

## 英國脫歐後與歐盟有關農產品關稅配額之分配引發爭議

吳俞慶 編譯

### 摘要

英國與歐盟於今 (2017) 年 10 月，針對英國脫歐後雙方在 WTO 下之農產品關稅配額分配達成初步共識。原則是依據過往的貿易實績比例分配。然而其他 WTO 會員並不看好英國脫歐後之經濟發展，認為若依過去貿易實績分拆關稅配額，分配予英國的配額有可能無法用罄，導致出口商得以利用關稅配額出口農產品至歐盟與英國的總數較配額分拆前為少，故主張英、歐不應以此種簡單的算數分式自行決定農產品關稅配額之變更，而必須與相關對手國進行談判。換言之，程序上必須採取「修正 (modification)」而非「更正 (rectification)」方式調整此部分之關稅減讓表內容。

今 (2017) 年 10 月 11 日，英國與歐盟共同通知 WTO 會員，說明雙方如何維持其他 WTO 會員既有的市場進入利益<sup>1</sup>。自 2016 年英國通過脫歐公投後，英國就著手制訂未來脫歐後的獨立貿易政策，除欲將英國原本的 WTO 承諾表自歐盟之承諾表中分離外，雙方並就關稅配額 (Tariff Rate Quota, TRQ) 和部分農產品補貼數額之分配，以及英國在 WTO 政府採購協定下會籍之延續等貿易安排持續協商<sup>2</sup>。英國脫歐後的貿易安排應如何呈現於雙方之關稅減讓表以及其他市場開放承諾表中，各界討論甚多，本文僅擬介紹最近因農產品關稅配額之分配所引發之爭議。

首先說明英國與歐盟現階段對農產品關稅配額所達成的初步共識。接著解釋為何此看似合理的安排卻會引起其他 WTO 會員的反對。最後就法律程序之層面進行探討，主張以目前爭議的情況看來，關稅配額於英歐間之分配，可能必須以「修正 (modification)」而非「更正 (rectification)」的方式為之。

### 壹、英國與歐盟針對農產品關稅配額達成初步共識

理論上，維持英國在 WTO 下獨立會籍，本應是英國脫歐中較易處理者，尤其英國本想借助前英屬殖民地成員國之支持，使此問題之處理簡單化，惟農業貿易卻遠較預想來得複雜<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> Baker McKenzie, *UK, EU send joint letter to WTO Members on BREXIT and WTO Commitments*, LEXOLOGY, Oct. 11, 2017, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=b9a2993a-cb81-4d8b-9102-3043b45d45d4>.

<sup>2</sup> *Id.*

<sup>3</sup> Hans Vonder Burchard, *US Rounds on Britain over Food Quotas as Post-Brexit Trade Woes Deepen*, POLITICO, Oct. 4, 2017, <http://www.politico.eu/article/us-rounds-on-britain-over-food-quotas-as-post->

烏拉圭回合時，為將長期扭曲的農業貿易逐步導回正軌，於農業協定要求所有非關稅貿易障礙轉換為關稅措施，此即所謂的「關稅化 (tariffication)」<sup>4</sup>。然而原為進口禁令的措施轉化為等值關稅後，僅是達到透明化的要求，對市場開放並無助益，蓋與禁令等值的關稅勢必高到無任何產品得以進口，故又有所謂「最低進口量」之要求<sup>5</sup>。為滿足「最低進口量」，如「關稅配額」之關稅化措施應運而生。

所謂的「關稅配額」，係針對上述關稅化後關稅甚高的產品設定符合最低進口量之配額，凡未逾該配額數量之進口適用較低的「配額內稅率 (in-quota rate)」，超過該配額數量之進口則適用原關稅化後之高稅率，此即所謂的「配額外稅率 (out-quota rate)」<sup>6</sup>。雖然會員國並不需要保證關稅配額之用罄，然由於配額內外稅率差距極大，凡取得配額者因關稅減免而獲取之利益頗為可觀，斷無不進口之理。

歐盟由於過往對農業的保護政策，在烏拉圭回合後肉製品與乳製品之開放即是採取上述之關稅配額制度<sup>7</sup>。如今英國表示脫歐，其應如何與歐盟分攤此部分產品之關稅配額，即成問題。GATT 有關國家配額分配得依過去進口實績決定的規定，雖是在出口國間分配國家配額的情形<sup>8</sup>，但歐盟與英國似將之類推適用到進口國之間分擔進口義務的情境上，故宣布將依照過去的貿易實績，將現有農產品關稅配額依比例拆分子英國，並認為此法應不致影響其他國家的利益<sup>9</sup>。

## 貳、部分國家強烈反對上述共識之理由

英國與歐盟意圖按比例分配農產品配額之消息，在正式公布前即已外流，以致七個 WTO 會員國，先發制人地表達抗議<sup>10</sup>。其中，美國、加拿大和紐西蘭之

---

brexit-trade-woes-deepen/.

<sup>4</sup> WTO Agreement on Agriculture, art. 4 (2).

<sup>5</sup> World Trade Organization, Trade Topics: Agriculture, Explanation of Market Access, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/ag\\_intro02\\_access\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro02_access_e.htm) (last visited Dec. 08, 2017).

<sup>6</sup> WORLD TRADE ORGANIZATION, UNDERSTANDING THE WTO 27-29, available at [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/understanding\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf) (5th ed. 2015).

<sup>7</sup> Marrakesh Protocol, Annex: LXXX —European Communities, Part I, Section 1B.

<sup>8</sup> General Agreement on Tariffs and Trade, art. 13.2, [hereinafter GATT] (providing that: “... (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>9</sup> Baker McKenzie, *supra* note 1.

<sup>10</sup> Ana Nicolaci da Costa & Tom Miles, *UK, EU Formally Announce Split up Plan to WTO Members*, REUTERS, Oct. 11, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-wto/uk-eu-send-proposal-to-rest-of-wto-to-split-trade-terms-idUSKBN1CG1E7?il=0>.

反對，對於英國而言更是一大挫敗，因為英國本來試圖在脫歐後與其前殖民地成為商業盟友<sup>11</sup>。

大宗食品出口商認為若將原本單一的歐盟配額，拆分成一個英國配額和一個歐盟配額，即使總量等於原先之單一配額，但出口商利益仍會受到影響<sup>12</sup>。具體而言，假設羊肉的關稅配額是十萬噸，縱使英國和歐盟依過往貿易量將之以 3:7 比例分拆，一旦英國脫歐後對羊肉的消費量減少，則分配至英國之配額可能無法用罄，故情況絕非如歐盟及英國主張的簡單算數問題<sup>13</sup>。固然此種說法成立的前提是英國脫歐後市場消費力道減弱，不過有鑑於此類的預測報告不少<sup>14</sup>，上述的擔憂很難說是無的放矢。

### 參、減讓表「修正」乎？「更正」乎？

既然有 WTO 會員認為英國脫歐後之關稅表不能僅是複製歐盟關稅表，並以簡單的加減法分拆歐盟本所承諾的關稅配額幅度，則顯然無法以所謂的「更正 (Rectification)」程序修改關稅表，而必須踐行「修正 (Modification)」程序。

依 1980 年「關稅減讓表修正或更正之程序 (Procedures for Modification and Rectification of Schedules of Tariff Concessions)」之規定，所謂「修正」係指關稅減讓表文字之變動係反映 GATT 第 2、18、24、27、28 條談判之結果<sup>15</sup>；「更正」則係指更改關稅減讓表文字之變動，純屬形式性質，並未影響原來之減讓範圍<sup>16</sup>。換言之，凡變動是基於談判而來者，修改的程序即謂「修正」；反之，則謂「更正」。

歐盟與英國現在的做法顯然是不打算與其他會員談判，而是逕行分攤原屬歐盟之進口義務，理由是其他會員利益未受影響；這種以「更正」程序修改減讓表的做法，無疑地節省時間，避免脫歐進度之遲延。惟如前述，以具體實例說明簡單分拆仍會影響其他出口國利益之會員勢必主張上述變動必須踐行「修正」程序，

<sup>11</sup> Hans Vonder Burchard, *supra* note 3.

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> *Id.*

<sup>14</sup> 有報告指出英國若選擇較為和緩的脫歐模式，英國的貿易量至少超過 10 年以上會減少 20%；若採取「硬脫歐 (hard Brexit)」，其貿易量更將減少 40%，並且人均年收入亦會減少 2.6%。Britain Faces Up to Brexit, THE ECONOMIST, July 22, 2017, <https://www.economist.com/>.

<sup>15</sup> 上述條文所列情形包含：當會員將關稅調升至超越原本之承諾 (第 2 條)；當一經濟水平足以維持低水準且處於發展初期的會員，為了促進特定產業設立，以提升人民整體經濟水平時，修正或撤回減讓 (第 18 條)；會員間訂定過渡協定以設立關稅同盟或自由貿易區時，擬提高違反本協定第 2 條規定之任何關稅稅率 (第 24 條)；一會員認為原參與談判的政府並未成為或已終止成為會員時，停止 (withhold) 或撤回全部或部分列入本協定有關減讓表之任何減讓 (第 27 條)；會員於每三年的首日或於特殊條件下隨時修正或撤回減讓表時 (第 28 條)。

<sup>16</sup> GATT, *Procedure for Modification and Rectification of Schedules of Tariff Concessions*, L/4962 (May 28, 1980).

也就是必須與其他利益受影響之會員進行關稅減讓談判。

#### 肆、結論

現階段針對英國所有的配額和關稅議題，均是由歐盟代理英國與其他 27 個歐盟成員國進行談判，但英國於 2019 年 3 月後將必須自行管理這些政策，若未能在正式脫歐前確立後續貿易安排，勢必也將加深英國脫歐一事的複雜度。儘管英國與歐盟近期針對農產品配額等議題看似已達成初步共識，但在其他 WTO 會員國強力反對下，系爭議題未來之走向仍有相當大的變數。若英國最終仍無法說服其他 WTO 會員國，接受其以「更正」之方式制定新減讓表，則英國若擬在 2019 年 3 月前，確立其於 WTO 下的義務，或有可能必須做出更多的開放以彌補主張利益受損的會員，否則無以竟其功。

