

## 檢視美國肉品原產地標示案 關於合理履行期間之仲裁判決

張凱媛

美國肉品原產地標示案 (US-COOL) 之上訴機構報告<sup>1</sup>於去 (2012) 年 6 月 29 日出爐, 該報告裁定美國肉品原產地標示規定給予加拿大及墨西哥進口肉品較本地生產肉品為差之待遇, 違反技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers of Trade, TBT 協定) 第 2.1 條, 該案判決出爐後, 原告國加拿大、墨西哥和被告美國針對履行裁決之合理期間 (reasonable period of time) 未能達成合意, 按爭端解決規則與程序瞭解書 (Dispute Settlement Understanding, 以下簡稱 DSU) 第 21 條規定, 若雙方當事國對於該合理期間無法達成合意, 即應訴諸仲裁認定之, 故本案當事國最終訴諸 WTO 進行仲裁, 該仲裁裁決於去年 12 月 4 日發佈<sup>2</sup>, 認定美國履行本案判決之合理期間, 係自小組和上訴機構報告被採納當日起十個月, 意即美國履行 DSB 裁決之合理期間將於 2013 年 5 月 23 日終止, 據此, 本文欲檢視此仲裁裁決針對合理期間之判准及認定, 以釐清該案履行期間之爭議, 並揭櫫其中判准以供未來涉訟仲裁之參考。

本文以下分為三部分: 第一部分, 簡述本案當事國美國、加拿大和墨西哥關於合理履行期間之主張, 以作為後續論述之基礎; 第二部分, 概述本案仲裁裁決之內容, 以探知仲裁機構關於合理期間之判准及本案認定; 最後, 作一結論。

### 美國主張

美國主張 COOL 措施的修正可能以「修改規則 (only regulatory action)」或「修法 (legislative action)」的方式進行, 並分別請求不同之合理期間, 分述如下。美國表示若以「修改規則」的方式進行, 則請求仲裁人判定至少 18 個月的合理期間, 若以修法的方式來修正 COOL 法規, 則其所需的時間大幅增加 (substantially more time), 將會超過 18 個月; 其中, 關於「修改規則」所需之 18 個月的合理期間, 美國主張其係根據行政程序法 (Administrative Procedure Act, APA) 和第 12866 號行政命令之規定, 以及本案特殊的情況, 認為完成修正程序以至發佈修正規則之最快時程為 12 個月, 再者, 因為 COOL 措施為 TBT 協定下之技術性法規, 美國表示為遵循 TBT 協定第 2.12 條之規定, 於修正規則發佈和其實行之間需要至少 6 個月的期間, 故請求仲裁人判定合理期間為 18 個月<sup>3</sup>。

美國主張若以「修改規則」的方式履行本案其所需期間為 12 個月, 細部程序詳述如下。美國農業部 (United States Department of Agriculture, USDA) 遵循

<sup>1</sup> Appellate Body Report, *United States — Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements*, WT/DS384/R and WT/DS386/R (June 29, 2012).

<sup>2</sup> *Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, United States — Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements*, WT/DS384/24, WT/DS386/23 (Dec. 4, 2012).

<sup>3</sup> *Id.* ¶ 8.

其司法體系下之行政程序法和第 12866 行政命令公佈「修正的 COOL 規則」，主張於其體系下完成行政規則之修正並發佈修正之最終規則，一般而言最短的時間為 12 個月，該 12 個月包括以下的程序<sup>4</sup>：

- (一) 5 個月的準備程序，以決定如何修改行政規則及進行規範的影響分析；
- (二) 美國行政管理和預算局 (Office of Management and Budget's, the OMB) 針對「草案規則」進行為期 90 天的審查和跨部門的處分 (interagency clearance)；
- (三) 在聯邦公報發佈建議規則後，進行為期 60 天的通知和評論期；
- (四) 美國農業部針對前項評論進行為期 2 個月的審查和修改建議規則；
- (五) 美國行政管理和預算局 (Office of Management and Budget's, the OMB) 針對「最終規則」進行為期 90 天的審查和跨部門的處分；
- (六) 公佈。

此外，美國主張其行政程序法要求應容許其法規公布至法規施行之間至少有 30 天的期間，國會審查法 (Congressional Review Act) 亦制定相關要求，規定國會於重要規則 (major rule) 實施前，應提供至少為期 60 天的審查期間供民眾參閱；美國表示雖然前述程序為強制性，但其已大幅縮短時程，使其低於原定的期間，然完成規則修改至發佈最終規則，於其司法體系下最短的時程為 12 個月。

美國主張若以「修法」的方式履行本案，其所需期間將大幅增加，超過 18 個月，表示若以修法方式履行，則需修改 2009 年 COOL 法案最終規則，因需經過參議院、眾議院通過法規，且尚有諸多立法過程之繁瑣細節，時程冗長，故所需時間將大幅增加，超過 18 個月<sup>5</sup>。

### 加拿大主張

加拿大舉出數項 DSU 條文及引述先前之仲裁裁決，指出美國所要求之 18 個月違反該規定，難謂為合理期間，詳述如下<sup>6</sup>。加拿大主張 DSU 第 21.3 (c) 條需要以上下文和 DSU 目的解釋之，其引述 DSU 第 21.1 條指出即時履行 (prompt compliance) DSB 判決和建議是非常重要的，DSU 第 3.7 條指出 DSU 提供爭端解決機制的首要目的即為確保和 WTO 規範不合致的條文被撤銷 (withdrawal)，第 3.3 條強調迅速執行 WTO 裁決之重要性，此外，加拿大主張第 21.3 條所指的合理履行期間僅於會員無法即刻實行 DSB 裁判和建議時始得適用，據此，加拿大認為美國並未證明為何本案中其無法即刻履行；再者，加拿大引述加拿大藥品專利案 (Canada – Pharmaceutical Patents) 仲裁裁決<sup>7</sup>指出，當即時履行判決不

<sup>4</sup> *Id.* ¶ 81.

<sup>5</sup> *Id.* ¶ 94.

<sup>6</sup> *Id.* ¶¶ 29-30.

<sup>7</sup> *Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, Canada – Patent Protection of Pharmaceutical Products, WT/DS114/13 (Aug. 18, 2000).*

可行時，履行會員負有舉證責任證明其主張之履行期間 (proposed time) 構成合理期間，此外，引述哥倫比亞入境港口案 (*Columbia – Ports of Entry*) 仲裁裁決<sup>8</sup>指出合理期間應為該履行會員司法體系下「最短的可行期間 (shortest period)」，據此，加拿大主張履行會員必須運用其司法體系下任何可行的彈性 (use whatever flexibility is available) 以即刻履行 DSB 判決和建議，且指出 DSU 第 21.3 (c) 條建立的履行合理期間最多不超過 15 個月，美國主張 18 個月違反該規定。

加拿大主張合理期間六個月即足夠，簡述如下<sup>9</sup>。加拿大認為準備程序係自本案之小組和上訴機構報告被採納起算之 60 天即足夠；並指出美國所引述之第 12866 號行政命令中亦提及機關具有高度的彈性以達到即刻遵循 (prompt compliance) DSB 判決之目標，加拿大指出該命令要求機關應適時地制定和實行規範，並指出關於美國所提出應遵循 OMB 的相關審查，該審查係可以透過「OMB 之訊息和法規辦公室 (OMB's Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA)」免除該要求，故美國提出的 90 天審查期間是最長期間，加拿大主張欲建立合理期間的話，該 90 天之請求是可以被省略的；再者，加拿大引述許多資料支持美國司法體系本質上即具有高度的彈性，故主張不論美國選擇修改規則或修法的方式履行本案，皆可於六個月內完成。

### 墨西哥主張

墨西哥主張本案履行的合理期間八個月即足夠，其舉出數項 DSU 條文解釋以及引述先前之仲裁裁決論述之<sup>10</sup>。墨西哥引述 DSU 第 21.3 條、第 3.3 條強調即刻履行 DSB 裁決的重要；此外，墨西哥引述 DSU 第 21.2 條主張應針對開發中國家的利益給予特別關注 (particular attention)，請求仲裁者於判斷合理期間時對其利益特別關注，墨西哥主張系爭原產地標示措施 (Country of Origin, COOL 措施) 特別地歧視墨西哥黃牛，美國若延長其履行 DSB 裁決時間，就是對其黃牛業者造成經濟上的損害，故系爭措施係「直接關係到 (direct nexus to)」和「直接影響到 (directly affects)」墨西哥的利益；綜上，墨西哥請求仲裁人判定本案美國履行之合理期間最多不超過八個月的期間。

### 本案仲裁裁決內容

鑑於美國主張其履行所需之合理期間為 12 至 18 個月完成其國內執行程序，以及遵循 TBT 第 2.12 條規定各會員應容許其技術性法規之公布與施行之間有一合理期間，故請求 6 個月期間以遵循該規定，以下本案仲裁人將個別檢視此二期間之請求是否合理。

#### **壹、仲裁人檢視美國於其司法體制下履行 COOL 判決之合理期間**

由於美國尚未決定其會以「修改規則」或「修法」之方式來履行 COOL 判

<sup>8</sup> *Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, Colombia – Indicative Prices and Restrictions on Ports of Entry*, WT/DS366/13 (Oct. 2, 2009).

<sup>9</sup> *Id.* ¶¶ 32-39.

<sup>10</sup> *Id.* ¶¶ 48-50.



決，而根據 DSU 第 21.3 (c) 條本案仲裁人僅被授權 (mandate) 決定履行判決之合理期間，而非認定履行判決之方式，故以下仲裁人首先認定「修改規則之合理期間」，再者認定「修法之合理期間」；於「修改規則之合理期間」認定過程，仲裁人將針對美國司法體系各程序，逐步檢視美國要求之合理期間是否適當，分述如下<sup>11</sup>。

#### 「修改規則之合理期間」

關於美國要求為期五個月的準備程序，據此，仲裁人主張該期間是不必要的，準備程序約莫 3 個月即可，理由簡述如下<sup>12</sup>：(一) 美國主張自 DSB 於 2012 年 7 月 23 日採納 COOL 判決後，已和利害關係人和相關國會議員進行內部討論，在聽證會上美國也表示其已進行經濟衝擊之分析，然而，仲裁人指出美國並未提出關於此些內部討論或國會討論等相關結果之進一步消息，但此種資訊相當有助於仲裁人判斷是否需進行長時間的準備程序，但美國於此部分之證據並不充分；(二) COOL 判決之上訴機構報告於 2012 年 6 月 29 日已發佈，可合理推測本案美國之利害相關人應能意識 COOL 措施可能會有某程度的修正行為；綜上，仲裁人認為準備程序不需要到 5 個月，約莫 3 個月較為適當。

關於美國行政管理和預算局 (the OMB) 於程序中將分別針對草案規則和最終規則，各進行為期 90 天審查和跨部門的處分，據此，仲裁人認為 OMB 此二階段的審查，各約莫 30 天即已足夠，理由簡述如下<sup>13</sup>：(一) 仲裁人引述美國先前自己承認其審查和跨部門處分之過程可以進展更快速，審查過程中存在彈性，此彈性可從第 12866 號行政命令中看出，其指出若「OMB 之訊息和法規辦公室 (OIRA)」先前已審查過該規則，則此階段的審查期間可縮減至 45 天；此外(二) 加拿大亦主張美國曾於聽證會上承認 OIRA 的行政官員，可針對重要規則免除該項審查之要求；(三) 墨西哥主張 OIRA 於審查「2008 年 COOL 暫行最終規則」時花了 50 天，審查「2009 年 COOL 最終規則」時花了 39 天，總審查期間為 89 天，據此，仲裁人認為系爭「修正的 COOL 規則」有其特定限縮的修正範圍，故可以合理推論 OIRA 僅需少於 89 天的時間來審查；綜上，仲裁人認為美國針對草案規則和最終規則之 OMB 的審查期間應以不超過 (no more than) 60 天為適當。

關於美國主張在聯邦公報發佈建議規則後，進行為期 60 天的通知和評論期，據此仲裁人同意此為合理期間，並指出加拿大和墨西哥亦口頭回應同意該 60 天的合理期間足以讓美國接收來自國內和國外的評論<sup>14</sup>。

關於美國主張其農業部針對前項評論需進行至少為期二個月的審查、決定如何回應該評論意見和修改草案規則，據此，仲裁人不認同該主張，並判定約莫一個月期間較為適當，據此主張，仲裁人認為美國既未提供法律基礎也未提供證據來支撐其論點，此外，僅有部分的原版 COOL 法案受到修正，故評論意見的數

<sup>11</sup> *Id.* ¶ 80.

<sup>12</sup> *Id.* ¶ 84.

<sup>13</sup> *Id.* ¶¶ 85,86.

<sup>14</sup> *Id.* ¶ 87.

量也有限，承上，**仲裁人認為約莫一個月的期間較為適當**<sup>15</sup>。

關於美國主張其行政程序法要求應容許其法規之公布至法規施行之間至少有 30 天的期間，國會審查法也要求國會於重要規則 (major rule) 實施前，提供至少為期 60 天的審查期間供民眾參閱，據此，仲裁人認定行政程序法適用對象並非重要規則，而國會審查法則是針對重要規則的適用，仲裁人引述美國於聽證會表示 COOL 規則為「2.6 億元之規則 (2.6 billion rule)」，表示 COOL 規則之經濟影響層面甚鉅，任何的法規修改所涉及之經濟影響皆超過一億元，綜合前述資料，仲裁人認定修正的 COOL 法規可能被認定是重要規則，按國會審查法規定需於法規實行前有 **60 天的審查期間應為合理**，承上，仲裁人認定美國此項主張合理適當<sup>16</sup>。

承前所述，仲裁人指出若美國以修改 COOL 規則之方式來履行，則其修改規則之合理期間為八個月，此外，仲裁人並認定其法規之公布至法規施行之間至少有兩個月的期間，故認定美國履行本案判決之合理期間，係自小組和上訴機構報告被採納之日起十個月<sup>17</sup>。

#### 「修法之合理期間」

關於美國主張若其履行之方法若係透過修法，則其整體的程序會耗時多過十八個月，據此，仲裁人首先引述之前仲裁案件之解釋以及加拿大、墨西哥主張，進而認定不採納美國所謂修法合理期間會多於十八個月的主張，認為採取修法來履行 COOL 判決所需之合理時間，亦為自小組和上訴機構報告被採納當日起十個月<sup>18</sup>。本案仲裁人引述美國不鏽鋼案 (US—Stainless Steel(Mexico))<sup>19</sup> 之仲裁裁決內容指出，相較以立法行為來履行 DSB 判決，以行政行為來履行判決之方式所需時間較少，然而，本案仲裁人又引述美國 1916 反傾銷法案 (US—1916 Act)<sup>20</sup> 一案之仲裁裁決內容指出，美國國內立法程序具有高度的彈性；此外，自加拿大和墨西哥的主張中，引述資料顯示美國多項立法程序時程迅速，如「聯邦食品藥品和化妝法之修正案 (Amendment to the Federal Food, Drug and Cosmetic Act)」即以不到兩個月的時間便通過，再者，引述資料指出美國明白承認其國會可於必要時，以快速的時程 (compressed timeframes) 通過立法；綜上，仲裁人認為基於美國立法程序時程的高度彈性，本案以修法的方式來履行無需花費比十八個月更長的時間，故認定若美國以修法方式履行本案，其合理期間亦為十個月。

綜前所述，仲裁人認定無論美國係以修改規則或修法之方式履行本案，其合理期間皆為自小組和上訴機構報告被採納日起十個月，另，關於墨西哥主張其為開發中國家應受到「特殊關注」，仲裁人表示其所認定的合理期間為美國司法體

<sup>15</sup> *Id.* ¶ 88.

<sup>16</sup> *Id.* ¶ 89.

<sup>17</sup> *Id.* ¶ 90.

<sup>18</sup> *Id.* ¶¶ 95-99.

<sup>19</sup> *Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, United States—Final Anti-dumping Measures on Stainless Steel from Mexico*, WT/DS344/15 (Oct. 31, 2008).

<sup>20</sup> *Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, United States—Anti-dumping Act of 1916*, WT/DS136/11 (Feb. 28, 2001).

系下履行 DSB 建議和判決最短的可行時間，故墨西哥的主張並不影響其認定<sup>21</sup>。

## 貳、針對美國主張其欲遵循 TBT 協定而請求之六個月的期間，仲裁人將檢視該請求對於美國遵循 TBT 協定是否必要？

美國主張 COOL 措施為技術性法規，並表示丁香香煙案(*US-Clove Cigarette*) 上訴機構認定 TBT 協定第 2.12 條要求會員應容許其技術性法規的公布與施行之間，有至少六個月的合理期間，故美國提出此額外六個月期間之請求，據此，仲裁人指出其已允許美國基於其國內規範程序的要求，於技術性法規的公布與施行之間有兩個月的期間，然而此處既然美國提出此主張，以下仲裁人將檢視 TBT 第 2.12 條是否可以正當化美國請求六個月期間的依據，首先，仲裁人將先檢視決定 DSU 第 21.3 (c) 條之合理期間時，是否亦應考量有無遵循 WTO 義務——即此處之 TBT 協定第 2.12 條，再者，假設檢視 DSU 第 21.3 (c) 條時，有無遵循 WTO 義務 (TBT 協定第 2.12 條之規定) 亦為相關考量之情形下，仲裁人將檢視第 2.12 條是否能適用本案<sup>22</sup>。

關於判定 DSU 第 21.3 (c) 條之合理期間時，是否亦應考量有無遵循 TBT 協定第 2.12 條此點，仲裁人引述歐盟荷爾蒙案 (*EC-Hormones*)<sup>23</sup> 之仲裁裁決指出，合理期間係履行會員司法體系內盡可能的最短時間，並引述 DSU 第 21.3 條文指出仲裁者認定合理期間最長可能為 15 個月，但若有「特殊情況」則該期間可能或長或短有所調整。此外，仲裁人另引述美國抵銷法案一案 (*US-Offset Act*)<sup>24</sup> 之仲裁裁決指出，履行 DSB 判決和建議之每一部分的立法應於制定和擬定草案時，考量履行會員在該協定中的權利和義務，據此，本案仲裁人指出會員在履行 DSB 判決和建議時，一定要確保履行措施不止遵循該判決和建議之 WTO 義務，亦應遵循 WTO 協定下的其他義務<sup>25</sup>。

再者，本案仲裁人引述歐體雞肉案 (*EC-Chicken Cuts*)<sup>26</sup> 和巴西輪胎案 (*Brazil-Retreaded Tyres*)<sup>27</sup> 之仲裁裁決，兩案件分別考量世界海關組織所為之決定和南方共同市場 (MERCOSUR) 之協商，是否可將之認定為考量合理期間時的「特殊情況」，兩案之仲裁者認定 DSU 第 21.3 (c) 條下的履行係以會員一般履行之立法程序為之，然而訴諸此種外部程序係以非一般性的方式履行，履行會員背離其內國立法程序而訴諸外部程序者，應負舉證責任證明此些擬定草案的

<sup>21</sup> *Id.* ¶ 100.

<sup>22</sup> *Id.* ¶ 104.

<sup>23</sup> *Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, EC Measures Concerning Meat and Meat Products, WT/DS26/15, WT/DS48/13 (May 29, 1998).*

<sup>24</sup> *Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, United States – Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000, WT/DS217/14, WT/DS234/22 (June 13, 2003).*

<sup>25</sup> *Id.* ¶¶ 105-107.

<sup>26</sup> *Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, European Communities – Customs Classification of Frozen Boneless Chicken Cuts, WT/DS269/13, WT/DS286/15 (Feb. 20, 2006).*

<sup>27</sup> *Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres, WT/DS332/16 (Aug. 29, 2008).*



外部因素，對於會員完整並有效遵循其義務是必要且不可或缺的，故本案仲裁人引述前案仲裁人認定後，指出關於認定合理期間時，若履行會員可主張或呈現出該外部因素對 WTO 義務之完整和有效遵循是不可或缺的，則外部因素（如其他國際機構之決定）亦是相關的考量因素。此外，本案仲裁人主張，此兩案件主要是關於非 WTO 義務，而本案是關於 WTO 義務，即 TBT 協定第 2.12 條，於認定合理期間時，非 WTO 義務亦為相關因素，更不用說 WTO 義務必然是相關的考量<sup>28</sup>。

關於美國引述丁香香煙案之上訴機構判決來支持其主張，仲裁人根據該上訴機構報告，表示該上訴機構報告指出第 2.12 條於法規公布與施行之間訂定一合理期間，係為使得出口國製造商有時間來適應進口國技術性法規的要求，仲裁人指出製造商可在低於六個月的時間來適應該技術性法規，故要求六個月的期間或是多於六個月的期間來適應法規之主張，皆無法被認為係合理期間，此外，上訴機構報告亦指出只有在間隔的合理期間無助達成所欲追求的合法目的時，始得允許進口會員背離該六個月合理期間的要求；據此，仲裁人指出加拿大與墨西哥於聽證會時即表達他們無需任何時間來適應修正的 COOL 規則，因其出口的產品為牲畜 (livestock)，也就是該動物會在美國被養育或宰殺，須針對修正的 COOL 規則作適應調整的是美國國內的零售商等，而非加拿大和墨西哥的出口商，此外，美國遵循 DSB 裁決和建議並修正其 COOL 措施，所欲追求的是即時履行 DSB 判決，故額外請求六個月的合理期間，無助於達成所欲追求的合法目的；綜上所述，仲裁人認為 TBT 第 2.12 條立意係為保護出口國之製造商，這樣的條文難以被進口國援引來延長適用現存的歧視性措施，故認定 TBT 第 2.12 條無法正當化美國請求額外合理期間之主張<sup>29</sup>。

## 結論

本案上訴機構報告於去年 6 月 29 日已發佈，然當事國之間關於履行判決之合理期間有異議故訴諸 WTO 進行仲裁，於本案中仲裁人揭示數項判准，指出當事國履行判決時，亦應遵循 WTO 協定下之其他規定，WTO 義務係認定合理期間時亦須考量之因素，另針對美國援引 TBT 協定額外請求之期間，仲裁人認為修正措施所欲追求之目的為即時履行 DSB 判決，美國延長期限之額外請求，無助於所欲達成之合法目的，綜上，仲裁報告中揭示諸般判斷合理期間之判准和考量因素，值得當事國探究以作為未來各國涉訟時之借鏡，今本案仲裁既已裁定合理期間，當事國亦應儘速遵循履行以遵守 WTO 義務。

<sup>28</sup> *Id.* ¶¶ 109-110.

<sup>29</sup> *Id.* ¶¶ 1115-120.