

《歐美研究》第四十二卷第四期 (民國一〇一年十二月), 753-839
© 中央研究院歐美研究所
<http://euramerica.org>

歐盟對外經貿法之發展： 法律與政策變遷*

吳建輝

中央研究院歐美研究所
11529 台北市研究院路二段 128 號
E-mail: wch@sinica.edu.tw

摘要

本文從歐洲整合之沿革，探討歐盟對外經貿法之發展。首先，基於里斯本條約將共同商業政策納入歐盟對外行動脈絡，歐盟對外經貿政策亦須受到聯盟對外行動之目標與原則所導引之考量，本文首先釐清歐盟之對外經貿政策應受何目標與原則所規範。其次，本文從條約修正與案例法之發展，探討歐盟對外經貿權限之擴張與取得。本文並進而從制度性運作面向，探討歐盟對外經貿協定談判之政策擬定與政策形成。其後並從政策延續與改變之角度，探討歐盟對外經貿協定政策之演變。

關鍵詞： 歐盟對外經貿法、里斯本條約、共同商業政策、權限分配、全球歐洲

投稿日期：100.8.19；接受刊登日期：101.6.26；最後修訂日期：101.9.25

責任校對：李俊達、林碧美、林允安

* 本文曾發表於中央研究院歐美研究所舉辦「歐盟對外經貿協定與談判策略」研討會，作者感謝與會學者之建議與評論。研討會論文名稱原為「歐盟對外經貿法之發展：類型化與模範 FTA 之可能」，本文乃係該研討會論文經修改而成，研討會全文請參見 <http://www.ea.sinica.edu.tw/file/File/fta.pdf>。本文係作者國科會研究計畫(99-2410-H-001-110-MY2) 部分研究成果。

壹、前言

歐洲聯盟 (European Union; 下稱歐盟) 在其成立伊始之歐洲經濟共同體 (European Economic Community; 下稱經濟共同體或 EEC) 時期, 對內即以建立共同市場,¹ 對外則以逐漸建立共同關稅 (common customs tariff) 及共同商業政策 (common commercial policy),² 並進而形成關稅同盟為目標。就經濟共同體與關稅暨貿易總協定之關係而言 (General Agreement on Tariffs and Trade; 下稱總協定或 GATT), 雖然其與總協定之合致性 (compatibility) 未曾達成正式結論 (洪德欽, 1998: 55), 但其可謂係該協定第 XXIV: 8 (a) 條概念下之關稅同盟, 則為學者及實務界所共認。早於共同體仍非總協定之正式締約方時, 經濟共同體在八〇年代即代表其會員國在總協定架構下發言, 在其後之歐洲共同體 (European Community; 下稱共同體) 或全面性之歐盟外交政策尚未發展完全時, 以共同商業政策為核心之歐盟經貿政策即係經濟共同體在多邊或雙邊對外關係中最重要之一環 (Orbie, 2008: 53-54)。

隨著歐洲整合之開展, 內部市場與共同商業政策隨之強化。經濟共同體多邊及雙邊之經貿關係亦逐漸繁複。除前述總協定下之參與外, 就雙邊而言, 其亦與眾多地區、區域整合組織或國家簽訂合作協定。例如, 經濟共同體成立不久, 隨著其會員國所屬殖民地之獨立, 乃與部分非洲國家於喀麥隆首都雅溫達簽訂雅溫達公約 (Yaoundé Convention between EAMA [Associated African and Mal-

¹ Treaty Establishing the European Economic Community (hereinafter, EEC Treaty), Art. 2.

² EEC Treaty, Art. 3 (b): “the establishment of a common customs tariff and a common commercial policy towards third countries.”

gache Countries] and EEC)。³ 嗣後，經濟共同體於 1980 年與時為創始五國所組成之東南亞國協建立合作協定 (Cooperation Agreement between the European Economic Community and Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore, and Thailand—member countries of the Association of South-East Asian Nations)。⁴ 此外，就個別國家而言，在中國採取改革開放政策後，經濟共同體旋於 1986 年與中國簽訂貿易與經濟發展合作協定 (Trade and Economic Cooperation Agreement between the European Economic Community and the People's Republic of China)。⁵ 就歐盟之對外經貿協定而言，除了追求經濟利益之外，亦有基於歷史文化、地緣政治與地緣戰略乃至於安全之考量。在歐盟對外經貿政策逐漸開展後，學者 Meunier 與 Nicolaïdis 遂以「貿易力量」(power in trade)，以及「藉由貿易取得力量」(power through trade) 來闡述歐盟固然因其內部市場以及貿易總額，在經貿體系具有結構性之力量 (structural power)，同時，歐盟並試圖藉由其在經貿領域之結構下力量，追求其他非經貿議題之重要性，此即為其等所謂之「藉由貿易取得力量」(Meunier & Nicolaïdis, 2006: 906, 910-915)。

³ Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache associés à cette Communauté, JOCE 11.06.1964, n° 93, 1431. 雅溫達公約其後演變為洛梅公約 (Lomé Convention) 以及柯多努協定 (Cotonou Agreement)，關於此項條約發展之演變以及對與非洲、加勒比海與太平洋國家 (非加太地區) 之影響，請參見洪德欽 (2006: 375-400)。

⁴ Cooperation Agreement between the European Economic Community and Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore, and Thailand—member countries of the Association of South-East Asian Nations (hereinafter, the 1980 Cooperation Agreement), OJ 1980, L144/2.

⁵ Council Regulation (EEC) No 2616/85 of 16 September 1985 concerning the conclusion of a Trade and Economic Cooperation Agreement between the European Economic Community and the People's Republic of China, OJ 1985, L250/1.

然而，試圖藉由連結經貿議題與其他議題（例如經濟與發展合作、環境保護與良善治理），以強化歐盟在國際場域之角色，涉及歐盟對外行動或措施向非專屬權限擴張，易產生歐盟與會員國間權限分配之緊張。而由於歐盟對外經貿協定所涉及議題之擴張，涵蓋歐盟之專屬權限與非專屬權限，歐盟立場與會員國立場之協調乃至於共同立場（common position）之形成與單一發聲目標（speak with a single voice）之達成，則係歐盟對外經貿談判之核心之一。此外，在涉及非專屬權限時，對外經貿條約之締結須以混合協定（mixed agreement）之方式締結，除國際權利義務之享有與承擔模糊不清外，會員國內部之批准程序亦可能造成時間上之久滯，柯多努協定（Contonou Agreement）批准程序之完成耗時近五年，則為著例。⁶而在歐盟對外經貿權限之發展上，亦呈現由傳統關稅、貨物貿易領域往服務貿易、智慧財產權等非傳統貿易領域擴張之趨勢。因而，歐盟對外經貿權限之擴張，實具有兩個面向，其一是歐盟專屬權限共同商業政策範疇之擴張，其二則是，在非屬專屬權限之狀況下，歐盟如何逐漸行使屬於共享權限或藉由協調與支持會員國措施之方式，介入其他領域。此項權限之擴張，除藉由條約修訂之方式為之，亦透過歐洲法院（European Court of Justice，現改名為歐盟法院 [Court of Justice of European Union]）加以形成。

而就歐盟之對外經貿協定政策而言，在普洛迪（R. Prodi）成為執委會主席後，法國籍之拉米（Pascal Lamy）成為執委會貿易委員，拉米在其就職期間，強調藉由強化多邊主義以達成調控之全球化（managed globalisation）目標。基於此目標，普洛迪內閣維持了對於自由貿易協定談判實質之禁令（moratorium），既有之自由貿易協定談判固然得以繼續進行，然而，為了表現歐盟對於多邊架構即

⁶ 當然，此項協定除了歐盟與其會員國外，另外有眾多之非加太國家，亦係原因之一。

世界貿易組織(World Trade Organization; WTO) 架構談判之支持，歐盟實質上禁止開啟新的自由貿易協定。在此階段，歐盟與墨西哥、智利以及南非之談判由於係開啟於拉米提出其調控之全球化政策之前，遂持續進行。歐盟與智利間之聯繫協定，並成為早期歐盟對外協定之重要範例之一。此項實質禁令，直到巴羅索 (José M. Barroso) 成為執委會主席，由英國籍支持自由主義之孟德爾森 (Peter Mendelson) 接任執委會貿易委員後，才告解除。全球歐洲策略 (Global Europe)⁷ 即係歐盟對於自由貿易協定政策改變之重要宣示。⁸ 在該策略中，執委會以市場之潛力與市場保護之層級為標準，決定歐盟追求自由貿易協定之對象優先順序，並選取南錐共同市場 (Mercado Común del Sur; Mercosur)、東南亞國協以及南韓為優先對象。⁹ 基於以上脈絡，本文先釐清歐盟對外經貿政策應受何原則或目標之規範與導引。其次，並擬分別從條約修正與案例法之角度，探討歐盟對外經貿權限之擴張與取得。其次，從制度性運作面向，探討歐盟對外經貿協定談判之政策擬定與政策形成。其後，並從政策延續與改變之角度，探討歐盟對外經貿協定政策之演變。

一、文獻回顧與概念釐清

就歐盟對外經貿法或共同商業政策之英文文獻眾多，¹⁰ 惟此部

⁷ Global Europe: Competing in the World: A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy (hereinafter, Global Europe) COM (2006) 567, October 2006.

⁸ 關於因貿易委員之改變所產生之政策更迭，以及執委會在貿易議題上所享有之自主權，參見 Meunier (2007)。

⁹ Global Europe, 11.

¹⁰ 關於此部分之文獻有如汗牛充棟，其中著例為 P. Eeckhout 著作的 *EU External Relations Law*; A. Dashwood 及 M. Maresceau 主編的 *Law and Practice of EU external relations: Salient Features of a Changing Landscape*; M. Cremona 及 Bd. Witte 主編的 *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*。

分並非本文文獻回顧所關懷之重點，本小節之文獻回顧主要目的係藉由中文文獻之回顧，釐清我國學術界對於歐盟對外經貿法或共同商業政策之發展，在此基礎上，進而呈現本文可能之貢獻。學者鄧衍森以歐洲鐵路運輸協定判決 (Accord européen sur les transports routiers [AETR])，¹¹ 其使用之譯語縮寫是 ERTA，係從英文翻譯而來，來探討歐盟對外權限之發展，包含明示或默示權限 (1997: 45-61)。其並從歐洲法院案例法之發展，探討 WTO 協定在歐盟聯盟之法律效力，此乃長期以來歐盟法與 WTO 法兩法律體系間相互關係之重要問題 (2004: 9-30)。學者周旭華從歐盟權限劃分 (其用語為權力劃分) 的角度，探討歐盟對外貿易關係所涉及之聯盟與會員國間權限劃分關係，梳理歐洲法院自 AETR 以來之案例法，並評析歐洲法院之 1/94 諮詢意見，¹² 同時討論合作義務在歐盟對外貿易關係中所扮演的角色，以及阿姆斯特丹條約 (Treaty of Amsterdam) 對於共同體條約第 133 條第 5 項之修訂 (2000: 433-470)。

學者李貴英則以憲法條約 (Constitution Treaty) 為對象，探討憲法條約架構下之共同商業政策，雖憲法條約因荷蘭與法國公民投票否決，並未生效，然而憲法條約共同商業政策之內容，為里斯本條約 (Lisbon Treaty) 所承繼，是以，該文章仍極具參考價值。其分別從共同商業政策內涵之釐清以及決策機制之改變加以評析，並探討里斯本條約後共同商業政策可能之潛在影響，包含共同商業政策如何配合其他歐盟對外政策以及相關權限分配與條件多數決適用等 (2007: 345-396)。其後，學者陳麗娟探討里斯本條約對於共

¹¹ Case 22/70 *Commission v Council* [1971] ECR 263.

¹² Opinion 1/94 of the Court of 15 November 1994 on Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property—Article 228 (6) of the EC Treaty [1994] ECR I-05267 (hereinafter, Opinion 1/94).

同商業政策（其譯語為共同貿易政策）之影響，分別述及歐洲法院第 1/94 諮詢意見 (advisory opinion，其譯語為鑑定意見)，以及其後阿姆斯特丹及尼斯條約 (Nice Treaty) 對於共同商業政策有何影響，並分別闡述里斯本條約之由來與里斯本條約生效後，共同商業政策之面貌為何 (2009: 169-192)。而早於里斯本條約生效前，李貴英即從歐洲單一市場消除投資障礙之角度，探討歐盟之投資政策，此項議題，實為歐盟取得外人直接投資權限之濫觴 (2000: 251-292)。陳麗娟並從歐盟作為國際社會行為者 (actor，其譯語為全球角色) 之角度，探討歐盟在經貿領域所可能扮演之角色，述及之領域涵蓋世界貿易組織以及雙邊貿易關係，討論在里斯本策略 (Lisbon Strategy)¹³ 下，全球歐洲策略如何強化歐盟之競爭力，並研析歐盟東擴以及里斯本條約對於歐盟之對外經貿政策有何影響 (2010: 51-88)。

就特定之法律或政策工具而言，學者林欽明曾就歐盟涉及之對外貿易爭議調解，除觸及共同體與總協定之關係外，另對理事會 2641/84 規則，與反傾銷規則加以探討 (1998: 155-205)。同時，學者林宜男亦曾對歐盟反傾銷規則中「傾銷認定」涉及之程序與實體問題加以探討 (2000: 203-250)。

而歐盟與特定區域、經濟整合組織或國家間之關係，學者宮國威從政治及經濟之角度，探討歐盟與拉美地區在 80 年代及 90 年代初期間之政治對話機制與經貿合作 (1998: 415-460)。

就文字使用而言，本文在述及歐盟對外涉及經濟或貿易，乃至於以貿易做為發展協助或發展合作之政策工具等相關協定時，均使用歐盟對外經貿協定，亦即，此用語涵蓋經濟、貿易乃至於發展議

¹³ European Council, Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23-24 March 2000 (doc. SN 100/1/00 REV 1).

題。至若明確指涉屬歐盟專屬權限之共同商業政策時，則以共同商業政策名之，而不採共同貿易政策之用語，蓋因共同商業政策乃英文 (common commercial policy) 或法文 (la politique commerciale commune) 或義大利文 (la politica commerciale comune) 之直接中文翻譯，且為國內多數學者所採用，且商業在中文使用上就其原意即包含國際貿易，我國民國 38 年制訂之經濟部組織法，時尚無國際貿易局之設立，商業司所涵蓋之事項，即包含「國內商業與國外貿易」以及「輸出入」等。¹⁴ 是以，本文在用語上採共同商業政策。最後，須予澄清者，歐盟對外經貿協定所涵蓋之範圍，並不僅限於共同商業政策之範疇，此雖屬自明之理，為免疑義滋生，仍附帶說明之。

二、行文安排與本文架構

本文行文安排如下：除第一節之問題提出，文獻回顧與概念釐清外，本文擬於第二節部分，從條約修正與歐洲法院案例法發展之角度，觀察歐盟對外經貿權限的擴張與取得。其中將涵蓋默示（外部）權限之取得以及共同商業政策範圍之擴張。第三節則從制度運作與政策演變之角度，探討執委會、理事會、歐洲議會乃至於會員國對於歐盟對外經貿協定談判之授權、開啟，談判期間之指令，以及其後之締結與批准等議題加以討論，並分別探討歐盟對外經貿政

¹⁴ 斯時，商業司之主管事項包含：「一、關於國內商業及國外貿易之獎進保護監督及推廣事項。二、關於輸出入之管理事項。三、關於商標之登記事項。四、關於交易所之登記監查及保險公司及特種營業之核准登記及監查事項。五、關於公司註冊及商號登記事項。六、關於商業團體業務之指導事項。七、關於會計師之登記及監督事項。八、關於商品檢驗及商品陳列展覽事項。九、關於商約商稅之研究事項。十、關於駐外商務官之指導監督事項。十一、關於其他商業行政事項。」經濟組織法 (38 年公布)，第 11 條參照。

策歷來之演變，尤以拉米與孟德爾森擔任執委會貿易委員所產生之影響。第四節則討論歐盟對外經貿協定之談判與締結應受何原則所規範，並為何目標所導引。第五節則為本文結論，除摘要本文之研究發現與主要論點外，並提出相關建議。

貳、歐盟對外經貿政策之目標與原則

一、歐盟對外行動之目標與原則

依據歐洲聯盟之運作條約 (Treaty on the Functioning of the European Union；下稱 TFEU 或歐盟運作條約) 第 207 (1) 條之規定，歐盟之共同商業政策，應在聯盟對外行動之目標與原則下採行。亦即，共同商業政策係聯盟對外行動之一環，亦應為聯盟對外行動之目標與原則所導引。因而，在探究歐盟對外經貿政策之目標與原則時，第一個出發點即是探究聯盟對外行動之目標。

就聯盟目標而言，歐盟條約第 3 (5) 條規範聯盟與外部世界之關係，依據條約之指示，聯盟應維持並提倡其價值與利益，並促進其人民之保障。聯盟並應促進和平、安全、地球之永續發展、人類之團結與相互尊重、自由以及公平之貿易、貧窮之消除以及人權之保障 (尤其兒童人權)，並應促進國際法之嚴格遵守及其發展 (尤其對於聯合國憲章所揭櫫原則之尊重)。¹⁵ 就此條文而言，歐盟條約

¹⁵ TEU, Art. 3 (5): “In its relations with the wider world, the Union shall uphold and promote its values and interests and contribute to the protection of its citizens. It shall contribute to peace, security, the sustainable development of the Earth, solidarity and mutual respect among peoples, free and fair trade, eradication of poverty and the protection of human rights, in particular the rights of the child, as well as to the strict observance and the development of international law, including respect for the principles of the United Nations Charter.”

除述及聯盟應追求自由與公平貿易外；聯盟目標所揭示之地球之永續發展、人類之團結與相互尊重，以及貧窮之消除，亦與聯盟之對外經貿政策息息相關，分別涉及聯盟對外經貿政策之環境與發展面向。

歐盟條約在第 5 篇第 1 章以下對聯盟對外政策做基本規範，歐盟條約第 21 (1) 條第 1 項規定：聯盟在國際場域之行動，應由促成聯盟之創立、發展與擴大以及聯盟意圖在國際上提倡之原則所導引，此原則乃係：民主、法治、人權與基本自由之普遍性與不可分割性、人性尊嚴之尊重、平等與團結原則、聯合國憲章與國際法原則之尊重等。第 21 (1) 條第 2 項則指示聯盟應與認同上開原則之第三國、國際、區域及全球性組織發展並建立夥伴關係。聯盟應促進共同問題之多邊解決，尤其在聯合國架構下。歐盟條約第 21 (1) 條第 1 項所揭示之民主、法治、人權與基本自由或人性尊嚴，平等與團結等原則，乃係聯盟創建、發展以及擴大之基礎，此等原則，亦應適用在聯盟之對外關係上。此項規範上之要求，亦係「歐洲作為規範性力量」(Europe as a normative power) 之主要論據之一。¹⁶ 同時間，此項規範乃促使歐盟在對外經貿協定上，偏好涵蓋人權或民主或法治條款，並將之列為必要條件 (essential elements) 或根本條件 (fundamental elements)，違反時，並得導致條約以及相關貿易優惠之暫時中止。¹⁷ 此項必要條件或根本條件之設置，亦係聯盟對外行動中促進上開原則之重要方法之一，課予一定條件 (conditionality) 以換取發展協助或貿易優惠亦被認為聯盟對外發展政策之主

¹⁶ 關於歐洲做為規範性力量，請參見 Manners (2002: 235, 2006: 182)。

¹⁷ 關於必要條件或根本條件之規範案例，可見於柯多努協定第 9 (2) 條第 4 款，協定第 96 (2) 條第 (c) 款並規範違反之法律效果。類似規範亦可於歐盟與印尼、歐盟與菲律賓以及歐盟與越南之夥伴及合作協定第 1 (1) 條中發現。

要特徵之一。¹⁸

即令是在歐盟自主 (autonomous) 之對外經貿法律工具中，人權條件亦係歐盟貿易優惠授予之重要考量，例如在普遍性優惠待遇 (generalised system of preferences) 中，斯里蘭卡雖列於 2006 年及 2008 年之普遍性優惠待遇受惠國名單，然因斯里蘭卡對於條件之違反，執委會對於斯里蘭卡曾啟動調查，其目的主要在於確認斯里蘭卡是否確實履行其基於永續發展及良善治理，尤其人權保障之義務。¹⁹ 執委會並於 2009 年發布新聞稿表示：對於斯里蘭卡之人權調查報告業已完成，並經採認。該報告中確認斯里蘭卡之人權保障存在諸多缺失。斯里蘭卡違反其基於第二代「普遍性優惠待遇」之特別誘因安排所為之承諾。執委會將持續藉由外交對話以促進斯里蘭卡遵守其承諾，否則將暫時中止其額外之優惠待遇 (Generalised System of Preferences, n.d.)。該額外優惠並於 2010 年 2 月 15 日經執委會宣布暫時中止 6 個月 (Generalised System of Preferences, 2010)。

至於聯合國憲章與國際法原則之尊重，乃至於共同問題之多邊解決，則係聯盟對於多邊主義之強調，有主張聯盟依其創始歷程，其本質即係多邊主義，因而，在對外關係上強調多邊主義，乃是其自我認同之對外投射，並強化聯盟在國際場域之主體性。此項歐盟條約之要求，亦可解釋歐盟在對外經貿關係上，何以強調多邊主義之價值，直至全球歐洲策略後，歐盟乃走向雙邊主義之自由貿易談判上。

¹⁸ 關於歐盟對外協定中之條件，請參見 Bartels (2005)。

¹⁹ Commission Decision (2008/803/EC) of 14 October 2008 providing for the initiation of an investigation pursuant to Article 18 (2) of Council Regulation (EC) No 980/2005 with respect to the effective implementation of certain human rights conventions in Sri Lanka.

歐盟條約第 21 (2) 條則規定：

聯盟應擬定並追求共同政策與行動，且應在所有國際關係領域上高度合作，以茲：

- 防衛其價值、基本利益、安全、獨立與完整；
- 鞏固並支持民主、法治、人權、國際法之原則；
- 依據聯合國憲章之目標與原則，且依據赫爾辛基原則，以及巴黎憲章之宗旨，維護和平、避免衝突並強化國際安全；
- 促進所有國家整合於全球經濟中，包含藉由國際貿易限制之持續消除；
- 幫助國際措施之發展以保護並改善環境品質，以及全球自然資源之永續管理，進而確保永續發展；
- 協助遭遇自然或人為災難之人民、國家以及區域；
- 促進以強化之多邊合作以及全球良善治理為基石之國際體系發展。

就上開原則而言，固然促進所有國家得以在全球經濟整合受惠，以及強化多邊合作以及全球良善治理係與歐盟對外經貿政策最直接相關者，但是，其他原則之重要性，亦不可忽視，尤其經貿力量常被歐盟用來作為追求非經貿目的之工具，其中，最為典型者，乃係鞏固並支持民主、法治、人權、國際法之原則。

此外，歐盟條約第 21 (1) 條與 21 (2) 條之目標，除規範歐盟條約第五篇，以及歐盟運作條約第五部分涉及之對外行動外，同時，亦應規範任何其他聯盟政策之外部面向 (the external aspects of its other policies)，²⁰ 同時，聯盟應確保其在對外行動之不同領域內之連貫性 (consistency)，以及對外行動與其他聯盟政策之連貫性。就此連貫性之達成，歐盟條約課予理事會與執委會 (在最高對外代

²⁰ TEU, Art. 21 (3), first subparagraph.

表之協助下) 應確保該連貫性, 且應合作以達成連貫性之效果。²¹ 聯盟政策連貫性之要求, 不管是在對外行動之不同領域上, 或對外行動與其他聯盟政策間, 乃是聯盟對外行動之重要原則。此項連貫性要求, 在聯盟機構內應確保聯盟機構間之合作, 以及各政策間之協調。此項要求亦適用於聯盟與會員國間, 即與聯盟與會員國間之真誠合作原則 (*sincere cooperation*) 有關。依據歐盟條約第 4 (3) 條規定: 依據真誠合作原則, 聯盟與會員國應完全相互尊重, 彼此協助源於條約所生任務之執行。²² 會員國應採取任何一般或特定之適當措施, 以完全履行條約或共同體機構措施所課予之義務。²³ 會員國並應協助聯盟任務之達成, 且避免有礙聯盟目標達成之措施。²⁴ 此項真誠合作義務, 係歐盟對外行動之重要憲法原則, 在歐洲法院之案例法中, 歐洲法院亦常以此憲法原則, 宣告會員國之措施違反條約義務。

二、歐盟對外經貿政策之目標與基本原則

討論歐盟對外經貿關係之基本原則, 有諸多基本原則係與歐盟法之基本原則共通, 亦即, 歐盟對外經貿關係除因該領域之特殊性, 有受特殊原則規範之必要外, 同時間, 亦需受到歐盟法共通之基本原則所規範。就此共通之基本原則而言, 厥其要者為授權原則以及其後之權限分配 (*delimitation of competence*) 原則,²⁵ 此項原則在本文後述之諸多諮詢意見, 法院對此一再強調其重要性。此項原則亦印證了法律依據之選擇, 在歐盟法或歐盟對外經貿法中, 具

²¹ TEU, Art. 21 (3), second subparagraph.

²² TEU, Art. 4 (3), first subparagraph.

²³ TEU, Art. 4 (3), second subparagraph.

²⁴ TEU, Art. 4 (3), third subparagraph.

²⁵ 關於權限分配原則, 另請參照 Koutrakos (2008: 171-198)。

有根本之重要性。除了上開共通原則之外，本文以下擬就歐盟對外經貿政策具有特別價值之兩項原則加以討論，亦即政策之連貫與立場之一致 (coherence) 以及歐盟與會員國間之真誠合作義務兩項原則，加以評析。此兩項原則之所以重要乃係因為歐盟對外經貿協定，除涉及經貿議題外，往往涉及非經貿面向，就權限之分配上，除落於共同商業政策之聯盟專屬權限外，亦可能涉及聯盟與會員國間之共享權限，乃至於會員國之專屬權限，因而，如何藉由聯盟與會員國之真誠合作，進而確保聯盟內部政策與外部政策間以及聯盟不同部門間之對外政策連貫，以及聯盟與會員國間立場一致，並促成聯盟與會員國在國際代表一致性 (unity of international representation)，實係歐盟對外經貿協定談判之重要課題。其次，由於共同商業政策係歐盟對外行動之一環，其亦須受到歐盟對外行動之原則與目標之規範與導引，本節更進一步析論，共同商業政策如何在更廣泛之歐盟對外行動架構下，提倡聯盟之價值並達成聯盟之目標。

(一) 政策連貫與立場一致

就聯盟之政策之一般性而言，歐盟條約在第 13 (1) 條首先在關於聯盟機構之規範上，要求聯盟之制度運作架構應提倡其價值、促進其目標、並追求其利益、聯盟公民及其會員國之利益，並應確保聯盟政策其行動之連貫、有效 (effectiveness) 及延續 (continuity)。同時，在述及歐盟之最高外交代表時，歐盟條約並要求最高外交代表應確保聯盟外部行動之連貫，並應於執委會內部負責聯盟之對外關係並協調相關外部行動。因而，最高外交代表之主要職責之一乃係，負責聯盟之外部關係，協調外部行動以促成聯盟外部行動之連貫性。而就外部行動與其他政策而言，歐盟條約第 21 (3) 條第 2

款規定，聯盟應確保不同領域之對外行動，以及此等政策與其他政策間之政策連貫。理事會與執委會，在聯盟外交與安全政策最高代表之協助下，應確保該政策連貫，並應合作以達成該目的。就此條文而言，歐盟條約所課予聯盟之義務，乃在於確保聯盟內部政策與外部政策，以及不同部門之外部行動間之政策連貫，且聯盟條約並課予聯盟機關相互合作以達成該目標之義務。

而由於條約不同文本用語之使用，在德文版本、法文版本中，英文用語之 consistency 均使用 cohérence 或 Kohärenz 之用語。因而，條約文本所產生之第一個解釋上之難題乃係，英文用語之 consistency 與其他版本之 cohérence 或 Kohärenz 之含意是否相同。其次，歐洲法院在判例法除使用 consistency 一字之外，另使用 coherence 之用語。亦即，依據歐洲法院之判例，其用語係 consistency and coherence 連用，此第二個解釋難題即係，若 consistency 與 coherence 意義相同，則歐洲法院無兼用兩者之必要，然若其意義不同，則英文之 coherence 應如何加以理解？

學者 Hillion 比較數版本之條約原文，認為英文版本之 consistency 應與其他版本之用語 cohérence，相同，亦即，除應消極避免政策間之衝突外，亦應積極創造政策間之連結與互補 (complementarity and synergy)，就歐洲法院使用之用語 consistency and coherence，其考察法院在 *Commission v Germany*²⁶ 以及 *Commission v Luxembourg*²⁷ 兩個案例，在該案例中，法院均同時使用 consistency 以及 coherence 兩個用語，就該二判決之法文與德文版本中，consistency 係使用 cohérence 或 Kohärenz，倘若判決使用 coherence 之用語時，相關之法文用語是 unité，德文則是

²⁶ Case C-433/03 *Commission v Germany* [2005] ECR I-6985.

²⁷ Case C-266/03 *Commission v Luxembourg* [2005] ECR I-4805.

Einheitlichkeit，因而，其認為英文之 coherence 其意涵應係一致或整體。就此，Hillion 主張，歐盟對外行動之政策連貫與立場一致，除消極地應避免聯盟各部門對外行動以及內部政策與外部政策乃至於聯盟政策與會員政策之衝突外，並應積極地尋求各政策間連結與互補之可能。就此目標而言，其區分消極以及積極兩個面向加以討論。就消極面向而言，其研析在里斯本條約生效前共同體與會員國、歐盟與會員國以及共同體與歐盟間之權限分配，如何藉由權限之劃分達成消極之政策連貫與立場一致。其次，就積極面向而言，其則強調真誠合作原則所應扮演之角色。應藉由聯盟機構間之合作以及聯盟與會員國間之合作，積極促成聯盟對外行動之政策連貫與立場一致 (2008: 7, 12-15, 18-35)。

(二) 真誠合作義務

歐盟與會員國間廣泛之合作義務則來自於歐盟條約第 4 (3) 條之真誠合作原則。依據真誠合作原則，聯盟與會員國應相互尊重，協助彼此完成條約所賦予之任務；會員國應採取一般或特定之適當措施以執行條約或聯盟機構措施所導致之義務；會員國並應促進聯盟任務之達成，且應避免妨礙達成聯盟目標之措施。就歐盟條約第 4 (3) 條所課予之義務而言，可分兩個層次加以討論：就義務之課予而言，歐盟條約第 4 (3) 條第一句要求聯盟與會員國相互尊重，且均有協助彼此完成條約所賦予之義務之責任。亦即，真誠合作原則之義務人，並不僅限於會員國，聯盟亦負有相同之義務。其次，歐盟條約第 4 (3) 條第二句則規範會員國就條約或聯盟措施所產生之義務，會員國應採取適當措施以確保義務之滿足。而條約第 4 (3) 條第三句更進一步就主要可分為積極與消極兩個面向加以規範：一方面要求會員國應促進聯盟任務之達成；另一方面要求會員國避免

妨害聯盟目標之達成。就聯盟之對外行動而言，歐盟條約第 5 章以下設有進一步之規範。歐盟條約第 21 (2) 條本文要求聯盟應制訂並追求共同政策與共同行動，並應在各國際關係領域上高度合作 (a high degree of cooperation)，俾以達成聯盟對外行動之諸多目標。

在歐洲法院之案例而言，歐洲法院首先在 1978 年歐洲原子能共同體公約 (Euratom Treaty；下稱 Euratom) 下提及真誠合作義務，在涉及國際原子能總署架構下之核能物質、器材與運送之實體保護公約 (Convention on the International Atomic Energy Agency on Physical Protection of Nuclear Materials, Facilities and Transportation) 簽署時，法院指出：該公約在共同體境內之執行僅有在共同體機構與會員國在談判以及締約階段密切聯繫 (close association) 下方能達成。當一特定國際義務部分落於共同體權限，部分落於會員國權限時，該國際義務僅有在共同體與會員國聯繫下才能加以承擔，而此項情形，亦為 Euratom 公約所預見。²⁸ 在公約生效後，在共同體內部與會員國內之執行亦須共同體與會員國之密切合作 (close cooperation)。²⁹ 此項見解旋即適用在共同體脈絡下，法院在 2/91 諮詢意見³⁰ 中表示：即令上開意見是在 Euratom 架構下做成，上開合作義務在 EEC 條約架構下亦屬適用，蓋上開合作之義務乃係基於共同體國際代表之一致性要求所導出。³¹ 質言之，共同體與會員國之合作義務適用於談判、簽署以及內國執行階段，此項合作義

²⁸ Ruling of 1/78 on Draft Convention on the International Atomic Energy Agency on Physical Protection of Nuclear Materials, Facilities and Transportation (hereinafter, Ruling 1/78) [1978] ECR 2151, para. 34.

²⁹ Ruling 1/78, para. 36.

³⁰ Opinion 2/91 on Convention N° 170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work (hereinafter, Opinion 2/91) [1993] ECR I-01061, para. 36.

³¹ Opinion 2/91, para. 36.

務不僅適用於 Euratom 架構，也適用於共同體架構。再者，此項義務之依據乃係基於共同體對外代表之一致性所致。

就對外經貿政策而言，歐洲法院在其判例法中，亦多次強調真誠合作義務在歐盟對外經貿政策之重要性，例如，歐洲法院於 1/94 諮詢意見中，以真誠合作義務，回應執委會關於承認會員國對於服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services; GATS) 以及智慧財產權協定 (Agreement on Trade-Related Aspect of Intellectual Property Rights; TRIPS) 享有權限，將使執委會在執行 WTO 條約上產生問題之疑慮。亦即，在不屬於共同體權限之議題上，會員國無可避免地將試圖表示其意見，此外亦將產生一領域究係共同體權限或會員國權限之分歧，並衍生出適用程序之爭議，如此將弱化共同體之談判條件。³² 對此，法院首先指出：關於條約履行可能產生之問題及共同體一致立場之需求，並無法更改條約所定共同體與會員國之權限分配規範。此外，本案既然涉及共同體權限以及會員國權限，共同體與會員國須確保彼此在談判、締約以及義務之履行等議題上緊密合作。此項合作之義務源自於共同體國際代表一致性 (unity in international representation of the Community) 之要求。³³

參、歐盟對外經貿權限之擴張與取得：條約修正與案例法之發展

一、條約修正歷程

(一) EEC 條約

共同商業政策濫觴於 EEC 條約第三部分共同體政策之第二篇

³² Opinion 1/94, para. 106.

³³ Opinion 1/94, para. 108.

(經濟政策) 第三章第 110 條以下：主要規範共同商業政策之目標，出口補助政策 (aid for exports)，過渡期間內以及過渡期間經過後，共同商業政策之運作以及其他相關措施。其中最具重要性者厥為 EEC 條約第 110 以及第 113 條之規定。EEC 條約第 110 (1) 條敘明：藉由關稅同盟之建立，會員國依其利益，欲促進世界貿易之和諧發展、國際貿易限制之逐漸解除以及關稅壁壘之降低。³⁴ EEC 條約第 110 (2) 條則指示共同商業政策應考量會員國間關稅之解除對於其境內事業競爭力提昇之有利效果。³⁵ 就共同商業政策之目標而言，依其經濟環境背景，該時貿易障礙多數以關稅方式居多，因而，條約明示關稅壁壘之降低。然而，隨著自由化之展開，非關稅壁壘亦屬國際貿易限制之核心，其重要性，亦逐漸超越關稅壁壘。而除了自由化目標外，共同商業政策亦強調世界貿易之和諧發展，此項目標或有發展政策之色彩。而在其創立伊始，共同商業政策即強調會員國內產業之競爭力。

EEC 條約第 113 條，條文共有 4 項，第 1 項規範在過渡期間經過後，共同商業政策之施行與內容；第 2 項規範執委會與理事會之決策與權責；第 3 項規範經濟共同體對外締結條約之相關程序；第 4 項則規範條件多數決之適用。詳言之，在過渡期間經過後，經濟共同體之共同商業政策應本於一致之原則，尤其涉及關稅稅率之修改，關稅與貿易協定之締結，自由化措施一致性之達成，出口政策，

³⁴ EEC Treaty, Art. 110 (1): "By establishing a customs union between themselves the Member States intend to contribute, in conformity with the common interest, to the harmonious development of world trade, the progressive abolition of restrictions on international exchanges and the lowering of customs barriers."

³⁵ EEC Treaty, Art. 110 (2): "The common commercial policy shall take into account the favourable incidence which the abolition of customs duties as between Member States may have on the increase of the competitive strength of the enterprises in those States."

以及諸如補貼或反傾銷等貿易保障措施時。此項條文文字之使用，可能產生些許爭議，亦即，條文在尤其涉及關稅稅率之修改後所臚列之諸事項，係列舉規定，抑或例示規定。此項文義上之模糊，或有疑義之處，惟依據多數學者見解以及案例法之發展，則證明該事項乃屬例示規定，而非列舉規定。況其法文用語係，「尤其涉及」(particularly in regard to) 實足證明條文所列事項，僅係條約制訂者所特別關懷之事項，而非在於界定共同商業政策之範疇。

EEC 條約第 113 (2) 條就共同商業政策之執行規定，執委會應擬具提案，供理事會採認。依同條第 4 項之規定，理事會行使職權時，應以條件多數決之方式為之。EEC 條約第 113 (3) 條則規範經濟共同體與第三國締結協定之程序：倘若執委會認有必要與第三國締結協定，其應向理事會提出建議，請求理事會授權允許執委會開啟此項談判。同項第 2 款則規定，執委會在進行談判時，應諮詢由理事會所設立以協助理事會之特別委員會，且應在理事會所下之指示架構下進行。³⁶ EEC 條約第 114 條則規定：在涉及共同商業政策時，經濟共同體對外協定之締結，應以經濟共同體名義為之，在過渡期間第一階段與第二階段時，應由理事會以一致決之方式締結，在過渡期間經過後，則由理事會以條件多數決之方式締結之。³⁷ 同時，EEC 條約第 116 (1) 條規定，在涉及共同市場之利益時，會員國在經濟性質國際組織架構下之 (international organisation of an economic character) 之行動僅得以共同行動 (common action) 為

³⁶ 此特別委員會即所謂之 113 委員會，嗣因條號變更，則改稱 133 委員會。113 委員會其後成為歐盟對外經貿政策形成的最重要場域，亦係理事會監督執委會最重要之機制之一。

³⁷ EEC Treaty, Art. 114: "The agreements referred to in Article 111, paragraph 2, and in Article 113 shall be concluded by the Council on behalf of the Community, acting unanimously during the first two stages and by means of a qualified majority vote."

之。為達此目的，執委會應擬具提案，敘明該共同行動之範疇以及該共同行動如何執行，以供理事會以條件多數決之方式加以採認。

最後，須加以釐清者乃係 EEC 條約第 113 條以及 116 條之規範，前者要求對外商業協定須以共同體名義締結，並應適用條約第 228 條之規範。而第 116 條則要求會員國在具有經濟性質之國際組織內之行為須以共同行動為之，就此，執委會並有提案供理事會採認之權限。兩者之差異在於，在一經濟性質之國際組織架構下，若經濟共同體無從成為該組織之會員，則共同體之會員國應藉由共同行動之方式，採取一致之立場，以維護共同體之利益。³⁸

(二) 馬斯垂克條約

單一歐洲法 (Single European Act)³⁹ 係羅馬條約於 1957 年簽訂以來第一次重大修訂，除增定 EEC 條約第 100a 條以下之規定，以加速內部市場之整合外，並於單一歐洲法第 3 篇加入政治合作之條文，成為歐盟於 1992 年成立後，第二支柱共同外交及安全政策 (Common Foreign and Security Policy) 之先驅。然而，就共同商業政策而言，單一歐洲法並無相關修正，共同商業政策之第一次修正始於馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty)。馬斯垂克條約除了將經濟共同體條約更名為歐洲共同體條約 (Treaty establishing the European Community；下稱 ECT 或共同體條約) 外，⁴⁰ 亦將共同商業政策獨立為一篇，即第三部分共同體政策之第 7 篇。馬斯垂克條約除刪除共同體條約第 111 條關於過渡期間之規定 (因已無必要)，另將第 116 條關於過渡期間後共同體在涉及共同市場之利益時，在經

³⁸ 參照後文註 123，及其本文。

³⁹ Single European Act, OJ 1987, L169/1.

⁴⁰ Treaty Establishing the European Community, OJ 1992, C224/6.

濟性質之國際組織架構下應採取共同行動之規定刪除。就國際組織內之參與或條約締結而言而言，則於共同體條約第 113 (3) 條內，將原本條文之「與第三國之協定」(agreements with third countries) 修正為「與一國或多國或國際組織之協定」(agreements with one or more States or international organisations)。此外，共同體條約另於第 113 (3) 條下增定第 3 款，規定共同體條約第 228 條關於共同體對外協定締結程序之規範，應予以適用。⁴¹ 簡言之，在馬斯垂克條約之修正下，共同商業政策之範疇並未擴張，然而，共同體對外條約之締結，則將文字釐清為，適用於一國或多國乃至於國際組織之協定。然而，就程序規範而言，共同體條約則明白宣示共同條約第 228 條程序之適用。

(三) 阿姆斯特丹條約

阿姆斯特丹條約最為人熟知 (或詬病) 者，厥為條文之整編。因而，與共同商業政策有關一望即知之變革乃係共同商業政策移至第 9 篇，以及相關條號之改變，原本屬於共同體條約第 110 條之規定，被移至第 131 條，而吾人所熟知之共同體條約第 113 條則整篇為第 133 條 (因而 113 委員會改稱 133 委員會)，其他經馬斯垂克條約刪除之條文，則不予贅列經刪除字眼。共同體條約第 131 條維持原第 110 條關於共同商業政策目標之條文，第 132 條則維持原第 112 條關於出口補助之規範。共同體條約第 133 條除保留了原第 113 條關於共同商業政策範疇，對外協定之締結及條件多數決之適用等規範外，並於第 5 項增列理事會在經由執委會之提案，且經諮詢歐洲議會後，得將本條第 1 項至第 4 項之規範，在服務貿易或智慧財產權未為本條所涵蓋之範圍，延伸適用於服務或智慧財產權

⁴¹ 詳後文註154，及其本文。

(services and intellectual property rights) 之國際談判或協定上。⁴²

此項修正，主要是因應歐洲法院第 1/94 諮詢意見關於服務貿易除模式一跨境服務提供 (cross-border supply) 因具有與貨品貿易相同之特質，屬於共同商業政策之一環，而為共同體之專屬權限外，其餘三個模式之服務貿易則屬於共同體與會員國之共享權限 (shared competence)。⁴³ 同時，此項共享權限性質亦適用於仿冒品之自由流通以外之智慧財產權部分，因而共同體條約第 113 (5) 所稱之就其不為第 1 項至第 4 項所涵蓋部分，即屬模式一以外之服務貿易，以及不屬於仿冒貨品之自由流通以外之智慧財產權部分。⁴⁴ 共同體條約明文賦予理事會得經由執委會之提案，在徵詢歐洲議會後，以一致決之方式，擴大共同商業政策之範疇。然而，理事會未曾援引此條文，以擴大共同商業政策之範疇。蓋理事會乃由會員國相關部長組成，難以想像會員國在無其他誘因或壓力之情形下，主動以理事會決定之方式，將權限移轉與共同體。

(四) 尼斯條約

尼斯條約對共同商業政策作出另一重大修正，也造成諸多解釋上之難題。尼斯條約對共同體條約第 133 條增列數項。首先，第 133 條第 1 項至第 4 項除維持既有條文，並於尼斯條約修訂後之共同體條約第 113 (3) 條第 2 段則另加入：理事會與執委會應確保所協商

⁴² ECT, as amended by Amsterdam Treaty, Art. 133 (5): “The Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, may extend the application of paragraphs 1 to 4 to international negotiations and agreements on services and intellectual property insofar as they are not covered by these paragraphs.”

⁴³ 其餘三個模式之服務貿易係：境外消費 (consumption abroad)，自然人呈現 (natural persons presence) 及商業呈現 (commercial presence)。

⁴⁴ 詳後文註133，及其本文。

之協定與共同體內部之法律或政策相符。⁴⁵ 其次，第 133 (5) 條捨棄由理事會得依據執委會提案，經徵詢歐洲議會得以一致決方式將前四項之規定延伸適用於服務以及智慧財產權之規範模式，改以條約明文規定：第 1 至第 4 項之規定，就其等議題未為第 1 項至第 4 項所涵蓋部分，應適用於服務貿易 (trade in services) 以及智慧財產權之商業面向 (commercial aspects of intellectual property rights) 之條約談判與締結上，然此項規定應無礙於條約第 133 (6) 條之規範。⁴⁶ 然而，得藉由執委會提案，理事會經徵詢歐洲議會後，以一致決之方式延伸第 133 條第 1 項至第 4 項適用範疇之規定，仍出現在智慧財產權之其他面向 (亦即，非商業面向部分)。亦即，尼斯條約修正後共同體條約之共同體條約第 133 (7) 條仿照阿姆斯特丹條約修正後之共同體條約第 133 (5) 條之規定，賦予理事會得依據執委會之提案，經徵詢歐洲議會後，得將第 133 條第 1 項至第 4 項之規定，就其未為共同體條約第 133 (5) 條所涵蓋部分，延伸適用於智慧財產權協定之談判與締結。而此所謂未為共同體條約第 133 (5) 所涵蓋部分，即係不屬商業面向之智慧財產權領域。

詳言之，就條文所示，未為第 1 項至第 4 項所涵蓋部分，係指模式一 (跨境服務提供) 以外之服務貿易以及仿冒貨品自由流通以外之智慧財產權部分，此係歐洲法院案例法之影響，業如前述。然應另予指出者，此處條文用語與阿姆斯特丹條約之用語有所差異。

⁴⁵ ECT, as amended by Nice Treaty, Art. 133 (3), second sentence: "The Council and the Commission shall be responsible for ensuring that the agreements negotiated are compatible with internal Community policies and rules."

⁴⁶ ECT, as amended by Nice Treaty, Art. 133 (5): "Paragraphs 1 to 4 shall also apply to the negotiation and conclusion of agreements in the fields of trade in services and the commercial aspects of intellectual property, insofar as those agreements are not covered by the said paragraphs and without prejudice to paragraph 6."

亦即，阿姆斯特丹條約後之用語則係「貿易」與「智慧財產權」。相對於此，尼斯條約後之用語係「服務貿易」以及與智慧財產權之商業面向。兩者用語之差異主要係後者已確定納入共同商業政策之範圍，因而須限制在服務「貿易」以及智慧財產權之「商業面向」上。前者，僅授權理事會得經執委會之提案，經徵詢歐洲議會以一致決之方式擴大共同商業政策之範疇，因而，前者之範疇乃加以限縮。其二，應予說明者係，條文使用「服務貿易」之用語，固為 WTO 協定下之用語，此項用語，依據歐洲法院之 1/08 諮詢意見，⁴⁷ 該用語應以 WTO 協定為其脈絡加以解釋。⁴⁸ 然而，在 WTO 協定架構下，係使用「與貿易有關之智慧財產權」(Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights)，共同體條約第 133 (5) 條所使用之「智慧財產權之商業面向」，固然符合共同商業政策之脈絡，但與 WTO 協定之用語不一，解釋上其範疇是否與 WTO 協定之範圍一致，則易生疑義 (Krajewski, 2011: 14-15)。

共同體條約第 133 (5) 條第 2 款則規定，共同體在對外締結第 133 (5) 第 1 款所涉事項之協定時 (即服務貿易與智慧財產權之商業面向)，倘若系爭協定之內容涉及在共同體內部規則之採認須以一致決方式為之，或當系爭協定涉及條約賦予共同體權限，然共同體尚未以採行內部規則之方式行使權力時，此等協定之締結則排除第 133 (4) 條規定之適用。⁴⁹ 詳言之，在涉及不為 1/94 諮詢意見所涵

⁴⁷ Opinion 1/08 of the Court of 30 November 2009 on the grant of compensation for modification and withdrawal of certain commitments following the accession of new Member States to the European Union [2009] ECR I-11129.

⁴⁸ 詳後述註143，及其本文。

⁴⁹ ECT, as amended by Nice Treaty, Art. 133 (5), second subparagraph: "By way of derogation from paragraph 4, the Council shall act unanimously when negotiating and concluding an agreement in one of the fields referred to in the first subparagraph, where that agreement includes provisions for which unanimity is required for

蓋，亦即涉及原本不適用第 133 條第 1 項至第 4 項之規定之服務貿易（除跨境服務提供外）與智慧財產權之商業面向時（除仿冒貨物之自由流通外），談判之開啟與條約之締結，依據 1/94 諮詢意見不屬於共同商業政策之一環，而應為共同體與會員國之共享權限。尼斯條約修正後，共同體條約第 133 (5) 條第 1 款規定，該條第 1 項至第 4 項之規定，應適用於此二領域。亦即應適用條件多數決以及共同體條約第 300 條之規範。然而，第 133 (5) 條第 2 款設下兩項例外，共同體即使在服務貿易或智慧財產權之商業面向此二領域對外簽訂協定，若系爭協定之內容涉及在共同體內部規則之採認須以一致決方式為之，或當系爭協定涉及條約賦予共同體權限，然共同體尚未以採行內部規則之方式行使權力時，該例外仍不屬共同體之共同商業政策，並無條件多數決之適用，而應依據第 133 (5) 條第 3 款之規定，適用一致決方式。就此兩項例外而言，在涉及內部權限共同體須以一致決決策而採行共同規則之領域時，共同體對外協定之締結，亦須採取一致決之方式為之。此即所謂共同體內部權限與外部權限平行主義 (parallelism) 之要求。相同之立法意旨也可以在共同體條約第 133 (6) 條第 1 款中發現，亦即，倘若一協定包含超越共同體內部權限之事項，尤其是將導致會員國內國法規之調和 (harmonisation)，而該調和係共同體條約所禁止時，該條約則不應締結。⁵⁰ 第二種情況則是當一協定涉及共同體與會員國之共享權

the adoption of internal rules or where it relates to a field in which the Community has not yet exercised the powers conferred upon it by this Treaty by adopting internal rules.”

⁵⁰ ECT, as amended by Nice Treaty, Art. 133 (6), first paragraph: “An agreement may not be concluded by the Council if it includes provisions which would go beyond the Community’s internal powers, in particular by leading to harmonisation of the laws or regulations of the Member States in an area for which this Treaty rules out such harmonisation.”

限，而共同體尚未以採認共同規則之方式行使權力，而排除會員國在該領域內採取措施之可能時，共同體對外協定之締結，亦須以一致決之方式為之。⁵¹

然而，須加以強調者係，共同體條約第 133 (5) 條第 4 款復規定：第 133 (5) 條之規定不應影響會員國與第三國或國際組織維持或締結國際協定之權利，在該系爭協定符合共同體法或其他相關國際協定之規範時。⁵² 依據歐洲法院長期以來之見解，共同體對外締結之協定 (WTO 協定除外)，係共同體法之核心部分，直接拘束會員國。其效力低於共同體之創始條約，然優於共同體之次級立法以及會員國之內國立法。在涉及前述三項協定時，因其非屬共同體之專屬權限，共同體固然得以採取內部措施或對外締結協定，在不牴觸共同體法或共同體所締結之國際協定時，會員國在該領域內並非不得對外締結國際協定，亦即，在不牴觸共同體法以及共同體締結之條約之情形下，會員國仍享有剩餘權限 (residual competence)。

此外，依據共同體條約第 133 (5) 條第 3 款之規定，應適用一致決之水平協定 (horizontal agreement) 談判與締結，並不僅限於前述三種情形，若涉及共同體條約第 133 (6) 條第 2 款所規定事項，理事會亦應以一致決之方式決定談判之開啟以及協定之締結。⁵³ 第 133 (6) 條第 2 款主要涉及三項敏感服務貿易領域，亦即：文化與

⁵¹ 詳後述註 92，及其本文。

⁵² ECT, as amended by Nice Treaty, Art. 133 (5), fourth subparagraph: "This paragraph shall not affect the right of the Member States to maintain and conclude agreements with third countries or international organisations insofar as such agreements comply with Community law and other relevant international agreements."

⁵³ ECT, as amended by Nice Treaty, Art. 133 (5), third subparagraph: "The Council shall act unanimously with respect to the negotiation and conclusion of a horizontal agreement insofar as it also concerns the preceding subparagraph or the second subparagraph of paragraph 6."

視聽服務、教育服務、社會與人類健康服務。第 133 (6) 條第 2 款明定，此三項服務貿易係共同體條約第 133 (5) 條第 1 款之例外，而屬於共同體與會員國之共享權限。因而，就共同體對外協定之締結，須依據共同體條約第 300 條（即重新編碼前之第 228 條）之規定外，系爭協定之談判須依據會員國之合意（accord）而為，此外，就協定之締結，亦須由共同體與會員國共同締結，⁵⁴ 此即所謂之混合協定。⁵⁵ 同時，第 133 (6) 條第 3 款則釐清，運輸政策仍應適用第 5 篇及條約第 300 條之規範。⁵⁶

綜言之，尼斯條約之修正為共同商業政策創造了非常繁複之程序以及例外事項。一方面，條約起草者固然因為 1/94 諮詢意見之緣故，將服務貿易以及智慧財產權之商業面向劃歸共同商業政策，而為共同體之專屬權限。然而，條約起草者並設下諸多例外，第一項例外出現在第 133 (5) 條第 2 款之規定，亦即倘若涉及服務貿易或智慧財產權之商業面向之協定，其觸及在共同體內部規則上應以一致決方式為之，或共同體尚未以內部規則方式行使權限時，條件多數決之規範並不適用。而應適用一致決之方式。易言之，即令該二領域劃為共同商業政策，但並非所有議題均得以條件多數決之方式為之，此乃決策程序之例外。第二項例外則是涉及若干敏感服務貿

⁵⁴ ECT, as amended by Nice Treaty, Art. 133 (6), second subparagraph: "In this regard, by way of derogation from the first subparagraph of paragraph 5, agreements relating to trade in cultural and audiovisual services, educational services, and social and human health services, shall fall within the shared competence of the Community and its Member States. Consequently, in addition to a Community decision taken in accordance with the relevant provisions of Article 300, the negotiation of such agreements shall require the common accord of the Member States. Agreements thus negotiated shall be concluded jointly by the Community and the Member States."

⁵⁵ 關於混合協定之討論，請參見 Eeckhout (2011: 193)。

⁵⁶ 參見後文註143，及其本文。

易領域，即文化與視聽服務、教育服務、社會與人類健康服務，該等領域不屬於共同商業政策之一環，而無第 133 條第 1 項至第 4 項之適用，此亦係第 133 (5) 條第 1 款將服務貿易與智慧財產權之商業面向劃入共同商業政策之例外。此三項敏感服務貿易，仍屬於共同體與會員國之共享權限。因而，倘若共同體對外協定涉及此三項議題時，除須適用共同體條約第 300 條之相關規範外，談判之開啟須經由會員國之合意為之，以及條約之締結則須由共同體與會員國以混合協定之方式共同締結。第三項例外則是，運輸政策仍為既有共同運輸政策（規定於第五篇）以及共同體條約第 300 條所規範，因而，倘若涉及運輸服務，仍不適用共同商業政策之規範，而應適用共同運輸政策。最後一項例外（嚴格來說，這不是例外，而是共同體對外權限基本原則之重申）則是，倘若共同體所欲締結之協定，逾越共同體內部政策，尤其將導致會員國內部法規之調和，而該調和復為條約所禁止時，共同體不得締結該條約。詳言之，共同體內部規則之建立，不得藉由共同體對外締結協定之方式為之。共同規則之建立，應依據共同體內部市場之規範為之，不得藉由對外權限之行使而間接導致內部規則之建立。易言之，固然默示外部權限 (implied external competence) 之取得，得因內部權限之行使而導出，但無從藉由外部權限之行使，而取得默示內部權限 (implied internal competence)。然而，此須特別加以區別者，此項規定並不排除共同體對外締結協定，而該協定所擔負之國際義務須由共同體與會員國共同履行 (Krajewski, 2011: 21-22)。

(五) 憲法條約與里斯本條約

憲法條約因荷蘭與法國之公民投票加以否決，因而未曾生效。然而，就觀察共同商業政策範疇之擴張而言，憲法條約實係里斯本

條約之先聲。蓋因憲法條約對於共同商業政策之修正，為里斯本條約所全盤接受。其中，最引人注目者係，將所有服務貿易以及智慧財產權之商業面向劃入共同商業政策，即令某特定敏感服務貿易領域例外適用一致決，但不影響其為共同商業政策，而屬聯盟專屬權限之本質。其次，則是外人直接投資 (foreign direct investment) 被列入共同商業政策之一環，然而，條約並未對外人直接投資加以定義，因而其範疇如何容有爭議。而里斯本條約對於歐盟最大的改變在於：其去除原本支柱概念的聯盟體系，由條約明文賦予聯盟法人格，並由歐盟承繼共同體之法人格。原本共同體條約部分，則多數為歐盟運作條約⁵⁷ 所繼受。原本共同體條約關於共同商業政策部分，則規定於歐盟運作條約第 5 部分 (聯盟外部行動) 第 2 篇部分。於此，應再次強調者係，共同商業政策置於聯盟之外部行動下，意味共同商業政策正式成為聯盟外部行動之一環，須受到相關聯盟外部行動之原則所規範，或聯盟之目標所導引。⁵⁸

就條文而言，歐洲聯盟運作條約就共同商業政策之規範僅有兩個條文，亦即刪除共同體條約第 132 條關於出口補助以及第 134 條關於執委會授權會員國在遭逢經濟困境時，採取緊急措施之 (因此二條文幾乎未曾使用過)。歐洲聯盟運作條約所保留之兩個條文，即係原共同體條約第 131 條關於共同商業政策之目標以及原第 133 條關於共同商業政策如何運作之規範。歐盟運作條約第 206 條規定，藉由關稅同盟之建立，聯盟依其利益應 (shall) 促進世界貿易之和諧發展、國際貿易與外人直接投資限制之逐漸消除，以及關稅與其

⁵⁷ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ 2010, C83/47.

⁵⁸ 詳前述註15，及其本文。並請參見Dimopoulos (2010: 153)。

他障礙之降低。⁵⁹ 就此條文而言，首應注意者係，歐洲聯盟運作條約使用「應」(shall) 之字眼，取代原本共同體條約之意欲 (aim to)，就此，歐盟運作條約課予聯盟較強之法律義務。其次，就限制之消除而言，條約除保留原本之國際貿易之限制，亦加入外人直接投資之限制。因此，就共同商業政策範疇部分，由國際貿易擴張至外人直接投資。第三則是原本共同體條約第 131 條僅提及關稅壁壘之降低，然而，隨著自由化之進行，非關稅障礙 (non-tariff barrier) 之重要性相對提高，因而，歐盟運作條約第 206 條同時述及關稅與其他障礙之降低。

變動更大的則是歐盟運作條約第 207 條之規定，第 207 (1) 條首先重述共同商業政策應本於一致之原則，然而，在此一致原則之後，條文所特別強調之領域則有所擴張。亦即共同體條約第 133 (1) 條文係規定為「共同商業政策應本於一致之原則，尤其涉及關稅稅率之修改，關稅與貿易協定之締結，自由化措施一致性之達成，出口政策，以及諸如補貼或反傾銷等貿易保障措施時」。歐盟運作條約在尤其涉及所例示之領域，除原本「關稅稅率之修改」以及「自由化措施一致性之達成，出口政策，以及諸如補貼或反傾銷等貿易保障措施時」外，在關稅與貿易協定之締結部分，則涵蓋貨品貿易、服務貿易以及智慧財產權之商業面向、外人直接投資等議題。易言之，歐盟運作條約將服務貿易以及智慧財產權之商業面向由原本共同體條約第 133 (5) 條另以一項規範之方式，併入歐盟運作條約第 207 (1) 條中。此項規範方式解決了基於 1/94 諮詢意見而來，模式

⁵⁹ TFEU, Art. 206: “By establishing a customs union in accordance with Articles 28 to 32, the Union shall contribute, in the common interest, to the harmonious development of world trade, the progressive abolition of restrictions on international trade and on foreign direct investment, and the lowering of customs and other barriers.”

一（跨境服務提供）之服務貿易以及仿冒貨品之自由流動由共同體條約第 133 條第 1 項至第 4 項規範，其餘部分則由第 5 項規範之割裂情形。同時間，除貨品貿易、服務貿易以及智慧財產權之商業面向此三項 WTO 協定所涵蓋之議題外，歐盟運作條約並將關稅與貿易協定之締結範圍，延伸至外人直接投資。亦即，共同商業政策涵蓋外人直接投資，而為聯盟之專屬權限。日後，吾人將得預見以聯盟為締約主體之雙邊投資協定（Bilateral Investment Treaty）。歐盟運作條約第 207 (1) 條除在範疇上做擴張外，並於其後加入共同商業政策應在聯盟對外行動之原則與目標之架構下進行。條約明確指出共同商業政策係聯盟對外行動之一環，且於為聯盟對外行動之原則所規範，並為聯盟對外行動目標所導引。

就共同商業政策之執行，歐盟運作條約第 207 (2) 條規定，歐洲議會與理事會，應依據普通立法程序（ordinary legislative procedure）以規則（regulation）之方式，制訂措施以確定共同商業政策之執行架構。就此，共同商業政策成為理事會與歐洲會議共同決策程序之一環，理事會不再壟斷共同商業政策之決策權限。歐盟運作條約第 207 (3) 條第 1 款則規定，在共同商業政策之範疇下，若與一國或數國訂定國際協定時，除非本條有特殊規定之情形，應適用歐盟運作條約第 218 條之規定（此即原共同體條約第 300 條）。⁶⁰ 其次，第 207 (3) 條第 2 款則重述共同體條約第 133 (3) 條之規定，亦即執委會應向理事會擬具建議，經其授權允許必要談判之開啟。理事會與執委會應確保協定之內容與聯盟內部政策與法律相符。⁶¹

⁶⁰ TFEU, Art. 207 (3), first subparagraph: “Where agreements with one or more third countries or international organisations need to be negotiated and concluded, Article 218 shall apply, subject to the special provisions of this Article.”

⁶¹ TFEU, Art. 207 (3), second subparagraph: “The Commission shall make recommendations to the Council, which shall authorise it to open the necessary negotia-

第 207 (3) 條第 3 款雖延續執委會之談判應為理事會所設立之特別委員會 (即 133 委員會，現改名為貿易政策委員會 [Trade Policy Committee]) 之協助，並應遵循理事會所發布談判指令。⁶² 然而，該款另新加一句，執委會應定期向該特別委員會以及歐洲議會報告相關談判之進展。⁶³ 就此，歐洲議會對於談判進程之掌握，有了更實質之影響。依目前之運作情形，歐洲議會內設立一國際貿易委員會 (Committee on International Trade; INTA) 以監督共同商業政策之執行。在此里斯本條約修正之前，執委會與歐洲議會間關於共同商業政策下談判之進展，係依據執委會與歐洲議會之框架協定 (Framework Agreement on relations between the European Parliament and the Commission)⁶⁴ 第 19 條以下之規定，知會 (inform) 歐洲議會。相對於此，歐盟運作條約課予執委會應 (shall) 定期向歐洲議會報告談判進展之義務，歐洲議會在對外經貿談判上所得扮演之角色，相對強化許多。

歐盟運作條約第 217 (4) 條則進一步規範共同商業政策對外協定之締結程序。第 1 款規定，該等對外協定應以理事會條件多數決之方式進行談判，並加以簽署。⁶⁵ 然而，第 217 (4) 條於第 2 款與

tions. The Council and the Commission shall be responsible for ensuring that the agreements negotiated are compatible with internal Union policies and rules.”

⁶² TFEU, Art. 207 (3), third subparagraph, first sentence: “The Commission shall conduct these negotiations in consultation with a special committee appointed by the Council to assist the Commission in this task and within the framework of such directives as the Council may issue to it.”

⁶³ TFEU, Art. 207 (3), third subparagraph, second sentence: “The Commission shall report regularly to the special committee and to the European Parliament on the progress of negotiations.”

⁶⁴ Framework Agreement on relations between the European Parliament and the Commission, OJ 2010, C341E/1.

⁶⁵ TFEU, Art. 207 (4), first subparagraph: “For the negotiation and conclusion of the

第 3 款則列出部分例外規定。首先，在涉及服務貿易、智慧財產權之商業面向或外人直接投資之協定時，倘若該協定所涉及之議題，就其內部規則之採認須以一致決方式為之時，其對外協定之談判與締結，亦應以一致決之方式為之。⁶⁶ 如前所述，此乃前述平行主義之要求。其次，第 3 款則對服務貿易之敏感領域部分（亦即文化與視聽服務、社會、教育與健康服務）作出特別規範，亦即須以一致決之方式為之。依據歐盟運作條約第 217 (4) 條第 3 (a) 款之規定，在文化與視聽服務議題上，當該協定危及聯盟之文化與語言多樣性時，須以一致決方式為之；⁶⁷ 而第 3 (b) 款則規定，在社會、教育、健康服務領域，若該協定嚴重擾亂內國對於該等服務之組織管理，並損及會員國提供該服務之責任時，亦應以一致決之方式為之。⁶⁸ 然而，條文用語之「危及聯盟之文化與語言多樣性」以及「嚴重擾亂內國對於該等服務之組織管理，並損及會員國提供該服務之責任」具有高度不確定性，如何加以判定，則有一定之困難。

歐盟運作條約第 207 (5) 條則重述共同體條約（尼斯條約修正後）第 133 (6) 條第 3 款之規定，亦即，若涉及運輸政策之國際協

agreements referred to in paragraph 3, the Council shall act by a qualified majority.”

⁶⁶ TFEU, Art. 207 (4), second subparagraph: “For the negotiation and conclusion of agreements in the fields of trade in services and the commercial aspects of intellectual property, as well as foreign direct investment, the Council shall act unanimously where such agreements include provisions for which unanimity is required for the adoption of internal rules.”

⁶⁷ TFEU, Art. 207 (4), subparagraph 3 (a): “in the field of trade in cultural and audiovisual services, where these agreements risk prejudicing the Union’s cultural and linguistic diversity.”

⁶⁸ TFEU, Art. 207 (4), subparagraph 3 (b): “in the field of trade in social, education and health services, where these agreements risk seriously disturbing the national organisation of such services and prejudicing the responsibility of Member States to deliver them.”

定之締結，仍應繼續適用共同運輸政策之以及歐盟運作條約第 218 條之規定。⁶⁹ 此外，歐盟運作條約第 207 (6) 條則重申共同體條約第 133 (6) 條第 1 款之意旨，聯盟在共同商業政策領域權限之行使，不得影響聯盟與會員國權限之分配，且於條約在特定領域排除調和措施時，聯盟權限之行使不得導致在該領域會員國立法或管制措施之調和。⁷⁰

由以上分析，里斯本條約對於共同商業政策之影響略有以下數端：首先係共同商業政策正式成為歐盟對外行動之一環，需為歐盟對外行動之目標與原則之導引與規範。亦即，共同商業政策並不僅於追求經濟利益，「藉由貿易取得力量」以追求非經濟目標，強化「歐盟作為規範性行為者」之形象。此所謂之非經濟目的，主要接襲於歐盟條約第五篇第一章中，其中最為重要者，厥為歐盟條約第 21 條之規定：同時，在歐盟運作條約第五部分聯盟對外行動，第一篇以單一條文第 205 條之方式規範聯盟對外行動之一般條款，援引歐盟條約第五篇第一章之規範。因而，歐盟條約第五篇第一章之規範，於此經明文援引。⁷¹

其次，則係歐洲議會對於歐盟共同商業政策影響力之強化，共同商業政策經里斯本條約修正後，則適用共同決策程序，同時，里斯本條約並課予執委會向歐洲議會報告談判進程之義務。就此，歐

⁶⁹ TFEU, Art. 207 (5): “The negotiation and conclusion of international agreements in the field of transport shall be subject to Title VI of Part Three and to Article 218.”

⁷⁰ TFEU, Art. 207 (6): “The exercise of the competences conferred by this Article in the field of the common commercial policy shall not affect the delimitation of competences between the Union and the Member States, and shall not lead to harmonisation of legislative or regulatory provisions of the Member States in so far as the Treaties exclude such harmonisation.”

⁷¹ 就此，參見前文註15，及其本文。

洲議會對於執委會在對外經貿談判政策之影響力遽增。⁷²

第三則是共同商業政策範疇的擴增，首先係對於服務貿易以及與商業有關之智慧財產權被列為共同商業政策，成為歐盟之專屬權限，而就服務貿易中的文化與視聽服務或社會、教育、健康服務部分，當係爭欲簽訂之協定涉及危及聯盟之文化與語言多樣性，嚴重擾亂內國對於社會、教育、健康服務之組織管理，並損及會員國提供該服務之責任時，應以一致決之方式為之。此欲說明者，一致決之規範，並不妨礙該二項服務貿易，係歐盟專屬權限之本質。易言之，即令就該等服務貿易上，在符合條文所定之要件時，應適用一致決，然而，並不影響該權限屬於聯盟專屬權限之定性，同時，一致決之適用，並不當然意味會員國具有否決權。此外，就文化與視聽服務或社會、教育、健康服務部分，對外固然屬於共同商業政策，而為歐盟之專屬權限，對內並不影響歐盟與會員國之權限劃分。亦即，此項規範，則為學者所稱之反向之 AETR 效果，亦即，歐盟之內部調和會員國法律與規範之權限，不得藉由外部權限取得 (Krajewski, 2011: 21-22)。同時，就協定之執行而言，歐盟就文化與視聽服務或社會、教育、健康服務取得專屬權限，並不影響歐盟內部與其會員國就執行該協定之責任歸屬。依據學者 Krajewski 之主張，歐洲法院在 1/75 意見中，即預見條約對外由歐盟單獨締結，對內須由歐盟與會員國共同執行之情形 (2011: 21)。⁷³ 最後，由於外人直接投資之劃入共同商業政策，因而成為歐盟之專屬權限，在此情形下，會員國將無從與第三國簽訂或修改或終止雙邊投資條約，在此同時，執委會並歐洲法院對瑞典、奧地利⁷⁴ 以及芬蘭⁷⁵ 提

⁷² 參見後述註171，及其本文。

⁷³ 另參見 Eeckhout (2011: 61)。

⁷⁴ Case C-205/06 *Commission v Austria* [2009] ECR I-01301; Case C-249/06 *Com-*

起訴訟，主張此三會員國未廢止其等在加入歐盟之前，與第三國簽訂之雙邊投資協定中，違反歐盟法規範之條文，因而違反共同體條約第 307 (2) 條⁷⁶ 之規範，此項主張並為歐洲法院所支持。因而，會員國面臨一項困境，亦即，一方面其等負有義務與第三國談判，並修訂或終止原雙邊投資協定所含有之違反歐盟法規範之部分，另一方面，因外人直接投資被列為歐盟專屬權限，會員國即無權與第三國談判以修訂或終止雙邊投資協定，因而，執委會乃提案，制訂一規則以處理在過渡期間，歐盟如何授權會員國行使外人直接投資權限，以簽訂、修正或終止雙邊投資協定之相關程序。⁷⁷

二、歐洲法院案例法之發展

(一) AETR

AETR 係歐盟對外經貿政策發展的重要里程碑，該案雖非直接涉及共同商業政策，而係導因於共同運輸政策之爭議，然歐洲法院對於內部權限與外部權限之論述，同樣適用於共同商業政策上。該案係涉及在聯合國歐洲經濟理事會 (United Nations Economic Commission for Europe) 架構下，簽訂歐洲鐵路運輸協定(AETR)以規範跨國運輸工具員工之工作條件，⁷⁸ 此公約原於 1962 年間業已簽訂，惟因批准國家不足，無從使該公約生效，1970 年 3 月 20 日，

mission v Sweden [2009] ECR I-01335.

⁷⁵ Case C-118/07 *Commission v Finland* [2009] ECR I-10889.

⁷⁶ 現為歐盟運作條約第 351 (2) 條。

⁷⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing Transitional Arrangements for Bilateral Investment Agreements between Member States and third Countries, COM (2010) 344 final. 請參照 Wu (2011: 375-400)。

⁷⁸ AETR, para. 1.

共同體之六會員國乃於理事會架構下集會，討論在該公約談判中應採取之立場，以及達成日後將由會員國簽署該公約之決定。⁷⁹ 執委會認為理事會該日進行之程序，違反經濟共同體條約第 75 條、第 228 條，以及第 235 條之規範，因而向歐洲法院提出撤銷之訴。然而，理事會主張該日之程序不屬於具有法律拘束力之法律行為，因此該程序之適法性並非為法院所得審查。⁸⁰ 就程序部分，法院認為經濟共同體條約排除法院得審查者，僅係理事會之建議或意見，因其等並不具法律拘束力，然而，由於該日之程序實際上拘束會員國，且拘束共同體以及共同體之機構，若限縮法院之管轄權，將與經濟共同體條約第 173 條之目的不符。⁸¹ 法院因而認為該案在程序上應予准許。

然而，此案最具重要性者乃係，法院對於默示外部權限之推導。法院認為：在條約並未明文賦予經濟共同體談判並締結國際協定之權限時（如在本案中 AETR 所涉及之共同運輸政策），經濟共同體是否得對外締結協定，應取決於共同體法規範與第三國關係之一般體系。⁸² 經濟共同體條約在第 210 條賦予經濟共同體法人格，其目的在於對於共同體所追求之整體目標而言，其在對外關係上享有對外締結契約連結之權限。⁸³ 而在決定經濟共同體是否有權限締結對外協定，應考量條約整體架構，而不僅限於個別實質條文。⁸⁴ 該等對外協定之締結權限，可能源自於條約之明文賦予（例如條約第 113 條或 114 條締結關稅與貿易協定，或第 238 條締結聯繫協定之

⁷⁹ AETR, para. 82.

⁸⁰ AETR, para. 2.

⁸¹ AETR, paras. 38-42.

⁸² AETR, para. 12.

⁸³ AETR, paras. 13-14.

⁸⁴ AETR, para. 15.

情形),亦有可能從條約之條文或共同體在此等條文架構下採取之措施所導出。⁸⁵ 尤其,當共同體為了執行條約之共同政策而制定共同規則之相關條文時,會員國即無從以個別或共同之方式與第三國簽訂可能影響上開共同規則之國際協定。⁸⁶ 當(只要)共同體規則成立後,僅共同體得以與第三國承擔並執行將影響共同體法適用之國際義務。⁸⁷ 就經濟共同體條約條文之執行而言,共同體內部措施之體系無從與外部關係割裂。⁸⁸

法院並強調:共同運輸政策之採行乃係經濟共同體條約第3(e)條明定之目標,而依據經濟共同體條約第5條之規定,會員國一方面應採取所有適當措施以確保其基於條約所擔負義務之滿足,另一方面,應避免任何可能妨礙條約目標達成之措施。綜合此二項條文整體觀察,即可導出:在經濟共同體採認共同體規則以達成條約目標時,會員國即無從在共同體機構架構之外,承擔可能影響共同體

⁸⁵ AETR, para. 16: “Such authority arises not only from an express conferment by the Treaty—as is the case with Articles 113 and 114 for tariff and trade agreements and with Article 238 for association agreements—but may equally flow from other provisions of the Treaty and from measures adopted, within the framework of those provisions, by the Community institutions.”

⁸⁶ AETR, para. 17: “In particular, each time the Community, with a view to implementing a common policy envisaged by the Treaty, adopts provisions laying down common rules, whatever form these may take, the Member States no longer have the right, acting individually or even collectively, to undertake obligations with third countries which affect those rules.”

⁸⁷ AETR, para. 18: “As and when such common rules come into being, the Community alone is in a position to assume and carry out contractual obligations towards third countries affecting the whole sphere of application of the Community legal system.”

⁸⁸ AETR, para. 19: “With regard to the implementation of the provisions of the Treaty the system of internal Community measures may not therefore be separated from that of external relations.”

規則或改變該規則範圍之國際義務。⁸⁹

AETR 對於歐盟對外經貿法之發展有兩點根本性之影響：其一係歐盟對外權限可能從條約之條文，或歐盟在條約條文架構下採取之共同措施所推導而出，聯盟對外權限並不以明示為必要。此外，此項默示權限亦有可能是獨佔權限。亦即，倘若會員國在共同體架構外承擔國際義務，將影響到共同體法之執行時，此時，會員國即無從在共同體架構之外，與第三國簽訂國際協定以承擔或執行國際義務。就此之法律基礎，法院認為可由條約之目的以及經濟共同體條約第 5 條（里斯本條約生效後，現為歐盟條約第 4 [3] 條）⁹⁰ 之聯盟忠誠義務所導出。

(二) 1/75 與 1/76 諮詢意見

依據 EEC 條約第 228 (1) 條第 2 項（阿姆斯特丹條約後重新編碼後為第 300 條第 6 項，現則為歐盟運作條約第 218 條第 11 項）⁹¹ 之規定，理事會或執委會或會員國得於共同體對外協定締結前，向歐洲法院聲請諮詢意見，以確認擬締結之國際協定是否抵觸共同體或聯盟條約之規定。倘若歐洲法院認為系爭預將簽定之國際條約與歐洲共同體條約抵觸，只有依據歐洲聯盟條約第 48 條所規定之程

⁸⁹ AETR, paras. 20-22.

⁹⁰ Consolidated Version of Treaty on European Union, OJ 2010, C83/13, Art. 4 (3): “Pursuant to the principle of sincere cooperation, the Union and the Member States shall, in full mutual respect, assist each other in carrying out tasks which flow from the Treaties.”

⁹¹ TFEU, Art. 218 (11): “A Member State, the European Parliament, the Council or the Commission may obtain the opinion of the Court of Justice as to whether an agreement envisaged is compatible with the Treaties. Where the opinion of the Court is adverse, the agreement envisaged may not enter into force unless it is amended or the Treaties are revised.”

序修改歐洲共同體條約時，共同體方得簽定該國際協定，從而該國際條約得以在共同體內發生效力。該條文之立法目的在於確保共同體在對外協定之締結上，謹守授權原則 (principle of conferral)，未侵犯會員國之對外條約締結權限；其次，歐盟對外協定締結程序符合共同體法之程序規範，在條約締結前即得以確定該預定之條約是否抵觸共同體條約，避免共同體在締結條約後，因該條約抵觸共同體規範而無法履行，斲傷歐盟在國際領域之聲譽並損及法安定性。每逢歐盟對外締結重要協定時，諮詢意見機制每每成為界定聯盟與會員國權限分配，誰有權締結系爭協定及相關法律基礎之重要依據。

1/75⁹² 諮詢意見主要涉及經濟共同體是否有 (專屬) 權限，締結在經濟合作與發展組織架構下關於本地成本瞭解書 (OECD Understanding on a Local Cost Standard)。就此，理事會對該瞭解書屬否 EEC 條約第 228 (1) 條之國際協定有所質疑，因而在程序上主張歐洲法院不應受理此項諮詢意見。就此，法院認為：系爭瞭解書在國際法上之形式並不具關鍵重要性，EEC 條約所指之協定係一般性質之用語，其目的在於指涉國際法上之主體所為之承諾，且具有法律拘束力，至其形式如何，在所不問。⁹³ 系爭瞭解書包含一特定標準，亦即對特定議題設立一定之行為規範，且該標準拘束所有締約方。而該標準僅在足夠證據得以支持之例外情形下得以不予遵守，法院因而認為，該瞭解書係 EEC 條約第 228 條之協定無誤。⁹⁴ 法院並強調 EEC 條約設置一特別機制，使得共同體機構得以於對外協

⁹² Opinion 1/75 of the Court of 11 November 1975 on OECD Understanding on a Local Cost Standard [1975] ECR 1355 (hereinafter, Opinion 1/75).

⁹³ Opinion 1/75, 1359-60.

⁹⁴ Opinion 1/75, 1360.

定締結前，請求歐洲法院對於該擬締結之協定與 EEC 條約是否牴觸加以評斷，其目的乃在於避免協定簽訂後，對於共同體與會員國間，乃至於共同體與第三國間產生國際權利義務之模糊以及相關解釋及執行之困境。而該擬簽訂之協定是否與 EEC 條約相牴觸，應從所有條約之條文加以檢視，亦即須考量共同體機構之權限，以及相關之實質規範。⁹⁵

法院隨即就共同體之權限加以討論，法院首先強調 EEC 條約第 112 條係規範出口補助政策，而第 113 (1) 條亦述及出口政策，因而，系爭瞭解書所欲規範之出口政策之標準，乃係經濟共同體權限之一環。而在執行相關條約條文時，經濟共同體依其權限不僅有權制定共同體法之內部規則，亦有權對外締結國際協定，此亦為 EEC 條約第 113 (2) 條與第 114 條所明文肯認。⁹⁶ 共同商業政策事實上係一混合內部措施與外部措施且交互影響之領域，其間並無優先順序可言。有時，國際協定係為了執行一預先擬定之政策；有時，政策由國際協定所界定。⁹⁷ 上開協定有可能僅係一綱要性質之協定，僅勾勒一些原則以供遵循，即如本案之情形。此時，就執行出口政策可能亦無法從共同規則中找到相關規範。然而，必須強調者是：共同商業政策係一依據特定措施逐漸發展之結果，有時無法區別該政策之自主或外部面向，且因其共同商業政策之本質，亦無法預設共同規則之存在，毋寧該共同規則係處於逐漸演變之狀態。⁹⁸

⁹⁵ Opinion 1/75, 1361.

⁹⁶ Opinion 1/75, 1362-63.

⁹⁷ Opinion 1/75, 1363: "A commercial policy is in fact made up by the combination and interaction of internal and external measures, without priority being taken by one over the others. Sometimes agreements are concluded in execution of a policy fixed in advance, sometimes that policy is defined by the agreements themselves."

⁹⁸ Opinion 1/75, 1363.

就經濟共同體是否應具有專屬權限而言，此問題應從系爭瞭解書之目的與 EEC 條約如何看待共同商業政策加以討論。⁹⁹ 由於系爭瞭解書中之標準適用於共同商業政策所涉及之交易，就瞭解書規範之客體係屬共同商業政策之範疇無訛，而共同商業政策應在共同市場運作之脈絡下理解，其目的在於保障共同體之利益；在此共同體內，會員國之特定利益須彼此加以調適。而基於此項看法，自然將得出會員國不得以共享權限為基礎，主張其享有自由得以另一單獨措施以維護其在對外關係之利益。蓋因此項作法可能危及共同體共同利益之保障。¹⁰⁰ 個別會員國之單方措施將導致出口信貸授與條件之差異，造成不同會員國中產業在對外競爭條件之扭曲，而此項競爭條件之扭曲僅能藉由共同體對於出口信貸條件設立一致規範加以解決。因而，無從接受在系爭瞭解書所處理之議題（亦即出口政策，或更廣泛來說共同商業政策）會員國得獨立於共同體之外，在共同體境內或在國際場域中另行行使共享權限。EEC 條約第 113 條以及 114 條關於共同商業政策對外協定締結之條件等相關規範，清楚顯示會員國於共同體之外行使共享權限，為條約所不許。否則，無異承認在對外關係上，會員國得採取與共同體相左之立場，因而扭曲制度架構，危及共同體內之互信，從而使得共同體無從完成其保障共同利益之任務。¹⁰¹

在 1/76¹⁰² 諮詢意見中，涉及歐洲內陸水路船隻停航基金協定 (Agreement establishing a European laying-up fund for inland water-

⁹⁹ Opinion 1/75, 1363.

¹⁰⁰ Opinion 1/75, 1363-64.

¹⁰¹ Opinion 1/75, 1364.

¹⁰² Opinion 1/76 of the Court of 26 April 1977 on Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels [1977] ECR 741 (hereinafter, Opinion 1/76).

way vessels) 是否與共同體條約牴觸之問題。該協定主要規範歐洲內陸河流 (萊茵河及莫賽爾河 [Moselle]) 之航行船隻管理問題, 依據法院之見解, 系爭停航基金協定主要係針對在一內陸水路運輸在國際運輸網路中具有格外重要性之區域, 就其經濟條件做一合理規範。本案所涉及最為重要者厥為共同運輸政策, 此項政策乃是 EEC 條約第 3 條所欲達成之目標之一。為執行共同運輸政策, EEC 條約第 75 條規定, 理事會得制定共同規則, 以規範往來共同體一個或多個會員國境內之運輸, 並提供建立共同運輸政策體系之法律基礎。¹⁰³ 在本案涉及之情形, 由於第三國 (亦即瑞士) 基於長久以來之國際條約在該水路上享有航權, 共同運輸政策之目標將無從達成, 從而產生與瑞士訂定國際協定以規範系爭水路運輸之需求。¹⁰⁴

共同體對外締結此項協定之權限, 並不僅限於條約所明示之規定, 上開權限亦可從條約條文中導出。即使在無明文之情形, 每當共同體法為共同體機構就其內部體系創造權限以達成一特殊目的, 共同體即有權承擔為達成該目的所必須之國際義務。¹⁰⁵ 此項原則尤以內部權限已經被用來制定措施以達成共同政策為最, 然而, 該原則並不限於該目的。在本案之情形, 儘管共同體內部措施遲於系爭協定締結且生效後, 方以執委會提案, 欲經理事會同意以規則之方式加以制定, 然而, 若共同體在國際協定之參與係達成共同體目標所必須, 則藉由締結協定以拘束共同體與第三國之權限仍可從 EEC 條約創設共同體內部權限之相關條文中取得。¹⁰⁶

¹⁰³ Opinion 1/76, para. 1.

¹⁰⁴ Opinion 1/76, para. 2.

¹⁰⁵ Opinion 1/76, para. 3: “that authority to enter into the international commitments necessary for the attainment of that objective even in the absence of an express provision in that connexion.”

¹⁰⁶ Opinion 1/76, para. 4: “although the internal Community measures are only

為達成共同運輸政策，理事會有權依據 EEC 條約第 74 與 75 條制定任何適當規範。就此，經濟共同體當然有權與第三國簽訂國際協定，在不牴觸條約條文之情形下，並有權與該第三國合作，並建立適當之機關，諸如本案中「歐洲內陸水路船舶基金」之國際機構。在此基礎下，共同體與該第三國並得賦予該國際機構適當之決定權限，在為達成目標所必須時，該國際機構並得決定在此國際架構下制定條文之性質、內涵、執行與其法律效果。¹⁰⁷

而由於共同體內有六個會員國，部分屬曼海姆萊茵河航行公約 (Convention of Mannheim for the Navigation of the Rhine of 17 October 1868) 之締約方，部分屬盧森堡莫賽爾運河化公約 (Convention of Luxemburg of 27 October 1956 on the Canalization of Moselle) 之締約方，因而，系爭條約出現一特殊狀況，呈現共同體、部分會員國(而非全部會員國)以及瑞士係系爭協定之締約方。然而，協定第 3 條明定，該六個共同體會員國之所以參與該協定，目的乃在於修改上開二公約以利協定之執行。就此特別之承諾 (undertaking) 而言，依據 EEC 條約第 234 (2) 條¹⁰⁸ 之規定，在該協定

adopted when the international agreement is concluded and made enforceable, as is envisaged in the present case by the proposal for a regulation to be submitted to the Council by the Commission, the power to bind the Community *vis-à-vis* third countries nevertheless flows, by implication from the provisions of the Treaty creating the internal power and in so far as the participation of the Community in the international agreement is, as here, necessary for the attainment of one of the objectives of the Community.”

¹⁰⁷ Opinion 1/76, para. 5.

¹⁰⁸ EEC Treaty, Art. 234: “The rights and obligations arising from agreements concluded before the entry into force of this Treaty between one or more Member States on the one hand, and one or more third countries on the other, shall not be affected by the provisions of this Treaty. To the extent that such agreements are not compatible with this Treaty, the Member State or States concerned shall take

中，共同體與該六會員國之參與為 EEC 條約所容許。然而，正因為上開承諾之存在，盧森堡公約與曼海姆公約兩者間之衝突將得以消除，系爭協定所欲建立之機制並得以執行。因而，系爭六會員國參與該協定之目的，僅在於消除上開衝突，而非執行協定機制其他事項所必須。¹⁰⁹ 而依據系爭協定第 4 條所示，該協定適用於共同體之所有會員國，即令該等會員國不屬本協定之締約方。就此，可以認為除系爭特別承諾外，共同體會員國在該協定下之義務，完全係因共同體依據 EEC 條約第 228 (2) 條簽訂協定所致。準此，就系爭亦參與本協定之六會員國而言，未達侵害共同體外部權限之程度。¹¹⁰

all appropriate steps to eliminate the incompatibilities established. Member States shall, where necessary, assist each other to this end and shall, where appropriate, adopt a common attitude. In applying the agreements referred to in the first paragraph, Member States shall take into account the fact that the advantages accorded under this Treaty by each Member State from an integral part of the establishment of the Community and are thereby inseparably linked with the creation of common institutions, the conferring of powers upon them and the granting of the same advantages by all the other Member States.”

¹⁰⁹ Opinion 1/76, para. 7: “precisely because of that undertaking the obstacle presented by the existence of certain provisions of the Mannheim and Luxembourg Conventions to the attainment of the scheme laid down by the Agreement will be removed. The participation of these States in the Agreement must be considered as being solely for this purpose and not as necessary for the attainment of other features of the system.”

¹¹⁰ Opinion 1/76, para. 7: “except for the special undertaking mentioned above, the legal effects of the agreement with regard to the Member States result, in accordance with Article 228 (2) of the Treaty, exclusively from the conclusion of the latter by the Community. In these circumstances, the participation of the six Member States as contracting parties to the Agreement is not such as to encroach on the external power of the Community.”

(三) 1/78 諮詢意見

1/78¹¹¹ 諮詢意見主要涉及在聯合國貿易與發展會議 (United Nations Conference on Trade and Development; UNCTAD) 架構下簽訂之國際天然橡膠協定 (International Agreement on Natural Rubber)，是否為共同體之共同商業政策所涵蓋，倘若答案為肯定，會員國有無以混合協定之方式，參與該天然橡膠協定之談判與簽訂之權限。國際天然橡膠協定主要係在聯合國大會 1974 年第 3202 號決議，建立一個新國際經濟秩序之行動方案下進行。為此，聯合國貿易發展委員會在奈洛比集會時，達成奈洛比決議 (Nairobi Resolution)，提出一整合方案 (integrated programme)。¹¹² 希望以整合性之措施，確保天然橡膠貿易條件之穩定發展、市場價格之穩定與供需之平衡，並促進大宗物資貿易之擴張，以及開發中國家產業之多元化，並促進其等之競爭力。¹¹³ 基於此目標，國際天然橡膠協定擬成立一共同基金，以處理天然橡膠儲存量相關議題之安排，諸如價格、各國內國之庫存政策、出口限額及其他生產條件、穩定財務機制及出口盈餘、改善市場進入條件等。¹¹⁴ 就其涉及議題而言，並不僅止於關稅之降低或貿易之遂行，亦涉及國際大宗物資貿易之管制，此外，並希望藉由共同基金及安全存量之設立，穩定天然橡膠之價格，俾以保護生產者及消費者之利益。¹¹⁵ 因而，國際天然橡膠協定意圖建立一全球性之組織，以規範天然橡膠之生產、消費、財政援助、出口限制乃至於安全存量等，其性質與傳統

¹¹¹ Opinion 1/78 of the Court of 4 October 1979 on International Agreement on Natural Rubber [1979] ECR 2871 (hereinafter, Opinion 1/78).

¹¹² Opinion 1/78, paras. 6-7.

¹¹³ Opinion 1/78, para. 8.

¹¹⁴ Opinion 1/78, para. 8.

¹¹⁵ Opinion 1/78, paras. 20-21.

係以降低關稅之商業協定有別。本案之爭點在於國際天然橡膠協定涉及基於國際社會對於開發國家之團結義務所為之發展協助 (development aid)，以及共同基金之分攤等面向，且該協定規範廣泛之經濟政策，而不僅限於共同商業政策，更係在全球層次大宗物資貿易之管制，因而該協定是否逸脫共同商業政策之範疇，而須由共同體與會員國以混合協定之方式，共同簽訂。

就此，法院認為：就國際天然橡膠協定試圖建立一個全球層次在天然橡膠市場管制之組織，因而就其所建立之機制，以及其法律性質而言，與傳統規範關稅降低或數量限制之協定有別。因而，欲判斷系爭協定是否為共同商業政策所涵蓋，即須考量此等特徵之範疇與其效果以及共同商業政策之概念，並須考量是否該協定所涉及之發展面向是否足以排除該協定作為共同商業政策之一環。¹¹⁶ 法院指出，奈洛比決議係系爭橡膠談判之基礎，該決議中除強調開發中國家之需求之外，並涵蓋諸多商業面向之考量，此外，就工業化國家之利益，該決議亦未加以忽視。固然，系爭協定涵蓋發展協助常見之優惠授與，然而，多數開發中國家更關心之議題乃是：根本貿易條件之改變。同時間，在天然橡膠之生產國與消費國間，勢必須尋求平衡，因而，開發中國家無可避免地將意識到，在國際天然橡膠協定之談判中，經濟利益之考量乃是談判之重點之一。¹¹⁷

其次，法院強調系爭協定須在諸多國際大宗物資協定之脈絡下加以檢視，亦即為數眾多之大宗物資已為國際協定所規範，倘若共同體未在規範關稅或數量限制等議題之傳統商業協定外，加入此等大宗物資協定，一個一致的共同商業政策將無從建立。¹¹⁸ 經由聯

¹¹⁶ Opinion 1/78, para. 41.

¹¹⁷ Opinion 1/78, para. 42.

¹¹⁸ Opinion 1/78, para. 43.

合國貿易發展會議之推波助瀾，此類管制大宗物資之協定數量逐漸增加，倘若認為共同體無法利用此等更加完備之機制以促進國際貿易之發展，將無從發展任何具有實質意義之共同商業政策。因而就解釋上而言，不應認為共同商業政策僅限於傳統之關稅或數量限制等議題，而不涵蓋如系爭協定所設計發展更完備之機制。蓋若不採此解釋，則共同商業政策在經濟發展過程中將無用武之地。在 EEC 條約制定時，條約制定者固然認為貿易自由化係共同商業政策之重要環節，然而此立法背景並不妨礙共同體發展其共同商業政策，在貿易自由化之外，在全球市場上就特定貨品為更完備之管制。¹¹⁹

EEC 條約第 113 條要求經濟共同體依據一致之原則發展一共同商業「政策」，因而對外關係須從較廣之角度加以理解，而非僅係特定關稅或數量限制體系之執行。此項見解亦可從共同商業政策所列之諸多政策（亦即關稅稅率之改變、關稅及貿易協定之締結、自由化措施一致性之達成，出口政策與貿易保障措施等）係一例示之規定得到佐證；EEC 條約第 113 條不應阻絕共同體在其他程序中規範對外貿易之可能。若對共同商業政策採取過度限縮之解釋，會員國與非會員國在經濟關係涉及特定貨品所造成之差異，可能擾亂共同體內部市場之競爭秩序。¹²⁰

就共同商業政策與經濟政策之分野而言，法院指出，EEC 條約第三部分，第二篇規範共同體之經濟政策，在此篇之架構下，第三章規範共同商業政策。因而共同商業政策係廣義之經濟政策之一環，前者係屬共同體之權限，而就後者而言，EEC 條約指示會員國應彼此協調，以達到一致之共同立場。然而，倘若一對外協定涉及共同商業政策之範疇，不能因其亦涉及其他經濟政策，即否認其具

¹¹⁹ Opinion 1/78, para. 44.

¹²⁰ Opinion 1/78, para. 45.

有共同商業政策之性質。¹²¹ 在本案中，國際天然橡膠協定固然對經濟政策中原物料之供應或其價格政策產生影響，然而並不能因為此項經濟影響即排除該協定落於共同商業政策範疇之本質。同理，一特定大宗物資具有戰略物資之性質，亦無從據此即排除為共同商業政策所規範。¹²²

相同的考量亦適用在討論 EEC 條約第 113 條及 116 條之界線上，就其目的而言，兩項條文均在促進共同商業政策在國際經濟關係上之實現。就其行動之基礎而言，則奠基於不同之基礎，乃至於適用不同之理念。依據 EEC 條約第 113 條，共同商業政策係由經濟共同體獨立決定，亦即藉由共同體機構之獨立措施進行，並適用 EEC 條約第 228 條之規定，由共同體締結。相較於此，EEC 條約第 116 條則希望藉由逐漸演進之共同行動，在經濟共同體無法成為會員之國際組織內協調會員國之措施。在此情形下，因共同體並非為該國際組織之會員，唯一可能之方式乃是會員國之共同行動。¹²³

法院最後澄清，EEC 條約第 113 條及 116 條之類似爭議在 1/75 諮詢意見中即已出現，易言之，1/75 諮詢意見乃是在經濟合作與發展組織架構下締結關於本地成本之瞭解書，究應適用 113 條之程序，抑或 116 條之程序，其主要區別點在於：系爭在國際組織架構下之談判結果，是否為國際法主體達成之具有拘束力之合意。若其結論為肯定，則應適用 EEC 條約第 113、114 及 228 條之規範。¹²⁴

最後法院就共同基金預算攤派之方式加以分析，法院指出：就

¹²¹ Opinion 1/78, para. 48.

¹²² Opinion 1/78, para. 49.

¹²³ Opinion 1/78, para. 50.

¹²⁴ Opinion 1/78, para. 51: “whether the negotiations undertaken within the framework of an international organization are intended to lead to an undertaking entered into by entities subject to international law which has binding force.”

談判之歷程而言，有由經濟共同體預算支付或由個別會員國支付，若採前者方式，故無問題，則系爭國際天然橡膠協定應由共同體單獨簽訂，因該領域係屬共同商業政策，而為經濟共同體之專屬權限。最後談判結果係由會員國負擔相關費用，由於費用支出來自於會員國，此部分自需會員國之參與，則系爭協定應由經濟共同體與會員國以混合協定之方式，共同簽署。¹²⁵

1/78 諮詢意見涉及幾項歐盟對外經貿協定之重要議題，首先除了共同商業政策範疇之闡述，以及該政策與其他經濟政策之關係外，法院對於 EEC 條約第 113 條與第 116 條之適用亦加以釐清。其次，該天然橡膠協定涉及一項為經濟共同體與會員國長期實踐之締約模式，亦即，由經濟共同體與會員國共同締結協定，並應各自履行批准程序。就經濟共同體部分，則由理事會批准，就會員國部分，則各自依內國憲法程序加以批准，此項模式，乃係通稱之混合協定模式。在談判過程中，涉及經濟共同體專屬權限部分，由執委會發言，涉及非專屬權限部分，則由理事會輪值主席發言。混合協定造成經濟共同體與會員國權利義務之混淆，且對其他談判方而言，亦造成極大之困擾，有時亦危及經濟共同體對外代表之一致與共同立場之達成。最後，1/78 諮詢意見呈現的乃是國際經濟發展之脈絡，亦即，傳統以關稅減免以及數量限制之消除為核心之商業協定以逐漸失去重要性，逐漸取代者乃是對於特定市場或更廣泛議題之管制，此即消極整合 (negative integration) 與積極整合 (positive integration) 之辯。共同商業政策之範疇，須在國際經濟發展之脈絡下加以理解，否則，共同商業政策將失去其存在之價值。

¹²⁵ Opinion 1/78, paras. 52-62.

(四) 1/94 與 1/08 諮詢意見

1/94 與 1/08¹²⁶ 兩項諮詢意見，主要係針對共同體加入世界貿易組織以及其後，在世界貿易組織架構下，因為歐盟之東擴所衍伸之服務貿易承諾表修改之相關問題。亦即，前者係針對世界貿易組織協定應由共同體與會員國共同締結，抑或僅應由共同體單獨締結；後者則係涉及與 WTO 會員國修改服務貿易承諾之協定，應由誰締結之議題。

早在關稅暨貿易總協定時代，歐洲經濟共同體即代表所有會員國在 GATT 發言，然而，斯時歐洲經濟共同體並不具有締約方之身分。而自烏拉圭回合談判開啟伊始，理事會即決定由共同體代表共同體以及會員國談判，然而，該決定亦陳明對於誰有權簽署條約，並未預先加以確定。¹²⁷ 隨而烏拉圭回合談判告一段落，共同體與其會員國即面臨誰得以簽署 WTO 條約之問題，主要涉及共同體與會員國權限分配之憲政爭議。該爭議之產生，一方面源於 WTO 涵蓋領域之擴大，除包含原貨品貿易外，亦涵蓋服務貿易以及與貿易有關之智慧財產權，另一方面，共同商業政策是否限於條文所列之領域，若否，是否得藉由默示權限導出共同體之專屬權限，乃有本件諮詢意見之產生。

在 1/94 意見中，執委會主張：WTO 所涉及之 GATT、GATS 以及 TRIPS 均屬於共同體條約第 113 條之範疇。理事會與會員國則持反對意見，主要涉及部分的 GATT 領域，以及多數之 GATS 及 TRIPS 領域，理事會認為不屬於共同體之專屬權限。就本案涉及之

¹²⁶ Opinion 1/08 of the Court of 30 November 2009 on the grant of compensation for modification and withdrawal of certain commitments following the accession of new Member States to the European [2009] ECR I-11129 (hereinafter, Opinion 1/08).

¹²⁷ Opinion 1/94, para. 3.

爭議，法院將 WTO 涉及之議題分為 GATT 及 GATS 與 TRIPS 兩者，並分別依據共同體條約 113 條以及默示專屬權限之主張加以檢驗。

1. 就 GATT 1994 部分

就 GATT 議題部分，理事會與會員國主張：在農業協定及食品衛生與動植物檢疫措施協定，共同體亦須援引共同體條約第 43 條共同農業政策之規定，此外，在技術性障礙亦不屬共同體之專屬權限，因為該領域共同體並未完成調和立法。對此法院認為，農業協定之目的並未涉及共同農業政策目標，蓋因農業協定之目的在於在全世界建立一個公平及市場取向之農業貿易體系，共同體在執行農業協定之措施，須在共同農業政策之法律依據下制訂，並不排除共同體對外以第 113 條共同商業政策為法律依據締結條約。¹²⁸ 法院並認為，食品衛生與動植物檢疫措施協定之目的，在於建立一個多邊機構的規則與紀律，指導衛生與檢疫措施之研定、採用及執行，藉以將其對於貿易之負面影響降至最低。因此，該協定得以依據共同體條約第 113 條加以簽定。¹²⁹ 再者，就技術性障礙協定而言，法院認為技術性障礙協定之目的，在於確保技術規則及標準，以及相關之檢驗程序，並未對國際貿易造成不必要之障礙，因此亦屬於共同體條約第 113 條共同商業政策之範疇，而為共同體之專屬權限。¹³⁰

2. 就 GATS 與 TRIPS 部分

就此二領域，法院分別就共同體條約第 113 條之共同商業政策以及默示權限部分加以檢驗，探討共同體在上開議題上是否具有專

¹²⁸ Opinion 1/94, paras. 28-29.

¹²⁹ Opinion 1/94, para. 31.

¹³⁰ Opinion 1/94, para. 33.

屬權限。

以共同體條約 113 條為法律依據部分，法院在結論上認為：在 GATS 架構下除模式一之跨境服務提供，與在 TRIPS 架構下對於仿冒貨品之禁止進入共同體市場自由流通兩者，因其與傳統貨品貿易相似，屬於共同商業政策外，其他則非共同體商業政策所涵蓋。

法院首先回顧其在 1/78 諮詢意見之論述，認為：共同體條約第 113 條不應解釋為限於傳統對外貿易領域。相反地，對外貿易須從較廣之角度加以處理。共同體第 113 條關於共同商業政策之條列應解釋為例示規定而非列舉規定。法院並強調，服務貿易在國際貿易中具有越來越重要的角色，因此，服務貿易不能一概被認為不屬於共同商業政策之範疇。法院於是認為，要釐清服務貿易是否為共同商業政策所涵括，必須逐一檢驗各種類之服務，因此，法院乃援引服務貿易總協定第 I: 2 條之規定，將服務貿易依四種模式加以檢驗。¹³¹ 就跨境服務提供而言，該服務係由一國之服務提供者，提供與另一國之服務消費者。服務提供者並未移動到另一國，或反方向而言，服務消費者亦未移動到另一國。因此，在模式一之服務提供而言，與貨品貿易並無差別，從而不應認為跨境服務提供模式之服務貿易，不為共同商業政策所涵括，¹³² 然而其他三種模式之服務提供則非如此。就自然人呈現而言，依據共同體條約第 3 條，將共同商業政策以及涉及自然人的進入與移動措施分別規範之條約規範可以得知，自然人移動不屬於共同商業政策之範疇，此亦可以從條約另立專章以規範自然人及法人之移動上得到佐證。因此，境外消費、商業據點呈現以及自然人呈現，並不屬於共同商業政策之

¹³¹ Opinion 1/94, paras. 40-43.

¹³² Opinion 1/94, para. 44.

範疇。¹³³

法院對於與貿易有關之智慧財產權協定，主要區分仿冒貨品之置入市場以及其他領域兩者加以討論，就仿冒貨品之置入市場而言，法院首先指出理事會 Council Regulation (EEC) No 3842/86 規則，禁止仿冒貨品進入共同體市場而得以自由流通。該理事會規則主要涉及海關在共同體外部邊境應採取之措施，並正確地選擇共同體條約第 113 條作為法律依據。而既然共同體機構在內部得以自主的採取措施規範仿冒貨品之自由流通，對外，共同體亦得獨自就此議題締結國際條約。¹³⁴

而就其他議題而言，法院指出：固然智慧財產權與貿易有其關連性，例如藉由智慧財產權之保障得以排除他人製造具有相同商標之貨品，而智慧財產權之目的也在於強化這種貿易效果。然而，這個效果無法正當化將該議題列入共同商業政策的主張。蓋因，智慧財產權影響的不僅國際貿易，也影響共同體內之貿易。¹³⁵ 此外，與貿易有關之智慧財產權協定之目的在於強化以及調和在全世界層次的智慧財產權保障。該協定並在共同體已經調和完成之領域外，進行調和。該協定之締結甚至於有助於共同體內部市場之形成與運作。而必須注意的是，共同體本即具有權限依據共同體條約第 100 條，第 100a 條進行會員國關於智慧財產權立法之調和，甚至於並得依據第 235 條之規定，創造一個取代會員國立法之權力。然而，上開條文涉及不同之共同體決策程序，倘若共同體得依據共同商業政策藉由對外條約之締結，間接達成調和共同市場關於智慧財產權保障之規範，則上開條文所涉及共同決策程序，或一致決之要求，

¹³³ Opinion 1/94, paras. 45-47.

¹³⁴ Opinion 1/94, para. 55.

¹³⁵ Opinion 1/94, para. 57.

將被規避。¹³⁶

就默示權限部分，執委會主張：若法院認為共同體依據共同體條約第 113 條不具有締結上開二協定之專屬權限，其備位聲明主張：共同體的專屬權限可以從條約創設共同體之內部權限之條文，或者共同體機構就上開內部權限所為之立法行為，或從共同體為達成共同體之內部目標而有簽訂國際條約之需要上導出。依據執委會之看法，在服務貿易領域，並無任何議題不為共同體權限所涵蓋，包含設立事業之權利，提供服務以及運輸之自由。因此，共同體之對外專屬權限得自共同體之內部權限延伸而出。¹³⁷

然而上開論據亦為法院所不採，法院首先重申其在 AETR 之見解，在涉及自共同體內部與共同體外第三國間之運輸時，共同體之權限延伸至國際法架構下之關係，共同體在該領域內締結國際條約有其需要性。¹³⁸ 然而，法院語鋒一轉，認為：共同體之對外專屬權限並不當然從其內部權限中得以導出，僅有在共同體法有可能受到會員國以個別或集體之方式與第三國締結條約之行為所影響時，會員國方喪失其承擔國際義務之權利。此外，法院並指出：1/76 諮詢意見中所闡述之共同體共同體之默示專屬權限並不限於共同體業已就其內部權限為共同體措施之情形並不適用於本案，因 1/76 諮詢意見涉及萊茵河與莫賽爾河流域既有航行者（諸如瑞士）之權利，在上開事務之管制上除共同體會員國外尚須將瑞士納入，因此，共同體對外權限之產生並不以共同體對內權限之行使為要件。在本案則無此特殊情狀。

就 TRIPS 而言，執委會依據 AETR 見解主張倘若會員國得共同

¹³⁶ Opinion 1/94, paras. 59-60.

¹³⁷ Opinion 1/94, paras. 73-74.

¹³⁸ Opinion 1/94, para. 76.

參與 TRIPS，既有共同體機構之立法措施將受到影響；並依據 1/76 諮詢意見主張其參與 TRIPS 以達成條約所定目標之需要；並依據共同體條約第 100a 條以及 235 條主張共同體之默示專屬權限。¹³⁹ 法院對此重述 1/76 諮詢意見於本案並無適用之餘地，再者並無從單獨就共同體 100a 條以及 235 條導出專屬權限。值得檢驗者係 AETR 判決意旨。¹⁴⁰ 然而，本案所涉及之與貿易有關之智慧財產權領域，共同體僅在少數領域為調和措施，且在其他領域並未有何調和措施之預見性。因此共同體無從導出專屬權限，因而共同體應與會員國共同簽署 TRIPS。¹⁴¹

3. GATS 架構下共同體與會員國承諾表之修正

隨著 2004 年及其後 2007 年之東擴，共同體於 2004 年依據 GATS 第 V: 5¹⁴² 條之規定，通知 WTO 秘書處，其將修訂於烏拉圭回合談判中所為之承諾表，俾以將共同體及新會員國之承諾表整併。由於包含美國、台灣在內諸多會員國表達其在對於承諾表修正涉及之利益損害，理事會乃授權執委會依據 GATS 第 XXI: 2 條之規定，代表共同體及會員國與相關 WTO 會員協商補償條約。¹⁴³ 理事會並決議授權執委會簽署該條約，然而在該條約簽署時，執委會須陳明系爭協定在共同體及會員國履行其內國法程序前不生效力。

就共同體法之內部程序而言，理事會並指示執委會以提案之方式，送交理事會以部長理事會之方式議決上開條約。¹⁴⁴ 執委會乃

¹³⁹ Opinion 1/94, para. 99.

¹⁴⁰ Opinion 1/94, paras. 100-102.

¹⁴¹ Opinion 1/94, paras. 102-105.

¹⁴² GATS 第 V 條主要規範經濟整合。

¹⁴³ Opinion 1/08, paras. 16-17.

¹⁴⁴ Opinion 1/08, paras. 18-20.

以共同體條約第 133 條第 1 項至第 5 項以及共同體條約第 300 條第 2 項為法律基礎，締結上開條約。在該提案之解釋說明中，執委會表示：在條約協商之始，執委會並無法排除該條約可能涉及共同體與會員國之權限，然而就談判結果均落於共同體之內部權限，且未涉及共同體條約所排除不得立法調和之領域，因此與共同體條約第 133 條第 6 項無涉，因而系爭協定之締結係屬共同體之專屬權限。

對此理事會與會員國則表示反對立場，認為系爭協定涉及共同體以及會員國之權限，因而，應由會員國與共同體共同締結。理事會締結系爭協定之決定，應依據共同體條約第 133 條第 1 項到第 5 項，連結共同體條約第 300 條第 2 項，以及共同體條約第 71 條、第 80 條第 2 項、第 133 條第 6 項為之，同時並應連結共同體條約第 300 條第 3 項之規定。¹⁴⁵ 相較於此，歐洲議會在通過其決議時僅援引共同體條約第 133 條第 1 項到第 5 項，連結共同體條約第 300 條第 2 項以及第 3 項為法律依據。¹⁴⁶

而法院在 1/08 意見中所必須處理之問題在於：藉由尼斯條約之修正，共同體對外權限是否進展至擁有專屬權限，乃至於足以支撐其獨自參與系爭協定之簽署。¹⁴⁷ 就系爭問題，法院首先回顧其在 1/94 諮詢意見之見解，亦即，跨境服務提供係屬共同體條約第 133 條第 1 項至 4 項所規範之共同商業政策所涵蓋。而藉由該條第 5 項第 1 款之增列，共同體得以參與其他模式之服務貿易，¹⁴⁸ 而此條約條文所稱之服務貿易，必須在全球架構下加以解釋。再者，修正條約條文之解釋應在 1/94 諮詢意見的脈絡下為之，亦即，法院在 1/94

¹⁴⁵ Opinion 1/08, paras. 25-27.

¹⁴⁶ Opinion 1/08, para. 28.

¹⁴⁷ Opinion 1/08, para. 116.

¹⁴⁸ Opinion 1/08, paras. 118-119.

諮詢意見將大部分之服務貿易歸為會員國權限。共同體條約第 133 條第 5 項第 1 款之修正，主要係就上開判決進一步增加共同體之權限。因此，修正條約條文所稱之共同體得以參與之服務貿易，應該包含 GATS 所稱的排除跨境服務提供以外之其餘三個服務提供模式。¹⁴⁹ 然而，這個解釋方式並不當然意味共同體在所有服務貿易議題上均享有專屬權限，蓋因共同體條約第 133 條第 6 項第 2 款排除文化與視聽服務、教育服務、與社會以及人類健康服務。該議題上對外條約之締結須由共同體與會員國共同為之，因為本案中涉及上開 133 條第 6 項第 2 款所排除之議題，因而法院在結論上認為：系爭承諾表修正之協定，應以混合協定之方式加以締結。

肆、歐盟對外經貿權限之制度運作與政策變遷

本節首先將從制度面向之角度，探討歐盟對外經貿政策之運作，包含執委會與理事會關於談判權限之取得、理事會所為之談判指令之執行，貿易政策委員會之角色。此外，由於歐洲議會之角色逐漸增加，亦將探討歐洲議會之被諮詢權或同意權，乃至於在共同決策程序時，其間之區別。其次將從政策變遷之角度，探討歐盟對外經貿政策之改變，尤其從拉米至孟德爾森擔任執委會貿易委員對於自由貿易協定談判態度之轉變。就此，本節將觸及幾項歐盟之重要貿易政策文件，包含里斯本策略、全球歐洲策略以及歐洲 2020 策略¹⁵⁰ 等。

¹⁴⁹ Opinion 1/08, paras. 121-122.

¹⁵⁰ European Commission, “Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Communication from the Commission” (hereinafter, Europe 2020) COM (2010) 2020 final, 3 March 2010.

一、歐盟對外經貿權限之制度運作

(一) EEC 條約

就制度運作而言，歐盟對外經貿權限之行使，主要涉及理事會與執委會之互動，表決程序，歐洲議會角色之逐漸增加。就制度面向之規範而言，除了 EEC 條約第 113 條外，另一個重要條文則是第 228 條之規範。就 EEC 條約簽訂伊始，第 228 (1) 第 2 項即規範歐洲法院諮詢意見之權限，而如同第二節之說明，歐洲法院藉由諮詢意見之給予，以案例法之方式形塑了歐盟之對外經貿權限。依據 EEC 條約第 113 (3) 條之規定，在共同商業政策範疇內，若有對外締結協定之必要時，執委會應向理事會出建議，理事會則允許必要談判之進行。同時，理事會並應透過 113 委員會，以協助執委會進行談判，執委會就談判之進行並應依循理事會之談判指令 (negotiation directive) 為之。

詳言之，談判之開啟，執委會應擬具提案，向理事會提出建議 (同時，執委會通常草擬談判權限之內容)，請求理事會授予談判權限 (negotiation mandate)。就談判權限之授予，依 EEC 條約第 113 (4) 條之規定，則適用條件多數決之方式加以議決。而談判進行中，理事會除了藉由 113 委員會加以監督之外，同時亦可藉由談判指令之指示，決定談判之方向。在涉及重要談判場合時 (例如烏拉圭回合談判)，理事會通常伴隨著談判場合同時舉行。亦即，在執委會參與談判後，亦同時藉由理事會協調歐盟之內部立場，如此，理事會得以隨時掌控談判之進展。須加以說明者係，就 EEC 條約而言，第 113 條並未明示第 228 條程序之適用 (雖然在解釋上當導出必然之結論)，同時，歐洲議會之角色在第 113 條中，則付之闕如。

歐盟對外經貿協定之締結，除考量 EEC 條約第 113 條之規定外，同時亦須參照條約第 228 條之規定。條約第 228 (1) 條第 1 款

規定，當共同體須與一國或多國或國際組織簽訂國際協定時，該國際協定應由執委會加以協商。除執委會所享有之權限外，該國際協定應由理事會在徵詢議會（Assembly，合併條約之後，改稱歐洲議會）後加以締結。¹⁵¹ 就此規定而言，歐洲議會僅具有被徵詢權，亦即，理事會僅須徵詢歐洲議會，縱歐洲議會之意見與理事會之意見相左，理事會仍得無視於歐洲議會之意見，締結該對外協定。EEC 條約第 228 (1) 條第 2 款則規定理事會、執委會或會員國得就擬欲簽訂之國際協定與共同體條約是否相符合，聲請諮詢意見。倘若法院意見為否定，則該國際協定須俟共同體依據 EEC 條約第 235 條之規定，修改 EEC 條約之後，方得以締結系爭國際協定。¹⁵² 此項預先就國際協定與共同體條約是否抵觸之諮詢意見設計，主要係避免對外協定簽訂後，卻與共同體條約抵觸，產生法律衝突並危及法律安定性。此項制度設計，同時賦予歐洲法院在歐盟對外經貿法議題，具有關鍵性之影響力。其次，須加以注意者係，歐洲議會在此第 228 條之程序中並無聲請權，蓋因在 EEC 條約第 228 條之程序下，其僅具有被徵詢權之緣故，並未涉及歐洲議會之特權（*pre-rogative*）。最後，EEC 條約第 228 (2) 條則規定：共同體締結之條

¹⁵¹ EEC Treaty, Art. 228 (1), first subparagraph: “Where this Treaty provides for the conclusion of agreements between the Community and one or more States or an international organisation, such agreements shall be negotiated by the Commission. Subject to the powers conferred upon the Commission in this field, such agreements shall be concluded by the Council after the Assembly has been consulted in the cases provided for by this Treaty.”

¹⁵² EEC Treaty, Art. 228 (1), second subparagraph: “The Council, the Commission or a Member State may, as a preliminary, obtain the opinion of the Court of Justice as to the compatibility of the contemplated agreements with the provisions of this Treaty. An agreement which is the subject of a negative opinion of the Court of Justice may only enter into force under the conditions laid down, according to the case concerned, in Article 236.”

約拘束共同體機構與會員國。¹⁵³ 依據歐洲法院向來之案例法，共同體對外締結之國際協定，係共同體法核心 (integral) 之一部分，同時拘束共同體機構與會員國，同時亦應具有直接效力 (少數協定如 WTO 協定例外)，且得為會員國法院聲請先行裁決之客體。

(二) 馬斯垂克條約

1992 年，馬斯垂克條約簽訂後，共同體條約第 113 條做了若干修訂，除第 113 條第 3 項第 1 款之條文用語修正為「與一國或數國或國際組織間之協定」，在用語上與第 228 (1) 條第 1 款之用語一致之外，並增列第 3 款，明訂在涉及共同商業政策之對外協定時，第 228 條之相關規範應予適用。¹⁵⁴ 就第 113 條而言，1992 年之歐盟條約並無重大修正。

相對於此，共同體條約第 228 條則經大幅度修正，馬斯垂克條約對於歐盟對外協定締結之規範，做更詳盡之規範，此乃因應共同體對外協定大幅增加而有其規範上之需求。共同體條約第 228 (1) 條採取與第 113 (3) 條類似之用語，當條約規範共同體與一國或數國或國際組織間協定之締結時，執委會應向理事會提出建議，理事會並應授權允許必要談判之開啟。執委會在進行談判時，應諮詢由理事會所設立以協助理事會之特別委員會，且應在理事會所下之指示架構下進行。亦即，修正後之共同體條約第 228 (1) 條第 1 款之規定，係綜合了條約第 113 (3) 條之第 1 款與第 2 款之規範。在馬斯垂克修正後，明文連結第 113 與 228 條之規範。第 228 (1) 條亦述及理事會設立之特別委員會 (即 113 委員會) 之角色。第 228 (1)

¹⁵³ EEC Treaty, Art. 228 (2).

¹⁵⁴ ECT, Art. 113 (3), third subparagraph: "The relevant provisions of Article 228 shall apply."

條第 2 款則規範理事會在行使本條權限時，除第 2 項之例外規定外，應依條件多數決之方式為之。此項新增條文，複述了條約第 113 (4) 條之規範。

共同體條約第 228 (2) 條首先則重述原本條文第 228 (1) 條後段，除執委會所享有之權限外，協定應由理事會以條件多數決之方式加以締結（徵詢歐洲議會之規定則移至第 228 條第 3 項）。此外，條文並新增：當協定涉及內部規則須以一致決方式採認，或涉及共同體條約第 238 條所示之聯繫協定時，應以一致決之方式為之。¹⁵⁵ 就內部規則部分，此乃係共同體內部規則與對外關係平行主義之要求，而聯繫協定則是共同體重要之對外協定類型，具有特殊之重要性所致。

共同體條約第 228 條第 3 項第 1 款前段則規定，共同體對外協定之締結應由理事會徵詢歐洲議會後為之。但條文明文排除依據第 113 (3) 條所締結之協定之適用，其中並包含應適用共同體條約第 189b 條與 189c 條¹⁵⁶ 程序以採認內部規則之情形。¹⁵⁷ 易言之，共同體條約第 228 條第 3 項第 1 款明文排除共同商業政策下之對外協定，歐洲議會之被徵詢權限。第 228 條第 3 項第 1 款後段則要求歐

¹⁵⁵ ECT, Art. 228 (2): “Subject to the powers vested in the Commission in this field, the agreements shall be concluded by the Council, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission. The Council shall act unanimously when the agreement covers a field for which unanimity is required for the adoption of internal rules, and for the agreements referred to in Article 238.”

¹⁵⁶ 共同體條約第 189b 條與第 189c 條係規範共同立場 (common position) 之決策程序。

¹⁵⁷ ECT, Art. 228 (3), first subparagraph, first sentence: “The Council shall conclude agreements after consulting the European Parliament except for the agreements referred to in Article 113 (3), including cases where the agreement covers a field for which the procedure referred to in Article 189b or that referred to in Article 189c is required for the adoption of internal rules.”

洲議會須即時提出其意見，遇有遲延時，理事會並得逕行條約締結程序。共同體條約第 228 條第 3 項第 3 款則明定，在緊急情形，理事會與歐洲議會得同意於一定期限內，行使歐洲議會之同意權。¹⁵⁸

共同體條約第 228 條第 3 項第 2 款則規定例外須取得歐洲議會同意之情形，當共同體所欲締結之對外協定涉及共同體條約第 238 條之聯繫協定、其他藉由組織合作程序以建立制度架構之協定、對共同體具有預算影響之協定、將導致依據 198b 條所規範之程序所為之共同體措施之修正時，則須取得歐洲議會之同意。易言之，有四項協定歐洲議會享有同意權，亦即第 238 條之聯繫協定、其他建立制度架構之協定、具有預算影響之協定以及將導致共同體依據條約第 189b 條程序所採認之內部措施修正之協定。就此四項例外而言，前二者對於共同體體制與架構將產生重大影響，因而賦予歐洲議會在此議題上較大之權限，而預算本身即為歐洲議會之權限，因而，倘若一對外協定具有預算意涵，即應取得歐洲議會之同意。茲有疑義者，乃在於共同體條約第 228 條第 3 項第 1 款與第 2 款均提及 189b 條之共同決策程序，第 1 款規定，即使共同商業政策下對外協定之締結，即令涉及 189b 條之程序，仍毋須徵詢歐洲議會之意見；第 2 款則規定，若涉及依據 189b 條程序制訂之共同體內部措施之修正時，應取得歐洲議會之同意，兩者間應如何加以適用？依據條文之文義而言，就涉及第 113 (3) 條之對外協定，亦即屬於共同商業政策而為共同體專屬權限之對外協定，即使涉及條約 189b 條之程序，仍毋須諮詢歐洲議會。亦即，在共同商業政策範疇內，對外經貿協定之締結，歐洲議會並無被諮詢權。然而，倘若在共同商業政策之外，若須依據共同體條約第 189b 條修訂共同體內部規則者，則須得到歐洲議會之同意，並非以諮詢歐洲議會為已足。

¹⁵⁸ ECT, Art. 228 (3), third subparagraph.

馬斯垂克條約簽訂後，共同體條約第 228 (4) 條則設立經由一授權程序，得以簡易程序批准修訂後之歐盟對外協定，而毋須經由第 228 (2) 條之規定，由執委會提案，經諮詢歐洲議會後，由理事會批准。共同體條約第 228 (4) 條規定，在締結對外協定時，倘若該協定設有簡易程序或由協定所設之機關採認修訂程序，理事會得以例外之方式，授權執委會以共同體之名義，批准系爭協定之修改，而毋須依照第 228 (2) 條之規定重新批准協定。在此授權中，理事會並得明定授權之條件。¹⁵⁹ 然而，此項程序，在重要之歐盟對外經貿協定中，不具有實用價值，蓋因理事會不願輕易將協定締結權限，委由執委會行使。

共同體條約第 228 (6) 條則重述諮詢意見聲請之規定，亦即，理事會、執委會與會員國得向歐洲法院聲請諮詢意見，以確定擬欲締結之協定是否與共同體條約相符。若其結論為否定，得須經由歐盟條約第 N 條之規定，修改條約後，方得批准該協定。在此條文之前，共同體條約第 228 (5) 條則新增規範，明定：當理事會欲締結一須修訂共同體條約之對外協定時，系爭協定之締結須以共同體條約依據歐盟條約第 N 條加以修正為前提。亦即，僅有在修訂共同體條約之後，該對外協定方得以締結。第 228 (5) 條與 228 (6) 條兩者之差別僅在於有無聲請歐洲法院給予諮詢意見，就擬締結之協定含有與共同體條約牴觸之條文時，須先修訂共同體條約方得以締結系爭對外協定一節，則無不同。共同體條約第 228 (7) 條則重述 EEC 條約第 228 (2) 條之規定，規範以共同體名義締結之對外協定之效力，其拘束共同體機構，以及會員國。

¹⁵⁹ ECT, Art. 228 (4).

(三) 阿姆斯特丹條約

就歐盟對外協定之締結程序，阿姆斯特丹條約又對之加以修訂。經修訂且重新編碼之共同體條約第 300 (2) 條除重述原 228 (2) 條之規定，另外加上理事會在決定簽署以及締結對外經貿協定時，亦可以理事會決定之方式，以條件多數決之方式在該協定生效前提前實施該協定。此項提前實施之規定，主要解決歐盟對外協定之批准程序（尤其在混合協定之情形），有時須耗費數年之時間之實際需求。其後，共同體條約第 300 (2) 條增列第 2 及第 3 款，第 2 款規定，在決定中止對外經貿協定之適用時，或在依據聯繫協定成立之機構內，共同體須採取共同立場以採認具有拘束力之決定時（除該決定係補充或修正聯繫協定之制度架構外），亦適用前款之程序。¹⁶⁰對外協定之中止，主要適用含有人權或民主條款之歐盟對外協定，在此等條款違反時，若其違反情節重大，共同體得片面中止協定之適用，進而中止（關稅或貿易）優惠之授與；至於聯繫協定所成立之機構內，因其採認具有拘束力之決定，案例逐漸增加，因而產生特別規範之需求。然而，此項理事會以條件多數決決定中止協定之適用，或在聯繫協定設立之機構內共同立場之採認，因排除共同體條約第 300 (3) 條之適用，因而剝奪歐洲議會之被諮詢權或同意權，從而，條約第 300 (2) 條第 3 款則規定：在理事會作出提前適用未生效之協定、暫時中止對外協定適用之決定，或在聯繫協定之共同立場決定時，應立即以及完整地通知歐洲議會。在此等決定之情形下，歐洲議會之權利乃是事後之被知會權，而非如 300 (3) 條之事前徵詢權或同意權。

¹⁶⁰ ECT, as amended by Amsterdam Treaty, Art. 300 (2), second subparagraph.

(四) 尼斯條約

尼斯條約對於第 300 (2) 條第 2 款，理事會以條件多數決決定共同體共同立場之適用範圍加以擴張。由於歐盟對外經貿協定成立機構並得採認具有拘束力之決定逐漸增加，並不限於聯繫協定，因而，尼斯條約修正後之共同體條約第 300 條第 2 項第 2 款則規定，理事會得以條件多數決以決定共同體之共同決定之決策方式，亦適用其他協定設有機構，得以採認具有拘束力決定之情形。¹⁶¹ 同時，共同體條約第 300 (6) 條關於在對外協定簽訂前，得向歐洲法院聲請諮詢意見之規定亦加以修正。就具有請求權之主體部分，除原先之執委會、理事會個別會員國外，另加入歐洲議會。自此，歐洲議會得向歐洲法院聲請諮詢意見，以確認擬欲簽訂之歐盟對外協定，是否與共同體條約相抵觸。¹⁶²

(五) 憲法條約與里斯本條約

里斯本條約修訂後，歐盟運作條約第 218 條規範歐盟對外協定之締結程序，其規範模式與未經生效之歐盟憲法條約第 III-323 條類似。就其條文規範結構而言，歐盟運作條約第 218 條係落於第五部分聯盟對外行動之下，並於第五篇部分規範國際協定。第 5 篇除 218 條之規定外，另就 AETR 之案例法予以明文化，除此，亦將聯繫協定以及歐洲中央銀行對外協定加以規範。

歐盟運作條約第 216 (1) 條規定：在條約明文規定，或國際協定之締結在聯盟政策架構下係達成條約目標所必須，或為聯盟具有法拘束力之措施所明訂，或將影響共同規則或改變其範疇時，聯盟

¹⁶¹ ECT, as amended by Nice Treaty, Art. 300 (2), second subparagraph.

¹⁶² ECT, as amended by Nice Treaty, Art. 300 (6).

得與一國或數國或國際組織締結國際協定。¹⁶³ 同條第 2 項則規定，聯盟對外締結之協定拘束聯盟機構以及會員國。就第 1 項之規定而言，主要係 AETR 之成文法化。亦即，法院在 AETR 中表示，聯盟之對外權限，並不僅限於條約所明示，亦得從條約條文或聯盟在該條文架構下所採取之措施所導出。因而，歐盟運作條約第 216 (1) 條規定，除條約明文外，若為達成聯盟目標所必須，或為聯盟措施所明訂時，聯盟亦得對外締結國際協定。至於，協定之締結將影響聯盟之內部規則或其範疇除在 AETR 一案中為法院所宣示外，此項原則並一再於 1/75、1/78 以及 1/94 等諮詢意見中為法院所重申。

歐盟運作條約第 217 條則規定：聯盟得與一國或數國或國際組織訂定聯繫協定，以建立互惠權利義務、共同行動與特殊程序之聯繫 (association)。¹⁶⁴ 此條條文乃重述原共同體條約第 310 條之內容。將聯繫協定之締結，一併移至聯盟對外行動架構下之國際協定中。就此，章節安排乃為之統一。

歐盟運作條約第 218 (1) 條首先澄清，條約第 218 與 207 條之關係，亦即，在無礙於歐盟運作條約第 207 條在共同商業政策領域內特別規定之前提下，聯盟與第三國或國際組織間國際協定之談判或締結，應適用本條之程序。¹⁶⁵ 其次，歐盟運作條約第 218 (2) 條

¹⁶³ TFEU, Art. 216 (1): “The Union may conclude an agreement with one or more third countries or international organisations where the Treaties so provide or where the conclusion of an agreement is necessary in order to achieve, within the framework of the Union’s policies, one of the objectives referred to in the Treaties, or is provided for in a legally binding Union act or is likely to affect common rules or alter their scope.”

¹⁶⁴ TFEU, Art. 217.

¹⁶⁵ 類似規範意旨，亦可在歐盟運作條約第 218 (3) 條第 1 款中發現，該款規定，除本條之特殊規定外，在與一國或數國或國際組織締結國際協定時，應適用歐盟運作條約第 218 條之規定。

則規定：聯盟對外協定談判開啟之授權、談判指令之採認、協定簽署之授權以及締結應由理事會為之。¹⁶⁶ 本項明訂應由理事會為之者，包含談判之開啟及其談判權限之賦予、談判期間談判指令之採認，乃至於談判結束後在協定簽署之前，亦應取得理事會之授權談判代表方得以簽署，最後，須由理事會加以締結。聯盟對協定之談判、簽署與締結程序方告完備。

歐盟運作條約第 218 (3) 條規定，執委會或聯盟外交與安全最高代表（若擬簽訂之協定完全或主要涉及共同外交與安全政策時）應向理事會提出建議，理事會則應以決定之方式授權談判之開啟，並視其情形，任命聯盟談判代表或談判代表團之首。¹⁶⁷ 歐盟運作條約第 218 (3) 條與共同體條約第 300 條之差異乃在於，里斯本條約修正生效後，共同商業政策締結之協定或其他對外議題之協定（例如共同外交與安全政策）均規範在聯盟對外行動部分中，並設置特別章節以規範聯盟之國際協定。歐盟不再區分共同體支柱，或共同外交與安全支柱，因而，本條規範，除適用原共同體支柱之對外協定外，並適用原第二支柱之對外協定。而依據里斯本條約之設計，原屬於共同體支柱之對外事項由執委會主導，而屬於原第二支柱之事項，則由聯盟之最高代表主導。聯盟之最高代表並同時具有執委會副主席之雙重身分，以利於聯盟政策之橫向聯繫。歐盟運作條約第 218 (3) 條因而規定，向理事會提出建議，要求授權開啟談判者，可能係執委會，亦可能係聯盟之最高外交與安全代表。

歐盟運作條約第 218 (4) 條則仿照共同體條約第 300 第 1 項第

¹⁶⁶ TFEU, Art. 218 (2): “The Council shall authorise the opening of negotiations, adopt negotiating directives, authorise the signing of agreements and conclude them.”

¹⁶⁷ TFEU, Art. 218 (3).

1 款之規定，理事會得對談判代表下達談判指令，並得設立一特殊委員會，在談判過程中，談判代表須諮詢該委員會之意見。¹⁶⁸ 此特殊委員會即原 133 委員會，惟在共同體條約架構下，條文用語強調協助 (assist) 字眼，此用語在里斯本條約則不復見，僅保留談判代表應諮詢該委員會之規範。此外，原 133 委員會之名稱意味該委員會主要負責共同商業政策之範疇，然依據歐盟運作條約第 218 (4) 條之規定，則不僅限於共同商業政策之範疇，亦涉及其他對外事務。然而該委員會改名為貿易政策委員會，似無法完全涵蓋該委員會所轄事務。

歐盟運作條約第 218 (5) 條規定，理事會應經談判代表之提案，以理事會決定之方式決定對外協定之簽署，若依情事所需，並得決定在該協定生效前暫時實施。¹⁶⁹ 歐盟運作條約第 218 條第 6 項第 1 款並規定，理事會應經談判代表之提案，以決定之方式締結該對外協定。¹⁷⁰ 歐盟運作條約 218 條第 6 項第 2 款則分別規定除完全規範共同外交與安全政策外之其他對外協定之締結程序。歐盟運作條約第 218 條第 6 項第 2 (a) 款規定須取得歐洲議會同意之對外協定類型，計有：聯繫協定；加入歐洲人權及基本權保障公約之協定；藉由組織合作程序以設立一特殊架構之協定；具有重要預算影響之協定；或該協定涉及普通立法程序或特別立法程序 (special legislative procedure) 而須取得歐洲議會同意之領域者。¹⁷¹ 此

¹⁶⁸ TFEU, Art. 218 (4).

¹⁶⁹ TFEU, Art. 218 (5).

¹⁷⁰ TFEU, Art. 218 (6), first subparagraph.

¹⁷¹ TFEU, Art. 218 (6), second subparagraph, indent (a): "after obtaining the consent of the European Parliament in the following cases: (i) association agreements; (ii) agreement on Union accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; (iii) agreements establishing a specific institutional framework by organising cooperation procedures; (iv) agreements

項同意，理事會與歐洲議會並得就其同意權之行使，設一時限。在前款所規定之五種對外協定以外之其他協定類型，歐盟運作條約第 218 條第 6 項第 2 (b) 款規定，應諮詢歐洲議會，歐洲議會須在理事會視緊急程度所設之時限內表示意見。若時限內歐洲議會未表示意見，理事會得逕自採取行動。歐洲運作條約第 218 (6) 條與共同體條約第 300 第 3 項第 1 款規定之主要差異在於：歐盟運作條約未明文排除歐洲議會在共同商業政策領域之同意權，亦即，是否須取得歐洲議會之同意，除條約列舉之協定類型外，應依據該領域之內部立法程序而定，若涉及普通立法程序或特別立法程序而須取得歐洲議會之同意者，對外協定之締結，亦應取得歐洲議會之同意。此項修正，將內部權限與外部權限之程序，加以統一。

歐盟運作條約第 218 (7) 條則重述關於一對外協定若載有修正之簡易程序，或藉由系爭協定設立之機構採認決定時，理事會於締結系爭協定時，得授權執委會以聯盟名義，批准上開修正或機構之決定。同時，理事會亦得就該授權設立一定條件。¹⁷² 歐盟運作條約第 218 (8) 條則規定投票程序，原則上，理事會應以條件多數決之方式為之。¹⁷³ 然而，同條第 2 款則規定例外之情形。首先，倘若協定涉及之議題，在聯盟內部行為之採認須採一致決程序時，對外協定之締結亦須採一致決程序。其次，在涉及聯繫協定或與候選成員國簽訂之經濟、財政、技術合作協定或加入歐洲人權與基本權保障公約之協定，均須以一致決之方式為之。此外，就歐洲人權與基本權保障公約而言，締結該加入公約之協定應於所有會員國批准

with important budgetary implications for the Union; (v) agreements covering fields to which either the ordinary legislative procedure applies, or the special legislative procedure where consent by the European Parliament is required.”

¹⁷² TFEU, Art. 218 (7).

¹⁷³ TFEU, Art. 218 (8), first subparagraph.

後始得為之。¹⁷⁴

歐盟運作條約第 218 (9) 條則規定對外協定之暫時中止，或在對外協定機構內立場之採認程序。就此，條文規定，理事會得依執委會或聯盟最高代表之提案，以理事會決定之方式暫時中止一特定對外協定之執行，或在對外協定設有機構並得以採認具有拘束力之決定時，理事會亦得以理事會決定之方式，確立聯盟在對外協定架構下之機構內所應採取之立場，以為在該機構內採認。¹⁷⁵ 歐盟運作條約第 218 (10) 條則重申歐洲議會在國際協定之授權、談判、簽署、締結此一程序中，應立即且完整地知會。¹⁷⁶ 歐盟運作條約第 218 (11) 條則係會員國、歐洲議會、理事會或執委會得向歐洲法院聲請諮詢意見，以確認擬締結之協定是否與聯盟條約相符之規定。此三項規定均係延續共同體條約之規範，並無實質變更，僅就協定暫時中止或立場之確立議題上，增加聯盟最高代表之提案權。

依據上開分析，吾人可以發現，在里斯本條約修正後，歐盟之對外條約締結權限共有四種：亦即條約明文規定：該國際條約之締結，就聯盟政策架構而言，係達成聯盟目標所必須；該締結係歐盟具法拘束力之工具所要求；係爭條約將影響共同規則或更動其範

¹⁷⁴ TFEU, Art. 218 (8), second subparagraph: “However, it shall act unanimously when the agreement covers a field for which unanimity is required for the adoption of a Union act as well as for association agreements and the agreements referred to in Article 212 with the States which are candidates for accession. The Council shall also act unanimously for the agreement on accession of the Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; the decision concluding this agreement shall enter into force after it has been approved by the Member States in accordance with their respective constitutional requirements.”

¹⁷⁵ TFEU, Art. 218 (9).

¹⁷⁶ TFEU, Art. 218 (10).

疇。學者 Craig 認為，經里斯本條約之修正，歐盟幾乎在任何議題上，均可以找到對外締結條約之法律基礎。其並強調，取得對外締結條約之權限，並不當然意外該權限係歐盟之專屬權限，應加以區別，亦即歐盟固然有權對外締結條約，但並不當然意味會員國在該議題上即失去締結條約之權限 (2010: 399-401)。

其次，歐盟對外條約締結之決策程序與內部政策之締結程序恢復一致，亦即對內在須適用普通立法程序時，對外條約之締結即須取得歐洲議會之同意。學者 Eeckhout 指出，由於多數歐盟締結之國際條約具有直接效力，若排除歐洲議會在該條約上之參與，無異迴避內部立法程序要求歐洲議會同意之規範 (2011: 203)。

而最困難之問題在於涉及經貿議題與非經貿議題混合時，歐盟對外談判代表之指定，此項議題，又涉及法律基礎之選擇。亦即，聯盟之對外談判代表，可能係執委會，可能係最高代表，學者 Eeckhout 依據歐盟運作條約第 207 (3) 條及 218 (1) 條的規定，認為在涉及共同商業政策之範疇內，執委會之參與即屬必要 (2011: 197)。而就法律基礎之選擇上，在里斯本生效之前，就歐盟條約第 47 條僅規定，共同外交與安全政策不得影響共同體權限以及相關程序之行使，反之，則無類似要求。在里斯本生效後，新的歐盟條約第 47 條則規定，共同外交與安全政策不得影響歐盟其他權限以及相關程序之行使，反之亦然。因而，以共同體為主軸的法律基礎選擇，勢必受到挑戰。就此，學者 Craig 認為：法院將嚴格遵循其判例見解，認為就歐盟之權限而法律基礎選擇上，若可從不同之條文導出，即應引用不同之法律基礎，並適用不同之程序。僅在程序相互衝突時，方排除此項要求之適用。同時，除非係爭措施之目的係有主從之分外，兩項法律基礎均須引用，而在主要目的與附隨目的之間，則以主要目的作為法律基礎 (2010: 416-417)。在歐盟對外

交經貿協定（尤其在夥伴及合作協定涉及防止武器擴散、國際刑事法院合作、對抗恐怖主義等議題）涉及之議題甚為廣泛，日後是否僅得以共同商業政策或發展政策為法律基礎，不無疑義。

二、歐盟對外經貿政策之演變

世界貿易組織之成立，係歐盟對外經貿政策最重要之里程碑，歐盟取得正式之會員身分，一方面歐盟被視為多邊主義最堅強之擁護者，另一方面，歐盟也積極地促成新議題之談判。歐盟被視為新加坡議題（包含貿易與競爭、投資、政府採購與貿易便捷化）之主要推手。基於對於多邊主義之擁護，¹⁷⁷ 歐盟在拉米擔任執委會貿易委員時，對於自由貿易談判，除了已開啟之談判持續進行外，對開啟新自由貿易談判採取事實上之禁令，藉此，一方面顯示歐盟對於追求多邊主義談判之決心，另一方面，避免雙邊主義之談判危及多邊主義可能之成果。然而，此項政策在孟德爾森擔任執委會貿易委員後，並提出全球歐洲策略後，則告終止。固然歐盟條約第 13 (1) 條要求聯盟機構應確保其政策及行動之延續性，然而，隨著會員國政治局勢乃至於歐盟議會之組成所導致的歐盟機構之遞嬗亦係為民主原則之本質。因而，孟德爾森在擔任執委會貿易委員會委員，旋即歐盟並與東南亞國協、南錐共同市場與南韓展開自由貿易談判，其與南韓之談判並已完成。本小節以下則檢視歐盟自里斯本策略後之經貿政策發展，將涵蓋全球歐洲策略以及歐洲 2020 策略。

(一) 里斯本歐盟峰會與里斯本策略

二十一世紀肇始，歐盟峰會於里斯本舉行，在該峰會達成以強化就業、經濟改革以及社會凝聚為主軸，建立知識經濟之目標

¹⁷⁷ 關於歐盟對多邊主義之偏好，請參見 Jørgensen (2006: 30-46)。

(Lisbon European Council, 2000)。聯盟為其自我設立一策略目標，亦即在新世紀開始之第一個十年內，成為最具競爭力以及動能之知識經濟，得以永續經濟發展、創作更多且更好之工作機會，以及更強之社會凝聚。¹⁷⁸ 為達此項目標，首先，聯盟須自我準備，藉由更好之資訊社會與研發政策；強化競爭力與創新之制度性改革；以及完成內部市場俾以轉型成以知識為基礎之經濟與社會。其次，聯盟須現代化其歐洲社會模型，在人力上投入更多投資並打擊社會排斥 (social exclusion)。最後，聯盟須藉由總體經濟政策持續其健康之經濟展望與發展前景 (Lisbon European Council, 2000: para. 5)。

里斯本歐盟峰會之主席結論，乃成為日後所稱之里斯本綱要 (Lisbon Agenda) 或里斯本策略。在孟德爾森擔任執委會貿易委員後，全球歐洲策略係為里斯本策略注入新動能之重要政策文件之一。然而，在里斯本策略發布後，時為執委會貿易委員之拉米對於如何達成上開目標有著與孟德爾森迥異之藍圖。拉米強調「調控之全球化」，因而就策略上拉米強調多邊關係勝於雙邊關係。作為法國籍之貿易委員，以及其偏社會主義之色彩，乃強調如何駕馭全球化 (harness globalisation) (Lamy, 2001)¹⁷⁹ 以避免部分特定團體在這全球化過程中未蒙其利，卻受其害。此時歐盟之對外經貿政策著重於世界貿易組織之多邊體系，同時，亦係多邊談判之最強烈擁護者，1996年新加坡議題 (亦即貿易與競爭、貿易與投資、政府採購、貿易便捷化) 乃係歐盟強力主導之談判議題。然而，新加坡議題生命週期並未持續太久，即面臨 1999年西雅圖部長會議中反全球化

¹⁷⁸ “the Union has today set itself *a new strategic goal* for the next decade: to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion” (Lisbon European Council, 2000: para. 5).

¹⁷⁹ 關於此主張之評論，請參見 Charnovitz (2002: 299)。

之挫敗，歐盟在多邊架構下之貿易政策，亦因而相對應調整，2001年杜哈回合 (Doha Round) 發展議程乃是為挽救世界貿易組織於不墜，強化對於全球化之調控與駕馭，俾使開發中國家亦能在貿易自由化中受惠。此時，歐盟為表示其對於多邊架構之擁護以及決心，在對外貿易政策上，就新自由貿易談判之開啟上，採取實質上之禁令。里斯本策略所提出之目標，歐盟主要希望藉由多邊架構而加以達成。然而，由於杜哈回合談判進展之遲滯，主要貿易夥伴如美國、中國均投入自由貿易談判之競賽中，隨著執委會貿易委員會更迭，歐盟對外經貿政策亦隨之改弦易張。

(二) 高層小組報告與更新之里斯本策略

在執委會之貿易委員由孟德爾森取代拉米之前，歐盟即曾於2004年，委由前荷蘭總理柯克 (Wim Kok) 擔任主席，組成一高層小組 (High Level Group) 對於里斯本策略之進展提出評估報告。該報告認為里斯本策略自2000年採認，自2004年呈現一副錯綜之圖像 (mixed picture) (Kok, 2004: 10-11)，該報告指出，里斯本策略採認以來，世界急速變化，除網路公司之泡沫化、九一一恐怖攻擊等，就貿易政策而言，即令世界貿易組織之會員國戮力於杜哈回合談判之開啟，就其進度與預期之完成時程則倍及艱難。此外，會員國亦恐懼雙邊貿易協定將取代多邊架構之地位，並妨礙其發展。此外，對外貿易上，除面臨傳統貿易強權美國之挑戰外，新興經濟體例如中國與印度之出現，除對歐盟之對外貿易帶來高度挑戰，亦對歐盟帶來契機 (2004: 9-12)。此項評論，實為日後全球歐洲策略對於中國與印度高度著墨之先聲。

上開高層小組報告公布後，執委會於2005年發布一份里斯本

策略重新出發之文件，¹⁸⁰ 在該文件中，執委會強調：成長對於繁榮係不可或缺，除可為聯盟創造完全就業外，並為社會正義以及契機之基礎。對歐洲在全球之角色亦具有關鍵性影響並決定歐洲有無能力動員足夠資源以回應全球挑戰。¹⁸¹ 執委會並強調，經濟成長與就業機會之創造均有其國際面向，一方面須完成杜哈回合之談判，此項目標另須輔以雙邊或區域之自由貿易協定，例如南錐共同市場與海灣合作理事會。此外，在管制及行政之整合上亦應加強，除傳統大西洋兩岸之 (transatlantic) 經濟關係外，亦應加強與亞洲國家如中國、印度等新興經濟體之經濟關係。¹⁸²

(三) 全球歐洲策略

在此更新之里斯本策略中，全球歐洲策略乃是其中重要一環。全球歐洲策略之目的乃在於釐清貿易政策對於刺激成長以及創造就業之貢獻。全球歐洲策略意圖澄清：在快速變動之世界中，歐盟將如何建立一個更全面、整合而前瞻之對外經貿政策，進而更強化歐洲之競爭力。全球歐洲強調調適歐盟之貿易政策工具以面對新挑戰、與新貿易夥伴互動、以及確保歐洲市場對世界開放，且同時其他市場也對歐盟開放。¹⁸³ 同時，全球歐洲策略強調，由於全球化之影響，國際與內部之區別逐漸消融，內部政策通常對於外部政策產生影響，反之亦然。因而形塑一個更整合以及連貫之政策，乃是執委會之重要目標。¹⁸⁴ 基於此項理念，全球歐洲策略強調正確之

¹⁸⁰ European Commission, Communication to the Spring European Council, Working together for Growth and Jobs: A new Start for the Lisbon Strategy (hereinafter, A New Start for the Lisbon Strategy), COM (2005) 24 final, 2 February 2005.

¹⁸¹ A New Start for the Lisbon Strategy, 4.

¹⁸² A New Start for the Lisbon Strategy, 18.

¹⁸³ Global Europe, 2.

¹⁸⁴ Global Europe, 2.

內部政策以及對外市場之開展，以強化歐盟之競爭力。¹⁸⁵

就歐盟之外部經貿政策而言，全球歐洲策略首先宣示：歐盟將不會自多邊主義中退卻，歐盟仍然信守其對於多邊主義之承諾。¹⁸⁶ 在其他國家條件適合時，歐盟將隨時準備重拾多邊架構之談判。¹⁸⁷ 雙邊架構之談判，倘若處理得宜將促進且加速多邊貿易自由化之進行，然而，雙邊主義亦有可能危及多邊談判，因而，全球歐洲策略強調：歐盟將確保其所開啟之新自由貿易談判將成為多邊主義之基石，而非障礙。¹⁸⁸

全球歐洲策略並進而說明：自由貿易協定對歐洲來說並不陌生，例如在歐盟鄰國政策中，自由貿易協定對強化歐盟與鄰國之經濟與管制連結，扮演重要角色。自由貿易協定亦係歐盟與非加太國家間經濟夥伴協定 (Economic Partnership Agreement) 以及其他與中美洲以及安地斯共同體 (Andean Community) 間之聯繫協定重要基石。然而，此部分之政策主要係因應鄰國政策或發展目標，對於歐盟之貿易利益 (尤其與亞洲國家間) 則未妥善因應。此外，上開協定之範疇仍屬有限，聯盟應將其他議題列入考量，且在雙邊貿易關係上，聯盟應在較寬廣之架構下思考貿易政策。此外，若欲藉由貿易政策以助聯盟創造就業與追求成長，聯盟在日後自由貿易協定之選擇上，應以經濟因素作為主要考量。¹⁸⁹ 因而就新自由貿易協定談判夥伴之選擇乃係市場潛力 (經濟規模與成長) 與對歐洲出口利益之保護層級 (包含關稅與非關稅)。同時，歐盟應注意潛在談判夥伴與其他歐洲競爭者間之談判，其對於歐盟市場與經濟之可能

¹⁸⁵ Global Europe, 4-8.

¹⁸⁶ Global Europe, 10.

¹⁸⁷ Global Europe, 10.

¹⁸⁸ Global Europe, 10.

¹⁸⁹ Global Europe, 10-11.

影響，以及對於其他歐盟鄰國與開發中國家貿易夥伴貿易優惠之減損。¹⁹⁰

就自由貿易談判對象之選擇而言，全球歐洲策略基於以上二要件乃決定以東南亞國協、南韓以及南錐共同市場為優先談判對象，因其具有廣大市場潛力且對於歐盟出口利益存有高度保護，再者，該三國家（地區）亦與歐盟之競爭對手（考慮）進行自由貿易談判。印度、俄羅斯以及海灣合作理事會亦屬優先對象之一。而中國固然符合上開要件，然因其可能遭逢之契機與挑戰，則須特別予以注意。¹⁹¹ 就自由貿易協定之內容而言，全球歐洲策略強調，此項競爭力導向之自由貿易協定（competiveness-driven FTA）在其範疇上必須全面且具有企圖心，應以最高限度之貿易自由化為目標，其中包含廣泛之服務貿易自由化以及投資協定。就投資協定而言，歐盟須與會員國充分協調，以完成此項歐盟投資協定。倘若歐盟之貿易夥伴業已與其他競爭對手簽署 FTA，歐盟至少須確保相等之貿易自由化程度。¹⁹²

(四) 歐洲 2020 策略

2010 年，執委會提出一份名為歐洲 2020 策略之政策文件，在該文件中，執委會表示：歐洲須轉型成一個聰明、永續且涵括之經濟體（a smart, sustainable and inclusive economy）。所謂聰明之成長意指發展成為一個以知識與創新為基礎之經濟體；所謂永續成長係指能源使用更有效率、更加環保且更有競爭力；所謂涵括之成長意指促進高度就業俾得以提供社會與區域凝聚。¹⁹³ 就歐洲 2020 策略

¹⁹⁰ Global Europe, 10-11.

¹⁹¹ Global Europe, 10-11.

¹⁹² Global Europe, 10-11.

¹⁹³ Europe 2020, 5.

之外部面向而言，執委會強調應運用所有外部政策工具，藉由開放以及公平之市場上參與，強化歐盟之成長。在規則導向之國際架構下，開放之歐盟方得受惠於全球化之契機。¹⁹⁴ 與里斯本策略相仿，執委會之主要重心在於藉由知識創新以創造永續經濟成長，並進而促進聯盟之就業機會。¹⁹⁵

在歐洲 2020 策略之下，就歐盟之貿易政策而言，執委會強調應完成既有多邊以及雙邊之談判，並嚴格執行既有之國際協定，尤其應著重非關稅壁壘部分。其次，應開展未來產業之貿易，尤其綠能科技與綠能產品，高科技產品與服務以及國際標準化措施。此外，應與主要貿易夥伴建立高層戰略對話，以處理戰略議題，除應強化與美國間之跨大西洋經濟理事會以及與中國間之高階經濟對話之功能外，並應與深化其與日本及俄羅斯之關係。最後，執委會強調，其將持續向理事會報告貿易與投資障礙，以改善歐盟產業對外之市場進入與管制環境。¹⁹⁶

在歐洲 2020 策略之下，促進聯盟之競爭力，仍係聯盟之主要目標。¹⁹⁷ 同時，執委會亦明確表明：貿易政策係歐盟 2020 策略之重要環節，貿易政策須擴大其範圍以確保歐盟之競爭優勢，此亦包含貿易與投資政策。¹⁹⁸ 除了發展全面之投資政策外，執委會並應將投資保障與投資自由化政策，整合於現進行之貿易談判中。¹⁹⁹ 基於此原則，執委會表示：其將儘速提案更新相關之談判指令，從

¹⁹⁴ Europe 2020 Strategy, 22.

¹⁹⁵ Europe 2020 Strategy, 10.

¹⁹⁶ Europe 2020 Strategy, 24.

¹⁹⁷ Europe 2020 Strategy, 14.

¹⁹⁸ European Commission, "Trade, Growth, and World Affairs: Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy" COM (2010) 612 final, 9. November 2010 (hereinafter, Trade, Growth, and World Affairs), 6.

¹⁹⁹ Trade, Growth, and World Affairs, 6.

加拿大、新加坡以及印度等三國家開始，希望在既有貿易談判中涵蓋更廣泛之投資議題。此外，與第三國間（尤其中國）單獨之投資協定亦將列入考量。²⁰⁰

伍、結論

本文試圖從條約修正以及案例法發展之角度，探討歐盟對外經貿法之演進。本文首先釐清，里斯本條約中關於歐盟對外行動之目標以及相關之基本原則對於歐盟之對外經貿政策將產生何規範上之導引，並研析如何藉由真誠合作原則達成歐盟對外經貿政策之連貫以及立場之一致，以強化歐盟在國際代表之單一性。其次，本文從 EEC 條約以降乃至於里斯本條約之變革，對於歐盟對外經貿權限有何根本性之改變。並從歐洲法院自 AETR 以來之判決，探討歐盟對外經貿權限之取得與擴張，其中涵蓋默示權限、混合協定等核心議題。在討論歐洲法院之判例法發展時，並佐以國際經貿體系之演進，從消極整合到積極整合，從 GATT 乃至於 WTO 之成立等。在探討歐盟對外經貿權限議題後，本文並研析歐盟對外經貿政策之制度運作以及政策變遷，此項議題除涉及歐盟專屬權限之擴張外，亦包括決策程序之改變，以及歐洲議會角色之強化，再者，由於執委會中貿易委員之更替所衍伸之政策之更迭，均係本文探討之範圍，就政策變遷而言，本文從里斯本策略出發，析論全球歐洲策略以來，歐盟對外貿易政策之演變，並探求歐洲 2020 策略對於歐盟之對外經貿政策可能產生之影響。

依據以上研究，本文發現：在歐盟對外經貿法的發展過程中，條約修正以及隨之而來的歐盟權限擴張，固然是歐盟對外經貿法發

²⁰⁰ Trade, Growth, and World Affairs, 6.

展之重要動力。然而，除了條約修正外，法院之判例見解，亦屬歐盟對外經貿法擴張之重要推手。其中厥為重要者乃係 AETR 以降之默示（專屬）權限，以及內部權限與外部權限之平衡主義。此外，在對外經貿協定之締結過程中，權限劃分係歐盟機構與會員國持續爭論之課題，也因此提供了法院介入之契機。法院之判決，也常是下一次條約修正予以成文化之客體。再者，歐盟對外經貿法之發展，係在世界貿易體系持續演變中進行，因而在關於國際大宗物資協定以及後來之世界貿易組織協定中，歐盟對外經貿法之發展，係隨著國際經貿體系之發展而與時俱進，因而傳統以關稅減讓為主軸之負面整合逐漸失去其重要性，國際組織所具有之規制功能乃至於積極整合，逐漸成為國際經貿體系之重心。因而，共同商業政策之內涵亦需隨之演變。

此外，歐盟對外經貿政策係之演變，經歷了歐洲整合由歐洲經濟共同體、歐洲共同體，乃至於歐盟的成立、共同外交與防衛政策支柱概念之產生，乃至於里斯本條約生效後，將共同商業政策置於歐盟對外行動之整體脈絡下，從而，歐盟之對外經貿政策，需受到聯盟對外行動之目標與原則所導引。是以，歐盟之對外經貿政策，除追求經貿目的外，並富有外交、安全、發展色彩。而近來歐盟對外經貿政策之轉變，全球歐洲策略乃係其中重要轉折點，執委會貿易委員之更迭，對此具有關鍵性影響。在追求競爭導向之自由貿易協定時，里斯本條約賦予歐盟之外人直接投資權限，對歐盟在自由貿易談判之擴展上，有相當之助益。

參考文獻

- 李貴英 (2000)。〈論歐洲聯盟投資政策〉，洪德欽 (編)，《歐洲聯盟經貿政策》，頁 251-292。台北：中央研究院歐美研究所。(Li, C. [2000]. Legal analysis on the investing policies of European Union. In D. C. Horng [Ed.], *European Union's economic and trade policies* [pp. 251-292]. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)
- 李貴英 (2007)。〈論歐洲憲法條約架構下之共同商業政策〉，《政大法學評論》，96: 345-396。(Li, C. [2007]. Legal analysis on the common commercial policies under the constitutional structures of the Europe. *The Chengchi Law Review*, 96: 345-396.)
- 周旭華 (2000)。〈歐洲共同體對外貿易關係權力劃分問題〉，《美歐季刊》，14, 4: 433-470。(Chou, H. H. [2000]. Division of powers in the European Community on external trade relations. *Americas & Europe Quarterly*, 14, 4: 433-470.)
- 林宜男 (2000)。〈從實施策略研討歐體反傾銷法之「傾銷認定」〉，洪德欽 (編)，《歐洲聯盟經貿政策》，頁 203-250。台北：中央研究院歐美研究所。(Lin, Y. N. [2000]. The justification of dumping in the EU's anti-dumping law and practice. In D. C. Horng [Ed.], *European Union's economic and trade policies* [pp. 203-250]. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)
- 林欽明 (1998)。〈歐洲聯盟貿易爭議之調解與內部整合〉，沈玄池、洪德欽 (編)，《歐洲聯盟：理論與政策》，頁 155-205。台北：中央研究院歐美研究所。(Lin, C. M. [1998]. The mediations and the internal integrations of trade debates of European Union. In C. C. Shen & D. C. Horng [Eds.], *European Union: Theory and policy* [pp. 155-205]. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)
- 洪德欽 (1998)。〈歐洲聯盟之理論與實踐——方法論之分析研究〉，沈玄池、洪德欽 (編)，《歐洲聯盟：理論與政策》，頁 1-85。台北：中央研究院歐美研究所。(Horng, D. C. [1998]. European Union: Theory and practice: The analysis research on methodology. In C. C. Shen & D. C. Horng [Eds.], *European Union:*

- Theory and policy* [pp. 1-85]. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)
- 洪德欽 (2006)。〈歐盟對外貿易與發展協定人權條款之規定與實踐〉，洪德欽主編，《歐洲聯盟人權政策》，頁 375-440。台北：中央研究院歐美研究所。(Horng, D. C. [2006]. The human rights clause in the EU's external trade and development agreement—Law and practice. In D. C. Horng [Ed.], *The EU human rights policies* [pp. 375-440]. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)
- 宮國威 (1998)。〈當前歐洲聯盟與拉丁美洲政治暨經貿關係之發展及其限制〉，沈玄池、洪德欽主編，《歐洲聯盟：理論與政策》，頁 415-460。台北：中央研究院歐美研究所出版。(Kung, G. W. [1998]. The political and economic relations between the European Union and Latin America: Current development and its limitation. In C. C. Shen & D. C. Horng [Eds.], *European Union: Theory and policy* [pp. 415-460]. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)
- 陳麗娟 (2009)。〈里斯本條約後 EU 的共同貿易政策之研究〉，《貿易政策論叢》，11: 169-192。(Chen, L. J. [2009]. The research on the EU's common commercial policy after Lisbon Treaty. *Journal of Trade Reliefs*, 11: 169-192.)
- 陳麗娟 (2010)。〈歐洲聯盟在經貿領域全球角色之研究〉，《貿易政策論叢》，13: 51-88。(Chen, L. J. [2010]. The research on the european union as a global actor in the economic and trade spheres. *Journal of Trade Reliefs*, 13: 51-88.)
- 鄧衍森 (1997)。〈歐洲共同體對外權能〉，《貿易調查專刊》，2: 45-61。(Teng, Y. S. [1997]. The foreign powers and functions of European Community. *International Trade Commission*, 2: 45-61.)
- 鄧衍森 (2004)。〈WTO 協定歐洲聯盟之法律效力〉，《台灣國際法季刊》，1, 3: 9-30。(Teng, Y. S. [2004]. The legal effects of the WTO agreements in the European Union. *Taiwan International Law Quarterly*, 1, 3: 9-30.)
- Bartels, L. (2005). *Human rights conditionality in the EU's international agreements*. Oxford, UK & New York: Oxford University Press.

- Charnovitz, S. (2002). The WTO cosmopolitics. *New York University Journal of International Law and Politics*, 34, 2: 299-354.
- Craig, P. (2010). *Lisbon treaty: Law, politics and treaty reform*. Oxford, UK & New York: Oxford University Press.
- Cremona, M., & De Witte, B. (Eds.). (2008). *EU foreign relations law: Constitutional fundamentals*. Oxford, UK: Hart.
- Dashwood, A., & Maresceau, M. (Eds.). (2008). *Law and practice of EU external relations: Salient features of a changing landscape*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Dimopoulos, A. (2010). The effects of the Lisbon Treaty on the principles and objectives of the Common commercial policy. *European Foreign Affairs Review*, 15, 2: 153-170.
- Eeckhout, P. (2011). *External relations of the European Union: Legal and constitutional foundations* (2nd ed.). Oxford, UK & New York: Oxford University Press.
- Generalised System of Preferences. (2010). *EU temporarily withdraws GSP+ trade benefits from Sri Lanka*. Retrieved August 17, 2011, from <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=515&serie=316&langId=en>
- Generalised System of Preferences. (n.d.). *Commission statement on Sri Lanka GSP+ report*. Retrieved August 17, 2011, from <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=466>
- Hillion, C. (2008). Tous pour un, un pour tous! Coherence in the external relations of the European Union. In M. Cremona (Ed.), *Developments in EU external relations law* (pp. 10-36). Oxford, UK & New York: Oxford University Press.
- Jørgensen, K. E. (2006). A multilateralist role for the EU? In O. Elgström & M. Smith (Eds.), *The European Union's role in international politics: Concepts and analysis* (pp. 30-46). Oxon, UK: Routledge.
- Kok, W. (2004). *Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment*. Luxembourg, Belgium: Office for Official Publications of the European Communities.
- Koutrakos, P. (2008). Legal basis and delimitation of competence of EU external relations. In M. Cremona & B. De Witte (Eds.), *EU*

- foreign relations law: Constitutional fundamentals* (pp. 171-198). Oxford, UK: Hart.
- Krajewski, M. (2011). The reform of common commercial policy. In A. Biondi & P. Eeckhout (Eds.), *European Union law after the Treaty of Lisbon*. Retrieved August 17, 2011, from <http://ssrn.com/abstract=1732616>
- Lamy, P. (2001). *Harnessing globalisation, Do we need cosmopolitics?* Lecture presented at London School of Economics and Political Science, London. Retrieved August 17, 2011, from <http://www.lse.ac.uk/collections/globalDimensions/lectures/harnessingGlobalisationDoWeNeedCosmopolitics/transcript.htm>
- Lisbon European Council. (2000). *Presidency conclusions*. Retrieved August 17, 2011, from http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm
- Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, 40, 2: 235-258.
- Manners, I. (2006). Normative power Europe reconsidered: Beyond the crossroads. *Journal of European Public Policy*, 13, 2: 182-199.
- Meunier, S. (2007). Managing globalization? The EU in international trade negotiation. *Journal of Common Market Studies*, 45, 4: 905-926.
- Meunier, S., & Nicolaïdis, K. (2006). The European Union as a conflicted trade power. *Journal of European Public Policy*, 13, 6: 906-925.
- Orbie, J. (2008). *Europe's global role: External policies of the European Union*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Wu, C.-H. (2011). Foreign directive investment as common commercial policy: EU external economic competence after Lisbon. In P. J. Cardwell (Ed.), *EU external relations law and policy in the Post-Lisbon era* (pp. 375-400). Springer, the Netherlands: TMC Asser Press.

The Evolution of EU External Economic Law —Legal and Policy Changes

Chien-Huei Wu

Institute of European and American Studies, Academia Sinica
No. 128, Sec. 2, Academia Rd., Taipei 11529, Taiwan
E-mail: wch@sinica.edu.tw

Abstract

This article investigates the historical development and evolution of EU external economic law and policy. Firstly, it explores the expansion of the EU external economic competence by virtue of treaty revision and case-law. It then deals with policy aspects of EU external economic relations and delineates the changes and continuity thereof. In view of the coming into being of the Common Foreign and Security Policy by virtue of the Maastricht Treaty, and by locating the Common Commercial Policy in the context of EU external actions with the entry into force of the Lisbon Treaty, this article explores what objectives and principles should guide the external economic policies of the European Union.

Key Words: EU external economic law, Lisbon Treaty, common commercial policy, distribution of competence, Global Europe