

試析歐盟貿易救濟規章修正案

鐘苡甄

摘要

為因應上訴機構的癱瘓，歐盟執委會提出「第 654/2014 號規章」的修正案，增列歐盟得以對他國實施貿易報復的例外情況：凡係歐盟提訴之案件，在小組報告出爐後，若依《爭端解決規則與程序瞭解書》第 17 條提出之上訴無法完成，且對手國亦不同意依《爭端解決規則與程序瞭解書》第 25 條進行暫行上訴仲裁時，歐盟得不經爭端解決機構授權即實施貿易報復。本文認為該修正案允許歐盟遂行單邊行為，明顯違反《爭端解決規則與程序瞭解書》第 23 條禁止單邊主義之程序要求。儘管由「美國 301 貿易法案」之裁決可知，內國法之條文用語縱使表面上看似違反世界貿易組織規範，也不一定就真會構成世界貿易組織規範之違反；然而歐盟此次修正案與「美國 301 貿易法案」之情形有所不同。另一方面，歐盟明明可預期此項修正案有違反世界貿易組織規範之虞，為何仍執意做出此等修正？原因恐與其希望藉此推行暫行上訴仲裁有關。

面對上訴機構的癱瘓，歐盟執委會 (European Commission) 除極力推廣多邊的暫行上訴仲裁安排以為因應外¹，更提出「第 654/2014 號規章²」(以下簡稱「貿易救濟規章」) 的修正案，增加了其得採行貿易報復之情形³。歐盟理事會

¹ 當上訴機構正式停擺後，歐盟陸續與加拿大、挪威、澳洲、巴西、中國等 24 個會員簽訂「多邊暫行上訴仲裁安排 (Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement Pursuant to Article 25 of the DSU)」，旨在透過《爭端解決規則與程序瞭解書》第 25 條之仲裁程序，暫時取代上訴程序，以期在上訴機構癱瘓之際，提供其他爭端解決途徑。Addendum of Statement on a Mechanism on Developing, Documenting and Sharing Practices and Procedures in the Conduct of WTO Disputes: Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement Pursuant to Article 25 of the DSU, WTO Doc. JOB/DSB/1/Add.12 (Apr. 30, 2020), JOB/DSB/1/Add.12/Suppl.1 (May 19, 2020), JOB/DSB/1/Add.12/Suppl.2 (May 20, 2020), JOB/DSB/1/Add.12/Suppl.3 (June 29, 2020), JOB/DSB/1/Add.12/Suppl.4 (July 28, 2020), JOB/DSB/1/Add.12/Suppl.6 (Sept. 22, 2020).

² Regulation (EU) No 654/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 Concerning the Exercise of the Union's Rights for the Application and Enforcement of International Trade Rules and Amending Council Regulation (EC) No 3286/94 Laying Down Community Procedures in the Field of the Common Commercial Policy in Order to Ensure the Exercise of the Community's Rights under International Trade Rules, in Particular those Established under the Auspices of the World Trade Organization, 2015 O.J. (L189) 50 [hereinafter Regulation (EU) No 654/2014].

³ 本文討論係針對歐盟執委會於去 (2019) 年 12 月提出之修正草案內容，最終通過之修正案內容仍應參考後續於歐盟官網上公布之官方文件。Proposal for a Regulation of the European Parliament and of The Council Amending Regulation (EU) No 654/2014 of The European Parliament and of the Council Concerning the Exercise of the Union's Rights for the Application and Enforcement of International Trade Rules, at 1, COM (2019) 623 final (Dec. 12, 2019) [hereinafter Proposal for the Enforcement Regulation].

(European Council)、執委會、以及歐洲議會(European Parliament)已於今(2020)年 10 月 28 日就此修正案達成政治協議(political agreement)，協議中並將「貿易救濟規章」的適用範圍擴大到服務貿易和與貿易有關之智慧財產權領域⁴。根據此修正案之新增規定，歐盟將來縱使未經世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)爭端解決機構(Dispute Settlement Body, DSB)授權，仍得對其他 WTO 會員進行貿易報復⁵。此新增規定明顯違反《爭端解決規則與程序瞭解書(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU)》第 23 條所禁止之單邊行為⁶，惟歐盟增設如此明顯抵觸 WTO 規範之規定，是否真有意知法犯法，引發貿易大戰？抑或僅是在無上訴機構的時代，創造與爭端對手國談判如何上訴的籌碼？

為探討此問題，以下先介紹歐盟於「貿易救濟規章」所增訂之內容，接著說明其所違反之 DSU 相關規範，並試與「美國 301 貿易法案(*United State—Sections 301–310 of the Trade Act 1974*)⁷」(以下簡稱「美國 301 案」)對照，最後則推測歐盟此次修訂之可能動機。

壹、歐盟貿易救濟規章修正案

歐洲議會和理事會於 2014 年所通過之「貿易救濟規章」乃是修正 1994 年的理事會 3286/94 號規章，旨在規範歐盟於適用與執行國際貿易規則以捍衛己身權利(特別是在 WTO 的權利)時，於歐盟內部應遵循的程序⁸。此貿易救濟規章授權歐盟執委會在依國際貿易協定之規定，對他國採取貿易報復或反制措施時，依《歐洲聯盟運作條約(Treaty on the Functioning of the European Union)》第 291 條規定⁹，制訂「施行法」以採取如暫停關稅減讓、實施數量限制等商業政策措施以迫使對手國改變其不利於歐盟之作為¹⁰。

以往，歐盟若在 DSB 取得報復之授權，執委會即可依上述貿易救濟規章之規定，制訂執行該報復所需之「施行法」，以便歐盟境內各相關主管機關(如海關)據以執行¹¹。問題是自去(2019)年 12 月 11 日起，WTO 上訴機構只剩一名成員而無法再受理新的上訴；換言之，未來歐盟縱使取得爭端解決小組之勝訴裁

⁴ European Commission Press Release IP/20/1994, EU Strengthens Trade Enforcement Arsenal with Revamped Regulation (Oct. 28, 2020).

⁵ Proposal for the Enforcement Regulation, at 9.

⁶ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes art. 23, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401 [hereinafter DSU].

⁷ Panel Report, *United States—Sections 301–310 of the Trade Act 1974*, WTO Doc. WT/DS152/R (adopted Jan. 27, 2000) [hereinafter Panel Report, *US—Section 301 Trade Act*].

⁸ Regulation (EU) No 654/2014, pmbl. 2.

⁹ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, art. 291, 2012 O.J. (C 326) 47, 173.

¹⁰ Regulation (EU) No 654/2014, arts. 3-5.

¹¹ *Id.*

決，只要對手國上訴，終局解決爭端即無可能，遑論利用授權報復以迫使對手改正措施。職是之故，歐盟認為上述規章有修正之必要，俾對手國惡意阻止爭端解決程序進行時，歐盟權利之行使不致受到阻礙¹²。

本次修正案共涉及三個條文，分別是第 3、4、以及 10 條。在第 3 條「規章之適用範圍」方面，於原來之 a 項（即歐盟經 WTO 授權暫停相關減讓與義務之履行之情形）¹³、以及 b 項（即依雙邊或區域貿易協定之爭端裁決而得以暫停相關減讓與義務之履行之情形）¹⁴等文字之後，分別增加另一方不合作以致無法順利完成爭端解決程序之情形¹⁵。第 4 條之修正，則是規定在上述增列情形中，歐盟的反制措施不得超過其因第三國措施所致之損害¹⁶，這樣的規定早已存在現行相關爭端解決規則的框架中，亦符合國際公法的一般要件¹⁷。最後，第 10 條之修正則是要求歐盟執委會最遲須於 2025 年 3 月前對規章之適用範圍進行檢討，包括是否擴充至服務貿易領域，並向理事會及議會報告¹⁸。

顯然第 3 條之修正是重點所在，惟何謂另一方不合作狀況？根據修正條文之規定，在 WTO 爭端解決的情形係指「當出爐之小組裁決全部或部分支持歐盟之請求，但依 DSU 第 17 條提起之上訴無法完成，而對手國又不同意根據 DSU 第 25 條進行暫行上訴仲裁」¹⁹。換言之，在這種情況下，雖無被採認之 WTO 裁決，更無報復的授權，但歐盟仍可逕行實施貿易報復。此種作法，明顯違反 DSU 第 23 條禁止單邊主義之規定，更可能招致對手國之反制，衍生不利的後果，如貿易大戰。

貳、歐盟修正案與 DSU 第 23 條之合致性

DSU 第 23 條設立之目的在於強化「多邊」體系，因此禁止單方面的自助行為（unilateral self-help）²⁰。在確定爭端另一方有違反 WTO 涵括協定之義務、或剝奪或減損其他會員之利益、或造成 WTO 涵括協定之任何目標之達成受到阻礙等情事，而落入 DSU 第 23.1 條之範圍後²¹，接下來應審查貿易報復是否符合 DSU 第 23.2 條之三要件，亦即(a)並無逕自決定是否發生第 23.1 條之情事、且(b)已依第 21 條之規定決定對手國履行建議及裁決之「合理期間」、以及(c)當對手國未

¹² Proposal for the Enforcement Regulation, at 1-2.

¹³ Regulation (EU) No 654/2014, art. 3(a).

¹⁴ *Id.* art. 3(b).

¹⁵ Proposal for the Enforcement Regulation, art. 1(1).

¹⁶ *Id.* art. 1(2).

¹⁷ *Id.* at 7.

¹⁸ *Id.* art. 1(3); 由於今 (2020) 年 10 月 28 日歐盟理事會、執委會及歐洲議會達成之政治協議中，已將規章之適用範圍擴至服務貿易與智慧財產權領域，因此本段草案文字在最終通過之版本中可能有異動。European Commission, *supra* note 4.

¹⁹ *Id.* art. 1(1).

²⁰ Panel Report, *Canada—Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft*, ¶ 7.170, WTO Doc. WT/DS222/R (adopted Feb. 19, 2002).

²¹ DSU, art. 23.1.

能於合理期間內執行建議及裁決時，已遵行第 22 條之程序以決定暫停減讓或其他義務的水平²²。

上述規章修正案准許執委會於上訴未完成之情形下，仍可制定貿易報復之「施行法」，無疑的是採取單邊主義，而有違反上開條文之虞。不過，即使會員之立法文字表面看似違反 DSU 之規定，但仍可能因實際執行時並未違反該 DSU 之規定，而在爭端中免於遭受敗訴之結果，「美國 301 案」之裁決即為經典之例。

以下先簡介「美國 301 案」中歐盟控訴美國違反 DSU 第 23 條之緣由、以及小組之見解，接著透過該案之小組裁決，比較美國之爭議措施與歐盟「貿易救濟規章」修正案情況之不同，以凸顯歐盟修正案為何不能採取類似之抗辯。

一、美國 301 案

歐盟當年指控美國違反 DSU 第 23.2 條 a 款²³，因為美國「1974 年貿易法 (Trade Act of 1974)」(以下簡稱「美國貿易法」)第 304 條允許美國貿易代表署 (U.S. Trade Representative, USTR) 在 DSB 尚未採認小組或上訴機構報告前，自行認定美國在貿易協定下之權利是否正受到侵害²⁴；同時，無論解決履行爭議之 DSU 第 21.5 條程序是否已完成，「美國貿易法」第 306 條也允許 USTR 單方面決定對手國是否已履行 DSB 之裁決建議²⁵。

歐盟另外指控美國違反 DSU 第 23.2 條 c 款²⁶，因為「美國貿易法」第 306 條要求 USTR 在認定對手國怠於履行 DSB 之裁決建議後，應採取第 301 條所列之救濟措施，包括暫停或撤回減讓、課徵關稅、或進行其他進口限制²⁷；同時，依第 305 條之規定，USTR 須在做出決定之 30 天內付諸實施²⁸。

小組雖然認為上述「美國貿易法」之條文構成違反 DSU 第 23.2 條之表面證據，因該些條文使 USTR 在 DSB 採認裁決前得做出報復決定²⁹，惟最後小組認定美國並未違反 DSU 第 23.2 條之義務，因為美國透過由總統提出、並經國會通過之「行政聲明 (Statement of Administrative Action, SAA)」，限制 USTR 在做成有關第 301 條至 310 條之決定時，必須以 DSB 通過的小組或上訴機構報告為依據³⁰。依 SAA 之規定，在小組或上訴機構通過對美國有利的報告後，應讓對手國有合理期間實施報告所提出的建議；假如在該合理期間內仍無法解決系爭事

²² *Id.* art. 23.2.

²³ Panel Report, *US—Section 301 Trade Act*, ¶ 3.1(a).

²⁴ Section 304(a)(1)(A) of Trade Act of 1974, 19 U.S.C. § 2414(a)(1)(A) (2018).

²⁵ Section 306(b) of Trade Act of 1974, 19 U.S.C. § 2416(b) (2018).

²⁶ Panel Report, *US—Section 301 Trade Act*, ¶ 3.1(b).

²⁷ Section 306(b) of Trade Act of 1974, 19 U.S.C. § 2416(b) (2018).

²⁸ Section 305(a)(1) of Trade Act of 1974, 19 U.S.C. § 2415(a)(1) (2018).

²⁹ Panel Report, *US—Section 301 Trade Act*, ¶¶ 7.96-7.97, 7.178, 7.183.

³⁰ *Id.* ¶ 7.109, n. 682.

項，USTR 必須尋求 DSB 授權才得加以報復³¹。儘管 SAA 僅是行政聲明，但亦開宗明義表示國會期待未來執政之政府同樣會加以遵循³²，故得以為國內外對手所信賴³³。

同時，縱然 SAA 是內國之法律文件，但美方在小組程序中亦確認其為美國對國際之承諾，因為美方再三向小組保證 USTR 在美國利益遭受損害而依據第 301 條至 310 條做出決定時，皆會基於 DSB 所通過的小組或上訴機構裁決³⁴。因此，針對歐盟對美國提出之所有指控，小組一概以「美國已透過 SAA 和其在小組程序中之聲明加以排除」為由，而予以否定³⁵；但小組亦表明，若美國事後廢除或用任何方式撤銷 SAA 以及當時向小組所提出之承諾，則小組無法保證美國之爭議措施仍不會違反 DSU 之規範³⁶。

二、歐盟修正案與美國 301 案之比較

歐盟對於「貿易救濟規章」之修正，即便係出自對上訴機構癱瘓之抗議與無奈³⁷，然若爭端解決案件已上訴，且未能完成上訴程序，則裁決程序顯然尚未完結，而該修正案卻仍允許歐盟在此情形下進行單方面的報復，明顯與上述 DSU 第 23.2 條之所有要件不符。

另一方面，從「貿易救濟規章」修正案之目的觀之，歐盟執委會未來不太可能會發布任何類似 SAA 之權威性聲明，因為如上所述，執委會之所以提此修正案，就是要解決小組裁決因上訴而無法被採認時，歐盟如何得以據之採取報復，進而及時捍衛己身權利³⁸。因此，若未來歐盟之修正案遭其他會員控訴，其根本無法如美國在「美國 301 案」中所抗辯的，提出絕對不會依該修正案執行，而會等候 DSB 採認與授權之法律承諾。

參、歐盟修訂貿易救濟規章之可能動機

值得一提的是，歐盟其實就是當年「美國 301 案」之原告，足見其過去並不贊成未經 WTO 授權之單邊報復行為，既然如此，為何如今又改變立場執意通過此等允許單邊主義之修正案？更何況歐盟明知一旦依此修正案採行未經 WTO 授權之報復，勢必會引發對方之反擊，最終傷及自身產業，又奈何選擇此不歸路？

回顧歐盟修訂「貿易救濟規章」之背景，乃是為了因應上訴機構成員不足所

³¹ *Id.* ¶ 7.112.

³² *Id.* ¶ 7.110.

³³ *Id.* ¶ 7.111.

³⁴ *Id.* ¶ 7.115.

³⁵ *Id.* ¶ 8.1.

³⁶ *Id.* ¶ 7.136.

³⁷ Proposal for the Enforcement Regulation, at 1.

³⁸ *See id.*

衍生之問題，亦即縱使小組報告做成，對手國仍可藉上訴以避免裁決被採認而有拘束力，進而規避其應履行之 WTO 義務³⁹。面對這樣的問題，由修正案中「不同意根據 DSU 第 25 條進行暫行上訴仲裁」這個消極要件看來，歐盟有可能是想藉此修正案讓對手國感受到壓力，以便推動其所鼓吹之暫行上訴仲裁，以解決上訴機構失能之問題。

值得思考的是，若對手國仍舊不同意與歐盟利用暫行上訴仲裁以解決小組之上訴問題，難道歐盟真的要依上述規章修正案之規定，制定相關的報復施行法嗎？這種作法無異是埋下一顆貿易爭端之「未爆彈」，一旦歐盟付諸實施，對手國一定不會善罷甘休，結果不但進一步弱化多邊主義的體制，對手國因此採取之反制更會損及歐盟之權益，結果只會背離歐盟此次修正案所追求之目的——捍衛歐盟權利。

肆、結論

歐盟此次修正案條文明顯違反 DSU 第 23 條之規定，同時，其亦不可能提出類似「美國 301 案」中之權威性行政聲明，以表明其實務上並不會依條文規定運作，在這種情況下，一旦有所爭訟，歐盟幾乎篤定敗訴。不過，由於修正案尚未正式生效，且縱使生效，歐盟在遇上此種小組報告無法被採認之情形時，是否真會使用該法所賦予之單邊手段，逕行擬定報復施行法，仍有待觀察。惟歐盟在修正案中增加能實施單邊報復之權限，對多邊貿易體系而言，已是隱藏之地雷，因為雖然任何之單邊報復表面上得以即時捍衛己身權益，但亦可能點燃貿易戰火，進而造成傷人害己之雙輸局面。從這種角度觀察，暫且不論歐盟上述修正案能否成功推動暫行上訴仲裁，該策略本身是否明智，就頗值商榷。

³⁹ *Id.* at 1.