

国际贸易法律热点问题

欧盟贸易救济现代化

一、 引言

美国、欧盟历来是对中国实施贸易救济措施调查最多的国家和地区。其中欧盟的贸易救济调查主要包括反倾销、反补贴、保障措施和反规避调查等。近年来，欧盟贸易救济相关立法中程序缺乏透明度、实体规定如单独税率等不符合世贸规则问题，受到越来越多贸易伙伴的挑战。尤其是 2009 年中国就紧固件反倾销案将欧盟有关立法及反倾销措施诉诸世贸组织争端解决机制，并于 2011 年获得世贸组织上诉机构支持，以及中国企业在欧洲法院胜诉的皮鞋反倾销案，都促使欧盟反思和评估其现行贸易救济措施。

二、 背景

2012 年 3 月，欧盟委员会发布对欧盟现行贸易救济措施 (Trade defense instruments, “TDI”) 的独立评估报告。报告梳理了欧盟现行 TDI 及其适用过程中行政机关、法院和世界贸易组织争端解决机构的相关裁决和意见，比较了欧盟 TDI 和其主要贸易伙伴相关政策法律法规，并对 TDI 的适用在国际法律和经济框架下进行经济分析，对现行体系下 TDI 的执行、方法和成效能否实现目标做出全面的评估。该报告评估结果显示：大多数 TDI 的方法、程序、法律适用及执行是有效的，符合欧盟法律及其承担的 WTO 项下义务，与 TDI 相关的诉讼较少。此外与其他 WTO 成员相比，欧盟在反倾销和反补贴调查中采用的公共利益测试和低税率规则高于 WTO 规则标准。

在此基础上，欧盟贸易总司发布公告，就欧盟贸易救济措施现代化公开征求意见。贸易总司在公告中解释了 TDI 现代化的必要性，回顾了 TDI 修订历史，并概括阐述了此次 TDI 现代化征求意见的六个主要议题。

2012 年 5 月 10 日欧盟委员会举行贸易救济机制现代化高层会议，欧盟贸易委员德古赫特发表主旨演讲。来自欧盟成员国、主要贸易伙伴（中国、俄罗斯、土耳其、韩国、巴西等）、行业组织等多方面的代表与会。会议主要分为贸易委员和贸易总司高官演讲、专家评估报告介绍、行业组织发表意见以及贸易救济机制现代化主要议题介绍等四节。

三、 此次欧盟 TDI 现代化征求意见问卷涉及的主要议题如下：

（一）增加透明度和可预见性

1、预披露和预通知。预披露和预通知包括两个方面，一方面提议允许欧委会在实施临时措施前复检计算方法并修正错误。提议在临时措施前 3 周向利害关系方进行披露，包括披露措施概要、向配合调查的出口商或行业组织发放计算内容和调整项信息等内容，利害关系方可在一定期限内提交评论，以帮助欧委会减少计算错误、提高措施质量。另一方面提议可以对不采取临时措施的情况进行预先公告。

2、反倾销/反补贴咨询委员会 (ADC) 的信息透明度。提议在有关文件向 ADC 成员提交后，立即把该文件的概要内容向利害关系方披露，方便利害关系方预知是否采取措施。

3、装运条款。针对进口商抱怨，在发布临时措施时货物已起运并将被加征临时反倾销税的问题，提议在临时措施预披露发布之日起 3 个星期内不采取措施，以使进口商有一定的预期时间进行调整。

4、发布调查指南。提议发布损害幅度、替代国、欧盟利益测试和日落复审等四方面的指南，以使利害关系方面对此类问题时有一定的确定性。

（二）应对报复

欧委会认为，某些出口国政府向欧盟企业施加压力，以阻止其提起反倾销或反补贴申诉，目前担心被报复是欧盟企业有效运用贸易救济措施的严重障碍。为保障欧盟产业运用贸易救济措施的正当权利，欧委会考虑更多采用依职权自主发起调查。

（三）措施的有效性和可执行性

欧委会认为贸易救济措施在抵制不公平贸易行为的同时考虑了用户的利益，在调查实践和规则等许多方面需要进一步改进，以保证措施的有效性。

1、依职权发起反规避调查。反规避调查通常由有规避经验的产业提出申请而发起，欧委会有时也自主发起调查。由于采取措施后，欧委会已经开始在监测贸易流，因此欧委会认为，其有条件在合适的时机发起反规避调查，也有利于加速调查程序，有效制止规避行为。

2、延长实地核查时间。目前欧委会案件主办人员对一出口商的实地核

查时间仅为 2 到 3 天，由于时间所限很难对出口上的有关信息进行全面的核查，为此提议延长核查时间。

3、部分弃用低税率规则。欧盟认为其在反倾销和反补贴调查中采用了超 WTO 规则的高标准，低税率即为其中一例。尽管目前低税率原则是欧盟法律的强制要求，但欧委会提议如果调查中有充分证据证明，在原审调查中存在欺诈或补贴，或在反规避调查中存在规避，对此将不再适用低税率规则。

（四）促进企业配合调查

欧委会认为有关利害关系方能够有效配合是高质量完成贸易救济调查的关键。但在某种情况下配合调查对利害关系方而言是沉重的负担。欧委会提议修改部分程序规则，以促进企业充分配合调查。主要提议的措施有：

1、延长应诉登记和答卷提交期限。其中提议应诉登记由现在的立案公告发布之日起 15 天延长到 1 个月，答卷时间由 40 天延长至 60 天。

2、简化退税程序。针对进口商抱怨符合条件的反倾销税或反补贴税退税过程不透明的问题，欧委会提议，今后将增加退税决定的透明度，退税申请人及公众皆可比较容易的获得有关退税决定。

3、扶助中小企业。针对中小企业在答卷和简化退税程序等方面遇到的困难。欧委会将考虑改进中小企业扶助办公室的工作，通过丰富网站内容、举行成员国会议等方式促进中小企业获得有关贸易救济措施的知识 and 技能，同时也有助于中小企业对第三国的出口。

（五）优化复审调查

欧委会表示复审调查有多个方面需要改进、优化，以更好使该实践符合目标。

1、返还终止性日落复审调查过程中征收的税收。日落复审在贸易救济措施执行期限（5 年）的期末开始进行调查，而此调查要历经 12-15 个月，在日落复审调查过程中，税收将继续征收。欧委会提议如果经日落复审调查决定终止措施，则对上一期措施满 5 年后尤其是复审调查过程中征收的税收进行返还。

2、日落复审调查合并期中复审调查。欧委会认为，贸易救济措施执行超过 10 年的情况下，市场情况已与原审调查时相比发生了显著变化，而日落复审调查的法律基础决定了其无法根据市场新变化改变措施水平。对此提议在第 2 次及其之后的日落复审将合并期中复审调查，以决定税收水平是否需要调整。

周 勇 顾 问 Tel: 8610 8519 1296 Email: zhouyong@junhe.com

肖 烨 律 师 Tel: 8610 8519 1216 Email: xiaoye@junhe.com

（六）法律修改

为遵循世贸组织争端解决机构的判决以及欧洲法院的判决，欧委会认为需对有关法律及实践规则进行修改。主要提议以下几项修改内容：

1、依职权决定进口登记。根据欧盟现行规则，欧委会可以指导海关采取适当的步骤对正在调查的进口产品进行登记，以便日后自登记之日起对其采取措施，该登记是基于欧盟产业的申请而启动。欧委会建议进行法律修改，以便其可依职权自行决定启动进口登记程序。

2、统一调查方法。根据欧盟现行法律（AD 11.9, CVD 22.4），所有复审及退税调查中，如果情况未发生变化，欧委会应当采用于导致征收反倾销/反补贴税的调查中所使用的同样方法进行调查。欧委会认为，该法律规定在“情况发生变化”的概念上有很大的法律不确定，提议对所有的调查都使用同样方法。

3、确保原审调查中获得零幅度和微量幅度的出口商免于复审。欧盟现行反倾销法 9.3 条规定对于倾销幅度低于 2% 的出口商，应终止调查，但其仍被保留在后续程序中或在复审调查中接受再调查。根据 WTO 判例，欧委会提议该类出口商免于复审调查，但可以对其开启新的原审调查。

4、其他提议。欧委会还就反规避调查中的非关联企业规避行为、国内产业的“主要部分”以及申请人抽样等问题的法律条文提议修改。

欧委会还提及欧盟为执行被中国起诉至世贸组织紧固件案件的判决以及中国企业在欧洲法院胜诉的皮鞋反倾销案判决，已经起草了两项欧盟反倾销法律修正草案，预计将很快获得通过。

欧盟是中国最大的贸易伙伴，此次 TDI 现代化是其近 15 年来对贸易救济措施规则最为重大的一次修订。征求意见稿议题中加强程序透明性和可预见性，方便企业配合调查，简化退税程序，返还终止性日落复审调查过程中征收的税收以及统一调查方法和确保原审调查中获得零幅度和微量幅度的出口商免于复审等规定，均有利于我出口企业的应诉。但同时我们也注意到，某些议题也体现出将贸易保护主义合法化的倾向，例如日落复审合并期中复审调查，是试图将欧委会在极特殊情况下的做法常规化；延长实地核查时间，会增加应诉企业的负担；在原审调查中存在欺诈或补贴，或在反规避调查中存在规避，则部分弃用低税率规则，是否会导致欧盟强行法规定的低税率规则名存实亡，也令人担忧。尤其是以应对报复，方便调查为名，强调欧委会可更多依职权发起贸易救济措施和反规避调查，不仅是给欧委会在没有国内产业申请的情况下主动发起调查这一原本极少适用的做法“正名”，更可能导致贸易救济措施的滥用。