

從法羅群島向歐盟提起諮商一案看

WTO 與歐盟之管轄權衝突問題

趙思博、謝欣晏

去 (2013) 年 11 月 4 日，因歐盟針對法羅群島 (Faroe Islands) 採取之強制性經濟措施可能違反 WTO 涵括協定底下有關最惠國待遇、過境自由、以及數量限制等相關義務，法羅群島遂透過丹麥在世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 向歐盟提出諮商¹。由於依照聯合國海洋法公約 (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)，鯡魚 (Atlanto-Scandian herring) 的漁獲分配管理及生態永續經營維護，應由五個沿海國² (包括法羅群島、冰島、挪威、俄羅斯聯邦、歐盟) 分別就各自之專屬區共同管理；每一年，上述五個國家會就總容許捕獲量進行協商並作分配，惟此五國於 2013 年無法就容許捕獲量達成共識³。最後法羅群島經過科學評估後，自行決定了本身容許捕獲量占總容許捕獲量 (Total Allowable Catch, TAC) 之 17%⁴；歐盟因此指責法羅群島破壞漁業協定，片面將其總容許捕獲量從 5.16 % 提高至 17 %，亦指責法羅群島採用「非永續性捕撈作業方式 (continued unsustainable fishing)」捕撈鯡魚，是故禁止歐盟會員自法羅群島進口鯖魚 (Northeast Atlantic mackerel, *Scomberscombrus*) 及鯡魚相關產品，並限制捕撈鯖魚與鯡魚之法羅群島籍船隻或經法羅群島授權捕撈之第三國船隻使用歐盟港埠⁵。

因法羅群島透過丹麥在 WTO 向歐盟提起諮商，使得本案成為 WTO 爭端解決體系下，歐盟成員控告歐盟之首例。惟因歐盟係一高度之經濟整合體，其內部

¹Request for Consultations by Denmark in Respect of the Faroe Islands, *European Union – Measures on Atlanto-Scandian Herring*, WT/DS469/1 (Nov. 4, 2013).

²此處「國家」廣義地包含經濟整合之歐盟，並非指狹義定義之國家。

³Request for Consultations by Denmark in Respect of the Faroe Islands, *European Union – Measures on Atlanto-Scandian Herring*, WT/DS469/1 (Nov. 4, 2013).

⁴*Id.*

⁵Commission Implementing Regulation (EU) No 793/2013 of 20 August 2013 establishing measures in respect of the Faeroe Islands to ensure the conservation of the Atlanto-Scandian herring stock, 2013 O.J. (L 223/1) 34, *available at* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:223:0001:0007:EN:PDF>; Regulation (EU) No 1026/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on certain measures for the purpose of the conservation of fish stocks in relation to countries allowing non-sustainable fishing, 2012 O.J. (L 316/34) 1, *available at* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:316:0034:0037:EN:PDF>.

依歐洲聯盟運作條約第 344 條，歐盟成員國就歐盟有權限之事項應由歐洲聯盟法院專屬管轄⁶，是以本諮商案之提起產生了 WTO 與歐盟二爭端解決之管轄權衝突問題。故，本文欲探討，倘若於 WTO 之爭端解決機制下組成爭端解決小組，其對本案於 WTO 機制下之管轄權認定。

本文於下將分三部分進行討論。首先，釐清法羅群島與丹麥、歐盟、WTO 之間之法律關係，以使讀者對三者之地位有所瞭解；其次，參考過往 WTO 小組及上訴機構之見解與本案相關之事實，分析小組是否會審理本案，抑或是認為宜讓位由歐洲聯盟法院進行審理；最後則作一結論。

法羅群島之地位—與丹麥、歐盟及 WTO 的關係

法羅群島係位於丹麥海外之自治領地 (self-governing territory)，對內由獨立民選之政府管轄，對外主權則由丹麥行使⁷，惟根據法羅政府與丹麥政府 2005 年簽訂之第 80 號法案第 1 條第 1 項⁸所揭示，法羅政府在其權力範圍內⁹，可以獨立並自行與第三國或國際組織進行協商並簽訂協議 (negotiate and conclude agreements under international law)。

由於法羅群島係丹麥之一部分，且丹麥係歐盟成員之一，故就憲法上法羅群島應為歐盟成員之一部分；惟依歐盟法內部之規定，其將法羅群島視為獨立的第三國家 (third country)，歐盟之管轄權並不及於法羅群島、歐盟法並不適用於法羅群島¹⁰，且法羅群島與歐盟間的貿易協議亦另行簽訂¹¹。現行狀況下，歐盟與法羅群島間關於漁業方面爭議由歐盟法羅漁業協議 (EU-Faroes Fisheries Agreement) 及歐盟法羅貿易協議 (EU-Faroes Trade Agreement) 規範之。惟條文規定歐盟及法羅群島間若有爭端，僅得分別經聯合委員會及諮商方式 (joint

⁶Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, art.344: “Member States undertake not to submit a dispute concerning the interpretation or application of the Treaties to any method of settlement other than those provided for therein.”

⁷“The Faroe Islands are...a self-governing territory with its own democratically elected government, encompassed by the external sovereignty of the Kingdom of Denmark.” See official website of Prime Minister’s office – Cabinet Office and Foreign Service of the Faroe Islands, *Foreign Relations*, available at <http://www.mfa.fo/Default.aspx?ID=12942> (last visited, Jan.02, 2014).

⁸Act No.80 of May 14th 2005 on the Conclusion of Agreement under International Law by the Government of the Faroes, section 1(1).

⁹Act No.80 of May 14th 2005 on the Conclusion of Agreement under International Law by the Government of the Faroes, section 2(1).

¹⁰Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, art.299(6)(a) “... this Treaty shall not apply to the Faeroe Islands.”

¹¹Agreement between the European Community, of the one part, and the Government of Denmark and the Home Government of the Faroe Islands, of the other part, 1997.

commission and consultations) 解決¹²。於本案，歐盟禁止法羅群島系爭產品進口一事，兩者間無法成功透過上述兩種方式達成爭端解決，而法羅群島本身亦因為不適用歐盟法而無法在歐盟法院下提訴，是故在發生爭端無法解決，法羅群島求助無門之情形，只好將目光轉移至 WTO 下之爭端解決機制。

雖法羅群島有其獨立關稅領域，惟法羅群島並非 WTO 會員，根據 WTO 爭端解決規則與程序瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU) 第 1.1 條之規定，非會員無法在 WTO 底下對 WTO 會員提起爭端解決程序¹³，因此法羅群島無法逕自在 WTO 爭端解決體系下對歐盟提出諮商以及控訴。而丹麥係 WTO 會員，法羅群島為丹麥之一部分，是故由丹麥行使其 WTO 下相關權利，控訴歐盟系爭措施違反 WTO 相關規定。

本文分析

如前所述，由於本案中係丹麥替法羅群島於 WTO 下對歐盟提起爭端解決程序，惟丹麥作為歐盟之成員國，此舉可能涉及歐盟之專屬管轄規定，而有二爭端解決程序管轄權衝突之問題。蓋因歐洲聯盟運作條約第 344 條規定：「除另有規定外，會員國同意不將涉及條約之解釋或適用之爭議，訴諸本條約以外之爭端解決制度。¹⁴」，歐盟可能會於 WTO 之爭端解決程序中，主張由於本案之原告、被告均為歐盟會員國，且系爭措施為歐盟之法規，是以前其解釋與適用依照上述條文，應由歐洲聯盟法院享有專屬管轄權，WTO 之爭端解決小組應拒絕審理本案。故，本文於下將討論 WTO 之爭端解決小組是否會接受本案之審理。

涉及 WTO 與其他爭端解決程序所產生之管轄權衝突問題，本案並非首例；在「墨西哥－軟性飲料案 (Mexico—Taxes on Soft Drinks)」中，小組及上訴機構對於 WTO 與北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 之審判權問題有所闡述。於該案中，墨西哥主張系爭案件係源於 NAFTA 之市場進入問題，因此小組應行使其裁量權，拒絕審理該案¹⁵；惟上訴機構同意小組有權決定其對系爭案件有無管轄權與其管轄權之範圍、以及對個案中特殊情況之裁

¹²EU-Faroes Fisheries Agreement, art.32; EU-Faroes Trade Agreement, art. 7.

¹³Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, art.1.1: "...The rules and procedures of this Understanding shall also apply to consultations and the settlement of disputes between Members concerning their rights and obligations...."

¹⁴Supra note 6.

¹⁵Appellate Body Report, *Mexico—Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, ¶ 42, WT/DS308/AB/R (adopted Mar. 24, 2006).

量權¹⁶，但此不必然代表小組有權拒絕審理該案¹⁷。

上訴機構援引過去的案例，指出小組雖含有裁量權，但不代表其可以藉由該裁量權而改變 DSU 之規定¹⁸。DSU 第 23.1 條規定：「會員對內括協定義務之違反，或基於內括協定得享有之利益受剝奪或損害，或內括協定之任何目標之達成受阻礙，欲尋求救濟時，應援用及遵照本瞭解書之規則及程序。¹⁹」，即代表會員國有使用 WTO 爭端解決程序以尋求救濟之權利²⁰；而 DSU 第 3.3 條亦要求提供當會員認其於內括協定下所享之直接或間接之利益，因其他會員採行之措施而受損時之迅速處理²¹。因此倘若小組拒絕審理該案，即會減損會員國於內括協定義務之違反時尋求救濟之權利，違反 DSU 第 23.1 條，進而亦違反 DSU 第 3.3 條²²之規定。換言之，上訴機構認為小組固然有對於其管轄權之裁量權，惟該裁量權不可致使其本身違反 DSU 賦予其之義務。

另，上訴機構亦指出墨西哥沒有舉出若小組審理該案會造成何「法律阻礙 (legal impediment)」。NAFTA 第 2005.6 條設有「排除條款 (exclusion clause)」，其規定只要將爭端提起於 NAFTA 或 GATT 下任一解決機制，則排除另一爭端解決機制之適用²³；惟上訴機構指出墨西哥並無主張該「排除條款」，亦無舉出其他可構成「法律阻礙」之事由，得構成小組不審理該案之理由²⁴。

簡言之，依照上訴機構於「墨西哥－軟性飲料案」中之見解，認為依照 DSU 之規定，小組雖享有裁量權，但以不致使其違反 DSU 賦予其之義務為限；因此小組原則上並無拒絕審理會員國提起爭端解決案件之權力，除非有足以構成「法律阻礙」之事由。惟對於「法律阻礙」之定義或標準，小組與上訴機構均未多加

¹⁶*Id.* ¶ 45.

¹⁷*Id.* ¶ 46.

¹⁸*Id.*

¹⁹Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, art.23.1: “When Members seek the redress of a violation of obligations or other nullification or impairment of benefits under the covered agreements or an impediment to the attainment of any objective of the covered agreements, they shall have recourse to, and abide by, the rules and procedures of this Understanding.”

²⁰Appellate Body Report, *Mexico – Taxes on Soft Drinks*, ¶ 52.

²¹Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, art.3.3 “The prompt settlement of situations in which a Member considers that any benefits accruing to it directly or indirectly under the covered agreements are being impaired by measures taken by another Member is essential to the effective functioning of the WTO and the maintenance of a proper balance between the rights and obligations of Members.”

²²Appellate Body Report, *Mexico – Taxes on Soft Drinks*, ¶ 53.

²³North American Free Trade Agreement, art.2005.6: “Once dispute settlement procedures have been initiated under Article 2007 or dispute settlement proceedings have been initiated under the GATT, the forum selected shall be used to the exclusion of the other, unless a Party makes a request pursuant to paragraph 3 or 4.”

²⁴Appellate Body Report, *Mexico – Taxes on Soft Drinks*, ¶ 54.

說明，僅能從其舉之「排除條款」而推知，「排除條款」得為一得構成「法律阻礙」之事由。

同理，依照上述見解，則於丹麥替法羅群島對歐盟提起爭端解決程序之本案，倘若於後成立爭端解決小組，則原則上小組並無拒絕審理之權力，除非有足以構成「法律阻礙」之事由。在此情況下，歐盟即有可能主張歐洲聯盟運作條約第 344 條關於專屬管轄之規定，以作為本案之「法律阻礙」，要求小組拒絕審理本案。

歐洲聯盟法院曾裁定愛爾蘭違反歐洲聯盟運作條約第 344 條之規定。該案中，愛爾蘭將「MOX 核廢料加工廠案」提諸於 UNCLOS 之仲裁庭²⁵；歐洲聯盟法院認為 UNCLOS 已為歐盟第 98/392/EC 號決議所批准，且愛爾蘭所主張違反之 UNCLOS 條文，絕大多數為歐盟法規或指令所規範，因此依據過去之案例法，系爭之 UNCLOS 條文即構成歐盟法體系之一部分²⁶。是以愛爾蘭將該爭端訴諸 UNCLOS 仲裁庭，違反歐洲聯盟運作條約第 344 條之規定²⁷。

由於 WTO 協定之簽署已為歐盟第 94/800/EC 號決議所批准²⁸，而此次於 WTO 爭端解決程序提起諮商之條文為不歧視原則、過境自由及數量限制之規定²⁹，除過境自由並無明顯具體之規定外，歐洲聯盟運作條約第 34 條³⁰、第 36 條³¹分別設有對不歧視原則、數量限制及其例外之規範，因此系爭之 WTO 條文可能亦構成歐盟法體系之一部分，而依照過往案例，致使丹麥將該爭端訴諸 WTO 爭端解決機制，違反歐洲聯盟運作條約第 344 條之規定。丹麥此義務之違反，即有可能為歐盟所主張構成本案之「法律阻礙」，要求小組拒絕審理本案之理據。

²⁵Case C-459/03, *Commission v. Ireland*, 2006 E.C.R. I-4635.

²⁶*Id.*

²⁷*Id.*

²⁸94/800/EC: Council Decision (of 22 December 1994) concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its competence, of the agreements reached in the Uruguay Round multilateral negotiations (1986-1994), 1994 O.J. (L 336) 1.

²⁹Request for Consultations by Denmark in Respect of the Faroe Islands, *European Union – Measures on Atlanto-Scandian Herring*, WT/DS469/1 (Nov. 4, 2013).

³⁰Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, art.34: “Quantitative restrictions on imports and all measures having equivalent effect shall be prohibited between Member States.”

³¹Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, art.36: “The provisions of Articles 34 and 35 shall not preclude prohibitions or restrictions on imports, exports or goods in transit justified on grounds of public morality, public policy or public security; the protection of health and life of humans, animals or plants; the protection of national treasures possessing artistic, historic or archaeological value; or the protection of industrial and commercial property. Such prohibitions or restrictions shall not, however, constitute a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on trade between Member States.”

惟如前所述，對於「法律阻礙」之定義或標準，小組與上訴機構均未多加說明，僅能就「墨西哥—軟性飲料案」中推知自由貿易協定之「排除條款」得為一得構成「法律阻礙」之事由，因而歐洲聯盟運作條約所規定之專屬管轄可能構成「法律阻礙」；然，有論者認為「法律阻礙」之概念得由一般法律原則中之「權利濫用原則 (abuse of right)」所導出。權利濫用原則於審判權上的體現，舉例而言，如果當事國之一方仗勢有許多國際審判庭可以提訴，便濫用其提訴之權利，造成被告國困擾，甚至引發國際規範適用衝突，便可謂是一種權利的濫用。而濫用 WTO 之權利致危害到 RTA 的權利或義務時，有可能被小組接受而成為有效的抗辯³²，此與小組與上訴機構描繪之「法律阻礙」相似。惟「權利濫用原則」並不僅有此一面向；於本案中，法羅群島、丹麥與歐盟三者間具有特殊之關係，由於系爭措施實際造成侵害者為非屬歐盟會員之法羅群島，僅礙於法羅群島與丹麥間之關係，須由丹麥代替其於國際場域發聲，倘因此造成非屬歐盟會員之法羅群島須受限於歐盟專屬管轄之規定，一者造成歐盟對法羅群島之關係定位矛盾，二者致使歐盟有球員兼裁判之嫌。是以本文認為，係於 WTO 爭端解決小組拒絕本案之審理時，方將致使有權利濫用之情況，而非在審理此案時造成有權利濫用之情況，故即便丹麥可能因此違反其於歐洲聯盟運作條約所負之義務，亦不構成「法律阻礙」之事由。

結論

由於歐盟對法羅群島採取之若干措施有違反 WTO 涵括協定底下有關最惠國待遇、過境自由、以及數量限制等相關義務之虞，法羅群島遂透過丹麥在 WTO 向歐盟提出諮商。惟由於如此將造成歐盟成員國訴諸歐洲聯盟法院以外之爭端解決機制，與歐洲聯盟運作條約所規定之專屬管轄相背，因而產生了 WTO 與歐盟間之管轄權衝突問題。

本文援引 WTO 過去之爭端解決小組與上訴機構之見解，指出由於小組有遵循 DSU 之義務，是以原則上小組並無拒絕審理之權力，除非有足以構成「法律阻礙」之事由。而「法律阻礙」此概念雖未為小組與上訴機構所明確闡述，惟探究其上位概念應源自於「權利濫用」原則，是以考量到法羅群島、丹麥，以及歐盟三者間特殊之法律關係，歐洲聯盟運作條約之專屬管轄規定可能不構成「法律阻礙」。是以倘若日後成立小組，其或許不會因為上述專屬管轄規定，而拒絕審

³²參見胡美蓁，從 Mexico—Soft Drinks 案分析 WTO 與 NAFTA 爭端解決機制之比較與管轄衝突，頁 27，2012 年 11 月。

理本案。

