

試析美國農業部提出之 COOL 案履行措施

與 TBT 協定之合致性

趙思博

美國肉品原產地標示案於去 (2012) 年 6 月出爐之上訴機構報告¹中，維持了小組對技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade, 以下簡稱為 TBT 協定) 第 2.1 條認定之結果，裁定美國之措施違反該條不得給予進口產品較本國產品為差之待遇 (treatment no less favourable)²之要求；而後由於當事國無法對合理履行期間 (reasonable period of time) 達成合意，是以依照爭端解決規則與程序瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes) 第 21.3(c) 條之規定訴諸仲裁³，最後裁決美國須在今年 5 月 23 日前使其措施符合小組與上訴機構之認定⁴。因此，美國農業部農業運銷局 (Department of Agriculture Agricultural Marketing Service, 以下簡稱為 AMS) 於今年 3 月 8 日公佈了履行方案⁵，針對其肉品原產地標示規則 (以下簡稱為 COOL 措施) 作了若干修正。

然而，此番修正卻未如原告國所期待，亦即廢除其措施，反而使美國之 COOL 措施變得更為嚴格⁶。加拿大農業部長 Gerry Ritz 旋即表示對美國此舉非常失望，認為此次修正無法使美國符合其於 WTO 下應負之義務⁷，並且已做好了對美國報

¹ Appellate Body Report, *United States — Certain Country of Origin Labelling Requirements*, WT/DS384/AB/R, WT/DS386/AB/R (adopted June. 29, 2012).

² Agreement on Technical Barriers to Trade, art.2.1: “Members shall ensure that in respect of technical regulations, products imported from the territory of any Member shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin and to like products originating in any other country.”

³ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, art.21.3(c): “a period of time determined through binding arbitration within 90 days after the date of adoption of the recommendations and rulings. In such arbitration, a guideline for the arbitrator should be that the reasonable period of time to implement panel or Appellate Body recommendations should not exceed 15 months from the date of adoption of a panel or Appellate Body report. However, that time may be shorter or longer, depending upon the particular circumstances.”

⁴ Article 21.3(c) Arbitration Report, *United States — Certain Country of Origin Labelling Requirements*, WT/DS384/23, WT/DS386/23 (adopted Dec. 4, 2012).

⁵ US Government Printing Office, *Proposed Rules*, 78(84)FEDERAL REGISTER (2013)15645, available at <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2013-03-12/pdf/2013-05576.pdf> (last visited Apr. 15, 2013).

⁶ *More Than 200 Groups Support Stricter COOL Measures As WTO Fix*, INSIDE U.S. TRADE, Apr 5, 2013.

⁷ *Statement by Minister Ritz on the U.S. Country of Origin Labelling (COOL)*, News Releases, AGRICULTURE AND AGRI-FOOD CANADA, Mar. 8, 2013, available at http://www.agr.gc.ca/cb/index_e.php?s1=n&s2=2013&page=n130308 (last visited Apr. 15, 2013).

復的準備⁸，估計報復金額將達 9.9 億美金⁹。

惟在當事國雙方對履行有爭議時，加拿大欲進行報復即必須訴諸履行審查小組，在認定美國之措施非為履行後方可為之。故，本文欲探討美國在將原 COOL 措施修正地更為嚴格之情況下，是否即當然違反 TBT 協定之規範。

本文以下分為三個部分。首先，介紹美國修正後之 COOL 措施，以瞭解在新規則下，其措施將如何運作，以及與現行之措施有何不同；接著，以上訴機構於本案之裁決為基礎，分析美國之新規則是否符合先前被認定為違反之 TBT 協定第 2.1 條、以及未能獲得結論之第 2.2 條；最後作一結論。

美國農業部之 COOL 履行措施

根據 AMS 所提出之修正方案主要修改了三個部分，分別為：(1)改變對於零售商 (retailer) 之定義、(2)更改應標示之標籤內容、(3)刪除混合 (commingling) 之彈性規定。分述如下：

零售商定義之修正

現行之 COOL 措施規定零售之定義與《易腐農產品法案》(Perishable Agricultural Commodities Act of 1930, 以下簡稱為 PACA) 相同¹⁰；新修正案為求明確界定應適用 COOL 措施之對象，將零售商定義為所有受到 PACA 之規範對象，亦即，不論其是否依照 PACA 而取得 PACA 執照，只要符合 PACA 所定義之零售商 (以零售方式從事易腐農產品之販賣者¹¹)，均須遵守 COOL 措施而為標籤¹²。

標籤內容之修正

現行之 COOL 法案將肉品原產地標示分為五大類。其分別為：A 類 (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，或(2)於阿拉斯加及夏威夷出生及飼養，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 類 (原產於多國者)，指

⁸ *Ritz Says Canada Ready to Retaliate If U.S. Maintains Labeling*, BLOOMBERG BUSINESSWEEK, Apr. 9, 2013, available at <http://www.businessweek.com/news/2013-04-09/ritz-says-canada-ready-to-retaliate-if-u-dot-s-dot-maintains-labeling> (last visited Apr. 15, 2013).

⁹ *Canada retaliation on U.S. labels may go beyond beef, pork*, REUTERS, Apr. 15, 2013, available at <http://ca.reuters.com/article/businessNews/idCABRE93A12V20130411> (last visited Apr. 15, 2013).

¹⁰ USDA AMS, *Country of Origin Labeling (COOL) Frequently Asked Questions*, available at <http://www.ams.usda.gov/AMSV1.0/getfile?dDocName=STELPRDC5074846> (Apr. 23, 2013).

¹¹ Perishable Agricultural Commodities Act of 1930, section 1.11: "The term "retailer" means a person that is a dealer engaged in the business of selling any perishable agricultural commodity at retail."

¹² *Supra* note 5, at 15646.

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。C類（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類（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類，即絞肉產品¹³。

在此分類底下，A類肉品之標籤內容為「美國產品」；在B、C類肉品的情況，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，因此其標籤內容，前者為「美國與X國之產品」，後者為「X國與美國之產品」；D類之標籤內容為「X國之產品」；E類之標籤則應包含：(1)所有原產地；或(2)所有合理地可能（reasonably possible）原產地¹⁴。

修正後之 COOL 措施修改了上述分類，將B、C類肉品合併，是以新的分類為：(1)原產於美國之肉品、(2)原產於多國之肉品、(3)進口肉品、(4)絞肉產品¹⁵；並要求標籤內容需明確指出出生、飼養、屠宰三個步驟之地點。

亦即，在原先A類肉品的情況，其標籤內容將由「美國產品」變成「出生、飼養、屠宰於美國」¹⁶。於B類肉品，即出生於美國境外（是以亦必有一段時間飼養於美國境外）而後進口至美國飼養、屠宰者，於修正後標籤內容即由「美國與X國之產品」改為「出生、飼養於X國，飼養、屠宰於美國」；惟若在美國飼養的時間較之出生國飼養的時間占極高的比例（take precedence over），則可省略飼養於美國境外之標示，標示為「出生於X國，飼養、屠宰於美國」，但此省略不適用於出生於美國而後飼養於美國境外，再而飼養、屠宰於美國之情況¹⁷。原先之C類肉品，其標示內容則由「X國與美國之產品」改為「出生、飼養於X國，屠宰於美國」¹⁸。而D類肉品則為進口肉品可以維持現行COOL措施之標示內容，即「X國之產品」，亦可更具體地標示出三生產步驟之地點¹⁹（可見下表）。

原分類	意義	修正前標示內容	修正後標示內容	備註
A類	原產於美國	美國產品	出生、飼養、屠宰於美國	
B類	原產於多國	美國與X國之產品	出生、飼養於X國，飼養、	若在美國之飼養時

¹³ Panel Report, *United States — Certain Country of Origin Labelling Requirements*, ¶ 7.89, WT/DS384/R, WT/DS386/R (adopted Nov. 18, 2011).

¹⁴ Panel Report, *US — COOL*, ¶¶ 7.89-7.100; 另可參考：吳詩云、戴心梅、田起安，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，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，126 期，頁 27-28，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no126/4.pdf>。

¹⁵ *Supra* note 5, at 15646-15647.

¹⁶ *Id.*, at 15646.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*, at 15647.

			屠宰於美國	間較出生國時間為長，可省略為「出生於X國，飼養、屠宰於美國」
C 類	進口後立即屠宰	X 國與美國之產品	出生、飼養於X國，屠宰於美國	
D 類	原產於外國	X 國之產品	X 國之產品	亦可具體地標示出三生產步驟之地點
E 類	絞肉產品	標籤內容應包含「所有原產地」或「所有合理地可能原產地」		

混合規定之刪除

現行 COOL 措施給予了一定程度之標示彈性。亦即，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²⁰；此外，原產地標示中之國別標示可採任意順序，因此 B 類與 C 類標示即可交互替換使用，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²¹。

新修正之 COOL 措施則刪除了此彈性作法，原則上即如上所述，要求標籤內容需明確指出出生、飼養、屠宰之地點。

新修正之 COOL 措施與 TBT 協定之合致性

TBT 協定第 2.1 條

TBT 協定第 2.1 條要求各會員應確保在技術性法規方面，對於從任何會員境內所輸入之產品，給與不低於對待本國同類產品及來自任何其他國家同類產品之待遇²²。而根據以往小組及上訴機構之認定，只要符合下述三個要件即屬於本條之違反：(1)系爭措施為技術性法規 (technical regulation)、(2)系爭之進口產品與國內產品為同類產品 (like products)、以及(3)進口產品較諸本國產品遭受較差之待遇 (less favourable)²³；由於當事國對前二要件已不再爭執²⁴，是以主要的爭議在於進口產品是否遭受較差之待遇。關於是否為較差之待遇，上訴機構表示首先須檢視系爭措施是否因產品來源不同而為區分，倘若是，則進一步檢視其該區

²⁰ Panel Report, *US — COOL*, ¶ 7.96.

²¹ Panel Report, *US — COOL*, ¶ 7.97.

²² Agreement on Technical Barriers to Trade, art. 2.1.

²³ Panel Report, *US — COOL*, ¶ 7.444.

²⁴ Appellate Body Report, *US — COOL*, ¶ 267.

分是否對進口產品造成不利 (detrimental) 之影響²⁵；惟若其的確造成不利影響，則尚須檢視其是否出於合法之管制區分 (legitimate regulatory distinction)²⁶。

小組認為 TBT 協定第 2.1 條所禁止者包含法律上 (*de jure*) 及事實上 (*de facto*) 之歧視，是以只要在事實上改變了產品之競爭條件 (conditions of competition) 即屬之²⁷。由於新修正之 COOL 措施，其更改並不涉及原先小組之認定，亦即其雖未明文要求區分進口與國內肉品，然而，零售商依新修正之 COOL 措施仍需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，因此，新修正之 COOL 措施仍要求零售商、供應商均須紀錄原產地，以便取得每一階段之資料而事實上改變了本國肉品與進口肉品之競爭條件，故仍係將肉品或活體家畜依據原產地作事實上之區分²⁸。

新修正之 COOL 措施所為之區分亦對進口產品造成不利之影響。因為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愈多的原產地及愈多種類之肉塊標示，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。因此，當活體家畜涉及愈多原產地時，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²⁹。

然而在此次修改主要影響之「是否為合法之管制區分」要件，本文認為新修正之 COOL 措施是否能符合要求尚存疑義。上訴機構認定現行 COOL 措施要求業者須於每一供給及分銷鏈提供充分原產地訊息並傳遞至下一階段，且該記錄須至少從購買或銷售時起留存一年以供審查，而其並不要求標籤載明各生產階段之資訊³⁰，是以上訴機構認為現行 COOL 措施在設計及適用上，與其欲提供消費者原產地資訊之立法目的不具相稱性³¹，故最終認定現行 COOL 措施雖意圖提供消費者原產地之資訊，惟其管制手段卻加諸上游業者及肉品製造商不合理之負擔，係較差之待遇，違反 TBT 協定第 2.1 條。換言之，上訴機構認為當系爭措施所欲達到之目的與其手段所造成之不利益不相稱時，即非適法之管制區分。新修正之 COOL 措施雖然依循上訴機構之意見而要求標籤內容須將出生、飼養、屠宰之資訊均標示明確，使部分花費得以於結果上體現 (亦即標示於標籤內容)，然而其仍然保留了若干例外，亦即「加工食品之原料 (ingredient in a processed food item)」，包括經過烹煮、醃漬、煙燻、重組 (restructuring)，以及「食物服務設施 (food service establishment)」，諸如餐廳、咖啡廳、酒吧…等³²。由於此些例

²⁵ Appellate Body Report, *US — COOL*, ¶ 273.

²⁶ Appellate Body Report, *US — COOL*, ¶¶ 293-294; ¶ 327.

²⁷ Panel Report, *US — COOL*, ¶¶ 7.298-7.302.

²⁸ Panel Report, *US — COOL*, ¶¶ 7.315-7.316.

²⁹ Panel Report, *US — COOL*, ¶¶ 7.330-7.331; ¶ 7.347.

³⁰ Appellate Body Report, *US — COOL*, ¶ 342.

³¹ Appellate Body Report, *US — COOL*, ¶ 343.

³² Appellate Body Report, *US — COOL*, ¶ 242.

外排除了一大部分之肉品而毋須為標示，倘若認為「提供消費者資訊」之「消費者」係指「終端消費者（亦即，食用這些肉品之消費者）」，則由於其將使一大部分上游業者記錄管理與認證之成本因毋須標示成為浪費，亦屬措施之目的與手段所造成之不利益不相稱，而仍無法符合該要件之要求，是以倘若原告國以此主張，美國仍有可能違反 TBT 協定第 2.1 條之要求；惟倘若認為「提供消費者資訊」之「消費者」亦包含「進行肉品加工者或食物服務設施」，則由於進行肉品加工者或食物服務設施於進行購買時仍然可依據原產地之資訊而選購其所須之肉品，雖其並非最終食用所購買之肉品者，其提供資訊之目的亦屬達成，而非與手段所造成之不利益不相稱，是以可能符合 TBT 協定第 2.1 條之要求。

TBT 協定第 2.2 條

TBT 協定第 2.2 條規定：各會員應確保其技術性法規之擬訂、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；為此，技術性法規對貿易之限制，不應較諸達成合法目的所必須者嚴格，同時並顧及未達成該合法目的所可能產生之風險該合法目的其中包括國家安全需要；欺騙行為之預防；人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境之保護等。評估該等風險時所考量之相關事項，其中包括現有之科學性及技術性資料，相關之加工技術或對產品所預定之最終用途³³。小組表示，此條之違反須檢視 COOL 措施是否具有貿易限制性、美國所欲達到之目的是否合法，倘若其目的合法，則須視 COOL 措施之貿易限制性是否為實現其目的所必要³⁴。由於新修正之 COOL 措施如同現行措施，均造成涉及愈多原產地之肉品所產生之成本較僅涉及單一原產地者為高，而使進口肉品處於較不利之地位，因而具有貿易限制性，又小組亦指出 TBT 協定第 2.2 條條文所舉之合法目的並非窮盡式之清單³⁵，而美國所欲達成之目的為「提供消費者充分之產品資訊」係屬合法目的³⁶；餘下較具爭議者為新修正之 COOL 措施之貿易限制性是否為實現其目的所必要。

關於此要件，上訴機構認為於此需先檢視系爭措施是否可以實現（fulfill）合法目的，此並非指系爭措施需完全達成合法目的，而係對於達成合法目的有貢獻即可³⁷；因此，於必要性檢驗時須對：達成合法目的之貢獻程度、系爭措施之貿易限制程度、若無法達成目的可能產生之風險，三者為權衡，並考慮可能的替

³³ Agreement on Technical Barriers to Trade, art.2.2: “Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, inter alia: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products.”

³⁴ Panel Report, *US — COOL*, ¶¶ 7.553-7.558.

³⁵ Panel Report, *US — COOL*, ¶¶ 7.628-7.637.

³⁶ Panel Report, *US — COOL*, ¶¶ 7.645-7.650.

³⁷ Appellate Body Report, *US — COOL*, ¶ 373.

代措施³⁸。

新修正之 COOL 措施要求標籤內容標示出「出生、飼養、屠宰」三個主要生產階段之資訊，使消費者於選購時能充分了解其所欲知曉之訊息，是以對達成「提供消費者充分之產品資訊」此一合法目的之貢獻程度頗高。

而其貿易限制性如上所述，業者為遵循 COOL 措施，其須於每一供給及分銷鏈提供充分原產地訊息並傳遞至下一階段，且該記錄須至少從購買或銷售時起留存一年以供審查，且此遵循成本隨著肉品涉及的原產地愈多，所產生之成本亦愈高，而使進口肉品處於較不利之地位，其貿易限制程度亦高。

針對無法達成目的可能產生之風險，上訴機構認為小組並未做出明確的認定，但其懷疑對消費者而言，存在對此些資訊之需求³⁹。而小組報告發佈後，去年 11 月有調查顯示：(1)現行 COOL 措施實施以後，對於肉品的需求量並無影響、(2)大部分的美國人民並未注意到有 COOL 措施的存在，亦無對肉品原產地資訊之需求⁴⁰，是以倘若美國消費者對肉品之原產地資訊需求不高或不會影響其購買行為，則 COOL 措施之存在與否並不會造成影響，因此無法達成目的可能產生之風險應屬低。

最後，於 COOL 案中，原告國提出了四項替代措施，分別為：(1)自願性標籤、(2)以實質轉型 (substantial transformation) 作為標籤之基準、(3)前兩者併用、以及(4)追溯系統 (trace-back system)⁴¹；在 COOL 措施修正而要求須標示出主要生產階段之資訊後，前三項措施因無法提供予消費者同等程度之資訊，是以非為可能之替代措施，而僅餘追溯系統或可作為替代。惟於此部分，當事國均同意採用追溯系統將會造成更多的成本，然而加拿大與墨西哥認為其將使美國與進口國所負擔相同之成本，故較不具貿易限制性，然而美國則持相反態度，認為追溯系統造成之貿易限制性更高⁴²，由於上訴機構認為未有足夠的事實以作判斷⁴³，是以倘若於履行審查階段，原告國得以提出更充足的證據以支持其主張，美國新修正之 COOL 措施，仍有可能因追溯系統為較小貿易限制性之替代手段，而違反 TBT 協定第 2.2 條。

結論

³⁸ Appellate Body Report, *US — COOL*, ¶¶ 374-377.

³⁹ Appellate Body Report, *US — COOL*, ¶ 478.

⁴⁰ Glynn T. Tonsor et al., *Mandatory Country of Origin Labeling: Consumer Demand Impact*, available at

http://www.agmanager.info/livestock/policy/Tonsor_KSU_FactSheet_MCOOL_11-13-12.pdf (last visited Apr. 19, 2013).

⁴¹ Appellate Body Report, *US — COOL*, ¶¶ 480-481.

⁴² Appellate Body Report, *US — COOL*, ¶ 489.

⁴³ Appellate Body Report, *US — COOL*, ¶ 490.

美國肉品原產地標示案於去年由上訴機構裁定敗訴之後，又經仲裁裁決其須在今年 5 月 23 日前使其措施符合小組與上訴機構之認定，是以 AMS 於今年 3 月 8 日公佈了履行方案，惟其修正措施卻反而較諸現行措施更為嚴格，使原告國否定美國之提案係屬履行上訴機構之裁定。

經上述分析後，本文認為美國之措施是否違反 TBT 協定第 2.1 條尚且存疑，而若原告國或可提出更充足之證據以支持其所主張之貿易限制性較低之替代措施，美國仍可能違反第 2.2 條之要求。

此修正之提案已於 4 月 11 日結束讓公眾提交意見之機會⁴⁴，惟截至 4 月 24 日——最近一次爭端解決機構 (Dispute Settlement Body) 會議，美國仍未將此案提出作為其履行之方案，因此美國將以此修正提案作為履行方案提付，亦或是提出另一更可能符合 TBT 規範之履行方案，其結果將在近日內揭曉。

⁴⁴ *Supra* note 5, at 15645.