

簡介印尼課徵特定鋼鐵進口稅案爭端解決小組裁決

林幸儒 編譯

摘要

WTO 爭端解決小組於今 (2017) 年 8 月 18 日就我國及越南控訴印尼課徵特定鋼鐵產品案作出裁決，認定印尼違反 WTO 規範，應修正或撤銷其對進口鍍或塗鋁鋅製品 (Galvalume) 之課稅措施。小組認為由於從量稅之課徵並未暫緩、撤銷或修正印尼在 GATT 第 2 條下之義務，故認定印尼該課稅措施並未構成防衛措施。此外，印尼課稅措施僅豁免源自於 120 個開發中國家之產品，未將該等利益立即且無條件地賦予所有 WTO 會員國進口之鍍或塗鋁鋅製品，故小組認定該措施違反 GATT 第 1 條最惠國待遇原則。

(本篇取材自：Brendan McGivern, *WTO Panel Report: Indonesia –Iron or Steel Products*, LEXOLOGY, Aug. 28, 2017, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6c2ebc81-0aef-44df-9d1c-131b5dcd57cc> (last visited Oct. 7, 2017).)

印尼於 2014 年對進口鍍或塗鋁鋅製品 (Galvalume) (一種平軋鋼鐵製品)¹ 課徵從量稅 (specific duty)，僅有 120 個開發中國家得以豁免。此課稅措施對我國鋼鐵業造成重大影響，故我國及越南就印尼該課稅措施訴諸 WTO 爭端解決機構。小組裁決結果於今 (2017) 年 8 月 18 日出爐，小組報告聚焦於「系爭從量稅措施是否構成防衛協定」及「措施對開發中國家之豁免是否違反 GATT 第 1 條之最惠國待遇原則」等兩大爭點，本文將詳細介紹本案小組就前開爭點之裁決及理由。為了解爭端始末，本文擬於第壹部分介紹印尼於 2014 年之課稅措施；第貳部分說明小組對本案各爭點之裁決及理由；第參部分為本案之評析；最後則為結論及後續發展。

壹、本案背景

印尼於 2014 年對進口鍍或塗鋁鋅製品課徵從量稅 (specific duty)，該課稅措施係印尼依其防衛措施相關法令進行調查後所實施，並同時將此項為期 3 年之課稅措施通報 WTO 防衛委員會 (Committee on Safeguards)。印尼對來自所有進口

¹ 鍍或塗鋁鋅製品：係指鍍或塗鋁鋅合金之鐵或非合金鋼扁軋製品之特定鋼鐵產品。詳見：經貿談判代表辦公室，我國在 WTO 控訴印尼特定鋼鐵產品案獲勝訴判決，2017 年 8 月 19 日，網址：https://www.moea.gov.tw/Mns/otn/content/Content.aspx?menu_id=24168 (最後瀏覽日：2017 年 9 月 29 日)。

鍍或塗鋁鋅製品採行課稅措施，僅有 120 個開發中國家得以豁免。

我國以及越南為本案控訴方，主張印尼課徵之從量稅構成 WTO 防衛協定 (WTO Safeguards Agreement) 所定義之防衛措施，且違反本協定。再者，控訴方主張即使本項課稅措施不構成防衛措施，也不符合印尼於 GATT 第 1 條下之最惠國待遇義務。印尼同意此項課稅措施構成防衛協定所定義之防衛措施，但抗辯此項課稅措施符合防衛協定。

貳、小組裁決

本案主要涉及兩項爭點：第一項爭點為印尼所採之課稅措施是否構成「防衛措施」。爭端當事方對此爭點皆持一致立場，認為此措施即為防衛措施。惟本案小組於自行審查後認定該等課稅措施，並非防衛措施。

第二項爭點為該措施是否違反 GATT 第 1 條最惠國待遇原則。因印尼之課稅措施僅豁免源自於 120 個開發中國家之產品，未將該等利益立即且無條件地賦予所有 WTO 會員國進口之鍍或塗鋁鋅製品，故認定該措施違反 GATT 第 1 條最惠國待遇原則。以下詳述各爭點之裁決理由。

一、印尼課稅措施是否構成防衛措施

小組首先指出本案中之「根本問題」為：印尼對進口之鍍或塗鋁鋅製品課徵從量稅是否構成防衛協定第 1 條所定義「防衛措施 (Safeguard measure)」。2 小組指出，即便爭端當事方因一致認同此措施構成防衛措施，欲使小組作出相同之認定，但小組認為其應自行審理該要件，而非僅基於雙方相同之立場，如此才能履行對案件進行客觀評估之責任。小組於自行審理後認定，本案之從量稅並非防衛協定第 1 條之防衛措施。2

防衛協定第 1 條之「防衛措施」係指「依照 GATT 第 19 條所規定之措施」。小組認定「GATT 第 19 條 1 項 (a) 款所規定的措施需是在某一產品進口至該締約國領域之數量大量增加，並在此情況下造成該領域內生產同類或直接競爭產品之生產者受到嚴重損害或有嚴重損害之虞時，所採取暫停 GATT 之義務或撤銷、修正 GATT 減讓之措施」3。小組認為，並非任何暫停、撤銷或修正 GATT 義務或減讓之措施均落入 GATT 第 19 條第 1 項 (a) 款之範疇。相反的，只有在會員國認為其必須暫時採行暫停、撤銷或修正 GATT 義務或減讓之措施，以防止或救濟嚴重損害時，始構成「防衛措施」4。小組補述，在符合防衛協定的要件下，會

2 Panel Report, *Indonesia – Safeguard on Certain or Steel Product*, ¶ 7.10, WTO Doc. WT/DS490/R & WT/DS496/R (adopted Aug. 18, 2017).

3 *Id.* ¶ 7.12.

4 *Id.* ¶ 7.14.

員便可暫緩其於 WTO 下之義務而採行救濟措施，然而會員若於 WTO 規範下並無需履行之義務，該會員便沒有可暫緩之義務⁵。

小組接著認為，GATT 第 19.1 條 (a) 款所規定之防衛措施的特色為：會員於滿足所有防衛措施條件之情況下，即可以採行暫停、撤銷或修正 GATT 義務或減讓⁶。鍍或塗鋁鋅製品在 WTO 關稅減讓表 (WTO Schedule of Concessions) 下，並沒有關稅拘束之義務，換句話說，印尼得任意對鍍或塗鋁鋅製品課徵任何其認為適當之關稅，包含本案所涉及之從量稅。小組說明，印尼於 GATT 第 2 條下之義務並不妨礙其對進口之鍍或塗鋁鋅製品課徵從量稅，此意味著從量稅之課徵並不會暫停、撤銷或修正印尼在 GATT 第 2 條下之義務⁷。

印尼另主張，其對進口源自於區域貿易協定夥伴 (Regional Trade Agreement, RTA)，如韓國及東協之鍍或塗鋁鋅製品仍然課徵從量稅，此等作法意味著印尼採取暫停 GATT 第 24 條有關區域貿易協定例外規定之義務。小組駁回此等主張，認定印尼於 GATT 第 24 條下並無義務對來自其 RTA 夥伴之鍍或塗鋁鋅製品採行特定之稅率。GATT 第 24 條為任意規定 (permissive provision)，允許會員在悖離 GATT 義務之情況下建立一關稅同盟或自由貿易區。印尼須對東協會員及韓國採行優惠稅率係依印尼與其各自簽訂自由貿易協定之義務，並非依 GATT 第 24 條強制印尼應採行之義務。因此，小組認定印尼關於「GATT 第 24 條之規定禁止其對東協及韓國進口之鍍或塗鋁鋅製品提高關稅，而印尼仍採行該等課稅措施的結果，致使該從量稅之課徵構成為達成 GATT 第 19.1 條 (a) 項目地而暫停 GATT 第 24 條例外規定之義務所採行之防衛措施」之主張，並無任何法律基礎⁸。

防衛協定第 9.1 條規定，只要源自開發中國家產品的進口量在未超過特定之微量基準，會員便不得對來自開發中國家會員之產品採行防衛措施。印尼主張從量稅之課徵暫停 GATT 第 1 條下最惠國待遇義務，旨在遵循防衛協定第 9.1 條之特殊與差別待遇要求⁹。小組駁回此項主張，表示防衛協定第 9.1 條明訂其適用之合法前提為進口會員國意圖採行防衛措施，並同時指出適用防衛協定第 9.1 條之先決條件在於本案中並不存在，因印尼課徵從量稅之措施並非防衛措施，故印尼主張其係依第 9.1 條採行從量稅並無法律依據¹⁰。

小組補述，即便會員國採行之措施為防衛措施，小組仍不認同會員得主張依防衛協定 9.1 條之歧視性手段而暫停 GATT 第 1.1 條之最惠國待遇義務¹¹。對此

⁵ *Id.* ¶¶ 7.14-7.15.

⁶ *Id.* ¶ 7.15

⁷ *Id.* ¶ 7.18.

⁸ *Id.* ¶ 7.20.

⁹ *Id.* ¶ 7.21.

¹⁰ *Id.* ¶¶ 7.25-7.26.

¹¹ *Id.* ¶ 7.27.

結論小組提出兩個理由。第一，防衛協定第 9.1 條所訂歧視性待遇（不然會違反 GATT 第 1.1 條）之目的，並非避免或救濟嚴重損害，而是為了使符合資格的開發中國家生產者能夠享有與在進口國尚未實施防衛措施前相同的市場進入機會¹²。第二，依 WTO 設立協定附件 1A 一般解釋附註（General Interpretative Note to Annex 1A of the WTO Agreement），在 GATT 條款與其他任一 WTO 涵括協定（covered agreement）有衝突時，該等涵括協定應優先適用。小組認為，WTO 設立協定之的效果應為，會員依防衛協定第 9.1 條採行具歧視性之防衛措施，某種程度上雖違反最惠國待遇原則，但該等具歧視性之防衛措施在不需暫停 GATT 第 1.1 條之原則下即可被採行。小組認為，在此情境下，並未衍伸出暫停義務的問題，因為防衛協定第 9.1 條的義務使符合進口資格之開發中國家排除於防衛措施之適用，在法律上係優先於 GATT 第 1.1 條之最惠國待遇條款¹³。

小組承認其對於此項爭點之結論不同於 2012 年多明尼加案防衛措施案（Dominican Republic—Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric）小組之認定，該案小組認定會員依防衛協定第 9.1 條採行具有歧視性之防衛措施導致暫停其於 GATT 1994 第 1.1 條最惠國待遇原則之義務¹⁴。小組表示不同意多明尼加防衛措施案小組之裁決，並堅稱「依第 9.1 條採行之歧視性防衛措施並不會暫停會員國於 GATT 第 1.1 條下之義務，此乃 GATT 第 19.1 條（a）款之意涵」¹⁵。

小組接著審查印尼根據防衛調查之結果而課徵之從量稅，並認定會員依防衛措施相關法令所啟動、執行之調查，不必然表示該會員最終對該受調產品實施之措施便構成 GATT 以及防衛協定下之防衛措施。小組強調，施行符合 WTO 規定之防衛措施之先決條件為進行符合 WTO 規定之調查程序，然而進口會員國依防衛協定進行調查，並依該調查結果採行關於暫停、撤銷或修正任何 GATT 的義務或減讓之措施，不必然會構成防衛協定第 1 條之防衛措施¹⁶。

本案雖認定該從量稅之課徵並非防衛措施，但不代表該認定妨礙該會員對無關稅拘束之進口產品施行其他防衛措施，而是指任何 WTO 會員國在面臨某產品進口至該締約國領域之數量增加，以及此等數量增加造成該領域內生產同類或直接競爭產品之生產者受嚴重損害的情況時，都有權行使防衛協定所賦予之權利，以避免或救濟國內產業所面臨之嚴重損害，惟會員所選擇採行之救濟措施必須是

¹² *Id.* ¶ 7.28.

¹³ *Id.* ¶ 7.29.

¹⁴ 有關多明尼加防衛措施案之認定方式，詳見：陳家豪，「防衛協定之適用及措施的認定問題—以多明尼加防衛措施案為中心」，127 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no127/2.pdf>（最後瀏覽日：2017 年 10 月 14 日）。

¹⁵ *Id.* ¶ 7.30.

¹⁶ *Id.* ¶ 7.34.

為了達成暫停、撤銷或修正 GATT 相關義務或減讓之目的所為¹⁷。

二、課稅措施是否違反 GATT 第 1 條最惠國待遇原則

控訴方亦主張印尼課徵從量稅措施豁免 120 個開發中國家違反 GATT 第 1 條之最惠國待遇義務。小組接著考量該爭點，並指出控訴方雖認為印尼課稅措施為防衛措施，但其亦認為前開控訴或主張也可基於將此措施視為一獨立措施 (stand-alone measure) 之前提為之¹⁸。印尼並未爭論從量稅為獨立措施之主張。印尼指出如系爭課稅措施不被認定為防衛措施第 1 條所稱之防衛措施，因該措施豁免開發中國家之適用乃基於該從量稅係以違反 GATT 第 1 條第 1 項規定為前提所採行之措施。小組則指出，先前已認定從量稅之課徵並未構成防衛措施¹⁹。

GATT 第 1 條規定，會員國對任何國家所進口之任何商品的關稅及規費所授予的任何利益、優惠、特權、豁免，應立即且無條件的授予源自所有會員國的同類產品。小組同意控訴方之見解，認定本案系爭從量稅即為關稅，且印尼對源自 120 個國家的鍍或塗鋁鋅製品排除從量稅之實施皆構成「未將『同類商品』所受之利益立即且無條件的授予所有 WTO 會員國進口之鍍或塗鋁鋅製品」之要件。因此小組認定，印尼僅對於 120 個開發中國家以外之其他國家課徵從量稅，此舉有違印尼依 GATT 條第 1.1 條下之最惠國待遇義務²⁰。

三、其他爭點

小組於報告的最後部份，考量控訴方依防衛協定及 GATT 第 19 條所為之主張，指出由於已認定從量稅並非防衛協定第 1 條之防衛措施，因此控訴方依防衛協定及 GATT 第 19 條之主張明顯沒有法律依據，故駁回此部份之主張。小組考量本案的特殊狀況，決定著手處理控訴方之主張，但是僅審查經印尼防衛委員會 (Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia, KPPI) 評估後所認定之事實，亦即印尼防衛委員會之調查行為及其課徵從量稅之決定。即便檢視這些爭點，小組仍拒絕考量控訴方依這些規定所主張之法律依據²¹。

參、評析

本案系爭措施及小組裁決提及若干新穎之法律概念，以下分別就三項小組之見解與重要裁決進行評析，分別為：一、小組應就案件為客觀評估之責任；二、防衛措施之認定係取決於措施採行之形式；三、印尼應移除 120 個開發中國家豁

¹⁷ *Id.* ¶ 7.41.

¹⁸ *Id.* ¶ 7.42.

¹⁹ *Id.* ¶ 7.43.

²⁰ *Id.* ¶ 7.44.

²¹ *Id.* ¶ 7.47.

免以符合 WTO 規定。

一、小組就案件進行客觀評估之責任

本案小組特別強調其客觀評估責任。即便爭端當事方對於印尼從量稅之課徵皆持相同立場，小組仍認為其不應受爭端當事方之立場及觀點所拘束，而須自行審理相關法律要件。

二、防衛措施之認定取決於措施採行之形式

本案小組對於措施是否構成防衛措施之認定係取決於措施採行之形式。由於印尼對於鍍或塗鋁鋅製品並無關稅拘束義務，故其從量稅之課徵便不會暫停、撤銷或修正印尼於 GATT 第 2 條下之義務，因此小組認定該從量稅未構成防衛措施。有論者認為，印尼措施採行之形式若為 GATT 第 11 條所嚴格禁止之進口配額限制，則要件之裁決結果便將有所不同，措施即可能構成防衛措施而適用防衛協定²²。

三、印尼若移除開發中國家豁免即可合致 WTO 規範

本案因印尼課稅措施僅豁免源自於 120 個開發中國家之產品，未將該等利益立即且無條件地賦予所有 WTO 會員國進口之鍍或塗鋁鋅製品，固小組認定該措施違反 GATT 第 1 條最惠國待遇原則。有論者認為，若印尼移除對 120 個開發中國家之豁免，小組便無法認定印尼違反 GATT 第 1 條最惠國待遇原則²³。印尼措施原先豁免 120 個開發中國家之目的係為遵守防衛協定，然而本案小組認定其課稅措施不適用於防衛協定，故印尼現今僅需移除對 120 個國家之豁免便可符合 WTO 規定²⁴。

肆、結論及後續發展

本案小組認為印尼從量稅之課徵並未暫停、撤銷或修正 GATT 下之義務，故認定該課稅措施未構成防衛措施。此外，印尼課稅措施僅豁免 120 個開發中國家，而非將該等利益立即且無條件地授予所有 WTO 會員，此行為違反 GATT 第 1 條之最惠國待遇原則。目前印尼於 2017 年 9 月 28 日已就本案提起上訴，上訴機構

²² *Id.*

²³ WorldTradeLaw.net Dispute Settlement Commentary (DSC), *Indonesia – Safeguard on Certain or Steel Product*, at 9, available at [http://www.worldtradelaw.net/dsc/panel/indonesia-ironsteel\(dsc\)\(panel\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/dsc/panel/indonesia-ironsteel(dsc)(panel).pdf) (last visited Oct. 17, 2017).

²⁴ *Id.* at 9.

對於本案重要爭點之認定值得持續關注²⁵。



²⁵ WTO News, *Indonesia Files Appeal against WTO Panel Ruling on Steel Safeguard*, Sept. 28, 2017, https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/ds490_4_496_5apl_29sep17_e.htm (last visited Oct. 7, 2017).