

論歐盟新反傾銷規定與 WTO 規範之合致性

江庭瑀 編譯

摘要

2017 年 12 月 20 日生效的歐盟反傾銷規定修正案與舊有規定之間存有四大主要差異：（一）刪除非市場經濟國家清單，改以市場是否「重大扭曲」作為認定一國是否為市場經濟；（二）對來自市場「重大扭曲」國家的產品，可改用境外成本與價格推定其正常價值；（三）將是否為市場經濟之舉證責任由受調查廠商轉移至執委會及申請反傾銷調查之廠商；（四）賦予歐盟執委會裁量權，使其得自行選擇正常價值之估算方式。針對上述第（二）點，本文試以歐盟生質柴油案之裁決說明此點修正與 WTO 規範之合致性。在歐盟生質柴油案中，小組及上訴機構皆認為即便一國市場存在重大扭曲，仍不得捨棄受調查廠商提供的成本價格，因境外成本顯然無法代表原產國國內成本。職是之故，雖然歐盟新法並未要求執委會於市場存有重大扭曲時一定不得採用出口國之國內價格或成本，而是賦予執委會裁量權以決定正常價值；惟若執委會因此不採用出口國之國內價格或成本，則縱然歐盟新法本身（as such）不被認定為違反 WTO 規定，該法規之適用（as applied）仍有可能被認定為不符合 WTO 規範。

（本篇取材自：Andrei Suse, *Old Wine In A New Bottle: The EU's Response To The Expiry Of Section 15(A)(II) Of China's WTO Protocol Of Accession*, LEUVEN CENTRE FOR GLOBAL GOVERNANCE STUDIES, WORKING PAPER NO. 186, May 2017, <https://ghum.kuleuven.be/ggs/wp186suse.pdf>。）

中國入會議定書「非市場經濟條款」於 2016 年 12 月 11 日到期，關於此條款之失效解釋目前仍多有爭論，可預期在「歐盟——反傾銷規定（European Union——Measures Related to Price Comparison Methodologies, DS516）」一案的小組報告出爐前，正反兩派陣營仍會持續對峙。不過因為歐盟針對此問題，已修改其反傾銷規定（修正案已於 2017 年 12 月 20 日生效¹，下稱新法），故以下介紹魯汶大學全球治理研究中心博士研究員 Andrei Suse 對歐盟新法之分析。由於該研究員對「非市場經濟條款」到期之解釋，傾向中國立場，是以批評歐盟新法乃新瓶裝舊酒，認為其可能仍難符合 WTO 規範。鑑於本中心過去曾刊登過有關此

¹ European Commission Press Release IP/17/5346, The Commission, EU Puts in Place New Trade Defence Rules (Dec. 20, 2017).

問題歐美與中國立場之分析，以下即不再贅述此部分，僅專注於歐盟新舊反傾銷法之比較，以及該研究員利用歐盟生質柴油案評析歐盟新法之部分。

壹、 歐盟新舊反傾銷規定之比較

歐盟 2016 年規則 1036 將出口國區分為三類，各自按其所適用的規定進行正常價值認定：第 2.1 至第 2.6 條大體上以反傾銷協定第 2 條為基礎，為適用於市場經濟體國家之制度；第 2.7 條 (a) 項第 1 段係適用於非市場經濟體國家的一般性規則，即依「類比國法 (analogue country methodology)」決定此類國家產品之正常價值²。適用第 2.7 條 (b) 項規定之第三類國家則為「非市場經濟體之 WTO 會員國」，包括中國、越南與哈薩克等³。按照第 2.7 條 (b) 項規定，此類國家產品之正常價值認定方式取決於是否符合市場經濟條件⁴。當受調查廠商無法證明其係在市場經濟狀態下營運，非市場經濟國家的規則將被適用，也就是依類比國法決定正常價值⁵。

去 (2016) 年 11 月歐盟執委會提出歐盟反傾銷規定修正案，該案已於今年 12 月 20 日生效⁶。首先，新法刪除了 WTO 非市場經濟國家清單之設計⁷。對於非市場經濟，舊有規範使用第三國同類產品的價格作為正常價值的做法也遭到刪除；改為當一國國內市場有「重大扭曲」 (significant distortions) 情況時，使用境外成本與價格 (costs not occurring in the country of origin) 推定正常價值⁸。

另一方面所屬產業是否為市場經濟一節也不再要求受調查廠商證明，而是改由歐盟執委會及申請反傾銷調查之廠商 (petitioner) 證明市場存有重大扭曲，作為不使用受調查廠商之國內價格與成本認定正常價值之理由⁹。同時依新法之規定，執委會得發布存有「市場重大扭曲」之國家的報告，並賦予利害關係人對該報告進行補充、評論或直接使用報告作為控訴依據¹⁰。

² Regulation (EU) 2016/1036, of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on Protection against Dumped Imports from Countries Not Members of the European Union, art. 2, 2016 O.J. (L 176) 24-26.

³ art. 2(7)(b), at 26.

⁴ *Id.*

⁵ *Id.*

⁶ European Commission, *supra* note 1.

⁷ Regulation (EU) 2017/2321, of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 Amending Regulation (EU) 2016/1036 on Protection against Dumped Imports from Countries Not Members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on Protection against Subsidized Imports from Countries Not Members of the European Union, art. 1(1)(a), 2017 O.J. (L 338) 3.

⁸ *Id.*

⁹ *Id.* art. 1(1)(e), at 4.

¹⁰ *Id.* art. 1(1)(c), at 4.

歐盟執委會於新法生效同日亦發布首份調查報告，根據新法中有關認定重大扭曲的要素，分別觀察中國經濟架構之核心特質、主要生產要素及特定產業三方面¹¹。報告中指出：中國所謂社會主義的市場經濟，其實仍不脫中國共產黨領導一切的本質，包括國營事業、金融市場、採購市場以及投資審查制度等，以致國家在資源分配及定價上仍持續握有決定性的影響力；再從橫切面觀察，各種產業所需要之生產要素，無論是土地、能源、資本、原料及勞工，相關定價與分配亦相當大程度受到國家影響；此外，有鑑於在烏拉圭回合後，鐵製品、鋁製品、化學製品及陶瓷製品為歐盟反傾銷調查之大宗，故亦針對中國的此四種產業進行調查，調查結果呼應了前二部分之觀察¹²。未來的具體個案顯然會援引上述報告之事實發現，作為認定中國市場存有重大扭曲的重要根據。

本文所要介紹的 Andrei Suse 研究員之研析，由於立論基礎是認為在 2016 年 12 月 11 日後已不能援引中國入會議定書作為認定中國為非市場經濟體之依據，故其主張對中國產品之正常價值認定必須回歸反傾銷協定第 2.2 條。然第 2.2 條是否允許締約國採行類似歐盟新法之方法？其認為 WTO 歐盟生質柴油案的裁決透露了爭端解決機構對此問題之可能立場。

貳、以歐盟生質柴油案裁決評析歐盟新反傾銷規定

在「歐盟生質柴油案 (European Union—Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina, DS473)」中，歐盟執委會認為出口稅抑制了阿根廷國內生產生質柴油所使用的主要原料（大豆及大豆油）價格，以致產生不正常的低價¹³，因此歐盟決定以國際價格作為替代¹⁴。此案存在兩個與歐盟新法之規定非常相似之面向：首先，反傾銷協定第 2.2.1.1 條是否允許調查機關在認為政府干預以致價格扭曲的情況下，不使用廠商提供的成本價格？再者，依據反傾銷協定第 2.2 條，計算正常價值時可否基於原產國以外的生產成本？本案小組及上訴機構對上述兩個問題的答案皆是否定的。

小組及上訴機構皆認為，即便調查機關認為國內市場價格存在重大扭曲，仍須遵守反傾銷協定第 2.2.1.1 條要求生產成本計算需基於廠商提供之資訊的一般

¹¹ *Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations*, SWD (2017) 483 final/2 (Dec. 20, 2017).

¹² *Id.* at 3.

¹³ Appellate Body Report, *European Union—Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina*, ¶ 5.5, WTO Doc. WT/DS473/AB/R (adopted Oct. 6, 2016).

¹⁴ *Id.* ¶ 5.7.

性規定¹⁵，因為重大扭曲之存在顯然無法證明受調查廠商提出的價格資訊未合理反映生產成本¹⁶。歐盟新法之規定要求在生產成本遭受市場重大扭曲影響時，應忽略受調查廠商提供之成本價格，顯然違反反傾銷協定第 2.2.1.1 條規定。

小組及上訴機構亦認為，如調查機關認定受調查廠商之原產國國內存在價格扭曲，而使用境外成本推定正常價值，其將違背反傾銷協定第 2.2 條與 GATT 1994 第 6.1 條 (b) 項 (ii) 款規定，因為這種方式顯然無法代表原產國國內成本¹⁷。上訴機構強調¹⁸：「無論調查機關採用何種資訊，其必須確保該資訊係為得出『原產國生產成本』。」歐盟反傾銷新法中，推定正常價格之方法包含以「國外未受扭曲之價格或基準」作為計算依據，顯然與上述裁決看法有間。

參、 結論

如上所述，WTO 裁決機構並不認為反傾銷協定允許締約國在原產國存在市場扭曲的情況下，使用境外價格或成本認定正常價值。是以歐盟新法恐亦難獲得 WTO 裁決機構之認同。

不過由於歐盟新法並未強制執委會使用新的正常價值認定方式，而是賦予執委會在調查中決定正常價值認定方法的裁量權。職是之故，除非未來歐盟確定使用境外成本與價格決定正常價值而遭致「適用上 (as applied)」之違反控訴，否則歐盟新法直接被控「本質上 (as such)」違反而被推翻的可能性並不高。

¹⁵ *Id.* ¶¶ 6.56-6.57.

¹⁶ *Id.* ¶ 6.54.

¹⁷ *Id.* ¶¶ 6.81-6.82.

¹⁸ *Id.* ¶¶ 6.73, 6.234.