

## 簡析俄羅斯對車輛徵收回收費措施與 WTO 規範之合致性

顏志昇

俄羅斯已於去 (2012) 年 8 月加入世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO)，成為 WTO 第 156 個會員國，不過仍有會員國質疑其部份貿易政策與 WTO 規範不一致，構成不合理的貿易障礙。其中，俄國對進口車輛徵收回收費，而給予本國廠商有免於繳納該費用的機會，被認為是一項對外國廠商之不公平措施，可能違背 WTO 架構下的不歧視原則<sup>1</sup>。歐盟曾於去年 11 月底之貨品貿易理事會 (Council for Trade in Goods，以下簡稱 Goods Council) 中公開發批評此一措施造成對外國廠商之歧視，美國和日本於會中亦表相同看法<sup>2</sup>。目前歐俄雙方正對此議題進行協商，然歐盟表示，若雙方就此爭議無法達成共識，歐盟可能考慮向 WTO 提起爭端解決程序<sup>3</sup>。故本文欲探討歐盟之質疑是否為真，以及俄羅斯可能之因應作法。

本文以下將分為三大部份。第一部份將略述事實部份，簡介俄羅斯對車輛課徵回收費之背景與措施、俄國官方之說法以及歐盟和美國之回應，以做為後續分析之基礎。第二部份為法律分析，探究該項措施與 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994，以下簡稱 GATT 1994) 之合致性，因歐盟質疑俄國此措施對外國供應商可能造成不利於本國廠商之銷售地位，有歧視外國廠商之虞，故本文將著重於 GATT 1994 第三條之國民待遇原則以及討論俄國可能之因應方向；最後，作一結論。

### 俄羅斯對車輛課徵回收費之背景與措施

俄羅斯於去年 8 月成為 WTO 之會員國。根據其入會承諾，於正式加入 WTO 當日起，須將新轎車之進口關稅由 30% 降至 25%，並保持 3 年不變，於第 4 年起每年降低 2.5 個百分點，至 2019 年夏天須降至 15% 之水準；另，自 2012 年起俄羅斯的二手車 (車齡為 3 年至 7 年者) 進口關稅將從 35% 降至 25%，並保持 5 年不變；5 年後，該稅率要在隨後 2 年內降至 20%<sup>4</sup>。然，俄國於去年 8 月下旬入會成功，9 月初旋即通過法令，宣佈將對車輛徵收回收費，不免會使人懷疑是否

<sup>1</sup> 李欣蓁，俄羅斯致力解決與貿易夥伴之摩擦，台灣 WTO 中心，2013 年 3 月 7 日，網址：[http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document\\_id=128683](http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=128683)。

<sup>2</sup> WTO News, *Ukraine urged to withdraw request for renegotiation of tariff commitments*, Nov. 26, 2012, available at [http://www.wto.org/english/news\\_e/news12\\_e/good\\_26nov12\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/good_26nov12_e.htm)

<sup>3</sup> Report from the Commission to the European Council, Trade and Investment Barriers Report 2013, at 13-14, COM (2013) 103 final.

<sup>4</sup> 王珊，俄羅斯汽車工業迎來入世挑戰 政府採取措施應對，經濟日報，2012 年 9 月 19 日，網址：<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2012/09/19/6071s3857418.htm>。

係針對未來即將損失的進口關稅做補償。

俄羅斯政府於成功加入 WTO 前，即多次舉辦會議討論入會後本國之汽車工業發展<sup>5</sup>。蓋俄國目前為全球第七大汽車市場，平均每千人擁有約 250 輛汽車，入會後勢必將調降整體進口關稅，大量的進口車進入俄國市場，不但會衝擊本國汽車業之發展，未來亦有更多廢棄車輛的處理問題，故當時即有官員建議對車輛課徵廢棄回收費<sup>6</sup>。

俄羅斯於去年 9 月 1 日開始徵收車輛回收費，此措施被認為主要係針對進口車輛，因本國汽車製造商以及於俄羅斯從事汽車生產的外國公司若能提供完善的汽車回收計劃，則不需繳納此費用<sup>7</sup>。根據現行法令，外國汽車供應商和製造商必須依車齡和引擎容量於入關時向俄羅斯海關總署繳納車輛回收費。新車和二手車有不同的收費範圍，前者每輛收取 26,800 至 11,000 盧布（約 838-3,438 美元）不等之費用，後者每輛收取之費用為 165,200 至 700,200 盧布（約 5,163-21,881 美元）之間<sup>8</sup>。但此規定不適用於與俄國有關稅同盟關係之國家，包括白俄羅斯與哈薩克；然本國汽車製造商及於俄羅斯從事汽車生產的外國公司若能提供汽車安全處置計劃、建立汽車回收點、與回收企業簽訂協議，亦可不用繳納此項費用<sup>9</sup>。

#### 俄國官方之說法以及歐盟、美國之回應

俄羅斯政府發表公開聲明指出，該徵收車輛回收費之措施係基於環保理由，使廢棄車輛能妥善處理，降低對環境之破壞，並強調此為一項暫時性措施，往後或有調整之空間。然俄國官方亦承認徵收該回收費的目的之一，係為補償加入 WTO 後所減少之進口關稅收入<sup>10</sup>。除了車輛回收費外，總統普丁 (Vladimir Putin) 也打算對農業用機器設備 (agriculture machinery) 徵收類似的回收費用，並已指示政府單位進行相關法令起草事宜<sup>11</sup>。

針對此一車輛回收費，歐盟除於 Goods Council 公開批評外，亦於本年 3 月發表之貿易與投資障礙報告 (Trade and Investment Barriers Report) 中，直指此一措施系一保護國內產業之政策，且明顯歧視外國汽車製造商和供應商，而與

<sup>5</sup> 劉乾，俄制定多項措施保護本國汽車工業，俄新網，2012 年 4 月 7 日，網址：  
<http://big5.rusnews.cn/xinwentoushi/20120407/43399197-print.html>。

<sup>6</sup> 俄羅斯人愛買車 2014 年取代德國成為歐洲最大車市，中國日報，2013 年 1 月 20 日，網址：  
<http://dailynews.sina.com/gb/news/int/chinesedaily/20130120/05354174324.html>。

<sup>7</sup> *Supra* note 1.

<sup>8</sup> 2013 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, USTR, Mar. 31, 2013, available at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/reports-and-publications/2013/NTE-FTB>。

<sup>9</sup> *Supra* note 1.

<sup>10</sup> *Supra* note 7.

<sup>11</sup> *Id.*

WTO 規範不一致<sup>12</sup>。目前雙方雖處於協商階段，但歐盟也表示若協商未果可能考慮逕向 WTO 提起爭端解決程序。另，美國貿易代表官署 (United States Trade Representative, USTR) 也於本年 3 月對外公開之貿易障礙評估報告中 (National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers)，詳述俄國之車輛回收費措施<sup>13</sup>，並持續關注此一後續發展。

## 法律分析

### **車輛回收費係關稅或內地稅？**

因該回收費係於入關時向俄羅斯海關總署繳納，且俄國政府亦承認此費用之徵收目的之一係補償入會後之關稅損失，故本文以下首先討論該車輛回收費之性質為關稅抑或內地稅。

參照 GATT 1994 之第三條之附註 (Ad Article III)，第三條第一項所指各類內地稅或規費或任何法令，適用於一項輸入產品及同類國內產品，並於此等產品進口時課徵，或進口地執行者，仍視為本項所指之各類內地稅或規費或任何法令，應遵守第三條各項規定。依小組於中國汽車案之見解，稅費於何地或何時徵收，並非決定其是否為內地稅之關鍵，重點在於該稅費之產生是否繫於境內之因素，即貨品進口後的因素，例如境內使用、境內轉售等<sup>14</sup>。蓋俄羅斯之車輛回收費雖於外國產品入關時課徵，然其徵收目的係使未來之廢棄車輛能有妥善之處理，減少境內廢棄汽車之污染問題、課徵對象亦包含無法提出車輛回收計劃之國內製造商，故性質上應屬內地稅之概念。

### **GATT 1994 第 3.2 條**

在確認俄國之車輛回收費屬一內地稅後，續探究 GATT 1994 第三條之國民待遇原則。內地稅係規範於本條第二項，且依上訴機構過往見解，本項前、後段有不同的構成要件<sup>15</sup>，故以下先就前段之構成要件作分析。

#### GATT 1994 第 3.2 條前段<sup>16</sup>

根據上訴機構於日本酒稅案之見解，本段規定包含兩個要件：(一) 進口之產品與國內產品是同類產品；(二) 對於進口產品所課徵之稅收或費用高於本國

<sup>12</sup> *Supra* note 3.

<sup>13</sup> *Supra* note 7.

<sup>14</sup> Panel Report, *China — Measures Affecting Imports of Automobile Parts*, ¶¶ 7.126-133, WT/DS339/R (adopted July 18, 2008).

<sup>15</sup> Appellate Body Report, *Japan — Taxes on Alcoholic Beverages*, at 18, WT/DS8/AB/R (adopted Oct. 4, 1996).

<sup>16</sup> GATT 1994 第 3.2 條前段：「任一締約國產品於輸入其他締約國時，應免除課徵超過對本國生產之同類產品所直接或間接課徵之內地稅及任何種類之規費。」

產品<sup>17</sup>，同時滿足上述要件，始構成 3.2 條前段之違反。

針對第一要件中之同類產品的認定，通常有以下四項標準：產品的最終用途、消費者的偏好與認知、產品的特性以及關稅稅號。本事件中，進口車之最終用途、產品之特性與俄國之車輛大致相同，而因為新車與二手車可能於消費者的認知上會有些許不同，導致消費者對進口新車與本國二手車、或進口二手車與本國新車之認知可能有些許落差，另在關稅稅號方面，新車則明顯異於二手車而有相異之進口關稅。但因此四項判定之標準並非唯一，且會因個案有所差異，故進口車與俄羅斯車輛是否為 3.2 條前段之同類產品，仍有爭議。然為分析之周延考量，續就第二要件作討論。

根據上訴機構之過往見解，對於進口產品所課徵之稅收僅須高於本國同類產品一點點 (in excess of ...)，即該當於第二要件<sup>18</sup>。前已提及，俄國提供本國汽車製造商及於俄羅斯從事汽車生產的外國公司有免除繳納回收費之機會，致使進口產品承受高於本國車輛之稅賦，應滿足第二要件。綜上所述，若進口車和俄國車輛確為同類產品，恐有違反本條之虞。以下續討論同條後段。

#### GATT 1994 第 3.2 條後段<sup>19</sup>

上訴機構於日本酒稅案中亦闡明違反本條後段之要件，包括：(一) 系爭產品是否為直接競爭或可替代產品；(二) 被告國是否針對進口產品徵收超過國內同類產品的稅額；(三) 不同的稅收待遇是否對國內產業提供保護<sup>20</sup>。

針對第一要件中「直接競爭或可替代產品」之認定，依據上訴機構於日本酒稅案之見解，除了產品的最終用途外，尚須考慮產品間之「交叉價格彈性」<sup>21</sup>。進口車與國產車不論新車或二手車之最終用途應相同，即作為交通運輸之工具，且若質疑俄國措施之會員國能提出充足之車類市場資料，證明欲進入俄國市場之進口車新車和二手車與國產新車和二手車具有直接競爭關係、或利用個體經濟學中之交叉價格彈性<sup>22</sup>之觀念證明兩者間具有替代關係，則進口新車和二手車可能為國產新車或二手車之「直接競爭或可替代產品」；針對第二要件，上訴機構於該案中認為，對進口產品課徵超過本國產品之稅收須高於微量，始滿足第二要件<sup>23</sup>。本事件中，俄國對每輛進口新車、二手車分別收取高達 26,800 至 11,000 盧

<sup>17</sup> Appellate Body Report, *Japan —Alcoholic Beverages II (EC)*, at 18-19.

<sup>18</sup> Appellate Body Report, *Japan —Alcoholic Beverages II (EC)*, at 23.

<sup>19</sup> GATT 1994 第 3.2 條後段：「各締約國亦不得違反本條第一項規定，另對輸入或本國之產品課徵內地稅或其他規費。」

<sup>20</sup> Appellate Body Report, *Japan —Alcoholic Beverages II (EC)*, at 24.

<sup>21</sup> Appellate Body Report, *Japan —Alcoholic Beverages II (EC)*, at 25.

<sup>22</sup> 在其他因素維持不變之下，若國產車價格不變且進口車售價升高，而使得國產車之需求量上升，則兩者間具有替代關係。參考資料：莊奕琦，個體經濟學，頁 62，2005 年 6 月。

<sup>23</sup> Appellate Body Report, *Japan —Alcoholic Beverages II (EC)*, at 27.

布 (約 838-3,438 美元)、165,200 至 700,200 盧布 (約\$5,163-\$21,881) 不等之費用,與本國豁免於該費用之車輛相較,明顯存在課徵高於微量之稅費;在第三要件部份,檢示差別課稅是否係為了保護國內產業,則可透過對系爭措施之結構與適用之綜合客觀分析,審視其是否以保護國內產業之方式實施<sup>24</sup>。蓋俄國車輛回收費之徵收辦法,使本國廠商有免繳該稅費之機會,且讓國外廠商增加額外之成本,此差別課稅可能造成對本國產業之保護。綜上所述,俄國恐有違反 GATT 1994 第 3.2 條後段之虞。

### 俄國可能之因應方向

若俄國確違反國民待遇原則,則可能援引 GATT 1994 第二十條<sup>25</sup>之一般例外作為抗辯,引用該條之會員國須負舉證責任,且須同時滿足其中一款之規定與前言 (Chapeau),始可正當化其與 GATT 1994 不一致之措施。

前已提及,俄羅斯官方宣稱該車輛回收費措施係基於環保理由而制定,故其有可能以第二十條 (b) 款抗辯其他會員國之質疑。該款正當化之依據係為實施維護人類、動物或植物生命或健康之必要措施。針對第二十條 (b) 款之必要性要件,爭端解決小組於巴西輪胎案中指出,判斷措施是否具有必要性,須進行一系列之權衡過程,包括以下三要素:(一)追求目標之重要性;(二)措施之貿易限制程度;(三)措施是否有助於目標之達成;續再檢驗是否有替代措施能取代系爭措施<sup>26</sup>。蓋俄國宣稱之「環保」理由,可能係為妥善處理廢棄物以減少對環境之破壞,且使同為區域經貿整合之國家豁免於其爭議措施之外,與巴西輪胎案之系爭措施有若干相似之處,故以下關於 GATT 1994 第二十條 (b) 款之分析將與該案略作比較。於巴西輪胎案中,小組認為,防止人類受到登革熱、瘧疾等足以威脅人體生命之疾病的迫害,具有高度之重要性;且禁止翻修輪胎之進口可減少廢棄輪胎之產生,進而降低人類、動植物之生命健康之風險,對所欲達成之目標有所助益;但對其他國家禁止翻修輪胎之進口,卻豁免南錫共同體(MERCOSUR)國家於系爭措施之下,確實有造成部份貿易限制;至於替代措施方面,小組則認為歐體所提之措施無法取代系爭措施,最後,小組作出各要件權衡下之結果,認定巴西之措施雖造成部份貿易限制,但仍屬於 GATT 1994 第二十條之必要措施<sup>27</sup>。俄羅斯位於高緯度地區,氣候嚴寒,應較無上述疾病之危害,但其可能提出該回

<sup>24</sup> Appellate Body Report, *Japan —Alcoholic Beverages II (EC)*, at 27.

<sup>25</sup> GATT 1994 第二十條:「各締約國在相同狀況下,就各項措施之實施,均不得構成專斷及無理歧視之手段,亦不得成為對國際貿易之變相限制。惟下列措施不在本協定限制範圍內:(a) 維護公共道德之必要措施;(b) 維護人類、動物或植物生命或健康之必要措施... (j) 對於普遍性或區域性短缺之產品所採收購或分配之必要措施,但該措施須符合各締約國均享有公平交易機會之原則,如該措施違反本協定其他規定者,則應於上述短缺情況消失後,立即停止該措施,「大會」應於一九六〇年六月三十日以前檢討本項措施之必要性。」

<sup>26</sup> Panel Report, *Brazil —Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, ¶ 7.104-105, WT/DS332/R (adopted June 12, 2007).

<sup>27</sup> Panel Report, *Brazil —Retreaded Tyres (EC)*, ¶¶ 7.152-215.

收費能使廢棄車體得到妥善之處理，降低廢棄物之失火風險，不過單就此點可否認定該措施有達成保護人類、動植物之生命健康之重要性，不無疑問；於措施之貿易限制程度方面，俄國對其他外國廠商課徵車輛回收費，而排除同為關稅同盟國家之汽車供應商，應有造成貿易限制，惟其影響程度仍須視個案和相關數據而定；另，從目前可得之資料中，並無顯示俄國有明確舉出廢棄車輛所造成之具體危害及其欲保護之客體，因此，無法判斷其措施與目標之連結程度。至於替代措施部份，目前尚無資料指出已有會員國提出可代替該回收費之措施，故本文暫不討論。根據以上之分析，可看出俄國欲成功援引 GATT 第二十條 (b) 款來正當化其措施，必須付出相當高的舉證責任，特別是有關必要性之要件。

在 GATT 1994 第二十條前言方面，會員國若欲採行該條例所列舉之措施，則須滿足以下二要件：其一為不至於構成對相同條件下之不同國家有武斷或不正當的歧視，其二為不至於造成對國際貿易之隱藏性限制<sup>28</sup>。於第一要件，俄國排除同為關稅同盟國家之哈薩克及白俄羅斯之汽車供應商，而對其他外國廠商課徵車輛回收費，可能有武斷或不正當歧視之嫌；另，自今年 9 月 1 日俄羅斯開始徵收車輛回收費以來，俄國進口新車和二手車數量皆急遽下降<sup>29</sup>，此結果之產生或可歸咎於額外之稅費繳納，且多數提出回收計劃之國內廠商可免於繳納該費用，可能符合第二要件所言一對國際貿易造成隱藏性之貿易限制。綜上所述，俄羅斯若要援引 GATT 1994 第二十條作為受會員國質疑之抗辯，可能有極大的挑戰。

## 結論

俄羅斯政府雖於本年 2 月底對歐盟釋出善意，強調該車輛回收費將被重新檢討，以建立在公平之基礎上，為本國和外國廠商帶來平等的競爭環境<sup>30</sup>，然在該措施正式被修改或移除前，各國汽車供應商仍需負擔此一額外稅賦，又俄國現為全球第七大車市，市場成長快速，可望於 2014 年超越德國，成為歐洲第一大汽車市場<sup>31</sup>，此事件之後續發展至關各國重大經貿利益，而歐盟是否會向 WTO 提起爭端解決程序，值得我們持續關注。

<sup>28</sup> 羅昌發，國際貿易法，頁 213，2010 年。

<sup>29</sup> 俄徵收汽車報廢回收費對進口車市影響較大，中華人民共和國駐俄羅斯聯邦大使館經濟商務參贊處，中國商務部，2012 年 12 月 17 日，網址：  
<http://ru.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201212/20121208484580.shtml>。

<sup>30</sup> *Supra* note 1.

<sup>31</sup> *Supra* note 5.