

中國請求美國 ITC 駁回美國鋼鐵公司於 337 調查中反托拉斯及偽造產地之指控

李旺達 編譯

摘要

面對中國鋼鐵業不斷向外輸出鋼鐵產品及在「經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)」會議中減產協商破局，「美國鋼鐵公司 (United State Steel Corporation, USS)」向美國「國際貿易委員會 (International Trade Commission, ITC)」針對中國鋼品提起 337 調查並提出共謀定價、偽造產品來源地及竊取商業機密等指控。中國於今 (2016) 年 8 月 26 日以控訴方所提出法律要件不完備為由，請求 ITC 駁回 USS 對其之反托拉斯指控，並在 9 月 8 日對偽造產品來源地指控提出另一項駁回申請。論者認為，中國業者先後提起駁回申請的訴訟策略，除了拖延訴訟以及避免其內部營運資訊遭公開外，亦可能是為中、美兩國政治協商爭取時日。

(取材自：*ITC Asked To Dismiss U.S. Steel's Antitrust Claims In 337 Investigation*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 34, Sept. 2, 2016.)

2016 年 4 月，各國於「經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)」談判鋼鐵減產未果，促使「美國鋼鐵公司 (United State Steel Corporation, USS)」於 4 月 26 日提請「國際貿易委員會 (International Trade Commission, ITC)」進行 337 調查，針對中國鋼品提出共謀定價、偽造產地來源地及竊取商業機密等指控。面對 USS 上述指控，中國業者分別於 8 月 26 日針對反托拉斯指控，以及 9 月 8 日針對偽造產品來源地指控提出反駁申請，而 USS 也先後針對中方的駁回申請提出意見。本文針對中國業者提出之兩次駁回申請，分述雙方法律立場，並分析本次中國業者採取的訴訟策略及本案未來可能發展¹。

壹、本案發展

根據 USS 於 4 月 26 日所提出的訴狀，其針對中國鋼鐵業者所提出的指控包含：透過共謀影響產品價格；透過轉運規避反傾銷、反補貼義務；以及竊取商業機密。對此，USS 所尋求之救濟包含：針對所有中國鋼品的一般性排除令 (general exclusion order)、針對 40 家中國鋼品之有限排除令 (limited exclusion order)、以

¹ 關於本案竊取商業機密之指控只涉及寶鋼公司一家中國業者，該調查應會繼續進行而不受此二次反駁申請影響，參考：*U.S. Steel: Chinese Pressing Old Arguments In New Motion To Dismiss 337 Case*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 37, Sept. 20, 2016.

及停止與制止令 (cease and desist order)。

根據中國業者於 8 月 26 日提交給 ITC 的申請書，中方委任律師表示 USS 針對中國鋼鐵公司共謀降低出口鋼品售價的主張違反反托拉斯法之常例。反托拉斯法之目的在防止廠商透過聯合行為制定高價損害消費者利益，且 USS 未主張實際損害，因此其反托拉斯主張應被駁回。

這份由數家中國業者聯合提出的駁回申請，希望駁回 USS 於 337 調查中之反托拉斯主張，其中駁回理由包含：USS 未證明中國業者以低於生產成本之價格賣出他們的鋼品、未證明中國業者在取得壟斷地位後將提高售價填補財務損失、以及未證明 USS 受有相當於反托拉斯法下的損害。

本案先前由於未通知「美國商務部 (Department of Commerce)」及案情可能涉及反傾銷法與平衡稅法，而遭到行政法院法官 Dee Lord 暫停訴訟。在 ITC 以書面裁定調查繼續約兩週後，中國業者便提出了反托拉斯指控之駁回申請。根據 USS 在 9 月 6 日的回覆，美方業者認為中方的駁回申請在反托拉斯法與掠奪性定價的適用上具有瑕疵，並指出中國廠商只是重申先前主張，並希望 ITC 能夠繼續調查此案²。

在 9 月 8 日，中國業者又針對偽造原產地指控提出另一項反駁請求，認為其本身並未參與偽造的行為，也主張消費者並未因此受到欺騙。關於中方此兩項反駁申請，行政法官尚未作出裁決³。

貳、關於共謀定價之指控

USS 於訴狀中援引「修曼法 (The Sherman Act)」第 1 條並依照體系解釋，指出被告廠商共同控制產量、出口量與價格，構成關稅法第 1337 條下的「不公平競爭方法 (unfair methods of competition)」。其主張中國業者有能力透過「中國鋼鐵工業協會 (Chinese Iron and Steel Association, CISA)」進行共謀定價行為，並有意傷害美國本國廠商⁴。

一、中國業者之反駁

根據中國業者於 8 月 26 日所提出之反駁申請，中方認為 USS 除未證明其受

² *Chinese Companies: U.S. Steel 'Cherry-picking' Court Precedent To Support 337 Case*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 36, Sept. 16, 2016.

³ INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 1.

⁴ 李建歡，「美國關稅法第 1337 條所引發貿易規範適用的問題——以美國鋼鐵公司對中國鋼鐵產品申請之貿易調查為例」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，198 期，頁 16-31，頁 23，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no198/2.pdf> (最後瀏覽日：2016 年 9 月 22 日)。

有反托拉斯之損害外，也無法證明其售價為掠奪性定價。中方於駁回申請中的理由如下：

(一) 中國鋼品之售價未低於成本

中國業者認為美國反托拉斯法未涵蓋 USS 之主張，如主張中國鋼鐵不正當地降低其本身售價。中方認為，根據日前美國商務部對於中國鋼品之反傾銷與平衡稅裁定，未證明中國鋼品售價低於成本。相反地，該裁定顯示中國業者受有政府補貼，代表中國鋼品售價並非低於成本。低於成本的售價為證明掠奪性定價的必須要件之一。中國業者並譴責 USS 誤用反托拉斯法，保護自己免於競爭者的低價競爭，並認為此舉顯示其欲確保自身產品維持目前高昂的售價。

中國業者在反駁申請中認為，價格競爭正是反托拉斯法中所保護的一種競爭方式，並表示 USS 所依據的美國商務部裁定，亦即中國業者以低於正常價格(fair value)之售價出售其商品，是個誤判。其認為反傾銷及反平衡稅法中的低於正常價格售價並不同於反托拉斯法中的低於成本售價。

(二) 中國不具排擠競爭者之主觀意圖

中國業者也表示，假使 USS 退出市場，他們也沒有漲價的意圖，因為任何的漲價意圖都將造成其他外國鋼鐵公司以更低價產品加入競爭。既然沒有漲價的意圖，掠奪性定價中的主觀意圖要件於本案中並不具備。

(三) 中國業者於市場上不具有支配地位

中國業者也提到他們在美國的共同市佔率過低，無法產生太多影響。根據中方之申請書，中國鋼鐵在美國鋼鐵總進口中實際上只佔約 3%，而剩下 97%的進口量可作為被控訴方未來任何價格提升的指標，甚至在美國整個鋼鐵產業離開市場的情形下仍可發揮指標作用。考量到上述幾點理由，USS 認為被告將在「後掠奪期間 (post-predation period)」提高售價以彌補過去損失的指控並不可信。

(四) 美國鋼鐵公司並未舉證相關損害

中國業者認為 USS 並未提出反托拉斯法中所要求的損害證明，反而是透過規範犧牲消費者，藉此保護自身免於競爭。根據中方的反駁申請書，美國最高法院長久以來均認為原告必須舉證受到損害 (即該法所欲救濟之損害)，才能夠提起反托拉斯訴訟。

舉例而言，若在有漲價的共謀，一個因此支付較高價格的消費者會因這樣的共謀受到反托拉斯法下之損害。此原則主要是為避免競爭中不利的廠商，如本案

中的 USS，利用反托拉斯法扭轉競爭結果。中方表示，廠商因無法向消費者索取更高的價格而蒙受的損害，並非反托拉斯法下定義之損害。

二、美國鋼鐵公司之回覆

根據 USS 於 9 月 6 日提出之聲明，其主張 337 調查中的價格調整行為指控並不需要證明被告有掠奪性定價的行為。相反地，修曼法第 1 條指出，「任何用來限制州際間或與外國之間的貿易或商業之契約、以反托拉斯形式或其他形式的聯合、以及共謀，係非法的」⁵。

USS 認為中國業者將「克萊登法 (Clayton Act)」第 4 條下之反托拉斯法與美國關稅法第 1337 條兩種法律概念混為一談；前者保護競爭行為與消費者，後者則是保護國內廠商免於進口商品的不公平競爭行為。美方亦主張中國業者誤用了法律概念，並試圖說服 ITC 337 調查並不包括價格調整，除非控訴方證明存在法律上可補償的損害。美方此項主張是基於美國聯邦法院中對於價格調整之要件要求並不適用於 ITC 的案件⁶。

參、關於偽造產品來源地之指控

近年來，美國商務部對中國鋼品加諸反傾銷與平衡稅，使得部分業者透過轉運及偽造產品來源地的方式規避之。USS 於訴狀中援引「拉納姆法 (Lanham Act)」，主張部分中國廠商以虛假文件 (false document) 以及轉運商品的方式規避美國商務部日前對其鋼品加諸之反傾銷稅及平衡稅⁷。

一、中國業者之反駁

中國業者於 9 月 8 日的另一項駁回申請中認為，中國鋼品的來源地標示錯誤是由於個別消費者要求分銷商將中國鋼品偽裝成來自其他國家的鋼品，藉此規避關稅，並降低生產成本。中方宣稱這代表了消費者與客戶早已了解該產品來源地並不正確，所以不符合拉納姆法規範。中國業者並主張 USS 未提出證據證明中國業者與原告指控行為是否具有關聯性。相反地，美方所提出的指控應只針對分銷商。

中方的駁回申請更指出，USS 指控中所提及的關稅稽查人員並非拉納姆法中的消費者。中方表示，根據 USS 最初的訴狀，「欺瞞關稅稽查人員」為偽造產品

⁵ INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 2.

⁶ *U.S. Steel: Chinese Companies' Request To Dismiss 337 Case Would Gut ITC*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 35, Sept. 9, 2016.

⁷ 李建歡，前揭註 4，頁 25-26。

來源地指控中最關鍵的部分，但拉納姆法卻只保護消費者與購買者⁸。

二、美國鋼鐵公司之回覆

USS 在 9 月 19 回覆中指出中國廠商所提出之駁回申請並未向 ITC 提出新的證據。美方亦對中國業者所謂「偽造產品來源地並未造成消費者混淆」的主張提出反擊。根據美國判例，中國廠商使用錯誤運送單據的行為，即可推定消費者們會因此對該轉運產品的來源地產生混淆。

又根據另一判例，USS 更主張外國公司雖然不直接出口產品到美國，但當該公司認知其分銷商將進行轉運時，對違反拉納姆法的行為仍具有可歸責性。一名不願公開身份的分銷商也宣稱他們僅是進口鋼品與其他美國顧客的中間人，並從未進行產品來源地的標示行為⁹。

肆、專家意見

中國業者所提起的駁回申請，目的是希望在被迫揭露其內部營運狀況或遭完全阻擋於美國市場前，本案的兩項核心指控能遭到駁回。若中國業者的兩項申請均被 ITC 駁回，337 調查將會繼續進行，如此將使得美國當地業者得向其提起證據揭示 (evidentiary discovery)，或詰問中方業者高層。然而，更值得注意的是本案揭示的證據是否能夠公開予更多美國鋼鐵業者做為參考¹⁰。

關注此案的律師認為本次爭議可能會由兩國政府透過雙邊或多邊協商程序來解決，而相關的公司如提起系爭調查的 USS，皆可能加入該協商。協商結果可望解決本案如共謀定價或偽造產品來源地等指控，以換取中國政府及鋼鐵業者作出具體讓步。上述方式會比目前 ITC 最終裁決的目標日期 (2018 年 3 月 2 日) 更快解決此項爭端。

和解亦可避免全面禁止中國鋼品進口所伴隨之潛在政治風險或中國於 WTO 的控訴。若中國真的於 WTO 提起控訴，可能之主張包含：美國因中國之非市場經濟地位而對其業者歧視，進而違反「關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)」¹¹；或其採取非必要、且較具貿易限制效果之措施而違反「技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT)」¹²。

⁸ *ITC Asked To Dismiss False Designation Of Origin In U.S. Steel's 337 Case*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 36, Sept. 16, 2016.

⁹ INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 2.

¹⁰ *Attorneys: China's Steel Industry Trying To Keep Books Closed In 337 Case*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 37, Sept. 22, 2016.

¹¹ 關於 337 調查程序與 WTO 規範之合致性可參考：李建歡，前揭註 4，頁 16-31。

¹² *Judge In U.S. Steel's 337 Investigation Welcomes Efforts To Narrow Case*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 37, Sept. 23, 2016.

伍、結論

面對 USS 提起的 337 調查中共謀定價、偽造產品來源地及竊取商業機密的指控，中國業者分別提起兩次反駁申請。第一次反駁申請涉及共謀定價指控，中方卻是以其定價不符合掠奪性定價之要件為由請求 ITC 駁回。然而掠奪性定價之法律認定實比共謀定價更加嚴格，中方以如此理由請求之背後動機值得深入思考。第二次反駁申請涉及偽造產品來源地指控，中國業者以消費者知情及自身對分銷商行為不具可歸責性為由，認為該指控無法成立。論者認為中國業者欲透過訴訟技巧避免美方取得其企業營運資訊，且本案未來也可能以政治協商而非以美國國內法解決。

綜上所述，可以推測中國業者此兩次駁回申請實為一種訴訟策略，故其駁回申請的理由與 USS 訴狀內容不符並不足為奇。此種訴訟策略不僅是避免涉及其內部營運資訊的 ITC 調查，也可能是為了日後的政治協商爭取更多時間。由於本案涉及全球鋼鐵產能過剩問題，以及中國鋼品在美國市場是否受到禁止或限制進口，其發展值得吾人持續關注。