

# 概述「歐盟—PET 平衡稅案」主要爭議——

## 以小組報告為中心

林玫君 編譯

### 摘要

巴基斯坦於 WTO 控訴歐盟對其出口之聚對苯二甲酸乙二酯 (polyethylene terephthalate, PET) 產品課徵平衡稅 (countervailing duties)，爭議重點為補貼暨平衡稅措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM 協定) 第 1.1 條註腳 1 之解釋。爭端解決小組認為該註腳僅規定外銷品退稅未超過所用原料於進口時所納之關稅，即不構成財務補助；至於採沖退稅制之 WTO 會員是否有值得信賴之制度查證給予之退稅部分確為當初進口原料所繳納者，非該註腳之打擊範圍。。

(本篇取材自：Brendan McGivern, *WTO Panel Report: EU — PET (Pakistan)*, WHITE & CASE, July 11, 2017, <https://www.whitecase.com/publications/alert/eu-pet-pakistan> (last visited Oct. 20, 2017).)

歐盟針對自巴基斯坦進口之聚對苯二甲酸乙二酯 (polyethylene terephthalate, PET) 產品課徵平衡稅 (countervailing duties)，而使巴基斯坦於 WTO 控訴該課徵不符補貼暨平衡稅措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM 協定) 相關規定，WTO 爭端解決小組於今 (2017) 年 7 月 6 日發布小組報告，同意巴基斯坦多數主張。本案主要爭議在於 SCM 協定第 1.1 條註腳 1 之解釋，歐盟認為巴基斯坦政府之進口退稅全額皆為補貼，理由是巴國政府欠缺可信賴的查核制度以確認進口原料是否皆用於外銷產品；小組並不認同這樣的看法，認為註腳 1 僅規定外銷品原料之超額退稅構成財務補助 (financial contribution)。以下先說明本案有關 SCM 協定第 1.1 條註腳 1 之爭議與小組之解釋；第二部分再補充本案其他程序與實體爭點，最後為小結，並補充本案最新發展。

### 壹、SCM 協定註腳 1 之爭議

本爭端源起於歐盟針對來自巴基斯坦及其他國家之 PET 產品於 2010 年課徵平衡稅。巴基斯坦允許進口原料「沖退稅 (duty drawback)<sup>1</sup>」，即進口原料若用於生產外銷品，則製造商得申請退還當初進口原料時所繳納之關稅。巴基斯坦生產及出口 PET 之廠商 Novatex 因此獲得其所進口用以投產 PET 之原料的退稅。歐盟認為該退稅，不是僅有超過原所納進口稅額部分，而是全額皆應屬於於歐盟得以課徵平衡稅的出口補貼（即巴基斯坦以出口實績為條件，對於 Novatex 應收之稅賦而未收，而使 Novatex 受有利益）。其理由為巴基斯坦既缺乏值得信賴的制度以確認 Novatex 到底用了什麼原料以生產外銷的 PET 產品，亦未更進一步檢驗該問題，故歐盟就 Novatex 所獲退稅全額課徵平衡稅是適當的。巴基斯坦則主張歐盟這種作法違反 SCM 協定。

依 SCM 協定第 1 條規定，政府提供財務補助而使受領者受有利益時，補貼即視為存在。所謂的「財務補助」包括應收稅賦之豁免或未收（譬如給予租稅扣抵之財政誘因）。重要的是 SCM 協定之註腳 1 規定「以國內消費為目的之產品所負擔之稅賦，同類出口產品得以免除、或是於出口時獲得返還（惟未逾原納稅額）者，不應視為補貼<sup>2</sup>。」

小組認為上述條文所應比較的一方面是出口商「於沖退稅制度下所獲之退稅額」，而另一方面則是該廠商「投產於嗣後外銷之產品所用之原料，於進口時所納之關稅」<sup>3</sup>。其補充「只要前者超越後者，就有補貼，換言之，超額的部分就代表是應收之稅賦而未收<sup>4</sup>。」小組將此稱為「超額退稅原則 (Excess Remissions Principle)」<sup>5</sup>。

歐盟指出依 SCM 協定其他條文之脈絡，不應再將註腳 1 繼續解釋為只有在

---

<sup>1</sup> 巴基斯坦之沖退稅制度，係指進口原料如用於生產外銷品，其進口關稅將於出口後得申請退稅。該稅制本質上如同我國關稅法第 56 條規定，若進口原料加工後出口者，方可退稅；如未再加工出口，或直接售予保稅區，則不可退稅，參考：Narinder Thonthia, *How to Claim Rebate and What Documents are Required*, PAKISTANCUSTOMS.NET, Mar. 26, 2015, <http://www.pakistancustoms.net/2015/03/how-to-claim-duty-drawback-and-what-documents-are-required.html> (last visited Oct. 22, 2017); 國家發展委員會，*經濟小辭典：外銷退稅制度 (Export Tax Rebate System)*，網址：[https://www.ndc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=01B17A05A9374683&sms=32ADE0CD4006BBE5&s=9D39A7A86DB67B11](https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=01B17A05A9374683&sms=32ADE0CD4006BBE5&s=9D39A7A86DB67B11)（最後瀏覽日：2017 年 10 月 5 日）。

<sup>2</sup> Agreement on Subsidies and Countervailing Measures [SCM Agreement], footnote 1, (providing that: “...the exemption of an exported product from duties or taxes borne by the like product when destined for domestic consumption, or the remission of such duties or taxes in amounts not in excess of those which have accrued, shall not be deemed to be a subsidy.”).

<sup>3</sup> Panel Report, *European Union – Countervailing Measures on Certain Polyethylene Terephthalate from Pakistan*, ¶ 7.37, WTO Doc. WT/DS486/R (adopted July 6, 2017).

<sup>4</sup> *Id.* ¶ 7.37.

<sup>5</sup> *Id.*

超額退稅之情況才構成補貼。歐盟主張，與本案有關的條件是巴基斯坦要不就應有一套值得信賴的查核制度以確認 Novatex 用以生產出口的 PET 產品所投入之原料，要不就是針對該問題進行進一步之查驗。鑑於歐盟進行「補貼暨平衡稅調查時，裁定巴基斯坦的沖退稅實務未滿足上述條件，故歐盟認為其得以自由採用其他原則以計算應課徵平衡稅的補貼數額<sup>6</sup>。」

小組拒絕這樣的立場，並裁決無論是註腳 1 或歐盟所援引之其他規定，皆意謂退稅如何會在沖退稅制度下被確認為是補貼，只有「超額退稅原則」而已。小組的結論是「超額退稅原則」規定了在沖退稅制度下所獲得之進口關稅的返還是否構成財務補助（即應收稅賦而未收之形式的財務補助）之法律標準<sup>7</sup>。職是之故，根據小組的看法，即使「出口會員沒有可信賴之制度以追蹤消耗在相關出口產品生產過程中之原料，...（進口國）調查機關仍然必須決定是否有超額退稅發生<sup>8</sup>。」

小組裁定歐盟未提供合理且充分的解釋以敘明為何本案未納關稅之全額皆是財務補助，以及為何這些關稅是超過原所繳納者，亦即該當 SCM 協定註腳 1 所定義之超額退稅。對於歐盟關切小組如此裁決將要求（進口國）調查機關於他會員沖退稅制度不足時，基本上得代為管理，小組強調：「明確而言，其相信這並非 SCM 協定之要求；真正要求的是：當出口會員沖退稅制度被認為不足時，調查機關也應基於自身可得之資訊，包括援引 SCM 協定中『可得事實』之規定，判斷超額退稅之數額<sup>9</sup>。」

綜上所述，由於歐盟無法合理且充份地說明為何本案之退稅全額均屬於 SCM 協定註腳 1 所謂之超額退稅，故小組裁定其違反 SCM 協定第 1.1 條第 a 項第 1 款第 2 目之規定<sup>10</sup>。此外，因為歐盟不當認定有以出口實績為條件之補貼存在，故亦不符合 SCM 協定第 3.1 條第 a 項之（出口補貼）規定<sup>11</sup>。

## 貳、本案其他爭點概述

除上述沖退稅之爭議，本案尚涉及 1 個程序爭點與 3 個實體爭點。程序爭點係關於歐盟以平衡稅業已屆期停徵為由，請求小組給予初步裁決（preliminary rulings），以停止本案之審理；實體爭點則包含：PET 廠商接受政府貸款是否受

<sup>6</sup> *Id.* ¶ 7.32.

<sup>7</sup> *Id.* ¶ 7.56.

<sup>8</sup> *Id.* ¶

<sup>9</sup> *Id.* ¶ 7.59.

<sup>10</sup> *Id.* ¶ 7.60.

<sup>11</sup> *Id.*

有利益、歐盟針對補貼與產業損害之因果關係認定是否符合協定規定、以及實地查核 (verification visits) 之結果揭露義務範圍等。

## 一、初步裁決之請求

由於本案之平衡稅課徵已於 2015 年 9 月屆滿停徵，因此歐盟在 2016 年 3 月，「要求小組終止本案之審理，蓋本爭端處理程序之目的——即確保受質疑措施之撤銷——業已實現。<sup>12</sup>」惟小組拒絕上述歐盟請求，蓋其注意到該受控訴之平衡稅措施在小組成立後才屆滿 (本案小組於 2015 年 3 月即成立)。同時小組認為歐盟未來仍有可能以與本案相同或實質相似之不符 WTO 規定措施對巴基斯坦產品課徵平衡稅。小組補充「本案兩造爭執的，基本上是調查機關應如何決定在沖退稅制度下，構成 SCM 協定意義下可課以平衡稅之補貼的程度<sup>13</sup>。」

## 二、接受政府貸款是否受有利益

除了上述沖退稅制度外，巴基斯坦也透過預先核可之銀行提供業者政府貸款。由於貸款銀行不得收取超過一定利率上限 (即巴國央行基準利率再加上一定碼數) 之利息，故歐盟亦認為此貸款應屬可課以平衡稅之補貼。巴基斯坦因此援引 SCM 協定第 14 條第 b 項規定<sup>14</sup>，以該利率水平與業者在市場上可取得之商業貸款利率無異，故該貸款不應視為使業者受有利益。

小組注意到第 14 條第 b 項規定係「建立判斷貸款受領者是否因此受有利益之準則」，根據這些準則，第 14 條第 b 項之比較基準 (benchmark) 為「可茲比較之商業貸款 (comparable commercial loan)，即做為比較之商業貸款應與受調查貸款之條件盡可能相同，方能使比較具有意義」<sup>15</sup>。

是故，此處之關鍵在於巴基斯坦央行利率是否與可茲比較之商業貸款有關<sup>16</sup>。審視雙方主張及證據後，小組認為歐盟執委會之認定在貸款時點、結構、到期日、規模及相關借款者之身份等方面，均有嚴重及系統性的疑問<sup>17</sup>，因而裁定歐盟未合理確認本案可茲比較之商業貸款利息為何，違反 SCM 協定第 14 條第 b

<sup>12</sup> *Id.* ¶ 7.10.

<sup>13</sup> *Id.* ¶ 7.13.

<sup>14</sup> SCM Agreement, art. 14(b), (providing that: “a loan by a government shall not be considered as conferring a benefit, unless there is a difference between the amount that the firm receiving the loan pays on the government loan and the amount the firm would pay on a comparable commercial loan which the firm could actually obtain on the market...”).

<sup>15</sup> Panel Report, *supra* note 3, ¶ 7.66.

<sup>16</sup> *Id.* ¶ 7.99.

<sup>17</sup> *Id.*

項之規定；也進而認定歐盟此部分認定違反 SCM 協定第 1.1 條第 b 項之「受有利益」規定。

### 三、因果關係與不可歸責之分析

因果關係是 SCM 協定之重要要件。依第 15.5 條規定<sup>18</sup>，調查機構必須證明受補貼之進口產品，因其所受補貼之效果，造成（進口國）損害。是項規定同時揭示「不可歸責（non-contribution rule）」原則，即「主管機關應檢視除了受補貼之進口產品外，任何其他於同一時期損害國內產業之已知因素；後者所造成之損害，則不得歸責於受補貼之進口產品<sup>19</sup>。」在歐盟的調查中，有部分巴基斯坦廠商主張歐盟產業所受損害並不可歸責於進口產品，而是其他因素所致；但歐盟卻認為這些其他因素皆「不足以中斷系爭進口產品與國內產業損害間之因果關係。<sup>20</sup>」

小組注意到第 15.5 條之「不可歸責」一詞乃是要要求進行之因果關係評估必須將產業損害區分為受補貼之進口產品所致，以及其他因素所致；同時還要求就其他損害因素之性質與程度提供充足說明<sup>21</sup>。不過小組也補充「如何滿足 SCM 協定第 15.5 條所規定之因果關係分析要件，協定倒是未明訂方法。<sup>22</sup>」

基於以上理由，小組否決了巴基斯坦依第 15.5 條所為之多數主張，包含質疑歐盟的「因果關係中斷」之方法論的主張。不過，小組也裁決歐盟執委會之因果關係分析有兩項不符規定，皆與「不可歸責」有關，即歐盟對非合作之生產者的競爭所致損害之分析，以及對油價所致損害之分析，兩者皆違反第 15.5 條之規定<sup>23</sup>。

### 四、實地查核結果之揭露義務範圍

依 SCM 協定第 12.6 條規定，「調查機關得依要求，在其它會員境內進行實地調查」，且「機關應讓受調查之有關廠商可取得該調查結果，或依第 12.8 項規定揭露其內容，同時也得提供該結果予申請人<sup>24</sup>。」第 12.8 條接著規定「機關在

---

<sup>18</sup> SCM Agreement, art. 15.5, (providing that: “The authorities shall ... examine any known factors other than the subsidized imports which at the same time are injuring the domestic industry, and the injuries caused by these other factors must not be attributed to the subsidized imports....”).

<sup>19</sup> Panel Report, *supra* note 3, ¶ 7.110.

<sup>20</sup> *Id.* ¶ 7.107.

<sup>21</sup> *Id.* ¶ 7.111.

<sup>22</sup> *Id.* ¶ 7.115.

<sup>23</sup> *Id.* ¶¶ 7.152, 7.160.

<sup>24</sup> SCM Agreement, art. 12.6, (providing that: “The investigating authorities may carry out investigations in the territory of other Members as required, ... the authorities shall make the results of

最後決定前，應將是否採行最終措施之決定基礎所考量之基本事實，通知所有利害關係會員及利害關係人<sup>25</sup>。」

歐盟於平衡稅程序之調查階段曾對 Novatex 進行實地查核。巴基斯坦主張歐盟執委會未提供 Novatex 有關該實地查核之結果，因而違反 SCM 協定第 12.6 條之規定，小組同意此主張。小組觀察到 SCM 協定與任何其他涵括協定皆未定義實地查核之「結果」為何，且亦無任何小組或上訴機構報告曾對此充份定義。小組表示實地查核之主要目的在於「使調查機構確認廠商提供資訊之正確性」，因此實地查核「結果」應反映受提供資訊正確無誤之程度<sup>26</sup>。歐盟主張小組應根據第 12.8 條揭露義務是揭露「基本事實」之規定，以闡釋實地查核「結果」一詞。惟小組否定這樣的看法，認為二規定實質有異，進而認定歐盟執委會因未充份提供實地查核「結果」予 Novatex，而違反第 12.6 條之規定<sup>27</sup>。

### 參、結論與後續發展

本案主要爭議為 SCM 協定註腳 1 之解釋。爭端解決小組認同巴基斯坦之主張，認為該註腳僅規定超額退稅方構成財務補助；至於採沖退稅制之 WTO 會員是否有值得信賴之制度查證給予之退稅部分確為當初進口原料所繳納者，非該註腳之打擊範圍。

其餘爭議，無論是程序或實體面，巴基斯坦皆取得較多之贏面，如（1）小組否決歐盟以系爭平衡稅措施屆滿停徵為由之初步裁決之請求、（2）認為歐盟有關廠商因巴基斯坦政府貸款而受有利益之認定有瑕疵、以及（3）裁定歐盟未充份提供實地查核結果予受調查廠商，進而違反相關義務。不過，另一方面，小組也否決巴基斯坦對於歐盟有關損害因果關係認定之多數質疑。

8 月 30 日，歐盟已針對本案提起上訴，爭執小組否決其初步裁決請求之不當，因為不止系爭措施於小組成立時已不復存在，且其並無立即或再次採行類似措施之可能<sup>28</sup>。另外，歐盟亦請求上訴機構撤銷小組有關註腳 1 之闡釋，主張該見解將對調查機關加諸過高查證義務。巴基斯坦也在 9 月 4 日提出交叉上訴

---

any such investigations available, or shall provide disclosure thereof pursuant to paragraph 8, to the firms to which they pertain and may make such results available to the applicants.”).

<sup>25</sup> SCM Agreement, art. 12.8, (providing that: “The authorities shall, before a final determination is made, inform all interested Members and interested parties of the essential facts under consideration which form the basis for the decision whether to apply definitive measures....”).

<sup>26</sup> Panel Report, *supra* note 3, ¶ 7.169.

<sup>27</sup> *Id.* ¶ 7.172.

<sup>28</sup> Notification of an Appeal by the European Union, *European Union – Countervailing Measures on Certain Polyethylene Terephthalate from Pakistan*, WTO Doc. WT/DS486/R (adopted Aug. 30, 2017).

(cross-appeal)，要求上訴機構撤銷小組有關因果關係部分之裁決<sup>29</sup>。

---

<sup>29</sup> Notification of an Other Appeal by Pakistan, *European Union – Countervailing Measures on Certain Polyethylene Terephthalate from Pakistan*, ¶ 4, WTO Doc. WT/DS486/R (adopted Sep. 4, 2017).