

歐盟對中國太陽能產品之課稅延伸至台灣與馬來西亞之案件介紹

陳伶嘉

摘要

歐盟於 2013 年開始，針對從中國進口之太陽能產品課徵反傾銷稅及平衡稅，然而 2015 年 5 月，歐盟太陽能廠商控訴中國相關產品透過出口至台灣與馬來西亞規避課稅。對此，歐盟對台灣與馬來西亞相關廠商展開一連串之調查，並於今年 2 月做出決定。藉由兩國相關產品與歐盟、中國之貿易數據，及兩國消費情況，歐盟認定確實有規避課稅情事，得依歐盟反規避規範擴張課稅至兩國。其後歐盟再針對兩國廠商提出之回覆，認定其是否得以豁免課稅。在申請豁免課稅的廠商中，歐盟拒絕三家馬來西亞廠商、兩家台灣廠商之申請，並認定剩餘者為真正生產商，得豁免課稅。

今 (2016) 年 2 月，歐盟執委會確認將對中國太陽能產品實施之平衡稅與反傾銷稅，延伸實施至台灣與馬來西亞之相關產品，以解決中國透過出口台灣與馬來西亞規避課稅之問題。儘管歐盟認定台灣大部分廠商為真正生產商，得豁免被延伸課稅，仍有數家廠商因提不出充足反證而被課稅¹。

鑑於兩岸貿易頻繁，如何避免中國商品出口至台灣以規避稅率、進而影響台灣相關廠商之利益，實為重要問題。本文將先簡單論述案件背景，再以歐盟認定台灣與馬來西亞廠商是否有規避情事，及特定廠商可否豁免課稅，分別對照歐盟反規避規範，整理出歐盟做成決定之判准。

案件背景

¹ Commission Implementing Regulation (EU) 2016/185, of 11 February 2016 Extending the Definitive Anti-dumping Duty Imposed by Council Regulation (EU) No 1238/2013 on Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Modules and Key Components (i.e. cells) Originating in or Consigned from the People's Republic of China to Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Modules and Key Components (i.e. cells) Consigned from Malaysia and Taiwan, whether Declared as Originating in Malaysia and in Taiwan or not, 2016 O.J. (L 37/76) 1; Commission Implementing Regulation (EU) 2016/184, of 11 February 2016 Extending the Definitive Countervailing Duty Imposed by Council Implementing Regulation (EU) No 1239/2013 on Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Modules and Key Components (i.e. cells) Originating in or Consigned from the People's Republic of China to Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Modules and Key components (i.e. cells) Consigned from Malaysia and Taiwan, whether Declared as Originating in Malaysia and in Taiwan or not, 2016 O.J. (L 37/76) 1 [hereinafter 2016 Regulation].

2013 年歐盟因為中國太陽能模組與電池接受政府補貼且價格低於成本，宣布對中國課徵反傾銷稅與平衡稅²。歐盟太陽能公司於 2015 年控訴中國太陽能產品透過馬來西亞與台灣轉運以規避歐盟之課稅，影響其他廠商之市場利益，因此歐盟發布第 L132 號公報，啟動對台灣及馬來西亞太陽能模組及電池之規避調查³，並在今 (2016) 年 2 月做出裁決。

裁決內容

歐盟裁決內容首先討論中國是否有規避課稅情事，認定後再討論個別廠商是否可以豁免課稅，以下分別敘述之：

一、歐盟認定是否存在規避情事

依據歐盟反規避規定，所謂「規避」係指第三國與歐盟、或被課稅之廠商與歐盟間之原有貿易型態改變，造成損害或減損原有課稅之救濟效果，且未有除了規避課稅以外之適當理由或經濟正當性⁴。在本案中，歐盟調查台灣與馬來西亞廠商是否有規避情事，最主要審理兩個要件，分別為：貿易型態是否改變、改變之原因是否有規避課稅以外之適當理由。以下分別討論之。

(一) 貿易型態改變

所謂貿易型態改變，係指系爭產品之組成物 (parts of the product subject to the measures)、涉入規避之第三國相關產品、或系爭產品可輕易轉換成的其他產品 (slightly altered product) 增加進口至課稅國，替代了原本系爭產品進口至課稅國之貿易量，並且明確、持續地維持一段時間⁵。

本文中，歐盟執委會認定是否存在貿易型態改變時，最主要比較 2012 年 (中國被課稅前) 至 2014 年 (中國被課稅後) 中國相關產品出口至歐盟之貿易量變

² Commission Implementing Regulation (EU) No 1238/2013, of 2 December 2013 Imposing a Definitive Anti-dumping Duty and Collecting Definitively the Provisional Duty Imposed on Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Modules and Key Components (i.e. cells) Originating in or Consigned from the People's Republic of China, 2013 O.J.(L325/1) 1; Commission Implementing Regulation (EU) No 1239/2013, of 2 December 2013 Imposing a Definitive Countervailing Duty on Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Modules and Key Components (i.e. cells) Originating in or Consigned from the People's Republic of China, 2013 O.J.(L325/66) 1.

³ 「歐盟執委會公告對我國太陽能產品反規避調查」，經濟部國貿局，2015 年 5 月 29 日，網址：http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=40&pid=523801&dl_DateRange=all&txt_SD=&tx (最後瀏覽日：2016 年 3 月 7 日)。

⁴ Council Regulation (EU) 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), art. 13.1; Council Regulation (EU) No 597/2009, of 11 June 2009 on Protection against Subsidised Imports from Countries not Members of the European Community [hereinafter Basic Regulation], 2009 O.J. (L 188/93), art. 23.3.

⁵ European Commission, *Enforcement of Trade Defense Measures*, 10, [http://www.cade.gov.br/upload/Enforcement%20S%20Depypere%20\(2\).pdf](http://www.cade.gov.br/upload/Enforcement%20S%20Depypere%20(2).pdf) (last visited Apr. 1, 2016).

化，再比較台灣、馬來西亞出口至歐盟之貿易量，認定是否存在課稅產品進口量被替代之可能，最後檢視中國出口至台灣及馬來西亞之貿易量是否增加，以進一步確認中國有透過台灣與馬來西亞規避課稅之可能。

台灣、馬來西亞與中國、歐盟間之貿易型態是否改變？

根據歐盟統計資料，2013 年後從中國進口之太陽能模組與電池產品數量下降，但馬來西亞、台灣進口歐盟之數量卻大幅上升，顯示中國相關產品之進口量，存在被台灣、馬來西亞相關產品進口替代之可能⁶。然而若存有規避情事，則中國系爭產品出口至歐盟的下降數量，應為其進口台灣與馬來西亞再運至歐盟之貿易量，因此須進一步對照中國與台灣、馬來西亞之貿易量。

針對台灣，由於台灣禁止進口中國太陽能產品，因此中國相關產品只能進入海港自由貿易港區 (Free Trade Zone, FTZ)⁷再出口或加工出口；而歐盟執委會指出，台灣 FTZ 中絕大部分的太陽能相關產品都來自中國，既然台灣境內不得販售，則合理認為其直接出口至他國⁸。

針對馬來西亞，歐盟執委會指出，雖然馬來西亞進口數據遠比中國出口量之數據高，但兩者都呈現同樣趨勢⁹，且執委會有證據指出部分中國銷往馬來西亞之產品並未據實以報，因此中國出口至馬來西亞之貿易量才會被低估¹⁰。再者，根據調查，馬來西亞消費相關產品之數量遠低於中國進口至馬來西亞之數量，合理認為兩者貿易量上升並非完全應馬來西亞國內需求¹¹。

總結而言，中國出口至歐盟之數量下降，且由中國出口至馬來西亞與台灣、馬來西亞與台灣出口至歐盟之數量皆大幅上升，符合貿易型態改變之要件。

(二) 貿易型態改變無規避課稅外之正當理由

要件二係為排除因正常市場反應所致的貿易型態改變。因此，確認符合第一個要件後，必須確定無一般市場因素或其他合理原因，若貿易型態改變的情形並不符合正常商業常態，則認為該貿易型態改變係為規避課稅而致¹²。

⁶ 2016 Regulation, ¶¶ 28-32, 48-49.

⁷ 自由貿易港區係指經行政院核定一個港口為管制區域，在區域內簡化通關流程、減免稅賦，使特定產業可在低成本、高效率的作業環境中營運，將跨國貨物之流動限制減到最低，以吸引產商進駐、促進經濟發展。「五分鐘了解臺灣海港自由貿易港區及自由經濟示範區」，台灣經貿網，網址：<http://info.taiwantrade.com.tw/CH/bizsearchdetail/7383880> (最後瀏覽日：2016 年 3 月 7 日)。

⁸ 2016 Regulation, ¶ 50.

⁹ 2016 Regulation, ¶ 33.

¹⁰ 2016 Regulation, ¶ 34.

¹¹ 2016 Regulation, ¶ 36.

¹² European Commission, *supra* note 5, at 11.

台灣、馬來西亞與中國、歐盟間之貿易型態改變，是否有規避課稅以外之正當理由？

馬來西亞方面，首先其太陽能模組廠商大多不配合調查；再者，太陽能模組為最終財，若馬來西亞境內消費量低於中國進口數量，則可推得該貿易僅為轉運至他國，別無其他正當理由。在找不到正當理由及廠商不配合調查的情況下，歐盟執委會認為馬來西亞貿易型態改變係有規避之情事¹³。

台灣的太陽能模組廠商，經調查發現有向中國進口太陽能模組組件，且其中部分申報為太陽能電池。由於太陽能模組組件近乎最終財，只需簡單組裝即可成為太陽能模組，因此歐盟認為它應該直接申報為太陽能模組，再加上部分太陽能模組組件錯誤申報成太陽能電池，可知廠商有許多未申報而進口太陽能模組的情況¹⁴。又如前所述，台灣國內不能販賣中國製造的太陽能模組，因此進口至 FTZ 的太陽能模組只會轉運至他國¹⁵；且經台灣主管機關調查後，更發現有些公司不實申報出口的太陽能模組之原產地來源¹⁶。綜上所述，歐盟執委會認為台灣貿易型態改變並沒有規避以外之正當理由，因此認定台灣涉入規避。

二、認定廠商得否豁免課稅義務

依據歐盟反規避規範，認定有規避情事後，可將適用於原本課稅對象之措施，擴張至經認定有規避情事之第三國相關產品¹⁷。被通知可能被課稅之第三國廠商須填寫問卷回覆¹⁸，以配合調查，並且可以向歐盟執委會提出豁免課稅申請，顯示其與被課稅之廠商無關且未涉入規避¹⁹。歐盟執委會接到回覆後會進行實地查證²⁰，確定回覆內容無誤且無規避情事後，免除該廠商之延伸課稅²¹；然而，若廠商提供的資訊，因為實地查證後與資訊不符²²或其他情況而不被接受，且廠商未在時限內提出合理解釋²³，則歐盟得不採信廠商回覆，並以可得事實判定結果²⁴。

本案中，歐盟認定有規避情事後，共有 5 家馬來西亞廠商與 21 家台灣廠商得以豁免延伸課稅²⁵，其他則需被延伸課稅。以下僅就被拒絕豁免之原因，與得

¹³ 2016 Regulation, ¶¶ 41-42.

¹⁴ 2016 Regulation, ¶ 62.

¹⁵ 2016 Regulation, ¶ 63.

¹⁶ 2016 Regulation, ¶ 65.

¹⁷ Basic Regulation, art. 23.1.

¹⁸ Basic Regulation, art. 11.2.

¹⁹ Basic Regulation, art. 23.6.

²⁰ Basic Regulation, art. 26.

²¹ Basic Regulation, art. 23.6.

²² Basic Regulation, art. 26.1.

²³ Basic Regulation, art. 28.4.

²⁴ Basic Regulation, art. 28.1.

²⁵ 2016 Regulation, ¶ 108.

以豁免之原因，分別敘述：

(一) 被拒絕豁免之原因

1. 重要資訊未揭露

若歐盟執委會實地查訪後發現廠商未揭露重要資訊，且廠商也無法提出充足解釋，就會被拒絕豁免。例如有 2 家台灣廠商被發現未在回覆中揭露其由中國進口太陽能模組組件，其中 1 家廠商更承認其在報關稅時將進口的太陽能模組組件申報為太陽能電池，且調查文件顯示這些產品確實再運往歐盟進口²⁶，因此被歐盟執委會認定涉入規避，無法被豁免課稅²⁷；另外，1 家馬來西亞廠商則是無法提出任何契約證明其在調查期間有僱傭勞力生產商品，甚至無法提出與中國廠商購買相關產品之契約，在資訊不透明的情況下，又被懷疑與中國廠商有關係，因此無法豁免課稅²⁸。

2. 無法證明有足夠生產能力

歐盟在認定是否為真正生產商時，會參考廠商提供的資料並實地查證，確定各廠商擁有足夠的生產能力可以自行加工或生產。本案在初步回覆時，即有 3 家馬來西亞廠商因為在回覆中顯示其不具生產機器、無法自行生產，而被歐盟執委會認定為非真正生產商，拒絕豁免請求²⁹；另 1 家馬來西亞廠商則是在實地查證後，發現其沒有足夠生產能力可以出口其在回覆中所載之出口數量³⁰，因此被判定不得豁免。

3. 與中國廠商有關係

歐盟反規避規範在豁免規定中明訂，廠商需要證明與被課稅廠商無關³¹。本案例中，3 家被拒絕豁免申請的馬來西亞廠商均被認為與中國廠商有關係，其中 2 家更是在中國產品被課稅後成立。舉其中 1 家被認為與中國廠商有關之公司為例，歐盟執委會認為根據調查，該公司的貿易軌跡與經營人事可顯示其與中國公司有密切關聯³²，再根據一歐盟會員國的關稅主管機關資料，該公司更與中國公司訂有商標授權使用契約，因此進入歐盟會員國的產品印有中國製造的標誌³³，即使該公司辯稱中國製造標誌為誤植，歐盟執委會仍認為其無法提供足夠證明指出其與中國公司無關，因此拒絕其豁免申請。

²⁶ 2016 Regulation, ¶ 81.

²⁷ 2016 Regulation, ¶¶ 82-83.

²⁸ 2016 Regulation, ¶¶ 90-91.

²⁹ 2016 Regulation, ¶ 78.

³⁰ 2016 Regulation, ¶¶ 85.

³¹ Basic Regulation, art. 23.6.

³² 2016 Regulation, ¶ 93.

³³ 2016 Regulation, ¶ 94.

(二) 被豁免之原因

本家中多數廠商得以豁免延伸課稅，這些廠商大都是在中國被課稅前就成立，且從廠商之問卷回覆可見其生產設備已經過檢驗，生產能力、成本、原料購買量、半成品與成品數量、出口至歐盟之貿易量等資訊亦經過驗證，足以確認其為真正生產商³⁴，因此得以被豁免。

結論

經過長時間調查與回覆，我國有 21 家太陽能廠商得以豁免課稅，其餘 7 家廠商則仍須課稅。然而從以上討論可知，只要積極配合調查並據實呈報資料，一般正常貿易廠商並不會被中國規避情事影響其利益。

本家中，我國廠商在歐盟啟動調查後大多積極配合，且國貿局也採取相關強化原產地規定之措施³⁵，可見我國產業合作反規避之決心。然而因為發展自由經濟區仍屬我國政策一環，如何在實施自由經濟的同時避免規避，防止「台灣製造」標誌成為規避管道，仍是我國應重視之問題。

³⁴ 2016 Regulation, ¶ 109.

³⁵ 黃詩晴，「以歐盟調查我國太陽能產品反傾銷案件檢討我國核發原產地證明書之法規與實務」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，186 期，頁 10，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no186/3.pdf> (最後瀏覽日：2016 年 3 月 7 日)。