

## 反傾銷協定中推算正常價值之爭議—以歐盟對阿根廷生質 柴油課徵反傾銷稅案為中心

陳伶嘉

### 摘要

2013 年，阿根廷向 WTO 控訴歐盟課徵反傾銷稅時採用的成本調整措施違反 WTO 協定，小組報告於今 (2016) 年 3 月 29 日出爐。阿根廷認為歐盟以反傾銷協定第 2.2 條生產成本加上一般利潤推算正常價格時，未以廠商提供之資料為成本計算基準，違反反傾銷協定第 2.2.1.1 條；歐盟則認為阿根廷政府採取的差別稅制扭曲了國內原料價格，造成廠商資料未合理反映產品成本，故作此調整以認定正常價值。然而小組不同意歐盟之見解，認為推算正常價值時採用的生產成本，應為廠商購買原料「實際付出」之價格，故認定歐盟成本調整措施違法。本文認同小組之解釋，並認為歐盟也許可以採取平衡稅，以解決阿根廷國內稅制造成之不公平貿易。

自 2013 年開始，歐盟課徵反傾銷稅時採用的成本調整措施，接連被阿根廷、俄羅斯、印尼訴違反世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 反傾銷協定 (Anti-dumping Agreement, ADA)，可知該措施造成之影響甚大，違法性值得討論<sup>1</sup>。其中阿根廷一案小組報告於今 (2016) 年 3 月 29 日出爐<sup>2</sup>，該案最值得關注的重點在於推算傾銷之正常價值時，得否因政府措施造成原料價格扭曲，而調整作為計算基礎之原料價格；這樣的成本調整措施爭議在 WTO 爭端解決案例中並無先例，因此本案的小組解釋具有十足代表性。

本案中，阿根廷認為歐盟之成本調整措施本身 (as such) 與適用上 (as applied) 均違反 ADA，尤其聚焦在該協定第 2.2.1.1 條是否賦予歐盟執委會調整成本之權限。然而針對措施本身，小組認為給予歐盟執委會調整成本之權限者為歐盟理事會第 1225/2009 號規則第 2 條第 5 項第 1 段，而非阿根廷所指的第 2 條第 5 項第 2 段<sup>3</sup>，故未認定違法；而針對措施之適用則經過小組對於 ADA 第 2.2.1.1 條之解

<sup>1</sup> Request for Consultations, *European Union—Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia*, WT/DS474/1 (Dec. 23, 2013); Request for Consultations, *European Union — Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia — (Second complaint)*, WT/DS494/1 (May. 7, 2015); Request for Consultations, *European Union — Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia (Complainant: Indonesia)*, WT/DS480/1 (Jun. 10, 2014).

<sup>2</sup> Panel Report, *European Union—Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina*, WT/DS473/R (Mar. 29, 2016).

<sup>3</sup> Panel Report, *EU—Biodiesel*, ¶¶ 7.153-7.154; see Council Regulation (EC) No 1225/2009, of 30

釋分析後，被認定違法。由於 ADA 第 2.2.1.1 條之解釋分析為歐盟執委會是否得調整成本之關鍵，故本文將以小組報告在措施適用之爭點下所作之分析為主，首先介紹阿根廷生質柴油案之事實背景，接著討論小組對於 ADA 第 2.2.1.1 條之解釋，探討歐盟成本調整措施之合法性，並加以分析本案小組報告之立場，最後作一結論。

## 本案事實背景

本案背景可追溯自 2012 年歐洲生質柴油委員會 (European Biodiesel Board, EBB) 向歐盟執委會提出申訴，要求其對阿根廷出口之生質柴油課徵反傾銷稅<sup>4</sup>。隨後歐盟執委會啟動反傾銷調查，並在 2013 年 11 月 26 日發布施行規則以確定反傾銷稅額之計算<sup>5</sup>。據該規則所指，阿根廷生質柴油市場因為被嚴格管制，國內銷售並非屬於通常貿易過程 (ordinary course of trade)，故計算傾銷時可採用 ADA 第 2.2 條生產成本加上其他費用以推算正常價值 (constructed normal value)<sup>6</sup>；該規則並指出，阿根廷採用的差別出口稅制 (Differential Export Taxes, DET) 使大豆及大豆油 (生質柴油主要原料) 價格降低，影響生質柴油之生產成本<sup>7</sup>。

阿根廷採用的 DET，指的是其對生質柴油相關產品課予不同出口稅率：大豆原料最高、經加工後的大豆相關產品次高、生質柴油的出口稅率則是三者最低<sup>8</sup>。該稅制造成阿根廷出口大豆原料之意願降低，因此國內大豆供應量增加、價格降低，使得國內生質柴油業者可以較低價格獲得大豆原料，再以較低的出口稅率出口，獲取更佳的價格優勢<sup>9</sup>。

綜上所述，歐盟認為 DET 扭曲了阿根廷生質柴油業者購買大豆之價格，因此推算正常價值時，應捨棄原本廠商記錄的生產成本價格，改以阿根廷官方公布

---

November 2009 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community, 2009 O.J (L 343/51).

<sup>4</sup> Panel Report, *EU—Biodiesel*, ¶ 7.179; Notice of Initiation of an Anti-dumping Proceeding Concerning Imports of Biodiesel Originating in Argentina and Indonesia, 2012 O.J. (C 260/8), available at

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:260:0008:0016:EN:PDF> (last visited May. 10, 2016).

<sup>5</sup> See Council Implementing Regulation (EC) No 1194/2003, of 19 November 2003 imposing a definitive anti-dumping duty and collecting definitively the provisional duty imposed on imports of biodiesel originating in Argentina and Indonesia, 2013 O.J. (L 315/2), available at [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc\\_151911.def.en.L315-2013.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151911.def.en.L315-2013.pdf) (last visited May. 10, 2016).

<sup>6</sup> Panel Report, *EU—Biodiesel*, ¶¶ 7.180-7.181.

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> American Soybean Association, *ASA Urges Elimination of Argentina DETS*, Oct. 30, 2014, <https://soygrowers.com/asa-urges-elimination-argentina-dets/> (last visited May. 10, 2016).

<sup>9</sup> William Deese & John Reeder, *Export Taxes on Agricultural Products: Recent History and Economic Modeling of Soybean Export Taxes in Argentina*, *JOURNAL OF INTERNATIONAL COMMERCE AND ECONOMICS* 1, 13 (2007),

[https://www.usitc.gov/sites/default/files/publications/332/journals/export\\_taxes\\_model\\_soybeans.pdf](https://www.usitc.gov/sites/default/files/publications/332/journals/export_taxes_model_soybeans.pdf).

之大豆及大豆油出口價格為基準<sup>10</sup>，是為成本調整措施。

該措施被阿根廷認定違反 ADA，尤其根據第 2.2.1.1 條之規定：「推算正常價值時，成本應以受調查的出口商或生產者所保有之記錄作為計算基礎」，故阿根廷於 2013 年 12 月向 WTO 提起訴訟。以下闡述小組報告中，對於 ADA 第 2.2.1.1 條之法律分析。

### 小組報告對 ADA 第 2.2.1.1 條之解釋

依照 ADA 第 2.2 條之規定，若出口國之國內市場並無同類產品在通常貿易過程中銷售，以致於無法將該售價作適當之比較時，可選擇以推算正常價值作為可資比較價格，即原產國之生產成本加上合理之管理、銷售、一般費用及利潤。為達成此條文之目的，ADA 第 2.2.1.1 條第一句規定：「成本通常應以受調查的出口商或生產者所保有之記錄作為計算之基礎，但此記錄需符合出口國一般公認會計原則，並『合理反映』與涉案產品生產銷售相關之成本。」

本案例中，歐盟認為阿根廷的 DET 稅制造成廠商記錄的成本未能「合理反映」生質柴油的生產銷售成本，故得以不採用該記錄。因此，何謂合理反映與涉案產品生產銷售相關之成本，即為歐盟成本調整措施是否違法之重點，本案小組將 ADA 第 2.2.1.1 條之解釋分為「合理反映」、「與生產銷售成本相關」兩要件分析，並列舉相關案例，以下討論之：

#### 一、何謂「合理反映」？

阿根廷認為，推算正常價值時應適用 ADA 第 2.2.1.1 條，因為廠商記錄的資料為各廠商確實付出的價值，而反傾銷調查本就著重在特定廠商之特定產品於調查期間之交易<sup>11</sup>，故法條中規定的「合理反映」，係指「廠商之記錄」應合理反映「實際付出的成本」。因此，即使阿根廷 DET 扭曲了大豆價格，廠商記錄的成本仍為其實際付出之價值，歐盟不得因成本本身受到價格扭曲就不採用該記錄<sup>12</sup>。

歐盟反駁阿根廷對於合理反映「實際付出成本」之解釋，認為由條文中規定之「與涉案產品生產銷售『相關』之成本」，可知「相關」的概念比「實際付出」更廣泛，因此，與生產銷售相關之成本應係指廠商應付出 (to be paid) 的成本，且藉由「合理反映」一詞可知，第 2.2.1.1 條並不需要精確的計算或決定<sup>13</sup>，尤其透過上下文解釋亦可見第 2.2.2 條第 1、2 款皆有實際數額 (actual amounts) 之規

<sup>10</sup> Panel Report, *EU—Biodiesel*, ¶ 7.182.

<sup>11</sup> Panel Report, *EU—Biodiesel*, ¶ 7.186.

<sup>12</sup> Panel Report, *EU—Biodiesel*, ¶ 7.188.

<sup>13</sup> Panel Report, *EU—Biodiesel*, ¶ 7.195.

定<sup>14</sup>，故認本條所需反映的並不僅是實際付出之成本<sup>15</sup>。

再者，歐盟進一步表示 ADA 第 2.2.1.1 條第二句規定主管機關可以考量「所有可得證據」以分攤成本，第 2.2.2 條第 3 款亦規定在原先採用的計算基礎不適用時，可採用「所有其他可能的方法」決定計算基礎，可知在未有通常貿易過程的情況下，ADA 並不禁止主管機關使用原產國以外的相關生產成本作為計算基礎<sup>16</sup>，故歐盟執委會採用阿根廷廠商付出之生產成本以外的價格作為計算基礎係屬合法。

然而，小組並不認同歐盟之解釋。小組表示 ADA 第 2.2.1.1 條規定記錄應符合一般公認會計準則，就是為了確定廠商之記錄為實際付出之成本；然而僅符合會計準則並不足以確定廠商記錄已真正反映成本，因此亦規定須「合理反映」生產銷售相關成本以增加計算基礎之正確性<sup>17</sup>。故此處的合理反映指的是廠商之記錄應以正確可信賴之方式描述所有廠商已支付之成本，而非歐盟所指的合理反映一般應付出之成本<sup>18</sup>。

此外，小組亦以上下文解釋指出依照 ADA 第 2.2 條之規定，推算正常價值係為了以通常貿易過程推算出一個可信的參考值，且根據 ADA 第 6.10 條之規定，主管機關必須為調查中之各廠商決定個別的傾銷差額，因此推算正常價值時各廠商之生產成本應個別認定<sup>19</sup>。

針對歐盟指出 ADA 第 2.2.1.1 條並未使用實際 (actual) 支出之文字，小組認為由第 2.2.2 條之規範架構可知推算正常價值應以實際支出為優先考量，因此即使條文未指明，也不可否認第 2.2.1.1 條應以實際支出為優先計算基礎之解釋<sup>20</sup>。

## 二、政府行為是否「與生產銷售成本相關」？

由於本案歐盟的措施是為了去除阿根廷 DET 造成的價格扭曲效果，然而政府措施是否可列為認定計算基礎之考量？對此，歐盟認為由 ADA 之目的與宗旨來看，其係為防止出口產品以不合理之低價銷售，造成進口國產業之損害，因此，即使不合理低價係由政府行為造成，亦可以反傾銷措施解決，像是關稅暨貿易總

<sup>14</sup> 反傾銷協定第 2.2.2 條規定，若推算正常價值時無法以出口商或生產者實際的生產和銷售資料而定時，可以根據下列的基礎決定：(i) 涉案出口商或生產者在原產國國內市場就同一大類產品之生產及銷售所支付的實際數額；(ii) 其他受調查之出口商或生產者在其原產國國內市場生產及銷售同類產品所支付的實際數額之加權平均數。

<sup>15</sup> Panel Report, *EU—Biodiesel*, ¶ 7.196.

<sup>16</sup> Panel Report, *EU—Biodiesel*, ¶ 7.198.

<sup>17</sup> Panel Report, *EU—Biodiesel*, ¶ 7.232.

<sup>18</sup> Panel Report, *EU—Biodiesel*, ¶ 7.242.

<sup>19</sup> Panel Report, *EU—Biodiesel*, ¶ 7.233.

<sup>20</sup> Panel Report, *EU—Biodiesel*, ¶ 7.236.

協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 第 6.2 條、第 6.3 條之註釋與補充條款 (Ad note to Article VI:2 and VI:3 of the GATT 1994)<sup>21</sup> 所指的複式匯率 (multiple currency practices) 即為一例<sup>22</sup>。

然而，小組認為 ADA 並沒有明確揭示其目的與宗旨，且既然根據條文解釋已清楚得知要以實際付出的成本為計算基礎，則不須再以協定之目的與宗旨作解釋<sup>23</sup>；再者，關於歐盟所提的 GATT 第 6.2 條、第 6.3 條之註釋與補充條款之主張，小組認為複式匯率可以反傾銷措施解決僅為一例外規定，並不表示政府行為造成的價格扭曲均可以反傾銷措施解決<sup>24</sup>。

### 三、過往案例相關解釋

針對 ADA 第 2.2.1.1 條解釋之爭議，歐盟尚援引 *Egypt-Steel Rebar* 與 *EC-Salmon(Norway)* 等相關案例以支持其論點。*Egypt-Steel Rebar* 一案涉及特定短期的利息收入是否與生產銷售之成本相關，歐盟認為該案顯示廠商記錄之成本應合理反映生產成本；*EC-Salmon(Norway)* 一案則涉及 3 年平均養殖費用是否應計入鮭魚之生產成本，歐盟認為該案顯示生產成本並不限於特定廠商支出。然而，其實兩案均為生產者之付出是否與涉案產品生產銷售成本「相關」之問題，本案小組認為這兩個案子判斷「相關」時，均會考量到是否有緊密、充足之關聯性及成本分攤問題，可知主要還是針對是否為「實際付出成本」之事實認定<sup>25</sup>。

除了上述兩件案例，歐盟還援引了 *US-Softwood Lumber V* 案，該案與主管機關不採信廠商記錄資料更為相關。該案認同主管機關可捨棄廠商與其子公司間之交易記錄，以推算正常價值，歐盟認為該案小組之見解意謂其接受主管機關可以忽視未反映市場價值的廠商記錄成本；然而小組認為，該案主管機關裁量之重點，是廠商的交易資料是否可指出其與子公司交易時，實際降低了多少價格；即是考量該記錄是否可信賴的問題，而非其是否反映市場價值<sup>26</sup>。因此小組認為該案見解如前所述，主管機關採用的計算基礎應反映廠商實際付出之成本。

### 四、小組分析結果

綜上所述，小組認為 ADA 第 2.2.1.1 條係為得出廠商實際付出之成本，以為

<sup>21</sup> Ad note to Article VI:2 and VI:3 of the GATT 1994 (providing that “Multiple currency practices can in certain circumstances constitute a subsidy to exports which may be met by countervailing duties under paragraph 3 or can constitute a form of dumping by means of a partial depreciation of a country’s currency which may be met by action under paragraph 2. By “multiple currency practices” is meant practices by governments or sanctioned by governments.”)

<sup>22</sup> Panel Report, *EU-Biodiesel*, ¶ 7.199.

<sup>23</sup> Panel Report, *EU-Biodiesel*, ¶ 7.238.

<sup>24</sup> Panel Report, *EU-Biodiesel*, ¶ 7.239.

<sup>25</sup> Panel Report, *EU-Biodiesel*, ¶ 7.245-7.246.

<sup>26</sup> Panel Report, *EU-Biodiesel*, ¶ 7.244.

個別廠商推算出合理的正常價值，因此除非廠商記錄未能合理反映出實際付出之成本，否則主管機關必須採用廠商記錄之成本作為計算基礎。故歐盟成本調整措施違反 ADA 第 2.2.1.1 條之規定<sup>27</sup>。

### 小組報告立場評析

小組對 ADA 第 2.2.1.1 條之解釋可資認同。本案阿根廷國內大豆價格降低，係因大豆出口價格較不具競爭力，但也不能因此將該出口價格計入生質柴油廠商之生產成本中，因為廠商根本從未付出過該出口價格。今歐盟選擇以推算方式認定正常價值，已經是捨棄國內價格之替代方案，然而若連推算累加之組成標的都以推定為之，會造成認定正常價值之模糊、不確定；且若按歐盟之標準，許多可能為國營事業經營業務之產品，如水、電，在計入廠商之生產成本時是否亦應以市場價格為準？以此可見，歐盟在推算正常價值時又考量市場價值之作法，會造成無限上綱、無法確定何謂反傾銷稅之正常價值的情形。

再者，如小組所言，ADA 並沒有明確揭示其目的與宗旨，但以該協定之整體規範來看，仍可推敲出反傾銷措施應是針對個別廠商之定價行為。因此，若定價行為是因政府措施造成，該政府措施也僅為構成傾銷之背景因素，不應將其列入決定傾銷差額之考量；然而若欲解決政府措施造成的不公平貿易，尋求補貼暨平衡措施應較為合理<sup>28</sup>。

事實上，2012 年 EBB 向執委會提交阿根廷生質柴油相關申訴時，除了啟動反傾銷調查，亦啟動了反補貼調查<sup>29</sup>。然而在歐盟發布確定反傾銷稅額之施行規則後，EBB 即撤回對阿根廷生質柴油的反補貼申訴，反補貼調查因而終止<sup>30</sup>。消息指出，EBB 撤回反補貼申訴之考量可能是因為補貼的定義在 WTO 下尚屬模糊，DET 是否屬於補貼可能有待 WTO 作出相關解釋，因此欲以平衡稅解決 DET 問題，對歐盟產業之救濟會過於緩慢<sup>31</sup>。

<sup>27</sup> Panel Report, *EU—Biodiesel*, ¶ 7.249.

<sup>28</sup> J.Bohanes & A.Markitanova, *A Few Reflections on DS474 and the Intersection of Russia's Domestic Energy Policies and the EU's Anti-dumping Cost Replacement Methodology*, 2 VESTNIK OF ST. PETERSBURG STATE UNIVERSITY 72, 85 (2015), available at <http://vestnik.spbu.ru/html15/s05/s05v2/s05v2E.html>.

<sup>29</sup> *Notice of Initiation of an Anti-subsidy Proceeding Concerning Imports of Biodiesel Originating in Argentina and Indonesia*, 2012 O.J. (C 342/12), available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:342:0012:0020:EN:PDF>.

<sup>30</sup> Commission Regulation (EU) No 1198/2013, terminating the anti-subsidy proceeding concerning imports of biodiesel originating in Argentina and Indonesia and repealing Regulation (EU) No 330/2013 making such imports subject to registration, 2013 O.J. (L 315/67), available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:315:0067:0068:EN:PDF>.

<sup>31</sup> Sean Bartlett & Roxana Ionici, *European Biodiesel Board withdraws anti-subsidy complaint: source*, S&P GLOBAL PLATTS, Oct. 16, 2014, <http://www.platts.com/latest-news/agriculture/london/european-biodiesel-board-withdraws-anti-subsidy-21696430> (last visited May 10, 2016).

關於 DET 是否屬於補貼之問題，歐洲法院曾於 1988 年作出判決，認為 DET 並非以公共款項支出補助 (charged on the public account)，故不屬於補貼<sup>32</sup>；然而根據 WTO 補貼暨平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM 協定) 第 1.1 條，補貼之定義包括政府之資金補助 (financial contribution by the government)，經過 *Canada–Civilian Aircraft* 一案解釋後，更進一步認可該資金補助可以完全由私人機構支出，因此在 WTO 相關解釋後，公共款項支出已非構成補貼之要件<sup>33</sup>，故阿根廷 DET 是否屬於補貼仍有解釋空間。

## 結論

阿根廷案小組報告認為，主管機關在推算正常價值時，除非廠商記錄的資料未符合一般公認會計原則，或未能反映出廠商「實際付出」之價值，否則應以廠商記錄之成本價格作為計算基礎，以符合反傾銷協定第 2.2.1.1 條之規定。故本案歐盟因阿根廷 DET 造成原料價格扭曲，而捨棄以廠商成本記錄作為計算基礎之作法，被小組認定違法。

在成本調整措施初步被認定違法之情況下，歐盟也許可以改採平衡稅措施以解決阿根廷 DET 造成的價格扭曲，惟 DET 是否為補貼仍有待 WTO 作出相關解釋後方可釐清。本案之後續發展值得繼續關注。

<sup>32</sup> Case C-185/85, *Fediol v. Commission*, 1988 E.C.R. 4155.

<sup>33</sup> MARCO SLOTBOOM, *A COMPARISON OF WTO AND EC LAW: DO DIFFERENT TREATY PURPOSES MATTER FOR TREATY INTERPRETATION?* 123 (2nd ed. 2007).