

歐洲聯盟法院確認《全面性經濟與貿易協定》

之國際投資法庭符合歐盟法律

吳彥容 編譯

摘要

比利時於 2017 年 9 月要求歐洲法院就《全面性經濟與貿易協定》的投資法庭制度是否符合歐盟法律提出意見。今 (2019) 年 4 月 30 日，歐洲法院提出意見，分別以歐盟法律自治原則、平等原則、歐盟法律之有效性原則，及享有獨立及公正之司法制度的權利進行分析，認為《全面性經濟與貿易協定》符合歐盟法律。此意見將有助於歐盟成員國全面批准《全面性經濟與貿易協定》。

(取材自：Guillaume Croisant, *Opinion 1/17 – The CJEU Confirms that CETA's Investment Court System is Compatible with EU Law*, KLUWER ARBITRATION BLOG (Apr. 30, 2019), <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2019/04/30/opinion-117-the-cjeu-confirms-that-cetas-investment-court-system-is-compatible-with-eu-law/>.)

比利時於 2017 年 9 月要求歐洲法院 (Court of Justice of the European Union, CJEU) 就歐盟與加拿大間的《全面性經濟與貿易協定》(Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada and the European Union and Its Member States, CETA) 之投資法庭制度 (Investment Court System, ICS) 是否符合歐盟法律提出意見¹。

今 (2019) 年 1 月，CJEU 佐審官 (Advocate General) Yves Bot 表示²，ICS 作為投資人與地主國間爭端之解決機制，與歐盟相關條約及《歐盟基本權利憲章》(Charter of Fundamental Rights of the European Union) 相符合³。儘管佐審官具有

¹ *Request for an Opinion Submitted by the Kingdom of Belgium Pursuant to Article 218(11) TFEU*, CT. OF JUST. EUR. UNION, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=196185&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4974112> (last visited June 21, 2019); Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada and the European Union and Its Member States chapter 8, Can.-Eur., Oct. 30, 2016, 2017 O.J. (L 11) 23, 50-77 [hereinafter CETA].

² 歐洲法院總共有 8 位佐審官，其由歐盟成員國政府共同協議任命，任期為 6 年，每 3 年將替換部分佐審官。其職權為協助法院，對於提交歐盟法院審理之案件，以完全公正、獨立之方式提出合理意見。NOREEN BURROWS & ROSA GREAVES, *THE ADVOCATE GENERAL AND EC LAW* 3-4 (2007).

³ *Opinion of Advocate General Bot Delivered on 29 January 2019*, 2019 CURIA ECLI:EU:C:2019:72, ¶ 272 (Jan. 29, 2019); Charter of Fundamental Rights of the European Union, Dec. 7, 2000, 2000 O.J. (C 364) 1.

提出意見之權限，但該意見對於法院並無拘束力⁴，且若 CJEU 採取與佐審官相反的意見，將產生重大的政治後果，因根據《歐洲聯盟運作條約》(Treaty on the Functioning of the European Union) 第 218 條第 11 項規定⁵，CETA 將必須進行修正，且該意見可能成為歐洲部分反對投資人對地主國仲裁之民間團體之論據。幸好，今年 4 月 30 日，CJEU 做出了與佐審官相同的意見⁶。為瞭解 CJEU 所提的意見及其影響，以下首先簡介該意見提出的背景與緣由，並藉此點出 ICS 之制度內容，接著說明 CJEU 之意見，最後以未來可能之發展作為結論。

壹、CJEU 意見之緣起背景

歐盟近期所締結之大多數自由貿易協定 (free trade agreements, FTA) 皆納入了 ICS 機制⁷，從而使投資人得將其所涉入之爭端，提交至一個永久且制度化的法庭。該法庭的成員由協定之締約國事先任命，受到嚴格的獨立性與公正性要求，且法庭之裁決是可上訴的。歐盟的最終目標是透過一個多邊投資法庭，取代各個 FTA 的雙邊投資法庭。聯合國國際貿易法委員會 (United Nations Commission on International Trade Law) 第三工作小組目前正在進行國際談判，就「投資人對地主國爭端解決 (investor-state dispute settlement, ISDS)」機制之改革展開討論⁸。

此種突破傳統專案仲裁 (ad hoc arbitration) 之制度⁹，並未化解一般大眾對於投資仲裁的不信任。CETA 下的 ICS，特別在比利時各個行政區間引發激烈辯論。因此，於 2017 年 9 月 7 日，比利時要求 CJEU 就 CETA 下的 ICS 是否符合

⁴ NOREEN BURROWS & ROSA GREAVES, *supra* note 2, at 5.

⁵ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union art. 218.11, Mar. 25, 1957, 2012 O.J. (C 326) 47, 146 (“[A] Member State, the European Parliament, the Council or the Commission may obtain the opinion of the Court of Justice as to whether an agreement envisaged is compatible with the Treaties. Where the opinion of the Court is adverse, the agreement envisaged may not enter into force unless it is amended or the Treaties are revised.”).

⁶ Opinion 1/17 of the Court (Full Court), 2019 CURIA ECLI:EU:C:2019:341 (Apr. 30, 2019) [hereinafter Opinion 1/17].

⁷ 包含歐盟與新加坡締結之《歐盟—新加坡投資保障協定》(Investment Protection Agreement between the European Union and Its Member States and the Republic of Singapore)、歐盟與越南締結之《歐盟—越南投資保障協定》(European Union -Vietnam Investment Protection Agreement)，以及歐盟與加拿大締結之《全面性經濟與貿易協定》，皆規範了 ICS。Investment Protection Agreement between the European Union and Its Member States and the Republic of Singapore chapter 3, Eur.-Sing., Oct. 19, 2018, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=961>; EU-Vietnam Investment Protection Agreement chapter 3, Eur.-Viet., <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1437>; CETA, chapter 8.

⁸ U.N. Comm'n on Int'l Trade L., Report of Working Group III (Investor-State Dispute Settlement Reform) on the Work of its Thirty-Seventh Session (New York, 1-5 April 2019), U.N. Doc. A/CN.9/970 (Apr. 9, 2019).

⁹ 仲裁當事人得在無任何永久性制度體系的情形下，透過有效的仲裁協議，組成一臨時性的仲裁庭解決爭端。臨時性仲裁庭在當事雙方協議成立前並不存在，並於仲裁程序結束後消失。此種非由常設仲裁機構裁決爭端的制度，一般被稱作「專案仲裁」。EUR. PARL., LEGAL INSTRUMENTS AND PRACTICE OF ARBITRATION IN THE EU 38 (2014), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/509988/IPOL_STU\(2015\)509988_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/509988/IPOL_STU(2015)509988_EN.pdf).

歐盟法律發表意見，尤其是針對：（一）CJEU 做成歐盟法律最終解釋之專屬權限；（二）平等原則；（三）歐盟法律之有效性要件；以及（四）享有獨立及公正之司法制度的權利。

貳、法院意見

CJEU 根據比利時之請求，針對前述四項請求表達意見。以下將分別介紹 CJEU 之論述及意見。

一、歐盟法律自治原則

針對比利時的四項請求，CJEU 對於歐盟法律自治原則部分的解釋內容為意見書的關鍵。在重要的 *Slovak Republic v. Achmea B.V.* 案中¹⁰，CJEU 認為，在遵守歐盟自主權及法律秩序的前提下，縱使一國際協定要求另行設立負責解釋其條款之法庭，且該法庭之裁決對於包含 CJEU 在內之機構具有拘束力者，該國際協定原則上並不會違反歐盟法律¹¹。

在援引前述原則後，CJEU 強調，單就 CETA 下的 ICS 不屬於歐盟司法體系一事，並未違反歐盟法律秩序的自主性¹²。由於國際協定的互惠性質，以及維持歐盟在國際關係中之權力的需要，國際法庭得以解釋國際協定，而不受協定締約國內國法院之拘束¹³。只有當 CETA 法庭具有下列權限時，方違反歐盟法律自治原則¹⁴：（一）解釋及適用 CETA 以外之歐盟規則；或（二）做成使歐盟機構無法依據歐盟憲政體系運作之仲裁判斷。由於 CETA 法庭不具有上述權限，故符合歐盟法律自治原則¹⁵。

關於解釋和適用歐盟法律，CJEU 認為，基於 CETA 第 8.21 條以下之相關規範，及其與《荷蘭與捷克斯洛伐克雙邊投資保障協定》（Agreement on Encouragement and Reciprocal Protection of Investments between the Kingdom of the Netherlands and the Czech and Slovak Federal Republic）的相異之處¹⁶，CETA 僅授

¹⁰ 該案為荷蘭保險公司 Achmea B.V. 與斯洛伐克政府間的投資爭端。關於本件爭端之詳細內容，可參考本中心經貿法訊過往之討論：林明億，歐洲聯盟法院裁決荷蘭—斯洛伐克雙邊投資協定之仲裁條款與歐盟法律不相容，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，234 期，頁 14-19，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no234/3.pdf>（最後瀏覽日：2019 年 6 月 21 日）。

¹¹ Case C-284/16, *Slovak Republic v. Achmea BV*, 2018 CURIA ECLI:EU:C:2018:158, ¶ 57 (Mar. 6, 2018) [hereinafter *Slovak v. Achmea*]; Opinion 1/17, ¶ 106.

¹² Opinion 1/17, ¶ 115.

¹³ *Id.* ¶ 117.

¹⁴ *Id.* ¶ 119.

¹⁵ *Id.* ¶ 161.

¹⁶ CJEU 於 *Slovak Republic v. Achmea B.V.* 案中提及，根據《荷蘭與捷克斯洛伐克雙邊投資保障協定》（Agreement on Encouragement and Reciprocal Protection of Investments between the Kingdom of the Netherlands and the Czech and Slovak Federal Republic）第 8 條，該雙邊投資條約

予其法庭解釋及適用 CETA 法規的權力，且在解釋及適用上，應符合歐盟與加拿大之間所適用之國際法規定及原則¹⁷。CETA 法庭僅能將締約國之內國法視為事實而納入考量，且有義務遵守內國法院對於內國法之解釋¹⁸；同時，內國法院不受 CETA 法庭針對其內國法解釋之拘束¹⁹。鑑於上述理由，CETA 法庭亦無法向 CJEU 請求先行裁決²⁰。CJEU 進一步區分 CETA 與歐盟成員國間之雙邊投資條約的不同，強調 *Slovak Republic v. Achmea B.V.* 案之核心——互信原則，並不適用於歐盟與第三國之間的關係²¹。

關於 CETA 法庭所做出之判斷，對歐盟機構運作產生的影響，CJEU 認為，當歐盟的措施違反 CETA 所提供之實質保障，例如違反公平與公正待遇 (fair and equitable treatment)、間接徵收，及不正當地限制支付及移轉資本等規範時，為了避免 CETA 法庭強迫成員國支付損害賠償予投資人之情況反覆發生，歐盟可能需要放棄其原先對於公共利益之保護水準²²。此種因 CETA 法庭擁有裁定賠償金之權力，而可能造成的情況，是無法被接受的。不過，CETA 在此領域對締約國亦提供了足夠的保障，因其包含各種旨在確保公共利益及締約方規制權之規定²³。

二、平等原則

關於平等原則，CJEU 認為，比利時所提及之差別待遇，起因於在歐盟境內投資，並受歐盟法律規範的成員國之企業與自然人，無從在 CETA 法庭上挑戰歐盟的措施²⁴。然同樣在歐盟市場中，於同一商業或產業部門進行投資的加拿大企

制定之仲裁法庭，具有解釋及適用可能涉及歐盟法律之爭議之權限。*Id.* ¶ 126; *Slovak v. Achmea*, ¶¶ 42, 55, 56; Agreement on Encouragement and Reciprocal Protection of Investments between the Kingdom of the Netherlands and the Czech and Slovak Federal Republic art. 8, Czech Slov. Fed. Rep.-Neth., Apr. 29, 1991, IC-BT 584 (1991).

¹⁷ Opinion 1/17, ¶ 122.

¹⁸ Opinion 1/17, ¶ 130; CETA, art. 8.31.2 (“[T]he domestic law of the disputing Party as a matter of fact. In doing so, the Tribunal shall follow the prevailing interpretation given to the domestic law by the courts or authorities of that Party.”).

¹⁹ Opinion 1/17, ¶ 131; CETA, art. 8.31.2 (“[A]ny meaning given to domestic law by the Tribunal shall not be binding upon the courts or the authorities of that Party”).

²⁰ Opinion 1/17, ¶ 134.

²¹ CJEU 於 *Slovak Republic v. Achmea B.V.* 案中表示，歐盟法律立基於一根本性的前提，即成員國共享一套如同《歐洲聯盟條約》(Treaty on European Union) 第 2 條所規範的價值觀，此前提證明了成員國間對於該套價值觀存有互信，因而遵守實踐該套價值觀的歐盟法律。*Slovak v. Achmea*, ¶ 34; Consolidated Version of the Treaty on European Union art. 2, Feb. 7, 1992, 2012 O.J. (C 326) 13, 17; 本案中，CJEU 指出，歐盟法律涵蓋範圍內，成員國須適當考量互信原則。除特殊情況外，該原則要求成員國將其他成員國均會遵守歐盟法律一事納入考量。然於判斷仲裁庭與歐盟法律是否相符合時，應區隔本案與 *Slovak Republic v. Achmea B.V.* 案之情況。由於本案涉及歐盟與第三國之關係，與發生於歐盟成員國間之 *Slovak Republic v. Achmea B.V.* 案不同，故不適用互信原則。*Id.* ¶¶ 127, 128, 129.

²² Opinion 1/17, ¶ 149.

²³ *Id.* ¶ 160.

²⁴ *Id.* ¶ 179.

業與自然人，卻得於 CETA 法庭上挑戰歐盟的措施²⁵。加拿大投資人之所以可能在 CETA 法庭上主張 CETA 之規定，是因為他們以外國投資人的身分行事²⁶。由於加拿大投資人於歐盟投資之情形，僅得與歐盟投資人於加拿大投資之情形相提並論（而非歐盟投資人於歐盟投資之情形），故 CJEU 認為，在相類似的情況下，CETA 法庭對於投資人並無造成差別待遇²⁷。

三、有效性原則

CJEU 認為，CETA 法庭的判斷，例如裁定相當於歐盟執委會（European Commission）或成員國之競爭法主管機關所處罰款之賠償金等裁決，不會危及歐盟競爭法的有效性²⁸。CETA 承認，締約國得採取適當措施以禁止反競爭行為，並保障其規制權，以實現符合公共利益之立法目的²⁹。如果在少數的狀況下，CETA 法庭之裁決確實具備抵消罰款之效果，由於歐盟法律本身即允許 CETA 法庭在罰款有瑕疵，且該瑕疵可受確認之時，將罰款撤銷或宣告無效，因而此種裁決也是被歐盟法律所接受的³⁰。

四、受獨立法庭審判的權利

最後，CJEU 不認為 CETA 之 ICS 會損害投資人使用法庭之權利³¹。關於 CETA 法庭之可近性（accessibility），CJEU 首先強調，在缺乏規範，以確保自然人及中小型企業在財務上可以負擔 CETA 法庭及上訴法庭之費用時，在實務上可能僅擁有大量財務資源之投資人，方得使用 ISDS 機制³²。然而，歐盟理事會（Council of the European Union）已承諾將要求 CETA 聯合委員會（Joint Committee）通過附加規則³³，確保為最弱勢的使用者，即中小型企業及私人主體（包括法人及自然人），提供更好且更便利地使用法院的途徑³⁴。CJEU 也認同歐盟理事會將此項條件設為歐盟通過 CETA 之前提³⁵。

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.* ¶ 181.

²⁷ *Id.* ¶¶ 180, 186.

²⁸ *Id.* ¶ 188.

²⁹ CETA, arts. 8.9.1, 17.2.2.

³⁰ Opinion 1/17, ¶ 187.

³¹ *Id.* ¶ 222.

³² *Id.* ¶ 213.

³³ Statements to Be Entered in the Council Minutes, ¶ 36, 2017 O.J. (L 11) 9, 20; CETA, art. 8.39.6 (“[T]he CETA Joint Committee shall consider supplemental rules aimed at reducing the financial burden on claimants who are natural persons or small and medium-sized enterprises.”).

³⁴ Opinion 1/17, ¶ 217.

³⁵ *Id.* ¶ 221.

CJEU 亦認為，CETA 第 8.30 條第 1 項明定「仲裁庭成員不得隸屬於政府」之作法³⁶，為 CETA 法庭的獨立性提供了充分的程序保障，特別是關於仲裁員的薪酬制度、任命及撤職，以及其須遵循的倫理規範³⁷。

參、未來發展

CJEU 的決定有助於歐盟全面實施 CETA³⁸。CETA 目前暫時於歐盟境內生效，尚待若干成員國批准³⁹。於本次 CJEU 發布意見之前，有些成員國為等待 CJEU 之意見出爐，而延後批准該協議⁴⁰，因此，CJEU 的正面意見，很可能將促使 CETA 進一步獲得全面批准，並使其正式生效⁴¹。



³⁶ CETA, art. 8.30.1.

³⁷ Opinion 1/17, ¶ 240.

³⁸ Riyaz Dattu, Sonja Pavic & Waleed Malik, *European Court of Justice Confirms CETA Compatible with EU Law*, OSLER, HOSKIN & HARCOURT LLP (May 2, 2019), <https://www.osler.com/en/resources/cross-border/2019/european-court-of-justice-confirms-ceta-compatible-with-eu-law>.

³⁹ European Commission Statement/17/1959, EU and Canada Agree to Set a Date for the Provisional Application of the Comprehensive Economic and Trade Agreement. Statement by Mr Jean-Claude Juncker, President of the European Commission and Mr Justin Trudeau, Prime Minister of Canada (July 8, 2017).

⁴⁰ Janyce McGregor, *EU Court Rules Investor Protections in Canada's Trade Deal Are Legal*, THOMSON REUTERS, Apr. 30, 2019, <https://www.cbc.ca/news/politics/eu-court-canada-ceta-1.5116305>.

⁴¹ Riyaz Dattu, Sonja Pavic & Waleed Malik, *supra* note 38.