

## 從 WTO 下涉及原物料出口限制之案例論印尼原物料限制 措施於 GATT 1994 下之適法性

馮小蓁

### 摘要

近年來原物料出口限制措施在世界貿易組織下引起諸多討論。去年(2019)年 8 月，歐盟針對印尼之一系列原物料出口限制提起諮商請求，指控其「出口數量限制」、「出口許可證要求」、「國內加工要求」和「國內銷售義務」措施違反《1994 年關稅暨貿易總協定》第 11 條之規範。在印尼尚未做出回應之前，本文以「中國—原物料案」和「中國—稀土案」為借鏡，分析後認為印尼前三項措施皆有違反第 11 條之虞，僅最後一項措施有望落入第 11.2 條 (a) 款而不違反《1994 年關稅暨貿易總協定》下禁止數量限制之規定。此外，印尼日後若要主張第 20 條 (g) 款來正當化其「出口數量限制」措施，尚須負有相當程度之舉證責任。

國家為達成其所欲追求的公共政策目的，可能會選擇使用出口限制措施。從農業和糧食的角度觀之，出口限制措施通常旨在維持國內糧食供應，從而實現糧食安全<sup>1</sup>。此種措施也可用於處理環保議題，像是國家可能限制礦產、林業產品或其他自然資源的出口，以防止或減緩資源枯竭<sup>2</sup>。限制自然資源的出口不僅能保護環境，亦能藉此提高國內製造業水準，例如將可能枯竭的自然資源保留在國內，以供下游產業潛在使用<sup>3</sup>。此外，各國亦可能基於公共衛生考量，如為因應新型冠狀病毒，而禁止相關醫療產品出口。惟出口限制構成市場扭曲的一種形式，並可能會影響福利分配<sup>4</sup>。由於實施出口限制措施會對經濟產生實質影響，因此，本文欲以原物料出口限制措施為主，探討印尼出口限制措施與《1994 年關稅暨貿易總協定》(General Agreement on Tariffs and Trade 1994，以下簡稱為 GATT 1994)<sup>5</sup>之合致性。

<sup>1</sup> Gabrielle Marceau, *WTO and Export Restrictions*, 50(4) J. WORLD TRADE 563, 564 (2016).

<sup>2</sup> *Id.*

<sup>3</sup> Bin GU, *Mineral Export Restraints and Sustainable Development- Are Rare Earths Testing the WTO's Loopholes?* 14(4) J. INT'L ECOM. L. 765, 782 (2011).

<sup>4</sup> Gabrielle Marceau, *supra* note 1, at 564.

<sup>5</sup> General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187, 33 I.L.M. 1153 (1994) [hereinafter GATT 1994].

在 WTO 涉及原物料出口限制的案件中，目前主要有「中國—原物料案 (China—Measures Related To The Exportation of Various Raw Materials)」<sup>6</sup>、「中國—稀土案 (China—Measures Related To The Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum)」<sup>7</sup>和「日本—有關對韓國出口產品和技術措施案 (Japan—Measures Related to the Exportation of Products and Technology to Korea)」<sup>8</sup>。中國在前兩案中皆被判定違反 GATT 1994 第 11.1 條禁止數量限制之規定<sup>9</sup>。近期案件為「日本—有關對韓國出口產品和技術措施案 (Japan - Measures Related to the Exportation of Products and Technology to Korea)」，日本主張韓國限制氟化聚酰亞胺 (fluorinated polyimide)、抗蝕劑聚合物 (resist polymers) 和氟化氫 (hydrogen fluoride) 及其相關技術出口至日本，違反 GATT 1994 第 11 條之規定，因此於去 (2019) 年 9 月在 WTO 下向日本提起諮商請求，尚未成立小組<sup>10</sup>。本文所欲分析的「印尼—有關原物料措施案 (Indonesia—Measures Relating to Raw Materials)」，則為與原物料出口限制措施相關的最新案件，目前亦處於諮商階段<sup>11</sup>。本文擬以「中國—原物料案」和「中國—稀土案」為借鏡，試分析「印尼—有關原物料措施案」是否違反 GATT 1994 第 11 條，以及印尼未來得否以 GATT 1994 第 11.2 條和第 20 條成功抗辯。

以下將說明原物料出口限制措施於 GATT 1994 下之相關規範及本案事實。接著透過爭端解決機構在「中國—原物料案」與「中國—稀土案」之論理，分析印尼之系爭措施與 GATT 1994 第 11 條之合致性。縱使印尼目前尚未針對歐盟之諮商請求文件做出回應，本文擬就印尼可能做出之抗辯試分析之，最後作一結論。

## 壹、簡介原物料出口限制措施與本案事實

<sup>6</sup> 經歐盟、墨西哥及美國於世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 下之控訴，中國對鐵鋁氧石 (bauxite)、焦炭 (coke)、氟石 (fluorspar) 等多項原物料課徵出口稅、實施出口配額和出口許可證措施，被判定違反中國於 WTO 下所承諾之義務。Appellate Body Report, *China—Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WTO Doc. WT/DS394/395/398/AB/R (adopted Jan. 30, 2012) [hereinafter *China—Raw Materials*].

<sup>7</sup> 經歐盟及美國等國於 WTO 下之控訴，中國對稀土 (Rare Earths)、鎢 (Tungsten) 和鉬 (Molybdenum) 的出口課徵出口關稅、實施出口配額以及出口配額管理措施被判定違反中國於 WTO 下所承諾之義務。Appellate Body Report, *China—Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, WTO Doc. WT/DS431/432/433/AB/R (adopted Aug. 7, 2014). [hereinafter *China—Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*].

<sup>8</sup> Request for Consultations by the Republic of Korea, *Japan—Measures Related to the Exportation of Products and Technology to Korea*, WTO Doc. WT/DS590/1 (Sept. 16, 2019).

<sup>9</sup> Appellate Body Report, *China—Raw Materials*, ¶ 309; Panel Report, *China—Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, ¶ 7.200.

<sup>10</sup> Request for Consultations by the Republic of Korea, *Japan—Measures Related to the Exportation of Products and Technology to Korea*, WTO Doc. WT/DS590/1 (Sept. 16, 2019).

<sup>11</sup> Request for Consultations by The European Union, *Indonesia—Measures Relating to Raw Materials*, WTO Doc. WT/DS592/1 (Nov. 27, 2019) [hereinafter Request for Consultations by The European Union].

過往先例僅有少數爭端解決案件涉及原物料出口限制，而最新案件為「印尼—有關原物料措施案」。印尼主要採用數量限制措，禁止出口其國內特定礦產，為試析印尼措施之合致性，以下先透過先前案件解釋 GATT 1994 下相關規範內涵，並介紹本案系爭措施。

## 一、簡介 WTO 下涉及出口限制措施之相關條文及案例

在 WTO 體系下，出口限制可分為關稅與非關稅兩種態樣，前者包含關稅、稅捐或其他稅費；後者則包含配額、輸出入許可程序等措施<sup>12</sup>。前者通常在 GATT 1994 之下是被允許的，僅有在會員於入會時作出額外承諾，例如，中國入會議定書第 11.3 段之情況<sup>13</sup>，方對出口關稅設有特別限制<sup>14</sup>。至於後者，GATT 1994 第 11.1 條則明文規定：「任一締約國對他締約國之任一產品之輸入或輸出，除課徵關稅、內地稅或其他規費外，不得利用配額或輸出許可證或其他措施來新設或維持數量上之限制。<sup>15</sup>」惟 GATT 1994 第 11.2 條設有三種不適用第 11.1 條之情形，分別為（一）為防止根本重要之產品嚴重短缺，而暫時實施之出口禁止或限制；（二）為適用國際貿易中商品之分類、分級或行銷標準或規範之必要所為之限制措施；（三）為確保農漁產品之進口不致干擾國內執行支持或分配農漁生產之政府計畫，所為之進口限制<sup>16</sup>。此外，若相關措施構成 GATT 1994 第 20 條下任一款事由，亦有主張該條一般例外之可能。

從過往先例觀之，自 GATT 時代開始，僅有少數爭端解決案件涉及出口限制<sup>17</sup>。相關重要案例包含：（一）在「加拿大—未加工緋魚與鮭魚出口措施案（*Canada—Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*）」中，美國主張加拿大要求除非紅鮭或粉紅鮭是罐頭裝、醃製、燻製、風乾或冷凍並且

<sup>12</sup> PETER VAN DEN BOSSCHE & WERNER ZDOUC, *THE LAW AND POLICY OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION: TEXT, CASES AND MATERIALS* 418-419 (3d ed. 2013).

<sup>13</sup> WTO, *Accession of the People's Republic of China*, WT/L/432, Nov. 23, 2001, ¶ 11.3 (“China shall eliminate all taxes and charges applied to exports unless specifically provided for in Annex 6 of this Protocol or applied in conformity with the provision of Article VIII of the GATT 1994.”).

<sup>14</sup> Baris Karapinar, *Export Restrictions and the WTO Law: “Regulatory Deficiency” or “Unintended Policy Space”*, WORLD TRADE ORGANIZATION, [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/wtr10\\_21may10\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr10_21may10_e.htm) (last visited May 25, 2020).

<sup>15</sup> GATT 1994, art 11.1 (“No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licenses or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.”).

<sup>16</sup> GATT 1994, art 11.2 (“The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (a) Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party; (b) Import and export prohibitions or restrictions necessary to the application of standards or regulations for the classification, grading or marketing of commodities in international trade; (c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form, necessary to the enforcement of governmental measures which operate....”).

<sup>17</sup> Baris Karapinar, *China's Export Restriction Policies: Complying with “WTO Plus” or Undermining Multilateralism*, 10(3) *WORLD TRADE REV.* 389, 392 (2011).

已根據其國內法進行檢驗之情況，否則不能出口的規定，違反數量限制禁止原則<sup>18</sup>；(二)在「日本—半導體案 (Japan—Semiconductors)」中，歐體認為日本制定最低出口價格，禁止低於此價格的產品出口，違反數量限制禁止原則之規定<sup>19</sup>；(三)在「阿根廷—影響皮革出口和成品皮革進口措施案 (Argentina—Measures Affecting the Export of Bovine Hides and the Import of Finished Leather)」中，歐盟控訴阿根廷在海關檢查程序中，授權國內皮革業者參與生牛皮之出口檢驗，使其有可能控制生牛皮之出口，造成事實上的出口限制<sup>20</sup>。有鑑於上述出口限制之案例皆與原物料無涉，為了更貼近本文所欲分析之「印尼—有關原物料措施案」，本文後續分析將以 WTO 時代之「中國—原物料案」和「中國—稀土案」為主軸，據以論理。以下將以歐盟諮商請求文件中的控訴為基礎，說明本案之背景與系爭措施之內容。

## 二、本案事實

印尼是世界上最大的鎳礦生產國與出口國<sup>21</sup>，其訂有鎳礦的出口禁令且曾規定僅在符合三項條件之情況下始放寬出口禁令而允許低含量鎳礦的出口，包含：國內加工要求、國內銷售義務和出口許可證要求<sup>22</sup>。惟自今 (2020) 年 1 月 1 日起，不論鎳礦之含量高低，其針對鎳礦已改採全面出口禁令，於是招致歐盟控訴違反 GATT 1994 第 11 條等而提起諮商請求。此外，印尼亦因為僅對滿足進口替代率之特定公司進行進口關稅豁免之延長，而招致歐盟主張違反《補貼暨平衡措施協定》(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) 第 3.1 條 (b) 款。印尼系爭措施說明如下：

### (一) 出口數量限制

據歐盟所述，印尼為了施行國家發展特定產業部門下游之計畫 (包括不鏽鋼之生產)，對原物料出口施以出口數量限制<sup>23</sup>。印尼曾在 2014 年全面禁止鎳礦出口，並於 2017 年時附條件地暫時鬆綁對少數原物料的出口禁令至 2022 年 1 月

<sup>18</sup> Report of the Panel, *Canada—Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*, L/6268 (Mar. 22, 1988), GATT BISD (35th Supp.), at 98. [hereinafter *Canada—Salmon*].

<sup>19</sup> Report of the Panel, *Japan—Trade in Semi-Conductors*, L/6309 (May 4, 1988), GATT BISD (35th Supp.), at 116.

<sup>20</sup> Panel Report, *Argentina—Measures Affecting the Export of Bovine Hides and the Import of Finished Leather*, WTO Doc. WT/DS155/R (adopted Feb. 16, 2001).

<sup>21</sup> Bernadette Christina & Wilda Asmarini, *Indonesian Nickel Miners to Stop Ore Exports Immediately*, REUTERS (Oct. 28, 2019), <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-nickel/indonesian-nickel-miners-agree-to-stop-ore-exports-immediately-investment-chief-idUSKBN1X7106>; *Indonesia Nickel Miners Urge End to Export Ban to Cushion Coronavirus Impact*, REUTERS (Apr. 2, 2020), <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-nickel/indonesia-nickel-miners-urge-end-to-export-ban-to-cushion-coronavirus-impact-idUSKBN21K164>.

<sup>22</sup> 國內加工要求，亦適用於鐵、鉻和煤；國內銷售義務，亦適用於煤；以及出口許可證要求，亦適用於金屬廢棄物、煤和焦炭。Request for Consultations by The European Union, at 1.

<sup>23</sup> *Id.*

11 日，例如符合特定附加條件時可出口含量低於 1.7% 的鎳礦<sup>24</sup>。但印尼能源和礦產資源部 (Indonesia's Ministry of Energy and Mineral Resources, MEMR) 於去年 (2019) 年 8 月指出，許可低含量鎳出口之規定已於去年 12 月 31 日屆期，未來將完全禁止鎳礦出口<sup>25</sup>。此外，在暫時允許出口低含量鎳礦的時期，仍繼續禁止出口含量高於 1.7% 的鎳礦，且在此期間出口低含量鎳礦尚需遵守以下所述 (二) 至 (四) 項附加條件<sup>26</sup>。

## (二) 國內加工要求

針對持有鎳礦、鐵礦石、鉻以及煤炭之生產許可證者，礦物在出口前需在印尼進行加工或精煉活動使其增值<sup>27</sup>。若未遵守此義務則該礦物將無法出口，但此義務不適用於出於國內利益或以研發為目的之情況<sup>28</sup>。

## (三) 國內銷售義務

針對包含鎳以及煤炭在內的多種礦物，MEMR 對於滿足印尼內需之數量及類型訂有規範，並在此基礎上定了得出口的數量和類型<sup>29</sup>。因此，只有在滿足印尼對礦物和煤炭需求且確定了相應的數量後，方能出口相關產品<sup>30</sup>。

## (四) 出口許可證

凡是出口生產不銹鋼的原物料 (特別是鎳礦)、金屬廢棄物以及煤和焦炭，都需要申請許可證。以鎳礦為例，低含量鎳礦得出口許可證的前提在於：具生產許可證者之精煉設施至少需投入 30% 的低含量鎳，且不論係獨立或與他人合作，許可證申請人已建造完或正在建造精煉設施<sup>31</sup>。此外，鎳礦的出口尚需得到印尼貿易部對外貿易總司長 (Director General of Foreign Trade at Indonesia's Ministry of Trade, MOT) 之批准，出口批准申請書包含許多資料和文件，像是 MEMR 下礦產和煤炭總司長 (Director General for Minerals and Coal) 的推薦，該推薦以建造提煉設施的許可證持有人為條件，惟相關法律文件中並無就決策過程中是否適用任何其他標準提供詳細資訊<sup>32</sup>。

## (五) 禁止性補貼計劃

---

<sup>24</sup> *Id.*

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

<sup>26</sup> *Id.*

<sup>27</sup> *Id.* at 2.

<sup>28</sup> *Id.*

<sup>29</sup> *Id.*

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

<sup>31</sup> *Id.*

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

財政部 (Ministry of Finance) 對於從事工廠建設或工廠現代化的公司，特別是為了支持工業開發區 (Industrial Development Areas) 者，將提供某些進口關稅豁免<sup>33</sup>。自 2009 年以來所推行和修訂的相關法律文件規定，從事新工廠的建立或將現有工廠現代化的公司，可以豁免於工業生產中機器、貨品和原物料的進口關稅<sup>34</sup>。另外，惟有該公司至少使用 30% 由印尼生產的「機械、設施、設備或裝置等」，始得延長該進口免稅優惠<sup>35</sup>。

綜上，鑒於本文係以出口限制措施作為探討主題，因此以下分析將聚焦於涉及出口限制措施的 GATT 1994 第 11 條，而不討論禁止性補貼計畫與《補貼暨平衡措施協定》之合致性。

## 貳、本案於 GATT 1994 第 11 條下之法律分析

目前印尼尚未回應歐盟的主張，因此下述分析乃是借鏡前案，來試析印尼可能的立論。故以下將逐一分析印尼之出口數量限制、國內加工要求、國內銷售義務以及出口許可證要求是否違反 GATT 1994 第 11.1 條之規定，並接續在第二小節及第三小節分別檢視各措施是否有 GATT 1994 第 11.2 條 (a) (b) 兩款適用之情形。

### 一、GATT 1994 第 11.1 條

#### (一) 出口數量限制

印尼於今年 1 月後實施鎳礦全面出口禁令，此係一典型的出口數量限制措施，違反 GATT 1994 第 11.1 條。惟其得否依據 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款：「為防止或減輕糧食或其他對出口締約國根本重要之產品之嚴重短缺，而暫時實施之出口禁止或出口限制<sup>36</sup>。」來排除第 11.1 條的適用，將於第三小節試析之。

#### (二) 國內加工要求

本文認為印尼以「國內加工要求」作為允許低含量鎳礦出口的其中一條件，本質上具有限制出口的效果，進而落入 GATT 1994 第 11.1 條下所指之「其他措施」。「其他措施」指配額和輸出入許可程序外、且本質上具限制進出口效果之措施<sup>37</sup>。參照小組在「巴西—輪胎案 (*Brazil-Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*)」中提及，過往案例對於措施是否得落入 GATT 1994 第 11.1 條所指的

<sup>33</sup> *Id.* at 2-3.

<sup>34</sup> *Id.* at 3.

<sup>35</sup> *Id.*

<sup>36</sup> GATT 1994, art 11.2(a), (“Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party.”).

<sup>37</sup> GATT 1994, art 11.1.

「禁止或限制之措施」採取廣義解釋，係以「措施本質上是否具備限制進口之效果」為斷，且「限制進口」一詞之範圍並未限縮於邊境措施，凡是對進口實施任何形式的限制或構成進口限制，都符合本條所指「限制進口」<sup>38</sup>。借鏡於前案，本質上具備限制效果的措施皆會受 GATT 1994 第 11.1 規範，而印尼此一「國內加工要求」之條件，有可能因其具有限制出口的效果，違反本項的規定。由於「國內加工要求」的目的係增加產品價值，印尼可能主張第 11.2 條 (b) 款：「為適用國際貿易商品之分類、分級或行銷之標準或規範之必要<sup>39</sup>。」來抗辯，此部分將會於第三小節試析之。

### (三) 國內銷售義務

印尼允許低含量鎳礦出口的另一條件為「國內銷售義務」，該規定要求只有先滿足國內對礦物和煤炭的需求，並確定相應的數量後方能出口。此要求可能被認定為本質上具出口限制性，進而落入 GATT 1994 第 11.1 條下所指之「其他任何措施」。鑒於國內銷售義務的目的係為滿足印尼內需，印尼可能主張 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款作為抗辯，此部分將會於第二小節試析之。

### (四) 出口許可證要求

在「中國—原物料案」中，小組認為要求申請人在獲得進出口許可證之前滿足一定的先決條件，不一定會違反 GATT 1994 第 11.1 條<sup>40</sup>，只有在先決條件本身形成限制或對進出口產生限制效果的情況下，方會違反本條規定<sup>41</sup>。舉例來說，如果許可證制度是用以管理根據 GATT 1994 允許的進口配額，則要求申請人提交特定文件來獲得進口配額許可證並未違反 GATT 1994 第 11.1 條，蓋造成進口限制的因素是進口配額措施，而非許可證制度本身<sup>42</sup>。但當主管機關基於非特定標準來裁量許可證之核發與否時，因始終存在拒絕核發許可證之可能，故標準不明確之核發機制本質上具有禁止或限制效果，本條不允許此種無法確定是否會授與許可證的機制<sup>43</sup>。

檢視本案印尼措施，造成出口限制的原因係全面性的出口禁令，而非出口許可證要求，因此出口許可證要求不一定會違反 GATT 1994 第 11.1 條，尚需進一步檢視主關機關是否基於非特定標準來核發許可證。按歐盟於本案之主張，印尼缺乏關於批准出口許可證的詳細規範。對此，在印尼尚未對歐盟之諮商請求文件

<sup>38</sup> Panel Report, *Brazil—Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, ¶ 7.371, WTO Doc. WT/DS332/R (adopted Dec. 17, 2007).

<sup>39</sup> GATT 1994, art 11.2(b), (“Import and export prohibitions or restrictions necessary to the application of standards or regulations for the classification, grading or marketing of commodities in international trade.”).

<sup>40</sup> Panel Report, *China—Raw Materials*, ¶ 7.917.

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

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

<sup>43</sup> *Id.* ¶ 7.921.

做出回應前，本文綜觀前案之經驗，認為印尼若確實未對許可證申請程序給予明確定義，可能對出口產生限制，故印尼之出口許可證要求恐有違反 GATT 1994 第 11.1 條之虞，且似無主張 GATT 1994 第 11.2 條之餘地。

## 二、GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款

根據 GATT 1994 第 11.2 條規定，本條情形不適用第 11.1 條之規定。第 11.2 條 (a) 款規定，為防止或減輕糧食或其他對出口締約國根本重要之產品嚴重短缺，得暫時實施之出口禁止或出口限制。按「中國—原物料案」之小組見解，欲主張本款須滿足三要件：該產品對於出口國是根本重要的、該產品達嚴重短缺、以及該措施具有暫時性；此外，本款須由實施措施之會員負擔舉證責任<sup>44</sup>。

「中國—原物料案」之小組認為當產品符合重要 (important)、必需 (necessary)、或不可或缺 (indispensable) 之意思時，即符合「根本重要」之評估<sup>45</sup>。在解釋「嚴重短缺」時，小組認為除了字面意義外，尚需考量條文之上下文，亦即該嚴重短缺必須是暫時性或是會在一定時間內結束之情況<sup>46</sup>。小組認為「暫時」意謂著該措施需固定在一期間內且在限制情況下方得為之，且需能與 GATT 1994 第 20 條 (g) 款保護可能枯竭自然資源間調和<sup>47</sup>。小組肯認鋁土氧石 (Bauxite) 乃是製造鋼鐵的重要原料，亦是中國國內市場和出口市場之重要產品<sup>48</sup>。惟小組認為中國對系爭產品之出口限制至少十年，亦無表示何時撤銷措施，種種跡象顯示此限制措施會持續直至儲存量被耗盡之時，因此不符合暫時性要件<sup>49</sup>。此外，小組不認為系爭原料面臨嚴重短缺，即使系爭原料只剩 16 年之儲備量，也不致嚴重到構成危機的程度，因為若措施需施行 16 年直到該原料全部消失，已悖離嚴重短缺之含義<sup>50</sup>。因此小組不接受以中國以 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款做為抗辯之理由，上訴機構亦支持小組見解<sup>51</sup>。

本文認為印尼之系爭措施中，「出口數量限制」與「國內銷售義務」之規定較有可能主張 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款之適用。檢視本案之「出口數量限制」與「國內銷售義務」措施，系爭產品需符合「根本重要」及「嚴重短缺」，且須具備「暫時性措施」之要件，才有 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款之適用。在「出口數量限制」措施上，印尼為鎳礦主要生產與出口國，因此鎳礦確實可能被

<sup>44</sup> *Id.* ¶ 7.213.

<sup>45</sup> *Id.* ¶ 7.275.

<sup>46</sup> 如果自然資源的短缺永遠不會結束，即不可能用暫時性的出口限制來「緩解或防止」此自然資源的短缺問題，惟若採取此措施能處理保護可枯竭的自然資源，則應採取這種措施，直至自然資源完全耗盡為止。*Id.* ¶ 7.297.

<sup>47</sup> *Id.* ¶ 7.255；因為 WTO 協定間各條款之和諧性不應該被破壞，如果 GATT 1994 第 11.2(a) 使衝口限制措施得長時間實施，會破壞 GATT 1994 第 20(g) 款的本質。*Id.* ¶ 7.298.

<sup>48</sup> *Id.* ¶ 7.340.

<sup>49</sup> *Id.* ¶ 7.350.

<sup>50</sup> *Id.* ¶ 7.351.

<sup>51</sup> Appellate Body Report, *China—Raw Materials*, ¶ 344.



印尼視為其國內根本重要之產品；於判斷「暫時性措施」時，「中國—原物料案」的小組表示措施需固定在一期間內且在限制情況下方得為之，然而鎳礦出口限制政策始於 2014 年，且印尼亦無說明措施停止之時，因此「出口數量限制措施」是否符合暫時性措施之要件不無疑慮；判斷「嚴重短缺」時，有相關消息指出，印尼主張其國內鎳礦只剩下七年半的儲備量<sup>52</sup>，雖然本文無法確切得知鎳礦資源剩餘存量，但從「中國原物料案」觀之，暫時性措施需與嚴重短缺有相當之連結，在不符暫時性措施之要件的情況下，較難使人信服該出口數量限制之目的為預防或減緩嚴重短缺，故針對「出口數量限制措施」，本文認為印尼若欲主張適用 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款，成功的機率不高。至於「國內銷售義務」，本文認為若印尼得證明鎳礦達嚴重短缺，鑒於此義務僅實施三年就結束，尚有可能被認定為暫時性措施通過本要件之機率可能較高。因此本文認為印尼有機會成功以 GATT 1994 第 11.2 條 (a) 款作為「國內銷售義務」之抗辯。

### 三、GATT 1994 第 11.2 條 (b) 款

根據 GATT 1994 第 11.2 條 (b) 款之規定，為適用國際貿易中商品之分類、分級或行銷之標準或規範之必要，而為之進口與出口之禁止或限制，將無第 11.1 條之適用。在「加拿大—未加工緋魚與鮭魚出口措施案」中，加拿大主張其禁止出口未經處理的緋魚和鮭魚之措施符合 GATT 1994 第 11.2 條 (b) 款，因為該規定是針對魚類之行銷標準，旨在維持高品質之罐裝和冷凍產品之供應所創造的「市場利基 (market niche)」<sup>53</sup>。小組首先判斷加拿大措施是否為適用標準所「必要」，其認為加拿大雖主張該措施是為維持魚類品質而禁止出口未加工緋魚與鮭魚，但事實上縱使系爭未加工緋魚與鮭魚適用魚類出口的一般標準，其仍無法出口，因此系爭措施不具「必要」性<sup>54</sup>。再者，小組檢視「行銷規範」要件，其認為本要件並非泛指所有關於促進國外銷售之規範，而是限於與行銷相關的規範<sup>55</sup>。因此，加拿大廣泛解釋行銷規範一詞，將造成所有為保護國內產業和使其得以銷往國外之進口或出口限制，都可以豁免於數量限制禁止原則，此一解釋已超出本款之目的，故小組裁定本案的出口限制措施並非「行銷規範」<sup>56</sup>。同理可知，若有當事國主張本款，其標準或規範必須以分類、分級或行銷為目的。

本文認為印尼之系爭措施中，「國內加工要求」之規定有 GATT 1994 第 11.2 條 (b) 款之適用。本案印尼規定採礦產品需在本地進行加工或精煉活動使其增值方得出口，若未遵守此義務則該礦物將無法出口。礦物為本款之商品應無疑義，而印尼可能主張該規定是為分類、分級或行銷之標準或規範之必要，有助於維持

<sup>52</sup> Ian Morse, *When Two Elephants Fight: EU, Indonesia Tussle Over Resources*, ALJAZEERA (Dec. 20, 2019), <https://www.aljazeera.com/ajimpact/elephants-fight-eu-indonesia-tussle-resources-191220092337118.html>.

<sup>53</sup> Panel Report, *Canada—Salmon*, ¶¶ 3.16-3.18.

<sup>54</sup> *Id.* ¶ 4.2.

<sup>55</sup> *Id.*

<sup>56</sup> *Id.*

礦產品品質。若要主張本款，印尼的措施必須符合本款之「必要性」要件、且相關標準必須是「分類、分級或行銷之標準或規範」。就論後者而言，印尼在部分鬆綁出口禁令期間，要求需先在本地進行加工或精煉活動「使其增值」，此一要求似乎是為了提高此類產品的出口價格，並非為了產品的「分類、分級或行銷」，因此，印尼恐怕較難成功主張本款。若本措施並非屬於「分類、分級或行銷」措施，則暫不續行分析「必要性」之要件。

### 參、本案於 GATT 1994 第 20 條 (g) 款下之法律分析

印尼「礦物和煤炭開採第 4/2009 號法」(Law of the Republic of Indonesia Number 4 of 2009 on Mineral and Coal Mining) 之前言指出礦產和煤炭代表了不可再生的自然財富<sup>57</sup>，同法第 3 條亦指出管理礦產和煤炭之目的包含「確保礦產與煤炭的開採利益得持續且顧及對自然環境的影響」<sup>58</sup>，故可推測印尼的出口限制措施的目的是為了自然環境的保護。故本文認為印尼在將來的訴訟上極可能主張以保護「可能枯竭之自然資源」的 GATT 1994 第 20 條 (g) 款來正當化全面禁止鎳礦出口之規定，因此本條之分析將聚焦於 (g) 款。該款係容許有關保護可能枯竭之自然資源之措施，惟此等措施之生效須與國內之生產或消費限制相關聯<sup>59</sup>。本文認為由於「國內加工要求」、「國內銷售義務」以及「出口許可證」之規範與 (g) 款所欲保護之自然資源無關，較難通過關聯性檢驗，故此部分將聚焦於印尼「出口數量限制」之措施，對其進行 GATT 1994 第 20 條 (g) 款下之正當性分析。值得注意的是，印尼日後若欲在訴訟上主張本條作為抗辯，其負有舉證的義務<sup>60</sup>。

#### 一、GATT 1994 第 20 條 (g) 款

GATT 1994 第 20 條採用二階段測試 (Two-tier Test) 來進行分析。首先，案例法中已肯認，需先針對系爭措施是否符合第 20 條所列舉之例外情形範圍，若屬之，即暫時具有正當性<sup>61</sup>。接著，須檢視系爭措施是否符合本條前言，亦即該措施不至於對相同條件下之不同國家，構成專斷或不正當的歧視，或造成對國際貿易之隱藏性限制<sup>62</sup>。本條 (g) 款係容許基於保護可能枯竭之自然資源為目的的措施，惟其須符合以下要件：其係關於保護「可能枯竭之自然資源」、係「關於」

<sup>57</sup> Law of the Republic of Indonesia Number 4 of 2009 on Mineral and Coal Mining, pml 1, (“[T]he minerals and coal that buried in the mining jurisdiction of Indonesia represents non-renewable natural wealth which is a gift...”) [hereinafter Mineral and Coal Mining Law].

<sup>58</sup> *Id.* art. 3, (“[T]o guarantee the benefits of mineral and coal mining are continuing and perceptible of the natural environment.”).

<sup>59</sup> 林彩瑜，WTO 制度與實務-世界貿易組織法律研究(三)，1 版，頁 152-153 (2011)。

<sup>60</sup> GATT 1994 第 20 條舉證責任落於援引該特定條款之被控訴方。Appellate Body Report, *European Communities—Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries*, ¶ 95, WT/DS246/AB/R (Apr. 7, 2004).

<sup>61</sup> PETER VAN DEN BOSSCHE & WERNER ZDOUC, *supra* note 12, at 552.

<sup>62</sup> *Id.*

保護可能枯竭之自然資源、和限制措施的生效與國內限制措施相關聯<sup>63</sup>。以下就上述三要件以及前言部分進行分析，將先介紹小組在過往案例中的判斷標準，再說明本案印尼全面禁止鎳礦出口的規定得否以 GATT 1994 第 20 條 (g) 款正當化。

### (一) 可能枯竭之自然資源

過往上訴機構認為 GATT 1994 第 20 條 (g) 指涉之自然資源不限於生物，也不限於稀少或瀕臨消失之情況，因此在此種範圍極廣之定義下，幾乎所有天然資源皆可納入<sup>64</sup>。在「中國—原物料案」與「中國—稀土案」中，鋁土氧石、螢石等原物料或稀土等原物料皆被認定為可能枯竭之自然資源<sup>65</sup>，因此本案所涉及的鎳礦可以落入可能枯竭之自然資源的範圍應無疑義。

### (二) 係「關於」保護可能枯竭之自然資源

過往 WTO 案例指出，系爭措施的「目的與手段」間必須具「密切和真正 (close and real)」之關係<sup>66</sup>。而評估系爭措施與保護間之關係時，必須注重系爭措施的設計與結構是以保護可能枯竭之自然資源為目的<sup>67</sup>，且不需評估系爭措施的實際效果<sup>68</sup>。在「中國—原物料案」中，小組認為中國所提出之「全國礦產資源規劃 (National Mineral Resources Plan)」、「國土資源等部門對礦產資源開發進行整合意見通知 (The Notice of Opinions of Authorities on the Integration of Exploitation of Mineral Resources)」等資料未能證明係出於對系爭原物料之保護<sup>69</sup>，且中國未解釋對系爭原物料課徵 15% 之關稅與處理系爭原物料永續發展之關聯<sup>70</sup>。因此小組認為中國未能證明系爭措施是有關於保護原物料，不符本要件。

在「中國—稀土案」中，小組認為中國所提出「2012 年農產品和工業品出口配額總量」等資料未明確指出系爭措施是「關於」保護稀土等可能枯竭之自然資源<sup>71</sup>。中國僅說明在設定出口配額時考量的因素，但並無法解釋系爭措施與保護之間的關係<sup>72</sup>。中國需要證明其出口配額措施之目的「實際上」與自然資源保護相關，而非設定系爭措施時之主觀想法或意圖<sup>73</sup>。小組並不關切立法者或監管者

<sup>63</sup> *Id.* at 565.

<sup>64</sup> Appellate Body Report, *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, ¶ 131, WTO Doc. WT/DS58/AB/R (adopted Nov. 6, 1998).

<sup>65</sup> Panel Report, *China—Raw Materials*, ¶ 7.369; Panel Report, *China—Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, ¶ 7.365.

<sup>66</sup> Appellate Body Report, *China—Raw Materials*, ¶ 355.

<sup>67</sup> Panel Report, *China—Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, ¶ 7.290.

<sup>68</sup> *Id.*, ¶ 7.379.

<sup>69</sup> Panel Report, *China—Raw Materials*, ¶¶ 7.422-7.423.

<sup>70</sup> *Id.* ¶ 7.432.

<sup>71</sup> Panel Report, *China—Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, ¶ 7.405.

<sup>72</sup> *Id.* ¶ 7.472.

<sup>73</sup> *Id.*

的意圖，反而是對事實進行客觀審查，以確定中國系爭措施的設計和結構是否出於保護目的<sup>74</sup>。

本文認為印尼日後可能得根據其「礦物和煤炭開採第 4/2009 號法」主張系爭措施係為了保護可能枯竭的自然資源。但借鏡於前案，印尼不能僅說明設立出口限制措施之主觀考量，例如保留原物料係以備將來使用，其須要證明措施之目的「實際上」確實與鎳礦資源保護相關。因此，若印尼要依 GATT 1994 第 20 條 (g) 款正當化其措施，其須證明出口限制政策對鎳礦之保護。

### (三) 限制措施之生效必須與限制國內之生產或消費相關聯

一國在對進口產品實施限制的同時，亦須對國內產品實施限制，方具備公平性 (even-handed)<sup>75</sup>。在 WTO 過往案例中，上訴機構指出 GATT 1994 第 20 條 (g) 本身就包含公平性要求<sup>76</sup>。上訴機構認為，限制措施之「生效 (make effective)」，在法律上指的是該系爭措施之執行 (operation)、採用 (adopted) 或應用 (applied)，而「生效與國內生產或消費產生關聯」，則是指系爭措施須與限制國內生產或消費共同施行<sup>77</sup>，至於出口數量限制措施之目的目的是否是為了確保國內生產或消費限制之有效性，則在所不論。此外，本款僅要求國內限制和出口限制同時存在且一同運作，便滿足公平性要求，並未要求國內和國外消費者間須平均分擔資源保護的責任<sup>78</sup>。

在「中國—原物料案」中，小組首先檢驗，中國是否「限制國內之生產或消費」<sup>79</sup>。小組承認中國的措施使生產成本增加，潛在地降低開採量，惟必須檢視此些措施是否真的限制國內生產或消費<sup>80</sup>。對此，會員實施的國內限制措施必須與出口限制措施「同時」存在與執行，而不能仰賴未來或潛在之國內限制措施<sup>81</sup>。小組認為中國 2010 年所提出的生產管制上限高於實際生產量，因此未有限制生產或開採的效果，僅潛在地限制未來國內的供給量<sup>82</sup>；此外，小組檢視公平性要件，認為只有當國內需求大於可獲得之數量時，國內消費量才會受到國內生產量之拘束<sup>83</sup>。故若要證明中國措施不具歧視性，中國須要證明出口配額對外國使用者的影響，與限制國內生產或消費措施間相平衡，然中國未提供足夠證據，因此小組無法判斷中國是否符合上述情況<sup>84</sup>。惟小組上述見解遭上訴機構推翻，上訴

<sup>74</sup> *Id.*

<sup>75</sup> Panel Report, *China—Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, ¶ 7.317.

<sup>76</sup> Appellate Body Report, *China—Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, ¶ 5.124.

<sup>77</sup> Appellate Body Report, *China—Raw Materials*, ¶ 353, 356.

<sup>78</sup> Appellate Body Report, *China—Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, ¶ 5.168.

<sup>79</sup> Panel Report, *China—Raw Materials*, ¶ 7.437.

<sup>80</sup> *Id.*

<sup>81</sup> *Id.* ¶ 7.455.

<sup>82</sup> *Id.* ¶¶ 7.456, 7.457.

<sup>83</sup> *Id.* ¶¶ 7.463, 7.464.

<sup>84</sup> *Id.* ¶ 7.465.

機構強調本款僅要求對國內生產或消費產生限制，而無須具有實際的限制效果<sup>85</sup>。

在「中國—稀土案」中，小組認為中國未能證明市場開放之條件、數量限制措施、資源稅 (resource tax) 和環境保護的規範對中國國內生產或消費有所限制<sup>86</sup>。再者，縱使對中國國內生產或消費有所限制，小組亦指出其無法辨別開採配額、出口配額和生產配額間的協調<sup>87</sup>，因為先確定出口配額，再宣布每批生產配額，將造成大多數出口商不能立即確定稀土的供應量<sup>88</sup>。於本案中，小組認為出口配額限制只影響到國外消費者，並未使國內外消費者間平均分擔資源保護的義務<sup>89</sup>，惟該見解遭上訴機構推翻，上訴機構指出本款並不以要求國內外消費者間平均分擔義務為必要<sup>90</sup>。

本文認為，於印尼允許出口低含量鎳礦期間，印尼可能主張其基於「印尼礦物和煤炭開採第 4/2009 號法」之規定，中央政府有權決定每一年及每個省份的商品生產量<sup>91</sup>，因此，印尼不僅限制高含量鎳礦之出口，亦對國內的鎳礦生產設有限制，使國內生產者不得無上限開採，如此一來，在設有出口限制的同時，也對其國內生產有所限制，「同時」存在與執行國內限制措施與出口限制措施，故似能符合達成保護自然資源的目標。惟借鏡於前案，印尼日後須證明其對國內鎳礦生產之限制與其對出口之限制範圍應相同並相互協調，且不該高於實際生產額。此外，此兩措施應同時存在、一同運作始得滿足公平性之要求。

## 二、GATT 1994 第 20 條前言

若印尼通過 GATT 1994 第 20 條 (g) 款的檢驗，尚需檢視系爭措施是否符合第 20 條前言。在中國原物料案，因為系爭的出口限制措施不符合 (g) 款要件，

<sup>85</sup> Appellate Body Report, *China—Raw Materials*, ¶ 361.

<sup>86</sup> Panel Report, *China—Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, ¶ 7.563-7.564；在中國稀土案中，小組認為中國所主張的市場准入條件，未能證明此措施如何限制國內稀土礦商和生產商或在現有採礦生產項目中稀土的生產或提取；數量限制措施未能證明生產配額對國內有消費限制；資源稅 (Resource Tax) 增加在長期來看可能導致需求減少，進而限制了生產，惟中國沒有提供足夠的證據說服小組該稅收將能夠限制國內實質的生產；最後環境保護的規範確實會給企業帶來合規成本，惟小組認為環境費用是企業為解決稀土開採和生產造成的市場外部性而施加的基本費用。Panel Report, *China—Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, ¶¶ 7.501, 7.544, 7.554.

<sup>87</sup> 中國出口配額、開採配額和生產配額是在不同時間分批設置的措施，於 2011 年底設置第一批開採配額和出口配額；2012 年 1 月設置第一批生產配額；2012 年 4 月設置第二批開採配額；2012 年 5 月增加出口配額；2012 年 6 月設置第二批生產配額；以及 2012 年 8 月設置第二批出口配額。Id. ¶ 7.577.

<sup>88</sup> Id.

<sup>89</sup> Id. ¶ 7.331.

<sup>90</sup> Appellate Body Report, *China—Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, ¶ 5.136.

<sup>91</sup> Mineral and Coal Mining Law, art. 5.3, (“In the implementation of control...the Government possesses the authority to determine the amount of production of every commodity per year in every province.”).

故小組未進行本條前言的審理<sup>92</sup>，故以下僅以「中國—稀土案」為例，說明第 20 條前言的要件審查。小組於「中國—稀土案」檢驗 GATT 1994 第 20 條前言的方法，首先判斷是否有歧視或造成對國際貿易之隱藏性限制<sup>93</sup>；再者，若有歧視之情形，需判斷系爭措施根本原因是否基於保護<sup>94</sup>；最後，考慮是否有可以避免或降低歧視性的替代措施<sup>95</sup>。

於「中國—稀土案」中，控訴方認為，中國實施的出口配額措施對其他 WTO 成員造成歧視，並給不受出口配額限制的中國國內稀土使用者優勢<sup>96</sup>，且中國的出口配額措施亦對國內與外國使用者間造成歧視，因為外國使用者須以較高價取得與國內使用者相同的產品<sup>97</sup>。中國主張，在 2011 年的稀土配額未被使用完的情況下，2012 年的出口配額數量與 2011 年一樣，充分符合外國使用者需求<sup>98</sup>。中國並指出國內外稀土沒有價差，因此不存在不正當歧視<sup>99</sup>。本案小組認為，中國未提出證據證明不存有價格歧視，且「未被使用完的配額」不能視為不歧視的證據，蓋因中國長期實施出口限制，已使國際市場適應長期扭曲<sup>100</sup>。再者，小組檢視中國出口配額是否以「保護」為考量<sup>101</sup>，對此，小組認為中國開採的稀土有 80% 為內需，故中國實施出口配額的根本原因非基於保護自然資源，而是為了確保在最低開採量下，國內消費者仍受益<sup>102</sup>。最後，於替代措施方面，控訴方提出了數項替代措施，例如同時針對本國銷售或生產設置配額、改採用出口許可制、或是針對出口設定相關條件等等，小組認為控訴方提出的替代方案是合理可用的，且似乎能達到中國期望的保護水準，但中國卻未解釋為何不採取此等較不具有歧視性或與 WTO 規範一致的替代措施<sup>103</sup>。故小組裁決中國出口配額措施未符合 GATT 1994 第 20 條前言<sup>104</sup>。

本文認為，相較於中國的出口配額措施，印尼採行更嚴格的出口禁止限制措施，造成只有印尼本國業者可以使用鎳礦，而外國業者完全無法使用之情形，故有造成歧視。此外，若以保護自然資源為目的，印尼若無法說明其同時也有針對國內鎳礦的使用加以限制或禁止，則此一措施可能被認定為與「保護」無關，進而可能構成不正當的歧視。最後，印尼是否施行對國內鎳礦的銷售或生產之類似的限制措施、或是可以證明替代措施（例如符合 GATT 1994 規定的出口關稅措施）無法合理可得也無法達成印尼所欲追求的保護目標等等，才比較有機會通過

<sup>92</sup> Panel Report, *China—Raw Materials*, ¶ 7.617

<sup>93</sup> Panel Report, *China—Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, ¶ 7.349.

<sup>94</sup> *Id.* ¶ 7.352.

<sup>95</sup> *Id.* ¶ 7.354.

<sup>96</sup> *Id.* ¶ 7.618.

<sup>97</sup> *Id.*

<sup>98</sup> *Id.* ¶ 7.619.

<sup>99</sup> *Id.* ¶ 7.623.

<sup>100</sup> *Id.* ¶ 7.632.

<sup>101</sup> *Id.* ¶ 7.657.

<sup>102</sup> *Id.* ¶ 7.660.

<sup>103</sup> *Id.* ¶ 7.677.

<sup>104</sup> *Id.* ¶ 7.680.

本條前言檢驗。綜上，本文認為印尼日後若要在訴訟上主張沒有對國際貿易造成專斷或不正當的歧視，有相當的難度，惟本文對於印尼現行國內針對鎳礦的管制措施無法有全面的掌握狀況下，較難完整的預測與分析印尼可能於此要件上所提出的抗辯事由。

#### 肆、結論

印尼政府宣布今(2020)年1月起完全禁止鎳礦出口的政策後，使鎳鐵和不鏽鋼成品價格大漲，亦使許多國家擔心鎳礦短缺問題<sup>105</sup>。儘管出口限制措施會造成國際市場動盪，但當會員係基於環境保護之目而採取出口限制措施時，保護自然資源與國際貿易間的權衡成為一大難題。印尼出口數量限制、國內加工要求、國內銷售義務和出口許可證要求都可能違反 GATT 1994 第 11 條下禁止數量限制措施之義務。惟是否得以第 11.2 條 (a) 款或 (b) 款正當化印尼措施，本文認為印尼難以第 11.2 條 (a) 款來正當化出口數量限制措施，但有機會正當化國內銷售義務；亦難以 GATT 1994 第 11.2 條 (b) 款正當化國內加工要求。此外，就出口數量限制措施，印尼可能會主張 GATT 1994 第 20 條 (g) 款一般例外規定，雖然本案鎳礦無庸置疑屬於可枯竭之自然資源，但若印尼要提出抗辯，須注意出口限制與保護可能枯竭的自然資源間的關聯，以及出口限制措施的生效與國內限制措施相關聯以及前言部分之解釋。透過上述分析，可以得知印尼要主張其鎳礦出口限制措施並非易事，再加上印尼又負擔 GATT 1994 第 11.2 條和第 20 條的舉證責任，更是加重正當化其措施的困難度。

---

<sup>105</sup> Mai Nguyen & Wilda Asmarini, *Miners Welcome Indonesian Export Ore Ban, Plan Smelting Expansion*, REUTERS (Sept. 12, 2019), <https://www.reuters.com/article/us-nickel-indonesia/miners-welcome-indonesian-export-ore-ban-plan-smelting-expansion-idUSKCN1VW2AP>.