

美國農業部公布乳製品進口稅額核定建議規則

羅錦嵐、鄭燕黛

美國農業部 (Department of Agriculture, USDA) 2009 年 5 月 19 日公布一項將於近期內實施的乳製品進口稅額核定 (Dairy Import Assessment) 建議規則 (proposed rule)，然而此規則的具體內容有爭議性，外國貿易夥伴與美國的進口業者都表示會進行審查，以確認該項規則本身不違反世界貿易組織 (WTO) 的相關規定¹。

乳製品進口稅額核定規則簡介

根據美國農業部的建議規則，將對進口業者針對所有進口乳製品徵收相當於 7.5 分/100 磅牛奶 (7.5 cent per 100 pounds of milk) 的費用 (assessment)，包括起司、奶油甚至是乾性原料如酪蛋白與濃縮乳蛋白，並將依進口產品的牛奶使用量進行費用的調整²。這項費用由美國海關邊境局 (Customs and Border Protection, CBP) 對進口業者徵收，再由國家乳品委員會 (National Dairy Board) 負責將這項費用使用於營養成分研究、消費者教育、爭議處理與其他促進乳製品消費相關之計畫³。乳製品生產穩定法案 (Dairy Production Stabilization Act of 1983) 授權了類似的促進乳製品消費計畫，因此美國國內的生產者早在 25 年前開始就需支付相當於 15 分/100 磅牛奶 (15 cent per 100 pounds of milk) 的費用給美國政府用於計畫上⁴。

乳製品進口稅額核定是 2002 年農業法 (Farm Security and Rural Investment Act of 2002, 2002 Farm Bill) 的部分規定，該規定批准後美國農業部卻未進一步執行，主因在於規定中針對美國國內生產者徵收的代扣稅額 (check-off) 只適用於美國 48 州，並未延伸適用於阿拉斯加、夏威夷和波多黎各，造成所有國外業者皆須繳納費用而部分美國國內生產者無此義務的情形，可能會違反美國在 WTO 中對國內、外同類產品皆需給予相同待遇的義務⁵。直到 2008 年的農業法 (Food, Conservation, and Energy Act of 2008, 2008 Farm Bill) 重新定義「美國」包含所有的州、波多黎各及哥倫比亞特區，才確認代扣稅額也應於前述地區適用

¹ *USDA Expected to Issue Dairy Import Rule Soon; Controversy Persists*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 27(May 15, 2009) (hereinafter *USDA Expected to Issue Dairy Import Rule Soon*).

² *Id.*

³ *Id.*

⁴ *Proposed Rules*, 74 FEDERAL REGISTER 95(May 19, 2009), at 23362, Website:<http://www.nmpf.org/files/file/Import%20Assessment%20FR%20Notice.pdf> (last visited Jun.17, 2009).

⁵ *USDA Expected to Issue Dairy Import Rule Soon*, *supra* note 1.

⁶。法律上爭議消失後，美國農業部就表示希望能盡快實施乳製品進口稅額核定計畫。

新版建議規則引發的不同意見

對於該新規則，乳製品主要貿易對手國如歐盟、紐西蘭與澳洲表示反對，認為美國此舉有可能違反WTO義務，如不做出調整將會面臨WTO的法律挑戰⁷；美國國內相關團體如全國生乳生產者聯盟⁸ (National Milk Producers Federation, NMPF) 則表示支持此項計畫，NMPF在聲明稿中指出，過去十年內，美國乳製品的進口值從八億美元增加到將近三十億美元，乳製品進口業者長期以來自美國這個世界最大的乳製品市場中獲得利益，卻未如同美國國內生產者一樣為此市場擴大支付該有的負擔⁹。相較於其他種類農產品類似的促銷計畫也對進口業者課徵代扣稅額，乳製品一直是普遍實踐下的一個例外，故NMPF主張任何市場獲利者都該支付相對應的費用¹⁰。但美國國內重要業者與協會組成的乳製品公平促銷聯盟¹¹ (Alliance for Fair Dairy Promotion) 則表示反對意見，其成員之一的美國國際乳製品協會 (International Dairy Foods Association, IDFA) 在聲明稿中表示讚賞美國農業部與貿易代表署為新規則可能引發之貿易爭議所作出的努力，但其認為對乳製品進口徵稅可能將引發外國對美國出口之乳製品採取歧視性行為，而影響原本具有良好競爭力的美國乳製品產業，因而反對實施此項進口稅額核定規則¹²。

可能違反 WTO 相關規則的疑慮

反對意見認為建議規則內容可能會違反WTO相關規定，而美國政府在提出規則時，針對可能引發的貿易議題也已經做出部分修正。首先，為了避免對國內乳製品生產者與進口的同類產品有不同待遇，美國政府將不得運用任何此進口稅額核定計畫的資金於促銷美國國產乳製品的消費，只能以一般的方式促銷¹³。其次，美國生產者繳納的 15 分/100 磅牛奶費用中，很多州允許將其中的 10 分用於

⁶ *Id.*

⁷ *Id.*

⁸ 全國生乳生產者聯盟為美國最大的生乳生產者團體，由 31 個酪農合作社組成，會員多達四萬多人，主要活動為推行增進酪農福利的政策與計畫。

⁹ *NMPF Welcomes Long-Overdue Arrival of Promotion Check-off on Dairy Imports*, May 19, 2009. Website: http://www.nmpf.org/latest_news/press_releases/import_assessment051909 (last visited: May 27, 2009).

¹⁰ *Id.*

¹¹ 成員包括美國國際乳製品協會(International Dairy Foods Association)、美國食品雜貨製造商協會(Grocery Manufacturers Association)、美國卡夫食品公司、美國雀巢、Con Agra食品公司。

¹² *USDA to Require Changes to Dairy Check-off Program to Collect Import Fees*, May 19, 2009. Website: http://www.idfa.org/news/releases/pr_051909_checkoff.cfm (last visited: May 27, 2009).

¹³ *Proposed Rule on Dairy Program Guards against WTO Challenges*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 27 (May 22, 2009)(hereinafter *Proposed Rule on Dairy Program*).

資助該州的促銷計畫，因此實際上只向全國性的基金支付 5 分，與進口業者依規定須支付的 7.5 分相比，數額明顯不一樣¹⁴。GATT 第 2.2 條 a 款規定指出並不限制締約國對任一產品之輸入，依 GATT 第 3.2 條規定對本國同類產品或對輸入產品之部分或全部原料課徵與內地稅等值之費用，而 GATT 第 3.2 條規定一國對進口的同類產品應免除課徵超過本國同類產品的內地稅或其他規費，因此進口業者與國內生產者須支付之費用不同會引發違反前述 WTO 規定之可能性¹⁵。為了處理這個爭議，建議規則中規定進口業者最高可以自 7.5 分中提撥 2.5 分支付給其他經聯邦或州法律認可的類似乳製品促銷計畫¹⁶。

然而，建議規則並未處理另一個由反對意見所指出的問題，亦即美國政府採用一般地、未特定地的方式促銷乳製品消費，最終仍會由美國生產者獲得大多數利益，因此會違反 WTO 規則。目前美國針對起司和液態乳 (fluid milk) 的促銷計畫，美國只進口少量的液態乳，且起司的進口量也受限於關稅配額¹⁷ (tariff-rate quota)，此意味著即使這兩種產品的市場增加，進口業者所能獲益的量也不會與市場增加量相當；另外，使用牛奶做為原料的製品—例如濃縮乳蛋白，進口時會被徵收費用，但是並不會被視為乳製品在促銷計畫中促銷¹⁸。上述兩種情形都構成了事實上的歧視 (*de facto* discrimination)，有可能違反 GATT 第 3.4 條一國對進口的同類產品就影響其內地銷售、兜售、購買、運輸、分配，使用之所有法令所予待遇，不得低於本國生產之同類產品所予待遇的規定¹⁹。對於此爭議建議規則只有間接提及，對 2007 年的進口量進行檢驗後，關稅配額對於多數的乳製品進口量並不會造成顯著的妨礙²⁰。

由於美國農業部目前公布的建議規則並非最終版本，公布後直至 2009 年 6 月 18 日為止，公眾仍可就規則之內容發表評論²¹，因此引發爭議之乳製品進口稅額核定計畫是否會有所調整，仍待觀察。

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Proposed Rules*, 74 FEDERAL REGISTER 95 (May 19, 2009), at 23365.

¹⁷ 關稅配額為進口國於一定時間內，設定享有優惠關稅待遇的進口品數量，進口國對配額內的進口品只徵收低關稅或甚至免徵關稅，至於配額外的進口品則徵收較高的關稅。

¹⁸ *USDA Expected to Issue Dairy Import Rule Soon*, *supra* note 1.

¹⁹ *Proposed Rule on Dairy Program*, *supra* note 12.

²⁰ *Proposed Rules*, 74 FEDERAL REGISTER 95 (May 19, 2009), at 23362.

²¹ *Proposed Rule on Dairy Program*, *supra* note 12.