

美國就墨西哥能源政策提出 USMCA 下的諮商請求

傅語萱 編譯

摘要

美國於今 (2022) 年 7 月 20 日向墨西哥提出《美國—墨西哥—加拿大協定》下的諮商請求，主張墨西哥的能源措施及政策違反該協定相關規範。美國對墨西哥的指控可分成 4 個部分。首先，墨西哥於 2021 年通過之「電力產業法」修正案要求國家能源控制中心 (CENACE) 優先採用墨西哥公用事業公司 (CFE) 所產出的電力，等於是在電力市場上獨惠 CFE。再者，墨西哥延宕或拒絕發給民營公司發電許可，甚至撤銷相關許可，妨礙了民間於再生能源發電設施、燃料之進出口、燃料貯存設施的營運與建造、以及零售加油站等方面之投資。另外，關於車用柴油最高硫含量之要求，只有墨西哥國營的 Pemex 公司於 2019 年底獲准延後五年符合，造成其他同類業者之競爭不利益。最後，墨西哥能源部於 2022 年 6 月要求修改天然氣管線整合系統營運商所適用之條款，迫使系統用戶只能向 CFE 或 PEMEX 購買天然氣。若美墨雙方無法透過諮商解決爭端，則雙方將循《美國—墨西哥—加拿大協定》中的爭端解決程序解決此次爭端。由於此次爭議涉及多項能源產業，故其爭訟結果對北美能源產業具有重要意義；值得注意的是該爭端解決程序並無礙私人投資者對墨西哥政府訴諸投資仲裁。

(取材資料：Roberto Arena Reyes Retana, Daniel Aranda & David Berezowsky, *The United States Seeks Consultations with the Mexican Government Regarding Mexico Energy Policy Under the USMCA*, FOLEY & LARDNER LLP (July 26, 2022), <https://www.foley.com/en/insights/publications/2022/07/united-states-consultations-mexican-govt-energy>.)

美國近日依《美國—墨西哥—加拿大協定 (United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA)》第 31 章之規定，向墨西哥政府提出爭端解決之諮商請求¹。此次諮商與墨西哥總統羅培茲歐布拉多 (Andres Manuel Lopez Obrador) 執行

¹ *United States Requests Consultations Under the USMCA Over Mexico's Energy Policies*, U.S. TRADE REPRESENTATIVE [USTR] (July 20, 2022), https://ustr.gov/sites/default/files/US%20Cons%20Req%20Mexico%20energy_072022.pdf; Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, art. 31.4.1, July 1, 2020 Text, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between> (last visited Sept. 30, 2022) [hereinafter USMCA].

的新能源政策有關，該政策主要是在強化墨西哥在能源及天然氣領域之國有企業，受益者包括墨西哥公用事業公司 Comisión Federal de Electricidad (CFE) 及國有石油與天然氣公司 Petroleos Mexicanos (Pemex)²。

對於上述政策，美國政府及國會自 2020 年 10 月起，便已多次對之表達關切，因其違反了 USMCA 的規定，而對美國投資者產生負面影響³。美國之氣候變遷特使約翰·克里 (John Kerry) 甚至在過去 11 個月訪問墨西哥 4 次，以便與墨西哥總統討論墨國的新能源政策及能源轉型⁴。然而，枉費上述諸多努力，墨方並未做出任何改變⁵。

以下先介紹美國提出之 4 大指控，然後說明如美墨雙方無法透過諮商解決爭議，後續之 USMCA 爭端解決程序，最後並補充投資人仍得對墨西哥政府訴諸仲裁之可能性。

壹、美國提出之諮商內容

美國指出墨西哥新能源政策及措施不符合 USMCA 規定，特別是有關市場開放、投資、國有企業、公告（透明化）及行政程序的條文⁶。

一、墨西哥電力產業法之修正版本

2021 年，墨西哥國會通過了「電力產業法 (Electricity Industry Law)」之部分修正⁷。其主要修改的內容之一包括國家電力系統調度規則之改變⁸。根據「電力產業法」修正後之條文，墨西哥原本獨立的系統營運者——國家能源控制中心 (CENACE)，需優先採用 CFE 擁有之發電站所產出的電力⁹，即使該等電力並未比民間發電站所產出之電力更清潔或更具成本效益。這些措施等於阻止了民間投資者進入電力市場，因為獨惠 CFE¹⁰。

² USTR, *supra* note 1.

³ See Ana Rosa Quintana, *Economic and Security Challenges for AMLO*, GIS REPORT (Nov. 10, 2020), <https://www.gisreportsonline.com/r/mexico-crisis/>.

⁴ *Special Presidential Envoy for Climate John Kerry and Ambassador Salazar Meet with President Lopez Obrador*, U.S. EMBASSY & CONSULATES IN MEXICO (Apr. 1, 2022), <https://mx.usembassy.gov/special-presidential-envoy-for-climate-john-kerry-and-ambassador-salazar-meet-with-president-lopez-obrador/>; *U.S. Climate Envoy Kerry Urges Mexico to Accelerate Energy Transition*, REUTERS (June 15, 2022), <https://www.reuters.com/business/environment/us-climate-envoy-kerry-urges-mexico-accelerate-energy-transition-2022-06-14/>.

⁵ *See Id.*

⁶ USMCA, Chapters 2, 14, 22, 29.

⁷ USTR, *supra* note 1, para. 1, n. 3.

⁸ *Id.* para.1.

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

二、民營企業在墨西哥能源產業之投資受到阻礙

美國政府亦主張民營公司在墨西哥能源產業之營運受到阻礙，因為墨國政府遲延、或拒絕授予發電許可以及相關之變更，即使已授予之發電許可與許可變更，亦有被撤銷情形¹¹。此些措施妨礙了民間於再生能源發電設施之營運、燃料之進出口、燃料貯存設施之營運、或零售加油站之興建與經營等方面之投資¹²。

三、墨西哥額外給予 Pemex 五年達成車用柴油規範之最高硫含量要求的延長時間

2019 年 12 月，墨西哥能源監管委員會 (Energy Regulatory Commission, ERC) 對於車用柴油標準不得逾最高硫含量要求之義務，僅授予 Pemex 一家得享有五年後才須符合之優惠¹³。

四、關於墨西哥天然氣運輸服務的規範

2022 年 6 月 13 日，墨西哥能源部 (Ministry of Energy) 致 ERC 及 CENAGAS 公函，促請 ERC 修改國家天然氣管線整合系統 (SISTRANGAS) 營運商應適用之一般條款及條件，以便強迫 SISTRANGAS 的用戶向 CFE 或 PEMEX 購買天然氣¹⁴。

貳、USMCA 下的爭端解決程序

根據 USMCA 第 31 章，美墨雙方應在諮商請求送達後的 30 天內展開諮商，且諮商程序應行保密¹⁵。若美墨雙方未能在美國提出諮商請求後的 75 天內解決爭端，則美國政府可要求成立專家小組 (panel)¹⁶。另，小組應在提出成立小組之請求後約 200 天內做出爭端的最終報告¹⁷。

USMCA 第 31 章下的爭端解決機制時間表

¹¹ *Id.* para. 3.

¹² *Id.*

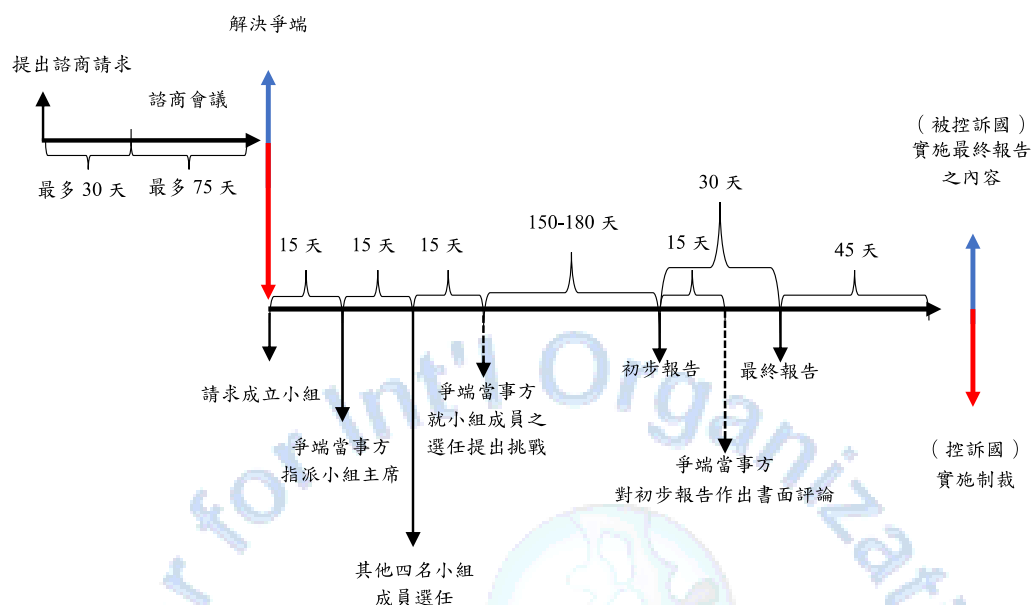
¹³ *Id.* para. 10, n. 6.

¹⁴ *Id.* para. 12, n. 9.

¹⁵ USMCA, arts. 31.4.5(b), 31.4.9.

¹⁶ *Id.* art. 31.6.1(b).

¹⁷ *Id.* art. 31.17.



另外，若美國政府勝訴，墨西哥政府將被迫廢止國會通過的「電力產業法」修正案，該修正案原是強制 ERC 配合政府之能源改革¹⁸。否則，直到雙方就爭端的解決方案達成共識前，美國政府得暫停原給予墨西哥之優惠，其幅度應等同於墨西哥之不符合措施所導致之美國利益被剝奪與減損的程度¹⁹。

參、未來可能發展以及訴諸投資仲裁之可能

無論是透過諮商或正式的小組程序解決此次爭端，其對北美能源產業皆可能有重要意義，特別是考慮到系爭措施影響到廣大範圍的能源資源及技術，從再生能源到化石燃料皆包含在內²⁰。重要的是，在 USMCA 的程序規則下，專家小組除了能聽取爭端當事方政府的意見外，亦得考慮非政府實體（non-governmental entities）在爭端過程中所提交的書面意見²¹。

此外，此種國家與國家間的爭端解決程序既不會阻礙，也不會阻止私人投資者因上述新能源政策，向墨西哥政府提起投資仲裁。是以，持有發電許可、零售加油站許可及/或燃料進出口許可的私人投資者受到 USMCA 或 CPTPP 的保護，

¹⁸ *Id.* art. 31.18.1; see Rafael Llano et al., *Energy Investors Face Mexico Risks in the Electricity and Lithium Sectors*, WHITE & CASE (July 19, 2022), <https://www.whitecase.com/insight-alert/energy-investors-face-mexico-risks-electricity-and-lithium-sectors>.

¹⁹ USMCA, art. 31.19.1.

²⁰ David E. Bond, Francisco de Rosenzweig & Brian Picone, *United States and Canada Request Consultations Over Mexico's Energy Policies Under USMCA*, WHITE & CASE (July 21, 2022), <https://www.whitecase.com/insight-alert/united-states-and-canada-request-consultations-over-mexicos-energy-policies-under>.

²¹ USMCA, art. 31.11.1(e).

而有權向墨西哥政府提出投資仲裁²²。



²² *Id.* arts. 14.1, 14.D.3.1(a); Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, arts. 9.1, 9.19.1(a), Mar. 8, 2018, <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/TPP/Text-ENGLISH/9.-Investment-Chapter.pdf>.