

經濟安全風險於供應短缺例外之爭議分析

蔡佩璇 編譯

摘要

歐盟為處理經濟安全風險問題，於今（2024）年 1 月公布五項新措施，這些措施包括擴大外來直接投資的審查範圍、建立一致的敏感性科技之出口管制措施，及建立諮商機制以監管對外投資等，從而落實去年 6 月公布的「歐洲經濟安全戰略」。有鑑於各國對供應短缺之重視及對經濟安全之評估，本文試以「歐盟能源部門措施」案出發，參考「印度—太陽能電池」案中首次在世貿組織爭端解決體系下引用《1994 年關稅暨貿易總協定》第 20 條 (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」之論述，即便雙方之抗辯相當程度上未完善其舉證責任，但政府對本國與外國業者的不公平待遇可能引起爭端，仍值得深入思考，具有相當的參考價值。

（取材資料：*Managing Risks as a GATT Exception under GATT Article XX(j)*, INT'L ECON. L. AND POL'Y BLOG (Jan. 8, 2024), <https://ielp.worldtradelaw.net/2024/01/managing-risks-as-a-gatt-exception-under-gatt-article-xxj.html>。）

WTO 秘書處將「經濟安全」定義為「韌性」及「系統（包括家庭、企業與政府）具有預防、防範、應付與面對衝擊時的復原能力」¹。而強調「經濟安全」的國家，不管是在掌握企業市場權力、透過外國投資引進技術，或甚是透過貿易促進經濟成長，都著重於不斷地評估與管理經濟行動²。然而，這些長期實施經濟安全的貿易行動會對多邊貿易體系帶來何種法律影響，目前尚無法得知其後果。

是故，本文首先以經濟安全風險之角度，試析「歐盟能源部門措施（EU—Energy Package）」案所涉爭點；後以「印度—太陽能電池（India—Solar Cells）」案之法律論述，彙整有關供應短缺之相關論理，並作一結論。

壹、案件背景分析

歐盟為處理經濟安全風險問題，於今年 1 月公布五項新措施，這些措施包括擴大外來直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）的審查範圍、建立一致的敏感性科技之出口管制措施，及建立諮商機制以監管對外投資等，以落實去

¹ WTO, WORLD TRADE REPORT 2023 RE-GLOBALIZATION FOR A SECURE, INCLUSIVE AND SUSTAINABLE FUTURE 48 (2023).

² *Id.* at 46.

年 6 月公布的「歐洲經濟安全戰略」³。

為了確保能源供應的安全，歐盟實施跨國能源基礎設施計劃下的「共同利益項目 (Projects of Common Interests, PCIs)」，惟該措施引起其最大之能源進口國俄羅斯的反對⁴，歐盟遂以《1994 年關稅暨貿易總協定 (GATT)》第 20 條 (j) 款作為抗辯⁵，進而引發供應短缺例外之討論。

一、本案涉及之爭點

在「歐盟能源部門措施」案中，俄羅斯控訴因歐盟與特定會員國所採取之天然氣市場相關措施，將對進出口關稅產生歧視，違反 WTO 下之義務與承諾。歐盟則以 GATT 第 20 條一般例外規定 (j) 款為其措施抗辯⁶。

二、歐盟以 GATT 第 20 條 (j) 款作為經濟安全風險之正當性抗辯

在本案中，歐盟以 GATT 第 20 條 (j) 款作為經濟安全風險的正當性抗辯基礎，其意旨「為獲取或分配短缺產品之必要」，且不違背第 20 條 (j) 款第二部分之條件「其他會員對產品之供給有平等權利」⁷。為了要成立 (j) 款以合理化其措施，必須證明採取的措施是符合經濟安全風險的正當手段，並滿足 GATT 第 20 條前言之要求，即「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」⁸。

基此，由於本案仍在訴訟階段，然過往 WTO 曾有案例（例如「印度—太陽能電池案」）探討經濟安全風險是否能以第 20 條 (j) 款作為規範例外，故本文試以「印度—太陽能電池」作評析。

³ Commission Proposes New Initiatives to Strengthen Economic Security, EUR. COMM'N (Jan. 24, 2024), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_363.

⁴ Panel Report, *European Union and its Member States — Certain Measures Relating to the Energy Sector*, paras. 2.2, 2.5, 2.6, WTO Doc. WT/DS476/ R (circulated Aug. 10, 2016) [hereinafter Panel Report, *European Union —Energy Package*]; *Projects of Common Interest*, EUR. COMM'N, https://energy.ec.europa.eu/topics/infrastructure/projects-common-interest_en (last visited Mar. 22, 2024).

⁵ General Agreement on Tariffs and Trade 1994 art. XX(j), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187, 33 I.L.M. 1153 (1994) [hereinafter GATT 1994]; Panel Report, *European Union —Energy Sector*, *supra* note 4, para. 7.2.

⁶ Panel Report, *European Union —Energy Sector*, *supra* note 4, para. 7.2.

⁷ WTO, ANALYTICAL INDEX OF THE GATT 592-593.

(“Paragraph (j): (1) “local short supply”: “essential to the acquisition or distribution of products in general or local short supply; Provided that any such measures shall be consistent with any multilateral arrangements directed to an equitable international distribution of such products or, in the absence of such arrangements, with the principle that all contracting parties are entitled to an equitable share of the international supply of such products”).

⁸ *Id.* at 562 (“Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures.”).

貳、「印度—太陽能電池」案：供應短缺之法律措施分析

為確保能源安全以及降低對進口石油與煤炭的依賴，印度自 2010 年起即實施太陽能推廣計畫，要求業者需滿足本地自製率並簽署長達 25 年的採購合約⁹。然而，美國認為印度對於本地自製率的要求，將使外國同類產品趨於競爭劣勢，故主張印度此舉乃違反 GATT 第 3.4 條以及《與貿易相關之投資措施協定（Agreement on Trade-Related Investment Measures）》第 2.1 條國民待遇之義務內容，並訴諸 WTO 爭端解決¹⁰，印度則以 GATT 第 20 條（j）款作為抗辯¹¹。

由於大部分太陽能業者皆依賴外國進口電池與模組，印度認為提高國內自製能力可減少供應短缺風險¹²。然，美國持相反看法，主張產品的短缺可以增加國內自製能力。此外，美國亦主張印度未能證明取得太陽能電池或模組是「必要的（essential）」的，且對印度而言，取得該些太陽能產品並不符合（j）款「為獲取普遍性或地區性短缺之產品」，且其另有其他替代方案¹³，故小組需透過審視產品是否符合「供應短缺」之標準，以評估是否為確保供應必要的措施¹⁴。

一、缺乏國內製造能力

印度聲稱當一國缺乏一產品之生產能力，即構成「一般性或地方性短缺」，故因其太陽能電池及模組的生產能力不足，可能導致普遍或地方性短缺，即使可透過進口獲得，也構成「一般性或地方性短缺」之成立要件¹⁵。然美國指出，印度未解釋在國際市場供應充足的情況下，為何仍出現短缺狀況。小組則認為印度的主張未能解釋條文中關於「供應短缺（short supply）」的定義¹⁶。因此，由於印度對於「國內製造能力不足」並未提供充足的衡量標準，使小組難以判斷太陽能產品是否在其境內有短缺之情形，故印度的主張不能等同於太陽能產品所指「為獲取普遍性或地區性短缺之產品」¹⁷。

二、供應短缺之風險

印度表示，太陽能電池及模組短缺風險主要源於低度的國內製造能力，使得業者需仰賴進口¹⁸。然而，為解決進口中斷風險，印度提出相應措施以增加

⁹ Panel Report, *India — Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules*, paras. 2.1, 6.10, WT/DS456/R (adopted Oct. 14, 2016) [hereinafter Panel Report, *India — Solar Cells*].

¹⁰ *Id.* para. 3.1.

¹¹ *Id.* para. 3.2.

¹² *Id.* paras. 6.38, 7.220.

¹³ *Id.* para. 7.193.

¹⁴ *Id.* para. 7.197.

¹⁵ *Id.* para. 7.220.

¹⁶ *Id.* para. 7.226.

¹⁷ *Id.* para. 7.227.

¹⁸ *Id.* para. 7.243.

國內製造能力¹⁹。有關「供應短缺」的解釋，根據上訴機構於過往案例，如「中國—稀土案 (*China — Raw Materials*)」對 GATT 第 11 條第 2 項 (a) 款所指，該條文為防止或減輕糧食或其他輸出締約國根本重要之產品之嚴重短缺 (critical shortage)，而暫時實施之出口禁止或出口限制措施，以此作為法律之規範²⁰。

小組認定對於第 20 條 (j) 款是否允許預防性措施，其標準應與第 11 條第 2 項 (a) 款中對「緊急」短缺的要求相一致，即便第 20 條 (j) 款中所指的短缺範圍較為寬泛，應依然適用與第 11 條第 2 項 (a) 款相當的高標準，且上述兩項條款係為應對產品短缺而制定²¹。因此，印度太陽能業者未面臨外國太陽能電池及模組供應中斷的「緊急」風險，故未符合 GATT 第 20 條 (j) 款所指之「普遍性或地方性短缺」情形。

參、有關「供應短缺」之適用情況比較分析

在「歐盟能源部門措施」案中，歐盟對俄羅斯天然氣實施之措施是否被視為「必要 (essential)」存有疑惑，由於「天然氣出現實際且嚴重的供應中斷風險」，導致天然氣供應出現短缺²²。歐盟的措施旨在發展基礎設施，增進區域間的聯繫，從而強化歐盟天然氣市場之供應競爭力²³。根據歐盟表示，因其「高度依賴相對有限的供應來源」，且基礎設施不足，故容易受到供應鏈中斷的影響，因此被視為「脆弱性的 (vulnerable)」²⁴。在供應中斷時，由於需要耗費大量成本及時間來推動天然氣的傳輸，開發替代供應的路線非常困難²⁵。以下說明「印度—太陽能電池」案中，小組針對不同的短缺情況，如何審視文義並進行評估：

一、已存在之短缺情況

在「歐盟能源部門措施案 (*EU-Energy Package*)」中，小組援引「印度—太陽能電池」案得出結論，第 20 條 (j) 款之解釋應排除該些可能會短缺的產

¹⁹ *Id.* para. 7.190.

²⁰ Appellate Body Report, *China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, para. 327, WTO Doc. WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R (adopted Feb. 22, 2012) [hereinafter Appellate Body Report, *China — Raw Materials*].

²¹ Panel Report, *India — Solar Cells*, *supra* note 9, para. 7.258.

²² Second Written Submission of the European Union, *European Union — Certain Measures Relating to the Energy Sector*, para. 419, WTO Doc. WT/DS476 (Nov. 21, 2016), <https://circabc.europa.eu/ui/group/cd37f0ff-d492-4181-91a2-89f1da140e2f/library/165ca8b0-53d1-4d40-888e-711e8571b889/details> [hereinafter Second Written Submission of EU].

²³ Second Panel Hearing Opening Oral Statement by the European Union, *European Union — Certain Measures Relating to the Energy Sector*, para. 117, WTO Doc. WT/DS476 (Feb. 28, 2017), <https://circabc.europa.eu/ui/group/cd37f0ff-d492-4181-91a2-89f1da140e2f/library/d23a1d5a-1b95-46eb-80af-ccbe448f8ed4/details?download=true>.

²⁴ Second Written Submission of EU, *supra* note 22, paras. 417, 418.

²⁵ Panel Report, *European Union — Energy Sector*, *supra* note 4, para. 7.1336.

品²⁶。「印度—太陽能電池」案的小組推論，根據第 20 條 (j) 款的文字，產品須已面臨供應短缺，而非即將陷於短缺風險²⁷。此外，該小組發現第 20 條 (j) 款的歷史顯示該條款並未涵蓋預期的短缺²⁸。

二、可預期性之供應短缺狀況

在「印度—太陽能電池」案中，小組在審視文義時，將「即將面臨 (imminent)」定義為「迫近、即將發生 (impending, soon to happen)」²⁹。小組根據印度是否能找到「到目前為止有實際中斷的例子」，來評估「即將面臨風險」的可能性³⁰。由於印度未能提供任何過去中斷的證據，因此無法進一步證明太陽能電池或模組存在即將發生的供應風險³¹。小組得出結論，指出「波動性」或「周期性」市場的證據未能確定可能發生短缺³²。

三、透過進口引起供應中斷可能帶來的潛在風險

在「印度—太陽能電池」案中，上訴機構支持小組在考量有關「供應中可能的中斷風險」時，以評估在該案中是否存在「短缺供應」的情況³³。此外，上訴機構支持小組的結論，即印度未能指出「在進口太陽能電池及模組中任何實際發生的中斷情況」³⁴。

四、小結

由上述內容可知，在「歐盟能源部門措施」案中，歐盟對俄羅斯天然氣的抗辯主要建立在供應短缺的可能性上。歐盟聲稱供應中斷風險係真實存在且嚴重的³⁵，導致天然氣供應出現短缺，其措施旨在加強基礎設施，提高國際之間的聯繫，藉此提升歐盟天然氣市場的供應競爭力與安全性。然而，根據「印度—太陽能電池」案的論述，供應短缺之成立需經謹慎評估，以符合可預期性之供應短缺狀況。在該案中，印度未能成功主張太陽能電池或模組的供應存在真實且嚴重的中斷風險，而小組強調「即將面臨」風險之涵義，亦指出印度未能提供足夠的證據證明即將發生的供應短缺。

在歐盟與俄羅斯的衝突下，對於該些透過進口引起供應中斷可能帶來的潛在風險，歐盟需要提供確切的證據，以證明天然氣供應存在真實且嚴重的中斷風險，而其措施係為了防止或應對這種風險所採取之必要手段。同時，歐盟尚

²⁶ *Id.* para. 7.1349.

²⁷ Panel Report, *India — Solar Cells*, *supra* note 9, paras. 7.244, 7.250.

²⁸ *Id.* para. 7.249.

²⁹ *Id.* para. 7.260.

³⁰ *Id.* para. 7.262.

³¹ *Id.*

³² *Id.*

³³ Appellate Body Report, *India — Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules*, para. 5.76, WTO Doc. WT/DS456/AB/R (adopted Oct. 14, 2016).

³⁴ *Id.* para. 5.76.

³⁵ Second Written Submission of EU, *supra* note 22, para. 419.

需考慮是否存在其他替代方案，以緩解潛在之供應短缺危機。

肆、結語

近年來許多國家為避免國內供應短缺之問題，不免有形成貿易保護之虞的舉措。然該些為防範或因應這供應短缺風險而必須採取之措施，不僅需要考量到供應短缺之嚴重性，也必須提供充分的證據以支持措施其正當性，以便符合國際貿易規範之條文內容。未來，或將有其他國家陷入供應短缺危機之可能，故各國應謹慎思考並制定相應政策，以維護全球貿易體系之穩定。

