

加拿大「打擊向青少年促銷菸草產品法案」引發美國菸業抗議

林良怡、葉姿嫻

加拿大參議院於今 (2009) 年 10 月 8 日通過「打擊向青少年促銷菸草產品法案 (Cracking Down on Tobacco Marketing Aimed at Youth Act)」之 C-32 號法案¹。此法案係加拿大衛生部長 Leona Aglukkaq 於今年 5 月 26 日在眾議院提出，除修正 1997 年菸草法 (the Tobacco Act) 之現行條款外，並加入關於禁止菸草產品行銷之條款²，目的在減少兒童及青少年接觸到誘發其使用菸草產品之行銷手法³、避免其成為終身上癮之煙民⁴。此法案雖受加拿大胸肺協會 (Canadian Lung Association) 等反吸菸團體之支持，但對美國及其他國家之菸草產品生產者造成不利之影響。以下先簡介 C-32 號法案內容，接著概述美國對此法案之抗議並評析美國業者所爭事項。

C-32 號法案內容簡介

C-32 號法案之目的在於使兒童及青少年不受菸草產品行銷廣告之誘惑，維護其健康。該些行銷手段包括：在菸草產品中添加吸引兒童及青少年之香料；以小包裝 (kiddy-packs) 販售小雪茄 (small cigars) 及捲菸 (blunt wraps)，使兒童及青少年有能力消費；在報紙或娛樂周刊刊登廣告等。以下將分別介紹 C-32 號法案對該些行銷手段之禁止措施及各規定之生效時點⁵：

一、添加物之禁止

小雪茄、香菸 (cigarettes) 及捲菸之製造商常在製造過程添加水果、糖果香料或維他命等添加物以沖淡菸草產品之嗆鼻味，而研究顯示此將吸引兒童及青少年使用該等產品，故 C-32 號法案禁止業者在該等菸草產品添加薄荷以外之添加物。另外，該法案亦提供管制者管制彈性，使其在未來的任一時點得在添加物禁止表 (Schedule of Prohibited Additives) 中增加其他添加物。

二、菸草產品廣告之禁止及最低包裝數量要求

¹ Statutes of Canada 2009, Chapter 27, An Act to Amend the Tobacco Act (2009).

² Legislative Summaries, Bill C-32: An Act to Amend the Tobacco Act, at http://www2.parl.gc.ca/Sites/LOP/LegislativeSummaries/Bills_ls.asp?lang=E&ls=c32&source=library_prb&Parl=40&Ses=2 (last visited Nov. 14, 2009).

³ *Backgrounder: Cracking Down on Tobacco Marketing Aimed at Youth Act* (Oct. 26, 2009), at <http://www.pm.gc.ca/eng/media.asp?id=2915> [hereinafter *Backgrounder*].

⁴ The Gov. Monitor, *Tougher Canadian Law's Cracking Down on Youth Smoking* (Oct. 27, 2009), at <http://thegovmonitor.com/health/tougher-canadian-laws-cracking-down-on-youth-smoking-12594.html>.

⁵ *Backgrounder, supra* note 3.

1997 年菸草法案原本例外允許菸草商在成人閱讀比例至少占 85% 之刊物刊登廣告，但 C-32 號法案亦將之廢除，以抑制加拿大免費娛樂周刊或報紙中刊登大量之香菸廣告。此外，該法案將 1997 年菸草法對香菸之最低包裝數量要求延伸至小雪茄或捲菸，強制規定每盒包裝數量至少 20 支，終止菸草業者以小包裝吸引兒童及青少年消費之手段⁶。

三、菸草產品之出口

C-32 號法案係為保護加拿大境內之公眾健康，故僅禁止添加香料或其他添加物之產品在加拿大販售；若為出口目的而於加拿大境內製造該等產品時，則不受該法案之規範，蓋其立法者認為外國公眾之健康及菸草管制目標並非加拿大關切之事項，應由各國政府負責。

四、法案生效時點

關於禁止菸草產品廣告之規定，於 C-32 號法案通過後立即生效。另外，該法案亦訂有過渡條款，使製造商及零售業者有時間進行調整以符合法案之要求，包括：最低包裝數量要求於法案通過 6 個月後生效；禁止製造過程使用添加物之規定於法案通過 6 個月後生效；禁止零售業者販賣含添加物之菸草產品之規定於法案通過 9 個月後生效。

美國之抗議

於加拿大 C-32 號法案草案提出後，即引發美國肯塔基州眾議員之反對聲浪，此乃因肯塔基州為伯萊菸 (burley tobacco) 之主要生產地，其於製菸過程中會加入包括巧克力在內之添加物，以降低菸草於曬製過程產生的嗆鼻味。該種菸草雖於製程中添加巧克力，但最終成品並不具巧克力之香味；然而，即使是微量添加仍在 C-32 號法案禁止之列⁷。肯塔基州的種植者希望加拿大能放寬添加物含量的認定標準，即當巧克力等添加物成為香菸製品的主要口味時，始禁止香菸製品，此即可達到降低含添加物的菸草產品對兒童及青少年的吸引力之目標⁸。

美國菸草業者認為 C-32 號法案違反技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade, 以下簡稱 TBT 協定) 第 2.2 條及 2.8 條。TBT 協定第 2.2 條之主旨為技術規章不應造成不必要的貿易障礙⁹。該些業者表示其並不否認 C-32 號法案使青少年遠離菸草產品、保護青少年身體健康之合法目的，然該法案不問添加物之使用是否使最終產品具果香味或甜味，一律禁止，比較達成降低

⁶ Statutes of Canada 2009, Chapter 27, An Act to Amend the Tobacco Act (2009).

⁷ *Kentucky Lawmakers Say Canada Tobacco Bill may Violate TBT Pact*, INSIDE US TRADE, Vol. 27, No. 32 (Aug. 14, 2009).

⁸ *Id.*

⁹ Agreement on Technical Barriers to Trade, art. 2.2.

青少年受加味菸草產品引誘之目標更具貿易限制性，蓋加拿大政府並未評估未達成該合法目的之風險，即其未評估伯萊菸等使用添加物之混合菸是否較烤菸 (flue-cured cigarettes) 等產品之味道更吸引青少年。此外，加拿大亦未審視 C-32 號法案是否為達成其目標所必要，即一味禁止伯萊菸等使用添加物之混合菸銷售。美國業者表示以貿易限制性較小之措施即可達成加拿大之目標，認為加拿大應採用澳洲、美國及法國之立法模式，以最終產品之味道、而非以菸草產品之成分決定是否禁止銷售¹⁰。

另外，C-32 號法案未考慮添加物在最終產品的效果為何，一律禁止內含添加物之菸草產品，並非以產品之味覺效果做為訂定技術性法規之基礎。此種以設計或描述性之特性為基礎之技術性法規，違反 TBT 協定第 2.8 條¹¹。美國業者表示伯萊菸等混合菸含有微量添加物乃製造過程中所必要，如最終產品並未呈現出吸引青少年吸菸之香味，則不應禁止之¹²。

評析

TBT 協定旨在避免世界貿易組織 (World Trade Organization) 會員以技術性法規對國際貿易形成不必要之障礙，故規範會員制定技術性法規時須考量國際標準，若欲採更嚴格之標準須提出充分的科學證據證明其必要性。TBT 協定第 2.2 條除規範技術性法規之嚴格程度外，並規定實施技術性法規之合法目的，而人類之健康或安全即為該條規範之合法目的之一。如前所述，雖使青少年遠離菸草產品為一合法目的，然加拿大政府遲遲未提出客觀的科學證據證明伯萊菸等此類混合菸確實因含有微量添加物而強化青少年使用該類菸製品之誘因，故 C-32 號法案禁止伯萊菸於加拿大銷售之必要性並不存在，美國業者主張該法案違反第 2.2 條並非毫無根據。

此外，TBT 協定第 2.8 條係以「功能」作為產品規範的原則，蓋以功能設定之產品規範，相較於以設計或描述性之特性作為技術規範，顯然較無貿易限制或干擾效果¹³。C-32 號法案僅以菸草產品是否使用添加物，而不問其最終呈現之味覺效果，亦有違反第 2.8 條之可能。本爭議之後續發展值得觀察。

¹⁰ *U.S. Tobacco Growers Press USTR to Challenge Canadian Cigarette Ban*, INSIDE US TRADE, at 8-10, at http://www.insidetrade.com/secure/display.asp?dn=wto2009_4750&f=wto2002.ask (last visited Nov. 18, 2009) [hereinafter *U.S. Tobacco Growers*].

¹¹ Agreement on Technical Barriers to Trade, art. 2.8.

¹² *U.S. Tobacco Growers*, *supra* note 11, at 11.

¹³ 羅昌發，國際貿易法，頁 218。