

## 中國控訴歐盟家禽案－以關稅配額之分配為中心

蘇郁珊

中國於今(2015)年4月8日向世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)提請諮商,認為歐盟在2007年以及2012年針對家禽的進口關稅修改方案(modification package),未與中國進行任何磋商<sup>1</sup>,僅與泰國與巴西協商,違反1994年關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT 1994)第XXVIII:1條下與「主要、實質利益國家或重大利害關係國」協商之義務。此外,歐盟原始入會承諾表係直接採取從價稅或從量稅,惟此兩次修改方案改採「關稅配額(Tariff Rate Quota, TRQ)」方式<sup>2</sup>,亦即進口國先設立一定的關稅內配額(in-quota),在該額度內採取較低的從價稅或從量稅;超過該額度,為關稅外配額(out-quota),則課徵較高從價稅或從量稅。中國對系爭措施提出質疑,其認為即使改採關稅配額措施,該關稅配額的分配仍需依照進口至歐盟的比例為之,惟歐盟卻將大部分關稅內配額予泰國與巴西<sup>3</sup>,而忽略同為GATT 1994第XXVIII:1條、第XIII:2條所規範的具備主要、實質利益國家或重大利害關係國－中國,與GATT 1994第XIII:1條不歧視原則相悖,故在WTO下對歐盟提起控訴。

由上述可知,中國主要爭執為歐盟是否須與其協商,以及如何決定關稅配額之分配,故本文以下將以關稅配額為中心,先簡介歐盟的家禽關稅措施以及歐

---

<sup>1</sup> 中國認為歐盟不將中國列入協商國家,似因歐盟在制定限制進口措施時正好是中國爆發禽流感之時,參見:*China Files WTO Challenge Against EU on Poultry Imports*, ICTSD, Vol.19, No. 13, Apr. 16, 2015, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/china-files-wto-challenge-against-eu-on-poultry-imports> (last visited June 8, 2015).

<sup>2</sup> GATT1994第XXVIII:1允許會員國在與主要或實質利益供應國、重大利害關係國協商等一定要件下,修改或撤回其原始關稅承諾表之義務。故歐盟基此得更改其原先從價稅或從量稅之方式,改以關稅配額課徵方式。See Art. XXVIII:1 of General Agreement on Tariffs and Trade 1994: “On the first day of each three-year period, the first period beginning on 1 January 1958 (or on the first day of any other period that may be specified by the CONTRACTING PARTIES by two-thirds of the votes cast) a contracting party (hereafter in this Article referred to as the “applicant contracting party”) may, by negotiation and agreement with any contracting party with which such concession was initially negotiated and with any other contracting party determined by the CONTRACTING PARTIES to have a principal supplying interest (which two preceding categories of contracting parties, together with the applicant contracting party, are in this Article hereinafter referred to as the “contracting parties primarily concerned”), and subject to consultation with any other contracting party determined by the CONTRACTING PARTIES to have a substantial interest in such concession, modify or withdraw a concession included in the appropriate schedule annexed to this Agreement.”

<sup>3</sup> Zhong Nan & Lyu Chang, *Feathers set to fly in China-EU poultry dispute*, CHINADAILY, Apr. 9, 2015, available at [http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2015-04/09/content\\_20039271.htm](http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2015-04/09/content_20039271.htm); *China files WTO complaint about EU poultry tariffs*, WORLDPOULTRY, Apr. 18, 2015, available at [http://www.worldpoultry.net/Broilers/Markets--Trade/2015/4/China-files-WTO-complaint-about-EU-poultry-tariffs-1746100W/?cmpid=NLC|worldpoultry|2015-04-15|China\\_files\\_WTO\\_complaint\\_about\\_EU\\_poultry\\_tariffs](http://www.worldpoultry.net/Broilers/Markets--Trade/2015/4/China-files-WTO-complaint-about-EU-poultry-tariffs-1746100W/?cmpid=NLC|worldpoultry|2015-04-15|China_files_WTO_complaint_about_EU_poultry_tariffs) (last visited June 8, 2015).

盟入會承諾書內容；並以中國控訴書內容為素材加以法律分析，最後做一結論。

## 本案背景

歐盟於 2007 年以及 2012 年兩次關稅修改方案，分別對關稅編號 0210.99.39 醃製肉品 (Salted poultrymeat)、1602.31 火雞肉 (Prepared turkeymeat)、1602.32.19 熟雞肉 (Cooked chickenmeat) 之關稅稅率<sup>4</sup>，以及另外八項禽肉<sup>5</sup>，修改其關稅拘束承諾表。查此兩次以關稅配額的修改結果，歐盟不但皆將 96% 的關稅內配額保留予泰國及巴西<sup>6</sup>，同時更大幅調升配額外關稅稅率，使中國被課徵較高的稅率，因此引起中國不滿<sup>7</sup>。此外，關稅內配額如何分配、應以哪個國家為對象，未有明文規定，多由進口國政府決定，故中國對歐盟的決定過程提出質疑。中國控訴，歐盟將配額內額度大部分配予泰國與巴西，僅因歐盟在制定限制進口措施時，中國境內適逢禽流感疫情爆發，故未與中國進行任何磋商<sup>8</sup>，與 GATT 1994 第 XXVIII:1 條與主要、實質利益或重大利害關係國協商原則、第 XIII:2 條關稅配額分配以及第 XIII:1 條配額分配不歧視原則等規定不相符，進而引起本次爭端。

## 歐盟家禽拘束措施之內容

<sup>4</sup> 歐盟與泰國和巴西協商，並將關稅配額額度大部分保留給該二國。除此之外，更大幅調高修改前的配額外關稅，亦即提高下列產品從價稅的比例：醃製肉品，在未修改前為 15.40%，修改後實際被課徵 55.97%，而配額內關稅仍維持 15.40%；火雞肉，未修改前為 8.05%，修改後實際被課徵 33.11%，而配額內關稅仍維持 8.05%；而於熟雞肉部分，未修改前為 10.90%，修改後實際被課徵 29.99%，而配額內關稅則修改為 8%。參見：Request for Consultations by China, *European Union—Measures Affecting Tariff Concessions on Certain Poultry Meat Products*, WT/DS492/1 (Apr. 17, 2015).

<sup>5</sup> 此八項產品於從價稅上，未修改前皆為 10.9%，修改後關稅內配額亦皆維持課徵 10.9%；惟修改後之關稅外配額稅率大幅提高。系爭產品包含關稅編號 1602.20.10 (惟此品項最終並未更改)、1602.3211 (超過 57% 的加工生雞肉品與內臟，在從價稅上，修改後配額外實際被課徵 99.81%)、1602.3230 (介於 25~57% 之加工雞肉與內臟，在從價稅上，修改後配額外實際被課徵 143.19%)、1602.3290 (涵蓋低於 25% 之加工雞肉品與內臟，在從價稅上，修改後配額外實際被課徵 82.54%)、1602.3921 (超過 57% 的加工生鴨、鵝肉與內臟，在從價稅上，修改後配額外實際被課徵 288.92%)、1602.3929 (超過 57% 的加工熟鴨、鵝肉與內臟，在從價稅上，修改後配額外實際被課徵 51.08%)、1602.3985 (介於 25~57% 之加工鴨、鵝肉與內臟，在從價稅上，修改後配額外實際被課徵 61.13%)、1602.3985 (涵蓋低於 25% 之加工鴨、鵝肉與內臟，在從價稅上，修改後配額外實際被課徵 61.13%)。於此，歐盟亦僅與泰國和巴西協商，並將關稅配額額度大部分保留給該二國。舉例如：參見：Request for Consultations by China, *European Union—Measures Affecting Tariff Concessions on Certain Poultry Meat Products*, WT/DS492/1 (Apr. 17, 2015).

<sup>6</sup> 如 2012 第二次修改方案中，介於 25~57% 之加工雞肉與內臟品項，歐盟設定 TRQ 總量為 79705 億噸，將其中 62905 億噸給巴西，14000 億噸給泰國，共達約 96.5% 之關稅內配額予該二國。參見：Request for Consultations by China, *European Union—Measures Affecting Tariff Concessions on Certain Poultry Meat Products*, WT/DS492/1 (Apr. 17, 2015).

<sup>7</sup> 舉例而言，於 2009 年第二次關稅配額修改之「涵蓋低於 25% 之加工雞肉品與內臟」品項裡，原始關稅承諾表採取從價稅 10.9% 之課徵方式；修改後關稅配額仍維持 10.9% 的關稅，關稅外配額則被課徵 143.19%，並將大部分關稅內配額分給泰國和巴西。參見：Request for Consultations by China, *European Union—Measures Affecting Tariff Concessions on Certain Poultry Meat Products*, WT/DS492/1 (Apr. 17, 2015).

<sup>8</sup> *China Files WTO Challenge Against EU on Poultry Imports*, *supra* note 1.

查歐盟於原始入會關稅承諾表<sup>9</sup> (Schedule LXXX)，於關稅編碼 0212 鹽漬、鹵水、乾燥或煙熏豬肉以及可食用內臟或肉末 (Meat and edible meat offal, salted, in brine, dried or smoked; edible flours and meals of meat or meat offal: Meat of swine) 下，雖未特別列出 0210.99.39 醃製肉品品項，惟觀察其脈絡可得知並未採取關稅配額，而係採取一般從量稅或從價稅；於關稅編碼 1602 其他加工或罐頭肉品、內臟或血 (Other prepared or preserved meat, meat offal or blood) 下，亦可得出歐盟採取從量稅或從價稅，例如：1602.31 火雞肉品項，其承諾表上明列 1602.31.20 包含 57% 以上的火雞肉或內臟 (Containing 57 % or more by weight of meat or offal) 採取 8.5% 從價稅。故可得知，歐盟於原始入會關稅承諾表內未採取關稅配額之方式，惟於其後兩次修改方案採取特定國家之關稅配額。

### 法律分析

本案中，中國主要控訴其出口至歐盟的家禽產品佔歐盟進口比例甚大，但歐盟卻兩次修改關稅措施時皆未與中國協商，並將 96% 之低關稅配額分給泰國與巴西，致有悖於 GATT 1994 第 XXVIII:1 條關稅減讓補償協商、第 XIII:2 條關稅配額分配以及第 XIII:1 條配額分配不歧視原則之虞。就上述爭議，中國分別提出以下控訴：一、依據 GATT 1994 第 XXVIII:1 條，歐盟是否有義務與中國進行關稅減讓補償協商？二、歐盟配額外的稅率只分配給巴西、泰國，而未分配給中國，是否違反 GATT 1994 第 XIII:2 條關稅配額分配以及第 XIII:1 條、第 I:1 條不歧視原則，進行法律分析。

一、依據 GATT 1994 第 XXVIII:1 條，歐盟是否有義務與中國進行關稅減讓補償協商？

(一) 中國是否為本條之重大利害關係國

GATT 1994 第 XXVIII:1 條規定<sup>10</sup>：「...得與參與**初始談判之締約國 (initially negotiated)**、或經大會認定具有**主要供應利益**之其他締約國 (**have a principal supplying interest**) ...從事談判或協議、並與其他業經「大會」決定、於此種減讓中具有**重大利害關係之締約國 (have a substantial interest)** 諮商、以修正或取消列於本協定有關附表中之減讓。」由是可知，得參與關稅協商減讓補償的國家分為三類，第一為初始談判國；第二為經認定具有主要供應利益之締約國；第三為具重大利害關係之締約國。而所謂「重大利害關係」，參照 GATT 1994 第 XXVIII 條附件第一段第七項之規範<sup>11</sup>，條文雖未明確定義何謂「重大利害關係」，

<sup>9</sup> WTO, *European Communities' Uruguay Round goods schedules*, available at [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/schedules\\_e/eec.zip](https://www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/eec.zip) (last visited June 8, 2015).

<sup>10</sup> Art. XXVIII:1 of General Agreement on Tariffs and Trade 1994, *supra* note 2.

<sup>11</sup> *Ad Article XXVIII, Paragraph 1, 7 of General Agreement on Tariffs and Trade 1994*: "The expression 'substantial interest' is not capable of a precise definition and accordingly may present difficulties for the CONTRACTING PARTIES. It is, however, intended to be construed to cover only

但是傾向僅包含對於締約國國內市場佔重大比例 (significant share)，或者，若無該締約國之歧視性數量限制措施下，原應對該締約國國內市場有重大比例的國家。

本文中，由於中國並未列表於歐盟關稅減讓表之初始談判國內，且原則上不宜認定存在超過一個國家的主要供應利益締約國<sup>12</sup>，故中國最有可能爭執其係屬於第三種具「重大利害關係」之締約國，歐盟應與其進行關稅減讓補償協商。同時，中國為次於美國之世界第二大家禽出口國，在 2014 年外銷至歐盟的價值高達 1.33 億美元。歐盟若移除該進口配額措施，則中國預計可以再獲得 5000 萬至 1.5 億美元利益<sup>13</sup>。故中國可能該當第 GATT 1994 第 XXVIII:1 條以及第 XXVIII 條附件第一段第七項「重大利害關係」之締約國。

## (二)、本條與重大利害關係國協商之要求是否具強制性？

經上述推論，中國該當「重大利害關係」之締約國要件，惟歐盟事前未與之協商是否違反 GATT 1994 第 XXVIII:1 條之協商要求？檢視該條條文「得(may)與參與初始談判之締約國、或經大會認定具有主要供應利益之其他締約國....於此種減讓中具有重大利害關係之締約國諮商」可知，條文用語採取非強制性的用語。故根據維也納條約法公約 (Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT) 第 31 條<sup>14</sup>：「條約應依其用語按其上下文並參照條約之目的及宗旨所具有之通常意義，善意解釋之。」的文義解釋原則，GATT 1994 第 XXVIII:1 條與主要、實質利益或重大利害關係國協商原則僅為建議性質，不具強制性。本案歐盟得與初始談判國、主要供應利益國以及重大利害關係之締約國協商關稅減讓補償事項；故歐盟未事前與中國協商，似不因此與本條協商原則之規定相悖。

二、歐盟配額外的稅率只分配給巴西、泰國，而未分配給中國，是否違反 GATT 1994 第 XIII:2 條之關稅配額分配、第 XIII:1 條與第 I:1 條之不歧視原則？

## (一) GATT1994 第 XIII:2 條關稅配額分配

如上所述，歐盟未事前與中國協商，似不因此與 GATT 1994 第 XXVIII 條之規定相悖。然參照 GATT 1994 第 XIII:2 條<sup>15</sup>規定：「任一締約國對於任一產品之

---

those contracting parties which have, or in the absence of discriminatory quantitative restrictions affecting their exports could reasonably be expected to have, a significant share in the market of the contracting party seeking to modify or withdraw the concession.”

<sup>12</sup> 羅昌發，國際貿易法，頁 104，2010 年。

<sup>13</sup> Zhong Nan & Lyu Chang, *supra* note 3.

<sup>14</sup> Art. 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties: “1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose....”

<sup>15</sup> Art. XIII:2 of General Agreement on Tariffs and Trade 1994: “In applying import restrictions to any product, contracting parties shall aim at a distribution of trade in such product approaching **as closely as possible the shares** which the various contracting parties might be expected to obtain in the absence

進口加以限制時，應使各締約國就該產品之進口配額儘量接近未實施該限制措施前可得佔有之進口數額，並應遵守下列規定：... (d) 若已將配額分配給各供應國，該實施限制措施之締約國得就該項配額之分配，與具有重大利害供應關係之所有其他各締約國取得協議，若此方式不可行時，則該締約國應對具有重大利害供應關係之各締約國，根據以前具有代表性期間內各該締約國在該項產品供給之進口數量或價值所佔比例各予適當之分配，並須斟酌對現時或將影響該項產品貿易之特殊因素...。」故依據本條，各締約國人仍負有義務，使關稅配額依據出口國佔其進口之比例，分配給重大利害關係國。故於本案中，歐盟必須使關稅配額，依據出口國佔其進口之比例，分配給重大利害關係國。

又參照 WTO 以往案例歐體家禽案 (*European Communities – Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products*)<sup>16</sup>對於 GATT 1994 第 XIII:2

(d) 條主要供應國間的關稅配額分配原則之闡釋。該案係由巴西控訴歐體，認為歐體對於冷凍禽肉依照 GATT1994 第 XXVIII 條與巴西所為之油籽協議 (Oilseed Agreement)，關稅內配額免於課徵關稅，只限於巴西得適用。該案上訴機構認為，符合第 GATT 1994 第 XIII:2 (d) 條的前提，必須係所有具備主要利益供應國同意該協定。但該案中，歐體僅片面與巴西簽訂油籽協議，而未與泰國等其他主要利益供應國協商，故該協議不該當第 XIII:2 (d) 條要件。故本案中，歐盟未與主要供應利益國—中國，進行協商，僅給予泰國和巴西關稅內配額，依據歐盟家前案上訴機構之見解，似違反 GATT 1994 第 XIII:2 (d) 條主要供應國間的關稅配額分配原則。然其於本案中，將高達 96% 低關稅配額分與泰國和巴西，忽略同樣具有重大利害關係之中國。綜上所述，歐盟似必須以接近未修改前各所占之比例，分配其關稅配額予重大利害關係國<sup>17</sup>。其僅給予中國以及其他國家 4% 的配額並不公平，不僅遠低於歐盟自中國進口的數量 (亞洲佔歐盟進口比例 25%)，亦與 GATT 1994 第 XIII:2 條關稅配額分配原則不符。

## (二) GATT 1994 第 XIII:1 條與 GATT 1994 第 I:1 條不歧視原則

---

of such restrictions and to this end shall observe the following provisions:...(d) In cases in which a quota is allocated among supplying countries the contracting party applying the restrictions may **seek agreement with respect to the allocation of shares in the quota with all other contracting parties having a substantial interest in supplying the product concerned.** In cases in which this method is not reasonably practicable, the contracting party concerned shall allot to contracting parties having a substantial interest in supplying the product shares based upon the proportions, supplied by such contracting parties during a previous representative period, of the total quantity or value of imports of the product, due account being taken of any special factors which may have affected or may be affecting the trade in the product....”

<sup>16</sup> 參見 Appellate Body Report, *European Communities – Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products*, ¶ 93, WT/DS69/AB/R (July 13, 1998).

<sup>17</sup> See art. XXVIII:2 of General Agreement on Tariffs and Trade 1994: “In such negotiations and agreement, which may include provision for compensatory adjustment with respect to other products, the contracting parties concerned shall endeavour to maintain a general level of reciprocal and mutually advantageous concessions not less favourable to trade than that provided for in this Agreement prior to such negotiations.”

GATT 1994 第 XIII:1 條<sup>18</sup> 規定：「一締約國除非對所有其他締約國同類產品之進口或出口，**實施同樣禁止或限制措施 (similarly prohibited or restricted)**，否則不得對某一締約國之某種產品實施禁止或限制措施。」故原則上，對於不同締約國於相同情形下之同類產品進口或出口，不得恣意給予實質上不合理差別待遇；例外若對於所有其他締約國同類產品，施以同樣禁止或限制措施時，則不違反此條規定。本案爭點在於歐盟關稅配額若採取特定國家配額（大部分予泰國與巴西）之方式，是否符合 GATT 1994 第 XIII:1 條但書之例外情形。由於不同國家間，進口至歐盟的總量以及所占比例皆不相同，因此歐盟採取針對特定國家分配不同關稅配額，雖表面上係不公平待遇，但似符合「不同情形，不同對待」之實質平等原則，故特定國家配額分配似符合第 XIII:1 條但書。然本案中，歐盟卻未公平依比例分配配額與中國，忽略其出口至歐盟佔歐盟進口比例甚大，而將近 96% 之低關稅配額分予泰國和巴西，似已違反第 XIII:1 條不歧視原則。

除此之外，上述對於特定國家給予配額的措施，亦涉及是否違反 GATT 1994 第 I:1 條最惠國待遇原則。查 GATT 1994 第 I:1 條規定：「對出口或進口，有關出口或進口，或因出口或進口所生之國際支付所課徵任何種類關稅或規費；及對該等關稅及規費之徵收方法，有關出口及進口之一切法令及程序以及本協定第三條第二項及第四項所涉事項，各締約國對來自或輸往其他締約國之任何產品所給予之利益、優惠、特權或豁免，應即無條件給予來自或輸往一切其他締約國之同類產品。」依據 VCLT 第 31 條的文義解釋，關稅配額之分配亦為本條「對出口或進口，有關出口或進口，或因出口或進口所生之國際支付所課徵任何種類關稅或規費」，故依此條規定，對任一會員國所為之關稅措施必須無條件對於其他會員國一體適用。然參酌上述第 XXVIII:1 條既然設有針對初始協商國、主要供應利益國以及重大利害關係國所為之關稅減讓表修正，且 GATT 1994 第 XXVIII:2 亦規定應依比例分配關稅配額，所以 GATT 1994 第 I:1 條最惠國待遇應限縮解釋，不包含關稅配額措施。

故本案中，歐盟將大部分低關稅配額分給泰國與巴西，而未及於其他締約國，似與 GATT 1994 第 I 條最惠國待遇原則不符合。惟基於 GATT 1994 第 XXVIII 條以及第 XXVIII:2 條之關稅減讓表修正以及應依比例分配關稅配額規定，GATT 1994 第 I 條最惠國待遇應限縮解釋，不包含關稅配額措施，配額分配並不當然違反 GATT 1994 第 I:1 條規定。惟縱使特定國家配額不違反 GATT 1994 第 I:1 條最惠國待遇原則，但本案中，歐盟將低關稅配額 96% 分配給泰國與巴西，不及於有重大利害關係之中國，似仍與 GATT 1994 第 I:1 條最惠國待遇不符。

<sup>18</sup> Art. XIII:1 of General Agreement on Tariffs and Trade 1994: “No prohibition or restriction shall be applied by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation of any product destined for the territory of any other contracting party, unless the importation of the like product of all third countries or the exportation of the like product to all third countries is **similarly prohibited or restricted.**”

## 結論

綜上所述，GATT 1994 第 XXVIII: I 條規範需與主要、實質利益或重大利害關係國協商之原則，惟本條用語為「得」，故該協商要求不具強制性。因此在本案中，雖然中國為重大利害關係國，但歐盟得不與之協商而修改關稅配額措施並未違反本條之規定。同時，參照 GATT 1994 第 XIII:2 條，歐盟於此並未考量中國出口佔其進口之比例，似與本條不符。而針對歐盟採取特定國家配額之方式，似應符合 GATT 1994 第 XIII:1 條但書的實質平等原則。然，於特定國家間分配配額時仍必須遵守 GATT 1994 第 XIII:1 條不歧視原則，亦即必須參照未修改前之進口比例。因此歐盟忽略中國進口至其國內之重大比例，將近乎 96% 低關稅配額額度給予給巴西、泰國，似已構成第 XIII:1 條不歧視原則之違反。除此之外，基於 GATT 1994 第 XXVIII 條以及第 XXVIII:2 條之關稅減讓表修正以及應依比例分配關稅配額規定，GATT 1994 第 I:1 條最惠國待遇應限縮解釋，不包含關稅配額措施，配額分配並不當然違反 GATT 1994 第 I:1 條規定。惟縱使特定國家配額不違反 GATT 1994 第 I:1 條最惠國待遇原則，於特定國家間亦仍須遵守最惠國待遇，故歐盟於此未依進口比例給予中國低關稅額度，仍可能構成本條之違反。

截至目前為止，本案僅在諮商階段，尚未成立小組。故本文僅簡析未來可能的發展動向，最終結果為何，仍有待後續觀察。