

加拿大就歐盟限制海豹產品案向 WTO 請求成立小組

戴心梅

歐盟議會以 2009 年 10 月 31 日頒布之第 1007/2009 號法令¹，以及為補充該法令第 3 條規定所制訂，而於 2010 年 8 月 17 日公布之第 737/2010 號法令²，禁止海豹產品進口。加拿大每年約獵殺 30 萬隻海豹³，居世界之首，其於 2008 年外銷進口至歐盟之海豹產品產值達 2500 萬美元⁴，因此加拿大對於歐盟禁止海豹產品進口之法令感到相當不滿，是於 2009 年 11 月 2 日向世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 請求就歐盟頒布之海豹產品進口法令與歐盟進行諮商⁵，且於此諮商前曾於 2007 年 10 月向 WTO 請求就荷蘭與比利時國內訂定之海豹產品進口禁令進行諮商⁶，因荷、比兩國同為歐盟會員國，加拿大原希望透過向歐盟進行諮商同時解決爭端，然此次諮商仍未達成結果，從而加拿大於今(2011)年 2 月 14 日以歐盟違反 1994 年關稅及貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT 1994) 第 1.1 條之最惠國待遇、第 3.4 條之國民待遇、及第 11 條之數量限制禁止，與技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT 協定) 第 2 條之技術性法規、第 5 條以下及第 7 條之符合性評估程序等義務為由，要求 WTO 成立小組⁷解決雙方之貿易爭端，以下將簡要說明本案之系爭措施並試析本案法律爭點。

系爭措施

加拿大就歐盟禁止海豹進口之法令提出諮商時，即於諮商文件載明請求諮商之範圍，包含第 1007/2009 號法令、後續修正案 (subsequent amendment)、替代方案 (replacements)、展延 (extensions)、執行措施 (implementing measures) 及

¹ Regulation (EC) No 1007/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on trade in seal products (*Regulation (EC)1007/2009*), OJ L286, Oct. 31, 2009 at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/november/tradoc_145264.pdf.

² Commission Regulation (EU) No 737/2010 of 10 August 2010 laying down detail rules for the implementation of Regulation (EC) No 1007/2009 of the European Parliament and of the Council on trade in seal products (*Regulation (EU) No 737/2010*), OJ L216, Aug. 17, 2010 at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:216:0001:0010:EN:PDF>.

³ *Seal hunting: Political animals*, THE ECONOMIST, May. 14, 2009, at <http://www.economist.com/node/13649231>.

⁴ *Canada threatens WTO complaint over European Seal Product Ban*, CBC NEWS, May. 5, 2009, at <http://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/story/2009/05/05/eu-seal-ban-505.html>.

⁵ *European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products* (“EC – Seal Products: consultation (Canada)”), WT/DS400/1, 4 November 2009.

⁶ *European Communities – Certain Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, WT/DS369/1, 1 October 2007.

⁷ *European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products* (“EC – Seal Products (Canada)”), WT/DS400/4, 14 February 2009.

其他相關措施⁸。歐盟於加拿大提出諮商案後，另於 2010 年 8 月 17 日公布第 737/2010 號法令，因此，加拿大復於 2010 年 10 月 18 日針對第 737/2010 號法令此一執行措施提出額外諮商⁹ (supplementary consultations) 之請求，惟額外諮商仍無法解決爭端，故加拿大遂於 2011 年 2 月 11 日向 WTO 提出就本案成立小組之請求。

加拿大指控歐盟違反 WTO 下義務之系爭措施有二，一為第 1007/2009 號法令，另一為第 737/2010 號法令，後者係為補充前者第三條規定所制定之執行措施¹⁰。依前揭二法令之立法意旨，均係禁止歐盟會員國進口任何海豹產品且不得使其在歐盟會員國境內之市場流通，又海豹產品之範圍依 1007/2009 號法令第 2 條第 2 款¹¹規定，包括海豹肉、海豹油及海豹皮 (raw fur skins and skins) 等，以及從海豹身上獲得之加工及未加工之產品，另依同法第 2 條第 3 款¹²規定，所謂「在市場上流通」之定義，係指產品藉由歐盟會員國國內之市場，得販賣至第三者以獲得收益。同法第 6 條¹³並要求各會員國應制定罰則處罰違反本法者，且應採取必要措施以確保罰則之落實；會員國應於 2010 年 8 月 20 日前將其所制訂之罰則通知執行委員會，若有後續修正者，亦應立即通知執委會。同法第 3 條第 1 項¹⁴則規定，海豹產品僅於符合下列條件始得於歐盟的市場上流通：印紐特民族 (Inuit) 或其他原住民社區 (indigenous communities) 以傳統獵捕方式，並基於維持生計之目的獵殺海豹所得之海豹產品；印紐特民族依同法第 2 條第 4 款¹⁵規定，係指於印紐特傳統地區，亦即北極圈地區 (arctic and subarctic areas) 所居住之當地居民，且於該區域中，由印紐特民族於現今及傳統上承認其原住民權利並認同其為所屬人民，包括居住於阿拉斯加之 Inupiat 與 Yupik 族、於加拿大之印紐特與 Inuvialuit 族、於格陵蘭之 Kalaallit 族、以及於俄羅斯之 Yupik 族。又所謂之原住民社區，依第 737/2010 號法令第 2 條第 1 款¹⁶規定，係指位於一獨立國

⁸ EC – Seal Products: consultation (Canada), *supra* note 5.

⁹ EC – Seal Products (Canada), *supra* note 7.

¹⁰ Regulation (EU) 737/2010, *supra* note 2.

¹¹ Regulation (EC) 1007/2009, art. 2(2) (“‘seal product’ means all products, either processed or unprocessed, deriving or obtained from seals, including meat, oil, blubber, organs, raw fur skins and fur skins, tanned or dressed, including fur skins assembled in plates, crosses and similar forms, and articles made from fur skins.”)

¹² Regulation (EC) 1007/2009, art. 2(3) (“‘placing on the market’ means introducing onto the Community market, thereby making available to third parties, in exchange for payment.”)

¹³ Regulation (EC) 1007/2009, art. 6 (“Member States shall lay down the rules on penalties applicable to infringements of this Regulation and shall take all measures necessary to ensure that they are implemented. The penalties provided for shall be effective, proportionate and dissuasive. Member States shall notify it without delay of any subsequent amendment thereto.”)

¹⁴ Regulation (EC) 1007/2009, art. 3 I (“The placing on the market of seal products shall be allowed only where the seal products result from hunts traditionally conducted by Inuit and other indigenous communities and contribute to their subsistence. These conditions shall apply at the time or point of import for imported products.”)

¹⁵ Regulation (EC) 1007/2009, art. 2(4) (“‘Inuit’ means indigenous members of the Inuit homeland, namely those arctic and subarctic areas where, presently or traditionally, Inuit have aboriginal rights and interests recognized by Inuit as being members of their people and including Inupiat, Yupik (Alaska), Inuit, Inuvialuit (Canada), Kalaallit (Greenland) and Yupik (Russia) ”)

¹⁶ Regulation (EU) 737/2010, art. 2(1) (“‘other indigenous communities’ means communities in

家，且該地區得被視為原住民後裔生活之國家或地理區，不管該地區之法律地位，逕以昔時征服者或殖民而於現在所呈現之邊界劃定，且保留部分或全部屬於其所有的社會、經濟、文化和政治體制，即屬本法所稱之原住民部落。

第 1007/2009 號法令第 3 條第 2 項¹⁷亦有以下兩項得例外允許海豹產品於歐盟市場上流通的狀況：第 (a) 款規定，旅客及其親屬得基於個人使用目的，非經常性進口獵捕海豹所得之副產品 (by-products)，惟不得基於商業上之營利目的 (non-profit basis) 將海豹產品進口；第 (b) 款則規定，獵殺海豹所製造之產品若係依據其國內法 (national law) 相關獵捕規範，而該規範為基於海洋資源之永續管理之立法目的而設者，則其產品亦得基於非商業上之營利目的在市場上流通；另上揭兩款之非商業上之營利目的，依第 737/2010 號法令第 2 條第 2 款¹⁸規定，係指於市場上流通之價格低於或等同扣除與獵捕相關之補貼後之獵捕海豹成本。上述之情形雖不在該法令禁止海豹產品於歐盟市場上流通之列，但依該法令第 3 條第 4 項¹⁹規定，仍須就上述情形之海豹進口及獵捕依同法第 5 條第 3 項進行審查。

法律分析

加拿大於本案對於歐盟控訴可分為兩部分，認為：一、歐盟禁止海豹產品進口之系爭措施均違反 GATT 1994 第 1 條第 1 項之最惠國待遇、第 3 條第 4 項之國民待遇原則、第 11 條之數量限制禁止、TBT 協定第 2 條第 1 項、第 2 項之規定；二、歐盟第 1007/2009 號法令違反 TBT 協定之第 5 條第 1 項第 1 款、第 2 款、第 5 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 3 款、第 5 條第 6 項及第 7 條之符合性評

independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present State boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.”)

¹⁷ Regulation (EC) 1007/2009, art. 3II (“By way of derogation from paragraph 1:

- (a) the import of seal products shall also be allowed where it is of an occasional nature and consists exclusively of goods for the personal use of travellers or their families. The nature and quantity of such goods shall not be such as to indicate that they are being imported for commercial reasons;
- (b) the placing on the market of seal products shall also be allowed where the seal products result from by-products of hunting that is regulated by national law and conducted for the sole purpose of the sustainable management of marine resource. Such placing on the market shall be allowed only on a non-profit basis. The nature and quantity of the seal products shall not be such as to indicate that they are being placed on the market for commercial reasons.”)

¹⁸ Regulation (EU) 737/2010, art. 2(2) (“‘placing on the market on a non-profit basis’ means placing on the market for a price less than or equal to the recovery of the costs borne by the hunter reduced by the amount of any subsidies received in relation to the hunt.”)

¹⁹ Regulation (EU) 737/2010, art. 3IV (“Without prejudice to paragraph 3, measures for the implementation of this Article, designed to amend non-essential elements of this Regulation by supplementing it, shall be adopted in accordance with the regulatory procedure with scrutiny referred to in Article 5(3).”)

估程序等義務²⁰。

觀加拿大請求成立小組之文件中，並未提及認為歐盟違反上揭 WTO 義務之理由，故筆者就加拿大請求成立小組之文件、歐盟第 1007/2009 號法令及第 737/2010 號法令，並針對不歧視原則與 TBT 協定試析如下：

一、不歧視原則：

(一) 最惠國待遇原則：

歐盟以第 1007/2009 號法令²¹規範海豹產品之進口，而僅於海豹產品符合第 3 條規定之情形下，始得於歐盟市場上流通，此將使得歐盟目前雖無明文禁止海豹產品於歐盟境內之市場流通，然而，不符合該法令第 3 條情形之海豹產品，事實上 (de facto) 亦無法在歐盟境內流通。加拿大認為歐盟該法令，將造成自身之海豹產品無法於歐盟境內市場流通，認為違反 GATT 1994 第 1 條第 1 項最惠國原則之規定，蓋歐盟該規定雖未明確指出何國家之海豹產品得以在歐盟境內市場流通，惟依該法規第 2 條第 4 款規定可知，印紐特民族主要分布於加拿大、阿拉斯加、格陵蘭、俄羅斯等地，故倘非上述地區印紐特民族所生產之海豹產品將無法於歐盟境內市場流通；然而，若以歐盟角度來看，該法規第 2 條第 4 款雖有說明印紐特民族現今主要承認其法律地位的區域，但該條文並未限定或排除其他可能存在印紐特民族居住之區域，甚而，如認歐盟該法令係獨厚給予印紐特民族豁免禁令之優惠，然該規定內容係以原生民族方式區別，而非以國籍區分，此與最惠國待遇原則應為無涉。此外，加拿大境內之印紐特與 Inuvialuit 族民族亦為歐盟法規下所定義之印紐特民族，故還是有部分來自加拿大的海豹產品得於歐盟境內流通，更何況，第 3 條第 1 項除印紐特民族外，尚提及其他原住民社區得基於維持生計之目的獵殺海豹，就所得之海豹產品於歐盟市場流通，是加拿大主張歐盟違反 GATT 1994 最惠國待遇原則乙節，恐仍有疑問。

(二) 國民待遇原則

GATT 1994 第 3 條第 4 項規定：「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、分配或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。」。換言之，進口國不得以其內國法令對於進口產品加諸較本國同類產品較低之待遇，從而，欲主張違反此原則之義務，須符合三要件，即：一、國內產品和進口產品須為同類產品；二、該措施影響其內地銷售、兜售、購買、運輸、分配或使用之所有法令所予待遇；三、對進口產品之待遇需較國內產品更為不利。

²⁰ EC – Seal Products (Canada), *supra* note 7.

²¹ Regulation (EC) 1007/2009, *supra* note 1.

首先，對於同類產品之認定，依歐盟石綿案 (*EC-Asbestos*) 上訴機構之見解，可參考產品之物理特性、產品之最終用途、消費者認知及關稅稅號四項基準²²。再者，措施需影響產品於內地銷售、兜售、購買、運輸、分配或使用之待遇，此處所謂之影響咸認包含法律上及事實上之影響。本案中，就同類產品乙節，雙方應無爭議，另措施影響部分，承前述及系爭措施雖無明文禁止海豹產品於歐盟境內流通，然因僅在符合第 1007/2009 號法令第 3 條之情形下始可流通，應認為已構成事實上之影響，從而，關於上述兩要件之證明加拿大應可輕騎過關。

有疑問者，應為加拿大如何證明歐盟系爭措施對加拿大產品之待遇較其所給予歐盟產品之待遇更為不利。歐盟第 1007/2009 號法令第 3.2 條第 (b) 款之例外規定，允許依據國內法相關獵捕規範所製造之海豹產品，且該規範為基於海洋資源之永續管理之立法目的而設者，則其產品亦得基於非商業上之營利目的在歐盟市場上流通，這似乎可認為海豹產品只要符合各該國內相關獵捕規範，且該規範為基於海洋資源之永續管理之立法目的而設，則該海豹產品即得於歐盟境內市場為非基於商業之營利目的之流通，因此歐盟與他國之海豹產品係一體適用同樣規範，亦即歐盟並未給予進口產品給予較不利之待遇，此觀歐盟會員國挪威所生產之海豹產品亦在禁止於歐盟境內販售之列，尚須訴諸 WTO 爭端解決²³可知。

然而，各國國內之獵捕海豹規範，是否係海洋資源之永續管理之立法目的而設，此規定本身即為一不確定之法律概念，是歐盟對於第 1007/2009 號法令第 3.2 條第 (b) 款之解釋，本有相當大的裁量權空間，故歐盟是否有可能透過對於該規定之解釋，認定他國關於獵捕海豹之規範非基於海洋資源之永續管理，進而達到事實上禁止他國海豹產品進口之效果，尚待觀察。事實上，加拿大亦宣稱其國內所生產之海豹產品，均基於相關獵捕規範，該規範不僅人道²⁴且基於海洋資源之永續管理²⁵，惟加拿大之海豹產品仍然無法在歐盟境內流通，是加拿大得藉由此事實上之較不利待遇，嘗試舉證證明歐盟系爭措施違反 GATT 1994 第 3 條第 4 項國民待遇原則。

二、是否有一般例外之適用

倘若小組認定歐盟禁止海豹產品進口之系爭措施違反 WTO 下之義務，則應審酌是否有 GATT 1994 第 20 條一般例外規定之適用，關於 GATT 1994 第 20 條

²² Appellate Body Report, *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos* (“*EC – Asbestos*”), WT/DS135/AB/R, adopted 5 April 2001, ¶¶ 98-103.

²³ *European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products* (“*EC – Seal Products (Norway)*”), WT/DS401/1, 5 November 2009.

²⁴ Foreign Affairs and International Trade Canada, *Canada Requests WTO Consultations on EU Seal Products Ban*, Nov. 2, 2009, at http://www.international.gc.ca/media_commerce/comm/news-communiques/2009/327.aspx.

²⁵ Fisheries and Oceans Canada, *Overview of the Atlantic Seal Hunt 2006 – 2010*, at <http://www.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/seal-phoque/reports-rapports/mgtplan-plangest0610/mgtplan-plangest0610-eng.htm#re6>.

之適用，加拿大需證明系爭措施落入且符合 GATT 1994 第 20 條所列之十款例外規定下之一或多款之規定，並符合前言之規定。GATT 1994 第 20 條之前言規定，該措施必須不至於構成對於相同條件下之不同國家有武斷或不正當的歧視，且不至於造成對於國際貿易之隱藏性限制。

本案中，依歐盟第 1007/2009 號法令之前言，其中第 4 點之動物福利 (animal welfare)²⁶ 及第 9 點之動物福利及保護宣言 (Protocol on protection and welfare of animals)，均提及所謂之動物福利，然動物福利並非為 GATT 1994 第 20 條各款之內容，目前多數說亦採此見解²⁷。GATT 1994 第 20 條各款較有可能與動物福利有關者，應屬 (b) 款及 (g) 款。

關於禁止進口海豹產品，是否得認為屬於 GATT 1994 第 20 條 (b) 款規定之維護人類、動物或植物生命或健康之必要，須以三階段方法 (Three-tier test) 檢驗，即：一、系爭措施係為保護人類、動物或植物生命或健康之政策而設計；二、系爭措施對於滿足上開政策有必要性；三、符合 GATT 1994 第 20 條前言之規定。在此先討論前兩個階段，第三階段則於析述 GATT 1994 第 20 條 (g) 款後再一併討論。本案中，歐盟系爭措施之前言，僅言及動物福利等陳義甚高之理想，隻字未提系爭措施係為保護海豹生命必要而設，認為應不符合該款第一階段之要求；即便歐盟於後續之訴訟程序中提出證據，得顯示系爭措施確實是為了保護海豹之生命的措施，但其上必須證明該措施為「必要」之措施，關於必要性之要求，依巴西輪胎案 (*Brazil – Retreaded Tyres*) 上訴機構所闡釋之權衡 (weighing and balancing) 原則，須就相關要素一一加以考量並予以權衡後方得認定，相關要素包括：系爭措施欲追求利益或價值的重要性、實施措施可達成目標之程度，以及貿易限制之程度，再比較其他可能之替代措施是否可達到與系爭措施相同效果，並且所造成之貿易限制較小²⁸，倘若加拿大可提出貿易限制性較小的替代措施，例如標示，則歐盟措施之必要性極有可能受到質疑。

另就 GATT 1994 第 20 條 (g) 款而言，系爭措施須為關於可枯竭之自然資源之保存措施，要件有三：一、系爭措施須為保護可能枯竭之自然資源，此處所謂之自然資源，並不限於非活體 (non-living) 資源，亦包含活體動物²⁹；二、系爭措施須與保存可能枯竭之自然資源有關；三、系爭措施亦須與國內之生產或消費限制。然而，就系爭措施之前言而論，其並未論及海豹數量之議題，且以目前海豹數量觀察，其並非屬於瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約 (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES) 之附錄

²⁶ Regulation (EC)1007/2009, *supra* note 1.

²⁷ LAURA NIELSEN, THE WTO, ANIMALS AND PPMS 91 (2007).

²⁸ Appellate Body Report, *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres* (“*Brazil – Retreaded Tyres*”), WT/DS332/AB/R, 3 December 2007, ¶ 178.

²⁹ Appellate Body Report, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products* (“*US – Shrimp*”), WT/DS58/AB/R, 12 October 1998, ¶ 131.

一到三所列之瀕危動物³⁰，當不符合 GATT 1994 第 20 條 (g) 款關此之要求³¹，再者，本款以及前述第 (b) 款所保護之物種是否包括非位於進口國國內的動物，此參照美國蝦龜案 (US - Shrimp) 上訴報告之充分關聯性 (sufficient nexus) 可知，並不要求該物種須全數位於進口國司法權所及之地，或該物種曾經 (one time or another) 全數遷徙 (migrate) 或穿越 (traverse) 於進口國司法權所及之地，僅係為自然棲息地 (natural habitat) 即可當之³²；反面言之，本款以及前述第 (b) 款所保護之物種，是否包括未曾遷徙或穿越進口國國內的動物，似乎有討論的空間。末者，縱使小組認定系爭措施符合 GATT 1994 第 20 條任一款規定，惟依 GATT 1994 第 20 條前言規定，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，歐盟制定系爭措施時，並未斟酌出口海豹產品之國家之意見，亦未就各國情形加以考量，恐有專斷之嫌。

三、關於 TBT 協定

另就加拿大主張歐盟系爭措施違反 TBT 協定之規定，依 TBT 協定附件 1 之規定，適用 TBT 協定之前提，須該法規為一技術性規定，即該法規需規定產品特性或其相關製程及產製方法 (related processes and production methods)，包括適用具強制性之管理規定之文件，或該法規亦得包括或僅規定適用於產品、製程或產製方法之專門術語、符號、包裝、標記或標示之等規定。因此，加拿大如欲主張歐盟系爭措施違反 TBT 協定，需先說服小組，系爭措施為 TBT 協定附件 1 所謂之技術性法規，進而始有適用 TBT 協定之餘地。歐盟第 737/2010 號法令係就第 1007/2009 號法令為更細節性之規定，諸如針對何人得獵捕海豹、海豹之獵捕方法、何種情形取得之海豹產品得於市場上流通等為進一步之規範，難謂非屬技術性規範，似乎得落入 TBT 協定之範疇，惟上述規範皆與產品本身無關，係與產品製程關聯，雖 TBT 協定之技術性法規，包含適用於與產品相關之製程或產製方法，然產品製程之出入是否需反映至產品特性，目前並未有案例產生，故本案是否有 TBT 協定之適用有待探求。

結論

加拿大為目前最大之海豹產品之出口國，且出口至歐盟之海豹產品占其海豹產品出口之百分之十五³³，貿易上之經濟利益甚鉅，故歐盟系爭措施之限制對其為首當其衝。加拿大於多次諮商未果之情形下，訴諸 WTO 之爭端解決乃預料中情事，歐盟亦揚言其法令符合 WTO 下義務，即使於爭端解決機制下不幸敗北，其境內居民已深惡痛絕獵殺海豹之殘忍，將拒絕購買海豹產品，此爭端未來發展

³⁰ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, at <http://www.cites.org/>.

³¹ Appellate Body Report, *US - Shrimp*, ¶ 132.

³² *Id.* ¶ 133.

³³ CBC News, *supra* note 4.

值得關注。

