

美國貿易代表署要求國際貿易委員調查美國農產品出口壁

壘

吳彥容 編譯

摘要

為解決美國農產品出口之貿易壁壘，美國貿易代表署於今（2019）年 8 月 30 日，依據 1930 年關稅法第 332g 條 g 款，要求國際貿易委員會調查農產品出口所面臨之食品衛生檢驗及動植物檢疫措施，並完成美國及相關指標性國家之農藥最大殘留容許量之報告。農產品之食品衛生檢驗及動植物檢疫措施為美國與歐盟間重要之談判目標，另一方面，美國亦面臨歐盟之農產品關稅，故調查報告是否得以解決美國農產品出口，特別是於歐盟所面臨的市場進入障礙，仍有待進一步觀察。

（本篇取材自：Isabelle Hoagland, *USTR Asks ITC to Initiate Multi-Tiered Investigation into U.S. Ag Export Barriers*, *INSIDE U.S. TRADE*, Vol. 37, No. 35, Sept. 3, 2019.）

自美國總統川普就職以來，美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）已依據關稅法第 332 條，要求美國國際貿易委員會（International Trade Commission, ITC）進行數項調查¹。USTR 於今（2019）年 8 月 30 日，要求 ITC 針對美國農業出口所面臨之食品衛生檢驗及動植物檢疫（sanitary and phytosanitary, SPS）障礙展開新的事實調查²。

USTR 代表萊特海澤（Robert Lighthizer）於致 ITC 要求調查函中表示，此調查是以 1930 年關稅法第 332 條為據，且是 USTR 為解決農業市場開放問題所為

¹ 美國曾針對國內鋁業、美國公司出口至英國時，所面臨的相關貿易障礙、以及美國在撒哈拉以南非洲（sub-Saharan Africa）地區的貿易與投資等事項，要求 ITC 展開數項調查。Aluminum: Competitive Conditions Affecting the U.S. Industry. Inv. No. 332-557, USITC Pub. 4703 (June 2017), <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4703.pdf>; Request Letter of U.S. SME Exports: Trade-Related Barriers Affecting Exports of U.S. Small- and Medium-Sized Enterprises to the United Kingdom, UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE [USTR] (Aug. 2, 2018), https://www.usitc.gov/documents/uk_sme_request_letter_date_stamped_1.pdf; Request Letter of Trade and Investment with Sub-Saharan Africa (SSA), USTR (Oct. 16, 2017), https://www.usitc.gov/research_and_analysis/ongoing/request_letter_332-564.pdf.

² Request Letter of *Global Economic Impact of Maximum Residue Levels*, USTR (Aug. 30, 2019), https://www.usitc.gov/research_and_analysis/documents/332/official_request_letter_-_global_economic_impact_of_national_maximum_residue_levels.pdf.

的廣泛行動之一³。USTR 在 2018 年 12 月針對「美國與歐盟可能簽訂之貿易協議談判目標」所舉辦的聽證會中，亦將此農產品 SPS 障礙列為重要議題⁴。為理解調查之重要性，以下將介紹調查之緣起及法律依據，藉此敘明調查之原因及意義。接著說明調查之內容，以及對美歐間貿易談判之影響。

壹、緣起背景

萊特海澤於致 ITC 函中表示，美國政府期盼能進一步了解當前國際上及特定國家，特別是主要市場中，農藥最大殘留容許量 (maximum residue levels, MRLs) 之管制架構所面臨的現有及新興挑戰，並希望更加了解當前架構是否提供農業貿易足夠的支援⁵。萊特海澤指出，被世界各地農民用來保護作物的產品面臨到許多挑戰，包含未制定 MRLs 及過於嚴格的 MRLs，且農民們對 MRL 的制定過程未能遵守公認之科學原則也益發擔憂⁶。因此，根據 1930 年關稅法第 332 條 g 款之規定，USTR 要求 ITC 進行調查，撰寫「未制定 MRLs 及過於嚴格的 MRLs 對全球經濟影響」之報告，並分成兩階段繳交：於 2020 年 4 月 30 日前繳交第一卷；於同年 8 月 31 日前繳交第二卷⁷。

貳、調查依據

依據關稅法第 332 條，ITC 得針對多種貿易事項展開調查⁸。ITC 得主動或在總統、參議院財政委員會、眾議院籌款委員會、或 USTR 的要求下，就涉及關稅或國際貿易之任何事項 (包含美國與外國產業之競爭條件) 展開事實調查⁹。在每次調查結束時，ITC 會將報告提交予請求調查者，說明對調查事項之客觀調查結果及分析¹⁰。

ITC 不針對政策或其他事項提出建議¹¹。除非請求者出於國家安全原因而將報告列為機密，否則此一報告隨後應即公開¹²。本次 ITC 之調查，即 USTR 為解決美國農業出口之 SPS 障礙所提出之要求。以下說明 ITC 之調查內容及調查報告應涵括之事項。

³ *Id.*

⁴ *Id.*; USTR, *Transcript of 12/14 Public Hearing on U.S.-EU Trade Agreement 20*, USTR (Dec. 14, 2018), <https://ustr.gov/sites/default/files/1214USTR.pdf>.

⁵ *Id.*

⁶ *Id.*

⁷ *Id.*

⁸ *General Factfinding-Industry & Economic Analysis Ongoing Investigations*, United States International Trade Commission [USITC], https://www.usitc.gov/research_and_analysis/what_we_are_working_on.htm (last visited Oct. 25, 2019); *Tariff Act of 1930*, 46 Stat. 698, Pub. L. 93-618, 19 U.S.C. § 1332 (2018).

⁹ USITC, *supra* note 8.

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

參、調查內容

萊特海澤表示，ITC 之報告預計將著重於農藥 MRLs 對於所得分類具有代表性的國家（如低所得、中低所得，及中高所得等）以及美國農民，所造成之經濟影響的資訊及分析¹³；並要求 ITC 針對八項議題展開調查，例如保護作物產品及其 MRLs 於全球生產與國際貿易中的角色，以及全球農業生產於當前及預期面臨之挑戰¹⁴。

調查報告亦應說明為農產品制定國家和國際 MRLs 時所採取的評估方式，並比較風險評估方法（risk-based）及危險評估方法（hazard-based）之差異¹⁵。ITC 也將調查未制定 MRLs 及過於嚴格的 MRLs，會如何在國家的層級以及在可能的情况下，對中小型農場的生產、出口、農民收入、及價格造成影響¹⁶。

肆、對美歐貿易談判之影響

本次有關美國調查農產品出口障礙的問題，亦牽涉美歐貿易談判中相當敏感且關鍵之農產品議題。去（2018）年 12 月，USTR 為設定其在美歐貿易談判中之目標及立場而舉辦聽證會，並於聽證會前公開徵求意見¹⁷。美國穀物協會（The U.S. Grains Council）¹⁸透過向 USTR 提交的文件表達對於歐盟擬制定之法律的關切¹⁹。根據該立法下所訂定之危險評估方法，只有在符合危險方法及風險評估方法的情况下，才會核准活性成分²⁰。美國穀物協會主張，危險評估方法可能導致進一步降低 MRLs，甚至達到最嚴格的零容忍標準，並可能違反 WTO 下，SPS 協定對於 SPS 措施應基於風險評估的要求²¹。此外，若歐盟將 MRLs 及進口容許量（import tolerance）回歸至較為嚴格之預設值（default level）²²，幾乎所有大宗

¹³ USTR, *supra* note 2.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*; 所謂「危險評估方法」，係基於物質的固有特性加以管理，而未考量物質的暴露量；「風險評估方法」則考量暴露量因素。此概念常以動物界作為類比：獅子本質上是種「危險」，但安全地關在動物園中的獅子則不具「風險」，因其並未暴露在外。European Commission Memoranda MEMO/16/2151, *Fact Sheet of Frequently Asked Questions: Endocrine Disruptors*, EUROPEAN COMMISSION (June 15, 2016), https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2151_en.pdf.

¹⁶ USTR, *supra* note 2.

¹⁷ Federal Register, *Request for Comments on Negotiating Objectives for a U.S.-European Union Trade Agreement*, FEDERAL REGISTER (Nov. 15, 2018), <https://www.federalregister.gov/documents/2018/11/15/2018-24979/request-for-comments-on-negotiating-objectives-for-a-us-european-union-trade-agreement>.

¹⁸ 美國穀物協會為非營利性的私立機構。為支援海外客戶善用穀物以發展畜牧事業與穀物加工業，美國的農民與相關企業乃於 1960 年起建立此機構。美國穀物協會駐台辦事處，協會簡介，美國穀物協會，網址：<http://www.grains.org.tw/Views/Content.aspx?cId=1&ctId=1>（最後瀏覽日：2019 年 10 月 25 日）。

¹⁹ U.S Grains Council, *Comments on the Negotiating Objectives for A U.S.-European Union Trade Agreement*, at 8, USTR-2018-0035 (Dec. 10, 2018).

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.* at 9

²² 根據歐盟規定，考量例行分析方法（routine analytical methods）與消費者保護，將 MRLs 預

商品、水果、蔬菜、堅果，以及加工食品都會受到影響，將會對美國出口產生毀滅性的影響²³。

除了有關農產出口的 SPS 障礙之外，美歐之間亦面臨其他出口障礙。例如，印地安那州共和黨眾議員 Jackie Walorski 表示，即使自 1922 年起，美國便持續提供歐盟化肥零關稅之待遇，然歐盟對美國的化肥產品實施禁止性關稅，卻是長期以來歐盟市場的貿易壁壘之一²⁴。另外，歐盟除了對多數美國進口化肥實施 6.5% 的保護性關稅²⁵，近期還對美國之尿素硝酸銨 (mixtures of urea ammonium nitrate) 進口肥料課徵反傾銷稅²⁶，使歐盟的美國進口產品變得過於昂貴。因此，此項調查結果，是否可以解決美國農產品所面臨之出口壁壘，仍有待觀察。

伍、結論

本次 USTR 要求 ITC 展開之調查，著重於美國農產品出口之 SPS 障礙，此為美歐貿易關係中重要之談判議題；惟美歐貿易間亦包含關稅等貿易壁壘。此項調查結果對雙方貿易關係將帶來何種影響，尚需持續關注與追蹤。

設值定為 0.01 毫克/公斤。Regulation (EC) No 396/2005 of the European Parliament and of the Council of 23 February 2005 on Maximum Residue Levels of Pesticides in or on Food and Feed of Plant and Animal Origin and Amending Council Directive 91/414/EEC, 2005 O.J. (L70) 1, 3, recital 23.

²³ U.S. GRAINS COUNCIL, *supra* note 19, at 9.

²⁴ *Hearing on the 2019 Trade Policy Agenda: Negotiations with China, Japan, the EU, and UK; New NAFTA/USMCA; U.S. Participation in the WTO; and Other Matters: Hearing Before the H. Comm. on Ways & Means*, 116th Cong. 2 (2019) (question from Rep. Walorski to Ambassador Lighthizer), https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/Rep.%20Walorski%20QFR%20Responses_0.pdf.

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.*