

## 美國認定大型家用洗衣機進口增加造成嚴重損害

林孝哲 編譯

### 摘要

美國惠而浦公司 (Whirlpool Corporation) 向美國貿易調查委員會 (International Trade Commission, ITC) 申請進口大型洗衣機的防衛調查，主張韓國三星 (Samsung) 及 LG 在被認定有傾銷行為後，將產品改自其他地區輸出至美國，因此希望以防衛措施防堵這些來自其他地區之進口，然歐盟認為此舉將不當影響到非惠而浦所關切的其他大型洗衣機廠商之對美貿易。另一方面，墨西哥提出本次調查應依其與美國間之自由貿易協定規定，將墨西哥排除於防衛措施之外，ITC 也同意；事實上，ITC 最後認定所有與美締結自由貿易協定之夥伴國，包括韓國在內，其進口都未構成防衛措施所要求之損害，乃本案值得玩味之處。

(本篇取材自：*ITC Rules Unanimously, Affirmatively in Residential Washer Safeguard Investigation*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, No. 41, Oct. 5, 2017.)

今年 (2017) 美國惠而浦公司 (Whirlpool Corporation) 在五月份時，向美國國際貿易委員會 (International Trade Commission, ITC) 申請實施防衛措施的調查，ITC 便依據美國 1974 年貿易法第 201 條 (Section 201 of the Trade Act of 1974, 以下簡稱 201 條款)，於 6 月 13 日展開調查，並於 10 月 5 日對進口增加造成嚴重損害作出正面認定<sup>1</sup>。對於本次調查，墨西哥政府引用北美自由貿易協定 (North America Free Trade Agreement, NAFTA) 第 802 條給予成員國優惠性排除的條文，主張墨西哥應被排除在本次調查外；此外，歐盟表示美國不應進行防衛調查，因惠而浦申請的目的係為反制韓國三星 (Samsung) 及 LG 規避反傾銷稅的行為<sup>2</sup>。

以下第壹部分先介紹 WTO 有關會員得採取防衛措施之前提。第貳部分則因墨西哥提出 NAFTA 下優惠性排除的條文，故說明 WTO 過往案例有關防衛措施是否得豁免自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 之成員所建立的平行原則 (Parallelism)。第參部分則討論本案，包括美國何以訴諸防衛措施的背景，及

<sup>1</sup> *ITC Rules Unanimously, Affirmatively in Residential Washer Safeguard Investigation*, INSIDE U.S. TRADE, Vol.35, No.41, Oct. 5, 2017.

<sup>2</sup> *Europe, Mexico Blast ITC's Safeguard Probe into Residential Washers Imports*, INSIDE U.S. TRADE, Vol.35, No.36, Sept. 8, 2017.

其所引發的爭議。最後做一結論。

## 壹、實體要件

防衛措施採行的目的係為提供國內產業因應進口衝擊之調整空間，故適用的對象與反傾銷稅或平衡稅不同，並非針對不公平貿易者；因此相較於反傾銷稅及平衡稅，實體要件也因此較為嚴苛。相關規定分散於防衛協定 (Agreement on Safeguard) 及關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 第19條<sup>3</sup>，以下先說明兩者間的適用關係，再詳述各實體要件之內容。

依據防衛協定第 2.1 條規定，「會員僅得在認定某一產品進口增加之程度係絕對數量增加或相對於國內生產量之相對數量增加，導致國內生產同類產品或直接競爭產品之產業嚴重損害，或有嚴重損害之虞時，始得對進口產品採行防衛措施<sup>4</sup>。」由上述可知，採行防衛措施的實體要件包括進口增加、國內產業嚴重損害 (serious injury) 或有嚴重損害之虞 (threat of serious injury)，以及進口增加與損害間具有因果關係。

防衛措施亦可見於GATT第19條，除上述三項要件外，該條尚包括「未預見之發展 (unforeseen developments)」等其他要件。在WTO成立之後，即產生未出現於防衛協定的GATT第19條其他要件，是否因而不再適用的問題。根據上訴機構在「韓國—乳製品 (Korea—Dairy)」案的見解，GATT第19條與防衛協定規定須「累積適用 (apply cumulatively)」，故GATT第19條的「未預見之發展」要件雖未反映於防衛協定中，但各國實施防衛措施時仍須符合該要件<sup>5</sup>。在過去涉及防衛措施的爭端解決案件，小組與上訴機構又更進一步闡明上述要件如下：

### 一、進口之增加

上訴機構表示，進口增加在量與質方面，須係「相當近期、相當突然、相當急遽且相當重大」<sup>6</sup>。除此之外，主管機關亦須將調查期間之「進口趨勢」納入

<sup>3</sup> General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art. XIX.

<sup>4</sup> Agreement on Safeguards, art. 2.1, (providing that: “A Member may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products.”).

<sup>5</sup> Appellate Body Report, *Korea—Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, ¶ 77, WTO Doc. WT/DS98/AB/R (adopted Dec. 14, 1999).

<sup>6</sup> Appellate Body Report, *Argentina—Safeguard Measure on Imports of Footwear*, ¶ 131, WTO Doc. WT/DS121/AB/R (adopted Jan. 12, 2000).

考量，不得僅比較調查期間內某兩個時點之進口數量，即認為有進口增加<sup>7</sup>。

## 二、國內產業嚴重損害或有嚴重損害之虞

防衛協定第 4.1 條 (c) 款規定：國內產業係指在會員境內經營同類或直接競爭產品之生產者整體，或其同類或直接競爭產品合計產量占該等產品國內總生產主要部分之生產商<sup>8</sup>。第 4.1 條 (a) 和 (b) 款另規定「嚴重損害」為對國內產業之情況有全面性之重要損害 (a significant overall impairment in the position of a domestic industry)<sup>9</sup>；「嚴重損害之虞」則指對於損害之造成，有明顯而立即的可能性；同時上述認定必須基於事實，不得僅依據主張、臆測或遙遠之可能性<sup>10</sup>。上訴機構曾闡明所謂的嚴重損害是一種高標準的損害<sup>11</sup>，且必須考量所有損害因素<sup>12</sup>，同時損害必須是存在於最近的過去<sup>13</sup>；而損害之虞必須是準備要發生或即將發生<sup>14</sup>。

## 三、因果關係

依據防衛協定第 4.2 條 (b) 款規定，在判斷涉案產品之進口增加與嚴重損害或有嚴重損害之虞間是否具有因果關係時，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<sup>15</sup>。因此，上訴機構曾闡明增加之進口不須為國內產業嚴重損害之主要原因或唯一因素，但其他造成損害之因素不得歸因於進口增加<sup>16</sup>。

## 四、未預見之發展

上訴機構曾闡明調查機關之報告於決定或有說明的結論部分必須呈現有未預見發展之情事的存在<sup>17</sup>，同時最起碼應說明為何在適當的時點該等情事未被預

<sup>7</sup> Appellate Body Report, *Argentina – Footwear*, ¶ 131.

<sup>8</sup> Agreement on Safeguards, art. 4.1(c).

<sup>9</sup> Agreement on Safeguards, art. 4.1(a).

<sup>10</sup> Agreement on Safeguards, art. 4.1(b).

<sup>11</sup> Appellate Body Report, *United States – Safeguard Measure on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb from New Zealand and Australia*, ¶ 126, WTO Doc. WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R (adopted May 1, 2001).

<sup>12</sup> Appellate Body Report, *Argentina – Footwear*, ¶ 139.

<sup>13</sup> Panel Report, *United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities*, ¶ 8.81, WTO Doc. WT/DS166/R (adopted July 31, 2000).

<sup>14</sup> Appellate Body Report, *US – Lamb*, ¶ 125.

<sup>15</sup> Agreement on Safeguards, art. 4.2(b).

<sup>16</sup> Appellate Body Report, *United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities*, ¶ 67-68, WTO Doc. WT/DS166/R (adopted Dec. 22, 2000).

<sup>17</sup> Appellate Body Report, *US – Lamb*, ¶ 72.

見<sup>18</sup>。

美國貿易法中有關防衛措施之規定，雖未明定「未預見之發展」，但同樣要求措施之採行必須是因大量進口增加以致國內產業受有損害<sup>19</sup>。而 ITC 依此於本 (2017) 年 10 月 5 日判定大型家用洗衣機的進口增加係造成國內產業嚴重損害的實質原因<sup>20</sup>。

## 貳、平行原則

本案另外值得注意的面向是美國在防衛措施調查中對於 FTAs 夥伴國之處遇。防衛措施的採行雖應遵守不歧視原則，但墨西哥於調查期間卻主張依照 NAFTA 第 802 條規定，美國不應對其採取防衛措施<sup>21</sup>。

FTA 締約國本應消弭彼此間存在之關稅以及其他商業限制措施，不過 GATT 第 24 條第 8 項 (b) 款也列出數款如果必要得以例外保留之限制措施<sup>22</sup>。防衛措施並未明文列於該款之列，是否意謂 FTA 締約國彼此間不得採行防衛措施？上訴機構從未正面回答此問題，但揭示若將自由貿易協定的夥伴國排除於其所採的防衛措施之外，則必須遵循所謂的「平行原則」<sup>23</sup>。具體而言，欲排除 FTA 夥伴國於防衛措施之外，必須<sup>24</sup>：

- 一、自防衛調查開始即排除該國之進口，且不對其適用防衛措施；或
- 二、若已將該國之進口納入損害調查，但最後卻排除該進口於防衛措施之外，則須透過合理且足夠的解釋，說明剩下必須適用防衛措施的其他國進口如何滿足防衛協定第 2.1 條及第 4.2 條之要件。

<sup>18</sup> Appellate Body Report, *Argentina – Definitive Safeguard Measure on Imports of Preserved Peaches*, ¶ 7.23, WTO Doc. WT/DS238/R (adopted Feb. 14, 2003).

<sup>19</sup> 19 U.S.C. §2252.

<sup>20</sup> United States International Trade Commission, *Increased Imports of Large Residential Washers Injure U.S. Industry, USITC Determines*, Press Release 17-143, Inv. No. TA-201-076 (Oct. 5, 2017).

<sup>21</sup> North America Free Trade Agreement, art. 802.1, (providing that: “Each Party retains its rights and obligations under Article XIX of the GATT or any safeguard agreement pursuant thereto except those regarding compensation or retaliation and exclusion from an action to the extent that such rights or obligations are inconsistent with this Article. Any Party taking an emergency action under Article XIX or any such agreement shall exclude imports of a good from each other Party from the action....”).

<sup>22</sup> General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art. XXIV: 8, (providing that: “duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Article XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated on substantially all the trade....”).

<sup>23</sup> Appellate Body Report, *US – Wheat Gluten*, ¶ 96; Appellate Body Report, *United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea*, ¶ 181, WTO Doc. WT/DS202/AB/R (adopted Feb. 15, 2002).

<sup>24</sup> Appellate Body Report, *United States – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Steel Products*, ¶¶ 441-442, WTO Doc. WT/DS248/AB/R, WT/DS249/AB/R, WT/DS251/AB/R, WT/DS252/AB/R, WT/DS253/AB/R, WT/DS254/AB/R, WT/DS258/AB/R, WT/DS259/AB/R (adopted Nov. 10, 2003).

ITC 在本案不僅對主張 NAFTA 第 802 條的墨西哥，也對其他與美國締結有 FTAs 的國家作出個別判定，最後全體四名委員均判定來自墨西哥、加拿大，以及其他 FTAs 夥伴國的進口（包括韓國在內，因為美韓 FTA 亦有類似排除性規定），並未構成損害<sup>25</sup>。

### 參、本案主要爭議

防衛措施雖是 WTO 允許之貿易救濟措施，而美國國內法 201 條款除未明文「未預見之發展」要件，基本上也與 WTO 規範無異；但本次調查所引發之多國不滿，爭點卻不在「未預見之發展」。

惠而浦公司於今（2017）年向 ITC 提出防衛調查申請時，即已說明美國雖認定韓國三星及 LG 公司的大型洗衣機傾銷，而損害美國國內洗衣機產業，但韓國公司卻藉著轉移生產至其他國家而得以繼續傾銷美國；所以惠而浦公司主張在這種情形下，即「三星與 LG 透過在國家間蛙跳以瞞騙來源形式」而續行傾銷，唯一有效的救濟方法只有防衛措施<sup>26</sup>。

歐盟對於 ITC 因此即考慮防衛措施這樣的手段表示遺憾，宣稱防衛措施並不足以救濟這種情形。歐盟表示，防衛措施應對所有來源國採行的事實，不應解釋為在上述情形即可訴諸此種措施的依據。換言之，不能因為防衛措施具有對所有國家實施之特性，就決定訴諸防衛措施以便能夠打擊韓國移轉至其他多國生產之洗衣機的進口<sup>27</sup>。

歐盟強調尤其來自其他不相關之會員國及公司的進口（即美國從這些國家及公司所進口之洗衣機都是公平交易，而非惠而浦所關切之低價傾銷者）都可能受到防衛措施之不當影響。歐盟認為這在美國可能開了一個非常不好的先例，甚至還可能被其他國家仿倣<sup>28</sup>。

### 肆、結論

針對三星及 LG 為規避反傾銷稅而進行轉移生產的策略，惠而浦公司主張利用防衛措施適用於所有會員進口的特性，以有效反制，ITC 似乎也接受這樣的主

---

<sup>25</sup> USITC, *supra* note 20.

<sup>26</sup> INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 1; also see Whirlpool Corporation, Fact Sheet: Safeguard Petition, <http://assets.whirlpoolcorp.com/files/FactSheet-WhirlpoolCorporation-Safeguard.pdf> (last visited Nov. 9, 2017).

<sup>27</sup> INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 2.

<sup>28</sup> *Id.*

張。然而誠如歐盟所指出的，此舉將使其他不相關的會員國及公司之大型洗衣機至美國之輸出受到不當限制。

值得注意的是 ITC 在損害認定上排除了與美締結 FTAs 的夥伴國，認定彼等進口並未構成防衛措施所要求之損害。儘管根據 WTO 爭端解決案例所建立起來的「平行原則」，ITC 得以排除 FTAs 夥伴國於防衛措施之外；但有趣的是排除名單赫然見到原是惠而浦打擊目標的韓國，合理的解釋應是韓國為規避美國反傾銷稅，已將系爭產品移往他處生產再輸往美國，故直接由韓國輸美之洗衣機數量可能極少或根本沒有，也就無法認定其構成損害。

