從 WTO「歐盟—脂肪酸反傾銷案」探討《反傾銷協定》程序爭議

蘇靖惠 編譯

指導老師 施文真

摘要

WTO 於今（2026）年 7 月 8 日公布印尼訴「歐盟—脂肪酸反傾銷案」小組報告，雙方皆未提起上訴，爭端解決機構於同年 8 月 28 日通過該報告，本案後續將進入執行階段。本文聚焦於小組報告之兩項程序爭議：第一，小組認定《反傾銷協定》第 5.1 條與第 5.6 條規範之調查啟動方式各自獨立、且在國內產業撤回申請後，主管機關毋須依第 5.6 條要件重新審查後才得繼續進行調查，主管機關逕行繼續調查並不違反協定；第二，反傾銷與反補貼調查為兩項獨立程序，雖兩項調查於本案中涉有相關聯證據，且均有申請撤回之情形，惟兩項協定之保護目的、應舉證事項及法律架構等均有所不同，故主管機關作出不同之處理結果，並未違反《關稅暨貿易總協定》第 10 條第 3 項第（a）款之行政一致性要求。

（取材資料：Vaidehi U. Menon, *When the Complainant Walks Away: Lessons from the Decision of WTO Panel in EU – Fatty Acids*, LEGAL 500 (Aug. 6, 2026), https://www.legal500.com/intelligence/indonesia/international-law/when-the-complainant-walks-away-lessons-from-the-decision-of-wto-panel-in-eu-fatty-acids.）

WTO 於今（2026）年 7 月 8 日公布印尼訴「歐盟脂肪酸反傾銷案」小組報告[1]。本案涉及歐盟對進口自印尼的脂肪酸產品（fatty acids）採取反傾銷措施[2]，印尼遂提起 WTO 爭端解決程序，挑戰歐盟反傾銷調查的多個面向，包括正常價值與傾銷差額的認定[3]。

一般而言，貿易救濟調查通常聚焦於傾銷/補貼、損害以及因果關係等實體法律要件的認定，然而，造成深遠影響的法律問題往往涉及調查程序。在本案中，小組須審查兩項關鍵程序問題：當最初提交調查申請的國內產業代表撤回調查之申請時，主管機關的義務為何[4]？此外，當據以展開反傾銷稅與反補貼調

[1] Panel Report, *European Union — Anti-Dumping Measures on Imports of Fatty Acid from Indonesia*, WTO Doc. WT/DS622/R (adopted Aug. 28, 2026) [hereinafter Panel Report, *EU—AD on Fatty Acid (Indonesia)*].
[2] Commission Implementing Regulation (EU) 2023/111 of 18 January 2023 Imposing a Definitive Anti-Dumping Duty on Imports of Fatty Acid Originating in Indonesia, art. 1(1), 2023 O.J. (L 18) 62-63.
[3] Panel Report, *EU—AD on Fatty Acid (Indonesia)*, ¶¶ 2.1–2.2.
[4] *Id*. ¶ 7.7.

查程序之最初申請皆被撤回時，主管機關是否可以對同時展開之兩個調查程序採取不同的處理方式[5]？

以下先簡要說明本案的事實背景與小組結論，接著逐一探討本案兩項程序爭議，最後作一結論。

壹、本案事實背景與小組結論

本案在調查過程中，歐盟產業撤回申請進行反傾銷與反補貼調查的請求[6]，然歐盟執委會（European Commission，下稱執委會）並未對這兩項撤回請求採取一致的處理方式，執委會維持反傾銷調查，最終實施反傾銷措施[7]，但終止反補貼調查[8]。

印尼主張，此一做法與《反傾銷協定（Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, ADA[9]）》所規定之義務不符[10]，且反映出歐盟在執行貿易救濟調查程序時缺乏一致性[11]。因此，印尼選擇根據 ADA 第 5.6 條[12]以及《關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT）》第 10 條第 3 項（a）款[13]對歐盟前開措施提出挑戰[14]。

2024 年 2 月 7 日，印尼除前述的調查程序外，也就下列事項請求與歐盟進行諮商[15]：對進口自印尼的脂肪酸實施最終反傾銷措施[16]、以及歐盟在反傾銷調查中認定正常價格時所採用之方法論[17]。

最終，本案小組報告裁定歐盟不符合以下三項規定：第一，違反 ADA 第 2.4.1 條[18]，因歐盟在計算傾銷幅度時，未依該條規定使用銷售當日之匯率進行

[5] *Id*. ¶ 7.25.
[6] *Id*. ¶¶ 7.35, 7.37.
[7] *Id*. ¶ 7.35.
[8] *Id*. ¶ 7.37.
[9] Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 art. 5.6, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1868 U.N.T.S. 201 [hereinafter ADA].
[10] Panel Report, *EU—AD on Fatty Acid (Indonesia)*, ¶ 7.8.
[11] *Id*. ¶ 7.25.
[12] ADA art. 5.6 ("If, in special circumstances, the authorities concerned decide to initiate an investigation without having received a written application by or on behalf of a domestic industry for the initiation of such investigation, they shall proceed only if they have sufficient evidence of dumping, injury and a causal link, as described in paragraph 2, to justify the initiation of an investigation.").
[13] General Agreement on Tariffs and Trade art. X:3(a), Oct. 30, 1947, 55 U.N.T.S. 194, 224 ("Each contracting party shall administer in a uniform, impartial and reasonable manner all its laws, regulations, decisions and rulings of the kind described in paragraph 1 of this Article.") [hereinafter GATT].
[14] Panel Report, *EU—AD on Fatty Acid (Indonesia)*, ¶¶ 7.7, 7.25.
[15] Request for Consultations by Indonesia, *European Union—Anti-Dumping Measures on Imports of Fatty Acid from Indonesia*, WTO Doc. WT/DS622/1, at 1 (Feb. 12, 2024).
[16] *Id*. ¶ 1.
[17] *Id*. ¶ 1.
[18] ADA art. 2.4.1.

貨幣換算[19]；第二，違反 ADA 第 9.3 條[20]及 GATT 第 6 條第 2 項[21]，由於歐盟未依前述規定進行匯率換算，導致其課徵之反傾銷稅額高於依 ADA 第 2 條確立之傾銷幅度[22]；第三，基於上述違反情形，歐盟亦不符合 ADA 第 1 條[23]之規定[24]。

另一方面，小組也裁定印尼未能證明歐盟就下列事項違反協定規範：首先就 ADA 第 5.6 條， 歐盟在書面申請撤回後，仍繼續對脂肪酸產品進行反傾銷調查，未違反該條規定[25]；其次，係 GATT 第 10 條第 3 項（a）款，歐盟依《歐盟基本反傾銷規章（EU Basic Anti-Dumping Regulation）》第 9 條 1 項[26]、《歐盟基本反補貼規章（EU Basic Anti-Subsidy Regulation）》第 14 條 1 項[27]，在兩項調查之書面申請均已撤回的情況下，繼續進行反傾銷調查，卻終止反補貼調查，未違反本條規定[28]；最後，印尼亦未能證明歐盟在正常價值之計算方法、特定產品控制編號（Product Control Numbers, PCNs）之成本與利潤計算、以及產業損害因素之審查與權重分析等事項，不符合 ADA 第 2.2 條[29]、第 2.2.2 條[30]、第 3.1 條[31]、第 3.4 條[32]、以及 GATT 第 10 條第 3 項（a）款等規定，而有關傾銷差額計算不符合 ADA 第 9.2 條[33]、9.3 條規定[34]、以及連帶違反 GATT 第 6 條[35]之主張，亦未獲成立[36]。

爭端解決機構並在今年 8 月 28 日的會議上通過了本案的小組報告[37]。

貳、申請人撤回後主管機關持續調查是否違反 ADA 第 5.6 條之規定

依據 ADA 第 5.6 條規定，在特殊情形下，主管機關決定展開調查時，若無國內產業或代表國內產業者以書面申請事項調查，主管機關應握有第二條所示之傾銷、損害及因果關係之充分證據，以證明其發動調查之正當性時，始得展

[19] Panel Report, *EU—AD on Fatty Acid (Indonesia)*, ¶ 8.1(a).
[20] ADA art. 9.3.
[21] GATT art. VI:2.
[22] Panel Report, *EU—AD on Fatty Acid (Indonesia)*, ¶ 8.1(b).
[23] ADA art. 1.
[24] Panel Report, *EU—AD on Fatty Acid (Indonesia)*, ¶ 8.1(c).
[25] Panel Report, *EU—AD on Fatty Acid (Indonesia)*, ¶ 8.2(a).
[26] 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 (codification), art. 9(1), 2016 O.J. (L 176) 21, 36.
[27] Regulation (EU) 2016/1037, of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on Protection Against Subsidised Imports from Countries Not Members of the European Union (codification), art. 14(1), 2016 O.J. (L 176) 55, 68.
[28] Panel Report, *EU—AD on Fatty Acid (Indonesia)*, ¶ 8.2(b).
[29] ADA art. 2.2.
[30] ADA art. 2.2.2.
[31] ADA art. 3.1.
[32] ADA art. 3.4.
[33] ADA art. 9.2.
[34] ADA art. 9.3.
[35] GATT art. 6.
[36] Panel Report, EU—AD on Fatty Acid (Indonesia), ¶ 8.2(c)-(h).
[37] *WTO Members Adopt Panel Report Regarding EU Duties on Fatty Acid from Indonesia*, WTO (Aug. 28, 2026), https://www.wto.org/english/news_e/news26_e/dsb_28aug26_475_e.htm.

開調查，而印尼根據 ADA 第 5.6 條所提出的主要主張為，一旦申請被撤回，執委會不得逕行繼續調查[38]，在決定繼續調查之前，執委會有義務進行獨立評估，並判斷是否有足夠的證據允許其依職權展開調查[39]。

然而，小組在解釋 ADA 第 5.6 條時，強調該條文係以「許可」而非「義務」方式規範[40]，並認為第 5.6 條允許主管機關於存在充分證據的「特殊情況」下，毋須具備產業書面申請即可發起調查[41]。有別於印尼的主張，小組認為該條條文並未要求主管機關於原始申請人在機關發起調查後又撤回申請時，均須重新依第 5.6 條進行認定[42]。且相較於 ADA 第 5.8 條[43]有特別規定拒絕申請或終止調查的條件、以及第 5.7 條[44]明文規定啟動跟調查階段應符合的要件，第 5.6 條並未見類似規定，故小組認為第 5.6 條僅適用於調查的啟動階段，而非屬調查進行期間應適用的規則[45]。

因此，小組駁回印尼關於執委會須先依 ADA 第 5.6 條進行獨立分析，始得繼續調查之主張[46]。原始申請人撤回申請雖可能影響主管機關的評估，但該撤回不會自動導致調查終止，亦不會使已經啟動調查轉變為主管機關必須依據第 5.6 條依職權自行發起之調查程序[47]。

參、反傾銷與反補貼調查結果不同是否違反 GATT 第 10 條第 3 項（a）款之規定

印尼的第二項挑戰是基於歐盟在雙反調查中行政行為的不一致[48]。印尼主張，雖然申訴人在反傾銷和反補貼調查中均撤回請求，但執委會僅終止反補貼

[38] Panel Report, *EU—AD on Fatty Acid (Indonesia)*, ¶ 7.13.
[39] *Id*. ¶ 7.8.
[40] *Id*. ¶ 7.21.
[41] *Id*. ¶ 7.20.
[42] *Id*. ¶ 7.23.
[43] ADA art. 5.8 (“An application under paragraph 1 shall be rejected and an investigation shall be terminated promptly as soon as the authorities concerned are satisfied that there is not sufficient evidence of either dumping or of injury to justify proceeding with the case. There shall be immediate termination in cases where the authorities determine that the margin of dumping is de minimis, or that the volume of dumped imports, actual or potential, or the injury, is negligible. The margin of dumping shall be considered to be *de minimis* if this margin is less than 2 per cent, expressed as a percentage of the export price. The volume of dumped imports shall normally be regarded as negligible if the volume of dumped imports from a particular country is found to account for less than 3 per cent of imports of the like product in the importing Member, unless countries which individually account for less than 3 per cent of the imports of the like product in the importing Member collectively account for more than 7 per cent of imports of the like product in the importing Member.”).
[44] ADA art. 5.7 (“The evidence of both dumping and injury shall be considered simultaneously (a) in the decision whether or not to initiate an investigation, and (b) thereafter, during the course of the investigation, starting on a date not later than the earliest date on which in accordance with the provisions of this Agreement provisional measures may be applied.”).
[45] *Id*. ¶ 7.23.
[46] *Id*. ¶ 7.24.
[47] *Id*. ¶ 7.23.
[48] *Id*. ¶ 7.25 .

調查程序、卻繼續進行反傾銷調查[49]，這種差異顯示其未能按照 GATT 第 10 條第 3 項（a）款要求，以「統一、公正且合理的方式」執行法律[50]。

然而，小組拒絕接受印尼的主張，小組指出，反傾銷與反補貼調查在法律上是不同的程序，受不同的法律架構規範、進行不同的調查、並處理不同形式的不公平貿易行為，反傾銷調查側重於傾銷，而反補貼調查則側重於禁止性與可控訴補貼及其影響[51]。鑑於這些差異，小組指出，執委會無須僅因兩項程序中發生了相同的事件（即產業撤回申請），就必須達成相同的程序結果，一項調查終止而另一項調查繼續進行的事實，無法作為證明主管機關執法不一致的證據[52]。當法律架構和論理邏輯本身存在實質差異時，主管機關做出不同的決定，不當然構成違法[53]。

肆、結論

從狹義來看，本案小組報告涉及反傾銷調查中的程序瑕疵，然從更廣泛的角度來看，本項爭議觸及了申請人在貿易救濟調查中所扮演的角色，核心爭點在於，調查於何時開始不再僅是基於私人申請行為，而是轉為主管機關公權力的行使。更值探討是，當原先尋求救濟之國內產業已不再希望調查繼續進行時，主管機關是否仍應繼續調查？本案小組允許調查繼續進行，反映其採取較為謹慎而非變革性立場。然而，該報告亦留下更廣泛的政策問題：若貿易救濟制度旨在救濟國內產業，當產業本身認為已無繼續調查之必要時，主管機關究應如何進行政策衡平並作成決定？此外，本案雙方均未提起上訴，使報告得以於通過後迅速確定，歐盟後續將執行小組報告，重新調查公布稅率，而本案執行情形對印尼─歐盟雙邊貿易關係之後續影響，值得持續關注。

[49] *Id.* ¶¶ 7.25, 7.35, 7.37.
[50] *Id.* ¶ 7.25.
[51] *Id.* ¶ 7.54.
[52] *Id.* ¶ 7.54.
[53] *Id.* ¶ 7.57.