

## 試析秘魯農產品附加關稅案之上訴報告—以 FTA 修改 WTO

### 權利義務關係的可能性為中心

白茹穗

#### 摘要

秘魯農產品附加關稅案上訴機構報告於今 (2015) 年 7 月 20 日出爐，上訴機構裁定瓜地馬拉勝訴。秘魯於上訴中試圖以維也納條約法公約 (VCLT) 第 41 條之規定，來主張其與瓜地馬拉間所簽署 (但尚未生效) 的 FTA 可以修改雙方在 WTO 下之權利義務關係。上訴機構指出，WTO 協定有關處理修改、豁免或 GATT 第 24 條 FTA 例外等之特定規定應優先於如 VCLT 第 41 條之類的一般規定。本案例中由於秘魯並未援引 GATT 第 24 條做為抗辯，同時兩造也同意系爭 FTA 尚未生效，再加上系爭 FTA 是否確實允許秘魯維持不符合 WTO 規範之價格平準制度，亦不明確；是以，本案上訴機構最後認為並無必要考量價格平準制度是否符合 GATT 第 24 條之要件。本案上訴機構雖未推翻小組不審理秘魯有關 VCLT 第 41 條主張之裁決，但其補充 GATT 第 24 條、GATS 第 5 條以及授權條款應優先於 VCLT 第 41 條適用於以 FTA 規定修改 WTO 條款之情形，相當程度限縮了於 FTA 保留不符 WTO 規定措施之可能性，而值得注意。

秘魯農產品附加關稅案繼小組報告<sup>1</sup>於 2014 年 11 月發布後，上訴機構報告<sup>2</sup>於今 (2015) 7 月 20 日出爐，上訴機構裁定瓜地馬拉勝訴。本案源自於 2010 年瓜地馬拉與秘魯共同簽署之自由貿易協定 (Free Trade Agreement, 下簡稱 FTA)<sup>3</sup>，該協定中瓜地馬拉允許秘魯維持系爭附加關稅所依據之價格平準制度 (Price Range System, 下簡稱 PRS)。惟因秘魯尚未批准該協定，以致該協定尚未生效；但弔詭的是瓜地馬拉一方面批准該協定、另一方面又訴諸 WTO 爭端解決機構，控訴秘魯之系爭措施違反 WTO 相關規定。

儘管本案例中秘魯 FTA 尚未生效，但秘魯在小組階段主張若小組認為系爭 PRS

<sup>1</sup> Panel Report, *Peru—Additional Duty on Imports of Certain Agriculture Products*, WT/DS457/R (Nov. 27, 2014); 關於小組報告之進一步分析，可參考本中心電子報：黃馨葳、林潔如，「試析秘魯農產品附加關稅案—以雙邊自由貿易協定與 WTO 協定間之關係為中心」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，第 172 期，網址：

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no172/5.pdf> (最後瀏覽日：2015 年 10 月 5 日)。

<sup>2</sup> Appellate Body Report, *Peru—Additional Duty on Imports of Certain Agriculture Products*, WT/DS457/AB/R (July. 20, 2015).

<sup>3</sup> *Foreign Trade Information System*, ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, [http://www.sice.oas.org/TPD/CACM\\_PER/GTM\\_PER\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/TPD/CACM_PER/GTM_PER_e.asp) (last visited Oct. 5, 2015).

與 WTO 規範不合，根據維也納條約法公約 (The Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT) 第 41 條之規定，其與瓜地馬拉間之 FTA 是可以修改其與瓜地馬拉雙方在 WTO 下之權利義務關係，系爭措施因此起碼在兩造間算是合法的。對於此主張，上訴機構並不像小組以系爭 FTA 並未生效為由，逕行駁回；其一方面認為小組不為裁決並無違誤，另一方面又補充 FTA 當事國間有關彼此在 WTO 下之權利義務變更，並不能依據 VCLT 第 41 條之規定，而應優先適用 WTO 協定中有關修改之條文，其中授權 FTA 之類的協定修改相關當事國在 WTO 下之權利義務者，僅限於符合 GATT 第 24 條、GATS 第 5 條以及授權條款 (Enabling Clause) 等規定要件之協定；是以，任何使當事國在 WTO 下權利義務倒退的 FTA 條款，應不符上述要件。這樣的補充說明等於是進一步確立擬藉 FTA 之締結而限縮對手國在 WTO 協定下之權利義務，並不可行。

本文以下先簡述本案之事實背景、系爭措施及實體爭議；第貳部分則說明上訴裁決中重要部分，包括其修改小組裁決之部分，以及有關 FTA 與 WTO 間關係之闡述，亦即系爭 FTA 是否修改了祕魯在 WTO 下之關係。後者除了上述提及之祕魯有關 VCLT 第 41 條之主張外，尚包含祕魯於上訴時新提出之有關依 VCLT 第 31 條第 3 項所規定之解釋原則，系爭 FTA 應被視為解釋系爭 WTO 條文時應考慮之上下文的主張。最後針對本案立論中遭學者爭議處作一評析以代結論。

## 壹、本案背景事實

本案源自於瓜地馬拉指控祕魯自 2001 年始針對如牛奶、玉米、稻米及糖類等進口農產品，除固定關稅外還另依變動稅率課徵附加關稅 (additional duty)，且該變動稅率係由 PRS 所決定。針對特定農產品，PRS 參照過去 60 個月的國際價格，依照特定公式公布最高價格標準 (ceiling price) 與最低價格標準 (floor price)；另依照國際平均市場價格每兩週公告每種農產品的參考價格 (c.i.f. preference price)。若特定農產品的參考價格低於最低價格標準，則對該農產品額外課徵附加關稅；反之，若參考價格超過最高標準價格時則予以退稅 (tariff rebates)，該附加關稅係伴隨一般關稅或其他進口稅對受影響的特定農產品共同課徵<sup>4</sup>。

小組認定自 PRS 所構成之關稅乃差價進口課徵 (variable import levies)，屬於農業協定第 4.2 條應關稅化者<sup>5</sup>；不過認為以 PRS 所課徵之額外關稅非屬農業協定第 4.2 條之最低進口價格 (minimum import price) 要求<sup>6</sup>。對此，瓜地馬拉提起上訴。再者，加收之變動關稅，已超過祕魯於關稅減讓表之承諾，故違反

<sup>4</sup> Panel Report, *Peru–Agriculture Products (Guatemala)*, ¶ 2.2.

<sup>5</sup> Agreement on Agriculture, art. 4.2.

<sup>6</sup> Panel Report, *Peru–Agriculture Products (Guatemala)*, ¶ 2.3.

GATT 1994 第 2.1 條第 b 款<sup>7</sup>，禁止課徵超過 GATT 1994 協定生效日所承諾之任何其他進口關稅或其他稅費之規定<sup>8</sup>。

## 貳、上訴機構之裁決

### 一、系爭措施是否構成最低進口價格或類似之邊境措施

上訴機構對於小組之見解，部分同意，部分反對。同意者為系爭措施的確違反農業協定第 4.2 條「差價進口課徵」應轉換成一般關稅的規定，以及 GATT 1994 第 2.1 條第 b 款之關稅拘束義務<sup>9</sup>；上訴機構質疑小組之部分則為，系爭措施並不構成農業協定下應關稅化之「最低進口價格 (minimum import price)」或「類似邊境措施 (similar border measures)」<sup>10</sup>。

瓜地馬拉於上訴時主張祕魯之 PRS 包含了「事實上」的最低進口價格要求<sup>11</sup>。對此，上訴機構認為，小組僅因祕魯提出之統計證據顯示某些進口之交易價格低於 PRS 之價格下限 (floor price)<sup>12</sup>，卻未審視其他因素<sup>13</sup>；更未判斷 PRS 的參考價格 (c.i.f. preference price) 是否為進口交易價格之合適替代 (proxy)<sup>14</sup>，就因此認定系爭措施非最低進口價格要求，實屬違誤。同時，上訴機構認為瓜地馬拉雖無法證明小組對於「類似之邊境措施」的闡述有誤<sup>15</sup>，但由於小組有關最低進口價格判斷之見解不能維持，故基於同樣理由，判斷「類似之邊境措施」部分的裁決亦必須推翻<sup>16</sup>。縱使上訴機構推翻了小組這部分的見解，但其卻無法依瓜地馬拉的請求，確認系爭措施究竟是否包含最低進口價格之要求，或構成相類似的邊境措施；因為小組的紀錄中並沒有足夠的不具爭議之事實說明參考價格與

<sup>7</sup> The General Agreement on Tariffs and Trade, art 2.1(b) (providing that “the products described in Part I of the Schedule relating to any contracting party, which are the products of territories of other contracting parties, shall, on their importation into the territory to which the Schedule relates, and subject to the terms, conditions or qualifications set forth in that Schedule, be exempt from ordinary customs duties in excess of those set forth and provided therein. ...Such products shall also be exempt from all other duties or charges of any kind imposed on or in connection with the importation in excess of those imposed on the date of this Agreement or those directly and mandatorily required to be imposed thereafter by legislation in force in the importing territory on that date.”).

<sup>8</sup> Panel Report, *Peru–Agriculture Products (Guatemala)*, ¶ 7.432.

<sup>9</sup> Appellate Body Report, *Peru–Agriculture Products (Guatemala)*, ¶ 5.121.

<sup>10</sup> 依照農業協定註 1 之規定，應關稅化之措施包含進口數量限制 (quantitative import restrictions)、差價進口課徵 (variable import levies)、最低進口價格 (minimum import price)、有裁量性之輸入許可程序 (discretionary import licensing)、透過國營貿易事業所實施之非關稅措施 (non-tariff measures maintained through state-trading enterprises)、自願出口設限 (voluntary export restraints)、以及通常關稅以外之類似邊境措施；羅昌發，國際貿易法，頁 264 (2010 年)；Appellate Body Report, *Peru–Agriculture Products (Guatemala)*, ¶ 5.155.

<sup>11</sup> *Id.* ¶ 5.136.

<sup>12</sup> *Id.* ¶ 5.138.

<sup>13</sup> 如小組雖曾表示已考慮到系爭措施的結構、設計及運作，但未解釋其如何分析這些結構及設計；*Id.* ¶ 5.139.

<sup>14</sup> *Id.* ¶ 5.141.

<sup>15</sup> *Id.* ¶ 5.148.

<sup>16</sup> *Id.* ¶ 5.155.

交易價格間之關係，例如以 PRS 算出來的參考價格與進口價格間的關聯性與代表性為何？該價格是否真能代表進口價格，或是 PRS 中所設定的每一個參考價格，與進口價格的真正關係為何？是否具有代表性？故上訴機構無法完成必要之法律分析<sup>17</sup>。

## 二、小組是否違反 VCLT 第 31 條第 3 項之解釋原則

秘魯因其與瓜地馬拉間的 FTA 尚未生效，故其並非援引 GATT 第 24 條做為其違反農業協定第 4.2 條與 GATT 第 2.1 條之抗辯，相反地，卻是指摘小組在解釋農業協定第 4.2 條與 GATT 第 2.1 條時，未遵循 VCLT 第 31 條第 3 項之規定，以致漏未考慮秘魯間之 FTA，以及聯合國國際法委員會 (International Law Commission) 之「國家對國際不法行為責任條款 (Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts)」第 20 及 45 條<sup>18</sup>。這個部分的主張，秘魯於小組程序並未提出，故瓜地馬拉認為不應涵蓋在上訴範圍內<sup>19</sup>，不過上訴機構考慮到秘魯於小組程序中的確對農業協定第 4.2 條及 GATT 第 2.1 條之意義有所爭執，故援引 VCLT 第 31 條第 3 項及「國家對國際不法行為責任條款」第 20 及第 45 條雖是新主張，仍可視為是在小組報告範圍內<sup>20</sup>。

秘魯指出根據 VCLT 第 31 條第 3 項，小組在解釋農業協定第 4.2 條及 GATT 第 2.1 條時應考慮當事國間之嗣後協定以及「相關」之國際法規則 (any relevant rules of international law)；而秘魯 FTA 附件 2.3 之第 9 段已規定秘魯可以維持 PRS，另一方面，瓜地馬拉同意並批准系爭 FTA 之行為，根據「國家對國際不法行為責任條款」第 20 條，等於是同意免除了秘魯維持 PRS 之不法性，且其批准也等於是「國家對國際不法行為責任條款」第 45 條 a 項下之豁免<sup>21</sup>。

對於秘魯主張農業協定第 4.2 條之「不應維持」，因上述理由，應被解釋為「得維持」的看法，上訴機構並不同意。其說明「上下文 (context)」雖然是 VCLT 解釋分析之必要元素，但其重要性取決於需被解釋之條約條款之文字清晰度，若意義不易確定，則在決定條款之通常意義時就有必要仰賴「上下文」以及條約之目的 (object and purpose)；不過農業協定第 4.2 條之「不應維持」，如何可以因為 FTA 之特定條款而被解釋為「應維持」，上訴機構表示其實在看不出來<sup>22</sup>。上訴機構最後指出秘魯的主張已超出解釋的範疇，等於是變相主張在瓜地馬拉及秘魯之間，農業協定第 4.2 條及 GATT 第 2.1 條已被修正<sup>23</sup>。

<sup>17</sup> *Id.* ¶¶ 5.162, 5.164, 5.165.

<sup>18</sup> *Id.* ¶¶ 5.28, 5.84.

<sup>19</sup> *Id.* ¶ 5.81.

<sup>20</sup> *Id.* ¶ 5.86.

<sup>21</sup> *Id.* ¶ 5.91.

<sup>22</sup> *Id.* ¶ 5.94.

<sup>23</sup> *Id.* ¶¶ 5.96-5.97.



至於祕魯認為其與瓜地馬拉間之 FTA 以及「國家對國際不法行為責任條款」第 20 及第 45 條是 VCLT 第 31 條第 3 項解釋原則 c 款之「相關國際法規則」，而系爭 FTA 是 VCLT 第 31 條第 3 項 a 款之當事國間之「嗣後協定」的主張<sup>24</sup>；上訴機構並不同意，其表示要與解釋之目的有關，所謂的「相關國際法規則」必須與要被解釋之條約條款關切的是同一主題 (subject matter)，並以歐盟大型航空案 (EC and certain member States—Large Civil Aircraft) 之上訴機構報告為例，該案須解釋的本是補貼協定之「利益」，而美歐間之民用航空器協定由於僅是限制雙方補助發展民用航空器計畫之數額，並未提及以市場基礎為概念之利益，自然就不能被視為是解釋補貼「利益」的「相關國際法規則」<sup>25</sup>。

上訴機構接著說明本案需要闡釋的並非是祕魯得否維持 PRS、或是瓜地馬拉是否已同意或豁免祕魯的行為，需要解釋的是農業協定 4.2 條，註腳 1 中之差價進口課徵、最低進口價格、類似邊境措施三項名詞之意涵，以及 PRS 是否應被定性為這三者；關於 GATT 第 2.1 條需要闡釋者則是 PRS 所收的多餘稅金究竟是構成「一般關稅 (ordinary customs duties)」或「其它稅捐 (other duties and charges)」；由於祕魯所援引之 FTA 附件 3.2 第 9 段以及「國家對國際不法行為責任條款」第 20 及第 45 條皆未提供上述名詞解釋的指導，故皆非與闡釋有關之「嗣後協定」或「相關的國際法規則」<sup>26</sup>。

### 三、WTO 會員可否根據 VCLT 第 41 條修改彼此間在 WTO 之權利義務

如上所述，祕魯主張 VCLT 第 31 條第 3 項之解釋原則其實是在辯稱系爭 FTA 已修改了他們兩造間之 WTO 規定<sup>27</sup>。儘管注意到兩造對於系爭 FTA 條款是否允許祕魯維持不符合 WTO 規範之 PRS 仍有爭議 (蓋祕瓜 FTA 第 1.3 條一方面肯定雙方在 WTO 下之既有權利義務，另一方面卻又規定當 FTA 與 WTO 衝突時，FTA 條款應優先適用，換言之，這些規定從表面上來看，是否允許維持違反 WTO 規範的措施，並不清楚)<sup>28</sup>；但上訴機構表示縱使系爭 FTA 允許維持違反 WTO 規範的措施，其也無法被說服在 FTA 當事國間這樣的權利義務修訂可以根據 VCLT 第 41 條之規定<sup>29</sup>。

上訴機構指出，WTO 協定 (Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization) 有關處理修改、豁免或自由貿易協定例外等之特定規定應優先於如 VCLT 第 41 條之類的一般規定；這特別是在 FTA 的情形，考慮到 GATT 第 24 條特別允許在 FTAs 中背離特定的 WTO 規定，不過這樣的背離，GATT 第 24

<sup>24</sup> *Id.* ¶¶ 5.98-5.99.

<sup>25</sup> *Id.* ¶ 5.101.

<sup>26</sup> *Id.* ¶¶ 5.103-5.105.

<sup>27</sup> *Id.* ¶ 5.107.

<sup>28</sup> *Id.* ¶¶ 5.108-110.

<sup>29</sup> *Id.* ¶ 5.111.

條是有條件的，也就是會員國對外所維持之關稅或其它商業管制之水準不致較 FTA 締結前更高或更具限制性<sup>30</sup>。基於此，衡量 FTA 條款是否得以背離 WTO 規範必須看的條文是 GATT 第 24 條、GATS 第 5 條以及授權條款(Enabling Clause)<sup>31</sup>。

祕魯雖未援引 GATT 第 24 條做為抗辯，但卻援引土耳其—紡織品案 (Turkey-Textile)<sup>32</sup>，表示該案上訴機構清楚表明只要符合一定條件，GATT 第 24 條是可以正當化不符 GATT 規定之措施<sup>33</sup>。根據土耳其—紡織品案之上訴機構裁決，援引 GATT 第 24 條做為抗辯者，必須證明：(一) 系爭措施係在關稅同盟或 FTA 形成時才導入的，且系爭關稅同盟或 FTA 完全符合 GATT 第 24 條之要求；且 (二) 若不導入系爭措施會妨礙關稅同盟或 FTA 之成立<sup>34</sup>。該案上訴機構在臚列上述條件時，也仰賴 GATT 第 24 條第 4 項之規定，即關稅同盟與 FTA 之目的，係為促進締結國間之貿易，同時不增加對第三國之貿易障礙，並更緊密整合締結國間之經濟；有鑑於此，本案上訴機構認為參考第 24 條第 4 項之「促進貿易」、「緊密整合經濟」文字，與將 GATT 第 24 條解釋為可以做為使 WTO 會員權利義務倒退之措施正當化之抗辯，兩者並不一致<sup>35</sup>。

儘管做了上述分析，由於祕魯並未援引 GATT 第 24 條做為抗辯，同時兩造也同意系爭 FTA 尚未生效，故不得享有以 GATT 第 24 條做為抗辯的利益，再加上系爭 FTA 是否確實允許祕魯維持不符合 WTO 規範之 PRS，如上所述，也不明確；是以，本案上訴機構最後認為並無必要考量 PRS 是否符合 GATT 第 24 條之要件<sup>36</sup>。

至於祕魯要求上訴機構推翻小組「因系爭 FTA 尚未生效，故小組無必要就當事國是否因系爭 FTA 修改了兩造在 WTO 概括協定 (covered agreements) 下之權利義務關係進行裁決」之見解，上訴機構表示，由於祕魯上訴時並未質疑小組有關未生效協定，如系爭 FTA，並不能修改 WTO 概括協定的看法，故上訴機構並不認為小組有誤<sup>37</sup>。

## 參、代結論

上訴機構裁決報告中有關 WTO 之修訂規定應優先於 VCLT 第 41 條所規定之條約修訂程序的立論，遭到某些學者的批評，因為上訴機構並未具體說明其理

<sup>30</sup> *Id.* ¶ 5.112.

<sup>31</sup> *Id.* ¶ 5.113.

<sup>32</sup> Appellate Body Report, *Turkey—Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WT/DS34/AB/R (Oct. 22, 1999).

<sup>33</sup> *Id.* ¶ 5.114.

<sup>34</sup> *Id.* ¶ 5.115.

<sup>35</sup> *Id.* ¶ 5.116.

<sup>36</sup> *Id.* ¶ 5.117.

<sup>37</sup> *Id.* ¶ 5.119.

由，特別是 VCLT 第 41 條既已明白規定多邊公約的成員中，二以上成員可另行締結協定修改彼此間之公約內容<sup>38</sup>。不過亦有學者指出，上訴機構之立論，應是植基於 VCLT 第 41 條的要件，因為該條所允許的修改限於（一）多邊公約規定了此種修改的可能性，或（二）系爭修改非為該公約所禁<sup>39</sup>；換言之，若 WTO 會員欲以雙方簽署的 FTA 去改變彼此在 WTO 的權利義務關係，縱使依 VCLT 第 41 條規定，也必須是 WTO 協定規定了這種可能性，或是不違反 WTO 之規定，既然 GATT 第 24 條明文規定以 FTA 修改 WTO 權利義務關係之要件，自然必須符合，否則也不符合 VCLT 第 41 條之要求<sup>40</sup>。是以，上訴機構之論理並未違背 VCLT 第 41 條的精神與其具體適用的結果，也就是縱不論 WTO 協定優先適用，依 VCLT 第 41 條要件推導，亦會得到相仿結論。

總之，本案上訴機構雖未推翻小組不審理祕魯有關 VCLT 第 41 條主張之裁決，但其補充 GATT 第 24 條、GATS 第 5 條以及授權條款應優先於 VCLT 第 41 條適用於以 FTA 規定修改 WTO 條款之情形，相當程度限縮了於 FTA 保留不符 WTO 規定措施之可能性，而值得注意。

---

<sup>38</sup> Joost Pauwelyn, *Waiving WTO Rights in an FTA? Panel Report on Peru – Agricultural Products*, in INTERNATIONAL ECONOMIC LAW AND POLICY BLOG, Dec. 3, 2014, <http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2014/12/waiving-wto-rights-in-an-fta-panel-report-on-peru-agricultural-products.html> (last visited Jan. 29, 2015).

<sup>39</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties, art.41.

<sup>40</sup> Joel Trachtman, *Peru – Agricultural Products : WTO versus RTAs (and other non-WTO international law)* in INTERNATIONAL ECONOMIC LAW AND POLICY BLOG, Aug. 4, 2015, <http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2015/08/peru-agricultural-products-wto-versus-rtas-and-other-non-wto-international-law.html> (last visited Oct. 5, 2015).