

## 簡述「俄羅斯—鐵路設備案」爭端解決小組裁決

劉鈞瑜 編譯

### 摘要

世界貿易組織爭端解決小組於今 (2018) 年 7 月 30 日發布本案裁決，烏克蘭依《技術性貿易障礙協定》與《關稅暨貿易總協定》之不同規定，主張俄羅斯透過暫停關於進口鐵路產品之合格認證、拒絕新的合格認證書之申請，以及不承認關稅同盟以外的國家核發之認證，造成歧視與不必要之貿易障礙。小組認為俄羅斯大部分的措施並未違反 WTO 相關規定，僅 14 項暫停合格認證措施中的 13 項違反《技術性貿易障礙協定》第 5.2.2 條告知申請人精確評定結果之義務、依「關於鐵路機車車輛的安全性指令」所做的其中 1 項拒絕決定，不符合《技術性貿易障礙協定》第 5.1.2 條之規定，以及不承認其他國家所核發認證之作法違反了《關稅暨貿易總協定》第 1.1 條與第 3.4 條不歧視原則。烏克蘭已於 8 月 27 日向爭端解決機構提起上訴，後續發展待吾人持續關注。

(本篇取材自：*WTO Issues Panel Report Regarding Russian Measures on Ukrainian Railway Equipment*, WORLD TRADE ORGANIZATION (July 30, 2018), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news18\\_e/499r\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/499r_e.htm).)

烏克蘭於 2015 年 10 月 21 日首次就俄羅斯鐵路設備及其零配件之符合性評鑑程序之相關措施向世界貿易組織 (World Trade Organization) 提出諮商<sup>1</sup>。烏克蘭依《技術性貿易障礙協定》(Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT 協定) 與《關稅暨貿易總協定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 之不同規定，認為俄羅斯透過暫停關於進口鐵路產品之合格認證、拒絕新的合格認證書之申請，以及不承認關稅同盟 (Custom Union, CU) 以外的國家所核發之認證，造成歧視與不必要之貿易障礙。爭端解決小組於今 (2018) 年 7 月 30 日發布本案裁決<sup>2</sup>。本文首先簡述案件事實與系爭措施，再敘述小組裁決，第參部分則為俄羅斯與烏克蘭鐵路設備之貿易關係，最後以本案未來發展作一結論。

<sup>1</sup> Request for Consultations by Ukraine, *Russia—Measures Affecting the Importation of Railway Equipment and Parts Thereof*, WTO Doc. WT/DS499/1 (Oct. 25, 2015).

<sup>2</sup> Panel report, *Russia—Measures Affecting the Importation of Railway Equipment and Parts Thereof*, WTO Doc. WT/DS499/R (appealed Aug. 27, 2018) [hereinafter *Russia—Railway Equipment*].

## 壹、本案事實與系爭措施

烏克蘭就俄羅斯適用於鐵道機車車輛 (rolling stock)、鐵路轉轍器 (railroad switches)<sup>3</sup>與其他鐵路設備 (鐵路產品) 供應商的鐵路產品之符合性評鑑程序 (conformity assessment procedures) 提起控訴。具體而言, 烏克蘭控訴了三種措施。

第一種措施涉及: (一) 14 項暫停向烏克蘭鐵路供應商核發合格認證的指示 (以下簡稱暫停指示)。俄羅斯稱, 烏克蘭的安全情況, 使其不可能對烏克蘭供應商進行必要的年度檢查, 因此俄羅斯認證機構在關稅同盟認證 (Customs Union Technical Regulations, 以下簡稱 CU 認證)<sup>4</sup>生效前, 採取 14 項暫停指示措施; (二) 3 項拒絕烏克蘭鐵路產品供應商所提交之新認證申請的決定 (以下簡稱拒絕決定)。由於不可能在烏克蘭進行檢查或是提出的申請內容不完整, 俄羅斯認證機構依據「關於鐵路機車車輛的安全性指令 (CU Technical Regulations 001/2011, 以下簡稱 CU-TR 001/2011)」與「關於鐵路運輸地面設施的安全性指令 (CU Technical Regulations 003/2011, 以下簡稱 CU-TR 003/2011)」, 作成 3 項拒絕新認證申請之決定。

第二種措施則為俄羅斯當局不承認其他關稅同盟<sup>5</sup>國家依據 CU-TR 001/2011, 對非 CU 國家生產之鐵路產品所核發的合格認證有效性之要求 (以下簡稱不承認要求)。有鑑於此項要求, 俄羅斯不允許烏克蘭供應商利用由白俄羅斯或哈薩克對其國內鐵路產品所核發的合格認證, 將產品出口至俄羅斯。

第三種措施涉及透過以下方式系統性的防止烏克蘭鐵路產品進口至俄羅斯: (一) 暫停烏克蘭鐵路產品供應商所持有的有效合格認證; (二) 拒絕烏克蘭鐵路產品供應商所提交的新認證申請; (三) 若該認證所涵蓋之產品並非生產於

<sup>3</sup> 當火車由一軌道轉至另一軌道或欲進入維修車場、工廠之軌道時, 在軌道上必須設有特殊裝置, 以引導車輪輪緣順利進入所指定的軌道, 此裝置即為道岔。What Is a Railway Switch?, AGICO GROUP (Feb. 17, 2017), <http://www.railway-fasteners.com/news/what-is-the-railway-switch.html>.

<sup>4</sup> 依據俄羅斯、白俄羅斯與哈薩克斯三國, 於 2010 年 10 月 18 日簽署的《關於哈薩克共和國、白俄羅斯共和國以及俄聯邦技術規範的共同準則和規則》協議, 關稅同盟委員將致力於制定保證產品安全的統一標準和要求, 一種認證可以三國通用, 由此形成俄白哈海關聯盟 CU-TR 認證, 又稱關稅聯盟認證。ECA 海關聯盟認證, 台灣歐測驗科技股份有限公司, 網址: <http://www.avtce.com.tw/ce-01.html> (最後瀏覽日: 2018 年 10 月 10 日)。

<sup>5</sup> 此關稅同盟係指「歐亞經濟聯盟 (Eurasian Economic Union, EEU)」, 其由俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯與亞美尼亞 5 個前蘇聯國家為加深經濟、政治合作而組建的國際組織。Catherine Putz, *Remember the Eurasian Economic Union?*, THE DIPLOMAT (Jan. 13, 2018), <https://thediplomat.com/2018/01/remember-the-eurasian-economic-union/>.

CU 國家，則不承認其他 CU 國家所核發之認證在俄羅斯的有效性。烏克蘭認為，上述三種措施分別違反 TBT 協定 GATT 之不同規定。

## 貳、小組裁決

本案小組主要針對暫停指示、拒絕決定、不承認要求，以及其他系爭措施進行裁決，以下分述之。

### 一、暫停關於進口鐵路產品合格認證之措施

#### (一) TBT 協定第 5.1.1 條

小組認為，基於烏克蘭的安全局勢對俄羅斯檢查員的生命與健康所造成之風險，烏克蘭的情況與其他出口國家不具可資比較性，俄羅斯有正當理由不派遣檢查員至烏克蘭進行檢查<sup>6</sup>。因此，烏克蘭並未證實俄羅斯所採用的符合性評鑑程序，在相同的情況下，賦予烏克蘭供應商，低於俄羅斯和歐洲同類鐵路產品供應商之待遇<sup>7</sup>，進而不符合 TBT 協定第 5.1.1 條之規定<sup>8</sup>。

#### (二) TBT 協定第 5.1.2 條

小組認為，為了給予俄羅斯充分信任，使其相信烏克蘭的鐵路產品符合相關實質技術要求，俄羅斯檢查員必須檢查烏克蘭相關設施和產品<sup>9</sup>。然而，由於烏克蘭的安全局勢，俄羅斯檢查員有正當理由不進行必要的檢查<sup>10</sup>。此外，烏克蘭並未證明存有比適用俄羅斯符合性評鑑程序貿易限制較小的方式，且該方式對確保烏克蘭鐵路產品供應商符合相關技術規章具有同等的貢獻程度，以及對俄羅斯而言具合理可行性（例如境外檢查）<sup>11</sup>。

<sup>6</sup> Panel report, *Russia—Railway Equipment*, ¶¶ 7.386, 7.387.

<sup>7</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade, art. 5.1.1, Apr. 15, 1994, 1868 U.N.T.S. 120, [hereinafter TBT agreement], (providing that: “conformity assessment procedures are prepared, adopted and applied so as to grant access for suppliers of like products originating in the territories of other Members under conditions no less favourable than those accorded to suppliers of like products of national origin or originating in any other country, in a comparable situation...”).

<sup>8</sup> Panel report, *Russia—Railway Equipment*, ¶ 7.394.

<sup>9</sup> Panel report, *Russia—Railway Equipment*, ¶ 7.446.

<sup>10</sup> *Id.* ¶ 7.450.

<sup>11</sup> *Id.* ¶ 7.539.

有鑑於上述理由，烏克蘭並未確立俄羅斯符合性評鑑程序之適用，已超過給予俄羅斯充分信心使其相信烏克蘭的鐵路產品符合相關技術規章之必要程度<sup>12</sup>，故不符合 TBT 協定第 5.1.2 條之規定<sup>13</sup>。

### (三) TBT 協定第 5.2.2 條

烏克蘭就系爭 14 項暫停指示中的 13 項，固然證明俄羅斯認證機構未向申請人精準和完整地傳達評估結果，故違反 TBT 協定第 5.2.2 條的第 3 項義務<sup>14</sup>。然而，烏克蘭並未確立其餘 1 項暫停指示亦面臨上述情況，因為該指示提供了未能對烏克蘭相關供應商的設施進行相關檢查的原因資訊<sup>15</sup>。

## 二、拒絕新的鐵路產品認證書申請之措施

### (一) TBT 協定第 5.1.1 條

在 TBT 協定第 5.1.1 條規定的部分，烏克蘭未確立俄羅斯所採用的符合性評鑑程序，在相同的情況下，對來自烏克蘭供應商所取得 (access) 鐵路產品之待遇，低於其賦予同類國內和歐洲鐵路產品供應商之待遇，而小組之裁決理由與前述暫停指示大致相同<sup>16</sup>。

有關因烏克蘭供應商所提交之申請不完整而做出的拒絕決定，小組認為烏克蘭沒有確立俄羅斯賦予烏克蘭鐵路產品供應商較低的符合性評鑑程序條件，因為俄羅斯的認證機構不能接受和處理不完整的申請<sup>17</sup>。

### (二) TBT 協定第 5.1.2 條

小組認為，關於依據 CU-TR 001/2011 所做成的 4 項拒絕決定，其中的 3 項申請內容，俄羅斯認證機構可透過測試樣品之方式，在境外檢查相關的烏克蘭鐵

<sup>12</sup> *Id.* ¶ 7.544.

<sup>13</sup> TBT agreement, art. 5.1.2, (providing that: "...that conformity assessment procedures shall not be more strict or be applied more strictly than is necessary to give the importing Member adequate confidence that products conform with the applicable technical regulations or standards, taking account of the risks non-conformity would create.").

<sup>14</sup> TBT agreement, art. 5.2.2, (providing that: "...the competent body transmits as soon as possible the results of the assessment in a precise and complete manner to the applicant so that corrective action may be taken if necessary..."); Panel report, *Russia—Railway Equipment*, ¶ 7.785.

<sup>15</sup> Panel report, *Russia—Railway Equipment*, ¶ 7.782.

<sup>16</sup> *Id.* ¶¶ 7.623, 7.625.

<sup>17</sup> *Id.* ¶¶ 7.635, 7.636.

路產品，故以對貿易限制較小的方式適用俄羅斯符合性評鑑程序，對其仍為合理可得之方式<sup>18</sup>，因此俄羅斯通過 TBT 協定第 5.1.2 條第一句之檢驗。

而關於依 CU-TR 003/2011 所做的拒絕決定，小組認為在其所適用的程序下，俄羅斯的認證機構必須拒絕不完整的申請<sup>19</sup>，因此烏克蘭並未證實適用俄羅斯符合性評鑑程序的貿易限制較少<sup>20</sup>。不過，最終烏克蘭並未證實上述 CU-TR 001/2011 項拒絕決定，與依 CU-TR 003/2011 所做的拒絕決定，已超過給予俄羅斯充分信心使其相信烏克蘭的鐵路產品符合相關技術規章之必要程度<sup>21</sup>。小組裁決理由大致上與暫停指示相同，故仍違反 TBT 協定第 5.1.2 條之規定<sup>22</sup>。

### (三) TBT 協定第 5.2.2 條

烏克蘭並未確立俄羅斯認證機構未即時檢查文件之完整性，並以精準與完整之方式通知申請人申請程序中所有的缺漏<sup>23</sup>，故俄羅斯並未違反了 TBT 協定第 5.2.2 條的第 2 項義務<sup>24</sup>。

此外，透過 CU-TR 003/2011 所發布的拒絕決定，俄羅斯認證機構曾通知申請人其所提交之申請書未包含所需要的文件，因此其的確以精確且完整之方式通知申請人申請程序中所有的缺漏<sup>25</sup>。不過，依 CU-TR 003/2011 和 CU-TR 001/2011 所做的兩項拒絕決定，小組透過相關信息得知，俄羅斯認證機構並未提供申請人精準和完整的拒絕理由<sup>26</sup>。俄羅斯認證機構未以精確且完整之方式傳達評鑑結果給申請人，違反了 TBT 協定第 5.2.2 條的第 3 項義務<sup>27</sup>。

---

<sup>18</sup> *Id.* ¶¶ 7.699.

<sup>19</sup> *Id.* ¶ 7.757.

<sup>20</sup> *Id.* ¶ 7.758.

<sup>21</sup> *Id.* ¶ 7.759.

<sup>22</sup> *Id.* ¶ 7.756-7.758.

<sup>23</sup> *Id.* ¶ 7.805.

<sup>24</sup> TBT agreement, art. 5.2.2, (providing that: "...when receiving an application, the competent body promptly examines the completeness of the documentation and informs the applicant in a precise and complete manner of all deficiencies; the competent body transmits as soon as possible the results of the assessment in a precise and complete manner to the applicant so that corrective action may be taken if necessary..."); *Id.* ¶ 7.806.

<sup>25</sup> Panel report, *Russia—Railway Equipment*, ¶ 7.776, 7.785.

<sup>26</sup> *Id.* ¶ 7.780.

<sup>27</sup> *Id.* ¶ 7.785.

### 三、不承認關稅同盟以外成員所核發的合格認證之措施

小組認為，烏克蘭未證實不承認要求落入 TBT 協定第 2.1 條規定<sup>28</sup>之範疇，因為不承認要求涉及符合性評鑑程序，而 TBT 第 2.1 條規定僅涉及實質性技術要求<sup>29</sup>。

烏克蘭證實俄羅斯透過不承認要求，區分烏克蘭鐵路產品和其他國家的同類鐵路產品<sup>30</sup>。小組認為俄羅斯當局不承認其他 CU 國家對烏克蘭鐵路產品所核發的合格認證之有效性，卻承認 CU 認證機構核發給其他 CU 國家所生產同類鐵路產品的合格證書之有效性<sup>31</sup>，因而違反 GATT 第 1.1 條<sup>32</sup>與 GATT 第 3.4 條規定<sup>33</sup>。

### 四、其他爭點

小組就烏克蘭主張俄羅斯違反 GATT 1994 第 10.3 (a) 條<sup>34</sup>之規定，行使了訴訟經濟 (judicial economy) <sup>35</sup>。

關於俄羅斯系統性的防止烏克蘭鐵路產品進口，小組認為烏克蘭就俄羅斯違反不歧視原則<sup>36</sup>和不對國際貿易施加限制義務之主張並未成立，因為烏克蘭並沒有證明俄羅斯有系統性的防止其鐵路產品進口至俄羅斯之情況存在<sup>37</sup>。

<sup>28</sup> TBT agreement, art. 2.1, (providing that: “Members shall ensure that in respect of technical regulations, products imported from the territory of any Member shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin and to like products originating in any other country”).

<sup>29</sup> Panel report, *Russia—Railway Equipment*, ¶ 7.881-7.883.

<sup>30</sup> *Id.* 7.905.

<sup>31</sup> *Id.* ¶¶ 7.903, 7.905, 7.906, 7.926-7.928.

<sup>32</sup> General Agreement on Tariffs and Trade, art. 1.1, Oct. 30, 1947, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194 [hereinafter GATT], (providing that: “With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III...”).

<sup>33</sup> GATT, art.3.4, (providing that: “The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use. The provisions of this paragraph shall not prevent the application of differential internal transportation charges which are based exclusively on the economic operation of the means of transport and not on the nationality of the product.”).

<sup>34</sup> GATT, art. 10.3(a), (providing that: “Each contracting party shall administer in a uniform, impartial and reasonable manner all its laws, regulations, decisions and rulings of the kind described in paragraph 1 of this Article.”).

<sup>35</sup> Panel report, *Russia—Railway Equipment*, ¶ 7.939.

<sup>36</sup> GATT, art 1.1, 13.1.

<sup>37</sup> Panel report, *Russia—Railway Equipment*, ¶ 7.989-7.993.

### 參、俄羅斯與烏克蘭鐵路設備之貿易關係

鐵路機車 (locomotives)、鐵道機車車輛和其他鐵路設備為烏克蘭 2011 年出口到俄羅斯總額最高的產品，佔其當年出口至俄羅斯總額 198 億美元中的 32 億美元<sup>38</sup>。但根據國際貿易中心 (International Trade Centre)<sup>39</sup> 數據顯示，在 2012 年時出口額度下降了六分之一，2013 年又下降了三分之一，2014 年則下降了另外的三分之二，故當時出口至俄羅斯的鐵路產品出口總額僅為 6.01 億美元<sup>40</sup>。

俄羅斯目前仍然為烏克蘭鐵路設備的最大客戶，其次為同樣對烏克蘭採購量下降的哈薩克和白俄羅斯。哈薩克與白俄羅斯係歐亞經濟聯盟 (Eurasian Economic Union) 貿易集團成員之一，但其均非 WTO 會員國，故烏克蘭無法在日內瓦貿易機構中對他們進行控訴<sup>41</sup>。

自烏克蘭前總統亞努科維奇 (Viktor Yanukovych) 被罷黜，與俄羅斯併吞克里米亞以來，俄羅斯與烏克蘭以及基輔 (Kiev) 政府在其盟友華盛頓 (Washington) 與布魯塞爾 (Brussels) 之間的貿易摩擦亦已逐漸惡化<sup>42</sup>。

### 肆、結論與後續發展

本案則為自俄羅斯 2012 年加入 WTO 以來，第六次被控訴的爭端解決案件<sup>43</sup>，鑑於鐵路設備為烏克蘭出口至俄羅斯最有價值之產品，若兩國貿易摩擦持續惡化，無疑對烏克蘭的出口貿易有很大的影響。烏克蘭於今 (2018) 年 8 月 27 日已就本案提起上訴<sup>44</sup>，未來上訴機構之裁決值得吾人持續關注。

---

<sup>38</sup> Tom Miles, *UPDATE 1-Ukraine Takes Russia to WTO over Railway Equipment Trade*, REUTERS (Oct. 21, 2015), <https://www.reuters.com/article/russia-ukraine-wto/update-1-ukraine-takes-russia-to-wto-over-railway-equipment-trade-idUSL8N12L3P620151021>.

<sup>39</sup> 國際貿易中心 (International Trade Centre) 為 WTO 和聯合國貿易與發展會議的附屬機構，並提供貿易相關的技術援助。Our Role in the UN and WTO, INTERNATIONAL TRADE CENTRE, <http://www.intracen.org/itc/about/how-itc-works/our-role-in-the-un-and-wto/> (last visited Oct. 10, 2018).

<sup>40</sup> Tom Miles, *supra* note 38.

<sup>41</sup> *Id.*

<sup>42</sup> *Id.*

<sup>43</sup> *Id.*

<sup>44</sup> Notification of an Appeal by Ukraine, *Russia—Measures Affecting the Importation of Railway Equipment and Parts Thereof*, WTO Doc. WT/DS499/6 (Aug. 27, 2018).