

# 能源相關服務措施與 WTO 規範適法性－ 以 WTO 爭端解決案件「DS476」為例

財團法人台灣綜合研究院

當區域地緣政治不穩定，各國為兼顧能源轉型以及維持能源穩定供應，常見同時涉及能源領域與經貿活動之政策，惟相關政策可能產生與世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）規範偶有牴觸疑慮。例如，自 2022 年烏俄戰爭爆發以來，各國積極透過推動清潔能源以及能源來源多元化等部署，以減緩地緣政治風險對能源供應帶來的衝擊，惟該等措施亦可能涉及 WTO 之原則與義務，如不歧視原則、數量限制禁止等規範；同時，WTO 架構下針對各會員為因應若干正當政策目標，而採取與 WTO 基本原則有所扞格的貿易措施，設有例外容許，例如《服務貿易總協定》（General Agreement on Trade in Services, GATS）第 14 條「一般例外」規範，符合該條要件者，得抗辯採取不符合 GATS 義務之措施。

WTO 爭端解決案件「DS476：俄羅斯訴歐盟及其成員－特定能源部門措施案（European Union and its Member States - Certain Measures Relating to the Energy Sector）」即為一經典案件，討論涉及能源服務措施與 WTO 義務有牴觸疑慮時，是否容許基於自身能源政策如供應穩定、能源來源多元化等，透過 GATS 一般例外規範加以抗辯。因俄羅斯指控訴歐盟及成員國多項措施，涉及規範及爭點眾多，其中「第三國認證措施」涉及 GATS 第 14 條一般例外規範與能源供應安全之相關討論，因此本文聚焦本案中「第三國認證措施」及一般例外適用可能性，俾利我國掌握 WTO 相關國際規範之適用與解釋，以作為我國在規劃能源政策或措施時之參考。

## 一、DS476 案件概述

為改善歐盟能源市場之運作與解決結構性問題，歐洲理事會（European Council）於 2009 年 7 月通過「第三能源套案」（Third Energy Package, TEP），其中包含制定與天然氣市場相關之天然氣指令（Directive 2009/73/EC），規範範疇涵蓋歐盟天然氣產業之組織與功能（organisation and functioning of the natural gas sector）、運作（operation）、市場進入（access to the market），以及輸送（transmission）、配送（distribution）、供應（supply）與儲存（storage）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。<sup>1</sup>指令於同年 9 月生效，並要求成員國於 2011 年 3 月 3 日前完成相關修法。此外，TEP 中另有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，下稱 TEN-E 措施），旨在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。<sup>2</sup>

然而，歐盟此舉引起俄羅斯不滿。長期以來，歐盟與俄羅斯在天然氣領域具有極深切之互賴關係。同時，俄羅斯中央政府之預算亦高度仰賴能源出口收益，在 2008 至 2014 年間，石油與天然氣之收益平均約占 48% 之政府預算收入。<sup>3</sup>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，繼而衝擊天然氣之出口，削弱其在歐洲市場之競爭優勢，主張歐盟及其成員國施行之多項措施，違背 WTO 規範，故於 2014 年提請進入 WTO 爭端解決程序。

---

<sup>1</sup> European Commission: Energy Union: Commission Takes Steps to Extend Common EU Gas Rules to Import Pipelines. (2017.11.08), Retrieved from [http://europa.eu/rapid/press-release-IP-17-4401\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release-IP-17-4401_en.htm).

<sup>2</sup> TEN-E 措施之主要法源為 Regulation (EU) No. 347/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on guidelines for Trans-European energy infrastructure and repealing Decision No. 1364/2006/EC and amending Regulations (EC) No. 713/2009, (EC) No. 714/2009 and (EC) No. 715/2009，或簡稱 TEN-E 規則。TEN-E 規則歷經兩次修改，專家小組將與其相關之法規合稱「TEN-E 措施」。

<sup>3</sup> Ministry of Finance of the Russian Federation, (2019), “Annual Report on Execution of the Federal Budget (Starting from January 1, 2006).”

歷經 4 年多的諮商與調查過程，2018 年 8 月 WTO 專家小組發布 DS476 案報告。<sup>4</sup> 本案中俄羅斯主張歐盟及其成員國違背 GATS 規範之能源相關服務措施，<sup>5</sup> 專家小組駁回大部分俄羅斯之指控，但針對歐盟成員國克羅埃西亞、匈牙利、立陶宛等三國之第三國認證措施，裁定違反 GATS 第 17 條國民待遇（見表 1）。<sup>6</sup> 對此，歐盟於爭端程序中曾提出該措施係基於能源供應之安全（security of energy supply），符合 GATS 第 14 條一般例外第(a)款要件，以做為正當化該措施依據。本文以下就第三國認證措施，及是否符合 GATS 第 14 條進行說明。

**表 1 DS476 中涉及 GATS 義務措施之裁決結果**

系爭措施	被告國	涉及 GATS 規範	裁決結果
拆分措施	歐盟	第 2.1 條「最惠國待遇」	不成立
	克羅埃西亞、立陶宛	第 16.2 條 (a) 款「服務提供者之數量」	不成立
	克羅埃西亞、匈牙利、立陶宛	第 16.2 條 (e) 款「服務提供者之型態」	不成立
		第 16.2 條 (f) 款「外資限制」	不成立
公立機構措施	克羅埃西亞、匈牙利、立陶宛	第 17 條「國民待遇」	不成立
基礎建設豁免措施	歐盟	第 2.1 條「最惠國待遇」	不成立
跨歐洲能源網絡措施	歐盟	第 2.1 條「最惠國待遇」	不成立
第三國認證措施	歐盟	第 17 條「國民待遇」	不成立
	克羅埃西亞、匈牙利、立陶宛	第 17 條「國民待遇」	成立

資料來源：本研究彙整。

<sup>4</sup> 惟因上訴機構目前處於停擺狀態，故本案仍在等待上訴審理階段。

<sup>5</sup> 俄羅斯控訴涉及能源服務計有 5 項措施，分別為拆分措施（unbundling measure）、公立機構措施（public body measure）、基礎建設豁免措施（infrastructure exemption measure）、跨歐洲能源網絡措施（TEN-E measure）及第三國認證措施（third-country certification measure）。

<sup>6</sup> GATS 第 17 條國民待遇旨在規範會員對外國與本國服務供應者，應給予相同之待遇來維持市場公平競爭。

## 二、第三國認證措施

依據歐盟天然氣指令第 11 條規定，由非歐盟國籍人士控制之輸氣系統所有者或營運商（transmission system operator, TSO）在提供服務前，應向歐盟成員國主管機關申請認證，且主管機關收到申請後，應通報歐盟執委會，並於 4 個月內做出決定草案。經主管機關評估其無危及歐盟能源供應安全之虞，且歐盟執委會對成員國主管機關之決定草案無異議後，該輸氣系統所有者/營運商方獲得認證，始可於歐盟境內合法提供輸氣服務。

其中俄羅斯控訴歐盟其成員國，包含克羅埃西亞之《天然氣市場法》（Gas Market Act）第 24 條、匈牙利之《天然氣法》（Gas Act）第 123.5 條、第 123.6 條與第 128/A 條，以及立陶宛之《天然氣法》（Law on Natural Gas）第 29 條，做為歐盟成員國落實天然氣指令第 11 條第三方認證措施之國內規範，僅要求由第三國控制之 TSO 向主管機關證明其不會危及歐盟能源供應之安全，但對國內 TSO 無提出同等要求，違反 GATS 第 17 條國民待遇義務。<sup>7</sup>對此，專家小組同意俄羅斯之主張，認為俄羅斯所控訴之歐盟成員國國內法規對第三國控制之 TSO 造成額外之負擔，使歐盟成員國輸氣服務業者更有競爭優勢，判定前述法規不符合 GATS 第 17 條國民待遇義務。<sup>8</sup>

## 三、第三國認證措施是否符合 GATS 第 14 條（a）款要件

歐盟以 GATS 第 14 條一般例外規定：「本協定不得禁止會員為下列目的之所需，而採取或執行之措施；惟此等措施之適用方式，不得對一般條件類似的國家間形成專斷或不合理的歧視，或對服務貿易

---

<sup>7</sup> Panel Report, European Union and its Member States - Certain Measures Relating to the Energy Sector, WT/DS476/R, para. 7.1116.

<sup>8</sup> Panel Report, European Union and its Member States - Certain Measures Relating to the Energy Sector, WT/DS476/R, paras.7.1120-7.1134.

構成隱藏性之限制」下的第(a)款「為保護公共道德或維持公共秩序所需者」，做為正當化事由進行抗辯。GATS 第 14 條一般例外之成立需通過兩階段測試 (Two-tire Test)，第一階段專家小組會檢視該措施是否符合各款「正當化事由」要件之適用範圍，若符合第二階段專家小組會進一步檢視是否滿足 GATS 第 14 條前言之要件。

針對第三國認證措施之第一階段測試，其中一討論重點在於能源供應安全是否屬「社會基本利益」。蓋 GATS 第 14 條 (a) 款之註解 5 規定：「公共秩序例外規定之引用，僅得於確實嚴重威脅社會基本利益時為之」，因此歐盟主張能源供應之安全係社會基本利益，且外國控制 TSO 將可能對該等基本利益產生重大威脅。<sup>9</sup>俄羅斯針對基本利益之定義解釋，主張應為「社會的核心利益，也是社會不斷努力實現及維護的利益」，因此基本利益應足夠具體且易於識別。

專家小組亦認可俄羅斯的主張，認為若某項利益屬於社會基本利益之一種，至少應具備一定程度之明確性，要求歐盟具體說明「能源供應安全」之概念。因此，歐盟援引國際能源總署 (International Energy Agency, IEA) 對「能源安全」之定義，即「不受干擾且以可負擔的價格取用能源資源」，並說明能源供應安全具有短期與長期兩面向，短期聚焦於「及時因應如基礎設施損壞、天災、社會動盪、政治行動或恐怖攻擊等事件造成之供需平衡突發性變化」的能力，長期則關注「針對能源生產、輸送及能源市場效率之合適投資，以及克服歐盟能源市場碎片化、外國供應來源有限等障礙」的需求。專家小組認為，鑒於歐盟已具體說明能源供應安全之概念，以及歐盟對此概念之重視，加

---

<sup>9</sup> 對此，俄羅斯雖不爭執能源供應安全做為社會基本利益之部分，但認為歐盟法規並無明定「能源供應安全」之定義，應屬歐盟最大化定義「能源供應安全」，以便採取措施降低對俄羅斯天然氣及管道輸送服務之依賴。參 Panel Report, European Union and its Member States - Certain Measures Relating to the Energy Sector, WT/DS476/R, paras.7.1145-7.1146.

之俄方並不爭執能源供應安全之重要性，故認可能源供應安全做為歐盟的基本利益。<sup>10</sup>

#### 四、第三國認證措施是否符合 GATS 第 14 條前言規定

專家小組續就第三國認證措施是否符合 GATS 第 14 條 (a) 款其他要件進行檢視，包含該措施是否為維持公共秩序所「必要」等，在確認系爭措施滿足 GATS 第 14 條一般例外 (a) 款要件後，專家小組進行第二階段測試，檢視第三國認證措施是否滿足 GATS 第 14 條「前言」<sup>11</sup>要件。

針對外國 TSO 適用第三國認證措施，而未要求國內 TSO 進行認證該差別待遇，歐盟主張其並非專斷，亦非不合理。歐盟主張其係基於考量外國私人個人 (private person) 之主要營業場所、個人及家庭關係 (family links) 更可能處於該外國境內，因此第三國 TSO 更容易受到來自該外國政府的要求和誘因而制定該措施。<sup>12</sup>

惟專家小組認為，歐盟雖主張外國政府可能透過要求或誘導外國 TSO 損害歐盟能源供應安全，但同理若歐盟境內的 TSO 同時於外國進行經濟活動時，亦可能受到外國政府之要求或誘因，產生與歐盟法律及在歐盟之商業利益相衝突的情形，第三國認證措施卻無法處理後者情形；<sup>13</sup>換言之，歐盟未能確保外國政府「不會要求或誘使」歐盟境內 TSO 損害歐盟的能源供應安全。專家小組強調，雖非要求歐盟

---

<sup>10</sup> Panel Report, European Union and its Member States - Certain Measures Relating to the Energy Sector, WT/DS476/R, paras.7.1148-7.1154.

<sup>11</sup> GATS 第 14 條前言：「本協定不得禁止會員為下列目的之所需，而採取或執行之措施；惟此等措施之適用方式，不得對一般條件類似的國家間形成專斷或不合理的歧視，或對服務貿易構成隱藏性之限制」

<sup>12</sup> Panel Report, European Union and its Member States - Certain Measures Relating to the Energy Sector, WT/DS476/R, paras.7.1245-7.1246.

<sup>13</sup> Panel Report, European Union and its Member States - Certain Measures Relating to the Energy Sector, WT/DS476/R, paras.7.1247-7.1252.

對於外國及其境內的 TSO 皆採取完全相同的措施，但歐盟仍須因應境內 TSO 可能之風險採取相應手段，而歐盟並未達到此項要求，故認系爭措施(即克羅埃西亞、匈牙利與立陶宛實施的第三國認證措施)構成專斷及不合理的歧視，不符 GATS 第 14 條前言規範，無法以該條做為正當化系爭措施事由，<sup>14</sup>專家小組維持原決議，裁決克羅埃西亞《天然氣市場法》第 24 條、立陶宛《天然氣法》第 29 條、匈牙利《天然氣法》第 128/A 條違反 GATS 第 17 條國民待遇義務。<sup>15</sup>

## 五、小結

各國基於其自身資源稟賦、能源結構、地緣政治等考量，有時會藉由經貿措施達成其目的，惟相關措施可能會對市場產生干預，限制能源產品之流通或服務之提供，而這些措施可能涉及 WTO 之原則與義務，甚至引發爭端。DS476 案即起因於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，卻引起歐盟重要天然氣進口來源俄羅斯反彈，於 WTO 提出爭端解決。

其中專家小組認為克羅埃西亞、匈牙利、立陶宛其國內之第三國認證措施，對第三國控制之輸氣系統營運商造成額外負擔，使歐盟成員國輸氣服務業者更有競爭優勢，判定不符合 GATS 第 17 條國民待遇義務。歐盟因此提出該措施係基於能源供應之安全，符合 GATS 第 14 條一般例外之第(a)款「為保護公共道德或維持公共秩序所需」要件抗辯。雖然專家小組最終認為歐盟成員國之第三國認證措施，不符合 GATS 第 14 條前言「未構成專斷或不合理之歧視，或對服務貿易

---

<sup>14</sup> Panel Report, European Union and its Member States - Certain Measures Relating to the Energy Sector, WT/DS476/R, paras.7.1253-7.1254.

<sup>15</sup> 雖然匈牙利之《天然氣法》第 123.5 條、第 123.6 條亦被專家小組認定，違反 GATS 第 17 條國民待遇義務，但歐盟並未就此提出一般例外作為抗辯，因此專家小組一般例外要件之審查範圍僅及克羅埃西亞《天然氣市場法》第 24 條、立陶宛《天然氣法》第 29 條、匈牙利《天然氣法》第 128/A 條。

構成隱藏性之限制」，無法據以正當化，但在 GATS 第 14 條第 (a) 款「為保護公共道德或維持公共秩序所需者」之要件檢視上，專家小組認可能源供應安全係歐盟的基本利益，且採取之措施為維持公共秩序所必要。鑒於國際上針對能源自主、能源來源多元化重視程度提高，可見或有機會透過主張能源供應安全做為保護社會基本利益，以維持公共秩序之例外事由加以正當化。因此，值得追蹤 DS476 案之後續發展，以及國際場域就能源供應安全與經貿自由化間之互動與發展。



## 參考資料

1. WTO, (2000), “Korea - Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef - AB-2000-8 - Report of the Appellate Body (WT/DS161/AB/R; WT/DS169/AB/R).”
2. WTO, (2005), “United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services - AB-2005-1 - Report of the Appellate Body (WT/DS285/AB/R).”
3. WTO, (2014), “European Communities - Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products - AB-2014-1 - AB-2014-2 - Reports of the Appellate Body (WT/DS400/AB/R; WT/DS401/AB/R).”
4. WTO, (2018), “European Union and its Member States - Certain Measures Relating to the Energy Sector - Report of the Panel (WT/DS476/R).”
5. 林彩瑜，2013年，「WTO制度與實務：世界貿易組織法律研究(三)」，元照，第二版。
6. 洪德欽，2017年，「WTO法律與政策專題研究」，新學林，第三版。
7. 陳麗娟，2006年，「國際貿易法精義」，新學林。
8. 黃立、李貴英、林彩瑜，2009年，「WTO國際貿易法論」，元照，第四版。
9. 羅昌發，2010年，「國際貿易法」，元照，第二版。