

試析歐盟對美國生質酒精燃料課徵反傾銷稅之法律爭議

吳孟洲

今 (2013) 年 2 月 22 日歐盟公布針對美國生質酒精之反傾銷稅最終裁決報告，該報告指出歐盟將對美國的生質酒精課徵為期五年，稅率為百分之九點五的反傾銷稅¹。美國生質酒精業者齊聲抗議歐盟之調查未建立在適當的調查基礎上，且該課徵反傾銷稅之決定無法反映歐盟境內業者所受到的損害，並向 14 位參議員遊說，參議員們則於今年 4 月 29 日發出聲明，要求美國貿易代表署 (United States Trade Representative) 慎重考慮在世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 下提出控訴²。

近年來生質燃料一直是全球努力發展的潔淨能源，目前生質能源最大的貿易國為美國、巴西以及歐盟，此三國家不僅是主要的生質燃料出口國，亦是前三大生質燃料市場³，而本文所欲探討者為歐盟與美國間關於生質酒精的反傾銷爭議，歐盟開徵反傾銷稅的決定是否妥當，其牽涉的經貿利益相當龐大⁴。

反傾銷協定第 6.10 條要求反傾銷調查主管機關必須以個別廠商為基礎調查證據並決定個別廠商的傾銷差額，然歐盟計算傾銷差額的方式是對所有來自美國的產品而非針對個別廠商，與一般調查、蒐證的原則有別，此作法在反傾銷實務上並不多見，因而本文欲探討歐盟調查證據的方式有何法律爭議。雖然在先前 WTO 爭端解決的案例法上此類案件例較為罕見，本文仍試圖透過歸納若干案例對系爭條文的解釋，分析歐盟此次對美國生質酒精課徵反傾銷稅的裁決與反傾銷協定規範之合致性。

事件背景

歐美間迭有生質柴油與生質酒精的貿易救濟爭議，本文所欲要探討者的係是生質酒精的部分。歐盟執委會於 2011 年 11 月 25 日宣布，應歐洲再生酒精生產

¹ Regulations, Council Implementing Regulation (EU) No 157/2013, of 18 February 2013 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of bioethanol originating in the United States of America, 2013 O.J. (L 49) 10.

² *Senators request WTO challenge of EU duty on US ethanol*, ETHANOL PRODUCER MAGAZINE, Apr. 30, 2013, available at <http://www.ethanolproducer.com/articles/9807/senators-request-wto-challenge-of-eu-duty-on-us-ethanol> (last visited June 4, 2013).

³ 生質酒精之市場需求因歐美能源政策而擴大，生質酒精於全球生質燃料市場約占百分之八十，而生質柴油則僅占百分之二十。參經濟部能源署，2012 年能源產業技術白皮書，頁 51，2012 年。

⁴ 近年歐美間關於生質燃料之貿易救濟爭議於本中心先前電子報曾簡要介紹，參王芊茵，歐盟對自美國進口之生質燃料進行反傾銷與反補貼調查之介紹與回顧，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，144 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no144/3.pdf> (最後瀏覽日：2013 年 6 月 4 日)。

者協會 (European Producers Union of Renewable Ethanol Association, ePURE) 之聲請，對美國的生質酒精展開反傾銷稅及平衡稅調查。平衡稅部分已於 2012 年 12 月結束調查，因美國政府對於生質酒精之補貼計畫已取消，故裁定不課平衡稅、不採取平衡措施；至於反傾銷稅調查部分，則在今年 2 月 22 日由歐洲理事會公告將對所有來自美國的生質酒精課徵為期五年，稅率為百分之九點五的反傾銷稅⁵。

案例法上反傾銷協定相關規範之解釋適用

一、反傾銷協定第 6.10 條

反傾銷協定第 6.10 條規定：「原則上，主管機關應就每一已知的出口商或生產者決定受調查產品個別之傾銷差額。如涉案出口商、生產者、進口商或所牽涉的貨物類型過多，致個別決定並不可行時，主管機關得依可得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，或選擇可合理調查占涉案國家輸出數量最大比例者為對象，限定其查證範圍。」⁶

(一) 調查主管機關的一般性義務、傾銷差額調查與認定的一般原則

關於傾銷差額調查與認定相關條文之解釋適用，本文參考過往 WTO 爭端解決實務見解，其中阿根廷陶瓦片案的小組指出⁷，反傾銷協定第 6.10 條是調查主管機關認定個別已知出口商或製造商的傾銷差額時應遵守的一般通則⁸，此由條文文字「shall, as a rule, ...」即可理解。而上訴機構也在歐體加速器案中指出⁹，反傾銷協定第 6.10 條的第一句是強制性規定，除非可以在 WTO 涵括協定中找到不適用此原則的規定¹⁰，該案中，歐盟以中國的入會議定書 Section 15 為根據，

⁵ 同上註。

⁶ Agreement on Implementation of Article VI of The General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art. 6.10: “The authorities **shall, as a rule**, determine an individual margin of dumping for each known exporter or producer concerned of the product under investigation. In cases where the number of exporters, producers, importers or types of products involved is so large as to make such a determination impracticable, the authorities may limit their examination either to a reasonable number of interested parties or products by **using samples** which are statistically valid on the basis of information available to the authorities at the time of the selection, or to the largest percentage of the volume of the exports from the country in question which can reasonably be investigated ...”

⁷ 阿根廷陶瓦片案背景與本案相似，阿根廷政府對來自義大利之陶瓦片課徵反傾銷稅，其在調查階段以選樣方式選取占出口至阿根廷數量百分之七十的四家廠商進行調查，但是最後卻對義大利出口至阿根廷之陶瓦片課徵同一反傾銷稅率，此為該案的主要爭點之一。See Panel Report, *Argentina – Definitive Anti-Dumping Measures on Imports of Ceramic Floor Tiles from Italy*, WT/DS189/R (adopted Nov. 5, 2001).

⁸ Panel Report, *Argentina – Ceramic Tiles*, ¶ 6.89.

⁹ 歐體加速器案中，當時歐體的反傾銷法規 (Basic AD Regulation) 第 9 (5) 條規定，非市場經濟國家之出口廠商，如果無法證明其為獨立於國家的個體，即可能被課徵全國單一稅率的反傾銷稅。歐體據此規定對中國的鋼製加速器課徵全國單一稅率得反傾銷稅。

¹⁰ Appellate Body Report, *European Communities – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China*, ¶ 328, WT/DS397/AB/R (adopted July 28, 2011).

主張對於非市場經濟國家為貿易救濟調查時，可以不考慮其國內價格或正常價格，但上訴機構認為，中國入會議定書之規定係用於調查、蒐集證據後的價格比較階段，而反傾銷協定第 6.10 條係要求反傾銷調查主管機關必須針對個別廠商進行調查，俾作成個別的傾銷差額認定，故歐盟仍不應脫離反傾銷協定第 6.10 條之傾銷差額個別調查、個別認定的原則。該案中，上訴機構更進一步指出，關於傾銷差額之調查與認定，WTO 涵括協定中並不存在任何法律基礎，令調查主管機關可建立反傾銷協定第 6.10 條以外的傾銷差額調查、認定方式。吾人可知，個別廠商有獨立的市場行為，其銷售數量與價格皆是獨立決定，此即傾銷差額必須個別調查與認定的基礎，而此基礎已呈現在反傾銷協定第 6.10 條與下文即將論及的第 9.2 條規定中，此二規定均為會員國之強制性義務¹¹，職是之故，歐盟此次對所有美國進口生質酒精燃料課同一反傾銷稅之舉與反傾銷協定之合致性問題，本文乃以「傾銷差額個別調查與認定之原則 (individual margin rule)」為討論核心。

(二) 須針對「每一」已知出口商或製造商調查、認定傾銷差額

阿根廷陶瓦片小組指出，即使依反傾銷協定第 6.10 條第二句，使用選樣等方式限縮調查範圍，仍須對選樣群體中的個別廠商為個別傾銷差額的認定，觀察反傾銷協定第 6.10.2 條之規定即可知曉此理¹²。詳言之，第 6.10.2 條要求調查主管機關對未被選定為調查對象的廠商必須個別認定其傾銷差額，則對已配合調查之廠商殊有不須個別認定傾銷差額之理？

(三) 將不同的法律上之實體視為單一出口商或製造商

反傾銷協定訂有傾銷差額個別調查與認定之規定，惟吾人可以想像，倘將二個以上法律上的實體 (legal entities) 視作同一實體，即有可能對之為同一傾銷差額之認定及課徵相同反傾銷稅，以下本文提出兩個爭端解決實務上的例子：首先，韓國紙類反傾銷稅案之小組指出¹³，反傾銷協定第 6.10 條並未嚴格要求調查主管機關對於每一個法律上之實體都要個別認定傾銷差額，不過調查主管機關如果要把不同的法律上實體視作單一出口商或製造商而給予同一待遇，必須要證明這些

¹¹ 反傾銷協定第 9.2 條也是強制性義務。See Appellate Body Report, *European Communities – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China*, ¶ 354, WT/DS397/AB/R (adopted July 28, 2011).

¹² 反傾銷協定，第 6.10.2 條：「主管機關縱已依本項規定限縮其調查範圍，對未被選定而及時提供必要資料之出口商、生產者，仍應決定其個別之傾銷差額，但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者，不在此限。自行提出資料者不得受到阻止。」

¹³ 韓國紙類反傾銷稅案中，韓國對來自印尼的商業用紙與再生印刷紙課徵反傾銷稅，其中有同屬一企業集團的三家公司被韓國的貿易救濟調查主管機關視為同一個體，並且對該三家公司計算出相同的反傾銷稅率。

法律上實體間關係密切¹⁴，譬如該案中三個涉案廠商的多數股權為同一公司所持有（兄弟公司）；此外，歐體加速器案中，歐盟反傾銷規則第 9.5 條將非市場經濟國家境內所有出口商與製造商與國家連結，推定為一個單一的實體，除非個別出口商、製造商主動提出證據說明其可獨立為市場行為，不受國家影響，然而該案中，小組與上訴機構均認為歐盟反傾銷規則違反反傾銷協定中傾銷差額個別認定的原則¹⁵。綜上，在實務上，WTO 會員國之反傾銷調查主管機關可將二個以上法律上的實體視作同一實體，惟應辨明者，此雖是傾銷差額個別調查與認定原則的例外，其中心的論理仍然是對於有獨立為市場行為能力的廠商，須作成獨立的傾銷差額認定，所以即使在面對來自非市場經濟國家之出口廠商，也仍應由進口國調查主管機關說明何以得將多個法律上實體視為同一。

（四）「已知」的出口商或製造商

上訴機構在墨西哥稻米反傾銷措施案中指出¹⁶，反傾銷協定第 6.10 條所稱「已知」的出口商或製造商限於調查主管機關於一定調查程序中有限的時間內所實際知曉的廠商，並不包含調查主管機關可得而知、應知而不知的廠商¹⁷。

（五）取樣

歐體鮭魚反傾銷措施案的小組認為¹⁸，根據反傾銷協定第 6.10 條的通常含義，會員國可以把調查範圍限縮在所有已知出口商（all known exporters）或所有已知製造商（all known producers）或所有已知出口商與製造商（all known exporters and producers），因為條文本身是以「or」作為連接詞¹⁹，並且認為歐體在選樣時排除所有與製造無關之出口商（all non-producing exporters）的作法並無不妥²⁰。

（六）「可合理調查」占出口數量最大比例者

¹⁴ Panel Report, *Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia*, ¶¶ 7.159-7.161, WT/DS312/R (adopted Nov. 28, 2005).

¹⁵ Appellate Body Report, *European Communities – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China*, ¶¶ 380-384, WT/DS397/AB/R (adopted July 28, 2011).

¹⁶ 在墨西哥稻米反傾銷措施案中，墨西哥對美國的稻米採取反傾銷措施，在其所決定的調查期間，墨西哥調查主管機關發現僅有兩個出口商沒有傾銷的證據，其餘有三分之一出口商都有傾銷的情形。

¹⁷ Appellate Body Report, *Mexico – Definitive Anti-Dumping Measures on Beef and Rice (Complaint with Respect to Rice)*, ¶ 255, WT/DS295/AB/R (adopted Dec. 20, 2005).

¹⁸ 歐體鮭魚反傾銷措施案中，歐體對於來自挪威的養殖鮭魚課徵反傾銷稅，而挪威則對歐體調查報告提出數點質疑，包括涉案產品範圍、國內產業的範圍、傾銷差額的計算、損害認定與因果關係等。

¹⁹ Agreement on Implementation of Article VI of The General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art. 6.10: “The authorities shall, as a rule, determine an individual margin of dumping for each known exporter or producer concerned of the product under investigation....”

²⁰ Panel Report, *European Communities – Anti-Dumping Measure on Farmed Salmon from Norway*, ¶ 7.166, WT/DS337/R (adopted Jan. 15, 2008).

反傾銷協定第 6.10 條第二句提供調查主管機關兩種限縮查證範圍的方法，第一是取樣，第二種即把調查範圍縮小至「可合理調查」占出口數量最大比例者。歐體鮭魚反傾銷措施案的小組認為，調查主管機關所能「合理調查」的最大出口比例，係必須考量一切有關因素進行個案判斷的問題，包括利害關係人的本質與型態、涉案產品、主管機關的調查能力與資源等²¹。

二、反傾銷協定第 9.2 條

反傾銷協定第 9.2 條規定：「課徵反傾銷稅時，應以不歧視的原則，對一切有傾銷並引起損害之所有來源之貨物，依個案課徵適當之稅額，但依本協定條款提出價格具結而被接受者不在此限。主管機關應列出涉案供應商之名稱，如果同一國家有數位涉案供應商，難以詳列其名稱時，主管機關得僅列出該涉案國國名；如涉案之數供應商分屬不同國家，主管機關得列出全部供應商之名稱，或如不可行時，列出所有涉案供應國。」

(一) 個案決定 (in each case) 適當稅額

反傾銷協定第 9 條是關於反傾銷稅之課徵及收取的規定，關於何謂適當稅額，一般是指主管機關不能課超過依反傾銷協定第 2 條所決定之傾銷差額的稅率。而歐體加速器案的小組報告中則提出，因為反傾銷稅必須個案決定，所以「對出口國整體的單一稅率」並非反傾銷協定第 9.2 條的適當稅額²²。

(二) 列出涉案供應商之名稱

歐體加速器案中，上訴機構認為，反傾銷協定第 9.2 條臚列個別涉案廠商名稱之義務，與對個別廠商收取反傾銷稅密切相關，並且也應被解釋作認定個別廠商的傾銷差額的前提要件。

歐盟公布課徵反傾銷稅文件之內容

一、對美國生質酒精製造商與出口商的取樣

反傾銷協定第 6.10 條規定，當牽涉廠商過多致個別認定不可行時，可以對廠商採用取樣調查，或是就可合理調查占輸出最大比例的廠商進行調查。同樣規定可見於歐盟反傾銷規則第 17 條第 1 項²³，此條文亦稱當控訴者數量、進出口商數量、交易類型或產品類型過於繁多時 (in case where the number of

²¹ *Id.* ¶ 7.188.

²² Panel Report, *European Communities – Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China*, ¶ 339, WT/DS397/AB/R (adopted July 28, 2011).

²³ Regulation (EC) No 1225/2009, of 30 November 2009 on Protection against Dumped Imports from Countries not Members of the European Community, 2009 O.J. (L 343) 51, available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/april/tradoc_146035.pdf.

complainants, exporters or importers, types of product or transactions is large)，可就得合理調查的廠商或產品數量取樣進行反傾銷調查。而在本件中，歐盟認為美國生質酒精的出口商、製造商數量過多，故必須取樣調查。接著，歐盟調查主管機關要求美國廠商在十五天內主動申報，此時有超過六十家提供初步資訊給歐盟調查主管機關，而為了選擇適合調查的樣本，歐盟調查主管機關排除於調查期間沒有出口的廠商，最後在有限期間內選擇其中五家生產生質酒精的廠商為代表。

二、美國生質酒精的銷售實務

選定了代表廠商後，歐盟主管機關便展開調查，但卻發現在調查期間中，該五家代表廠商沒有出口任何生質酒精到歐盟，此乃美國境內生質酒精的銷售實務所致²⁴。美國生質酒精製造商並不直接賣給使用者，也不會直接將生質酒精出口。實務上，製造商賣生質酒精給混合廠或貿易商，混合廠或貿易商會再把生質酒精與汽油混合，然後才在美國市場上銷售或賣到國外，而生質酒精與汽油混合製成的生質燃料可能同時混有來自二個以上製造商的生質酒精。且根據現場勘查，美國生質酒精製造廠商並不曉得他們賣出去的生質酒精後來是在國內市場銷售或是出口，更無從得知混合廠或貿易商把混合後的生質燃料再度出售的價格。

三、歐盟決定對所有美國進口品課同一反傾銷稅

因為前述情形，調查主管機關僅取得來自製造商的資料，然而製造商卻不是所謂的涉案產品出口商 (exporters of the product concerned)，因而調查主管機關認為無從認定爭議產品的正常價格與出口價格，故歐盟在反傾銷調查的臨時措施階段並未做成任何決定，臨時措施階段過後，歐盟改發問卷給生質酒精貿易商和混合廠。發問卷的對象達出口至歐盟的百分之九十，其中兩家貿易商願意配合調查，該兩家廠商占出口至歐盟的百分之五十一。依據歐盟反傾銷規則第 9.5 條²⁵，原則上必須就個別廠商決定其傾銷差額、對個別廠商課稅，但歐盟認為無法追溯到特定製造商，因為被調查的出口商皆未建立專門出口到歐盟的生質酒精來源、混合管道。此外，亦無法在生質燃料出口到歐盟的時候認定個別製造商，因為貨船的生質燃料可能混合來自不同製造商的生質酒精。惟據歐盟調查顯示，涉案產品在美國市場銷售的正常價格和出口到歐盟時收取的價格並不一致，仍然合於反傾銷協定第 2.1 條所規範之傾銷。綜上，歐盟調查主管機關認為有必要對美國出口至歐盟混有生質酒精的生質燃料課徵反傾銷稅，且應適用統一的反傾銷稅率。

歐盟對出口國整體課徵單一反傾銷稅與反傾銷協定的合致性問題

²⁴ Regulations, Council Implementing Regulation (EU) No 157/2013, of 18 February 2013 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of bioethanol originating in the United States of America, ¶ 1.2.1(12), 2013 O.J. (L 49) 10.

²⁵ *Supra* note 23.

首先本文分析歐盟的調查過程是否有與反傾銷協定不合致之處。本文觀察到在歐盟公布的文件中，其臨時措施階段的調查係因廠商家數過多而必須使用取樣，嗣後卻發現在美國生質酒精的銷售實務下，製造商與生質酒精出廠後所有混合、銷售、出口行為均不相干，其對製造商蒐集之資料無法使用，故改採反傾銷協定第 6.10 條第二句中的第二個方式，即對於可合理調查最大出口比例的廠商進行調查。雖然調查主管機關所限縮之調查範圍是否為「可合理調查」之最大比例，乃出口國可以質疑的一項主張，但是承前述案例法的整理可知²⁶，調查主管機關可以主張其受到資訊蒐集的限制、調查時間限制等許多因素影響，且 WTO 爭端解決程序對於反傾銷調查主管機關之認定多半予以尊重，此觀反傾銷協定第 17.6 條自明²⁷，故本文認為在歐盟此次對美國生質酒精燃料課徵反傾銷稅的調查程序上，應無違反反傾銷協定之問題。

其次關於歐盟對於所有美國輸往歐盟的生質酒精燃料課徵單一反傾銷稅率之決定，本文認為有違反反傾銷第 6.10 條的可能。原因在於，吾人在歐體加速器案中可瞭解，即使是非市場經濟國家，也無法對於一國所有的出口品課相同稅率，美國生質酒精燃料之混合與銷售實務狀況也並非國家之政策所致，故爭端解決實務上並不存在可以就出口國整體課單一反傾銷稅率的前例。

此外，本文也認為歐盟無法將數個法律上實體認定為一實體，而對之課徵單一的反傾銷稅。在前述整理的案例中，如果調查主管機關欲將數個法律上實體認定為一實體，必須說明各該法律上實體間「關係密切」始可，且前文中本文業已更進一步闡釋，根據傾銷差額個別認定的宗旨，個別廠商有不同的成本結構及獨立的定價策略，因此有必要對個別廠商獨立認定其傾銷差額，此時前述「關係密切」應該是指該等法律上實體間欠缺獨立決定產品價格、產出等決策的能力，故其市場行為必須等同視之。今雖然美國的銷售實務下，生質酒精燃料中可能混有來自許多不同製造商的生質酒精，且缺乏專門的混合、銷售、出口管道及紀錄，故難以針對個別製造商、出口商決定個別的傾銷差額，惟此情形並非因為美國生質酒精廠商欠缺獨立從事市場行為、獨立為市場決策的能力所致，而是單純因為銷售實務運作衍生的結果。是以，雖然吾人可以體會歐盟對美國生質酒精燃料適用單一反傾銷稅率之原因何在，但本文認為，如果歐盟謹以此為據，不僅是創 WTO 爭端解決上之先例，亦與傾銷差額個別認定原則之內涵相牴觸。

於前段分析歐盟可能違反反傾銷協定第 6.10 條後，本文也認為歐盟對美國生質酒精課徵單一反傾銷稅率之舉與反傾銷協定第 9.2 條規定之不一致。根據前

²⁶ 前揭註 21。

²⁷ 反傾銷協定，第 17.6 條：「於審查第五項所規定之事件時：(i)就事件事實之認定，小組應決定主管機關對事實的認定是否適當。以及其對事實之評定是否公正且客觀。如其對事實之認定適當，且其評定為公正並且客觀，則縱小組得到另一不同的結論，其原評定不得被推翻。(ii)小組解釋協定的相關條款時，應依據國際法關於解釋的習慣法則。如小組認為某一條款有數種解釋之可能，只要主管機關的措施符合其中之一，小組即應認為其係符合協定。」

文所整理的案例法上見解，第 9.2 條的判斷上有兩個面向：第一，只有對個別廠商適用個別傾銷差額的情況下，才符合第 9.2 條所謂的「依個案收取適當稅額」；第二，排除「對出口國整體依單一稅率課稅 (country-wide basis)」為第 9.2 條的「依個案收取適當稅額」。而此次歐盟對所有美國生質酒精課徵單一反傾銷稅率之舉，承前段分析，已違反個別傾銷差額認定的原則，故從任一面向分析，均與反傾銷協定第 9.2 條規定之不一致。

結論

歐盟此次對所有美國生質酒精燃料課徵單一反傾銷稅之舉，及其採取單一稅率之理由，在 WTO 反傾銷實務上非常少見，蓋其並不符合對個別廠商個別認定傾銷差額的原則，亦非將該等涉案廠商認定為同一實體而對之課徵同一反傾銷稅率，且承前文所述，歐美間生質酒精燃料經貿利益龐大，故本文認為歐盟在欠缺法律基礎的情形下對美國所有生質酒精燃料課徵反傾銷稅，可能在未來於 WTO 爭端解決機制下遭美國控訴。