

美國就墨西哥農業生物科技政策提出 USMCA 下 SPS

專章之技術性諮商請求

蔡汶憲 編譯

摘要

美國貿易代表署於今 (2023) 年 3 月 6 日宣布，針對墨西哥的農業生物科技政策，將在《美國—墨西哥—加拿大協定》啟動食品安全檢驗暨動植物衛生檢疫措施專章下的技術性諮商。美國表示此次的諮商將討論墨西哥之基改玉米相關禁令，以及其拒絕對「具生物科技特性之特定產品」之授權申請。對於美國此次諮商之啟動，墨西哥表示其將證明相關措施不會對貿易產生影響；另，根據產業內消息指出，加拿大同樣已於 3 月 8 日對墨西哥之農業生物科技政策提起諮商請求。

(取材資料：Margaret Spiegelman, *U.S. Launches SPS Consultations with Mexico over AG Biotech Policies*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 41, No.10, Mar. 6, 2023.)

前言

美國貿易代表署 (USTR) 在今 (2023) 年 3 月 6 日宣布將根據《美國—墨西哥—加拿大協定 (以下簡稱 USMCA)》，展開對墨西哥農業生物科技政策的技術性諮商¹，開啟最終可能啟動 USMCA 爭端解決程序的第一步驟。

美國貿易代表戴琪 (Katherine Tai) 在聲明中表示，若未適當處理墨西哥之農業生物科技政策，將威脅價值數十億美元的農業貿易，並抑制應對氣候危機與

¹ Protocol Replacing the North American Free Trade Agreement with the Agreement Between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, art. 9.19(2), Nov. 30, 2018 [hereinafter USMCA], <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between> (“...(2) A Party (requesting Party) may initiate technical consultations with another Party (responding Party) to discuss any matter arising under this Chapter that may adversely affect its trade by delivering a written request to the Contact Point of the responding Party. The request shall identify the reason for the request, including a description of the requesting Party’s concerns about the matter....”); *USTR Announces USMCA Technical Consultations with Mexico on Agricultural Biotechnology*, OFF. OF THE U.S. TRADE REPRESENTATIVE [USTR] (Mar. 6, 2023), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/march/ustr-announces-usmca-technical-consultations-mexico-agricultural-biotechnology>.

糧食安全所必需的創新²。對於此次的諮商，戴琪希望溝通「將會有所成效」³。

另有 USTR 資深官員在與記者的通話中表示，此次諮商係美國官方與墨西哥政府，就其農業生物科技政策進行一年多的高層交涉後，根據 USMCA 下食品安全檢驗暨動植物衛生檢疫措施 (Sanitary and Phytosanitary measures, SPS) 專章所提出⁴。

本文首先檢視美國在 USMCA 下提起諮商之緣由，接著說明墨西哥就美國提起此次諮商的回應，最後作一結論。

壹、美國在 USMCA 下提起諮商之緣由

根據 USMCA 第 9.19 條之規定，技術性諮商之程序係要求雙方在 30 日內進行會議，隨後允許控訴方在協議的爭端解決專章下提起正式的爭端⁵。不過，有資深官員指出，訴諸正式的爭端解決「是一個選項，而非必要之舉」。該名官員補充，此時的重點是讓諮商有所成效，並試圖解決美國的疑慮。根據 USTR 於 3 月 6 日發布的聲明，此次諮商請求係 USMCA 的 SPS 專章下之首例⁶。

此次諮商是 1 月 30 日美國致信墨西哥請求其提供資訊後，所展開的後續行動⁷。信件中美方呼籲墨西哥就其農業生物科技政策，提出具相關科學依據的解釋，其中包含墨西哥總統洛佩斯於 2020 年頒布的逐步禁止進口基改玉米 (genetically modified corn) 與除草劑嘉磷塞 (herbicide glyphosate) 之法令⁸。

根據 USTR 的聲明，墨西哥於 2 月 14 日，即其宣布修改 2020 年法令後不久做出回覆⁹。該修正法令雖取消禁止基改玉米用於家畜與工業用途的最後期限，但仍呼籲禁止使用基改玉米製作麵團或玉米餅¹⁰。USTR 在聲明中亦表示，墨西

² USTR, *supra* note 1.

³ *Id.*

⁴ USMCA, ch. 9.

⁵ *Id.* arts. 9.19(3), 9.19(5) (“...(3) The requesting and responding Parties shall meet within 30 days of the responding Party’s receipt of the request...(5) [R]ecognizing that Parties may decide to engage in consultations pursuant to this Article for any length of time, the requesting Party may cease technical consultations under this Article and have recourse to dispute settlement under Chapter 31 (Dispute Settlement) following the meeting referred to in paragraph 3 or if the meeting is not held within 30 days as specified in paragraph 3....”).

⁶ USTR, *supra* note 1.

⁷ *Id.*

⁸ Margaret Spiegelman, *Invoking USMCA, U.S. Demands Science-Based Answers on Mexico’s Corn Policy*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 41, No.7, Feb. 17, 2023.

⁹ USTR, *supra* note 1.

¹⁰ Dan Dupont, *Vilsack ‘Disappointed’ in Mexican Corn Decree; Industry Decries ‘Doubling Down’*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 41, No.7, Feb. 14, 2023.

哥的回應「將有助於為技術性諮商提供資訊」¹¹。

如 USTR 某官員在電話中所述，諮商請求著重在墨西哥「禁止基改玉米用於生產麵粉，並除了麵團或玉米餅，逐步替代用於動物飼料以及供人類食用的基改玉米」計劃。除此之外，墨西哥自 2021 年起拒絕具生物科技特性之特定產品的授權申請；換言之，進口或銷售之產品中，如含有基改玉米、芥花、棉花與大豆等，將被視為非法。對此，美國政府亦將於本次諮商中提出關切¹²。

該官員於電話中表示：「此次爭端觸及 USMCA 下 SPS 專章的核心，而墨西哥的政策確實為我們的雙邊貿易帶來諸多不確定性。我國的利害關係人對墨西哥的政策表達強烈的不滿，也對其偏離依據科學與風險評估的監管方法存有疑慮。」

美國眾議院歲計委員會之貿易小組主席 Adrian Smith 先前就已持續敦促拜登政府提高處理此爭議的層級，對於此次諮商請求的宣布表示歡迎，同時也稱「應更早提起本次的諮商請求¹³」。然而，其亦聲明：「儘管如此，這是啟動正式爭端解決程序前的重要一步。我們必須從強勢的角度出發，要求我們的貿易夥伴履行承諾。我期許這是政府的轉捩點，也是邁向更積極、主動之全面貿易議程的指標¹⁴。」

貳、墨西哥對此之回應

墨西哥經濟部表示，美國針對其特定農業生物科技政策所啟動的技術性諮商並非意在爭論，而是藉此建立共享資訊平台，使墨西哥得以證明相關措施不會對貿易產生影響¹⁵。在歷經一年多的雙邊高層會議後，雙方係以合作方式作為尋求解決方案之第一步¹⁶。墨西哥聲稱，美國對其農業生物科技政策係屬政治性關切，也缺乏商業基礎，修改後的法令就美國出口至墨西哥之產品，不具實質影響¹⁷。

¹¹ USTR, *supra* note 1.

¹² Letter from Katherine Tai, Ambassador, USTR, to Raquel Buenrostro, Sec'y, Secretariatx of Econ. (Mar. 6, 2023), available at <https://ustr.gov/sites/default/files/2023-03/US%20Tech%20Consult%20Request%20March%202023.pdf> (“Since August 2021, Mexico has rejected certain authorization applications covering corn, canola, cotton, and soybean events. In the context of Mexico’s regime governing GE products, this means it is illegal to import and sell in Mexico products that include the rejected events.”).

¹³ *Smith Statement on USTR Announcement on Biotech Corn*, ADRIAN SMITH (Mar. 6, 2023), <https://adriansmith.house.gov/media/press-releases/smith-statement-ustr-announcement-biotech-corn>.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Margaret Spiegelman, *Mexican Economy Ministry: SPS Talks Offer Forum to Vindicate Biotech Policy*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 41, No.10, Mar. 6, 2023.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Ministry of Economy and USTR Discuss the Corn Decree*, GOBIERNO DE MEXICO (Feb. 27, 2023), <https://www.gob.mx/se/prensa/secretaria-de-economia-y-ustr-dialogan-sobre-el-decreto-de-maiz>.

參、結論

美國此次提出 USMCA 下之諮商請求係起因於墨西哥禁止基改玉米用於生產麵粉，並逐步替換基改玉米的計畫，以及墨西哥拒絕具生物科技特徵之特定產品的授權申請。對此，USTR 在宣布啟動技術性諮商請求時表示，墨西哥的政策可能影響價值數十億美元的農業貿易，並且可能抑制應對氣候危機與糧食安全所必需的創新¹⁸，故美國欲藉此次的諮商，討論該些議題。

對於此次諮商的提出，墨西哥經濟部表示美國所提出的諮商將為其提供機會，證明相關措施不會對貿易產生影響，此一行動係雙方以合作方式尋求解決方案之「第一步」¹⁹。此外，根據產業內消息，加拿大亦已於 3 月 8 日對墨西哥提起相同的諮商請求²⁰。雖加拿大在諮商請求中，並未對墨西哥特定的農業生物科技政策有所著墨，然加拿大係全球最大的芥花出口國²¹，且其近年亦多次表達墨西哥的法規為其貿易帶來諸多不確定性²²。

此為引用 USMCA 下之 SPS 章節的首例諮商請求，且與生物科技產品有關的爭議向來亦在 WTO 備受關注²³。因此，墨西哥的農業生物科技政策是否將於 USMCA 下面臨爭端解決之挑戰，有待持續關注。

¹⁸ USTR, *supra* note 1.

¹⁹ Spiegelman, *supra* note 15.

²⁰ Eric Martin, *Canada Requests Mexico Talks on GMO Ban After US Corn Move*, BLOOMBERG (Mar. 9, 2023), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-03-08/canada-requests-mexico-talks-on-gmo-ban-following-us-corn-move>.

²¹ *Id.*

²² Margaret Spiegelman, *Sources: Canada Requests Talks with Mexico on Biotech Trade Concerns*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 41, No.10, Mar. 6, 2023 (“[C]anadian industry in recent years has been facing challenges “in terms of regulatory predictability” in Mexico, related to several crops.”).

²³ *E.g.*, Panel Report, *European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WTO Doc. WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R (adopted Sept. 29, 2006); *WTO Members Raise Record Number of Trade Concerns on Food Safety, Animal and Plant Health*, WTO (July 15-16, 2015), https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/sps_15jul15_e.htm (“Several members raised concerns about the European Union’s proposed amendment of its approval procedure for genetically modified food and feed, also known as biotech products....”).