

以歐盟調查我國太陽能產品反傾銷案件檢討我國核發 原產地證明書之法規與實務

黃詩晴

摘要

鑒於兩岸貿易往來頻繁，少數業者利用違規轉運等方式，取得我國原產地證明書，規避歐盟對中國大陸產品課徵之反傾銷稅。今（2015）年 5 月 29 日，我國及馬來西亞太陽能相關產品，被歐盟執委會公告為規避歐盟對中國產品之平衡稅及反傾銷稅之調查對象。對此，經濟部國貿局採取原產地管理之加強措施因應，惟此等措施是否得根絕他國廠商冒用我國原產地證明書之問題，不無疑問。本文以本案為例，思考我國核發原產地證明書之法規與實務面是否有改善之可能性，初步認為法規面已有授權主管機關得彈性調整實質轉型之認定標準，然實務上因應的時間點可能有過晚之疑慮。故本文建議主動建立預警制度，然此措施亦有利弊，仍待主關機關權衡後考量適用之可能性。

近年來，由於兩岸貿易往來頻繁，少數廠商將外國產品藉由我國轉運或短暫加工等方式，取得我國原產地證明書，以規避他國對其課徵之反傾銷稅¹。歐盟執委會於今（2015）年 5 月 29 日，開始調查我國及馬來西亞太陽能產品，是否有規避歐盟對中國產品之平衡稅及反傾銷稅的狀況²。此舉將可能使我國之同業廠商亦遭受反傾銷認定，不利於其出口，並增加其面臨調查所付出之成本，造成莫大損害。故經濟部國貿局隨即制定因應措施，以加強管理原產地證明之核發，惟此等措施無法解決我國成為規避轉運國之困境。因此，本文將以本案為例，進一步檢視我國核發原產地證明書之法規與實務，並嘗試提出建議，以減少我國成為規避轉運國之機會。

本文以下將以歐盟調查我國太陽能產品為例，先於第壹部分介紹歐盟對太陽能產品展開反規避調查事件背景，其中分為歐盟調查反規避之事實及經濟部國貿局緊急應變措施；接著於第貳部份檢視歐盟之反規避措施；第參部分由此案件檢

¹ 「歐盟官員來臺進行太陽能反規避調查，貿易局向歐方爭取我合法業者權益」，經濟部，2015 年 10 月 8 日，網址：

http://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=46723（最後瀏覽日：2015 年 11 月 23 日）。

² 「歐盟執委會公告對我國太陽能產品反規避調查」，經濟部國貿局，2015 年 5 月 29 日，網址：http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=40&pid=523801&dl_DateRange=all&txt_SD=&txt_ED=&txt_Keyword=%E8%A6%8F%E9%81%BF&Pageid=0（最後瀏覽日：2015 年 11 月 23 日）。

視我國核發原產地證明書之法規與實務是否有需要調整之處，並提出建議；第四部份則為代結論。

壹、歐盟調查太陽能產品反傾銷案件背景

首先簡介歐盟調查我國太陽能產品反規避之背景，接著為經濟部國貿局所作之回應措施。

一、調查反規避事實

依據歐盟第 1225/2009 號規章第 13.1 條反規避規定，所謂「反規避」係指若廠商為逃避被課徵之反傾銷稅，且缺乏適當理由或經濟正當性，造成第三國與歐盟間原有貿易型態改變，且此種改變已對歐盟反傾銷措施之救濟效果產生影響，則歐盟得向該第三國同類產品延伸課徵反傾銷稅³。本案係因中國太陽能產品於 2013 年時，被歐盟課徵平衡稅與反傾銷稅⁴，此後我國及馬來西亞對歐盟出口的太陽能產品大幅上升，自中國出口的太陽能產品則大幅下降；中國、馬來西亞及台灣對歐盟的出口貿易型態有重大的改變，並且該改變缺乏足夠的適當理由及經濟上的正當性，因此懷疑中國廠商有利用到台灣及馬來西亞轉運以規避反傾銷稅的情事⁵。

基此，歐盟執委會於今（2015）年 5 月 29 日公告，啟動對第三國（我國及馬來西亞）太陽能產品規避歐盟對中國產品之平衡稅調查及反傾銷稅調查⁶。歐盟執委會貿易總署於今年 10 月 1 日至 8 日派員至我國進行相關太陽能產品之反規避案調查⁷，歐盟反詐欺局亦於今年 10 月 21 至 23 日邀請經濟部國貿局與財政部關務署赴歐，就共同查緝我國廠商協助中國產品透過我國違規轉運以規避歐盟課徵反傾銷稅進行討論⁸，顯示反規避之行為對於歐盟及我國皆具有一定之重要

³ 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, art. 13.

⁴ Council Implementing Regulation (EU) No 1238/2013, of 2 December 2013 imposing a definitive anti-dumping duty and collecting definitively the provisional duty imposed on imports of crystalline silicon photovoltaic modules and key components (i.e. cells) originating in or consigned from the People's Republic of China, 2013 O.J. (L 325) 1.

⁵ Commission Implementing Regulation (EU) 2015/833, of 28 May 2015 initiating an investigation concerning the possible circumvention of anti-dumping measures imposed by Council Implementing Regulation (EU) No 1238/2013 on imports of crystalline silicon photovoltaic modules and key components (i.e. cells) originating in or consigned from the People's Republic of China by imports of crystalline silicon photovoltaic modules and key components (i.e. cells) consigned from Malaysia and Taiwan, whether declared as originating in Malaysia and Taiwan or not, and making such imports subject to registration, 2015 O.J. (L 132) 60. [hereinafter Commission Implementing Regulation (EU) 2015/833].

⁶ 經濟部國貿局，前揭註 2。

⁷ 經濟部，前揭註 1。

⁸ 「我國與歐盟反詐欺局合作共同打擊不法 將嚴懲違規轉運廠商」，經濟部國貿局，2015 年 10 月 23 日，網址：<http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=40&pid=540413>（最後瀏覽日：2015 年 11 月 23 日）。

性。

二、經濟部國貿局應變措施

為防止中國產品冒用我國之原產地證明書，經濟部國貿局依據「原產地證明書及加工證明書管理辦法」(以下簡稱管理辦法)第 5 條第 1 項及第 17 條第 3 款，採取強化產證管理措施，包含：訂定太陽能產品實質轉型認定條件、申請產證需檢附工廠登記證及臺灣產製切結書⁹、產證上需填寫貨櫃號碼¹⁰、要求簽發單位依規定審慎核發產證。經濟部另依據「自由貿易港區設置管理條例」規定，公告自由港區事業輸往歐盟之太陽能產品應事前取得經濟部國際貿易局核發之「自由貿易港區事業輸往國外特定貨品輸出許可」¹¹。另外，經濟部國貿局依照貿易法第 28 條，對未依規定審核而簽發不實產證之簽發單位，進行最重為停止簽發產證一年之處分；對於使用不實產證之廠商，最重處以廢止出進口廠商登記¹²。

上述因應措施係防止我國原產地證明書被濫用所加強管理之措施，接著將檢視歐盟之反規避法規以了解其對我國展開調查之法源依據。

貳、歐盟之反規避措施

歐盟得透過原產地規則下之反規避措施，認定產品是否為由原產地證明書上之國家所生產，以下先解釋反規避與原產地規則間之關係，再介紹歐盟原產地規則下之反規避措施。

一、反規避與原產地規則間之關係

反規避措施係指將對一國之反傾銷措施，擴展至第三國之受調查同類產品，惟必須確保該受調查產品的真正原產地為被課徵反傾銷稅之國家，故適用反規避規則前應確認產品之原產地¹³。

⁹ 經濟部國貿局，貿服字第 1040151308 號公告，2015 年 5 月 7 日，網址：
http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=39&pid=521240&dl_DateRange=all&txt_SD=&txt_ED=&txt_Keyword=&Pageid=4 (最後瀏覽日：2015 年 11 月 23 日)。

¹⁰ 經濟部國貿局，原產地證明及加工證明書線上作業最新消息，2015 年 8 月 20 日，網址：
https://cocp.trade.gov.tw/tbmc/public/coo0010_03.jsp?bulletinId=400 (最後瀏覽日：2015 年 11 月 23 日)。

¹¹ 經濟部國貿局，經貿字第 10404604160 號，2015 年 8 月 25 日，網址：
http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=39&pid=533249&dl_DateRange=all&txt_SD=&txt_ED=&txt_Keyword=%E5%A4%AA%E9%99%BD%E8%83%BD&Pageid=0 (最後瀏覽日：2015 年 11 月 19 日)。

¹² 「太陽能產品、自行車、螺絲經自由貿易港區輸往歐盟需先取得經濟部核准」，經濟部國貿局，2015 年 7 月 30 日，網址：<http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=40&pid=530307> (最後瀏覽日：2015 年 11 月 23 日)。

¹³ 季晨澈，「原產地規則在反規避中的應用研究」，金陵法律評論，1 期，頁 174，177 (2013 年)。

二、歐盟原產地規則下反規避措施

(一) 原產地認定之標準

歐盟第 2913/92 號規章第 24 條為原產地認定之標準：「當商品的生產涉及超過 1 個以上國家時，原產地認定為該商品生產過程中最後、最主要以及最具經濟效益之國家；或生產階段在為製造新產品而採用相應生產設備之國家；或在製造過程中扮演重要階段之國家¹⁴。」原產地規則之具體施行細則對「最終實質轉型」(last substantial transformation) 之認定原則主要有：(1) 海關稅則編號 4 位碼或 6 位碼之變更、(2) 製造或加工過程是否足以認定該產品之產地為該國家、(3) 組裝或加工過程中所產生之附加價值 (value added rule)¹⁵。

(二) 反規避措施

第 2913/92 號規章第 25 條則為反規避規定：「若在某國設置加工活動的**唯一目的僅是規避歐盟對特定國家實施之反傾銷措施**，或有充足的事實足以得出這樣的推定，即使符合規章第 24 條原產地之認定要件，該加工活動的所在地亦不應被視為產品之原產地國¹⁶。」因此，在歐盟原產地規則中，只要能證明在某國加工之唯一目的為規避反傾銷措施，例如證明出口國將被課徵反傾銷稅之產品轉運至第三國，而欲取得第三國之原產地標示，即可不適用第 24 條之原產地認定標準。以歐盟調查中國太陽能板為例，當歐盟為受傾銷國，並認定中國至我國加工之太陽能產品之目的為規避，則可針對我國出口之產品不適用第 24 條之原產地認定標準，以將反傾銷稅擴張至我國出口之太陽能產品，避免中國至台灣轉運之規避情形。

參、試論我國如何避免他國至我國進行規避

為避免上述他國藉由我國相關規定缺失，至我國進行規避之情狀，本文首先將檢視我國原產地認定標準，接著檢討我國核發原產地證明書之法規與實務。

一、我國原產地認定標準

依照貿易法第 20 條之 2，經濟部國貿局得應出口人輸出貨品之需要，簽發原產地證明書，並於同條第 4 項授權主管機關對相關之格式與認定標準等，訂出相關規範。據此，經濟部另訂定管理辦法，此為核發我國之原產地證明書的主要規範。依據管理辦法第 3 條規定，輸出貨品以我國為原產地者，應符合貨品在我國

¹⁴ Council Regulation (EEC) No 2913/92, of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code, 1992 O.J. (L 302) 1, art. 24 [hereinafter Council Regulation (EEC) No 2913/92].

¹⁵ 經濟部國貿局，歐盟反傾銷法之簡介，貿易政策叢論，17 期，頁 289 (2012 年)。

¹⁶ Council Regulation (EEC) No 2913/92, art. 25; 經濟部國貿局，同上註，頁 263。

境內完全取得或完全生產、抑或貨品之加工、製造或原材料涉及我國與其他國家或地區共同參與者，以在我國境內產生**最終實質轉型者**為限；同法第 5 條第 1 項則規定第 3 條所指的實質轉型，「除經濟部國際貿易局為配合進口國規定之需要，或視貨品特性，或特定區域另為認定者外，指下列情形：(1) 原材料經加工或製造後所產生之貨品與其原材料歸屬之我國海關進口稅則前六位碼號列相異者、(2) 貨品之加工或製造雖未造成前款所述號列改變，但已完成重要製程或附加價值率超過 35% 者。」

故原則上自我國輸出的產品，若符合上述原產地認定標準者，依法得取得我國所核發之原產地證明書，出口至他國時應被認定為我國生產之產品。然而，依照歐盟第 2913/92 號規章第 25 條，只要歐盟認定產品在我國加工生產之唯一目的，係為規避歐盟對其課徵之反傾銷稅，即使系爭產品取得我國之原產地證明書，亦不會被認定為我國生產之產品。為了判斷產品是否有規避之目的，歐盟會對我國出口太陽能產品之所有廠商（包括事實上違規與合法生產者）提出調查，然此舉卻造成我國合法廠商負擔額外調查成本，並使我國原產地證明書之可信度蒙上陰影。

以本案為例，歐盟對於規避產品之認定前提為「已取得我國原產地證明書」之太陽能產品，是否有規避之情事。若我國核發原產地證明書的法規面與實務面能嚴格把關，使得有規避情事的產品自始無法取得我國之原產地證明書，則歐盟將無調查規避之理由，我國亦可避免成為歐盟調查反規避之國家。

二、檢討我國核發原產地證明書之法規與實務

（一）法律面

本案中，經濟部國貿局因應歐盟反規避調查所採取的措施之一，即為依照管理辦法第 5 條第 1 項及第 17 條第 3 款的授權，「為配合歐盟及美國等進口國規定之需要」，另行公告輸往歐盟及美國之太陽能產品，欲取得我國核發之原產地證明書所需符合、不同於管理辦法第 5 條第 1 項之實質轉型標準，並要求檢附額外之文件。依照本法第 5 條第 1 項，國貿局已被授權得配合進口國之需要對實質轉型標準另為認定，本案之他國調查我國反規避之情形時得適用此項規定，此顯示我國相關法規已賦予主管機關足夠之裁量空間，使其得為了因應反規避調查，將核發原產地證明書之實質要件作彈性調整。

其次，相關公告中也提及，要求廠商額外提供包括工廠登記等相關文件的授權依據為管理辦法第 17 條第 3 款，第 17 條訂有於申請核發原產地證明書時，原則上應檢附的文件，第 3 款所指為「依其他相關規定應檢附之文件」，依條文之文義，依照本款應檢附的文件必須是「依其他相關規定」，並非類似「其他經主管機關認定有需要檢附之文件」等空白授權主管機關認定的文義，本公告依據第

17 條第 3 款作為要求檢附額外文件之授權依據，但於公告中並未指出該些文件是因為哪些「相關規定」才需要檢附者，此有無超越管理辦法第 17 條第 3 款的授權，尚有討論的空間；但若從本案所衍生出的問題觀察，欲賦予主管機關於審查與核發原產地證明書時有較廣的彈性，以避免我國成為受反傾銷稅課徵之他國廠商作為規避的轉運國、進而導致我國合法廠商也一併蒙受不必要的反規避調查，於有關申請原產地證明書應檢附之文件的第 17 條，或許可考慮增訂一款：「其他經主管機關認定有需要檢附之文件」，賦予主管機關足夠的裁量權來判斷為了杜絕他國廠商的規避行為、保障我國合法廠商的權益，哪些證明文件係為申請我國原產地證明書所必要者。

由上述的討論中可得知，我國相關法規在認定實質轉型的要件時，已賦予主管機關足夠的裁量權來調整相關的認定要件，僅於涉及應檢附文件時，可能可考慮增訂擴大主管機關裁量範圍的款項。以下則進一步討論主管機關於實務上應用此一裁量權時，以本案所得到的經驗，是否有進一步改善之空間？

(二) 執行面

本文中，歐盟於 2015 年 4 月 15 日接受廠商申請太陽能產品之反規避調查¹⁷，經濟部國貿局於同年 5 月 7 日公告調整輸往歐盟及美國之太陽能產品的實質轉型要件以及需檢附之額外文件¹⁸，並於同年 5 月 29 日歐盟確定對我國展開反規避調查¹⁹。我國於反規避調查之申請後始提出加強原產地證明書核發之要件，屬於被動式之因應，具有時間落後之疑慮，並對合法廠商帶來預期外之負擔。

為改善此作法，本文建議主管機關考慮於事前主動因應，建立一套預警制度，例如我國所有相關的主管機關於蒐集各國商情時，若發現與我國貿易往來較密切、貿易模式及產品關聯性較大之亞洲國家（例如中國）的特定產品，已遭他國課徵反傾銷稅，此一預警制度即可啟動，包括是否考慮提前通知相關產業之廠商、是否提前公告或預告針對特定產品之實質轉型認定標準進行調整、或相關廠商於申請原產地證明書時應檢附之額外證明文件²⁰等，使廠商了解並提前準備，此或可降低至我國進行規避之動機。

此預警制度雖有可能避免我國成為規避幫兇，並使我國合法廠商不至於受到反規避調查之優點，但亦可能有其缺失，如：並非所有被課徵反傾銷稅之產品的生產者皆欲至我國進行規避行為、且在我國不確定產品是否有規避事實時，此預警制度事先調整涉案產品之實質轉型認定標準與額外需檢附之文件，也可能使我

¹⁷ Commission Implementing Regulation (EU) 2015/833, art 2.

¹⁸ 經濟部國貿局，前揭註 9。

¹⁹ 經濟部國貿局，前揭註 2。

²⁰ 前提是前段中所提及，即管理辦法第 17 條第 3 款是否足以授權主管機關要求檢附額外文件的法律疑慮得獲得釐清。

國廠商增添困擾與額外的費用支出，故實際執行時仍須權衡利弊。本文就研究之角度提出我國核發原產地證明書可能反映出之問題，並提出預警制度之建議，然此建議有其優點與缺失，待主管機關考量實務之情形後再參考。

肆、代結論

面對歐盟對我國太陽能產品展開反規避調查，我國政府採取之因應措施為加強原產地證明書核發管理之措施，並未解決我國成為被課徵反傾銷稅之廠商前來我國規避之困境。若能在核發原產地證明時確保產品真正由我國所生產，即可在審理核發時避免核發給蓄意規避之廠商，我國合法之廠商也不會因此受到反規避調查而減少損害。對此，本文檢討我國核發原產地證明書之法規面與實務面是否完善。就法規面而言，我國管理辦法第 5 條第 1 項已訂有「為配合進口國規定之需要」得調整實質轉型的認定標準，僅於涉及應檢附文件時，得可考慮增訂擴大主管機關裁量範圍之條款；就實務執行面而觀，我國主關機關面對反規避調查後始被動作出因應措施，有時間落後之疑慮，故本文建議得建立預警制度，例如提前通知相關產業之廠商、提前公告或預告針對特定產品之實質轉型認定標準進行調整等措施，以降低規避廠商至我國生產之意願。惟此建議之制度並非全無缺點，故主管機關考量其適用之可能性時，仍須權衡其利弊。