

以小組報告談「阿根廷影響貨品進口限制措施案」之最新進展

謝欣晏、蔡元閣

世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱WTO) 14個會員國於2012年3月在貨品貿易理事會 (Council for Trade in Goods) 提交聯署聲明¹, 對阿根廷之貿易限制措施表達強烈關切², 巴西亦單方面增加對阿根廷之貿易障礙以進行反擊³。此案件於2012年3月底率先由歐盟 (European Union) 向阿根廷提出諮商⁴。於後, 美國⁵、日本⁶、墨西哥⁷與歐盟⁸則於同年內分別將本案提交WTO爭端解決機制。今 (2014) 年8月22日, 阿根廷影響貨品進口措施一案之爭端解決小組報告出爐⁹, 有鑒於我國為本案之第三方, 此案法律爭點、系爭措施、小組結論等皆為重要且涉及諸多WTO法律爭點之解釋, 故有其重要性而值得多加關注。是以, 本文於下將首先介紹本案之事實背景, 接著論述此次小組判決重點, 最後為本文結論及後續發展。

案件事實背景

一、系爭措施之介紹

本案之系爭措施有二: 一為由各種措施組合 (combination of actions) 而成的「不成文」(unwritten) 之「與貿易有關之限制性要求」(Restrictive Trade Related Requirements, 以下簡稱RTRRs¹⁰) ; 另一則為「進口前申報書」

¹ *Joint Statement on Argentina's Import Restricting Policies and Practices*, USTR, Mar. 2012, available at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2012/march/joint-statement-argentin-as-import-restricting-policies>.

² WTO News, *More members urge Argentina to lift import-licensing measures*, Mar. 30, 2012, available at http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/good_30mar12_e.htm (last visited Oct. 4, 2014).

³ Ana Flor, *Exclusive: Brazil targets Argentina with trade licenses*, REUTERS, May 15, 2012, available at <http://www.reuters.com/article/2012/05/15/us-brazil-argentina-trade-idUSBRE84E04G20120515> (last visited Oct. 5, 2014).

⁴ WTO News, *EU files dispute against Argentina*, May 25, 2012, available at http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/ds438rfc_25may12_e.htm (last visited Oct. 5, 2014).

⁵ WTO News, *Japan and the United States file separate disputes against Argentina on import licensing*, Aug. 21, 2012, available at http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/ds444_445rfc_21aug12_e.htm (last visited Oct. 5, 2014).

⁶ *Id.*

⁷ 然墨西哥後於同年12月撤銷告訴; *Disputes Roundup: Mexico Withdraws Panel Request against Argentina as Panama Brings Fresh Claim; China-US Row Escalates, Bridges Weekly Trade News Digest*, ICTSD, Vol. 16, No. 44, Dec. 19, 2012, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/disputes-roundup-mexico-withdraws-panel-request-against-argentina-as> (last visited Oct. 5, 2014).

⁸ *EU requests WTO dispute settlement panel over Argentina's import restrictions*, EUROPEAN COMMISSION, Dec. 6, 2012, available at <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=849> (last visited Oct. 5, 2014).

⁹ WTO News, *Panel reports issued in dispute over Argentina's import measures*, Aug. 22, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/438_444_445r_e.htm (last visited Oct. 5, 2014).

¹⁰ 控訴方原稱之為 RTRRs, 然小組於報告中以 TRRs 稱之, 以下通篇以 TRRs 稱之。

(Declaracion Jurada Anticipada de Importacion; Advance Sworn Import Declaration, 以下簡稱DJAI)，分別詳述如下：

(一) 「與貿易有關之要求」措施 (Trade-Related Requirements measures, 以下簡稱TRRs措施)

根據控訴方之主張，阿根廷要求進口商及其他企業經營者 (economic operator) 履行與貿易相關之承諾作為其進口至阿根廷之條件。該等承諾主要包含下列五項：(1) 自阿根廷出口等值之產品 (one-to-one requirement)；(2) 限制進口量或降低進口品之價格 (import reduction requirement)；(3) 抑制自阿根廷匯出他國之資金 (non-repatriation requirement)；(4) 於阿根廷投資或增加既有投資 (investment requirement)；(5) 對其本國製造之貨品納入自製率要求 (local content requirement)¹¹。控訴方進一步申明TRRs措施：(1) 係由上揭五類要求履行承諾中之一項或多項組合所組成；(2) 係未規定於任何已頒布之法律或規章中之不成文措施；(3) 係強加於阿根廷境內之企業經營者，作為其進口或取得某些利益之條件；(4) 特別係透過DJAI執行；(5) 係由阿根廷政府以消除貿易逆差以及促進進口替代為目的所強加之要求¹²。

(二) 進口前申報書 (DJAI)

DJAI程序係由阿根廷國家稅務管理局 (Administración Federal de Ingresos Públicos; Federal Public Revenue Administration, 以下簡稱AFIP) 於2012年1月5日經第3252/2012號決議¹³ (General Resolution 3252/2012) 發布¹⁴，並於同年2月1日生效。然而，針對DJAI及其相關規章，阿根廷並未向WTO盡通知義務¹⁵。DJAI程序要求進口商必須於進口至阿根廷前，由報關行¹⁶透過AFIP網站之SIM系統 (Sistema Informático MARIA, SIM system) 提出申請，提供相關進口資訊¹⁷。

在登入SIM系統完成手續之後，DJAI之申請進入「註冊」狀態¹⁸

¹¹ Panel report, *Argentina—Measures Affecting the Importation of Goods*, ¶6.121, WT/DS438/R WT/DS444/R WT/DS445/R (Aug. 22, 2014).

¹² Panel report, *Argentina—Import Measures*, ¶6.125.

¹³ ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS, RESOLUCIÓN GENERAL AFIP N° 3252/2012, available at http://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/REAG01003252_2012_01_05.

¹⁴ 阿根廷政府公告自本(2012)年2月1日起進口至阿根廷之所有消費性產品須預先申報進口，經濟部國際貿易局，2012年1月13日，網址：<http://www.trade.gov.tw/World/Detail.aspx?nodeID=45&pid=334903> (最後瀏覽日：2014年10月5日)。

¹⁵ Panel report, *Argentina—Import Measures*, ¶6.365.

¹⁶ 若進口商本身已依據AFIP第333/99號決議案之規定註冊，則其亦可自行提出DJAI之申請。

¹⁷ Panel report, *Argentina—Import Measures*, ¶6.368; DJAI要求之進口資訊包括：進口商之姓名與納稅人識別碼；報關人之姓名與識別碼；海關註冊地 (customs office of registration)；貨櫃之數量、代碼、容量與類型；進口品之各項及總離岸價格 (F.O.B value) 與其相應之貨幣；關稅分類；銷售單位之類型與數量；商品狀況；原產地；預計出貨及抵達之日期。

¹⁸ *Id.* ¶6.370; 在SIM系統中登錄後，隨著程序的過渡，將可能有五種階段，分別為「註冊」狀態、「觀察」(observed) 狀態、「退出」(exit) 狀態、「無效」(voided) 狀態、「取消」(cancelled) 狀態。

(“registered” status)，其後進口商始有180天之期間進口經認證之貨品¹⁹。此外，相關政府機構²⁰有權介入觀察，並使DJAI程序進入觀察狀態。一旦該程序進入觀察狀態，進口商即不得再進口至阿根廷。然而，除了受AFIP審查之案件會以SIM系統主動知會進口商原因之外，其餘政府機構在審查之時並不會主動告知進口商確切原因及通過審查需額外補充之資訊或文件，須由進口商自行與該等單位接洽。是以，進口商無從得知其進口將可能受何機關審查並進入觀察狀態²¹。另外，每一DJAI皆可能被「任一或同時多個『有與AFIP簽加入協定（accession agreement）之政府機構』」所觀察²²。唯有在所有之觀察狀態解除後，進口商方能進入「退出」狀態（“exit” status）繼續進口²³。若無任何政府機構於指定期間內進入觀察，則DJAI亦會進入「退出」狀態，進口商得以繼續進口。

二、控訴方之主張

TRRs方面，各控訴方共主張阿根廷違反GATT第X條²⁴第1項、第XI條1項以及第III條4項²⁵。（但小組以司法經濟²⁶原則為由不審理系爭措施與GATT第X條第1項、第3項(a)款以及輸入許可程序協定下相關條文之合致性。）而DJAI方面，歐盟、加拿大、美國等控訴方一共主張DJAI違反GATT第XI條1項、第X條第1項與第3項(a)款。控訴方亦主張DJAI違反輸入許可程序協定（Agreement on Import Licensing Procedures）下之第1.3條、1.4條(a)款、1.6條、3.2條、3.3條、3.5條(f)款、5.1條、5.2條、5.3條以及5.4條之規定。

小組判決重點

在討論爭端雙方之實體性主張之前，由於TRRs措施係不成文，小組首先解釋TRRs措施係體現於企業經營者以及阿根廷政府簽訂之協定或來往之信件中，且小組亦收到許多證據支持TRRs中的要求之存在²⁷，小組並認定TRRs措施係一

¹⁹ *Id.* ¶6.372.

²⁰ *Id.* ¶6.374; 目前參與「觀察」之政府機構包括 AFIP、貿易秘書處（The Secretariat of Domestic Trade）、藥品與食品暨醫療技術管理局（The National Drugs, Food and Medical Technology Administration）、毒品防治暨打擊販毒規劃秘書處（The Planning Secretariat for the Prevention of Drug Addiction and the Fight Against Drug Trafficking）。

²¹ Panel report, *Argentina—Import Measures*, ¶6.383.

²² *Id.* ¶6.373.

²³ *Id.* ¶6.380.

²⁴ GATT 第 X 條係有關於貿易法令之公布及施行。

²⁵ 除上述之控訴外，日本亦指控 TRRs 措施本身（as such）違反 GATT 第 XI 條第 1 項及第 III 條 4 項。小組指出，由於系爭措施係「不成文」，故日本可因此為「本質上的主張」（as such claims）。援引過往上訴機構之案例，本案小組認為系爭措施因符合（1）控訴方聲稱違反 WTO 規範規則或規定（rule or norm）可歸因於被告會員國；（2）控訴方得以明確證實系爭措施之具體內容（precise content）；（3）系爭措施具有一般與未來之適用性（general and prospective application）等三要件，故 TRRs 措施「本身」與 GATT 第 XI 條第 1 項及第 III 條 4 項不合致；Panel report, *Argentina—Import Measures*, ¶¶6.318-321, 6.343.

²⁶ 司法經濟原則係指小組僅審理對解決爭端有必要之爭點，目的在於使爭端解決方得以最少的成本，盡可能有效率地解決爭端。

²⁷ Panel report, *Argentina—Import Measures*, ¶¶6.156, 6.165; 該等證據特別係體現於國內法律、法規、政策文件之影本；私營公司與政府官員之通訊；政府官員之聲明或官方網站之注意事項

「單一措施」(single measure)²⁸。接著小組即以下順序分析各協定義務：

一、系爭措施與GATT第XI條第1項²⁹

(一) TRRs措施與GATT第XI條第1項之合致性

在TRRs方面，關於是否違反第XI條第1項，小組認為系爭措施須符合兩個要件：(1) TRRs措施是否構成「配額、進出口許可證或其他措施」；以及(2) TRRs措施是否對來自任一締約國之任一產品之輸入構成禁止或限制³⁰。

小組認為，TRRs措施表面上並非「配額或進出口許可證」，但其發現前案³¹對「其他措施」採「廣義範圍」(broad scope)解釋，認為TRRs措施與過去小組關於「其他措施」之標準相符，故符合第一要件³²。關於第二要件，小組認為TRRs措施對產品輸入阿根廷有限制性條件(limiting conditions)，並對之構成限制³³。小組指出，針對證據顯示，為符合進口要求，進口商不得從事與其商業行為無關之商業活動，且此類商業活動並非出自其商業決策，其皆僅為符合阿根廷所施加之需求而採行³⁴。綜上所述，小組裁定TRRs措施違反GATT第XI條第1項³⁵。

(二) DJAI與GATT第XI條第1項之合致性

關於DJAI，由於阿根廷反駁控訴方之主張，認為GATT第XI條第1項僅適用實質性之措施，而非與進口相關之手續或要求(formalities or requirements that are connected with importation)，故主張系爭措施僅能以GATT第VIII條審理³⁶。小組認為關於系爭措施是否係海關手續(customs formality)而受GATT第VIII條規範為一門檻問題(threshold issue)，故先審理之。此外，小組認為，海關手續等此類措施是否可自GATT第XI條第1項之適用範圍排除，且GATT第VIII條與第XI條第1項是否互斥(mutually exclusive)亦為審理之要點³⁷。

小組認為，DJAI係一阿根廷決定進口權(right to import)的程序，且小組重申GATT第XI條第1項之條文之「其他措施」意指該條文實際上涵括所有對進

(notes)；刊載於阿根廷報章雜誌之文章；公司負責人之聲明；產業調查數據；市場商情機構(market intelligence entities)之報告。

²⁸ *Id.* ¶6.231.

²⁹ General Agreement on Tariffs and Trade, art. XI: “No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.”

³⁰ Panel report, *Argentina—Import Measures*, ¶6.244.

³¹ Panel Report, *Argentina – Measures Affecting the Export of Bovine Hides and Import of Finished Leather*, ¶11.17, WT/DS155/R (adopted Feb. 16, 2001); GATT Panel Report, *Japan – Trade in Semi-Conductors*, ¶104, L/6309 (adopted May 4, 1988).

³² Panel report, *Argentina—Import Measures*, ¶¶6.246-248.

³³ *Id.* ¶6.254.

³⁴ *Id.* ¶¶6.262, 6.263.

³⁵ *Id.* ¶6.265.

³⁶ *Id.* ¶6.419.

³⁷ *Id.* ¶¶6.425, 6.426.

出口構成禁止或限制之措施，是以，關稅、進口程序或手續並不會因此排除第 XI 條第 1 項之適用³⁸。關於 GATT 第 VIII 條與第 XI 條第 1 項之互斥性，小組援引 *US-Gasoline*³⁹ 案中上訴機構之條約有效性解釋原則⁴⁰ (principle of effective treaty interpretation)，因此認為並無原因指向該二條文互斥，且 GATT 第 XI 條第 1 項之適用範圍較廣，而 VIII 條則較為限縮 (more limited in scope)⁴¹。

小組接著審理 DJAI 是否違反第 XI 條第 1 項。小組認為，由於並不會自動 (not automatic) 取得「退出」狀態，故 DJAI 程序限制進口產品之市場進入；此外，該程序造成廠商對於進口產生不確定性；再者，該程序並非「不論廠商之進口表現，而允許進口商可自由進口」之情形；最後，該程序對進口商施加了無關其正常進口活動之顯著負擔⁴²。綜上所述，小組認為，不論 DJAI 程序是否屬進出口許可證，該程序實對貨品之進口構成限制，故違反第 XI 條第 1 項⁴³。

二、系爭措施與 GATT 第 III 條 4 項

控訴方認為 TRRs 措施中之自製率要求違反 GATT 第 III 條 4 項。小組援引 *Korea – Various Measures on Beef* 一案⁴⁴ 中，上訴機構所建立之法律標準 (legal standard) 進行審查。該標準包含三個要件：(1) 進口品與國內產品是否為「同類產品」(2) 系爭措施是否為「影響內地銷售、推銷、購買、運輸、經銷或使用」之法律、規章及要求 (3) 進口產品所被賦予之待遇是否不低於國內同類產品所享受之待遇⁴⁵。

關於同類產品之要件，基於過往小組之判例，若原產地係進口產品與國內產品之唯一差異，則無需以傳統同類產品判斷標準進行分析，即可判斷為同類產品。小組指出，自製率要求之適用下進口產品與國內產品唯一之差別係其原產地，故小組裁定 TTRs 措施在自製率要求方面符合第 III 條 4 項下之同類產品⁴⁶。關於第二要件，小組認為證據顯示，企業經營者為了進口或為獲取稅收優惠 (tax incentives) 與低息貸款 (soft loans) 等好處，自製率必需達到阿根廷政府所要求之一定程度，故小組認為自製率要求屬於 III:4 條下之「要求」(requirement)⁴⁷。小組接著審理該要求是否「影響」內地銷售、推銷、購買、運輸、經銷或使用。關於「影響」一詞，小組循過往之案例，定義為「具有效果」(having “an effect on”)⁴⁸。小組指出，製造商由於自製率要求之故，變相

³⁸ *Id.* ¶¶6.433, 6.435.

³⁹ Appellate Body Report, *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, p. 23, DSR 1996:I, 3 at 21.

⁴⁰ *US-Gasoline* 案中之上訴機構表示，根據維也納條約法公約 (Vienna Convention on the Law of Treaties) 中之解釋通則 (general rule of interpretation)，條約解釋必須賦予所有所有條約用語意義與效果。解釋者不得採用會使條約之整個條文與段落冗餘或無益之解釋方法 (adopt a reading that would result in reducing whole clauses or paragraphs of a treaty to redundancy or inutility)。

⁴¹ Panel report, *Argentina—Import Measures*, ¶¶6.442, 6.443.

⁴² *Id.* ¶6.474.

⁴³ *Id.* ¶6.479.

⁴⁴ Appellate Body Report, *Korea – Various Measures on Beef*, ¶133.

⁴⁵ Panel report, *Argentina—Import Measures*, ¶¶6.271, 6.272.

⁴⁶ *Id.* ¶¶6.273-276.

⁴⁷ *Id.* ¶¶6.278-280.

⁴⁸ *Id.* ¶6.282.

被鼓勵必須使用國內生產之同類產品，致使進口商原先可達到之進口程度下降。故小組判定TRRs措施在自製率要求方面有「影響內地銷售、推銷、購買、運輸、經銷或使用」之實⁴⁹。

最後，關於系爭措施是否進口產品不低於國內同類產品所享受之待遇。小組指出，提供誘因致使廠商使用國內產品高於進口產品之政府措施，在諸多案例中，過往之小組皆認定為有違反GATT第III條4項之實⁵⁰。爰此，小組認為系爭措施使企業經營者可因採用較多之國內產品而獲得好處，影響進口產品於阿根廷市場之競爭情況，致使進口產品被賦予之待遇低於國內同類產品，故TRRs措施中與自製率要求相關之部分違反GATT第III條4項⁵¹。

故小組作出TRRs措施係單一措施、系爭措施以及TRRs措施本身違反GATT第XI條第1項與第III條4項之認定，阿根廷皆已提起上訴⁵²。

結論與後續發展

整體而言，此份小組報告之結果不利於阿根廷。對此，美國⁵³與歐盟⁵⁴兩控訴方紛紛肯認小組之判決，並敦促阿根廷根據小組之判決，儘快撤除其與WTO規範不合致之措施。此外，美國認為小組之裁決再次申明「任/恣意的進口許可制度」(discretionary import licensing system)係為GATT第XI條所禁止⁵⁵。而此案敗訴方阿根廷亦已於9月26日向上訴機構提交上訴通知⁵⁶，關於此爭端最終之認定將值得繼續追蹤。

⁴⁹ *Id.* ¶¶6.285, 6.286.

⁵⁰ *Id.* ¶6.291

⁵¹ *Id.* ¶6.294.

⁵² WTO, *Notification of Appeal*, WT/DS438/15, WT/DS444/14, WT/DS445/14 (Sept. 29, 2014).

⁵³ *United States Prevails in WTO Trade Enforcement Dispute Against Argentina's Import Licensing Restrictions*, USTR, Aug. 2014, available at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/August/US-Prevails-in-WTO-Dispute-Against-Argentinas-Import-Licensing-Restrictions>.

⁵⁴ *EU welcomes WTO ruling against Argentinian measures on imports*, EUROPEAN COMMISSION, Aug. 22, 2014, available at http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-943_en.htm (last visited Sept. 29, 2014).

⁵⁵ *WTO Panel Faults Argentine Import Measures, In Win For U.S., EU, Japan*, INSIDE US TRADE, Sept. 4, 2014.

⁵⁶ WTO News, *Argentina appeals panel reports on import measures*, Sept. 29, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/ds438_444_445apl_26sep14_e.htm (last visited Oct. 8, 2014).