

## 加拿大對乳酪成份之限制引發爭議

曾大川、謝易衡

加拿大地廣人稀，適合畜牧業發展，而乳製品加工業在加拿大境內之農業或食品業部門均佔有重要地位。乳酪係以乳脂肪為主要成份，內含少量蛋白質及其他成份，為精製而成之乳製品。一般製造乳酪所使用之原料為生乳，惟亦有加工廠商使用濃縮奶粉等其他乳製品作為原料。近年來，加拿大的乳酪製造商使用其他乳製品以製造乳酪的情況顯著增加，例如脫脂奶粉 (skim milk powder)，乳清 (whey) 及濃縮乳蛋白 (milk protein concentrates)，而這些原料的進口量也有明顯的成長<sup>1</sup>。

加拿大對於乳酪成份原本並無任何管制<sup>2</sup>，然於 2007 年，加拿大政府宣布其欲修正「食品與藥品管理法規及乳製品法規 (Food and Drug Regulations and Dairy Products Regulation)」，對製作乳酪之原料採取一定限制。此舉在 WTO 技術性貿易障礙委員會 (Committee on Technical Barriers to Trade, TBT 委員會) 中引起若干會員之嚴重關切。在諸多批評聲浪中，該修正法案仍於 2008 年 12 月 14 日正式生效，引發美國與相關各國均公開表示其不解與反對。以下簡述加拿大新修正之措施內容，並評析該措施引發之 WTO 適法性問題。

### 加拿大之措施

加拿大食品檢驗局 (Canadian Food Inspection Agency) 於 2007 年 6 月 16 日建議修正乳製品相關之藥品及食品法規<sup>3</sup>。去 (2008) 年 12 月 14 日該修正法案正式施行，規定乳酪中主要成份—酪蛋白 (caesin) 之使用，亦即明確規範一定比例之酪蛋白應由生乳 (raw milk) 或脫脂生乳 (skimmed milk) 中凝製。申言之，該措施針對乳酪製造過程中「奶粉 (dried milk)」或其他乳製品之用量設定上限<sup>4</sup>。舉例而言，該法案可能規定 Cheddar Cheese 83% 之酪蛋白成份須使用生乳凝製而得；則另外 17% 之蛋白質即得由奶粉或其他乳製品提煉。該項措施可視為強制設定生乳之最低使用量<sup>5</sup>，使得乳酪之加工製造商須使用一定比例的生乳。

加國主張該修正措施可反映乳酪工業之傳統技術，奠定乳製品部門長期發展

<sup>1</sup> USDA Foreign Agricultural Service, Global Agriculture Information Network Report, *Canada Agricultural Situation Dairy Products Annual 2008*, 10 (Nov. 28, 2008) (hereinafter *Canada Dairy Products Annual 2008*).

<sup>2</sup> *U.S. Dairy Targets New Canadian Cheese Standards As WTO Violation*, INSIDE US TRADE, Mar. 20, 2009 (hereinafter *U.S. Dairy Targets Canadian Cheese Standards*).

<sup>3</sup> *Regulations Amending the Food and Drug Regulations and the Dairy Products Regulations*, SOR/2007-302, *Canada Gazette*, Part 1, Vol. 141, No. 24, 16 June 2007 (hereinafter *Canada Gazette*).

<sup>4</sup> *U.S. Dairy Targets Canadian Cheese Standards*, *supra* note 2.

<sup>5</sup> *Canada Dairy Products Annual 2008*, *supra* note 1.

的基礎，並可確保乳酪之品質，保障消費者權益<sup>6</sup>。且該措施不僅對內能統一加國各省之乳酪管制法規，對外也符合相關國際標準<sup>7</sup>。

### 國際批評聲浪與加國之回應

自 2007 年 6 月加拿大首度通知 TBT 委員會將修正其乳酪成份之規定起，各國即在該委員會之例行性會議中不斷重申對該項措施關切或反對。例如紐西蘭於 2007 年 7 月、11 月及 2008 年 3 月之例會中一再表達對該措施之疑慮<sup>8</sup>。紐西蘭表示該措施限制其他乳製原料（如脫脂奶粉、乳清）不得用於製造乳酪，但使用該些原料製作之乳酪一向被世界各國廣為接受，不須加以限制。且加國過去製作乳酪的原料大部份仰賴進口，故實施該措施後將不當地造成乳製品在加國市場面臨銷售障礙<sup>9</sup>。澳州、瑞士、美國也紛紛表明類似立場<sup>10</sup>。

依據美國國際乳製品協會（International Dairy Products Association, IDFA）之公開信，其認為該措施可能違反 TBT 協定（Agreement on Technical Barriers to Trade）第 2.2 條<sup>11</sup>。紐西蘭亦提出相同論點<sup>12</sup>。依據該條文，WTO 之會員應「確保其技術性法規之擬定、採行或適用不得造成對國際貿易不必要之障礙」。對此，國際乳製品協會認為以生乳（raw milk）製造之乳酪與使用其他乳製品（如濃縮奶粉）生產之乳酪並無不同，然而加國並未提供充分且具有說服力之證據說明其採行此等措施之必要性，亦未提出證據佐證該措施對於其任何政策目標之達成有所助益。除此之外，該項措施之實施勢必造成加工者成本提高，影響消費者福利，因為外國加工廠商為了符合新的標準，必須更改生產供應鏈或重新製造產品；除此之外，不符合新成份標準的乳酪將無法在進入加國市場販售，終將導致乳酪或含乳酪之產品進口量下滑，造成不必要的貿易限制效果。

另外，紐西蘭也指控加拿大之措施並未遵守 TBT 協定第 2.4 條之調和規定，明顯違反 CODEX 之既有規範<sup>13</sup>。依據 TBT 第 2.4 條，「一國欲制定技術性法規時，若已有相關之國際標準，則應以之作為其技術性法規之依據，除非該等國際標準

<sup>6</sup> *Canada Gazette*, *supra* note 3, at 1654.

<sup>7</sup> Committee on Technical Barriers to Trade, *Notification from Canada*, WTO Doc. G/TBT/N/CAN/203, 2 (June 29, 2007).

<sup>8</sup> Committee on Technical Barriers to Trade, *Minutes of the Meeting of 5 July 2007*, WTO Doc. G/TBT/M/42, 2 (Aug. 6, 2007) (hereinafter *Minutes of the Meeting of 5 July 2007*); Committee on Technical Barriers to Trade, *Minutes of the Meeting of 9 November 2007*, WTO Doc. G/TBT/M/43, 12 (Jan. 21, 2008).

<sup>9</sup> Committee on Technical Barriers to Trade, *Minutes of the Meeting of 20 March 2008*, WTO Doc. G/TBT/M/44, 30 (June 10, 2008) (hereinafter *Minutes of the Meeting of 20 March 2008*).

<sup>10</sup> *Id.*

<sup>11</sup> Letter from International Dairy Foods Association to Dr. Jaspinder Komal, Director, Agri-Food Division, Canadian Food Inspection Agency (Aug 30, 2007) (Re: Canada Gazette Part I, June 16, 2007, Proposed Regulations Amending the Food and Drug Regulations and Dairy Products Regulations) (hereinafter IDFA Letter).

<sup>12</sup> *Minutes of the Meeting of 5 July 2007*, *supra* note 8, at 2.

<sup>13</sup> *Id.*

非屬達成目的之有效或適當方法」。IDFA認為CODEX並無規定乳酪之製作應使用多少比例之生乳，故其無法理解加國何須自行訂定乳酪之成份標準。美國更進一步指出加拿大未說明其須採取與CODEX之國際標準不同的理由<sup>14</sup>。澳洲亦於TBT委員會提出與美國相同之質疑<sup>15</sup>。

國際乳製品協會更表示依照關稅暨貿易總協定（GATT）第III.5條，會員不得使用內地之數量禁止措施以行貿易保護之實。系爭乳酪產品成份之限制措施，若加上加國現存之生乳進口限制以及濃縮乳蛋白之關稅配額限制措施作整體觀察，則可發現日後乳酪加工製造者將被迫轉而採用加拿大當地生產之生乳。故綜合上述之相關法規作考量，可知加國之措施確有遂行貿易保護之疑慮<sup>16</sup>。

加拿大首先聲明該措施一併適用於進口與本土生產之乳酪。繼而主張該措施將導致乳製品（milk ingredient）進口下滑之指控缺乏具體證據，因為各加工製造商製作乳酪之成份比例本即各不相同，故難謂對乳酪之酪蛋白（caesin）成份的最低限度要求會明顯影響其他乳製品之銷售<sup>17</sup>。該措施之目的係藉由規定乳酪的基本成份合乎一定的標準，使消費者購買的乳酪具有統一的配方和營養成份數值等資訊，不必擔心購買地或製造商之不同而有品質或成份上的差異，從而確保消費者的利益。此外，加拿大主張過去在「食品與藥品法規」中漏未規範得使用生乳以外之乳製品製作乳酪，故系爭修正措施實際上乃在調和（harmonize）國內措施與CODEX之規範<sup>18</sup>。

儘管該法案目前已生效，不過加國國內廠商對該措施尚有歧見。三家位於加拿大境內之主要加工製造商已於2008年10月20日至法院遞狀控告政府，希望撤除該項措施。根據美國農業部之全球農業資訊網路報告（Global Agriculture Information Network Report），法院已受理該訴訟，並將公聽會之時間訂於2009年3月31日與4月1日<sup>19</sup>。從市場面而言，加拿大乳製品加工協會（Global Agriculture Information Network Report）亦提出與前述美國國際乳製品協會相似之意見，表示強制廠商使用生乳將導致成本上升，且為了符合新規定而更改產品包裝，汰換生產線之機器，勢必使得零售價格上升，傷害該產業之收益<sup>20</sup>。除了本措施之市場效果尚待觀察之外，有論者更擔心未來加國是否會針對其他產品採取類似的成份限制措施，對貿易造成更進一步的負面影響，故預料各國仍將持續追蹤該措施之適法性與後續發展。

<sup>14</sup> IDFA Letter, *supra* note 11.

<sup>15</sup> *Minutes of the Meeting of 20 March 2008*, 29, *supra* note 9.

<sup>16</sup> IDFA Letter, *supra* note 11.

<sup>17</sup> Committee on Technical Barriers to Trade, *Minutes of the Meeting of 5-6 November 2008*, WTO Doc. G/TBT/M/46, 56 (Jan. 23, 2009).

<sup>18</sup> *Minutes of the Meeting of 20 March 2008*, *supra* note 9.

<sup>19</sup> USDA Foreign Agricultural Service, Global Agriculture Information Network Report, *This Week in Canadian Agriculture: Issue 1 2009*, 2 (Jan. 9, 2009).

<sup>20</sup> Mathieu Frigon, Economics Division of the Parliamentary Information and Research Service of Canada, *Compositional Standards for Cheese in Canada*, 6 (Dec. 26, 2007).