

## 美國業界指控 WHO 乳製品指導原則草案造成貿易壁壘

黃意涵 編譯

### 摘要

2016 年 3 月美國乳製品及食品貿易團體指控世界衛生組織 (WHO) 乳製品指導原則草案造成貿易限制及違反國際協定，系爭內容包含提供 3 歲以下幼兒在地可取得食物 (locally available foods)、擴張解釋母乳替代品 (breast-milk substitutes) 及交叉促銷 (cross-promotion) 禁令 3 項要點，對此，產業團體尋求美國衛生與公眾服務部協助，期望能藉其傳達業者建議調整系爭草案內容。經美國與紐西蘭提交意見予 WHO 後，依會員意見修改之修訂版草案於 4 月 8 日 WHO 非正式磋商會議中討論，但根據相關資料揭露，修訂版草案中僅限縮母乳替代品之定義，其他兩項爭議內容則未有變動。

(取材自: *U.S. Finds Problems With WHO Dairy Guidance; Industry Sees Trade Barrier*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 12, Mar. 25, 2016; *WHO Countries Discuss Revised Dairy Guidance That Makes Few Changes*, INSIDE U.S. TRADE, Apr. 8, 2016.)

### 壹、緣起

今年 3 月，美國政府受理部分美國乳製品與食品貿易團體之指控，該等指控係有關世界衛生組織 (World Health Organization, 以下簡稱 WHO) 一份限制嬰幼兒食品的販售與促銷的指導原則草案<sup>1</sup> (Draft Guidance On Ending the Inappropriate Promotion of Foods For Infants And Young Children, 以下稱系爭草案)。WHO 秘書處要求會員在今年 5 月的部長會議中通過該草案。產業團體反對系爭草案中的 3 項要點 (elements)，而此等要點發展出 7 項不具拘束力的建議 (recommendations)，將削減對於 3 歲以下幼兒食品的銷售。

系爭草案的要點一是一項強調提供 3 歲以下幼兒「在地可取得食物 (locally available foods)」的建議，產業團體擔憂此將對進口食品造成歧視。關於要點二，產業團體認為系爭草案對母乳替代品 (breast-milk substitutes) 之定義過廣，其禁止母乳替代品促銷的規定，將可能對如牛乳、優格等乳製品造成貿易限制。要點

<sup>1</sup> World Health Organization, *Draft Guidance On Ending the Inappropriate Promotion of Foods For Infants And Young Children*, EB138/8, Jan. 15, 2016.

三則是 WHO 之建議中規定販賣母乳替代品或其他幼兒食品的公司，不得對兩種產品使用相同的包裝。產業團體認為，此「交叉促銷 (cross-promotion)」禁令將限制公司使用其商標的權利。

## 貳、美國與紐西蘭提出指控及 WHO 之回應

基於上述理由，美國產業團體在 2 月 11 日向美國貿易代表署 (Office of the U.S. Trade Representative) 與美國衛生與公眾服務部 (U.S. Department of Health and Human Services, HHS) 表達不滿。HHS 負責監督美國在 WHO 中的參與度，該機構並草擬行政機關對系爭指導原則之意見。HHS 於其意見中對上述 3 項要點提出批評，且更全面地指控系爭草案未公開該建議所根據的科學證據。另外，HHS 認為系爭草案應考慮到雖母乳為優先選擇，但在非最理想的情況下，幼兒可能也需要其他食物。

美國 HHS 認為在系爭草案受到各國部長關注前，應先處理其所受之指控與質疑，但並未明確要求 WHO 將此疑慮延後至 5 月 23 日到 28 日世界衛生大會之後考量。此亦為美國產業團體與重要乳製品出口國——紐西蘭在其提交 WHO 的意見中所表達之要求。HHS 官員表示：「在我們與 WHO 交換技術性意見的往來信件中，我們未明確要求 WHO 延後程序，而僅是敦促 WHO 在其必要的時間內確保指導原則為確定版本完成前之最高標準。」紐西蘭另外在其意見中要求，從 WHO 發佈文件後起算 6 個月期間內得審查指導原則所依據的科學證據，同時也警告系爭草案將產生的貿易意涵。

在 WHO 執行委員會對於秘書處能否將系爭草案送件各國部長核准一事提出擔憂之後，美國與紐西蘭兩國即提出其意見。為此，委員會要求兩國更清楚的說明其所提交之文件，並聲明會員提交意見之期限開放至 2 月 29 日為止。然而，美國政府於 2 月 29 日提交給 WHO 的意見卻在最後關頭對於業界認為系爭草案將造成貿易限制且可能違反世界貿易組織 (World Trade Organization) 規定的立場，表示不再支持。

其後，WHO 發言人 Tarik Jasarevic 在致 Inside U.S. Trade 的信件中表示，系爭草案已依會員回饋意見修改，各會員將在幾週後非正式磋商會議的準備期間收到修訂版草案，而該會議將於 4 月第 2 週舉辦。如果在 4 月的會議中會員達成繼續討論的共識，修訂版草案將與一份正式對其背書的決議文一併送至世界衛生大會以接受採納。若無，則程序將延遲。

### 參、產業團體反對內容及 HHS 之立場

以下分別介紹三項爭議要點，並敘明產業團體之疑慮及 HHS 之立場。

#### 一、要點一：提供 3 歲以下幼兒在地可取得食物

要點一旨在規範當地生產食品，其內容體現於系爭草案的建議 1 中，認為理想的嬰幼兒養育應依據 WHO 先前建立的指導原則推行，該指導原則係針對 6 個月到 2 歲母乳餵養幼兒的副食品與非母乳餵養幼兒之食品進行規範，其中提到，當嬰兒不能單獨依賴母乳作為營養來源時，即須餵養幼兒副食品。建議 1 並補充，系爭草案此處之重點應置於使用「合適、營養豐富、自製、文化可接受、可由當地取得，且能在安全的環境中製造與餵食的食品。」

對此，致力推動 WHO 延後實施此建議的產業聯盟提出聲明，指控此建議圖利本地乳製品製造商，因系爭草案允許本地製造商自由銷售，卻對外國製造商造成歧視。該產業聯盟包含雜貨製造商協會 (Grocery Manufacturers Association)、美國嬰幼兒營養理事會 (Infant Nutrition Council of America)、國際乳製品協會 (International Dairy Foods Association)、全國牛奶生產者聯合會 (National Milk Producers Federation) 和美國乳品出口協會 (U.S. Dairy Export Council)，其中美國嬰幼兒營養理事會係代表嬰幼兒配方奶粉生產商。HHS 在其意見中未聲稱有歧視之問題，但認為系爭草案並未明確定義何謂「在地可取得食物」。舉例而言，其偏好較廣泛的概念，如應提供兒童「當地菜餚與家庭食物的典型味道與口味」。

#### 二、要點二：擴張解釋母乳替代品

其次，產業界也對於系爭草案中對母乳替代品的定義表示反對。其將母乳替代品定義為「任何銷售給 3 歲以下嬰幼兒的牛奶製品 (或牛奶製品的替代品，例如強化豆漿)，包含液體或奶粉形式 (包括配方奶粉 (follow-up formula) 及成長奶粉 (growing-up milks))」。

產業團體認為，該定義與乳製品為提供給嬰幼兒之安全與營養食品的認知抵觸，尤其當嬰幼兒已成長至不仰賴母乳為營養來源，需攝取更多母乳替代品時，與一般認知不相符情況更為明顯。HHS 則認為此定義過度廣泛地涵蓋如牛奶、羊奶等非以母乳替代品定位銷售之產品。HHS 亦要求 WHO 澄清該定義是否包含起司、優格及其他乳製品。

#### 三、要點三：交叉促銷禁令

在交叉促銷方面，系爭草案的建議 5 規定，副食品與母乳替代品的促銷包裝必須不同，包含不同的設計、顏色、標語、名字與吉祥物，而公司名稱與公司標誌則仍可標示於包裝。

在一份明顯指述系爭草案的聲明中，業界表示該建議將限縮公司使用商標的能力，因「對使用智慧財產權的不當限制，將明顯限制對創新的投資、降低消費者信任度，並可能助長仿冒。」對此，HHS 要求 WHO 更妥善的定義「交叉促銷」，且應公開支持此建議的科學證據。同時尚需要其他指導原則判斷兩種商品的包裝是否實質上已達足夠之相異程度。

#### 肆、涉及違反之國際協定

除了前述之指控，產業團體認為若通過實施系爭草案，可能使會員國違反在食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定 (The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 以下簡稱 SPS 協定)、技術性貿易障礙協定 (The Technical Barriers to Trade TBT Agreement, 以下簡稱 TBT 協定) 及與貿易有關之智慧財產權協定 (Agreement on Trade-Related Aspects of International Property Rights, 以下簡稱 TRIPS 協定) 下之義務。以下分別說明之。

聲明指出，產業團體擔憂系爭草案違反 WTO 下科學實質證據及風險評估之規定，即 SPS 協定中的兩個條文。SPS 協定第 2.2 條規定會員應確保 SPS 措施係在保護人類、動物或植物之生命或健康之「必要範圍」內所採行，且若無充分之科學證據，即不得採取相關之措施；第 5.1 條規定，會員應確保措施係基於風險評估，並將相關國際組織現有之風險評估技術納入考量。

產業團體同時指出，WHO 該建議「超越必要的貿易限制」，而依 TBT 協定第 2.2 條規定，技術規章造成之貿易限制效果，不應超過實現合法目的所必要。

至於在 TRIPS 協定方面，系爭草案有違 WTO 規範之虞的相關條文包含第 15.4 條：商品之性質不得構成商標註冊之障礙；第 16.1 條：註冊商標權人應有使用商標的專用權；及第 16.3 條：保護使用者享有「著名」商標利益之權利。

#### 伍、後續發展

為實踐前述 WHO 官員之承諾，今 (2016) 年 4 月 8 日，WHO 會員於日內

瓦參加非正式磋商會議，討論指導原則修訂版草案<sup>2</sup>。根據相關資料揭露，前述 3 項爭議中，修訂版草案對要點一——提供 3 歲以下幼兒在地可取得食物——的敘述作出修改，刪除「文化可接受」之條件，以及修改要點二對母乳替代品——即會員禁止促銷之產品——的定義。修訂版草案中，母乳替代品僅限於液體或奶粉形式之牛奶，排除如起司、優格等美國產業團體擔憂若含括在內將造成過度貿易限制之乳製品。正式諮商之前，WHO 亦公布其建議所根據的科學資訊，但美國與紐西蘭已提出質疑，認為該科學證據並不適用。修訂版草案是否仍有重新討論之空間，值得繼續關注。



---

<sup>2</sup> World Health Organization, Informal consultation of Member States and UN Agencies on the revised draft Guidance on ending the inappropriate promotion of foods for infants and young children, Apr. 8, 2016.