

歐盟可能就美國對西班牙課徵平衡稅案請求設立履行審查

小組

戴維萱 編譯

摘要

針對美國對西班牙熟橄欖課徵平衡稅一案，美國於 2021 年 12 月 20 日決定不提起上訴，並表示將履行該案小組報告之建議。然而，美國商務部於去 (2022) 年 12 月 20 日發布的最終認定仍裁定西班牙熟橄欖受到不公平之補貼，故持續對該產品課徵平衡稅。此舉引來歐盟之不滿，認為美國未在合理期限內履行小組建議；因此，歐盟執委會表示將可能訴諸政治與法律手段，必要時在世界貿易組織架構下請求設立履行審查小組，以消除對該產品的課稅。此外，針對美國平衡稅調查中主要涉及歐盟「共同農業政策」之補貼，為避免日後第三國對歐盟農產品不當課稅之行為，進而損及歐盟此一政策之合法性，歐洲議會議員呼籲執委會應正視並妥善處理本次爭端。目前美歐雙方已就本爭端之後續程序達成共識，日後歐盟是否將向世界貿易組織請求設立履行審查小組，值得持續觀察。

(取材資料：Hannah Monicken, *EU Decries U.S. Finding in Spanish Olives Dispute, Eyes WTO Compliance Panel*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 41, No. 3, Jan. 20, 2023; *U.S., EU Agree to Terms to Ease Future Moves in Spanish Olives Dispute*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 41, No. 8, Feb. 24, 2023.)

針對美國對西班牙橄欖課徵之平衡稅，歐盟於 2019 年 1 月 31 日向世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 啟動爭端解決程序¹。2021 年 12 月 20 日發布的爭端小組報告中，小組支持歐盟絕大多數的主張，並指責美國在補貼調查以及後續之平衡稅措施不符合 WTO 的規定²。具體而言，小組同意歐盟的主

¹ Request for Consultations by the European Union, *United States—Anti-Dumping and Countervailing Duties on Ripe Olives from Spain*, WTO Doc. WT/DS577/1 (Jan. 31, 2019). 美國在平衡稅調查中發現，西班牙政府根據歐盟共同農業政策 (Common Agriculture Policy, CAP) 支柱一所實施的直接給付計畫 (Basic Payment Scheme-Direct Payment, BPS) 以及綠色直接給付計畫 (Basic Payment Scheme-Greening, GP) 計畫，向國內橄欖生產者提供的補貼具有法律上特定性，故對該產品課徵平衡稅。然而，歐盟質疑該調查之各個面向，也質疑美國《1930 年關稅法》第 771B 條之規定。針對本案事實背景與小組裁決重點，本中心歷年電子報亦作過詳盡介紹，另見：傅語萱，美國宣布不就其對西班牙課徵平衡稅案之小組報告提起上訴，經貿法訊，295 期，頁 1-4，2022 年 3 月 10 日，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no295/1.pdf>。

² Panel Report, *United States – Anti-Dumping and Countervailing Duties on Ripe Olives from Spain*, WTO Doc. WT/DS577/R (adopted Dec. 20, 2021) [hereinafter Panel Report, *US—Ripe Olives from Spain*].

張，即美國無法證明該補貼係具有特定性，亦即是針對一特定公司，或一群公司或產業，卻得出可對該產品課徵平衡稅之結論，故不符合 WTO 規範³。

美國當時表示不會針對小組報告提出上訴，並將履行該報告的建議，使系爭調查符合 WTO 規範⁴，而美國答應履行之合理期間已在今 (2023) 年 1 月 14 日到期⁵。對此，一位歐盟資深農業官員最近表示，根據美國商務部修改後的調查結果，其仍認定西班牙橄欖持續地受到不公平的補貼；因此，儘管其調降為較低之平衡稅率，但該措施仍不符合 WTO 對於美國系爭措施的裁決。該官員更補充，歐盟可能在 WTO 尋求設立履行審查小組，以解決該問題。

美國商務部在修改認定後，即於去年 12 月 20 日發布之備忘錄中概述最終認定內容。本文首先說明美國對西班牙橄欖重為之認定，其次說明歐盟各界對美國此舉之回應，接著說明美歐雙方對本案於 WTO 下之後續程序所達成的共識，最後作一結論。

壹、美國商務部重為之認定

美國商務部在備忘錄中指出，西班牙向橄欖種植者提供的補貼係具「事實上 (de facto)」的特定性，基本上維持先前的認定結果，但裁定較低的平衡稅率⁶。就美國是否認為其已完全地履行 WTO 裁決，美國貿易代表署 (The Office of the US Trade Representative) 並未予以回應；商務部方面也僅發表 12 月 20 日的備忘錄，而未有進一步評論。不過，該備忘錄稱商務部的調查結果係「根據」WTO 爭端小組報告而修改⁷。

備忘錄指出：「具體而言，根據 WTO 爭端解決小組發布並經 WTO 爭端解決機構採納之報告中列出的判決結果，我們做出了以下修訂：(1) 重新考慮對基本支付計劃之特定性分析⁸，並根據 1930 年關稅法修正法案第 771(5A)(D)(iii)(III)

³ *Id.* para. 8.1(a)(v).

⁴ *Statements by the United States at the December 20, 2021 Meeting of the WTO Dispute Settlement Body*, U.S. MISSION TO INT'L ORG. IN GENEVA, 9-10, (Dec. 20, 2021), https://uploads.mwp.mprod.getusinfo.com/uploads/sites/25/2021/12/Dec20.DSB_.Stmt_.as_.deliv_.fin_.pdf [hereinafter U.S. Statement at the Dec. 20, 2021, DSB Meeting].

⁵ Agreement Under Article 21.3(B) of the DSU, *United States—Anti-Dumping and Countervailing Duties on Ripe Olives from Spain*, WTO Doc. WT/DS577/12 (July 12, 2022) [hereinafter Agreement Under Article 21.3(B) of the DSU, *US — Ripe Olives from Spain*].

⁶ Memorandum from Deputy Assistant Secretary for Antidumping and Countervailing Duty Operations on Ripe Olives from Spain: Final Section 129 Determination Regarding the Countervailing Duty Investigation to Assistant Secretary for Enforcement and Compliance (Dec. 20, 2022) [hereinafter Memorandum]; see also *Ripe Olives from Spain: Implementation of Determination Under Section 129 of the Uruguay Round Agreements Act*, 88 Fed. Reg., 3384, 3384-3385 (Jan. 19, 2023).

⁷ Memorandum, *supra* note 6, at 1.

⁸ *Id.* at 1. 基本支付計畫的基礎係分配予農民之給付權，並每年度向符合土地公頃數量條件之農民提供收入支持。The Basic Payment, EUR. COMM'N, https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/basic-payment_en (last visited Mar. 10, 2023).

條規定，認定該計劃係具有「事實上」的特定性⁹；(2) 修改對「初級產品 (prior stage product)」的認定，將其範圍從生橄欖修改為四種主要用於食用之品種，並認定該些品種中有 55.28% 被加工成食用橄欖¹⁰；以及 (3) 將 Aceitunas Guadalquivir S.L.U. (AG) 的補貼率自 27.02% 下修為 11.63%，並將所有其他廠商的補貼率 (all-others rate) 從 14.97% 修改為 11.08%¹¹。」事實上，歐盟先前曾對此備忘錄中提到之《1930 年關稅法》第 771 條表示關切，認為美國需修改立法以符合 WTO 規則¹²。

貳、歐盟各界對美國重為認定之回應

歐盟執委會農業及鄉村發展署國際事務主任約翰·克拉克 (John Clarke) 表示，美國重為之認定「未充分回應」WTO 爭端小組報告中的建議。克拉克向歐洲議會農業委員會報告時指出，美國此舉係為促使國內生產商將加工的附加價值 (即價值創造) 自西班牙轉移到美國加州¹³。更進一步地說，此舉為美國明目張膽地展現其保護主義的實例。克拉克表示：「我們都同意並理解，違反 WTO 義務並無視小組的判決結果，對任何 WTO 會員來說都是不可接受的，特別是身為主要成員的美國。」

克拉克補充：「歐盟面臨一個相當困難的處境」，並表示歐盟正在分析商務部的認定，以決定下一步行動。執委會將考慮所有可能的政治與法律手段以終止平衡稅，包括在必要時尋求設立 WTO 履行審查小組。歐盟方面也希望此案不會對當前美歐關係形成一大障礙。

若 WTO 同意歐盟設立履行審查小組的請求，這將是允許歐盟最終以對美國進行報復 (通常以關稅的形式) 之方式作為回應的第一步。歐盟貿易總署法律部門負責人 Stephanie Leopold 補充，現為執委會副主席兼貿易專員的 Valdis Dombrovskis 已「多次」向美國貿易代表戴琪 (Katherine Tai) 以及商務部長吉娜

⁹ 該條之(5A)(D)項為國內補貼之特定性認定標準。美國調查機關係基於「企業或行業獲得不成比例的大量補貼」，將系爭產品認定為構成事實性補貼。19 U.S.C. § 1677; Memorandum, *supra* note 6, at 1;

¹⁰ Memorandum, *supra* note 6, at 1.

¹¹ *Id.* at 1-2.

¹² 《1930 年關稅法》第 771B 條係規範自初級產品加工成農產製品時，提供予生產者與加工者之補貼，並列出應「視為是供給給加工產品的製造者、生產者或出口者的補貼」之條件。Tariff Act of 1930 § 771B, 19 U.S.C. § 1677-2 (2021); *Submission by The European Commission Regarding the Preliminary Section 129 Determination*, at 7 (Oct. 11, 2022), <https://access.trade.gov/public/searchresults.aspx?btn=qs>.

¹³ 例如西班牙橄欖生產商代表 Agro Sevilla 總裁 Gabriel Cabello 表示，四年多來關稅 (含平衡稅) 已導致對美國的黑橄欖出口下降 70%，損失金額將近 7000 萬歐元。See, e.g., Paula Andrés, *EU-US Battle over Spanish Olive Tariffs at Standstill*, EURATIV (Jan. 10, 2023), <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-us-battle-over-spanish-olive-tariffs-at-standstill/>.

- 雷蒙多 (Gina Raimondo) 反應該問題，且將在未來繼續協調。

另一方面，歐洲議會議員在農業委員會會議期間稱，如果此爭端缺乏解決方案，將對歐盟的農業補貼計劃構成系統性威脅，更可能使其他商品面臨風險，故敦促執委會「發出強烈信號」。西班牙議員 Mazaly Aguilar 認為，這個問題甚至應該列入美歐貿易與技術委員會 (U.S.-EU Trade and Technology Council, TTC) 的議程之中。

「於此，受到質疑的是歐盟共同農業政策的合法性¹⁴。今天是熟橄欖，明天可能是歐盟的任何其他農產品受到影響。歐盟以外的任何其他國家都可試圖用與美國政府相同的結論，對歐盟的農產品課稅。」因此，執委會需將此問題列入美歐關係的政治議程，並在 TTC 討論此議題，方能更好地協調雙邊的國際貿易。

參、美國與歐盟就本案之後續程序達成共識

根據美歐共同於今年 2 月 15 日提交至爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 之文件，雙方已就本案之後續程序達成共識¹⁵。在不影響任一方對《爭端解決規則與程序瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU)》之正確解釋的觀點下，該些程序旨在促進爭端之解決並簡化程序性爭端的範圍¹⁶。

尤其，若歐盟認為美國未遵守 DSB 之裁決，雙方承諾將在提出諮商請求的 15 天內進行諮商¹⁷。如果該爭端仍未解決，歐盟可請求成立履行小組，美國則同意於歐盟第一次提出請求時接受該請求¹⁸。

此外，雙方應合作使履行審查小組與負責決定貿易報復程度的仲裁人，分別在 WTO 規則要求的 90 天及 60 天之期限內提交報告¹⁹。當事方將就雙方同意之程序相關事項持續地合作，並同意不對此處規定的任何步驟提出任何程序性異議²⁰。如果在此些程序之適用過程中，當事方認為在程序方面沒有得到妥善解決，

¹⁴ 歐盟共同農業政策 (CAP) 於 1962 年設立，目的為支持農民並提高農業生產力，以確保穩定供應且可負擔的食品等等。經幾輪之改革，自糧食生產、農村社區發展到永續耕作，該政策在歐盟社會長久以來扮演十分重要之角色。The Common Agricultural Policy at A Glance, EUR. COMM'N, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en#thecapinpractice (last visited Mar. 10, 2023).

¹⁵ Understanding Between the United States and the European Union Regarding Procedures Under Articles 21 and 22 of the DSU, *United States - Anti-Dumping and Countervailing Duties on Ripe Olives from Spain*, WTO Doc. WT/DS577/14 (Feb. 15, 2023).

¹⁶ *Id.* at 1.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.* at 2.

其將盡力在最短時間內尋求解決方案²¹。

肆、結論

2021 年美國宣布其不會對歐盟控訴其課徵西班牙熟橄欖平衡稅一案之小組報告提起上訴，並承諾履行小組建議²²。然而，時至今日，美國與歐盟合意達成之合理期間已屆期，儘管修改成較低稅率，但美國仍然持續對西班牙熟橄欖課稅²³。關稅對於農產品生產者之衝擊不可言喻，因此為消除該產品之平衡稅，歐盟表示可能將要求成立 WTO 履行審查小組。此外，歐洲議會議員亦強調歐盟共同農業政策之合法性問題，故建議執委會應將本件爭端列入與美國的政治議程討論中，以避免日後第三國採用與美國相似的認定結果，進而對歐盟農產品不當課稅。故日後歐盟是否將就美國對西班牙課徵平衡稅一案向 WTO 請求設立履行審查小組，值得後續觀察。

²¹ *Id.* 有關本份通知文件中所述之處理程序，請參考：美國與歐盟就西班牙熟橄欖平衡稅爭端案之後續程序達成共識，貿易救濟動態週報，977 期，經濟部貿易調查委員會，https://www.moeaitc.gov.tw/Itc/main/epaper/wfrmEpaperSearch.aspx?menu_id=1111&weeklyid=1001&message_no=1 (最後瀏覽日：2023 年 3 月 10 日)。

²² U.S. Statement at the Dec. 20, 2021, DSB Meeting, *supra* note 4.

²³ Agreement Under Article 21.3(B) of the DSU, *US — Ripe Olives from Spain*, *supra* note 5.