

試析印尼園藝產品之非自動進口許可證制度 與 WTO 規範之合致性

趙思博

印尼於 2011 年底通過對園藝產品 (horticultural products) 實施非自動進口許可證 (non-automatic import licensing requirements) 制度，而後於去 (2012) 年 9 月做了進一步修訂，對之實施更嚴格的管制¹。印尼的貿易部長 Gita Wirjawan 表示，由於過去的進口監督不彰，使輸入之園藝產品帶來大量蟲害，此項措施係為了保護國民之健康而設²；惟美國認為印尼透過此複雜且不透明之非自動進口許可證制度，已嚴重影響其農產品出口至印尼之數量，並造成美國出口商、農夫及加工製造商的損害，且違反世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之相關規範，有鑑於此，其於今 (2013) 年 1 月透過 WTO 下之爭端解決機制正式向印尼提出諮商³。

而在美國提出諮商申請後二週，印尼政府表示其於今年 1 月至 6 月此段期間，將不對 11 項園藝產品發給許可，並對其他幾項產品實施進口配額⁴。其中被禁止之鳳梨、香蕉、木瓜皆為台灣有出口至印尼之產品⁵，是以印尼該項措施已影響台灣之貿易利益。因此本文欲探討印尼對園藝產品所採行之非自動進口許可證制度，是否有違其於 WTO 下應負之義務⁶。

¹ *United States Challenges Indonesia's Import Restrictions on Horticultural Products, Animals and Animal Products*, USTR, Jan. 10, 2013, available at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2013/january/us-challenges-indonesia-import-restrictions>.

² Linda Yulisman, *RI ready to act on US complaint*, The Jakarta Post, Jan. 12, 2013, available at <http://www.thejakartapost.com/news/2013/01/12/ri-ready-act-us-complaint.html> (last visited Feb. 18, 2013).

³ WTO News, *US files dispute against Indonesia on import licensing and quotas*, Jan. 10, 2013, available at http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/ds455rfc_10jan13_e.htm.

⁴ 此 11 項產品為：鳳梨、木瓜、香瓜、香蕉、榴槤、蘭花、菊花、蠟尾蕉、高麗菜、綠花菜、胡椒，另對青蔥、大蒜、洋蔥、柳丁、蘋果、馬鈴薯有為進口配額；可參見：*Indonesia Bans Import of 11 Horticultural Products*, tempointeractive, Jan. 25, 2013, available at <http://www.tempointeractive.com/hg/nasional/2013/01/25/brk,20130125-456883,uk.html> (last visited Feb. 18, 2013).

⁵ 郭希誠，印尼禁止香蕉芒果等六種水果進口，中廣新聞，2013 年 1 月 28 日，網址：<http://news.chinatimes.com/politics/130502/132013012801054.html> (最後瀏覽日：2013 年 2 月 18 日)；農委會籲印尼恢復水果輸入，中央社，2013 年 1 月 28 日，網址：<http://news.chinatimes.com/politics/50207518/132013012801326.html> (最後瀏覽日：2013 年 2 月 18 日)。

⁶ 美國之諮商申請中除了園藝產品之外，亦有對動物產品為相似之主張，惟因台灣出口至印尼者為園藝產品，是以本文僅論園藝產品之部份。

本文以下將分為三個部分，首先簡述印尼於園藝產品所採之非自動進口許可證制度；接著根據美國所提出之諮商文件，分析系爭措施是否有違反 WTO 之相關規範；並於最後作一結論。

印尼之非自動進口許可證制度

園藝產品 (horticultural products) 係指所有源於與水果、蔬菜、蔬菜之組成部分、以及花卉栽培有關之產品⁷；而只要符合其所定義之園藝產品，即須擁有「園藝產品生產進口商 (Producer Importer of Horticulture Products, IP-Horticulture Products)」或「園藝產品註冊進口商 (Registered Importer of Horticulture Products, IT-Horticulture Products)」身分者，方能進口園藝產品至印尼⁸。

欲申請成為園藝產品生產進口商，亦即進口園藝產品之原料進行加工而非以出售為目的者⁹，須備妥園藝產品之工業經營許可或其他類似之文件、公司註冊、納稅人識別號碼、生產者進口商編號之影本、具有適合儲藏、運輸之設備的證明文件、以及「園藝產品進口推薦 (Recommendations to Import Horticulture Products, RIPH)」，向印尼之貿易部申請¹⁰。而欲申請成為園藝產品註冊進口商，亦即進口園藝產品以進行商業活動者¹¹，則須備妥相關之營業執照、公司註冊、納稅人識別號碼、一般進口商編號之影本、具有適合儲藏、運輸之設備的證明文件、有效之販售與經銷證明、以及不直接售予消費者及零售業者之承諾書¹²，向印尼之貿易部申請。

於取得上述身分之一後，還須提交 RIPH 及園藝產品生產進口商或園藝產品註冊進口商之身分證明影本至貿易部，取得許可後方得為園藝產品之進口¹³。由於 RIPH 為取得進口許可之必要文件，惟其取得之標準並不明確，僅表示於核發時印尼農業部需考量國內同類產品之生產及可取得性、國內之消費情況、以及可能造成之市場扭曲等因素¹⁴，因此備受質疑。

系爭措施與 WTO 規範之合致性

一九九四年關稅及貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994,

⁷ Regulation of the Minister of Trade Number 60/M-DAG/PER/9/2012 Regarding Second Amendment of Regulation of the Minister of Trade Number 30/MDAG/PER/5/2012 Regarding Provisions on Import of Horticultural Products [hereinafter, Regulation 60], art. 1.

⁸ Regulation 60, art. 5.

⁹ Regulation of the Minister of Trade Number 30/M-DAG/PER/5/2012 Regarding Provisions on Import of Horticultural Products [hereinafter, MOT Regulation 30], art. 1.6.

¹⁰ Regulation 60, art. 7(1).

¹¹ MOT Regulation 30, art. 1.7.

¹² Regulation 60, art. 9(1).

¹³ MOT Regulation 30, art. 10, 11(1); Regulation of the Minister of Agriculture Number 60/Permentan/OT.140/9/2012 [hereinafter, MOA Regulation 30], art. 5(1).

¹⁴ MOA Regulation 30, art. 7(1).

GATT 1994) 第 10.3 條 a 款要求每一締約國對法律、行政規章、司法判決及行政命令應以平等、公正及合理之方式予以執行¹⁵。在中國原物料案中，中國逕以營運能力 (operation capacity criterion) 作為分配配額之依據，卻沒有對何為營運能力作定義，小組認為在缺乏任何定義、標準的情況下，可以認為主管機關有極大的可能作出不一致的認定，因而認定中國之措施係屬不平等 (un-uniform)、不合理之方式¹⁶；而此亦必然會造成不公正之情形¹⁷。而系爭之印尼措施於核發 RIPH 時，亦無對其要件為定義、標準，因此亦非平等、公正、合理之方式，可能違反 GATT 1994 第 10.3 條 a 款之要求。

GATT 1994 第 11.1 條亦要求締約國對他締約國之任一產品之輸入或輸出，不得利用輸入許可證以新設或維持數量上之限制¹⁸。依據小組過去的見解，其認為許可證制度僅有在造成進口之額外限制時，方為此條所禁止¹⁹；而不受拘束或未定義之裁量權有可能為額外之限制，其是否構成該條之違反，尚需視實際執行之情況而定²⁰。印尼於核發 RIPH 之基準缺乏定義、標準已如上述，而其於今年 1 月至 6 月此段期間，將不核發 RIPH 予進口鳳梨、木瓜、香瓜、香蕉、榴槤、蘭花、菊花、蠟尾蕉、高麗菜、綠花菜、胡椒之進口商，並對青蔥、大蒜、洋蔥、柳丁、蘋果、馬鈴薯為進口配額²¹，因此係利用輸入許可證以新設或維持數量上之限制，可能違反 GATT 1994 第 11.1 條之規定。

由於系爭之園藝產品為農業協定 (Agreement on Agriculture) 所規範之對象²²，是以亦有該協定之適用。農業協定第 4.2 條要求於市場開放時，原則上會員不應維持、採取或回復任何已被要求轉化為一般關稅之原有非關稅措施²³；而依據該協定之註腳一，恣意性的輸入許可證即屬於該條所指之非關稅措施²⁴。如上所述，由於印尼於核發 RIPH 時之，並無對其要件為明確之定義、標準，而給予農業部

¹⁵ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art. 10.3(a): “Each contracting party shall administer in a uniform, impartial and reasonable manner all its laws, regulations, decisions and rulings of the kind described in paragraph 1 of this Article.”

¹⁶ Panel Report, *China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, ¶¶ 7.743, 7.745-7.746, 7.751-7.752, WT/DS394/R ; WT/DS395/R ; WT/DS398/R (adopted July 5, 2011).

¹⁷ Panel Report, *China — Raw Materials*, ¶¶ 7.753-7.755.

¹⁸ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art. 11.1: “No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.”

¹⁹ Panel Report, *Korea — Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, ¶ 782, WT/DS161/R ; WT/DS169/R (adopted July 31, 2000).

²⁰ Panel Report, *China — Raw Materials*, ¶¶ 7.957-7.958.

²¹ *Supra* note 4.

²² Agreement on Agriculture, art. 2: “This Agreement applies to the products listed in Annex 1 to this Agreement, hereinafter referred to as agricultural products.”

²³ Agreement on Agriculture, art. 4.2: “Members shall not maintain, resort to, or revert to any measures of the kind which have been required to be converted into ordinary customs duties(1), except as otherwise provided for in Article 5 and Annex 5.”

²⁴ Agreement on Agriculture, footnote 1: “These measures include...discretionary import licensing...”

即大的裁量權以決定是否核准，是以其屬於恣意之進口許可制度，可能違反農業協定第 4.2 條之規定。

輸入許可程序協定於第 1.2 條對輸入許可程序為原則性的規定²⁵，並於第 3.2 條更具體地要求非自動輸入許可程序不得有施行該限制所生效果以外之貿易限制或扭曲之效果，以及非自動輸入許可程序應與利用此程序所實施之某項措施之範圍及期限一致，且不得較為執行該項措施絕對必要之範圍內造成更多之行政負擔²⁶。由於第 3.2 條前段要求不得有額外之貿易限制效果，而印尼之系爭措施為不受拘束或未定義之裁量權有可能為額外之限制已如上述，除此之外依據小組過去的見解，控訴國亦需提出證據證明系爭產品之市佔率下降與系爭措施之實施間具備因果關係²⁷；在系爭措施實施後，於上述 11 項園藝產品由可以進口變為禁止進口，是以該 11 項產品之市佔率與 RIPH 之核發間具有因果關係，是以其屬於自動輸入許可程序限制所生效果以外之貿易限制或扭曲之效果，可能違反輸入許可程序協定第 3.2 條前段之規定。而於該條後段的部份，過去小組對於必要性 (necessity) 之認定標準採用權衡 (weighing and balance) 原則，以決定於系爭案件中對於必要性之解釋應偏向必不可少的 (indispensable)，亦或是偏向有貢獻 (making a contribution to) 即可²⁸；惟輸入許可程序協定第 3.2 條後段之用語為「絕對必要 (absolutely necessary)」，參酌「絕對」之意思為「無條件、全面的²⁹」，是以於判定必要性時，應嚴格解釋，偏屬「必不可少的」一端。在本文認為印尼之系爭措施違反數量限制之相關規定的前提下，印尼以達成數量限制為目的³⁰之系爭措施，非為必不可少的，是以不符合絕對必要之要求，可能違反輸入許可程序協定第 3.2 條後段之規定。

最後，輸入許可程序協定於第 3.3 條要求會員應公告充分之資訊予其他會員

²⁵ Agreement on Import Licensing Procedures, art. 1.2: “Members shall ensure that the administrative procedures used to implement import licensing regimes are in conformity with the relevant provisions of GATT 1994 including its annexes and protocols, as interpreted by this Agreement, with a view to preventing trade distortions that may arise from an inappropriate operation of those procedures, taking into account the economic development purposes and financial and trade needs of developing country Members.”

²⁶ Agreement on Import Licensing Procedures, art. 3.2: “Non-automatic licensing shall not have trade-restrictive or —distortive effects on imports additional to those caused by the imposition of the restriction. Non-automatic licensing procedures shall correspond in scope and duration to the measure they are used to implement, and shall be no more administratively burdensome than absolutely necessary to administer the measure.”

²⁷ Appellate Body Report, *European Communities — Measures Affecting Importation of Certain Poultry Products*, ¶¶ 125-125, WT/DS69/R (adopted July. 13, 1998).

²⁸ Panel Report, *European Communities — Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries*, ¶¶ 7.211-7.213, WT/DS246/R (adopted Dec. 1, 2003).

²⁹ 根據美國韋氏字典，absolutely 之意思為 “totally and definitely; without question”，而根據英國牛津字典，其意為 “with no qualification, restriction, or limitation; totally”。

³⁰ MOA Regulation 30, preamble: “that horticulture is a commodity that has economic potential for the people of Indonesia, so the activities of production, supply, procurement and distribution of horticultural products are essential.”

及貿易商，使其得知核准或分配許可證之依據³¹。由於印尼於核發 RIPH 時，並無對其要件為明確之定義、標準，而給予農業部極大的裁量權以決定是否核准，因此可能違反輸入許可程序協定於第 3.3 條之規定。

結論

由於美國認為印尼對園藝產品實施非自動進口許可證制度造成其國內出口商、農夫及加工製造商的損害，並違反 WTO 之相關規範，因此於今年 1 月向印尼提出諮商。而後印尼政府表示其於今年 1 月至 6 月此段期間，將不對 11 項園藝產品核發許可，其中被禁止之鳳梨、香蕉、木瓜皆為台灣出口至印尼之產品，是以本案之發展與台灣亦有關連。

本文認為印尼之系爭措施違反 WTO 之透明化、數量限制要求，可能不符合 GATT 1994 第 10.3 條 a 款、第 11.1 條、農業協定第 4.2 條、輸入許可程序協定第 3.2、第 3.3 條之規範。惟印尼之貿易部長表示系爭措施係為保護國民之健康，是以倘若本案未來成立小組，印尼亦有可能提出 GATT 1994 第 20 條為抗辯；而此可能又將涉及違反 GATT 以外之協定，諸如本案中所涉及之農業協定、輸入許可程序協定是否得以 GATT 1994 第 20 條正當化之問題，值得進一步探討。

³¹ Agreement on Import Licensing Procedures, art. 3.3: "In the case of licensing requirements for purposes other than the implementation of quantitative restrictions, Members shall publish sufficient information for other Members and traders to know the basis for granting and/or allocating licences."