

美日歸零案履行審查小組報告出爐

李嘉沂、林良怡

2009 年 4 月 24 日，世界貿易組織(World Trade Organization，以下簡稱WTO) 爭端解決小組公布美日歸零案履行審查小組報告¹。歸零法則係指反傾銷調查機關進行正常價格與出口價格之比較時，將傾銷差額出現負值的部分歸零的作法。於本案之原始爭端中，日本依比較方法之不同，將歸零法則區分為典型歸零

(Model Zeroing) 與簡單歸零 (Simple Zeroing) 兩種模式。典型歸零係指：將產品依其物理特性區分類，比較每一類型之加權正常價格及加權平均出口價格，而將比較結果為負值者歸零、再加總各類型產品之傾銷差額，以計算加權平均傾銷差額之作法；簡單歸零則為：比較加權平均正常價格與逐筆交易出口價格，或比較逐筆交易正常價格及逐筆交易出口價格，再將比較結果為負值者歸零，以計算加權平均傾銷差額之作法²。對於日本控訴美國在原始調查程序使用典型歸零或逐筆交易正常價格及逐筆交易出口價格比較方法之簡單歸零、在行政複查程序使用加權平均正常價格與逐筆交易出口價格比較方法之簡單歸零，以及在情勢變更複查或落日複查中倚賴原始調查程序或行政複查程序所計算之傾銷差額的作法，原案上訴機構均裁決歸零法則之適用違反反傾銷協定 (Anti-Dumping Agreement) 及關稅暨貿易總協定 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994，以下簡稱GATT1994) 之相關規定³。

日本認為美國未於合理履行期間 (Reasonable Period of Time，以下簡稱RPT) 期滿前，履行爭端解決機構就原始爭端案件所為之裁決與建議，故於 2008 年 1 月 10 日依爭端解決程序與規則瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU) 第 22.2 條要求爭端解決機構 (Dispute Settlement Body，以下簡稱DSB) 授權，使日本得暫停其關稅減讓義務及其他與貨品貿易有關之義務，而可對自美國進口之產品課徵超過拘束稅率之進口關稅。日本將報復額度區分為二類：一為美國違法課徵之反傾銷稅額及其利息之年度總額，另一則為日本因美國課徵反傾銷稅而損失之年度出口總額。日本在第一個年度欲課徵之報復總額在前者為 1870 萬；後者為 4860 萬⁴，然美國拒絕此一暫停減讓之幅度，並依據DSU第 22.6 條請求仲裁，DSB於 2008 年 1 月 21 日同意此一請求。2008 年 4 月 7 日，日本依DSU第 21.5 條要求成立履行審查小組，DSB

¹ *United States — Measures Relating to Zeroing and Sunset Review*, WTO Doc. WT/DS322/RW (Apr. 24, 2009) (hereinafter *US- Zeroing 21.5*).

² *United States — Measures Relating to Zeroing and Sunset Review*, WTO Doc. WT/DS322/R, paras. 7.2-3. (Sept. 20, 2006).

³ *United States — Measures Relating to Zeroing and Sunset Review*, WTO Doc. WT/DS322/AB/R, para. 190 (Jan. 9, 2007).

⁴ *United States — Measures Relating to Zeroing and Sunset Review, Recourse to Article 22.2 of the DSU by Japan*, WTO Doc. WT/DS322/23 (Jan. 11, 2008).

於 2008 年 4 月 18 日同意成立履行審查小組，故美日於 2008 年 6 月 2 日要求暫停仲裁程序，因而仲裁程序已自 2008 年 6 月 9 日暫停⁵。2009 年 4 月 24 日，美日歸零案履行審查小組報告公布，以下先摘要履行審查小組就初步爭點 (preliminary issue) 所為之認定，再簡要介紹數項實體爭議。

初步爭點

本案中有二個初步爭點，一為於原爭端案件裁決後，始針對滾珠軸承 (ball bearing) 產品所為之三個行政複查程序是否為 DSU 第 21.5 條「為執行建議和裁決而採取的措施」，而在授權調查條款之範圍內；另一則為於日本請求成立履行審查小組後始進行之行政複查程序是否在授權調查條款之範圍內。

針對第一個爭點，履行審查小組參考美國-軟木案 IV (US-Softwood Lumber IV) 上訴機構對「為執行建議和裁決而採取的措施」所為之解釋，及上訴機構對「為執行建議和裁決而採取的措施」與 DSB 建議與裁決間之連結所為之闡釋，認為「為執行建議和裁決而採取的措施」應與原爭端案件之裁決與建議有緊密之連結關係⁶。履行審查小組表示此三個行政複查程序與原爭端案件中被判定為違反 WTO 規範之行政複查程序相同，均是依據 1989 年反傾銷命令 (1989 Anti-Dumping Order) 所為之行政複查程序，且其本質及效果亦同。此外，每一行政複查程序中所計算之保證金 (Cash Deposit Rate) 將被後續行政複查程序中所計算之保證金所取代，故每一行政複查程序間均有實質連結關係⁷。因此，履行審查小組認定於爭端案件裁決後始進行之三個行政複查程序與原爭端案件有緊密連結關係，而可被視為「為執行建議和裁決而採取的措施」⁸。

對於第二爭點，履行審查小組首先判定對請求成立履行審查小組後始進行之行政複查程序之指控是否符合 DSU 第 6.2 條之特定性要求。履行審查小組探究行政複查程序於美國回溯性反傾銷稅系統中之本質，認為利害關係人對於未來是否進行行政複查程序有高度之可預測性。此外，自履行審查小組對前一初步爭點之判定中可得出，日本於請求成立履行審查小組書狀中所述之「後續緊密連結措施 (subsequent closely connected measures)」包含後續依同一反傾銷命令、取代成立履行審查小組書面請求中所述特定程序之行政複查程序，故履行審查小組認定「後續緊密連結措施」符合 DSU 第 6.2 條確認特定措施之要求⁹。

在判定符合 DSU 第 6.2 條之特定性要求後，履行審查小組接著認定該請求成立履行審查小組後始進行之行政複查程序是否落入授權調查條款之範圍內。履行

⁵ WTO, *United States — Measures Relating to Zeroing and Sunset Review*, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds322_e.htm.

⁶ *US- Zeroing 21.5*, *supra* note 1, paras. 7.50-63.

⁷ *Id.* paras. 7.65-68.

⁸ *Id.* para. 7.82.

⁹ *Id.* paras. 7.101-107.

審查小組表示「後續緊密連結措施」足以用來特定後續行政複查程序之範圍，且該行政複查程序係於履行審查程序進行中完成，本質與效果亦同於其他依 1989 年反傾銷命令所為之行政複查程序，故認定該行政複查程序為 DSU 第 21.5 條「為執行建議和裁決而採取的措施」，因而落入授權調查條款之範圍內¹⁰。

實體爭議

實體部分共有五個爭點，分別為：第一，原爭端解決程序已裁定行政複查程序所計算之特定進口商評估稅率違反反傾銷協定及 GATT 之相關規定、而於 RPT 期滿後適用該些稅率進行結算 (liquidate) 是否仍違反上述規定；第二、於初步爭點中所述之行政複查程序均適用歸零法則計算保證金及特定進口商評估稅率，該適用是否違反反傾銷協定及 GATT 之規定；第三、歸零法則本身 (as such) 是否違反反傾銷協定及 GATT 之規定；第四、美國對自日本進口之滾珠軸承產品所課徵之反傾銷稅超過其減讓承諾表所列之拘束稅率，是否得以適用 GATT 第 II:2 條 b 款免責規定；最後一個爭點為，美國是否未履行 DSB 就 1999 年 11 月 4 日之落日複查決定 (the sunset review determination of 4 November 1999, 以下簡稱 1999 年落日複查決定) 所為之建議與裁決而違反反傾銷協定第 11.3 條。

針對第一個爭點，由於 DSU 第 19.1、3.7、21.3 條規範履行期間之條文中，並無關於反傾銷稅結算日期之規定，因而履行審查小組認定若違反 WTO 規範之措施於 RPT 期滿後仍具有效力，則美國應撤銷或修正該些措施以履行 DSB 之裁決¹¹。因該些特定進口商評估稅率被判定為違法，然美國於 RPT 期滿後仍依該些稅率進行結算¹²，故履行審查小組認定美國未履行 DSB 之裁決與建議，仍違反反傾銷協定第 2.4、9.3 條及 GATT 1994 第 VI:2 條。

關於第二個爭點，日本提出美國商務部在該些行政複查程序中適用「標準歸零方法 (standard zeroing line)」之證據，並提出美國就該些行政複查程序所作之備忘錄加以佐證。該些備忘錄中分別有下列敘述：「美國商務部不允許以非低於正常價格之銷售抵銷被認定為傾銷之銷售」或「美國商務部不允許以非傾銷之銷售抵銷被認定為傾銷之銷售」，因此履行審查小組認定日本已建立美國在該些行政複查程序中適用歸零法則之表面證據，美國亦未對此加以否認，故履行審查小組認定美國商務部於該些行政複查程序中適用歸零法則¹³。此外，日本尚提出該些行政複查程序中適用歸零法則進而影響反傾銷稅數額之證據，指出若不適用歸零法則，則在多數反傾銷案件中並不會產生需課徵反傾銷稅之認定，或所需課徵之反傾銷稅遠低於適用歸零法則所為之認定，美國雖不承認日本所提之數據，卻也未提出證據加以反駁，因而履行審查小組認定該些行政複查程序中所計算之傾

¹⁰ *Id.* paras. 7.108-116.

¹¹ *Id.* paras. 7.145-148.

¹² *Id.* para. 7.149.

¹³ *Id.* paras. 7.160-161.

銷差額受歸零法則之適用影響¹⁴。最後，小組依循原案上訴機構之論理，裁定在該些行政複查程序中適用歸零法則違反反傾銷協定第 2.4、9.3 條及 GATT1994 第 VI:2 條¹⁵。

關於歸零法則本身是否違反反傾銷協定及 GATT 之規定，履行審查小組回顧上訴機構之裁決。上訴機構已認定美國因在下列不同的反傾銷調查階段、比較方法中，維持歸零法則之適用而違反反傾銷協定：(1)原始調查程序中典型歸零之適用(2)原始調查程序中逐筆交易正常價格對逐筆交易出口價格之比較方式(3)行政複查程序及新出口商複查程序中所採之任何比較方式¹⁶。美國雖已移除典型歸零之適用，惟其並未在所有的調查程序中排除歸零法則之適用，並未完全履行 DSB 之建議與裁決，故履行審查小組判定美國仍舊違反反傾銷協定第 2.4、2.4.2、9.3、9.5 條及 GATT1994 第 VI:2 條¹⁷。

關於第四個爭點，GATT1994 第 II:2 條 b 款允許反傾銷稅之課徵得高於拘束稅率，然此限於符合反傾銷協定及 GATT1994 規範之反傾銷稅課徵¹⁸，惟美國係依已於原爭端案件中被判定為違法之特定進口商評估稅率課徵反傾銷稅，且日本所提交之證據得以證明該些累計之稅額已超出美國減讓表所列之拘束稅率，因此，履行審查小組裁定系爭結算反傾銷稅稅額之指令及通知違反 GATT 1994 第 II:1 條及第 II:2 條 b 款¹⁹。

針對最後一個爭點，履行審查小組檢視反傾銷協定第 11.3 條之規定，並回顧原爭端案件中上訴機構之裁決。在該裁決中，上訴機構認定落日複查程序所為之可能繼續傾銷決定係倚賴違反反傾銷協定所計算之傾銷差額而得，故違反第 11.3 條²⁰，惟美國並未提出任何證據證明其已撤銷或修正 1999 年落日複查決定，故履行審查小組認定美國依舊違反反傾銷協定第 11.3 條²¹。

於本報告之最後一部分，履行審查小組表示，DSB 就原爭端案件所為之建議與裁決對美國仍然有效，履行審查小組並建議 DSB 要求美國應撤銷、修正或取代四個行政複查程序及反傾銷稅之結算措施，以符合反傾銷協定及 GATT1994 之相關規定²²。

¹⁴ *Id.* paras. 7.163-166.

¹⁵ *Id.* para. 7.168.

¹⁶ *Id.* paras. 7.179-183.

¹⁷ *Id.* paras. 7.186-189.

¹⁸ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art. II:2 (b).

¹⁹ *US- Zeroing 21.5*, *supra* note 1, paras. 7.206-208.

²⁰ *Id.* paras. 7.222-224.

²¹ *Id.* paras. 7.228-229.

²² *Id.* para. 8.2.