

歐盟與澳洲雙邊自由貿易協定因關稅談判破局之探討

文逢遠 編譯

摘要

去 (2023) 年 10 月 29 日，歐盟與澳洲因無法在澳洲農產品關稅議題上取得共識，雙方在七大工業集團組織部長會議場邊宣布暫時中止雙邊自由貿易協定之談判。造成本次談判破局之原因在於，若歐盟降低對農產品之高額關稅以達澳洲之要求，勢必於其對歐盟內部產生高政治成本。另一方面，澳洲在發展綠色轉型所需的關鍵礦物方面具有先天優勢，此或許是歐盟策略性地使澳洲農產品關稅談判破局，以換取更多談判空間。因雙方仍對談判採開放的態度，故預期日後談判將再次展開。

(取材資料：André Sapir, *The Reason for the European Union-Australia Trade Negotiation Hiccup*, Bruegel (Nov. 2, 2023), <https://www.bruegel.org/analysis/reason-european-union-australia-trade-negotiation-hiccup>.)

歷時超過 5 年且經過 15 回合密集的貿易談判¹，歐盟與澳洲於去 (2023) 年 10 月 29 日的七大工業集團組織 (Group of Seven, G7) 部長會議場邊決定暫時中止雙邊自由貿易協定之談判²。

外界原預期此談判將在去年底順利完成，不過現在因雙邊暫時中止之決定，澳洲官員表示該談判可能停擺至 2025 年³。因今年 6 月有歐洲議會選舉在先，接續有澳洲聯邦大選在後，或許尚待雙邊國內選舉皆結束之後才能重啟談判⁴。

自 2018 年起，歐澳雙方從化學產品至化粧品等各方議題展開艱辛的討論，

¹ *Report of the 1st Round of Negotiations for a Trade Agreement Between the European Union and Australia*, EUR. COMM'N (July 6, 2018), <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7afe32e36cbd0e/library/4e13da59-28a1-4e30-af2b-ea88edda287f/details> [hereinafter *1st Round of Negotiations*]; *Report of the 15th Round of Negotiations for a Trade Agreement Between the European Union and Australia*, EUR. COMM'N (Apr. 28, 2023), <https://circabc.europa.eu/rest/download/7ef78796-e4cf-472a-8ba9-68a40650892b>.

² Nic Fildes & Andy Bounds, *Australia and EU Fail to Reach Free Trade Deal*, FIN. TIMES (Oct. 30, 2023), <https://www.ft.com/content/b0c4d5af-bedb-4f8e-b241-ce60c55b6f07>.

³ *Id.*

⁴ *Id.*; *European Elections 2024*, EUR. PARLIAMENT, <https://elections.europa.eu/en/> (last visited Mar. 8, 2024); *When Elections are Held*, AUSTL. ELECTORAL COMM'N (Feb. 10, 2022), <https://www.aec.gov.au/learn/election-timetable.htm>. 澳洲每三年舉行一次聯邦大選，下屆預期於 2025 年舉辦。

但在澳洲農產品（如牛肉與羊肉）市場開放的議題上卻是一再受阻⁵。去年 7 月，澳洲表示歐盟無法承諾給予澳洲農產品顯著的市場開放程度⁶，雙方未能達成共識。

本文概述歐澳在出口優勢方面之差異，並說明造成農產品關稅談判破局之主要原因。而因雙方仍對未來的談判採取開放立場，故接續分析澳洲鋰原料或許可作為重啟談判的重要契機，最後作一結論。

壹、歐澳出口優勢之差異與雙方齟齬

歐盟與澳洲之間的貿易長久以來存在障礙，此般困境係源自於彼此在全球貨品出口結構上比較利益之明顯差異。在農產品與原物料方面，該分類占澳洲出口總值約 85%，卻僅占歐盟出口總值不到 20%；而在製成品方面，該分類占歐盟出口總值 80% 以上，卻僅占澳洲出口總值不到 10%。就經濟學角度而言，此種具互補性之比較利益，理論上可以帶來經濟利益，且有助於兩國簽署自由貿易協定。

不過，澳洲農業部長莫瑞·瓦特（Murray Watt）卻在 G7 會後表示，歐盟談判代表於最近一次的談判中拒絕讓步，意指係因歐盟方面未有所行動而使談判停滯不前⁷。歐盟貿易執委 Valdis Dombrovski 反而暗指澳洲收回先前的承諾，且未能以原先達成之共識為基礎參與談判，並堅稱歐盟已對澳洲提議「具商業意義的農產品市場開放方案」⁸。對於此次破局，歐盟執委會將保持開放態度繼續進行談判⁹。

貳、雙方無法就農產品關稅減讓達成共識之主因

儘管單從經濟學面向之分析看似合理，然就政治經濟面向而言，實際情況卻正好相反。過去歐澳就各自比較利益相對低的貨品類別採保護主義之態度。以 WTO 平均拘束關稅稅率而言，歐盟訂下的稅率為：農產品 12.2%¹⁰、非農產品僅

⁵ *Free Trade Deal Between EU and Australia Collapses*, THE ECON. TIMES (Oct. 30, 2023), <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/free-trade-deal-between-eu-and-australia-collapses/articleshow/104834233.cms>.

⁶ Philip Blenkinsop, *EU, Australia Fail to Conclude Free Trade Agreement - For Now*, REUTERS (July 11, 2023), <https://www.reuters.com/world/eu-australia-fail-reach-free-trade-deal-eu-commission-2023-07-11/>.

⁷ Peter Hobson & Philip Blenkinsop, *Australia, EU Say Trade Deal Likely Years Away After Rejecting Terms*, REUTERS (Oct. 30, 2023), <https://www.reuters.com/business/australia-says-it-made-no-progress-trade-talks-with-eu-2023-10-30/>.

⁸ *Id.*

⁹ Camille Gijs, *Trade Talks Collapse Between EU and Australia*, POLITICO (Oct. 29, 2023), <https://www.politico.eu/article/trade-talks-between-australia-and-eu-collapse/>.

¹⁰ WTO, *WORLD TARIFF PROFILES 2023 14* (2023), https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_tariff_profiles23_e.pdf.

4.1%¹¹；而澳洲訂下的稅率為：非農產品 10.5%¹²、農產品僅 3.2%¹³。因此，歐盟與澳洲間的貿易協定原預計要求雙方分別取消對特定產品的保護，而生產該些產品所需之勞動力也將連帶受到自由貿易影響，面臨被取代的風險。

過去雙方皆採取類似的貿易保護手段，但現在情況有所不同。歐盟仍對農產品採高度保護，而澳洲現在對非農產品實行較低的稅率。事實上，澳洲對非農產品的平均適用關稅為 2.6%，比歐盟的 4.1% 更低¹⁴；至於歐盟對農產品的平均適用關稅稅率為 11.4%，仍比澳洲的 1.2% 高出許多¹⁵。

事實上，雙方就農產品關稅分歧之主要原因係出於澳洲具有比較利益的牛肉與羊肉領域。澳洲為牛肉及羊肉之前四大出口國¹⁶，而歐盟在該等產品皆維持課徵高額拘束關稅與適用關稅。以歐盟進口澳洲牛肉為例，歐盟超出關稅配額之適用關稅稅率為：12.8% 之從價稅 (ad-valorem tariff)，另加每 100 公斤課徵 303.4 歐元之從量稅，即可換算成 43% 的從價稅率¹⁷。

因歐澳目前對關稅課徵之作法不一致，如果雙方透過自由貿易協定消除剩餘的貿易障礙，歐盟須調降稅率之幅度更大，故其國內之政治成本將較澳洲來得更高。換言之，過去歐澳各自皆針對一些重要產業採取貿易保護措施，對雙方來說要談成自由貿易協定皆非易事；時至今日，歐澳自由貿易協定之談判對歐盟來說在政治上仍顯困難，但對已大幅降低貿易保護程度的澳洲而言則相對容易。

參、其他可能造成談判破裂之因素

澳洲之礦產資源亦為雙方進行貿易談判之重要面向。歐盟欲確保取得澳洲豐富關鍵原料之管道，尤其是鋰¹⁸。目前澳洲為鋰原料開採階段之全球最大生產國

¹¹ *Id.* at 20.

¹² *Id.* at 20.

¹³ *Id.* at 14.

¹⁴ *Id.* at 20.

¹⁵ *Id.* at 14.

¹⁶ *Fast Facts 2023 Australia's Beef Industry*, MEAT & LIVESTOCK AUSTRALIA, https://www.mla.com.au/globalassets/mla-corporate/prices--markets/documents/trends--analysis/fast-facts--maps/mla_beef-fast-facts-2023_300523.pdf (last visited Mar. 8, 2024); *Fast Facts 2023 Australia's Sheepmeat Industry*, MEAT & LIVESTOCK AUSTRALIA, https://www.mla.com.au/globalassets/mla-corporate/prices--markets/documents/trends--analysis/fast-facts--maps/mla_sheep-fast-facts-2023_300523.pdf.

¹⁷ Commission Implementing Regulation (EU) 2023/2364 of 26 September 2023 Amending Annex I to Council Regulation (EEC) No 2658/87 on the Tariff and Statistical Nomenclature and on the Common Customs Tariff, Annex 1, 2023 O.J. 1, 40.

¹⁸ János Allenbach-Ammann, *Australia Wants More from the EU in Exchange for its Minerals*, EURACTIV (July 12, 2023), <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/australia-wants-more-from-the-eu-in-exchange-for-its-minerals/>.

¹⁹，且將大部分的鋰原料出售至中國加工²⁰。

澳洲在關鍵原料方面具有舉足輕重的地位，這正好為歐盟進行綠色產業轉型所需（如電動車用電池²¹）。或許澳洲可利用此點作為與歐盟之交換條件，促使歐盟開放牛、羊肉市場，並減少自身對中國的依賴。

不過，這可能也是歐盟對澳洲在談判中所提出之牛、羊肉市場開放要求，仍有所猶豫之原因。畢竟雙方尚未在有關於鋰原料的談判上取得共識²²，再加上歐盟大選所帶來的政治壓力，歐盟先使農產品關稅談判破局的做法很可能是因時勢所採取之策略，以時間換取未來談判之彈性。

此外，歐盟需考量的是，提供澳洲農產品更高的市場開放程度是否將對其目前可能與南方共同市場（MERCOSUR）簽訂之自由貿易協定造成影響，因該協定也將涉及開放包括牛肉的農產品市場²³。

肆、結語

理論上，消除貿易障礙有助於雙方經濟利益。然而，面對澳洲要求降低農產品關稅，歐盟除因選舉將屆而需要考量到其內部的政治壓力，其或許亦考量到鋰原料相關談判尚未明朗，以及其他談判中的自由貿易協定可能受到影響，寧在此時暫且使談判破局，以爭取更多時間與彈性空間。可以預期的是，因雙方仍對談判採開放的態度，未來貿易談判之重啟則是指日可待。

¹⁹ Royce Kurlmelovs, *How Australia Became the World's Greatest Lithium Supplier*, BBC (Nov. 11, 2022), <https://www.bbc.com/future/article/20221110-how-australia-became-the-worlds-greatest-lithium-supplier>.

²⁰ *Insights into Australian Exports of Lithium*, AUSTL. GOV'T DEP'T OF INDUS., SCI. & RES. (Aug. 4, 2022), <https://www.abs.gov.au/articles/insights-australian-exports-lithium>.

²¹ *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*, at 1, COM (2023) 160 final (Mar. 16, 2023).

²² Tom McIlroy, *Collapse of EU Trade Talks to Hurt Critical Mineral Co-Operation*, AUST. FIN. REV. (Oct. 30, 2023), <https://www.afr.com/politics/federal/how-prosecco-and-feta-tanked-australia-s-friendship-with-europe-20231030-p5efze>.

²³ *New EU-MERCOSUR Trade Agreement the Agreement in Principle*, EUR. COMM'N (July 1, 2019), <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/5896ba4d-b083-485d-a8d2-62b50264c3b3/details>.