

「印尼—輸入許可案」進入仲裁程序

賴珮萱 編譯

摘要

近年來貿易抵制風波不斷，「印尼—輸入許可案」也列為其中之一。美國於今（2018）年 8 月 2 日請求爭端解決機構授權其行使貿易報復措施，印尼則是認為其已對措施進行修改，因此不認同美國之主張，也顯示雙方針對措施之修改是否符合 WTO 規定有所爭論。目前本案進入仲裁程序，根據《爭端解決程序與規則瞭解書》第 22.6 條之規定，仲裁應於合理期限屆滿之日起 60 日內完成。

「印尼—輸入許可案」上訴機構報告於 2017 年 11 月 9 日出爐，然而本案之風波並未因此落幕。印尼原訂應於今（2018）年 7 月 22 日前修改不合理進口限制措施，而於今年 8 月 2 日，美國認為印尼未於合理時間內，使其措施符合世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）協定之規定，因此依據《爭端解決程序與規則瞭解書》（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU）第 22.2 條向爭端解決機構（Dispute Settlement Body, DSB）請求授權報復，然印尼認為其已修改措施，因此雙方對於措施之修改是否符合 WTO 規定有所爭論。本案目前進度已進入仲裁程序。

為瞭解本案後續之法律爭議，先簡介「印尼—輸入許可案」重要爭議，並依據美國及印尼通知文件內容，詳述美國提出 DSU 第 22.2 條適用之理由，以及印尼反駁之依據，最後以未來發展作一結論。

壹、「印尼—輸入許可案」爭議點

美國和紐西蘭控訴印尼實施 18 項與園藝產品、動物和動物產品有關之進口數量限制措施，違反《關稅暨貿易總協定》（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）第 11.1 條（一般性數量限制之禁止規定）、《農業協定》（Agreement on Agricultural）第 4.2 條規定（消除應被關稅化之措施）¹。此外，這些措施也同時違反 GATT 第 3.2 條及《輸入許可程序協定》（Agreement on Import Licensing

¹ WTO Members Review EU Request for Second Compliance Panel in Airbus Dispute, WTO, (Aug. 15, 2018), https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/dsb_15aug18_e.htm.

Procedure) 第 3.2 條。

印尼則抗辯這些措施乃是為了保護清真之公共道德(GATT 第 20 條第 a 款)、把關食品安全以保護人類生命及健康 (GATT 第 20 條第 b 款), 以及確保遵守印尼之關務法規所必要 (GATT 第 20 條第 d 款), 並認為系爭措施乃是為了遏止國內產量暫時性過剩, 試圖以 GATT 第 11.2 條第 c 款第 2 目進行正當化²。最後, 爭端解決小組認為 18 項系爭措施對進口確有限制性效果, 與 GATT 第 11.1 條規定不符, 且由於印尼未能證明系爭措施得以 GATT 第 20 條正當化, 因此小組駁回其抗辯, 上訴機構也對此表示同意³。

根據 DSU 第 21.3 條第 b 款, 三方於今年 6 月 14 日合議印尼執行 DSB 建議及裁決之合理期間為 8 個月, 期限即為今年 7 月 22 日⁴。另外, 三方也同意給予印尼更多的執行時間, 因此針對 DSB 給予「系爭措施 18 (關於國內生產適足性之規定)」⁵之建議與裁決, 美國與紐西蘭同意於上訴機構報告通過後 19 個月內, 皆不會再採行更進一步的行動, 期限即為 2019 年 6 月 22 日⁶。

貳、美國請求 DSB 授權行使報復措施

美國認為印尼並未遵照 DSB 的建議及裁決對其措施進行修整與調整。因此, 依據 DSU 第 22.2 條之規定, 美國要求 DSB 授權暫停其對印尼減讓或其他義務之適用, 而暫停的程度應相當於每年因印尼未遵行 DSB 建議而對美國產生之貿易上不利益⁷。根據特定產品可得資料之初步分析, 於 2017 年此暫停義務之程度粗略估算約 3 億 5 千萬美元, 且因為印尼經濟體持續擴張, 美國將每年更新此數據⁸。

對美國來說, 印尼並未於今年 7 月 22 日前使其措施符合 GATT 下之義務, 而雙方也未達成補償協議⁹。因此, 依據 DSU 第 22.2 條規定, 雙方未於合理期間

² *Id.*

³ *Id.*

⁴ *Indonesia – Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products Agreement under Article 21.3(B) of the DSU*, WTO DOC. WT/DS477/18, WT/DS478/18 (June 19, 2018).

⁵ 措施 18 係關於國內生產適足性之規定, 要求園藝產品、動物與動物產品之進口與否係取決於印尼國內食品供應狀況。郝晏緯、賈棕凱, 「試析印尼輸入許可制度案—以 GATT 第 20 條之審理順序為中心」, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 228 期, 頁 20, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no228/3.pdf> (瀏覽日期: 2018 年 10 月 9 日)。

⁶ *Indonesia – Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products Communication from New Zealand and the United States*, WTO DOC. WT/DS477/19, WT/DS478/19 (June 19, 2018).

⁷ *Indonesia – Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products Recourse to Article 22.2 of The DSU by the United States*, WTO DOC. WT/DS478/20 (Aug. 2, 2018).

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

屆滿後 20 日內獲致滿意之補償，則美國有權請求 DSB 授權其行使報復措施¹⁰。美國將遵循 DSU 第 22.3 條中報復措施實施之原則及程序，而報復措施類型包含以「印尼 GATT 1994 下關稅減讓表」對應美國「調和關稅表 (Harmonized Tariff Schedule, HTS)」進行暫停關稅減讓和其他義務 (包括最惠國待遇義務)¹¹。儘管印尼已針對進口限制法規進行調整，然而美國表示這些並不足夠，於 WTO 收到的評估報告中，美國貿易代表指出美國生產者出口園藝產品至印尼時，仍遇到阻礙¹²。美國也揚言取消印尼貿易上的優惠，亦即，已實行 30 年以上的普遍化優惠關稅制度 (Generalized System of Preferences, GSP)¹³。

參、印尼提出仲裁程序之適用

根據 DSU 第 22.6 條之規定，印尼認為美國未遵循 DSU 第 22.3 條之原則及程序，因此並不同意美國 8 月 2 日文件所提出之暫停減讓程度及相關義務。印尼官方也表示，於今年 7 月 22 日前已頒布 4 項新法規，使其 18 項系爭措施符合 WTO 下義務¹⁴。頒布之 4 項新措施分別為¹⁵：印尼農業部第 23/2018 號法令 (於 2018 年 5 月 24 日實施)、印尼農業部第 24/2018 號法令 (於 2018 年 6 月 6 日實施)、印尼貿易部第 64/2018 號法令 (於 2018 年 5 月 31 日實施) 及印尼貿易部第 65/2018 號法令 (於 2018 年 5 月 31 日實施)。

印尼對美國提出暫停減讓之行為表示遺憾，也認為若對採行之措施有爭論時，一般應透過 WTO 爭端解決程序尋求救濟¹⁶。印尼呼籲美國仔細思量是否有採取順序協議 (sequencing agreement)¹⁷之需求，如同今年 8 月 10 日印尼已與紐西蘭達成順序協議¹⁸。在印尼系爭措施已完全符合 WTO 協定下義務之前提，印

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*

¹² *Indonesia to Seek Clarity from WTO on US Trade Dispute*, FRESH PLAZA, (Aug. 10, 2018), <http://www.freshplaza.com/article/199176/Indonesia-to-seek-clarity-from-WTO-on-US-trade-dispute>.

¹³ *Id.*

¹⁴ WTO, *supra* note 1.

¹⁵ *Indonesia – Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products Recourse to Article 22.6 of the DSU by Indonesia*, WTO DOC. WT/DS478/21 (Aug. 15, 2018).

¹⁶ WTO, *supra* note 1.

¹⁷ 控訴國若先依照 DSU 第 21.5 條請求成立履行審查小組，則可能面臨小組遲至合理期間屆滿三十日後，喪失請求授權報復之權利，故控訴國為避免該情事發生，可能不先行依 21.5 條請求成立小組，而逕行訴諸 DSB 授權報復，此問題大多以締結適用順序協議 (ad hoc sequencing agreement) 來確認，除決定 DSU 條文的先後適用順序外，更重要的是該協議係為避免控訴國於進行 DSU 第 21.5 條之履行審查程序時，因請求報復的期限已過因而喪失向 DSB 請求授權報復的權利。顏志昇，「試析丁香菸案後印尼要求授權報復所可能引發之法律爭議」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，152 期，頁 2，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no152/1.pdf> (瀏覽日期：2018 年 10 月 9 日)。

¹⁸ WTO, *supra* note 1.

尼並不認同美國要求 DSB 授權報復之行為，且不認為美國所提之暫停減讓程度相當其所受之貿易損害¹⁹。紐西蘭則贊同美國之看法，認為印尼並未完全遵從 WTO 之規定，並提到若是印尼希望措施符合 DSB 裁決，則不應僅僅是形式上的修訂，甚至需要撤銷現行措施²⁰。印尼貿易部外貿局長 Oke Nurwan 表示，印尼此刻正研究美國尋求貿易報復的舉動，但其認為印尼之進口措施已遵從 WTO 小組和上訴機構裁決，因此無法理解美國為何仍採取貿易報復²¹。

肆、未來發展

鑑於印尼實施大量貿易與投資障礙，對美國造成嚴重負面影響，因此，美國貿易代表署 (The U.S. Trade Representative's Office) 於今年 4 月表示其正重新審視印尼是否得以適用 GSP²²。印尼獲得此消息後，曾遊說美國高層將其保留於 GSP 國家名單內，以確保國內產品出口至美國時，依然保有 20 億關稅減免優惠²³。於今年 7 月時，印尼貿易部長 Enggartiasto Lukita 也表示會向美國當局提出移除國內對美國蘋果的貿易障礙，使其符合 WTO 規定，以確保美國對印尼 GSP 之持續實行²⁴。而美國也將此案件發展，納入是否保留印尼 GSP 考慮點之一，因此本案後續發展，對印尼來說非常重要。於 2018 年 8 月 15 日 DSB 會議中，本案已依據 DSU 第 22.6 條交付仲裁，目前仍在仲裁程序中，而仲裁應在合理期間屆滿之日起 60 日內完成²⁵。

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ *U.S. Seeks \$350 Million Annual Sanctions in Indonesia Trade Dispute*, REUTERS, (Aug. 7, 2018, 2:18 PM), <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-usa-wto/us-seeks-350-million-annual-sanctions-in-indonesia-trade-dispute-idUSKBN1KS0HQ>.

²² *Id.*

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*

²⁵ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes art. 22.6, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401, (providing that: "...Such arbitration shall be carried out by the original panel, if members are available, or by an arbitrator appointed by the Director-General and shall be completed within 60 days after the date of expiry of the reasonable period of time...").