

英國脫歐後反傾銷措施未來可能實行之模式

江昱瑩 編譯

摘要

當英國不再為歐盟成員國時，歐盟層級之貿易救濟法律體系將不再適用，因此需建立獨立的貿易救濟體系。為此，英國國際貿易部公布「貿易法案」與「稅收（跨境貿易）法案」，授權英國政府成立貿易救濟機關，並於 2017 年 11 月 28 日至 2018 年 3 月 30 日間徵求各方意見，調查結果顯示應維持的歐盟既有貿易救濟措施多數為反傾銷措施。然而，若英國繼續實施歐盟既有反傾銷措施，將面臨一些法律問題，包括市場劃分的不同將改變原反傾銷措施的實行基礎、損害認定的結果以及須主動進行行政檢討等問題，使歐盟既有反傾銷措施必須有所調整。另外，不同的脫歐模式也將影響英國實施其獨立貿易救濟機制的時點。

(取材自：Wei Zhuang, *EU Anti-Dumping Duties after Brexit – UK's Duty to Dump?*, LINKLATERS (Jan. 6, 2019), <https://www.linklaters.com/en/insights/blogs/tradelinks/eu-anti-dumping-duties-after-brexit-uks-duty-to-dump>.)

英國脫歐在即，為維持英國貿易環境之公平性，與提供企業法律上的確定性與延續性，英國須建立獨立的貿易救濟體系，並維持對產業具重要性的特定貿易救濟措施¹。英國國際貿易部 (Department for International Trade) 於 2017 年 11 月 28 日至 2018 年 3 月 30 日間向英國生產者徵求意見，以評估與英國產業利害相關而應維持的歐盟既有貿易救濟措施，根據調查結果，應維持之措施大多為反傾銷措施。

當英國離開歐盟市場後，若欲繼續實施歐盟既有反傾銷措施，將可能面臨市場界定基礎之改變、損害認定之不同與行政檢討等問題，不同的脫歐模式也將對英國實施獨立貿易機制之時點有所影響。以下先介紹英國未來貿易政策的改變，再從世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 相關規定觀察，英國主管機

¹ 賈棕凱，「英國脫歐後貿易政策的新方向」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，233 期，頁 32-34，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no233/4.pdf> (最後瀏覽日：2019 年 3 月 25 日)。

關應如何維持與實施歐盟既有反傾銷措施，最後論及不同脫歐情況將如何影響英國未來貿易救濟措施之實行。

壹、英國政府就脫歐後貿易救濟措施的準備

為因應英國離開歐盟市場後，將不再屬於歐盟貿易救濟體系之狀況，英國政府計劃實施獨立的貿易政策及建立獨立的貿易救濟機關，並透過證據徵求 (call for evidence)，確定相關產業所冀望維持之歐盟既有救濟措施。

一、證據徵求

英國國際貿易部正準備建立英國的貿易救濟體系，並設立「貿易救濟機關 (Trade Remedies Authority, TRA)」，以便實施獨立貿易政策²。為此，該部門於 2017 年 11 月 28 日至 2018 年 3 月 30 日期間發出證據徵求，旨在確定哪些英國企業在英國生產的產品，在當下正受到歐盟反傾銷或反補貼措施影響³。證據徵求之目的係為了確認 TRA 應維持和審查之措施，以決定英國應適用的適當稅率。

在 TRA 基於英國特定市場數據進行全面審查之前，英國將繼續實施符合特定標準的措施⁴。特定標準如下⁵：(一) 由英國業者提出維持該貿易救濟措施之申請，且其生產之產品受到該措施的保護；(二) 提出該申請之英國業者對該產品擁有足夠的生產量比例⁶；(三) 該業者製造的產品在英國生產者市場中應至少佔有 1% 市占率。一旦英國開始運行獨立貿易救濟體系，TRA 的審查將決定所有被保留措施的維持程度⁷。當英國開始運行其獨立貿易救濟體系時，如一措施未收到繼續實施之申請，或不符合所要求之標準，其將不會受到 TRA 之審查，亦不

² UK Department for International Trade, *Provisional Findings of the Call for Evidence into UK Interest in Existing EU Trade Remedy Measures*, GOV.UK ¶ 2, <https://www.gov.uk/government/consultations/call-for-evidence-to-identify-uk-interest-in-existing-eu-trade-remedy-measures/provisional-findings-of-the-call-for-evidence-into-uk-interest-in-existing-eu-trade-remedy-measures#fn:1> (last updated Feb. 25, 2019) [hereinafter *Provisional Findings*].

³ *Id.* ¶ 3.

⁴ *Id.* ¶ 8.

⁵ UK Department for International Trade, *Final Findings of the Call for Evidence into UK Interest in Existing EU Trade Remedy Measures*, GOV.UK ¶ 7, <https://www.gov.uk/government/consultations/call-for-evidence-to-identify-uk-interest-in-existing-eu-trade-remedy-measures/outcome/final-findings-of-the-call-for-evidence-into-uk-interest-in-existing-eu-trade-remedy-measures> (last updated Feb. 25, 2019) [hereinafter *Final Findings*].

⁶ 此一標準係反映《反傾銷協定》(Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994) 第 5.4 條與《補貼暨平衡措施協定》(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures art) 第 11.4 條有關展開貿易救濟調查的要求。*Id.*

⁷ *Provisional Findings*, ¶ 8.

會繼續實施⁸。

二、反傾銷措施調查結果與後續

目前歐盟針對超過 25 個國家的進口產品實施約 100 項反傾銷措施，其中部分措施可能對英國產業具有重要性⁹。除非英國採取適當行動，否則在英國脫歐過渡期結束後（或無協議脫歐後），這些措施將不再適用於進口至英國的產品。依據 2018 年 7 月所發布之證據徵求初步調查結果，國際貿易部認定應維持既有 42 項措施，其中有 34 項反傾銷措施（包括對鋁、鐵、鋼、陶瓷、玻璃產品以及生質柴油的措施）已符合脫歐後繼續於英國實施的三項認定標準¹⁰。

調查之最終認定在今（2019）年 2 月 25 日公布，認定英國應維持 43 項歐盟既有措施，其中 35 項為反傾銷措施¹¹。最終調查結果與初步調查結果之所以有差異，若非因某些措施已屆期或歐盟執委會（European Commission，以下簡稱執委會）已終止實施，便是因國際貿易部收到充足的額外證據，得以證明歐盟既有措施符合證據徵求所定得以繼續實施之標準¹²。此最終調查結果仍得上訴¹³。

三、成立貿易救濟機關

目前，就英國及其他所有歐盟成員國來說，貿易救濟事項屬於歐盟的專屬權限。此意味著英國就貿易救濟措施無獨立立法能力，而是由執委會負責調查與決定影響英國之貿易救濟措施¹⁴。一旦英國離開歐盟市場，英國將需要建立自己的國內貿易救濟制度。英國政府已向議會提出兩項法案，旨在為英國未來的獨立貿易救濟制度提出新的法律體系¹⁵。「貿易法案（Trade Bill）」為建立獨立的 TRA 提供法律依據，並針對組織之運作訂有相關規定¹⁶。此外，「稅收（跨境貿易）法案（Taxation (Cross-border Trade) Act 2018）」則規定 TRA 將負責執行貿易救濟體系，以確保英國產業免於不公平貿易行為影響¹⁷。然而，當貿易法案通過並據以

⁸ *Id.* ¶ 9.

⁹ *Id.* ¶ 27.

¹⁰ *Id.* ¶¶ 26, 27.

¹¹ Final Findings, ¶¶ 27, 30.

¹² *Id.* ¶ 29.

¹³ *Id.* ¶ 38.

¹⁴ Matthew Townsend, François Renard & Jonathan Benson, *The UK's New Trade Remedies Regime*, ALLEN & OVERY LLP 2 (Sept., 2018), http://www.allenoverly.com/SiteCollectionDocuments/The_UK_s_New_Trade_Remedies_Regime.PDF.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*; Trade Bill 2017-19, HL Bill [167] cl. 15-16 (UK).

¹⁷ UK Department for International Trade, *Trade Bill Factsheet: Trade Remedies Authority*, GOV.UK (Dec. 14, 2018), <https://www.gov.uk/government/publications/trade-bill-factsheet-trade-remedies-authority/trade-bill-factsheet-trade-remedies-authority>; Taxation (Cross-border Trade) Act 2018, c. 22,

設立 TRA 後，稅收（跨境貿易）法之規定始生效力¹⁸。

貿易法案及稅收（跨境貿易）法奠定未來 TRA 執行英國貿易救濟事項的權力，若英國欲繼續實施以反傾銷措施為主的歐盟既有貿易救濟措施，TRA 在審查與執行上將需符合其他法律要件，以下將介紹之。

貳、英國維持歐盟既有反傾銷措施之法律基礎

當英國不再是歐盟會員國時，亦不再屬於歐盟貿易救濟體系之一環。其將回歸適用 WTO 法規，並由 TRA 進行貿易救濟措施之調查，故英國在適用新貿易救濟體系時，應符合 WTO 規則，方得維持歐盟既有貿易救濟措施。

一、應符合 WTO 下反傾銷協定之規定

反傾銷措施作為處理不公平貿易行為之工具，可認為是 WTO 最惠國待遇原則（Most-Favoured-Nation）和關稅拘束原則的例外，因此受到嚴格的規定。根據《關稅暨貿易總協定》（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）第 6 條及《反傾銷協定》（Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994），WTO 會員國僅於滿足下列條件時，得實施反傾銷措施。首先，須依照反傾銷協定之規定實施與展開調查¹⁹。再者，調查結果必須確定²⁰：（一）傾銷情事正在發生；（二）國內產業遭受實質損害、實質損害之虞，或國內產業之建立受到實質阻礙；（三）傾銷與國內產業損害間具因果關係。

此外，反傾銷協定第 11.1 條允許 WTO 會員得在抵銷因傾銷造成之損害的必要範圍內，繼續課徵反傾銷稅²¹。若英國希望繼續實行歐盟既有反傾銷措施，必須滿足此條所提之一般必要性要求。

二、應調整歐盟既有反傾銷措施

當英國不再是歐盟成員國並離開歐盟市場的情況下，原歐盟既有反傾銷措施

§ 13, sch. 4-5 (UK).

¹⁸ Richard Eccles, *The UK Government's Planned Regimes on Trade and Customs*, BIRD & BIRD (Jan., 2019), <https://www.twobirds.com/en/news/articles/2017/uk/uk-governments-planned-regimes-on-trade-and-customs>.

¹⁹ Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 art. 5, Apr. 15 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1868 U.N.T.S. 201.

²⁰ *Id.* arts. 2.1, 3, 4.

²¹ *Id.* art. 11.1.

之歐盟市場，將由 28 個會員國劃分為英國市場以及剩下的 27 國，此將改變歐盟既有反傾銷措施的市場界定基礎。

事實上，一旦英國退出歐盟，必須重新界定「國內產業」以符合反傾銷協定第 4 條之規定；因進口產品之傾銷對數量及價格的影響，與其對國內同類生產者所伴隨的衝擊會有所不同，原有之損害認定將不再符合第 3 條之基本要求；原有之因果關係認定亦會與第 3.5 條之規定產生不一致。因此，歐盟既有反傾銷措施必須重新審查與調整，以反映相關市場規模的縮小與變化。此論據同樣適用於歐盟 27 個會員國和英國，只是鑑於英國市場較小，對其影響可能更大。

三、依據反傾銷協定第 11.2 條進行檢討

反傾銷協定第 11.2 條訂定檢討機制，以確保會員遵守第 11.1 條的一般必要性要求²²。就字義而言，第 11.2 條要求主管機關於有正當理由時 (where warranted)，主動或基於利害關係人之申請，檢討繼續課徵反傾銷稅之必要性。

「歐體—可鍛鑄鐵管接頭案 (*European Communities – Anti-dumping Duties on Malleable Cast Iron Tube or Pipe Fittings from Brazil*)」之爭端解決小組認為「有正當理由」意指提出良好及充分理由，或合法化主動檢討之情況²³。小組進一步強調，若主管機關認定這種情況存在，則必須主動進行檢討²⁴。英國市場自原歐盟 28 國市場脫離後，可能構成正當化並強制依據第 11.2 條主動檢討的情況。

對英國有利的是，反傾銷協定未明確要求第 11.2 條之主管機關與初始調查之主管機關須相同。執委會進行初始調查並實施歐盟既有反傾銷措施之事實，並不當然排除英國 TRA 得針對既有措施是否繼續適用英國進行檢討。此外，依據第 11.2 條之檢討，將針對以下事項進行審查：(一) 是否有必要繼續課徵反傾銷稅以抵銷傾銷；(二) 若取消或變更反傾銷稅，損害是否可能繼續或再度發生；或(三) 對上述兩者同時檢討。英國主管機關將需要進行兩種檢討，以確定是否可以繼續實行歐盟既有反傾銷措施。若根據第 11.2 條之檢討結果，英國主管機關認定歐盟既有反傾銷措施不再有其必要，則需立即終止反傾銷稅之課徵。

因此，當英國不再是歐盟成員國後，英國主管機關若欲維持歐盟既有反傾銷措施，必須根據反傾銷協定進行檢討，評估繼續實施措施之必要。然而，不同脫歐模式將影響英國開始施行獨立貿易救濟政策的時點，亦將影響未來貿易政策之

²² *Id.* art. 11.2.

²³ Panel Report, *European Communities—Anti-Dumping Duties on Malleable Cast Iron Tube or Pipe Fittings from Brazil*, ¶ 7.112, WTO Doc. WT/DS219/R (adopted Aug. 18, 2003).

²⁴ *Id.*

實行，此將於第參段中進行介紹。

參、未來可能發展

英國脫歐有「無協議」與「有協議」兩種可能，兩種情況差異在於，英國獨立之貿易調查主管機關何時需運用 WTO 相關規定，進行行政檢討與維持既有反傾銷措施。以下分別介紹此兩種脫歐情況對英國未來貿易救濟政策之影響。

一、無協議脫歐情況

若英國脫歐協議 (Withdrawal Agreement)²⁵ 未能於今年 3 月 29 日前經英國下議院 (House of Commons) 批准，且亦未能於今年 4 月 12 日前提出替代方案，則歐盟法律 (包含歐盟貿易救濟制度) 會於今年 4 月 12 日立即停止適用於英國，此即為「硬脫歐 (hard Brexit)」²⁶。在此種無協議脫歐的情況下，英國將不再受歐盟「反傾銷基本規則 (basic anti-dumping regulation)」拘束，執委會將不再代表英國進行反傾銷調查。英國最早得開始運行其獨立貿易救濟體系之時間點為今年 4 月 12 日²⁷。若英國欲維持歐盟既有反傾銷措施，英國主管機關需要在脫歐第一天根據 GATT 第 6 條及《反傾銷協定》所訂之標準與要求，對該等措施進行檢討。因此，於無協議脫歐之情形，英國應於脫歐第一天即實施獨立反傾銷政策。

在脫歐之後，如果英國尋求實施新的反傾銷措施，必須按照 WTO 規則建立自己的 TRA 和反傾銷規則。值得注意的是，授權 TRA 調查貿易救濟事項權力的

²⁵ Agreement on the Withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, Nov. 25, 2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759019/25_November_Agreement_on_the_withdrawal_of_the_United_Kingdom_of_Great_Britain_and_Northern_Ireland_from_the_European_Union_and_the_European_Atomic_Energy_Community.pdf [hereinafter Withdrawal Agreement].

²⁶ Yves Melin & Danyal Arnold, *Brexit Briefing: The Impact of Brexit on Trade Remedies (Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard) in the UK*, UNIVERSITY OF EAST ANGLIA, https://www.uea.ac.uk/law/research/international-law-blog/-/asset_publisher/bS26fAaA3cQa/blog/brexit-briefing-the-impact-of-brexit-on-trade-remedies-anti-dumping-anti-subsidy-safeguard-in-the-uk-ives-melin-and-danyal-arnold-steptoe-joh?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.uea.ac.uk%2F%2Fresearch%2Finternational-law-blog%3Fp_id%3D101_INSTANCE_bS26fAaA3cQa%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-3%26p_p_col_count%3D1 (last visited Mar. 25, 2019); 歐盟理事會與英國於今 (2019) 年 3 月 21 日就延長原訂於今年 3 月 29 日的脫歐期限達成協議。若脫歐協議於 3 月 29 日前獲英國下議院批准，脫歐日期延至今年 5 月 22 日。若脫歐協議未在 3 月 29 日前獲英國下議院批准，則脫歐日延至 4 月 12 日，且英國需在該日前表明未來方向以供歐盟理事會審理。 *European Council Decision Taken in Agreement with the United Kingdom, Extending the Period under Article 50(3) TEU*, art.1, EUCO XT 20006/19 (Mar. 22, 2019).

²⁷ Final Findings, ¶ 17. 此註腳引用資料中脫歐日期仍為 3 月 29 日，尚未更新至已達協議的延長脫歐日。本文中使用的無協議脫歐日為今年 3 月 21 日歐盟峰會 (EU summit) 時，歐盟理事會同意延長的 4 月 12 日，故此說明。

稅收（跨境貿易）法已於 2018 年 9 月 13 日獲得御准（Royal Assent）²⁸。目前仍存在一問題，儘管國際貿易部已為 TRA 之建立奠定必要基礎，但是貿易法案尚未獲得議會批准，因此 TRA 目前尚未能正式成立²⁹。

二、有協議脫歐情況

若脫歐協議通過，英國將進入過渡期，該期限將於 2020 年 12 月底結束（可能延長至 2022 年）³⁰。在過渡期間內，將繼續適用原有歐盟貿易救濟法律和規則，也將一同適用過渡期間內生效的歐盟新貿易救濟措施³¹。脫歐協議規定³²：「除非本協議另有規定，否則過渡期間內聯盟法律應適用於英國。」由於脫歐協議無明確排除適用歐盟反傾銷、反補貼與防衛基本規則，亦未排除由執委會實施之法規與執行之反傾銷、反補貼與防衛措施，故歐盟整體貿易救濟環境將基於脫歐協議而維持³³。

脫歐協議包含愛爾蘭與北愛爾蘭議定書（Protocol on Ireland and Northern Ireland，以下簡稱議定書）。訂立議定書之目的，係為避免愛爾蘭和北愛爾蘭間存在「硬邊界」³⁴之備案措施（backstop）的運行規定³⁵。議定書規定，英國和歐盟將組成單一關稅區，且議定書附件 2 規則應適用於所有貨品貿易³⁶。在過渡期結束時未達成最終協定之情況下，直到新協定談判完成前，都將適用議定書³⁷。因此，若北愛爾蘭邊境備案措施生效（英國批准脫歐協議），並且在過渡期結束前未達成新的協定，即使在過渡期後，英國仍將以某種形式繼續適用歐盟的貿易救

²⁸ *Bill Stages — Taxation (Cross-border Trade) Act 2018*, UK PARLIAMENT, <https://services.parliament.uk/Bills/2017-19/taxationcrossbordertrade/stages.html> (last visited Mar. 25, 2019).

²⁹ *Bill Stages — Trade Bill 2017-19*, UK PARLIAMENT, <https://services.parliament.uk/Bills/2017-19/trade/stages.html> (last visited Mar. 25, 2019); 英國國際貿易部（Department for International Trade）成立暫時機關「貿易救濟調查局（Trade Remedies Investigations Directorate）」，使其在「貿易救濟機關（Trade Remedies Authority, TRA）」正式成立前盡貿易救濟管理職能。UK Department for International Trade, *UK's New Trade Remedies System Comes into Force*, GOV.UK (Mar. 6, 2019), https://www.gov.uk/government/news/uks-new-trade-remedies-system-comes-into-force?fbclid=IwAR1JMSsKWR2vbwUnC2r2sC-7hCFM_UT_5DR8YlpXslQnRw8SjCjQOx5atzQ.

³⁰ Withdrawal Agreement, arts. 126, 132.

³¹ Provisional Findings, ¶ 16.

³² Withdrawal Agreement, art. 127.

³³ Yves Melin & Danyal Arnold, *supra* note 26.

³⁴ 硬邊界係指設立實體邊境，並有邊境檢查措施。John Campbell, *Q&A: The Irish Border Brexit Backstop*, BBC NEWS (Dec. 13, 2018), <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-politics-44615404>.

³⁵ European Commission Fact Sheet MEMO/18/6423, Protocol on Ireland and Northern Ireland (Nov. 14, 2018).

³⁶ Withdrawal Agreement, art. 6 of Protocol on Ireland and Northern Ireland.

³⁷ Withdrawal Agreement, arts. 185, 1-2 of Protocol on Ireland and Northern Ireland.

濟制度及措施³⁸。

肆、結論

目前歐盟理事會與英國已達成協議，確定延長脫歐期限，然即便如此，仍將面臨有協議或無協議脫歐之情況。在無協議脫歐下，因英國立即不適用歐盟貿易救濟政策，若欲維持歐盟既有反傾銷措施，必須依照 WTO 法規對既有措施進行檢討。若為有協議脫歐，又分為英國是否提出替代方案，或批准原雙方商定的脫歐協議，在後者情形下，英國將於過渡期間內，繼續適用歐盟之貿易救濟政策與既有反傾銷措施，過渡期後應視最終英國與歐盟間達成之協議而論。



³⁸ Yves Melin & Danyal Arnold, *supra* note 26.