

試析歐盟控訴加拿大安大略省再生能源措施之後續發展

周芷維

近年來，環保意識高漲，許多國家意圖透過國內立法，以達降低溫室氣體排放之效，鼓勵再生能源的使用即為選擇之一。然而，加拿大安大略省制訂的可再生能源饋電 (Feed-in tariff, 以下簡稱 FIT) 計畫¹，由於涉及自製率要求的規定，歐盟認為此舉有違 WTO 之規範。繼日本與加拿大諮商破裂，於 2011 年 7 月針對此措施成立小組後，歐盟亦於同年 8 月要求與加拿大諮商，然同樣無法與加拿大達成對此議題的共識，故於日前 (2012 年 1 月) 要求成立小組²，又因日歐兩國提訴時間接近，不排除日後合併小組之可能。

嚴苛的自製率要求不利我國太陽能與風力發電業者外銷產品至加拿大，由於加拿大為我國風力發電產業第三大出口國，此議題之結果對相關業者影響甚大，故我國應積極了解其後續發展³。由於本中心在第 106 期經貿法訊「簡析加拿大安大略省再生能源措施引發之貿易爭端⁴」一文中，已討論過日本針對此措施所提之控訴內容，故本文將以歐盟所提的 WTO 規則為依據，佐以加拿大之辯駁，探究加拿大針對再生能源產業採行自製率要求之措施，與 WTO 規範間的合致性，以分析本案後續可能發展。

以下，本文將先簡述加拿大安大略省與再生能源相關之 FIT 計劃；再者，論述歐盟提訴其措施造成 WTO 何項規定之違反；接續，分別就各項歐盟提及之 WTO 規定，論加拿大可能的辯駁，亦回應加拿大已提之抗辯，並透過 WTO 相關規則之構成要件，檢視加拿大再生能源措施與 WTO 規則間之合致性，以試析此案後續發展，最後做一結論。

加拿大安大略省 FIT 計劃之簡述

FIT 計劃源於加拿大安大略省之《綠色能源及經濟法 (Green Energy and Economy Act)》，此計畫確保安大略省政府將以優於市價之保證價格，義務收購達自製率 (domestic content requirements) 要

¹ Ontario Power Authority, *Feed-In Tariff Program*, FIT Rules, Version 1.5.1, at 16.

² WTO, *Canada—Measures Relating To The Feed-In Tariff Program*, Request for the Establishment of a Panel by the European Union, WT/DS426/5, Jan.10, 2012.

³ 陳芙靜，「日本控訴加拿大綠能政策對我國風力發電設備產業影響」，經濟部技術處產業技術知識服務計畫，2010 年 10 月 12 日，網址：

http://www2.itis.org.tw/netReport/NetReport_Detail.aspx?rpno=441332450。

⁴ 林怡臻、郭于榛，「簡析加拿大安大略省再生能源措施引發之貿易爭端」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，106 期，頁 7，網址：

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no106/2.pdf>。

求之再生能源設備所產生之電力，而自製率要求乃規定太陽能與風力發電計畫於最初開發時，須達一定程度使用安大略省提供之產品與服務。最低自製率要求規範細節如下，2009 至 2011 年設置 1 萬瓦以上之風力機需符合 25% 自製率要求，生產 1 萬瓦以上之太陽能發電機需符合 50% 自製率要求，生產 1 萬瓦以下之太陽能發電機需符合 40% 自製率要求；2012 年以後設置者 1 萬瓦以上之風力機需符合 50% 自製率，而太陽能發電機不論大小皆須達 60% 自製率⁵。

歐盟提訴之內容

歐盟認為，加拿大安大略省的太陽能與風力發電計畫，透過自製率的要求給予當地產業較優惠的待遇，且構成進口替代補貼，故違反 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994，以下簡稱 GATT 1994) 第 3.4 條——國民待遇原則、與貿易有關之投資措施協定 (Agreement on Trade-Related Investment Measures，以下簡稱 TRIMs) 第 2.1 條——國民待遇與數量限制原則，和補貼及平衡稅措施 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures，以下簡稱 SCM 協定) 第 3.1 條 (b) 款和第 3.2 條——關於進口替代補貼之禁止的規定⁶。以下本文將佐以加拿大已提和可能提出的反駁，分別檢視 FIT 計畫與上述規則之合致性。

GATT 1994 第 3.4 條

GATT 1994 第 3.4 條國民待遇原則規定，WTO 會員國不得以內國法令予他會員國之進口產品較差的待遇，FIT 計畫之自製率要求，使不在加拿大生產之進口再生能源設備，面臨較差的競爭機會，構成國民待遇原則之違反。GATT 1994 第 3.4 條規定，任一締約國之產品輸入其他締約國時，就影響其內地銷售、兜售、購買、運輸、分配，使用之所有法令所予待遇，不得低於本國生產之同類產品所予待遇⁷。FIT 計畫之自製率規定，使達自製率要求的再生能源設備所產生的電力，得以優於市價的價格被安大略省政府收購，就法令本身而言，雖然進口與國內再生能源設備廠商同樣受自製率的規範，但能源商會因為使用達自製率要求之設備所生產的電力，能得到較佳的購價，而向符合自製率要求的能源設備商購買設備，因此，相較於本由當地產銷設備的國內能源設備業者，不在加拿大生產設備的進口廠商確實面臨較劣的競爭條件。

⁵ Ontario Power Authority, *supra* note 1.

⁶ WTO, *Canada—Measures Relating To The Feed-In Tariff Program*, *supra* note 2.

⁷ 1994 年關稅暨貿易總協定，第 3.4 條：「任一締約國之產品輸入其他締約國時，就影響其內地銷售、兜售、購買、運輸、分配，使用之所有法令所予待遇，不得低於本國生產之同類產品所予待遇，但如內地運輸費用之差別，係僅以交通工具之經濟營運為原則，而非以產品之產地而異，則不在此限。」

加拿大提出安大略省為地方政府應不受 WTO 規範拘束，與政府採購事宜不適用 GATT 協定等兩項辯駁⁸，然因 WTO 規定會員國應保證其區內之地方政府遵守 WTO 義務，且由於安大略省政府將收購之電力轉售作為商用，故不合於政府採購規範，仍造成 GATT 1994 第 3.4 條之違反。加拿大針對 FIT 計畫違反 GATT 1994 第 3.4 條的指控提出兩項辯駁，一是安大略省為地方政府，而加拿大認為 WTO 之規範只拘束會員國政府，故無權強制地方政府修改其政策，但根據 GATT 1994 第 24.12 條規定，每一締約國應就可採行之各項合理措施，保證在其領域內之地區及地方政府與主管機關遵守本協定⁹，故會員國於 WTO 之承諾，亦應確保其地方政府遵循。二是由於 GATT 1994 第 3.8 條 (a) 款規定，總協定不適用於規範政府機構為政府目的之用¹⁰，加拿大認為由於合乎 FIT 計畫自製率要求所產生之電力，乃被安大略省地方政府收購，故可不受限於國民待遇原則之規定。然而，GATT 1994 第 3.8 條 (a) 款指出，此條獨適用於非為商業轉售或為使用於供商業銷售用途之生產¹¹，可知合於政府採購規範之前提為採購產品不轉作商用，而安大略省政府將收購之電力轉售予消費者之舉，不合乎不作商用之規定，故難以政府採購之名義免於 GATT 規範。因此，FIT 計畫之自製率要求無法以該計畫為地方政府之規定，或該計畫為政府採購之行為作為理由，達免除負擔 GATT 協定義務之效，此自製率要求仍違反 GATT 1994 第 3.4 條之規定。

GATT 1994 第 20 條 (g) 款

加拿大尚可能以 GATT 1994 第 20 條 (g) 款為保護可枯竭之天然資源為由，稱 FIT 計畫合乎 WTO 之規定，雖然收購以再生能源設備所產生的電力有助資源之保育，自製率的要求卻難言是為達保護能源之目的，即便以 FIT 計畫整體符合此目的來看，自製率之歧視性手段亦違反 GATT 1994 第 20 條前言的規定，故加拿大似難透過一般例外證成 FIT 計畫之合法性。GATT 1994 第 20 條 (g) 款規定關於可能枯竭之自然資源之保存措施符合一般例外之要求，但此項措施須同時限制本國生產及消費者¹²。欲符合 GATT 1994 第 20 條 (g) 款須合乎三項要件，一是其能源為可能枯竭者、二是該措施係關於 (related to) 保育可枯竭的自然資源，三是該措施之生效需與國內生產與消費相關聯¹³，若皆符合，尚不能違反 GATT 1994 第 20 條之前言，即不得構成專斷及無理歧視之手段，亦不得成為對國際貿

⁸ 「日本要求就加拿大安大略省替代能源機制成立 WTO 爭端解決小組，將確定成立」，貿易救濟動態週報，第 424 期，2011 年 7 月 22 日，網址：

<http://portal.moeaitc.gov.tw/portal/document/wFrmDocument02.aspx?doctype1=9&docid=429-4>。

⁹ 1994 年關稅暨貿易總協定，第 24.12 條：「每一締約國應就可採行之各項合理措施，保證在其領域內之地區及地方政府與主管機關遵守本協定。」

¹⁰ 1994 年關稅暨貿易總協定，第 3.8 條 (a) 款：「本條文規定不適用於規範政府機構為政府用途採購物品之有關法規，但其採購之物品不得轉售或供商業性銷售生產使用。」

¹¹ *Id.*

¹² 1994 年關稅暨貿易總協定，第 20 條 (g) 款：「關於可能枯竭之自然資源之保存措施，但以此項措施須同時限制本國生產及消費始生效者為限。」

¹³ 羅昌發，國際經貿法，頁 231 (2010)。

易之變相限制¹⁴。FIT 計畫所欲保障之能源，為一般發電使用之石化燃料，其確為不可再生之能源，且此措施亦同時拘束國內生產及消費者，然於保育可枯竭自然資源之相關性而言，雖然 FIT 計畫規定，以達自製率要求之再生能源設備所產生的電力，得以優惠價格被政府收購，而此做法確實可達保護可枯竭自然資源之效，然單就其中自製率的要求而言，規範能源業者須使用一定比例產自本國的產品，難謂是為符合 (g) 款之目的而制定，故 FIT 計畫似難符合 GATT 1994 第 20 條 (g) 款之規定。針對前述分析，加拿大可能以 FIT 計畫為一完整之計畫，不得各別檢視其中單向措施之目的為抗辯理由，然而，即便加拿大證成 FIT 計畫符合 (g) 款保育可枯竭自然資源之目的，其以歧視性的手段設定自製率要求，亦難符合 GATT 1994 第 20 條前言不造成專斷或恣意的歧視之規定，而造成 GATT 1994 第 20 條前言之違反，難以此條為 FIT 計畫正當化。

TRIMs 第 2.1 條

FIT 計畫須與投資相關且不符合 GATT 1994 第 3 條或第 11 條，才有違反 TRIMs 第 2.1 條之可能，由於政府採購與否影響是否投資再生能源發電廠甚多，又前述分析得知此計畫違反 GATT 1994 第 3 條，故構成 TRIMs 第 2.1 條之違反。TRIMs 單規定與投資相關的措施，故此處須先檢視 FIT 計畫是否與投資相關，雖然 FIT 計畫只影響政府收購之電力，然因以再生能源設備發電相較於一般發電之成本高，故再生能源電力一般皆由政府收購¹⁵，由此可知 FIT 計畫確實影響投資再生能源發電廠之意願，此計畫確為一與投資相關的措施。TRIMs 第 2.1 條規定在不影響 GATT 1994 中其他權利與義務之前提下，會員不得採行任何與 GATT 1994 第 3 條或第 11 條條文相抵觸之投資措施¹⁶。與 FIT 計畫相關的條文為 GATT 1994 第 3 條，由上述分析可知 FIT 計畫的自製率要求，使進口設備廠商面對較差之待遇，且難以地方政府之規定或政府採購為由不遵守 GATT 協定之義務，故違反 GATT 1994 第 3 條，此外，又難以 GATT 1994 第 20 條等其他條文正當化，因此造成 TRIMs 第 2.1 條之違反。

SCM 協定第 3.1 條 (b) 款及第 3.2 條

安大略省政府收購 FIT 計畫所產生之電力，因符合政府給予優惠、符合自製率要求的設備廠商得到利益、具特定性等要件，可視為 WTO 規範下之補貼。WTO 定義之補貼需符合三項要件，一是由政府提供資金或其他優惠之補助，二是產業因此獲得利益，三是此補貼具特定性。雖然 FIT 計畫收購電力之舉不涉及

¹⁴ 1994 年關稅暨貿易總協定，第 20 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。」

¹⁵ Arne Klein et al., *Evaluation of different feed-in tariff design options – Best practice paper for the International Feed-in Cooperation*, at <http://www.worldfuturecouncil.org> (last visited Mar. 8, 2012).

¹⁶ 與貿易有關之投資措施協定，第 2.1 條：「在不影響 GATT 1994 中其他權利與義務之前提下，會員不得採行任何與 GATT 1994 第三條或第十一條條文相抵觸之投資措施。」

資金的直接給予，然 SCM 協定第 1.1 條 (a) 款第 3 項規定，政府提供一般基本設施以外之商品或勞務，或收購商品，亦算作政府所給予之補助¹⁷。再者，因符合自製率要求之設備所產生的電力，得以較為優良的價格被政府收購，故能源商為求電力能以較高價格被收購，多會購置符合自製率要求之設備，使符合自製率要求的設備商得到利益，又此自製率要求為特定性的要件。因此，政府以較佳價格收購達自製率要求之設備所產生的電力之舉，確實可視為對符合自製率要求之設備廠商的一種補貼。

FIT 計畫以保證價格收購達自製率之再生能源設備所生產之電力，此舉等同於給予使用國內產品者較優惠之待遇、予以進口替代補貼，故違反 SCM 協定第 3.1 條 (b) 款及第 3.2 條之規定。SCM 協定第 3.1 條 (b) 款規定，以使用國內貨品而非進口貨品為單一條件或數條件之一而提供更佳之補貼應予禁止¹⁸，同協定第 3.2 條則進一步規定會員不得授與或維持前項所定之補貼¹⁹。安大略省的太陽能與風力發電計畫，提供達自製率要求的能源設備所產生的電力，享有較佳的收購條件，等同於給予符合自製率的能源設備商優惠，構成以使用國內產品為要件之進口替代補貼，此舉為 SCM 協定所禁止，故加拿大應移除此項措施。

結論

綜觀上述分析，由於 FIT 計畫構成 GATT 1994 第 3.4 條、TRIMs 第 2.1 條、SCM 協定第 3.1 條 (b) 款及第 3.2 條之違反，且無法以 GATT 1994 第 20 條正當化其措施，故加拿大可能敗訴於此爭端。FIT 計畫之自製率要求使進口能源設備商得到較差之待遇，且因不符合 GATT 1994 第 20 條前言難以 (g) 款正當化，構成 GATT 1994 第 3.4 條之違反。違反 GATT 1994 第 3 條又與投資相關，故違反 TRIMs 第 2.1 條。給予符合自製率要求的設備商優惠之舉，構成進口替代補貼，造成 SCM 協定第 3.1 條 (b) 款及第 3.2 條之違反。故就現有之資料分析可得，此爭端應是歐盟勝訴，而加拿大須修改其措施，以符合其於 WTO 下之義務。

¹⁷ SCM 協定，第 1.1 條 (a) 款第 3 目：「就本協定之目的而言，如有下列情況應視為有補貼之存在：(iii) 政府提供一般基本設施以外之商品或勞務，或收購商品。」

¹⁸ SCM 協定，第 3.1 條 (b) 款：「除『農業協定』另有規定外，下列屬於第一條規定範圍內之補貼，應予禁止：(b) 以使用國內貨品而非進口貨品為單一條件或數條件之一而提供更佳之補貼。」

¹⁹ SCM 協定，第 3.2 條：「會員不得授與或維持前項所定之補貼。」