

## WTO 爭端解決機構就反傾銷歸零計算 (ZEROING) 之判例簡析

by OTN, 2007

### 一、前言：

Zeroing 主要使用國家為歐盟與美國，因該估算法對於受調查的外國廠商較不利，故其在執行面是否違反 WTO 相關協定的爭議未曾間斷，加上美國與歐盟亦是經常對他國實施貿易救濟措施的國家，故各 WTO 會員國提訟於 WTO 爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 的案件中，與 Zeroing 有關的亦不少，包括印度、日本、加拿大等國都曾針對 Zeroing 向 DSB 提請諮商或仲裁。

### 二、名詞定義：

- 正常價格 (Normal Value)：

WTO 反傾銷協定§2.1 及 GATT§6 第 1 項，正常價格指涉案產品出口國在通常貿易過程中銷售同類產品之可資比較價格

- 傾銷差額 (margin of dumping)：

依據 GATT§6 第 1 項規定：

傾銷差額 = 正常價格 - 出口價格 (涉案產品出口至進口國的價格)

- 歸零法：

調查機關於反傾銷調查階段計算傾銷差額時，排除「負傾銷差額」將其歸零，使得最終傾銷差額提高，進而造成反傾銷稅率的高估，使原本可能為傾銷差額微小 (de minimis, 指傾銷差額低於 2%，依規定須終止對該涉案產品之調查) 的產品經採用該估算法

計算後，結果仍被判定課徵反傾銷稅。歐盟在與美國的爭端解決上訴書中，將其分為下列兩種定義：

1. Model Zeroing: 調查主管機關將本案同類產品 (like product) 依其性質分為數組 (models or types)，並在各組中進行加權平均正常價格與加權平均出口價格的比較，再將各組比較結果為負者歸零後，計算出單一的傾銷差額。
2. Simple Zeroing: 指以加權平均正常價格與逐筆出口價格作比較後，再將傾銷差額為負者歸零之計算方式。

### 三、（主要）相關法條：

GATT(1947 年關稅及貿易總協定)：

- §6.2：反傾銷稅之課徵不得高於§6.1 條所認定之傾銷差額

反傾銷協定

- §2.4：出口價格與正常價格之比較應公平為之。
- §2.4.2：規範判定調查階段傾銷差額是否存在之方法
  - 加權平均正常價格 VS 所有可資比較出口交易之加權平均價格
  - 逐筆正常價格 VS 逐筆出口價格
  - 加權平均正常價格 VS 逐筆出口價格（例外情形）
- §9.3:反傾銷稅額不得超過§2 所認定之傾銷差額。

#### 四、 案例解析：

##### 案例一： 編號 DS141

印度（指控國）VS 歐盟（被控國）

棉質床單(Cotton-type Bed Linen)反傾銷案

##### 1. 源起：

歐盟於 1996 年 9 月 13 日因歐洲棉織品公會 Committee of the Cotton and Allied Textile Industries of the European Communities ("Eurocoton")之申請，對印度的棉質床單展開反傾銷調查，並於 1997 年 6 月 12 日公布初判結果，對印度涉案產品課徵臨時反傾銷稅。接著於 1997 年 11 月 28 日終判報告中，裁定涉案產品之傾銷對國內產業造成損害，並課徵 2.6%至 24.7%的反傾銷稅。印度遂於 1998 年 8 月 3 日以歐盟違反 WTO 協定為由，提付 DSB 要求進行雙邊諮商，嗣後 DSB 應印度之申請於 2000 年 1 月 24 日成立審查小組 (Panel)。

##### 2. 雙方聲明及答辯（僅節錄有關 Zeroing 的部分）：

###### ● 印度：

- I. 歐盟將本案同類產品（like product）依其性質分為數組（types），並在各組中進行加權平均正常價格與加權平均出口價格的比較後，依各組結果計算出單一的傾銷差額。印度對以上程序並無意見。印度提出的爭議點在於，歐盟先將各組傾銷差額為負的數值歸零（即 Zeroing），再彙整計算出最終傾銷差額，印度認為歐盟採用 Zeroing 計算傾銷差額，違反反傾銷協定§2.4.2 條中，「調查傾銷差額是否存在，應以加權平均正常價格和所有可資比較出口交易之加權平均價格作比較」之規定。

- II. 根據「平均」的定義（所有已知數值皆須納入計算）及反傾銷協定§2.4.2「prices of all comparable export transactions」規定，歐盟並無正當理由於計算出口價格的加權平均時，不計入特定交易量（指負傾銷差額之交易量）。
- III. 因歐盟使用 Zeroing，扭曲了最終反傾銷稅的結果，使得印度最終被判較高傾銷稅率。

● 歐盟：

- I. 主張「使用 Zeroing 並未違反反傾銷協定§2.4.2 規定」之立場。
- II. 採用 Zeroing 的立意在於進行反傾銷調查時，其對象為有傾銷事實的產品（廠商），亦即傾銷差額為正者；對傾銷差額為 0 或負數的產品，歐盟認為其沒有傾銷，故將其傾銷差額皆視為 0。
- III. 根據§2.4.2「the existence of margins of dumping」（傾銷差額是否存在）之規定，由於差額（margins）一字係採複數，表示傾銷差額為彙整多項(multiple)加權平均計算而得（例：將產品分為數種類型做比較後，再將各項比較結果彙整計算出單一的傾銷差額）。但應採何種方法從這些個別的傾銷差額得出單一數值，以便作為最後反傾銷稅率的依據，因反傾銷協定§2.4.2 並未提及，故以歐盟的觀點，可由各會員自行決定。

3. 第三國意見：（僅節錄正反兩方各一國）

● 日本：

歐盟的解釋忽略了反傾銷協定§2.4.2 的基本定義，即加權平均的比較需基於「所有」可資比較的出口交易資料，而非只有那些被

判定有傾銷事實者。

● 美國：

- I. 對歐盟的計算方式不發表意見，僅針對 Zeroing 是否違反反傾銷協定發表看法。
- II. 美國認為，歐盟於本案所採之 Zeroing 並不屬於反傾銷協定§2.4 及§2.4.2 規定的範圍，因反傾銷協定並未規定進口國對未傾銷之涉案產品亦需耗時調查，又負的傾銷差額代表該筆資料或該項產品無傾銷發生，故進口國自可將其傾銷差額視為 0。
- III. 反傾銷協定§2.4 及§2.4.2 原則上排除逐筆對平均之比較，但調查機關依據所有適當的價格比較結果，應採用何種方式得出一彙總的傾銷差額，上述兩條則未於其內容中加以規定。

4. Panel 報告結論：(僅節錄有關 Zeroing 的部分)

● 依據反傾銷協定§2.1 之規定，傾銷的定義如下：

2.1 自一國輸往他國之產品，如其出口價格低於在該出口國國內消費之同類產品於通常貿易過程中之可資比較價格，即該產品以低於正常價格，輸往另一國家進行商業銷售，視為本協定所稱之傾銷。

- 由上可知，傾銷的認定是基於該項受調查產品之全體，故反傾銷協定§2.4.2 中所規定之各項決定傾銷差額的方法，都必須遵守§2.1 的原則，亦即要決定傾銷是否存在，必須就涉案產品整體做通盤考量，而非只考慮其中某筆交易資料或該產品分類後的某一項分類。
- 另反傾銷協定§2.4.2 規定的公平價格比較中，其中一種為加權平均正常價格與「所有可資比較出口交易之加權平均價格」(a weighted average of

prices of all comparable export transactions) 作比較。在本案中，歐盟用以決定涉案產品最終傾銷差額的方式，並未將「所有可資比較出口交易之加權平均價格」都考慮在內，亦即歐盟將負傾銷差額歸零的作法，確實改變了出口價格對正常價格的比較結果。

- 綜合以上理由，Panel 認為§2.4.2 規定調查機關應將所有可資比較的出口價格列入考慮，故歐盟的作法（只考慮特定的分類資料）已違反上述立法原意，爰認為歐盟於反傾銷初始調查時採用 Zeroing 計算傾銷差額的作法，已違反協定§2.4.2 規定。
- 另針對歐盟將§2.4.2 「the existence of margins of dumping」(傾銷差額是否存在)，解釋為該加權平均的傾銷差額係彙算自多項 (multiple) 傾銷差額的論點，Panel 認為，該條「the existence of margins of dumping」的 margin 之所以採複數形式，其原因在於§2.4.2 的規定，如同反傾銷協定的§6.10 (主管機關應就每一已知的出口商或生產者決定受調查產品個別之傾銷差額) 及§9 (反傾銷稅之課徵與收取) 一般，是針對每個國外生產者或出口商分別給予其傾銷差額。故 Panel 認為不應將該處引伸為傾銷差額決定於受調查產品分類後的各分組比較結果。

## 5. Appellate Body 報告：(僅 Zeroing 部分)

- 歐盟於此案的作法為，先定義涉案產品的範圍，例如：

質地：純棉、天然棉與人造纖維混紡、已漂白、染色或印花之產品

範圍：床單 (bed sheets)、被套 (duvet covers)、枕頭套 (pillow cases)，含合併包裝或單獨出售。

由上可知，歐盟已清楚地定義出受調查產品的範圍，且依據§2.4.2 進

行「傾銷差額是否存在」的調查時，亦應針對該定義下的「受調查產品」，而非該產品的分類。此外，在進行傾銷差額存在調查時，反傾銷協定亦未有（歐盟所提的）「兩階段計算法-先將涉案產品分類再由各組結果計算最終傾銷差額」的概念。

- 綜上所述，無論用何種方法計算傾銷差額，其結果必須是藉由全體受調查產品納入計算而得出。故駁回歐盟認為§2.4.2 未提供計算一整體性傾銷差額的相關準則。
- 結論：支持 Panel 的關於 Zeroing 的裁決。

#### 6. 本案後續發展：

在 DSB 採認了 Appellate Body 及 Panel 的報告後，歐盟卻遲遲不執行 DSB 通過的建議（修正不符合反傾銷協定的措施），使得印度又再次向 DSB 提請成立 Panel 處理此案，終於在 2001 年 4 月 5 日 DSB 的會議中，歐盟發表聲明同意依照 DSB 的建議修改其反傾銷法規，但請求給予適當的過渡調整期。同年 4 月 26 日 DSB 同意歐盟之請求，並給予 5 個月又 2 天的過渡期間，即自 2001 年 3 月 12 日至 2001 年 8 月 14 日止。

案例二： 編號：DS294

## 歐盟（指控國）VS 美國（被控國）

### 計算傾銷差額之相關法規及方式（Zeroing）

#### 1. 源起：

歐盟於 2003 年 6 月 12 日以美國商務部（the United States Department of Commerce, USDOC）計算傾銷差額之相關國內法規及方式（包括 Zeroing）違反 WTO 協定為由，向 DSB 提請要求進行雙邊諮商，歐盟前後共提出 31 件指稱使用 Zeroing 的反傾銷案件，其中 15 件為初始反傾銷調查，16 件為反傾銷複查案件，嗣後 DSB 應歐盟之申請於 2004 年 10 月 27 日成立審查小組(Panel)。

#### 2. 雙方聲明及答辯：

（美國初始調查採用 Zeroing 部分，Panel 判決的理由與結論和案例一相似，）  
（故本案例僅簡析有關複查採用 Zeroing 的部分）：

##### ● 歐盟

- I. 在美國對歐盟 31 件反傾銷調查案（含初始調查及複查）中，認為美國採用 Zeroing 計算傾銷差額，將使最後的數值溢估，違反反傾銷協定§2.4 所謂「公平的比較」（fair comparison）的規定。
- II. 行政複查的反傾銷稅決定應依照協定§9（反傾銷稅的課徵與收取）之規定，又§9.3 提到反傾銷稅額不得超過§2 所定之傾銷差額，故行政複查應有§2 之適用，美國使用所謂「Simple Zeroing」，即以加權平均正常價格與逐筆出口價格作比較再將傾銷差額為負者歸零，並未符合§2.4.2 公平的價格比較之例外情形，違反該條規定。
- III. 依據 Appellate Body 在歐盟-印度棉質床單案的報告，調查機關定義出受調查產品的範圍後，並依據§2.4.2 進行「傾銷差額是否存

在」的調查時，應針對該定義下的「受調查產品」，而非該產品的分類來計算。故美國在進行前述價格比較時，使用 Zeroing 計算其傾銷差額，違反協定§2.4 及§2.4.2 規定。

● 美國

I. §2.4.2 的規定僅限適用於「(初始)反傾銷案件的調查期間」，不包括其他型式的複查案(例如：行政複查、落日複查等)。如同反傾銷協定§18.3 將前二者分述為「調查」、「既有措施之檢討」，「(傾銷)調查」與「(反傾銷稅)評估過程」分屬反傾銷案的不同階段、其目的亦不同。Panel 與 Appellate 在以往其他案件中也採用上述觀點，故歐盟認為評估過程(assessment proceedings)屬於§9 規定的範圍且適用§2.4.2，是項觀點忽略了「調查階段」與「評估過程」兩者的差異。§9 (反傾銷稅的課徵與收取)是關於反傾銷稅的計算、課徵方式，並不需考量傾銷的傷害是否達到「微量」以上的程度，那是屬於§5 所規範的部分(§5 之規定僅限於初始調查，如：提出反傾銷調查申請書應具備的要件、終止調查之微量條款、調查期程等)。

II. USDOC 在調查期間業將調查期間所有可資比較的出口資料包含於最終計算出的單一傾銷差額內。其次，§2.4.2 雖禁止逐筆對平均的比較，但卻未規定應如何計算出一全面性的傾銷差額，亦未提到負的傾銷差額可用來抵銷正的傾銷差額。

3. 第三國意見：(僅節錄正方意見 2 國)

● 日本：

根據 Appellate Body 於歐盟-棉質床單案與美國-防蝕鋼落日複查案的報告，皆認為 Model Zeroing 及 Simple Zeroing 不符合協定§2.4 及§2.4.2 有關「公平的价格比較」的規定。

- 挪威：

對美國聲稱§2.4.2 中的「調查」(investigation) 不包括期間複查、新廠商複查的論點，認為並無法律根據。其理由為：第一、§9.3 中有關計算傾銷差額的部分亦在§2.4.2 的適用範圍內。第二、Appellate Body 以往的判決報告皆指出 Zeroing 違反§2.4.及§2.4.2。

#### 4. Panel 報告結論：(節錄)

- 「§2.4.2 規定是否可適用於行政複查」：

1. 關於「investigation Phase」的使用：

§1、§3、§6、§7、§8、§10、§12 中出現有「調查」字樣的部分，其意義皆限於§5 所提到的「調查」，意指初始調查之程序；此外反傾銷協定對於反傾銷措施已實行後的相關程序，一般而言並不使用「調查」此種字眼。此外，§18 亦將「Investigations」(調查)、「reviews of existing measures」(既有措施的檢討) 分開提及，這也說明了反傾銷協定認為這是兩種不同的概念。

2. 分析 Panel 及 Appellate Body 以往對相似案件的判決報告：

- 美國-防蝕鋼落日複查案中，Appellate Body 判決如下：

「在反傾銷初始調查中，調查機關須於調查期間決定傾銷是否存在。相反地，在反傾銷的落日複查中，調查機關的對象為就初始調查結果已課徵反傾銷稅的產品，決定撤銷該反傾銷措施是否可能造成傾銷的再發生。」

➤ 美國-碳鋼 SCM 案中，Appellate Body 判決如下：

「初始調查與落日複查是兩種截然不同的程序，其目的亦不相同。落日複查的相關規定與初始調查有著本質上的差異。」

➤ 綜上所述，Panel 及 Appellate Body 在相關判決報告中清楚地揭示下列訊息：在平衡稅及反傾銷案件中，所謂「調查」的概念-用於定義某個程序或某個程序的階段-不同於稅率的估算與複查，有其獨特階段程序及目的，由此可知，針對「調查」所訂立的相關規定不適用其他平衡稅及反傾銷措施的程序。故§2.4.2 的規定只適用於§5 所提到之（初始）反傾銷調查。

3. §5 的目的在於決定傾銷是否「存在」，以利後續判定反傾銷稅的課徵與否，且主要針對調查中所有出口商的交易（價格）資料。§9.3 的規定則是藉由特定外國出口商傾銷事實的確定，轉化為對本國進口商進口涉案產品時課徵反傾銷稅的程序。考量到「決定傾銷差額」與「決定反傾銷稅」的計算方式係基於不同的基礎與目的而設，故 Panel 認為§5 與§9.3 的規定不能相互適用。

4. 歸結上述，Panel 認為§2.4.2 只適用於§5 有關初始反傾銷調查的規定，且無合理證據能說明§2.4.2 可適用§9.3 的規定，故根據反傾銷協定§17.6 (ii)，美國於歐盟 16 件反傾銷複查案中使用不公平比較的傾銷差額計算方式，並不違反§2.4.2 規定。

● 「美國於行政複查計算傾銷差額時，採用 Zeroing(未計入傾銷差額為負的比較結果)，是否違反協定§2.4 公平比較之規定」：

1. §2.4 所述「價格的比較應公平為之」之適用範圍應包括§2.4.2。因先前已得出§2.4.2 的規定只限於§5 有關初始調查之程序，故若

將§2.4 的規定解釋為同時適用§5（調查）及§9（反傾銷稅的課徵），將會與上述結論矛盾。

2. §2.4 第三句有關「影響價格比較之因素應依個案考量其差異予以調整，包括銷售條件及條款、稅賦、交易階段、數量、物理特性、及其他影響價格比較之因素」之規定，係因應出口價格因模式不同出現明顯之價差而設，而 Zeroing 並不同於上述性質，故不適用§2.4 所列之「得予以調整之影響價格比較的因素」之規範，且§2.4.2 及§9 都未排除不對等價格比較的適用（即加權對逐筆之比較方式），故採用 Zeroing 並不違反§2.4 之規定。
3. 綜合以上各點，因§2.4 並未排除不對等價格比較的適用，故認為美國採用 Simple Zeroing 未違反協定§2.4 條。

5. Appellate Body 報告：（僅節錄有關複查採用 Zeroing 的部分）

● 「USDOC 於複查時採用 Zeroing 是否違反§9.3」：

1. 在歐盟-棉質床單案及美國-軟木材案中，Appellate Body 皆於其報告中指出，在反傾銷協定及 GATT§6 的規定下，「是否傾銷」及「傾銷差額的計算」需就該涉案產品全體來做考量，且調查機關使用「加權平均對加權平均」法計算傾銷差額時，不得將某些計算結果忽略不計。
2. Appellate Body 在美國-防蝕鋼落日複查案的報告中提到，落日複查根據§11.3 所得出的傾銷差額，係為外國出口商或生產者的傾銷差額，因為反傾銷措施本就是針對外國出口商或生產者定價行為而設，其目的並非針對進口商。
3. 爰此，依據§9.3 規定：「反傾銷稅額不得超過§2 所定之傾銷差額」，針對個別出口商訂立之反傾銷稅額不得超過該廠商之傾銷差額。因

此，無論調查機關採用何種方式計算傾銷差額，皆應採用所有可得到的數據彙整計算出一整體的傾銷差額。USDOC 於行政複查使用「Simple Zeroing」，以加權平均正常價格與逐筆出口價格作比較再將傾銷差額為負者歸零的作法，高估了某些廠商的傾銷差額，致使 USDOC 隨後估算之反傾銷稅亦大於該等廠商實際的傾銷差額，違反§9.3 之規定。

4. 綜合以上 3 點所述，因 USDOC 採用 Zeroing 計算傾銷差額造成外國出口商或生產者的反傾銷稅被高估，故推翻 Panel 報告中第 7.288 段及 8.1 (f) 段的理由，裁定 USDOC 違反§9.3。

● 「USDOC 於複查時採用 Zeroing 是否違反§2.4」：

1. Panel 報告中認為 Zeroing 不違反§2.4 的理由有二：

I. 因非屬§2.4.2 適用範圍內的「調查階段」，故並未完全禁止使用 Zeroing，且§9 亦明訂在決定反傾銷稅額時，允許使用不對稱的價格比較（§9.4 沿用§6.10 之規定，若涉案出口商/生產者或涉案貨品類型過多，以致個別決定不可行時，主管機關得採可得資料作有效選樣，限定其查證範圍），當然也包括 Zeroing 的使用。

II. §2.4 第三句有關「影響價格比較之因素應依個案考量其差異予以調整，包括銷售條件及條款、稅賦、交易階段、數量、物理特性、及其他影響價格比較之因素」之規定，係因應出口價格因模式不同出現明顯之價差而設，而使用 Zeroing 並非是基於§2.4 所列之「得予以調整之**影響價格比較**的因素」，且§2.4.2 及§9 都未排除不對等價格比較的適用，故採用 Zeroing 並不違反§2.4 之規定

2. Appellate Body 支持 II 中 Panel 的意見。

- 「USDOC 於複查時採用 Zeroing 是否違反§2.4.2」：

因此案 Zeroing 的適用爭議同時在初始反傾銷調查及行政複查被提出，故此時並無必要單獨針對「複查時採用 Zeroing 是否違反§2.4.2」作討論，Appellate Body 強調並未就「依據§9.3 進行複查時採用 Zeroing 是否違反§2.4.2」這項議題表示任何贊成或反對的意見。因此 Panel 於報告中第 7.223 段及 8.1 (d) 段的敘述，Appellate Body 未做評論。

#### 6. 本案後續發展：

在 Appellate Body 的報告公布後，歐盟即發表聲明促請美國廢除對其 16 件反傾銷複查案採用 Zeroing，美國一開始雖認為 Appellate Body 的報告「有嚴重瑕疵」，但於隨後 2006 年 8 月 1 日，美國通知 DSB 同意依照其建議修改美國反傾銷法規，但請求給予適當的過渡調整期。同年 5 月 9 日 DSB 同意美國之請求，並給予 11 個月的過渡期間，即至 2007 年 4 月 9 日止。

#### 五、小結：

雖 Panel 與 Appellate 歷年來皆未於其報告中明確指出反傾銷協定禁止會員國使用 Zeroing，但是近年來的判例—從歐盟-床單案的敗訴，到美國初始調查及各種複查皆被判違反反傾銷協定—顯示 Zeroing 的使用將越來越受到限制，俟此二國於過渡期內完成其國內修法後，將來無論是初始反傾銷調查，甚或行政複查、落日複查等，皆不可再使用 Zeroing，對於我國廠商未來面對歐盟與美國各項反傾銷調查，將有助於爭取更有利的判決。

資料來源：

WTO Dispute Settlement: DISPUTE DS141- European Communities — Anti-Dumping Duties on Imports of Cotton-type Bed Linen from India, Panel Report.

WTO Dispute Settlement: DISPUTE DS141- European Communities — Anti-Dumping Duties on Imports of Cotton-type Bed Linen from India, Appellate Body Report.

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds141\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds141_e.htm)

WTO Dispute Settlement: DISPUTE DS141:United States — Laws, Regulations and Methodology for Calculating Dumping Margins (Zeroing), Panel Report.

WTO Dispute Settlement: DISPUTE DS141:United States — Laws, Regulations and Methodology for Calculating Dumping Margins (Zeroing), Appellate Body Report.

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds294\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds294_e.htm)