

歐美荷爾蒙案之最新進展

羅錦嵐、鄭燕黛

歐盟和美國持續十三年之牛肉貿易爭端又有新的發展。2009年1月15日美國政府宣布將調整對歐盟的貿易報復措施，進一步對歐盟施壓¹。美國修改了應課懲罰性關稅的歐盟產品目錄，新增豬肉、禽肉、礦泉水等多種產品，並宣布大幅提高關稅。由於該清單今後可能每半年會調整一次，因此將使歐盟出口商面臨嚴重的不確定性。

歐美荷爾蒙牛肉貿易爭端簡介

1996年1月與7月間，美國與加拿大分別向WTO提出控訴，主張歐盟以對人體健康可能造成傷害為由，禁止含有荷爾蒙生長激素之牛肉進口的措施，違反WTO相關規範。在1998年1月16日，上訴機構公布其報告，裁決歐盟之禁令並非基於一個科學上的正當理由而實施，也沒有進行適當的風險評估，因此歐盟違反SPS協定第3.3條與第5.1條之規定²。

1998年2月13日，爭端解決機構(DSB)通過上訴報告，仲裁人給予歐盟一段合理期間至1999年5月13日履行該裁決，歐盟屆期並未遵守該裁決，隨後美國根據爭端解決程序與規則瞭解書(DSU)第22條規定，取得DSB之授權報復，報復金額為一億一千六百八十萬美元；加拿大則取得一千一百三十萬加幣之報復金額。美、加兩國隨後即對歐盟之特定產品實施100%之報復性從價關稅³。本案在仲裁過程中，歐盟對於美國可採取所謂「旋轉木馬」報復方式產生疑慮，認為如此一來，相當於美國除了可以自行決定哪種義務或減讓應該暫停外，也可以單方面判斷是否該義務或減讓的程度事實上等同於受剝奪或損害之程度，然而仲裁小組認為，DSU並未明訂報復清單之範圍，因此美國有權決定報復產品清單之範圍。此外，敗訴國會員僅能針對報復之水準有所爭執，因此產品範圍之多寡亦非仲裁小組之審查範圍。惟美國代表當庭表示目前不會週期性調整報復清單內容，是以仲裁人基於美國單方承諾及誠信原則，因而決定不考慮此項爭議⁴。

¹ *U.S. Alters EU Beef Hormone Retaliation, EU Threatens WTO Challenge*, INSIDE U.S. TRADE (Jan. 16, 2009) (hereinafter *U.S. Alters EU Beef Hormone Retaliation*).

² 鄭富霖，「WTO秘書長指派爭端解決小組成員，歐體荷爾蒙牛肉案將再次受審」，中華經濟研究院WTO中心，2005年6月9日。

³ *Id.*

⁴ *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products – Recourse to Arbitration by the European Communities under Article 22.6 of the DSU*, WTO Doc. WT/DS26/ARB, paras. 16-22 (July 12, 1999).

為符合小組之裁決，2003 年 10 月 14 日歐盟通過新的指令 2003/74/EC⁵，指出經科學機構風險評估實驗，「oestradiol 17 β 」這種激素對於人體健康的確會有重大影響，故殘留此種激素的牛肉將繼續禁止進口；至於其餘五種荷爾蒙激素（testosterone, progesterone, trenbolone acetate, zeranol and melengestrol acetate）的研究結果因尚未明朗，故歐盟決定採取暫時性的禁止進口措施。對此，美國、加拿大仍繼續對歐盟之出口採取報復，故歐盟於 2008 年分別對美國和加拿大向 WTO 提起新的控訴，而成立了「美國-繼續暫停歐盟荷爾蒙案之義務 (WT/DS 320)」、「加拿大-繼續暫停歐盟荷爾蒙案之義務 (WT/DS 321)」的爭端解決小組，該案小組裁定美國與加拿大未遵循 DSU 的程序去認定歐盟措施是否履行小組之裁決及建議，因此違反 DSU 第 23 條⁶；此外，歐盟於荷爾蒙案中違反 SPS 協定之措施並未移除，故美國與加拿大並未違反 DSU 第 22.8 條⁷。惟歐美加因不滿小組的裁決故隨後提起上訴⁸。上訴機構則認為本案美加的授權報復乃因歐盟未改正其 1996 年禁止荷爾蒙牛肉進口的違法措施，所以在 WTO 爭端解決機制未確定可否移除前，美國與加拿大仍可維持其對於歐盟的報復措施，至於報復措施何時應停止執行，上訴機構表示歐盟應依 DSU 第 21.5 條向履行審查小組提出審查要求，審查歐盟所採取的牛肉進口禁令是否合乎 SPS 之規定⁹。

目前本案歐盟已於 2008 年 12 月 22 日，依第 21.5 條在正式成立履行審查小組前，向美國及加拿大提出諮商的請求，且歐美加三方已於 2009 年 2 月 10 日進行第一次諮商¹⁰。

美國修改報復歐盟產品之清單

美國貿易代表署 (U.S. Trade Representative) 於 2009 年 1 月 15 日宣布修改報復歐盟產品的清單，此次修改增加了四十五項新產品，包括來自法國的栗子、義大利的礦泉水，以及來自奧地利、賽普勒斯、法國和波蘭的葡萄汁。其餘新增產品項目尚包括歐盟境內的桃子、口香糖、梨子、以及各種不同之肉品等等¹¹。同時，清單移除了十項產品，包括來自法國、德國和義大利的番茄、來自法國和德國的羊毛紗，以及歐盟境內的洋蔥、麵包等等¹²，上述修正將於 2009 年 3 月 23 日生效。

⁵ 鄭富霖，*supra* note 2.

⁶ *Canada/United States - Continued Suspension of Obligations in the EC - Hormones Dispute*, Report of Appellate Body, WTO Doc. WT/DS320/AB/R, WT/DS321/AB/R, para. 23 (October 16, 2008) (hereinafter *Canada/U.S. - Hormones Suspension*).

⁷ *Id.* para. 24.

⁸ *Id.* paras. 26, 28.

⁹ 鄭富霖，*supra* note 2.

¹⁰ *Ashton Holding off on Escalating Fight over Hormone Ban Retaliation*, INSIDE U.S. TRADE (Feb. 06, 2009).

¹¹ *U.S. Alters EU Beef Hormone Retaliation*, *supra* note 1.

¹² *Id.*

相較於 1999 年的原始產品清單只涵蓋歐盟 14 個會員國，修改後的產品清單，涵蓋範圍擴大至 26 個會員國，可見美方明顯希望此舉可以對歐盟各會員國施壓，進而有效解決荷爾蒙牛肉案的爭端¹³。雖然產品項目及國家數目都增加，但是美國表示並不會超出 1999 年 WTO 爭端解決機構所授權的報復金額一億一千六百八十萬美元¹⁴。

美國修改報復產品的清單是依據所謂的「旋轉木馬法案 (carousel law)」¹⁵。根據美國 1974 年貿易法案的第 301 到第 310 條款 (通稱 301 條款)，總統有權決定對任何負擔、限制美國商業或違反國際義務的外國政府、外國的法案、政策或實踐活動，採取報復措施。2000 年 5 月 18 日柯林頓總統所簽署的 2000 年貿易與發展法第 407 條 (Section 407 of Trade and Development Act of 2000) 又增強了原美國 1974 年貿易法案中第 306 條款的執行效果，將 306 條款之內容增列為美國貿易談判代表署應定期修正報復貨品清單或報復行動，且規定應於首次報復行動後 120 天，及其後每 180 天定期性的修正報復清單及報復行動，因此被稱為「旋轉木馬法案¹⁵」。

在列舉產品清單時，首先政府官員會在關稅稅率中，搜索列出的產品及其貿易統計數字，然後商業部和美國貿易代表署會編一份廣泛的清單，接著尋找合適的稅率，當找到可以進行報復的產品後，這些產品就被作為目標產品。例如，在荷爾蒙牛肉案中，美國首先確定豬肉產品為目標產品。此外，處理與歐盟相關的貿易爭端時，選擇哪個成員國為目標也是考量之一部分¹⁶。

即將離任美國貿易代表署的 Susan Schwab 明白表示，採取這種行動是為了向歐盟施壓，以期早日解決拖延十多年的牛肉貿易爭端¹⁷。

歐盟的回應及可能採取之行動

早在 2000 年時，歐盟就針對旋轉木馬法案要求與美國進行 DSU 協商。根據歐盟在 2000 年所提出的協商要求文件¹⁸，其主張美國的報復行為不應被允許，因為美國在事先未採取任何多邊控制的情況下，就強制使用單邊措施，違反 DSU 第 23 條¹⁹，禁止成員逕自決定違反之行為已經發生、利益已受剝奪或損害、或

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Lenore Sek, *Trade Retaliation: The "Carousel" Approach*, CRS REPORT (Mar. 5, 2002), website: <http://openocrs.com/> (last visited Mar. 1, 2009).

¹⁶ Rosemary A. Ford, *The Hormone Dispute and Carousel Sanctions: A Roundabout Way of Forcing Compliance with World Trade Organization Decisions*, 27 Brooklyn J. Int'l L. 543, at 568-569 (2002).

¹⁷ *U.S. Alters EU Beef Hormone Retaliation*, *supra* note 1.

¹⁸ *United States - Section 306 of the Trade Act of 1974 and Amendments Thereto - Request for Consultations by the European Communities*, WTO Doc. WT/DS200/1 (June 13, 2000).

¹⁹ *Id.*

內括協定之任何目標之達成已受阻礙²⁰，除非已經依據DSU的合法程序取得授權的規定。但是歐盟並未採取進一步的行為，因為當時美國並未就荷爾蒙牛肉案之報復產品清單，採取六個月循環一次的報復措施²¹。

對於本次美國修改產品清單並且每半年調整一次的決定，歐盟執行委員會（European Commission）表示，美國政府的做法明顯是要激化雙方的牛肉貿易糾紛，這讓歐盟別無選擇，只能準備向WTO提起訴訟²²。目前歐盟可能採取的作法有二：第一種是在WTO下針對旋轉木馬法案提出正式諮商的請求，其將可使先前的協商再次恢復效力，或者提出新的諮商請求；第二種作法則是在成立歐盟所採取的牛肉進口禁令是否合乎SPS之規定的履行審查小組前，將旋轉木馬法案併入諮商程序討論²³。

歐盟貿易委員會的首席貿易官Catherine Ashton表示，期待能與新一屆的美國政府就該問題的解決進行磋商。至於美國的方面，雖然美國貿易代表署表示，該修改清單的指示會如期生效，但也有消息表示，白宮對於該如何進行尚未有最終決定²⁴。



²⁰ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, art. 23.2(a).

²¹ *U.S. Alters EU Beef Hormone Retaliation*, *supra* note 1.

²² 尚軍，「綜述：歐美牛肉戰再起硝煙」，新華社，2009年1月16日。

²³ *U.S. Alters EU Beef Hormone Retaliation*, *supra* note 1.

²⁴ *Ashton Holding off on Escalating Fight over Hormone Ban Retaliation*, *supra* note 8.