise of governmental authority)」。根據為歐洲議會所準備的記錄，排除在 CETA 之外的公共服務包含健康、教育和其他社會服務<sup>10</sup>。

公共利益團體 Unison 解釋其對於服務貿易領域的擔心<sup>11</sup>：歐盟在過去的其他協定中開放服務貿易市場都是用「正面表列 (positive list)」<sup>12</sup>的方式，因為未將公共服務列在開放清單上，公共服務自然會被排除在開放的服務部門之外。然而，談判者決定在「TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)」、CETA、和「服務貿易協定 (Trade in Services Agreement, TISA)」中使用負面表列，表示所有的服務貿易市場將會被自由開放，除非有針對服務或國家的特定保留。

從其他貿易協定的經驗來看，負面表列的方法會因為談判者無法充分且嚴密地排除所有公共服務，使得公共服務因此而潛行式的開放。此外 CETA 除了使用負面表列外，條款中甚至包含「禁反轉條款 (ratchet-clause)」。禁反轉條款係指

<sup>9</sup> Corporate European Observatory, *European and Canadian civil society groups call for rejection of CETA*, CORPORATE EUROPEAN OBSERVATORY, Nov. 28, 2016, <https://corporateeurope.org/international-trade/2016/11/european-and-canadian-civil-society-groups-call-rejection-ceta> (last visited Mar. 15, 2017)

<sup>10</sup> HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *supra* note 1, at 11-12.

<sup>11</sup> Unison 為英國最大的公共利益團體之一，代表在公共服務領域中的全職及兼職勞工，為其爭取權益。

<sup>12</sup> 正面表列 (positive list) 指僅有明確表示開放的部門才會開放。

一個國家承諾開放市場後，其必須維持相同程度的市場開放不得反轉，亦即即使未來發現開放市場對該國有負面影響，仍然不得收回開放該市場的承諾。歐盟在 CETA 中雖然排除健康、教育和社會服務的服務貿易市場開放，但其他公共服務市場因未被排除而開放，且因為 CETA 中包含禁反轉條款，即使未來歐盟認為這些公共服務貿易市場開放為其人民帶來負面的影響，仍不得反悔。

上述所提到的由加拿大和歐盟的公共利益團體所撰寫的公開信中，也有針對服務貿易自由化的批評和擔心。其信中表示 CETA 嚴重的限制政府創造、擴張、和規範公共服務以及改變失敗的自由化和私有化的能力。CETA 為歐盟首次以規範的方式開放服務貿易自由化，也是其首次將公共利益的規範視為例外。這會威脅人們獲得高品質服務，例如：水、運輸、社會和健康保險的權利，也會威脅人們在符合公共利益的情況下提供公共服務的意願。

### 參、結論

CETA 在簽署和批准的過程中皆遭遇反對人士嚴厲的批評，認為該協定將使得歐盟成員國人民受到損害。本次歐洲議會對於 CETA 支持的投票結果即是經過各方協商妥協後的結果。然而，雖然 CETA 得以在歐洲議會安全過關，但仍需經過所有歐盟成員國國內批准才得以生效，2017 年歐盟許多國家（包含德國、荷蘭、法國、奧地利等約佔歐盟經濟 40%）將面臨一連串的選舉，選舉結果若由反對自由貿易的陣營取得勝利，CETA 的批准程序將會遇到更多阻礙，故其後續的發展仍值得我們長期關注。