

墨西哥修訂「碳氫化合物法」以扶植國有企業

廖婕伶 編譯

摘要

墨西哥總統於今 (2021) 年 3 月 26 日提出了「碳氫化合物法」的改革法案，希望透過減少私人企業的市場佔有率，使墨西哥國家石油公司受益。此一改革法案於今年 5 月 5 日生效，惟目前已有墨西哥聯邦法官對部分條款頒布永久禁制令，亦有美國公司針對此項改革法案提起國際仲裁。本文將簡單介紹此改革法案的立意，進一步說明其對墨西哥石油和天然氣產業的私人企業及投資人所產生的負面影響，最後探討外人投資可以尋求的投資保護管道。

(取材文章：Sabine Konrad Humberto Padilla Gonzalez & Pierre Trippel, *Mexico Targets Foreign Investors in Oil and Gas Sector with Proposed Changes to Hydrocarbon Law*, MORGAN LEWIS (May 17, 2021), <https://www.morganlewis.com/pubs/2021/05/mexico-targets-foreign-investors-in-oil-and-gas-sector-with-changes-to-hydrocarbon-law>.)

墨西哥總統羅培茲歐布拉多 (Andres Manuel Lopez Obrador) 於今 (2021) 年 3 月 26 日提出了一項改革墨西哥「碳氫化合物法 (Hydrocarbon Law)」的立法提案¹，以扶植國有企業及增加政府對能源產業的管控²，該法案已於今年 5 月 5 日生效³。

自 2013 年墨西哥實施能源改革打破其國內的石油壟斷 (包括 Pemex 在下游的壟斷) 後⁴，Pemex 在燃料進口、中游和下游市場的市占率已被私人企業大量瓜分，故「碳氫化合物法」改革的目標為恢復墨西哥國家石油公司 (Pemex) 的市場主導地位⁵，然此恐對從事汽油和柴油、天然氣、原油、石化製品業的私人企業造成損害⁶。

¹ Ley de Hidrocarburos [LH], Diario Oficial de la Federación [DOF] 11-08-2014, últimas reformas DOF 04-05-2021(Mex.).

² Juan Carlos Serra et al., *Bill of Amendments to the Hydrocarbons Law*, BASHAM (Mar. 29, 2021), <https://www.basham.com.mx/bill-of-amendments-to-the-hydrocarbons-law/>.

³ LH Transitorios Primero.

⁴ POWER PLAY ENERGY AND MANUFACTURING IN NORTH AMERICA 55 (Roberto Cardarelli & Lusine Lusinyan eds., 2015).

⁵ 墨西哥國家石油公司 (Pemex) 為墨西哥政府的國有石油與天然氣公司。

⁶ Sergio Meana, *Mexico Moves to Strip Fuel Market Permits*, ARGUS MEDIA (Mar. 27, 2021), <https://www.argusmedia.com/en/news/2200237-mexico-moves-to-strip-fuel-market-permits>.

本文將概述本次改革對墨西哥石油以及天然氣產業的私人投資人產生之負面影響，並探討這些投資人可以尋求的投資保護管道。

壹、「碳氫化合物法」改革可能產生之負面影響

「碳氫化合物法」改革將影響墨西哥所有經營石油和天然氣產業的私人企業，包括加油站以及從事燃料進口、燃料儲存、物流、運輸的公司⁷。此次的改革法案並會為這些公司帶來以下負面的變化⁸：

一、墨西哥政府將能夠強化對燃料和石油分銷、儲存、進口和出口之監管控制⁹。

二、墨西哥能源部 (Mexico's Secretariat of Energy, SENER) 和能源監管委員會 (Energy Regulatory Commission, CRE) 將獲得廣泛的裁量權，使其得以國家安全、能源安全、國家經濟等不特定理由，或以違反法律和許可證的條款為由，中止私人企業的許可證¹⁰。對於不符合 SENER 最低儲存政策 (minimum storage policy) 要求的公司¹¹，SENER 和 CRE 亦可撤銷該公司的許可證¹²。

三、Pemex 和其他的墨西哥國家機關將有權接管喪失許可證的公司，且本次改革法案中沒有任何規定補償或限制接管期間長度的條文¹³。

四、主管機關得恣意拒絕私人企業的許可證申請，因為若主管機關在 90 天內沒有給予答覆，即會被默認為拒絕該申請¹⁴。

可以預期的是，一些利害關係人將在墨西哥聯邦地區法院提起保護請求 (Amparo) 程序¹⁵，以取得禁止「碳氫化合物法」改革生效的禁制令。然而，對

⁷ *Id.*

⁸ Erick Hernández Gallego & Fernando Orrantia Dworak, *Mexico's Bill with Draft Decree to Amend and Add Various Provisions to the Hydrocarbons Law*, THE NATIONAL LAW REVIEW (Apr. 5, 2021), <https://www.natlawreview.com/article/mexico-s-bill-draft-decree-to-amend-and-add-various-provisions-to-hydrocarbons-law>.

⁹ LH art. 56.

¹⁰ *Id.* art. 59.

¹¹ *Id.* art. 51; 在「最低儲存政策 (minimum storage policy)」下，墨西哥會維持對原油和成品油 (refined oil products) 的策略性庫存，例如：汽油、柴油和噴射機燃料 (jet fuel)，以確保一定時期內的市場供應量。Alberto De La Peña et al., *Fuels Storage Public Policy*, HAYNESBOONE (Dec. 14, 2017), <https://www.haynesboone.com/alerts/fuels-storage-public-policy>.

¹² LH art. 56.

¹³ *Id.* art. 57.

¹⁴ *Id.* art. 53.

¹⁵ 墨西哥之「保護請求 (Amparo)」程序是一種憲法上的非常上訴 (extraordinary constitutional appeal)，可以由墨西哥國民及外國人向墨西哥聯邦法院提起，通常被稱為「憲法保護訴訟」。此一程序有以下幾個用途：(一) 保障憲法所規定的個人權利；(二) 對抗違反憲法的法律；(三) 審查法院裁決的適法性；(四) 對抗影響私人之最終行政決定 (decisions)、裁決 (awards)、決議 (resolutions)；(五) 保障土地公有權利 (communal

於外國投資人而言，還有其他救濟之選擇。

貳、外國投資人可以尋求的投資保護管道

針對墨西哥的「碳氫化合物法」改革，外國投資人基本上有兩種投資保障途徑：在墨西哥國內法院尋求救濟，例如取得禁制令；或者訴諸墨西哥外的國際仲裁庭。前述兩種救濟措施可能是互斥的，因為許多投資協定均包含所謂的「岔路 (fork in the road) 條款¹⁶」，即一旦投資人已經在國內法院對爭議措施提出異議，就不再被允許交付國際仲裁。

而若投資人母國與墨西哥簽有投資協定，該些投資人便可以將投資爭端提交國際仲裁。目前，墨西哥已對外簽署 30 個雙邊投資協定 (Bilateral Investment Treaties)，該等投資協定允許投資人與地主國間進行仲裁，為締約國的投資人 (自然人或法人) 提供了實質的投資保障¹⁷。

美國投資人亦可根據《美國—墨西哥—加拿大協定 (United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA)》提出仲裁。USMCA 於去 (2020) 年 7 月 1 日生效，取代了《北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA)》¹⁸。依 USMCA 之規定，對於去年 7 月 1 日之前在墨西哥投資的美國投資人，直到最終適用期限 2023 年 6 月 30 日為止，仍可根據 NAFTA 的保護條款提起仲裁，此係所謂的「舊有投資請求 (legacy investment claims)」¹⁹。三間美國公司並已聯合於今年 5 月 12 日，針對此次「碳氫化合物法」改革至國際投資爭端解決中心 (International Centre for Settlement of Investment Disputes) 下提起仲裁請

right of an agrarian nature)。Norma Gutierrez, *Mexico: New Amparo Law Is Enacted*, LIBRARY OF CONGRESS (Apr. 30, 2013), <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/mexico-new-amparo-law-is-enacted/>.

¹⁶ 「岔路 (fork in the road) 條款」要求投資人在國內法院的救濟，與投資人對地主國爭端解決仲裁間作出明確選擇，當選擇其一，即不可再行於另一處提出訴訟，此一方式將有助縮短訴訟時間並降低訴訟成本。陳稚卿，國際投資爭端解決之研究—以投資人與地主國爭端仲裁為中心，國立政治大學國際經營與貿易研究所碩士論文，頁 57 (2015 年)。

¹⁷ 此 30 個雙邊投資協定分別為墨西哥與瑞士、阿根廷、荷蘭、奧地利、德國、比利時—盧森堡經濟聯盟 (BLEU)、法國、芬蘭、烏拉圭、葡萄牙、義大利、丹麥、瑞典、韓國、希臘、古巴、捷克、冰島、英國、千里達及托巴哥、西班牙、斯洛伐克、中國、白俄羅斯、新加坡、巴林、科威特、土耳其、巴西、阿拉伯聯合大公國所簽署。International Investment Agreements Navigator: Mexico, INVESTMENT POLICY HUB, <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/136/mexico> (last visited Apr. 9, 2021).

¹⁸ Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, July 1, 2020, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between> [hereinafter USMCA].

¹⁹ USMCA, Chapter 14, Annex 14-C, art. 6(a).

求²⁰，為第一起根據 USMCA 建立之能源投資仲裁案²¹。此外，墨西哥亦是《跨太平洋夥伴全面進步協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)》的會員國²²，該協定中同樣設有保護投資人的專章²³。

前述墨西哥簽訂的投資協定中通常會要求墨西哥遵守：一、公平與公正待遇 (fair and equitable treatment)：公平和公正地對待外人投資，包括符合投資人的合理期待 (legitimate expectation)；二、國民待遇及最惠國待遇：給予外國投資人不低於本國投資人或第三國投資人之待遇；三、以公平市場價值補償任何投資之直接或間接徵收；四、履行與投資有關的合約義務。若墨西哥違反前述之投資保護義務，外國投資人得尋求國際仲裁。鑒於「碳氫化合物法」之改革影響深遠，墨西哥很可能被認定對碳氫化合物產業的外國投資人違反其應負之投資義務。

結論

墨西哥「碳氫化合物法」改革推出後，便引起許多私人企業之不滿，目前亦有美國企業針對此一法案對墨西哥提起投資仲裁²⁴。一位聯邦法官並於今年 5 月 17 日對此改革法案的部分條文發出永久禁制令²⁵，雖然此禁制令暫時具有法律約束力，但其永久有效性還是取決於未來頒布的最終決議²⁶，若禁制令遭撤銷，投資人應注意其之權利保障與法律救濟途徑，以尋求最佳的投資保護。

²⁰ *Case Detail: Finley Resources Inc., MWS Management Inc., and Prize Permanent Holdings, LLC v. United Mexican States (ICSID Case No. ARB/21/25)*, INTERNATIONAL CENTRE FOR SETTLEMENT OF INVESTMENT DISPUTES, <https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB/21/25> (last visited May 30, 2021).

²¹ Mia Thompson, *La Jornada – American Companies Seek Arbitration Against Mexico to Change the Hydrocarbon Law*, SUNDAY VISION (May 15, 2021), <https://www.sundayvision.co.ug/la-jornada-american-companies-seek-arbitration-against-mexico-to-change-the-hydrocarbon-law/?fbclid=IwAR1ufJqIILrX4ZKqC7Kb4PDa65r48lueim7aCmSi6XdmZKuZkNAAqAr7jKk>.

²² CPTPP 成員國包括澳洲、汶萊、加拿大、智利、日本、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、秘魯、新加坡和越南。「跨太平洋夥伴全面進步協定」(CPTPP)簡介，中華民國外交部，<https://www.mofa.gov.tw/cp.aspx?n=2613> (最後瀏覽日：2021 年 5 月 17 日)。

²³ *TPP Text and Associated Documents: Chapter 9 Investment*, AUSTRALIAN GOVERNMENT DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/not-yet-in-force/tpp/Pages/tpp-text-and-associated-documents> (last visited May 30, 2021).

²⁴ Mia Thompson, *supra* note 21.

²⁵ Reuters Staff, *Mexican Judge Orders Definitive Freeze of Parts of New Hydrocarbons Law*, REUTERS (May 17, 2021), <https://www.reuters.com/business/energy/mexican-judge-orders-definitive-freeze-parts-new-hydrocarbons-law-2021-05-17/>.

²⁶ Pedro Alcalá, *Changes to Hydrocarbon Law Suspended Definitely*, MEXICO BUSINESS NEWS (June 23, 2021), <https://mexicobusiness.news/oilandgas/news/changes-hydrocarbon-law-suspended-definitely>.