

歐盟貿易障礙申訴及調查制度之新進展

張南薰* 黃珏**

綱要	
壹、前言	二、簡化貿易障礙之申訴程序
貳、歐盟之貿易障礙調查程序概述	三、歐盟 2022 年之單一窗口申訴制度
參、歐盟貿易障礙調查規則 (TBR)	伍、結論
一、申訴人之資格	參考文獻
二、申訴要件	一、書籍
三、申訴程序之規定	二、期刊論文
四、調查結果之處理方式	三、網路資料
五、程序上權利與機關之裁量權	
六、司法救濟途徑	
七、小結	
肆、歐盟對貿易障礙調查申訴程序之改革	
一、市場進入夥伴關係之成形	

壹、 前言

國際公法的傳統見解一向視國際協定的功能為規範國與國之間交流互動，因此國際協定的規範與其架構下的爭端解決均以國家為主體，個人或私部門 (private actors) 原則上並不受國際協定的規範，亦無參與爭端解決程序的法律權利¹。國際貿易協定做為國際公法的一環，其規範的法律效力亦僅及於會員國，

* 東吳大學國際經營與貿易學系副教授，政治大學法律系法學博士。

** 英國牛津布魯克斯大學副教授 (senior lecturer)，英國倫敦政經學院法學博士。

1 國際投資協定下之「投資人與地主國爭端解決機制 (investor-state dispute settlement · ISDS)」除外，ISDS 即賦與私人之投資人得對政府提出爭端解案件之權利。在經貿領域之外，國際刑法 (international criminal law) 亦將賦予個人承擔國際犯罪刑事責任的主體地位，此為國際公法主體限制的另一主要例外。

且僅有會員國之政府得使用其爭端解決機制處理貿易糾紛。然而，私人企業往往才是國際貿易最主要的參與者，同時也是爭端解決機制之最終受益者或承受裁決後果之人，簡言之私部門對於貿易糾紛的處理有著更直接的利益關係。另一方面，隨著經貿協定涉及的專業範圍不斷擴大，協定內涵複雜性持續加深，以及各種雙邊多邊經貿協定數量大量成長，國際貿易之爭端解決已逐漸超出了會員國政府能單獨處理的範圍，從貿易障礙的發現到行業資訊的收集，透過民間參與共同解決貿易爭端的需求與日劇增。為協助私人企業保護其貿易利益及獲得貿易政策之必要資訊，經貿依存度深的經濟體均有一套鼓勵企業與政府在解決國際貿易爭端時進行合作之機制，例如美國的301條款調查程序²，歐盟的貿易障礙調查規則³（Trade Barrier Regulation，以下簡稱 TBR）以及中國的「對外貿易壁壘調查規則」⁴等，而我國則尚無類似的法規及制度。

在國際貿易的爭端解決上，透過公私合作機制或公私夥伴關係(public-private partnership)處理貿易糾紛，對會員國而言，尤其是對資源及訴訟經驗相對少的會員而言，實有其重要性。所謂的公私夥伴關係，係指公部門與私部門間，透過協議或安排，投入其個別特有的資源以尋求達成對雙方均有利之目標，並從此合作中共同承擔風險及共享成果之關係而言。在經貿法上，公私合作即意謂著政府與產業在解決貿易糾紛事件時之資源協同作用，亦即代表國家利益的政府與具有出口利益的企業，透過相互依賴對方資源的方式達到保護其個別利益之目的⁵。公私夥伴關係可以存在整個爭端處理的過程中，從確認貿易障礙之內容、決定是否與對手國進行雙邊諮詢、是否循 WTO 或其他經貿協定提出正式的訴訟程序至最後如何執行合法的貿易報復措施等，均存有公私合作之空間⁶。其中最重要的部分，還在於如何開啟此一合作關係，亦即政府如何發現在有貿易糾紛之可能，並決

2 Section 301 of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. §§2411–2420).

3 現行 TBR 正式名稱為 Regulation (EU) 2015/1843 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2015 laying down Union procedures in the field of the common commercial policy in order to ensure the exercise of the Union's rights under international trade rules, in particular those established under the auspices of the World Trade Organization (codification).

4 「對外貿易壁壘調查規則」，2005 年發布施行 <http://tfs.mofcom.gov.cn/article/date/i/k/x/200503/20050300020325.shtml> (last visited 18 July 2022).

5 Amrita Bahri, Public Private Partnership for WTO Dispute Settlement, Enabling Developing Countries 36 (2018).

6 Ibid. at.40.

定透過何種程序決定如何處理此一貿易糾紛。

一般而言，一國政府在內國法架構下保護本國貿易利益之法律，可分為防禦性法規及攻擊性法規⁷。防禦性法規著重國內市場的保護，例如反傾銷法及反補貼法等單邊等貿易救濟制度（trade remedies），用以抵擋違反貿易規則之產品進口。攻擊性法規則著重於出口市場之維護，用以確保一國在貿易協定承諾下對出口市場的進入利益。不論是防禦性法規或攻擊性法規，均屬內國法，故其內容及執行仍有符合國際貿易協定之義務，例如反傾銷法及反補貼法須符合WTO協定下之反傾銷協定與補貼暨平衡稅措施協定；攻擊性法規，亦需在不違反WTO爭端解決程序瞭解書（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes，以下簡稱DSU）或其他雙邊協定之爭端解決規則下，採取相對應的措施，包括雙邊諮詢、訴訟或貿易報復措施等。由於防禦性法規係自GATT時代起，於GATT1994第VI條中即明文允許締約國得採取之單邊措施，故各國國內多設有相對應的調查程序，用以處理產品進口之問題⁸。相反地，對攻擊性法規而言，在WTO協定成立前因尚欠缺爭端解決機制之相關規定，故制定國內法規用以決定如何處理出口市場之貿易障礙者仍屬少數，多數仍依賴外交手段解決，我國亦不例外，而在少數有明文規制的立法中，最有名的莫過於美國的301條款及歐盟的貿易障礙調查規則。

由於防禦性貿易法規著重於保護本國市場，本國產業因外國進口產品遭受的損害通常較直觀易見，加上法規成熟詳細，私人企業對於如何因應也較有跡可循。但攻擊性法規著眼於出口市場，面對眾多市場以及眾多國家各式貿易措施，一國於外國違反國際貿易協定或設置貿易障礙之行為常常無法主動得知，資訊的來源多需依賴私部門，而當一國發現他國設置的貿易障礙時，其處理的方式不論是採取外交手段、雙邊協商、提起國際爭端解決訴訟，甚至是透過貿易報復施壓等，其決定在國內是如何做成？民間或私部門在此一決定中是否有參與或表達意見的

⁷ 相較於貿易防禦性法規（trade defence instruments）常見於學術論述與歐盟法規分類，貿易攻擊性法規（trade offence instruments）此一名詞較少為人引用，但在歐盟政策性文件或新聞稿中時有提及，例見‘EU Launches New Market Strategy’ in Eurocom Monthly Bulletin, December 1996, cited in Gregory Shaffer, DEFENDING INTERESTS: PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN WTO LITIGATION 68 (2003).

⁸ 例如我國依「關稅法」第69條第4項規定所制定之「平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法」及依「貿易法」第18條第3項所制定之「貨品進口救濟案件處理辦法」。

空間？是否有透明及明確的法律程序提供企業的參與等，各國皆有不同。相對於美國 USTR 常以301條款之調查展現其為國內產業捍衛出口利益之決心，歐盟對於貿易障礙之處理顯得較為保守，而歐盟內私人企業相對於美國企業而言，也較無對歐洲議會或執委會直接進行貿易遊說的傳統。這些特性使得歐盟在處理貿易障礙之立法及其改革歷程，對於想建立此一制度的國家而言，較能提供完整的參考路徑⁹。本文即以歐盟相關立法與措施為例，透過法規修正及沿革，呈現出其藉由不斷擴大私部門參與以提高國際貿易協定之執行力及保護其市場進入利益之方式，對於我國在思考如何透過國內制度達到有效處理貿易障礙問題時，提供一參考的方向。

貳、歐盟之貿易障礙調查程序概述

歐盟產業若欲透過歐盟機構為其解決外國的貿易障礙時，主要有三個管道：

一、依歐盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union，以下簡稱 TFEU）第207條解決；二、依 TBR 之程序解決；及三、以非正式的合作方式解決¹⁰。TFEU 第207條係傳統上依據歐盟條約等歐盟基本法解決貿易爭端之方式¹¹，係由歐盟成員國代表其產業向歐盟執委會提出排除外國貿易障礙之建議，歐盟執委會實質上須經歐盟理事會同意後才能採取進一步行動，由於理事會的成員為各成員國代表所組成，各成員國基於其本身利益並不一定會同意採取爭端解決程序，因此案件成立與否涉及各國政治及利益之角力，往往不是受到損害之產業或其成員國所能決定。在 TFEU 第207條的程序中，雖未提及歐盟企業或產業協會等私部門之角色，但產業代表的意見通常會通過成員國官員向執委會反映，在是否啟動爭端解決程序之決定上仍具有重要性¹²。由於 TFEU 第207條程序

9 Kristin Bohl, Problems of Developing Country Access to WTO Dispute Settlement, 9 Chi.-Kent J. Int'l & Comp. L. 130 (2009).

10 Amrita Bahri, *supra* note 5, 82-83 (2018).

11 TFEU 第207條前身為建立歐體條約第133條規定。依據該條規定，歐體理事會對於執委會為執行共同商業政策所提出之提案，有最後決定權。歐體理事會依據該條設立了特別委員會，又稱為第133條委員會，執委會在貿易事項上代表歐盟成員國所為之決定，需與該委員會先進行諮詢。實務上，第133條委員會對於貿易政策之執行多授權執委會行使。Gregory C. Shaffer, What's New in EU Trade Dispute Settlement? Judicialisation, Public-Private Networks and the WTO Legal Order, 13(6) J. Eur. Public Policy 832 (2006).

12 Aaron Catbagan, General Article: Rights of Action for Private Non-state Actors in the WTO Dispute

的高度政治性，在實務上通常是大型多國企業或是有全歐產業協會的產業才會選擇此一管道¹³。同樣的，中小型企業或者在布魯塞爾沒有政治基礎的企業或協會，也較少以非正式合作方式解決其所面對的貿易障礙。

在第207條程序與非正式合作方式施行條件有限的情況下，為了使執委會和私部門間能有更加直接的渠道，歐盟早在1994年 WTO 正式成立之前，就設置了 TBR 程序。TBR 程序賦與了私部門得向歐盟執委會提出申訴，促使其就可能存在 的貿易障礙進行調查並向 WTO 提出控訴之權利¹⁴。依據 TBR，執委會得直接就私 部門所提出之申訴進行調查並決定後續採取之爭端解決程序，除非另經歐盟理事 會投票否決之¹⁵。歐盟早期為了因應美國的301條款，在1984年即已制定「第 2641/84號歐體理事會規則¹⁶」，又稱為「新商業政策工具 (New Commercial Policy Instrument，以下簡稱 NCPI)」，提供歐體產業在第三國市場遭遇貿易障 礙時，能有一個向歐體機構反應並要求其排除障礙之管道。然而在 NCPI 運作的 10年中，企業僅提出7個案件，其中2案被執委會以證據不足而駁回，並未能有效 地發揮處理貿易障礙之功能¹⁷。之後，NCPI 在1995年被「第3286/94號歐體理事 會規則¹⁸」所取代，該規則又稱為「TBR 1994」。經過5次的修正，不但擴大了得 提出貿易障礙調查之障礙類型範圍，亦不斷地簡化私部門的參與程序，逐漸形成 於2015年通過之現行 TBR 2015規定¹⁹。

Settlement System, 37 Denv. J. Int'l L. & Pol'y 279, 284 (2009).

13 Gergory C. Shaffer, DEFENDING INTERESTS: PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN WTO LITIGATION 99-100 (2003)

14 Ibid., at 85.

15 Amrita Bahri, supra note 5, 83 (2018).

16 Council Regulation (EEC) No 2641/84 of 17 September 1984 on the strengthening of the common commercial policy with regard in particular to protection against illicit commercial practices, OJ L 252/1 of 20 September 1984.

17 Gregory Shaffer, Mechanisms for the Negotiation of International Trade Claims by Public Authorities on Behalf of Private Enterprises in the European Union: A Public-Private Partnership, 92 Am. Soc'y Int'l Proc. 212, 218-219 (1998).

18 Council Regulation (EC) No 3286/94 of 22 December 1994 laying down Community procedures in the field of the common commercial policy in order to ensure the exercise of the Community's rights under international trade rules, in particular those established under the auspices of the World Trade Organization, OJ L 349/71 of 31 December 1994.

19 Regulation (EU) 2015/1843 of the European Parliament and of the Council, 6 October 2015 laying down Union procedures in the field of the common commercial policy in order to ensure the exercise of the Union's rights under international trade rules, in particular those established under the auspices

然而在歐盟的對外經貿法律架構下，TBR 並不是單單作為貿易障礙申訴程序單獨存在的，而是做為整體市場進入戰略的其中一環。在 WTO 成立生效後，為了確保歐盟產業的市場進入利益，歐盟於1996年公布了「歐盟市場進入戰略（Market Access Strategy，以下簡稱 MAS）」，設置了攻擊性貿易政策的基礎²⁰。MAS 有二大支柱，一為建立資訊分享平台，提供歐盟產業市場進入情況之相關資訊；另一為建立貿易障礙之處理方式²¹。為了資訊之蒐集及提供，歐盟執委會在其貿易總署（The Directorate General for Trade，DG-Trade）下設立了「市場進入機構（Market Access Unit，MAU）」，負責「市場進入資料庫（Market Access Database，MADB）」的維護及運作，鼓勵歐盟企業就其所遇到的貿易障礙登錄於政府資料庫，並將通報給貿易總署有關外國政府限制貿易之相關資訊儲存於此資料庫中²²。該資料庫同時做為資訊蒐集及分享之平台，亦會公開貿易障礙資訊及出口國的進出口手續等相關資訊供企業查詢²³。而在建立貿易障礙處理方式之支柱下，則將 TBR 1994 視為處理既存且違法之外國貿易障礙之重要工具之一²⁴。

在 MAS 的整體架構下，貿易障礙的通報主動權掌握在私部門手中，對於可通報的貿易障礙種類及範圍，執委會不斷修改調整，在現今的制度下不但擴及不違反貿易協定的貿易障礙（亦即「合法」但對歐盟企業出口利業有所損傷的貿易措施），亦包含了環保人權等有關的合規措施，一經通報，執委會需進行調查並公布

of the World Trade Organization, L.272/1 16 October 2015.

20 參見當時貿易執委 Sir Leon Brittan 對出口產業團體的演講，‘Opening Speech’ in Symposium on Market Access, Brussels, November 12, 1996, <http://aei.pitt.edu/37396/1/A3346.pdf> (last visited 18 July 2022).

21 Commission staff working document accompanying document to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Global Europe: a stronger partnership to deliver market access for European exporters - Summary of the Impact Assessment, COM (2007) 183 final, SEC (2007) 452, SEC/2007/0453 final.

22 Bernard Hoekman, Matteo Fiorini, Roberta Iglozzi, Naïs Ralaison & Aydin Yldirim, The EU's Market Access Strategy: does it reach its main goals (2017)? at. 6, available at: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2017\)603860](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2017)603860) (last visited 6 July 2022).

23 Access2Markets, <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/home> (last visited 12 July 2022).

24 Crowell & Moring, Interim Evaluation of the European Union's Trade Barrier Regulation (TBR), European Commission DG-Trade, Final Report, at.23-24 (2005), https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/october/tradoc_125451.pdf (last visited 19 July 2022)

處理進程以及決定採取或不採取的措施。其中僅有當企業發現貿易障礙違反貿易協定承諾或條款（亦即「不合法」的貿易障礙）時，才能循 TBR 程序進行通報處理。本文以下便將分別詳述 TBR 程序以及 Market Access 申訴程序。

參、 歐盟貿易障礙調查規則 (TBR)

如前所述，TBR 乃為因應 WTO 成立後益發司法化的爭端解決機制所設。執委會認為，歐盟若欲行使其在國際貿易法下之權利，必須在歐盟法下建立一項完全透明的法律機制，並確保其在判斷是否行使國際貿易法下之權利時，該決定是基於正確的事實資訊及法律分析所做成²⁵。故 TBR 主要為了確保歐盟在國際貿易規則下之權利，尤其是 WTO 協定下之權利，在認定存在貿易障礙之情形下，決定是否啟動國際爭端解決程序及採取何種後續行為以排除障礙所建立之歐盟內部程序。

為了處理貿易障礙問題，歐盟將其確認貿易障礙是否存在之任務與私部門進行合作，期待企業在查覺有障礙產生時能及時通報執委會。因此，TBR 首先賦與歐盟企業法律上之申訴權利，使其得請求歐盟執委會正式地對其所提出之貿易障礙措施展開調查，並提供其所有可得之非機密性資訊、舉辦公聽會、提供利害關係人陳述意見之機會並將相關決定公開於政府公報。申請被駁回之企業，對於執委會之決定亦得向歐盟法院起訴請求司法審查。TBR 透過對各項程序之期間規定，使歐盟企業亦能同時掌握申訴程序之進行²⁶。TBR 2015之主要規定如下：

一、 申訴人之資格

與 NCPI 僅能由歐體產業提出申訴相較，TBR 則擴大了得提出申訴之主體，賦與歐盟企業或產業協會等團體亦能提出申訴之權利，只是二者得提出申訴之要件略有差異。依據 TBR 2015之規定，得提出申訴者主要有三，包括：一、歐盟產業 (Union Industry)；二、歐盟個別企業 (Union Enterprise) 及產業協會 (association) 及三、歐體成員國。在原本的 NCPI 下，僅限於歐體產業與成員

25 Recital (5), TBR 2015.

26 Gregory Shaffer, *supra* note 17, at. 219-220.

國享有法律上之請求展開調查之權利，在 TBR 1994 中則新增一項申請人資格，即歐體個別企業或其產業協會，使得個別企業即使無法代表整個產業，亦具備申訴人資格，一方面提升歐盟個別企業在貿易障礙調查程序中之參與，尤其是中小企業的參與，亦增加了執委會發現貿易障礙之新途徑。

二、申訴要件

據此，TBR 規定得提出申訴之案件類型主要有二，一為處理對歐盟市場造成影響之貿易障礙，以期能除去該貿易障礙所造成之損害 (injury)。另一為處理對第三國市場造成影響之貿易障礙，以期能除去該貿易障礙所造成之負面貿易效果 (adverse trade effects)²⁷。類型一之案件主要是為了保護歐盟內部市場，使其免受損害，概念類似歐盟貿易救濟措施，因此僅有歐盟產業得提起類型一之申訴，即受有損害之歐盟產業全體，才能對該貿易障礙提出申訴²⁸；類型二則是在保護歐盟企業之出口利益，因此，非以產業全體為對象，而是歐體之個別企業或產業協會即得提起類型二之申訴，即在其認為貿易障礙對第三國市場造成影響，且對其產生負面貿易效果時，該個別企業或產業協會即得提出申訴²⁹。成員國則不限類型，均得要求執委會啟動調查程序³⁰。而「貿易障礙 (obstacles to trade)」之定義，則指由第三國所採取或維持，構成國際貿易法下得採取行動之貿易實務，例如採取國際貿易法下所禁止之行為而使歐盟取得對其提出控訴之權利或得排除該違法行為之權利等³¹。因此，在企業認為外國政府設置了前述之貿易障礙時，不論是對於歐盟市場或第三國市場造成影響，即得向歐盟執委會提出申訴，並經調查程序確定貿易障礙之存在及處理方式。

由於對歐盟內部市場造成影響之貿易障礙，例如低價產品或受補貼產品之進口等，已經另有反傾銷措施及平衡稅措施等貿易救濟程序得以運用，因此 TBR 主要處理的貿易障礙仍以類型二對第三國市場造成負面影響之措施，即以處理在出口市場造成負面影響之貿易障礙為主³²。

27 Art. 1(a) and 1(b), TBR 2015.

28 Art. 3, TBR 2015.

29 Art. 4, TBR 2015.

30 Art. 6, TBR 2015.

31 Art. 2(a), TBR 2015.

32 Robert M. Maclean, The European Community's Trade Barrier Regulation Takes Shape-Is it

三、申訴程序之規定

對於處理國際貿易爭端乙事，雖然企業與政府間常有非正式的管道得以溝通並相互提供有關資訊，藉以決定是否對貿易障礙提出法律訴訟，但是 TBR 則是將此一非正式的合作加以明文化，期待透過明確的程序規定，透明化此一合作模式，並使此一制度得被廣泛地使用，而不是只限於與政府關係良好的企業得使用³³。

依據 TBR 之規定，企業或產業在遇到貿易障礙而向執委會提出申訴時須以書面為之，且申訴書中須包含貿易障礙、損害或負面貿易影響存在之表面證據³⁴。執委會應於收到申訴書後45日內應做出是否啟動調查程序之決定³⁵。此一決定又稱為受理與否之決定 (admissibility review)。對於是否受理申訴案件，執委會主要考量案件是否具備足夠的證據而使啟動調查具有正當性，及啟動調查是否符合歐盟利益等事項。執委會在做成此一決定前會先與產業進行溝通，因此通常產業不會針對可能不被受理的案件提出申訴³⁶。

一旦執委會認為申訴案件已備充分的證據足認展開調查具有正當性，且在歐盟利益上有其必要時，執委會即會在歐盟公報上公告調查程序之啟動 (initiation of the examination procedure)³⁷，並正式展開調查。依 TBR 之規定，調查結果及報告應視案件之複雜程度於展開調查後五至七個月內完成³⁸。TBR 的調查程序與反傾銷稅及平衡稅的調查程序類似，包括會以向利害關係人，包括向歐盟產業及第三國政府等發送問卷的方式蒐集所需的資料、為確認資料之真實性進行實地訪查 (on-spot-investigations)、提供利害關係人陳述意見或相互質詢之機會。對於不合作的利害關係人，執委會亦有得使用可得事實 (facts available) 做為決定基礎之權利，對於特定資料亦負有保密義務等。一旦調查報告完成後，即會被提交給由成員國代表所組成之貿易障礙委員會 (Trade Barriers Committee)，決定接下來的後續行為。

Living Up to Expectations? 33 (6) Journal of World Trade 69, 72 (1999).

33 Jean Charles Van Eeckhaute, Private Complaints against Foreign Unfair Trade Practices- The EC's Trade Barrier Regulation, 33 (6) Journal of World Trade 199, 204-205 (1999).

34 Art. 3(2), 4.2 and 6.2, TBR 2015.

35 Art. 5(4), TBR 2015.

36 Jean Charles Van Eeckhaute, *supra* note 33, at.204-205.

37 Art. 9(1), TBR 2015.

38 Art. 9(8), TBR 2015.

四、調查結果之處理方式

依據 TBR 之調查程序，調查結果主要可分為二種，即終止或暫停調查程序或採取商業政策措施（commercial policy measures）。依據調查之結果，執委會若認為基於歐盟利益無需採取特定行為時，調查程序即告終止³⁹。執委會若認為第三國或相關會員國已採取令人滿意之措施而無採取任何行動之必要時，在與貿易障礙委員會諮詢後得暫停調查程序⁴⁰。不論在任何時候，若執委會認為最適當的解決方式為雙邊協議時，亦得在與貿易障礙委員會諮商後暫停調查程序，並依 TFEU 第207條啟動雙邊諮商程序⁴¹。

若依據調查結果，執委會認為基於歐盟利益之考量有必要採取行動以確保其在國際貿易法下之權利，且有必要除去對歐盟造成負面影響之貿易障礙時，即會啟動雙邊或多邊之諮商及後續的爭端解決程序，例如 WTO 爭端解決機制內之諮商程序及後續的爭端解決程序等，尋求排除貿易障礙之方法。依據 TBR 之規定，在認定有貿易障礙存在時，原本依規定得對第三國採取撤回關稅減讓、提高關稅或實施數量限制等商業政策措施⁴²。但因為 WTO 之 DSU 禁止在未經爭端解決程序下採取貿易報復措施，故 TBR 亦特別規定，未經雙邊或多邊之爭端解決程序，不得逕自採取前述之商業政策措施⁴³。

五、程序上權利與機關之裁量權

一旦將私部門參與爭端解決程序之權利透過程序性規定加以明文化後，即代表申訴人享有法律上之權利，公部門亦需加以尊重。TBR 賦與了私部門有提出申訴之權利，在符合一定條件下，其申訴案有受調查及獲得處理之權利，且對調查結果及處理方式有受通知的權利等。最後，對於程序規定之違反亦同樣給予申訴人救濟途徑等⁴⁴。然而，TBR 雖然賦與產業或企業之若干程序上之權利，但對於是否展開調查及調查結果若貿易障礙存在應採取何種後續動作等，產業或企業並無法律上之權利可以主張，對此執委會仍享有相當程度的裁量權。在 TBR 的規定

39 Art. 12(1), TBR 2015.

40 Art. 12(2), TBR 2015.

41 Art. 12(3), TBR 2015.

42 Art. 13(3), TBR 2015.

43 Art. 13(2), TBR 2015.

44 Jean Charles Van Eeckhaute, *supra* note 33, at. 206 (1999).

中，「歐盟利益 (the interests of the Union)」此一要件之存在，提供了執委會在做成是否展開調查、採取何種後續行動及如何執行爭端解決結果之決定時享有一定的裁量權。歐盟利益也象徵著最廣泛的政策考量，包括一般外交政策的考量、貿易政策的考量、其他歐盟企業或產業在實施貿易障礙會員國國內的市場進入地位等⁴⁵。透過歐盟利益之衡量，執委會得避免在未考量其他利益的情況下直接採取行動，最後卻對整體利益造成不利之後果。

六、 司法救濟途徑

在整個申訴程序中，執委會主要會做出包括是否啟動調查程序之決定、終止或暫停程序之決定、是否啟動國際爭端解決程序之決定及應採取何種商業政策措施之決定等。對於歐體執委會做出之決定，申訴人雖得對該決定提起司法訴訟，但是歐盟法院對於此類案件中關於歐盟利益之判斷，多仍尊重行政機關之裁量權，而將審查權限限縮在程序規定之違法上⁴⁶。

七、 小結

歐盟自 WTO 成立後，為維護其在 WTO 協定下之權利並監督其他會員國是否遵守 WTO 之規定，於1996年設立了歐盟市場進入策略，由該機制確認外國貿易障礙之存在，決定其優先處理順序及制定如何排除障礙之程序。在該機制下，設有市場進入資料庫，提供歐盟政府及商業團體有關關稅、貿易障礙、進口手續及文件要求等相關資訊⁴⁷。市場進入策略之成立反映了歐盟執委會對於貿易爭端之問題，採取了去中心化夥伴關係 (decentralized partnership) 之策略，即改由民間企業及團體或專家協助執委會確認、分析及排除日漸複雜的貿易障礙⁴⁸。而 TBR 即為該策略之重要一環。執委會認為透過公私部門的合作，增加民間參與爭端解決程序之強度及廣度，更能夠確認貿易障礙之存在、建立貿易障礙排除的優先順序、達到符合成本效益之資料蒐集並建立專家學者網絡⁴⁹。

45 Ibid.

46 Jean Charles Van Eeckhaute, supra note 33, at. 207.

47 DG Trade, Access2Markets, <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/welcome-access2markets-market-access-database-users> (last visited July 3, 2022)

48 Amrita Bahri, supra note 5, 82 (2018).

49 Ibid.

肆、 歐盟對貿易障礙調查申訴程序之改革

TBR 立意雖然良善但卻未被廣泛使用。自1998年至2008年，在歐盟向 WTO 提出控訴的79件案件中，僅有7件是透過 TBR 程序提出。而在執委會2005年所進行的評估報告中亦指出，TBR 程序未被有效運用的理由主要有五點，包括一、申訴者之舉證責任過重；二、對執委會之行政負擔過重；三、對中小型企業較不友善；四、未提供匿名申訴影響企業申訴意願；五、程序過於複雜及費時；六、擔心對抗性程序所帶來的貿易報復及七、偏好使用其他貿易救濟途徑等⁵⁰。歐盟產業除非是大型的跨國企業，或有產業協會存在，一般的中小型企業通常仍習慣透過成員國內官員的管道反映貿易障礙，而不會向遠在布魯塞爾的執委會提出申訴，故 TBR 並未達到其在 MAS 下所設立之目標⁵¹。

此外，TBR 屬於較為正式的申訴程序，主要處理既存且有違反國際貿易法之虞之措施，因為其後續行動包含 WTO 爭端解決機制之運用，因此在程序上較為正式且負擔較重。但對許多歐盟產業而言，若只是想反應並解決若干無違法情況之貿易障礙，TBR 即非合適的管道。這些無法直接提起 TBR 申訴之案件則由在登錄資料庫後由 MAU 處理，形成與 TBR 不同的貿易障礙處理管道⁵²。依據市場進入資料庫之手冊，於歐盟產業登錄外國之貿易障礙資訊後，執委會對資料庫中之貿易障礙即會提供解釋並分析該問題，且決定適合的後續行動。由於資料庫中已有產業所提供之資訊，MAU 即會針對問題從經濟面及法律面進行分析，並協助除去貿易障礙⁵³。因此產業逐漸建立透過 MAU 反應貿易障礙之管道，MAU 亦取代了 TBR 之部分功能。

一、 市場進入夥伴關係之成形

於2006年時，做為全球歐洲戰略（2006 Global Europe Strategy）之一部分，為了強化歐盟企業的市場進入地位，歐盟執委會對於 MAS 做了進一步的改革，即在其第二支柱建立貿易障礙之處理方式上，另與歐盟成員國及歐盟產業間建立了「市場進入夥伴關係（Market Access Partnership，MAP）」，採取不同 TBR 及 NCPI 之方式處理貿易障礙。在 MAP 下，主要有三個平台，包括「市場進

50 European Commission DG-Trade, Final Report: Interim Evaluation of the European Union's Trade Barrier Regulation (TBR), June 2005.

51 Gregory Shaffer, *supra* note 17, at. 222.

52 Crowell & Moring, *supra* note 24, at.25-27.

53 *Ibid.*, at.28.

入諮詢委員會 (Market Access Advisory Committee，以下簡稱 MAAC)」、「歐盟端市場進入工作小組 (Market Access Working Groups on the EU side，以下簡稱 MAWG)」與「第三國端之市場進入小組 (Market Access Teams，MAT)」⁵⁴。MAAC 由歐盟執委會代表、成員國代表及產業代表所組成，用於討論特定市場進入障礙並提供建議及主要方向，同時也是就欲向 WTO 之 TBT 委員會及 SPS 委員會提出之貿易限制措施時之討論平台。該委員會通常也是討論 WTO 貿易審查機制中之貿易限制措施之場域。MAWG 的工作則是提供 MAAC 技術性分析及為產業提供貿易障礙之早期示警服務。而 MAT 則是由歐盟執委會之代表團工作人員、成員國大使館工作人員及商業代表（例如歐洲商會）所組成，歐盟在約30多非成員國內均有 MAT，負責該國貿易障礙措施之資料蒐集及分析⁵⁵。MAS 及 MAP 最重要的任務是決定處理市場進入貿易障礙的優先順序，其所考量的因素主要包含爭端解決的可能性、經濟衝擊、政治重要性、違反貿易規則之程度、當地的資源及知識及成員國與執委會所能提供之支持等⁵⁶。

二、簡化貿易障礙之申訴程序

在2007年對於 MAS 的改革中，也包括了市場進入資料庫 (MADB) 之優化，簡化了通報貿易障礙之申訴登錄程序，並增加標準的線上登錄格式，以確保使用者在第一次登錄時即可獲得所有相關資訊。申訴程序也相對簡單，申訴人只需要提供產品、原產國及系爭政策工具的類型等基本資訊，而且其採下拉式選單，選單中已有預先定義好之貿易障礙選項，只要鍵入簡單的問題描述即可完成。一旦執委會審查該申訴案後認定有可能發展成訴訟案件之貿易障礙存在，即會被納入資料庫中並定期更新，也會讓歐盟企業可以追蹤整個程序⁵⁷。

MAS 在2007的改革，主要是在簡化貿易障礙的申訴程序，相較於 TBR 對於申訴案件之提出，若以歐盟產業之身份提出者需符合所有產業同意之要件，及申訴書中所要求負擔過於龐大的資訊提供，改革後的申訴制度均相對簡化且容易。在2007年之改革後，只要申訴案中已提供充分的證據，執委會即需進行調查，但對於調查結果應採取什麼措施，包括雙邊諮商、訴諸 WTO 爭端解決機制等，則

54 Paul Wymenga, Nora Plaisier, Floor Smakman, & GertJan Linders, , Evaluation of the Market Access Partnership: Final Report, European Commission DG Trade Unit G3, at.11, available at: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150847.pdf (last visited 14 July 2022).

55 Ibid., at.12-13.

56 Bernard Hoekman, Matteo Fiorini, Roberta Igliootti, Naïs Ralaison & Aydin Yldirim, *supra* note 22.

57 Ibid., at. 8.

仍屬執委會的裁量權範圍，並交由 MAAC 透過貿易障礙處理之優先順序決定程序來決定⁵⁸。透過資料庫的運作，歐盟企業得將其在第三國所遇到的貿易限制措施以登錄在此一資料庫的方式提出申訴，可視為歐盟企業向貿易總局匯報貿易障礙存在的一種公開紀錄⁵⁹。

三、歐盟2022年之單一窗口申訴制度

隨著新世代貿易協定 (new-generation FTAs) 之締結，所謂的歐盟在國際貿易法下之權利保護範圍，已不再侷限於市場進入之貿易障礙，尚包括了其他領域之障礙，例如投資、智慧財產權，甚至強調環境及勞工保護之永續條款下之權利。執委會為強調協定執行與執法之重要性，以使貿易與投資協定之利益極大化，於 2020 年創設副總署長層級之「首席貿易執行官 (Chief Trade Enforcement Officer , CTEO)」負責督導相關工作。歐盟設立首席貿易執行官旨在加強歐盟貿易規則及歐盟與其他國家和地區間貿易協定之執行，包括確保對方能履行協定下之承諾等，因此 TBR 調查程序之啟動等亦包含在其職權範圍內。

為促進申訴機制之運用，歐盟於同年在其「市場進入資料庫 (Access2Markets)」下設置了「單一窗口 (Single Entry Point , 以下簡稱 SEP)」制度，提供歐盟產業在請求歐盟機構處理貿易障礙時更加便利之管道⁶⁰。透過 SEP 制度，執委會得以了解與歐盟簽訂貿易協定之第三國是否有遵守其在協定下之特定義務，包括：對歐盟出口及投資之市場開放義務、有利於歐盟企業之其他貿易承諾、有關勞工保障、環境保護及處理氣候變遷議題之義務等。因此，在第三國違反上述特定義務而對歐盟企業造成貿易障礙時，歐盟企業得透過 SEP 向執委會申訴，由 SEP 評估是否有貿易障礙存在及後續之處理方式。在 SEP 制度下，歐盟的企業、貿易組織或非政府組織等團體，得對非歐盟成員國所造成的貿易障礙，或違反貿易協定下關於勞動環保義務之行為進行申訴⁶¹。

簡言之，SEP 做為申訴制度之窗口，目的是為了使歐盟在處理市場進入議題及永續發展議題時，有一更為順暢的內部程序。歐盟執委會於2022年6月22日更

58 Ibid.

59 Ibid., at. 7.

60 European Commission, Report from Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Social Committee and the Committee of the Regions on Implementation and Enforcement of EU Trade Agreements, at. 27, Brussels, 27.10.2021 COM(2021) 654 final.

61 Chief Trade Enforcement Officer, https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/chief-trade-enforcement-officer_en (last visited 30 June 2022).

進一步公佈了「為執行歐盟貿易協定及安排之單一窗口與申訴機制指導原則（Operating guidelines for the Single Entry Point and complaints mechanism for the enforcement of EU trade agreements and arrangements）⁶²，以下簡稱 SEP 指導原則」，藉以提升 SEP 制度在程序上之明確性與透明性。在 SEP 指導原則中，規定得向 SEP 申訴的案件類型主要有二類，一為市場進入之申訴，另一為貿易與永續發展（Trade and Sustainable Development，以下簡稱 TSD）或普遍性優惠關稅（Generalized System of Preferences，以下簡稱 GSP）之申訴⁶³。

（一）申訴人之資格

針對市場進入之申訴，指導原則規定申訴者必須具備以下資格之一：一、歐盟成員國；二、在歐盟境內已註冊主要營業所、管理總部或辦公室之企業；三、歐盟公司之產業協會；三、歐盟之勞工工會；四、依據歐盟成員國內法設立之貿易團體或貿易團體協會。針對 TSD/GSP 之申訴，申訴者之資格除了前述規定外，另外增加三項資格，即：五、依據貿易協定所設立之歐盟國內顧問團體（EU Domestic Advisory Groups，DAGs）；六、依據歐盟成員國法律所設立之 NGOs；七、歐盟成員國之公民或享有永久居留權者⁶⁴。

至於提出申訴之要件，就市場進入之申訴，申訴者只須證明其與貿易障礙有直接關係，或與其所代表之產業有直接關聯，即申訴者所申訴之貿易障礙必須影響其生產的產品或其所提供之服務。若由產業協會提出，必須是貿易障礙與其協會成員所生產之產品或所提供之服務有關⁶⁵。

（二）申訴資料之提供

⁶² European Commission Directorate-General for Trade, Operating guidelines for the Single Entry Point and complaints mechanism for the enforcement of EU trade agreements and arrangements, Brussels. 22 June 2022, available at: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/single-entry-point-0> (last visited 30 June 2022)

⁶³ Ibid., at 1.

⁶⁴ European Commission Directorate-General for Trade, Operating guidelines for the Single Entry Point and complaints mechanism for the enforcement of EU trade agreements and arrangements, at.2, Brussels. 22 June 2022, available at: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/single-entry-point-0> (last visited 30 June 2022)

⁶⁵ Ibid.

為了協助 SEP 評估案件之強度及重要性並決定之後欲採取的行動，申訴書中通常應包含充分的資訊。提供申訴書中所要求之所有資訊，雖然並非案件是否接受之前提要件，但提供的資訊愈完整，愈能協助小組進行評估及判斷，並與對手國進行良好的互動⁶⁶。

關於某些未公開之資訊或不易取得之資訊，SEP 並不期待申訴者能提供正確無誤的資料，因此 SEP 亦僅能針對其所能取得之資訊提供最佳的評估及解釋其如何依據這些資料做成決定⁶⁷。

(三) 預先通知程序 (pre-notification)

由於準備完整的申訴書內容對企業而言負擔不小，對許多業者而言，尤其是中小企業之業者並非易事，因此 SEP 提供了預先通知之程序，使申訴者在提出正式申訴書前得與 SEP 人員先進行溝通，雙方得就申訴書中之法律基礎、對系統或經濟之影響及應提供資訊的確切內容等先進行討論後，再正式提出申請，亦得協助申訴者能早期確認貿易障礙之類型。SEP 在收到預先通知後，亦會提供聯絡方式以供後續程序之連繫及溝通⁶⁸。

所謂系統性或經濟上之影響，係指對系爭措施如何影響產業提供事實說明。針對經濟影響所應提供之資料，執委會鼓勵申訴者提供其產品或服務在歐盟或第三國市場之市場重要資訊，包括系爭產品或服務在二市場內之市占率等。這一部分的資料最為複雜，這也是為何 SEP 設立預先通知程序，希望申訴者與 SEP 先就應蒐集及提供資料內容進行討論。依據 SEP 指導原則附件一所列之例示資料內容，主要包含：受系爭措施所影響之產品及其在歐盟境內所有生產者之產量、在歐盟境內或第三國境內生產系爭產品之工廠或設施數量、在歐盟境內或第三國境內從事生產系爭產品或服務之就業人數、系爭產品或服務出口至第三國之數量等。

(四) 採線上申訴之方式

SEP 有二項申訴書格式，一為市場進入障礙之申訴，另一為違反 TSD/GSP 承諾之申訴。二種申訴均僅提供線上申訴，申訴者必須直接透過線上提出申訴書。

66 Ibid.

67 Ibid.

68 Ibid. at.3.

執委會於收到申訴書後，得依據申訴書之內容，評估案件是否構成貿易障礙或違反歐盟雙邊協定中之 TSD/GSP 承諾，並評估相關資訊藉以決定是否依據 WTO 之規定或雙邊協定之規定採取後續行動，包括依各協定中之爭端解決程序提出控訴⁶⁹。

（五）保密義務

執委會對於申訴書之內容負有保密義務，除非申訴人自行公開申訴書之內容，否則執委會對於申訴書中之申訴人之身份、案件事實及內容等，負有保密義務。然而，若 SEP 認定系爭案件構成貿易障礙，即會將該案件之若干資訊公布於執委會的市場進入平台（Access2Markets），包括通知日期、所屬部門、國家及產品的關稅稅則號列等。但是對於如何認定其為貿易障礙及其所造成的經濟影響等則不會公布⁷⁰。

對於 TSD/GSP 申訴，若 SEP 認為系爭措施違反了歐盟雙邊協定中之 TSD 承諾或構成了歐盟 GSP 規則中得撤回 GSP 之事由時，SEP 會將違法事由公告在執委會的官方網站，但內容僅限於與該案件最相關的事實部分，至於如何做成認定的部分則不會公告⁷¹。

（六）後續行動

當 SEP 收到申訴書後，即會由 SEP 之內部人員結合具有區域別及部門別經驗之同仁組成案件小組（case team），處理系爭案件並做出初步評估，包括資訊的完整性及其所提供的證據之強度等。在此一階段，申訴者會收到案件已送達、小組已組成及聯絡人等通知⁷²。

於初步分析後，依據案件的性質及申訴書內容的完整度，案件小組得要求申訴者提供進一步的資料，以確保後續評估的完整性及採取有效的後續行動。一旦申訴內容被認為是完整的，SEP 即會對系爭案件進行評估、認定其是否為貿易障礙並決定最適當的處理方式。依案件之性質，執委會可能採取的爭端解決方式從

69 Ibid. at.3.

70 Ibid. at.4.

71 Ibid.

72 Ibid.

外交手段、進行國際性的監督程序、正式的 WTO 或雙邊協定下之爭端解決機制到單邊措施等均有可能。SEP 會通知申訴者處理過程及其評估的結果，但是對於如何處理及推進案件通常不會有更進一步的揭露。一旦貿易障礙之類型被確認後，即會將案件交付給負責的單位，但 SEP 仍然會為申訴者追蹤程序的進展⁷³。

基於資源的有效運用，執委會對於案件處理的優先順序有其自己的考量，考量標準主要有三：爭端解決之可能性、法律基礎、市場進入障礙在經濟上或系統上之影響或違反 TSD/GSP 義務之嚴重性等。此一制度亦賦與執委會一定程度的彈性，使其能將資源有效地用於最有可能排除的貿易障礙上⁷⁴。

在與申訴者的互動中，執委會所提供之服務均必須遵守歐洲良好行政行為守則（Code of Good Administrative Behaviour）⁷⁵，亦即若政府官員在處理申訴案件上未遵守前述規定，亦得對其提出申訴。

陸、結論

歐盟對於存在於外國市場中貿易障礙之處理方式，從貿易障礙之發展及確認到最後貿易障礙之排除，雖設有不同的管道及處理方式，從歐盟基本法層級到歐盟法層級的正式程序至未明文規定的非正式程序均有之。TBR 雖為最正式的申訴程序，但其並非是最常被使用的管道。TBR 制定之初雖有促進歐盟產業參與爭端解決程序之目的，但是由於其在成案階段對申訴人所要求之舉證責任過重，調查期間耗費時間過長，僅是調查程序本身就需耗時七個月以上，遑論至 WTO 整個爭端解決程序結束為止之時間，對歐盟企業而言並不是解決爭端的首要考量。為解決 TBR 成效不彰之問題，歐盟即不斷地透過簡化申訴程序並加強與歐盟企業間之夥伴關係，來達到其保護企業出口利益之最終目的。

此外，貿易障礙的類型因為歐盟對外締結愈來愈多的雙邊協定而複雜化，除了傳統的市場進入障礙外，新增的永續條款及其他非 WTO 涵蓋之議題所形成之貿易障礙亦愈來愈多，貿易爭端解決的思考亦不能僅限於以 WTO 爭端解決機制之運用為主，故擴大貿易障礙之發現管道及紛爭解決途徑之需求日與俱增。因此，

73 Ibid.

74 Ibid. at.5.

75 Ibid.

不論是透過市場進入資料庫或 SEP 制度等較為簡便之程序，或是透過較為正式的 TBR 程序，目的均是為了共同建立保護歐盟企業在國際貿易法下權利之網絡。

當然，私部門欲促使政府解決貿易爭端之方式及管道不限於正式法定程序，有時非正式的程序及事實上之關係可能更具效果。然而，正式法律程序之存在本身有時比其是否被有效運用更為重要，因為僅僅是透過正式程序所留下申訴案件之紀錄及公開資訊本身，即能形成重要的政治量能，促使政府處理相關案件⁷⁶。對於尚缺乏正式法律程序的我國而言，歐盟關於 TBR 及 SEP 之程序規定，或許可以提供我國借鏡，透過此類制度與企業間共同尋求解決出口市場之貿易障礙之方法。

76 Kristin Bohl, Problems of Developing Country Access to WTO Dispute Settlement, 9 Chi.-Kent J. Int'l & Comp. L. 130 (2009)

參考文獻

一、書籍

Bahri, Amrita, PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP FOR WTO DISPUTE SETTLEMENT, ENABLING DEVELOPING COUNTRIES (2018).

Shaffer, Gergory C., DEFENDING INTERESTS: PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN WTO LITIGATION (2003).

二、期刊論文

Bohl, Kristin, Problems of Developing Country Access to WTO Dispute Settlement, 9 Chi.-Kent J. Int'l & Comp. L. 130 (2009).

Catbagan, Aaron, General Article: Rights of Action for Private Non-state Actors in the WTO Dispute Settlement System, 37 Denv. J. Int'l L. & Pol'y, 279-302 (2009)

Maclean, Robert M., The European Community's Trade Barrier Regulation Takes Shape-Is it Living Up to Expectations? 33 (6) Journal of World Trade, 69-96 (1999).

Shaffer, Gregory, What's New in EU Trade Dispute Settlement? Judicialization, Public-Private Networks and the WTO Legal Order, 13(6) Journal of European Public Policy 832-850 (2006).

Shaffer, Gregory, Mechanisms for the Negotiation of International Trade Claims by Public Authorities on Behalf of Private Enterprises in the European Union: A Public-Private Partnership, 92 Am. Soc'y Int'l Proc., 212-225 (1998).

Van Eeckhaute, Jean Charles, Private Complaints against Foreign Unfair Trade Practices- The EC's Trade Barrier Regulation, 33 (6) Journal of World Trade, 199-213 (1999).

三、網路資料

Hoekman, Bernard, Fiorini, Matteo, Igliozi, Roberta, Ralaison, Naïs & Yldirim, Aydin, The EU's Market Access Strategy: does it reach its main goals (2017)? [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2017\)603860](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2017)603860) (last visited 6 July 2022).

Wymenga, Paul, Plaisier, Nora, Smakman, Floor & Linders, GertJan, Evaluation of the Market Access Partnership: Final Report (2012), European Commission DG Trade Unit G3
https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150847.pdf (last visited 14 July 2022).

Crowell & Moring, Interim Evaluation of the European Union's Trade Barrier Regulation (TBR), European Commission DG-Trade, Final Report (2005), https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/october/tradoc_125451.pdf (last visited 14 July 2022)