

印度訴美國（DS510）再生能源相關措施爭端解決案例評析

財團法人台灣綜合研究院

世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）之爭端解決（Dispute Settlement）機制為不同政經實力的會員體提供一個公平公開之爭端解決平台，長期以來成為各會員體仰賴之貿易爭端解決場域。我國身為 WTO 會員，透過研析 WTO 爭端解決案例，有助於掌握爭端解決機制之審理程序與訴訟實務，並了解他國能源政策與國際經貿法規合致性之連結，俾利做為我國推動新能源政策及支援相關產業發展時，政策執行空間參考。

近年 WTO 會員體間涉及能源相關之爭端案件，多與再生能源有關，且主要聚焦在本土自製措施與反傾銷議題。蓋部分國家在再生能源發展過程中，通常透過本土自製措施與補貼政策，給予國內廠商較為優惠待遇，使其與 WTO 規範的合致性受到質疑與挑戰。去（2019）年出爐之「印度訴美國再生能源措施爭端解決案」（United States — Certain Measures Relating to the Renewable Energy Sector, DS510）即為近期涉及再生能源之新案件，且與「美國訴印度太陽能光電商品案」（India — Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules, DS456）具關聯性，再加上美國能源政策走向為國際再生能源發展趨勢重要指標¹，相關案例具有指標意義。因此本文即以 DS510 案為例，梳理此案系爭措施、涉及法規條款、雙方主張與論點及專家小組（Panel）見解，最後提出評析，以供我國未來在規劃與推動能源政策之借鏡與省思。

¹ 除先進技術外，在 2010 至 2019 年間，美國再生能源之投資總數額達到 3,560 億美元，約占全球再生能源投資 14%，為再生能源投資總額第二高之國家，見 Frankfurt School-UNEP Centre / BNEF, (2019), “Global Trends in Renewable Energy Investment 2019.”

一、DS510 案背景

發展與扶植再生能源產業為各國常見再生能源政策目標，也是近年美國與印度頻繁出現貿易摩擦主因之一。為促進太陽能產業發展，印度自 2010 年起開始實施「賈瓦哈拉爾.尼赫魯國家太陽能計畫」（Jawaharlal Nehru National Solar Mission, JNNSM），希冀透過 JNNSM 逐年增加該國太陽能電網容量，並在 2022 年時達到 100GW 的電網裝置容量目標，然計畫規範須遵守一定比例本土自製措施。

在此計畫下，印度太陽能發電業者因此減少甚至不使用國外太陽能電池與模組產品，致使相關產品出口大國（如美國）產生貿易利益損害。美國遂就該計畫向 WTO 提出控訴，認為印度實施之本土自製措施違反 WTO 相關協定（即 DS456 案）。專家小組認為印度因對進口同類產品（like product）實施差別待遇，且不符印度抗辯主張 1994 年關稅及貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT 1994）第 3 條第 8 項 a 款之政府採購要件²。亦因措施非屬為解決普遍或區域性供給短缺、以及為確保規範遵守所必要之義務，無 GATT 1994 第 20 條一般例外之適用。故專家小組於 2016 年確認印度系爭措施違反 GATT 1994 第 3 條第 4 項和與貿易有關之投資措施協定（Agreement on Trade-Related Investment Measures, TRIMs）第 2.1 條國民待遇義務。

印度同年就 DS456 案提出上訴後，並另外針對美國華盛頓州等 8 個州施行之再生能源本土自製措施與補貼等 11 項措施，向 WTO 提出爭端解決要求（即 DS510 案）。印度指摘美國該等措施違反 GATT 1994、TRIMs、以及補貼暨平衡措施協定（Agreement on Subsidies and

² 專家小組認為印度採購的是電力，但受到差別待遇的產品是進口太陽能電池與模組。因受到差別待遇的物品和採購物品非屬同類產品，不符政府採購抗辯要件。

Countervailing Measures, SCM) 規定。專家小組報告已於 2019 年 6 月 27 日出爐，裁判內容大多肯認印度主張，認定系爭措施中的 9 項違反 GATT 1994 第 3.4 條國民待遇義務，因此專家小組建議爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 應要求美國更正相關措施，使其符合 WTO 規範。

惟雙方皆認為報告部分內容涉及法律適用及解釋上的錯誤，美國於同年 8 月 15 日向 DSB 提起上訴通知，印度隨後於 8 月 20 日也提出上訴。然因美國聲稱 WTO 上訴機構 (Appellate Body) 越權應進行改革，行使否決權持續杯葛新法官任命程序，致使上訴機構於去(2019)年 12 月 11 日起停止運作。本案後續程序與最終建議或裁決仍有待上訴機構重新運轉，相關時程說明請見表 1。

表 1 DS510 爭端解決過程大事紀

日期	主要內容
2016.09.09	印度針對美國 8 個州再生能源措施，認為違反 WTO 相關規範，向 WTO 爭端解決機構提起諮商
2016.11.16~17	印度與美國於瑞士日內瓦進行諮商，惟未能達成協議
2017.01.17	印度提出成立專家小組請求
2017.03.21	爭端解決機構決議成立專家小組，巴西、中國大陸、歐盟、印尼、日本、韓國、挪威、俄羅斯、沙烏地阿拉伯、中華台北、新加坡和土耳其保留其第三方權利
2017.04.24	WTO 秘書長指派專家小組成員
2019.04.25	專家小組發表期中報告
2019.06.27	專家小組發布報告
2019.08.15	美國提出上訴
2019.08.20	印度提出上訴
2019.10.14	上訴機構通知爭端解決機構，其無法於規定期限 ³ 內提出上訴機構報告

資料來源：本研究彙整。

³ 依 DSU 第 17.5 條規範，上訴機構報告原則上應於爭端當事國通知上訴之決定時起 60 日完成，倘無法在 60 日內完成，應以書面告知 DSB 遲延之原因及提交報告之預估期間，惟最長不得超過 90 日。

二、DS510 案系爭措施標的

本案印度提出爭執之標的為美國 8 州施行之 11 項措施，包含對再生能源設備製造提供獎勵、對生質燃料之生產摻配提供租稅優惠、以及對再生能源發電提供獎勵等。惟措施 3「洛杉磯製造獎勵」(Los Angeles Manufacturing Credit Adder)與措施 11「麻州製造商獎勵」(Massachusetts Manufacturer Adder)，專家小組在初步裁定時，已確認不在其審理職責範疇內，因此未對其進行相關審理。其餘 9 項系爭措施之編號，專家小組為避免混淆，仍沿用印度提出指控時對各措施編號，本文依該編號說明系爭 9 項措施內容如表 2。

表 2 DS510 案系爭措施

措施編號	名稱	系爭措施
1	華盛頓州額外獎勵	華盛頓州再生能源成本回收獎勵計畫：採用華盛頓州製造組件可獲額外獎勵
2	加州製造商獎勵	加州自營發電獎勵計畫：採用加州製造或來自加州供應商之設備，可獲額外獎勵
4	蒙大拿州稅額獎勵	蒙大拿州生質酒精生產租稅獎勵
5	蒙大拿州稅額抵減	蒙大拿州生質柴油摻配儲備稅額抵減
6	蒙大拿州退稅	蒙大拿州生質柴油退稅
7	康乃狄克州額外獎勵	康乃狄克州太陽能住宅投資計畫：採用康乃狄克州組件可獲額外獎勵
8	密西根州 設備乘數/勞動乘數	密西根州再生能源標準計畫：使用密西根州製造設備或僱用密西根州居民組裝可獲額外配額
9	德拉瓦州 設備獎勵/勞動獎勵	德拉瓦州再生能源配額標準法：使用德拉瓦州製造設備或德拉瓦州居民勞動力可獲額外配額
10	太陽能生產獎勵	安裝明尼蘇達州製造之太陽能光電模組可獲生產獎勵
	太陽能熱能回饋	安裝明尼蘇達州製造太陽能熱能系統可獲回饋
	太陽能光電回饋	安裝明尼蘇達州製造太陽能光電模組可獲回饋

資料來源：Appellate Body Report,(2016),”India — Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules,” WT/DS456/AB/R；本研究彙整。

三、爭議重點與專家小組報告見解

原則上專家小組應就系爭措施依雙方當事國之論點及證據，涵攝 WTO 相關規範，進行實體審理。惟部分措施之依據在專家小組成立後有所修正或廢止，故在進入實體討論前，專家小組需先釐清審查範圍。因審理範圍為此案雙方攻防及上訴重要焦點⁴，故本文依程序面和實體面，分述雙方論點及專家小組見解如下。

(一)程序面：審查範圍劃定

專家小組於 2017 年 3 月 21 日成立，惟措施 1（華盛頓州額外獎勵）、措施 2（加州製造商獎勵）和措施 8（密西根州設備乘數/勞動乘數）施行之依據，在小組成立後有所修訂（amended），因此小組先釐清審查範圍係以修正前為主，還是應納入修正後內容。另措施 10 下 2 項內容（明尼蘇達州太陽能生產獎勵及太陽熱能回饋）在小組成立後廢止，亦應釐清已廢止之措施是否尚屬小組審查範圍。

1.小組成立後修正之措施

首先針對措施 1（華盛頓州額外獎勵）、措施 2（加州製造商獎勵）和措施 8（密西根州設備乘數/勞動乘數）施行依據，於小組成立後有所修訂部分。印度主張修正內容並未改變原始措施實質內容，故修訂後內容應仍屬於小組調查範圍，美國則持反對立場，認為應由小組成立之時點劃分審查範圍，不應將成立後之修正內容納入審查範圍。

⁴ 美國上訴理由為專家小組錯誤認識 DSU 第 6.2 和 7.1 條，措施 1（華盛頓州額外獎勵）和措施 2（加州製造商獎勵）在小組成立後新增部分，不屬專家小組審查範圍，小組卻進行審查；印度上訴則主張措施 1 延伸之華盛頓製造獎金和措施 1 具關連性，應屬小組審查範圍，小組卻未審查；措施 10 之太陽熱能回饋，專家小組則未依 DSU 第 11 條進行客觀評估納入審查範圍，且該措施不符 GATT 1994 第 3 條第 4 項規範。

專家小組認為爭端解決規則與程序瞭解書（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU）並未明確規範小組審查範圍之時間點限制，依據過往案件，應從審查本案中，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等 3 項原則劃定審查範圍。

對此，小組認為措施 1（華盛頓州額外獎勵）和措施 8（密西根州設備乘數/勞動乘數）修訂後版本之措施係現行實施並有法律效力，且足以涵蓋施行前之措施，因此僅以「修正後」文件審查。然措施 2（加州製造商獎勵）之修訂，因其修正前後之效力及影響不同，因此「修正前後」之文件皆納入進行審理。另措施 1（華盛頓州額外獎勵）依據之華盛頓州再生能源成本回收獎勵計畫（Washington Renewable Energy Cost Incentive Program），於專家小組成立後新增華盛頓製造獎金。專家小組則認為，華盛頓製造獎金措施雖與措施 1 某些面向相似，但從章節規範條款位置、涵蓋產品範圍、計算方法、實施時點及兩者申請具互斥性來看，兩種獎勵措施仍彼此獨立，故小組無法就該措施進行認定及建議。

2. 小組成立後廢止之措施

小組成立後，措施 10 中之明尼蘇達州太陽能生產獎勵及太陽熱能回饋措施，已由明尼蘇達州立法機構於 2017 年 5 月 22 日廢除。對於 2 項內容，小組是否仍有權審議，印度和美國有不同主張。

首先在太陽能生產獎勵部分，專家小組認為該措施雖被廢止，但已獲核准獎勵將繼續存在，仍有可能損害印度之利益，故將就此部分進行審理。至於太陽熱能回饋措施，小組認為廢止法案未說明

生效日前已獲批准之申請案件的最終回饋時點，無法確認廢除前已獲核准受領人是否仍享回饋，因此印度負有證明該已廢除措施仍將持續影響的舉證責任。然印度雖提出參議院法案、明尼蘇達州法以及申請人指南等相關證據佐證，小組仍認印度未提供足夠初步證明（Prima facie），未推定太陽熱能回饋措施廢除後仍有持續補助。從而，小組將不會就此部分進行審理及建議。

(二)實體面：國民待遇義務檢視

印度主張 WTO 規範之檢視，按 GATT 1994 第 3 條第 4 項；TRIMs 協定第 2.1 條、第 2.2 條；SCM 協定第 3.1 條 b 款和第 25 條；GATT 1994 第 23 條第 1 項 a 款順序審理。專家小組引用 DS276 案上訴機構看法，認為只要確保實質（substantive）問題能獲得解釋，其條文檢驗順序容由專家小組裁量。小組檢視印度主張核心（歧視性待遇），且考量涉及條文間係屬累積性（cumulative），沒有強制順序，故依印度主張順序進行審理。整理涉及規範及審理結果如表 3。

表 3 DS510 案涉及規範與審理結果

涉及 WTO 規範		條文內容	結果
GATT 1994	第 3 條 第 4 項	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。	系爭 9 項 措施 違反規範
	第 23 條 第 1 項 a 款	任一締約國如認為依本協定直接或間接可得之利益已被取消或受損，或本協定任何目標之達成，因下列原因而受阻：其他締約國怠於履行本協定所定之義務……該締約國為圓滿解決問題，得向其他締約國或認為有關之各締約國提出書面意見及建議，其相對締約國應慎重考慮。	

涉及 WTO 規範		條文內容	結果
TRIMs 協定	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 3 條或第 11 條條文相牴觸之投資措施。	基於司法 經濟不審 理
	2.2 條	與 GATT 1994 第 3.4 條國民待遇之義務及第 11.1 條普遍消除數量限制之義務相牴觸之 TRIMs 例示清單，附於本協定之附件內。	
SCM 協定	第 3.1 條 b 款	除「農業協定」另有規定外，下列屬於第 1 條規定範圍內之補貼，應予禁止：...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。	
	25 條	諸會員同意，在不影響 GATT 1994 第 16 條第 1 項規定之情況下，其補貼之通知應於每年 6 月 30 日前提出，並應符合第 2 項至第 6 項規定。.....	

資料來源：Appellate Body Report,(2016), “India — Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules,” WT/DS456/AB/R；本研究彙整。

1.GATT 1994 第 3 條第 4 項

GATT 1994 第 3 條為國民待遇義務，規範進口產品與本國產品應為相同待遇，禁止會員透過歧視性措施使進口產品有較本國產品不利之競爭條件。其中第 4 項係對內地稅或其他稅費以外之法令措施要求。印度認為美國未能提供進口產品與美國境內同類產品同等待遇，有違 GATT 1994 第 3 條第 4 項國民待遇義務。美國則從舉證責任面出發，主張印度未能充分證明系爭措施有影響產品之內地銷售、兜售、購買、運輸、分配 (internal sale, offering for sale ,purchase, transportation, distribution, or use)、或對進口產品有較差待遇。

GATT 1994 第 3 條第 4 項有 3 項構成要件，分別為同類型、影響產品銷售或使用之法規、較差待遇，專家小組則依據這 3 項要件依次進行檢驗系爭措施是否違背國民待遇，最後判定系爭措施皆符合 3 項要件，與 GATT 1994 第 3 條第 4 項國民待遇有違。

2. TRIMs 協定第 2.1 條、第 2.2 條

印度認為系爭措施違反 GATT 第 3.4 條國民待遇之「與貿易相關之投資措施」，故主張違反 TRIMs 協定第 2.1 條、第 2.2 條。因 TRIMs 協定第 2.1 條與 GATT 第 3.4 條有密切適用關聯，在適用順序上常產生疑義。另因同時涉及國民待遇問題，尚須考量司法經濟性（Judicial economy）⁵，是否有進一步檢驗之實益。印度主張因其涉及不同規範，應分開逐一檢驗；美國則認為印度主張之措施基本問題相同，小組應實行司法經濟性。

小組援引過往案件意見，認為 TRIMs 協定以附件方式列示違反 GATT 第 3.4 條國民待遇之措施，兩者具相關性，且可透過 GATT 1994 第 3 條第 4 項獲得有效審理，依據 DSU 第 3.7 條爭端解決機制旨在有效解決爭端，因此小組裁量行使司法經濟性，對印度主張違反 TRIMs 協定第 2.1 條、第 2.2 條部分不進行審查。

3. SCM 協定第 3.1 條 b 款、第 3.2 條及第 25 條

此外，印度也主張措施涉及之補貼限定僅附屬於使用境內原料之生產，違反 SCM 協定第 3.1 條 b 款及第 3.2 條。小組依據過往案例，認為 SCM 協定第 3.1 條 b 款及第 3.2 條之認定與 GATT 1994 第 3 條第 4 項基礎上有相似性，因此小組亦裁量行使司法經濟性，對印度主張違反 SCM 協定第 3.1 條 b 款、第 3.2 條部分不進行審查。

至於印度主張美國未依 SCM 協定第 25 條盡通知義務，小組認為違反第 25 條前提為依第 3.1 條 b 款施行補貼，然小組已對第 3.1 條 b 款之認定實施司法經濟性，並未涵攝補貼之要件，因此亦無須對 SCM 協定第 25 條進行討論。

⁵ 基於司法資源有限，倘某項判斷已滿足訴訟目的，則司法機關可裁量不用再對該案其他訴訟標的進行審理。

4.GATT 1994 第 23 條第 1 項 a 款

最後印度主張美國系爭措施，符合 GATT 1994 第 23 條第 1 項 a 款使其直接或間接可得之利益已被取消或受損。小組依 DSU 第 3.8 條：「倘有違反協定所定義務之情事，即得視為具有表面證據構成對會員利益之剝奪或減損」，認為因已有美國違反 GATT 1994 第 3.4 條國民待遇，即可認為系爭措施對印度造成利益取消或受損。

四、案例評析

本土自製措施與補貼政策係各國扶植國內再生能源產業之常見手段，然在秉持國際貿易比較利益法則與去除保護主義色彩的 WTO 體系下，本土自製與補貼因為差別對待的核心概念，常被認定違反國民待遇原則。目前除 GATT 1994 第 20 條一般例外⁶，允許會員為保護若干重要之非經濟社會價值，在第 20 條所列措施範圍內，豁免 GATT 1994 規範義務外，GATT 1994 第 3 條第 8 項亦設有相關例外規範，其中最常見之豁免主張為 GATT 1994 第 3 條第 8 項 a 款之政府採購。然差別待遇與 WTO 精神牴觸，其正當性抗辯受嚴格審視，通常較難以被採信。因此在 DS510 案中，觀察發現美國未對系爭措施提出正當性抗辯，反而在事實之舉證責任與小組審查範圍劃定，與印度有較多交鋒。藉 DS510 案，本文以為有兩個面向值得觀察注意。

首先在舉證責任分配上，WTO 實務上採由提出主張方負舉證責任，主張方須提出足以推定該主張事實為真之初步證據。一旦主張方提出足夠之初步證據，舉證責任就移轉到另一方，由其負反證之責任。以措施 10 中太陽熱能回饋為例，其依據法規已在小組成立後廢止，

⁶ GATT 1994 規範倘符合第 20 條一般例外列舉之理由、措施（如保存可能枯竭之自然資源），可作為違反其他 GATT 1994 規範義務之正當性抗辯。

故需由印度舉證該回饋效力仍續存，方可落入審查範圍。小組認為印度未提供足夠之初步證據可推定太陽熱能回饋廢除後仍有持續補助，從而認定不在審理範圍內。因此，舉證責任在爭端案件中扮演可能左右審理結果之重要角色，故我國倘與其他 WTO 會員體因貿易糾紛而進入爭端解決程序，應留心舉證責任劃定，避免因舉證不足，在爭端解決場域蒙受不利影響。

另 DSU 對專家小組雖設有作業時間限制，但容由小組與當事國雙方協商。以 DS510 案為例，印度係於 2016 年 9 月向 WTO 爭端解決機構提起諮商，2017 年 3 月爭端解決機構決議成立專家小組，2019 年 6 月爭端解決機構才發表專家小組報告。我國身為 WTO 會員應遵守相關協定義務與業別開放承諾，在政策擬定時留意國內外法規合致性問題，避免實施與國際多邊貿易規範扞格之制度。然從上述實例可知，即便面對 WTO 爭端解決之爭訟案件，除可藉由實體規範保護權利，因爭端解決時程存有彈性，亦可透過熟稔機制運行，形塑政策運用空間。

參考文獻

一、 英文

1. Appellate Body Report, (1998), "Australia — Measures Affecting Importation of Salmon, WT/DS18/AB/R."
2. Appellate Body Report, (2016), "India — Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules, WT/DS456/AB/R."
3. Frankfurt School-UNEP Centre/BNEF,(2019), "Global Trends in Renewable Energy Investment 2019."
4. Panel Report,(2015), "India — Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules, WT/DS456/R."
5. Panel Report,(2019), "United States — Certain Measures Relating to the Renewable Energy Sector, WT/DS541/R."

6. WTO : Legal issues arising in WTO dispute settlement proceedings(2020.05.18), Retrieved from https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c10s6p1_e.htm

二、 中文

1. 吳建緯，2016 年，「概述美國與印度關於再生能源爭端之最新發展」，經貿法訊，第 202 期，頁 1-4。
2. 李如蘋，2016 年，「試析國內自製率要求之正當性抗辯——以印度太陽能電池案為中心」，經貿法訊，第 194 期，頁 1-12。
3. 林明億，2019 年，「再生能源憑證與排放權交易之互動關係」，政治大學國際經營與貿易學系碩士論文。
4. 林彩瑜，2013 年，「WTO 制度與實務-世界貿易制度研究(三)」，元照出版。
5. 經濟部能源局，2017 年，風力發電 4 年推動計畫（核定本）。
6. 趙思博，2013 年，「論 WTO 會員國於 TBT 協定中『國民待遇原則』下之政策空間」，政治大學國際經營與貿易學系碩士論文。
7. 劉芸昕，2018 年，「論『管制因素』在 GATS 不歧視原則中之定位——以阿根廷金融服務案為中心」，經貿法訊，第 238 期，頁 1-14。
8. 顏慧欣，2013 年，「各國綠能產業之自製率要求與 WTO 適法性」，經濟前瞻，頁 58-63。
9. 鐘苡甄，2019 年，「印度對『美國——再生能源案』小組報告部分裁決提起上訴」，經貿法訊，第 257 期，頁 21-27。