

簡析阿根廷針對歐盟就生質柴油之進口 與銷售措施之諮商請求

顏志昇

阿根廷於今 (2013) 年 5 月 15 日向世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 提起爭端解決程序¹，指控歐盟再生能源指令以及將該指令納入國家法律之其他歐盟成員國對於生質柴油 (biodiesel) 之進口、銷售與對該產業之支持措施有違反若干 WTO 內括協定之虞，包括：1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, 以下簡稱 GATT 1994)、補貼暨平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM 協定)、與貿易有關之投資措施協定 (Agreement on Trade-Related Investment Measures, TRIMs 協定) 以及技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT 協定)；並特別指出波蘭的法律規定對一定原料比例來自歐盟或歐洲自由貿易區 (European Free Trade Association, 以下簡稱 EFTA)² 供陸上運輸用之生質燃料給予優惠待遇³。而本文因整體篇幅之考量，將聚焦於該諮商文件所述歐盟指令與波蘭措施涉及不歧視原則之部分，試探究該些措施與 GATT 1994 之合致性。

本文以下將分為三大部分。首先將略述事實部分，簡介歐盟再生能源指令中有關本爭議之規定、波蘭對生質燃料進口與銷售之相關措施。第二部分為法律分析，主要探究該些措施與 GATT 1994 之合致性，因阿根廷質疑歐盟及其成員國之相關措施對其出口之生質燃料予以不平等之對待，故本文將著重於 GATT 1994 第 1 條最惠國待遇及第 3 條國民待遇原則之探討；最後，作一結論。

歐盟之再生能源指令

歐盟於 2009 年 6 月 5 日公布了促進再生能源利用之指令⁴，修正過去所設定之目標，規定至 2020 年為止，歐盟成員國必須達成再生能源占有所有能源 20% 之使用。歐盟對各成員國設定不同之再生能源目標，最低為馬爾他 (Malta) 的 10%，

¹ Request for Consultations by Argentina, *European Union – Certain Measures on the Importation and Marketing of Biodiesel and Measures Supporting the Biodiesel Industry*, WT/DS459/1 (May 15, 2013).

² 歐洲自由貿易區之成員國包括：英國、葡萄牙、瑞士、奧地利、丹麥、瑞典、挪威。

³ 許裕佳，阿根廷向 WTO 提出爭端案反對歐盟生質燃料措施，台灣 WTO 中心，2013 年 5 月 23 日，網址：http://www.wto-center.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=128683 (最後瀏覽日：2013 年 6 月 7 日)。

⁴ Directive 2009/28/EC, of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC, 2009 O.J. (L 140) 16.

最高為瑞典的 49%⁵。

歐盟再生能源指令第 17 條闡明關於生質燃料之永續性標準 (sustainability criteria)⁶，規定不論進口或國產之生質燃料 (biofuel) 和液態生質燃油 (bioliquid)，其溫室氣體之減排須達 35% 以上方可視為符合永續性標準。從 2017 年 1 月 1 日開始，此一數值應達 50%，且至 2018 年 1 月 1 日，使用生質燃料所減排之溫室氣體達 60% 等循序漸進之標準。該指令第 17 條第 3 項係限制生產作物製成生質燃料和液態生質燃油之過程中，其原物料不得種植於高度生物多樣性之土地內⁷；第 4 項中規定，亦不得種植於高含碳之土地（如熱帶雨林、泥炭地等），避免大肆砍伐造成過多之二氧化碳釋放⁸。

⁵ *Supra* note 3.

⁶ Irrespective of whether the raw materials were cultivated inside or outside the territory of the Community, energy from biofuels and bioliquids shall be taken into account for the purposes referred to in points (a), (b) and (c) only if they fulfil the sustainability criteria set out in paragraphs 2 to 6: (a) measuring compliance with the requirements of this Directive concerning national targets; (b) measuring compliance with renewable energy obligations; (c) eligibility for financial support for the consumption of biofuels and bioliquids. However, biofuels and bioliquids produced from waste and residues, other than agricultural, aquaculture, fisheries and forestry residues, need only fulfil the sustainability criteria set out in paragraph 2 in order to be taken into account for the purposes referred to in points (a), (b) and (c).

The greenhouse gas emission saving from the use of biofuels and bioliquids taken into account for the purposes referred to in points (a), (b) and (c) of paragraph 1 shall be at least 35 %. With effect from 1 January 2017, the greenhouse gas emission saving from the use of biofuels and bioliquids taken into account for the purposes referred to in points (a), (b) and (c) of paragraph 1 shall be at least 50 %. From 1 January 2018 that greenhouse gas emission saving shall be at least 60 % for biofuels and bioliquids produced in installations in which production started on or after 1 January 2017. The greenhouse gas emission saving from the use of biofuels and bioliquids shall be calculated in accordance with Article 19(1). In the case of biofuels and bioliquids produced by installations that were in operation on 23 January 2008, the first subparagraph shall apply from 1 April 2013.

⁷ Biofuels and bioliquids taken into account for the purposes referred to in points (a), (b) and (c) of paragraph 1 shall not be made from raw material obtained from land with high biodiversity value, namely land that had one of the following statuses in or after January 2008, whether or not the land continues to have that status: (a) primary forest and other wooded land, namely forest and other wooded land of native species, where there is no clearly visible indication of human activity and the ecological processes are not significantly disturbed; (b) areas designated: (i) by law or by the relevant competent authority for nature protection purposes; or (ii) for the protection of rare, threatened or endangered ecosystems or species recognised by international agreements or included in lists drawn up by intergovernmental organisations or the International Union for the Conservation of Nature, subject to their recognition in accordance with the second subparagraph of Article 18(4); unless evidence is provided that the production of that raw material did not interfere with those nature protection purposes; (c) highly biodiverse grassland that is: (i) natural, namely grassland that would remain grassland in the absence of human intervention and which maintains the natural species composition and ecological characteristics and processes; or (ii) non-natural, namely grassland that would cease to be grassland in the absence of human intervention and which is species-rich and not degraded, unless evidence is provided that the harvesting of the raw material is necessary to preserve its grassland status. The Commission shall establish the criteria and geographic ranges to determine which grassland shall be covered by point (c) of the first subparagraph. Those measures, designed to amend nonessential elements of this Directive, by supplementing it shall be adopted in accordance with the regulatory procedure with scrutiny referred to in Article 25(4).

⁸ Biofuels and bioliquids taken into account for the purposes referred to in points (a), (b) and (c) of paragraph 1 shall not be made from raw material obtained from land with high carbon stock, namely land that had one of the following statuses in January 2008 and no longer has that status:

歐盟於 2010 年 6 月 10 日進一步提出「生質燃料永續認證系統」(system for certifying sustainable biofuels)⁹並提出兩項公告 (communication) 及一項決議，分別為《歐盟生質燃料與液態生質燃料永續標準之實際執行之計畫及生質燃料計算規則之公告》(Communication on the practical implementation of EU biofuels and bioliquids sustainability scheme and on counting rules for biofuels)¹⁰、《歐盟生質燃料與液態生質燃油之自願性認證計畫與預設值公告》(Communication on the voluntary schemes and default values in the EU biofuels and bioliquids sustainability scheme)¹¹以及《關於促進使用再生能源指令附件五之土地碳存量計算準則之執委會決議》(Commission Decision on guidelines for the calculation of land carbon stocks for the purpose of Annex V of Directive 2009/28/EC)¹²。該認證系統係處理歐盟成員國與生質燃料業者履行生質燃料永續性標準之實際計算與運作細則，其規範者包含歐盟自產與進口之生質燃料及液態生質燃料¹³。公告中允許業者可選擇採用經歐盟當局認證之自願性認證計畫 (voluntary scheme)，用來證明其已遵守部分或所有永續性標準；或選擇採用再生能源指令所制定之預設值 (default values)¹⁴，以證明其符合溫室氣體減排之永續性標準，此外，於土地碳存量方面，歐盟亦定出較為詳細之技術性規定¹⁵。

在本爭議中，影響阿根廷甚鉅者為大豆基質生質柴油 (Soybean-based biodiesel) 之出口，該生質燃料係阿國出口至歐盟之重要產品，而再生能源指令附件五中有為不同之生質燃料設定相異預設值，其中亦包含以大豆為原料之生質柴油，其溫室氣體減排預設值為 31%，此規定導致阿根廷的生質燃料無法符合歐盟和歐盟各國的永續性標準，且歐盟成員國在執行 2009 年「再生能源指令」之目標時，亦無法採用阿根廷的生質燃料，除非阿根廷出口商確認每批貨運有達成溫室氣體之減排效果，或透過歐盟認證機制證明符合永續性標準。雖阿國目前

(a) wetlands, namely land that is covered with or saturated by water permanently or for a significant part of the year;(b) continuously forested areas, namely land spanning more than one hectare with trees higher than five metres and a canopy cover of more than 30 %, or trees able to reach those thresholds in situ;(c) land spanning more than one hectare with trees higher than five metres and a canopy cover of between 10 % and 30 %, or trees able to reach those thresholds in situ, unless evidence is provided that the carbon stock of the area before and after conversion is such that, when the methodology laid down in part C of Annex V is applied, the conditions laid down in paragraph 2 of this Article would be fulfilled. The provisions of this paragraph shall not apply if, at the time the raw material was obtained, the land had the same status as it had in January 2008.

⁹ The European Union, Commission sets up system for certifying sustainable biofuels (2010).

¹⁰ Communication from the Commission on the practical implementation of the EU biofuels and bioliquids sustainability scheme and on counting rules for biofuels, 2010 O.J. (C 160) 8.

¹¹ Communication on the voluntary schemes and default values in the EU biofuels and bioliquids sustainability scheme, 2010 O.J. (C 160) 1.

¹² The European Commission, Commission Decision on guidelines for the calculation of land carbon stocks for the purpose of Annex V of Directive 2009/28/EC, 2010 O.J. (L 151) 19.

¹³ *Supra* note 9.

¹⁴ *Supra* note 11.

¹⁵ *Supra* note 12.

已向歐盟提出自願性認證計劃，然該計畫迄今仍未被歐盟執委會同意¹⁶。

波蘭對生質燃料進口與銷售之相關措施

波蘭對生質燃料的相關規範見於 2006 年 8 月 25 日之法令(Law of 25 August 2006, published in the Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej No. 169 of 25 September 2006)、2007 年 6 月之部長委員會對未來發展國家目標之規範 (Regulation of the Council of Ministers of 15 June 2007 on national objectives for years 2008-2013, published in the Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej No. 110 of 25 June 2007)、以及 2011 年 5 月 27 日為修改關於燃料品質監管之法令 (Law of 27 May 2011 which amends the law on monitoring and control of the quality of fuels of 27 May 2011, published in the Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej No. 153 of 26 July 2011)¹⁷。上述三法令係規範公司或個人於波蘭境內銷售之整體供陸上運輸用之燃料中，必須混合一定比例之生質燃料，此最小百分比為國家設定之目標 (national indicative target)，該最小比例目前為 7.10%。然該要求卻存在減免機制，若能證明至少 70% 之生質柴油的原物料來源係屬歐盟或屬 EFTA 之國家，即可享有 15% 之減免¹⁸，即若使用上述之生質柴油，前述之最小比例的要求可下降至 6% 左右。

法律分析

因阿根廷指稱，歐盟再生能源指令與波蘭對生質柴油之進口與銷售措施給予阿國產品較差之待遇，恐與 WTO 之不歧視原則相悖，故本文以下將探討 GATT 1994 第 1 條之最惠國待遇原則與第 3 條之國民待遇原則。

GATT 1994 第 1.1 條

GATT 1994 第 1.1 條：「對輸出或輸入，有關輸出或輸入，或因輸出或輸入所生之國際支付所課徵任何種類關稅或規費；及對該等關稅及規費之徵收方法，有關輸出及輸入之一切法令及程序以及本協定第三條第二項及第四項所涉事項，各締約國對來自或輸往其他締約國之任何產品所給予之利益、優惠、特權或豁免，應即無條件給予來自或輸往一切其他締約國之同類產品。」由以上規定可知，本條禁止對源自於或輸往任何國家之「同類產品」授予差別待遇，對進口產品與出口產品均有適用¹⁹。上訴機構於歐體香蕉案闡明，最惠國待遇原則之目的，係在確保所有 WTO 會員國進出口之「機會平等」，亦及，會員之「同類產品」不論

¹⁶ *Supra* note 1.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

¹⁹ 林彩瑜，WTO 制度與實務，頁 108，2011 年 10 月。

其來源應被平等對待²⁰。關於 1.1 條之同類產品概念，同條各項並未明確定義之。在 GATT 時代的 Spain-Unroasted Coffee 一案中，小組考慮了「其他會員之關稅體制」、「最終用途」、「產品特性」等標準來審視系爭產品與本國產品是否為 1.1 條下之同類產品²¹。然其標準仍應逐案認定，而 WTO 實務上亦肯認「消費者喜好與習慣」為 1.1 條下之標準²²。而關於「立即且無條件授予會員利益、優惠、特權或豁免」此一要件，上訴機構曾於加拿大汽車案表示，對任何國家「任何產品」授予之「任何利益」，必須授予所有其他會員國之同類產品²³，值得說明者，所謂「任何國家」，亦包含「非 WTO 會員國」。因阿根廷質疑歐盟對不同原料製成之生質燃料設定相異之減排預設值，而波蘭措施給予一定原料比例來自歐盟和 EFTA 境內之生質燃料給予不同之待遇，故以下將分別探討歐盟和波蘭措施於本條下之合致性問題。

歐盟措施與 GATT 1994 第 1.1 條之合致性分析

首先針對歐盟就不同種類之生質燃料設定不同的減排標準之規定，就同類產品此一要件，在關稅體制方面，使用不同原料所製成之不同種類生質燃料上是否存在相同之稅則稅號，尚有疑義，故單以此一要件判斷阿國之生質燃料與其他國家出口的生質燃料是否為同類產品，實屬不易。於最終用途而言，不同種類之生質燃料應屬相同，蓋皆為產生能源之用，是以應較無爭議。於產品特性部分，不同種類之生質燃料產生能源之效率可能不同，故不同種類生質燃料間是否有著相同之產品特性，仍應於個案中詳細探討。於「消費者喜好與習慣」方面，不同種類之生質燃料產生能源之效率或存在相異之情形，可能會造成消費者喜好和習慣上之落差。綜上所述，除了在「最終用途」方面，不同種類生質燃料間應屬相同外，其餘檢視標準於本爭議之適用上仍有許多討論之空間，然為分析之周延考量，續就本條中之「立即且無條件授予其他會員利益、優惠、特權或豁免」此一要件作探討。在本爭議中，歐盟再生能源指令關於生質燃料之部分係同時規範其境內與所有外國之進口產品，然該指令附件五卻對不同原料製成之生質柴油設定 19% 至 83% 不等之溫室氣體減排預設值，若不同國家出口至歐盟之生質柴油其原料相異卻比阿國產品享有較優惠之待遇且二者確為同類產品者，則應有違反 GATT 1994 第 1.1 條之慮。

其次，就歐盟再生能源指令中規定，生質燃料之原物料不得種植於高度生物多樣性土地中或高含碳之土地，於同類產品此一要件部分，不同土地上種植之相

²⁰ Appellate Body Report, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, ¶¶ 190-191, WT/DS27/AB/R (Sept. 9, 1997).

²¹ GATT Panel Report, *Spain – Tariff Treatment of Unroasted Coffee*, ¶¶ 4.6-4.9, L/5135 – 28S/102 (June 11, 1981).

²² 林彩瑜，前揭註 19，頁 111。

²³ Appellate Body Report, *Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, ¶ 79, WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R (May 31, 2000).

同原物料所製成之同種生質燃料經上述四標準審視後，應較有可能被視為同類產品，而歐盟卻不允許使用以該等地區的產出原料所製成之生質燃料進口至其境內，明顯有歧視以種植於高度生物多樣性土地中或高含碳之土地為原料所製成之生質柴油的意味，故此方面亦有違反 GATT 1994 第 1.1 條之嫌。

波蘭措施與 GATT 1994 第 1.1 條之合致性分析

前已就不同種類之生質燃料是否為同類產品作分析，而在波蘭措施之下，使用來自 EFTA 或歐盟境內原料所製成之生質燃料與阿根廷之生質柴油是否為同類產品，應屬無關產品特性之製程與製造方法 (non-product related processes and production methods, 以下簡稱 NPR-PPMs) 之範疇，因為於不同地區所種植的同一原料，應該不會影響其所製造出的生質燃料，然 WTO 實務上並不以 NPR-PPMs 作為同類產品之認定標準，故以上述四標準檢視僅為不同原料來源所製成之生質柴油與自阿根廷境內出口之生質柴油，二者間之關係應較符合同類產品之概念。而在「立即且無條件授予其他會員利益、優惠、特權或豁免」此一要件方面，波蘭關於生質燃料之內國措施，給予使用一定原料產於 EFTA 或歐盟境內所製成之生質燃料占整體供陸上運輸用之燃料有低於國家設定目標之比例，且並未賦予阿國有同樣之優惠，若阿根廷出口之生質燃料與有一定原料比例來自 EFTA 或歐盟境內之生質燃料確為同類產品，恐有違反本條之虞。

GATT 1994 第 3.4 條

GATT 1994 第 3.4 條規定，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。根據墨西哥酒稅案之小組見解，關於本條之違反須檢示以下要件：(一) 系爭措施是否影響該產品內地銷售、要約、購買、運輸、分配、使用之法律或規章；(二) 進口產品與本國產品是否為同類產品；(三) 進口產品所受待遇是否低於本國同類產品²⁴；同時滿足以上要件始構成本條之違反。

在第一要件方面，以歐盟賦予不同類型之生質燃料的減排標準而言，阿根廷出口之生質燃料無法滿足歐盟再生能源指令所定之減排標準，雖不影響其進口，但使得歐盟成員國無誘因使用該國之生質燃料，恐影響歐盟成員國購買原產於阿國之生質燃料之意願，而波蘭之相關生質燃料措施係影響境內爭議產品之使用比例，故應同為 3.4 條所稱之影響爭議產品之內地措施，至於歐盟禁止使用於特定類型土地上所種植之原料生產的生質燃料的規定而言，此一涉及 NPR-PPMs 之

²⁴ Panel Report, *Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, ¶ 8.25, WT/DS308/R (Oct. 7, 2005).

措施應屬於第 3 條或第 11 條之範疇，於目前之實務上尚屬於較具爭議性之議題，以同類型之措施於 WTO 下的爭端解決案件（美國蝦類產品案），於被告國不否認該系爭措施為第 11 條數量限制禁止措施的狀況下，將其定性為數量限制措施²⁵，故本文先暫以該措施可能落入 GATT 第 11 條之範疇，於此不進行第 3 條的討論。於第二要件部分，上述已就同類產品之認定標準作討論，雖然同類產品之概念見於 GATT 若干條文，但各條文所考量之要素未必相同，然而 WTO 實務上對同類產品之認定標準並非絕對，應逐案而定，雖阿國之生質柴油與歐盟或波蘭境內出產之生質燃料是否為同類產品尚有討論之空間，然本文此處亦基於分析周延之考量，續討論第三要件。前已提及，歐盟再生能源指令關於生質燃料之部分係同時規範其境內與外國之進口產品，二者同受減排預設值之規範，但事實上 (*de facto*) 是否有歧視之嫌，仍值得討論，例如是否絕大多數由歐盟境內所生產的生質燃料，均可以獲得比阿根廷出口的生質燃料較高的減排標準，特別是起碼高於 35%，而同時絕大多數來自阿根廷的生質燃料，均被指定為低於 35% 之減排標準，此均為決定歐盟措施是否有造成事實上之歧視，可能為小組所考量，由於本文尚無法得知有關本案更為詳細的事實，故無法對此進行進一步的分析。而波蘭之相關措施方面，因其亦為歐盟成員國之一，故對使用本國原料製成生質柴油之燃料業者得享有低於國家設定標準之生質燃料占整體供陸上運輸用之燃料的要求比例，可能使國內廠商受惠，進而改變進口產品與本國同類產品於波蘭境內之競爭條件。綜上所述，若阿根廷出口之生質柴油與歐盟、波蘭境內之生質燃料係同類產品，歐盟再生能源指令與波蘭對生質燃料之相關措施恐有違反 GATT 1994 第 3.4 條之慮。

結論

阿根廷於 WTO 下指控歐盟及其成員國違反多項內括協定，而本文以 GATT 1994 下之不歧視原則為中心，探討該些措施違反最惠國待遇原則和國民待遇原則之可能性，經檢視後發現歐盟再生源指令與波蘭相關措施似有同時違反二者之虞，然文中討論的可能性將如何發生，仍須進一步取得更多詳細的事實資料方能確定，而目前歐盟與阿國僅處於諮商階段，雙方是否能達成共識，又未來是否成立小組以解決此爭端，值得我們密切關注。

²⁵ Panel Report, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, ¶¶ 7.13-15, WT/DS58/R (May 15, 1998).