

簡介「印尼—特定鋼鐵案」上訴機構報告：

兼論對美國 232 措施之可能影響

林幸儒 編譯

摘要

上訴機構於今 (2018) 年 8 月對印尼向源自所有國家之鍍或塗鋁鋅製品課徵從量稅一案，做出小組報告並無違誤之裁決。上訴機構認為小組自行判斷系爭措施是否為防衛措施、並認定系爭措施並非防衛措施之判斷並無違誤，而且也認為小組判定印尼豁免 120 國於此從量稅之外的做法違反最惠國待遇的裁決亦無違誤。當前美國採行之 232 措施，若被訴諸至爭端解決程序，即便小組自行認定為防衛措施，美國仍可抗辯 232 措施之要件不符合《防衛協定》之規定，而係符合國家安全例外，進而拒絕適用《防衛協定》。因此本案判決是否會影響美國 232 措施之定性，仍有疑義。

印尼於 2014 年針對源自於所有國家之鍍或塗鋁鋅製品 (galvalume) 課徵從量稅 (specific duty)，惟又豁免 120 個開發中國家¹。此項課稅措施係印尼依其國內防衛措施相關法令調查後實施，印尼亦同時將此項為期三年之課稅措施通報於 WTO 防衛委員會 (Committee on Safeguards)²。

越南及我國分別為印尼之第一大及第二大鍍或塗鋁鋅製品出口國，印尼此項課稅措施使越南及我國之鋼鐵產業大受影響³。我國與越南遂於 2015 年向世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 提出控訴。在爭端解決過程中，印尼、越南及我國皆一致同意印尼之措施為防衛措施，但越南及我國認為此項防衛措施違反《防衛協定》(Agreement on Safeguards) 之規定，故應撤銷。本案小組裁決於 2017 年 8 月已出爐，印尼於同年 9 月提起上訴，上訴機構則於今 (2018) 年 8 月做出裁決。以下先回顧 2017 年本案小組裁決重點，接著說明上訴機構對印尼質疑小組裁決違誤部分之裁決內容。由於近年來國際間保護主義盛行，美國不斷以 232 條款為由，向各國提高關稅，各國認為此舉似乎有行防衛措施之實的疑慮。因此本案之裁決確定是否會對美國 232 措施之定性產生影響，顯有討論之必要，故於本文最後以專節評析之。

¹ Panel Report, *Indonesia – Safeguard on Certain Iron or Steel Products*, ¶ 2.2, WTO Doc. WT/DS490/R, WT/DS496/R (adopted Aug. 27, 2018) [hereinafter *Indonesia—Iron or Steel Products*].

² *Id.*

³ 經貿談判代表辦公室，WT/DS490 我國控「印尼對進口鍍或塗鋁鋅合金之鐵或非合金鋼扁軋製品實施防衛措施」爭端解決案，2017 年 8 月 19 日，網址：

<https://www.ey.gov.tw/otn/CD9794D4E0D1809E/937421aa-6650-4be0-995a-3b2af9c611f9> (最後瀏覽日期：2018 年 10 月 23 日)。

壹、爭端解決小組裁決

本案小組階段實體爭點主要有二，分別為：印尼之課稅措施究竟是否為防衛措施，及此項措施是否違反《關稅暨貿易總協定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 第 1 條最惠國待遇原則⁴。

首先，小組認為，縱然爭端當事方所主張之理由不同，仍一致認同系爭措施構成《防衛協定》所規範之防衛措施，而欲使小組做出相同之認定，但小組仍應就系爭措施之屬性自行認定，以善盡其客觀評估之責，而非僅依據爭端當事方一致的立場續行認定⁵。根據《防衛協定》第 1 條規定，防衛措施係指 GATT 第 19 條所規範之措施，而依據 GATT 第 19.1 (a) 條，防衛措施係會員暫停 GATT 下之義務，或／且撤銷或修正其於 GATT 下之減讓⁶。小組接著指出，並非任何暫停、撤銷或修正 GATT 義務或減讓之措施皆落入 GATT 第 19 條防衛措施之範疇，而是僅有在此種減讓水平之暫時性調整是為了防止或救濟嚴重損害所必要，始為防衛措施⁷。在印尼的關稅減讓表中，其對於鍍或塗鋁鋅製品並未負有 GATT 第 2 條下之關稅拘束義務，本就可以自由提高系爭產品關稅。因此系爭從量稅並無暫緩、撤銷或修正印尼於 GATT 第 2 條下之義務，據此小組最終認定印尼之課稅措施並非防衛措施⁸。此外，小組認為，由於印尼之課稅措施並非防衛措施，故其豁免 120 國於系爭從量稅之適用，違反 GATT 第 1 條之最惠國待遇原則⁹。

貳、上訴機構裁決

上訴機構首先肯認小組有權評估控訴方所援引之涵括協定條款之適用性，根據《爭端解決規則暨程序瞭解書》(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes) 第 11 條之規定指出，無論爭端當事方是否對所援引之涵括協定條款的適用性提出異議，小組皆有權且必須對其進行獨立且客觀的評估¹⁰。上訴機構亦重申，爭端當事方對措施之描述及其國內法對該措施所給予之特性，並非判斷系爭措施在涵括協定下法屬性的決定性標準，反之小組須基於措施本身之內容與要旨判斷其於涵括條款之適用性¹¹。

針對印尼之從量稅措施是否為防衛措施之爭議，上訴機構認為，GATT 第 19.1

⁴ 本案小組裁決之詳細介紹，請見：林幸儒，「簡介印尼課徵特定鋼鐵進口稅案爭端解決小組裁決」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，220 期，頁 1-7，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no220/3.pdf> (最後瀏覽日：2018 年 10 月 23 日)。

⁵ Panel Report, *Indonesia—Iron or Steel Products*, ¶ 7.10.

⁶ *Id.* ¶ 7.12.

⁷ *Id.* ¶ 7.14.

⁸ *Id.* ¶¶ 7.18, 7.41.

⁹ *Id.* ¶¶ 7.43, 7.44.

¹⁰ Appellate Body Report, *Indonesia—Iron or Steel Products*, ¶¶ 5.33, 5.38, WTO Doc. WT/DS490/AB/R, WT/DS496/AB/R (adopted Aug. 27, 2018).

¹¹ *Id.* ¶ 5.32.

(a) 條之措施應係全部或部分暫緩 GATT 義務，或撤銷與修正 GATT 下之減讓的措施¹²。在本案中，印尼系爭從量稅之課徵並沒有暫停、撤銷或修正任何印尼於 GATT 下之義務或減讓，因此上訴機構維持小組的裁決，認定印尼之課稅措施並非防衛措施¹³。最後，上訴機構認為，印尼未對小組根據 GATT 第 1 條最惠國待遇所做之實體分析或認定提出異議，故上訴機構維持小組之認定，認為印尼之從量稅措施違反最惠國待遇原則¹⁴。

參、本案評析

近年來國際間保護主義高漲，美國援引 232 條款以國家安全為由提高鋼鋁產品之關稅，其行為使得許多 WTO 會員質疑美國係以 232 條款之名行防衛措施之實。雖然美國貿易代表於今 (2018) 年 6 月的聲明中主張，美國沒有採行防衛措施，美國總統所採取之行動係依據美國國家安全法規，而非根據美國的防衛措施法規¹⁵。美國亦未援引 GATT 第 19 條容許緊急防衛措施之規範，以正當化其提高關稅之行為，因此任何其他會員聲稱其所採行之報復性關稅係對美國「防衛措施」的合法回應，都是很荒謬的¹⁶。

有學者認為，本案上訴機構的裁決，強化了小組須獨立評估 WTO 涵括協定適用性的原則，且小組亦不受爭端當事方在系爭議題上之立場所拘束，此裁決似乎將使美國目前以 232 條款所實施之課稅措施面臨挑戰¹⁷。根據本案裁決，印尼所實行之關稅雖係根據印尼之防衛法，但小組及上訴機構皆認定其並非防衛措施¹⁸。同樣地，儘管 232 措施非依據美國防衛法所實行，但仍需由小組決定《防衛協定》是否適用於美國措施之問題¹⁹。最終，美國 232 措施之實體內涵將是決定性標準，而非根據該措施所依據之法律²⁰。然而，此項論點是否得適用於美國之 232 措施仍有疑義。

對於 232 措施，美國始終強調 232 措施並非防衛措施而係基於國家安全法規而採行，故若美國 232 措施被訴諸至 WTO 爭端解決程序，美國將可抗辯其所適用之涵括協定條款為 GATT 第 21 條國家安全例外，係為保護其國家安全而違反 GATT 第 2 條下之關稅拘束義務，跟 GATT 第 19 條並無任何關係。雖本案上訴機構強調小組有獨立評估之職責，得依措施之實體內涵進行判斷，美國仍然得以

¹² *Id.* ¶ 5.55.

¹³ *Id.* ¶¶ 5.65, 5.71.

¹⁴ *Id.* ¶ 6.10.

¹⁵ Brendan McGivern, *WTO Appellate Body Report: Indonesia – Iron or Steel Products*, WHITE & CASE (Aug. 17, 2018), <https://www.whitecase.com/publications/alert/wto-appellate-body-report-indonesia-iron-or-steel-products>.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

其實施 232 措施之情況並不符合《防衛協定》第 1 條之要件，而係為國家安全為由，拒絕適用 GATT 第 19 條之防衛措施。因此，美國 232 條款之認定或許會是「國家安全」如何認定之問題，而非本案防衛措施問題。

肆、結論

「印尼—特定鋼鐵案」之裁決，在防衛措施之認定及小組所負之客觀評估義務上，樹立明確的準則。本案裁決是否能同樣適用於美國 232 條款課徵鋼鋁產品關稅一案，亦值得後人持續關注。

