

## 評美國肉品原產地標示案

### 有關 TBT 協定第 2.1 及 2.2 條之解釋

吳詩云、戴心梅、田起安

美國肉品原產地標示案 (US—COOL)<sup>1</sup> 之小組報告於今 (2011) 年 11 月 18 日公佈, 本案美國敗訴之關鍵為小組認為美國肉品原產地標示 (Country of Origin Labeling, COOL) 措施違反技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade, 以下簡稱 TBT 協定) 第 2.1 及 2.2 條, 即該措施給予進口肉品較本地生產肉品較差之待遇, 且系爭措施並未達到其所欲提供消費者肉品相關原產地資訊之目的。針對肉品要求標示原產地應為大部分 WTO 會員皆會採行之措施, 則美國於此案為何敗訴? 且若依小組之判決則日後各國採行肉品原產地標示措施之可行性是否可能降低? 本文即欲藉由分析小組之判決, 探討其是否有不當之處。

本文以下即先介紹美國有關肉品原產地標示之措施, 以了解美國現行肉品原產地標示措施之實際運作方式; 接著檢視小組於 TBT 協定下之判決, 包含系爭措施是否屬於技術性法規及與 TBT 協定第 2.1 及 2.2 條之合致性, 並討論小組之分析是否尚有疑義; 最後作一結論。

#### 本案系爭措施

本案系爭措施主要包含三項, 分別是: 肉品原產地標示法案 (COOL Statute, 以下簡稱 COOL 法案)<sup>2</sup>、2009 年 COOL 法案最終規則 (2009 Final Rule (AMS), 以下簡稱 2009 最終規則)<sup>3</sup> 及 Vilsack 信件 (Vilsack letter)<sup>4</sup>, 前兩者於本案中合

<sup>1</sup> Panel Report, *United States — Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements*, WT/DS384/R and WT/DS386/R, circulated 18 November 2011.

<sup>2</sup> COOL 法案最早是由美國國會 (US Congress) 於 2002 年農場安全與農村投資法 (The Farm Security and Rural Investment Act of 2002, 簡稱 2002 農業法案) 中所提出, 其中關於原產地標示之規定主要有兩項: (1) 零售商有提供涵蓋商品之原產地資訊之義務, 包含牛肉、豬肉、羊肉、易腐敗之農產品、花生及野生與養殖魚貝類; (2) 涵蓋商品欲標示為美國原產 (US origin) 所須達到之標準。至於源自美國以外國家之動物之產品應如何標示, 2002 農業法案並未有規定。此外, 2002 農業法案要求美國農業部必須頒布相關施行細則。爾後, 美國國會提出 2008 年糧食、環境保育與能源法 (Food, Conservation, and Energy Act of 2008, 簡稱 2008 農業法案), 以修正 2002 農業法案。2008 農業法案將雞肉納入 COOL 法案之涵蓋商品內, 並為肉塊 (muscle cut meat) 之原產地標示制訂四項分類, 另一類為絞肉 (ground meat)。See Panel Report, *US—COOL*, ¶¶ 7.77-7.81.

<sup>3</sup> 為配合 2002 農業法案對於美國農業部必須 COOL 法案相關施行細則之要求, 美國於 2008 年 8 月 1 日提出 COOL 法案臨時性最終規則 (Interim Final Rule (AMS)), 並於同年 9 月 30 日生效,

稱為 COOL 措施 (COOL measure)，而 Vilsack 信件由於不具備技術性法規所要求之「強制性」<sup>5</sup>，因此不落入 TBT 協定規範之範圍內，本文以下之介紹與分析即僅聚焦於 COOL 措施。

### ——COOL 措施

美國欲透過 COOL 法案之肉品原產地標示規範，提供消費者關於其所購買之肉類產品更明確之原產地資訊，以避免其與美國原產之肉品混淆。基於此項目的，COOL 法案要求零售商必須在將涵蓋商品 (covered commodity)<sup>6</sup> 銷售予消費者之最終時點上，提供消費者有關涵蓋商品之原產地資訊<sup>7</sup>。此外，任何向零售商供應產品之廠商，亦須向零售商提供產品原產地之資訊<sup>8</sup>。

COOL 法案將肉品原產地標示分為五大類，A 至 D 類是有關肉塊 (muscle cut meat) 之標示，E 類則是關於絞肉 (ground meat) 之標示：**(A) 原產於美國者**——指肉品取自：(1) 完全於美國出生、飼養及屠宰之動物；(2) 於阿拉斯加 (Alaska) 及夏威夷 (Hawaii) 出生及飼養，且運送途經加拿大不超過 60 天，並於美國屠宰之動物；或 (3) 於 2008 年 6 月 15 日前現存於美國之動物。**(B) 原產於多國者**——指肉品取自：(1) 從出生至屠宰之期間非完全在美國境內，且進口至美國後非立即屠宰之動物；或 (2) 出生、飼養或屠宰至少有一階段在美國境內，且進口至美國後非立即屠宰之動物。於前述兩種情況下，零售商可將動物於出生、飼養及屠宰之所有可能國家標示為原產地。**(C) 進口後立即屠宰者**——指肉品取自於進口至美國時即立即屠宰之動物。**(D) 原產於外國者**——指肉品取自非於美國出生、飼養或屠宰之動物。**(E) 絞肉產品**——其原產地標示公告應包含：(1) 所有原產地；或 (2) 所有合理地可能 (reasonably possible) 原產地<sup>9</sup>。

2009 最終規則中並進一步提供當不同原產地之肉品於生產過程中混合時，可使用何類原產地標示之規定。例如當應標示為 A 類之肉品與應標示為 B 類之肉品於同一生產日 (single production day) 混合時，此最終產品可被標示為 B 類；又如當應標示為 B 類之肉品與應標示為 C 類之肉品於同一生產日混合時，此最終產品亦可被標示為 B 類<sup>10</sup>。此外，2009 最終規則更進一步規定原產地標示中之國別可以任意順序 (in any order) 標示，因此 B 類與 C 類標示即可交互替換使

---

此臨時性最終規則制訂有關肉塊之四項肉品原產地標示分類如何運用之細部規則。其後，2009 最終規則於 2009 年 1 月 15 日制定，於同年 3 月 16 日生效，並取代臨時性最終規則。See *id.* ¶¶ 7.84-7.85.

<sup>4</sup> Vilsack 信件為美國農業部長 (U.S. Secretary of Agriculture) Vilsack 於 2009 年 2 月針對 COOL 法案中的標示規定所提出之進一步建議。

<sup>5</sup> Panel Report, *US—COOL*, ¶ 7.174.

<sup>6</sup> 包含牛肉、豬肉、雞肉、羊肉、易腐敗之農產品、花生及野生與養殖魚貝類。

<sup>7</sup> Panel Report, *US—COOL*, ¶ 7.87.

<sup>8</sup> *Id.* ¶ 7.88.

<sup>9</sup> *Id.* ¶ 7.89.

<sup>10</sup> *Id.* ¶ 7.96.

用，亦即 B 類亦可標示為 C 類，而 A、B 和 C 類任意兩種以上肉品於同一生產日混合時，可標示為 B 類或 C 類<sup>11</sup>。

綜上所述，小組歸納出肉塊於所有可能情況下可使用之標示如下表<sup>12</sup>：



### 技術性法規之判斷

小組採用 *EC – Sardines* 及 *EC – Asbestos* 上訴機構所適用之判準，嘗試以三個面項來審查 COOL 措施是否為 TBT 協定附件第 1.1 條所定義之技術性法規：第一，此措施是否適用於可辨識商品或商品群；第二，措施是否規定一項或數項

<sup>11</sup> *Id.* ¶ 7.97.

<sup>12</sup> *Id.* ¶ 7.100.

產品之特徵；第三，此措施是否具強制性 (mandatory)<sup>13</sup>。

小組首先檢視系爭措施是否具強制性，因該部分為兩造主要爭點所在<sup>14</sup>。基於 *EC—Asbestos* 對於「強制性」之見解，小組審查 COOL 措施及 *Vilsack* 信件對於原產地標示之要求是否為具拘束力或義務性之規定或存在強制實行原產地標示要求之效力<sup>15</sup>。就 COOL 措施而言，由於美國並未針對遵守 COOL 措施之強制性提出抗辯，且小組檢視該措施發現其中含有「應該 (shall)」及「強制執行機制 (enforcement mechanism)」，即當零售商或其他提供涵蓋商品之供應商「違反 (violation)」COOL 措施時將被處以「罰鍰 (fine)」等用語，是故小組認為遵守 COOL 措施具強制性，係符合 TBT 協定附件第 1.1 條技術性法規之強制性要件<sup>16</sup>。

其次，小組檢視 COOL 措施是否適用於可辨識商品或商品群。依據 *EC—Asbestos* 上訴機構之見解，小組認為 COOL 措施明顯定義涵蓋商品之範圍，包含牛、豬之肉塊及絞肉，故其表面上符合此要件，惟小組認為必須檢視 COOL 措施於規範活體之牛隻及豬隻時是否仍符合此要件<sup>17</sup>。*EC—Sardines* 中上訴機構認為產品毋須於措施中「明確地辨識 (expressly identified)」為限，始符合此處技術性規範必須是可適用於可辨識商品之要件，此要件僅須於遵守及執行層面可辨識出某一商品或商品群即可<sup>18</sup>；同理，本案小組認為當 COOL 措施將牛肉及豬肉辨識為其涵蓋商品範圍時，該些在 COOL 措施下之原產地標示要求是可被適用及執行於任何在商業交易中提供涵蓋商品給零售業者之人，而加諸此項義務於肉品上游供應商對於零售業者於遵守原產地標示義務時係不可或缺<sup>19</sup>。此外，小組亦發現 1946 年之農業運銷法案 (the Agricultural Marketing Act) 在定義牛肉與豬肉時明顯提及活體家畜，據此小組認為 COOL 措施適用於可辨識商品或商品群，因肉品係從生於該類商品 (即活體家畜) 而兩者皆明顯被涵蓋於 COOL 措施之範圍內<sup>20</sup>。

最後，小組檢視措施是否規定一項或數項產品之特徵。由於關於「COOL 措施中規定原產地標示措施要求」雙方當事人並無爭議，小組亦認為原產地措施為 COOL 措施之本質，基於上訴機構於 *EC—Asbestos* 及 *EC—Trademarks and Geographical Indications (Australia)* 中認為標示即是一種產品特性之見解，小組認為 COOL 措施因實行原產地標示措施之要求而符合措施規定一項或數項產品

<sup>13</sup> *Id.* ¶ 7.147.

<sup>14</sup> *Id.* ¶ 7.149.

<sup>15</sup> *Id.* ¶¶ 7.150-7.151.

<sup>16</sup> *Id.* ¶¶ 7.156-7.162.

<sup>17</sup> *Id.* ¶¶ 7.201-7.203.

<sup>18</sup> *Id.* ¶ 7.204.

<sup>19</sup> *Id.* ¶ 7.205.

<sup>20</sup> *Id.* ¶¶ 7.206-7.207.

特徵之要件<sup>21</sup>，且由於 COOL 措施符合上述之三個要件，故 COOL 措施係屬 TBT 協定附件第 1.1 條之技術性法規，因而小組得繼續判定系爭措施是否違反 TBT 協定相關條文。

### 小組對於 TBT 協定第 2.1 條之分析

關於 TBT 協定第 2.1 條之解釋，小組以 *EC — Trademarks and Geographical Indications (Australia)* 之小組解釋出發，即 TBT 協定第 2.1 條之要件有三：一，系爭措施為技術性法規；二，進口產品與國內產品為同類產品；三，給予進口產品之待遇不得低於本國生產之同類產品之待遇<sup>22</sup>。此外，小組指出 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994，以下簡稱 GATT 1994) 第 3.4 條與 TBT 協定第 2.1 條所規定之國民待遇義務，於「不得給予低於本國生產之同類產品之待遇」有文字上之相似性 (textual similarities)，因此，小組認為 GATT 1994 第 3.4 條的文字脈絡得作為 TBT 協定第 2.1 條上下文解釋之參考<sup>23</sup>。

關於前兩個要件，系爭措施是否為技術性法規部分，小組援引先前之結論，即 COOL 措施符合 TBT 協定附件第 1.1 條技術性法規之要件<sup>24</sup>；同類產品部分，小組援引過往許多案件的小組見解，認為當區分產品之基準僅存原產地時，即屬 GATT 1994 第 3.4 條所謂之同類產品，由於原產地在 COOL 措施中扮演相當重要之角色，小組因而認定進口之活體家畜與美國國內之活體家畜為同類產品<sup>25</sup>。

關於進口產品是否受到較低之待遇，小組先確認 COOL 措施內對於相關肉品標示之立法定義，接著檢驗肉塊與絞肉之原產地標示制度<sup>26</sup>，由於肉品標示之立法定義已於前述之系爭措施中有所介紹，本文即不予贅述。

#### ——肉塊標示

小組首先以四種肉塊標示間之關係出發：標示 A 無涉及任何進口要素，相反地，其餘三種肉塊標示均含有進口要素<sup>27</sup>，如出生、飼養或屠宰其中有一來源國為美國者——標示 B、C，亦有三階段均不在美國者——標示 D，因此小組表示分析將會聚焦在標示 A——美國原產，與其餘涉及進口要素之標示 (標示 B、C、D)，兩者間之區別<sup>28</sup>。

對於原告主張 COOL 措施事實上 (de facto) 給予進口活體家畜較低之待遇

<sup>21</sup> *Id.* ¶¶ 7.212-7.214.

<sup>22</sup> *Id.* ¶¶ 7.219-7.220.

<sup>23</sup> *Id.* ¶¶ 7.222-7.223.

<sup>24</sup> *Id.* ¶ 7.236.

<sup>25</sup> *Id.* ¶¶ 7.254-7.256.

<sup>26</sup> *Id.* ¶ 7.278.

<sup>27</sup> *Id.* ¶ 7.286.

<sup>28</sup> *Id.* ¶ 7.289.

乙事，小組肯認 TBT 協定第 2.1 條禁止包含法律上與事實上之歧視<sup>29</sup>。因此，小組進一步審查進口之活體家畜是否受到較國內活體家畜事實上較低之待遇，與是否因事實上改變其於美國市場之競爭情形而使得進口活體家畜受到損害<sup>30</sup>。關此，小組將檢驗遵循 COOL 措施之相關成本、是否因原產地標示之要求而產生肉品間之區隔 (segregation) 與進口活體家畜之競爭機會是否因此減少<sup>31</sup>。

關於遵循 COOL 措施之成本，小組認為 GATT 1994 第 3.4 條與 TBT 協定第 2.1 條均與國內產品與進口產品之平等競爭情形有關——若給予國內產品相較於進口同類產品有競爭優勢，即等同給予進口同類產品較低之待遇；反之，若進口產品相較於國內同類產品處於競爭劣勢亦然，例如因一技術性法規而生之成本若僅進口產品須負擔而國內產品不須負擔時即屬之<sup>32</sup>。

關於 COOL 措施是否要求依據原產地區分產品，小組發現 COOL 措施雖未明文要求區分進口與國內活體家畜，然而，零售商依 COOL 措施下需要持有每一肉品自活體至製成肉品所有階段之原產地資料，而這些資料僅得於上游活體家畜及肉品之供應鏈取得<sup>33</sup>。因此，COOL 措施要求零售商、供應商均須紀錄原產地 (recordkeeping)<sup>34</sup>，以便取得每一階段之資料，故小組認定 COOL 措施確實需要將肉品或活體家畜依據原產地作區分。

接著，小組檢視如此之區分是否會使進口活體負擔較高的成本造成競爭劣勢？小組認為此涉及 COOL 措施是否必然造成進口與國內產品不同的成本。原則上，進口與國內活體在製程上同樣須依原產地區分，所造成之成本應該是相同的，然而，小組發現出生、飼養至屠宰之過程若牽涉越多的原產地及越多種類之肉塊標示，則活體至肉品的生產與配銷過程即更須要針對活體家畜及肉品進行區分，故造成較高之成本<sup>35</sup>。因此，小組認為 COOL 措施之直接效果為：當活體家畜或肉品涉及越多原產地時，其遵循 COOL 措施所產生之成本將相較於僅涉及單一原產地者為高<sup>36</sup>。

最後，小組檢視進口活體家畜之競爭機會是否因 COOL 措施而減少。小組指明進口活體家畜之競爭機會因遵循 COOL 措施所生之額外成本而被削減，例如：與往昔相較較少之美國加工廠願意接受進口活體家畜、供應商為將進口活體家畜運至願意接受進口家畜之工廠，使其與 COOL 措施施行前相較之運輸距離增加、部分願意加工進口家畜之工廠亦僅在特定之時日為之，因而增加供應商之

<sup>29</sup> *Id.* ¶¶ 7.299-7.301.

<sup>30</sup> *Id.* ¶ 7.302.

<sup>31</sup> *Id.*

<sup>32</sup> *Id.* ¶ 7.313.

<sup>33</sup> *Id.* ¶¶ 7.315-7.316.

<sup>34</sup> *Id.* ¶ 7.316.

<sup>35</sup> *Id.* ¶¶ 7.330-7.331.

<sup>36</sup> *Id.* ¶ 7.347.

成本、供應進口活體家畜之契約條款亦因 COOL 措施而產生改變、以及進口牛肉被排除在優質等級之牛肉外，如安格斯認證牛肉<sup>37</sup>，上述情形均係因 COOL 措施所造成。小組因而認為市場參與者在面臨完全來自國內之活體家畜與同時涉及國內與進口活體家畜之兩種情況下，會優先使用完全來自國內之活體家畜，致進口活體家畜的市占率變小，此係因 COOL 措施所導致之市場必然選擇結果<sup>38</sup>。

綜合以上論點，小組認定 COOL 措施下之肉塊標示減少進口活體家畜之競爭機會，因而違反 TBT 協定第 2.1 條。

#### ——絞肉標示

小組觀察絞肉標示僅有單一種標示方式，且一體適用於國內與進口活體家畜，其原產地標示公告雖應包含所有原產地或所有合理地可能原產地，然原產地之排列係以任意順序為之<sup>39</sup>。再者，COOL 措施允許絞肉製造商將過去 60 天內可合理作為其進貨來源之所有國家名稱，作為絞肉之原產地標示，小組認為此提供相當大的彈性，因此降低了執行絞肉標示之成本<sup>40</sup>，另外原告並未證明絞肉標示有提供較低待遇之情形，故小組認為絞肉標示並不違反 TBT 協定第 2.1 條<sup>41</sup>。

#### 小組對於 TBT 協定第 2.2 條之分析

小組認為，符合 TBT 協定第 2.2 條前段主旨之措施必須係依據其第二句之構成要件所實施者，而由於之前的小組或上訴機構於此並未訂立明確之判準，且本質上 TBT 協定第 2.2 條構成要件之分析必須依個案判斷而非一體適用<sup>42</sup>，故小組嘗試以下列步驟檢視本案：第一，系爭措施是否限制貿易；第二，系爭措施之目的是否合法；第三，系爭措施是否能達成其規制目的；第四，系爭措施所造成之貿易限制是否逾越其目的之必要程度。

首先，小組判斷系爭措施是否限制貿易。根據文義解釋，「restrictive」所涵蓋之字義範圍相當大<sup>43</sup>，進而小組認為毋需明確定義其於 TBT 協定第 2.2 條下之射程範圍；依體系解釋而言，與 TBT 協定相關之 GATT 條款下之「trade restrictiveness」之概念並不要求實際上對於貿易之限制效果，反而著重於競爭機會減損與否<sup>44</sup>。是故此處針對系爭措施是否合致「restrictive」構成要件之審查密度及控訴者之舉證要求程度較低，且其並非在於決定限制程度之高低而係認定有無，因此小組雖認縱有違反 TBT 第 2.1 條之情事不必然影響 TBT 協定第 2.2 條

<sup>37</sup> *Id.* ¶¶ 7.376-7.380.

<sup>38</sup> *Id.* ¶ 7.403.

<sup>39</sup> *Id.* ¶¶ 7.421-7.422.

<sup>40</sup> *Id.* ¶ 7.427.

<sup>41</sup> *Id.* ¶ 7.437.

<sup>42</sup> *Id.* ¶¶ 7.550-7.553.

<sup>43</sup> *Id.* ¶ 7.568.

<sup>44</sup> *Id.* ¶ 7.571.

及「trade restrictiveness」之解釋，但依據前述舉證 COOL 措施確有加諸境外業者額外成本之事實，小組認定 COOL 措施影響同類產品之競爭條件並產生貿易限制<sup>45</sup>。

其次，小組檢視美國制訂 COOL 措施之目的是否合法。美國說明該立法目的係為提供消費者對於原產地之資訊，惟加拿大與墨西哥認為其實質上之目的係為保護國內產業<sup>46</sup>。依據 *EC—Sardines* 之見解，執行系爭措施之會員必須解釋及說明其目的（即存在表面證據之舉證責任），控訴方則有辨認所稱目的之實質舉證責任<sup>47</sup>。小組認為本案控訴國將技術性法規主體與其立法目的混淆，而依據維也納條約法公約（Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT）第 26 條推定美國履行條約義務符合誠實信用原則，本案控訴者並未提出有力之證據證明美國依 WTO 相關規定通知之措施目的中隱藏保護主義<sup>48</sup>，且從 *US—Gambling* 及 *Brazil—Retreaded Tyres* 之前例可知，考慮實行措施背後所隱含之意圖<sup>49</sup>於討論措施目的是否合法是非必要的，此處辨認措施目的時僅須考量美國施行措施之意圖，即前述提供消費者對於原產地資訊之公益目的<sup>50</sup>。又關於目的合法性，小組依文義解釋與 *EC—Sardines* 之見解認為所謂合法之目的係其本質上為了公共政策或社會規範可公正評斷者，而 TBT 協定第 2.2 條第二句之非窮盡、開放式之例示規定<sup>51</sup>，且消費者選擇意志之形塑空間亦具保護重要性<sup>52</sup>，因此上開提供消費者對於原產地資訊之目的係屬合法，該結論亦可由控訴國或第三國政策之施行及服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）第 6.4 條<sup>53</sup>獲得參照。

最後，小組判斷系爭措施是否逾越其目的必要性。控訴方主要著重於兩個層面之問題：第一，系爭措施不能達成所稱目的；第二，縱能達成目的，亦存在其他可達相同目的但對於貿易限制較小之替代措施<sup>54</sup>。

關於系爭措施是否能「達成 (fulfil)」其目的，小組依據文義解釋，認為「達成」意指會員國須符合 TBT 協定第 2.2 條之要求，即其須在遵循措施目的下施行其措施<sup>55</sup>。小組引用 *Brazil—Retreaded Tyres* 上訴機構之見解認為當措施與其目標存在真實的手段與目的的關係 (a genuine relationship of ends and means) 時，即有貢獻 (contribution) 存在<sup>56</sup>。因此就措施目的之達成而言，小組認為應視各類

<sup>45</sup> *Id.* ¶¶ 7.574-7.575.

<sup>46</sup> *Id.* ¶¶ 7.576-7.577.

<sup>47</sup> *Id.* ¶ 7.592.

<sup>48</sup> *Id.* ¶ 7.605.

<sup>49</sup> *Id.* ¶ 7.609.

<sup>50</sup> *Id.* ¶ 7.620.

<sup>51</sup> *Id.* ¶¶ 7.630-7.632.

<sup>52</sup> *Id.* ¶ 7.645.

<sup>53</sup> *Id.* ¶¶ 7.638-7.639.

<sup>54</sup> *Id.* ¶ 7.652.

<sup>55</sup> *Id.* ¶ 7.692.

<sup>56</sup> *Id.* ¶ 7.693.

標示是否能夠清楚且準確地傳達商品來源資訊予消費者而定，進而小組檢視在 COOL 措施下之標示制度在內容與分類標準上是否能達成其措施目的<sup>57</sup>。由於辨識之標示可能與多項要素有關，小組歸納後認為該些描述事實上無法提供依據措施內容或消費者一般認知所欲傳達之產品來源資訊，即標示之差異對於非熟知定義之消費者無法傳達確實之原產地，且縱已熟知定義，因標示 B 和標示 C 於特定分類上可交互使用，消費者仍無法確信標示能正確顯示肉品於 COOL 措施定義下之來源地資訊<sup>58</sup>。據此，小組認為 COOL 措施無法提供消費者在做購買決定時對於肉品原產地準確之資訊<sup>59</sup>。總體而言，COOL 措施並未達成美國所主張提供一更明確且準確之原產地資訊<sup>60</sup>，該些歧異且複雜的標示分類反而容易產生不確定性及誤解<sup>61</sup>，故小組同意控訴方之論點，除了標示 A 外，其他標示上之原產地資訊並不能向消費者傳達具實質意義之原產地資訊<sup>62</sup>，COOL 措施既不能達成其措施目的即違反 TBT 協定第 2.2 條，因此小組不須繼續討論系爭措施是否逾越其目的必要性<sup>63</sup>。

## 本文分析

就 TBT 協定附件第 1.1 條技術性法規而言，*EC—Sardines* 及 *EC—Asbestos* 上訴機構提供三項判斷之要件，其中依據 *EC—Asbestos* 上訴機構之見解<sup>64</sup>，技術性法規必須適用於可辨識之商品或商品群，否則法規將無法實際執行；據此，本文認為此處可辨識之要件應立基於該商品或商品群之特性，而法規實際上之執行亦與技術性法規之強制性息息相關。申言之，當商品之表徵無法顯示其特性時，其特定商品或商品群之可辨識基礎將不復存在，連帶將致使法規之執行可能背離其立法目的，或導致行政機關無從執行稽核，進而破壞法規之強制力。本案 COOL 措施允許各類肉品若在同一生產日混合，可於規定範圍內自行選擇適用之標示，又基於上訴機構於 *EC—Asbestos* 及 *EC—Trademarks and Geographical Indications (Australia)* 中標示即是一種產品特徵之見解，應可推論在肉品於同一生產日混合之情形下，同一表徵之商品本質上可能完全不同，因此本於商品表徵所衍伸之可辨識性將有所存疑，蓋 COOL 之規範客體應為肉品本身而非該張標籤，此處可能產生目的及手段混淆之謬誤。在此推論基礎下，若依據 *US—Tuna II (Mexico)* 小組中之不同見解，即判斷強制性時除檢視表面規範外，亦須考量實質上之拘束效力，則縱美國 COOL 措施於表面上具法律規制力，其主管機關於執行面無法稽核肉品標示正確性之事實，對於該措施實質上是否具強制性非無疑問。惟本文

<sup>57</sup> *Id.* ¶ 7.695.

<sup>58</sup> *Id.* ¶¶ 7.699-7.702.

<sup>59</sup> *Id.* ¶ 7.705.

<sup>60</sup> *Id.* ¶ 7.620.

<sup>61</sup> *Id.* ¶ 7.715.

<sup>62</sup> *Id.* ¶ 7.718.

<sup>63</sup> *Id.* ¶ 7.720.

<sup>64</sup> Appellate Body Report, *EC—Asbestos*, ¶ 70: “A ‘technical regulation’ must, of course, be applicable to an *identifiable* product, or group of products. Otherwise, enforcement of the regulation will, in practical terms, be impossible.”

亦認為應區分系爭措施是否存在本質上之瑕疵抑或為立法技術之問題：若為本質上之瑕疵，即措施目的係主要從措施本身所推論而出或目的難以區辨、達成而無實質之強制力，則應為 TBT 協定附件第 1.1 條時所欲檢視者，討論該措施是否具有技術性法規適格；若為立法技術之問題，即於措施目的合法性之前提下可明確區分措施目的與措施瑕疵本身，則可同本案小組於 TBT 協定第 2.2 條檢視措施是否達成其目的時進行審查。

就 TBT 協定第 2.1 條與第 2.2 條而言，小組首度在判斷系爭措施目的具合法性後，以措施不能達成其目的之理由判定美國 COOL 措施違反 TBT 協定第 2.2 條，由此足見在確立措施目的合法性後，判斷系爭措施所造成之貿易限制是否逾越其目的之必要程度並非小組審查之唯一途徑。其餘部份小組多維持前案之見解，可預期此將更加確立日後爭端解決機構處理涉及 TBT 協定第 2.1 條與第 2.2 條時之判準與步驟。

## 結論

綜上所述，除因 COOL 措施下之標示 B 與標示 C 可交替使用，造成法規之實際執行因商品或商品群之難以識別受到影響，而使小組於系爭措施是否屬於技術性法規之判定有所疑義外，其餘之判決論理並無不妥，因 COOL 措施確實對進口產品造成過大之成本負擔，亦無法達成其欲提供消費者資訊之目的。惟大部分 WTO 會員皆會要求對產品標示原產地，未來必定仍會有類似之爭端產生，則如何判定進口與國內同類產品是否享有平等之競爭機會，抑或措施是否能確實達成其立法目的，本案之判決應有一定之參考價值。