

## 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

傅語萱 編譯

### 摘要

美國於去 (2021) 年 12 月 20 日宣布其將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。在該裁決中，小組認為美國不當認定西班牙熟橄欖所受之歐盟農業補貼具有特定性，亦同意歐盟對美國 1930 年關稅法第 771B 條違反 WTO 規定之認定。不過，關於美國橄欖生產業者因西班牙橄欖之進口而遭受損害一節，小組認為美國之認定並無歐盟指摘之問題。美國表示其雖對本案小組報告之內容不盡滿意，但仍希望能與歐盟共同解決此爭端，而非訴諸上訴。細究美國選擇不上訴之原因，應係考量目前美中緊張關係下，爭取歐盟之支持至關重要，以便能與其協力共同制衡中國。

(取材資料：Hannah Monicken, *U.S. Declines to Appeal Spanish Olives Dispute with EU at WTO*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 39, No. 50 (Dec. 20, 2021).)

美國自世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之上訴機構停擺後，對其敗訴之小組裁決即未自發履行，反而持續提起上訴，包括「美國—中國 301 關稅措施案 (United States—Tariff Measures on Certain Goods from China)」、「美國—反傾銷及平衡措施案 (United States—Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products and the Use of Facts Available)」、「美國—熱軋碳鋼產品平衡稅案 (United States—Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India)」及「美國—加拿大軟木平衡稅案 (United States—Countervailing Measures on Softwood Lumber from Canada)」<sup>1</sup>。

惟於去 (2021) 年 12 月，美國卻突然改變立場，在對西班牙熟橄欖課徵平

<sup>1</sup> *Dispute Settlement: Appellate Body: Current Notified Appeals*, World Trade Organization [WTO], [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/appellate\\_body\\_e.htm#fntext-1](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/appellate_body_e.htm#fntext-1) (last visited Mar. 10, 2022). 在這些案子中，關於「熱軋碳鋼產品平衡稅案」乃是履行審查案 (即所謂的 21.5 爭端) 之小組裁決，雖然裁決出爐時 (2019 年 11 月 15 日) 上訴機構尚未停擺，但美國提出上訴時 (2019 年 12 月 18 日)，上訴機構已無法受理，故美國即與印度協商，達成雙方保留上訴權之共識，俾上訴機構恢復運作時，仍得以進行上訴程序。Joint communication from India and the United States, *United States—Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (Recourse to Article 21.5 of the DSU by India)*, WTO Doc. W/DS436/22 (Jan. 16, 2020).

衡稅一案小組裁決出爐後，居然表示其會履行小組裁決而不上訴<sup>2</sup>。美國係於去年 12 月 20 日在日內瓦舉行的爭端解決機構 (Dispute Settlement Body) 會議上宣布這一決定<sup>3</sup>。對癱瘓了上訴機構，且經常批評爭端程序的美國來說，這種展現對 WTO 爭端解決機制信心的情形非常罕見。事實上，儘管美國並不同意該小組裁決報告的所有內容，但仍稱讚該小組報告的「整體品質」<sup>4</sup>。

以下先簡介本案發生之背景，再說明小組裁決重點，以及美國對裁決重點之看法。最後，再探討美國不提起上訴之原因以作為結論。

## 壹、本案背景

本案係歐盟控訴美國於 2018 年對西班牙熟橄欖課徵平衡稅與反傾銷稅，以及關於這些課徵的特定行政作為、與所根據之立法<sup>5</sup>。

系爭的平衡稅調查係處理歐盟在「共同農業政策 (Common Agricultural Policy, CAP)」下<sup>6</sup>，提供給橄欖種植者的補貼<sup>7</sup>。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<sup>8</sup>。該條規定乃是美國用以規範由初級農產品加工的農產品，在平衡稅調查中的補貼歸屬<sup>9</sup>。

最後，歐盟亦質疑美國國際貿易委員會 (United States International Trade Commission, USITC) 在裁定西班牙熟橄欖有傾銷與受補貼情形時所作的損害認

---

<sup>2</sup> Communication from the United States, *United States—Anti-Dumping and Countervailing Duties on Ripe Olives from Spain*, WTO Doc. WT/DS577/10 (Jan. 24, 2022).

<sup>3</sup> Statements by the United States at the December 20, 2021 Meeting of the WTO Dispute Settlement Body, *United States—Anti-Dumping and Countervailing Duties on Ripe Olives from Spain*, WT/DS577, at 9-10, [https://uploads.mwp.mprod.getusinfo.com/uploads/sites/25/2021/12/Dec20.DSB\\_.Stmt\\_.as\\_.deliv\\_.fin\\_.pdf](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].

<sup>4</sup> *Id.*

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> 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，以確保穩定供應且得以負擔的食品等等，其措施包括：(一) 透過直接支付以支持農民收入 (二) 因應衛生問題等所導致之需求突然下降或市場暫時供過於求，因而價格下跌等市場困難情況的市場措施 (三) 解決農村地區面臨的特定需求及挑戰而採取之農村發展措施。The Common Agricultural Policy at a Glance, EUROPEAN COMMISSION, [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance\\_en#thecapinpractice](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en#thecapinpractice) (last visited Mar. 10, 2022).

<sup>7</sup> Panel Report, *United States—Anti-Dumping and Countervailing Duties on Ripe Olives from Spain*, para. 7.34, WTO Doc. WT/DS577/R (adopted Dec. 20, 2021) [hereinafter Panel Report, *US—Ripe Olives from Spain*].

<sup>8</sup> Request for Consultations by the European Union, *supra* note 5.

<sup>9</sup> Tariff Act of 1930 § 771B, 19 U.S.C. § 1677-2 (“In the case of an agricultural product processed from a raw agricultural product in which—(1) the demand for the prior stage product is substantially dependent on the demand for the latter stage product, and(2) the processing operation adds only limited value to the raw commodity, countervailable subsidies found to be provided to either producers or processors of the product shall be deemed to be provided with respect to the manufacture, production, or exportation of the processed product.”).

定<sup>10</sup>。

## 貳、小組裁決重點

首先，小組判定美國不當地認定歐盟對橄欖種植者的補貼具特定性<sup>11</sup>，而使其得以對歐盟課徵 WTO 規範所允許的平衡稅。

同時，小組亦表示，美國 1930 年關稅法第 771B 條不符《關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade)》和《補貼暨平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)》(以下簡稱 SCM 協定)的相關規定<sup>12</sup>。美國 1930 年關稅法第 771B 條臚列了應將給予這些初級農產品或農作物生產者的補貼「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<sup>13</sup>。小組認定這些條件並未考慮其他相關因素<sup>14</sup>。

不過，小組倒是駁回歐盟的其他主張，特別是關於 USITC 的損害認定不符 SCM 協定的主張<sup>15</sup>。

## 參、美國對小組報告之看法

美國認為該小組裁決僅適用於系爭補貼，且該裁決並未（如歐盟所主張的）認為系爭的 CAP 計劃不受 SCM 協定規範<sup>16</sup>。相反地，小組駁斥歐盟根據 CAP 的法律設計：特別是將補貼與目前生產「脫鉤」或以較早的參考計劃為據，而主張因此所授予的補貼不得被課以平衡稅的論點<sup>17</sup>。因此，美國辯稱，針對小組程序中的二個核心問題，即美國有關「損害的認定」以及「對與生產『脫鉤』的支付課徵平衡稅」，小組並不同意歐盟主張的根本假設<sup>18</sup>。

至於 1930 年關稅法第 771B 條的問題，美國表示將評估小組的裁定，以確保平衡稅考慮到初級農產品與加工的下游產品之貿易上的經濟現實<sup>19</sup>。然而，因為該條是國會通過的法律，故可能需經國會修正。

總之，美國在聲明中表示，儘管並不同意小組報告的所有內容，但支持小組

---

<sup>10</sup> Panel Report, *US—Ripe Olives from Spain*, para. 3.4.

<sup>11</sup> *Id.* para. 7.135.

<sup>12</sup> *Id.* paras. 7.170-7.171.

<sup>13</sup> 19 U.S.C. § 1677-2; Panel Report, *US—Ripe Olives from Spain*, para. 7.157.

<sup>14</sup> Panel Report, *US—Ripe Olives from Spain*, para. 7.167.

<sup>15</sup> *Id.* para. 7.319.

<sup>16</sup> U.S. Statement at the Dec. 20, 2021, DSB Meeting, *supra* note 3, at 10.

<sup>17</sup> *Id.*

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> *Id.*

在關鍵問題上的裁定，包括駁回歐盟許多對於 USITC 損害認定之控訴<sup>20</sup>。

#### 肆、美國不上訴之可能意涵：代結論

美國選擇不上訴固然可使上訴機構恢復運作與否，不再那麼重要，亦即在相當程度傳遞出：即使沒有上訴機構，WTO 的爭端解決機制仍能有效解決爭端的訊息。不過衡諸其先前一再提起上訴，以阻礙其敗訴的小組裁決獲得採認的背景<sup>21</sup>，美國此番不上訴想必有其他方面的考量。在美中關係日趨緊張的現階段<sup>22</sup>，拉攏自由民主的盟邦——歐盟，以便凝聚更多節制中國的力量<sup>23</sup>，應該才是美國於本案選擇不上訴的最大原因吧！

---

<sup>20</sup> *Id.* at 9.

<sup>21</sup> *Dispute Settlement: Appellate Body: Current Notified Appeals*, *supra* note 1.

<sup>22</sup> Yukon Huang, *The U.S.-China Trade War Has Become a Cold War*, CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE (Sept. 16, 2021), <https://carnegieendowment.org/2021/09/16/u.s.-china-trade-war-has-become-cold-war-pub-85352>.

<sup>23</sup> *See Statements and Releases: U.S.-EU Summit Statement*, THE WHITE HOUSE (June 15, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>; *see also* Demetri Sevastopulo & Michael Peel, *US and EU to Revive Joint Effort to Handle More Assertive China*, FINANCIAL TIMES (Mar. 23, 2021), <https://www.ft.com/content/89049954-96e8-410e-aecf-b75a7e4123a3>.