



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/WG.6/9
28 August 1995
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
贸易、环境和发展问题特设工作组
第三届会议
1995年11月6日,日内瓦
临时议程项目3

可能对贸易产生影响的新兴环境政策: 初步讨论

贸发会议秘书处报告

目 录

	<u>段 次</u>
内容提要	1 - 8
一、一些关键的环境政策领域	9 - 34
A. 废物管理	10 - 16
B. 危险物质和化学品	17 - 19
C. 节省能源和气候变化政策	20 - 24
D. 臭氧消耗	25 - 28
E. 林业政策	29 - 34
二、可能对贸易产生影响的主要新兴政策工具	35 - 83
A. 管制工具	37 - 55
1. 禁止	37 - 42
2. 收回义务	43 - 47
3. 回收含量要求	48 - 55
B. 产品税和产品费	56 - 67
C. 以信息为基础的工具	68 - 74
D. 自愿产业协定	75 - 79
E. 公营部门的采购政策	80 - 83
三、环境管理制度	84 - 108
A. 导言	85 - 89
B. 范围和要求	90 - 95
C. 对市场的潜在影响	96 - 98
D. 对发展中国家出口的潜在影响	99 - 108
四、初步结论和今后工作的建议	109 - 122

内容提要

1. 贸易、环境和发展问题特设工作组根据职权范围除其他外应“认定和分析对贸易有影响的新兴环境政策工具,铭记有必要进行国际合作确保透明和连贯性,使环境和贸易政策相互支持”(理事会结论和第415(XL)号决定,附件)。

2. 本报告的目的是认定新兴环境政策工具,分析产生这类对贸易有影响的工具的因素。虽然现有某些证据可说明近年来执行的特定政策对贸易的影响,但有助于分析新兴环境政策工具对贸易影响的实际数据显然很少或不存在。本报告基本上是一份“议题文件”,从理论上分析这类工具可能对贸易的影响。它几乎专门论述发达国家的政策,因为这些政策措施主要产生于这些国家。尽管这样做,但强调的却是对发展中国家贸易的可能影响。

3. 第一章和第二章论述针对产品的新兴环境政策工具。为有助于更好地了解针对产品的环境政策工具产生的背景和认定这些工具,第一章主要论述一些关键的环境决策领域,如废物管理、危险物质和化学品管制以及能源、气候变化、臭氧消耗和林业方面的政策。分析表明,为实现具体的环境目标往往同时使用几项工具。产品政策的其他特点¹是相对而言常使用自愿和以信息为基础的工具。

4. 第二章较详细地分析某些这类工具对贸易的可能影响,侧重于生产者责任、回收含量要求、产品税和边境税调整、自愿的产业安排、以信息为基础的工具和国营部门采购。该章还提到对含有某些物质的产品的禁止。初步分析重点是这类工具可能对发展中国家向发达国家市场出口的潜在影响。

5. 本报告表明环境政策可对贸易造成消极影响也可带来积极影响。在政策方面有许多考虑。从发展政策角度来看,对贸易的影响在许多情况下可能类似于诸如技术变化、消费者偏好、价格和原料来源等不断变化的市场条件产生的影响或使这些影响更严重。这类影响可被看作是与贸易有关经济活动同环境政策之间关系的一部分,并可从更大的发展政策范围来解决。它们也同技术和金融合作以及促进出口方案相关。但从贸易政策角度来看,有两个主要问题:第一,环境政策是否歧视进口,起保护主义的目的;第二,所选择的政策工具对贸易的限制是否仅为了实现环境目标,要考虑到如不实现环境目标则可能带来的风险。从环境政策角度看待环境政策和现有贸易格局之间的得失,可考虑如何在环境利益和对贸易可能产生的不良影响之间建立适当的平衡。第二章提出一些关键政策问题供小组讨论。

6. 第二章分析环境管理制度对贸易和竞争力的可能影响。环境管理制度针对企业而非产品,一般包括与生产工艺有关的问题。环境管理制度依据一套自愿规则,

企业为了更好控制其活动对环境的影响,可按照自定的环境政策和目标实施这套规则。本章所作初步分析有助于工作组审查企业特别是发展中国家的企业参加或不参加这类制度对贸易和竞争力可能产生的影响。一个重要的问题是,在何种程度上、在那个市场或部门参加可成为特定商业业务的实际条件或提高竞争力的手段。

7. 第四章叙述初步结论和今后工作的建议。新兴环境政策虽然主要为了实现环境目标,但有时可能对贸易产生有意或无意的影响。透明度是出口商关心的主要问题。有些新兴环境政策工具可能缺乏关于通知外国生产者和与其进行磋商的规定。自愿产业协定和公营部门采购准则等工具的信息,外国生产者往往难以得到。较严重的依赖于自愿措施,还可影响新兴环境政策工具的透明度和责任。

8. 在新兴环境政策工具可能对贸易产生消极影响的情况下,应分析如何增加透明度和加强国际合作。世界贸易组织《关于对贸易的技术壁垒协定》可能不适应某些这类工具。分析和讨论都可有助于各国政府考虑,对特定工具而言,探讨扩展与《对贸易的技术壁垒协定》相类似的规则以包括这类在内是否有用。报告提出了一些原则和提议以供讨论,这些原则和提议可在制订环境政策工具时予以考虑,以避免或减轻对贸易伙伴特别是对发展中国家贸易伙伴的不良影响。

一、一些关键的环境政策领域

9. 本章分析一些环境决策的领域,以阐明针对产品的新兴环境政策工具。在某些这类领域,环境决策的重点是当地环境问题(如废物管理和危险物质管制)。在这些情况下,政策目标和工具随国家条件和优先安排而有所不同。在另一些情况下,政策针对全球环境问题(如臭氧消耗),环境目标往往基于多边的共识。然而,各国为实现全球环境目标而采取的战略和政策工具可能各不相同。此外,个别国家可能预订或超越多边议定的指标。与产品有关的主要工具及其对贸易的可能影响将在第二章详细叙述。²

A. 废物管理

10. 废物产生不断增加和填埋地点逐步减少已使废物管理和回收成为当务之急。事实上,根据一些报告,废物管理将是环境管理政策中发展最快的领域之一。在不同废物处理方法--在根源处减少、重新使用、回收、焚烧和填埋--中加以选择,是一项经济、环境和政治判断,各国的回答互不相同。³产品政策还将依赖于所选择的废物处理方法。所采用的方法和工具将影响到这类政策对贸易的影响。⁴

11. 重新设计产品,使用较少的材料或增加产品的耐久性和可维修性以减少更换次数,可从根源减少废物。然而,从根源减少废物可能是一个相对而言不大重要的贸易问题。事实上,有时候向生产者施加压力要求他们减少产品体积和包装,可能实际降低出口商的成本。⁵

12. 废物管理政策往往着眼于对贸易有较大影响的回收。有些国家制订了回收指标,以所产生废物的百分比来表示。达不到这一指标可导致执行具体的管制措施,如收回义务或押金退还制度。在包装领域,指标比较常见。例如,《德国包装法》规定了回收和分检不同废料(如玻璃、金属、铝、纸版、纸、塑料和复合物)的指标比率,合在一起构成指标回收率。《欧洲联盟包装和包装废物指令》为设法统一各国的包装法律,也制订了回收指标。⁶

13. 虽然回收是一项有用的废物管理政策,但重要问题是对回收材料是否有足够的需求,应采取何种政策提高再生原料的竞争力。应该指出的是,工业部门往往愿意使用新的材料,不喜欢回收材料,多少因为新材料的质量较为一致,也因为技术标准和条例事实上都不重视利用二次原料。

14. 可利用规章开拓回收材料产品市场,办法是例如要求产品含有最低数量的

回收材料。回收含量要求有时可能造成对外国生产者的歧视,特别是造成对回收材料稀少或没有或缺少必要回收基础设施地区生产者的歧视。这一问题将在第二章A.3节中详细分析。

15. 回收政策的另一问题是,当回收废物的数量超过处理能力时,多余的废料有时以非常低的价格出口,这对第三国的回收和处理系统可造成不利影响。例如,《德国包装法》暂时影响到其他欧洲国家的回收活动,特别是因为德国双重系统回收的塑料和纸张大大超过处理能力。⁷

16. 为避免或减轻欧洲联盟成员国之间发生的这类不利影响,已采取一些措施。《欧洲联盟包装和包装废物指令》设法减少一成员国的包装计划可能对另一成员国的环境努力造成的重大影响。它不仅制订了最低指标(旨在促使目前仅有最低水平或没有包装计划的成员国加强努力),而且就回收和处理制订了最高指标。成员国可超越这些目标,但需得到欧洲联盟委员会的批准。欧洲联盟委员会必须审查各国包装计划,以确保:(1) 包装计划具有适当的基础设施要求,以实现更高的回收和处理指标;(2) 包装计划不扭曲欧洲联盟的内部市场;(3) 包装计划不影响其他成员国遵守《欧洲联盟包装指令》的能力。

B. 危险物质和化学品

17. 一个重要的环境决策领域是管制危险物质和化学品。许多国家越来越重视认定损害环境的物质、使用该物质的产品以及发展基于产品的管制。用以管理危险物质或化学品的重要政策工具有:禁止、产品标准、注册程序、强制加注标记以及提供信息等。

18. 在管制危险物质和化学品时,往往对“现有”和“新的”化学品加以区别。一些国家编制了或正在编制计划在一个时期内加以减少或禁止的重点物质或“夕阳化学品”清单。例如,欧洲联盟委员会根据各国依照《欧洲委员会管制现有化学物质条例》(793/93/EEC)提交的资料以及成员国编制的重点清单,制订了被认为损害人的健康或环境的重点物质清单。⁸根据《第五个环境行动纲领》,将选出200种重点化学品在8年的时间内详细审查。据估计,在2000年前将通过禁止、限制或自愿协定等方式对大约50种化学品实施综合减少风险方案。⁹

19. 发展中国家出口商特别关注的是对它们有出口利益产品所含物质和化学品的迅速演进中的标准和条例,包括禁令。(这一问题将在第二章关于禁止的A.1节讨论)。如果被禁化学品是在发展中国家生产的,那么这些政策可能具有更大的贸易

和经济影响。发达国家向发展中国家出口“夕阳”化学品是发展中国家关心的另一问题。¹⁰这一问题与关于国内被禁产品出口的讨论有关,目前正受到世界贸易组织贸易和环境委员会的审查。

C. 节省能源和气候变化政策

20. 这一领域的政策往往集中注意增加能源效率,鼓励使用可减少二氧化碳排放的非矿物燃料。

21. 人们越来越关心消费产品特别是汽车和家用电器减少能源用量的问题。虽然对家用电器使用的强制性标准尚不多见,但可能变得更为重要。美国¹¹和荷兰¹²已有这样的标准。尽管它们与其他产品标准没有什么不同,但可能需要开发新的技术。

22. 某些有别于技术标准和技术条例的管制措施已露端倪。例如,新兴政策工具往往对企业提出要求,而不直接针对产品。美国正在燃料效率和减少汽车废气排放方面制订这类工具。虽然它们允许企业更加灵活地实现环境目标,但有时可能造成对进口产品的歧视。关贸总协定汽车小组¹³裁定《美国公司平均节省燃料法》的规定因适用均摊程序,不符合第三条。¹⁴

23. 关于气候变化的讨论十分重视拟议实行碳税以解决气候变化问题对竞争力的可能影响。一个重要的政策问题是,是否应允许对碳税实行边境税调整。这一问题将在第二章B节详细论述。

24. 能源政策常常使用以信息为基础的工具。就生态标记而言,与能源有关的标准有时提及一种制成品在其整个使用周期所需要的累计能源投入。如TD/B/WG.6/5号文件中的报告所述,由于能源来源和计算方法的差异,这类标准可能对外国生产者造成事实上的歧视。此外,还涉及到对不同能源加以比较的可能等量问题。

D. 臭氧消耗

25. 多边议定的管制使用含氯氟烃和其他消耗臭氧物质的指标是在《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》的框架内谈判制定的。

26. 旨在逐步停止生产和消费消耗臭氧物质的政策除其他外包括:(一)直接针对生产和进口受管制物质本身的措施;(二)针对可能含有含氯氟烃产品的政策。¹⁵关于(一),各国利用禁止、生产限额、进口限额、税收和可以交易的许可

证等工具来履行其国际义务。此外，还采取开发替代化学品、从现有制冷和空调设备中回收和处理受管制物质等其他办法。¹⁶ 关于(二)，许多国家制定了产品政策，采用产品标准、征税和收费、生态标记、自愿工业协定¹⁷和政府采购准则等一系列政策工具。产品政策有助于减少受管制物质的使用，补充了旨在直接管制消耗臭氧物质的政策。通过这些政策，各国往往预先达到或超额完成它们的国际义务。

27. 消费者偏好从含氯氟烃产品向不含氯氟烃产品转变以及使用不同的政策工具加速需求的这一转变，都可能象市场条件的变化一样对贸易产生影响。产品政策可能意味着，发展中国家必须加快向不含氯氟烃技术转变(这与它们依《蒙特利尔议定书》所承担的义务和该议定书准予它们的宽限期无关)。换言之，产品政策鼓励早日淘汰向发达国家市场出口产品所含的氯氟烃(使宽限期无关紧要)。《蒙特利尔议定书》多边基金向发展中国家提供财政援助，帮助它们逐步淘汰含氯氟烃。臭氧消耗领域的政策对贸易和竞争力的影响已在贸发会议秘书处的其他报告予以分析。¹⁸

28. 从贸易政策角度而言，所选择的工具应该透明且不带歧视性，应向外国生产者提供公平机会适应市场条件的变化。

E. 林业政策

29. 旨在确保木材贸易来自于可持续管理森林的林业政策开始时仅注意热带森林，现在才越来越重视温带和寒带森林。许多政策仍然侧重于热带木材，因此对贸易特别是发展中国家贸易有影响。1980年代，发达国家进口的热带原木和锯材数量减少，温带原木和锯材数量增加；部分原因是热带木材受到与环境有关的压力。¹⁹

30. 1992年，奥地利试图采用立法就一双重目的制度作出规定：第一，强制对热带木材和热带木材产品加注标记；第二，对源于已完成“有效开采”森林的热带木材自愿加注质量标记。这项立法受到关贸总协定的质疑，理由是加注标记规定并不适用于其他类似产品，“有效开采”的定义是奥地利单方提出的。在关贸总协定作出正式决定之前，奥地利决定从该法中撤消强制加注标记要求，但保留自愿加注标记规定。

31. 还有一些国家提议对来自天然森林和再生森林的木材差别计税。此外，回收要求等废物处理政策与森林政策也有联系，因为增加使用回收纤维可减少砍伐需求。

32. 国际倡议可能会集中注意生态标记或对可持续森林管理的认证，范围包括

热带、温带和寒带木材以及依据多边议定的原则。²⁰

33. 在这方面，可持续发展委员会第三届会议决定设立一个不限成员名额的森林问题政府间特设工作组，以谋求共识和提出协调建议促进各类森林的管理、养护和可持续发展。与森林产品和服务有关的贸易和环境问题包括自愿加注标记和认证及其对发展中国家影响的问题，是特设工作组优先采取行动的问题之一。

34. 荷兰《热带木材协议》是一项设法将木材贸易限制于可持续生产木材范围的自愿协议。在该协议的框架内，如有可能将在1995年建立对所有木材进行认证的制度(不仅仅包括热带木材)。²¹

二、可能对贸易产生影响的主要新兴政策工具

35. 第一章初步分析了若干环境决策领域，提出了一些新兴政策工具(表1汇编了若干实例)。本章则较详细地分析某些这类工具对贸易可能产生的影响。

36. 新兴环境政策工具可能对贸易产生何种影响主要取决于目前和今后可能进口的受影响产品的重要性。初步分析表明，一些新兴环境政策工具可影响到对发展中国家有出口利益的产品，如皮革制品、鞋类、纸张、纺织品和服装以及某些耐用消费品。秘书处正在继续工作，将这些措施列入贸发会议贸易控制措施资料库，以便利今后进行分析。关于调整贸易控制措施资料库的进度报告将对受若干环境措施影响的贸易流动进行初步估计，这份报告将单独分发(仅有英文本)。

A. 管制工具

1. 禁止

37. 由于公众普遍对危险物质表示关注，也由于技术标准涉及复杂的危险评估，从立法上加以禁止有时可能更为容易，所以基于环境理由的禁止越来越常见。

38. 禁止危害环境和公共健康的物质可影响到含有这类物质产品的贸易。一些对发展中国家有出口利益的产品部门如纺织、皮革和鞋类也出现了这类禁止。例如，在德国含有五氯苯酚的产品已被禁多年，二氧六环和甲醛等危险物质的使用也受到限制，这些都影响到发展中国家的皮革出口。禁止进口生产过程中使用偶氮染料以及含有这类化学品材料的服装和床单布的命令从1995年1月1日推迟到7月1日实行，以给予有关工业协会(如纺织、服装、皮革、鞋类和化妆工业)更多的时间调整

生产和供给。²²

39. 禁止含有危险物质产品的目的是保护进口国的国内环境和公众健康，免受消费或处理国内产品和进口产品带来的有害影响。国际贸易组织规则允许各国实行禁止，但这类禁止必须同样适用于国内产品。

40. 贸发会议国别研究报告提到了遵守环境产品规章方面存在的若干问题，其中有：检验和核查程序的费用和困难；缺乏特定临界或极限值的科学数据；海外市场需求迅速变化产生的不确定性。²³ 报告指出，科学能查明危险和提出避免危险的手段，但决定何种程度的危险可予接受则是一种社会选择。²⁴ 所以，在国家之间统一标准可能很困难。

41. 虽然国际贸易规则允许各国依据自己作出的关于可接受的危险水平的决定禁止某些物质，但是按照重点化学品在生产中的实际使用而不按照向进口国环境释放这类化学品的数量来禁止，将可大大增加国内和/或外国生产者的成本，但不一定会相应地减少环境风险。在制订和实行时间表在一个时期内减少皮革和纺织品等对发展中国家有出口利益产品部门使用的化学品时，不妨与发展中国家生产者进行协商。

42. 禁止含有危险物质的产品可引起若干问题，其中有：如何适当地使用科学资料和危险评估？如何向发展中国家特别是最不发达国家生产者提供资料以及技术和财力援助，帮助它们生产和获得无害环境代用品？如何制定适当的过渡条款，允许外国生产者进行调整以适应新的要求？

2. 收回义务

43. 收回义务的目的是鼓励重新使用和循环使用，所涉及的费用可促使生产者开发更注意环境的产品。收回义务延长生产者对产品的责任，特别是要求生产者收回、加工和最后处理该产品。《德国关于避免包装废料的联邦法》可能对贸易产生的影响已引起一定的注意。²⁵

44. 法国、德国和意大利还存在收回废油的义务。一些欧洲国家在考虑关于汽车等其他产品的收回义务。荷兰已通过立法允许实行收回义务，行将作为减少电池、盒罐和电子消费品等特定废物方案的一部分予以实施。德国在酝酿实行收回家用电器的义务。²⁶ 然而，有时人们提及对含有不同组件和材料的“复杂”产品实行收回义务可能受到限制。²⁷

45. 收回义务既适用于国内产品也适用于进口产品，可能对国际贸易造成影

响。显而易见，将进口产品运回原产国可能需要昂贵的费用，从环境角度来看也不可取。实际上，对遵守法律负有责任的不是外国生产者而是进口商，不妨利用维修公司来处理回收。

46. 进口商或外国生产者为履行其法律责任而遇到行政和程序问题时，或所涉费用对进口品的竞争力造成重大影响时，都可产生贸易影响。此外，收回义务可影响到在许多方面虽无害环境但难以在进口国处理的某些材料的竞争力。进口国不经常使用的材料可能会出现这种情况。²⁸

47. 不妨对以下问题进行分析：收回义务能否对特定材料造成事实上的歧视，例如进口国没有设施处理的材料？能否作出最低限度规定，对主要是小批量进口的某些材料特别是来自发展中国家的这类材料实行豁免？哪些对发展中国家有出口利益的产品可能受到影响？

3. 回收含量要求

48. 回收含量要求的主要目的是当市场力量本身无法对回收材料引起足够需求时为回收材料创造市场。分析这类工具对贸易的潜在影响时，不应将回收含量要求与回收利用要求混为一谈。

49. 美国某些地区已经实行强制性回收含量要求，但尚未推广到全国。1992年底，已有12个州颁布法律，要求新闻纸应含有最低比例的回收纤维，高达50%。还有13个州报刊发行商自愿同意使用含有回收纤维的新闻纸。²⁹欧洲联盟理事会第94/62/EC号指令规定，作为标准化工作的一部分，欧洲委员会将促进编写欧洲标准，其中之一是“关于适当包装种类的包装中回收材料最低含量的标准”（第10条）。丹麦也通过了一项法律，责成环境部长制定规则，要求某些材料和产品具有最低回收含量。在撰定本文时，这类规则都尚未实施。

50. 实施与回收含量要求有关的标准时往往加注生态标记。政府采购准则也偏向达到最低回收材料含量的产品。比利时正在考虑对含回收纤维比例不足最低要求的纸张征收生态税。³⁰

51. 从环境观点，至少从出口国的角度，对进口产品实行回收含量要求往往难以证明是合理的。在经济活动水平或人口密度低的地区，当地废料供给可能很少，从环境和经济角度都不适于回收利用。例如，加拿大新闻纸生产严重依赖于出口市场，国内没有足够可回收的旧报纸供应造纸，达不到美国强制性回收含量标准。³¹同样，芬兰生产的纸张大部分出口到国外市场，所以国内可回收利用的废

纸较少--尽管芬兰的废纸回收率很高。

52. 巴西纸浆和纸张生产者认为，对纸类产品实行回收含量标准、加注欧洲联盟生态标记，可减少纸浆的需求，威胁巴西造纸厂的竞争力。巴西林业的部分比较优势来自再生林，巴西生产者在森林基地的可持续管理方面作了大量投资。³²此外，回收废纸所需要的脱墨设施需要大量的资本投资，发展中国家可能不具备这样的条件。

53. 为满足这些要求，生产者可能需要进口回收材料。由此对环境产生的不利影响(如运输增加)可能超过回收利用对环境带来的好处。一些代表团在贸易和发展理事会的讨论中建议，只有回收含量规定适用于生产国拥有的可回收材料时，才可要求外国生产者遵守此类规定。³³

54. 要求产品含有最低比例回收材料的规定可被认为是设计标准而非功能标准。³⁴ 应予指出的是，《关于对贸易的技术壁垒协定》鼓励各国使用功能标准而非设计标准。

55. 回收含量要求引出了许多问题，其中有：在何种情况下可以不歧视的方式对进口产品实行回收含量要求？在世界贸易组织《关于对贸易的技术壁垒协定》中如何考虑回收含量要求？它们能否被认为是在域外实施环境政策？

表 1

若干环境决策领域适用的新兴环境政策工具举例

工 具	若 干 环 境 决 策 领 域				
	废物管理 和 回 收	危险物质 和 化 学 品	能源效率和 气 候 变 化	含氯氟烃政策	森林政策
禁 止	非再用饮 料容器	含有危险物质 的产品，如皮 革制品、鞋 类、纺织品和 服装		在挪威含含氯 氟烃的喷雾剂 在美国含非必 要含氯氟烃的 消费品	原木出口， 如马来西 亚
收回义务	德国包装 法	废油、电池		德国和荷兰从 制冷设备中收 回和回收含氯 氟烃的工业协 定	
回收含量 要求	新闻纸中 最低回收 纤维含量				
产品税和 产品费	对包装的 收费	加拿大、丹 麦、葡萄牙和 瑞典对电池收 费	丹麦、芬 兰、荷兰和 瑞典征收碳 税	澳大利亚、丹 麦和美国对消 耗臭氧物质收 费	

表 1(续)

若干环境决策领域适用的新兴环境政策工具举例

工 具	若 干 环 境 决 策 领 域				
	废物管理 和 回 收	危险物质 和 化 学 品	能源效率和 气 候 变 化	含氯氟烃政策	森林政策
以信息为 基础的工 具	对可回收 产品和含 回收材料 产品加注 生态标记	电池中的重金 属含量	对节能产品 加注生态标 记	对不含含氯氟 烃产品加注生 态标记	可持续森 林管理证 明
自愿产业 协定	包装协议 (荷兰) 法国关于 生产可回 收利用的 汽车的框 架协定	减少、取消某 些电池的使用		逐步淘汰含含 氯氟烃的冰箱 和制冷机	热带木材 协议(荷 兰)
公营部门 采购	回收纸张		节能汽车	不含含氯氟烃 产品	禁止热带 木材(市 政府)

B. 产品税和产品费

56. 可根据产品的某些特点(如矿物油的硫含量)或产品本身(如矿物油)征税和收费。收取产品费有两个目的:

- (a) 筹集收入;
- (b) 抑制课税产品的生产和消费。

57. 征税或收费如果使产品与替代品相比竞争力减少,那么便起到成功地抑制消费的作用。同时对无害环境替代品的生产和国际贸易也有积极作用。然而,迄今为止,征收的环境税一般来说不高,不足以使消费格局产生显著变化,所以环境税一直与管理工具一道使用。

58. 许多国家使用的一项工具是差别计税,即对“环境友善”产品如无铅汽油(与有铅汽油相对)或装备有催化转换器的汽车征收较低的税。差别计税的唯一目的通常是起鼓励作用,而不是增加收入。差别计税对无铅汽油的市场份额有很大影响,使之在许多国家显著上升。

59. 在有些国家,收取“行政”费以资助环境管制机构的活动,如发放许可证或监督。例如,瑞典对列入“化学产品登记册”的产品收取费用,以支付化学品检察署的部分开支。由于收费水平很低,行政费对购买决定的影响很小或没有影响。

60. 由于税收可影响国内产品对其他国家产品的竞争力,世界贸易组织允许在边境调节税收,即对进口产品征收产品税(使其与国内类似产品的税率相同),而对出口产品则免税或退税。但是,贸易和环境讨论中出现的 key 问题涉及:(一) 如何对待“类似”和“竞争”产品;(二) 应在何种程度上对“先前阶段”的缴税如投入税进行边境调节。

61. 关于(一),世界贸易组织规则(第三:2条第一款)规定各国对进口产品征收的税额不得高于对国内同类产品征收的税额,但是对不属“类似产品”的产品可实行不同税率。从环境观点来看依据产品的环境属性对产品加以区分是可取的。如果站在贸易的角度会问这样的区分是否起到保护主义的目的。有关这方面的一些案件已提交关贸总协定争端解决机制。关贸总协定小组最近裁决可根据燃料效率对汽车加以区分(即不认为是“类似产品”)。对燃料效率低的汽车征税被认为符合世界贸易组织的规则。³⁵

62. 由于产品税的目的是对主要是进口的产品征收比主要是国内生产的产品更高的税,从而影响国内产品和进口产品之间的竞争力,所以能起到保护作用。为避免这种情况,世界贸易组织规定对进口或国内产品征税和收费的目的不应是对国内

生产加以保护(第三:2条第二款)。也就是说,如果对应税进口产品和竞争国内产品的课税不同,那么产品税原则上可被认为不符合世界贸易组织的规定。然而,在评价一项产品税是否具有保护性时,关贸总协定小组不考虑它对贸易流动的影响,而依赖于“竞争机会”不应歧视进口产品这一概念。³⁶

63. 关于(二),世界贸易组织关于边境调节税收的规则允许对进口或出口产品调节具体的税额,如果已税投入实际包含在有关产品之中。对这项世界贸易组织规则的共同解释是,对非包含投入的税款以及生产工艺税一般不予调节。

64. 过境税收调节是一个重要问题,目前正在世界贸易组织贸易和环境委员会讨论。从环境角度有人担心现行边境税收调节的规则可促使各国政府推迟实行环境税。世界贸易组织规则允许对产品税加以调节,而对非实际包含投入和生产过程税则置之不理,至少模棱两可,这可能因竞争力问题造成偏向产品税的情况。实际上,对投入或生产工艺课税比对产品课税对保护环境更加有效。另一方面,如果生产工艺税的目的大概是为了劝阻有关工艺,那么过境税调节会削弱环境目标。从贸易观点来看,一个令人关心的问题是可以利用生产工艺税的调节来保护国内市场,理由之一是计算调节的适当水平和核查投入特别是非包含的投入十分困难。³⁷

65. 目前,丹麦、芬兰、荷兰和挪威除商品税外还对矿物燃料征收碳税。碳税是对燃料碳含量征收的环境产品税。如果燃料本身是出口或进口的,那么如上所述,对它们征收的间接税通常也予调节。但是,当燃料作为投入用于最后产品时,情况便不同。最后产品能否有资格在边境得到税收调节?课以碳税的燃料实际上不包含在产品中。一如上述,对世界贸易组织规则的共同解释是,非包含投入在边境一般得不到税收调节。虽然世界贸易组织的规则对投入包含生产工艺使用的能源、燃料和油料的情况可能有些含混,³⁸但是一般的解释是出口或进口的最后产品所缴纳的碳税得不到调整。

66. 从以上可以认定,除差别计税外,产品税主要为收入目的而征收。如果税收被用于资助环境计划,那么可具有明显的环境利益。

67. 产品税和边境税收调节提出了一系列问题。环境政策方面的一个重要问题是:工艺和非实际包含投入的过境税收调节在何种情况下起到保护主义的目的?环境政策方面的一些重要问题是:现行过境税收调节的规则是否偏向于产品税而非工艺税,是否会减少环境政策的效力?从鼓励和税收影响来看发展中国家的产品税效果如何?

C. 以信息为基础的工具

68. 生产者和消费者都需要可以帮助它们减少环境影响的信息。产品本身提供这类信息可增加人们对产品的了解,可促使生产者竞争而提高产品的环境质量。

69. 以信息为基础的主要工具是强制或自愿加注标记。工作组参照秘书处编写的几份报告已开始讨论生态标记对贸易、环境和发展的可能影响。³⁹除了生态标记,例如荷兰等国正在研究在产品的整个使用周期向购买者提供信息(将原料供应商和最后产品制造商联系起来)或以产品档案形式提供信息的可行性。政府希望企业部门通过自我管理在这方面主动采取行动。还在考虑如果私营部门没有反应可否强制要求提供产品简介的问题。

70. 瑞典环境保护署与瑞典工业联合会和一些公司合作,发起了“环境产品简介”项目。“环境产品简介”的目的是介绍一产品在使用周期的环境表现,不加评价,也不注明临界值。现已对四类产品实行“环境产品简介”制度:电冰箱、家具、卫生纸和洗涤剂。

71. 在国际标准化组织中,以各项指数条线图的形式提供产品的环境信息,而对它们的相对重要性不加判断,这被称为III类标记。这一制度对不同的环境属性不评头品足,留待消费者决定哪些产品更加有利于环境。

72. 大部分以信息为基础的工具与I类生态标记不同,⁴⁰它们不定出指标也不强调环境目标,避免在做出价值判断时引起问题。但是,在有些情况下,如热带木材标记,仅提供信息便可导致对进口品的歧视,因为消费者马上将热带木材与砍伐森林联系起来。

73. 提供信息从环境观点来看诚然有用,甚至可促进贸易,但说明产品整个使用周期对环境的具体影响,尤其让发展中国家的企业这样做,往往既困难又费钱。可能需要对环境影响进行研究,也需要建立验证制度。另外建立基础设施也要投入大量资金。如果所要求的信息涉及生产工艺对环境的具体影响,而这些影响与生产国当地环境条件和发展重点关系较小,那么支出这些费用得不偿失,对环境没有多大好处。

74. 以信息为基础的工具涉及许多问题,如:各种以信息为基础的工具如生态标记和环境产品简介(按国际标准化组织区分为I类和III类生态标记),从客观性和非歧视角度来看有哪些优点和缺陷?发展中国家生产者达到具体的信息要求在基础设施方面有哪些问题?

D. 自愿产业协定

75. 自愿产业协定是政府和经济部门之间缔结的正式协定,依据协定后者承诺实现某一特定的环境政策目标。⁴¹企业对实现该目标有很大程度的灵活性。有时为避免立法和行政延误,自愿产业协定可以很快落实,在采取更全面措施之前起过渡措施的作用。⁴²

76. 据报一些自愿协定已成功地实现环境目标。例如在荷兰关于电池、含氯氟烃和含砷产品、包装材料、洗涤剂、节省木材的一些产品协定卓有成效。在墨西哥和泰国自愿协定已成为逐步取消消耗臭氧物质战略中引人注意的部分。⁴³

77. 然而自愿协定也可能有某些缺点。第一,如果没有相应立法,参加者根据协定承担哪些约束性义务、如何实施协定都不总是很清楚。⁴⁴第二,协定中关于实际环境效绩的目标往往含混不清。⁴⁵第三,协定中可能缺少透明。第四,谈判一项自愿产业协定可能与实施管制措施一样,常常十分复杂、耗时费日。⁴⁶

78. 虽承认有些自愿产业协定对实现环境目标很有效,有人也认为保护主义利益有时也可能起一定作用。⁴⁷一项协定的当事方可能设法对新企业的进入制造壁垒,一旦国内公司实现了自愿协定的国内议定目标,便可能通过立法强制实行这些目标,对进口产品也造成影响。

79. 可对自愿产业协定领域的以下有关问题加以分析:如何提高透明度,包括通知?与世界贸易组织的关系如何,特别是因为各国参与程度不同?自愿产业协定如何成为政府管制的基础?是否可对发展中国家适用?

E. 公营部门的采购政策

80. 一些国家的政府采购计划偏重于无害环境产品。如下章所述,环境因素在招标和签订合同程序中也起一定作用。大多数国家的政府当采购计划涉及环境因素时仅提出一般要求,不注明具体“环境友善”产品。

81. 有时也提出特定产品指导原则。例如,美国总统发布行政命令,指示政府采购节能汽车和计算机,购买使用较少消耗臭氧化学品的产品。⁴⁸环境因素在其他有些国家较低级政府部门如市政府的采购中发挥更明确、更重要的作用,不是明显偏向环境无害产品,就是实行拒购。1993年发表的一项研究称,德国200个市政厅禁止使用热带木材。⁴⁹还有,占荷兰全国人口一半左右的约150个市政府的林业政策

倾向于专门使用来自可持续资源的热带木材。

82. 如果对发展中国家生产商有重大出口利益的产品受到公营部门采购做法的影响,那么这些生产商势必难以幸免。例如,拒绝购买热带木材可导致贸易转移,可能需要耗费大量资金开展对抗活动。另外,发展中国家生产商和政府恐有困难从国家一级以下实体获得信息,以便利用贸易机会或提出论证反对拒绝购买。

83. 关于政府采购的国际规章一般包括国民待遇、非歧视和透明度。鉴于以上情况,一个重要的问题是,透明度和国际规章如何适用于国家和国家一级以下实体的采购做法。这里应该指出,仅有少数发展中国家是世界贸易组织《政府采购多边协定》的成员国。

三、环境管理制度

84. 除第一章和第二章所分析的针对产品的环境政策外,还有各种新的倡议要求建立可帮助企业改进环境管理的自愿制度,这些制度一般涉及工艺问题。政府可以鼓励这些做法,如颁布法律规定、建造基础设施。环境管理制度虽然主要针对环境,并且是自愿的,但对贸易和竞争力可能产生积极或消极影响。一方面,参加国际标准化组织第14001号标准可证明企业实行环境管理制度,使它在用户、金融机构、保险公司、管理机构和消费者中享有更高的信誉。另一方面,鉴于市场的特点和其他因素,不参加则可能对企业的竞争力带来不利影响。发展中国家的企业无法参加,可能因为政府有困难,提供环境管理制度所需要的基础设施,或企业参加这些计划存在各种问题。无论发展中国家的企业是否参加环境管理制度,发达国家市场越来越多地使用环境管理制度可形成一种趋势,在这一趋势下,发达国家的企业势必向其供应商包括发展中国家的供应商推行与环境相关的要求。此外,还可讨论环境管理制度与国际贸易规则的关系。以下各章将对这些问题加以初步分析。

A. 导言

85. 环境管理制度系基于一套自愿原则。企业可遵守这些原则,以便根据自己确定的环境政策和目标更好地控制其活动对环境的影响。本章审查以下两个制度,进而分析环境管理制度的采用可能对贸易和竞争力产生的影响:ISO 14001国际标准;欧洲联盟生态管理和审计区域计划(EMAS)。

86. ISO 14001标准和EMAS都是为了保持灵活,本身不明确规定符合这些制度

要求必须达到的环境标准(产品、工艺或环境标准)。它们虽然对环境政策、方案、管理制度和环境审计有详细的要求,但拟达到的特定环境标准则取决于地方或国家的管制规定或公司的环境政策和指标。

87. 为避免不同区域和国家环境管理制度的繁衍,如EMAS和联合王国实施的BS 7750标准,国际标准化组织通过ISO 14000标准系列编制了一套国际标准。⁵⁰最近已完成定稿,预期1996年中期将作为国际标准出版。

88. 由于EMAS是靠规章建立的,所以欧洲联盟成员国都必须在其管辖内为该制度建立基础设施。尽管如此,由于企业对环境管理制度的参与出于自愿,所以该制度基本上是非强制性的。⁵¹

89. 为确保一致,防止企业的努力出现重复,EMAS承认某些国家、欧洲和国际环境管理制度标准。⁵²已遵守这些标准的企业被认为在相应部分也符合EMAS。在EMAS中采用ISO 14001或其他环境管理标准不是必须的,但受到欢迎。EMAS究竟承认哪些标准尚未决定,不过ISO 14001很有可能被接受为EMAS的执行标准。⁵³

B. 范围和要求

90. ISO 14001和EMAS的覆盖范围有根本的区别。ISO 14001至少在理论上适用于任何国家的任何公司,参加EMAS则局限于在欧洲联盟内部经营的企业。而且EMAS在开始阶段仅适用于工业部门的公司。⁵⁴

91. 有几项要求在ISO 14001标准和EMAS中是共同的。主要要求是企业按自己确定的政策和目标建立和维持环境管理制度。根据EMAS,企业必须对环境实绩作出定期审计;按照ISO 14001,环境管理制度进行审计是为了确定该制度是否符合国际标准化组织制订的标准。

92. 遵守所有可适用的环境规则是这两个制度中的最低要求。但是,它们也明确期待参加的公司超越法律规定的环境要求水平,致力于不断地提高。EMAS所说的不断提高是指环境表现,而ISO 14001则期待公司自己不断改进环境管理制度。两个制度都规定对供应方的环境表现给予一定考虑。⁵⁵

93. EMAS在第三个方面(环境管理和环境审计之外)与ISO 14001不同,即要求向公众提供公司环境表现情况。ISO 14001标准只规定公布公司的环境政策,而EMAS则要求发表经核查的环境表现结果,使公众有机会比较各公司的环境记录。

94. ISO 14001标准允许自己宣布,而EMAS规定必须经过第三方核查。虽然可由企业内部的审计人员进行环境审计,但审计人员必须得到外部机构的认可,并充分

独立于所审计的活动。根据审计结果撰写的环境报告必须由合格的外部环境核查机构核查,公司方能被EMAS制度接受注册。

95. 从长期看,欧洲联盟内可能要求强制实施 EMAS。EMAS 原稿曾建议对58类工业活动强制进行生态审计。在谈判过程中,范围扩大,将环境管理也包括进去,后经企业屡屡游说,才决定自愿参加。根据欧洲议会,自愿参加原则将维持10年,此后至少应使最低标准变成强制标准。⁵⁶ 总之,在实施满5年后,将根据所取得的经验对 EMAS 加以修订。

C. 对市场的潜在影响

96. 环境管理制度对市场的影响与其说表现在最后消费者身上,不如说主要反映在公司之间的商业交易上(改善参加公司在公众中的形象除外)。与生态标记制度不同的是,产品标记不表明生产者对环境管理制度的参与。

97. 有些企业可能面临来自其他企业要求它加入环境管理制度的压力。政府招标时可能作为一个条件要求企业符合环境管理制度要求。一个企业执行合理的环境管理制度意味着,一旦被查出不符合环境规章,政府可能对它采取较温和的强制行动,或较低的罚款。银行和保险公司可能要求企业注册参加环境管理制度,注册公司和非注册公司在保险金、信贷条件和偿债处理上享有不同的待遇。此外,注册公司遵循一项制度可系统地解决环境问题,无需答复其贸易伙伴提出的详尽环境问题,因为注册参加 ISO 14001 标准或 EMAS 可望足以证明该公司正在适当解决环境问题。

98. 与环境管理制度最近似的类比可能是关于质量控制的 ISO 9000 系列标准。ISO 9000 证书在短期内便对某些部门和某些国家特别是欧洲市场产生了重大影响(向欧洲市场企业颁发的 ISO 9000 证书占总数的76%)。⁵⁷ ISO 14001 的影响比不上 ISO 9000,原因是质量管理为所有公司所关心,而环境问题主要与某些环境敏感部门企业有关。

D. 对发展中国家出口的潜在影响

99. 由于 ISO 14001 和 EMAS 通过政府采购等方面的约束性要求或通过市场选择在商业经营中取得地位,所以发展中国家生产企业注册参加环境管理制度可带来积极的贸易效果。不注册参加的公司可能发现其市场准入和竞争力受到影响。根

据工发组织对发展中国家工业协会和标准化组织的一项调查的初步结果,⁵⁸ 被采访的组织大多担心不遵守 ISO 14001 标准将影响它们的竞争力。由于对贸易可能既有积极影响又有消极影响,所以分析发展中国家生产商注册参加环境管理制度是否可能遇到特殊困难以及如何减少这些困难,都是有意义的。

100. 就 ISO 9000 标准而言,有几个问题特别影响到发展中国家的企业。第一,取得和保持证书耗费昂贵。根据某些估计,注册费本身便达10,000-20,000美元。公司建立质量管理体系大多须依赖于收费很高的咨询公司的协助。第二,发展中国家的企业固有的某些特点,如对程序、文献和记录历来不够重视,也是执行 ISO 9000 标准的障碍。

101. 发展中国家的企业执行环境管理制度可能遇到类似问题。根据工发组织调查的初步结果,参加该制度所涉及的费用,公司管理人员和政府对环境管理制度缺乏充分了解,需要与国内环境立法吻合,⁵⁹ 都是发展中国家企业参加该制度较为困难的主要因素。

102. 即使环境管理制度相当灵活,允许企业制订自己的环境目标和指标,但企业仍需要找出其活动产生的主要环境问题并加以解决。对发展中国家生产商来说,遵守国内环境立法常常已经很难,再加上实现环境管理制度所述目标和指标,都意味着必须在新技术上投资。在任何情况下,分析、文献、培训、监测和验证的需要都可能产生费用。最后,小企业和发展中国家的企业过去受环境约束较少,可能没有参加该制度所需要的环境知识。

103. ISO 14001 标准允许自己验证,但结果能否为用户接受还有待观察。不过,如无适当的支持和培训,许多发展中国家的企业没有能力维持符合特定要求的内部审计队伍。另一选择是由第三方验证,但缺乏可靠的国内验证和认可机构以及使用这些机构涉及的费用却是发展中国家参加 ISO 14001 标准的一大障碍。

104. EMAS 在生产场所实施,仅向欧洲联盟的工业部门企业开放,因此非欧洲联盟工业部门之外的发展中国家出口商不能注册参加该制度。

105. 除了发展中国家生产商是否注册加入环境管理制度有直接影响外,发达国家生产商的参加对贸易也可能产生间接影响。这是因为考虑到供应商和承包商环境表现的使用周期办法有时可能导致寻找生产投入替代品或对发展中国家生产商提出特别要求。通过这一“点滴受益理论”的效应,即使是不参加环境管理制度的企业也要至少考虑某些环境管理要求。⁶⁰ 由于环境管理制度以企业为单位,“点滴受益”效应可能更形扩大:供应商必须遵守购买其商品的每一公司应达到的不同要求。

106. 联合王国执行 BS 7750 环境管理制度标准的经验是,由经证明合格的企业调查其供应商的环境表现。ISO 9000 标准也有类似经验。ISO 9000 虽然对供应商没有注册要求,但许多公司被要求遵守该标准,方能留在供应商名单中。如果环境管理制度的“点滴受益”效应导致要求供应商遵守在供应国居于次要位置的环境标准时,资源可从主要环境问题转用于其他方面,供应国获得的环境好处可能有限。

107. 中小企业建立环境管理制度比大型企业遇到更多的问题。履行遵守所适用法律的义务、减少污染和不断提高环境表现需要大量投资。这些投资在小规模经营中可能得不偿失。信息不灵、缺乏人力资源、担心官僚机构增加以及建立环境管理制度和进行验证所涉及的费用对中小企业都是主要障碍。中小企业执行 EMAS 可能遇到的困难已得到注意。为便利中小企业参与 EMAS,欧洲联盟的中小企业可获益于特别援助。援助形式有信息、培训和技术支助,但不提供资金。可对中小企业实行简化核查和检查制度,也不要求它们呈交年度环境报告。ISO 14001 标准已对中小企业及其执行环境管理制度作过一些初步调查。初步结论是:尽管中小企业存在特殊问题,但不需要另外的规则。当然,该标准公布后,如果中小企业执行环境管理制度遇到特殊困难,将再审议这一问题。

108. 工作组不妨审查环境管理制度在何种程度上、在哪些市场和部门可能成为特定商业活动的条件;环境管理制度的要求是否对发展中国家生产商构成问题;这些制度对发展中国家的中小企业有哪些特殊影响;如何尽量减少潜在的不利贸易影响,尽量增加好处;环境管理制度与国际贸易规则的关系如何,特别是因为环境管理制度一般都包括工艺标准。

四、初步结论和今后工作的建议

109. 针对产品的环境政策使用各种工具,从政府通过传统的指令和管制措施实行的直接干预(如标准和规章)到以通知和信息手段施加的间接干预。新兴政策越来越注重防患于未然,寻求以节省成本的办法实现环境目标。有时也致力于鼓励创新。

110. 在许多情况下,为实现某一环境政策目标而同时使用几项工具,这时便难以分析个别工具的效果。此外,由于目标群体的环境问题和特点等因素(污染源的数目或企业的规模)不尽相同,个别工具的效力可能各异。还应承认发展中国家由于缺少环境基础设施和环境友善产品市场,特定的政策工具在那里可能难以发挥有效作用。

111. 就解决当地环境问题的政策而言,目标和工具依每一国家国内的条件和

优先事项而相差悬殊。关于解决全球环境问题的政策,尽管目标往往能得到多边共识,但各国实现这些目标的战略和工具也可能不同。在这两种情况下,所选择的工具均应考虑贸易和发展问题。

112. 本报告的分析 and 贸发会议国别研究报告列举的实例都表明,无法及时得到关于新兴环境政策的资料可能对发展中国家产生始料未及的影响。例如,在废物管理领域,包装要求,特别是关于可为进口商接受的包装材料种类的要求,造成了不定因素。出口商因对进口国的要求缺乏足够了解,往往付出费用,推迟决定,或转用其他材料。

113. 此外,围绕新兴环境政策的执行也有若干不定因素。发展中国家不知道发达国家的工业部门是否会广泛地采用这些政策,这些政策是否会限制还是促进发展中国家的出口。

114. 不是所有的工具或环境政策工具都严重影响贸易。在以前各节所分析的工具中,着眼于工艺和生产方法的工具和针对对发展中国家有重大出口利益产品的工具较有可能影响贸易。产品使用周期办法是针对产品的新兴环境政策的重要部分,而着眼于工艺和生产方法的措施可能是一个主要因素。⁶¹ 例如,回收利用、碳税和政府采购等工具需要进一步探讨,特别是它们对发展中国家的影响如何。

115. 缺少透明,特别是一些新兴环境政策工具如没有任何规定允许外国生产者对通知和既定的机制提出意见,可能对出口商造成很大问题。此外,获得自愿产业协定和政府采购准则的资料可能很难,特别是因为这些资料散布在工业部门或市政府等不同来源。较严重依赖于自愿措施可能产生如何遵守国际贸易规则的问题。自愿产品标准虽然已涵盖在世界贸易组织《关于对贸易的技术壁垒协定》之中,但在有些方面对它们实行的规则和程序不如强制性条例严厉。⁶²

116. 从贸易政策角度来看,一个重要问题是新兴工具和《关于对贸易的技术壁垒协定》之间的关系。另一问题是如何解释世界贸易组织关于国民待遇的第三条以及“竞争机会”和“类似产品”问题。

117. 与环境有关的产品政策往往着眼于对产品本身并不重要但在环境方面不容忽视的产品属性。例如,政府可能希望制定产品的能源效率、回收利用和回收含量标准或根据产品属性对产品差别计税。世界贸易组织规则一般允许政府制订这样的规则或调整边境税(对国内产品和进口产品一视同仁),但是这些手段必须针对产品特点,即解决消费的外在因素。此外,产品标准如果基于使用周期分析即可包括工艺要求。《关于对贸易的技术壁垒协定》不允许各国对进口产品实行与产品无关的工业标准。关于产品回收利用或能源效率的强制性标准一般与世界贸易组织的规则

相符,但《关于对贸易的技术壁垒协定》可解释为不鼓励回收含量标准。本报告还表明,与传统产品标准和规章(规定每种产品必须达到的产品特点)不同的管制措施,诸如对公司而非对产品实行收回义务、回收利用比额和平均标准,正在兴起。

118. 工作组的讨论可帮助政府认识到哪些新兴环境政策工具可能需要符合关于透明度的进一步要求包括《关于对贸易的技术壁垒协定》中关于通知的规定。分析和讨论可有助于政府考虑是否需要探讨与《关于对贸易的技术壁垒协定》类似的规则是否可予扩大,以便将与《关于对贸易的技术壁垒协定》不相适应的特定工具也包括进去。

119. 工作组不妨讨论制订和执行环境政策和工具应考虑某些原则和建议,以避免和减少对贸易的不利影响特别是对发展中国家的不利影响。讨论可侧重以下问题:

- (a) 如何保证新兴环境政策工具具有适当的透明度,以确保不歧视外国生产者?
- (b) 如何建立适当的过渡条款,以使生产者进行调整以适应新兴环境要求?
- (c) 与《关于对贸易的技术壁垒协定》的规定相类似的规则能否扩大,将新兴环境政策工具也包括进去?
- (d) 可采取哪些步骤,确保环境政策工具不限制贸易,但对实行环境目标有必要,并确保这些政策工具依据客观标准?
- (e) 如何在环境利益和不利贸易影响之间建立适当平衡?
- (f) 如何向发展中国家生产者提供技术和财政援助,协助它们进行调整以适应新的环境要求?

120. 本报告还初步分析了环境管理制度。进一步的理论和实例研究有助于判断发展中国家的企业参加或不参加这些制度对贸易及竞争力可能产生的影响。此外,还需要仔细分析环境管理制度同国际贸易规则之间的关系。

121. 环境管理制度可有助于改进企业的环境实绩,使其符合依据各国不同的、灵活的规则制订的基本环境标准。但为确保执行环境管理制度不产生歧视效应,则可考虑以下几点:

- (a) 向企业特别是中小型企业提供简单、经济、容易获得的支助,便利它们参加ISO 14001标准。支助可包括培训、信息和促进标准的执行。
- (b) 可协助发展中国家政府为ISO 14001标准提供必要的基础设施,包括可靠的认可和验证机构。
- (c) 可推动发展中国家的ISO 14001标准证书在发达国家获得承认;

(d) 要求发展中国家供应商遵守经证明合格公司的特定环境指标时 (“点滴受益”效应), 应考虑到供应国的环境、经济和社会条件以及偏好。

122. 本报告初步分析了新兴环境政策对贸易的可能影响。工作组不妨提出一些领域, 依据实例重点研究, 以加深了解这些政策对贸易、环境和发展的影响。初步分析认为这项工作最好侧重部门研究。在政策方面, 工作组可协助认明哪些政策应在国际贸易规则的范围内分析, 哪些政策应在国家一级特别是在发展政策范围内探讨。

注 释

¹ 秘书处在以前的报告中叙述了“产品政策”的一些主要特点(TD/B/WG.6/5)。荷兰政府针对产品的环境政策主要目标是“形成一种状况促使所有市场行为者--生产者、贸易者和消费者--同心协力减少产品对环境的影响”(Report by the Council on Environmental Quality Housing, Spatial Planning and the Environment(VROM), Policy document on products and the environment, The Hague, the Netherlands, 1993)。

² 应指出, 与工艺有关的环境工具, 只要不造成产品差异, 则仅对贸易有间接影响。所以本报告没有分析与产品相关环境政策很少使用的工具, 如可外贸的许可证和责任制度。

³ 《欧洲联盟包装和包装废物指令》针对以下问题: 有10至15个成员国(奥地利、比利时、丹麦、法国、德国、意大利、荷兰、西班牙、瑞典和联合王国)已在执行或已提议执行关于包装的国家计划, 这些计划在结构和回收、减少、处理的指标以及可允许的包装手段上互不相同, 在实现已定指标所使用的工具上也不一样, 例如收回义务、税收、退还保证金和加注标记。见M.A.Perrone, “Fitting the Environmental Piece into the Maastricht Puzzle”, The Environmental Law Reporter, Vol.XXV, No.4, April 1995。

⁴ 报告TD/B/WG.6/10分析了《控制危险废物越境转移公约》(巴塞尔公约)对贸易和竞争力的影响。

⁵ Aruoba C.et al., “Impact of Environmental Regulations and Standards in European and North American Markets on Turkish Exports.Report 1: Environment-Trade Link”, second draft, study prepared under the joint

UNCTAD/UNDP Project on Reconciliation of Environmental and Trade Policies, 1993。

⁶ 《指令》要求成员国达到回收和处理的指定指标。在执行《指令》五年内,成员国必须回收以重量计算50%至65%的包装废物,处理以重量计算包装废物所含包装材料的25%至45%,至少处理每种包装材料的15%。《指令》允许成员国较灵活地执行政策实现这些指标。见Perrone,前引书。

⁷ 根据报界报道,1994年回收处理了125,000吨塑料,出口了255,000吨塑料,其中85,000吨出口到中国;“如果不能回收处理,则德国不知道如何处理这些包装废物。”《世界报》,1995年6月7日。

⁸ 由成员国负责进一步审查所列的各种物质。国家主管机构必须编写一份调查结果报告,提出措施限制与每一物质相关的危险。这些建议可包括限制该物质的生产、销售或使用。将由委员会通过提议的措施或提出其他措施。

⁹ R.Frieder,C.Empacher,Inventory of product policy instruments: Case study European Union,Institut fuer Oekologische Wirtschaftsforschung GmbH, 1993,p.11 and p.19。

¹⁰ 《事先知情同意伦敦准则》旨在于更好地管制向发展中国家出口杀虫剂和有害物质。国际社会正在讨论是否将交流国际贸易化学品资料自愿伦敦准则转变为有约束力的国际协定。粮农组织和环境署在编写一份有法律约束力的关于执行《事先知情同意伦敦准则》的文书草案,以便使目前自愿适用的非约束性《准则》程序更有效力。预计关于《准则》的公约将于1997年缔结。

¹¹ 1987年《国家家用电器节能法》规定了13种主要家用电器的能效标准和标记(大多标出估计的年度能耗量)。能源部需要定期修订这些标准。还需要制订新的标准或修订现有标准,以便在技术上可行、经济上允许的情况下最大程度地节省能源。

¹² 采用电冰箱和制冷机能源效率强制规章的工作已在筹备之中,这些规章将禁止生产商和进口商销售未经批准的产品。《国内电冰箱和制冷机能源效率法》是根据《家用电器能源效率法》首先实行的措施之一。还在考虑对洗衣机、烘干机和电风扇等其他电器实行此类标准。VROM,前引书,第58页。

¹³ 《美国公司平均节省燃料法》的主要目的是使个别汽车生产商的全年产出达到平均燃料效率。如果所有生产商平均而言达不到每加仑27.5英里的法定指标,那么法律将对全部汽车的每一辆实行罚款。对除在国内生产外也进口的公司而言,进口和国产汽车将分别计算平均燃料效率。1994年,一个关贸总协定小组裁定《美国

公司平均节省燃料法》措施因以下两个原因不符合第三条：(一)对外国车和国产车分别计算是对超出限度的外国车的歧视，因为超出限度的国产车可与低于限度的国产车平均计算，而平均计算能效不适用于超过限度的外国车。(二)平均程序被认为带有歧视性，因为“按照汽车生产商的所有权或控制权关系提出的全部汽车平均要求不是把汽车当作产品。这一要求可能产生比给予类似产品更差的待遇”。资料来源：“Auto Panel Report”，p.S-5, paragraph 5.55; A.Mattoo and A. Subramaniam, “Is the Grass Greener on the Auto Side?The GATT Auto Panel Report”，Journal of World Trade(1995), forthcoming; and S. Charnovitz, “The GATT Panel Decision on Automobile Taxes”，in International Environmental Reporter, November 1994, p.921-925。

¹⁴ 有人认为，关于汽车税，“国会蓄意选择平均燃料节省机制是为了保护美国汽车工业的工作机会和美国三大汽车公司的汽车市场份额”。见D.C.Esty, “Greening the GATT”，Trade, Environment and the Future, Institute of International Economics, Washington D.C., 1994。

¹⁵ 《蒙特利尔议定书》不含有管制当事方之间贸易的条约，但对来自非当事方含氯氟烃产品的进口实行限制(分析这类限制不属于本报告范围)。

¹⁶ 已采用某些手段鼓励回收处理。例如，美国环境保护署颁布条例，以期减少受管制物质的使用和排放，最大限度地回收处理。美国环境保护署要求在产品处理前清除受管制的物质。含有这些物质的产品必须装备阀门以便利回收。同样，根据日本生态标记计划，装有含氯氟烃回收系统的EcoMark空调机可以加注生态标记。在德国企业根据自愿产业协定承诺从废旧电冰箱和泡沫绝缘材料中收回和再用含氯氟烃。

¹⁷ 在荷兰，“含氯氟烃行动计划”几乎完全针对产品。其中一项内容是在1990年缔结并预计将伦敦修正案列入《蒙特利尔议定书》的自愿产业协定。根据这项协定，私营企业承诺减少含氯氟烃和哈龙的使用，于1995年底在冰箱和制冷机内完全停用含氯氟烃。

¹⁸ TD/B/WP.6/10较详细地分析这些影响。

¹⁹ 世界银行，《主要初级商品市场前景》，华盛顿特区，世界银行，1992。

²⁰ 最近加拿大和澳大利亚提议在国际标准化组织环境管理系统工作的框架内制订一套具体的森林和森林产品ISO标准(见第三章)。这项建议已被撤消。

²¹ 根据《热带木材协定》指导委员会，该制度应注视国际动态，并与欧洲联盟和世界贸易组织的规则保持一致。该制度也将尽可能在统一、检验和认证方面与国际

发展联系起来。该制度可包括：(1) 基于双边或最好是国际标准和指标的可持续森林管理认证制度；(2) 加工和运输木材的认证制度；(3) 进口国允许加注标记的认证制度。为便利立即执行这一制度，已建议使用分阶段办法，根据与生产国缔结的双边协定逐步颁发可持续生产证书。Stuurgroup covenant tropisch hout, Certificering van Duurzaam geproduceerd hout, April 1995.

²² CBI News Bulletin, June 1995, p.19.

²³ 见TD/B/41(1)/4, 第34段。

²⁴ 贸发会议,《贸易和发展理事会第四十一届第一期会议报告》,TD/B/41(1)/4 (Vol.V), 第165页。

²⁵ 见贸发会议“贸易和环境领域国际合作的趋势”,TD/B/40(1)/6, 1993年8月6日,日内瓦。

²⁶ VROM, 前引书,第29页。

²⁷ T.Lindhqvist, “Introductory statement to the discussion in working group I”, in International Workshop on Product Oriented Environmental Policy, Workshop Proceedings, The Hague, the Netherlands, 30 September - 1 October 1993.

²⁸ 例如,哥伦比亚咖啡出口商曾开始不用黄麻袋而改用塑料袋包装出口到德国的产品。后来,德国环境部证实回收利用黄麻是可能的,德国存在再生黄麻的市场:用于汽车、建筑物和家具工业。近来哥伦比亚出口商的确使用黄麻包装材料。见D. Gaviria, R. Gomez, L. Ho, and A. Soto, Reconciliation of Trade and Environment Policies: The Case Study of Colombia, 贸发会议/开发计划署协调环境和贸易政策联合项目下编写的报告,1994年。

²⁹ G. Elliot, “Trade Implications of recycling of newsprint”, paper prepared for the OECD workshop on Life-Cycle Management and Trade, 20-21 July 1993。

³⁰ 该法律已获批准,但对纸类产品适用推迟到1995年底。其中规定对不符合回收含量要求的纸张每公斤征税10比利时法郎。

³¹ 如果加拿大消费的所有新闻纸都得到回收处理,将有足够的再生纤维,则约可提供加拿大新闻纸生产7%的总回收含量。G. Elliot, 前引书。

³² P. de Motta Veiga, M. Reis Castilho and Galeno Ferraz Filho, Relationships between Trade and the Environment: the Brazilian Case, 贸发

会议/开发计划署协调环境和贸易政策项目下编写的研究报告(INT/92/207), 1995年7月。

³³ TD/B/41(1)/14(Vol.II), p.117。

³⁴ 例如, 高级新闻纸没有任何固有特点使其有别于用新纤维生产的纸张。有时确实无法通过肉眼看出新纤维产品同回收新闻纸产品的差异。所以回收含量标准可被认为是设计标准而非功能标准。见G.Elliot, 前引书。

³⁵ 关贸总协定汽车小组裁定, 美国对燃料效率低于每加仑22.5英里的汽车课征大量耗油税与世界贸易组织第III.2条第一款不符。

³⁶ 关贸总协定汽车小组裁定, 对某些汽车种类如小型卡车和跑车不征收大量耗油税与世界贸易组织的规定相符。

³⁷ 近期提交经合组织部长理事会的经合组织报告说, “一般而言, 在边境对生产过程投入调节税收实际上是否可行, 对环境是否有利, 能否起变相保护的作用, 尚不清楚, 需进一步探讨。” OECD, “Report on Trade and Environment to the OECD Council at Ministerial Level”, OECD/GD(95)63, para.76, Paris, 1995。

³⁸ 《乌拉圭回合补贴和反倾销措施协定》规定, 如果对出口产品生产过程中消耗的投入征税, 那么这类先前阶段累积税可在出口产品中免除、退还或递延。(见附件一出口补贴明细表, (h)段)。1994年《补贴和反倾销措施协定》附件: 《关于生产过程消耗的投入准则》脚注称, “生产过程中消耗的投入系指实际包含的投入, 即生产过程中消耗的能源、燃料和油料以及使用这些投入以获取出口产品过程中消耗的催化剂”(重点线系附加)。然而, 这一脚注似乎是一项“君子协定”, 提及能源税仅受益于少数国家, 其他国家则不能使用, 至少碳税是这样。此外, 《补贴和反倾销措施协定》的规定不一定与边境税调节一样适用。见P. Demaret and R. Stewardson, “Border tax adjustments under GATT and EC law and general implications for environmental taxes”, Journal of World Trade, Vol.28, No.4, August 1994。

³⁹ TD/B/WG.6/2 and TD/B/WG.6/5。

⁴⁰ See TD/B/WG.6/2, Box 1。

⁴¹ 自愿协定可分为: (一) 可依法实施的具有法律约束力的协定; (二) 通过意向声明、君子协定、谅解备忘录等宣布的自我承诺, 通常不能强制要求遵守。见: F. Oosterhuis, F. Rubik F, Y. van Scheppingen, G. Scholl G. and U.

Petschow, Inventory of product policy instruments; Method, overview and conclusions, Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung GmbH, 1994。

⁴² 荷兰当局仍然愿意使用法律规章行使控制，但协议在立法生效之前于以下情况下用于加速环境改善：似起草的法律内容有过多不确定因素；政府干预暂时是必要的；协议在执行和强制实施上可能节省费用。政府与企业之间已签署了约26份协议。OECD, Environmental Performance Reviews: Netherlands, 1995, p. 130-131。

⁴³ 对分期停用消耗臭氧物质的自愿产业协定和其他产业制度的分析，见：环境规划署，《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》，经济选择委员会1994年报告；1995年评估报告第四章。

⁴⁴ 在荷兰，协议最初主要以君子协定的形式开始，它的地位和强制实施程度都很不确定。现在它们在程序和内容上已标准化、正规化。协议的法律地位在私法中一般与协定相同。如有必要，政府可以诉诸民事法庭强制实施。经合组织，前引书，第131页。

⁴⁵ 见 European Bank for Reconstruction and Development Environmental Standards and Legislation in Western and Eastern Europe: Towards Harmonization, report prepared by Environmental Resources Management, London, 1993, p.143.

⁴⁶ J. Biekart, “Environmental covenants between Government and industry. A Dutch NGO's experience”, RECIEL, Volume 4, Number 2, 1995, p.141-148.

⁴⁷ H. Verbruggen and S. Jongma, “Environmental and trade policies in the Netherlands and the European Communities”, in Trade and Environment, the International Debate, SELA and UNCTAD, 1995.

⁴⁸ Tom Kenworthy, “Industry Seeks to Weaken Clinton's Recycling Plan”, Washington Post, 29 July 1993, p.A3.

⁴⁹ N. Johnson and B. Cabarle, Surviving the Cut: Natural Forest Management in Humid Tropics, Washington, D.C., 1993.

⁵⁰ ISO 14001包含一系列涉及以下不同领域的环境标准：(1) 环境管理制度；(2) 环境审计；(3) 环境实绩评价；(4) 环境标记和索赔；(5) 环境使用周期评

估。制订ISO 14001标准的主要参与者是欧洲联盟成员国、美国、加拿大、日本、大韩民国、澳大利亚、新西兰和南非。

⁵¹ EMAS 是“欧洲委员会1993年通过、1995年4月开始实施的一项允许工业部门企业自愿参加共同体生态管理和审计制度的条例”(委员会条例(EEC) No.1836/93)设立的。符合 EMAS 要求的公司可通过一份参加声明宣布它们参与了该制度,公司名称每年在欧洲联盟公报中发表。

⁵² 如果欧洲标准化中心(CEN)采用 ISO 或其他标准为 CEN 标准,那么各国必须撤回国家的环境管理制度文件。

⁵³ 如果ISO 14001、14010、14011和14012被确立为正式ISO标准,如果它们得到 CEN 成员国批准并符合 EMAS 要求,那么便只有一种世界标准,允许各公司使用它们满足 EMAS 需求。

⁵⁴ 具体而言,适用于欧洲联盟 NACE 类经济活动若干部门(采矿和采石、制造、电力、煤气、供水)的企业。

⁵⁵ ISO 14001 标准需要一个组织制订“与该组织所使用商品和服务的环境特点相联系的程序,使该组织实现其环境政策的目标,包括向供应商和承包商通报有关程序和要求”(第4.3.6.C段)。EMAS 条例要求,在环境政策和计划以及环境审计的框架内除其他外应处理“承包商、分包商和供应商的环境实绩和行为”(EMAS 条例,附件一,C.8)。此外,“为确保供应商和企业代理人遵守企业环境政策应酌情设立关于采购和承包活动的程序”(EMAS 条例,附件一,B.4.b)。

⁵⁶ Juan Xiberta, “The Eco-Management and Audit Scheme”, European Environmental Law Review, March 1994, p.85-89.

⁵⁷ 到1994年6月底,即标准发布七年以后,约80个国家签发了70,000多份ISO 9000证书。其中联合王国签发的约占50%,其他欧洲国家签发的约占26%,北美国家签发的占7%,澳大利亚和新西兰签发的约占6.6%,远东国家签发的约占4.5%,其余国家签发的占3.5%。在发展中国家和领土内,签发证书为数最多的国家为巴西(384)、墨西哥(85)、印度(328)、香港(336)、马来西亚(258)、新加坡(662)、大韩民国(226)、中国台湾省(337)、中国(150)。《ISO 9000通讯》, Vol.4, No. 1, 1995年1月/2月。

⁵⁸ R. Luken, O. Maizza-Neto, L. Aumann, “Environmental management systems and eco-labelling: potential adverse effects on the trade of developing countries”, paper presented to the ISO/CASCO Workshop on Conformity Assessment for Environmental Management, Geneva, 19-20 June

1995.

⁵⁹ 发展中国家遵守国内环境立法困难重重，因为这些法律大多是根据发达国家的规章制订的，没有按照国情加以修改。

⁶⁰ 一般而言，只有供应商的实绩可能影响到公司遵守其公布的指标和目标的能力时，公司才会要求供应商提供具体的环境实绩资料。例如，如果一个经认证合格的企业宣布的目标是减少废物，那么该公司可能要求其供应商转用较有益于环境的包装。

⁶¹ 近期提交经合组织部长理事会的一份报告根据使用周期分析建议经合组织国家的政府采取一系列步骤避免对外国出口商造成不必要的贸易影响。经合组织，1995年，前引书，第71段。

⁶² 例如，《关于对贸易的技术壁垒协定》要求世界贸易组织成员确保强制性技术规章“不限制贸易，但对实现正式目的有必要，考虑到不实现环境目标的危险。”自愿标准不会受这类要求的限制。此外，《关于对贸易的技术壁垒协定》解决纠纷条款虽然适用强制性标准和自愿标准，但实际上正式磋商和解决纠纷程序在涉及强制性标准的情况下更有可能得到遵循。见Perrone，前引书。

XX XX XX XX XX