

美國原產地標示法案之相關爭議與最新進展

張仁憶、陳姿妤

美國領土幅員廣大，遼闊的國土面積成為其發展農業的最佳條件，因此美國制定許多農業法規以保護其產業，其中尤以 2002 年制定之農業法案 (Farm Security and Rural Investment Act, FSRIA) 中的原產地標示法案 (Country of Origin Labeling, 以下簡稱 COOL 法案) 最受矚目。有鑑於近來層出不窮的食品安全事件，例如中國毒奶粉案及墨西哥辣椒沙門氏菌案，使進口食品之安全問題受到注意以及重視，為加強消費者的安全與權益，加強管制食品安全已成為各國首要議題，美國亦公布近期將實行之 COOL 法案最終規則，期為對進口食品安全問題做更進一步的把關。但 COOL 法案的實施因對世界貿易帶來許多衝擊而引發不少爭議，使其於 WTO 下之合法性備受考驗。

COOL 法案之背景爭議

COOL 法案最初制定於 2002 年之農業法案中。2008 年 10 月 1 日，COOL 法案臨時性最終規則 (Interim Final Rules) 正式實施引發加拿大於同年 12 月 4 日向 WTO 提出與美國諮商的要求，其控訴美國違反 GATT 1994 第 3、9 及 10 條、技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade, 以下簡稱 TBT 協定) 第 2 條、食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定 (Agreement on the Applications of Sanitary and Phytosanitary Measures, 以下簡稱 SPS 協定) 第 2、5 及 7 條以及原產地規則協定第 2 條。

依據 TBT 協定第 2.4 條的規定，會員國應以相關國際標準做為其國內技術性法規之依據。加拿大從而主張美國應以國際食品標準委員會¹ 制定的預先包裝食品標示標準 (Codex Alimentarius General Standard for the Labeling of Prepackaged Food) 做為 COOL 法案之基礎。此一國際標準認定，當預先包裝食品因於第二個國家進行加工而造成其性質上之改變，此國家即為該食品之原產地。加拿大認為美國雖於其易腐農產品法案 (The Perishable Agricultural Commodities Act, PACA) 中採用此國際標準，但卻未適用在強制性 COOL 法案中，因此違反第 2.4 條的規定²。此外，根據 TBT 協定第 2.2 條及 2.3 條的規定，會員國應確保其技術性法規之實

¹ 國際食品標準委員會 (Codex Alimentarius Commission, CAC) 由聯合國世界糧食和農業組織 (Food and Agriculture Organization, FAO) 以及世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 於 1963 年所共同創立的國際性政府組織。CAC 成立宗旨在於保護消費者健康，確保食品貿易的公正性，並且負責所有食品標準制定相關的協調工作。

² Luke Engan, *Canada Sees Possible WTO Problem with New U.S. Food Label Law*, INSIDE U.S. TRADE (Oct. 3, 2008) .

行，不得對國際貿易產生不必要之障礙，且若需採行該技術性法規之情況或目標不再存續時，應停止施行該技術性法規。加拿大認為COOL法案的政策目標是提供消費者充分的食品原產地訊息，而這樣的目標應可在不限制國際貿易的情況下達成，但COOL法案臨時性最終規則之規定顯然對加拿大之貿易產生不必要的限制³。又，針對GATT第 3.4 條國民待遇原則，加拿大主張COOL法案所規範的內容已使加拿大進口至美國之同類產品受到不平等的待遇，因COOL法案雖未直接明文禁止進口外國肉品，但美國屠宰商若欲進口外國活體動物以製造肉品，則須增加其裝卸成本才能符合原產地標示法規，故美國屠宰商可能因此減少外國活體動物之進口⁴，COOL法案因而間接對外國肉類產品產生歧視待遇。加拿大並表示，上訴機構曾於韓國牛肉案⁵(*Korea--Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*) 處理過類似的爭議。在此案中，南韓進口商為了實行政府對於進口及外國牛肉採取之雙軌零售系統⁶ (dual retail system) 政策而減少美國產品的進口，使美國產品通路受到限制。上訴機構認定即使該項政府政策並未直接禁止同類產品之進口，其仍間接違反GATT第 3.4 條之規定⁷。另外，由於美國從未明確表示COOL法案是否為SPS措施，加拿大亦提出SPS協定第 2、5、7 條做為本案爭點，以避免美國利用技術性手段於訴訟當中突然宣布COOL法案為SPS措施，進而主張超出小組授權調查條款範圍，導致加拿大因此而敗訴⁸。

澳洲也對COOL法案臨時性最終規則發表意見。其認為加上鹽或糖調味之肉類產品應屬於加工肉品，為COOL法案之例外，因而無須加上原產地標示。但美國農業部認為此類產品不屬於經過加工之肉品，故澳洲認為美國須進一步闡明加工產品之定義。而對於COOL法案從 2002 年以來的部分改變，包括擴大加工食品的定義範圍以減少須遵守強制性COOL法規的食品類型、減少罰金和縮減COOL法案所規定的商品範圍項目⁹等部分，澳洲則表示支持。

美國一間農牧場公司 (U.S. ranch Easterday Ranches, Inc.) 亦向美國地方法院提告，控訴COOL法案違反北美自由貿易協定 (The North American Free Trade

³ Luke Engan, *Canada Cites TBT, GATT in WTO Consultation Request on U.S. COOL Law*, INSIDE U.S. TRADE (Dec. 5, 2008) .

⁴ COOL法案臨時性最終規則 (Interim Final Rules) 規定，屠宰商進口外國活體動物時，須在進口 15 天後才能屠宰，以達與原產於美國之動物混合的目的，並可將美國標示在其原產地標籤之首位，但屠宰商通常無足夠空間暫時存放進口動物，須先卸下其進口活體動物於美國養殖場，等到 15 天後再重新裝運至屠宰場，間接增加屠宰商之進口成本。

⁵ *Korea – Measures Affecting Imports of Fresh Chilled and Frozen Beef*, Report of Appellate Body, WTO Doc. WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R (Dec. 11, 2000) .

⁶ 韓國政府規定進口牛肉與本國牛肉的販售店面須分開，並限制進口牛肉需於特定之店面販售，與國內同類產品之販售條件不同，上訴機構認定此措施造成進口牛肉市場通路受到限制，進而影響進口牛肉的競爭力。

⁷ Luke Engan, *supra* note 3.

⁸ *Id.*

⁹ Luke Engan, *supra* note 2.

Agreement，以下簡稱NAFTA）的標示規則¹⁰（NAFTA Marking Rules）。該公司僱用之法律事務所表示，農業法案並未使北美自由貿易協定執行法案（NAFTA Implementation Act）失其效力，美國農業部應適用關稅稅則分類變更之（Tariff-shift）原產地規則¹¹。但美國地方法院表示其主張無法完全說服法官而拒絕發布COOL法案之臨時禁制令，因此COOL法案臨時性最終規則仍可持續實行¹²。

COOL 法案之最新發展與相關意見

基於國內外之眾多爭議，美國遂於 2009 年 1 月 15 日公布最新修正之COOL法案最終規則，規定於 60 日後，即 3 月 16 日開始生效實行。政策目的在於使消費者能夠充分瞭解並且有正確及可信的食品原產地訊息，政策內容包括消費者通知與標記原產地的要求，以及零售商和供應商須負起保存記錄的責任。根據COOL法案，任何向零售商供應產品的廠商，均須向零售商提供產品原產地的資料¹³。該規定適用對象包括牛肉、羊肉、豬肉、野生及飼養魚類、野生及飼養貝殼類、易腐壞農產品（指新鮮及冷凍蔬果等）及花生，其原產地以標籤、標章等方式於外包裝清楚標示，使消費者可輕易辨認為原則。但經加工使食品成分顯著改變及多國原產地混合而成的食品則為COOL法案之例外，不須標記原產地標示¹⁴。

美國農業部於今年公布之COOL法案最終規則中，依據與加拿大充分協商後所做之妥協，修改部分規定使其較符合加拿大之意見，故加拿大決定暫緩對美國之提告，且在未來的八個月內不會要求設立爭端解決小組，但會持續評估COOL法案對加拿大市場所帶來的衝擊。使加拿大態度改變之主要法規變動如下：首先，最終規則使加拿大出口至美國的活體動物可以立即屠宰，改變以往須進口 15 天後才能與美國活體動物混合進行屠宰的規則，如此即可降低美國屠宰商進口加拿大活體動物之裝卸費用，使其提高進口意願，使加拿大無須擔心其肉品市場通路之縮減；第二，最終規則闡明加拿大活體動物進口後立即屠宰所製成之肉品，可將其原產地標明為「美國及加拿大」，而非「加拿大及美國」¹⁵；最後，

¹⁰ NAFTA之原產地標示規則，使消費者可以清楚了解產品之原產地來源，亦可用以決定NAFTA下之貨品稅率以及稅率分期。

¹¹ 產品原產地之認定有以下兩種情形，一為產品完全產自某國，一為產品生產過程若涉及一國以上，則完成該產品最終實質轉型之國家即為其原產地。而國際間用來判斷貨品是否構成實質轉型的實務準則有三種，「關稅稅則分類變更」即為其中一種，其指貨品的稅則號列(HS)與其所投入物的號列不同時，即表示該貨品已完成實質轉型。採用此法來認定貨品原產地的優點為較精確、客觀且具可預測性，相關單位皆可由進出口報關文件上查得稅則分類資料，故舉證容易，同時也使得原產地規則的管理更為簡便、易於統一解釋。

¹² Luke Engan, *supra* note 2.

¹³ United States Department of Agriculture, *Mandatory Country of Origin Labeling—Final Rule*, available at: <http://www.ams.usda.gov/cool> (last visited Mar. 1, 2009).

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Luke Engan, *Canada Shelves WTO Cool Case after Negotiating Changes with U.S.*, INSIDE U.S.

COOL法案最終規則指出，由多國進口之活體動物，若是在同一天屠宰，由其所製成之肉品即可標示為多國原產地，此點在COOL法案臨時規則中並未被提出。

但為了確立更清楚可信的原產地肉品標示，以減少消費者的混淆，美國農業部長Vilsack於今年二月針對COOL法案中的標示規定又提出三項建議，其內容較今年1月公布之最終規則更為嚴格。第一，Vilsack表示，肉品屠宰商對於動物出生、飼養以及屠宰之各個步驟所在之國家，皆須清楚標明，以符合國會想要提供完整資訊給消費者的要求；第二，Vilsack認為最終規則規定可豁免的加工食品範圍太過廣泛，要求肉品屠宰商同意縮小其範圍，因為COOL法案最終規則規定食品若經過加工即可免除標示原產地之義務，引發消費者團體的批判，認為此規定並不符合國會希冀提供消費者食品原產地詳細資訊的本意；第三，COOL法案最終規則原規定，絞肉製造商可以將標示前過去60天內、其所購買肉類之原產國皆做為絞肉之原產地標示，無論這些原產國是否皆為該絞肉所含有之肉類的原產地。Vilsack欲將60天的時間縮短為10天¹⁶，因其認為這段時間若太長，將無法清楚界定絞肉產品的多國原產地，故將時間縮短為10天，以提高原產地標示的可信性¹⁷。

對於上述三項提議，美國國內外皆有不同意見提出。加拿大業者認為Vilsack之提議使最新之COOL法案最終規則的不合理程度等同於2002年之COOL法案¹⁸，當時的規定非常嚴格且進口肉品須負擔相當多的標示要求；而眾議院農業委員會主席Peterson認為Vilsack的要求已經超過COOL法案中的承諾，並且希望美國農業部在COOL法案實施的六個月後，依據施行成效重新審視其法規內容；美國肉品協會（American Meat Institute，以下簡稱AMI）則指出，屠宰商有權利選擇是否應遵守該三項提案，且AMI預估COOL法案實施後已有約95%的美國肉類產品有資格標示其原產地為「美國」，且COOL法案之實行已足以減少消費者對於肉品原產地的疑慮，沒有必要為了少部分無法達到標準的肉品再重新修改已公布之COOL法案最終規則¹⁹。

TRADE (Jan. 16, 2009).

¹⁶ *Vilsack Ignites Stir over COOL on Eve of Obama Visit to Canada*, INSIDE U.S. TRADE (Feb. 20, 2009) (hereinafter *Vilsack Ignites Stir over COOL*).

¹⁷ *Vilsack Efforts to Strengthen COOL Fall Flat with Packers, Peterson*, INSIDE U.S. TRADE (Feb. 27, 2009) (hereinafter *Vilsack Efforts to Strengthen COOL*).

¹⁸ *Vilsack Ignites Stir over COOL*, *supra* note 15.

¹⁹ *Vilsack Efforts to Strengthen COOL*, *supra* note 16.