

NAFTA 架構下「美國對自加拿大進口鎂反傾銷及平衡措施落日檢討案」之評析

林俊宏*

網 要

壹、問題緣由	三、關於純鎂之價格與數量的牽連性
一、北美自由貿易協定中反傾銷及平衡稅之爭端解決機制	四、關於鎂合金之價格與數量的牽連性
二、案例事實	五、更審結論
三、當事國之請求	肆、雙邊審查小組於第二次發回更審之裁決內容
貳、NAFTA 雙邊審查小組第一次之裁決內容	一、管轄權與非涉案進口之影響
一、管轄權及審查標準	二、廢止命令對鎂市場價格及數量上之牽連性
二、調查範圍之確定	三、更審結論
三、有關歸因之分析	伍、案例評析
四、產量和價格的影響	一、有關原告爭點部份之分析
五、裁決結論	二、雙邊審查小組裁決之分析
參、雙邊審查小組於第一次發回更審之裁決內容	

* 逢甲大學財經法律研究所副教授，英國倫敦大學商事法中心訪問學者。

一、管轄權與審查標準	三、有關美國國際貿易委員會
二、非涉案進口的影響	發回更審裁決之分析
	陸、結論

壹、問題緣由

一、北美自由貿易協定中反傾銷及平衡稅之爭端解決機制

北美自由貿易協定(North American Free Trade Agreement, NAFTA)係由美國、加拿大、墨西哥三國於 1992 年 12 月 17 日簽訂，1994 年生效之多邊協定(註一)，目的在於消除美、加、墨三國之關稅，並以達成大多數貨品自由化之目標，主要宗旨在取消貿易壁壘、創造公平條件、增加投資條件、並建立解決貿易爭端的有效機制。NAFTA 條文共分八大部份，二十二章，其重要內容包括貨品貿易之國民待遇原則及市場開放、原產地規定、紡織品及成衣、關稅程序、農業及衛生檢疫、防衛措施、貿易技術障礙、政府採購、投資、服務貿易、競爭政策、電信及金融服務、智慧財產權、反傾銷及平衡稅、爭端解決程序等，其中第 19 章為「有關反傾銷稅及平衡稅之爭端解決與審查」(註二)，第 20 章為「機構設置及爭端解決程序」(註三)，第 20 章第 2005(6)條規定「一旦依第 2007 條開始進行爭端解決程序，或依關稅及貿易總協定有關規定開始進行爭端解決後，除非任一締約國依前述第三或第四項提出要求，如選定其中一種裁決方式，則不得再另行選擇他種裁決方式」(註四)，以處理 NAFTA 與 GATT 之管轄競合問題，亦即若選擇 NAFTA 進

註一：<http://www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena/menu-en.asp>

註二：See NAFTA Chapter Nineteen: Review and Dispute Settlement in Antidumping and Countervailing Duty Matters.

註三：See NAFTA Chapter Twenty: Institutional Arrangements and Dispute Settlement Procedures.

註四：See NAFTA Article 2005(6) states "Once dispute settlement procedures have been initiated

行裁決後將不得再依 GATT 進行裁決。

而藉由 NAFTA 之簽訂，各會員國希冀經由協定框架中各種委員會 (Committee) 及工作小組 (Working Groups) 有效地解決爭端，而當各會員國無法自行透過協商解決時，可利用 NAFTA 所設計之爭端解決機制，關於反傾銷及平衡稅的爭端解決機制規定於 NAFTA 第 19 章；而依 NAFTA 第 19 條之規定，爭端之任何一方皆保有適用其國內反傾銷法及平衡稅法的權利，雙邊審查小組裁決雖得取代內國法院之判斷，但是雙邊審查小組僅得就發動國適用其內國法之適法性作裁決，而不得就案件本身的是非曲直或法律本身的公平性作判斷 (註五)；雙邊審查小組審查委員會係由五位專家學者所組成，通常多由會員國選定的 25 位審查小組候選人中選任 (註六)。五位委員中，兩位由進口國指派、兩位由出口國指派 (註七)；當雙方無法協議選任第五

under Article 2007 or dispute settlement proceedings have been initiated under the GATT, the forum selected shall be used to the exclusion of the other, unless a Party makes a request pursuant to paragraph 3 or 4.”

註五：Article 1904 of the NAFTA states:

As provided in this Article, each Party shall replace judicial review of final antidumping and countervailing duty determinations with binational panel review.

An involved Party may request that a panel review, based on the administrative record, a final antidumping or countervailing duty determination of a competent investigating authority of an importing Party to determine whether such determination was in accordance with the antidumping or countervailing law of the importing Party. For this purpose, the antidumping or countervailing law consists of the relevant statutes, legislative history, regulations, administrative practice and judicial procedures to the extent that a court of the importing Party would rely on such materials in reviewing a final determination of the competent investigating authority. Solely for purposes of the panel review provided for in this Article, the antidumping or countervailing duty statutes of the Parties, as those statutes may be amended from time to time, are incorporated into and made a part of this Agreement.

The panel shall apply the standard of review set out in Annex 1911 and the general legal principles that a court of the importing Party otherwise would apply to a review of a determination of the competent investigating authority.

註六：NAFTA, Annex 1901.2(1), (2).

註七：NAFTA, Annex 1901.2(2)

位小組成員時，則以抽籤決定由哪一方指派（註八）；雙邊審查小組的裁決原則上對爭端當事人有拘束力，且無法向內國法院提起上訴。僅在極其例外的情形下，會員國始得透過「非常異議程序」(Extraordinary Challenge Procedure)成立「非常異議委員會」(Extraordinary Challenge Committee, ECC)，對之提起上訴，上訴的目的在於確保雙邊審查小組的裁決符合內國法律及其判決先例（註九）。尤其是反傾銷稅及平衡稅之課徵乃各國所採用最頻繁的貿易救濟手段，在 NAFTA 架構下，加拿大即一再指控美國不當利用反傾銷稅及平衡稅之措施造成加拿大之貿易障礙，由於美國並不認同加拿大所主張的反傾銷稅及平衡稅之豁免適用，故在此議題上雙方最終採取雙邊審查小組(Binational Panel Review)的折衷方式，針對反傾銷稅及平衡稅措施加以審查（註十）；而雙邊審查小組之設立，即在使 NAFTA 會員國可在內國司法審查機制之外，選擇適用 NAFTA 雙邊審查小組的解決方式（註十一）。

二、案例事實

1991 年 9 月 5 日，美國 Magnesium 公司(Magcorp)向美國商務部(United States Department of Commerce, USDOC)下之國際貿易管理局(United States International Trade Administration)（註十二）及國際貿易委員會(United States International Trade Commission, USITC)（註十三）提出陳情書，指稱美國生

註八：NAFTA, Annex 1901.2(3).

註九：NAFTA, Art. 1904(13), Annex 1904. 13(3).

註十：See John H. Knox, The 2005 NAFTA activity, 100 Am. J. Int'l L. 429, 434 (2006)

註十一：NAFTA, Art. 1904(5) 以美國為例，反傾銷案件的爭端當事人可選擇由國際貿易法庭 (U.S Court of International Trade, CIT)或由雙邊審查小組對美國國際貿易委員會(U.S International Trade Commission, USITC)的最終認定為司法審查。

註十二：See 56 Fed. Reg. 49,743 (Oct. 1, 1991) (initiation of antidumping duty investigation); 56 Fed. Reg. 49,747 (Oct. 1, 1991) (initiation of countervailing duty investigation).

註十三：See 56 Fed. Reg. 46,443 (Sept. 12, 1991) (institution of preliminary antidumping and countervailing duty investigations)

產鎂之主要產業，因加拿大進口的鎂礦有傾銷或是補貼的情形，導致該產業有受實質損害，或有受實質損害之虞。1992年7月，美國商務部發現加拿大純鎂在美國境內有傾銷事實，且加拿大進口至美國的純鎂及鎂合金因補貼而獲益（註十四）。1992年8月，美國國際貿易委員會認定加拿大對純美的傾銷和補貼，及對鎂合金的補貼對美國相關產業造成了實質損害（註十五），其後美國商務部針對來自加拿大的純鎂課徵反傾銷稅（註十六），並對純鎂和鎂合金課徵平衡稅（註十七）。在1999年8月2日，美國商務部依照1930年關稅法 Section 751(c)即 19 U.S.C. §1675(c)關稅法修正案展開為期五年的落日檢討，以決定是否廢止對來自加拿大的純鎂課徵之反傾銷稅，及對純鎂和鎂合金課徵之平衡稅的命令，及其是否可能分別會繼續造成或再發生傾銷或是補貼之情事。同日，美國國際貿易委員會也根據1930年關稅法 Section 751(c)即 19 U.S.C. §1675(c)展開期五年的落日檢討，決定是否廢止該等反傾銷稅及平衡稅的命令，會有繼續或再發生傾銷或是補貼之情事（註十八）。回應 NAFTA 的公告內容，反對廢止反傾銷稅的有原始陳情人 Magcorp 公司，其為純鎂和鎂合金的國內製造商（註十九）；回應支持廢止反傾銷稅課徵的

註十四：See 57 Fed. Reg. 30,939 (July 13, 1992) (dumping of pure magnesium); 57 Fed. Reg. 30,946 (July 13, 1992) (countervailable subsidies on pure and alloy magnesium).

註十五：Following an initial investigation of primary magnesium as a single U.S. industry, a NAFTA panel remanded the matter for separate investigation of the two types of primary magnesium, pure and alloy. *In the Matter of Magnesium from Canada*, Case Nos. USA-92-1904-05 and USA 92-1904-06 (Aug. 27, 1993). On remand, the Commission found injury to both the pure and alloy magnesium industries. See *Magnesium from Canada*, USITC pib. 2696, Inv. Nos. 701-TA-309 and 731-TA-528 (Remand) (November 1993). Also see *Magnesium from Canada*, USITC Pub. 2550, Inv. Nos. 701-TA-309 and 731-TA-528 (Final) (August 1992); see 57 Fed. Reg. 38,696 (Aug. 26, 1992).

註十六：57 Fed. Reg. 39,399 (Aug. 31, 1992)

註十七：57 Fed. Reg. 39,392 (Aug. 31, 1992)

註十八：See 64 Fed. Reg. 41,961.

註十九：See Views of the Commission in the Full Sunset Review of *Magnesium From Canada* contained in USITC Pub. 3324, Inv. Nos. 701-TA-309-A-B and 731-TA-528, at 5 (July 2000) (Views).

包括加拿大政府，魁北克政府(Quebec)，及加拿大公司 Norsk Hydro Canada Inc.(NHCI)，此乃加拿大的純鎂及鎂合金製造及出口商(註二十)，此外還有美國鎂合金的消費者 General Motors Corp.及純鎂的消費者 Noranda Aluminum, Inc.二公司(註二十一)；至於未回應組織公告但其後表態支持廢止反傾銷稅課徵的是美國另一家鎂合金消費者 Northern Diecast Corporation(註二十二)；根據這些回應，美國國際貿易委員會決定依據關稅法 Section 751(c) 即 19 U.S.C. §1675(c)，針對該命令進行完整的五年檢討。

2000年2月29日美國商務部初步發現廢止對純鎂課徵的反傾銷稅將可能造成傾銷情形之繼續或再發生(註二十三)，有鑑於此，美國商務部對 NHCI 及其他公司課以從價稅(ad valorem) 21%的反傾銷稅(註二十四)。同時，美國商務部也初步發現廢止對純鎂及鎂合金課徵的平衡稅將可能造成補貼情形之繼續或再發生(註二十五)，美國商務部對 NHCI 的純鎂及鎂合金課徵從價稅(ad valorem) 1.84%的平衡稅，並對其他公司課以從價稅(ad valorem) 4.84%(註二十六)。2000年七月，美國商務部針對此三個命令(order)作出肯定的調查結果(註二十七)。完整落日調查的結果並不妨礙此處的反傾銷稅

註二十：See *id.*

註二十一：See *id.* at 5 n.11.

註二十二：See *id.* at 5-6.

註二十三：65 Fed. Reg. 10,768.

註二十四：*Id.* at 10,769.

註二十五：65 Fed. Reg. 10,766 (Feb. 29, 2000).

註二十六：*Id.* at 10,767. One Canadian producer, Timminco Limited (Timminco), which had been excluded from the original alloy and pure magnesium countervailing duty orders, See 57 Fed. Reg. 30,946(Dep't Commerce July 13, 1992), and from the original pure magnesium antidumping order, See 57 Fed. Reg. 30939(Dep't Commerce July 13, 1992), remained excluded from these orders. See 65 Fed. Reg. 10766 at 10767(Dep't Commerce Feb. 29, 2000)

註二十七：See *Pure Magnesium From Canada*, 65 Fed. Reg. 41,436 (July 5, 2000) (final results of full sunset review of antidumping duty order); *Pure Magnesium and Alloy Magnesium From Canada*, 65 Fed. Reg. 41,444 (July 5, 2000) (final results of full sunset reviews of countervailing duty orders).

率，但最後卻調整課徵（註二十八）對其他業者之純鎂及鎂合金依從價稅(*ad valorem*) 7.34%的平衡稅（註二十九）。而在發回更審時，美國商務部再次調整該稅率為從價稅(*ad valorem*) 1.84%（註三十），美國國際貿易委員會於 2000 年 5 月 31 日舉行聽證會（註三十一），包括 Magcorp、魁北克政府、NHCI 公司，美國 Noranda 及 Northern Diecast 公司皆派代表出席聽證會（註三十二）。同年 8 月 2 日，美國國際貿易委員會發佈最後決定公告書，表明廢止此三命令(*order*)中的任一個，在合理可預見的時間內，皆可能對國內產業導致繼續或回復的實質損害。2002 年 7 月 16 日雙邊審查小組發回美國國際貿易委員會根據關稅法第 751(c)條 19 U.S.C. § 1675(c)就本案之五年落日檢討意見，即廢止進口自加拿大純鎂之反傾銷稅及純鎂及鎂合金之平衡稅，將可能導致美國產業實質損害之繼續及再發生。2002 年 10 月 15 日，美國國際貿易委員會公告其對發回更審之意見書，所有雙邊審查小組之成員，由於 W. Roy Hines 及 E. Neil McKelvey 兩人已自 2002 年雙邊審查小組作出決定後退休，故造成更換雙邊審查小組成員之結果，亦導致大幅度遲延及 2004 年 3 月須舉行聽證會以促使新成員了解本案紀錄，於審理美國國際貿易委員會有關發回更審之決定時，雙邊審查小組亦收到大量來自魁北克政府、美國國際貿易委員會、美國 Magnesium 公司、加拿大 Norsk Hydro 公司的意見書。2006 年 1 月 17 日 NAFTA 雙邊審查小組依關稅法第 751(c)條 19 U.S.C. §1675(c) 所

註二十八：In its final results Commerce initially maintained its preliminary 4.48 percent *ad valorem*. See 65 Fed. Reg. 41444(July 5, 2000). This rate, however, was subsequently adjusted by Commerce to 7.34 percent *ad valorem*. See *Pure and Alloy Magnesium From Canada*, 65 Fed. Reg. 50677(Dep't Commerce Aug. 21, 2000)(Notice of correction of ministerial error in final results).

註二十九：The “all other”countervailing duty rate of 4.48 percent *ad valorem* was in place at the time of the hearing before the Commission on May 31,2000.

註三十：See Results of Redetermination Pursuant to Panel Remand, Alloy Magnesium and Pure Magnesium From Canada, NAFTA Art. 1904 Panel Review USA-CDA-00-1904-07.

註三十一：See *Magnesium From Canada*, 65 Fed. Reg. 47,517 (Aug. 2, 2000).

註三十二：Views at 5-6. Filing briefs were the same entities, as well as, General Motors. *Id.* At 6.

定之五年落日檢討，再次發回美國國際貿易委員會就本案所為之認定，即關於是否廢止純鎂反傾銷稅或對加拿大進口之純鎂及鎂合金的平衡稅，將可能導致美國產業實質損害之繼續或再發生。在 2006 年 3 月 31 日時，美國國際貿易委員會發佈其就雙邊審查小組第二次發回更審決定之觀點。於審查美國國際貿易委員會第二次發回更審命令時，雙邊審查小組接受並考量魁北克政府、NHCI 公司、美國國際貿易委員會及美國鎂業公司(U.S. Magnesium LLC)之意見書。

三、當事國之請求

加拿大魁北克政府依據 19 U.S.C. § 1675a(a)(1)，指稱美國國際貿易委員會應該考量可能的數量，價格的影響，以及倘若廢止該課稅命令或是終止該懸而未決的調查，涉案產品的進口對該產業的衝擊(註三十三)。在 19 U.S.C. § 1677(25)中，該條文詳細說明所謂的「涉案產品」，係指包括在檢討範圍內的該種類或等級商品。而針對純鎂和鎂合金之反傾銷，Timminco 公司是唯一排除於此一命令之外的加拿大公司(註三十四)。因此，此等命令適用於任何其他進口或製造原始鎂之加拿大廠商。除了 Timminco 公司外，所有的製造商和進口商都受到該等命令之拘束，並非代表每一個公司均將個別接受調查以決定公司特定的稅率。未被調查的公司仍然受到該命令之拘束，且其出口可落入「所有其他公司」之稅率徵收(註三十五)。因此，該公司因尚未出口涉案商品到美國，而未受美國商務部就其個別稅率檢討，並不排除該公司受課稅命令之拘束。正如上述所言，若在該課稅命令仍有效的期間，該公司實際對美國輸出涉案商品，此一課稅命令將包含此等商品。魁北克政府

註三十三：19 U.S.C. 1675a(a)(1)(2000)(emphasis added); see Quebec's Brief at 37.

註三十四：57 Fed. Reg. 30946(Dep't Commerce July 13, 1992)；65 Fed. Reg. 41444(Dep't Commerce July 52000)

註三十五：19 U.S.C. §§ 1671d(c)(1)(B)(i)(I), 1671d(c)(5)(2000)

堅決主張，倘若美國商務部考量補貼的性質，則其必然得到結論為 Magnola 公司未來的進口無法從主要相關的補貼中獲利（註三十六），因此魁北克政府爭論，美國國際貿易委員會並未符合其法令規定，必須考慮相關於補貼性質的資訊。魁北克政府聲稱美國國際貿易委員會對於價格壓抑(price suppression)的認定有瑕疵。魁北克政府聲稱美國國際貿易委員會不正確的信賴一個被美國商務部排除的「其他美國公司」(all others)的數據，並因此影響另一個雙邊審查小組的裁決。

NHCI 公司於數理由中指責美國國際貿易委員會針對第二次發回更審的認定。NHCI 公司聲稱美國國際貿易委員會認定 Magnola 公司將以傾銷手段進入美國市場，並無實質證據可茲證明。NHCI 公司亦指責認定加拿大 Magnola 鎂廠的進口將明顯與預期需求(anticipated demand)的增加有關聯是錯誤的，因為美國國際貿易委員會不正確的依據 NHCI 公司經驗去估計 Magnola 公司出口量，並且由於進口商假設關於 Magnola 公司的產品組合(product mix)是依據 NHCI 公司的經驗。NHCI 公司聲稱美國國際貿易委員會並未依據處理 NHCI 公司與 Magnola 公司的總和與不正確的對鎂合金的情形與純鎂(pure magnesium)市場畫上等號來回應雙邊審查小組的指示。NHCI 公司主張美國國際貿易委員會不正確地指責雙邊審查小組關於預期需求(anticipated demand)的結論，而且廣泛的主張美國國際貿易委員會未滿足落日認定(sunset determinations)的法律標準(legal standard)。魁北克政府(Quebec)質疑美國國際貿易委員會對於價格的認定，且因其稅率是不用考慮去服從其他雙邊審查小組的指示，魁北克政府(Quebec)質疑美國國際貿易委員會使用其他稅率(all others rate)。美國國際貿易委員會回應該稅率是不用考慮，但是該稅率對於加拿大 Magnola 鎂廠可能被證明當其開始裝運與美國商務部著手進行複查（註三十七），故美國國際貿易委員會在發回更審的認

註三十六：Québec's Brief at 40-41

註三十七：Response of the Commission in Support of Remand Determination, May 10, 2006, pp.

定中犯了無害的錯誤，魁北克政府(Quebec)亦質疑美國國際貿易委員會採納之前對於數量及影響的觀點。

貳、NAFTA 雙邊審查小組第一次之裁決內容

一、管轄權及審查標準

NAFTA 雙邊審查小組在第一次裁決內容時，表示課徵反傾銷稅及平衡稅最終決定的雙邊小組審查程序，乃是基於 NAFTA 協定中第十九章，由 NAFTA 會員國之調查機構所組成。NAFTA 協定第 1904 條規定，依據合理要求，任一方會員國應對課徵反傾稅或平衡稅的司法審查，以雙邊小組審查方式代之（註三十八）。NAFTA 附加條款第 1911 號說明包含此一最終決定，為美國國際貿易委員會依關稅法第 751(c)條所為五年檢討之結果。而根據 NAFTA 協定第 1904(2)條，雙邊審查小組乃決定本於落日檢討，課徵反傾銷稅或平衡稅是否依據相關法令、立法歷史、規則、行政實務及司法判例，在此範圍內，進口方的法院作為有權調查機關，應依上述資料作出最終決定之審查。其次，依據 NAFTA 協定第 19 章，審查小組在該協定第 1904(3)條指示下，需適用附加條款第 1911 條所設定之審查標準，及以進口方法院作為有權調查機構決定審查結果時，會採用之一般法律原則為準；NAFTA 附加條款第 1911 條對適用於雙邊審查小組檢討之檢討標準有其定義。美國的相關事實調查則依據關稅法第 516A(b)(1)(b)條所設定之標準，該款要求對於欠缺紀錄中可支持的實質證據或未依據法律之任何決定、發現和結論，均須認定為不適法（註三十九）；美國最高法院將實質證據定義為「超過僅僅一點點（a mere scintilla）」，意即任一具有合理心智之人都能接受相關證據並足夠支持該結論（註四十）；關稅法第 516A(b)(2)條詳細說明所謂「紀錄（the record）」，為在此目的下行政程序中放置在紀錄中的資訊（註四十一）。故於

註三十八：NAFTA Art. 1904(1).

註三十九：19 U.S.C. §1516a(b)(1)(B)(2000)

註四十： *Univeral Camera Corp. v. NLRB*, 340 U.S. 474, 477(1951)

註四十一：19 U.S.C. §1516a(b)(2)(2000)

美國國際貿易委員會之事實調查時，雙邊審查小組的任務是決定該事實是否放進行政紀錄中之實證證據加以支持；至於美國國際貿易委員會所為之法律結論，雙邊審查小組可決定這些結論是否有法律依據（註四十二），即雙邊審查小組之管轄權及審查標準有其範圍及依據。

二、調查範圍之確定

1、調查背景及預期性的新出口商

從最初調查後，鎂市場發生許多改變。首先，提出陳情時當地最大的鎂製造商 Dow Chemical Co.(Dow)，因其位於德州 Freeport 礦場共計 65000 公噸設備受到的大規模氣候損害之後，已在 1998 年 11 月停止生產鎂（註四十三）；其次，陳情當時只有兩家加拿大鎂生產商，分別是 NHCI 及 Timminco Limited (Timminco)（註四十四）。然而，於落日檢討時，美國 Noranda 公司已有計畫在加拿大成立一家新的鎂製造商，名為 Magnola Metallurgy, Inc.(Magnola)（註四十五），根據 Magnola 總裁經其律師修改而提出的估算中，美國國際貿易委員會發現當 Magnola 公司達到完全產能時，每年可生產 63000 公噸的原始鎂（註四十六）。因此根據此認定，美國國際貿易委員會也對 Magnola 公司在 2001 年和 2002 年，每年能生產且可能出口到美國的純鎂和鎂合金數量作成相關調查（註四十七）。

註四十二：19 U.S.C. §1516a(b)(1)(B)(2000).

註四十三：See Staff Report to the commission on Inv. Nos. 701-TA-309-A-B 及 731-TA-528 at I-11(Review)(public version) (PR)；Staff Report to the commission on Inv. Nos. 701-TA-309-A-B 及 731-TA-528 at I-19(Review)(confidential version)(CR or Staff Report)

註四十四：See PR at IV-1；CR at IV-6.

註四十五：Magnola in eighty percent owned by Noranda and twenty percent owned by Socirte Generale Financement du Quebec which is owned by Quebec. See PR at IV-1,IV-4；CR at IV-6 to -7.

註四十六：View at 19,35；see also PR at IV-4 & n.3-4；CR at IV-7 & n.3-4.

註四十七：The Commission made no finding in its Views regarding the precise period of a

調查當時由於只有兩家加拿大製造商被美國商務部進行個別調查，故對 NHCI 個別稅率已然設立，而對於 Timminco，美國商務部則將之排除在課稅命令之外（註四十八）。自 Magnola 公司尚未製造或向美國出口時起，美國商務部就已開始此一落日檢討，因此美國商務部表示 Magnola 公司不受該課稅命令拘束（註四十九）。根據美國商務部部門的調查，Magnola 公司並非落日檢討的對象。魁北克政府爭執美國國際貿易委員會無權審議與 Magnola 公司相關的證據（註五十）；在報告中，魁北克政府提出美國商務部認定 Magnola 並不適合於落日檢討加以關注之論點（註五十一），魁北克政府依據美國法律，爭論美國商務部和美國國際貿易委員會的角色應有明確區隔（註五十二），美國商務部的任務是決定哪些生產者及銷售商必須受到反傾銷和平衡稅調查的拘束（註五十三），魁北克政府認為在美國法律體系下，應該由美國國際貿易委員會決定美國商務部所指稱的不公平輸入行為是否造成實質損害，或於落日檢討時，該行為可能引起實質損害之繼續或再發生（註五十四）；故魁北克政府就美國商務部將 Magnola 從調查中排除，以及美國

“reasonably foreseeable time,” in this matter. However, it is not in dispute that it would run at least through the middle of the year 2002. See Transcript of Oral Arguments before the panel (Tr. of Panel’s Hearing) at 111-112 (Commission, 116 (Magcorp), 163-164 (Que’bec)).

註四十八：See 65 Fed. Reg. 41444 (July 5, 2000) (countervailing); 65 Fed. Reg. 41436 (July 5, 2000) (antidumping).

註四十九：See *Isseus and decisions Memo for the Full sunset Reviews of Pure Magnesium and Alloy Magnesium from Canada* (Commerce Decision Memo) (from Jeffrey A. May, Director, Office of Policy, Import Administration, to Troy H. Cribb, Acting Assistant Secretary of Import Administration, (June 27, 2000)), as incorporated by reference into *Pure Magnesium and Alloy Magnesium From Canada*, 65 Fed. Reg. 41444 (July 5, 2000).

註五十：Québec’s Brief at 37-40.

註五十一：Id. At 39; see id. At 14 (citing *Commerce Decision Memo at 16*).

註五十二：Id. at 37.

註五十三：Id.

註五十四：Id. at 37 (citing 19 U.S.C. §§ 1675a(a)(1) (sunset reviews), 1671(a) (countervailing duties), 1673 (antidumping duties), and 1675(b)(2)(A) (charged circumstances reviews)).

國際貿易委員會並未在合法基礎上，建立起 Magnola 公司預期載貨量之損害分析加以異議（註五十五）。延伸其分析，魁北克政府乃依據 19 U.S.C. § 1675a(a)(1)之規定，指稱美國國際貿易委員會應考量可能的數量，價格影響，及若廢止該課稅命令或是終止該懸而未決的調查，涉案產品進口對該產業的衝擊（註五十六）。依 19 U.S.C. § 1677(25)規定，該條文詳細說明所謂的「涉案產品」，係指包括在檢討範圍內的該種類或等級商品。

美國國際貿易委員會回應表示，當 Magnola 公司既未製造或對美國出口涉案產品，且調查時尚不受課徵命令之拘束，決定不向該公司進行個別稅率的檢討是美國商務部的常規（註五十七），故美國國際貿易委員會爭辯雖然 Magnola 公司尚未運送任何涉案產品到美國，但美國國際貿易委員會發現該公司在可預見期間內，未來可能輸出的產品將受到該等課稅命令拘束，且當該公司最終出口到美國時，仍必須依照對「其他出口商」的稅率課稅（註五十八）。法令規定美國國際貿易委員會在落日檢討中，必須對在合理可預期之期間內可能發生情事，作成個別的分析（註五十九）。落日檢討本質上即具預測性與推測性（註六十）。美國法中對反傾銷和平衡稅之課徵係針對特定國家及特定產品（註六十一）；然而，該等命令並非針對特定公司（註六十二），其例外是該等命令可在美國商務部調查下加以排除，即該等公司未有或因補貼而獲益之情事（註六十三）。針對純鎂和鎂合金之反傾銷稅，

註五十五： *Id.* at 39

註五十六： 19 U.S.C. § 1675a(a)(1)(2000)(emphasis added); *see* Quebec's Brief at 37.

註五十七： Commission's Brief at 67 n. 158(citing the Commerce Department's brief filed *In the Matter of Pure Magnesium and alloy Magnesium from Canada*, USA-CDA-00-1904-07).

註五十八： *Id.* at 67.

註五十九： 19 U.S.C. §§1675(c)(1), 1675(d)(2), 1675a(a)(1)(2000).

註六十： Statement of Administrative Action, Uruguay Round Agreements Act(URAA), H.R. Doc. No. 103-316(SAA), Vol. I at 883(1994).

註六十一： See 19 U.S.C. §§1671(a), 1671d(c)(5)(B), 1673(2002).

註六十二： See *id.*

註六十三： See *Notice of Final Rule*, 62 Fed. Reg. 27,296 at 27,310-11 (Dep't Commerce May 19, 1997) (discussion of comments relating to regulation codified at 19 C.F.R. § 351.204).

Timmincoe 公司是唯一被排除於此一課稅命令外的加拿大公司(註六十四),故此等命令適用於任何其他進口或製造原始鎂之加拿大廠商。然而,除了 Timminco 公司外,所有的生產者和進口商都受到該等命令之拘束,並未意指該等公司均將個別接受調查以決定特定的公司稅率,未被調查的公司仍然受到該命令之拘束,且其出口可計入所有其他公司之稅率徵收之(註六十五)。因此,尚未出口涉案產品到美國,且未受美國商務部就其個別稅率調查之該等公司,並不排除其受課稅命令之拘束(註六十六)。如前所述,若在該課稅命令仍有效的期間,該公司的確對美國輸出涉案產品,此一課稅命令將包含此等商品(註六十七)。若該等出口極有可能在命令廢止後,合理可預期之期間內出口,則此等出口則須在美國國際貿易委員會之落日檢討中被考慮在內(註六十八)。因此,雙邊審查小組認定美國國際貿易委員會將 Magnola 公司可能之出口包括在內,是符合法律規定的。

2、關於補貼性質及對「LIKELY」的解釋

魁北克政府亦爭辯美國國際貿易委員會考量有關 Magnola 公司之預期性進口之補貼性質,乃是違反其法定義務(註六十九);魁北克政府爭論美國落日條款並指出,若補貼包含在落日檢討過程中,則美國國際貿易委員會應考量該補貼性質之資訊(註七十)。美國商務部根據 1988 年魁北克政府發予 NHCI 公司之產業發展單一許可,且可在未來數年分攤償還,認為其屬於肯定性補貼(註七十一);魁北克政府爭辯若美國商務部考量補貼的性質,則

註六十四: See 57 Fed. Reg. 30,946 (Dep't Commerce July 13, 1992) (original investigation); 65 Fed. Reg. 41,444 (Dep't Commerce July 5, 2000) (sunset review).

註六十五: 19 U.S.C. §§ 1671d(c)(1)(B)(i)(I), 1671d(c)(5)(2000)

註六十六: See *id.*

註六十七: See *id.*

註六十八: See *id.*

註六十九: Québec's Brief at 40-44.

註七十: Québec's Brief at 41 (citing to 19 U.S.C. § 1675a (a)(6)) (Québec's emphasis omitted).

註七十一: See 65 Fed. Reg. 41444(July 5, 2000)

其必然得到結論為 Magnola 公司未來的進口無法從主要相關的補貼中獲利 (註七十二), 因此魁北克政府主張美國國際貿易委員會並未遵循其法定義務去考量關於補貼性質的資訊。縱然本案中補貼僅僅提供給 NHCI 公司, 美國國際貿易委員會認為在現行法律架構下, 並不具有重新估算該補貼之必要。而美國國際貿易委員會於落日檢討時, 依法須根據美國商務部的認定 Magnola 之未來出口是否須受到課稅命令的拘束, 故雙邊審查小組認定美國國際貿易委員會對補貼性質的認定符合法律。

對於前述三項之各個命令, 美國法 19 U.S.C. §§ 1675a(a)(1)(2000) 要求美國國際貿易委員會確定在一個合理的可預見的時間內, 廢止命令是否 would be likely to lead to continuation or recurrence of material injury within a reasonably foreseeable time.” 19 USC § 1675a(a)(1) (2000) (emphasis added); see also 19 USC § 1675(c) 可能會導致繼續或復發的實質損害 (註七十三)。

Subsequent to the Panel’s April 17, 2002 hearing, pursuant to Rule 68(1)(b) of the Rules of Procedure for Article 1904, counsel for Québec submitted the April 29, 2002 decision of the US Court of International Trade in *Usinor Industeel, SA v. United States*, No. 01-00006, slip op. 隨後在雙邊審查小組 2002 年 4 月 17 日聽證會上, 根據「第 1904 條程序規則」第 68(1)(b) 條規定, 魁北克政府提交了 2002 年 4 月 29 日美國國際貿易法院於 *Usinor Industeel* 關於 *S.A. vs United States*, No 01-00006, slip op. 2002-39 (Ct. Int’l Trade). See Rule 68 Submission by Québec (May 22, 2002). 2002-39(Ct. Int’l Trade) 之裁決書 (註七十四), 而 Québec asked the Panel to consider, in light of *Usinor*, whether the Commission had correctly applied the statutory term “likely.” See i 魁北克政府要求雙邊審查小組根據上述裁決, 審議美國國際貿易委員會是否已正確地適用「Likely」

註七十二： Québec’s Brief at 40-41

註七十三： Also see 19 U.S.C. §§ 1675(c)(2000)

註七十四： See Rule 68 Submission by Québec (May 22, 2002).

該法律用語。在該判決中，「Likely」顯然指的是稍多於 50% 的情況，或亦可用「Probable」這個字來表示其意義（註七十五）。例如在 Usinor 案中，法庭認定「Likely」是指有可能，即是很可能的意思（註七十六），at 1 Thus, regarding the meaning of the statutory term “likely,” Usinor offers nothing 因此，關於「Likely」的定義，該裁決並無提供新的定義，The issue in Usinor did not exist because of a need to clarify the meaning of “likely.” See *id.* The issue arose because certain language within the Commission’s Usinor views suggested that, in one part of the Commission’s analysis, “likely” might not have been given its plain meani 此乃因在 Usinor 案中根本不需要釋明「Likely」的意思（註七十七）。而該問題之產生乃因美國國際貿易委員會於 Usinor 案中對若干用語所表示之意見，但該意見中並未對「Likely」給予明白的定義。Québec’s counsel points to no similarly problematic language in the Commission’s Views on the present matter, and this Panel can find no language that suggests anything other than that “likely” was given its plain meaning 魁北克政府則指出對於本案爭點並未有相同的用語問題，且雙邊審查小組並未發現任何其他可用以闡明「Likely」表面意義的其他用語；Furthermore, even if the vague assertions that counsel included in its Rule 68 submission had constituted such an argument, that rule permits the submission only of subsequent authority that relates to arguments previously raised during the appropriate time periods. See NAFTA Ar 更進一步來說，即使依議事規則第 68 條，對含糊不清的定義可提出主張，以構成案件爭點，但該規則只允許在適當的時間內，對之前爭論提出關於其

註七十五：The word “likely” plainly refers to a probability of at least slightly more than fifty percent—a condition also referred to as “probable.” In Usinor, the court merely recognized that, for this statute, “[l]ikely” means “likely” - that is, probable.” Usinor, No. 01-00006, slip

註七十六：Usinor, No 01-00006, slip op. at 13.

註七十七：See *id.*

後授權的審查 (註七十八) ; 舉例來說, 根據議事規則第 68(1)(b), 異議者被要求須指出有關決定文或裁決書中其異議的頁數, 但觀察魁北克政府之前異議書中, 其並未就「Likely」該字之意義提出任何爭論 It is not open to counsel to raise such an argument now. , 故現在已不存在審議這些爭議的必要。

三、有關歸因之分析

1、落日檢討之特性

於檢討三個命令時, 美國法 19 U.S.C. §1675a(a)(1)(2000)要求美國國際貿易委員會在一個合理可預見的期間內, 決定廢止課稅命令是否有可能導致實質損害的繼續或再發生。魁北克政府指稱為了符合法規中所謂「因果關係」的要求, 美國國際貿易委員會必須考慮廢止命令後可能損害可歸因於廢止的範圍 (註七十九), 魁北克政府進一步主張, 在可代替性非涉案進口影響美國市場的案件裡, 美國國際貿易委員會必須提供分析, 以建立廢止命令後可能損害可歸因於非涉案進口的程度 (註八十)。在 *Gerald Metals, Inc v. United States*, 132 F.3d 716 (Fed. Cir. 1997) 案中, 美國國際貿易委員會即被要求依 19 U.S.C. §1673D(b)(1)之規定, 決定美國產業是否由於俄國、中國或烏克蘭進口純鎂之不公平貿易, 受到實質損害, 並展開最初調查。Gerald Metals 針對烏克蘭進口產品的決定提起上訴, 主張美國國際貿易委員會並未充分考量可歸因於若干可代替性的俄國進口, 造成美國產業損害的程度 (註八十一)。法院認為當不公平的貿易進口也同時在市場上發生時, 對於國內產業的經濟損害發生與否, 則無法明白顯示為進口所導致的實質損害 (註八十二)。肯定損害發生的決定有兩個要件(1)現有的實質損害(2)該實質損害是由於涉案

註七十八： See NAFTA Art. 1904 Binational Panel Rule 68(1)(b)

註七十九： Québec's Reply Brief at 5-6, 8; Québec's Brief at 51.

註八十： Québec's Brief at 51, Québec's Reply Brief at 5-19.

註八十一： See 132 F.3d 719.

註八十二： See *United States Steel Group v. United States*, 96 F.3d 1352, 1358 (Fed. Cir. 1996)

進口所導致的。美國國際貿易委員會認為 Gerald Metals 案並不適用落日調查，因該調查僅針對最初調查的法律條文做解釋（註八十三）；美國國際貿易委員會認為該原則不適用於 Gerald Metals 的現在問題，因為此處是涉案進口產品與非涉案進口產品的問題而非可代替性的問題（註八十四）。最後，美國國際貿易委員會進一步認定 Gerald Metals 的「獨特情況」妨礙該解釋適用於其他實質損害的認定（註八十五）。

對 Gerald Metals 的最初調查決定，根據美國法 19 U.S.C§1673 可要求美國國際貿易委員會認定是否由於不公平的貿易導致實質損害、實質損害之虞或實質妨礙的發生（註八十六）。依 19 U.S.C§1673a 之規定，美國國際貿易委員會決定是否廢止課稅命令可能導致繼續性或循環性的實質損害，以進行落日檢討（註八十七）。雖然不同法規中有不同用字，但該原則使法院在 Gerald Metals 案中，依 19 U.S.C§1673 解釋時亦適用 19 U.S.C§1675a 之說明於本案中。在 Gerald Metals 的最初調查報告中，必須考量可代替性之非涉案進口對國內市場於適當期間內對於美國相關產業的影響，加以證實其造成何種損害，是否可歸責於涉案之產品（註八十八）。在目前落日檢討中，美國市場上之現有非涉案進口於有關期間內，對美國產業造成何種影響之可能性，以檢驗其造成何種可能性之損害，是否可歸因於涉案產品課稅命令之廢止。於

註八十三： See Transcript of Panel Hearing (Apr. 17, 2002) (Tr. of Panel Hearing) at 193-94, 198; Magcorp's Brief at 47, 49-51.

註八十四： See Commission's Brief at 100.

註八十五： See Commission's Brief at 102; Tr. of Panel Hearing at 98, 193-97; Magcorp's Brief at 50-51.

註八十六： 19 U.S.C§1673(2) (2000) Gerald Metals was governed by the Tariff Act of 1930, as it existed prior to amendment by the URAA. See 132 F.3d at 718 note. However, the SAA affirms that the URAA did not revise the causation standard of the pre-existing statute. SAA at 851. Although the SAA cautions that the Commission is not required to go so far as to "isolate" injury caused by other factor, consistent with Gerald Metals, the SAA confirms that "the Commission must examine other factors to ensure that it is not attributing injury from other sources to the subject imports." Id. at 851-52.

註八十七： 19 U.S.C§1675a(a)(1)(2000)

註八十八： See 132 F.3d at 719-23.

落日條款中，應考量廢止涉案進口產品之課稅，而非涉案進口產品本身，是否有造成相關損害之情形（註八十九）。事實上，依落日條款應考量「可能性」的影響，而非實際或有影響之虞（註九十）。然而，這些區分對基本原則並無實質意義（註九十一）。於上述兩種情形，法規很清楚明白地課予美國國際貿易委員會義務，以決定是否在相當期間內，國內市場中可替代性非涉案進口對可歸因於涉案性進口時之影響的必要性考量。

2、不可替代性之認定

既然美國國際貿易委員會認為涉案進口和非涉案進口產品，在目前案例中是不具可替代性的（註九十二），故美國國際貿易委員會亦不須適用 *Gerald Metals* 案中之認定方式（註九十三）。該論點需檢視是否有實質證據以支持美國國際貿易委員會有關不可代替性的認定。在決定是否在紀錄上有實質證據去支持對於事實的認定時，雙邊審查小組必須檢查在紀錄上是否有支持和減損的證據（註九十四）。在認定非替代性時，美國國際貿易委員會認為諸如價格、品質、廢金屬回收程序和北美供應商需求等因素，會限制非涉案進口產品於美國、加拿大產品為可替代性的全部範圍（註九十五）。在檢查支持或減損美國國際貿易委員會的不可替代性的認定證據之前，必須先澄清價

註八十九： See 19 U.S.C. §1675a (a)(1).

註九十： See 19 U.S.C. §1675a (a), 1675 (d)(2)(B)(2000).

註九十一： This is the only step of the majority's legal analysis with which the dissent expressly disagrees. See Dissent at 3(asserting, without explanation, that the principle announced in *Gerald Metals* is inapplicable in a sunset review). The dissent also includes several pages of statements relating to fact, law and record evidence, which do not directly relate to any part of the majority's analysis. Although the majority does not necessarily agree with the accuracy or applicability of these additional statements, they need not be addressed herein.

註九十二： See Views at 18-19, 33-34.

註九十三： See Commission's Brief at 100.

註九十四： *Universal Camera Corp. v. NLRB*, 340 U.S. 474,487-488(1951); *Gerald Metals*, 132 F.3d at 720.

註九十五： Views at 33-34 (relating to alloy), 19 (relating to pure, but omitting the word "full")

格與此項可代替性的分析是不具備關聯性的。該分析是在決定第三國的非涉案進口產品是否對於涉案進口產品是具有可替代性，及是否在其他事項上，涉案進口產品的價格影響須從涉案進口產品的價格影響分別出來而另加分析；因此，決定美國市場中非涉案進口與涉案進口的可替代性與否，是與價格無關的。

關於支持不可替代性證據方面，美國國際貿易委員會所進行的購買者問卷內容顯示，該數據支持委員會關於不可替代性的認定（註九十六）。該購買者問卷中要求產品比較應基於一系列的標準，其中有九項是有關於可替代性的標準（註九十七）。每個購買者皆被要求基於上述標準，具體說明其購買產品可資比較的國家（註九十八），不論基於何種國家組合，購買者須提出在各項標準下該產品是否具有「比較性」（註九十九）。除第三國非涉案產品對加拿大涉案產品之直接比較外，該問卷亦包括非涉案產品對美國國內類似產品之比較（註一百）。該問卷包括美國或加拿大產品是否對第三國產品較具有優勢之主張，特別是委員會提到部份購買者提出加拿大生產者之回收廢金屬制度對其購買行為產生影響的論點（註一百零一）。但一些回應亦指出第三國產品比美國或加拿大產品具有優勢的主張（註一百零二）；少部分問卷也指出其偏好北美地區供應商之附帶理由（註一百零三）。雖然問卷內容對可替代性與否之回應散亂且差異頗大，但整體看來，購買者認為第三國非涉案

註九十六： See Purchaser's Questionnaires, Confidential Document (CD) 52-67, at IV-10.

註九十七： Delivery time, minimum quantity requirements, product consistency, product format/shape/size, product quality, reliability of supply, scrap recycling programs, technical support/service, and transportation network. See CE 522-67, at IV-10.

註九十八： See id.atIV-1, IV-10.

註九十九： Non-comparable products were described as either "superior" or "inferior." See id.

註一百： That Canadian subject-goods and U.S. domestic like product are substitutable is overwhelmingly confirmed by the same questionnaires. See id.

註一百零一： Views at19, 33-34.

註一百零二： See CD at IV-10.

註一百零三： Views at 19, 33-34.

產品與涉案產品間是具有可替代性的 (註一百零四)。

而在減損不可替代性證據方面，證詞紀錄明白顯示於問卷中有關涉案和非涉案產品之特性差異，並不足影響其在市場待遇的可替代性。舉例來說，Hillman 委員在美國道瓊股市封盤時，試圖在聽證會上澄清第三國產品於再審案提出時之角色 (註一百零五)；美國 Alcan 鋁業副總裁 Sanford Yosowitz 在回應 Hillman 委員問題時，指出 Alcan 於道瓊股市封盤時，急欲奪取來自以色列、俄羅斯和烏克蘭之合格供應商 (註一百零六)；而美國 Northern Diecast 公司總裁 Daniel E. Hoggard 更進一步指出，只要有任一第三國製造商是合格的，其產品就會被認為可以替代美國和加拿大的合格產品 (註一百零七)；因而關於非涉案純鎂產品達到評定標準時，Hoggard 認為所有人都有選擇權利，即使是美國主要鎂礦業生產者 Magcorp 公司代表的證詞，亦認可這些產品具有可替代性；在美國國際貿易委員會的聽證會上，Magcorp 公司資深副總裁即表示，從商業角度來看，自中國及俄羅斯進口的鎂礦與美國和加拿大的鎂礦之比較，並不具商業上之顯著不同，只要產品符合規格，市場上將認定兩者在商業上是一樣的 (註一百零八)。Magcorp 公司所聘請的專家也指出，從俄羅斯、中國或以色列非涉案進口純鎂和鎂合金產品，於本質上是可以代替美國和加拿大鎂產品的 (註一百零九)。關於購買者問卷，如前所述，雖然結論相當零星分散，但整體來說，購買者認為第三國非涉案產品與涉案產品間是有替代性的 (註一百一十)。從進口商的問卷中，絕大多數的進口商皆認為不論是特性或銷售條件上，國內類似產品、非涉案產品與涉

註一百零四： See CD 52-67.

註一百零五： Transcript of Commission's Hearing (Tr. Of Commission's Hearing) at 213-19.

註一百零六： Id. at 213.

註一百零七： See id. at 213-19.

註一百零八： Id. at 24.

註一百零九： *Id.* at 39 (testimony of Kenneth R. Button, Economic Consultant, Economic Consulting Services, Inc.)

註一百一十： See CD 52-67.

案產品間是可替代的(註一百一十一),與購買者問卷相似,只有少數的反對者表示品質、回收系統及對期待有北美供應者會使其具有不同特性(註一百一十二);考慮支持不可替代性的證據太過薄弱及減損不可替代性的證據較多,雙邊審查小組於是作出美國國際貿易委員會就其不可替代性之認定乃缺乏實質證據的結論。

3、歸因分析的缺乏

不論是美國國際貿易委員會和 Magcorp 公司皆爭論 Gerald Metals 的獨特情況妨礙其對實質損害認定之適用(註一百一十三)。在此裁決中,上訴法院參考了此案的獨特情況(註一百一十四),雖然此案並不尋常,但仔細檢視此案可揭示其中的核心事實及清楚規則,即具有可替代性的涉案及非涉案產品均同時進入美國,而美國國際貿易委員會卻未適當分析涉案及非涉案產品之各自影響。因此,雙邊審查小組認定在 Gerald Metals 案中之原則,即要求美國國際貿易委員會考量其他因素之影響,諸如非涉案產品之可替代性、是否足以歸因於廢止課稅命令造成可能損害之程度等。以此觀之,若廢止反傾銷稅和平衡稅,將對美國產業實質損害之繼續及再發生的可能性,可歸因於加拿大產品之進口,則美國國際貿易委員會應作出歸因之認定。雖然美國國際貿易委員會已就非涉案進口產品作出回應(註一百一十五),但並未對非涉案進口對國內市場的影響進行檢驗,亦未考慮歸因於非涉案產品對全體或部分產業損害可能性之因素。美國國際貿易委員會亦明瞭從第三國進口的低價非涉案純鎂及鎂合金產品進入市場之情況(註一百一十六),亦認定由第三國進

註一百一十一： See Importer's Questionnaires, CD 71-92, at III-B-31,III-B-32.

註一百一十二： *See id.*

註一百一十三： See Commission's Brief at 102; Tr. Of Panel's Hearing at 98,193-97; Magcorp's Brief at 50-51.

註一百一十四： 132 F.3d at 722-23.

註一百一十五： Views at 18-19, 33-34.

註一百一十六： Views at 18, 33.

口之純鎂正在增加中(註一百一十七),故美國國際貿易委員會認定基於加拿大與第三國製造商之競爭,使加拿大增加的進口量須面對非涉案進口之低價競爭而形成價格壓低的循環(註一百一十八),而因前述不可替代性之認定,美國國際貿易委員會並未檢視涉案及非涉案進口之影響,亦未試圖決定可歸因於課稅命令之廢止及可歸因於非涉案進口對國內產業可能性損害的範圍,僅參考其他因素之影響,如非涉案進口,故不足以構成建立可歸因於課稅命令之廢止對可能性損害範圍之全盤考量因素。因此,雙邊審查小組要求美國國際貿易委員會重新審視該爭點,就可替代性之非涉案進口的可能性影響,是否足以認定廢止任何課稅命令之後的可預見的合理期間內,因為可歸因於課稅命令之廢止造成實質損害之範圍。

四、產量和價格的影響

1、鎂合金

在最初調查中,美國國際貿易委員會發現當涉案進口之數量及市占率增加時,美國及加拿大製造的鎂合金產品價格滑落(註一百一十九),特別是美國國際貿易委員會發現因涉案進口之影響導致美國市場價格跌落具顯著性。於落日檢討中,美國國際貿易委員會作出相同結論,即廢止對合金製品平衡稅之命令,在可預見之合理期間內,將導致國內類似產品涉案進口之拋售,而造成價格顯著驟降之情形(註一百二十)。為支持此一論點,委員會提及鎂合金市場的激烈競爭,及 Magnola 公司進入市場將造成 NHCI 壓力而迫使其降價(註一百二十一),根據美國國際貿易委員會的結論,迫使 Magcorp

註一百一十七: *Id.* at 18.

註一百一十八: *Id.* at 26-27, 39.

註一百一十九: Magnesium Form Canada, USITC Pub. No. 2550, Inv. Nos. 701-TA-309 & 731-TA-528, at 21(Final)(August 1992)

註一百二十: *Views* at 40.

註一百二十一: *Id.*, at 39.

公司和非涉案產品製造商和出口商壓低已降低的價格，而造成降價的循環，故美國國際貿易委員會認定，此一價格下滑的壓力將擴大在現存鎂合金市場的若干價格調整機制(註一百二十二)。由於依法美國國際貿易委員會須審查數量及價格之資料以作成其決定(註一百二十三)，但美國國際貿易委員會似乎針對國內產業的論點加以考量，即不論平衡稅之課徵與否，Magnola 公司會以較低價方式來爭取消費者，也造成 NHCI 和國內製造商在此壓力下，須隨其腳步降價之結論(註一百二十四)。

因此，雖然美國國內產業在審查期間內未受有損害，但仍出現減弱的跡象，包括現存營運收入的些微減少，財務指標的下滑趨勢，及 Magnola 公司市場參與在 Magcorp 公司新科技投資上的可能不利結果(註一百二十五)，但美國國際貿易委員會的分析是推測因應需求增加，Magnola 公司將以低價及顯著產量進入市場，因未發生上述情節，所以美國國際貿易委員會的分析顯然有誤。另外，其所認定的數據包含鎂合金在美國市場 1990 年代銷售數量和價格的資料(註一百二十六)，卻無法支持 Magnola 公司以低價銷售而進入市場的論點，只因美國國際貿易委員會發現美國鎂合金市場成長迅速，而國內來源無法應付供應面需求，故加拿大現有唯一供應商 NHCI 在無平衡稅之下，佔有此一市場的顯著比例(註一百二十七)，而該數據更進一步檢視出在可預見合理期間內，鎂合金的可能需求遠超過委員會認定 Magnola 公司可能銷往美國的數量(註一百二十八)。故就鎂合金而言，美國國際貿易委員會的觀點無法顯示出平衡稅的影響，即實際上 Magnola 公司的供應乃因應市場需求或非涉案進口價格，而影響了美國現今及未來的市場價格。再者，美

註一百二十二： Id. at 39-40; Tr. of Panel Hearing at 77-78.

註一百二十三： 19 U.S.C. §§ 1671d (b)(4)(A)(ii), 1675a.

註一百二十四： See Views at 40.

註一百二十五： Id. at 40-42.

註一百二十六： See Staff Report at II-1 to -24, IV-1 to -8, V-1 to -10.

註一百二十七： Views at 35.

註一百二十八： See PR at II-4；CR II-7; Views at 19-21 (Magnola likely exports).

國國際貿易委員會亦忽略了由自身調查報告所得出的有關需求、供給、及代替彈性之模型分析，其指稱在高成長或低成長的情況下，可預測平衡稅的廢止對鎂合金只有些微的影響（註一百二十九）。因而，雙邊審查小組並未發現美國國際貿易委員會有充分的證據證明 Magnola 公司可能以低價進入市場，或 Magnola 公司因應需求增加而有顯著數量增加的情形，故雙邊審查小組發回該爭點予美國國際貿易委員會重新審查，並說明廢止平衡稅之課徵對現有價格及數量之牽連性，並以有效率的分析支持美國國際貿易委員會之認定，即廢止平衡稅之課徵將導致 Magnola 公司以低價進入市場，或因可預期需求增加而有數量顯著增加的情形。

2、純鎂

在純鎂市場，情況則與鎂合金市場有些不同，因其已有明顯的反傾銷稅和平衡稅；此外，純鎂市場亦無鎂合金市場所預期需求增加的情形（註一百三十）。美國國際貿易委員會發現因美國、加拿大純鎂的高度可替代性及舊有價格組合，於最初調查中，顯示任何涉案進口價格對美國價格之影響皆甚為明顯（註一百三十一）。因此，美國國際貿易委員會認定，在無課稅命令下，因純鎂市場靜態不變的需求及價格滑落的趨勢，Magnola 公司可能以低價銷售方式獲得更大的市場（註一百三十二）；故廢止純鎂平衡稅之課徵可能導致涉案進口相對於國內類似產品上有顯著傾銷情形，或在合理可預見期間內，將導致顯著價格低落及抑制之情形（註一百三十三）。1992 年以後，因純鎂的反傾銷稅和平衡稅將對價格之組合影響，成功的排除了加拿大產品的競爭（註一百三十四）；除了微不足道的涉案進口產品之外，美國市場主要由

註一百二十九： See Compass Presentation, PR app. D; CR app. D.

註一百三十： See PR. at II-4 to II-5; CR II-7 to II-8.

註一百三十一： Views at 26.

註一百三十二： Views at 26-27.

註一百三十三： Id. at 27.

註一百三十四： PR. at I-3, Figure I-1; CR at I-7; Figure I-1.

美國本身及第三國製造商所供應。因此，現行價格的水準反映出一般的市場因素，也就是包括第三國供應商之可替代性非涉案進口的供給需求法則。純鎂市場之分析為美國現有與預期純鎂市場價格，因廢止平衡稅和反傾銷稅而產生之下滑趨勢，將對美國產業有不利影響。然而，不論單獨視之或綜合觀之，美國國際貿易委員會並未證明此兩稅的廢止如何對美國純鎂價格水準產生影響。

美國國際貿易委員會似乎不把非涉案進口之純鎂對於美國市場價格的影響考慮在內；更進一步，相同於鎂合金之分析，美國國際貿易委員會亦忽略了由本身研究員所作出的有關需求、供給、及代替彈性之模式及分析報告，所預測課稅命令的廢止對純鎂產出及價格只有相對些微的影響（註一百三十五）。價格在本案中是很重要的因素，美國國際貿易委員會應清楚確認廢止課稅命令可能導致低價拋售，或涉案進口之價格水平有顯著下滑及抑制之情形。因此，雙邊審查小組發回該爭點予美國國際貿易委員會重新審查，以說明對純鎂課徵反傾銷稅及平衡稅命令之廢止對現有價格及數量之牽連性，並以有效率的分析支持美國國際貿易委員會之認定，即廢止課稅命令將導致以低價拋售情形，涉案進口之價格水平有顯著下滑及抑制之情形。

五、裁決結論

雙邊審查小組第一次裁決之結論為本案應發回美國國際貿易委員會重新審查，而美國國際貿易委員會應針對雙邊審查小組裁決指稱內容進行考量；包括：(1) 檢視可替代性之非涉案進口的可能性影響，是否足以認定廢止任何課稅命令之後的可預見合理期間內，因可歸因於課稅命令之廢止造成實質損害之範圍。(2) 指明對鎂合金課徵平衡稅命令之廢止對現有價格及數量之牽連性，並以有效率的分析支持美國國際貿易委員會之認定，即廢止平

註一百三十五： See PR app.D; CR at app.D.

衡稅命令將導致 Magnola 公司以低價進入市場，或因可預期需求增加而有數量上的顯著增加。(3) 指明對純鎂課徵反傾銷稅及平衡稅命令之廢止對現有價格及數量之牽連性，並以有效率的分析支持美國國際貿易委員會之認定，即廢止課稅命令將導致以低價拋售情形，涉案進口之價格水平有顯著下滑及抑制之情形，因而本案進入發回更審的階段。

參、雙邊審查小組於第一次發回更審之裁決內容

一、管轄權與審查標準

雙邊審查小組的管轄權係由北美自由貿易協定(North American Free Trade Agreement, NAFTA)第 19 章所規定，據此，雙邊審查小組可對美國國際貿易委員會所作出之反傾銷稅與平衡稅進行司法審查，並適用美國法律、規則以及有關行政法庭(administrative tribunals) 裁決的審查標準。雙邊審查小組的審查標準在於「判斷任何非法的決定，認定或結論認定 ... 應為無實質證據記錄所支持，或非根據法律之情形」(註一百三十六)。關於實質證據已由美國最高法院加以定義即為「僅比微量超過一些，代表此類相關證據由任何一具備正常判斷力的人皆可作出該結論(註一百三十七)」。在落日檢討中，美國國際貿易委員會必須判斷廢止課稅命令，在合理可預見的期間內，是否將導致實質損害之繼續或再發生(註一百三十八)。該審查標準於 2002 年時由雙邊審查小組加以適用，並再次適用於本案中。然而，審視美國國際貿易委員會於 2002 年 10 月 15 日的裁決中，雙邊審查小組並未於第一次裁決及重新(de novo)審查爭點時，以上訴機構形式作出決定，僅以發回更審之

註一百三十六： Tariff Act, 19 U.S.C. 1516a(b)(1)(B)

註一百三十七： Universal Camera Corp. v. NLRB 340, U.S. 474, 477(1951)

註一百三十八： Tariff act, 19 U.S.C. 1675 (a)(1)

方式要求美國國際貿易委員會須重新作出認定，故本案乃聚焦於美國國際貿易委員會是否對雙邊審查小組命令及證據要求所作出之分析與結論。

二、非涉案進口的影響

在 2002 年 7 月 16 日發回更審中，雙邊審查小組指示美國國際貿易委員會去檢視於發佈廢止命令後，可代替性之非涉案進口影響，是否將對於國內產業造成實質損害之繼續或再發生。審查與此問題有關之紀錄，雙邊審查小組無法認定美國國際貿易委員會檢驗之非涉案進口對美國國內產業之影響範圍，亦無法證實區別可歸因於非涉案進口與可歸因於廢止命令足以對國內產業造成實質損害之可能性範圍，故雙邊審查小組針對可替代性證據之細節審查並作出結論：考量記錄中支持非替代性的證據之欠缺，及記錄中減損另一方證據之充足，雙邊審查小組總結該紀錄缺乏實質證據以支持美國國際貿易委員會對於此非替代性的認定（註一百三十九）。因此，雙邊審查小組要求美國國際貿易委員會檢驗可替代之非涉案進口，在廢止任何命令後，於可預見之合理時間內，可歸因於廢止命令所造成之實質損害範圍（註一百四十）。在發回更審的裁決中，美國國際貿易委員會澄清其地位乃在確認涉案與非涉案進口兩者之間的可替代性，事實上，考量其裁決及認定非涉案進口產品對國內產品比加拿大產品更不具有替代性。在發回更審的觀點中，美國國際貿易委員會詳盡說明非涉案進口產品對加拿大或國內產品並不具有商業上可替代性之原始認定，其認定由加拿大進口之涉案產品與非涉案進口產品通常是具有可替代性的，但其在實際上之替代性是有限度的，因其並未在同一時期內於美國市場上相互競爭，故認為「替代性非絕對性/或有條件的，而是反應其考量範圍，如品質、實體與保證要求的迫切性，買賣與契約條款之不同、有效性、送達時間與任何其他可以限制或增加產品之間在美國市場的競爭因

註一百三十九： Decision of the Panel, July 16, 2002, p.11

註一百四十： *Ibid*, p. 15

素 (註一百四十一)。

美國國際貿易委員會對美國與加拿大製造商提到關於可替代性程度的限制，並標註確認購買者問卷的觀點，其中提及決定加重問卷回應以展現在非涉案進口與由加拿大進口之涉案純鎂與鎂合金間，其可替代性之商業上限制 (註一百四十二)。在此連結點上，雙邊審查小組運用有關何種程度的非涉案進口可影響落日檢討認定之相關問題，如同日本鋼鐵案(*Nippon*)的裁決中，「具實質損害的肯定裁決於此法令下，不需以實質證據顯示...只要傾銷影響非偶然發生、離題或不重要的，國外產品的銷售少於合理市場價值而達到因果關係之要件 (註一百四十三)。因此，很明顯的雙邊審查小組在落日檢討中，須清楚地必須聚焦在廢止命令對涉案進口的影響，而不論非涉案進口可能有損害的影響，並重新思考非涉案進口的影響所帶來之觀點。

三、關於純鎂之價格與數量的牽連性

雙邊審查小組表示加拿大製造商並非多年來影響美國純鎂市場的一個因素，而且美國價格水平已由加拿大涉案進口價格以外之因素決定了，也因價格在本案中乃為一顯著因素，雙邊審查小組於總結中，認為比較重要的是美國國際貿易委員會認定記錄中之證據，以支持就廢止反傾銷稅及平衡稅命令將導致低價拋售情形，或涉案進口之價格水平於美國市場有顯著下滑及抑制之情形。因此，雙邊審查小組要求美國國際貿易委員會提出本案中有關價格與數量之牽連性，在廢止純鎂的反傾銷稅與平衡稅命令上，足以支持美國國際貿易委員會之認定，即廢止該命令將可能導致顯著傾銷，或涉案進口之價格水平於美國市場有顯著下滑及抑制之情形 (註一百四十四)。

註一百四十一： Non-Proprietary Views of the Commission on Remand, October 15, 2002, p.6

註一百四十二： *Ibid*, pp.11-12

註一百四十三： *Nippon Steel Corporation v. International Trade Commission*, 345 F.3d 1379,1381(Fed. Cir. 2003)

註一百四十四： Decision of the Panel, July 16, 2002, p.15

在發回更審的裁決中，美國國際貿易委員會提出有關廢止兩個命令的細節，用以描述並詳盡評估綜合兩個加拿大製造商之生產力，以檢驗 Magnola 公司在一般市場與合理擴大至美國裝載量的計畫情形下，其於 2001 年的特定出口意圖。美國國際貿易委員會指出「於審查期間內，企業營運表現並未支持該等企業於目前是脆弱的認定（註一百四十五）」然而，其他因素卻支持該結論或是「弱化」其結論。該觀點是由關於 NHCI 公司過去傾銷記錄與其收受的補貼，及在目前市場競爭的狀態，以預期加拿大 Magnola 公司進入市場之產品價格。然而，美國國際貿易委員會並未回應雙邊審查小組有關價格記錄證據之特定要求，即 Magnola 公司之價格實施企圖導致傾銷與對本國產業實質損害影響的結論。但雙邊審查小組在仔細分析與研究後總結，特別關於生產力計畫與過去傾銷歷史，及涉及 Magnola 公司以外製造商之補貼，雙邊審查小組於此次落日檢討中，認為命令之廢止可能導致實質損害的繼續或再發生的法律要件已符合，故雙邊審查小組同意美國國際貿易委員會於此點之認定。

四、關於鎂合金之價格與數量的牽連性

在純鎂的案例中，雙邊審查小組尋求相關紀錄證據以澄清並支持雙邊審查小組有關於 Magnola 公司的價格政策結論，雙邊審查小組的結論是「在審查期間內，產業營運表現並支持產業現時為易受損害之認定（註一百四十六）」然而，其他因素卻支持弱化或易受損害之結論，雙邊審查小組於發回更審中總結「美國國際貿易委員會的分析附帶正確的推定，即 Magnola 公司可能以較低的價格及在需求增加時以顯著數量進入市場（註一百四十七）」在此種情形下，此類平衡稅相對較低且未妨礙 NHCI 參與美國

註一百四十五：Sunset Views of the Commission, July 28, 2000, p.28

註一百四十六：Ibid, p.28

註一百四十七：Decision of the Panel, July 16, 2002, p.13

的市場，故雙邊審查小組要求美國國際貿易委員會提出本案中有關價格與數量之牽連性，在廢止鎂合金的平衡稅命令上，足以支持美國國際貿易委員會之認定，即廢止該命令將可能導致 Magnola 公司以傾銷方式，或預期需求增加之顯著數量進入市場（註一百四十八）。

在發回更審的裁決中，美國國際貿易委員會主要聚焦於 NHCI 公司生產力、加拿大存貨量與 Magnola 公司對生產力可能貢獻之分析；亦指出 Magnola 公司預期於 2001 年時，銷售顯著鎂合金數量於美國購買者，而此數字美國國際貿易委員會認為比 NHCI 於美國銷售量相對保守不少（註一百四十九）。美國國際貿易委員會更進一步標註為達成其目標，Magnola 公司從事侵略性銷售價格競爭，而平衡稅命令之廢止，將使該侵略性定價(*aggressive pricing*)顯著增加（註一百五十）。此預期性出口銷售量未能就 2001 年預期市場需求數加以分析。關於數量與價格之數據，美國國際貿易委員會認定下列的證據是具說服力的（註一百五十一），包括(1)、在美國與加拿大價格敏感市場之間，替代性的與缺乏非價格的特徵；(2)、Magnola 公司已銷售予美國購買者，包括所有 Magnola 公司的客戶；(3)、符合涉案進口預購行為的策略；(4)、為了達到 Magnola 公司 2001 年的出口計畫，其從事侵略性的價格競爭；(5)、由加拿大進口之涉案產品已有實體市場存在；(6)、NHCI 與 Magnola 公司於鎂合金市場之陳述焦點；(7)、NHCI 與 Magnola 公司預期增加實質額外的生產力；(8)、NHCI 與 Magnola 公司由純鎂轉換至鎂合金生產之能力；(9)、就其規模及較近位置，NHCI 與 Magnola 公司增加至美國市場之顯著進口能力；(10)、加拿大有限的需求；(11)、NHCI 公司的實質存貨水平。然而，美國國際貿易委員會的分析並未回應雙邊審查小組發回更審中之指示，即獲取記錄證據以闡明關於 Magnola 公司預期價格政策 - 該價格政策為美國國際貿易委

註一百四十八： *Ibid.*, p.15

註一百四十九： Non-Proprietary Views of the Commission on Remand, October 15, 2002, p. 31

註一百五十： *Ibid.*, p.35

註一百五十一： *Ibid.*, pp.32-33

員會總結認定將因該公司出口至美國的數量顯著增加。

不同於純鎂市場，該記錄中清楚包含指出鎂合金市場成長，以及可預見的未來預期需求成長的證據；基於記錄中的證據，美國製造商不能達到預期成長的需求；且 Magnola 公司並未由補貼中受益及平衡稅是在如此低的水平之下，即不能拘束 NHCI 增加進入美國的銷售數量。在發回更審的裁決中，美國國際貿易委員會並未經由文件提出分析，亦未檢驗關於 Magnola 公司未來價格政策、預測或計畫的事實；關於傾銷及減價之說明在本質上多為假設性的。在此連結點上，有關 Magnola 公司可能將比美國市場的競爭者進行更大傾銷行為，即並無任何事實上分析加以支持的推測；而一定數量的問卷回答亦清楚證實價格並非企業吸引新客戶的唯一的方法，眾多因素諸如穩定度、信賴、接近汽車產業供給商、與客戶建立較強的供給關係、較好的服務、較佳的品質、較優的契約條款、較好的運送時間、更多較理想的回收計畫等，皆扮演穩固供應商與消費者間關係的角色。此外，NHCI 於課予平衡稅時，仍可在美國市場銷售鎂合金，並無事實證據以証實廢除相對較低的平衡稅時，會增加自加拿大供應商購買之誘因，或鼓勵加拿大業者進一步降低價格之結論。若美國國際貿易委員會所提出之價格方案為可信時，該分析並未能証實任何實質上之事實證據，以支持關於 Magnola 公司價格調整企圖之結論，或是提供關於廢止平衡稅，將如何導致顯著傾銷情形，與涉案進口之價格水平將顯著滑落，導致美國產業實質損害之繼續或再發生的解釋。

五、更審結論

基於上述理由，雙邊審查小組於第一次發回更審裁決內容中，因考量美國國際貿易委員會於發回更審中的觀點，總結美國國際貿易委員會應重新審視關於鎂合金發回更審之裁決，因美國國際貿易委員會並未提供基於所有記錄中的證據，以合理化其有關廢止加拿大進口鎂合金之平衡稅命令時，在合

理可預見的未來，將因 Magnola 公司的傾銷行為，導致國內鎂合金產業實質損害之繼續或再發生的認定及解釋；故雙邊審查小組發回本案予美國國際貿易委員會重新審理，並令其就符合雙邊審查小組之調查結果與指示作出說明。雙邊審查小組特別指示美國國際貿易委員會應分析價格、數量與廢止鎂合金平衡稅命令的影響，以支持美國國際貿易委員會就所有紀錄中的證據所作出之裁決與合理化之解釋，即廢止加拿大進口鎂合金之平衡稅命令，在合理可預見的未來，將因 Magnola 公司的傾銷行為，導致國內鎂合金產業實質損害之繼續或再發生。美國國際貿易委員會必須更進一步提供由實質證據所支持之合理分析，包括任何與發回更審觀點無關聯的事實證據，即 Magnola 公司將以傾銷方式進入市場，並因預期需求增加而有出口數量顯著增加之情形，而美國國際貿易委員會須於收到此決定之 60 日內，由美國國際貿易委員會回應此命令，也因此本案須進行第二次之更審程序。

肆、雙邊審查小組於第二次發回更審之裁決內容

一、管轄權與非涉案進口之影響

由於雙邊審查小組的管轄權係由北美自由貿易協定(NAFTA)第 19 章所規定，於 2002 年 7 月 16 日的第一次發回更審命令與 2006 年 1 月 17 日的第二次發回更審命令中，雙邊審查小組已提出其適用之審查標準，而此標準亦被雙邊審查小組適用於第二次發回美國國際貿易委員會認定之更審命令中，該裁決之焦點在於根據雙邊審查小組第二次發回更審命令及全部裁決，分析並總結有關美國國際貿易委員會之紀錄證據以支持更審裁決的內容。在第一次發回更審裁決中，雙邊審查小組中多數成員要求美國國際貿易委員會檢視於廢止任何命令之後，在合理可預見的期間內，可替代性非涉案進口因

為廢止之結果，將造成類似實質損害之發生。在第一次發回更審裁決中，美國國際貿易委員會認為替代性非涉案進口不會對於本國製造商造成實質損害，而在第二次發回更審裁決中，雙邊審查小組確認美國國際貿易委員會於此論點之認定。

二、廢止命令對鎂市場價格及數量上之牽連性

在第一次發回更審的裁決中，雙邊審查小組要求美國國際貿易委員會提出前述提及有關價格與數量之牽連性分析，以顯示該紀錄足以支持美國國際貿易委員會關於廢止純鎂之反傾銷或平衡稅命令，將可能導致顯著傾銷情形，或涉案產品之價格水平有顯著滑落影響。在第一次發回更審的裁決中，美國貿易調查委員會提交更多的詳細資料以闡述並說明兩家加拿大製造商生產力結合之評定，並認定 Magnola 公司之特定出口意圖，及廢止兩個關於純鎂之命令後，合理擴大輸往美國之計劃；雙邊審查小組確認美國國際貿易委員會此次發回更審於該要點之認定。

在 2002 年 7 月 16 日第一次發回更審之裁決中，雙邊審查小組要求美國國際貿易委員會提交廢止平衡稅後關於鎂合金於價格與數量上牽連性的充分分析，以顯示並支持美國國際貿易委員會有關廢止該命令後，可能導致 Magnola 公司以傾銷方式進入市場，或增加至預期需求之數量（註一百五十二）。於第一次發回更審的裁決中，美國國際貿易調查委員會確認之前有關廢止加拿大進口鎂合金之平衡稅，於合理可預見的期間內，將可能導致本國鎂合金產業實質損害之繼續或再發生。於第二次發回更審時，雙邊審查小組檢視美國國際貿易委員會之分析，其並未回應上述所提之指示，即特別獲取紀錄中之證據以闡明加拿大 Magnola 公司之預期價格政策 - 此價格政策為美國國際貿易委員會總結可能導致該公司產品輸往美國出口量的顯著

註一百五十二： Panel's first remand decision, July 16,2002,p.15

增加。雙邊審查小組維持第一次發回更審的裁決，即美國國際貿易委員會並未特別就關於 Magnola 公司之未來價格政策、預測或估計，於紀錄中提出充足事實，使雙邊審查小組認定美國國際貿易委員會之結論是合理的，且由紀錄中之實質證據加以支持的，其結論似多為本質上臆測的文句。因此，雙邊審查小組第二次發回更審之裁決要求美國國際貿易委員會分析價格、數量與廢止鎂合金平衡稅之影響，以顯示支持美國國際貿易委員會結論的紀錄，並依據所有記錄證據以支持廢止對加拿大進口鎂合金平衡稅後，Magnola 公司的傾銷行為將導致本國鎂合金產業於合理可預見的期間內，有實質損害繼續或再發生之合理解釋。美國國際貿易委員會必須提供充足的紀錄證據以支持更進一步之合理分析，包括任何尚未於發回更審觀點中被提出之事實證據，Magnola 公司以傾銷行為進入市場中為，導致因預期需求而增加之出口量等結論（註一百五十三）。

在美國國際貿易委員會第二次發回更審裁決中，多數委員認定涉案進口之傾銷行為可能導致價格影響之認定，且有可能因為涉案進口數量之實質增加，導致價格壓抑的可能性（註一百五十四）。關於涉案進口之可能數量，美國國際貿易委員會審查 Magnola 公司關於其在美國預期之生產力及銷售的聲明，及詳細的 NHCI 意圖與生產力，決定可能由其出口之產量；美國國際貿易委員會其後分析美國為達未來需求之產業生產力，美國國際貿易委員會結論為美國製造業者即使以現有生產量，於面對鎂合金市場需求增加時，仍可給予適當供應（註一百五十五）。關於鎂合金涉案進口之可能價格影響，美國國際貿易委員會多數成員支持涉案進口數量的明顯增加可能於及其本身，即使並無進口商之傾銷行為，仍會導致足夠價格抑制效果（註一百五十六）。其認為在過去的紀錄中，有大量證據能支持廢止平衡稅後，即

註一百五十三： Panel's second remand decision, January 17, 2006, p.6

註一百五十四： Commission's Second Determination on Remand (Proprietary Version), p.4

註一百五十五： Ibid, p.7

註一百五十六： Ibid, p.8

使其結果僅增加數量，或因加拿大製造商增加數量及傾銷行為，涉案進口仍造成顯著之價格影響（註一百五十七）。

美國國際貿易委員會多數成員審查相關證據，認定 Magnola 公司有從事關於傾銷行為之跡象；美國國際貿易委員會重申先前之認定，即 Magnola 公司與美國買方所為之商業方法，在證據中提到而非如先前所註記的與鎂合金美國買方有關的 Magcorp 公司，已告知 Magnola 公司願意以低於當時之運送價格提供鎂合金；且第三人宣稱若 Magnola 公司欲參與美國市場，將被迫購買市場占有率的聲明，亦被列為證據。在另外的聲明中，一 Magnola 公司資深經理聲稱 Magnola 公司於近幾年內招致虧損，故美國國際貿易委員會認定其將準備以低價策略進入美國市場（註一百五十八）。多數成員其後審查 Magnola 及 NHCI 公司於 2002 年間，預期銷售美國裝載數量的細節，審查美國預期需求並總結資料指出，現存市場上供給與需求間的不平衡狀態。美國國際貿易委員會總結額外供給將可能導致額外的價格下跌（註一百五十九）；多數成員的結論認為在此範圍內，鎂合金價格下跌將導致數量增加，儘管美國國際貿易委員會調查較多細節，但在實質上，美國國際貿易委員會應將先前認定重新審視；而此紀錄引用 Magnola 公司、Magcorp 公司與其他公司的聲明，與 Magnola 及 NHCI 公司所預期之進口量與本國製造商生產相當數量進行比較分析，但該資料中並未包括於美國國際貿易委員會先前的認定之內。而委員 Pearson 則持反對意見，表示若廢止鎂合金的平衡稅，於美國鎂合金市場之供給與需求條件普遍下，涉案進口將不會產生數量的明顯增加（註一百六十），Pearson 認為紀錄中已指出鎂合金的需求，雖預期於美國市場中將有戲劇化的成長，但不能證明於可預見未來，額外進口將對本

註一百五十七： Ibid, p.9

註一百五十八： Ibid, p.14

註一百五十九： Ibid, p.15-17

註一百六十： Dissenting Views, p. 7

國價格有顯著的影響(註一百六十一),因美國預期的需求增加將完全可由涉案進口的增加來滿足, Pearson 的結論為廢止對加拿大進口鎂合金之平衡稅,在合理可預見的期間內,將不可能導致實質損害之繼續或再發生(註一百六十二)。

三、更審結論

當雙邊審查小組對美國國際貿易委員會減價銷售認定的證據有部份合理關注時,美國國際貿易委員會的全部認定,包括可替代價格滑落的認定,根據法律並由全部文件上的實質證據加以支持時,該認定即為合理,雙邊審查小組藉此命令由北美自由貿易協定秘書處依雙邊審查小組規則(Panel Rules)第 1904 條,於適當期間內頒布雙邊審查小組訴訟最終公告(Notice of Final Panel Action),故關於該案已於第二次發回更審裁決中獲最終確認。

伍、案例評析

一、有關原告爭點部份之分析

NHCI 公司提出數項理由質疑美國國際貿易委員會針對第二次發回更審所為之認定, NHCI 公司指稱美國國際貿易委員會認定 Magnola 公司將以傾銷方式進入美國市場並無實質證據加以佐證;此外,亦質疑美國國際貿易委員會就關於預期需求致 Magnola 公司進口顯著增加之認定,乃以 NHCI 公司經驗不當推斷 Magnola 公司之出口量,且以 NHCI 公司經驗不當推測 Magnola 公司的產品組合。更進一步, NHCI 公司指稱美國國際貿易委員會並未回應

註一百六十一: *Ibid*, p.9

註一百六十二: *Ibid*, pp. 14-15

雙邊審查小組於處理 NHCI 與 Magnola 公司的累加總合問題，而是不當估計純鎂市場中鎂合金之情形；NHCI 公司主張美國國際貿易委員會不當質疑雙邊審查小組有關預期需求的結論，並指稱美國國際貿易委員會怠於符合在落日檢討之法定標準。關於 NHCI 公司主張美國國際貿易委員會未回應雙邊審查小組指示，且質疑雙邊審查小組不當結論部份，雙邊審查小組並不同意其主張。在作出減價銷售之認定時，美國國際貿易委員會明白地試圖遵守雙邊審查小組意見中之指示；雖排除雙邊審查小組裁決之部份陳述，但已企圖闡明該論點；此種適用方式並非不當，特別是以此方法增進雙邊審查小組於審查中對事實與法律的了解，故 NHCI 質疑該爭點並不成功。

而另一方面，魁北克政府則聲稱美國國際貿易委員會對價格壓抑的認定有瑕疵，魁北克政府亦指稱美國國際貿易委員會不當信賴因其他雙邊審查小組裁決，而被美國商務部排除的全部其他稅率(all others rate)，並於其後審查少數者觀點及要求雙邊審查小組指示美國國際貿易委員會中止鎂合金之命令。魁北克政府質疑美國國際貿易委員會對價格之認定已如上述之分析。此外，魁北克政府亦質疑美國國際貿易委員會全部其他稅率，因該稅率為符合另一雙邊審查小組指示而被排除；美國國際貿易委員會回應該稅率已被排除，但當產品已開始裝運及在美國商務部採取之行政審查下，對 Magnola 公司之稅率可被認定（註一百六十三）。因其符合法律要求，在此案例上，美國國際貿易委員會於發回更審裁決上只犯了無害的錯誤。魁北克政府亦質疑美國國際貿易委員會採用先前對於產量及影響之觀點；雙邊審查小組則指示美國國際貿易委員會已就包括數量、價格及影響，於新認定中採用部份以前之理由，而該方法是符合雙邊審查小組指示的。

二、雙邊審查小組裁決之分析

註一百六十三： Response of the Commission in Support of Remand Determination, May 10, 2006, pp. 11-13

1、減價銷售

美國國際貿易委員會認定由於 Magnola 公司增加產量，故其將採取減價銷售方式以進入美國市場的策略，即須同時吸引新客戶以進入美國市場，由與美國市場有接觸之前 Dow 公司員工大力銷售，且因其產品與其他製造者產品具有高度可替代性，且須以侵略式價格攻勢進入市場。雙邊審查小組在其第二次更審裁決中，已明示美國國際貿易委員會有關傾銷與減價之結論為本質上臆測之文句（註一百六十四）。在第二次發回更審的裁決中，美國國際貿易委員會增加市場需求之分析，以顯示在無平衡稅的情形下，美國市場將無法滿足增加之產量。此外，美國國際貿易委員會引用數個特定部份的資訊以支持其認定（註一百六十五），但雙邊審查小組注意到該證據是否為美國國際貿易委員會引用之實質證據，特別是按照松下電氣株式會社(Matsushita Electric Industrial Co., Ltd.) 控訴美國案之模式（註一百六十六）。在該案件評述中，美國聯邦巡迴上訴法院(the Court of Appeals for the Federal Circuit)分析了該類證據中的部份細節，以說服雙邊審查小組並認同美國國際貿易委員會之認定。美國國際貿易委員會提供三個方案以支持其受產業專家的證詞所作出之肯定性但危險的認定，美國聯邦巡迴法院接受該證詞作為實質證據，因其證詞當中可能無一真實，但仍需用別的方法去假設，當證詞是由本人具結後所為並且受交互詰問，且其專業知識為明顯卓越時，在無相反證詞被採用之情況下，Moss 先生所為之證詞為錯誤或其意見為錯誤時，則很容易被發現。當在「實質證據」標準下審查認定時，Moss 之證詞正是法院所尋求的模式；當尋求推翻準立法機關之認定(quasi-legislative determination)時，在該標準下審查，缺乏此類的證詞以支持其本身論點時，將為一沉重負擔（註一百六十七）。在目前案件中，美國國際貿易委員會所引用的特定證據以支持

註一百六十四： Panel's second remand decision, p.5

註一百六十五： *Supra*, p.4

註一百六十六： *Matsushita Electric Industrial Co., Ltd. v. U.S.*, 750F2d 927;1984 U.S. App.

註一百六十七： *Matsushita*, Additional Views of Senior Circuit Judge Nichols, p.937.

其減價銷售認定，並非表現於口頭宣誓與交互詰問。然而，松下電氣案 (Matsushita case) 中的宣誓書是由產業專家所參與，且其為訴訟程序中經宣誓後所提交文書；且其須受對造律師反證詰問之挑戰。雙邊審查小組觀察到 NHCI 公司與魁北克政府，雖然已給予機會但選擇不詰問美國國際貿易委員會所提關於減價銷售之特定證據，原告指出在其紀錄中之其他證據，包括宣誓書與其他支持相反認定之積極證據，但可能或並非可能優於美國國際貿易委員會所依賴的特定證據。

當雙邊審查小組表達其所關注的為不論本案中證據是否由實質證據所組成，最近美國聯邦巡迴上訴法院 (the Court of Appeals for the Federal Circuit, CAFC) 對日本鋼鐵案 (註一百六十八) (Nippon Steel) 所為裁決中，有助於澄清此一情況；此案為美國聯邦巡迴上訴法院裁決國際貿易法庭 (the Court of International Trade) 基於法院詳細分析證據以推翻美國國際貿易委員會結論乃為錯誤。美國聯邦巡迴上訴法院在詳細分析後，撤銷 Altx 公司 (Altx Inc.) 之陳述 (註一百六十九)，其中提到上訴法院必須證明美國國際貿易委員會的整體裁決為合理的且其受記錄支持，即使部分證據減損是由於美國國際貿易委員會的結論所致 (註一百七十)。美國聯邦巡迴上訴法院更進一步的指出，「總之，本院並非做出裁決，而僅為審查裁決 (註一百七十一)。」美國聯邦巡迴上訴法院之後澄清當有實質證據以支持爭點正反雙方時，法院須聽從於美國國際貿易委員會之認定，「當實質證據存在於爭點雙方時，美國國際貿易委員會選擇其中一推論時，而國際貿易法庭卻選擇了另一推論，在此情形下，該法律上實質證據之標準仍須遵從美國國際貿易委員會之認定 (註一百七十二)。」此準則同樣適用於雙邊審查小組審查美國國際貿易委員

註一百六十八： Nippon Steel Corp. v. U.S., 370 F.3d 1108, 1121 (Fed. Cir. 2004)

註一百六十九： Altx Inc. v. U.S., 370 F. 3d 1108, 1121 (Fed. Cir. 2004)

註一百七十： Nippon Slip Op., *supra*, note 16, p.10.

註一百七十一： *Ibid.*, p.10.

註一百七十二： *Ibid.*, p. 14

會之決定時，不論雙邊審查小組先前關注之證據，美國國際貿易委員會所引用於第二次發回更審裁決時的特定新證據，在整體紀錄內容上仍支持減價銷售之認定。

2、預期需求與美國生產力

美國國際貿易委員會已對涉案進口可能數量做出下列認定，亦已列於最初及第一次發回更審之裁決中，包括(1)、加拿大製造商已可彈性轉換純鎂礦與鎂合金之間的產量；(2)、不論 NHCI 或 Magnola 公司已可轉換大部份的產量；(3)、NHCI 或 Magnola 公司有預期的實質增加產能；(4)、Magnola 公司本身即可獨自生產 63,000 公噸的鎂礦，故儘管需求成長，仍足以供應加拿大與美國市場；(5)、自加拿大進口之涉案產品已經實質存在於市場中；(6)、NHCI 與 Magnola 公司皆陳述其將關注於鎂合金市場；(7)、依其規模及鄰近位置，NHCI 與 Magnola 公司皆有足夠的能力顯著增加其至美國市場的進口量；(8)、在加拿大對鎂合金具有有限的需求；(9)、NHCI 公司有較高的存貨準備；所有上述原因使美國國際貿易委員會作出結論，即若廢止鎂合金的平衡稅，加拿大涉案製造商在合理可預見的未來，將可能由加拿大至美國傾銷超額數量的鎂合金（註一百七十三）。

在第二次發回更審裁決中，美國國際貿易委員會做出附加認定以支持其結論（註一百七十四），此認定包括分析基於 Magnola 公司所陳述最低進口量，所計算出 Magnola 公司計畫的進口量；美國國際貿易委員會亦分析了美國國內需求與生產力，以總結美國生產力足以滿足預期的鎂合金需求增加，其計算乃基於過去的紀錄證據中，加拿大與美國產業整體供應狀況分析與需求預測。事實上，多數此類證據已被美國國際貿易委員會考量以作出對產量早期認定的目的。當 Magnola 公司並未對美國市場銷售鎂合金時，雙邊審查

註一百七十三： First Determination on Remand, pp.36 - 37

註一百七十四： Second Determination on Remand, pp.15 - 17

小組必須評估美國國際貿易委員會是否合理地藉由 NHCI 的經驗來加以推斷 Magnola 公司產品組合與其出口量；而美國國際貿易委員會乃依賴 Magnola 公司之陳述以估算其輸入美國市場的鎂合金的數量，此類證據可由專業人員加以信賴並作出合理估計。需求成長的估計範圍是由 NHCI 與 Magnola 公司提交的資料中所規劃出，而美國國際貿易委員會使用兩者之最低與最高預測值中計算出需求成長的最寬廣範圍；在該範圍內，美國國際貿易委員會利用參與者所遞交資料加以計算，此為作出預期性落日檢討的合理方法。因此，雙邊審查小組認定美國國際貿易委員會並非不適當的估算了美國需求的增加、產品組合或生產力等數值。

三、有關美國國際貿易委員會發回更審裁決之分析

雙邊審查小組分析第二次發回更審的整體判決，在確保美國國際貿易委員會所認定之全部爭點皆適當地依美國法加以審查。在美國法下，美國國際貿易委員會被課予義務，須考量眾多因素以作出落日檢討。除非在合理可預見的期間內，廢止課稅命令將導致實質損害之繼續或再發生，否則美國國際貿易委員會須依法廢止平衡稅或反傾銷稅之課徵命令（註一百七十五）。落日檢討不同於反傾銷稅或平衡稅的最初調查，須就事實上實質損害或有實質損害之虞進行評估（註一百七十六），不同於最初調查中之實質損害標準，落日檢討法定標準為可預測性的，即本質上具有預測及推論的特性（註一百七十七）。落日檢討依法須關注損害之可能性(likelihood of injury)，並須引導美國國際貿易委員會在數量、價格及對產業的影響因素外，應就先前損害認定，不論有關於審查中的命令是否對產業狀況帶來改善，及是否因命

註一百七十五： 19U.S.C. §1675a (a)

註一百七十六： 19 *Ibid* §1677(7)

註一百七十七： SAA at 883.

令之廢止導致產業因其脆弱性而受到實質損害(註一百七十八)。該法更進一步指出美國國際貿易委員會應考量因素之呈現或缺乏,就其認定不須給予決定性之引導(註一百七十九);該條款留下顯著之餘地給予美國國際貿易委員會,以衡量所有在文件中可得且與眾多因素有關之證據,並以最具說服力之證據作出合理的推論(註一百八十)。當美國國際貿易委員會須考量所有因素時,並無任一因素是須未確定的(註一百八十一);該論點澄清美國國際貿易委員會於不論是原始認定或發回更審中之裁決基礎:在此章節下,美國國際貿易委員會應考量因素之呈現或缺乏,就其在認定是否在合理可預見之期間內,命令之廢止或暫停之調查已中止可能導致實質損害之繼續或再發生,在為此種認定時,美國國際貿易委員會須考慮命令廢止的調查中止之影響非立即性的,而可能在很長的期間之後才會顯現出來(註一百八十二)。

1、競爭的條件

美國國際貿易委員會在三項認定中皆分析了競爭的條件,美國國際貿易委員會認定如前所述,美國需求增加;而基於過去證據顯示,純鎂或鎂合金製造商可輕易的轉換兩者。國產與涉案進口鎂合金兩者間具有高度的可替代性,且在市場價格上具有高度競爭力;所有製造者必須認證或成為準合格(pre-qualified)之廠商,且其產品在眾多條件上可資比較。該產品之購買模式是穩定的,且購買者很少更換供應商,雖然部份購買者會兩年之後,尋找新的供應商;而在美國鎂礦市場上,涉案進口產品仍保持相當比例。在鎂礦市場上,大多數購買方之契約皆有買貴退差價條款(price-matching clauses),迫使製造商以最低價格於市場上供應。美國國際貿易委員會亦認定 Magnola 公

註一百七十八: 19U.S.C. §1675a (a)(1)

註一百七十九: 19 *Ibid* §1675a(a)(5)

註一百八十: SAA at 869.

註一百八十一: *Ibid* at 886

註一百八十二: *Ibid* §752(a)(5)

司的立即進入市場，特別是其 63,000 公噸的附加生產力，將使其成為北美地區最大的單一製造商（註一百八十三）；而 Magnola 公司亦積極吸收潛在的美國消費者；這些認定於雙邊審查小組審查階段並未受到質疑，除了之前所述關於需求分析的範圍之外；因此該部份爭點已確定。

2、數量與價格的認定及其可能的影響力 (Likely Impact)

有關數量及減價銷售之認定已確定，而美國國際貿易委員會另外做出選擇性之認定，涉案進口產品將因鎂合金無彈性之需求，及即使未有 Magnola 公司之特別減價銷售策略，已普遍存在於市場上之契約條款影響，亦將有抑制價格情形，美國國際貿易委員會認定有關加拿大高產量導致價格滑落之影響，與無彈性需求及產業上普遍之契約實踐皆有關聯，此乃合理認定且為紀錄中實質證據加以支持；故該部份爭點已確定。美國國際貿易委員會由最初落日認定影響其認定之採用，美國國際貿易委員會於此認定 NHCI 公司市佔率之增加導致國內存貨升高及價格降低；因本國製造合金的工廠僅能生產純鎂而非其他產品，整個產業的價格降低將導致利潤的下降。當該產業不具脆弱性時，美國國際貿易委員會認定其在顯示衰退的訊號，美國國際貿易委員會分析 Magcorp 公司情況，發現由於 Dow 公司自市場中退出，Magcorp 公司已成為代表美國市場中之該全部產業。儘管新的核心技術造就生產力的增加，但 Magnola 公司立即進入市場及 NHCI 公司生產力增加，將弱化該產業並妨礙其財務狀況之回轉。美國國際貿易委員會認為廢止平衡稅之命令，將可能導致涉案進口產品現存高產量及市佔率的顯著增加，並以造成本國類似產品傾銷情形之價格，而顯著降低美國市場上價格。美國國際貿易委員會指出其他相關的影響：價格與數量的下降，將可能對本國產業之生產、裝載、銷售、及利潤總水平有顯著的不利影響；而產業生產力、銷售、及利潤總

註一百八十三： Repeating its original in Magnesium from Canada, Determination and Views of the Commission, USITC Pub.3324, July 2000, p.12

水平的下降，將對產業的收益性及增加資產以保留必要資產投資的能力，有直接的不利益影響。另外，本案亦發現廢止命令後，將導致該產業相同就業率之下降（註一百八十四）。因此，美國國際貿易委員會的多數成員認定廢止平衡稅，將可能在合理可預見的期間內，導致本國鎂合金產業實質損害的繼續或再發生（註一百八十五）。雙邊審查小組於審查該案時，已就相關申訴書、質疑爭點、摘錄及於此次雙邊審查小組覆審中提交之文件進行認定，並作出美國國際貿易委員會之影響認定必須確定之結論。

註一百八十四： Second Determination on Remand, p.26.

註一百八十五： *Ibid.*, p.18

陸、結 論

有關本案之分析，基本上可分為管轄權與審查標準、非涉案進口與可替代性之認定、涉案進口價格及數量上之牽連性、實質證據之支持、美國國際貿易委會裁量權等爭點來作觀察。本案中有關管轄權部份，雙邊審查小組強調係根據 NAFTA 第 19 章所形成，由 NAFTA 會員國之調查機構所組成，依 NAFTA 第 1904 條規定，協定一方會員國應將對課徵反傾稅或平衡稅的司法審查，以雙邊小組審查方式為之，即雙邊審查小組審理本案於協定下有其正當性。至於在審查標準上，NAFTA 協定要求雙邊審查小組在認定任何非法的裁決時，該認定或裁決須為無實質證據記錄所支持，或非根據法律之情形，始可認定其不適法；故雙邊審查小組在裁決美國國際貿易委會的認定時，雙邊審查小組之主要任務是認定是否該認定有實證證據加以支持，至於美國國際貿易委會之結論則以其是否依據法律而定其適法與否。而根據 NAFTA 協定第 1904(2)條，雙邊審查小組乃決定本於落日檢討，課徵反傾銷稅或平衡稅是否依據相關法令及行政實務來作判斷，在此範圍內，美國國際貿易委會作為有權調查機關，可依上述資料作出認定。

在事實分析上，由於自最初調查後，鎂市場已發生許多改變，美國當時最大鎂製造商 Dow 公司，已停止生產鎂；其次，調查時只有兩家加拿大鎂生產商，分別是 NHCI 及 Timminco 公司，但於落日檢討時，已有新的 Magnola 公司在加國設立，因情事有所變更，故應否包含 Magnola 公司對美國之預期出口亦為本案爭點；原始陳情人認為調查時，Magnola 公司既未製造或對美國出口涉案產品，且調查時尚不受課稅命令之拘束，故 Magnola 公司不應受該課稅命令拘束，即 Magnola 公司不應為落日檢討的對象。再者，魁北克政府以補貼之性質爭辯美國國際貿易委會乃違反其法定義務，因若考量補貼的內在性質，Magnola 公司未來的進口是無法從之前認定的補貼中獲利，即就 Magnola 公司預期性進口性質上言，不應包含在調查範圍內，在這一點上，

由於美國國際貿易委員會在現行法律架構下，並不具有重新估算該補貼之權利，而只是採用美國商務部的決定；故雙邊審查小組認定美國國際貿易委員會對補貼性質的認定符合法律。此乃因美國商務部和美國國際貿易委員會的角色有明確區隔，美國商務部的任務是決定何者須受到反傾銷和平衡稅調查的拘束，而由美國國際貿易委員會決定美國商務部指稱的不公平輸入行為是否造成實質損害，或於落日檢討時，該行為可能引起實質損害之繼續或再發生。

由於美國國際貿易委員會認為該公司在可預見期間內，未來可能輸出的產品將受到該等課稅命令拘束，且當該公司最終出口到美國時，仍必須依照對「全部其他」的出口商稅率課稅；而法令規定美國國際貿易委員會在落日檢討中，必須對在合理可預期期間內可能發生之情事，作成個別的分析。由於反傾銷和平衡稅之課徵乃具有國家及產品特定性質，該等命令並非針對特定公司，除非有特殊情事，否則應適用於任何系爭進口或製造國之全部廠商，由於該公司現時確對美國輸出涉案產品，故課稅命令將包含此等商品在內，是符合法律規定的；雙邊審查小組在此認定上支持美國國際貿易委員會的見解。而 NHCI 公司則質疑美國國際貿易委員會認定 Magnola 公司將以傾銷方式進入美國市場為無實質證據之認定，亦質疑美國國際貿易委員會就關於預期需求致 Magnola 公司進口顯著增加之認定，乃以 NHCI 公司經驗不當推斷 Magnola 公司之出口量及產品組合，故 NHCI 公司主張美國國際貿易委員會怠於符合在落日檢討之法定標準。雙邊審查小組則指出美國國際貿易委員會已明白並試圖遵守雙邊審查小組意見中之指示；雖排除雙邊審查小組裁決之部份陳述，但已闡明該論點；此種適用方式並非不當，故 NHCI 質疑該爭點並不成功。魁北克政府則聲稱美國國際貿易委員會對價格壓抑的認定有瑕疵，魁北克政府亦指稱美國國際貿易委員會不當適用已被美國商務部排除的「全部其他」稅率，美國國際貿易委員會則回應該稅率已被排除，但當產品已開始裝運及在美國商務部採取之行政審查下，對 Magnola 公司之稅率仍可被認定，因其適用符合法律要求，雙邊審查小組認為美國國際貿易委員會只犯了無害的錯

誤。至於魁北克政府質疑美國國際貿易委員會採用先前對於產量及影響之觀點；雙邊審查小組則認為美國國際貿易委員會已就包括數量、價格及影響，於新認定中敘明理由，而該方法是符合雙邊審查小組指示的。

於落日檢討中，美國國際貿易委員會須決定廢止命令是否有可能導致實質損害的繼續或再發生，魁北克政府主張法令上所謂「導致」的要求，須考慮廢止命令後可能損害之範圍，而美國國際貿易委員會須提供可代替性非涉案進口影響美國市場之分析，以建立廢止命令後可歸因於非涉案進口造成產業可能損害的程度。在本案中，現有非涉案進口對美國產業造成何種可能性之損害，是否可歸因於課稅命令之廢止，應考量廢止涉案進口產品之課稅，而非涉案進口產品本身，是否有造成相關損害情形。事實上，依落日條款應考量「可能性」的影響，而非實際或影響之虞，由於法規清楚明白地課予美國國際貿易委員會義務，以決定是否在相當期間內，國內市場中可替代性非涉案進口之可歸因影響，故美國國際貿易委員會對非替代性之認定顯然非常重要。美國國際貿易委員會認為涉案進口和非涉案進口產品在目前案例中是不具可替代性的，故美國國際貿易委員會須檢視是否有實質證據以支持其不可替代性的認定。在認定非替代性時，美國國際貿易委員會認為諸如價格、品質、廢金屬回收程序和北美供應商需求等因素，會限制非涉案進口產品認定其可替代性的全部範圍。在支持不可替代性的證據上，美國國際貿易委員會所擬的購買者問卷內容顯示，購買者對可替代性與否之回應散亂且差異頗大，但美國國際貿易委員會認為購買者對第三國非涉案產品與涉案產品間是有可替代性的；至於在減損不可替代性的證據上，由於市場專家指出只要有任一第三國製造商是合格的，其產品就會被認為可以替代美國和加拿大的合格產品，故只要產品符合規格，於市場上將認定兩者在商業上是一樣的，由於大部份進口商皆認為不論是特性或銷售條件上，國內類似產品、非涉案產品與涉案產品間是可替代的，故考慮支持不可替代性的證據太過薄弱及減損不可替代性的證據較多，雙邊審查小組作出美國國際貿易委員會就其不可替代性之認定乃缺乏實

質證據的結論。

因美國國際貿易委會卻未適當分析涉案及非涉案產品之各自影響，故雙邊審查小組要求美國國際貿易委會考量其他因素之影響，雖然美國國際貿易委會已就非涉案進口產品作出分析，但並未對非涉案進口對國內市場的影響進行檢驗，亦未考慮可歸因於非涉案產品對全體或部分產業損害可能性之因素。由於美國國際貿易委會不可替代性之認定，美國國際貿易委會並未檢視涉案及非涉案進口之影響，美國國際貿易委會亦未試圖決定可歸因於課稅命令之廢止及可歸因於非涉案進口對國內產業可能性損害的範圍；僅參考其他因素之影響，如非涉案進口，並未足以構成建立可歸因於課稅命令之廢止對可能性損害範圍之全盤考量因素。因此，雙邊審查小組要求美國國際貿易委會應重新審視該爭點，就可替代性之非涉案進口的可能性影響加以認定。在第一次發回更審中，雙邊審查小組指示美國國際貿易委會檢視於發佈廢止命令後，可代替性之非涉案進口影響，是否將對於國內產業造成實質損害之繼續或再發生，由於支持非替代性的證據之欠缺，及減損證據之充足，雙邊審查小組總結該紀錄缺乏實質證據以支持美國國際貿易委會對於此非替代性的認定。雖然其後美國國際貿易委會詳盡說明非涉案進口產品對加拿大或國內產品並不具有商業上可替代性之認定，但雙邊審查小組表示在落日檢討中，須清楚地闡明廢止命令對涉案進口的影響，而不論非涉案進口可能有損害的影響，以重新思考非涉案進口所帶來的影響。此後在第二次發回更審時，美國國際貿易委會已認定可替代性非涉案進口不會對於本國製造商造成實質損害，故在第二次發回更審裁決中，雙邊審查小組已確認美國國際貿易委會於此論點之認定。

有關產量及價格的影響上，則分為鎂合金及純鎂而有不同認定，有關鎂合金之產量及價格的影響上，美國國際貿易委會認定廢止平衡稅之命令，在可預見的合理期間內，將導致國內類似涉案進口產品之拋售，亦造成價格顯著的驟降。美國國際貿易委會提及 Magnola 公司進入市場，將造成 NHCI 公

司壓力而迫使其降價，而造成降價的循環，美國國際貿易委員會認為雖然國內產業在審查期間內未受有損害，但仍出現減弱的跡象，包括現存營運收入的一些微減少，財務指標的下滑趨勢。美國國際貿易委員會的分析是推測因應需求增加，Magnola 公司將以低價及顯著產量進入市場，但因未發生上述情節，所以美國國際貿易委員會的分析顯然有誤。美國國際貿易委員會認為美國鎂合金市場成長迅速，而國內來源無法應付供應面需求，故加拿大現有唯一供應商 NHCI 公司在無平衡稅之下，將大幅提高在此一市場的顯著比例，但美國國際貿易委員會的觀點無法顯示出平衡稅的影響，且美國國際貿易委員會亦忽略就平衡稅的廢止對鎂合金只有些微的影響分析。因雙邊審查小組並未發現美國國際貿易委員會所認定的 Magnola 公司將以低價進入市場，或有顯著數量增加的證據，故雙邊審查小組發回該爭點予美國國際貿易委員會重新審查，以說明對鎂合金課徵平衡稅之廢止對現有價格及數量之牽連性。在發回更審的裁決中，美國國際貿易委員會並未提出分析，亦未檢驗關於 Magnola 公司未來價格政策、預測或計畫的事實；故美國國際貿易委員會關於傾銷及減價之說明在本質上多為假設性的推測，故雙邊審查小組要求美國國際貿易委員會分析價格、數量與廢止鎂合金平衡稅之影響，並依實質證據作出有實質損害之繼續或再發生的合理解釋。因過去紀錄中，有大量證據支持廢止平衡稅後，雖造成數量增加的結果，或因加拿大製造商增加數量及傾銷行為，涉案進口將對本國市場造成顯著之價格影響。另一方面，美國國際貿易委員會所擬的問卷證實價格並非製造商吸引新客戶的唯一的方法，眾多因素諸如穩定度、較好的服務等，皆扮演穩固供應商與消費者間關係的角色，皆會影響購買的意願。故第一次發回更審時，雙邊審查小組認定美國國際貿易委員會未能提出任何實質證據，以支持關於 Magnola 公司企圖調整價格之結論，或提供關於廢止平衡稅，將如何導致價格之顯著滑落，造成美國產業實質損害之繼續或再發生。於第二次發回更審時，雙邊審查小組檢視美國國際貿易委員會提出之分析，仍發現美國國際貿易委員會並未就加拿大 Magnola 公司之預期價格政策，及輸往美國

出口量的顯著增加之認定，提出實質證據加以闡明。故雙邊審查小組維持第一次發回更審之認定，即美國國際貿易委會並未特別就關於 Magnola 公司之未來價格政策、預測或估計，提出充足事實加以佐證。

在純鎂市場，情況與鎂合金市場有些不同，因就進口之純鎂產品已有明顯的反傾銷稅和平衡稅，且純鎂礦市場亦無鎂合金市場之預期需求增加的情形。美國國際貿易委會認定因涉案進口之純鎂有高度可替代性及舊有價格組合，故任何涉案進口價格對美國價格之影響皆甚為明顯，因而美國國際貿易委會認定在無課稅命令下，因純鎂市場靜態不變的需求及價格滑落的趨勢，Magnola 公司可能以低價銷售方式獲得市場上新客源。純鎂市場分析乃針對美國現有與預期純鎂市場價格，因廢止平衡稅和反傾銷稅而產生下滑趨勢，將對美國產業有不利影響，但美國國際貿易委會並未證明兩稅的廢止對美國純鎂價格水準產生何種影響。此外，美國國際貿易委會似乎不把非涉案進口之純鎂對於美國市場價格的影響考慮在內，故雙邊審查小組初步認定美國國際貿易委會並未清楚闡明廢止課稅是否可能導致低價拋售，或涉案進口之價格水平有顯著下滑及抑制之情形。雙邊審查小組第一次發回更審時，表示加拿大製造商並非多年來影響美國純鎂市場的唯一因素，故美國國際貿易委會應提出本案中有關純鎂市場上價格與數量之牽連性，在廢止課稅命令上，有足以支持美國國際貿易委會認定之分析。其後，美國國際貿易委會提交更多的詳細資料以說明兩家加拿大製造商生產力結合之意義，並確定 Magnola 公司之特定出口意圖，及廢止兩稅後，預期 Magnola 公司合理擴大輸往美國之產量；故雙邊審查小組確認美國國際貿易委會此次發回更審於該要點之認定。雙邊審查小組總結，認為經由生產力計畫與過去傾銷歷史，及涉及 Magnola 公司以外製造商之補貼，於此次落日檢討中，命令之廢止可能導致實質損害的繼續或再發生的法律要件已符合，故雙邊審查小組同意美國國際貿易委會於此點之認定，即 Magnola 公司可能以較低的價格及在需求增加時以顯著數量進入市場。

唯雙邊審查小組於產量及價格之牽連性影響認定上，雙邊審查小組強調美國國際貿易委員會應就可替代性之非涉案進口之可能性影響，是否足以認定廢止任何課稅命令之後的可預見合理期間內，因可歸因於課稅命令之廢止造成實質損害之範圍進行考量；且應指明對鎂合金課徵平衡稅命令之廢止對現有價格及數量之牽連性，並以有效率的分析支持美國國際貿易委員會之認定，即廢止平衡稅將導致 Magnola 公司以低價進入市場，或因可預期需求增加而有數量上的顯著增加，並指明對純鎂課徵反傾銷稅及平衡稅之廢止將導致以低價拋售情形，涉案進口之價格水平有顯著下滑及抑制之情形。分析雙邊審查小組之裁決，雙邊審查小組認定美國國際貿易委員會有關傾銷與減價之結論為本質上臆測之文句，故其後美國國際貿易委員會增加市場需求之分析，以顯示在無平衡稅的情形下，美國市場將無法滿足增加之產量，並引用數個特定部份的資訊以支持其認定，雙邊審查小組則特別注意該證據是否可支持其認定之實質證據。雙邊審查小組表達其所關注的為本案中證據是否由實質證據所組成，即美國國際貿易委員會之整體認定是否合理且受實質證據支持，特別是雙邊審查小組引用美國聯邦巡迴上訴法院的判決指出，其角色並非在作出裁決，而僅為審查裁決，而當有實質證據以支持正反雙方之爭點時，雙邊審查小組將尊重美國國際貿易委員會之認定，因協定中對落日檢討之認定，乃以內國法規作為審查基準。另外，在價格及數量關連性上，則強調是否有合理分析加以支持，即若廢止平衡稅或反傾銷稅之命令，加拿大涉案製造商在合理可預見的未來，將可能由加拿大至美國傾銷超額數量的涉案產品，雙邊審查小組在就預期需求與美國生產力上，特別質疑美國國際貿易委員會之認定是否基於合理且正確之分析，由於美國國際貿易委員會於雙邊審查小組發回更審後，已做出附加認定以支持其結論，包括分析基於 Magnola 公司最低進口量所計算出的預期進口量，及基於過去紀錄分析加拿大與美國產業整體供應狀況與需求預測，由於此類證據由專業人員以合理方式估計作出，故雙邊審查小組認定美國國際貿易委員會並非不適當地估算美國需求的增加、產品組合

或生產力等數值，即其後之補強分析已加強其認定之合理化基礎。

落日檢討不同於反傾銷稅或平衡稅的最初調查，須就事實上實質損害或有實質損害之虞進行評估，不同於最初調查中之實質損害標準，落日檢討法定標準為可預測性的，即本質上具有預測及推論的特性。落日檢討依法須關注損害之可能性，並須引導美國國際貿易委員會在數量、價格及對產業的影響因素外，應就先前損害、產業狀況之改善，及產業脆弱性之因果關係作出考量。至於落日檢討之最終認定，由於在美國法下，美國國際貿易委員會被課予義務須考量眾多因素以作出落日檢討結果，以確保認定之爭點皆適當地依美國法加以審查。由於法規留下顯著之餘地予美國國際貿易委員會加以裁量，以決定所有文件中可得且與眾多因素有關之證據，並以最具說服力之證據作出合理的推論。故美國國際貿易委員會之認定應已考量各個因素之呈現或缺乏，以決定是否在合理可預見的期間內，命令之廢止可能導致實質損害之繼續或再發生，而美國國際貿易委員會須考慮命令廢止之影響非立即性的，而可能是長期間的影響，且各國有不同之背景，故雙邊審查小組即須本於尊重會員國法規之立場認定其裁決。雙邊審查小組於考量美國國際貿易委員會之認定時，似特別強調美國國際貿易委員會應基於實質證據，以合理化其認定，或其認定只為假設性之臆測結論，另外，雙邊審查小組亦相當重視美國國際貿易委員會是否已就產品價格、產量，及廢止課稅命令的影響作出分析。但基本上，雙邊審查小組仍相當尊重美國國際貿易委員會所作出之專業判斷，當美國國際貿易委員會提出詳細說明及分析，並根據法律基於實質證據加以支持時，雙邊審查小組認定美國國際貿易委員會的判斷即為合理，雙邊審查小組於此所彰顯的是並不會就美國國際貿易委員會於落日檢討中，所作出產業損害及因果關係之認定，至應維持平衡稅或反傾銷之繼續作出直接判斷，而重點在於強調美國國際貿易委員會之認定是否基於實質證據，是否基於合理的價格及產量分析而作出判斷，若美國國際貿易委員會於其後作出詳細說明並提供證據分析後，雙邊審查小組則肯認美國國際貿易委員會於相關爭點及認定已獲得最終確

認，故雙邊審查小組於落日檢討案中之角色似多著重在程序上是否合理、合法，即是否有積極證據及完整分析之支持，但對於認定內容本身，因適用法律及審查標準乃基於會員國本身之內國規定，於此雙邊審查小組亦謹守份際，不以自身觀點干涉會員國在落日檢討案中的實質認定，相反的，以該實質認定是否具備程序上的完備性來認定其適法與否。

本案中值得強調的在於雙邊審查小組管轄權乃根據 NAFTA 協定而來，故管轄權議題一直是爭端解決的前導問題，在美國主導下，目前已與美國簽訂 FTA 的國家也擔心管轄權及雙重起訴之問題可能，而各國在 GATT 多邊貿易體系下，追求貿易自由化及國際化，但基於政治經濟考量卻又允許共同市場、關稅同盟及自由貿易區等 GATT 第 24 條等區域貿易之例外，本案中就適用法令及審查標準上，亦著墨美國國際貿易委會應依美國法之規定進行裁量，故我國廠商對美國在相關輸美產品之落日檢討上，應特別注意美國相關法規之制訂及修正，以免受不利益之待遇，而於 NAFTA 雙邊小組審查美國國際貿易委會認定，特別著重是否有實質證據及合理之產量及價格分析作支持，故我國輸美廠商就美國市場中產量及價格的變化亦應及早掌握，尤其是相關專業人員所作出之分析報告，於本案中被雙邊審查小組採用可為支持認定之資料證據，故強化專業人員在產量及價格的分析亦有其重要性。

