

越南就美國關於鯰魚檢驗措施向 WTO 提出諮商

劉鈞瑜 編譯

摘要

越南於今 (2018) 年 2 月 22 日就美國農業部 (United States Department of Agriculture, USDA) 的鯰魚檢驗措施，並在 WTO 下向美國提出諮商之請求。越南主張 USDA 措施之採行，超過保護人類健康之必要範圍，亦非基於科學原則、風險評估，且存有專斷或不正當歧視之情況，並構成隱藏性貿易限制，故違反食品安全檢驗與動植物衛生檢疫措施協定 (Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement) 與關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade) 相關規定。依據爭端解決規則與程序瞭解書規定，美國需於接受諮商 10 天內答覆，且於 30 天內以善意進行諮商，若無法在上述期間解決爭端，越南則可在提出諮商後 60 天內，向爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 請求成立爭端解決小組，然目前已超過 60 天諮商期限，僅有 USTR 向各國徵求對此事件之意見，越南則無進一步動作。

(本篇取材自：Vietnam Challenges U.S. Catfish Inspection Regime at WTO, INSIDE U.S. TRADE, Vol.36, No. 9, Mar. 2, 2018.)

越南於今 (2018) 年 2 月 22 日就美國農業部 (United States Department of Agriculture, USDA) 的鯰魚檢驗措施，在 WTO 下向美國提出諮商之請求。本案背景可回溯到 2008 年美國農業法修正案 (2008 Farm Bill)，美國將鯰魚檢驗措施之管轄權，從美國食品藥品監督管理局 (U.S. Food and Drug Administration, FDA) 移轉到檢驗規則更為嚴格的 USDA。越南認為 USDA 的鯰魚檢驗措施名義上係保護食品安全之措施，實為保護本國鯰魚生產者，且該措施之實行超過保護人類健康之必要範圍，亦非基於科學原則、風險評估，更存有專斷或不正當之歧視，故分別違反食品安全檢驗與動植物衛生檢疫措施協定 (Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement, SPS 協定) 第 2.2 條、第 2.3 條、第 4.1 條、第 5 條、第 8 條與附件 C 第 1 項第 a 款之規定。越南亦主張該措施違反最惠國待遇原則，且對進口實施了限制，故違反了關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 第 1.1 條與 11.1 條之規定。

由於鮪魚檢驗制度涉及美國過去農業法案，本文將首先說明本案背景，簡述美國農業法案之修正沿革與鮪魚管轄權變更所引發之爭議；第貳部分詳述越南向美國提出諮商之主要內容；第參部分則為業界相關之回應，最後作一結論。

壹、背景事實

美國 2008 年農業法案，修正了美國聯邦肉類製品檢驗法 (Federal Meat Inspection Act, FMIA)，將對國內鮪魚產品之監管，從 FDA 移轉至 USDA 下的食品安全檢驗局 (Food Safety Inspection Service, FSIS)。又美國 2014 年農業法修正案 (2014 Farm Bill) 更進一步將進口的鮪魚產品納入 FSIS 的監管範疇中。為了持續向美國出口鮪魚產品，各國業者必須出示證明其檢驗系統係符合美國標準之文件¹。

長久以來，許多批評者主張此管轄權變更恐使檢驗內容違反 SPS 協定，迫使 USDA 於 2015 年 12 月發布的「鮪魚及其衍生性產品強制檢驗 (Mandatory Inspection of Fish of the Order Siluriformes and Products Derived From Such Fish)」²此一行政規則中回應這些爭論³。該強制檢驗規定表示，FSIS 的要求和措施符合 SPS 協定之規定。根據 SPS 協定，會員國得基於保護人類健康免於危害之必要，且在科學證據支持下，採取 SPS 措施。由於化學污染物對鮪魚產品影響重大，FSIS 預計透過其即將展開的各項鮪魚檢驗計畫蒐集化學污染物之數據，以便透過其監督確保食品安全。

自 FDA 將鮪魚檢驗之管轄權移轉至 USDA 下的 FSIS 後，越南即對美國鮪魚檢驗計畫有所質疑，主因在於該管轄權變更意味著對鮪魚進口商將會有更嚴格的規定，如 USDA 將提高對鮪魚檢測的比例，以及要求進入美國境內時進行二次檢驗等措施⁴。

¹ Steve Bittenbender, *Vietnam Files WTO Complaint against US, Citing USDA Inspections*, SEAFOOD SOURCE (Feb. 28, 2018), <https://www.seafoodsource.com/features/vietnam-files-wto-complaint-against-us--citing-usda-inspections>.

² *Mandatory Inspection of Fish of the Order Siluriformes and Products Derived from Such Fish*, REGINFO.GOV (Apr. 2015), <https://www.reginfo.gov/public/do/eAgendaViewRule?pubId=201510&RIN=0583-AD36>.

³ See e.g., *Mandatory Inspection of Fish of the Order Siluriformes and Products Derived from Such Fish*, 9 C.F.R. Parts 300, 441, 530, et al.

⁴ UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE, FOOD SAFETY AND INSPECTION SERVICE, <https://www.fsis.usda.gov/wps/wcm/connect/08882606-90dd-4934-9436-a0099cacd27e/Siluriformes-Meeting-030316.pdf?MOD=AJPERES> (last visited Apr. 19, 2018).

貳、越南向美國提出諮商之主要內容

根據其諮商請求之內容，越南認為美國鯰魚檢驗措施違反多項 SPS 協定和 GATT 之規定。本案系爭產品為博氏巨鯰 (pangasius fish)，亦稱「巨型鯰魚」，以巴沙魚 (basa)、茶魚 (tra) 與龍利魚 (swai) 之名稱出售。越南主張 USDA 之措施，並非僅在保護人類健康之「必要範圍」內所採行，也沒有確保其措施係基於科學原則及充分科學證據，故此一措施本身 (as such) 即構成 SPS 協定第 2.2 條的違反⁵。此外，越南亦聲稱美國並未確保系爭措施不至於造成專斷或無正當理由之歧視，因此違反 SPS 協定第 2.3 條第一句，亦主張美國違反第 2.3 條第二句，因為系爭措施構成「對國際貿易的隱藏性限制」⁶。

另外，儘管越南已「客觀證明 (objectively demonstrated)」其 SPS 措施已達到美國要求之適當 SPS 保護水準，美國仍未認定越南 SPS 措施與其國內措施具有同等性 (equivalent)。據此，越南主張此舉違反 SPS 協定第 4.1 條之規定⁷。越南指出，美國亦違反 SPS 協定第 5.1 條、第 5.3 條、第 5.6 條和註釋 3 之規定。上述條文要求美國之措施須基於風險評估⁸，應透過成本效益評估控管風險之替代方法，並考量經濟上可行性⁹，使措施之實施不至於超過必要貿易限制程度¹⁰。越南同時主張美國沒有履行 SPS 協定第 8 條關於管制、檢驗與核可程序之規定¹¹，以及 SPS 附件 C 第 1 項第 a 款之承諾¹²，因其不能確保其檢驗措施能「如期 (without undue delay)」完成。

⁵ 第 2.2 條係要求會員應確保其 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，且應基於科學原則，若無充分之科學證據即不應維持該措施；Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures art. 2.2 [hereinafter SPS Agreement].

⁶ 第 2.3 條係規定：會員應確保 SPS 措施不至於專斷或無正當理由對相同或類似情況下之不同會員，包括其自己領域與其他會員之領域造成歧視。SPS 措施亦不得以構成對國際貿易隱藏性限制之方式而適用；SPS Agreement art. 2.3.

⁷ SPS 協定第 4.1 條規定：若出口會員向進口會員客觀證明其 SPS 措施已達到進口會員要求之適當之 SPS 保護水準，會員應接受其他會員國之 SPS 措施；SPS Agreement, art. 4.1.

⁸ SPS 協定第 5.1 條規定：會員應保證其檢驗或防檢疫措施，係在適合狀況下依據對人類、動物或植物生命或健康的風險所做評估而制定，並將相關國際組織所研訂的風險評估技術納入考量；SPS Agreement art. 5.1.

⁹ SPS 協定第 5.6 條註釋 3 規定：就第 5 條第 6 項的目的而言，在考量技術與經濟可行性之前提下，除非有另一合理可得措施可達成適當的檢驗和防檢疫保護水準，且明顯對貿易較少限制，否則原措施即被認為未超過所需的貿易限制；SPS Agreement art. 5.6, footnote 3.

¹⁰ SPS 協定第 5.6 條規定：在不影響第 3 條第 2 項規定之前提下，會員於制定或維持達成適當保護水準的檢驗或防檢疫措施時，應在考量技術與經濟可行性下，保證該等措施對貿易的限制以不超過達成適當的檢驗或防檢疫保護水準為限；SPS Agreement art. 5.6.

¹¹ SPS 協定第 8 條規定：會員應遵守附件 C 之規定以執行管制、檢驗及核可等程序，包括核可添加物的使用，或研訂食品、飲料或飼料中污染物容許量的國家制度；否則應保證其程序與本協定之規定並無不一致；SPS Agreement art. 8.

¹² SPS 協定附件 C 第 1 項第 a 條規定：該等程序如期執行與完成，並以不偏惠本國相同產品方

越南亦主張美國違反 GATT 第 1.1 條最惠國待遇原則¹³，和 GATT 第 11.1 條會員對貿易實施數量限制之一般性禁止規定¹⁴。其認為美國鯰魚檢驗措施將授與利益給其他 WTO 會員國之產品，卻沒有立即且無條件給予越南之同類產品相同待遇，故與 GATT 第 1.1 條規定不一致¹⁵。越南亦認為美國對進口產品實施「限制」，故該規範本身與其適用上均違反 GATT 第 11.1 條¹⁶。

參、業界相關之回應

美國最大的鯰魚養殖商「Heartland Catfish Company」則對 USDA 鯰魚檢驗計畫表示支持，認為該計畫旨在確保食品加工廠的環境衛生。透過該檢驗計畫，提升了進口鯰魚產品之檢測標準，使經過嚴格衛生檢測之高品質國產鯰魚產品得有與進口產品公平競爭之機會，並能提升美國國內消費者福祉¹⁷。

然而，「美國國家漁業協會（The National Fisheries Institute, NFI）」¹⁸表示其正密切關注此案件，因為 WTO 介入此爭議後，恐將嚴重影響美國對越南之出口¹⁹。NFI 會長 John Connelly 表示，USDA 之檢驗計畫目的僅在保護美國鯰魚生產者，恐違反 SPS 協定相關要求。若美國該措施被認定違法，且又不願配合改善措施，越南恐將取得貿易報復授權，而舉凡是棉花、小麥與其他穀物、豬肉、大豆、牛肉、家禽、雞蛋和水果等產品，都可能成為被越南課以報復性關稅的目標²⁰。

NFI 公關部副總裁 Gavin Gibbons 則表示，USDA 鯰魚檢驗計畫為非關稅性貿易障礙，其目的僅為了保護國內鯰魚業者與相關遊說團體，卻同時拖累美、越

式對待進口產品；SPS Agreement, Annex (C)(1)a.

¹³ 關稅暨貿易總協定（以下簡稱「GATT」）第 1.1 條規定：對於進口或出口或關於進口或出口，或就進口或出口之國際收支，所課徵之關稅及任何形式之稅費方面；此等關稅及其他稅費之課徵方法方面；與進出口有關之所有規劃與程序方面；及第 3 條 2 項與第 4 項所指之所有事項方面，凡任何締約國對於任何源自或輸往其他任何國家之任何產品所給予之任何利益、優惠、特權或豁免，應立即且無條件授予源自或輸往所有其他締約國領域之同類產品；General Agreement on Tariffs and Trade art. 1.1 [hereinafter GATT].

¹⁴ GATT 第 11.1 條規定：除關稅、稅捐或其他稅費外，締約國不得透過配額、輸出入許可程序或其他任何措施，設立或維持禁止或限制來自其他締約國領域任何產品之進口，或輸往任何其他締約國領域之任何產品之出口或為出口之銷售；GATT art. 11.1.

¹⁵ Request for consultations by Viet Nam, *United States — Certain Measures Concerning Pangasius Seafood Products from Viet Nam*, WTO Doc. WT/DS540/1 (Feb. 22, 2018).

¹⁶ *Id.*

¹⁷ Heartland Catfish Company, *USDA and Country's Largest Catfish Farming Company Raise the Bar on Consumer Safety*, WORLDAGNETWORK (Nov. 14, 2017), <https://worldagnetwork.com/usda-and-countrys-largest-catfish-farming-company-raise-the-bar-on-consumer-safety/>.

¹⁸ 美國國家漁業協會為一非營利組織，代表美國海產業工會；*About Seafood*, NATIONAL FISHERIES INSTITUTE, <https://www.aboutseafood.com/about/> (last visited May. 5, 2018).

¹⁹ Steve Bittenbender, *supra* note 1.

²⁰ *Id.*

間之安全、合法和不斷成長中的農業貿易。在歷經 18 個月的過渡期後，USDA 於 2017 年 9 月正式接管鮫魚檢驗計畫，導致 2017 年越南加工業者出口至美國的產品數量大幅度下降²¹。

越南海產出口商與製造商協會 (Vietnam Association of Seafood Exporters and Producers, VASEP) 指出，儘管至 2017 年 11 月越南鮫魚出口量增長超過 5%，但對美國的出口量卻下降近 10%，總計 3.197 億美元²²。VASEP 亦指出，雖然有 62 家公司登記欲出口鮫魚至美國，卻只有 10 家公司成功運送產品，且僅其中 3 家出口量達到一定經濟規模。儘管美國仍為越南生產者運送之主要目的地，但越南對中國的出口量已逐漸增加²³。

肆、未來發展

越南此次就鮫魚檢驗措施在 WTO 下向美國提出諮商，並非其第一次因出口海鮮產品至美國而發生爭議，今 (2018) 年 1 月越南才因為美國對其冷凍魚片課徵反傾銷稅向 WTO 提出諮商²⁴，兩國先前亦在蝦類產品上有所爭論²⁵。越南此次提出之諮商，依爭端解決規則與程序瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Dispute, DSU) 第 4.3 條規定，美國需於接受諮商 10 天內答覆，且於 30 天內以善意進行諮商，若無法在上述期間解決爭端，越南則可在提出諮商後 60 天內，請求成立爭端解決小組²⁶。然目前已超過 60 天諮商期限，僅有 USTR 向各國徵求對此事件之意見²⁷，越南則無進一步動作。由於美國國內對該管轄權變更亦有許多批評，且目前正值美國國會因為 2014 農業法案到期而制定新農業法案，故在今年農業法案審理中，可能重新將管轄權

²¹ *Id.*

²² *Id.*

²³ *Id.*

²⁴ Request for consultations by Viet Nam, *United States — Anti-Dumping Measures on Fish Fillets from Viet Nam*, WTO Doc. WT/DS536/1 (Jan. 12, 2018).

²⁵ Panel Report, *United States— Anti-Dumping Measures on Shrimp and Diamond Sawblades from China*, WTO Doc. WT/DS422/R (June 8, 2012).

²⁶ 爭端解決規則與程序瞭解書第 4.3 條規定：如依內括協定提出諮商請求，除當事國另有合意外，被指控國應於收到請求後十日內答覆，並於三十日內以善意進行協商，以期獲致雙方滿意之解決。如會員未能於收到請求後十日內答覆，或三十日內展開諮商，或於其他合意之期間內為之者，則請求諮商之會員得還要求成立小組；Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Dispute, art. 4.3.

²⁷ WTO Dispute Settlement Proceeding Regarding United States—Certain Measures Concerning Pangasius Seafood Products from Vietnam, 83 Fed. Reg. 18388 (proposed April 26, 2018).

回歸至 FDA 手中²⁸。美國鮭魚檢驗措施對越南出口所會造成之影響與後續發展，值得吾人持續關注。



²⁸ Dan Flynn, *It Gives Only a Little, but Trump Budget Takes Nothing Way from Food Safety Programs*, FOOD SAFETY NEWS (Feb. 14, 2018), <http://www.foodsafetynews.com/2018/02/it-gives-only-a-little-but-trump-budget-takes-nothing-way-from-food-safety-programs/#.WthvAJNuagQ>.