

試析俄羅斯農產品及製造業產品之進口關稅案— 以 GATT 第 2.1 條 (a)、(b) 款為中心

白茹穗

依 WTO 今 (2015) 年 2 月 26 日通知文件，歐盟將就俄羅斯對其進口之紙類產品、棕櫚油及冰箱等產品課徵高額進口關稅向 WTO 提訴。歐盟執委會 (European Commission) 於本年 2 月 26 日指控俄羅斯悖離其 2012 年入會時所承諾之關稅稅率，對其進口之紙類產品課徵 15% 的進口關稅而非 5% 的承諾關稅，並對其進口之棕櫚油及冰箱設定應繳關稅之最低金額，致使現行課稅金額已高於其入會所承諾之最高關稅上限。

由於俄羅斯是歐盟的第三大貿易夥伴，歐盟對俄出口額高達每年 1200 億歐元，其中系爭紙類產品、棕櫚油及冰箱之年出口額高達 6 億 7200 萬美元。歐盟表示，對該些產品課徵高額之進口關稅，已對歐盟造成不利影響，且俄羅斯不尊重承諾關稅之舉動，恐有違反 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994，下稱 GATT 1994) 第 2 條關稅拘束及關稅估價協定 (Customs Valuation Agreement) 之相關義務¹。

雖然歐盟自去 (2014) 年 10 月 31 日提交了初步的磋商請求，然而雙方未有一致共識²；另外，烏克蘭於 2014 年 11 月 6 日，要求加入磋商；印尼、日本和美國亦於同年 11 月 14 日要求加入磋商³。惟雙方未能在 11 月 28 日的磋商會議中解決此糾紛，而俄羅斯也持續採用高於入會承諾水準之關稅稅率⁴。歐盟遂於今 (2015) 年 2 月 26 日向 WTO 提交設立專家組的請求⁵，但於 3 月 10 日所召開的爭端解決機構特別會議中，因俄羅斯認為仍有再進一步磋商之可能，而反對歐盟成立爭端解決小組之請求。後 WTO 爭端解決機構於 3 月 25 日之例行會議中，

¹ Request for Consultations by the European Union, *Russia—Tariff Treatment of Certain Agricultural and Manufacturing Products*, WT/DS485/1 (Oct. 30, 2014), available at https://www.wto.org/english/tratop_e/disu_e/cases_e/ds485_e.htm (last visited Apr. 20, 2015).

² *EU requests WTO consultations with Russia over excessive import duties*, EUROPEAN COMMISSION, Oct. 31, 2014, available at http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1236_en.htm (last visited Apr. 20, 2015).

³ WTO, *supra* note 1.

⁴ *EU Files New WTO Challenge Against Russian Duties*, ICTSD, Vol. 18, No. 37, Nov. 6, 2014, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/eu-files-new-wto-challenge-against-russian-duties> (last visited Apr. 20, 2015).

⁵ *EU requests WTO dispute settlement panel over Russia's excessive import duties*, EUROPEAN COMMISSION, Feb. 26, 2015, available at <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1265> (last visited Apr. 20, 2015).

宣布成立爭端解決小組審理本案。本案係歐盟與俄羅斯在 WTO 爭端解決機構的第 4 起案件⁶。

歐盟和俄羅斯近日的貿易關係十分緊張。自烏克蘭危機以來，歐盟對俄羅斯擴大實施經濟制裁，而使雙方反目。若干其他 WTO 成員亦表示俄羅斯進來似有許多踰矩 WTO 規則之舉措⁷。俄羅斯則表示，繼烏克蘭一系列事件後，俄羅斯所遭受的經濟制裁本身即有違反 WTO 規則之虞，但俄羅斯並未就此向世貿組織正式起訴⁸，俄羅斯在本案上也不斷釋出願與歐盟磋商之善意。

本文欲探討爭端解決小組將會如何處理此案，第一部分先就本案之實體爭議、背景事實做一簡述，第二部分將以相關 WTO 爭端解決案件之前例，對本案歐盟據以控訴俄羅斯之主張是否合理做分析；最後針對本案做一結論。

本案背景事實

歐盟設立專家組的請求中，控訴俄羅斯近期修訂實行的 12 項新措施⁹，改變了俄羅斯在其減讓表中所確定的關稅結構和方案，並在俄羅斯、白俄羅斯和哈薩克之歐亞經濟聯盟 (Eurasian Economic Union, 簡稱 EEU)¹⁰之關稅同盟範圍內對數個進口稅目生效。歐盟表示，俄羅斯對於紙張、棕櫚油和冰箱等農業及工業產品所課徵的關稅高於其 2012 年加入 WTO 時之關稅承諾，現行的課稅方式採用同時使用從價稅和從量稅的做法，與其入會之關稅減讓表不相符。俄羅斯加入 WTO 時，承諾實際進口關稅稅率將低於承諾的拘束稅率，然而俄羅斯對農工部門多項產品所課徵的關稅，卻一再高於其入會之承諾，即高於俄羅斯在 2012 年 8 月加入 WTO 時所承諾的最高關稅上限。

歐盟控訴俄羅斯違反其入會承諾之關稅可分為兩類，第一類為現行對紙及硬紙板產品課予 10 至 15 % 不等的關稅¹¹，其已超過入會承諾減讓表所列之 5% 關稅

⁶ WTO News, *Panels established at the request of Pakistan, European Union and Korea*, Mar. 25, 2015, available at https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/dsb_25mar15_e.htm (last visited Apr. 20, 2015).

⁷ ICTSD, *supra* note 4.

⁸ *EU Requests WTO Panel in Russia Duties Dispute*, ICTSD, Vol. 19, No. 8, Mar. 5, 2015, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/eu-requests-wto-panel-in-russia-duties-dispute> (last visited Apr. 20, 2015).

⁹ *Common Customs Tariff of the Customs Union*, EURASIAN ECONOMIC COMMISSION, available at <http://www.eurasiancommission.org/en/act/trade/catr/ett/Pages/default.aspx> (last visited Apr. 20, 2015).

¹⁰ *Supra* note 9.

¹¹ *Customs Tariff of the Russian Federation*, FEDERAL CUSTOMS SERVICE, available at <http://www.russian-customs.org/legislation/tariff/indexf89e.html?id695=3167&i695=12> (last visited Apr. 20, 2015); *On the determination of the import customs duty rates in the Common Customs Tariff of the Customs Union with regard to certain types of paper and paperboard, Decision No. 9 of the Board of the Eurasian Economic Commission of 29 January 2014*, EURASIAN ECONOMIC COMMISSION, Jan. 29, 2014, available at <http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/635266071036091347.pdf> (last visited Apr. 20, 2015).

¹²。有關關稅編號為 481022900 之產品，其入會承諾減讓表所列僅為 5%，2013 年為 10%，2014 年及 2015 年規定由以俄羅斯為首之關稅同盟 (Common External Tariff of the CU Members, CET)¹³ 決定課稅稅率，而在其 2014 年海關關稅之文件中¹⁴，此類產品卻被課高達 15% 之關稅。另外在關稅編號為 4810293000、4810923000、4810138009 與 4810199000 之各種硬紙板產品，其入會承諾減讓表所列僅為 5%，2013 年為 10%，2014 年及 2015 年亦規定由關稅同盟 CET 決定之，而在其 2014 年海關關稅之文件中¹⁵，此類產品卻被課高達 10% 之關稅。簡言之，在上述所列紙及硬紙板產品之關稅稅目中，現行均被課徵 10 至 15% 不等的關稅，歐盟控訴已超過俄羅斯入會減讓表所承諾 5% 之拘束稅率。

另外，第二類產品為棕櫚油及其分離物、冰箱及組合式冰箱之冷凍櫃，在此類關稅稅目之產品中，俄羅斯改變其入會減讓表所承諾之關稅結構與種類。雖改變關稅稅目或種類不必然違反 GATT 相關規定，惟歐盟控訴，俄羅斯對此類產品所施予的新課稅方式，使其課稅金額顯有高於其入會承諾，而有違 GATT 相關規定之虞。俄羅斯新課稅方式為結合從價及從量之混合稅形式，例如對該產品從價課徵 3% 稅率，但不低於每公斤課徵 0.09 歐元之關稅。依此計算方式，使俄羅斯若採從價課徵的稅率反較後者為低時，便會採取較高之計算方式。歐盟並指出，俄羅斯對此計算方式亦未設有最高上限，用以防範所適用之稅率高於其拘束稅率。關稅編號為 1511901902、1511909902¹⁶ 之棕櫚油產品，及 8418102001 之組合式

¹² WTO, *Report of the Working Party on the Accession of the Russian Federation to the World Trade Organization*, ¶¶ 425, 435, 460, 461, WT/ACC/RUS/70 WT/MIN(11)/2 (Nov. 17, 2011).

¹³ 即關稅同盟成員的共同對外關稅。最早源自於 2010 年由俄羅斯、白俄羅斯及哈薩克在歐亞經濟共同體下所成立之關稅同盟 (Customs Union)，2011 年 7 月起，三國取消相互間之海關；2011 年 12 月歐亞經濟委員會 (Euroasian Economic Commission，簡稱 EEC) 於莫斯科成立，取代關稅同盟委員會成為關稅同盟之超國家行政機構；2012 年 1 月 1 日，三國啟動單一經濟區 (Single Economic Space)，共同目標是在 2015 年前建立歐亞經濟聯盟 (Euroasian Economic Union，簡稱 EAEU)。歐亞經濟聯盟承繼俄羅斯、白俄羅斯及哈薩克三國之關稅同盟相關規定，邁向更進一步區域整合。參見：廖鴻仁，歐亞經濟聯盟協定之 SPS 法規體系及其對我農業貿易之影響，農政與農情，第 272 期，104 年 2 月，網址：<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2502581> (最後瀏覽日：2015 年 4 月 20 日)；全球區域經濟整合現況—國家一覽表，經濟部國際貿易局，網址：<http://www.trade.gov.tw/Pages/detail.aspx?nodeID=767&pid=339851> (最後瀏覽日：2015 年 4 月 20 日)。

¹⁴ *Customs Tariff of the Russian Federation*, FEDERAL CUSTOMS SERVICE, Jan. 1, 2015, available at <http://www.russian-customs.org/legislation/tariff/indexf89e.html?id695=3167&i695=12> (last visited Apr. 20, 2015).

¹⁵ *Customs Tariff of the Russian Federation*, FEDERAL CUSTOMS SERVICE, available at <http://www.russian-customs.org/legislation/tariff/indexf89e.html?id695=3167&i695=12> (last visited Apr. 20, 2015); *On the determination of the import customs duty rates in the Common Customs Tariff of the Customs Union with regard to certain types of paper and paperboard*, Decision No. 9 of the Board of the Eurasian Economic Commission of 29 January 2014, EURASIAN ECONOMIC COMMISSION, Jan. 29, 2014, available at <http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/635266071036091347.pdf> (last visited Apr. 20, 2015).

¹⁶ *Департамент таможенно-тарифного и нетарифного регулирования*, EURASIAN ECONOMIC COMMISSION, available at <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/catr/ett/Documents/ett15%2001.01.2015.pdf> (last visited Apr. 20, 2015).

冰箱冷凍櫃，在其海關價值低於一定水準時，分別被課與對該產品從價課徵 5% 稅率，但不低於每公斤課徵 0.12 歐元之關稅，及從價課徵 20% 稅率，但不低於每公斤課徵 0.24 歐元之關稅¹⁷；致使實際徵收的進口稅有高於入會減讓表稅率之現象。另外在關稅編號 8418108001 及 8418211000 之冰箱及組合式冰箱之冷凍櫃上，入會減讓表所提出之公式為從價稅或混合稅擇一課之，但現行此稅目下產品之課稅方式卻為從價課徵 20% 稅率，但不低於每公斤課徵 0.24 歐元之關稅¹⁸，此亦有同上述實際課稅高於入會之拘束稅率之情形。

歐盟控訴，俄羅斯所實施之新課稅方法，源自於其成立之歐亞經濟委員會於 2014 年所頒布之規定，而依其結合從價及從量之混合稅課稅方式，所計算出之現行關稅稅額，顯有高於其減讓表之情形。

系爭措施與 GATT 第 2 條之合致性

(一) 歐盟之主張

歐盟訴稱，就上述俄羅斯實施同時使用從價稅和從量稅的新課稅作法，所課之關稅已高於其入會減讓表之承諾。系爭紙類產品被課徵 15% 的進口關稅而非 5% 的承諾關稅，棕櫚油及冰箱等相關製品，被設定應繳一定之最低金額，違背其拘束稅率，其違背了 GATT 1994 第 2.1 條 (a) 款¹⁹、第 2.1 條 (b) 款²⁰，及關稅估價協定第 1 至 7 條及附件 1 規定²¹。

(二) GATT 第 2.1 (a)、(b) 條之適用順序。

關稅減讓後之拘束義務，規定於 GATT 1994 第 2 條。第 2.1 條 (a) 款規定，每一會員對其他會員之商務，應賦予不低於其載明於關稅減讓表之待遇。針對不符合該款的特定實務類型，同條 b 款首句另有規定，會員對減讓表所載產品之進口，不得適用「超過」減讓表所載之通常關稅 (ordinary customs duties)。除關稅

¹⁷ Департамент таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, EURASIAN ECONOMIC COMMISSION, available at <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/catr/ett/Documents/ett84%2007.06.2013.pdf> (last visited Apr. 20, 2015).

¹⁸ *Id.* at 19.

¹⁹ General Agreement of Tariffs and Trade, art 2.1(a): “Each contracting party shall accord to the commerce of the other contracting parties treatment no less favourable than that provided for in the appropriate Part of the appropriate Schedule annexed to this Agreement.”

²⁰ General Agreement of Tariffs and Trade, art 2.1(b): “The products described in Part I of the Schedule relating to any contracting party, which are the products of territories of other contracting parties, shall, on their importation into the territory to which the Schedule relates, and subject to the terms, conditions or qualifications set forth in that Schedule, be exempt from ordinary customs duties in excess of those set forth and provided therein. Such products shall also be exempt from all other duties or charges of any kind imposed on or in connection with the importation in excess of those imposed on the date of this Agreement or those directly and mandatorily required to be imposed thereafter by legislation in force in the importing territory on that date.”

²¹ WTO, *supra* note 1.

之外，亦可能以其他稅捐或收費之方式費 (all other duties or charges)，造成關稅障礙。根據第 2.1 (b) 第二句之規定，就關稅減讓表所載之產品，不得課徵超過在本協定生效日期當時²²，對產品之進口或有關產品之進口所課徵之所有「其他稅捐或任何種類之收費」。

此兩項條款之操作先後順序，在過往WTO爭端解決案件中有提及。「阿根廷紡品及成衣案 (Argentina—Textiles and Apparel)」²³中，上機構認為違反 (b) 款禁止課徵超過減讓表承諾之關稅拘束義務規定，必定會使其他締約國受到低於減讓表之待遇，故當違反 (b) 款規定，則亦會同時構成 (a) 款之違反，因此檢視兩款規定時會先就 (b) 款規定再就 (a) 款規定進行檢視²⁴，然於締約國未違反 (b) 款規定時，則須檢視締約國是否給予「低於」減讓表之待遇 (less favourable treatment)²⁵。

(三) GATT 第 2.1 條 (b) 款

本案例中，俄羅斯對紙類及硬紙板產品課徵 15% 的關稅，高於其入會承諾之 5% 關稅，顯有課徵超過該減讓表所列關稅之虞；對棕櫚油及冰箱此類產品設定應繳之最低金額，及混合從價及從量之混合稅方式，兩者皆落入第 2.1 條 (b) 款第一句通常關稅所規範之範圍²⁶。

(四) GATT 第 2.1 條 (a) 款

退萬步言之，若俄羅斯系爭措施未違反 (b) 款規定時，則接著檢視 (a) 款之規定，亦即本案之措施是否給予「低於」減讓表之待遇。俄羅斯新關稅措施，被歐盟控訴未設立有效機制，來確保實際關稅不會超過約束關稅之作法。新措施肇因於歐亞經濟委員會於 2011 年成立，取代由俄羅斯、白俄羅斯及哈薩克所組成之關稅同盟委員會，而成為關稅同盟之超國家行政機構²⁷，而其所統一修改、

²² 此處本協定生效日期，係指 1947 年 10 月 30 日。

²³ Appellate Body Report, *Argentina—Measures Affecting Imports of Footwear, Textiles, Apparel and Other Items*, WT/DS56/AB/R (Mar.27, 2010).

²⁴ *Id.* ¶¶ 45-47.

²⁵ 林怡臻，台美日控告歐盟對資訊科技產品課稅案簡析歐盟暫緩課稅規則與 GATT 第 2.1(a)(b) 條之規定，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，113 期，網址：

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no113/2.pdf> (最後瀏覽日：2015 年 4 月 20 日)。

²⁶ 第 2.2 條有關關稅減讓例外之情形：第一種為課徵符合 GATT 1994 第 3.2 條之內地稅；第二種為第 6 條之反傾銷或平衡稅；第三種為收取與所提供服務成本相當之費用，而此費用之認定方式，除 GATT 第 8 條另有規定外，GATT 對此採從嚴解釋。在「美國海關使用費一案 (United States—Customs Users Fee)」中，爭端解決小組表示，第 2.2 條 (c) 款係相當例外之規定，其授權一國政府對於進口課以超過拘束性關稅以外之收費，基於總協定強調以關稅拘束保護商業利益之概念，任何此一種類之例外，均需從嚴解釋。故若除非俄羅斯反駁或能提出相關證據，證明其所規定之最低繳稅額，係屬上述三項情形之其中一，否則就無法自外於第 2.1 條 (b) 款之拘束。參見：羅昌發，國際貿易法，2010 年，頁 101。

²⁷ 廖鴻仁，前揭註 13。

更換、擴張及實施之新關稅措施，是否有使其他締約國受到「低於」俄羅斯入會減讓表之待遇，不無疑問。

系爭措施是否有較低待遇之操作，可援引「歐盟對資訊科技產品課稅案 (EC—IT Products)」來認定²⁸。該案中小組在檢視 GATT 1994 第 2.1 (a) 條中規定較低待遇，引用上訴機構於「韓國—牛肉案 (Korea—Various Measures on Beef)」之見解，上訴機構闡釋 GATT 1994 第 3.4 條較低待遇時，認為須評估措施是否有改變相關市場之競爭條件進而有害於進口產品²⁹。此外，小組認為 GATT 1994 第 3.4 條著重進口產品是否受到低於本國產品之待遇；而 GATT 1994 第 2.1 條 (a) 款著重於進口產品是否受到低於減讓表承諾之待遇³⁰。因此若措施使原本進口產品於減讓表下應享有之待遇，受到有害之競爭條件影響，即讓進口品受到低於減讓表之待遇，便已違反 GATT 1994 第 2.1 條 (a) 款之規定³¹。

因本案例中俄羅斯雖於 2014 年 10 月與歐盟進行磋商，惟其仍持續採用高於入會承諾水準之關稅稅率，且其施行措施所依據的法律契約，可透過歐亞經濟委員會所修改、更換、擴張及實施新關稅措施，與歐盟科技產品課稅案中，不屬於永久性規則之歐盟暫緩課稅相似。該案小組對於歐盟暫緩課稅規則，是否會對競爭條件存有潛在不利之影響，援引「美國海外銷售公司租稅待遇案 (US—FSC Article 21.5—EC)」³²案中上訴機構之見解。小組認為該案之上訴機構在闡釋 GATT 1994 第 3.4 條較低待遇時，並未檢驗系爭措施實際上是否對市場造成實質上之影響，而認定僅需具備潛在影響已足。

綜上論述可知，歐盟指稱系爭多項產品年出口額便高達 6 億 7200 萬美元，俄羅斯對此類產品課徵高額之進口關稅，已對歐盟造成不利影響，似可認定俄羅斯之系爭措施已然具備對歐盟在市場上之競爭條件產生潛在不利之影響，使歐盟進口產品受到低於俄羅斯入會時之關稅減讓表之待遇，而有違反 GATT 1994 第 2.1 條 (a) 款規定之虞。

結論

俄羅斯所實施之新關稅措施，包括針對紙及硬紙板產品課徵高於入會減讓表所承諾之關稅，及在棕櫚油、冰箱等類產品，改以混合稅之方式，當進口時之價值低於一定水準時，便設定應繳之最低金額，使現行課稅高於拘束稅率，違背其

²⁸ Panel Report, *European Communities and its Member States—Tariff Treatment of Certain Information Technology Products (EC—IT Products)*, WT/DS/375, WT/DS376/R, WT/DS377/R (Aug. 16, 2010).

²⁹ *Id.* ¶¶ 7.755-7.756.

³⁰ *Id.* ¶ 7.757

³¹ *Id.*

³² Appellate Body Report, *United States—Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations” Recourse to Article 21.5 of the DSU by European Communities*, WT/DS108/AB/RW (Jan. 14, 2002).

入會所承諾之最高關稅上限，似有違 GATT 1994 第 2.1 條之虞。

依循「阿根廷紡品及成衣案」³³先檢視GATT第2.1條(b)款，再檢視同條(a)款之操作上，俄羅斯新關稅措施，似落入第2.1條(b)款第一句之通常關稅範圍；且其無符合第2.2條可得例外之情形。

接著續行檢視第2.1條(a)款，締約國是否給予「低於」減讓表之待遇時，本文援引「歐盟對資訊科技產品課稅案小組」³⁴之認定，若措施使原本進口產品於減讓表下應享有之待遇，受到有害之競爭條件影響，則違反GATT第2.1條(a)款。因本案例中俄羅斯雖於2014年10月與歐盟進行磋商，惟其仍持續採用高於入會承諾水準之關稅稅率，且其施行措施所依據的法律契約，似與歐盟暫緩課稅相似，本文援引「美國海外銷售公司租稅待遇案」³⁵案中上訴機構之見解，其並未檢驗系爭措施實際上是否對市場造成實質上之影響，而認定僅需具備潛在影響已足。歐盟指稱，系爭多項產品高額之出口額，俄羅斯對此類產品課徵高額之進口關稅，已對歐盟造成不利影響，或可認定俄羅斯之系爭措施已然具備對歐盟在市場上之競爭條件，產生潛在不利之影響。而使歐盟進口產品受到，低於俄羅斯入會時之關稅減讓表之待遇，故有違反GATT第2.1條(a)款規定之虞。

本案業已於今年3月25日WTO爭端解決機構之例行會議中，宣布成立爭端解決小組審理本案。歐盟控訴俄羅斯之主張合理與否，小組在操作第2.1條(a)、(b)款上的順序是否會有新的見解，抑或遵循上述討論案例之見解；另，小組之裁決若出爐，對於近期因烏克蘭事件而摩擦之雙方，又將會產生何等影響？作為歐盟控訴俄羅斯的第四起案件，又將會以何種姿態落幕，判決又會對兩方未來可能產生之貿易糾葛，將奠定何種基礎？是以本案之後續發展值得持續關注。

³³ Appellate Body Report, *Argentina-Measures Affecting Imports of Footwear, Textiles, Apparel and Other Items*.

³⁴ Panel Report, *European Communities and its Member States—Tariff Treatment of Certain Information Technology Products (EC—IT Products)*.

³⁵ Appellate Body Report, *United States—Tax Treatment for Foreign Sales Corporations—Recourse to Article 21.5 of the DSU by European Communities*.