

美國國際貿易委員會認定應對進口太陽能產品 實施防衛措施

賴珮萱 編譯

摘要

自 2001 年後，美國國際貿易委員會 (United States International Trade Commission, ITC) 首次進行 201 條款調查，並於今 (2017) 年 9 月 22 日認定美國國內太陽能產業因進口受到嚴重損害。該份報告書將於今年 11 月 13 日提交美國總統川普 (Donald Trump)，以決定是否對太陽能模組與電池實施防衛措施。各國則認為本案不符合防衛措施之要件，並援引與美國簽訂之自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 提出豁免，加拿大等國家在 ITC 調查中雖得以豁免於此次防衛措施所適用之範圍，但美國總統仍有最終決定權。

(本篇取材自：*ITC Probes Request for Safeguard Tool during Injury Hearing in Solar Case*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, No. 21, May 26, 2017.)

美國國際貿易委員會 (United States International Trade Commission, ITC) 於今 (2017) 年 9 月 22 日宣布美國國內太陽能產業因太陽能電池與模組大量進口而受到嚴重損害，並擬依據美國 1974 年貿易法 (Trade Act of 1974) 201 條款實施防衛措施¹。此為繼 2001 年鋼鐵防衛措施案之後，首次開啟 201 條款調查。本案的申請人為 Suniva 和 SolarWorld 兩大公司，其聲稱代表美國境內 9 成製造商，並請求對進口太陽能模組與電池採用 4 年期關稅，搭配進口配額或對太陽能模組設定最低價格。ITC 預計於今年 11 月 13 日向美國總統川普提交報告，並由其就防衛措施之實施範圍與方式做出最後決定。然而，本案與 2001 年美國鋼鐵防衛措施案爭議雷同，ITC 仍未將「未預見之發展 (unforeseen developments)」等要件納入調查考量範圍，而可能再次引發各國質疑。

為使讀者充分了解 201 條款調查程序與本案之發展，本文將以時序呈現本案發展，第壹部分著重 2017 年 8 月 15 日召開的第一次聽審會內容，整理各利害關係人於損害認定時所提出的法律意見，及 ITC 損害認定之結果；第貳部分則以 2017 年 10 月 3 日的第二次聽審會內容，介紹申請人建議之救濟方式與其法律爭

¹ 19 U.S.C. §2251.

議；最後總結並說明本案未來可能之發展。

壹、第一次聽審會之各方立場

針對太陽能產品實施進口防衛措施案，ITC 於今 (2017) 年 8 月 15 日召開第一次聽審會，針對損害認定聽取正反方意見，美國太陽能產業協會 (The Solar Energy Industries Association, SEIA) 與我國、中國、加拿大、墨西哥、韓國等各國代表均列席表示反對意見。反對方除認為本案不符合 201 條款要件外，與美國簽訂有自由貿易協定的加拿大、墨西哥和韓國等諸多國家亦援引相關條款提出豁免。以下將詳述各方立場與其法律依據：

一、本案未符合防衛措施之要件

根據 201 條款，ITC 應就特定產品之進口增加，是否為國內生產相同或直接競爭產品產業遭受嚴重損害或受有嚴重損害威脅之「實質原因 (substantial cause)²」進行調查與認定³。惟 201 條款所認定之「嚴重損害 (serious injury)」，其程度較反傾銷稅及平衡稅所要求之「實質損害 (substantial injury)」更為嚴格⁴。倘若 ITC 裁定具有嚴重損害，其將會向總統建議相關救濟措施，並由總統對救濟措施做出最終決定⁵，相關可採行之救濟措施包括實施關稅配額 (Tariff-rate quota)、提高關稅、數量限制措施或是開啟國際談判 (International negotiations) 等等⁶。

我國、韓國、印尼等代表強調 ITC 應將美國於世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之義務納入考量。其中，韓國援引「阿根廷鞋類 (Argentina—Footwear (EC)) 案⁷」針對 WTO 防衛協定 (Agreement on Safeguards) 第 2 條之解釋，指出所謂的「進口增加」必須相當「近期、突然、急遽、重大 (recent,

² 實質原因係指重要且其重要性不亞於其他原因之原因；See 19 U.S.C. §2252(b)(1)(B), (providing that: “For purposes of this section, the term ‘substantial cause’ means a cause which is important and not less than any other cause.”).

³ 19 U.S.C. §2252(b)；本段中譯參考至：國貿局駐美代表處經濟組，美國 1974 年貿易法第 201 條款防衛措施調查簡介，頁 2，網址：

https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwii9Pji0fzWAhXBkZQKHAdCLIQFggIMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.trade.gov.tw%2FApp_Ashx%2FFile.ashx%3FFilePath%3D.%2FFiles%2FDoc%2Fda0eccc9-1e50-465e-a96e-e723ff912fbd.pdf&usq=AOvVaw1c6-e9I-8NAw4l5OTD6fo (最後瀏覽日：2017 年 10 月 19 日)。

⁴ 林彩瑜，WTO 制度與實務，2 版，頁 290 (2013 年)。

⁵ 本段中譯參考至：國貿局駐美代表經濟組，前揭註 3。

⁶ 19 U.S.C. §2252(e)；本段中譯參考至：國貿局駐美代表經濟組，前揭註 3。

⁷ Appellate Body Report, *Argentina—Safeguard Measures on Imports of Footwear*, ¶¶ 129-131, WTO Doc. WT/DS121/AB/R (adopted Jan. 12, 2000).

sudden, sharp, significant)」，且調查機關必須基於嚴格的審查標準進行認定⁸。墨西哥則提出，防衛措施須累積適用 GATT 第 19 條第 1 項 a 款「未預見之發展」要件與防衛協定之規定⁹。然而 ITC 並未分析本案是否屬「未預見之發展」且「是否由於締約國在本協定下負擔義務（含關稅減讓義務）之結果」而使得國內生產同類產品或直接競爭產品生產者受有嚴重損害，或有嚴重損害之虞¹⁰。據此，墨西哥要求 ITC 在一定時間內提供相關資料，以便給予相關國家對其提出意見¹¹。

SEIA 則提出，Suniva 公司在發動此次調查前，已依美國法典第 11 章（破產法）進行債務重整，SolarWorld 德國的母公司 Solar World AG 也同時在 4 月申請破產。據此，SEIA 主張此二家公司請求 201 條款調查之動機並非基於整體產業之損害，而係在維護其公司本身利益。

二、援引 FTA 條文豁免防衛協定之調查與適用範圍

美國與他國洽簽的 FTA 中，對防衛協定之調查與適用具有特殊規定，故加拿大、墨西哥、韓國、新加坡、澳洲等國家均希望透過其 FTA 規範豁免於本次防衛措施之適用。如根據 NAFTA 第 802 條的規定，締約國豁免防衛調查與適用之要件分別有：1. 是否為造成大量進口之重要國家：經調查後如未列為前五大供應國，則可被暫時排除¹²；2. 是否為造成嚴重損害之實質原因：若在損害期間，從特定成員國進口之成長率「明顯地」低於該進口國在該期間內之整體進口成長率，則該成員國可因符合上述要件而完全豁免¹³。加拿大與墨西哥均

⁸ U.S. INTERNATIONAL TRADE COMMISSION [U.S. ITC], PRE-HEARING BRIEF OF THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KOREA 3 (2017).

⁹ U.S. ITC, GOVERNMENT OF MEXICO PRE HEARING BRIEF AND REQUEST TO PARTICIPATE AS DIPLOMATIC WITNESS AT HEARING FOR INVESTIGATION NO. TA-201 -75 CRYSTALLINE SILICON PHOTOVOLTAIC CELLS (WHETHER OR NOT PARTIALLY OR FULLY ASSEMBLED INTO OTHER PRODUCTS) 24 (2017).

¹⁰ 本段中譯參考至：林彩瑜，WTO 制度與實務，2 版，頁 287（2013 年）。

¹¹ U.S. ITC, GOVERNMENT OF MEXICO POST-HEARING BRIEF FOR INVESTIGATION NO. T A-201-75 CRYSTALLINE SILICON PHOTOVOLTAIC CELLS (WHETHER OR NOT PARTIALLY OR FULLY ASSEMBLED INTO OTHER PRODUCTS) 4 (2017).

¹² North American Free Trade Agreement [NAFTA], art. 802.2(a), (providing that: “imports from a Party, considered individually, account for a substantial share of total imports, those imports normally shall not be considered to account for a substantial share of total imports if that Party is not among the top five suppliers of the good subject to the proceeding, measured in terms of import share during the most recent three-year period; and...”).

¹³ NAFTA, art. 802.2(b), (providing that: “...imports from a Party normally shall not be deemed to contribute importantly to serious injury, or the threat thereof, if the growth rate of imports from a Party during the period in which the injurious surge in imports occurred is appreciably lower than the growth rate of total imports from all sources over the same period.”).

認為其符合上述要件¹⁴，故應被豁免於此次防衛救濟措施。

SolarWorld 則主張 NAFTA 第 802.2 條 a 款之「原則上 (Normally)」一詞暗示著，在一定情況下，即使 NAFTA 締約國非屬前五大來源國，仍可被認定為對損害具實質貢獻之出口國。根據上述解釋，請願方進一步指出：即使加拿大目前並非前五大來源國，然而以其目前出口成長幅度，加拿大將會「快速地 (quickly)」或「在近期 (in the near future)」成為五大來源國，因此足以構成嚴重損害之「實質原因」¹⁵。申請人此主張的意圖，或在預防廠商將生產線轉移至排除於此次防衛措施範圍的加拿大並繼續對國內產業造成損害¹⁶。加拿大駁斥這樣的說法，指出在事實層面，申請人的說法純屬猜測，並未提出任何證據說明加拿大的進口會因防衛措施之實施而增加。且就法律層面而言，無論是美國法律及 NAFTA 規定中，均無以進口「可能 (might)」增加為由，拒絕 NAFTA 締約國家豁免於防衛措施的規定¹⁷。

除就 NAFTA 第 802.2 條之解釋具有歧異，Suniva 亦針對 NAFTA 附件 401 原產地規則適用提出疑義，其認為太陽能模組原產地應以電池產地為基準，而非模組本身¹⁸。由於加拿大與墨西哥之太陽能模組皆是以第三國的晶矽太陽能電池做組裝，在原產地之判斷上不屬於其國家之出口產品，故不得以 NAFTA 排除於此次的救濟措施。加拿大則反駁，NAFTA 第 401 條允許加拿大在製造時使用國外進口產品¹⁹，且在符合 NAFTA 附件 401 原產地規則 (rules-of-origin) 的情況下即可被視為其本國產品。

韓國亦援引美韓自由貿易協定 (U.S.-Korea Free Trade Agreement, KORUS FTA) 第 10.5 條作為抗辯²⁰。首先，韓國認為其產品無論數量或價格上均僅佔市

¹⁴ See U.S. ITC, *supra* note 9, at 5.

¹⁵ U.S. ITC, POST-HEARING BRIEF FOR INJURY PHASE OF GOVERNMENT OF CANADA 5 (2017).

¹⁶ *Id.* at 6.

¹⁷ *Id.* at 7.

¹⁸ 太陽能模組由多項先進材料所構成，例如：邊框、玻璃、封裝材料、太陽能電池、背板、接線盒，參照：杜邦公司網頁，網頁：<http://www.dupont.com.tw/products-and-services/solar-photovoltaic-materials/what-makes-up-solar-panel.html> (最後瀏覽日：2017 年 10 月 14 日)。

¹⁹ NAFTA, art. 401(b), (providing that: “each of the non-originating materials used in the production of the good undergoes an applicable change in tariff classification set out in Annex 401 as a result of production occurring entirely in the territory of one or more of the Parties, or the good otherwise satisfies the applicable requirements of that Annex where no change in tariff classification is required, and the good satisfies all other applicable requirements of this Chapter;”).

²⁰ U.S.-Korea Free Trade Agreement [KORUS FTA], art. 10.5.1, (providing that: “... This Agreement does not confer any additional rights or obligations on the Parties with regard to actions taken under Article XIX of GATT 1994 and the Safeguards Agreement, except that a Party taking a global safeguard measure may exclude imports of an originating good of the other Party if such imports are

場上百分之 6，而不符合損害之實質原因。此外，其他國家進口成長率為韓國之 5 倍以上²¹，因此本案之損害係基於韓國以外之其他原因，而韓國之產品進口與此次損害並無因果關係²²。新加坡、澳洲等國家也提出與美國之間 FTA 中類似條款作為抗辯²³。

三、小結

ITC 最後以無異議的投票結果，認定太陽能模組與電池的大量進口確實是造成美國同類或類似產品產業嚴重損害的實質原因²⁴。在計算國家進口量時，美國針對 NAFTA 國家採用模組之生產地作為認定，而其他國家則採用電池之生產地判斷²⁵。經計算後，墨西哥列為前五大供應國，而不可以依 NAFTA 規定進行排除²⁶。韓國之出口量被認定為造成嚴重損害之實質原因，不得以 KORUS FTA 豁免²⁷。ITC 則認定加拿大、澳洲、新加坡、哥倫比亞等國²⁸進口並非此次嚴重損害之實質原因，得以藉由與美國之間的 FTA 條款豁免於此次防衛措施之實施²⁹。

貳、後續發展與相關爭議

本案第二次之聽審會，ITC 已於今 (2017) 年 10 月 3 日召開，主要目的是為討論貿易救濟之方式以及關稅課徵之數額。Suniva 和 SolarWorld 建議之防衛措施為 4 年期關稅，並搭配進口配額或對太陽能模組設定最低價格³⁰，認為這才能增加國內太陽能產品之市占率。

not a substantial cause of serious injury or threat thereof.”).

²¹ U.S. ITC, *supra* note 8, at 4-6.

²² *Id.* at 8.

²³ 提出 FTA 豁免的國家另有：哥倫比亞、中美洲 5 國（尼加拉瓜、洪都拉斯、薩爾瓦多、瓜地馬拉、哥斯達黎加）、加勒比地區的多明尼加共和國、約旦、秘魯和巴拿馬，參考：*Crystalline Silicon Photovoltaic Cells (Whether or Not Partially or Fully Assembled Into Other Products)*, U.S. ITC, https://www.usitc.gov/press_room/news_release/2017/er092211832.htm (last visited Oct. 14, 2017).

²⁴ U.S. ITC, *supra* note 23.

²⁵ U.S. ITC, PUBLIC VERSION OF THE STAFF REPORT II-7 (2017).

²⁶ *Id.* at IV-14, 32.

²⁷ U.S. ITC, *supra* note 23.

²⁸ FTA 豁免的國家另有：中美洲 5 國（尼加拉瓜、洪都拉斯、薩爾瓦多、瓜地馬拉、哥斯達黎加）、加勒比地區的多明尼加共和國、約旦、秘魯和巴拿馬，參考：*Id.*

²⁹ *Id.*

³⁰ Nicholas Groom, *Divided U.S. solar sector spars over trade relief at hearing*, REUTERS (Oct. 3, 2017, 12:44 P.M.), <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-solar/divided-u-s-solar-sector-spars-over-trade-relief-at-hearing-idUSKCN1C80C5>.

SEIA 則認為此建議措施違法。依據美國 1974 年貿易法第 203 條，若採取關稅措施，課予或增加的幅度不可超過當時產品輸入價格的百分之 50 以上³¹，而 SEIA 認為相較於目前的零關稅，申請人的提案已違反法規³²。另外，在計算數量限制之容許進口量時，應將最近三年具有代表性的數據納入考量依據³³。SEIA 指出請願方僅參考 2013 年至 2015 年數據，而未將 2016 數據納入計算³⁴。歐盟則認為美國若想保護國內產業，關稅配額將是「唯一」適當的實行措施，因為其能根本解決全球太陽能產能過剩之問題，並可維持貿易流動而同時有利於美國消費者。

為了符合川普政府重視美國製造業的政策方向，申請人更建議總統發布行政命令，要求美國政府所有相關採購計畫，皆須使用美國製造之太陽能電池及模組³⁵，而針對與政府電力採購契約也提出相同要求³⁶。ITC 於今 (2017) 年 10 月 31 日將會公布其所建議的措施實行方式，並於同年 11 月 13 日提交給總統川普³⁷。縱使部分國家於損害認定報告中以 FTA 作為豁免依據，然而美國總統於其最後決定中仍可對所有國家實施全面性貿易限制³⁸。

參、結論及未來發展

此案為 2001 年美國鋼鐵案以來，再度啟動 1974 年貿易法 201 條款之調查。於鋼鐵案中，上訴機構認定美國未能針對 GATT 第 19 條第 1 項 a 款「未預見之發展」要件提供足夠證據，且不符合防衛協定中「進口增加」、「因果關係」和「平

³¹ 19 U.S.C. §2253 (providing that: “No action may be taken under this section which would increase a rate of duty to (or impose a rate) which is more than 50 percent ad valorem above the rate (if any) existing at the time the action is taken...”).

³² *Solar Respondents Dispute Legality of Petitioners' Remedy Proposal in Section 201 Case*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, No. 40, Oct. 3, 2017.

³³ 19 U.S.C. §2253 (providing that: “Any action taken under this section proclaiming a quantitative restriction shall permit the importation of a quantity or value of the article which is not less than the average quantity or value of such article entered into the United States in the most recent three years that are representative of imports of such article and for which data are available, ...”).

³⁴ INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 32.

³⁵ U.S. ITC, PREHEARING BRIEF ON REMEDY OF SOLARWORLD AMERICAS, INC. 21 (2017).

³⁶ INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 32.

³⁷ *Id.*

³⁸ Matthew Nicely & Jennifer Runyon, *Section 201 Solar Trade Case Questions Answered*, RENEWABLE ENERGY WORLD (Oct. 2, 2017), <http://www.renewableenergyworld.com/articles/2017/10/section-201-solar-trade-case-questions-answered.html> (last visited Oct. 14, 2017).

行要件 (Parallelism)³⁹」之規定⁴⁰。此次 ITC 認定矽晶太陽能電池和模組大量的進口，確實造成其國內產業之嚴重損害，將會在 2017 年 11 月 13 日將損害認定及防衛措施實施建議報告，提交於總統川普，並由總統決定防衛措施最終實施之方式及範圍。然而，本案與先前美國鋼鐵案爭議雷同，ITC 仍未將「未預見之發展」等要件納入調查考量範圍，而可能再次引發各國質疑。由於本案涉及我國相關產品出口，故其未來發展值得持續關注。



³⁹ 「平行要件」(Parallelism) 係指實施防衛措施之會員若不對 FTA 成員之進口適用防衛措施，則必須符合「平行要件」，使構成防衛協定第 2.2 條不歧視原則之例外。其中包含自調查開始即排除 FTA 成員之進口、若已將 FTA 成員的進口納入調查，則要有足夠且合理解釋第三國滿足防衛協定第 2.1 及 4.2 條要件、不得將 FTA 成員對國內產業之損害歸因於第三國。參考至：林彩瑜，WTO 制度與實務，2 版，頁 296-297 (2013 年)。

⁴⁰ Appellate Body Report, *United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products*, ¶¶ 330-493, WTO Doc. WT/DS259/AB/R (adopted Dec. 10, 2003).