

歐盟與美國達成臨時性牛肉協議

施曉恩、劉馥寧

自 1988 年歐盟禁止進口含有荷爾蒙之牛肉以來，美國與歐盟即展開了長達二十年之久的牛肉貿易爭端。2009 年 5 月 13 日，歐美雙方簽訂臨時性的牛肉協議¹，以解決纏訟多年的荷爾蒙牛肉爭端。故以下將依序簡述歐美荷爾蒙牛肉案之爭端背景，並介紹歐美牛肉協議之內容，最後再就歐美國內針對牛肉協議所引起的各方討論與意見予以彙整。

歐美荷爾蒙牛肉爭端背景簡介

美國與加拿大於 1996 年分別向 WTO 提出控訴，主張歐盟禁止含有荷爾蒙牛肉進口之措施違反 WTO 相關規範。1998 年上訴機構基於歐盟之進口禁令缺乏科學根據，且未進行適當的風險評估，因而裁定歐盟違反「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定」(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS) 第 3.3 條與第 5.1 條之規定²。然歐盟並未在合理期間內履行 WTO 爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 之建議與裁決，故 DSB 授權美國與加拿大對歐盟實施貿易報復³。

2003 年，歐盟通過新的指令並主張該項新措施已符合 WTO 規範，但美國與加拿大仍持續對歐盟之產品採取貿易報復，歐盟因此向 WTO 提起控訴。2008 年 10 月上訴機構報告出爐，裁決歐盟並未修正 1996 年之系爭措施，故美國有權對歐盟之產品持續實施貿易報復⁴。

美國貿易代表署於 2009 年 1 月 15 日宣布修改報復清單，新增四十五項產品，移除十項產品，該修正原本定於 2009 年 3 月 23 日生效，爾後歐美雙方因進行牛肉協議談判而使修正後的報復清單之生效條件與日期有所更動⁵。

¹ Memorandum of Understanding between the United States of America and the European Commission Regarding the Importation of Beef from Animals Not Treated with Certain Growth-Promoting Hormones and Increased Duties Applied by the United States to Certain Products of the European Communities (May 13, 2009) (hereinafter: US-EU Beef Agreement).

² *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, Report of Appellate Body, WTO Doc. WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R (Jan. 16, 1998).

³ *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) – Recourse to Arbitration by the European Communities under Article 22.6 of the DSU*, WTO Doc. WT/DS26/ARB (July 12, 1999).

⁴ *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 (Oct. 16, 2008).

⁵ USTR, *USTR Announces Delay of Trade Action in Beef Hormones Dispute to Implement Provisional Agreement*, <http://www.ustr.gov> (May 8, 2009). 關於荷爾蒙牛肉案相關背景，可參見本中心經貿法

牛肉協議內容概述

目前歐盟針對不含生長激素荷爾蒙之牛肉所開放的關稅配額為每年一萬一千五百噸，配額內的關稅為 20%，然此進口條件將因歐美牛肉協議而有所改變⁶。歐美臨時性的牛肉協議分為三個階段，第一階段 (Phase 1) 為期三年，歐盟於此期間每年開放兩萬噸的關稅配額，進口不含生長激素荷爾蒙之高品質牛肉 (High Quality Beef)，且此配額內之高品質牛肉可享有零關稅待遇⁷，而美國則必須以不增加 2009 年 1 月所列之四十五項產品進入報復清單作為交換⁸，美國貿易代表署亦承諾，原定於 2009 年 3 月 23 日移除之十項產品仍如期生效⁹。第二階段 (Phase 2) 為期一年，歐盟所開放之關稅配額將提升至四萬五千噸，於此同時，美國將暫停所有在 WTO 荷爾蒙牛肉案之爭端解決程序中因 DSB 授權而對歐盟進行的報復措施¹⁰。牛肉協議從第四年年終開始為第三階段 (Phase 3)，屆時歐盟將維持四萬五千噸之關稅配額，而美國則必須終止所有在 WTO 荷爾蒙牛肉案之爭端解決程序中因 DSB 授權而對歐盟進行的貿易報復¹¹。

臨時性牛肉協議第四年結束之前，歐美雙方將尋求解決牛肉爭端之長期方案¹²。除此之外，歐盟與美國承諾將此牛肉協議通知 DSB，且在牛肉協議生效後十八個月內，任何一方皆不得向 WTO 申請成立荷爾蒙牛肉案之履行審查小組¹³。

歐美國內各方意見與國際見解

歐美牛肉協議於協商談判時，美國貿易代表 Ron Kirk 與歐盟貿易委員 Catherine Ashton 即表示，牛肉協議將有機會解決雙邊的貿易爭端。然而，美國牛肉業者卻有不同的聲音，其認為以不施打生長激素荷爾蒙所飼養的牛隻需要花費較高的成本，因此歐盟於牛肉協議下每年開放的市場將對美國牛肉業幫助不大。此外，美國國內也有業者認為，牛肉協議可能會促使其它國家效法歐盟作法，要求美國只能出口不含生長激素荷爾蒙之牛肉，但美國業者聲稱含有生長激素荷爾蒙之牛肉在食用上安全無虞，對於歐盟仍禁止進口該種肉品表示失望¹⁴。

歐盟境內則是有農民團體表示，農民的生活不僅受經濟危機影響，更可能因牛肉協議之擴大市場開放而使其面臨更激烈的競爭環境；此外，歐盟已具體承諾

訊第 69、73、77 及 82 期，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw>。

⁶ Brian Scheid, *U.S., EU Beef Agreement Increases Access, Limits WTO Litigation*, INSIDE US TRADE, Vol.27, No.18 (May 8, 2009).

⁷ US-EU Beef Agreement, Article II: 1.

⁸ US-EU Beef Agreement, Article II: 3.

⁹ USTR, *supra* note 5.

¹⁰ US-EU Beef Agreement, Article II: 4.

¹¹ US-EU Beef Agreement, Article II: 5.

¹² ICTSD, *EU, US Strike Provisional Deal to End 13-Year-Old Beef Dispute*, Vol.13, No.17 (May 13, 2009).

¹³ US-EU Beef Agreement, Article VI: 1.

¹⁴ Brian Scheid, *supra* note 6.

提高每年開放的關稅配額，又於配額內給予零關稅之待遇，但美國在牛肉協議的前三年仍可對歐盟採取貿易報復，雙方地位並不對等¹⁵。歐盟農民團體也表示，保護消費者健康仍是首要目標，因此禁止含有生長激素荷爾蒙牛肉進口至歐盟仍有其必要性¹⁶。

至於歐美牛肉協議中所謂不含生長激素荷爾蒙之高品質牛肉於關稅配額內免稅進口待遇於WTO規定下之合法性爭議，則因其符合最惠國待遇原則可適用於美國以外的其它WTO會員，因此沒有違反WTO的疑慮。然而，依據歐美牛肉協議對於「高品質牛肉」之定義¹⁷，適用上則可能僅有美國與加拿大符合該項規範，美國與加拿大以外之國家則可能因無法符合高品質牛肉之定義而無法享有關稅配額內免稅之待遇¹⁸，故歐美可否就此避免國際貿易爭端，仍有待觀察。此外，同為WTO荷爾蒙牛肉案控訴國的加拿大，目前也正與歐盟進行協商，以期解決長年的牛肉貿易爭端¹⁹。



¹⁵ *Id.*

¹⁶ ICTSD, *supra* note 12.

¹⁷ US-EU Beef Agreement, Article VI.

¹⁸ *Full Implementation of Beef Hormone Deal Hinges on Processing Fight*, INSIDE US TRADE, Vol.27, No.19 (May 15, 2009).

¹⁹ *Id.*