

克里米亞生產商申請反傾銷調查與 WTO 貿易規範對爭議

領土之適用問題

吳雨陽 編譯

摘要

歐亞經濟聯盟境內最大的二氧化鈦生產商係位於克里米亞之企業，2014 年俄羅斯併吞克里米亞，該企業遂遭俄羅斯公司控制。日前，俄羅斯公司請求對中國進口的二氧化鈦進行反傾銷調查，惟受影響之產品皆由克里米亞生產，進而引發一複雜問題——在 WTO 法律背景下，是否能夠將此一爭議領土的生產者視為俄羅斯的「國內產業」？WTO 現行規範中針對是否以及如何與爭議領土進行貿易並未有明確的處理方式，學者間亦存在立場分歧：一方認為應將 WTO 法律與國際法的不承認義務相結合，另一方則主張 WTO 應獨立運作，不干涉爭議領土的國際主權地位這類政治問題。此一反傾銷案件涉及許多面向的爭論，舉凡 WTO 規範與爭議領土的適用、爭端解決小組是否具管轄權，以及貿然擴大「國內產業」認定範圍所將導致的風險或監管漏洞，從而破壞關稅承諾與全球貿易體系整體完整性。這也迫使我們重新思考 WTO 傳統上將貿易問題與政治考量分開的做法，顯然並不再是一個現實可行的選擇。

(取材資料：Zvenyslava Opeida, *Application of WTO Law to Disputed Territories: A Fresh Perspective Arising from Annexation of Crimea and Recent Antidumping Investigation Against Imports from China*, EJIL:TALK! (Nov. 6, 2023), <https://www.ejiltalk.org/application-of-wto-law-to-disputed-territories-a-fresh-perspective-arising-from-annexation-of-crimea-and-recent-antidumping-investigation-against-imports-from-china/>.)

2022 年至 2023 年 3 月期間，中國以低於本國市場正常成本之傾銷價格出口二氧化鈦至由俄羅斯主導的歐亞經濟聯盟 (Eurasian Economic Union, EAEU) 區域¹。相關證據顯示該產品進口之絕對數量與所佔市場份額皆有顯著增加情形，以致對產業造成不利影響，尚影響銷售數量、定價與整體市場份額²。EAEU 遂接

¹ *Диоксид титана №: AD-38 [Titanium Dioxide No. AD-38]*, ЕВРАЗИЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ [Eurasian Economic Commission] (Aug. 17, 2023), <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/podm/investigations/AD-38/default.aspx>.

² *See id.*

受申請，於今 (2023) 年 8 月 17 日，宣布對自中國進口的二氧化鈦採取反傾銷調查³。

一般情況下，發起此類調查係根據國內產業或其代表所提交之書面申請進行⁴。在本案中，申請進行反傾銷調查者雖為俄羅斯公司，然隨著克里米亞於 2014 年遭俄羅斯併吞⁵，該公司控制一位於克里米亞之企業，並透過其設備生產歐亞經濟聯盟內所有二氧化鈦⁶。此舉遂引發在貿易救濟調查之背景下遵守 WTO 法律的問題——位於克里米亞的企業，是否得以被視為 WTO 反傾銷協定中所定義之俄羅斯的「國內產業」？

就國際公法角度而言，克里米亞仍歸屬於烏克蘭；聯合國大會 (United Nation General Assembly) 亦已申明此一立場，大會第 68/262 號決議即表達對俄羅斯佔領克里米亞行為的譴責，並呼籲各國不承認克里米亞地位的任何改變，此係不承認 (non-recognition) 與不援助 (non-assistance) 被佔領區政權之義務⁷。WTO 則未積極地從國際公法角度解釋俄羅斯入侵烏克蘭之行為，包括併吞克里米亞⁸。

基於前述案件尚在調查階段，目前未有清晰之結果；然儘管假設該案最終訴諸 WTO 爭端解決程序，或許將遭遇更多難關。本文首先就現行法律架構與學者間歧異立場，討論該案是否屬 WTO 所管轄；續逐一分析若採事實上控制方法判斷 WTO 法律適用之領土，既有規範所可能帶來的挑戰，包括檢視 GATT 第 26.5 條 a 款的法律文字、克里米亞落入俄羅斯國內產業與否、相關風險與監管漏洞，以及爭端解決小組究竟是否宜介入此類涉及領土爭議之案件；最後作一結論。

壹、WTO 是否宜介入領土主權之政治爭議

WTO 現行規範中針對是否以及如何與爭議領土進行貿易並未有明確規定，主要的難處在於，WTO 將有關爭議領土於 WTO 規範下適用之問題與其在國際公法下法律地位之問題區分為二。根據《馬拉喀什設立世界貿易組織協定》(以

³ *Id.*

⁴ Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 art. 5.1, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1868 U.N.T.S. 207 (“[A]n investigation to determine the existence, degree and effect of any alleged dumping shall be initiated upon a written application by or on behalf of the domestic industry.”).

⁵ *Laws on Admitting Crimea and Sevastopol to the Russian Federation*, PRESIDENT OF RUSS. (Mar. 21, 2014), <http://en.kremlin.ru/acts/news/20625>.

⁶ Алена Омельченко, “Крымский Титан” Идет Против Украины: Как РФ Использует Бывший Завод Фирташа Для Продвижения Аннексии [“Crimean Titan” Goes Against Ukraine: How the Russian Federation Is Using the Former Firtash Plant to Promote Annexation], ЕВРОПЕЙСКАЯ ПРАВДА (Aug. 24, 2023), <https://www.eurointegration.com.ua/rus/experts/2023/08/24/7168138/>.

⁷ G.A. Res. 68/262, at 2 (Apr. 1, 2014); *Report of the Commission to the General Assembly on the Work of Its Fifty-third Session*, [2001] 2 Y.B. Int'l. L. Comm'n 29, U.N. Doc. A/CN.4/SER.A/2001/Add.1.

⁸ Panel Report, *Russia - Measures Concerning Traffic in Transit*, para. 7.5, WTO Doc. WT/DS512/R (adopted Apr. 26, 2019).

下簡稱 WTO 設立協定) 第 12.1 條, 加入 WTO 的資格並不僅限於國家, 個別關稅領域亦可成為 WTO 會員⁹。此規範使 WTO 得以專注處理貿易相關議題, 避免就爭議領土之國際地位採取任何立場。

此外, 《關稅暨貿易總協定》(以下簡稱 GATT) 第 26.5 條 a 款規定: 「『每一政府』接受本協定, 係代表關稅領域及負有國際責任之其他關稅領域, ……」¹⁰。此處所言之「國際責任」會於何時產生, 目前尚不得而知。起初, 本條之附註規定, 會員負有國際責任的領土並不包括軍事佔領區域, 惟該附註已於 1957 年刪除, 對於佔領權方是否具承擔此一責任之可能性, 現並無相關指引¹¹。WTO 對此的態度迄今亦不明朗。

法學界在如何處理該問題方面存在明顯分歧。部分學者認為, 國際公法之不承認義務限制 GATT 之適用, 並強調應有必要在國際公法的脈絡下解釋上述有關「國際責任」之規範¹², 上訴機構則已肯定「GATT 的解讀不應獨立於國際公法」¹³。相較之下, 其他學者則堅持以更實際且貿易導向的方法, 將 WTO 視為一自成體系的獨立機制¹⁴。參與政治分歧問題會對 WTO 產生損害, 作為一貿易組織, WTO 僅應關心並致力於創造自由、公平的貿易環境。在此觀點下, 領土主張的合法性爭議必須與 WTO 法律在領土方面的適用問題脫鉤, WTO 法律的適用範圍必須由事實上控制 (de facto control) 的領土來界定, 而非基於對領土之法律主權 (de jure sovereignty); 即使是非法佔領的情況, 亦屬此處所言之事實上控制領土。

貳、WTO 既有規範的潛在挑戰

⁹ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, art. XII.1, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 162 [hereinafter Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization] (“Any State or separate customs territory possessing full autonomy in the conduct of its external commercial relations and of the other matters provided for in this Agreement and the Multilateral Trade Agreements may accede to this Agreement, on terms to be agreed between it and the WTO.”).

¹⁰ General Agreement on Tariffs and Trade art. XXVI.5(a), Oct. 30, 1947, 55 U.N.T.S. 274 [hereinafter GATT] (“Each government accepting this Agreement does so in respect of its metropolitan territory and of the other territories for which it has international responsibility, except such separate customs territories as it shall notify to the Executive Secretary to the CONTRACTING PARTIES at the time of its own acceptance.”).

¹¹ WTO, ANALYTICAL INDEX OF THE GATT 919 (2012), https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art26_gatt47.pdf.

¹² Tom Moerenhout, *The Obligation to Withhold from Trading in Order Not to Recognize and Assist Settlements and their Economic Activity in Occupied Territories*, 3(2) J. INT’L HUMANITARIAN LEGAL STUDIES 344, 369 (2012).

¹³ Appellate Body Report, *United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, at 17, WTO Doc. WT/DS2/AB/R (adopted May 20, 1996) (“[T]he General Agreement is not to be read in clinical isolation from public international law.”).

¹⁴ Eugene Kontorovich, *State Practice Regarding Trade with Occupied Territories*, in THE LEGALITY OF ECONOMIC ACTIVITIES IN OCCUPIED TERRITORIES: INTERNATIONAL, EU LAW AND BUSINESS AND HUMAN RIGHTS PERSPECTIVES 4 (A. Duval & E. Kassoti eds., 2020).

有關此一議題的爭論並未得出確定的答案，反而引發更多疑問。本文中所述由克里米亞企業發起的反傾銷調查，或能透過引入新的觀點，揭示事實上控制方法所面臨之更深層次挑戰，進而重新啟動尚在進行的相關討論。

一、GATT 第 26.5 條 a 款適用與否

首先，採事實上控制方法者根據 GATT 第 26.5 條 a 款的文字鞏固其論點。然而經常被忽略的部分在於，這個論點主要係根基於 WTO 成立之前的時代，即在取得創始會員資格的程序。

在取得會員資格方面，GATT 1947 將其具體區分成原始締約方與後續加入之締約方。前者係根據第 26 條「接受 (acceptance)」協定成為締約方，後者則根據第 33 條「加入 (accession)」以取得締約方資格¹⁵。WTO 設立協定相繼訂定兩種取得 WTO 會員資格的途徑，一為根據第 11.1 條的「創始會員」，允許 GATT 1947 的締約方成為 WTO 會員，二則為根據第 12 條中所訂定之「加入程序」¹⁶。

根據 GATT 1947 第 26.1 條，其明確指出該協定「簽訂日應為 1947 年 10 月 30 日」¹⁷，因此，第 26.5 條 a 款所言「接受」此協定的「每一政府」，僅能理解為係指「成為 GATT 1947 締約方」之程序，而非指稱「成為 WTO 會員」之程序。而成為 WTO 會員之程序應係指接受 WTO 設立協定及其附件之多邊貿易協定之程序。儘管論者可能主張 GATT 第 26.5 條 a 款仍可適用於 WTO 創始會員，然並無具體論證支持該條文以及該條所稱負有國際責任之領土，亦適用於透過「加入程序」成為 WTO 會員，而未依第 26 條所訂程序成為 GATT 1947 締約方之情形。

然因俄羅斯係根據 WTO 設立協定第 11.1 條之加入程序，於 2012 年 8 月 22 日正式成為 WTO 第 156 個會員¹⁸。如依前述見解，俄羅斯不得依 GATT 第 26.5 條 a 款主張克里米亞為其負國際責任之領土。

二、克里米亞生產者未落入俄羅斯國內產業範圍

再者，即使假設第 26.5 條 a 款適用於所有 WTO 會員，該條文之文字似並不支持涵蓋所有透過佔領以達事實上控制的情況。

¹⁵ GATT arts. XXVI, XXXIII (Article XXVI: Acceptance, Entry into Force and Registration; Article XXXIII: Accession).

¹⁶ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, arts XI.1, XII (Article XI Original Membership; Article XII Accession).

¹⁷ GATT art. XXVI.1.

¹⁸ *WTO Membership Rises to 157 with the Entry of Russia and Vanuatu*, WTO (Aug. 22, 2012), https://www.wto.org/english/news_e/pr671_e.htm.

該條款規定，每一政府在接受本協定時，即代表其負有國際責任之關稅領域接受本協定，但各單獨關稅領域應將其本身接受日期自行通知大會者不在此限¹⁹。此外，第 26.5 條 b 款使政府在按照 a 款的例外情形進行通知後，得以隨時通知擴大其接受範圍，以涵蓋最初被排除的領域²⁰。綜合而言，這似乎表明第 26.5 條的適用範圍有限，僅允許政府將 GATT 應用於其在接受 GATT 時負有國際責任之領土。

在本案中，克里米亞在俄羅斯加入 WTO 兩年後被併吞。由於俄羅斯在入會時並未對克里米亞負有國際責任，故不適用事實上控制之看法，克里米亞的生產者不得被視為俄羅斯的國內產業。

三、事實上控制方法將導致監管漏洞

支持事實上控制方法的主要論點在於，這將可能促使貿易擴張，使被佔領地區的居民與整體國際市場受益。然而，目前進行的反傾銷調查表明，這卻可能致使相反的結果。透過事實上控制方法擴大「國內產業」範疇將導致監管漏洞有被濫用的風險。當非法佔領被用以減損 WTO 法律下的基本義務時，將削弱關稅承諾、並損害全球貿易體系的完整性。

本案對此具相當程度的啟發作用。發起本次反傾銷調查的克里米亞企業被明確認定為整個 EAEU 範圍內受調查產品的唯一生產者²¹。因此，在克里米亞沒有被俄羅斯吞併的情況下，完全不可能啟動這項調查。採用事實上控制方法未必會對克里米亞居民產生正面效益。實施貿易救濟措施通常不利於消費者與生產者，前者將因產品的價格上升導致消費選擇受限，就後者而言，下游產業可能面臨更高的生產成本。

四、爭端解決小組是否具管轄權

最後，爭端解決小組是否得根據國際法的一般規則裁定克里米亞的爭議領土地位，實為對 WTO 司法管轄權之挑戰。若單獨提交此問題，確實超出小組管轄權，但在解決其管轄範圍內的貿易爭端時，該領土爭議卻不容忽視。

¹⁹ GATT art. XXVI.5(a) (“Each government accepting this Agreement does so in respect of its metropolitan territory and of the other territories for which it has international responsibility, except such separate customs territories as it shall notify to the Executive Secretary to the CONTRACTING PARTIES at the time of its own acceptance.”).

²⁰ GATT art. XXVI.5(b) (“Any government, which has so notified the Executive Secretary(5) under the exceptions in subparagraph (a) of this paragraph, may at any time give notice to the Executive Secretary(5) that its acceptance shall be effective in respect of any separate customs territory or territories so excepted and such notice shall take effect on the thirtieth day following the day on which it is received by the Executive Secretary.”).

²¹ Омельченко, *supra* note 6.

在「墨西哥—軟性飲料案 (Mexico — Taxes on Soft Drinks)」中，上訴機構指出，在爭端解決規則與程序瞭解書 (DSU) 中並無法理基礎允許小組與上訴機構裁定非 WTO 的爭端²²。然儘管似是拒絕介入其管轄範圍外的事務，上訴機構仍對墨西哥是否遵守 WTO 規則做出了裁決。至於當小組需對其管轄範圍外的問題做出裁定，以解決其管轄範圍內的爭端時，其可能會採取何種方法，目前尚不清楚。

儘管 WTO 向來不願涉足非 WTO 事務，惟有些論點支持 WTO 就附帶問題做出裁決。首先，拒絕處理領土主權問題將導致 WTO 對整起爭端喪失管轄權。爭端解決機構對所有涉及違反 WTO 義務之爭端具強制且專屬之管轄權。其次，DSU 第 11 條要求小組對「系爭標的進行客觀評估」，並「進行其他有助於爭端解決機構作出建議或裁決之調查」²³。此外，第 7.2 條不僅要求小組處理 WTO 協定中的相關條款，尚應處理爭端當事方引用之協定²⁴。最後，儘管非 WTO 法律的適用性仍然存在爭議，惟 DSU 之規範並未禁止小組適用非 WTO 法律裁定案件。另上訴機構及小組之過往裁決已承認小組在解釋 WTO 協定下條款時，得以參考非 WTO 規則²⁵。

參、結論

有關 WTO 法律下事實上控制方法之應用，係建立在 GATT 第 26.5 條的條文基礎上，本條款係特別為應對具殖民歷史以及 WTO 成立之前的國家實踐而設計²⁶。克里米亞的案例則提供一重新評估該條款在當今是否仍切合的機會。同樣地，事實上控制方法迄今為止主要皆是在分析與爭議領土進行貿易的權利，而著重於支持這種方法的主要論點在於，將這些爭議領土納入世界貿易體系，將有助於實現 WTO 的目標。然而，此方法恐存有潛在風險，其可能減損 WTO 規範下的基本義務，進而對全球貿易體系構成潛在威脅。

隨著非貿易問題日益成為貿易問題的一部分，將貿易與政治分開的做法不再是一個務實的選項。故應重新評估過往將 WTO 法律適用於爭議領土的問題，與國際公法下爭議領土之法律地位問題區隔之作法是否妥適。

²² Appellate Body Report, *Mexico — Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, para. 56, WTO Doc. WT/DS308/AB/R (adopted Mar. 24, 2006); see Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes art. 3.2, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 402 [hereinafter DSU].

²³ DSU art.11.

²⁴ *Id.* art. 7.2.

²⁵ Joost Pauwelyn, *The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go?*, 95(3) THE AM. J. OF INT'L LAW 535, 562-563 (2001).

²⁶ Judith L. Goldstein, Douglas Rivers & Michael Tomz, *Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade*, 61(1) INT'L ORG. 37, 41 (2007).