

試析烏克蘭對汽車之防衛措施與 WTO 規範之合致性

顏志昇、黃馨葳

日本於今 (2013) 年 10 月 30 日向 WTO 提起爭端解決程序¹，指控烏克蘭對進口汽車所為之防衛措施有違反 WTO 內括協定之虞，其認為烏克蘭遲至防衛措施調查結束二年後始作出課徵特別關稅之決定並不合理，並指謫烏克蘭並未滿足實施防衛措施之若干要件²，而歐盟與俄羅斯亦隨後加入諮商之行列。本年 3 月 21 日烏克蘭即通知世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之防衛委員會 (Committee on Safeguard)，表明其將對不同引擎排氣量之進口汽車課徵特別關稅，課徵期間將於本年 4 月 14 日起維持三年，此舉引發各國之關切³。然而，在 WTO 使用防衛措施有許多規定須注意，蓋防衛措施之實施必須符合不歧視原則，所有進口產品將受到同等貿易限制，而此舉將對所有出口汽車至烏克蘭之會員造成不便，影響範圍甚鉅。而本文欲探究日本之質疑是否為真，試分析烏克蘭措施與 WTO 規範之合致性並著重在烏克蘭措施是否滿足發動防衛措施之實體要件部分。

本文以下將分為三大部分。第一部分將略述事實部分，簡介烏克蘭向進口汽車臨時關稅之措施，以作為後續分析之基礎。第二部分為法律分析，討論烏克蘭實施防衛措施是否符合防衛協定規範，將聚焦於四項防衛措施之實體要件—進口數量增加、未可預見之發展、造成國內產業嚴重損害或有嚴重損害之虞、因果關係之分析；最後，作一結論。

簡介烏克蘭向進口汽車課徵臨時關稅之措施

烏克蘭於今年 4 月 14 日起對進口汽車實施防衛措施，烏克蘭指出在 2008 年至 2010 年之間，烏克蘭本土汽車產量下滑 79%，銷售量大幅下降 86%，顯示進口汽車對其國內產業已造成嚴重損害，因此針對引擎排氣量 1,000cc 至 1,500cc 之進口汽車課徵 6.46% 的特別關稅，而引擎排氣量在 1,500cc 至 2,200cc 之進口

¹ Request for Consultations by Japan, *Ukraine – Definitive Safeguard Measures on Certain Passenger Cars*, WT/DS468/1 (Oct. 30, 2013).

² *Japan Launches WTO Challenge on Ukraine Safeguard Duties*, *Bridge Weekly Trade News Digest*, ICTSD, Vol.17, No. 37, Nov. 7, 2013, available at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/178460/> (last visited Dec. 9, 2013).

³ 烏克蘭對汽車採行提高關稅防衛措施而再度於 WTO 遭受抨擊，貿易救濟動態週報，經濟部貿易調查委員會，2013 年 4 月 3 日，網址：
<http://www.moeaitc.gov.tw/itcweb/weekly/wFrmWeeklyN.aspx?type=1&weeklyseq=514> (最後瀏覽日：2013 年 12 月 9 日)。

汽車則課徵 12.95% 的特別關稅。以下續分析烏克蘭爭議措施是否滿足防衛協定之四實體要件。

爭議措施實體要件分析

四項防衛措施之實體要件分別為進口數量增加、未可預見之發展、造成國內產業嚴重損害或有嚴重損害之虞、進口增加和損害是否有因果關係，本文將依序分析。

1. 進口產品數量增加

防衛措施係用以紓緩產業所受進口衝擊，採取防衛措施的前提要件之首即是「進口增加」，是以為判斷進口增加是否已經導致國內產業嚴重損害或嚴重損害之虞前，進口國首應先評估所有相關的進口增漲數量之數據。根據防衛協定第 2.1 條規定，「進口數量增加」係指絕對數量之增加或相對於國內產量之相對數量增加⁴。當進口產品增加的數量呈現持續上揚走勢，即為絕對增加 (absolute increase)，符合進口增加的要件。除此之外，如果進口數量的增加雖非持續不斷地上升，但是如果仍符合相對增加 (relative increase) 的情況，亦屬符合進口增加的要件。換言之相對增加係指縱使進口的速率與數量雖非持續上升，但是因為該爭議產品的進口國國內整體市場縮小，造成進口產品在國內市場的占有率相對而言呈現上升的趨勢。

根據烏克蘭通知 WTO 展開調查之文件，評估進口數量以及其對應的銷售占有率等相關的市場變化。以「絕對增加」的角度評估，數據顯示 2010 年進口產品相較於 2009 年增 70%⁵；以「相對增加」的角度評估，則數據呈現 2012 年進口產品銷售占有率較 2008 年增加 16%、較 2009 年增加 12%。烏克蘭僅提供 2012 年和 2008、2009 年之數據，依照上述數據，進口產品有絕對增加及相對增加的情形，但是仍不足以證明符合防衛協定第 2.1 條之要件。

根據阿根廷鞋案 (*Argentina—Footwear*) 上訴機構指出⁶，進口增加在質和量上，需相當近期、突然、急遽且相當重大 (recent enough, sudden enough, sharp enough and significant enough)，並且造成產業嚴重損害或嚴重損害之虞。調查機關應審查近期的進口狀況，以及過去幾年的進口趨勢，關於調查期間應選擇多

⁴ 防衛協定第 2 條第 1 項：「會員僅得於依據如後條文規定，認定一產品係在絕對或相對於國內生產為數量增加之情況下進口，並因而對生產同類或直接競爭產品之國內產業造成嚴重損害或有嚴重損害之虞時，始得對該產品得採行一項防衛措施。」

⁵ Notification to the Committee on Safeguards upon Initiation of an Investigation Process Relating to Serious Injury or Threat Thereof and the Reasons for It, *Ukraine*, G/SG/N/6/UKR/9 (July 15, 2011)

⁶ Appellate Body Report, *Argentina—Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS121/AB/R (Dec. 14, 1999).

長來進行比較，依美國對韓國鋼管採防衛措施案 (*US-Steel Safeguards*)，小組認為應由調查機關決定調查期間，只要其方式係客觀、無偏見的⁷，在該案調查機關選擇過去五年的時間進行調查，並未違反義務，因調查時間包括近期的進口情形，期間長度亦足以證明進口增加。小組也提及並非對兩個時間點作比較，當進口有增加，即是認為符合防衛協定第2.1條之規定。根據烏克蘭之通知文件，在2010年調查期間，進口汽車數量與2008年相比，在國內的生產和消費市場方面，分別增加37.9%和37.1%⁸。雖然調查單位有權決定調查期間，然而僅選擇兩時間點作比較，並不能謂證明符合防衛協定2.1條之要求。另外，烏克蘭防衛措施調查時間至2010年，然而直到2013年才決定實施防衛措施，時間上已有相當間隔，並不符合阿根廷鞋案上訴機構所提及之進口增加需相當近期，因此與防衛協定2.1條有違。

2. 未可預見之發展

在採取防衛措施前，主管機關須證明進口之增加係未可預見的發展 (*unforeseen developments*) 所致。雖然WTO防衛協定並未就此一要件作明文規定，但是GATT 1994第19.1條 (a) 款係規定未可預見之發展⁹，乃指會員當初進行GATT義務相關之談判時，不能合理預見其承諾履行關稅減讓等義務，在未來可能導致進口大量增加，因此造成國內產業有受損害之虞。未可預見之發展此一要件非屬防衛協定之內容，但根據阿根廷鞋案 (*Argentina-Footwear*) 之上訴機構報告，GATT 1994第19條與防衛協定係「累積適用」關係，故此未可預見之發展也是實施防衛措施之實體要件之一。因此各國主管機關應證明未可預見的發展之存在。在美國鋼鐵防衛措施案中，爭端解決小組認為該案存有未可預見之發展。但是美國未能提供合理且足夠解釋 (*reasoned and adequate explanation*)，證明未可預見之發展造成產品之進口增加。目前爭端解決案例並無明確指出應如何證明未可預見之發展才屬充分，應以個案認定為妥。烏克蘭通知WTO展開調查之文件中¹⁰，烏克蘭主張未可預見發展是存在的，理由為雖然烏克蘭國內市場汽車銷售減少，但是2010年汽車進口比2008年烏克蘭之汽車生產增加37.9%，本文認為烏克蘭雖主張有未可預見之發展，但其未能明確闡述係因當初進行GATT義務相關之談判時不能合理預見其承諾履行關稅減讓等義務，在未來可能導致進口汽車大量之增加，因而造成國內汽車產業有受損害之虞，是以此要件可能受到極大之

⁷ Panel Report, *United State –Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products*, WT/DS248/R, (July 11, 2003).

⁸ Notification under Article 12.1(b) of the Agreement on Safeguards on Finding a Serious Injury or Threat thereof Caused by Increased Imports, Notification Pursuant to Article 12.1(c) of the Agreement on Safeguards, Notification Pursuant to Article 9, Footnote 2 of the Agreement on Safeguards, *Ukraine*, G/SG/N/8/UKR/3, G/SG/N/10/UKR/3, G/SG/N/11/UKR/1 (July 15, 2011)

⁹ 一九九四年關稅暨貿易總協定，第 19 條第 1 項 (a) 款：「如因不可預見之發展或由於締約國基於本協定所負義務之效果，包括關稅減讓，某一產品大量輸入該締約國，以致損及國內同類產品或直接競爭產品之製造商或有損害之虞，則該締約國對此項產品為防止或彌補損害，於必要時期及必要範圍內，得暫停履行本協定全部或一部之義務，取消或修正對該產品之關稅減讓。」

¹⁰ *Supra* note 5.

挑戰。

3. 國內產業受嚴重損害或有嚴重損害之虞

WTO 防衛協定第 2 條第 1 項及第 4 條第 1 (a) 項明定損害程度的標準須達嚴重程度¹¹。如果進口雖然增加，但是國內產業並未因此受創，那麼產業就沒有救濟的必要，就不具有採取防衛措施的正當性。而所謂「嚴重損害」(serious injury) 係指國內產業整體上的重大損害。在損害判斷上，是以產業整體來判斷，不能僅針對少數個別幾家規模及市占率不具代表性的業者的損害做判斷。根據防衛協定第 4 條第 2 (a) 項¹²，嚴重損害的程度係指進口國的產業整體處於極為困難的處境地，而綜合參酌的事證包括產業整體在銷售量、產量、產能、產能利用率、損益及勞工人口等方面的變化。在美國羊肉防衛措施案中 (US—Lamb) 上訴機構表示¹³，嚴重損害必須是很高的 (very high)、嚴重的 (exacting)。根據烏克蘭之通知文件，其中提及與 2008 年相比，2010 年的數據顯示，烏克蘭國內產業中產品之生產量減少 78.9%，國內產品之銷售量減少 86.33%，該生產活動之收益減少 89.9%，該產業之勞工就業率減少 51.56%，烏克蘭該產業勞工生產力減少 46.3%¹⁴，以此來說明該產業已遭受到嚴重損害。本文認為綜合以上，烏克蘭之生產量、銷售量、勞工就業率等皆減少一半也上，對產業已造嚴重影響。

4. 因果關係

依 WTO 防衛協定第 4 條第 2 (b) 項，有關產品進口增加與嚴重損害或威脅的兩者間必須具有因果關係¹⁵。國內產業的損害原因也有可能係在同一時間受到進口以及進口增加以外的其他因素所共同導致，則產業不得將損害完全歸因於進口問題。

根據烏克蘭官方主導之投資計畫報告指出，烏克蘭汽車市場在 2009 年至 2010 年大幅下降，在同時期烏克蘭在 2009 年至 2010 年遭受經濟和財政危機，導致 GDP 下跌 15%，匯率急劇貶值，且個人可支配所得也下降¹⁶，家戶可支配所得

¹¹ 防衛協定第 4 條第 2 (b) 項：「嚴重損害係指一國內產業所受之重大全面性損害而言。」

¹² 防衛協定第 4 條第 2 (a) 項：「依據本協定之規定認定增加之進口產品是否已對國內某項產業造成嚴重損害或有嚴重損害之虞的調查，主管機關應評估所有與該產業有關之客觀及可計量性的相關因素，特別是涉案產品進口增加之絕對與相對比率及數額、增加之進口產品在國內市場占有率、銷售、生產量、生產力、設備利用率、利潤與損失之改變情況及就業情況。」

¹³ Appellate Body Report, *United States — Safeguard Measure on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb from New Zealand*, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R (May 1, 2001)

¹⁴ *Supra* note 5.

¹⁵ 防衛協定第 4 條第 2 (b) 項：「前款的認定必須依據客觀證據之調查顯示，涉案產品之進口增加與嚴重損害或有嚴重損害之虞間具有因果關係。若進口增加以外之因素，同時對國內產業造成損害，則該項損害不應歸因於進口增加。」

¹⁶ Invest Ukraine, *Industry Overview: Automotive Sector*, available at http://investukraine.com/wp-content/uploads/2012/10/Automotive-Sector_20092012_FIN.pdf (last visited Dec. 4, 2013).

(Disposable Income per Household) 也明顯下降，2008年至2010年，分別為3,443美金、3,055美金、3,158美金¹⁷。上述資料顯示，烏克蘭當時遭逢經濟上危機，使汽車產業受到衝擊。因此烏克蘭產業之受損並不能完全歸因於外國進口增加，而是可能由其他因素共同導致。

另外，在美國對自歐盟進口小麥麵粉採防衛措施案中 (*United States – Wheat*)，上訴機構指出進口增加不須為造成國內產業嚴重損害之唯一原因，但是增加進口與嚴重損害間應具「真正且實在之原因與結果之關係」(genuine and substantial relationship of cause and effect)¹⁸，然而一國採行防衛措施時是否符合真正且實在之原因與結果關係，仍須個案而定。本文認為進口增加可能是汽車產業遭受損害之原因之一，但兩者間是否存在真正且實在之原因與結果關係，烏克蘭需提出資料證明。雖然防衛協定關於因果關係並不嚴格要求進口增加為產業受嚴重損害或嚴重損害之虞的唯一因素，但是倘若經認定有嚴重損害或有嚴重損害之虞之原因並非來自於進口之增加，則應將此部分損害或威脅排除於損害認定之外，於烏克蘭通知WTO文件中，烏克蘭僅提出進口絕對數量增加趨勢及其認為產業受損害之證據，並未具體說明其中因果關係為何，亦未述明進口增加以外造成產業損害之因素，或解釋雖存在其它構成損害之原因，然進口增加仍造成嚴重損害。而本文目前雖未能明確得知進口增加造成之損害程度，但烏克蘭國內汽車廠商可能確因進口車輛之增加而有虧損或倒閉之情形，若未來此爭議防衛措施衍生為爭端，本文認為因果關係此要件將成為烏克蘭被挑戰之重點之一。

結論

日本於DSB爭端解決機制下指控烏克蘭違反WTO內括協定，而本文以實施防衛措施時所須滿足之四實體要件檢示烏克蘭對進口汽車課徵特別關稅之作法是否符合WTO之規範，經檢視後發現烏克蘭之爭議措施似乎無法同時符合此四實體要件之要求，然本文認為烏克蘭在WTO下三種貿易救濟手段中選擇防衛措施係有其原因，因若其能成功主張進口車輛係「絕對增加」，則可暫時不須補償其他會員國，雖發動此措施之國家應負擔之義務不可謂不輕，然烏克蘭可能考量其國內汽車產業對本國經濟之重要性而實施此一措施為其內國汽車產業提供安全閥，以期在這段期間內該產業能提升自我競爭力以對抗進口產品之衝擊，故此措施之實行應為烏克蘭於利弊權衡下審慎評估之結果，然該措施是否能達成其目的且能經得起會員國之挑戰，仍有待觀察。

¹⁷ Euromonitor International, *World Consumer Income and Expenditure Patterns 2012*, available at http://www.euromonitor.com/medialibrary/PDF/Book_WCIEP.pdf (last visited Dec. 4, 2013).

¹⁸ Appellate Body Report, *United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities*, WT/DS166/AB/R (Dec. 22, 2000)