

簡介「美國—熱軋碳鋼產品平衡稅案」履行審查小組報告

吳敬廉 編譯

摘要

去 (2019) 年 11 月 15 日，「美國—熱軋碳鋼產品平衡稅案」之履行審查小組報告出爐。本次履行審查小組報告有兩個重點：(一) 美國商務部在平衡稅認定中將印度的「國家採礦發展公司」評價為「公共機構」並無不當；(二) 履行審查小組裁決美國並未採取相關實質行動，以修正與 WTO 規範抵觸之「交叉累積」的國內法規定，因而認定美國在此部分並未遵守上訴機構裁決。

(本篇取材自：Brett Fortnam, *WTO Panel Says U.S. Complied with Public Body Aspect of Appellate Ruling*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 37, No. 46, Nov. 27, 2019.)

在「美國—熱軋碳鋼產品平衡稅案 (*United States—Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India*)」中，美國商務部 (United States Department of Commerce) 判定印度「國家採礦發展公司 (National Mineral Development Corporation, NMDC)」屬於「公共機構 (public body)」，2014 年之上訴機構報告裁決此認定係屬不當¹。為了符合上訴機構的建議及裁決，美國商務部嗣後發布新的決定，卻仍視該公司為「公共機構」，印度因而主張美國未遵守上訴機構的裁決²。對此，去 (2019) 年 11 月 15 日出爐之履行審查小組裁決認為，由於 NMDC 未展現充分的經濟自主，美國商務部嗣後關於「公共機構」的認定是恰當的³。

此外，美國於「交叉累積 (cross-cumulation)」⁴的部分敗訴，美國主張其已承諾在國內產業提起平衡稅或反傾銷稅申請時，不主動展開平衡稅或反傾銷稅的

¹ Appellate Body Report, *United States—Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India*, ¶¶ 4.17-4.55, WTO Doc. WT/DS436/AB/R (adopted Dec. 19, 2014) [hereinafter Appellate Body Report, *US—Carbon Steel (India)*].

² Panel Report, *United States—Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India—Recourse to Article 21.5 of the DSU by India*, ¶¶ 1.1-1.3, WTO Doc. WT/DS436/RW (circulated Nov. 15, 2018) [hereinafter Panel Report, *US—Carbon Steel (India)* (21.5)].

³ *Id.* ¶ 8.1.

⁴ 「『交叉累積』係一國在為平衡稅調查時，累積計算只受反傾銷調查之進口品的影響，或是在為反傾銷調查時，累積計算受平衡稅調查之進口品的影響」。唐君豪、林潔如，以美國熱軋碳鋼產品平衡稅案看美國交叉累積 (cross-cumulation) 進口品影響與 WTO 相關協定之合致性，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，166 期，頁 19-20，網址：

調查，然而履行審查小組認為美國尚未證明其已履行此一承諾⁵。以下將介紹履行審查小組對此兩部分的裁決內容。

壹、美國商務部對「公共機構」的認定並無不當

《補貼暨平衡措施協定》(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 簡稱 SCM 協定)中對「補貼」的定義為「政府或公共機構所授與之利益」，故「公共機構」的定義具有相當的重要性⁶。此外，因為美國認為上訴機構對公共機構的定義過於限縮，故此議題對其格外敏感⁷。

美國商務部於做出平衡稅的決定中，將印度政府對 NMDC 的控制權作為判斷其是否為公共機構的決定性因素，而上訴機構認為此認定並不恰當，因此推翻小組裁決⁸。為了符合上訴機構的裁決，商務部在 2016 年 4 月發布更新的平衡稅最終決定，但仍認為 NMDC 為「公共機構」⁹。因此，印度於 2017 年主張美國並未遵守上訴機構的裁決，因美國商務部係錯誤地採用具有爭議性的標準¹⁰。

詳言之，履行審查小組駁回印度關於「美國必須證明印度及其他 WTO 會員將採礦歸類為一項政府功能」的主張¹¹，並指出，此類證明將使美國商務部負擔過於嚴苛的舉證責任¹²。

印度主張，根據以往到現在的發展，上訴機構在決定一實體是否為「公共機構」時，需測試其是否執行政府功能，並利用這樣的測試標準來避免從事私經濟活動的實體被認定為公共機構，因此，SCM 協定僅適用在政府公權力營運下的實體，至於從事私經濟活動的 NMDC 則沒有 SCM 協定的適用¹³。履行審查小組反駁印度主張，並指出適用 SCM 協定時，沒有理由去對公、私領域進行區分¹⁴。

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no166/4.pdf> (最後瀏覽日：2020 年 1 月 10 日)。

⁵ Panel Report, *US—Carbon Steel (India)* (21.5), ¶ 7.319.

⁶ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures art. 1.1(a)(1), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1 A, 1869 U.N.T.S. 14 [hereinafter SCM Agreement].

⁷ *Statements by the United States at the August 15, 2019, DSB Meeting*, U.S. MISSION TO INTERNATIONAL ORGANIZATION IN GENEVA (Aug. 15, 2019), https://geneva.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/290/Aug15.DSB_Stmt_as-deliv.fin_public.pdf.

⁸ Appellate Body Report, *US—Carbon Steel (India)* ¶ 4.36.

⁹ US DEPARTMENT OF COMMERCE, SECTION 129 PROCEEDING: UNITED STATES—COUNTERVAILING DUTY MEASURES ON CERTAIN HOT-ROLLED CARBON STEEL FLAT PRODUCTS FROM INDIA (WTO/DS436) (2016), <https://enforcement.trade.gov/frn/summary/india/2016-10765-1.pdf>.

¹⁰ Panel Report, *US—Carbon Steel (India)* (21.5), ¶ 8.1.

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

印度政府亦表示，NMDC 並非「公共機構」，因為該公司具有「Miniratna 地位」¹⁵，亦即印度政府授與國營企業一定程度的經濟自主¹⁶。美國主張印度並沒有提供相關證據來證明 NMDC 的「Miniratna 地位」得反映出「充分的經濟自主」，且 NMDC 的管理及日常營運仍受印度政府控制，故 NMDC 在印度法制下仍在執行政府功能¹⁷。履行審查小組認為即便美國商務部所提之證據足以認定 NMDC 的「Miniratna 地位」，亦不代表其具充分「經濟自主」¹⁸。

貳、美國不當的用「交叉累積」方式計算進口損害效果

上訴機構報告認為，美國貿易法要求美國國際貿易委員會（United States International Trade Commission, USITC）於國內產業提交平衡稅措施的申請與美國商務部主動展開反傾銷調查的日期相同時，應「交叉累積」計算補貼、傾銷、與非補貼相關產品進口的損害效果¹⁹。上訴機構認為美國貿易法「本身」違反了 SCM 協定第 15 條，該條規定不允許在平衡稅調查程序時對進口產品採取「交叉累積」的計算方式²⁰。

印度於履行審查程序中主張，並不存在任何美國「為遵守建議及裁決而採行的措施」²¹。美國則認為，美國貿易法對主管機關所為之要求並未違反 WTO 規範，因此美國並不需要另外採取能符合爭端解決機構（Dispute Settlement Body, DSB）建議的任何措施²²。再者，假使美國貿易法本身與 WTO 規範不一致，美國也沒有違反 DSB 的建議，因為商務部在過往的案件中已行使其裁量權，在國內產業提起平衡稅或反傾銷稅申請時，不主動展開平衡稅或反傾銷稅的調查，且其承諾將在未來繼續維持此種做法²³。

履行審查小組注意到雙方當事國均同意美國貿易法仍然有效，且該條條文自原案開始至此未被修正²⁴。退步言之，即使履行審查小組並不排除美國仍有透過修改違反 WTO 規範之國內法以外的手段，來遵守 DSB 建議的可能性²⁵，而將美

¹⁵ 印度將國營企業依據營業額、資產淨值、與淨收入等因素，將國營企業區分為三種不同類型，分別為「Navratna」、「Maharatna」、「Miniratna」。其中，具有「Miniratna」地位的國營企業在一定的條件下，可以享有採取合資形式成立公司、設立子公司或在海外開設辦事處等有限度的經濟自主。*Meaning of Navratna, Miniratna, Maharatna Companies?* CURRENT AFFAIR TODAY, <http://www.currentaffairtoday.com/meaning-navratna-miniratna-maharatna-companies/> (last visited Jan. 10, 2020).

¹⁶ Panel Report, *US—Carbon Steel (India)* (21.5), ¶ 7.60.

¹⁷ *Id.* ¶ 7.52.

¹⁸ *Id.* ¶ 7.78.

¹⁹ Tariff Act of 1930, 130 Stat. 210 19 USC § 1677(7)(G)(i) (2018); Appellate Body Report, *US—Carbon Steel (India)*, ¶ 4.629.

²⁰ SCM Agreement, art.15.3; Appellate Body Report, *US—Carbon Steel (India)*, ¶ 4.629.

²¹ Panel Report, *US—Carbon Steel (India)* (21.5), ¶ 7.303.

²² *Id.*

²³ *Id.*

²⁴ *Id.* ¶ 7.309.

²⁵ *Id.* ¶ 7.317.

國的承諾視為「為遵守建議及裁決而採行的措施」，然仍存在許多問題²⁶。因主動展開平衡稅或反傾銷調查的準備工作具有機密性，國內產業代表並無法依循正式管道得知美國商務部計畫主動展開調查的期日，因此不能排除其在同一天提交調查申請書的可能性²⁷。

雖然美國認為此種情況屬於過度臆測，不過小組認為美國並沒有提出令人信服的證據來確保此種情形絕對不會發生²⁸。儘管美國指出商務部得自動終止該調查程序，然而這也不能保證每有特定情狀發生時，該調查程序必定會被終止²⁹。當調查繼續進行，商務部仍有義務採用「交叉累積」的方式來計算補貼、傾銷、非補貼相關進口貨品的損害效果³⁰。

綜上所述，履行審查小組認為美國並沒有符合 DSB 的建議，採取使美國貿易法符合 SCM 協定的措施³¹。

參、結論

關於在 SCM 協定下對「公共機構」的定義，一直以來都是各方爭執的焦點³²，本案之履行審查報告在「公共機構」方面做出有利美國的認定，卻在「交叉累積」的爭點上認定美國未採取遵守 DSB 的建議。面對如此結果，美國已在去（2019）年 12 月 19 日對本案提起上訴³³，然而現今上訴機構因未達法定人數而陷入癱瘓，本案未來是否懸而不決，仍須進一步觀察。

²⁶ *Id.* ¶ 7.318.

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.*

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.* ¶ 7.320.

³² 關於 SCM 協定下對「公共機構」認定標準的爭議，可參考本刊第 257 期專論：黃意晴，「從美中平衡稅案探討國有企業於 SCM 協定下之「公共機構」認定標準」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，第 257 期，頁 7-15，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no257/2.pdf>（最後瀏覽日：2020 年 1 月 10 日）。

³³ Notification of an Appeal by the United States under Article 16 of the Understanding in Rule and Procedures governing the Settlement of Disputes (DSU), *Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India—Recourse to Article 21.5 of the DSU by India*, WTO Doc. WT/DS436/21 (Dec. 19, 2019).