

由歐盟鞋案看歐盟對中國課徵國家別單一稅率

反傾銷稅之適當性

李光涵、黃以涵、莊雅涵

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 於去 (2011) 年 10 月 28 日公布歐盟對中國鞋類施行反傾銷措施案 (*European Union–Anti-Dumping Measures on Certain Footwear from China*, 以下簡稱本案) 之小組報告¹；其中，中國認為歐盟第 1225/2009 號規則² (亦稱反傾銷基本規則，以下簡稱系爭法規) 第 9.5 條違反 WTO 下之反傾銷協定 (Anti-Dumping Agreement, 以下簡稱 AD 協定) 相關規定。由於本案中有關中國對系爭法規第 9.5 條之控訴與歐盟對中國鋼鐵緊固件施行反傾銷措施案 (*European Communities–Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China*)³ 之主體與爭點相同，且本案亦是繼緊固件案，中國第二次對系爭法規第 9.5 條挑戰成功，對長期被各國認為是傾銷大國的中國而言為一大要事，故本文欲進一步了解本案小組之論理及裁判結果，並檢視本案小組是否認同緊固件案之小組判決；此二案件若持相同之論理，則未來他國對歐盟之反傾銷規則有相同爭議時，得作為未來小組之評斷參考，亦得為非市場經濟國家之論理基礎，並探究歐盟依據相對國為市場或非市場經濟體決定反傾銷稅之課徵採個別稅率或單一稅率是否合宜。

本文以下先簡介歐盟第 1225/2009 號規則第 9.5 條，說明為何中國認為此法條本身 (as such) 違反傾銷協定第 6.10 條、第 9.2 條、第 9.3 條與第 9.4 條和 1994 年關稅及貿易總協定 (the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT 1994) 第 1.1 條最惠國待遇，並依中國之主張說明小組裁決；檢視完小組對歐盟第 1225/2009 號規則第 9.5 條本身之裁決後，接著說明中國主張此法條在適用上 (as applied) 違反 AD 協定第 6.10、6.10.2、9.2 及 9.3 條，以及小組之裁決後，再評述本案影響未來相關判決之可能性；最後作一結論。

本案系爭法規

¹ Panel Report, *European Union–Anti-Dumping Measures on Certain Footwear from China*, WT/DS405/R, circulated 28 October 2011.

² Council Regulation (EC) No.1225/2009 of 30 November 2009 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community, OJL 343, Dec. 22, 2009.

³ Panel Report, *European Communities–Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China*, WT/DS397/R, adopted 28 July 2011.

歐盟第 1225/2009 號規則制定關於反傾銷調查之實體及程序法規，其計算反傾銷稅之方式以傾銷國為市場經濟體或非市場經濟體 (non-market economy, 以下簡稱 NME) 作為區別，並於第 9.5 條明定對非市場經濟體國家之反傾銷措施方式⁴。第 9.5 條不僅解釋課徵反傾銷稅之態樣，亦表示每一反傾銷案件皆應以適當且不歧視之稅率課徵反傾銷稅，並對每一生產者或出口商有個別特定之稅率，若前述方式不可行，如無法一一列名每位生產者或出口商，或符合同規則第 2.7 條 a 款之情況時⁵，歐盟將以單一國家為對象，對各生產者或出口商課徵國家別單一稅率 (country-wide duty rate)，以採市場經濟之第三國國內同類產品價格或第三國對於他國之出口同類產品之價格予以計算，而非課徵個別廠商之稅率。

歐盟對於中國之生產者進行反傾銷調查則有兩種方式，若中國廠商可證明中國係市場經濟國，依歐盟第 1225/2009 號規則第 2.7 條 b 款⁶，計算反傾銷稅與市場經濟體國家有相同方法，即計算正常價格與出口價格之差額，作為生產者或出口商適用之個別稅率基準；若中國未符合市場經濟體制，其調查將視中國廠商是否通過個別待遇測試 (individual treatment test) 決定其採個別稅率或統一稅率。若中國之生產者或出口商要求進行個別待遇測試，並證明其符合系爭法規第 9.5 條之五項標準⁷，則各生產者或出口商可採個別稅率計算反傾銷稅，否則，將以國家整體作為計算稅率之基準，即計算所有未通過個別待遇測試之生產者或出口商的正常價格平均值，作為課徵單一稅率之根據⁸。

⁴ Panel Report, *EU—Footwear*, ¶ 7.63.

⁵ Council Regulation (EC) No.1225/2009 of 30 November 2009 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community, Art. 2.7(a): “In the case of imports from non-market economy countries, normal value shall be determined on the basis of the price or constructed value in a market economy third country, or the price from such a third country to other countries, including the Community, or where those are not possible, on any other reasonable basis, including the price actually paid or payable in the Community for the like product, duly adjusted if necessary to include a reasonable profit margin.”

⁶ Council Regulation (EC) No.1225/2009 of 30 November 2009 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community, Art. 2.7(b): “In anti-dumping investigations concerning imports from the People’s Republic of China, Vietnam and Kazakhstan and any non-market-economy country which is a member of the WTO at the date of the initiation of the investigation, normal value shall be determined in accordance with paragraphs 1 to 6, if it is shown, on the basis of properly substantiated claims by one or more producers subject to the investigation and in accordance with the criteria and procedures set out in subparagraph (c), that market economy conditions prevail for this producer or producers in respect of the manufacture and sale of the like product concerned. When this is not the case, the rules set out under subparagraph (a) shall apply.”

⁷ Council Regulation (EC) No.1225/2009 of 30 November 2009 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community, Art. 9(5): “...Where Article 2(7)(a) applies, an individual duty shall, however, be specified for the exporters which can demonstrate, on the basis of properly substantiated claims that: (a) in the case of wholly or partly foreign owned firms or joint ventures, exporters are free to repatriate capital and profits; (b) export prices and quantities, and conditions and terms of sale are freely determined; (c) the majority of the shares belong to private persons; state officials appearing on the board of directors or holding key management positions shall either be in minority or it must be demonstrated that the company is nonetheless sufficiently independent from State interference; (d) exchange rate conversions are carried out at the market rate; and (e) State interference is not such as to permit circumvention of measures if individual exporters are given different rates of duty.”

⁸ 詳細課徵方式可參閱董玉潔、吳詩云，「評歐盟—緊固件案之『個別待遇測試』爭議與後續影

本案裁決

由於本案當事國、系爭法條與雙方所主張的論點均與緊固件案相同，本案小組遂在審理此案時大量採用緊固件案小組報告中的論理與結論。而當時緊固件案仍在上訴中，歐盟認為上訴中之案件難以作為小組判決的參考，故歐盟主張本案小組應待緊固件案之上訴報告發布後再行判決較適當且較有效率；然本案小組認為，在緊固件案的上訴程序延遲，以及原告國—中國拒絕此一延遲判決之情況下，以本案小組獨立裁量的原則為基礎，並適度採納緊固件案小組報告中合理且具說服力的分析與論理，才是較有效率的作法。因此，在審慎考量緊固件案小組報告後，本案小組認為該報告對中國控告系爭法規第 9.5 條本身之分析與論理在審理本案的情況下相當具有說服力，因此在裁決本案時遂大量採用緊固件案小組報告中的論理與判決⁹。

中國控告「歐盟第 1225/2009 號規則第 9.5 條本身違反 AD 協定第 6.10、9.2、9.3、9.4 條及 GATT 1994 第 1.1 條」

本文以下將就中國主張之第 1225/2009 號規則第 9.5 條本身違反 AD 協定第 6.10 條、第 9.2、9.3 及 9.4 條，以及 GATT 1994 第 1.1 條有關最惠國待遇之規定，說明小組之判決；至於中國主張系爭法規第 9.5 條本身違反 GATT 1994 第 10.3(a) 條，以及 WTO 協定第 16.4 條、AD 協定第 18.4 條之部分，前者小組基於訴訟經濟之考量，未對 GATT 1994 第 10.3(a) 條做出裁決，而後者小組則認為歐盟的法規沒有遵守其在 WTO 下之義務，故違反 WTO 協定第 16.4 條，以及 AD 協定第 18.4 條，故本文不予討論。

AD 協定第 6.10 條

有關雙方當事國對於系爭法規第 9.5 條適用範圍之爭議，歐盟認為其主要涉及「反傾銷稅的課徵」問題，而非「傾銷差額」的計算，其與 AD 協定 6.10 條（計算傾銷差額之規定）在本質上並不相同。本案小組同意中國所主張之最終反傾銷稅的課徵是以傾銷差額的計算為基礎，故儘管系爭法規第 9.5 條主要涉及反傾銷稅的課徵問題，其與傾銷差額計算之關係仍密不可分。

中國主張系爭法規第 9.5 條規定非市場經濟國家之廠商，除非能證明其符合系爭規定第 9.5 條中的「個別待遇測試」，否則將被課以國家別單一稅率，就其本身而言違反 AD 協定第 6.10 條¹⁰。小組認為 AD 協定第 6.10 條明定，主管機關應針對個別出口商或生產者決定傾銷差額，**只有在一種例外的情況**，即出口商、

響」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，111 期，網址：
http://www.ib.nccu.edu.tw/download/temp/EC_Fasteners.pdf.

⁹ Panel Report, *EU—Footwear*, ¶ 7.83.

¹⁰ *Id.* ¶ 7.67.

生產者、進口商或所涉貨物類型過多時，主管機關始得依可靠資料所作統計上有效之選樣，選擇合理數目之利害關係人或貨物，或選擇可合理調查之涉案國家輸出數量佔最大比例者為對象，限定其查證範圍。小組認定歐盟系爭法規第 9.5 條本身對於個別計算傾銷差額的原則卻附帶必須通過個別待遇測試的條件，違反 AD 協定第 6.10 條¹¹。

AD 協定第 9.2、9.3 及 9.4 條

中國主張 AD 協定第 9.2 條中「主管機關應列出涉案供應商之名稱」再度確立 AD 協定第 6.10 條個別計算傾銷差額的原則，故歐盟系爭法規對於無法通過個別待遇測試的 NME 課以單一國家稅率違反 AD 協定第 9.2 條中「應依個案課徵適當稅額 (appropriate amount)」之要件¹²。對此，小組同意中國的主張，並認為 AD 協定第 9.2 條更詳盡地闡釋 AD 協定第 6.10 條，進一步確認其建立的個別待遇原則，故 AD 協定第 9.2 條應被理解為，主管機關應列出個別被課徵反傾銷稅的供應商之名稱。小組認為系爭法規第 9.5 條本身規定除非個別製造商或出口商能證明自己符合個別待遇測試，否則將對其課以單一國家稅率，違反 AD 協定第 9.2 條之規定，即主管機關應列出涉案供應商之名稱，除非涉案供應商過多，主管機關才得僅列出涉案國之國名。另一方面，有關中國主張系爭法規違反 AD 協定第 9.3 及 9.4 條的部分，針對前者，由於小組已判決系爭法規違反 AD 協定第 9.2 條，且歐盟主管機關並未個別調查中國生產者或製造商，故無從得知其所決定的傾銷差額是否超過 AD 協定第 9.2 條中所謂之「適當稅額」¹³；而關於後者，小組則因已判決系爭法規違反 AD 協定第 6.10 條，故小組認為審理有關 AD 協定第 9.3 與 9.4 條之中國主張亦不會改變解決此爭端之基調，因此施行訴訟經濟，不予審理¹⁴。

GATT 1994 第 1.1 條

中國主張系爭法規第 9.5 條對於來自市場經濟之 WTO 會員的進口品自動採行個別待遇，而對來自中國和其他 NME 的進口品有條件地採行個別待遇，形同對來自市場經濟之 WTO 會員的進口品形成優勢，違反 GATT 1994 第 1.1 條之最惠國待遇原則¹⁵。對此，小組在審理系爭法規是否違反 GATT 1994 第一條時檢視三個要件，分別為「系爭法規是否造成利益、優惠、特權或豁免之形成」、「非立即和無條件地給予利益、優惠、特權或豁免」及「針對所有 WTO 會員之所有同類產品」。小組認為系爭法規第 9.5 條建立標準令歐盟決定是否針對某一生產者或出口商之出口價格進行反傾銷調查、計算傾銷差額或課徵單一稅率之反傾銷稅，

¹¹ *Id.* ¶ 7.87.

¹² *Id.* ¶ 7.70.

¹³ *Id.* ¶¶ 7.91-92.

¹⁴ *Id.* ¶ 7.93.

¹⁵ *Id.* ¶ 7.94.

且在 NME 下之生產者或出口商易被依平均出口價格為基礎以課徵單一稅率，不似個別待遇可確保廠商被課徵之反傾銷稅不超過其傾銷差額，故小組檢視此三要件後發現，系爭法規第 9.5 條對來自市場經濟之 WTO 會員的進口品自動採行個別待遇的確對其進口品形成優勢，且此一優勢並非無條件地給予所有來自其他締約國之同類產品，而是取決於進口品的來源地來決定給予個別待遇與否，此規定對來自 NME 之同類進口品造成歧視，且小組認為歐盟並未證明 AD 協定裡的任何條款或 WTO 下之相關協定允許對 NME 之進口產品有不同之待遇，故判決歐盟系爭法規違反 GATT 1994 第 1.1 條¹⁶。

中國控告「歐盟第 1225/2009 號規則第 9.5 條在適用上 (as applied) 違反 AD 協定第 6.10、6.10.2、9.2 及 9.3 條」

在檢視歐盟第 1225/2009 號規則第 9.5 條本身違反 AD 協定第 6.10 及 9.2 條之小組判決後，本文以下將分別就中國控告系爭法規第 9.5 條在適用上違反 AD 協定第 6.10、9.2 與 9.3 條，以及 AD 協定第 6.10.2 條之主張說明小組的判決；而先討論前者之因為小組已裁決系爭法規第 9.5 條本身違反 AD 協定 6.10、9.2 條，另外對此法條本身是否違反 AD 協定第 9.3 條施行訴訟經濟，故在適用上也判決其有違 AD 協定，但對系爭法規第 9.5 條是否違反 AD 協定第 6.10.2 條卻有不同見解，因此本文另闢一段論述之。

AD 協定第 6.10、9.2 及 9.3 條

中國除了主張歐盟系爭法規第 9.5 條本身違反 AD 協定第 6.10、9.2、9.3、9.4 條外，也主張其在原始調查的適用違反 AD 協定第 6.10、6.10.2、9.2 及 9.3 條¹⁷在 AD 協定第 6.10、9.2 及 9.3 條的部分，由於歐盟認為系爭法規第 9.5 條並無違反 AD 協定，故其對中國控訴系爭法規的適用違反 AD 協定並沒有作出抗辯，導致小組在評估雙方主張時更加困難。對此，小組根據先前裁決系爭法規第 9.5 條違反 AD 協定第 6.10 與 9.2 條，認為其本身就違反 AD 協定的法規，在適用時也不會符合 AD 協定的規範，因此認定系爭法規第 9.5 條在實行上違反 AD 協定第 6.10 與 9.2 條；另外有關 AD 協定第 9.3 條的部分，小組則是再次以審理系爭法規第 9.5 條本身的論理，對中國主張系爭法規第 9.5 條違反 AD 協定第 9.3 條施行訴訟經濟。

AD 協定第 6.10.2 條

中國主張歐盟反傾銷調查委員會(以下簡稱委員會)在決定有無傾銷事實時，採取選樣 (sampling) 而非逐一檢視各涉案供應商的方式，就必須受到 AD 協定第 6.10.2 條的規範，但除了在樣本 (sample) 中的 13 家中國廠商外，另有 4 家

¹⁶ *Id.* ¶¶ 7.99-100.

¹⁷ *Id.* ¶ 7.131.

未被選定為樣本的中國廠商依系爭法規第 17 條規定申請個別待遇資格之審查，卻遭到歐盟拒絕，因此歐盟此舉違反 AD 協定第 6.10.2 條；對此小組則持有不同意見。中國認為委員會的行政資源在某方面調查的耗竭不能作為其沒有能力再審視其他個別廠商是否符合個別待遇資格之藉口，委員會應充分發揮行政資源分配的彈性，加上個別申請的廠商數量非常小，其針對個別廠商進行審查應不致於構成太大的負擔 (burdensome)¹⁸。小組在此不認同中國的主張，認為委員會做出因出口商或生產者數目過多，致個別審查將對主管機關造成不當之負擔，且有礙調查之適時完成，而不予個別審查之決定，係完全符合 AD 協定第 6.10.2 條的例外情況，意即委員會若個別審查將造成其負擔，得不予以個別審查；又，小組認為 DSB 無權干預主管機關進行調查之自主權，自然無法判定何為行政資源的最佳分配方式、以及委員會是否有餘裕針對個別廠商進行審查，故小組裁決歐盟系爭法規第 9.5 條在實行上不違反 AD 協定第 6.10.2 條¹⁹。

簡評

自 1994 年 WTO 反傾銷協定第 2.7 條²⁰：「本條款不影響 GATT 1994 附件依第 6 條第 1.2 款之補充條款。」和 GATT 1947 附件一一註釋暨補充條款 (GATT 1947 Notes and Supplementary Provisions) 有關 GATT 第 6 條之第 2 段之補充條款 (Ad Article 6.2)²¹：「會員承認來自對其貿易具有完全或實質上獨佔，且所有國內價格由政府訂定之國家，在依第 1 段決定其價格之可比較性時，可能有特別之困難，在此情況下，進口會員可能認為必須將以下因素列入考慮，即與此類國家的國內價格作完全比較可能非完全適當。」可知，一國在課徵他國反傾銷稅時，若被課徵之國屬於 NME，則可依其他具市場經濟地位的第三國正常價格作為其正常價格，此係因 NME 之政府對產品之國內價格有極大的決定權，商品價格多非依市場機制訂定，若以此價格決定是否有傾銷事實並不適當，此便係歐盟計算 NME 產品正常價格方式之法源根據；而有關非市場經濟體之出口價格之認定，則無相關 WTO 規定之依據，鑒此，歐盟另訂計算出口價格之規則與條件，對非市場經濟體之供應商課徵單一稅率，似無理可據，有失其正當性。

另一方面，本案小組認為 DSB 並無權干涉主管機關之調查自主權，得以認定小組對於 AD 協定第 6.10.2 條採行較寬鬆之標準，故若各國主管機關進行反傾銷調查時，認為出口商或生產者數目過多，致個別審查將對主管機關造成不當之

¹⁸ *Id.* ¶¶ 7.133, 145.

¹⁹ *Id.* ¶ 7.146.

²⁰ Anti-Dumping Agreement, Art. 2.7: “This Article is without prejudice to the second Supplementary Provision to paragraph 1 of Article VI in Annex I to GATT 1994.”

²¹ GATT 1947 Notes and Supplementary Provisions, Art. 6.2: “It is recognized that, in the case of imports from a country which has a complete or substantially complete monopoly of its trade and where all domestic prices are fixed by the State, special difficulties may exist in determining price comparability for the purposes of paragraph 1, and in such cases importing contracting parties may find it necessary to take into account the possibility that a strict comparison with domestic prices in such a country may not always be appropriate.”

負擔，有礙其調查事實完成，主管機關便不必決定個別之傾銷差額。本文認為，小組之見解使 AD 協定第 6.10.2 條僅剩宣導效果，其賦予主管機關極大之自主權，使 AD 協定第 6.10.2 條無實質拘束力，主管機關得任意表示個別審查將造成其不當負擔，因此無法決定個別之傾銷差額，而小組卻無任何干預之權，故若未來之判決亦依循本案小組對於 AD 協定第 6.10.2 條之解釋方式，未來此條文將失去拘束力。

本案為中國對歐盟實施反傾銷措施之第二起勝訴案件，小組沿用中國緊固案件小組報告之結論，認為歐盟第 1225/2009 號規則第 9.5 條有違 AD 協定之規定，可作為未來非市場經濟國家面臨有關此類案件之立足點。儘管本案之判決係在歐盟緊固案件上訴機構報告前發布，該案之上訴機構除了認為小組有關 GATT 1994 第 1.1 條之論理及判決有誤外，皆肯認該案小組之判決結果，再度確立了除在 AD 協定明訂之例外情形下，主管機關原則上應針對個別出口商或生產者決定傾銷差額，故透過歐盟緊固案件及歐盟鞋案可看出歐盟之反傾銷規則確有不恰當之處，似難以證明其正當性，故歐盟應盡早修訂有關反傾銷措施之施行規則，以符合其在 WTO 下之義務。

結論

綜上所述，小組認為歐盟並未針對個別生產者或出口商計算傾銷差額，第 1225/2009 號規則第 9.5 條違反 AD 協定第 6.10 條，亦不符第 6.10 條之例外—除非廠商家數或所涉貨物類型過多時，課徵反傾銷稅之國才能限定其查證範圍；小組亦認為歐盟未列出個別被課徵反傾銷稅的供應商之名稱，有違 AD 協定第 9.2 條；且系爭法規第 9.5 條對來自中國和其他 NME 的進口品有條件地採行個別待遇，違反 GATT 1994 第 1.1 條之最惠國待遇原則。本案對中國而言，為對歐盟第 1225/2009 號規則第 9.5 條之控告再一次勝訴，確立了未來有相似反傾銷案件時，可作為其主張有利之根據，亦可給予其他國家面對歐盟相同規則時之一借鏡，予其在面對不公平之反傾銷稅課徵時得以引據之論理。此外，歐盟第 1225/2009 號規則係第二次受到他國挑戰，且歐盟再度被小組判定有違 WTO 之規定，且歐盟依國家別課稅之方式並無法源根據，因此本文認為歐盟應儘速改正其相關規定為宜。