

「歐盟—南方共同市場貿易協定」：歐盟面臨之困境與展望

莊東霖 編譯

摘要

「歐盟—南方共同市場貿易協定」雖具成為全球最大自由貿易區之潛力，卻屢次因巴西政府對環境保護政策的搖擺不定，以及歐盟對環境措施的立場而遲遲無法達成協定。直到巴西總統魯拉上任，該協定才有所轉機。然歐盟在協定談判時要求納入自身對環境的單邊措施，如零毀林供應鏈法規，使雙方協商再度陷入僵局。為突破此困境，南方共同市場於今（2023）年 9 月做出回應，提議主張歐盟應提供相應利益，以換取南方共同市場遵守其環保規定。若歐盟接受此提議，此作法有望成為未來各式協定洽簽之模板，使歐盟得以採取類似之新模式，連接貿易協定與永續發展目標。

（取材資料：Bettina Rudloff & Tobias Stoll, *EU-Mercosur Agreement: The EU Must Overcome Its Trade Impasse*, GERMAN INST. FOR INT'L AND SEC. AFF. (Sept. 26, 2023), <https://www.swp-berlin.org/en/publication/eu-mercotur-agreement-the-eu-must-overcome-its-trade-impasse>。）

前言

目前就國家數或是經濟規模來看，「歐盟—南方共同市場貿易協定（EU-Mercosur Trade Agreement）」所涵蓋之範圍有望成為全球最大的自由貿易區¹。協定原訂應於 2019 年簽署並生效，但隨著時任巴西總統波索納洛（Jair Bolsonaro）與歐盟在氣候變遷與環境保護立場上存在顯著分歧，並開始大規模開墾亞馬遜雨林後，歐盟拒絕簽署協定並將其擱置²。直到去（2022）年與歐盟環境立場相近的現任總統魯拉上任，雙方才再次重新展開協定之談判。

¹ European Commission Press Release IP/19/3396, EU and Mercosur Reach Agreement on Trade (June 28, 2019); *Association Agreement Between the EU and the MERCOSUR States*, FED. MINISTRY FOR ECON. AFF. AND CLIMATE ACTION, <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Artikel/Foreign-Trade/association-agreement-between-the-eu-and-the-mercotur-states.html> (last visited Dec. 11, 2023). 參見：鄭伊廷，簡介《歐盟—南方共同市場貿易協定》，經貿法訊，258 期，頁 16-20，2019 年 10 月 25 日，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no258/4.pdf>。

² Implementation of the Common Commercial Policy — Annual Report 2018, 2021 O.J. (C 395) 14, 22.

以下介紹「歐盟—南方共同市場貿易協定」目前面臨的挑戰，聚焦於協定談判之歷程與困境，後於南方共同市場的回應檢視其對歐盟之提議，最後說明該提議或可開創新的合作模式，為歐盟在永續發展目標之協商提供新思路。

壹、協定談判之歷程與困境

歷時 20 餘年，歐盟及南方共同市場這兩大區域市場事實上早在 2019 年 6 月同意一項共同貿易協定³。然波索納洛領導之巴西政府卻捨棄先前的氣候保護承諾⁴，放任大規模的焚林農業活動⁵。在此種情勢推移下，以法國為首的數個歐盟國家表明不會正式批准歐盟與南方共同市場之間的此項自由貿易協定，直到巴西減少森林砍伐為止⁶。

巴西現任總統魯拉 (Luiz Inácio Lula da Silva) 於 2022 年當選後，即宣布恢復先前注重氣候保護之政策⁷。然而，歐盟已意識到遏止毀林的重要性，並不滿足於巴西此舉，進而採取更為強硬的立場。在今 (2023) 年 5 月生效的歐盟零毀林供應鏈法規中，要求歐洲進口商必須確保大豆、牛肉及可可等特定產品係出自於零毀林的供應鏈，即實務上僅能購買通過適當認證之貨品⁸。此舉將衝擊所涵蓋貨品的製造方法及進口商之證明文件，進而影響巴西等供應國之成本。

此外，歐盟力求使此項已完成談判之協定更具永續性，亦單方公布一份補充

³ 南方共同市場 (Mercosur, Mercado Comun del Sur) 於 1991 年由阿根廷、巴西、巴拉圭、烏拉圭所創設，後有委內瑞拉的加入 (於 2017 年被終止成員國資格)，目前正在進行玻利維亞的入會程序。About Mercosur: MERCOSUR Countries, MERCOSUR, <https://www.mercosur.int/en/about-mercocur/mercocur-countries/> (last visited Dec. 11, 2023); European Commission Press Release IP/19/3396, EU and Mercosur Reach Agreement on Trade (June 28, 2019).

⁴ *Brazil First NDC (Archived)*, U.N. CLIMATE CHANGE, (June 2, 2022), <https://unfccc.int/sites/default/files/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>.

⁵ PERVAZE A. SHEIKH ET AL., CONG. RSCH. SERV., IF11306, FIRE AND DEFORESTATION IN THE BRAZILIAN AMAZON (2021), <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11306/3>.

⁶ E.g., *Accord commercial UE-Mercosur - Déclaration de Jean Asselborn, Ministre en Charge du Commerce International*, LE GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (Aug. 25, 2019), https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2019/08-aout/25-asselborn-mercocur.html.

⁷ *Interview of President Luiz Inácio Lula da Silva, at Breakfast with Foreign Correspondents*, GOV'T BRAZ. (Aug. 4, 2023), <https://www.gov.br/planalto/en/follow-the-government/interviews/interview-of-president-luiz-inacio-lula-da-silva-at-breakfast-with-foreign-correspondents>.

⁸ Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council, of 31 May 2023 on the Making Available on the Union Market and the Export from the Union of Certain Commodities and Products Associated with Deforestation and Forest Degradation and Repealing Regulation (EU) No 995/2010, 2023 O.J. (L 150) 206, 213. 參見：陳楷勛，簡介歐盟防止毀林相關產品進出口之規章草案，經貿法訊，295 期，頁 5-10，2022 年 3 月 10 日，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no295/2.pdf>；參見：鄭宇倫，簡介歐洲議會通過歐盟執委會防止毀林相關產品進出口之規則草案修正內容，經貿法訊，304 期，頁 10-13，2022 年 10 月 25 日，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no304/3.pdf>。

聲明以處理協定文本中環境、勞工以及人權方面的不足之處⁹，以使此前存有異議的歐盟成員國，如法國及奧地利等國，得以同意該協定。

對於歐盟在談判過程中同步提出將零毀林供應鏈法規納入協定，南方共同市場國家之批判日益強烈，認為此等措施過度干預南方共同市場，尚抵觸雙邊就協定共同協商的理念¹⁰。不過，零毀林供應鏈規則確實也提供了合作機制，譬如提供凝聚力基金（Cohesion Funds）及能力建構工具（Capacity-Building Tool）¹¹。此外，其亦提供更有利於出口國之風險分類制度，根據各個國家或地區之森林砍伐及退化情況，將風險分為低、標準、高三個等級，而對於來自低風險國家或地區之產品，允許企業簡化其零毀林供應鏈之認證程序，使出口國得以減輕行政負擔及成本¹²。然此合作機制是否已納入協定談判仍屬未知數。在零毀林供應鏈規則生效之前，歐盟所提出的補充聲明亦未說明是否加入合作機制。

貳、南方共同市場之提議

南方共同市場國家現已對歐盟的補充聲明作出回應¹³，其要求歐盟對實施「歐盟—南方共同市場貿易協定」所必要之標準給予支持，包括提供財務資源、排除與協定承諾之違反有關的貿易制裁，並引進補償機制，當歐盟單邊的立法使協定之貿易利益減損時，南方共同市場得啟動該補償機制¹⁴。

有鑑於歐盟新的單邊永續取徑接踵而至，引進此補償機制並非意外之舉。除歐盟的零毀林供應鏈規則之外，性質相近且涵蓋所有產品之「歐盟供應鏈指令」¹⁵，亦在立法程序進展頗為順利，歐盟同時尚正在籌備針對強迫勞動產品之進口

⁹ *EU-Mercosur Joint Instrument Draft Document as a Contribution from the EU to the Mercosur Countries Version of March 2023*, COMMC'N AND INFO. RES. CTR. FOR ADMIN., BUSINESSES AND CITIZENS, <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/da997440-4edb-437d-aa4a-3cb9a5e77930/details?download=true> (last modified Sept. 22, 2023).

¹⁰ Dave Keating, *EU-Mercosur Trade Deal Stalls on Climate Concerns*, ENERGY MONITOR (Aug. 1, 2023), <https://www.energymonitor.ai/international-treaties/eu-mercotur-trade-deal-stalls-on-climate-concerns/?cf-view&cf-closed>.

¹¹ Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council, of 31 May 2023 on the Making Available on the Union Market and the Export from the Union of Certain Commodities and Products Associated with Deforestation and Forest Degradation and Repealing Regulation (EU) No 995/2010, 2023 O.J. (L 150) 206, 218.

¹² *Id.* at 216 (“[T]he Commission should assess the deforestation and forest degradation risk at the level of a country or parts thereof based on a range of criteria that reflect quantitative, objective and internationally recognised data, and indications that the countries are actively engaged in fighting deforestation and forest degradation. . . . [F]or relevant products from low-risk countries or parts thereof operators should be allowed to exercise simplified due diligence. . .”).

¹³ *EU-Mercosur FTA: Mercosur's Response to the EU Joint Instrument* (Sept. 2023), BILATERALS, <https://www.bilaterals.org/?eu-mercotur-fta-mercotur-s&lang=en> (last visited Dec. 11, 2023).

¹⁴ *Id.* at 1-2.

¹⁵ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Framework for Ensuring a Secure and Sustainable Supply of Critical Raw Materials and Amending Regulations (eu) 168/2013, (eu) 2018/858, 2018/1724 and (eu) 2019/1020*, COM (2023) 160 final

禁令¹⁶。

這些新的單方措施對於銷往歐盟境內之產品，就毀林、氣候保護、勞動基準與人權等議題方面，皆訂定部分不同的要求。舉例而言，南方共同市場成員國之一的巴西，雖訂定森林法，惟該法目前僅規定有關森林開發及砍伐的限制¹⁷，對貨品則尚無任何要求。相較之下，歐盟之零毀林供應鏈法規則對源自林間的貨品設有嚴格之相關要求規範¹⁸，顯示巴西與歐盟雙方在環境保護標準上存有歧異。

南方共同市場國家近期之要求觸及一根本問題—如何實現永續與公平貿易？歐盟相關立法固然可避免其成員及其消費者無意中助長毀林、環境惡化、不人道的工作條件與人權侵害，然就全球永續發展目標而言，嚴格的規範反而可能導致貿易轉往其他監管較為寬鬆之市場，儘管非由歐洲消費者所致，但在結果上一樣無助達成永續發展目標。

唯有獲得貿易夥伴之認可與協助，永續發展目標方能充分實現。倘貿易協定能與前述之單邊措施互相配合，則可發揮協助永續發展目標的作用。然而作為回報，貿易夥伴亦期望歐盟明確表明貿易夥伴必須做出之承諾為何，以及在促成實踐承諾方面，歐盟及其成員國又可提供何種幫助。此外，貿易夥伴將要求更多市場開放的貿易競爭優勢，以作為更多永續承諾之交換。

參、結論

南方共同市場國家之提議提供了連結單邊行動與貿易協定之契機，亦符合歐盟在審查「歐盟—南方共同市場貿易協定」中的永續專章時所期望，即促進與貿易相關之永續發展措施的交流，並鼓勵貿易夥伴遵守這些永續發展措施¹⁹。即使相關支援機制的具體要素尚待進一步討論，但歐盟宜將南方共同市場之提議作為範本，舉例而言，歐盟宜更多加使用並支持南方共同市場國家既有之永續作法，

(Mar. 16, 2023).

¹⁶ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Prohibiting Products Made with Forced Labour on the Union Market*, COM (2022) 453 final (Sept. 14, 2022). 參見：陳楷勛，簡介歐盟禁止強迫勞動製造之產品進出口規則草案，經貿法訊，304 期，頁 1-5，2022 年 10 月 25 日，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no304/1.pdf>。

¹⁷ LEI No. 12.651, de 25 de Maio de 2012, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 28.5.2012 (Braz.); Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012, PLANALTO GOV'T BRAZ., https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm (last visited Dec. 11, 2023).

¹⁸ Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council, of 31 May 2023 on the Making Available on the Union Market and the Export from the Union of Certain Commodities and Products Associated with Deforestation and Forest Degradation and Repealing Regulation (EU) No 995/2010, 2023 O.J. (L 150) 206, 213.

¹⁹ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions the Power of Trade Partnerships: Together for Green and Just Economic Growth*, at 5, COM (2022) 409 final (June 22, 2022).

如自主認證²⁰，以表達對其尊重並達成加乘效果。

除此之外，南方共同市場國家所提出之補償機制亦有望提升國家對於永續發展目標的接受度，即若南方共同市場能達成歐盟單方所定之永續發展目標，南方共同市場或得以課徵保護性關稅，抑或是歐盟可能提供更多市場開放之機會。

歐盟如今可在顧及其合作夥伴想法的同時，在連結永續發展及貿易與促進公平貿易方面扮演掌舵者。倘「歐盟—南方共同市場貿易協定」未能通過，考量中國已向南方共同市場國家的個別成員國提出貿易協定²¹，中國將尤為受益。歐盟宜把握此機會，設計可將永續發展及貿易相連結之新模式，以克服在達成地緣戰略方面重要協議上所面臨之僵局²²。



²⁰ E.g., Jan Hagemeyer, Andreas Maurer, Bettina Rudloff et al., *Trade Aspects of the EU-Mercosur Association Agreement*, THE COMM. ON INT'L TRADE (Nov. 30, 2021), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653650/EXPO_STU\(2021\)653650_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653650/EXPO_STU(2021)653650_EN.pdf); e.g., *2020 Certification Program*, RAINFOREST ALLIANCE, <https://www.rainforest-alliance.org/for-business/2020-certification-program/> (last visited Dec. 11, 2023).

²¹ 商務部新聞發言人就結束中國—烏拉圭自貿協定聯合可研答記者問，中華人民共和國商務部國際經貿關係司，2022年7月14日，<http://gjs.mofcom.gov.cn/article/fta/md/202207/20220703333536.shtml> (最後瀏覽日：2023年12月11日)。

²² See, e.g., Ben Westcott, *Australia-EU Trade Deal at Risk During Impasse Over Market Access*, BLOOMBERG (July 11, 2023), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-07-11/australia-eu-trade-deal-at-risk-amid-impasse-over-market-access>.