

# 再生能源之購電政策與WTO協定之合致性 —以加拿大及印度之再生能源措施案為例

東吳大學國際經營與貿易學系助理教授 張南薰

# 一、再生能源購電政策之概述

- 透過購電政策發展再生能源產業之方式主要有：
  - **電價保證制度**
    - 賦與電力公司於一定期間內以固定價格向再生能源發電廠購電之義務，例如FIT(Feed-in Tariffs)制度。
  - **強制配額制度**
    - 要求電力公司應以競標方式(competitively-bid)向再生能源發電者購買固定電量之電力
    - 再生能源組合標準(renewable energy portfolio standards, RPS)要求電力公司所出售之電力必須有一定之比例來自於再生能源之發電，或要求電力公司必須設置一定比例之再生能源發電廠

# 一、再生能源購電政策之概述

- FIT政策與自製率要求
  - FIT制度常會結合LCR (Local Content Requirements; Domestic Content Requirement) 要求, 即要求發電廠必須使用一定比例之國產發電設備, 做為取得長期購電契約之條件
  - FIT政策實際上不但承擔了發展再生能源發電的角色, 亦承擔了發展發電設備產業鍊的責任

## 二、加拿大之再生能源政策

- 依據加拿大1998電力法第23.35節對FIT計畫的定義，FIT計畫係指「提供標準計畫規則、標準契約及標準價格之電力採購計畫...」
- 參與FIT計畫的發電廠，可以透過與安大略電力機構(OPA)締結20年或40年契約之方式，依據其每千瓦小時供給至安大略省電力系統之電力，計算其保證收購價格。
- 在其風力及太陽能光電發電之FIT計畫中，其電力收購契約中有一項「自製率之最低要求 (Minimum Required Domestic Content Level)」之規定，欲取得參與FIT計畫之資格，使用太陽能及風力技術發電之發電廠必須使用一定比例以安大略為原產地之設備及零件

### 三、印度之再生能源計畫

- 印度的新興及再生能源部 (Ministry of New and Renewable Energy) 自2010年1月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, 以下簡稱JNNSM), 該計畫之目的在於透過政策的運作, 盡可能地快速發展太陽能發電, 並建立印度在太陽能發電的全球領導者地位, 其將目標設在2022年時, 該國的太陽能發電能達到10萬兆瓦 (MW) 的饋網電量。
- 印度政府與太陽能發電廠締結長達25年的長期購電契約, 約定印度政府以保證價格向電力供應者購電, 其購電價格由中央及地方之電力管制委員會共同決定。
- 在JNNSM計畫下之分階段要求發電業者必須使用一定比例之本國產製晶矽電池及模組。

## 四、FIT政策與SCM協定之關係

- FIT措施是否構成SCM協定第1.1條之補貼？
  - 企業是否獲得利益？(加拿大再生能源案)
    - **SCM協定第14(d)條**
      - 「除非..政府向廠商購買貨品之價格高於適當對價(adequate remuneration), 否則..政府購買貨品, 不應被認為係提供利益。而適當對價, 應就提供或購買相關貨品或服務之國內主要市場行情(prevaling market conditions)決定....」
    - **安大略政府是否以高於適當對價之方式向發電廠收購電力？比較基準為何？**
      - 日本及歐盟在加拿大再生能源案中主張以安大略電力市場之批發價格
      - 爭端解決小組：安大略的電力市場並非有效競爭的市場，因此其市場價格並不適合做為比較之基礎。是否受有利益，應比較FIT契約之報酬率(rate of return)與相關平均資本成本(relevant average cost of capital)。

## 四、FIT政策與SCM協定之關係

- FIT措施是否構成SCM協定第1.1條之補貼？
  - 企業是否獲得利益?? (加拿大再生能源案)
    - 上訴機構之重要見解
      - 再生能源發電之市場與其他方式發電之市場應予區隔，並以風力及太陽能發電之市場價做為比較基礎，而非整個電力批發市場的市場價格
      - 政府的介入創造了尚未存在的市場，與政府介入既有市場內之競爭二者不同。政府創造市場之行為本身不能即認為政府的介入扭曲了市場，因為若無政府的創造，根本不會有市場的存在。

## 四、FIT政策與SCM協定之關係

- FIT措施是否構成SCM協定第1.1條之補貼？
  - 補貼之例外？
    - 補貼政策若是基於環境保護之必要而採取時，是否能免除SCM協定下之義務，GATT 1994第20條之適用與否即有討論空間？
    - GATT 1994第20條可否適用於SCM協定下之義務？
    - GATT1994第20 條第(g)款？
    - GATT1994第20 條第(b)款？

## 五、結合LCR之FIT政策與不歧視原則之關係

- FIT措施結合LCR要求時，即會構成GATT第3.4條及TRIMs協定第2.1條之違反
- TRIMs協定附件中例示清單之規定：「違反GATT 1994第3.4條國民待遇義務之與貿易有關的投資措施，包括具有強制性及執行力之國內法或行政規則，或為獲取利益必須遵守，且符合以下的規範：
- (a) 企業所購買或使用之產品為國內生產或源自國內，不論是以指定特定產品，或指定產品之價值或數量，或指定當地生產之數量或價值比例之方式為。」

## 五、結合LCR之FIT政策與不歧視原則之關係

- GATT 1994第3.8(a)條之**政府採購**例外？(加拿大再生能源案)
  - 第3.8(a)條之適用，主要有三項要件
    - 系爭措施是否屬於規範政府採購之法律、規則或命令
    - 系爭措施是否涉及政府機關之採購
    - 該採購行為是否是基於政府目的(governmental purposes)及非基於商業轉售(commercial resale)或使用於商業銷售之貨品生產(use in the production of goods for commercial sale)

## 五、結合LCR之FIT政策與不歧視原則之關係

- GATT 1994第20條第(d)款之例外？(印度太陽能電池案)
  - 國內法規之認定
    - 所謂第(d)款之國內法規，係指構成WTO會員國國內法律體系之規範。而國際協定除非具有接效力或經內國法化後成為國內法律體系之一部分時，方屬第(d)款之國內法規(爭端解決小組)。僅有印度國內之電力法構成該款之國內法規
  - 系爭措施是否構成確保電力法之執行之措施？
    - 所謂確保國內法規之執行之措施，必須是該措施所欲避免者，係構成違反國內法規之義務之行為。電力法第3節僅要求政府必須制定國家電力政策及FIT政策，卻未見印度進一步主張FIT措施如何確保該法規之執行，甚至無法看到LCR措施與電力法第3節的關聯性。充其量只能說，結合LCR之FIT措施符合電力法第3節的立法目的。

## 五、結合LCR之FIT政策與不歧視原則之關係

- GATT 1994 **第20條第(j)款**之例外？(印度太陽能電池案)
  - GATT 1994第20條第(j)款之規定，本協定之規定不能禁止締約國採取，對「一般性或地區性供給短缺之產品，其在取得或分配上所重要之措施....」
  - **一般性或地區性產品供給短缺？**
    - 印度主張，若國內欠缺生產或製造一項產品之能力，即有可能造成該產品的市場上之短缺。因此，即使有進口產品存在，亦無法忽視在印度市場上因為欠缺國內產品而造成的產品短缺。
    - **小組**：在國內短缺而又有國際供給之情況下，本即可以透過進口產品解決短缺之問題，並不會造成所有來源可獲得之供給無法充分滿足需求之情況
    - **上訴機構**：印度無法舉證證明有任何阻斷產品進口的因素存在，且印度的太陽能發電廠商亦未曾面臨進口產品受阻之情形，故難認定國內產製不足即會造成供給短缺之情形。

謝謝聆聽，敬請指教