

GATT 例外規範之適用與能源相關案例評析

財團法人台灣綜合研究院

一國為確保其國內能源穩定供應或推動能源轉型，常採取躉購費率、補助等獎勵措施，或本土自製率要求等作法，以達再生能源產業本土化之目的。此類政策之出發點，係基於能源安全理念；或係產業發展考量，然有時卻可能造成市場進入之不利因素，違反 WTO 相關義務。做為 WTO 之基礎架構規範，《關稅暨貿易總協定》（General Agreement on Tariffs and Trade of 1994, GATT）規範有會員於貨品貿易應遵守之一般義務，例如最惠國待遇（Most-Favoured-Nation Treatment）、國民待遇（National Treatment）、禁止數量限制原則（Elimination of Quantitative Restrictions）等外，亦針對特殊情形或事由設有例外容許規範。以下本文將說明 WTO 架構下可能適用能源措施之例外規範，其適用條件及論理邏輯，並輔以 WTO 與能源相關爭端案例，分析案件當事國針對 GATT 各該例外條款之論述，以及專家小組（Panel）或上訴機構（Appellate Body）之解釋。

一、GATT 例外規範概述

國際貿易規範在 GATT 當中有若干例外規定，因應特定狀況或目標政策，即便有違反 GATT 規範的可能性，在滿足一定條件下也可能免除違反之情事。GATT 的例外規範較常引用者係第 20 條的一般例外（General Exceptions），囊括大多會員在制定政策時可能考量的因素，例如公共道德、人類及動植物健康、監獄勞動、智慧財產權保護、自然資源等。在適用 GATT 第 20 條一般例外時，除了條文羅列的各款例外事由之外，尚須符合條文之前言要件，始得正當化系爭措施。GATT 第 20 條前言規定：「各締約國在相同狀況下，就各項措

施之實施，均不得構成專斷及無理歧視之手段，亦不得成為對國際貿易之變相限制。」欲以 GATT 第 20 條一般例外做為抗辯，系爭措施除了應符合該條列示之各款事由外，亦不應違反該條前言之規範¹。

在第 20 條列舉之例外事由²當中，實際在 WTO 能源相關爭端案例當中曾有討論者包括第 (b) 款「維護人類或動植物生命或健康之必要措施」、第 (d) 款「確保與 GATT 並無抵觸之國內法令遵循措施」、第 (g) 款「關於可能枯竭之自然資源之保存措施」、以及第 (j) 款「針對普遍或區域性短缺產品收購分配之必要措施」等四個項目，以下分別說明。

(一) 維護人類或動植物生命或健康之必要措施

GATT 第 20 條 (b) 款規範會員為保護境內之人類、動物及植物的生命與健康而採取的若干措施，雖違反 WTO 架構下之義務，但得在一定條件下適用例外條款。系爭措施所依循政策之宗旨及實際內容應明確符合「保護人類及動植物的生命與健康」之目標，且由於系爭措施對貿易必然有所限制，故此種貿易限制效果，應以達成政策目標之必要為限³。

¹ Appellate Body Report, *US – Gasoline*, p. 22.

² GATT 第 20 條例外事由包括：(a) 維護公共道德之必要措施；(b) 維護人類、動物或植物生命或健康之必要措施；(c) 關於金、銀輸出或輸入之措施；(d) 確保與 GATT 各項規定並無抵觸之國內法令遵循之措施；(e) 關於監犯勞力產品之措施；(f) 為保護各項具有藝術、歷史或考古價值之國家文物所實施之措施；(g) 關於可能枯竭之自然資源之保存措施；(h) 為履行經「大會」所認可之任何國際商品協定所定義務之措施；(i) 為穩定物價而將某種原料價格限制在國際價格之下，以確保國內加工業獲得足夠之原料時，所為限制該項原料輸出之措施；以及 (j) 對於普遍性或區域性短缺之產品所採收購或分配之必要措施。

³ 即殺雞焉用牛刀之意，若能以貿易限制效果更加輕微之措施達成同一目標，則不應採用貿易限制較為嚴重之措施。實務上一般由原告提出可能的替代方案，再將替代方案與系爭措施比較，評估替代方案是否能夠在達成政策目標之同時，對貿易造成的限制效果又明顯較系爭措施為輕。參 Appellate Body Report, *Brazil – Retreaded Tyres*, para. 156.

(二)確保與 GATT 並無抵觸之國內法令遵循措施

GATT 第 20 條第 (d) 款規範若一國措施本身雖違反 GATT 若干義務，但該措施係為確保與 GATT 規範無違之國內法規遵循，則可能正當化該措施⁴。其中，該款所指之國內法規，係指「構成會員之國內法體系一部的規則」⁵，至於 WTO 以外之國際規範，若根據該會員之法律體系，並未直接產生國內法效力，或未經一定之「國內化」程序將之納入國內法律體系，則非屬本款所指之「法規」，並無適用空間。

(三)關於可能枯竭之自然資源之保存措施

會員違反 GATT 之規範，若係關於可能枯竭之自然資源的保存措施，則可能適用 GATT 第 20 條 (g) 款之例外事由正當化該措施。本款所指「可能枯竭之自然資源」，化石燃料或稀土礦產等資源，自應屬於此處所指之可能枯竭自然資源，應無疑義，惟具有循環再生性質之資源，例如某一生物物種是否屬於此類資源，則容有疑義⁶。此外，系爭措施除應與可能枯竭之自然資源保存相關之外，同時對國內之資源消耗亦應有限制效果，始能適用本款例外事由。蓋系爭措施既為自然資源之保存，則對該項資源之消耗則不應區分本國或外國，若僅限制外國廠商或消費者對該項資源之消耗並不合理⁷。

⁴ 例如為確保消費者保護法規之遵守，而針對進口與本國牛肉施以差別待遇之措施。參 Appellate Body Report, *Korea – Various Measures on Beef*, paras. 155-157.

⁵ Appellate Body Report, *Mexico – Taxes on Soft Drinks*, para. 69.

⁶ 蓋生物具有繁衍天性，可合理預期生物具有「再生」之可能性，惟美國蝦案上訴機構說明本款所指之可能枯竭自然資源不應執著於「可能枯竭」之傳統文義解釋，而應以現今社會對自然資源保護之觀點看待。例如生物雖然理論上具有繁衍天性，具備「再生」性質，但歷史上仍有物種滅絕之紀錄，生物亦是有限資源，可能耗竭。詳參 Appellate Body Report, *US – Shrimp*, paras. 128-131.

⁷ Appellate Body Reports, *China – Rare Earths*, paras. 5.93-5.94.

(四)針對普遍或區域性短缺產品收購分配之必要措施

違反 GATT 規範義務之系爭措施，若係針對有普遍或區域性短缺之產品而為採購或分配之必要措施，則可能適用 GATT 第 20 條(j) 款例外事由。本款所指之短缺，係產品供應不足以應付需求之情形，故實務上專家小組係透過衡量該產品在某一區域市場內能購得之程度是否足以供應該區域需求之方式，來判斷系爭產品是否存在短缺情形。其中「能購得之程度」並非僅指該區域之供貨數量，亦應考量其他周邊因素，例如該產品之價格波動、本國與外國消費者之購買力差距、本國與外國生產者對該產品之供應能力、該產品之出口比例等。為衡量該產品於該區域之可取得性，小組亦應考量該產品於該區域之國際供應穩定性、由生產場址運送至消費地之距離及運輸交通穩定性等因素⁸。且關於該產品供應之評估，不應侷限於國內產能，而應將國際供應一併納入衡量⁹。

二、WTO 案例研析

針對系爭能源政策援引 GATT 第 20 條一般例外規範，WTO 爭端解決機制之專家小組與上訴機構曾於能源相關案例當中進行說明，其中較具代表性之案例包括美國汽油案（US – Gasoline, DS 2）以及印度太陽能電池案（India – Solar Cells, DS 456）。首先，美國汽油案是 WTO 爭端解決機制成立以來首件與能源相關之案例，為能源相關貿易措施及 GATT 第 20 條例外條款之適用規則奠定基礎，在後續案件中多有援引，加上該案係針對空氣污染防治及潔淨空氣保護，與近年著重探討之碳排放議題有相當之關係。印度太陽能電池案則係有關推動再生能源發展之案例，由於該案引用許多國際上有關氣候變遷及

⁸ Appellate Body Report, *India – Solar Cells*, para. 5.71. See also Panel Report, *EU – Energy Package*, paras. 7.1331-7.1335.

⁹ Appellate Body Report, *India – Solar Cells*, para. 5.69.

環境永續之公約做為抗辯，後續案件中如有針對 WTO 與其他國際法規範間調和之爭執，亦多有引用本案解釋。以下即透過研析上述案例，歸納專家小組與上訴機構之論述思路以供參考。

(一)美國汽油案 (US - Gasoline)

美國汽油案 (US - Gasoline, DS2) 係針對美國於 1963 年制定並於 1990 年修正實施之空氣清潔法案 (Clean Air Act, CAA) 及基於該法所制訂之汽油空污排放標準規範。CAA 將美國國土大致分為「空污嚴重地區」與「其他地區」，規定在空污嚴重地區僅能販售符合環保標準之精煉汽油 (reformulated gasoline)，而在其他地區則仍能販售傳統汽油 (conventional gasoline)，並授權美國環境保護署 (Environment Protection Agency, EPA) 針對上述精煉汽油制定汽油標準規範 (baseline establishment rule)。根據 CAA 規定，煉製業者 (refiner)、摻配業者 (blender) 與進口業者 (importer) 銷售之汽油所排放之空氣污染物¹⁰應不超過該業者於 1990 年間銷售之產品基準 (baseline)。EPA 制定之標準有兩種，一為依據 1990 年間全美平均水準，制定統一的規範性標準 (statutory baseline)，適用於進口精煉汽油產品；二為根據個別業者於 1990 年間銷售之產品品質制定個別標準，適用於本國精煉汽油產品。

惟由於針對本國與進口汽油之產品標準不同，故生差別待遇¹¹，因此，委內瑞拉於 1995 年向 WTO 爭端解決機構提出控訴，主張美國該項措施違反 GATT 第 3 條國民待遇義務，美國則以 GATT 第 20 條第 (b) 款「維護人類或動植物之生命或健康必要措施」、第 (d) 款「確保與 GATT 並無牴觸之國內法令遵循措施」，以及第 (g) 款

¹⁰ 包括揮發性有機化合物、有毒物、氮氧化物及一氧化氮。

¹¹ Panel Report, *US - Gasoline*, paras. 2.5-2.8.

「關於可能枯竭之自然資源之保存措施」等例外事由抗辯，全案以美國敗訴並撤回系爭措施告終。以下針對美國援引例外規範之論述，分別進行說明。

1. 針對「維護人類或動植物之生命或健康必要措施」之論述

首先，美國主張空氣污染對人類及動植物造成健康危害¹²，而交通工具之空污占總排放量之 40%至 50%，故系爭措施透過汽油品質之規範控制汽車之空污排放，達成保護人類及動植物健康之目標，屬於本款事由範圍¹³。再者，由於進口汽油大多為數家煉油廠產品之混合物，難以判斷進口汽油之來源，亦難以究其來源估算個別標準，且因難以判別來源，故進口商可能有投機行為，選擇對自身最有利之來源煉油廠申報；加之精煉汽油之品質管理係由 EPA 至個別煉油業者廠址檢驗設施及產品品質數據，並據以建立個別標準，而非於邊境實施，針對由境外多家煉油廠產品之混合而成的進口汽油有執法上之困難，因此，使外國廠商適用規範性標準而非個別標準，係基於現實可行性之考量，為達成政策目標所必要之措施。

專家小組則反對美國之主張。首先，系爭措施未必能夠達成政策目標，由於系爭措施對於個別煉油業者之產量並無上限規定，如此適用較為寬鬆之個別標準的業者，可能以較低之成本獲得較大市場占有率，無助於空氣污染防治；再者，進口汽油來源申報與進口一般產品來源申報一樣，皆屬國際貿易常規，並不因本案產品類別而生投機申報之問題。且以替代措施來說，針對國內與進口汽油產品，一律適用規範性標準之方式，既可避免上述投機申報之問題，

¹² 例如有毒空氣污染可能導致癌症、先天缺陷、生殖障礙、基因突變與大腦神經受損等健康危害，更會破壞臭氧層導致農作物損失。參 Panel Report, *US – Gasoline*, para. 3.40.

¹³ *Ibid.*

亦能在達成政策目標之同時符合 GATT 一般規範，不失為合理之替代方案。因此，小組裁定美國之系爭措施不適用 GATT 第 20 條(b) 款例外事由。

2. 針對「確保與 GATT 並無抵觸之國內法令遵循措施」之論述

美國主張系爭措施係為遵守該國避免空氣品質惡化之要求，此即為 (d) 款所指，與 GATT 規範無違之國內法規¹⁴。對此，專家小組雖肯認美國所建置「避免空氣品質惡化」之整體制度屬於本款所指之國內法規，但認為系爭措施並未能達到確保該制度遵行之功能。理由大致與其於 (b) 款部分之論述類似，認為既然允許本國廠商適用較低之產品標準，且允許於非空污嚴重地區繼續販售傳統汽油，則難以減少空污排放，無法確保遵循「避免空氣品質惡化」之要求，因此不適用本款事由¹⁵。

3. 針對「關於可能枯竭之自然資源之保存措施」之論述

美國主張系爭措施所欲保存之自然資源為「潔淨空氣」(clean air)，蓋受污染之空氣會逐漸擴散，使潔淨空氣愈來愈稀有，因此具有可能耗竭之特性，屬於本款所指「可能枯竭之自然資源」¹⁶。此外，有關 (g) 款規範應同時限制本國對該資源之消耗，對此美國主張系爭措施不僅規範進口汽油之標準，亦為本國汽油生產商訂定標準，應符合此部分規範¹⁷。專家小組亦認可潔淨空氣屬於自然資源，且具備可能被耗盡之特性。雖空氣具有循環再生之性質，但並不因此

¹⁴ 對此，原告委內瑞拉認為美國並未明確指出系爭措施所為確保遵行之「國內法規」確切為何，並認為本款所指之國內法規，應係有授予義務之法令規定，而美國僅以較為廣泛且模糊之政策目標涵蓋，應非屬本款所指之法規，不適用本款例外。參 Panel Report, *US – Gasoline*, paras. 3.55-3.56.

¹⁵ *Ibid.*, para. 6.33.

¹⁶ Panel Report, *US – Gasoline*, para. 3.59.

¹⁷ 惟原告委國並不認同，主張系爭措施對本國及外國廠商差別待遇與「限制潔淨空氣之消耗」並無合理關聯，且美國部分地區允許使用傳統汽油，並未限制本土對潔淨空氣之消耗。參 *Ibid.*, paras. 3.63-3.64.

排除於可能枯竭資源之外¹⁸。

惟上訴機構認為系爭措施於本國產品與外國產品所造成之差別待遇結果應屬可預見，而被告美國並未採取相應措施，例如向原告國政府徵詢資訊互通合作，或對本國廠商適用一致標準，因此構成隱藏的貿易限制，不符 GATT 第 20 條之前言規範¹⁹，不得以本款事由正當化系爭措施。

(二) 印度太陽能電池案 (India – Solar Cells)

印度太陽能電池案 (India – Solar Cells, DS456) 係有關印度推廣太陽能發展之電力躉購措施當中，針對太陽能板與模組之本土自製率要求。印度政府於 2010 年起實施尼赫魯國家太陽能推廣計畫 (Jawaharlal Nehru National Solar Mission)，與太陽能發電業者訂定採購契約，在 25 年之契約期間內以躉購費率收購電力。此計畫規定投標者須符合上述本土自製率要求，始具備投標資格，未能達到要求者，則須於投標文件內充分說明如何達成本土自製率之計畫，始符合投標資格²⁰。

上述本土自製率要求引起美國不滿，故於 2013 年向 WTO 提出控訴，主張印度之措施違反 GATT 第 3 條國民待遇以及《與貿易有關之投資措施協定》 (Agreement on Trade-Related Investment Measures, TRIMs) 第 2 條國民待遇之規範。印度則以 GATT 第 20 條第 (d) 款「確保與 GATT 並無抵觸之國內法令遵循措施」，及第 (j) 款「針

¹⁸ *Ibid.*, para. 6.37.

¹⁹ Appellate Body Report, *US – Gasoline*, pp. 21-28.

²⁰ 對此，印度主張系爭之本土自製率措施，係為確保推廣再生能源（即太陽能）發展同時，該項能源之價格落在可負擔之範圍。蓋印度國內太陽能發電廠目前依賴進口太陽能板及模組，而進口此類耗材將大幅提升發電成本，進而影響太陽能電力之價格。此外，若過於仰賴進口，則印度之潔淨能源供應將受到耗材供應波動之影響，無益於達成能源安全之目標。參 Panel Report, *India - Solar Cells*, paras.7.15-7.16.

對普遍或區域性短缺產品收購分配之必要措施」做為抗辯。本案以印度敗訴告終，因印度未於限期內修正措施，故 WTO 爭端解決機構遂授權美國採取貿易報復措施。以下即針對印度所主張之例外事由分別進行說明。

1. 針對「確保與 GATT 並無抵觸之國內法令遵循措施」之論述

印度主張系爭措施是為了確保其遵守國內法²¹（如電力法、國家電力政策等）與國際法²²（如聯合國氣候變遷綱要公約等）當中有關因應氣候變遷及環境永續之義務，可透過 GATT 第 20 條第（d）款例外規範以正當化。

針對國際法規部分，由於國際法規需「構成國內法體系之一部分」，始能適用本款例外事由，因此印度主張依據該國法律體系，所簽署之國際條約只要與既有之國內法規不衝突，則無須經國內立法程序，即產生國內法效力²³，且依照該國法律體制，雖非有國內明文法律規範，印度行政機關仍可將國際法規落實於行政措施當中²⁴，此即證明印度所主張之國際法義務屬於該國國內法，適用本款例外事由。然而小組認為國際法「落實至國內之過程」，並非僅限於經過立法程序「國內化」，透過行政機關之落實，也是一種將國際法「國內化」之方式。印度主張其對外簽署之國際條約可由行政機關落實，表示該國法制實際上須將國際法經過「國內化」之程序，始生國內

²¹ 如《電力法》（the Electricity Act）、《國家電力政策》（the National Electricity Policy）、《國家電力計畫》（the National Electricity Plan），以及《國家氣候行動計畫》（the National Action Plan on Climate Change）等

²² 如《馬爾喀什設立世界貿易組織協定》（Marrakesh Agreement. Establishing the World Trade Organization）前言、《聯合國氣候變遷綱要公約》（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）、《里約環境與發展宣言》（the Rio Declaration on Environment and Development），以及聯合國大會 2012 年決議通過之聲明（the United Nations General Assembly Resolution adopting the Rio+20 Document: The Future We Want, adopted by the United Nations General Assembly in 2012）等國際法規範

²³ Panel Report, *India – Solar Cells*, para. 7.285.

²⁴ *Ibid.*, paras. 7.294-7.296.

法效力。因此小組認為，被告印度所主張之國際法規範並未經過國內化，非屬本款所指之國內法規，故不適用本款例外規範。

針對國內法部分，由於印度所列舉之「國內法」，僅《電力法》形式屬於法律，而其他則大多為「計畫」、「政策」等性質，屬於訂定目標之原則性規範，非屬本款所指之國內法規，因此僅《電力法》屬於此範疇。惟該法僅係授權主管機關訂定相關政策計畫之規範，不構成系爭措施應遵循之法規，故不適用本款例外規範²⁵。

2.有關「針對普遍或區域性短缺產品收購分配之必要措施」之論述

被告印度援引 GATT 第 20 條 (j) 款「針對普遍或區域性短缺產品收購分配之必要措施」例外事由，主張該國對太陽能板及發電模組之國內產能不足，無法確保該國之太陽能電池穩定供應，故屬於本款所指之短缺²⁶。惟小組認為，GATT 第 20 條 (j) 款所指短缺係指國內與國際供應不足需求之情況²⁷，故本國是否短缺，應綜合該地所有供應來源（包括本國及進口）判斷為宜²⁸，故駁回印度主張，上訴機構亦維持原裁決。

²⁵ 小組解釋本款之「國內法規」，應涉及遵行與否之規範，而非只是原則性規範，並且應具有法律執行力。上訴機構大致贊同原判決，僅糾正一審專家小組關於「法規應具有執行力」之解釋，說明法律執行力雖是用於判斷被告所舉證之規範是否具有「法規」性質之重要指標，但並非全然以此為準，若被告舉證之規範具有法律執行力，則具有法規之性質，應屬無疑，然若未有強制性，被告仍有可能以其他方式舉證該規範具有法規之性質。參 Appellate Body Report, *India – Solar Cells*, paras. 5.127-5.133.

²⁶ 印度主張應以國內供應判斷是否有短缺之情形，蓋即便國際上仍有該產品之供應，並不代表本國必定受有供應而無短缺。對此，美國主張本款所指之短缺的衡量標準，供應部分係以國內產能與進口量加總，減去出口數量計算，以判斷供應是否滿足國內需求。參 Panel Report, *India – Solar Cells*, paras. 7.220-7.221.

²⁷ *Ibid.*, para. 7.224.

²⁸ 此外，小組亦說明印度主張「普遍或區域性短缺」係基於因國內產能不足導致有「陷於短缺之風險」，而陷於短缺之風險僅在有可預見之急迫性的情況下始有適用本款之空間，而印度並未舉證太陽能板與模組之供應有這種急迫風險，故本案情形非屬本款規範範圍。參 *Ibid.*, paras. 7.228, 7.255-7.265.

三、結論

GATT 第 20 條一般例外規範所列舉的各款事由當中，目前已有涉及能源政策之 WTO 案例主張者有四：(b) 款為保護人類或動植物生命及健康所必要之措施；(d) 款為確保與 GATT 規範無違之國內法規遵循；(g) 款可能枯竭之自然資源保存相關措施；以及(j) 款針對普遍或區域性短缺之產品收購或分配所必要之措施。如欲主張 GATT 第 20 條一般例外以正當化與 GATT 其他規範有違之能源措施，系爭措施除應符合該條以下其中一項事由以外，尚應符合本條前言規範「不構成專斷、無理歧視或對貿易之變相限制」之義務，始能適用本條一般例外規範，據以正當化系爭措施。

雖然 GATT 第 20 條規範多種面向之例外事由，且有能源爭端援引該條例外規範據以抗辯之先例，惟該規範各款例外之法律要件複雜，綜觀既有之能源相關案件，大多未能成功主張。目前僅有美國汽油案 (US-Gasoline) 以 (g) 款主張，而敗於第 20 條前言一項先例，且以 WTO 案例整體而言，於 GATT 第 20 條為主張者，即便符合各款事由規範，仍有多數案件因不符前言規範而敗訴，適用難度高。在 WTO 體系下，各會員仍應遵守相關協定義務與業別開放承諾，以避免實施與國際多邊貿易規範扞格之制度。

參考文獻

一、中文部分

1. 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。
2. 洪德欽，2017年，「WTO法律與政策專題研究」，新學林，第三版。
3. 陳麗娟，2006年，「國際貿易法精義」，新學林。
4. 黃立、李貴英、林彩瑜，2009年，「WTO國際貿易法論」，元照，第四版。
6. 羅昌發，2010年，「國際貿易法」，元照，第二版。

二、英文部分

1. International Energy Agency, Energy security: Ensuring the uninterrupted availability of energy sources at an affordable price, <https://www.iea.org/areas-of-work/ensuring-energy-security>
2. Tadas Jakstas, (2020), “Chapter 5 - What does energy security mean? in Energy Transformation Towards Sustainability (Ed. Manuela Tvaronavičienė, Beata Ślusarczyk),” Elsevier, pp. 99-112.
3. Appellate Body Report, *Brazil – Retreaded Tyres*.
4. Appellate Body Report, *China – Rare Earths*.
5. Appellate Body Report, *Colombia – Textiles*.
6. Appellate Body Report, *Korea – Various Measures on Beef*.
7. Appellate Body Report, *Mexico – Taxes on Soft Drinks*.
8. Appellate Body Report, *India – Solar Cells*.
9. Appellate Body Report, *US – Gasoline*.
10. Appellate Body Report, *US – Shrimp*.
11. Panel Report, *EC – Tariff Preferences*.
12. Panel Report, *US – Gasoline*.
13. Panel Report, *India - Solar Cells*.