

簡析歐盟貿易救濟程序中的共同體利益

李宜芳、陳韻竹

今 (2013) 年 8 月 28 日，歐盟執委會貿易執委發言人 John Clancy 證實，對於中國是否針對其所生產、出口至歐盟太陽能板進行補貼的初步調查結果顯示中國政府確有補貼情事，歐盟太陽能工業發展聯盟 (Prosun) 更進一步透露，補貼額高達太陽能板銷售金額的 11%。歐盟執委會則表示，目前已將調查結果通知中國政府、出口商、歐盟進口商、歐盟製造商等利害關係團體，待其回覆意見後，歐盟會對是否採取平衡措施與否，做出最終的決定¹。申言之，若依初步調查結果所示，中國政府確有進行補貼之情事²，則歐盟決定採取平衡措施與否，依照歐盟平衡稅 (反補貼) 條例³，及 (EU Anti-Subsidy Rules) 第 15 條之規定⁴，於有助於維護歐盟共同體利益 (community interest, 下稱共同體利益) 的情形下，歐盟將採取平衡措施。因此，關於歐盟如何認定共同體利益、如何判定平衡措施有助於維護共同體利益與否，便更形重要。

「共同體利益」之概念實近似於我國進口救濟實務中關於「國家整體經濟利益」之衡量，並非歐盟所獨有之法律要件。基此，本文藉此機會由 WTO 對此要件是否有相關規範作為出發，接著針對我國針對「國家整體經濟利益」之衡量作一介紹，復說明歐盟共同體利益之概念，並以中國與歐盟太陽能板反傾銷爭議呈現歐盟如何具體操作共同體利益之判準。最後，本文將比較兩者概念之異同並作一結論。

WTO 相關之規範

WTO 反傾銷協定 (Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994)、WTO 補貼暨平衡措施協定 (WTO

¹ Jonathan Stearns & Ewa Krukowska, *EU Says Probe Finds Chinese Solar-Panel Makers Got Aid, Sustainability*, BLOOMBERG, Aug. 28, 2013, available at <http://www.bloomberg.com/news/2013-08-28/eu-says-probe-finds-chinese-solar-panel-makers-got-subsidies.html> (last visited Oct. 10, 2013).

² 2012 年 9 月 26 日歐盟太陽能工業發展聯盟 (Prosun) 代表歐盟太陽能產業向歐盟提出應對中國補貼太陽能模組或面板相關零組件進行調查 (AS594)，因中國政府為了促進再生能源開發利用，對於國內再生能源產業 (含太陽能產業) 設置專項補助金，其中包括國有銀行對太陽能產業低息貸款、政府予以出口補貼方案及出口產品研究發展基金等。另外，地方政府亦有補貼計劃，如廣東省予以出口產品設立基金，由於中國對於國內的太陽能產業補貼及大量傾銷到歐盟，所以造成歐盟太陽能產業不利的影響。

³ Council Regulation (EC) No 2026/97, of 6 October 1997 on protection against subsidized imports from countries not members of the European Community, 1997 O.J. (L 288) 1 [hereinafter EU Anti-subsidy Rules].

⁴ EU Anti-subsidy Rules art. 15: "Where the facts as finally established show the existence of countervailable subsidies and injury caused thereby, and the Community interest calls for intervention in accordance with Article 31, a definitive countervailing duty shall be imposed by the Council..."

Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) 當中, 並未確切地指出採取反傾銷、平衡措施 (以下合稱貿易救濟措施) 時, 是否需要進行有無公共利益 (public interest) 違反之評估, 僅說明須給予利害相關團體如受調查的廠商、該產品零售端具有代表性的消費者團體於調查中提供資訊的機會⁵。而在 WTO 補貼暨平衡措施協定當中, 則是在決定平衡稅數額時, 認為只要能夠弭平補貼所造成的損害即已足夠, 並規定調查程序應該要允許主管部門能夠將受到措施不利影響的國內產業、消費者、進口商之利益納入考量⁶。換言之, WTO 成員國對於是否採取貿易救濟措施, 及貿易救濟措施的強度選擇, 皆有一定的政策形成空間, 各國可自行決定如何將公共利益之考量納入貿易救濟措施發動與否的決策過程之中。

我國「國家整體經濟利益」之判準

我國進行損害調查的機關為經濟部貿易調查委員會, 由貿易調查委員會做出調查報告後, 接著則由財政部作成採取貿易救濟措施與否之認定。於平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法第 16 條第 2 項當中規定, 財政部決定課與平衡稅或反傾銷稅以前, 得「斟酌案件對國家整體經濟利益之影響」⁷, 然對於如何考量國家整體經濟利益, 條文中並無確切之判斷標準。

以反傾銷案件為例, 現行課徵反傾銷稅的五起案件, 有三起即將此要件納入考量。而在這三起案件當中⁸, 經濟部所考量者, 皆為採取措施後對於涉案產業、涉案之上下游產業、最終產品價格、消費者選擇、貿易與競爭環境的影響, 並進

⁵ Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 art.6.12: “The authorities shall provide opportunities for industrial users of the product under investigation, and for representative consumer organizations in cases where the product is commonly sold at the retail level, to provide information which is relevant to the investigation regarding dumping, injury and causality.” See also Agreements on Subsidies and Countervailing Measures, art. 12.10: “The authorities shall provide opportunities for industrial users of the product under investigation, and for representative consumer organizations in cases where the product is commonly sold at the retail level, to provide information which is relevant to the investigation regarding subsidization, injury and causality.”

⁶ Agreements on Subsidies and Countervailing Measures art. 19.2: “...It is desirable that the imposition should be permissive in the territory of all Members, that the duty should be less than the total amount of the subsidy if such lesser duty would be adequate to remove the injury to the domestic industry, and that procedures should be established which would allow the authorities concerned to take due account of representations made by domestic interested parties...”

⁷ 平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法第 16 條:「I. 財政部對於經濟部最後調查認定無損害我國產業之案件, 於提交委員會審議結案後, 應即以書面通知申請人與已知之利害關係人及公告之。經最後調查認定有損害我國產業者, 財政部應於接獲經濟部通知之翌日起十日內提交委員會審議是否課徵平衡稅或反傾銷稅; 其經委員會審議決議應課徵者, 財政部應核定課徵平衡稅或反傾銷稅之範圍、對象、稅率、開徵或停徵日期, 並應即以書面通知申請人與已知之利害關係人及公告之。II. 委員會為前項是否課徵之審議時, 應以補貼或傾銷及產業損害等因素為主要之認定基礎, 並得斟酌案件對國家整體經濟利益之影響。」此外, 貨品進口救濟案件處理辦法第 23 條亦規定「實施進口救濟措施, 應斟酌各該貨品進口救濟案件對國家經濟利益、消費者權益及相關產業所造成之影響」。

⁸ 台財關字第 10005922250 號、台財關字第 09905908550 號與台財關字第 10005909280 號。

一步認為採取措施並不會對國家整體經濟利益造成負面的影響，並且促進國內業者進行公平之競爭。此外，環保等非經濟因素是否會影響國家整體利益之判斷？在過氧化苯甲醯案之貿易調查報告之中，報告說明過氧化苯甲醯相關產業為高污染產業，有工廠安全及環保問題，建議此考量應於財政部作成處分前作為是否違反國家整體利益之考量⁹，然財政部決定課與反傾銷稅之公告中，於衡量國家整體利益時並未將此納入考量¹⁰。

歐盟共同體利益

而於歐盟，根據歐盟反傾銷條例 (EU Anti-Dumping Rules)¹¹ 第 21 條¹² 與歐盟平衡稅 (反補貼) 條例第 31 條¹³ 之規定，採取貿易救濟措施前，必須要有無共同體利益的違反。此外，於決定不採行貿易救濟措施並終結調查程序、價格具結 (price undertaking)、暫時性措施 (provisional measure)、終結貿易救濟措施前，亦須衡量共同體利益。

歐盟反傾銷條例、歐盟平衡稅 (反補貼) 條例當中皆未對於共同體利益有清晰之解釋，僅規定「認定共同體利益時，需對國內廠商、下游廠商與消費者等之利益進行整體評估」。一般而言，共同體利益的認定皆會考量歐盟的產業 (包含控訴廠商、非控訴廠商)、歐盟產業的上游供應商、進口商、下游廠商、零售業者、消費者等，歐盟將針對其所提出之意見與數值來判斷貿易救濟措施的採取是否會違反共同體利益¹⁴。此外，反傾銷或平衡稅措施採取後，是否將改變受調查產品市場的競爭結構亦為重要之指標¹⁵。歐盟接著將會評估、權衡不同利益後，做出貿易救濟措施之採取有無違反共同體利益之認定，而貿易救濟措施「是否能消弭貿易扭曲之效果」與「恢復公平競爭市場」則係歐盟的優先考量¹⁶。只有在

⁹ 過氧化苯甲醯案之貿易調查報告可以參考：

<http://portal.moeaitc.gov.tw/icweb/webform/wFrmSearchDetail.aspx?caseid=68> (最後瀏覽日：2013 年 10 月 10 日)。

¹⁰ 台財關字第 09905908550 號。

¹¹ Council Regulation (EC) No 1225/2009, of 30 November 2009 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community, 2009 O.J. (L 343) 51 [hereinafter EU Anti-dumping Rules].

¹² EU Anti-dumping Rules art. 21: "A determination as to whether the Community interest calls for intervention shall be based on an appreciation of all the various interests taken as a whole, including the interests of the domestic industry and users and consumers, and a determination pursuant to this Article shall only be made where all parties have been given the opportunity to make their views known pursuant to paragraph 2...."

¹³ EU Anti-subsidy Rules art. 31: "A determination as to whether the Community interest calls for intervention should be based on an appraisal of all the various interests taken as a whole, including the interests of the domestic industry and users and consumers; a determination pursuant to this Article shall be made only where all parties have been given the opportunity to make their views known pursuant to paragraph 2...."

¹⁴ BKP DEVELOPMENT, EVALUATION OF THE EUROPEAN UNION'S TRADE DEFENSE INSTRUMENT: FINAL STUDY 206, available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/march/tradoc_149236.pdf (last visited Oct.10, 2013).

¹⁵ *Id.*, at 205.

¹⁶ EU Anti-dumping Rules art. 21: "...In such an examination, the need to eliminate the trade

歐盟能夠「清楚確認」貿易救濟措施之採取會不利於共同體利益之情形下，歐盟始決定不發動貿易救濟措施¹⁷。何種情況歐盟能夠「清楚確認」是不利於共同體利益？以案例觀察，只有在採取貿易救濟措施並無法為歐盟產業帶來顯著的利益，反而導致其他利害關係團體的實質損害，並且兩者不成比例時，歐盟將會認定貿易救濟措施不利於共同體利益¹⁸。

以歐盟中國太陽能板反傾銷案為例¹⁹，歐盟探討共同體利益時，首先調查歐盟之太陽能產業，調查結果顯示目前中國的傾銷在產業獲利、資金流動、投資獲利率都有負面的影響，許多廠商甚至面臨關廠的困境²⁰，歐盟進而評估採取反傾銷措施能夠恢復合理價格、增加獲利、市場占有率，使太陽能廠商有資金投入研發，並促進產業復甦並創造就業機會，採取反傾銷措施對歐盟太陽能產業有正面之影響²¹。接著，歐盟針對歐盟太陽能板之上游廠商、下游廠商、進口商與消費者進行調查，而上述利害關係團體皆表示，採取反傾銷措施將造成太陽能板價格上漲、銷售下降²²，甚至造成供不應求的局面，對於太陽能板的進口、銷售、生產成本將形成沉重的負擔，對太陽能週邊產業甚至太陽能產業的發展造成不利的影響²³。然而，歐盟評估後，首先指出，採取反傾銷措施之目的並非在限制太陽能板的進口，而係恢復公平價格，促進合理的市場競爭²⁴。歐盟更進一步認為，太陽能板原料供給的對向、太陽能板的進口皆不以中國為限，且以目前歐盟的生產能力、第三國的生產能力能夠彌補中國太陽能板進口量的下降²⁵，進而扶植歐盟太陽能產業，促使其穩定發展。

distorting effects of injurious dumping and to restore effective competition shall be given special consideration....” See also EU Anti-subsidy Rules art. 31: “...In such an examination, the need to eliminate the trade-distorting effects of injurious subsidization and to restore effective competition shall be given special consideration....”

¹⁷ EU Anti-dumping Rules art. 21: “...Measures, as determined on the basis of the dumping and injury found, may not be applied where the authorities, on the basis of all the information submitted, can clearly conclude that it is not in the Community interest to apply such measures....” See also EU Anti-subsidy Rules art. 31: “Measures, as determined on the basis of subsidization and injury found, may not be applied where the authorities, on the basis of all the information submitted, can clearly conclude that it is not in the Community interest to apply such measures....”

¹⁸ *Supra* note 14.

¹⁹ 由於歐盟中國太陽能板案同時受到反傾銷、平衡措施的調查。目前平衡措施調查仍在進行當中，而反傾銷則由中國做出價格具結後，終結調查程序。然而，歐盟於反傾銷調查過程當中，曾對中國太陽能板採取暫時性措施，當中即包含共同體利益的衡量，可供作為未來平衡措施調查當中對於共同體利益判斷之參考，因而選之為例。

²⁰ Commission Regulation (EU) No 513/2013, of 4 June 2013 imposing a provisional anti-dumping duty on imports of crystalline silicon photovoltaic modules and key components (i.e. cells and wafers) originating in or consigned from the People’s Republic of China and amending Regulation (EU) No 182/2013 making these imports originating in or consigned from the People’s Republic of China subject to registration, 2013 O.J. (L152) 34 [hereinafter, EU-China solar panels case-provisional measure].

²¹ *Id.*

²² EU-China solar panels case-provisional measure, 36.

²³ EU-China solar panels case-provisional measure, 37.

²⁴ EU-China solar panels case-provisional measure, 35.

²⁵ *Supra* note 23.

比較我國「國家整體經濟利益」與歐盟「共同體利益」

綜前述，歐盟共同體利益之判斷實與我國國家整體經濟利益的權衡非常相似，然亦有不同之處：就立法之設計觀之，歐盟於採取貿易救濟措施前必須進行共同體利益之判斷，在我國，國家整體經濟利益的衡量與否則繫於財政部之裁量，並非必要考慮的條件。而以裁量的機關而言，我國調查損害與考量國家整體利益之機關並非同一，而歐盟則皆由歐盟執委會來進行。而就國家整體經濟利益、共同體利益的具體判準而言，兩者皆未在條文中明示如何判斷國家整體經濟利益與歐盟共同體利益，但實務操作時皆將貿易救濟措施對於市場競爭的影響視為一項重大指標。然而，以我國反傾銷稅之案例而言，財政部所考量的利益團體具有較高的一致性，於論述時卻未分別討論對於不同利益團體之影響並做出綜合判斷；而歐盟則是因個案而有不同利益團體的取捨，論述時皆就不同利益團體之影響進行討論並作出結論。整體而言，於衡量整體利益時歐盟的判斷方式似較我國更為彈性。

結語：我國「國家整體經濟利益」與歐盟「共同體利益」—裁量的恣意？

有論者認為，由於共同體利益之判準係將其他利害關係團體之利益納入考量，因此有可能弱化對於國內相關產業之保護。由於共同體利益之主旨並非在增加社會福利或整體的利益的追求，而是在於採取措施之後，對其他利害關係團體是否會產生不符合比例原則的成本。申言之，共同體利益之設計，是防止對其他利害關係團體造成不公平負擔的安全閥²⁶。

然而，是否有可能使行政機關濫用裁量權限，並使國家整體經濟利益、共同體利益的判斷流於恣意，甚而有可能妨害 WTO 下義務的實踐？以 WTO 規範的角度而言，在 WTO 反傾銷協定、WTO 補貼暨平衡措施協定當中，皆賦予各國政策形成之空間，亦肯認採取貿易救濟措施前後，應給予利害關係團體陳述意見之機會。以此觀之，應難認國家整體經濟利益、共同體利益之制度設計會違反 WTO 下之義務。此外，決定採取貿易救濟措施與否，本即為各國裁量之權限，因此判斷過程當中採取國家整體經濟利益、共同體利益的判斷，亦無不可，尚無違反 WTO 下義務之虞。然而，如此制度設計確實某種程度上降低了採取貿易救濟措施與否之預見可能性，基此，歐盟在 2013 年 4 月針對貿易救濟措施提出修法與非修法相關的提案，以及四個程序性的指導原則²⁷，其中即包含認定共同體利益的指導原則 (Draft guidelines on union interest)²⁸，並徵詢各界的意見。認定

²⁶ *Supra* note 14, at 207-208.

²⁷ Trade defence: European Commission puts forward proposals to modernise EU's trade defence instruments, Practice Law A Thomson Reuters Legal Solution, Apr. 11, 2013, available at <http://uk.practicallaw.com/3-525-6975> (last visited Oct.10, 2013).

²⁸ 關於此草案可參考：http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150839.pdf (最後瀏覽日：2013 年 10 月 10 日)。

共同體利益的指導原則當中羅列了認定共同體利益的方法、應考量的利益、共同體利益對貿易救濟措施所可能產生之影響（例如降低平衡稅額）等等，以期增加共同體利益認定的透明度與預見可能性。由於目前尚在草案階段，後續的發展有待進一步觀察，而目前尚在進行的歐盟中國太陽能板平衡措施調查中關於共同體利益的認定，也值得注意。然而，一方面「指導原則」是否具有法律上之拘束力，並非無疑；另一方面，由於共同體利益的概念本身即隱含了一定的裁量空間，因此，共同體利益明文化是否真的能夠提升共同體利益認定的預見可能性，抑或只是提供歐盟的調查主管機關一個「於法有據」的說法，尚待觀察。而我國立法上既明文定出「國家整體經濟利益」之裁量空間，若欲就此要件進行更細緻化的認定與論述，歐盟的共同體利益判準發展或有參考價值。

