

印尼就美國限制丁香菸生產與銷售措施提出諮商請求

張毓欣、林怡臻

美國於 2009 年 6 月由總統歐巴馬簽署通過「家庭吸菸預防與菸草控制法案 (Family Smoking Prevention Tobacco Control Act of 2009)」¹，法案立法目的為針對菸草產業施加適當之管制規定，賦予美國食品與藥物管理局 (U.S. Food and Drug Administration) 管制菸草產品的權力，使美國食品與藥物管理局對菸草製造、行銷和菸草的分銷有監管權限，尤其是涉及青少年使用香菸和對香菸之依賴程度的公共健康議題上；此外，為了確保消費者更加了解菸草產品，要求菸草產品製造商對消費者揭露關於消費者之前不可得知之研究以及未來與健康和香菸依賴性或香菸安全性相關之研究²。

本案涉及法案中對香料香菸之管制，法案原則上禁止香菸業者在美國生產或銷售所有的香料香菸；但添加薄荷的香料香菸 (flavoured cigarette) 不在此限。針對此限制措施，印尼表示美國違反世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 之規定，並於 2010 年 4 月向 WTO 提出與美國進行諮商之請求³。本文以下將針對本案系爭措施、印尼之指控及美國之回應做一說明。

本案系爭措施

「家庭吸菸預防與菸草控制法案」第 907 條規定，香菸或其任何組成部分 (包括煙草、過濾器或紙張) 不得含有下列成分：人造、天然香料 (煙草或薄荷除外)、藥草或香料等，其中「香料」包括草莓、葡萄、橘子、丁香、肉桂、菠蘿、香草、椰子、甘草、可可、巧克力、櫻桃或咖啡；如含上述成分，將被認定為特定風味的菸草產品⁴。

印尼之指控

印尼主張美國之「家庭吸菸預防與菸草控制法案」違反一九九四關稅暨貿易

¹ WTO, *United States-Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes, Request for Consultations by Indonesia*, WTO Doc. WT/DS406/1 (Apr.14, 2010) [hereinafter *U.S. Clove Cigarettes*].

² Family Smoking Prevention Tobacco Control Act of 2009, Section 3 Purpose.

³ WTO, *U.S. Clove Cigarettes*, *supra* note 1

⁴ Family Smoking Prevention Tobacco Control Act of 2009, Section 907: 「A cigarette or any of its component parts (including the tobacco, filter, or paper) shall not contain, as a constituent (including a smoke constituent) or additive, an artificial or natural flavor (other than tobacco or menthol) or an herb or spice, including strawberry, grape, orange, clove, cinnamon, pineapple, vanilla, coconut, licorice, cocoa, chocolate, cherry, or coffee, that is a characterizing flavor of the tobacco product or tobacco smoke.」

總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, 以下簡稱 GATT1994)、技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade, 以下簡稱 TBT 協定)、食品安全檢驗與動物植物防疫檢疫措施協定 (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 以下簡稱 SPS 協定), 以下將就印尼之主張分述如下⁵:

1. 違反 GATT1994 第 3.4 條國民待遇原則之規定和 GATT1994 第 20 條

依據 GATT1994 第 3.4 條之規定, 締約國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, 不得低於本國生產同類產品所予待遇。印尼主張丁香菸和含有薄荷的香菸屬於 GATT1994 第 3.4 條中的「同類產品」, 今系爭措施僅禁止添加丁香的香料香菸 (美國丁香菸之銷售來源主要係依賴印尼廠商的進口) 在美國生產和銷售, 並未對添加薄荷的香料香菸 (美國薄荷菸銷售來源主要係依賴美國國內廠商生產) 為相同限制, 乃就同類產品給予不同待遇, 因此系爭措施對自印尼進口之添加丁香的香料香菸造成歧視, 故美國違反國民待遇原則。

依據 GATT1994 第 20 條之規定, 締約國各項措施之採行, 必須為維護人類、動物或植物生命或健康之必要措施, 且該措施之實施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。印尼亦主張美國此項規定不符合本條的要件。

2. 違反 TBT 協定第 2 條關於技術性法規與標準之規定和第 12 條關於開發中國家之特殊差別待遇之規定

印尼主張, 美國在制定系爭措施時未遵守 TBT 協定第 2 條之規定, 包括會員應確保技術性法規對來自任何會員境內之進口產品, 給予不低於對待本國同類產品之待遇; 會員應確保技術性法規之擬定、採行或適用, 不得以對國際貿易造成不必要之障礙為目的或產生該等效果; 會員在擬定、採行或適用技術性法規時, 應符合 TBT 協定第 2 條規定的額外承諾; 此外, TBT 協定要求美國在採行技術性法規時將科學性和技術性資料納入考量。

印尼主張, 依據 TBT 協定第 12 條關於開發中國家會員之特殊差別待遇之規定, 美國應將開發中國家特殊發展和貿易上需求納入考慮, 並確保技術性法規不會對開發中國家之輸出造成不必要之障礙; 然美國在制定系爭措施時未考慮到印尼乃屬開發中國家而有第 12 條之適用, 故違反

⁵ WTO, *U.S. Clove Cigarettes*, *supra* note 1.

TBT 協定。

3. 違反 SPS 協定第 2、3、5、7 條之規定⁶

印尼主張，美國在採行檢驗與防檢疫措施以保護人類動物或植物的生命或健康需要時，未遵守 SPS 協定第 2、3、5、7 條之規定。

綜上所述，印尼認為依據 GATT1994 第 23 條之規定，系爭措施已經使印尼依本協定直接或間接可得之利益受損或被取消，因此要求美國移除法案中之歧視性措施，並使其符合 GATT1994、TBT 協定和 SPS 協定之規範。

美國回應

美國貿易代表署 (United State Trade Representative) 發言人日前表示，印尼提出諮商時點恰為兩國欲加強雙方間之貿易和投資關係時，因此美國官方對此諮商正在進行進一步之研究⁷。

美國食品與藥物管理局表示，由於含有水果、糖果或丁香口味的香菸特別吸引兒童⁸，因此將這些香菸產品從市場中移除，將有助於預防兒童和青少年吸煙，並減少其因吸煙死亡或引發疾病之機率⁹。

評論

本案之爭議牽涉 WTO 會員以保護本國國民健康或生命為由而對產品加諸額外限制，進而使產品無法進口至該國，此類限制措施之正當性權衡考量將涉及限制措施與其欲達成之目的兩者間之相關性為何；因此，本案重點為釐清對香料香菸之限制措施和保護青少年健康或生命兩者間之關連性。此外，添加薄荷的香料香菸和添加丁香的香菸是否為同類產品、本涉案措施是否為 TBT 協定中之「技術性法規」，抑或為 SPS 協定下之「SPS 措施」？若本案後續之發展朝向成立小組以解決爭端，小組將如何解釋此等議題，預料將成為各方所關注的焦點。

⁶ SPS 協定第 2 條規範會員在採行檢驗與防檢疫措施時所需遵守的基本權利與義務；第 3 條主旨在調和各國採行不同之檢驗與防疫措施；第 5 條規範會員風險評估及適當檢驗或防檢疫保護水準之決定；第 7 條則為規範會員就相關檢驗或防檢疫措施資料之透明化規定。

⁷ Jonathan Lynn, *Indonesia Takes US to WTO over Clove Cigarette Ban*, REUTERS, at <http://www.reuters.com/article/idUSLDE63B1DB20100412> (Apr. 12, 2010).

⁸ *Id.*

⁹ FDA Warns Companies against Marketing Illegal Flavored Cigarettes, FDA NEWS at <http://www.fda.gov/NewsEvents/Newsroom/PressAnnouncements/2009/ucm189436.htm> (Nov. 6, 2009).