

## 美國請求就歐盟限制禽肉進口措施一事成立爭端解決小組

鄭燕黛、董玉潔

美國貿易代表署 (the United States Trade Representative, USTR) 於 2009 年 10 月 8 日表示，將向世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 請求成立爭端解決小組，以解決多年來歐盟對美國禽肉及禽肉製品所採取的若干進口限制措施<sup>1</sup>。歐盟方面作出回應，認為利用訴訟方式來解決這麼複雜的問題是極不恰當的，對美國所採取的行為感到遺憾，並表示將會捍衛自己的食品安全制度，因為其所採取的方式並非歧視性措施<sup>2</sup>。

### 歐盟禁止美國禽肉及禽肉製品進口

為使禽肉可安全食用，美國採用降低病原體方式 (Pathogen Reduction Treatments, PRTs) 清洗禽肉，但歐盟卻自 1997 年開始，即規定屠宰廠只能以水以及其他經核准的物質清洗肉品，對於使用其他 PRTs 之禽肉，不論是進口或是歐盟當地生產，皆禁止在歐盟販售<sup>3</sup>。美國為此曾多次與歐盟協商，希望歐盟能移除或放寬該規定。在 2002 年，美國曾請求歐盟可以對使用含有以下四種化學物質之 PRTs 的禽肉及禽肉製品開放進口：二氧化氯 (chlorine dioxide)、酸化之亞氯酸鈉 (acidified sodium chlorite)、磷酸三鈉 (trisodium phosphate) 以及過氧酸 (peroxyacids)<sup>4</sup>。但經過 6 年的時間，歐盟仍拒絕同意這四種物質之使用<sup>5</sup>。在此期間，歐盟執行委員會 (European Commission) 曾於 2008 年 5 月，就是否進口含有 PRTs 之禽肉一事，向歐盟食物鏈及動物健康常設委員會<sup>6</sup> (the EC Standing Committee on the Food Chain and Animal Health, SCoFCAH) 提案，該案除英國棄權外，遭其他會員國全體否決，於 2008 年 6 月 2 日被駁回，同一議案

<sup>1</sup> Jamie Strawbridge, *U.S. Request WTO Panel in Poultry Processing Dispute with EU*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 27(Oct. 9, 2009).

<sup>2</sup> European Commission, *EU Regrets U.S. Request for WTO Panel on Treatment of Poultry* (Oct. 8, 2009), <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=441>.

<sup>3</sup> *European Communities – Certain Measures Affecting Poultry Meat and Poultry Meat Products from the United States – Request for the Establishment of a Panel by the United States*, WTO Doc. WT/DS389/4 (Oct. 12, 2009) [hereinafter *Request for the Establishment of a Panel by the United States*].

<sup>4</sup> *Id.*

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> SCoFCAH 係歐盟為提升食品安全相關程序而設，主要工作為協助訂定與食品相關之標準。此一委員會取代早期設立的歐聯食品常設委員會 (the Standing Committee on Foodstuffs)、歐盟動物營養常設委員會 (the Standing Committee on Animal Nutrition) 與歐盟常設獸醫委員會 (the Standing Veterinary Committee)，並且分攤植物健康標準制定委員會 (Standing Committee on Plant Health) 部分工作。相關資訊請參考網頁：  
[http://ec.europa.eu/food/committees/regulatory/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/committees/regulatory/index_en.htm).

亦於同年 12 月 18 日遭歐盟農漁委員會<sup>7</sup>(the EC Agricultural and Fisheries Council) 駁回<sup>8</sup>。

2009 年 1 月美國經由 WTO 正式提出要與歐盟進行諮商之請求<sup>9</sup>，雙方的諮商在同年 2 月 11 日進行，但仍未達成共識<sup>10</sup>。包括養雞協會 (National Chicken Council)、美國家禽蛋品出口協會 (USA Poultry & Egg Export Council)、全美火雞聯合會 (National Turkey Federation)、全美製造業協會 (National Association of Manufactures) 在內的數個相關業者協會，向 USTR 請求，認為應向 WTO 請求成立爭端解決小組來解決這個延宕了 12 年問題，並且希望可以藉此阻止其他貿易對手國採取類似進口禁令的意圖<sup>11</sup>。

歐盟的進口禁令於 1997 年實施，當時美國某些屠宰業者因為未能符合歐盟的衛生要求，而被歐盟自合格屠宰業者的名單上移除。在進口禁令實施以前，美國每年出口至歐盟的禽肉及禽肉製品約 5000 萬美元，而歐盟成員國擴大至總共 27 國之後，若能撤銷此進口禁令，則估計歐盟每年的市場銷售額將在 2 億到 3 億美元之間<sup>12</sup>。美國國內相關業者雖然一方面希望可以解決歐盟進口禁令的問題，一方面卻也擔心此舉是否會影響對其他市值更大的市場之出口，例如俄羅斯及中國，前者的市場銷售額估計約 8 億 5 千萬美金，後者約 7 億美金<sup>13</sup>。因此，美國業者希望政府可以盡早與俄羅斯就未來進口配額的數量與期限達成協議，也希望可以移除對中國禽肉及禽肉製品的進口禁令，才可避免遭到中國的貿易報復<sup>14</sup>。

### 美國請求成立小組時之主張

美國於請求成立小組之文件中提出，歐盟規定於其市場內之禽肉，除以水、或經其核准之物質清洗外，禁止以其他物質清洗，故含有 PRTs 之禽肉屬於被禁止之列。此外，歐盟在有關禽肉市場的標準中，定義禽肉為「除低溫處理 (cold treatment) 外未經任何加工，而適合人類食用者」。依前述規定，美國所有的禽

---

<sup>7</sup> 歐盟農漁委員會負責業務範圍係農業、農村發展、漁業、海上事件及消費者健康與保護，其中，與農業相關部分業務主要根據共同農業政策 (the Common Agriculture Policy)，漁業相關部分則根據共同漁業政策 (the Common Fisheries Policy)。此二個政策並有歐盟編列預算，又共同農業政策之預算使用對象係針對農產品市場及農村發展二個領域。相關資訊請參考網頁：<http://www.eubusiness.com/Institutions/agri/>。

<sup>8</sup> *Request for the Establishment of a Panel by the United States*, *supra* note 3.

<sup>9</sup> *European Communities – Certain Measures Affecting Poultry Meat and Poultry Meat Products from the United States – Request for Consultation by the United States*, WTO Doc. WT/DS389/1 (Jan. 20, 2009) [hereinafter *Request for Consultation by the United States*].

<sup>10</sup> *U.S. Poultry Industry Pushes for WTO Panel in Fight with EU*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 27(Oct. 2, 2009).

<sup>11</sup> *Id.*

<sup>12</sup> Jamie Strawbridge, *supra* note 1.

<sup>13</sup> *U.S. Poultry Industry Weighs Possible EU WTO Case, Other Priorities*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 27(July 31, 2009).

<sup>14</sup> *Id.*

肉業者幾乎無法出口到歐盟<sup>15</sup>。

美國表示，歐盟從未核准任何清洗禽肉之物質，且亦無公布或提供有關禽肉洗劑之核准程序。2002 年時，美國曾要求歐盟執行委員會核准美方出口禽肉所含之四種 PRTs 物質，然而歷時 6 年，歐盟仍禁止使用這些物質<sup>16</sup>。許多歐盟主管機關 (EU agencies) 已針對美國請求核准之四種 PRTs 物質發表科學報告，雖然各界看法不同，卻皆未能提出禁止使用 PRTs 之科學根據。相反地，報告結論顯示，以 PRTs 清洗之禽肉不會對人體造成危害<sup>17</sup>。

綜合上述，美國於請求成立小組之文件中，主張歐盟違反 WTO 規範之 1994 年關稅及貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994)、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, 以下稱「SPS 協定」、農業協定 (Agreement on Agriculture) 與技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade)<sup>18</sup> 的各相關條文。

在與歐盟限制禽肉進口措施相關之食品安全檢驗事項上，美國認為歐盟禁止含有 PRTs 之禽肉進口，卻未能提出 PRTs 對人體有害之科學根據，係違反 SPS 協定第 2.2 條、第 5.1 條及第 5.2 條<sup>19</sup>。蓋依第 2.2 條本文，會員應保證檢驗或防疫措施之實施，是以保護人類、動物或植物的生命或健康之需要程度為限，並且基於科學原理，若無充分科學根據，則會員不該維持該措施<sup>20</sup>；依第 5.1 條與第 5.2 條，則會員應保證其措施，是在適合狀況下依據對人類、動物或植物生命或健康風險所做評估而定，且進行風險評估時應考量現有科學證據<sup>21</sup>。此外，依 SPS 協定第 7 條及附件 B，會員負有義務，須迅速公布所有業經通過的檢驗與防檢疫法規，並提供檢驗或防檢疫措施之資訊予其他會員，美國遂據此規定，認為歐盟採行措施時有違反透明化義務之虞。美國同時提出歐盟未遵守 SPS 協定第 8 條及附件 C 中之執行管制、檢驗與核可程序，依 SPS 協定第 8 條與附件 C 第 1 條，會員應遵守附件 C 之規定，於查核並確保履行檢驗的任何程序時，保證程序如期執行與完成，並且以不偏惠本國相同產品方式對待進口產品<sup>22</sup>。

美國之其他主張尚包含要求小組調查歐盟是否構成違反國民待遇原則、數量限制規定及農業市場開放等情事<sup>23</sup>。相較於 2009 年 1 月之請求諮商文件，美國於請求成立小組時，增列 1994 年關稅及貿易總協定第 3.4 條、SPS 協定第 7 條

<sup>15</sup> *Request for the Establishment of a Panel by the United States*, supra note 3.

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> *Id.*

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 2.2.

<sup>21</sup> *Id.* at art. 5.1&5.2.

<sup>22</sup> *Id.* at art. 8 & Annex C (1).

<sup>23</sup> *Request for the Establishment of a Panel by the United States*, supra note 3.

與 SPS 協定附件 B 之主張，依上訴機構 (the Appellate Body) 在過去案件中的意見，只要不是擴張爭端案件的基礎範圍，請求之會員自得提出新的主張 (new claims)<sup>24</sup>。

### 本案對美國牛肉進口歐盟之可能影響

由於美國牛肉在國內採用的另一種降低病原體清洗方式也受到歐盟的進口禁令，因此美國針對禽肉所採取的行動，可能也與為了保障美國牛肉得以出口到歐盟有關<sup>25</sup>。美國與歐盟在 2009 年年初達成一項協議，未以人工生長荷爾蒙餵養的美國牛肉，自 2012 年開始，可享有出口到歐盟的 4 萬 5 千噸關稅配額 (tariff-rate quota)，但是美國主張，若經特定降低病原體方式處理之牛肉被歐盟禁止進口，則根本無法達到該項關稅配額的數量<sup>26</sup>。美國利用在 WTO 下提起禽肉的訴訟，提高歐盟所面對的壓力，使其不得不同時撤銷對使用 PRTs 美國牛肉的進口禁令，特別是考量到相較於禽肉，美國牛肉出口到歐盟的市場價值更大。但是也有意見表示，美國此舉等同於將其國內實踐強行在歐盟境內實施，反而使歐盟更不願意改變對於禽肉或牛肉清洗方式的規定<sup>27</sup>。

---

<sup>24</sup> Jamie Strawbridge, *supra* note 1.

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> *Id.*

<sup>27</sup> *Id.*