

歐美跨大西洋貿易與投資夥伴關係(TTIP)—SPS 專章之

歐美立場概述

陳韻竹

鑑於在世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)中,杜哈回合多邊貿易談判僵持不下,為打開貿易市場,並創造經濟成長及就業機會,今(2013)年7月,歐盟與美國兩大經濟體針對農業到跨境服務、投資法規展開「跨大西洋貿易與投資夥伴關係(Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)」第一次談判¹。歐、美雙方一直有意展開雙邊的經貿合作,在2011年共同設立一個「就業與成長高層工作小組(High-level Working Group on Jobs and Growth, 以下簡稱為工作小組)」,該工作小組針對歐、美兩大經濟體貿易與投資協定談判之發展性,在2013年對此提出一份「最終報告(Final Report)」²,建議歐美雙方應該要展開談判,建立一個全面性的貿易與投資協定,並發展其監管制度,以提供可促進雙方共同利益及全球發展之規則³。TTIP的內容以工作小組所提之五大目標為基礎,分別為:消除貿易關稅障礙;消除人員、商品、服務與投資障礙;調和經貿法規與標準,增強其兼容性;消除與預防非關稅與內部貿易障礙;以及對於全球議題,合作發展一套法規,建立共同貿易目標。此外,在具體的談判架構上,歐美雙方也達成「開放市場進入」、「消除管制措施與非關稅障礙」與「凝聚全球議題」三大共識⁴。

工作小組的最終報告指出歐、美雙方最終爭議會聚焦在如何進一步討論現階段的監管標準與管制措施並減少非關稅貿易障礙⁵。過去歐、美雙方因為以食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 以下簡稱為SPS協定)措施為技術性貿易障礙之相關議題而爭執不下,多次都因雙方的監管機制認定標準不同,而導致經貿談判破裂⁶。現今歐、美雙方於TTIP中將針對SPS專章進行談判及法規調和,因此,

¹ EU-US, *First Round of TTIP negotiations kicks off in Washington DC*, available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151595.pdf (last visited Oct. 27, 2013).

² EU-US High Level Working Group on Jobs and Growth, *EU-US High Level Working Group on Jobs and Growth*, available at <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/cooperating-governments/usa/jobs-growth/> (last visited Oct. 27, 2013).

³ EU-US, *Final Report High Level Working Group on Jobs and Growth*, EUROPEAN COMMISSION, February 11, 2013, available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf (last visited Dec. 8, 2013).

⁴ *Id.*

⁵ *Id.*

⁶ Jeffrey J. Schott & Cathleen Cimino, *Crafting a Transatlantic Trade and Investment Partnership: What Can Be Done*, PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS, Number PB13-8(2013),

其相關議題若經由本談判協定可能有所解決，對歐、美雙方長年僵持不下的 SPS 議題，則為一大突破。綜上所述，本文將就歐美雙方對於 SPS 議題之立場，檢視在 TTIP 中之談判內容進展及現況。

本文以下將分為三個部分。第一部分先回顧整理歐、美雙方因 SPS 協定所引發之貿易爭端案件，以歐體荷爾蒙牛肉案、歐盟基因改造食品及歐盟限制禽肉進口措施為主；第二部分簡析歐美對於 TTIP 中所要進行 SPS 專章之談判重點及立場；最後，總結上述，探討現今 TTIP 中 SPS 專章整體之談判進展做一結論。

歐美因 SPS 貿易障礙所引發之爭端案件

(一) 歐盟荷爾蒙牛肉案 (EC — Hormones)⁷

歐盟荷爾蒙牛肉案起因於被用以促進動物生長之荷爾蒙將導致食用該動物肉品之人類面臨健康風險，因此歐盟制定法規禁止使用荷爾蒙來促進食用動物的生長，同時在貿易上亦限制含有此藥物殘留之肉品進口。然而美國、加拿大等國仍容許使用荷爾蒙，是以其肉類產品因歐盟之進口禁令而蒙受巨大的貿易損失。美國與加拿大於 1996 年分別向 WTO 提出控訴，主張歐盟禁止含有荷爾蒙牛肉進口之措施違反 SPS 協定第 3.1、5.1 以及第 5.5 條規定，爭端小組最終做出對歐盟不利之裁決報告⁸。1998 年上訴機構認定歐盟之進口禁令並非基於科學根據而實施，且未進行適當的風險評估，因而裁定歐盟違反 SPS 協定第 3.3 條與第 5.1 條之規定⁹。然，歐盟未在合理期間遵守該裁決及履行其建議，故美加隨後根據爭端解決機制依據爭端解決瞭解書 (Dispute Settlement Understanding, DSU) 第 22 條規定取得貿易報復之授權，對歐盟出口之特定產品實施報復性關稅¹⁰。2003 年，歐盟向爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 表示已完成風險評估，因而已履行本案之裁決，惟美加均表示歐盟並未符合 DSB 裁決之要求，因此將繼續進行貿易報復¹¹，歐盟因此向 WTO 提起控訴。2008 年 10 月上訴機構報告出爐，上訴機構認為歐盟有義務證明其修改後之措施已符合 WTO 之相關規定¹²，而美國、加拿大之授權報復乃因歐盟未改正 1996 年禁止荷爾蒙牛肉進口之違法措施，於 WTO 爭端解決機制尚未確定前，美加仍可維持對歐盟的貿易報復措施

available at <http://www.iie.com/publications/pb/pb13-8.pdf> (last visited Oct. 27, 2013).

⁷ Panel Report, *European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/R/(adopted Feb. 13, 1988).

⁸ *Id.* ¶ 9.1.

⁹ Appellate Body Report, *European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, ¶ 253, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R (adopted Feb. 13, 1988).

¹⁰ Recourse to Article 22.6 Arbitration Report, *European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) — Recourse to Arbitration by the European Communities under Article 22.6 of the DSU*, WT/DS26/ARB (July 12, 1999).

¹¹ Appellate Body Report, *United States — Continued Suspension of Obligations in the EC — Hormones Dispute*, ¶ 12, WT/DS320/AB/R, WT/DS321/AB/R (Nov. 14, 2008).

¹² *Id.* ¶ 363.

¹³。2009 年 5 月 13 日，歐、美雙方做出初步協商，簽訂臨時性的牛肉協議¹⁴，試圖藉由該協議，使懸宕已久的荷爾蒙牛肉爭端找出暫時解決之道。

該協議內容估計將分三個階段¹⁵施行：第一階段 (Phase 1) 為期三年，歐盟開放兩萬噸的關稅配額給美國進口不含生長激素荷爾蒙之高品質牛肉 (High Quality Beef)，且此配額內之高品質牛肉可享有零關稅待遇¹⁶。第二階段 (Phase 2) 為期一年，歐盟將增加開放之關稅配額至四萬五千噸，美國將暫緩其報復措施¹⁷，是否進入該階段，將取決於第一階段的實施成效。若雙方對該階段安排之成效相互滿意，則進入第三階段。協議從第四年年終開始為第三階段 (Phase 3)，歐盟將永久維持對美四萬五千噸之關稅配額的無荷爾蒙牛肉，美國將永遠終止對歐盟的報復性關稅¹⁸。

該協議業已施行到第二階段末期，美國貿易代表 Michael Froman 於今年 8 月 1 日發表聲明，表示歐盟計劃將現行第二階段之進口免稅措施延長兩年。歐盟委員會 (European Commission) 於今年 10 月 2 日對外公開表示，歐盟已與美國達成共識，擬延長美歐之間的「無生長激素 (non-hormone) 牛肉進口免關稅」諒解備忘錄 (memorandum of understanding)，歐盟委員會業已正式向歐盟理事會 (European Council) 等單位送出此份提案。截至目前為止，尚沒有任何備忘錄第三階段的執行方案或方向，歐美雙方皆同意，終止該份協議將不符合歐美兩地市場的利益，因此將第二階段的施行期間延長至 2015 年 8 月¹⁹，日後再行擬議相關措施。

(二) 歐盟生技產品案 (EC — Approval and Marketing of Biotech Products)²⁰

歐盟生技產品案始於 2003 年，歐盟規範基因改造食品上市之核可程序，分別為依據 2001/18 指令、90/220 指令，以及 258/97 規則第 4 條。依據這些指令，歐盟規定基改食品在歐盟市場上市之前，申請人必須事先向會員國提出上市之申

¹³ *Id.* ¶ 737.

¹⁴ Memorandum of Understanding between the United States of America and the European Commission Regarding the Importation of Beef from Animals Not Treated with Certain Growth-Promoting Hormones and Increased Duties Applied by the United States to Certain Products of the European Communities, May 13, 2009, available at http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-239_en.htm (hereinafter: US-EU Beef Agreement).

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

¹⁹ COUNCIL DECISION of 18 October 2013 on the signing, on behalf of the European Union, of the revised Memorandum of Understanding with the United States of America Regarding the Importation of Beef from Animals Not Treated with Certain Growth-Promoting Hormones and Increased Duties Applied by the United States to Certain Products of the European Union, 2013 O.J. (L 282) 35.

²⁰ Panel Report, *European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 2.1-5, 7.1-2, 7.97-143, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R (adopted Nov. 21, 2006) (hereinafter EC-Biotech).

請，如果全體歐盟之會員國對於基改食品的風險評估報告皆同意者，則基改食品之核准銷售程序為單一階段程序；若有任一會員國反對，則會進入兩階段程序²¹。當會員國食品主管機構收受會員國通知收到申請人之申請時，則會在 3 個月內完成初步審查。會員國會將該初步審查通知歐盟執委會(European Commission)，以轉發給其他會員國，任一會員國或執委會可於 60 天內就初步審查表示相關意見，執委會若收到相關意見時，則須在 60 天內轉知給其他會員國。針對初步審查若不須進一步評估，相關會員國必須要通知申請人，核准相關食品上市。若有反對意見，涉及公共衛生或仍須額外評估時，則須請食品科學委員會(Scientific Committee for Food, SCF)提供科學建議。

本文中，控訴國(美國、加拿大及阿根廷三國)主張歐盟針對基因改造食品之個別產品普遍暫停核可(*general de facto moratorium*)，不符合 SPS 協定第 8 條及附件 C 第 1 項(a)關於不得「不當延遲(*undue delay*)」之規定²²，並主張歐盟部分會員國，對於已通過核准程序之特定基因改造食品，仍採取上市或進口禁令，在沒有合理的科學證據情形之下，採取違反 WTO 之措施²³。

歐盟主張本案之系爭議題並非屬於 SPS 協定措施之範圍。蓋 SPS 協定規範之風險主要為蟲害、疾病、帶病體或病原體之入侵或傳播而導致之潛在風險，而歐盟對於基因改造食品之相關法規係為避免造成環境與消費者之潛在風險，據此，歐盟之基因改造食品規範措施與 SPS 協定措施屬於不同措施²⁴。另，為提供人類健康與環境保護之合理規範，歐盟認為基因改造食品仍在發展階段，對於基因改造食品上市申請者要求提供資訊，乃採取為保護環境與人類健康之謹慎立場，以符合國際所能認同之風險評估，且所有申請案件皆在評估階段，並無證據顯示歐盟對於基因改造食品實施普遍暫停核可程序²⁵，即遲未就申請案作出准駁與否之決定，造成所有申請案無法通過核准。

本案小組裁決，就歐盟之基因改造食品核准程序部分而言，仍係屬於 SPS 協定措施，致基因改造食品申請程序無法完成，違反 SPS 協定第 8 條及附件 C 第 1 項(a)關於不得「不當延遲(*undue delay*)」之規定²⁶，但針對歐盟部分會員國所實施之暫時性措施，禁止基因改造食品進入國內前，小組認為已經由相關科學委員會進行風險評估並對該禁止措施予以肯認意見，因此小組認定會員國有充足科學證據來履行 SPS 協定所要求之風險評估²⁷，惟小組對於基改食品應採取何種程度之風險評估，未有明確說明。由本案可得知，美國立場反映了美國針對基因改造食品的價值觀念，認為「沒有不安全之科學證據存在時，則應將基因改造食

²¹ *Id.* ¶ 7.130-143.

²² *Id.* ¶ 7.1466-1479.

²³ *Id.* ¶ 7.2529-2544.

²⁴ *Id.* ¶ 4.334.

²⁵ *Id.* ¶ 4.338-351.

²⁶ *Id.* ¶ 8.6.

²⁷ *Id.* ¶ 8.9.

品視為安全。」，但歐盟則傾向「如果無法證明基因改造食品是安全的，仍得對安全性採取保留立場。」²⁸

(三) 歐盟限制禽肉進口措施案 (EC—Poultry (US))²⁹

歐盟規定為使禽肉可安全食用，屠宰場僅能以水或經歐盟核准之物質清洗肉品。對於美國所採用病原體降低方式 (Pathogen Reduction Treatments, PRTs) 處理之禽肉，不論是進口或是歐盟當地生產，皆禁止在歐盟販售。為此，美國曾多次與歐盟協商，希望歐盟能移除或放寬該規定。於 2002 年，美國曾向歐盟請求可對使用含有以下四種化學物質之 PRTs 的禽肉及其製品開放進口：酸化之亞氯酸鈉 (acidified sodium chlorite)、磷酸三鈉 (trisodium phosphate)、過氧酸 (peroxyacids)、二氧化氯 (chlorine dioxide)，然，歐盟仍拒絕在禽肉的清洗上可使用這四種物質³⁰。

美國請求成立小組來解決延宕已久的問題，美國主張歐盟對於禽肉處理之規定，定義禽肉為「除低溫處理 (cold treatment) 外未經任何加工，適合人類食用」。歐盟此規定使美國之禽肉皆無法進口到歐盟³¹。美國表示，歐盟從未核准任何可清洗禽肉之物質，亦無公布或提供有關禽肉洗劑之核准程序；且目前歐盟主管機關針對美國請求核准之四種 PRTs 物質發表科學報告，皆未能提出以 PRTs 清洗之禽肉會對人體造成危害之科學根據³²。因此，美國主張歐盟禁止含有 PRTs 之禽肉進口，卻未能提出 PRTs 對人體有害之科學根據，係違反 SPS 協定第 2.2 條、第 5.1 條與第 5.2 條。此外，SPS 協定第 7 條及附件 B 規定，會員負有義務須迅速公布所有業經通過之檢驗與防檢疫法規，並提供檢驗或防檢疫措施之資訊予其他會員，因此美國認為歐盟採行措施時違反透明化義務之虞。目前此案之小組已成立，惟小組報告尚未發布。

歐美於 TTIP 中 SPS 專章之談判立場與重點

在 TTIP 中，歐盟希望可依工作小組之建議，利用科學證據與國際標準為基礎，同時也需要涵括兩國的權利，以建立 SPS 專章。其目的為尊重維護人類、動物或植物之健康安全，以防止和消除不必要之貿易障礙，並改善衛生與植物檢疫措施使用確定性與一致性之透明度，SPS 專章應對各級行政機關具有法律拘束力，且會員國於國內應努力為擬議之 SPS 專章建立早期預警系統，以確保監管

²⁸ 牛惠之、劉亮亨、楊一晴，WTO「歐體生技產品案」關於 SPS 協定之爭議與初步評析，貿易政策論叢，第 2 期，頁 161，2004 年 12 月。

²⁹ Request for the Establishment of a Panel by the United States, *European Communities – Certain Measures Affecting Poultry Meat and Poultry Meat Products From the United States*, WT/DS389/4.

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.*

³² *Id.*

制度之同步性³³。

在 1998 年，歐、美簽訂一份為了保護公眾與動物健康的協議 (Veterinary Equivalence Agreement, VEA)，為促進歐美動物與動物產品之貿易，藉由該協議訂定一個可達到雙方皆可接受之保護標準；同時，VEA 也提供了辨別動物健康狀態之邊境檢查指導方針、驗證程序等。歐盟希望可將 TTIP 中的 SPS 專章建立在 VEA 為基礎之上，除了要維持 VEA 中原有的規範以外，還須加強關於植物檢疫的部分，將其標準提升³⁴。整體而言，就歐盟立場觀之，TTIP 之下的 SPS 專章係以動物與植物之檢疫為主要談判目標，建立一個非歧視且高透明度之動植物進出口檢疫標準。

依據 2010 年 VEA 的統計報告³⁵，歐盟對於從美國進口的動物產品仍設有特殊條件，或須符合歐盟之基本規範才得以進口，因此，美國認為歐盟的監管措施及對生物技術產品進口的限制已導致歐、美雙方之貿易障礙。因為美國認為歐盟 SPS 措施太多是藉由保護人類、動物及植物之安全為理由，使其措施成為貿易障礙³⁶，所以美國希望可藉由 TTIP 中 SPS 專章之規範消除貿易障礙。因此，SPS 專章之建立應按照 WTO 中關於 SPS 協定市場進入的規範，使歐、美雙方之相關法規規範、監管機制等達到一致性，藉此，降低雙方之貿易關稅及減少貿易障礙外，並可促進雙方貿易³⁷。

歐盟與美國在展開第一次談判後，期間因美國政府關閉，將原本應在 10 月舉行之第二次談判延至 11 月。雙方在第一次談判時，針對 SPS 協定措施之問題進行討論，因為雙方認知到此為建立未來合作重要領域，歐盟委員會認為歐盟在 SPS 專章中，所主張之「預防原則」有其重要性，關於「預防原則」，在歐美荷爾蒙案中，歐盟主張儘管沒有足夠的科學證據或風險評估，仍須採取適當的預防措施，但美國卻認為預防原則僅為一種可隨具體情形而改變之「方法」³⁸，而美國在該次談判中認為歐盟主張之預防原則會衝擊到美國出口產品及農業³⁹。就基

³³ *EU - US TRANSATLANTIC TRADE AND INVESTMENT PARTNERSHIP-Sanitary and phytosanitary issues, Initial EU position paper, Trade*, EUROPEAN COMMISSION, July 16, 2013, available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151625.pdf (last visited Nov. 25, 2013).

³⁴ *Id.*

³⁵ *THIS REPORT CONTAINS ASSESSMENTS OF COMMODITY AND TRADE ISSUES MADE BY USDA STAFF AND NOT NECESSARILY STATEMENTS OF OFFICIAL U.S. GOVERNMENT POLICY*, USDA, May 19, 2010, available at http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/State%20of%20the%20Veterinary%20Equivalence%20Agreement_Brussels%20USEU_EU-27_5-19-2010.pdf

³⁶ *2013 Report on Sanitary and Phytosanitary Measures*, USTR, Mar. 14, 2013, available at <http://www.ustr.gov/sites/default/files/2013%20SPS.pdf> (last visited Nov. 25, 2013).

³⁷ *Executive office of the president*, USTR, Mar. 20, 2013, available at <http://www.ustr.gov/sites/default/files/03202013%20TTIP%20Notification%20Letter.PDF> (last visited Nov. 25, 2013).

³⁸ 洪德欽，WTO 法律與政策專題研究，頁 644，2013 年。

³⁹ *First Round of Talks - Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, NEW DIRECTION,

因改造食品而言，歐盟執委會貿易執委 Karel De Gucht 了解美國與歐盟持相對立場，但貿易執委 Karel De Gucht 也明確表示，歐盟就此之立場十分堅定⁴⁰，歐盟不希望因簽訂 TTIP 協定，而降低國內關於人民、動物或植物安全健康之保護標準，然，歐盟仍願意在 TTIP 中與美國討論關於基因改造食品的法律規範架構與實施⁴¹。另，由於歐美雙方之法規與其實質內涵或保護程度亦有差異，美國家禽業者在美國公聽會上表示歐盟對美國而言，是一個具有吸引力之潛在市場⁴²，因此會希望美國政府採取使美國產品業者能獲得最大出口利益之立場進行談判，而在今年美國再度向歐盟請求核准在禽肉清洗時使用過氧酸 (peroxyacids)⁴³，可知歐美雙方正藉由 TTIP 談判解決因 SPS 協定措施所引起之技術性貿易障礙。因此，在雙方進行法規整合之談判時，為了確保整合之手段不至於降低國內相關法令保護兩國人民之程度，到目前的第二回合談判，SPS 專章尚未有定論。

結論

歐美展開 TTIP 談判無異是為目前多邊談判僵局展開新的一頁，雙邊談判固可快速達成共識，建立共同的管制措施，可有效率地處理在多邊談判中的爭議問題，然，從歐美過往因荷爾蒙牛肉案、基因改造食品案與歐盟限制禽肉進口措施，在在可看出歐美在 SPS 措施之基本法規依據與見解具有相當大的差異，若要解決此長期以來的管制措施問題，無非為一重大挑戰。惟整體而言，若歐美在 TTIP 下於 SPS 專章可達成共識，以 WTO 中 SPS 協定為主要原則，建立一個雙邊 SPS 的監管機制並共同合作，其後續談判內容，則值得繼續觀察。

THE FOUNDATION FOR EUROPEAN REFORM, *available at* <http://newdirectionfoundation.org/content/eu-%E2%80%93-us-trade-research-news-and-views-ttip-negotiations> (last visited Nov. 25, 2013).

⁴⁰ *European Commissioner for Trade Karel De Gucht: A negotiating mandate for a trade and investment agreement with the United States*, Press Release, EUROPA, Mar. 12, 2013, *available at* http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-212_en.htm?locale=en#PR_metaPressRelease_bottom (last visited Nov. 25, 2013).

⁴¹ *SPS Highlighted in First TTIP Round, But Few Signs of Progress Emerge*, INSIDE U.S. TRADE, July 19, 2013.

⁴² *Reply to Transatlantic Trade and Investment Partnership Federal Register Document 2013-07430 Filed 3/29/2013*, NATIONAL CHICKEN COUNCIL, MAY 10, 2013, *available at* <http://www.nationalchickencouncil.org/wp-content/uploads/2013/05/TTIP-COMMENTS.pdf> (last visited Dec. 10, 2013).

⁴³ *Baucus, Finance Members Set High Bar For SPS Issues In U.S.-EU Talks*, INSIDE U.S. TRADE, Nov. 13, 2013.