

俄羅斯訴歐盟（DS476）天然氣相關措施 WTO 爭端解決案例評析

財團法人台灣綜合研究院

國家與國家之間的貿易爭端主要循世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）爭端解決（Dispute Settlement）機制，DS476 一案係為能源領域極少數同時涉及能源產品與服務（包含投資）以及 WTO 規範義務之案例，有助於我國對國際能源貿易爭端與裁決有更深層與全面之認識。以下簡述案例背景，包括其緣由與爭訟過程，再根據個別系爭措施，說明其意涵，並對系爭 WTO 義務、雙方論點、以及判決結果進行研析。

一、案例背景

為改善歐盟能源市場之運作與解決結構性問題，2009 年 7 月歐洲理事會（European Council）正式批准「第三能源套案」（the Third Energy Package, TEP），其中與天然氣市場相關之措施主要制定於天然氣指令（Directive 2009/73/EC），其範疇涵蓋歐盟天然氣產業之組成、運作、市場進入，以及授權輸送、配銷、供應與儲存天然氣之標準與流程，旨在增加天然氣供給之市場競爭與提升歐盟能源安全。TEP 中另一項與天然氣相關之重要措施為跨歐洲能源網絡措施（Trans-European Networks for Energy measure, TEN-E 措施），係透過促進跨境基礎建設之投資，使歐盟能源政策更臻於完善。

然而，歐盟此舉引起俄羅斯不滿。長久以來，歐盟與俄羅斯在天然氣領域具有極深切之互賴關係。俄羅斯認為，TEP 將嚴重影響俄羅斯天然氣供應商與服務業者之權益，因此，俄羅斯以 TEP 數項措施之施行違反 WTO 義務為由，於 2014 年提請進入 WTO 爭端解決程序。歷經 4 年多的諮商與調查過程，2018 年 8 月專家小組（Panel）

就歐俄之間的能源爭端案件（DS476：European Union and its Member States—Certain Measures Relating to the Energy Sector）發表報告。專家小組駁回大部分俄羅斯之指控，但亦裁定歐盟部分政策構成對俄羅斯天然氣企業之歧視，需盡快改進以符合 WTO 規範。歐盟與俄羅斯不服判決結果，於 2018 年 9 月相繼提出上訴與反上訴，但由於上訴機構人力短缺，且此案牽涉議題複雜，此案目前仍在上訴審理階段，等待進入聽證之程序。此案時程說明請見表 1。

表 1 DS476 爭端解決過程大事紀

日期	主要內容
2014.04.30	針對歐盟「第三能源套案」相關指令、規定、配套實施以及決定，俄羅斯提出諮商請求
2014.06.23 2014.07.10	俄羅斯與歐盟先後進行兩次諮商，皆未能達成協議
2015.05.11	俄羅斯要求成立爭端解決小組
2015.07.20	爭端解決機構成立專家小組
2015.07.20	巴西、中國大陸、印度、日本、烏克蘭、美國、哥倫比亞、韓國、沙烏地阿拉伯相繼保留其第三方權利
2016.03.07	專家小組成員確定
2017.08.08	專家小組發表期中報告
2018.08.10	發表專家小組報告
2018.09.21	歐盟提出上訴
2018.09.26	俄羅斯提出反上訴
2018.11.20	上訴機構通知爭端解決機構，其無法於規定之 60 日與 90 日期限內提出上訴機構報告

資料來源：本計畫彙整。

二、本案系爭措施、條款與專家小組判決結果

俄羅斯控訴之要點涵蓋 7 項措施，分別為拆分措施（unbundling measure）、公立機構措施（public body measure）、液化天然氣措施（LNG measure）、上游管線網絡措施（upstream pipeline networks measure）、基礎建設豁免措施（infrastructure exemption measure）、

第三國認證措施（third-country certification measure）及跨歐洲能源網絡措施（TEN-E measure），措施之主要內容請見表 2。

表 2 DS476 系爭措施主要內容

系爭措施	內容
拆分措施	天然氣生產/供應與輸氣服務應進行拆分，歐盟會員國可根據其偏好，選擇採用所有權拆分（ownership unbundling, OU）、獨立系統營運商（independent system operator, ISO）或獨立輸氣營運商（independent transmission operator, ITO）等三種拆分模式。會員國至少須採用三者其一，但亦可採用二至三種拆分模式
公立機構措施	若輸氣系統營運商/輸氣系統與天然氣生產/供應由兩個相互獨立之公立機構執掌，則不需進行拆分
液化天然氣措施	LNG系統營運商不需遵守指令中輸氣系統營運商適用之拆分義務，但需遵守指令第32條第三方進入（third-party access, TPA）規範
上游管線網絡措施	上游管線網絡與上游管線網絡營運商不需遵守輸氣系統與輸氣系統營運商適用之拆分與費用相關法規。上游管線網絡營運商亦不需遵守輸氣系統營運商適用之TPA規範（指令第32條），但需遵守第34條「上游管線網絡進入」之TPA規定
基礎建設豁免措施	「新的大型天然氣基礎建設」與「顯著提升現有建設運輸容量，以及為開發新的天然氣供應來源而對此類建設進行之改造計畫」可在符合特定條件之情況下，申請於規定的時間內，豁免於遵守拆分、TPA、以及費用相關條款義務。會員國主管機關將根據個別計畫，考量附加條款之必要性與內容
第三國認證措施	由非歐盟國籍人士控制之天然氣輸氣系統所有者/營運商在提供服務前，應向歐盟會員國主管機關申請認證，經主管機關評估其不會危及歐盟能源供應安全，且歐盟執委會無異議後，方可獲得認證，合法提供輸氣服務
跨歐洲能源網絡措施	為提升歐盟能源基礎建設跨境之連結，歐盟選出有助於達成此目的之跨國能源基礎建設計畫，為「共同利益項目」（projects of common interests, PCIs），在行政、法規與財務上給予獎勵

資料來源：本計畫彙整。

俄羅斯主張歐盟與特定歐盟會員國（克羅埃西亞、匈牙利與立陶宛）採取之前述措施違反 WTO 義務與承諾，包括「服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）」第 2 條、第 6 條、第 16 條、第 17 條；以及「1994 年關稅及貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT1994）」第 1 條、第 3 條、第 10 條與第 11 條，系爭條款之內容大要請見表 3¹。

表 3 DS476 系爭 WTO 義務一覽

協定	條次	內容
服務貿易總協定 (GATS)	2	最惠國待遇
	6	國內規章
	16	市場開放
	17	國民待遇
1994 年關稅及貿易總協定 (GATT1994)	1	一般最惠國待遇
	3	有關國民待遇之內地租稅與法規
	10	貿易法令之公布與施行
	11	數量限制之普遍消除

資料來源：本計畫彙整。

由於俄羅斯對歐盟提出之 31 項指控中，同一條款經常被用於指控多項前述措施違反 WTO 義務，以下將根據措施別，簡要說明措施之意涵、系爭 WTO 義務，以及專家小組判決結果。

(一) 拆分措施 (unbundling measure)

歐盟要求天然氣生產/供應與輸氣服務應進行拆分，歐盟會員國可根據其偏好，選擇採用所有權拆分 (ownership unbundling, OU)、獨立系統營運商 (independent system operator, ISO) 或獨立輸氣營運

¹ 在 GATS 與 GATT1994 之外，俄羅斯亦根據「補貼暨平衡稅協定」(Agreement on Subsidies and Countervailing Measure, SCM) 第 4.1、第 7.1 與第 30 條，以及「與貿易有關之投資措施協定」(Agreement on Trade-Related Investment Measures, TRIMs) 第 8 條提出諮商請求。但在請求成立專家小組時，俄羅斯並未提及歐盟違反 SCM 與 TRIMs 義務。因此，專家小組僅判決俄羅斯根據 GATS 與 GATT1994 提出之控訴。肇因於此，本文之分析與討論亦不納入俄羅斯根據 SCM 與 TRIMs 提出之指控。

商（independent transmission operator, ITO）等三種拆分模式之一，或同時採用二至三種拆分模式。俄羅斯對此措施提出三項控訴，主張其違反 GATS 第 2.1 條、GATT1994 第 1.1 條，以及 GATT1994 第 3.4 條義務。此外，俄羅斯指控克羅埃西亞與立陶宛兩國之國內拆分措施相關法規違反 GATS 第 16.2 條市場開放（a）款，以及指控克羅埃西亞、立陶宛與匈牙利等三國之國內拆分措施相關法規違反同條（e）款與（f）款。專家小組因無發現俄羅斯天然氣與服務業者受歧視之事實，裁定俄羅斯之指控不成立。

(二)公立機構措施（public body measure）

天然氣指令規定，若輸氣系統營運商/輸氣系統、天然氣生產/供應由兩個相互獨立之公立機構執掌，則應視此二公立機構為不同人，不需進行拆分。俄羅斯控訴克羅埃西亞、匈牙利與立陶宛等三國國內公立機構措施相關法規不利於提供同類服務外資企業之市場競爭，違反 GATS 第 17 條國民待遇義務。專家小組檢視歐盟之核准決定，認為歐盟在核准前，皆已對該國負責相關事業公立機構之職能、組織架構與決策進行評估，確保其輸氣服務與天然氣生產/供應在運作上互不影響，符合 OU 模式之拆分要求，且歐盟指令亦並未明言僅歐盟會員國可申請適用該措施，故裁定克羅埃西亞、匈牙利與立陶宛等三國之國內公立機構措施相關法規無違反 GATS 第 17 條國民待遇義務。

(三)液化天然氣措施（LNG measure）

俄羅斯與歐盟在此措施之爭點為「液化天然氣設備」(LNG facility)與「液化天然氣系統營運商」(LNG system operator)之定義。俄羅斯主張液化天然氣(LNG)與管道天然氣(PNG)為「同類產品」(like product)，兩者差異僅在於進口方式以及進口時之形態，因此輸氣系

統營運商與 LNG 系統營運商應遵循同樣之拆分規範；但在歐盟天然氣指令定義中，PNG 與 LNG 為不同生產階段之產品，透過不同設備運輸與加工，前者仰賴管線，後者仰仗 LNG 設備，因輸氣系統營運商與 LNG 系統營運商所指涉之對象不同，根據歐盟指令，兩者享有不同之權利與義務。俄羅斯指控，因為 LNG 系統營運商不若輸氣系統營運商需強制拆分，透過 LNG 設備進口到歐盟之 LNG 將獲得俄羅斯出口到歐盟之 PNG 所沒有的優勢，違反 GATT1994 第 1.1 條一般最惠國待遇義務。專家小組基於物理特性、最終用途、消費者偏好與關稅分類等四點考量，認為 PNG 與 LNG 不為同類產品，不適用 GATT1994 第 1.1 條一般最惠國待遇義務，裁定俄羅斯指控不成立。

(四)上游管線網絡措施 (upstream pipeline networks measure)

上游管線網絡與上游管線網絡營運商不需遵守輸氣系統營運商適用之拆分、費用與 TPA（指令第 32 條）相關法規，但需遵守指令第 34 條上游管線網絡進入之 TPA 規範。俄羅斯認為歐盟對輸氣系統營運商與上游管線網絡營運商之差別待遇改變其在歐盟境內之競爭條件，不利於俄羅斯天然氣，故主張此措施違反 GATT1994 第 1.1 條一般最惠國待遇義務與第 3.4 條國民待遇義務。此外，俄羅斯透過比較上游管線網絡在該指令中適用之法律與 NEL 以及 OPAL 管線適用之特殊法規，主張歐盟違反 GATT1994 第 1.1 條一般最惠國待遇義務。因俄羅斯無法證明不同之法規制度如何為上游管線網絡營運商提供輸氣系統營運商所沒有之競爭優勢，且 GATT1994 第 1.1 條旨在保障貨品平等之競爭機會，而非貨品運輸設備之營運者，故專家小組裁定歐盟該措施無違反 GATT1994 第 1.1 條一般最惠國待遇義務與第 3.4 條國民待遇義務。

(五)基礎建設豁免措施 (infrastructure exemption measure)

歐盟指令規定，符合特定條件之基礎建設可申請於規定時間內，豁免於遵守拆分、TPA，以及費用相關條款義務。會員國主管機關將根據個別計畫，考量附加條款之必要性與內容。俄羅斯透過比較歐盟對不同管線豁免之附加條款，主張歐盟違反 GATT1994 第 10.3 條貿易法令之公布與施行(a)款、GATS 第 2.1 條最惠國待遇與 GATT1994 第 1.1 條一般最惠國待遇之義務。此外，俄羅斯就歐盟對 OPAL 管線附加之豁免條件，指控歐盟違反 GATT1994 第 11.1 條消除數量限制義務。專家小組裁定歐盟無違反 GATT1994 第 10.3 條(a)款、GATS 第 2.1 條最惠國待遇與 GATT1994 第 1.1 條一般最惠國待遇義務，然而，考量天然氣必須經由固定管線運輸，以及僅有有限地點可以將俄羅斯天然氣輸送至歐盟境內之事實，專家小組認為歐盟對 OPAL 管線設定之容量上限與保證供氣量，在事實上限制了俄羅斯天然氣在歐盟天然氣市場上之市場進入與競爭機會，裁定歐盟違反 GATT1994 第 11.1 條消除數量限制義務。

(六)第三國認證措施 (third-country certification measure)

由非歐盟國籍人士控制之天然氣輸氣系統所有者/營運商在提供服務前，應向歐盟會員國主管機關申請認證，經主管機關評估其不會危及歐盟能源供應安全，且歐盟執委會無異議後，方可合法提供輸氣服務。俄羅斯控訴歐盟施行該措施時違反 GATS 第 2.1 條最惠國待遇義務。同時，俄羅斯控訴克羅埃西亞、匈牙利與立陶宛等三國之國內第三國認證措施相關法規違反 GATS 第 17 條國民待遇義務。專家小組裁定歐盟該措施無違反 GATS 第 2.1 條最惠國待遇義務。然而，就上述三國國內相關法規而言，專家小組認為其構成對第三國控制之輸

氣系統營運商造成額外之負擔，使歐盟會員國輸氣服務業者更有競爭優勢，裁定前述法規不符合 GATS 第 17 條國民待遇義務。歐盟以 GATS 第 14 條一般性例外規定 (a) 款為克羅埃西亞、匈牙利與立陶宛等三國之國內第三國認證措施相關法規抗辯。專家小組雖同意此措施有其正當性，但認為此措施構成專斷與不合理之歧視，維持原判。

(七)跨歐洲能源網絡措施 (TEN-E measure)

為提升歐盟能源基礎建設跨境之連結，歐盟選出有助於達成此目的之跨國能源基礎建設計畫，為「共同利益項目」(projects of common interests, PCIs)，在行政、法規與財務上給予獎勵。俄羅斯控訴，PCIs 篩選標準中，「多樣化天然氣供應」歧視俄羅斯天然氣，違反 GATT1994 第 3.4 條國民待遇、第 1.1 條一般最惠國待遇義務與 GATS 第 2.1 條最惠國待遇義務。專家小組檢視歐盟指令中「多樣化天然氣供應」之意涵，認為歐盟該措施違反 GATT1994 第 3.4 條與第 1.1 條國民待遇與一般最惠國待遇義務。歐盟以 GATT1994 第 20 條一般例外規定 (j) 款為其 TEN-E 措施抗辯，但專家小組不同意歐盟之論點，裁定歐盟抗辯不成立。而就俄羅斯提出該措施違反 GATS 第 2.1 條最惠國待遇義務之指控，專家小組認為，俄羅斯並未明確闡釋 PCIs 之篩選標準與俄羅斯輸氣服務業者之間的關聯，裁定歐盟該措施並未違反 GATS 第 2.1 條最惠國待遇義務。

四、案例評析

歐盟為推動境內能源市場自由化與確保能源供應安全，頒布第三能源套案，卻引起歐盟最大天然氣進口來源俄羅斯之反彈，於 WTO 爭端解決機構提出 31 項指控，系爭措施包括拆分措施、公立機構措施、液化天然氣措施、上游管線網絡措施、基礎建設豁免措施、第三

國認證措施及跨歐洲能源網絡措施。雖然此案仍在上訴中，且因美國持續杯葛 WTO 上訴機構法官任命之提案，導致其可能於 2019 年 12 月兩名法官任期屆滿後癱瘓，短時間內 WTO 上訴機構有相當高之可能性難以做出最終判決，但就目前判決結果而言，予我國仍有值得參考之價值，對此案之觀察歸納如下。

首先，俄羅斯多次援引國民待遇與最惠國待遇義務，欲證明歐盟偏惠會員國與其他非歐盟國之天然氣相關產業，歧視俄羅斯天然氣業者。在七項措施中，俄羅斯僅未就公立機構措施提出歐盟違反國民待遇或最惠國待遇義務之指控。其次，俄羅斯多數指控與歐盟之抗辯皆未能成立，相當程度上肇因於歐俄雙方未完善其舉證責任，提出支持其主張之證據。就俄羅斯而言，其指控多因未能明確闡釋對「服務業者」之規定如何連帶影響「貨品」在市場上之競爭條件而被駁回，反之亦然，例如，俄羅斯並未解釋上游管線網絡服務業者之垂直整合如何為其輸送之天然氣創造競爭優勢。而就歐盟而言，其未能證明第三能源套案對俄羅斯天然氣/天然氣服務業者之歧視與其抗辯之主張一致。舉例而言，歐盟聲稱其欲保障自身能源供應安全，要求對非歐盟國控制之輸氣系統營運商進行相關評估，但忽視國內輸氣系統營運商亦有造成同等危害之可能性。

綜整上述觀察可知，政府對本國業者與外國業者之待遇為易引發爭端之緣由。為符合國際規範與確保本國業者與外資企業享有公平競爭之待遇及環境，於規劃與執行能源政策時，除應確保政策邏輯之一致性、遵守正當法律程序、保留政策彈性調整空間並合乎比例原則外，亦應避免恣意大幅修改政策，違反信賴保護原則，倘若面臨相關貿易與投資糾紛，亦應妥善釐清糾紛本質、牽涉之服務或貨品態樣，俾利正確援引相關經貿協定規範以提出合適之抗辯說法。

參考文獻

1. Council of European Energy Regulators, (2016), “Status Review on the Implementation of Transmission System Operators’ Unbundling Provisions of the 3rd Energy Package.”
2. Dralle, T. M. (2018), “Ownership Unbundling and Related Measures in the EU Energy Sector: Foundations, the Impacts of WTO law and Investment Protection,” *Springer*.
3. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC (Text with EEA relevance).
4. European Union, (2018), “Energy, Transport and Environmental Indicators: 2018 Edition.”
5. Karova, R. (2017), “Unbundling and Certification: Lessons Learnt,” *Energy Community Secretariat*.
6. Ministry of Finance of the Russian Federation, (2019), “Annual Report on Execution of the Federal Budget (Starting from January 1, 2006).”
7. Republic of Turkey Ministry of Energy and Natural Resources, (2017), “Natural Gas Market Legislative and Implementation Support Report.”
8. World Trade Organization, (2018), “European Union and Its Member States — Certain Measures Relating to the Energy Sector: Report of the Panel.”