

試論美國對韓國產品於反傾銷調查實施歸零法則之爭端

李光涵

今年 (2011) 1 月 18 日發布之世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 小組報告 (Panel Report) DS402 – *United States — Use of Zeroing in Anti-Dumping Measures Involving Products from Korea* 中¹, 韓國對美國於其三項產品在反傾銷調查中實施歸零法則 (zeroing methodology) 提出控訴, 小組認為美國之措施已違反其在反傾銷協定 (the Antidumping Agreement) 之規定。值得注意的是, 本案例中美國與韓國並未對案件之事實部分有所爭議, 僅對小組是否應依循過往上訴機構報告而有不同意見。此外, 本案已非美國第一次以歸零法則被提告至 WTO 爭端解決機構 (the Dispute Settlement Body, DSB), 亦非第一次被認定其所採取之歸零法則違反反傾銷協定, 因此, 美國當局對此已採取行動, 試圖改正其措施以符合 WTO 之規定。本文將針對此案件分做案件背景與小組判決做一說明, 接著討論美國近期對其國內法規所欲採取之修正提案, 最後做一結論。

一、案件背景簡介

本案原告韓國指控美國在對韓國三項產品進行反傾銷調查時, 使用了歸零法則, 此三項產品分別為: 不鏽鋼捲 (stainless steel plate in coils)、不鏽鋼捲帶 (stainless steel sheet and strip in coils) 和鑽石鋸片及其零件 (diamond sawblades and parts thereof)²。一般而言, 美國在課徵反傾銷稅時大致有三個階段, 分別為: 原始調查 (original investigation)、行政複審 (administrative review) 以及日落審查 (sunset review), 系爭措施是在行政複審之階段所使用之歸零法則。韓國認為美國商業部 (U.S. Department of Commerce) 在最終傾銷認定、修正最終傾銷認定和反傾銷稅命令及修正反傾銷稅命令之調查階段時, 將系爭產品以不同模型分為多個子項目, 並分別計算其傾銷差額, 但卻於加總係爭產品之總傾銷差額時, 將加權平均正常價值低於加權平均出口價格之負值傾銷差額視為零, 韓國認為此措施違反了反傾銷協定第 2.4.2 條³。

韓國與美國在案件事實部分並無爭議, 然雙方在小組是否應依循過往判例則持不同之看法。韓國認為本案例中美國所使用之歸零法則與歐盟床單案 (*EC – Bed Linen*) 和美國軟木案 (*US – Softwood Lumber V*) 中情節相似, 且上述案件之上

¹ Panel Report, *United States — Use of Zeroing in Anti-Dumping Measures Involving Products from Korea (US — Zeroing (Korea))*, WT/DS402/R, 18 January 2011.

² *Id.* ¶ 1.1.

³ *Id.* ¶ 2.1.

訴機構皆認定此種歸零法則違反反傾銷協定第 2.4.2 條⁴。此外，韓國特別提到上訴機構在 *US—Softwood Lumber V* 中所認定之傾銷差額僅可以系爭產品總體做一認定，雖然有關當局被允許可比較子項目中的傾銷差額，但此結果僅可算是中間計算，必須是加總所有結果才能算是系爭產品之總傾銷差額⁵。韓國認為有關當局並不被允許忽略部分中間計算結果，或是高估或低估實際結果，甚至是美國商業部所使用之歸零法則，皆不符合傾銷差額僅可以系爭產品總體做一認定之需求⁶。不過，韓國亦了解即使本案與過往上訴機構判例情節相同，但小組並沒有理由必須被過往案例拘束；然而，採用上述機構報告創造了合理的期待：依循過往上訴機構之報告不僅是合適的，更是被期待的，特別是當系爭案件情節相同時⁷。美國並未對韓國所指控之歸零措施之正確性做反駁，亦認同上述機構在 *US—Softwood Lumber V* 中之判決⁸，儘管如此，美國認為小組不該被過往小組及上訴機構之判例拘束，會員的權利及義務是來自內括協定之內容⁹。因此，美國認為小組應依爭端解決規則與程序瞭解書 (the Dispute Settlement Understanding, DSU) 第 11 條向 DSB 提出案件之客觀評估，包括案件事實與相關內括協定之適用性及一致性之客觀評估，協助 DSB 依內括協定作建議或裁決之其他調查，而不需依照過往案例做判決¹⁰。

二、小組判決

小組首先闡明自身之角色，小組認為根據 DSU 第 11 條，即使美國並未反駁韓國之論點，小組仍必須客觀地審查韓國所提出之證據¹¹。在第三國意見部分，歐盟認為小組可以以雙方並無爭議做結論，並給予最終之建議，然而，本案之小組認為雖然美國並未提出反駁，但本案件不能被視為雙方無爭議或已達成合意¹²。此外，小組認為在 *US—Shrimp (Ecuador)*、*US—Shrimp (Thailand)* 和 *US—Anti-Dumping Measures on PET Bags* 案例與本案情節相似，故小組同意並遵循上述案例中小組之判決方式¹³。

在確認小組之角色後，小組接著討論舉證責任，並且檢視韓國是否有確立美國商業部之系爭歸零措施，接著小組更進一步檢視系爭措施是否與韓國所提之 *US—Softwood Lumber V* 之歸零法則，兩者間是否具有法律上之相關性。小組根據過往案例之判決，認為即使美國未對案件提出反駁，韓國仍需提出充足之表面

⁴ *Id.* ¶ 3.1.

⁵ *Id.* ¶ 7.5.

⁶ *Id.*

⁷ *Id.* ¶ 7.6.

⁸ *Id.* ¶ 7.7.

⁹ *Id.* ¶ 7.8..

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.* ¶ 7.16.

¹² *Id.* ¶ 7.14.

¹³ *Id.* ¶ 7.17.

證據，如此一來，小組才能依賴這些證據做出合理之判決¹⁴，並確認韓國是否已充分盡到舉證美國商業部所使用之歸零措施之責任。確定舉證責任後，小組檢視了韓國所提出之美國商業部之初步認定、最終認定、修正最終認定、歸零計算之電腦程式以及有關之通知與決定備忘錄，且在美國亦承認上述機構於 *US—Softwood Lumber V* 之判決理由為公平適用於本案之前提下，小組認為韓國已經建立兩案件法律關聯性之表面證據¹⁵。

最後，小組便開始對韓國之控訴進行法律分析。小組首先根據 *US—Softwood Lumber V* 對反傾銷協定第 2.4.2 條條文做分析，認為第 2.4.2 條第一句在調查傾銷存在之階段應以系爭產品整體做比較¹⁶。儘管美韓雙方皆同意小組並不應被過往判例拘束，但小組同意韓國提出的採用過往案例會在 WTO 會員間創造合理期待¹⁷。有鑑於此，小組便引了 *US—Shrimp (Ecuador)* 一案中，該案小組對於 *US—Softwood Lumber V* 上訴機構判決之解釋：小組認為反傾銷協定第 2.1 條與 1994 年關稅及貿易總協定 (the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT 1994) 第 6.1 條中之傾銷被定義為與系爭產品整體有關，且此定義亦適用於反傾銷第 2.4.2 條，故在調查階段時，只有加總所有中間計算值才能視為認定傾銷差額是以系爭產品整體做認定¹⁸。因此，在 *US—Softwood Lumber V* 中，上訴機構認為美國商業部所使用之歸零法則將會使出口價格較實際價格來得低，並沒有將所有可資比較之結果做加總，故歸零法則將會膨脹總傾銷差額，此措施違反了反傾銷協定第 2.4.2 條¹⁹。由於過去上訴機構對於與本案相同案例情節之判決皆維持一致性，且小組已確定兩案情節相同具有法律相關，韓國亦已建立表面證據，而在美國亦未提出反駁之情況下，本案之小組判定美國商業部之措施因未考慮所有可資比較之出口交易，故違反了反傾銷協定第 2.4.2 條²⁰，並建議 DSB 要求美國採行符合反傾銷協定之措施²¹。

三、美國對歸零法則之國內法規修正提案

在 2010 年 12 月 28 日，為了遵循上訴機構對 *US-Zeroing (EC)*、*US-Zeroing (Japan)*、*US-Stainless Steel (Mexico)* 及 *US-Continued Zeroing (EC)* 之判決，美國商業部對於歸零法則之改正發表了一提案 (proposal)²²。提案中稱美國先前已對原始調查中所使用加權平均對加權平均比較法中，於加總傾銷差額時，允許加權平均正常價值低於加權平均出口價格之負值抵銷正值部分，而美國現亦欲

¹⁴ *Id.* ¶¶ 7.19-7.20.

¹⁵ *Id.* ¶¶ 7.21-7.22.

¹⁶ *Id.* ¶ 7.29.

¹⁷ *Id.* ¶ 7.30.

¹⁸ *Id.* ¶ 7.32.

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.* ¶¶ 7.33-7.35.

²¹ *Id.* ¶ 8.2.

²² Proposed Rules: 19 CFR Part 351, FEDERAL REGISTER, Vol. 75, No. 248, Dec. 28, 2010.

修正其在行政複審時，對於使用加權平均對加權平均比較法，允許月加權平均正常價值低於月加權平均出口價格之負值抵銷正值部分，且同樣欲取消使用於逐筆交易對逐筆交易比較法中之歸零法則²³。有關此修正，美國當局亦在提案中提到必須修改其商業部之規定 (regulation)，例如：19 CFR 351.414(a)和(c)規定於行政複審之階段，偏好採用加權平均對逐筆交易比較法，而新的修正將允許在行政複審階段，採取同原始調查階段採用之加權平均對加權平均比較法²⁴。

儘管美國商業部於提案中提到會在複審階段使用加權平均對加權平均比較法時，放棄歸零法則，然卻留下但書：若美國當局認為其他比較法較為適當時，仍得使用其他比較方法²⁵。換句話說，提案僅保證不會在一般情況下，使用加權平均對加權平均比較法時實施歸零法則，對於其他情況則不受限。美國當局仍有能在將目標性傾銷 (targeted dumping) 視為較適當之替代方法 (alternative approach)，於調查或複審中使用歸零法則。對於此情況，美國提出目標性傾銷在 WTO 爭端解決案件中仍未有案例係針對此類措施²⁶。此外，從過去案例看來，上訴機構與小組在對於使用加權平均對逐筆交易比較法之案例態度不盡相同，小組對此歸零法則所持之態度較為寬鬆，上訴機構則是對此抱持較為嚴格，此亦為美國仍不對此部分做出修正之原因²⁷。然而，反對者認為倘若美國繼續在目標性傾銷案件中使用歸零法則，由於使用於此之加權平均對逐筆交易比較法曾被上訴機構判定違反 WTO 規定，故美國若維持此項措施，則仍未完全改正其歸零法則以符合 WTO 之規定²⁸。

反對者亦認為，即使商業部並未將目標性傾銷視為較適當之替代方法，仍可能轉而在逐筆交易對逐筆交易比較法中使用歸零法則，但此項措施亦已被 WTO 判定違反反傾銷協定²⁹。然而，事實上，美國在其提案中對使用此比較法亦設有限制，逐筆交易對逐筆交易比較法僅可被用於特殊情況，例如：當系爭產品數量非常少，且在每個市場所銷售之系爭商品為相同或非常相似，抑或為訂製品³⁰。不過，特殊情況之範圍並不明確，其所舉之例非唯一情況，故仍無法保證歸零法則不被濫用。

美國於其國內法規之提案中，對於歸零法則之存續仍保有許多不確定性，綜觀而言，美國似未完全放棄歸零法則，故在其修正法規中仍留有但書，給與商業部對其他適當之比較方法和特殊情況自行解釋的空間，因此仍有諸多爭議。對於

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*

²⁵ *Commerce Still Mulling Whether It Will Use Zeroing In Some AD Reviews*, INSIDE U.S. TRADE, Jan. 6, 2011.

²⁶ *Id.*

²⁷ Edwin Vermulst, Daniel Ikenson, *Zeroing Under the WTO Anti-Dumping Agreement: Where Do We Stand*, GLOBAL TRADE AND CUSTOMS JOURNAL, Volume 2, Issue 6, 2007, at 231-242.

²⁸ *Commerce Still Mulling Whether It Will Use Zeroing In Some AD Reviews*, *supra* note 25.

²⁹ *Id.*

³⁰ Proposed Rules: 19 CFR Part 351, *supra* note 22.

此一提案，根據烏拉圭回合法案 (Uruguay Round Agreements Act, URAA)³¹，商業部必須公開發表修正提案及其解釋，以提供給外界表達意見的機會。美國原先訂定外界可於 2011 年 1 月 27 日前，將意見傳達給美國商業部，此期限之後被延至 2 月 18 日，真正之改正措施仍待美國考量各方意見後，再做進一步之決定。

四、結論

在本案中韓國控告美國在對其三項產品於反傾銷調查行政複審階段使用歸零法則，美國與韓國對於小組是否應依循過去上訴機構報告判決，抱持著不同之意見，本案之小組較同意韓國所提出之論點，認為小組沿用過去案例之判決乃是被合理期待的。值得注意的是，本案小組亦未對是否應依循過去上訴機構報告判決有堅定立場，因為小組在報告裡對所使用之文字具有一定程度之不確定性，例如：小組認為在 WTO 爭端解決機制下，對於是否採用過往案例並沒有一個系統性的常規，且合理而言，小組不須被過往案例拘束³²。因此，上述只能解釋為在此案件中小組較傾向韓國之看法，而非小組認為小組有責任須依循過去上述機構之判決。

此案已非美國之歸零法則敗訴之先例，故美國商業部亦已提出提案以做改正，然美國之提案僅保證不使用於複審中使用加權平均對加權平均比較法中之歸零法則，並非全面禁止歸零法則之使用，故反對者認為此舉使美國之改正仍未符合 WTO 之規定。倘若美國最後真如提案所稱做出改正，則本案系爭措施將會成為美國改正措施之一，但實際執行情況仍須端看美國商業部所做之最終決定。

³¹ URAA Section(g)(1)(c).

³² *US — Zeroing (Korea)*, *supra* note 1, ¶7.31.