

美國決定對進口太陽能產品實施防衛措施

林幸儒 編譯

摘要

美國於今 (2018) 年 1 月 23 日，宣布對進口之晶矽太陽能電池和模組 (crystalline silicon photovoltaic cells and modules, 以下簡稱太陽能產品) 實施為期四年、以關稅配額 (tariff-rate quota) 為形式之防衛措施。除受豁免之開發中國家外，其餘進口至美國之太陽能產品均適用之。本案源起於美國國際貿易委員會 (International Trade Commission, ITC) 於 2017 年 5 月 23 日對太陽能產品啟動之 201 條款調查，ITC 於 2017 年 9 月 22 日認定進口之太陽能產品，對國內之太陽能產業造成嚴重損害及有嚴重損害之虞，且在 2017 年 12 月 29 日公布之補充報告中指出，此嚴重損害和嚴重損害之虞係因未預見之發展 (unforeseen developments) 所導致。美國該措施引發許多國家的反彈，台灣、中國、日本、歐盟、新加坡、馬來西亞、越南和南韓等國，均依照 WTO 下防衛協定 (Agreement on Safeguards) 要求與美國進行諮商，加拿大之太陽能相關企業亦向美國國際貿易法庭 (US Court of International Trade, CIT) 提交訴訟。此一充滿爭議性之防衛措施，後續之發展值得吾等持續關注。

(取材自：Mark D. Herlach & Samina M. Bharmal, *Legal Alert: President's Decision on Imported Solar Cells and Modules Takes Effect*, EVERSHEDES SUTHERLAND (Feb. 15, 2018), <https://us.eversheds-sutherland.com/NewsCommentary/Legal-Alerts/208678/Legal-AlertPresidents-decision-on-imported-solar-cells-and-modules-takes-effect>.)

在 2018 年 1 月 23 日，美國白宮宣布將對進口之晶矽太陽能電池及模組 (crystalline silicon photovoltaic cells and modules, 以下簡稱太陽能產品) 實施防衛措施。本案係起因於，國際貿易委員會 (International Trade Commission, ITC) 於 2017 年 5 月 23 日啟動 201 調查¹，對進口太陽能產品進行調查後，最後無異議認定：進口之太陽能產品係美國國內製造太陽能產品產業受有嚴重損害或受有嚴重損害之虞的實質原因 (substantial cause)，並建議三種救濟方法。最後，美國總統決定以關稅配額 (tariff-rate quota) 為形式實施防衛措施，實施期間為四年。然而，這些措施在實際施行時仍有調整可能，例如：藉由產品之豁免程序，或由持反對立場之利害關係人或國家提起法律訴訟。本文第壹部分將介紹美國實施防衛措施之背景，其後於第貳部分介紹防衛措施之措施內容，最後於第參部分介紹

¹ 201 調查，為美國 1974 年貿易法 (Trade Act of 1974) 第 201 條款授權 ITC，針對特定產品之進口增加是否為國內生產相同或直接競爭產業產品，受有嚴重損害或損害之虞之實質原因，進行調查認定。若最終調查結果為肯定，則調查機關 (即 ITC) 將向總統建議救濟措施，而總統對救濟措施有最終決定權。救濟措施包括：提高關稅、設定關稅配額、採行數量限制等。參見：駐美代表處經濟組，美國 1974 年貿易法第 201 條款防衛措施調查簡介，經濟部國際貿易局經貿資訊網，2017 年 7 月 13 日，網址：https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/Doc/da0eccc9-1e50-465e-a96e-e723ff912fbd.pdf (最後瀏覽日：2018 年 4 月 10 日)。

目前各國所採取之因應措施，並作一結論。

壹、本案背景

ITC 於 2017 年 5 月 23 日依美國 1974 年貿易法第 201 條款，開始調查進口太陽能產品是否係造成美國國內太陽能產業受有嚴重損害，或嚴重損害之虞之實質原因。ITC 在同年 9 月 22 日完成調查，確認進口之系爭產品確實為造成損害之實質原因²，並於同年 11 月 13 日向總統建議三項不同之救濟措施。美國貿易代表署 (The United States Trade Representative, USTR) 審視此建議，並要求 ITC 提交補充報告 (supplemental report)，以確認太陽能產品進口數量過高，進而損害美國國內太陽能產品製造商為未預見之發展 (unforeseen developments) 所致。

ITC 於 2018 年 1 月 2 日所提出之補充報告指出³：美國不論是加入關稅暨貿易總協定 (GATT 1947) 或世界貿易組織 (WTO) 時，亦或是同意中國加入 WTO 時，其談判代表皆無法預見，中國會實施一連串有利於再生能源產品 (包含太陽能產品) 製造之產業政策、五年計畫或其他補助計畫⁴。其亦未能預見前述之中國政策，會使中國太陽能產品之產能擴充，導致其生產量超越國內消費量，或導致中國太陽能產品大量外銷至美國等出口市場⁵。此外，補充報告亦指出，談判代表也無法預見美國政府對源自中國之進口產品課徵反傾銷稅和平衡稅的效果有限，反而導致全球供應鏈及製造流程快速改變，反而有助於未被課徵反傾銷稅和平衡稅的產品以及中國於其他國家之分公司進口產品至美國⁶。基於 ITC 前述之調查報告，美國總統隨即 2018 年 1 月 23 日宣布針對進口之太陽能產品實施防衛措施。

貳、措施內容

美國於 2018 年 2 月 7 日到 2022 年 2 月 6 日之期間，對太陽能產品以關稅配額形式實施防衛措施。其將配額上限設定為 2.5 千兆瓦太陽能產品，超過該配額之太陽能產品關稅將提高，但其稅率會逐年下降，如下表：

	2018/2/7- 2019/2/6	2019/2/7- 2020/2/6	2020/2/7- 2021/2/6	2021/2/7- 2022/2/6
關稅稅率	30%	25%	20%	15%

只要源自於 WTO 開發中國家之會員太陽能產品進口量保持在 3% 以下，且

² 有關 201 條款及 ITC 所作出之調查結果之介紹，詳見：賴珮瑩，「美國國際貿易委員會認定應對進口太陽能產品實施防衛措施」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，220 期，頁 5-11，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no220/2.pdf> (最後瀏覽日：2018 年 3 月 14 日)。

³ The public version of the report is contained in Crystalline Silicon Photovoltaic Cells (Whether or Not Partially or Fully Assembled into Other Products), Inv. No. 201-TA-75, USITC Pub. 4739(Dec. 28, 2017)(Supplemental).

⁴ Isabelle Hoagland, *ITC Report on 'Unforeseen Developments' in Solar Case Cites China's WTO Record*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 36, No. 1, Jan. 2, 2018.

⁵ *Id.*

⁶ *Id.*

所有開發中國家加總後之總進口量不得超過進口至美國之太陽能產品總量的 9%，則 WTO 之開發中國家將不適用此一配額外之高關稅。如果 WTO 之開發中國家進口量超過上述門檻，則此一高關稅將適用在超過門檻之進口產品。

參、各國採取之因應措施

根據防衛協定第 12.3 條規範，在採行或延長防衛措施以前，進口會員國對相關貨品具有出口實質利益之會員，應提供充分之機會進行事前諮商⁷。又依防衛協定第 8.1 條，欲採行防衛措施之會員應依第 12.3 條之諮商程序，盡力將其減讓或其他義務，維持在實質相當於該會員與受影響之出口會員之間 GATT 1994 下義務之程度⁸。為達成此目標，相關之會員得協議以任何貿易補償之適當方式，對於防衛措施所造成其貿易之負面影響予以補償⁹。

台灣、歐盟、新加坡、日本、馬來西亞等身為此防衛措施下具有實質利益之出口國，均要求依防衛協定第 12.3 條與美國進行諮商，亦就該措施交換意見，希望就達成防衛協定第 8.1 條目標之方式獲致諒解 (reaching an understanding)¹⁰ (即對維持貿易減讓平衡之實質相當達成合意)。各國均建議盡快進行諮商，並期待美國積極回應此一要求。除了前述的國家均要求諮商外，中國、南韓及越南，同樣身為具有實質利益之出口國，其除了向美國要求諮商外，另依據防衛協定第 8.1 條要求對美國實行其貿易補償之諮商權¹¹。

⁷ Agreement on Safeguards, art. 12.3, (providing that: “A Member proposing to apply or extend a safeguard measure shall provide adequate opportunity for prior consultations with those Members having a substantial interest as exporters of the product concerned...”); 林彩瑜，WTO 制度與實務：世界貿易組織法律研究 (三)，2 版，頁 293 (2013 年)。

⁸ Agreement on Safeguards, art. 8.1, (providing that: “A Member proposing to apply a safeguard measure or seeking an extension of a safeguard measure shall endeavour to maintain a substantially equivalent level of concessions and other obligations to that existing under GATT 1994 between it and the exporting Members which would be affected by such a measure, in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 12.”); 林彩瑜，前揭註 7，頁 298-299。

⁹ Agreement on Safeguards, art. 8.1, (providing that: “To achieve this objective, the Members concerned may agree on any adequate means of trade compensation for the adverse effects of the measure on their trade.”); 林彩瑜，前揭註 7，頁 298。

¹⁰ Committee on Safeguards, *Imposition of a Safeguard Measure by the United States on Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Request for Consultations under Article 12.3 of the Agreement on Safeguards (Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu)*, WTO Doc. G/SG/148 (Jan. 30, 2018); Committee on Safeguards, *Imposition of a Safeguard Measure by The United States on Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Request for Consultations under Article 12.3 of the Agreement on Safeguards (European Union)*, WTO Doc. G/SG/151 (Feb. 7, 2018); Committee on Safeguards, *Imposition of a Safeguard Measure by The United States on Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Request for Consultations under Article 12.3 of the Agreement on Safeguards (Singapore)*, WTO Doc. G/SG/152 (Feb. 9, 2018); Committee on Safeguards, *Imposition of a Safeguard Measure by The United States on Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Request for Consultations under Article 12.3 of the Agreement on Safeguards (Japan)*, WTO Doc. G/SG/153 (Feb. 16, 2018); Committee on Safeguards, *Imposition of a Safeguard Measure by The United States on Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Request for Consultations under Article 12.3 of the Agreement on Safeguards (Malaysia)*, WTO Doc. G/SG/154 (Feb. 21, 2018).

¹¹ 中國、南韓及越南均依防衛協定第 12.3 條對美國要求諮商，中國及南韓另依 GATT 1994 第 19.2 條要求諮商。Committee on Safeguards, *Imposition of a Safeguard Measure by The United States on Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Request for Consultations under Article 12.3 of the Agreement on Safeguards (Republic of Korea)*, WTO Doc. G/SG/146 (Jan. 24, 2018);

除了前述之 WTO 會員提出諮商請求外，與本案有利益相關之加拿大企業亦於美國境內提起訴訟。製造和出口太陽能產品之加拿大公司 Silfab Solar Inc.、Heliene Inc. 和 Canadian Solar Solutions Inc.，以及在美國之經銷商 Canadian Solar (USA) Inc.，同樣對美國的防衛措施持反對意見，並於 2018 年 2 月 7 日向美國國際貿易法院 (US Court of International Trade, CIT) 提出訴訟。加拿大公司指控，沒有任何一項 ITC 之建議獲得至少三名 ITC 委員之支持，故不屬於官方之 ITC 建議，故防衛措施為無效。其亦指控此一防衛措施違反北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA)，依照 NAFTA 第 802.1 條規定，ITC 必須認定具體之損害或損害之虞係起因於墨西哥或加拿大之進口產品，始有防衛措施之適用¹²。這些公司指出，多數之 ITC 委員曾明確認定，加拿大於進口之太陽能產品中所占的比例不高，或其進口並未對造成嚴重損害或嚴重損害之虞有重大影響。加拿大公司同時要求 CIT 禁止執行此項防衛措施，但 CIT 已於 3 月 5 日駁回此一暫時性禁令之要求，其認定即便 ITC 之救濟措施未獲三名委員支持，總統仍可依 1974 年貿易法中之自由裁量權，採行救濟措施¹³。CIT 認定加拿大公司錯誤地解釋含有裁量性用語的 NAFTA 履行法 (NAFTA Implementation Act)，原告之解釋將導致，即便 ITC 已做出國家產業受有嚴重損害之認定，總統亦將因 ITC 未能提出救濟措施之建議而無能為力，僅因 ITC 未能同意一救濟措施，受嚴重損害之產業即無法獲得救濟。據此，CIT 認為原告該等解釋方法有違立法目的¹⁴。另外，CIT 也裁定在符合某些條件下，總統「得 (may)」排除將防衛措施適用於 NAFTA 國家之進口產品，然而，此規定並不要求總統「應 (must)」排除之¹⁵。

肆、結論

美國對進口太陽能產品實施防衛措施之決定，引起各國的強力反彈，目前各國紛紛依據防衛協定第 12.3 條或 GATT 1994 第 19.2 條，要求與美國進行諮商，有些國家甚至依照防衛協定第 8.1 條要求與美國展開貿易補償之談判。此等諮商之後續發展，是否尚會有其他 WTO 會員要求與美國進行諮商，或者各國是否會就此爭議請求成立 WTO 爭端解決小組，皆值得後人持續關注。

Committee on Safeguards, *Imposition of a Safeguard Measure by The United States on Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Request for Consultations under Article 12.3 of the Agreement on Safeguards (China)*, WTO Doc. G/SG/149 (Feb. 6, 2018); Committee on Safeguards, *Imposition of a Safeguard Measure by The United States on Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Request for Consultations under Article 12.3 of the Agreement on Safeguards (Viet Nam)*, WTO Doc. G/SG/156 (Mar. 2, 2018).

¹² North American Free Trade Agreement, art. 802.1, (providing that: “ Any Party taking an emergency action under Article XIX or any such agreement shall exclude imports of a good from each other Party from the action unless: (a) imports from a Party, considered individually, account for a substantial share of total imports; and (b) imports from a Party, considered individually, or in exceptional circumstances imports from Parties considered collectively, contribute importantly to the serious injury, or threat thereof, caused by imports.”)

¹³ Isabelle Hoagland, *CIT Denies Canadian Solar Companies' Plea to Suspend Safeguard Measures*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 36, No. 11, Mar. 9, 2018.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*