

針對歐盟「永續採購」提案，提供中英文評論意見及相關 分析建議

中經院台灣 WTO 中心

(中經院編號 1000403) *

壹、諮詢問題

- 一、 針對歐盟於 2011 年 3 月間 GPA 委員會會議期間提案建議將「永續採購」納入未來工作計畫之提案提供中英文評論意見及需進一步釐清的問題。
- 二、 請就歐盟「永續採購」提案，分析歐盟提案之可能背景暨該提案對歐盟之利益
- 三、 除歐盟之外，國際間「永續採購」或綠色政府採購之趨勢如何？

貳、答覆意見

一、 國際間推動永續採購或綠色政府採購之趨勢

(一) 前言

全球綠色消費運動起源於1977年德國政府推動之藍天使環保標章計畫，此計畫之執行目的在於提昇德國民眾之環保意識，以改變其消費型態。除此之外，在1992年以前，數個歐洲國家，如荷蘭、丹麥、德國等，皆已將綠色生產消費之概念納入國家政策中。至於綠色採購之發展，則起源自1992年歐盟推出的第五行動計畫，該計畫要求歐盟各國將產品生產與消費的環境考量，整合併入推動永續發展之計畫中。爾後，經濟合作暨發展組織（Organisation of Economic Co-operation and Development，簡稱OECD）於1996年通過採納的「改善政府環境績效之建議」，以及1997年的國際綠色公共採購會議，皆指出創新的政府採購政策與管理可實行對環

* 本報告由中經院台灣 WTO 中心李淳、顏慧欣負責，分析師陳孟君協助。

境更友善的產品與服務。¹

於此之後，2002年於約翰尼斯堡所舉行的世界永續發展高峰會(The World Summit on Sustainable Development)中也進一步明白指出，各國應鼓勵各層級機關在決策時，將永續發展納入考量。除此之外，各國政府應推行鼓勵發展，以及推管無害環境產品和服務的公共採購政策。基此，綠色採購之活動開始迅速推廣，而多數OECD國家（美國、日本、加拿大、澳洲、韓國）、我國，甚至是開發中國家（如中國、泰國以及菲律賓），皆陸續展開永續採購之政策，並推動相關法律與方案，積極推動政府綠色採購之工作。

（二）主要國家推動永續採購或綠色採購之經驗

1. 歐盟

依據「歐洲聯盟運作條約」（Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）2第6條，環保措施應納入歐盟整體政策制訂與執行之考量中。依據此一授權，歐盟採購相關指令，均納入此一考量，以推動永續發展。具體而言，歐盟於涉及「自來水、能源、運輸與郵政採購」之2004/17/EC指令第53及55條，³以及涉及「公共工程、供應與服務提供合約」之2004/18/EC指令⁴第50、53條中，允許將環境保護的考量納入採購之中。其主要納入考量之要件包含：

- 定義技術規格得包括環境績效標準與生產方法

¹ 于寧、賴明伸，2000a，全球各國綠色政府採購運動之發展現況與展望，環保標章簡訊，第21期，頁2-17。

² 原名為「建立歐洲共同體條約」（Treaty establishing the European Community，2007年經里斯本條約(Treat of Lisbon)改名為「歐洲聯盟運作條約」（Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）。

³ DIRECTIVE 2004/17/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.

⁴ DIRECTIVE 2004/18/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts.

- 得以使用環境特性/績效作為技術規格
- 得以使用歐盟或國家環保標章規格作為技術規格
- 廠商證明環境管理措施時，優先考 EMAS(Eco-Management and Audit Scheme) ，而 EMAS 為一個自願性的 EU 生態環境管理系統
- 可使用環境績效作為決標準則
- 得將環境考量納入為履行契約條件

歐盟綠色採購所涵蓋之產品範圍包括服務業及所有消費產品，以及建築、食品與提供飲食服務、運輸與運輸服務、能源、辦公室設備與電腦、衣服制服與其他紡織品、紙張與影印服務、傢俱、清潔產品與服務、健康部門所使用之設備。

然而在實踐上，歐盟各國所採取之綠色採購措施，均有所不同。如奧地利、法國與德國，係將綠色採購規定納入政府採購法中，但丹麥與瑞典，則是透制定綠色採購特別法做為落實基礎，而英國與比利時，則係透過其其他自願性措施實施(參見表 1)。

表1 歐盟部分國家綠色採購制度歸納

歐盟國家	推動綠色採購方式			
	A	B	C	D
奧地利		X		
比利時				X
丹麥	X		X	X
法國		X		
德國		X		
荷蘭				X
瑞典	X		X	X
英國				X

註：採購方式說明：

- A. 屬於整體環保政策之一部份(Embedded in the overall Environmental Protection Policy)
- B. 納入政府採購法之規定(Part of Government Procurement Law)
- C. 特別綠色採購法(Specific Government Green Procurement Law)
- D. 其他自願性措施

資料來源：國際綠色採購網絡 (International Green purchasing Network), 2006.

(<http://www.igpn.org/news/pdf/GEN%20GGP%20Survey%20Analysis052006V1.3.pdf>)

2. 美國：

美國政府對於政府綠色採購計畫之推動，主要係以聯邦法令與總統之行政命令為推動之法律基礎。其法源為美國總統於 1998 年 9 月簽署的第 13101 號行政命令：「透過廢棄物減量、資源回收及聯邦採購來綠化政府行動」與美國資源保育與回收法(Resource Conservation and Recovery Act, RCRA)的第 6002 條。

美國聯邦政府對於綠色採購之推動，則是以美國環保署(EPA)之「全面性採購指導綱要計畫」(Comprehensive Procurement Guidelines (CPG) Program)為主。除此之外，尚包括能源之星(Energy Star Program)與聯邦能源管理(Federal Energy Management Program)等計畫，同時並以美國環保署之「具環境優越性之採購計畫」(Environmentally Preferable Purchasing, EPP)為一主要之資訊提供計畫。

依據 RCRA 第 6002 條與美國總統第 13101 號行政命令之規定，美國環保署需指定含有回收材料之產品，並且頒布採購這些產品之指導綱要。一旦一項產品經環保署指定，使用聯邦經費進行採購之機關就必須在實際可行狀況下，採購含有最高回收物質比率之該類產品。

CPG 計畫之規定適用於任何使用聯邦經費進行採購之聯邦、州或是地方機關，只要是使用聯邦經費進行採購，一年內購買該項產品金額超過一萬美元，而該項產品又屬於 EPA 列入 CPG 產品者，則凡是符合前項規定之機關，需要在 EPA 公佈 CPG 產品之一年內，針對該項產品，擬定「承諾採購計畫」(Affirmative Procurement Program)，以推動該項產品之優先採購計畫。

3. 加拿大

加拿大亦屬於由聯邦中央政府率先推動政府綠色採購計畫之國家。加拿大政府之綠色採購計畫是屬於聯邦政府「政府綠色行動計畫」(Greening

Government)之一部份。而政府綠色行動計畫是加拿大政府因應 1992 年里約宣言，為達成永續發展目的整體計畫中的政府部門因應作法。

加拿大聯邦環境部於1992年後，開始制定供各部門參考之實施指導綱要與綠色查核表。加拿大並無特定綠色採購之法源規定，其所制定查核表與指導綱要皆屬於建議性質。1999年加拿大推動「政府行動之永續發展倡議」(Sustainable Development in Government Operations, SDGO)，由公共工程與服務部、自然資源部及環境部共同負責；2001年這三個部門共同推出「政府作業之永續發展」報告與對應行動計畫。此後加拿大政府陸續公佈多項永續採購指南與綠色產品查核表，查核表之作用在於提供各採購承辦人員進行採購時，對於擬採購物品的設計、產品包裝、使用與維護、廢棄處置等方面加以考量。加拿大公布的採購指南範圍則涵蓋印刷用紙、辦公家具、綠色旅館、綠色會議等多項項目。

4. 日本

1995年6月，日本下議院通過政府綠色行動方案。為推動此項行動計畫，日本政府與各公司與產業團體，於1996年2月成立「日本綠色採購網路」組織 (Green Purchase Network, 以下簡稱 GPN)。此組織主要之目的在於推動日本的綠色採購，同時提供政府機關、私人機構與一般消費者綠色產品採購之資訊，並對所有組織與消費者宣導綠色採購的理念及實施方法。而參與此組織的會員承諾將藉由購買對環境友善之物品，來減少採購活動對於環境之衝擊。

此外，日本國會於2000年5月底通過綠色採購法。於此項法案中，日本政府並未規定那些產品為適用此項法案之綠色產品，僅指出政府機關可以採用第三方驗證系統 (例如：環保標章或是能源之星等制度)，或是綠色產品資訊系統(例如：綠色採購網路組織所提供之產品環境資訊手冊)所提供之指引，來作為進行綠色採購之產品選定之準則參考。此法令同時強制全國性政府機關必須每年擬定綠色採購政策、進行實際採購活動，以及定期報告執行成果，並且鼓勵地方政府機關仿效中央機關進行此項措施。

5. 台灣

台灣方面，我國政府綠色採購行動之推行於1992年8月開始，首先是由行政院環境保護署（以下簡稱環保署）訂頒「行政院環境保護署環保標章推動使用作業要點」，並於1993年正式推出環保標章制度。環保標章制度的實施使政府機關在推行綠色採購制度時，能具有明確優先的選擇項目。

除此之外，為建立政府綠色採購法制化並提供施行之法律依據，我國「政府採購法」於1998年5月27日制定公布，而其中第九十六條為綠色採購條款⁵。隨後由行政院公共工程委員會與行政院環境保護署於1999年5月26日公布「機關優先採購環境保護產品辦法」，並在同年5月26日起與「政府採購法」同步施行。「機關優先採購環境保護產品辦法」明訂了環境保護產品種類、優惠比率、以及優先採購方式，另外，為鼓勵徹底落實綠色採購作業，該辦法第16條更納入對於採購環保產品績效卓著或有創新措施之機關或個人獎勵之規定。

表2 歐盟與台灣綠色採購制度之比較

比較項目	歐盟	台灣
是否使用環保標章	V	V
環保標章範圍	涵蓋之產品範圍包括服務業及所有消費產品(但食物、飲料及醫藥除外)	申請使用環保標章之產品項目，係以經行政院環境保護署公告之產品項目為限
綠色採購條款	於 2004/17/EC 與 2004/18/EC 指令允許將環境保護的考量納入採購之中，主要納入考量之項目有： - 定義技術規格得包括環境績效標準與生產方法	1. 政府採購法第 96 條： - 機關得於招標文件中，規定優先採購取得政府認可之環境保護標章使用許可，而其效能相同或相似之產品，並得允許百分之十以

⁵ 政府採購法第 96 條：「機關得於招標文件中，規定優先採購取得政府認可之環境保護標章使用許可，而其效能相同或相似之產品，並得允許百分之十以下之價差。產品或其原料之製造、使用過程及廢棄物處理，符合再生材質、可回收、低污染或省能源者，亦同。其他增加社會利益或減少社會成本，而效能相同或相似之產品，準用前項之規定。前二項產品之種類、範圍及實施辦法，由主管機關會同行政院環境保護署及相關目的事業主管機關定之。」

	<ul style="list-style-type: none"> - 得以使用環境特性/績效作為技術規格 - 得以使用歐盟或國家環保標章規格作為技術規格 - 廠商證明環境管理措施時，優先考EMAS(Eco-Management and Audit Scheme) ，EMAS為一個自願性的 EU生態環境管理系統 - 可使用環境績效作為決標準則 - 得將環境考量納入為履行契約條件 	<p>下之價差。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 產品或其原料之製造、使用過程及廢棄物處理，符合再生材質、可回收、低污染或省能源者，亦同。 - 其他增加社會利益或減少社會成本，而效能相同或相似之產品，準用前項之規定。 <p>2. 環保署與公共工程委員會會公告「機關優先採購環境保護產品辦法」，針對政府採購法第 96 條做進一步的規定，並將環保產品分為三類。</p>
<p>綠色採購優先領域</p>	<p>建築、食品與提供飲食服務、運輸與運輸服務、能源、辦公室設備與電腦、衣服制服與其他紡織品、紙張與影印服務、傢俱、清潔產品與服務、健康部門所使用之設備。</p>	<p>依「機關優先採購環境保護產品辦法」第二條、第三條、第四條、第六條，環境保護產品分為三類，此三類皆可納入綠色採購指定項目：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 第一類產品：取得行政院環境保護署認可之環保標章使用許可以及取得與我國達成相互承認協議之外國環保標章使用許可者。 - 第二類產品：非屬環保署公告之環保標章產品項目之產品，經環保署認定符合再生材質、可回收、低污染或省能源條件，並發給證明文件者。 - 第三類產品：指該產品經相關目的事業主管機關認定符合「增加社會利益或減少社會成本」之產品，並發給證明文件者。節能標章產品屬於第三類產品。

二、歐盟「永續發展」之提案分析與評論

(一) 歐盟提案之重點內容

1. 關於第I段

理想的政府採購應同時兼顧採購效益與其他重要目標，包括政府機關在採購服務與貨品時，納入社會責任與永續發展的要素。政府應著眼於更高的社會價值來善用其採購權力，包括:促進創新，尊重自然環境，對抗氣

候變遷，節約能源使用，改善就業，公共衛生與社會條件，以及提升品質並兼顧弱勢族群。在晚近數年間，考量環保與社會責任面向，與採購創新產品與服務，已成為政府採購之附帶目標，因為達到這個目標亦有助於使公共支出能作更有效之運用，例如採購不再著重於追求最低購買價格，而是轉為注重最低的產品週期成本。

因此，永續採購(SPP)應解讀為政府機關在從事貨品、服務與工程之採購時，應兼顧經濟、社會與環境三項永續發展指標之平衡，任何國家之領導階層均應對此跨領域議題有所認識。

2. 關於第II段

WTO政府採購協定亦揭橥了平衡經濟、社會與環境三者永續發展之互補目標。首先，WTO協定之前言確認了永續發展與環境保護的兩大原則，GPA條文亦肯認採購機關有權準備、採用或適用保護天然資源或環境之技術規格。此外，GPA豁免條款允許締約國有權採行或實施保護人類動植物生命健康之必要措施，亦允許締約國使用身心障礙人士、慈善機構與監獄勞動方面之貨品與服務，然而該等措施仍不得對國際貿易產生歧視性或隱藏性限制的效果。

基於上述條文規定，應認為GPA允許採購機關在訂定技術規格時除了兼顧環境保護，亦應注意到不歧視原則，並力求規格之客觀性與多元性。著眼於目前WTO與GPA對於環境與社會政策的創新仍趨於保守，締約國應致力於為GPA首開先河，將永續採購政策落實在GPA架構下，一方面確保智慧創新的政府採購，另一方面取得環境與社會永續發展目標的平衡。

3. 關於第III段

基於上述說明，GPA委員會日後未來工作計畫內容提案如下：

- GPA會員應向委員會通知其為促進永續採購目標所採取之國內措施。
- 基於WTO秘書處所準備之措施摘要，GPA委員會應採納認定確保

永續採購目標，且未對協定產生不利影響之最佳作法。

- 因該項決議為唯一具法律拘束力之國際政府採購協定下所採納，因此，日後可能成為國際間永續採購之參考文件。

(二) 中英文評論

1. 依據前述分析，包含歐盟與我國在內的WTO會員對於政府採購內容，愈加強調永續發展與環境相關之條件，已成為普遍之趨勢，並紛紛採取各種強制性與非強制性之政策或法規命令，推動綠色或永續採購。然而各國對於政府綠色採購計畫之規定與要件，有很大之不同。如同本報告表1所歸納，即使在歐盟成員國間，對於推動綠色採購之作法上，亦有很大的差異性。
2. 由於2007 GPA協定第10.6條，僅鼓勵會員應儘可能的適用或採用可促進自然資源保育或保護環境之技術規格，而無其他細部規則。因此為確保對政府綠色採購有強制義務要求之國家，不會影響GPA會員公平參與競爭之權利與機會，同時促進各國推動綠色採購措施，應為歐盟提出本項提案之初衷。
3. 在此一認知下，由於我國亦有綠色採購措施，且討論、發展更為細緻之綠色採購多邊規則，有助於降低藉由綠色採購措施做為不必要及隱藏性貿易障礙，強化我國業者拓展海外政府採購市場，我國可採取積極參與討論之立場。
4. 然而對於歐盟所倡議之工作項目，仍有若干議題需要釐清，可與歐盟進技術討論：

(1) 基本目的之釐清 (Clarification on the basic objective)

- 我國同意永續採購為未來之潮流與趨勢，但GPA為WTO架構下之複邊協定，目的在於確保政府採購市場之開放及規則之調和。其是否適宜作為「推動」GPA會員內部採取特

定採購政策之機制，又如何融入GPA協定之性質，可請歐盟進一步說明。

- We share the observation that sustainable public procurement (SPP) is a critical and important component in the development of the overall sustainable policy at both national and international levels. Yet given that fact that the GPA is a plurilateral agreement under the auspices of the WTO, with the primary objectives of promoting government procurement liberalization and harmonization of procurement rules, we would like to seek EU' s elaboration on the appropriateness of using the GPA as an platform to 'encourage' the adoption of specific procurement policies such as SPP by GPA Members. Further we also would like to know how these two objectives can set comfortably together within the GPA framework.

(2) 要求GPA會員進行通知部分(Regarding notification of SPP measures)

- 首先進行通知或屬增進瞭解所必須之第一步，亦有助於各GPA會員了解其他會員之相關制度。然而，世界各國目前之永續採購措施，多與環保有關，並注重環保對社會之影響關係。故多數永續採購亦屬於「綠色採購」(green procurement)。然而歐盟提案中，亦論及社會目標之兼顧。因此建議請歐盟釐清其所謂「永續採購」措施，是否與「綠色採購」具有相同意義，或是有其他非屬於綠色採購之「永續採購」措施。若有具體範例，可請其加以說明，俾使GPA會員進行通知時，能明確瞭解通知之範圍及對象。
- 又即便是歐盟本身內部之各國規定已經相當繁雜，若欠缺同一之通知格式，秘書處未來亦很難進行歸納工作。對此，

建議詢問歐盟作為一個多國組織，其如何掌握各成員國之綠色採購措施，以及是否有建議的格式範本。

- We agree that notification of SPP measures is the first step necessary to jump-start the subsequent discussions. It can also enhance the understanding of each Member's current SPP regime. It appears to us, however, that SPP regimes in many Members, including the regime in TPKM, are related to accommodating environmental protection considerations in public procurement policy, such that it is referred to as "green procurement" in many instance. The EU proposal, meanwhile, expressed the inclusion of social considerations as part of the SPP regime. To this end, we would like to seek EU's clarification on the difference between SPP and green procurement, and provide examples, if possible, of SPP that are not equivalent to green procurement. This would facilitate our understanding on the scope and measures that are subject to the notification requirement.
- As to the possible format of the notification document, we understand that diversified SPP measures exist across GPA Members. Without a simple yet effective notification template, it would be plausible to delay WTO Secretariat's preparation of the summary. Given the fact that diversified SPP measures also exist across EU member states, we would like to know the methodologies EU used to collect information on SPP measures within EU, and the template of notification document.

(3) 關於提出最佳範例參考文件部分(regarding the best practice reference)

- 由於SPP措施亦屬於技術規格之一種，因此解釋上亦受到2007年GPA協定第10條之規範。由於2007 GPA協定第10條

已將如「必要性測試」、「功能描述」、「採用國際標準」以及「妨礙競爭禁止」等條款納入。因此本條作為SPP之規範外，有何不足之處？而歐盟提案之「最佳範例」參考文件，似乎有意進一步做為「推廣」SPP措施之基礎，因此此一最佳範例之定位，是強調鼓勵，抑或注重避免造成貿易障礙？可請歐盟提出初步看法。

- 此外，由於歐盟國家之綠色採購制度亦有很大差異，因此可請歐盟先分享其如何調和歐盟成員國間之綠色採購制度，或提出其對歐盟成員國家之間推動「最佳作法」的經驗以供參考。
- Considering that SPP measures are in most cases concerned with technical specifications in government procurement, we would like to know EU' s views on the possible deficiency in Article 10 of the 2007 GPA in regulating SPP measures. Further to this, we would like to know the EU' s initial concept on the possible nature of the 'best practice reference' as proposed by EU. In particular, we would like to know, for the time being, if the reference is aimed to 'encourage' SPP measures, or to 'ensure' unnecessary and discriminatory trade barriers are not created in the implementation of SPP measures.