

## 印度對「美國—再生能源案」小組報告部分裁決提起上訴

鐘苡甄 編譯

### 摘要

「美國—再生能源案」之小組報告於今 (2019) 年 6 月 27 日出爐，雖然裁決內容多支持印度之主張，然而印度仍對部分法律適用及法律解釋提出質疑。主要爭議圍繞在 (一) 小組成立後所增訂之「華盛頓製造獎金措施」是否仍在小組的授權調查條款內，以及 (二) 小組成立後始廢除之「明尼蘇達州太陽熱能補助措施」是否仍具備影響力而需小組做出裁決。繼美國提起上訴後，印度也在今年 8 月 20 日提起上訴，要求上訴機構認定「華盛頓製造獎金措施」與「明尼蘇達州太陽熱能補助措施」均違反關稅暨貿易總協定之規範。

美國與印度在世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 場域下，曾多次就再生能源產業發生爭端，美國於 2014 年之「印度—太陽能電池案 (India—Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules)」成功控訴印度於「尼赫魯國家太陽能計劃」(Jawaharal Nehru National Solar Mission) 的國內自製率要求違反國民待遇義務<sup>1</sup>。2016 年，印度亦於 WTO 控訴美國八州對其國內再生能源系統提供獎勵措施，即「美國—再生能源案 (United States—Certain Measures Relating to the Renewable Energy Sector)」<sup>2</sup>。歷經兩年多，小組於今 (2019) 年 6 月 27 日對多數系爭措施裁決印度勝訴<sup>3</sup>。值得注意的是，印度仍於今年 8 月 20 日向爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 提起上訴通知，表示小組於裁決報告的部分內容涉及法律適用及解釋上的錯誤<sup>4</sup>。為探究印度為何於取得有利裁決後仍提起上訴，本文將聚焦於印度敗訴之兩項爭議措施——「華盛頓製造獎金」(Made-in-Washington bonus)<sup>5</sup>與「明尼蘇達州太陽熱能補助」(Minnesota

<sup>1</sup> Appellate Body Report, *India—Certain Measures relating to Solar Cells and Solar Modules*, WT/DS456/AB/R (adopted Oct. 14, 2016).

<sup>2</sup> Request for Consultations by India, *United States—Certain Measures Relating to the Renewable Energy Sector*, WTO Doc. WT/DS510/1, G/L/1149 G/TRIMS/D/42, G/TRIMS/D/42, G/SCM/D111/1 (Sept. 19, 2016).

<sup>3</sup> Panel Report, *United States—Certain Measures Relating to the Renewable Energy Sector*, WTO Doc. WT/DS510/R (circulated June 27, 2019) [hereinafter *US—Renewable Energy (India)*].

<sup>4</sup> Notification of An Other Appeal by India Under Articles 16.4 and 17 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), and Under Rule 23(1) of the Working Procedures for Appellate Review, *United States—Certain Measures Relating to the Renewable Energy Sector*, WTO Doc. WT/DS510/6 (Aug. 22, 2019) [hereinafter *The Appeal Notification by India*].

<sup>5</sup> 「華盛頓製造獎金」措施獎金紅利提供予再生能源系統及社區太陽能工程中「華盛頓製造」的太陽能組件、風力渦輪機、塔架等設備元件。Panel Report, *US—Renewable Energy (India)*, ¶ 2.13.

solar thermal rebate，以下簡稱太陽熱能補助)<sup>6</sup>，針對雙方之論理、小組之裁決、及印度之上訴理由做進一步說明。

## 壹、本案相關事實

本文中，美國八個州政府對其再生能源產業提供十一項措施，包含對生物燃料之製造提供稅收優惠、對再生能源技術提供補助、及對太陽能、風能和厭氧消化發電提供獎勵等<sup>7</sup>。印度控訴此等措施違反《關稅暨貿易總協定》(General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT 1994)、《與貿易相關之投資措施協定》(Agreement on Trade-Related Investment Measures)、以及《補貼暨平衡措施協定》(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)下之規定，並於 2017 年 1 月 17 日要求成立爭端解決小組<sup>8</sup>。

在今年 6 月 27 日出爐的小組報告中，小組認定系爭措施中的九項違反 GATT 1994 第 3.4 條之國民待遇義務，理由在於前開措施對國內產品之使用提供獎勵、補助等優惠，並對進口之同類產品產生較低待遇，因此小組建議 DSB 應要求美國更正、使該等措施符合其在 GATT 1994 下之義務<sup>9</sup>。美國於今年 8 月 15 日對小組裁決提起上訴<sup>10</sup>。儘管小組報告支持印度的多數主張，但印度認為小組仍有法律適用及解釋違誤之處。印度主張「華盛頓製造獎金」應包含於「華盛頓州額外獎勵計畫」(The Washington Renewable Energy Cost Recovery Incentive Payment Program，以下簡稱措施一)<sup>11</sup>之中、隸屬「明尼蘇達州太陽能獎勵計畫」(The

<sup>6</sup> 「明尼蘇達州太陽熱能補助」措施係「明尼蘇達州太陽能獎勵計畫」內之其中一項措施，內容為針對安裝製造於明尼蘇達州的太陽熱能系統之住戶或商業場所給予補助。Panel Report, *US—Renewable Energy (India)*, ¶ 2.61.

<sup>7</sup> Panel Report, *US—Renewable Energy (India)*, ¶ 2.2; 關於該十一項措施之內容可參考：吳建緯，概述美國與印度關於再生能源爭端之最新發展，202 期，頁 1-2，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no202/1.pdf>（最後瀏覽日：2019 年 10 月 14 日）。

<sup>8</sup> Request for Establishment of a Panel by India, *United States—Certain Measures Relating to the Renewable Energy Sector*, WTO Doc. WT/DS510/2 (Jan. 24, 2017).

<sup>9</sup> Panel Report, *US—Renewable Energy (India)*, ¶ 8.7.

<sup>10</sup> Notification of An Appeal by the United States Under Article 16.4 and Article 17 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), and Under Rule 20(1) of the Working Procedures for Appellate Review, *United States—Certain Measures Relating to the Renewable Energy Sector*, WTO Doc. WT/DS510/5 (Aug. 16, 2019).

<sup>11</sup> 簡稱「措施一」係沿用小組報告對「華盛頓州額外獎勵計畫」之稱呼。「華盛頓州額外獎勵計畫」與「華盛頓再生能源成本回收獎勵計畫」(The Washington Renewable Energy Cost Recovery Incentive Program, RECIP) 均為華盛頓州對再生能源產業提供之獎勵措施。RECIP 旨在對使用太陽能、風能與厭氧消化技術發電之光電產業客戶提供基於績效之獎勵機制，此項獎勵將抵銷購買再生能源系統之成本。根據該措施，社區太陽能計劃之參與者，以及非以提供光電或瓦斯為業的個人、企業或政府機構，將有資格因為透過再生能源系統發電而獲得年度報酬。而在 RECIP 範圍內，使用「華盛頓製造」的太陽能逆變器、太陽能電池組件、史特林引擎或風力發電葉片生產之客戶自產電力將能獲得額外獎勵，為所謂之「華盛頓州額外獎勵計畫」。為了取得額外獎勵之資格，相關之製造商必須向稅務局提出申請，在對製造工廠進行實地考察後，稅務局將會針對產品是否製造於華盛頓進行認可。Panel Report, *US—Renewable Energy (India)*, ¶¶ 2.7-2.9.

Minnesota Solar Incentive Program，以下簡稱措施十)<sup>12</sup>之下但已廢止的太陽熱能補助措施仍有影響力而應被調查。印度遂於今年 8 月 20 日提起上訴<sup>13</sup>。為探究勝訴方之上訴理由，以下將針對印度所不服之「措施一」與「措施十」做出進一步說明。

## 貳、修正後之「措施一」與「華盛頓製造獎金」措施是否落入小組授權調查範圍

有鑑於規範「措施一」之法規於本案小組成立後有所修正，美國與印度爭執該措施是否為小組調查範圍<sup>14</sup>。美國持反對立場<sup>15</sup>，印度則主張修正條文並未改變原始措施之實質內容，故修訂後之內容仍屬於小組之調查範圍<sup>16</sup>。此外，「華盛頓製造獎金」措施因法規之修正而被引入，不但與「措施一」隸屬於法典同一章節，兩項措施內容亦有諸多相似之處，印度據此主張「華盛頓製造獎金」為「措施一」之一部而應屬調查範圍<sup>17</sup>。因此，以下將針對修正後之「措施一」是否為小組授權調查條款 (terms of reference) 事項、「華盛頓製造獎金」與「措施一」之關係、以及小組是否應審查「華盛頓製造獎金」做進一步之釐清。

### 一、修正後之「措施一」為小組之審查範圍

對於是否應評估修正後之「措施一」與 WTO 規範之合致性，小組認為應審查本案例中印度所要求的審查範圍是否足以涵蓋措施相關的修正、修正後措施是否有內容上的實質更動，以及做出認定與相關建議對確保爭議有效解決而言是否必要<sup>18</sup>。對此，小組認為印度要求的審查範圍足夠廣泛，足以涵蓋法規修正之部分；即使美國主張修正條文降低了在原始措施可獲得的獎勵程度，但小組認為原始措施之關鍵條文係以額外獎勵提供經濟發展誘因，此於修正條文並未改變；最後，小組也認為修正條文版本之措施係現行實施並有法律效力的措施，任何與 WTO 不合致的裁決或相關的建議都需要依此版本而為，且執行方式亦然<sup>19</sup>。

在確認「措施一」屬小組應審查之範圍後，以下進一步說明「華盛頓製造獎

<sup>12</sup> 簡稱「措施十」係沿用小組報告對「明尼蘇達州太陽能獎勵計畫」之稱呼。「明尼蘇達州太陽能獎勵計畫」共包含三項措施：(1) 太陽能生產獎勵：提供基於績效之經濟獎勵予符合「製造於明尼蘇達州」要件的併網型太陽能光電組件所有人；(2) 太陽熱能補助：提供補助予安裝「製造於明尼蘇達州」的太陽熱能系統；以及(3) 太陽能光電補助：提供補助予「製造於明尼蘇達州」之太陽能光電組件之財產所有人。印度即針對措施十中的「太陽熱能補助」措施上訴。 *Id.* ¶ 2.55.

<sup>13</sup> The Appeal Notification by India, at 1.

<sup>14</sup> 本案小組於 2017 年 3 月 21 日成立。「措施一」規範於華盛頓修訂法典 (Revised Code of Washington, RCW) 第 82.16 章第 110 條至第 130 條，而參議院法案第 5939 號於 2017 年 7 月 1 日主要針對第 120 條與第 130 條進行修正。「華盛頓製造獎金」規範於 RCW 同章第 165 條。Panel Report, *US—Renewable Energy (India)*, ¶¶ 7.1, 7.18.

<sup>15</sup> *Id.* ¶ 7.6.

<sup>16</sup> *Id.* ¶ 7.19.

<sup>17</sup> *Id.*

<sup>18</sup> *Id.* ¶ 7.21.

<sup>19</sup> *Id.* ¶¶ 7.22-7.24.

金」與「措施一」之關係，以判斷「華盛頓製造獎金」是否同時落入授權調查條款內。

## 二、小組認定「華盛頓製造獎金措施」與「措施一」獨立

本案中，印度主張「華盛頓製造獎金措施」為經修正之「措施一」的部分內容，因兩者獎勵措施類似，且從設計、結構以及操作方式之角度來看，該措施僅為措施一之延伸，故應落入小組授權調查條款內<sup>20</sup>。對此，小組表示他們並不否認「華盛頓製造獎金」措施在某些面向與「措施一」相似；然而，小組認為兩種獎勵措施仍彼此獨立<sup>21</sup>：（一）兩者雖規範於同一章節中，卻分別規範在不同條款；（二）華盛頓製造獎金措施之條文限制已取得或已申請「措施一」下之認可者，將不得再取得「華盛頓製造獎金」下之認可<sup>22</sup>；（三）兩者涵蓋之產品範圍、計算方法以及開始實施之時點亦不相同。

綜合上述原因考量，小組認為「華盛頓製造獎金措施」並非如印度所主張之措施一的延伸，而是該修正法案中所引入的另一獎勵措施，故不落入小組授權調查條款內，小組並無針對「華盛頓製造獎金」措施做出認定及建議的法律依據<sup>23</sup>。

## 三、印度之上訴理由

印度表示，小組對「華盛頓製造獎金」不在調查範圍內之認定有誤<sup>24</sup>。具體而言，小組未能依爭端解決規則與程序瞭解書（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU）第 11 條之要求，對本爭議事項進行客觀評估並作出適當的認定以協助 DSB 做出相關建議<sup>25</sup>。此外，印度表示小組藉由認定「華盛頓製造獎金」措施不同於「措施一」而認定該措施並非其應審理之事項，屬 DSU 第 6.2 條及第 7.1 條之適用錯誤<sup>26</sup>。

綜上理由，印度決定提起上訴，要求上訴機構推翻小組報告中關於「華盛頓製造獎金措施」之認定，並認定「華盛頓製造獎金措施」係措施一之修正、修改、或高度相關之措施，而落入授權調查條款內；同時，印度也要求上訴機構完成法

<sup>20</sup> *Id.* ¶ 7.26.

<sup>21</sup> *Id.* ¶ 7.28.

<sup>22</sup> RCW 第 82.16 章第 120 條為「措施一」其中一項規範。凡已透過第 120 條之程序（措施一）向稅務局申請認可、或已被稅務局認可產品係製造於華盛頓者，主管機關即不得再依第 165 條（華盛頓製造獎金措施）給予同產品相同認可。WASH. REV. CODE § 82.16.165(3) (2017).

<sup>23</sup> Panel Report, *US—Renewable Energy (India)*, ¶¶ 7.28-7.29.

<sup>24</sup> The Appeal Notification by India, at 1.

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> *Id.*; Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes art. 6.2, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401 [hereinafter DSU] (providing that “[t]he request for the establishment of a panel shall... indicate whether consultations were held, identify the specific measures at issue...”); DSU, art 7.1 (providing that “[p]anels shall have the following terms of reference... to examine in the light of the relevant provisions in the matter referred to the DSB...”).

律分析並認定美國的「措施一」(包含「華盛頓製造獎金措施」在內)違反之 GATT 1994 國民待遇義務，並對 DSB 做出適當之建議<sup>27</sup>。

### 參、已廢除之「太陽熱能補助」措施是否該當小組應審查之事項

小組成立後，明尼蘇達州之立法機關以參議院第 1456 號法案廢除「措施十」中的「太陽熱能補助」措施<sup>28</sup>。小組是否應對成立後始遭廢除之措施做出認定，核心問題在於是否有尚待處理並需小組提供解決方案的「事項」存在<sup>29</sup>。對此，過去的先例指出主要考量因素之一為該措施的影響是否會繼續損及 WTO 涵括協定內的會員利益<sup>30</sup>。因此，以下將從美國、印度之主張與小組之見解說明「太陽熱能補助」措施於廢除後是否持續有補助行為。

#### 一、美國之主張

美國主張，根據參議院第 1456 號法案，2017 年 5 月 30 日後獲准之申請案，不予補助；另外，該法案亦規定申請人應於 2017 年底前安裝經核可之太陽熱能系統方符合領取補助的資格，且規定明尼蘇達州稅務局 (Minnesota Department of Revenue) 最遲將於 2018 年 7 月 1 日發放補助<sup>31</sup>。據此，「太陽熱能補助措施」之補助將不會在 2018 年 7 月 1 日以後發生，因此現已不再進行該措施之補助<sup>32</sup>。

美國亦以「2017 年申請人指南」(Minnesota Department of Commerce Guidance for Completing the Made in Minnesota Solar Incentive Application: A 2017 Reference Guide for Applicants，以下簡稱申請人指南)之部分摘錄作為證據，即「補助將依照明尼蘇達州州法第 216 章第 415 條進行分配」<sup>33</sup>，說明補助在該條廢除後已無從分配<sup>34</sup>。

#### 二、印度之主張

<sup>27</sup> The Appeal Notification by India, at 1.

<sup>28</sup> 本案小組於 2017 年 3 月 21 日成立。明尼蘇達州參議院法案第 1456 號於 2017 年 5 月 22 日廢除之獎勵措施包含規範於明尼蘇達州州法第 216 章第 415 條之「太陽能光電補助」，與第 416 條之「太陽熱能補助」，該法案並於同年 5 月 30 日生效。Panel Report, *US—Renewable Energy*, ¶¶ 7.1, 7.54, 7.61, 7.67, 7.69; 2017 Minn. Laws 1.

<sup>29</sup> Panel Report, *US—Renewable Energy*, ¶ 7.57.

<sup>30</sup> *Id.* ¶ 7.58.

<sup>31</sup> *Id.* ¶ 7.69.

<sup>32</sup> *Id.*

<sup>33</sup> 「2017 年申請人指南」指出「補助將依照明尼蘇達州州法第 216 章第 415 條進行分配」，明尼蘇達州州法第 216 章第 415 條係規範「太陽能光電補助」，「太陽熱能補助」則是第 416 條文。此條文之援引是涵蓋「太陽熱能補助」受到印度質疑。MINNESOTA DEPARTMENT OF COMMERCE, MINNESOTA DEPARTMENT OF COMMERCE GUIDANCE FOR COMPLETING THE MADE IN MINNESOTA SOLAR INCENTIVE APPLICATION: A 2017 REFERENCE GUIDE FOR APPLICANTS 3 (2016), <http://mn.gov/commerce-stat/pdfs/mim-powerclerk-application-guidelines.pdf>.

<sup>34</sup> Panel Report, *US—Renewable Energy*, ¶ 7.73.

印度表示，即使「太陽熱能補助」措施已在小組成立後遭到廢除，該措施仍繼續運作並具有持續性的影響，因此要求小組就該措施做出認定及建議，<sup>35</sup>。印度認為，「申請人指南」提到之法規依據似乎不適用於「太陽熱能補助」；並進一步指出，即使該指南適用於太陽熱能補助措施，亦不能凌駕其母法（即參議院第 1456 號法案），特別是自撤銷「太陽熱能補助」措施之法案「生效日之後」獲批准之申請案件將無從獲得補助之規定<sup>36</sup>，相反地，印度認為該指南係在表示法案「生效日之前」已獲批准的申請案，直至 2023 年為止將持續獲得補助獎勵<sup>37</sup>。

### 三、小組之見解

小組認為，參議院法案第 1456 號並未處理補助之最終時點的問題，特別是其未規定法案「生效日之前」已獲批准之申請案件的最終補助時點；另外，法案僅提及生效後「尚未動用之補助款項」將轉移至另一個帳戶，但未具體說明是否會繼續從該新帳戶中支付補助金。因此，以參議院法案第 1456 號法案為據，無法清楚證明在措施廢除後，特別是針對廢除前已核准之獎金受領人，是否仍有補助行為<sup>38</sup>。

至於申請人指南，小組認為當前的證據對申請人指南是否適用於「太陽熱能補助」並不明確，例如申請人指南分配補助所依據的明尼蘇達州州法第 216 章第 415 條僅涉及「太陽能光電系統」並無系爭「太陽熱能系統」，然而指南內其他部分仍出現「太陽熱能系統」之用語，因此關於申請人指南之適用範圍更加模稜兩可；此外，即使適用，其與參議院第 1456 號法案，特別是已廢除之條文間的關係為何亦未明<sup>39</sup>。

小組也表示，在印度要求就「太陽熱能補助措施」作出認定和建議時，印度即負有證明該已廢除措施仍產生持續影響的舉證責任<sup>40</sup>。雖然印度提出參議院法案、明尼蘇達州州法以及申請人指南等相關之證據佐證，鑑於證據有限，小組仍無法確定「太陽熱能補助措施」廢除後是否有持續補助之行為<sup>41</sup>。從而，小組認定印度並未提出「太陽熱能補助措施」具有持續影響性的表面證據（*prima facie*）

<sup>35</sup> *Id.* ¶ 7.68.

<sup>36</sup> 此處之母法特別係指參議院第 1456 號法案第 28 節第 10 條，該條規定「生效日之後」獲批准之申請案件將無從獲得補助，卻未提「生效日之前」之申請案是否仍能獲得補助。*Id.* ¶ 7.70.

<sup>37</sup> *Id.*; 原規範「太陽熱能補助」之明尼蘇達州第 216 章第 416 條規定，在申請條件充分的情況下，負責專員應在 2014 年至 2023 年期間每年根據該措施向申請人支付補助金，總計十年，每年大約 25 萬美元。MINN. Stat. § 216C.416(2)(c) (2016).

<sup>38</sup> Panel report, *US—Renewable Energy*, ¶ 7.72.

<sup>39</sup> *Id.* ¶¶ 7.73-7.75.

<sup>40</sup> *Id.* ¶ 7.76.

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

以證明該措施構成小組應審查並提供解決方案之事項<sup>42</sup>。職是之故，印度並未證明小組需就「明尼蘇達州的太陽熱能補助措施」做出認定和建議<sup>43</sup>。

#### 四、印度之上訴理由

印度表示小組認定有誤<sup>44</sup>。具體而言，小組未能按照 DSU 第 11 條的要求對其應審查之事項進行客觀評估，卻主張尚不清楚補助行為在該措施廢除後是否仍持續（特別是先前已批准之申請案件之補助行為）<sup>45</sup>。此外，印度亦表示，小組錯誤地認定已廢除之措施並不該當 DSU 第 6.2 及第 7.1 條之應審查事項<sup>46</sup>。綜上理由，印度決定提起上訴，要求上訴機構認定「措施十」中之「太陽熱能補助措施」違反 GATT 1994 下之國民待遇義務，並向 DSB 提出適當之建議<sup>47</sup>。

#### 肆、結論

從 2014 年美國與印度間之「印度—太陽能電池案」即可得知兩國就再生能源產業已於 WTO 存有嫌隙。而印度在「美國—再生能源案」之小組報告中取得大部分之有利裁決，看似一吐於「印度—太陽能電池案」中敗訴的怨氣，但隨著美國和印度陸續提出上訴，兩國有關再生能源措施之爭議再度浮上檯面。由於上訴案件須由三名成員方能審理，上訴機構目前僅剩三名成員，其中兩名成員亦將於今（2019）年 12 月任期屆滿<sup>48</sup>，因此本案之上訴機構報告是否能順利出爐恐生變數。

---

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

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

<sup>44</sup> The Appeal Notification by India, at 1.

<sup>45</sup> *Id.*

<sup>46</sup> *Id.*

<sup>47</sup> *Id.*

<sup>48</sup> 目前上訴機構成員分別為：印度籍的 Ujal Singh Bhatia、美籍的 Thomas R. Graham 及中國籍的趙宏。Ujal Singh Bhatia 及美籍的 Thomas R. Graham 第二任期皆為：2015 年 12 月 11 日至 2019 年 12 月 10 日。Dispute Settlement: *Appellate Body Members*, WORLD TRADE ORGANIZATION, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/ab\\_members\\_descrp\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm) (last visited Oct. 14, 2019); World Trade Organization, *Working Procedures for Appellate Review*, art. 6(1), WT/AB/WP/6, Aug. 16, 2010.