

試論歐盟香蕉案爭端落幕之原因

莊雅涵

自 1993 年以來，歐盟香蕉案 (EC — Bananas) 經歷關稅暨貿易總協定 (The General Agreement on Tariffs and Trade, 以下簡稱 GATT) 與世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 時期多次訴訟程序，所牽涉之國家廣含三分之一以上的 WTO 會員國，爭訟國亦因此耗費可觀的經濟與時間成本。此案於爭訟二十年後，於今 (2012) 年 11 月畫下句點¹，歐盟與十個拉丁美洲國家達成和解，香蕉案之爭端終於落幕，本文欲了解整個香蕉案之發展始末，以釐清被告國歐盟在拖延許久後，終於終結爭訟之原因。以下本文將分為三部分：第一部分將依時間順序介紹歐盟香蕉案發展歷程，作為後續的論述基礎；第二部分探討歐盟香蕉案終結之原因；最後做一結論。

歐盟香蕉案 (EC — Bananas) 發展歷程

歐盟為延續對其前殖民地之保護與扶植義務，持續對非洲、加勒比海和太平洋地區國家 (Group of African, Caribbean and Pacific Region Countries——Group of the ACP, 以下簡稱 ACP 國家) 出口至歐盟境內之產品賦予非互惠之貿易優惠 (nonreciprocal trade preferences)²，對於 ACP 以外的國家造成不平等之待遇。自 1975 年起，歐體 9 國與 ACP 國家其中之 46 國簽訂洛梅公約 (Lome' Convention)，以促進 ACP 國家之經濟發展，其內容含有對 ACP 國家香蕉進口至歐盟境內之優惠，例如在其第五議定書第 1 條：「有關 ACP 香蕉在傳統歐盟市場之市場進入情形，及其在該市場所受之優惠待遇，皆不得低於過去及目前之優惠情形。」歐體並於 1993 年建立香蕉共同市場組織 (Common Market Organization of Bananas)，其對於來自 ACP 國家、非傳統 ACP 國家、第三國等三類來源之香蕉³，各有不同的關稅措施、數量配額、關稅配額及進口簽審制度等規定⁴。此規定使香蕉進口關稅為零之 ACP 國家獲有最大利益，被賦予高關稅及配額限制之第三國香蕉因而難以與 ACP 國家出產之香蕉平等抗衡，尤其壓縮香蕉的大宗生產國——拉

¹ WTO News, *Historic signing ends 20 years of EU-Latin American banana disputes*, Nov. 8, 2011, available at http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/disp_08nov12_e.htm (last visited Dec. 7, 2012).

² 如洛梅公約第 168 條(2)(a)(ii)：「...歐盟應採取必要之措施以確保對所有 ACP 國家所提供之優惠待遇，高於歐盟依據最惠國待遇條款提供予第三國同類產品之待遇。」

³ 12 個傳統 ACP 國家有：貝里斯、喀麥隆、象牙海岸、維德角、多米尼克、格瑞那達、亞買加、馬達加斯加、蘇利南、索馬利亞、聖路西亞、聖文森；非傳統 ACP 國家則為：對來自貝里斯、喀麥隆及象牙海岸等三國亦為傳統 ACP 國家的第二層配額量 (此三國另於傳統 ACP 國家分類內有第一層的配額量)，以及 12 個傳統 ACP 國家以外之其他 ACP 國家 (包含多明尼加及其他國家)；第三國為前述兩種情形以外之國家。

⁴ 詳細措施請見附表 1。

丁美洲國家的香蕉進入歐盟市場之機會。

歐盟對於自 ACP 國家進口之香蕉有特殊之優惠待遇，令其他被歐盟歸類於第三國香蕉之拉丁美洲等國心生不滿。1993 年及 1994 年間，哥倫比亞、瓜地馬拉、尼加拉瓜、哥斯大黎加和委內瑞拉向 GATT 提請成立爭端解決小組⁵，其皆裁定歐盟敗訴，歐盟遂與控訴國中之哥斯大黎加、哥倫比亞、尼加拉瓜、委內瑞拉簽署香蕉架構協定 (Framework Agreement on Bananas，以下簡稱 BFA)，增加第三國香蕉的配額，並另予此四國特殊之配額分配。

歐盟為合法化洛梅公約內對於 ACP 國家香蕉的優惠待遇，另於 1994 年依據 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade，以下簡稱 GATT 1994) 第 24 條向 WTO 申請 GATT 1994 第 1.1 條最惠國待遇之豁免⁶，雖然 WTO 會員同意此豁免⁷，但歐盟香蕉進口之相關爭議並未結束。1996 年，於 GATT 時期香蕉案之控訴國中，唯一未與歐盟和解的瓜地馬拉，協同宏都拉斯、巴拿馬、墨西哥、厄瓜多及美國向 WTO 爭端解決機構提訴⁸，請求審查歐盟之香蕉進口制度，歐盟依舊敗訴，爭端解決機構認為歐盟香蕉配額措施雖獲得最惠國待遇之豁免，但仍違反 GATT 第 13 條有關數量限制之規定。歐盟之後雖修正其措施，惟 WTO 爭端解決機構再次審議歐盟新的香蕉進口政策時，判決歐盟依舊未符合 WTO 規範⁹。

洛梅公約於 2000 年到期後，ACP 國家內的 77 個國家和歐盟 15 國簽訂科多魯協定 (Cotonou Agreement)¹⁰，歐盟於此協定雖延續對 ACP 國家之貿易優惠¹¹，但相較於洛梅公約，其對於 ACP 國家之香蕉不似以往有具體之優惠措施。由於科多魯協定之談判係在 WTO 多邊貿易架構下進行，其以簽訂與 WTO 規範相符

⁵ Panel Report, *EEC – Member States' Import Regimes for Bananas*, DS32/R (June 3, 1993); Panel Report, *EEC – Import Regimes for Bananas*, DS38/R (Feb. 11, 1994).

⁶ General Agreement on Tariffs and Trade, art. 24.1: "...Each such customs territory shall, exclusively for the purposes of the territorial application of this Agreement, be treated as though it were a contracting party; provided that the provisions of this paragraph shall not be construed to create any rights or obligations as between two or more customs territories in respect of which this Agreement has been accepted under Article XXVI or is being applied under Article XXXIII or pursuant to the Protocol of Provisional Application by a single contracting party."

⁷ GATT, *Lome Waiver*, L/7539 (Oct. 10, 1994).

⁸ Panel Report, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WT/DS27/AB/R (Sept. 9, 1997) (adopted Sept. 25, 1997).

⁹ Panel Report, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas Recourse to Article 21.5 of the DSU by Ecuador*, WT/DS27/RW/ECU; Panel Report, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Communities*, WT/DS27/ RW/EEC (Apr. 12, 1999) (adopted May 6, 1999).

¹⁰ Partnership Agreement Between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, 2000 O.J. (L 317) 3.

¹¹ 協定有效期為 20 年，每 5 年修訂一次。前 8 年為過渡期，後 12 年為執行期，主要內容包括雙方擴大經貿合作，實現貿易自由化等。歐盟在 8 年過渡期中向非加太國家提供 135 億歐元的援助，非加太國家 97% 的產品可以免關稅進入歐盟市場。

合之經濟夥伴協定為目標，原於洛梅公約內備受爭議的香蕉議定書被科多魯協定內的第二香蕉議定書取代¹²，該議定書僅表示歐盟瞭解香蕉產業對於 ACP 國家的重要性，並未對 ACP 國家進口至歐盟的香蕉訂定具體貿易優惠之承諾。

儘管科多魯協定對於進口至歐盟的 ACP 國家香蕉措施未如先前有具體優惠規定，但 ACP 國家 2001 年後對於香蕉出口至歐盟上仍享有貿易優惠。此係因為了使新回合談判能進行順利，2001 年第 4 屆杜哈部長會議時，WTO 會員國再次同意豁免歐盟與 ACP 國家的經濟夥伴協定中有關最惠國待遇之義務¹³，然美國與拉丁美洲國家要求此豁免於 2005 年底截止，即歐盟須於 2006 年前廢除香蕉關稅配額制度，改採純粹課徵關稅制度，使非 ACP 國家的香蕉供應國有公平進入歐盟市場之機會。歐盟為遵守此約定，於 2005 年制訂新的香蕉進口關稅措施¹⁴，惟拉丁美洲國家依舊對新制度感到不滿，認為歐盟所訂定的香蕉進口關稅仍過高，歐盟則向 WTO 申請兩次仲裁以審議其新制，但仍被判決不符合 WTO 規範¹⁵。由於歐盟遲遲未完善解決香蕉進口問題，宏都拉斯等拉丁美洲國家於 2005 年底的 WTO 香港部長會議大力譴責歐盟¹⁶，對於懸而未決之香蕉案更蒙上一層陰影。

巴拿馬、哥倫比亞於 2007 年再度向 WTO 爭端解決機構對於歐盟香蕉進口制度提出諮商申請¹⁷，歐盟終在 2009 年簽訂與香蕉貿易相關之日內瓦協定 (the Geneva Agreement on Trade in Bananas，以下簡稱 GATB)¹⁸，調降非 ACP 國家之香蕉進口關稅¹⁹。此協定簽訂後，當 WTO 通過歐盟新的關稅減讓表，所有締約國必須終止於 WTO 下和歐盟有關香蕉案之爭訟，且締約國不得要求歐盟更進一步調降香蕉進口關稅，在歷經歐盟內部的立法批准程序後，GATB 於今年 5 月正式生效，歐盟將此香蕉進口關稅修正案通知 WTO 後，未有 WTO 會員反對，

¹² Protocol 5, The Second Banana Protocol, 2000 O.J. (L 317) 276.

¹³ WTO, *European Communities — Transitional Regime for the EC Autonomous Tariff Rate Quotas on Imports of Banana*, WT/L/437 (Dec. 7, 2001).

¹⁴ Council Regulation (EC) No. 1964/2005, of 29 November 2005, on the tariff rates for bananas, 2005 O.J. (L 316) 1.

¹⁵ WTO, *European Communities — The ACP-EC Partnership Agreement — Recourse to Arbitration Pursuant to the Decision of 14 November 2001*, WT/L/607 (Apr. 12, 2005); WTO, *European Communities — The ACP-EC Partnership Agreement — Second Recourse to Arbitration Pursuant to the Decision of 14 November 2001*, WT/L/625 (Oct. 27, 2005).

¹⁶ WTO, *Doha Work Programme, Ministerial Declaration, Adopted on 18 December 2005*, WT/MIN(05)/DEC (Dec. 22, 2005); 鄭富霖，宏都拉斯在香港部長會議措辭嚴厲，強烈譴責歐盟香蕉進口政策，台灣 WTO 中心，2005 年 12 月 27 日，網址：http://www.wto.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=76253 (最後瀏覽日：2012 年 12 月 7 日)。

¹⁷ Request for Consultations by Colombia, *European Communities — Regime for the Importation of Bananas*, WT/DS361/1 (Mar. 26, 2007); Request for Consultations by Panama, *European Communities — Regime for the Importation of Bananas*, WT/DS364/1 (June 27, 2007).

¹⁸ Geneva Agreement on Trade in Bananas, 2010 O.J. (L 141)3, available at <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=14161>.

¹⁹ 香蕉進口關稅自每公噸 176 歐元降至 114 歐元，當各當事國簽訂協議時，歐盟將立即將關稅調降至每公噸 148 歐元，並從 2011 年 1 月 1 日起逐年調降關稅。

該修正案得正式執行²⁰，所有自 1993 年以來有關香蕉案之爭議，終於告一段落。

香蕉案落幕之因

儘管歐盟於 1998 年正式通過香蕉進口修正措施，改善輸入許可證核配政策，惟其本質上並未改變對於拉丁美洲國家之香蕉的關稅配額制度。歐盟遲遲無法履行令爭端解決機構滿意之措施，原因之一為歐盟內部對於香蕉進口制度意見分歧，尤其法國與非洲關係密切、英國則欲保護其前殖民地——加勒比海國家。且香蕉案不僅涉及 ACP 國家與拉丁美洲國家之經濟利益衝突，亦隱含美國與歐盟之間兩大經濟體之較勁，美國與英國國內各有主要代銷拉丁美洲及 ACP 國家香蕉的貿易商，對於歐盟利益影響甚鉅，因此其遲遲不願履行香蕉案之相關判決。

從香蕉案之發展歷程觀之，歐盟從一開始洛梅公約訂定對 ACP 國家進口香蕉的具體優惠，至科多魯協定的簽訂，皆未曾改變支持 ACP 國家香蕉的立場。歐盟雖在科多魯協定稍稍放寬對於拉丁美洲國家香蕉之限制，惟基於扶植前殖民地之義務，仍舊於 2001 年部長會議時請求豁免。儘管歐盟多次修改其關稅措施，但事實上調整幅度皆不大，對於拉丁美洲國家的香蕉而言，其與 ACP 國家香蕉之競爭地位仍有差距，因此一直以來未被拉丁美洲國家接受，而從歐盟始終保持微調的關稅措施，似能觀察出歐盟不願意真正解決香蕉案的心態，而欲持續對 ACP 國家香蕉維持較優惠之待遇。但在一連串爭訟及必須遵循 WTO 規範下之義務，歐盟一步步退讓²¹，其從原先保護 ACP 國家的態度改變為雙方平等的立場，開始要求 ACP 國家應個別與其建立完全自由的雙邊貿易關係²²，儘管多數 ACP 國家不願意，但歐盟終究改變其立場，此態度之轉換亦使香蕉案有落幕之機會。

結論

歐盟一直以來聲稱其將改善香蕉進口措施，惟本質上並未改變對於拉丁美洲國家香蕉的關稅配額制度，亦遲遲無法履行令爭端解決機構滿意之措施。在爭訟多年後，歐盟終改變其立場而有所妥協，簽訂拉丁美洲國家皆認可的 GATB，在歐盟理事會（EU Council）批准後，香蕉案終於在今年落幕，對於拉丁美洲國家而言無非係一大鼓舞，更使 WTO 下持續多年的訴訟獲得解決。本文在了解歐盟

²⁰ WTO, *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization Done at Marrakesh on 15 April 1994, General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Certification of Modifications and Rectifications to Schedule CXL - European Communities Transmission of Certified True Copy*, WLI/100 (Oct. 30, 2012).

²¹ 歐盟自宣布 2006 年起改採關稅制度，廢除原先的關稅配額制度，改對進口香蕉課徵每公噸 230 歐元之關稅，但同時維持 ACP 國家在每年 75 萬公噸內之配額內零關稅優惠後，歐盟又將每公噸關稅降為 187 歐元。

²² 歐盟於 2007 年 12 月於於葡萄牙里斯本舉行之歐非峰會中，與非洲國家討論建構新的「歐非經濟夥伴協定 (EC-Africa EPA)」，倡導雙方平等的自由貿易體系，詳見賴琬妮，歐盟與部分 ACP 國家完成簽署新經濟夥伴協定，台灣 WTO 中心，2008 年 1 月 11 日，網址：http://www.wto.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=89850（最後瀏覽日：2012 年 12 月 7 日）。

香蕉案之始末後，認為此案落幕之原因主要係因歐盟改變其以往堅持保護 ACP 國家之立場，而在 GATB 真正對香蕉進口之關稅措施有所修正。惟此次歐盟香蕉案落幕後，對於相關國家的影響為何，仍需持續觀察之。

附表一：歐盟香蕉進口關稅待遇²³

香蕉進口分類	適用關稅		配額
傳統ACP 香蕉	關稅—零關稅		配額：
	當進口申請數量超過配額量時，採取等比例調降發證，俾實際進口數量維持不超過配額數量		12 國之總配額量為 857,700 噸。
非傳統ACP 香蕉	1995 年	執行降稅至 2000 年	關稅配額： 非傳統 ACP 及第三國香蕉兩類之總配額量為：
	配額內-0 配額外-ECU750/噸	配額內-0 配額外-580/噸	
第三國香蕉	配額內-ECU75/噸 配額外-ECU850/噸	配額內-75/噸 配額外-680/噸	1993 年-2 million 噸 1994 年-2.1 million 噸 1995/01/01-2.2 million 噸 1995&1996 年-2.553 million 噸 其中非傳統 ACP 香蕉之關稅配額量固定為 90,000 噸；其餘數量則為第三國香蕉之關稅配額。

²³ 鄭富霖，歐盟香蕉進口及配銷制度爭議案報告，台灣 WTO 中心，2001 年 8 月 29 日，網址：
http://www.wtcenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=11509。