

英國政府發布「無協議脫歐」指引文件

劉心國 編譯

摘要

英國政府在今 (2018) 年 8 月 23 日發布為「無協議脫歐」所準備的指引文件，因應英國與歐盟萬一無法在脫歐期限前達成協議，英國企業、團體甚至個人應該如何與歐盟往來。在貨品貿易上，該指引建議英國企業應依世界貿易組織中最惠國待遇原則課徵關稅；在貿易救濟上，英國將設立新的「貿易救濟機關」；在金融服務上，英國與歐盟之企業將不再給予彼此「歐洲經濟區」區內國家之待遇，但英國政府也承諾提供特定暫時性措施。英國官方強調無協議脫歐發生的可能性甚低，本次發布的指引僅屬備案，是為將無協議脫歐對英國企業、公民、社會團體以及公共機構的衝擊降到最低，以及化解脫歐錯誤資訊對群眾的不安。

(本篇取材自：Hannah Monicken, *UK Government Releases Guidance for Businesses in Case of 'No-Deal' Brexit*, INSIDE US TRADE, Vol. 36, No. 34, Aug. 24, 2018.)

英國在 2016 年 6 月 23 日通過脫離歐盟公投後，英國與歐盟即就雙邊在政治、經濟與社會等議題展開磋商，希望在脫歐期限前協議出各界滿意之英國脫歐後的政經互動模式，在過往的討論中可能的模式包括「無協議 (no deal)」、「只達成英國脫歐之分離協定 (divorce-only agreement)」、「局限性的免關稅協定 (limited tariff-free deal)」、「廣泛涵蓋的貿易協定 (far-ranging trade deal)」、「關稅同盟 (custom union)」以及「單一市場 (single market)」¹。為因應英國和歐盟無法在脫歐期限前達成協議的最壞狀況，英國政府於今 (2018) 年 8 月 23 日首次發布為無協議脫歐所準備的指引文件²，以下簡介之。

¹ 英國脫歐公投屆滿 1 周年，金融時報分析英國脫歐談判的 6 種可能結果，國際貿易局，2017 年 6 月 26 日，網址：<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=1597&pid=606879> (最後瀏覽日：2018 年 10 月 25 日)。

² *How to Prepare If the UK Leaves the EU with No Deal-Guidance on How to Prepare for Brexit If There's No Deal*, DEPARTMENT FOR EXITING THE EUROPEAN UNION, <https://www.gov.uk/government/collections/how-to-prepare-if-the-uk-leaves-the-eu-with-no-deal> (last visited Oct. 25, 2018).

壹、簡介無協議脫歐指引

依據英國政府之定義，無協議脫歐是指英國在尚未和歐盟達成「脫歐協議 (Withdrawal Agreement)」³，亦未建構一個適合雙方未來關係發展的架構的情況下，英國就於 2019 年 3 月 29 日格林威治標準時間晚間 11 點 (脫歐最後期限) 離開歐盟⁴。為因應以無協議之方式脫歐之可能，英國政府於 2018 年 8 月 23 日首次發布無協議脫歐之指引文件，旨在幫助英國企業應對往後與歐盟之間的貿易，所會面臨到的不同關稅協議和可能之關稅。

本次發布的無協議脫歐指引文件一共 25 份，涵蓋範圍相當廣泛，包括農業、藥品、貿易以及金融等。基於無協議脫歐發生的可能性甚低，本次英國政府發布的指引文件僅屬備案計畫，係為最壞情況所做之準備，因此本文不一一介紹所有的指引文件，而是聚焦在傳統貨品貿易、貿易救濟以及服務貿易之金融服務作為代表介紹，並且引述英國官方對無協議脫歐之立場態度，最後作一結論。

貳、貨品貿易

一般而言，國際貨品之貿易障礙分為關稅障礙和非關稅障礙兩種型式，世界各國除透過加入世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 來降低關稅和減少非關稅障礙，也透過簽訂多邊或雙邊的區域貿易協定 (Region Trade Agreement, RTA) 達成更進一步經濟整合與貿易自由化。英國自從 1973 年加入歐洲經濟共同體 (European Economic Community) 以來，一直享有成員互相消除關稅之優惠，但是在無協議脫歐下，這些關稅減免利益將不復存在，因此英國政府建議企業開始為無協議脫歐準備應變計畫。依據英國稅務海關總署所發布指引文件之建議⁵，相較於過往貨品能在歐盟成員國之間自由流通，英國企業應依 WTO 中最惠國待遇原則課徵關稅。此外，英國企業也必須註冊為出口商以及進行海關申報或其他

³ *UK government's preparations for a 'no deal'*, DEPARTMENT FOR EXITING THE EUROPEAN UNION, (Aug. 24, 2018), <https://www.gov.uk/government/publications/uk-governments-preparations-for-a-no-deal-scenario/uk-governments-preparations-for-a-no-deal-scenario>.

⁴ *Guidance-UK Government's Preparations for a 'No Deal' Scenario*, DEPARTMENT FOR EXITING THE EUROPEAN UNION, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-governments-preparations-for-a-no-deal-scenario/uk-governments-preparations-for-a-no-deal-scenario#what-we-mean-by-a-no-deal-scenario> (last visited Oct. 25, 2018).

⁵ *Trading with the EU If There's No Brexit Deal*, HM REVENUE & CUSTOMS, <https://www.gov.uk/government/publications/trading-with-the-eu-if-theres-no-brexite-deal/trading-with-the-eu-if-theres-no-brexite-deal> (last visited Oct. 25, 2018).

協議，如保稅倉儲⁶、進口加工、暫准通關⁷和特定用途稅率⁸。此指引也促使英國企業在其規劃中與同在供應鏈上的公司進行協調，此點出了未來將可能有供應鏈斷鏈的問題。

參、貿易救濟

在世界貿易體系下，貿易救濟扮演極重要的角色。WTO 允許各會員在相關規範下採行貿易救濟，通常是透過增加額外的關稅，來保護各會員國內產業免於不公平貿易行為，例如傾銷、受補貼之進口所造成的損害，或免於因未預期之發展而導致進口急遽增加所造成的損害⁹。基於貿易救濟之重要性，本文特別介紹英國因應無協議脫歐對貿易救濟之準備。

依據英國貿易部所發布的指引文件¹⁰，英國政府將成立一個新的政府機關——「貿易救濟機關 (Trade Remedies Authority)」¹¹。目前英國的企業或產業是向歐盟主管機關申報進口大量增加或可能存有傾銷之狀況，但脫歐之後，將由英國貿易救濟機關接手貿易救濟調查，且其貿易救濟措施將依循 WTO 所允許之作法。由於英國過去為歐盟成員，故其所採取貿易救濟措施之範圍涵蓋整個歐盟，並非僅在英國境內¹¹。在無協議脫歐後，英國將建構符合英國本身需求的貿易救濟體系¹²。

英國政府已於 2017 年向英國產業要求提供證據與資料，並且詢問哪些現行歐盟貿易救濟措施對英國至關重要¹³。一旦無協議脫歐，英國將獨立營運其貿易救濟體系，這套體系將維持符合特定標準的歐盟貿易救濟措施，但須受到英國貿易救濟機關的審查，並在必要時進行調整，以確認該貿易救濟措施適合英國市場

⁶ 保稅倉儲 (customs warehousing) 是指允許企業暫緩繳納關稅或進口增值稅，將貨品貯存於保稅倉庫。一旦貨品離開保稅倉庫，企業即須繳納關稅，除非企業辦理再進口或將該貨品移至其他關稅程序。保稅倉儲必須受英國稅務海關總署核可。Id.

⁷ 暫准通關 (temporary admission) 是指允許企業暫時出口或進口特定貨品進入英國或歐盟，只要貨品在歐盟並未被修改或更動，該企業就不需要支付關稅或進口之增值稅，此類貨品包括樣品、用於拍賣之專業設備或品項以及展覽品或展示品。Id.

⁸ 特定用途稅率 (authorized use) 是指允許對特定使用目的並且在一定期間使用的貨品減免關稅稅率，甚至可減至零關稅。Id.

⁹ *Trade Remedies If There's No Brexit Deal*, DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL TRADE, <https://www.gov.uk/government/publications/trade-remedies-if-theres-no-brexite-deal/trade-remedies-if-theres-no-brexite-deal> (last visited Oct. 25, 2018).

¹⁰ Id.

¹¹ Id.

¹² Id.

¹³ Id.

¹⁴。至於其餘的貿易救濟措施將被終止¹⁵。

肆、服務貿易之金融服務

國際貿易體系中，相異於貨品貿易，服務貿易並沒有關稅貿易障礙，而是受制於非關稅貿易障礙的貿易限制，其中多涉及各國的管制政策，例如國內規章、投資限制與入境限制等¹⁶。在英國的服務貿易中，金融業為最主要的服務類型之一，英國脫離歐盟後將大幅改變現行的金融服務規範，故以下將主要著重於金融服務業作為代表介紹。

依據英國財政部所發布的指引文件¹⁷，在無協議脫歐下，英國與歐盟之企業將不再給予彼此「歐洲經濟區 (European Economic Area)」¹⁸區內國家之待遇，而是給予彼此區外國家之待遇，也就是取消貨品、資本、服務、人員能夠在區內自由流通的優惠。儘管如此，英國政府仍承諾將提供一項「暫時許可機制 (Temporary Permissions Regime)」，准許歐盟企業之「單一證照 (passporting)」¹⁹制度，使其能持續在英國營運，最長可達三年；另外一項「暫時認證機制 (Temporary Recognition Regime)」則適用於金融交易結算中不可或缺的「集中交易對手 (central counterparties)」²⁰，英國政府准許此類非英國機構，三年內仍可以持續為英國公司提供結算交易服務²¹。在此期間，非英國集中交易對手需要向英國的央行——英格蘭銀行申請認證²²。

伍、無協議脫歐可能性甚低

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

¹⁶ 林彩瑜，WTO 制度與實務：世界貿易組織法律研究 (三)，2 版，頁 303 (2013 年)。

¹⁷ *Banking, Insurance and Other Financial Services If There's No Brexit Deal*, HM TREASURY, <https://www.gov.uk/government/publications/banking-insurance-and-other-financial-services-if-theres-no-brexit-deal/banking-insurance-and-other-financial-services-if-theres-no-brexit-deal> (last visited Oct. 25, 2018).

¹⁸ 歐洲經濟區是一結合歐盟成員以及冰島、挪威和列支敦斯登的自由經濟區，貨品、資本、服務和人員能在區內自由流通。*The Basic Features of the EEA Agreement*, EFTA, <http://www.efta.int/eea/eea-agreement/eea-basic-features#1> (last visited Oct. 25, 2018).

¹⁹ 單一證照制度 (Passporting) 是指金融機構只要獲得歐洲經濟區任一成員的核准，則可以對歐洲經濟區其他成員國內的消費者提供服務，而不需要再取得當地監理者的核准或監管。單一牌照制度包括存款、衍生性金融商品交易、貸款與債券承作、投資組合管理、付款服務、保險與抵押仲介等金融活動。黃欣，Q&A：脫歐的英國金融業困局 9 個眉角一次看懂，鉅亨網，2016 年 10 月 20 日，網址：<https://news.cnyes.com/news/id/3582308>。

²⁰ 集中交易對手 (Central Counterparty) 是一種結算機構，其藉由債務變更程序，將自身置於「原買方之賣方，及原賣方之買方」的法律地位，承擔起結算交割義務，致交易人之間無債務糾葛，因而杜絕交易對手風險，且交易資訊透明化。劉邦海，店頭衍生性商品集中交易對手結算之研究，中央銀行季刊，第 32 卷 4 期，頁 17 (2010 年)。

²¹ HM TREASURY, *supra* note 17.

²² *Id.*

儘管英國相關單位提出上述因應無協議脫歐的指引文件，但基於英國與歐盟取得談判成果之共同利益，英國官方強調無協議脫歐之可能性極低。如英國脫歐大臣 Dominic Raab 所言，這些指引文件與隨後發佈的其他規定，係為了將無協議脫歐對英國企業、公民、社會團體以及公共機構的衝擊降到最低的一種明智、慎重且合適的手段。此外，Dominic Raab 亦表示英國與歐盟正在加強談判的速度和強度，並且確信談判成果近在眼前，雙方達成協議仍為最高指導原則。英國政府將會繼續提供資訊和指引，化解脫歐錯誤資訊對群眾的不安。

陸、結論

英國首次發布無協議脫歐指引文件，作為因應英國與歐盟無法在脫歐期限前達成協議之最壞打算。此指引文件涵蓋了貨品貿易、貿易救濟以及服務貿易之金融服務等重要經貿領域。直觀而言，或許會認為英國無協議脫歐的可能性將提高，但從指引文件以及脫歐大臣的談話中觀之，英國官方一再強調無協議脫歐發生的可能性甚低，此指引文件僅屬備案計畫，是為英國脫歐之最壞狀況所做的準備，並且平息關於脫歐的錯誤資訊，除去企業和人民的疑慮。英國脫歐期限就在 2019 年 3 月 29 日，最終談判結果將至，對於國際經貿之影響甚大，值得吾人持續關注。