

试论欧盟环保新指令 对我国出口贸易的影响

高永富

摘 要: 欧盟“双绿指令”的诞生与实施是新贸易保护主义和环保运动结合的产物。欧盟这两项指令的实施将对我国输欧电子电气产品的竞争力产生较大的负面影响。我们应当正确认识欧盟的“双绿指令”的性质和特点,相关出口企业要“苦练内功”,化压力为动力,提高生产与贸易领域的环保、技术水平;同时还应当对以环境保护为名行贸易保护主义之实的行为依法进行抵制和斗争。

关键词: 双绿指令;绿色壁垒;新贸易保护主义;相关对策

中图分类号: F742 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2006)06-0028-06

一、欧盟环保新指令

欧盟分别于2005年8月13日正式实施的《废弃电子电气设备指令》(简称“WEEE指令”),^①和2006年7月1日正式实施的《关于在电子电气设备中限制使用某些有害物质指令》(简称“ROHS指令”)^②已成为欧盟国际贸易政策措施的重要组成部分,人们往往将其称为欧盟的“双绿指令”。

欧盟“双绿指令”的诞生是新贸易保护主义和环保运动结合的产物,是在“绿色壁垒”问题日益突出的国际大环境中酝酿而生。这种背景下,贸易与环境两个问题便被一条绿色的纽带捆绑在了一起,绿色壁垒遂应运而生。可持续发展道路的选择引发了全球性的环境保护运动,是其产生的思想根源。人们消费观念的更新,对绿色产品需求的扩大,是其形成的内在原因。各国技术水平、经济实力和国家利益的差异,是其产生的客观原因。发达国家贸易保护主义的抬头和WTO规则体系这方面的不完善,是其产生的基本原因。

欧盟环保新指令不仅是国际贸易大环境下的产物,更主要的是为了阻隔来自新兴企业,尤其是发展中国家的机电、电子企业的威胁,以达到保护当地经济的根本目的。欧盟是世界最大的电子产品生产地,占世界总产值的26%,同时也是一个重要的电子产品市场,为世界第一大电脑和办公设备市场、第二大电讯和消费电子产品市场。而自1985年以来,我国机电产品出口额由16.8亿美元增长到2004年的3522.6亿美元,^③年均增长超过30%。持续、稳定、快速增长的机电产品出口为我国外贸出口增长和国民经济的健康发展做出了重要贡献的同时,也对国外各大电子、机电消费市场造成了恐慌和压力。各国纷纷采取这样

或那样的措施、法令来限制非本国产品的涌入,极力打压外国产品对本地市场的占有量。欧盟的“双绿指令”也正是出于这种贸易保护主义的需要而出台的。

1. WEEE 指令 欧盟在其2003年2月13日的官方公报中发布了《WEEE指令》,指令于2004年8月13日转换为正式法律,2005年8月13日正式实施。

指令要求生产商(包括进口商和经销商)负责回收、处理进入欧盟市场的废弃的电气和电子产品,并在此后对投放市场的电气和电子产品上加贴回收标志。WEEE指令要求产品的设计有利于报废电子、电气设备及其部件的分解和回收,并要求产品不得有妨碍再利用的设计。同时对WEEE的分类收集、处理、回收率、循环利用率、回收处理资金、应提供给使用者的信息等均做出了规定。指令的目的,重中之重是防治报废电子电气设备,此外是实现这些废物的再利用、再循环使用和其他形式的回收,以减少废弃物的处理。同时也努力改进涉及电子电气设备生命周期的所有操作人员,如生产者、销售商、消费者,特别是直接涉及报废电子电气设备处理人员的环保行为。WEEE指令的附件还对管辖电气电子设备的分类范围作了明确的界定。^④

2. ROHS 指令 在WEEE的基础上,欧盟认为即使对废弃电子电气设备进行了收集和回收,有害物质还是对人类健康和安全存在危险,因此又补充并出台了ROHS指令,与WEEE指令并行施行。ROHS指令由9条和多个附件组成。ROHS指令要求2006年7月1日以后投放欧盟市场的电器和电子产品不得含有铅、汞、镉、六价铬、多溴联苯和多溴二苯醚6种有害物质,对每种物质的最大浓度值也作了具体规定。但ROHS指令暂不适用WEEE指令所管辖电气电子设备分类范围的第8、9项。^⑤

3. 非食品消费品快速预警系统 欧盟非食品消费品快速预警系统(RAPEX)的法律依据是《欧盟通用产品安全指令》2001/95/EC(GPSD)。RAPEX是消费品出现危险时成员国与欧盟委员会迅速交换信息的系统。该系统涉及了除医药产品以外的所有消费品。该系统的目的是当消费品对消费者的安全与健康产生危险时,保证成员国之间以及与欧盟委员会及时通报信息,并采取相应措施保护消费者安全。所采取的措施包括主管当局的强制性措施和生产商和销售商所采取的自愿性措施。

RAPEX系统定期发表报告,通报相关情况。在2005年度报告中,通报了危险产品数量情报情况。2005年RAPEX系统通报危险产品数量最多的原产国仍然是中国,有340件,占被通报总数的49%,排在第一位;欧盟25国,欧洲自由贸易区(EFTA)和欧洲经济特区(EEA)成员挪威、冰岛和列支敦士登139件,占被通报总数的20%,排在第二位;原产国不详的有138件,占被通报总数的19%,排在第三位。

二、欧盟环保新指令的性质与特点

尽管欧盟的“双绿指令”是秉承了可持续发展的理念,但在具体实施上却未必能合理考虑到各国、各地区的发展不平衡,这在客观上形成了绿色壁垒,造成了对他国产品的间接歧视,构成了对外国产品市场准入的限制。

欧盟的新指令具有以下一些主要特点:

1. 不平衡性 众所周知,当今世界,发达国家与发展中国家的发展状况已呈现极大的不平衡性。而欧盟无视发展中国家的现实情况,以其先进的技术、雄厚的资金提出过高

标准,把发展的不平衡导入国际贸易领域,引致更多的不平衡。从而以牺牲发展中国家的利益来达到保护国内贸易的目的。

2. 广泛性 双绿指令涉及的内容非常广泛,不仅涉及有关商品的生产、销售方面的规定和限制,而且对上游产品,诸如零部件、用料,焊接工艺等一系列环节亦提出相当高的要求。这就必然要求企业从生产管理、原材料供应体系,到质量控制等多环节进行调整。

3. 较强的技术性 这是“双绿指令”的最大特色,同时也是发展中国家要在短时期内与欧盟新标准接轨所面临的最大障碍。其效应较之关税壁垒有过之而无不及,而且这种措施容易从一个国家扩散到多个国家,产生连锁反应,一步一步把技术落后,经济实力欠佳的小国、弱国边缘化。事实上,继欧盟之后,日、美等多个国家已相继提出类似的绿色标准,这些新兴的绿色壁垒,无疑将在未来几年内使许多发展中国家包括中国的出口贸易面临十分困难的局面。

4. 规定的不合理性 ROHS指令实行“一点否决”,也就是说一台设备可能因为一个零件中的某一种材料限制超标,而被判整批不合格。高水准的环境标准、环境成本内化的要求,使发展中国家丧失比较优势;复杂苛刻的环保要求,发展中国家望尘莫及,造成事实上的歧视;让发展中国家承担发达国家历史上破坏环境的成本,既不合理,也不符合WTO公平贸易的原则;况且,发达国家统一实施环保标准,则发展中国家的差别与特殊待遇就无法体现。正是这些单边措施产生的“溢出效应”对当前WTO的多边体制提出了挑战。

三、“双绿指令”对我国机电产品出口贸易的影响

欧盟两项指令覆盖了十大类电子电气产品,对材料、零部件及设计工艺提出了更高的环保要求,指令的影响不仅限于电子电气产品本身,还涉及原材料、化工、包装等上下游行业,因此这两项指令的实施将对我国输欧电子电气产品的竞争力产生较大的负面影响。据官方公开统计资料显示,2004年,我国对欧机电产品出口684亿多美元,除去零配件以及其他上游产品,两指令的实施将直接影响到我国467.8亿美元机电产品的出口。2005年对我国机电产品出口的直接影响将达到560亿美元。

对我国相关出口产品生产厂商来说,2005年8月以后的出口明显会带来4项主要成本的增加。

1. 回收处理费用增加 2005年8月13日以后投放市场的产品,生产者应支付所有自己生产的产品的回收、处理、再循环和环保丢弃处理的费用,欧盟规定回收率和再利用率为70%~80%。目前欧盟是我国电子电气产品出口的主要市场,两项指令实施后,如前所述,电子电气回收成本将转嫁到制造商身上,国内制造业会失去成本优势,从而降低相关出口产品的竞争力。

2. 有害物质检测成本增加 欧盟制订了相应的法律,而如何确定产品是否符合要求就要通过必要的手段进行检测以维护法律的严肃性,生产企业要生产符合要求的产品也要对构成产品的所有原材料和零部件逐一识别,确保不含有害物质。如电源线的绝缘护套中不能含铅,冰箱的制冷剂不用镀铬的零部件,包装材料要确保选用无毒、无污染、可再生、易降解的材料等等,这些都需要生产商付出一定的检测费用。

3. 替代材料成本增加 我国生产的大部分电子电气产品都使用了6种被禁的有害物

质,寻找替代品要增加产品的成本,而使用替代品要求对相关制造过程和生产工艺装备进行改进,并且目前有些被禁的有害物质还难以找到合适的替代品。

4. 本土零配件生产企业压力增加 目前我国相关出口产品的主力军是大批外资企业,但为其承担零部件配套的却大部分是本土中小企业,对于跨国公司来说,对零部件进行控制就可以规避ROHS指令带来的风险,而配套厂商必须使自己的产品符合要求才能成为跨国公司的合格供应商,这样对于两指令带来的压力和影响就被转移到了中小企业身上,而这些企业缺乏检测手段和研发能力,难以具备有害物质的替代技术和工艺。

根据中国机电进出口商会的统计数据表明,受欧盟上述指令影响,国内电子电气产品生产企业的整体成本将至少提高10%左右,出口价格上涨15%左右。

四、我国应采取的相关对策

1. 正确认识欧盟“双绿指令” 要区分环境保护和绿色壁垒,不能笼统地把保护环境的国际条约、国家标准和各种绿色认证制度一概视为绿色壁垒,只有建立在歧视待遇和保护国内产业基础上的措施才是绿色壁垒。如前所述,欧盟的“双绿指令”虽带有贸易保护主义的色彩,但本质上来说,欧盟“双绿指令”代表着当前和未来的贸易发展的方向,我们不能一概地加以排斥和反对。的确,我国企业在全球化进程中,受到来自发达国家的诸多阻力,相比其他障碍而言,欧盟两项指令对我国机电业的影响将更为深刻,更为长远。短期内我国贸易主要表现可能是出口量下降,但从长期来看,却更有利于推动中国制造业技术进步和产业升级。欧盟的“双绿指令”对我国企业来说,未必不是一个新的契机。

2. 生产企业要“苦练内功”,提高生产与贸易领域的环保、技术水平

(1) 企业发展的唯一出路是创造新的比较优势,大力发展环保经济。我们不能永远遵循劳动力成本低这一静态的比较优势去参与国际分工和竞争,不能把产业结构锁定在低端环节,不能走东南亚等小国的依附型、加工型工业发展道路,要像美国、德国、日本和韩国等国家那样,通过国家和企业的力量,创造动态比较优势,大力发展环保产业,带动高科技发展和产业结构升级。

(2) 调整现有的ISO9001品质管理系统和ISO14000环境管理体系是最好的方法之一。ROHS或WEEE既是一个环保的标准又是一个产品的标准,无论环境管理系统或是品质管理系统,都是企业内部管理系统(ISO9001和ISO14000)的一环,其中有许多共同的要求。从产品的设计、接单、生产、出货到品质管理系统的所有流程来看,只要持续改善现有的制度以符合欧盟的“双绿指令”的要求,让这个品质管理和环境管理的工具能更具有针对性和应用性。

(3) 目前,欧盟只是实施了“双绿指令”,而没有确立一个绝对的国际标准,所以对国内企业而言,在已进行相关检测的基础上,应积极争取欧盟的豁免权,尽量减少可能产生的损失。欧盟要求的是申报制,即企业表明自己出口到欧盟的产品已经达到要求即可,并没有要求递交检测证书,这一规定无疑是简化了“达标”的操作步骤,为企业自力争取豁免权铺平了道路。同时,企业出口时必须就“双绿指令”可能产生的问题与进口商达成有关责任协议,来减少因违反“双绿指令”而被清退出欧盟市场的风险。

事实上,我国不少企业已经和正在“苦练内功”,千方百计地提高生产和贸易领域的环

保、技术水平。例如,美的集团为了积极应对欧盟指令,成立了专门的机构进行对策研究,并建立起了环保设计、检测生产、检测监控三大体系,对产品的设计、制造和原材料采购等各个环节进行了“绿色改造”,努力杜绝有关指令限制的有害物质。美的集团微波炉事业部投资购进的“能量色散型X射线荧光分析装置”能准确地检测物料的有毒物质含量,能及时地督促供应商提供合格的物料,同时也可为美的节约高额的检测费。又例如,春兰集团将国际通行且与WEEE和ROHS指令相配套的有害物质控制及环保法规,引入集团所属制造工厂的管理及生产体系;建立将欧盟指令的刚性指标与企业实际生产状况相结合的内部研发、采购、制造、检验新制度;加快有害材料替代物的研究,现已开发出对臭氧层破坏系数为“0”的空调器新型制冷剂。创维集团于2005年7月在深圳召集500多家国内供应商签订“绿色供应链协定”,逐步推行零铅工程,确保出口欧洲的产品达到要求。康佳集团从2005年开始,投入大量资金先后对4条生产线进行了无铅化改造,重点对回流焊、波峰焊等设备进行了升级,目前已经整体改造完毕。

3. 政府与企业对以环境保护为名行贸易保护主义之实的行为应当依法进行抵制和斗争

(1) 通过立法扶持绿色产业、清洁技术和环保技术的发展。加快制定相关法规,促进企业技术创新,使产品更节能、更低耗、更环保。只有跟欧盟同步,甚至提前根据环保指令立法,才能避免被欧盟环保指令拒之门外的全球其他国家库存的电子产品及原材料大量涌向中国。

(2) 制订一套严格的、符合WTO规则的控制进口的环保标准、法律法规,逐步构建适应我国市场经济要求的绿色贸易体系,坚决禁止严重污染环境的产品,包括危险废弃物、国外淘汰的严重污染环境的产品、技术和设备的进口,加强进口商品检验和检疫力度,防止危害人民安全的产品进入中国市场,以切实维护我国的环境利益。

(3) 充分利用WTO有关协议中的发展中国家特殊待遇条款。作为最大的发展中国家,我国应充分利用发展中国家特殊待遇条款,强调发展中国家应享有差别与更优惠的待遇,争取在技术标准方面享有差别待遇。

(4) 应与其他发展中国家保持密切联系,加强团结与合作,一起积极参与国际社会有关环境与贸易关系的谈判,在多边谈判的基础上纠正现有环保条款的缺陷,与发达国家成员共同制定能够真正顾及发展中国家的发展现状与要求的公正合理的环保条款,维护自身的合法权益,同时,根据“谁污染,谁治理”的原则,力争让发达国家承担历史责任,向发展中国家提供治理环境污染的技术和资金援助。

(5) 政府与企业对以环境保护为名、行贸易保护主义之实的行为应当依法进行抵制和斗争。我们一方面要积极主动立法,参与多边环保谈判,以保护资源和环境;另一方面对以环境保护为名行贸易保护主义之实的行为应当依法进行抵制和斗争,要充分利用WTO争端解决机制,打破绿色壁垒。从WTO审理的案件看,不少引用GATT第20条“一般例外”进行限制的发达国家,许多都败诉了,包括美国和欧盟。因此,只要我们熟悉国际规则并积极申诉,就可以打破绿色壁垒的限制,维护我们的正当权益。

(作者单位:上海对外贸易学院)

注 释:

① 英文全称为:DIRECTIVE 2002/96/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment.