

從歐盟「2014 年貿易與投資障礙報告」看印度「食品安全與標準法案」—以「標示方式」爭議是否違反「技術性貿易障礙協定」為中心

莊亞婷

前言

去 (2013) 年 11 月起，大量食品在輸往印度境內時產生爭端，針對此印度食品安全與標準有關當局 (the Food Safety and Standards Authority of India, 以下簡稱 FSSAI) 表示，這些食品係因不符該國「食品安全與標準法」的規定而無法順利通關。由於多數商品在長期滯留海關倉庫下易腐壞，且適逢印度節慶期間進口大量增加，此情形造成許多進口商蒙受損失，而各國在透過外交斡旋後，仍因 FSSAI 強硬執法態度未獲得進一步解決¹。

此外，在今年 3 月 12 日歐盟最新公布的貿易與投資障礙報告 (Trade and Investment Barriers Report 2014) 中，也特別於「新貿易障礙」章節中提及此爭端。該報告指出：目前 FSSAI 對食品標示方式的解釋及執行，係要求標示須以「印製 (printed)」方式在包裝上呈現食品原產地及其他重要資訊，不得以「標籤 (sticker)」方式代替，且只有特定符合印度規格的資訊可以標籤形式黏貼於海關倉庫中，極可能會形成新市場進入障礙²。而 FSSAI 的執法依據，根據歐盟報告與相關新聞報導³，可得知其係依照 2006 年食品安全與標準法 (Food Safety and Standards Act, 2006, 以下稱 2006 年法案) 為基準，因此爭議核心即為：如何對此法案中關於「標示方式」的規範進行解釋。

承上所述，可觀察到目前對於規範的解釋仍待雙方進一步取得共識，且勢必會對印度與他國的貿易合作造成一定影響。因此，本文擬透過「印度當局」與「進口業者」兩種不同角度，深入探討系爭法規與「技術性貿易障礙協定」之合致性，並歸納其可能影響及解決方針為何。

¹ *EU-India Labelling Disputes*, EUROPEAN INSTITUTE FOR ASIAN STUDIES, Nov. 6, 2013, available at <http://www.eias.org/asian-news-outlook/eu-india-labelling-disputes> (last visited Apr. 9, 2014).

² *Report from The Commission to the European Council Trade and Investment Barriers Report 2014*, at 10, COM(2014) 153 final.

³ Arijit Barman, Soma Das & Ratna Bhushan, *Dispute over labelling norms: Imported chocolates rotting in warehouses across India this Diwali*, THE ECONOMIC TIMES, Nov. 2, 2013, available at http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-11-02/news/43611397_1_fssai-indian-food-new-labelling-norms (last visited Apr. 9, 2014).

系爭食品安全與標準法之相關規定

首先，FSSAI 的執法依據係為 2006 年法案（已於 2011 年生效），此法案主要是對食品安全及標準訂定原則規範，而透過該法案第 92 條第 2 項第 k 款⁴的授權，FSSAI 可對同法第 23 條的食品包裝及標示規定制定更詳細的規範⁵，因而產生了 2011 年食品安全與標準細則（Food Safety and Standards Regulations, 2011，以下稱 2011 年細則）第二章中與包裝和標示相關的規定，此細則也已在 2011 年 8 月 5 日生效。另外，FSSAI 更於 2012 年公布了標示細則草案（Draft Regulation on Labelling Claims，以下簡稱 2012 草案）對食品標示做更具體規定，不過目前正式版本尚待 FSSAI 公布後始生效。由上述關係可知，2006 法案性質上應屬「法律」位階，並授權行政機關（即 FSSAI）制定屬於「行政命令」位階的 2011 年細則及 2012 草案。

承上，FSSAI 禁止進口食品通關的法律依據應是 2006 法案中第 23 條之規定，其主要係規範「食品標示不得刊載錯誤或易造成誤導消費者之資訊」，然條文內容中未特別說明標示方式。惟若再根據同法第二章第 3 條第 1 項第 z 款對於「標示 (label)」之定義，可觀察到條文用語並未將標示方式侷限在印製 (printed) 上，亦包括圖示 (graphic)、蓋章 (stamped) 或黏貼 (attached to) 等形式，似可認為標籤 (sticker) 形式於法相容⁶。然若再進一步檢視 2011 細則之規定，第 2.3 條第 1 項中對於標示方式 (manner of declaration) 的用語僅剩下書寫 (written)、印製 (printed) 及圖示 (graphic)，已不見上述與標籤相關的黏貼 (attached to) 方式，且觀察整部細則中關於標示相關資訊的方式，皆規定以印製 (printed) 方式呈現，似可認為 2011 細則在對於 2006 法案做更詳細闡釋時，將食品標示可呈現的方式加以限縮，而不包含使用標籤⁷。另外需說明的是，2012 草案在第 4.5

⁴ Food Safety and Standards Act, 2006, art. 92: "... (2) In particular, and without prejudice to the generality of the foregoing power, such regulations may provide for all or any of the following matters, namely: ... (k) the manner of marking and labelling of foods under section 23.... "

⁵ Food Safety and Standards Act, 2006, art. 23: "(1) No person shall manufacture, distribute, sell or expose for sale or despatch or deliver to any agent or broker for the purpose of sale, any packaged food products which are not marked and labelled in the manner as may be specified by regulations: Provided that the labels shall not contain any statement, claim, design or device which is false or misleading in any particular concerning the food products contained in the package or concerning the quantity or the nutritive value implying medicinal or therapeutic claims or in relation to the place of origin of the said food products. (2) Every food business operator shall ensure that the labelling and presentation of food, including their shape, appearance or packaging, the packaging materials used, the manner in which they are arranged and the setting in which they are displayed, and the information which is made available about them through whatever medium, does not mislead." consumers. "

⁶ Food Safety and Standards Act, 2006, art. 3: "(1) In this Act, unless the context otherwise requires, ... (z) "label" means any tag, brand, mark, pictorial or other descriptive matter, written, printed, stencilled, marked, embossed, graphic, perforated, stamped or impressed on or attached to container, cover, lid or crown of any food package and includes a product insert.... "

⁷ Food Safety and Standards Regulations, 2011, art. 2.3: "... 1. Any information or pictorial device written, printed, or graphic matter may be displayed in the label provided that it is not in conflict with the requirements of these Regulations.... "

條中，對於「進口食品」使用標籤 (Use of Stickers) 的時機再加以說明：其規定只有在事先未加以印製的情況下，可用標籤呈現進口商名字和地址、製造日期及素食或非素食食品圖示⁸，但目前該細則尚未正式公布生效。

綜上，可以觀察到 2011 細則和 2012 草案於解釋食品標示使用時，對於 2006 法案中關於標示方式的態樣加以限縮，似乎使得使用標籤者落入非合法領域，但因目前對於標籤使用時機規範較清楚的 2012 草案尚未生效，使得條文的解釋產生歧異。因此，如何去解釋 2006 法案中的標示呈現形式，與 2011 細則中關於印製 (printed) 的定義，便是這次爭議的重點。

TBT 協定之「技術規章」

根據技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade，以下簡稱 TBT 協定) 附件 1 第 1 項，所謂的「技術規章」係指規定產品特性、或其相關製程及製造方法，且其要求強制遵守之文件；其亦得包括或純粹處理適用於產品、製成或製造方法之特殊用語、符號、包裝、標記或標示之要求⁹。換言之，技術規章需具備以下三項要件：規範一項或數項產品特性、必須適用於可得特定之產品及以強制或具拘束力之方式規範產品。

針對第一個要件，所謂的「產品特性」包括兩類：其一為「產品固有之特徵」，即任何客觀上可特定之產品特徵、品質、屬性或其他產品可區別之標記，可能與產品組成、大小、形狀、顏色、質地、硬度、易燃性、傳導性、密度或黏性相關。其二為「產品相關之特性」，即產品之辨認方法、呈現及外觀等。本案系爭 2006 法案及其相關法規 (即 2011 細則與 2012 草案)，皆是針對食品的特殊用語、符號、包裝標記或標示等制定規範，屬於前述產品特性之範疇。故本案系爭「食品安全與標準法」不論是從法案名稱用語或者條文內容觀之，應可認為符合此項要件。

針對第二個要件，根據歐體石綿案中上訴機構之見解，所謂的「可得特定」係指文件需適用在一項或者一組 (即某特定種類) 產品上，但不要求明文提及¹⁰。本案系爭 2006 法案及相關法規即是針對「食品類」產品進行規範，且法案名稱上亦明文規定，因此當然符合此要件。

⁸ Draft Regulation on Labelling Claims, art. 4.5: "...(ii)...Stickers may only be permitted for making declarations (if not preprinted) regarding name and address of the importer, date of manufacturing and / or packing and veg / non veg logo...."

⁹ TBT Agreement Annex 1.1: "Technical regulation: Document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method...."

¹⁰ Appellate Body Report, *EC-Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos*, ¶ 70.

針對第三個要件，本案系爭 2006 法案與相關法規對於未符合條文要求者，設有罰金規定或者實施禁止進口措施等強制性規範，應可認該法規對食品相關業者而言具一定拘束力，而具有強制性。

綜上，本案系爭 2006 法案與相關法規應屬 TBT 協定附件 1 第 1 項之「技術規章」，而須受到 TBT 協定規範，故以下將就系爭法規與 TBT 協定之合致性進行討論。

TBT 協定第 2.1 條

TBT 協定第 2.1 條規定，會員應確保就關於技術規章之事項，由任何其他會員領域進口之產品，應被賦予不低於其所賦予本國同類產品以及源自任何其他國家之同類產品之待遇¹¹。依此規定，「不歧視原則」下的最惠國待遇與國民待遇皆當然適用於技術規章，且根據 TBT 協定之前言，各會員國雖有權保護國民生命健康，但該等措施之適用不得對相同情況下之不同國家造成專斷或無正當理由之歧視，或造成隱藏性貿易限制¹²。又根據美國鮭魚案中上訴機構之見解，系爭措施是否違反「不歧視原則」須檢視以下兩點¹³：一、系爭措施是否改變市場中進口產品與國內同類產品或進口產品與第三國同類產品的競爭關係，而使他國進口產品受損；二、系爭措施造成進口產品之損害，是否源自於合法規範的管制區別 (legitimate regulatory distinction)，還是反映對他國產品之歧視，分述如下：

一、關於系爭措施是否改變市場競爭關係：

本案中，食品標示使用標籤係為一長久商業習慣¹⁴，因為標籤相較於其他標示形式，製作上較簡便且易修改內容，進口商可因應不同國家的食品規範去做不同版本的食品標示標籤。惟今若依照 FSSAI 之解釋方法，以 2011 細則限縮之規定去解釋 2006 法案的話，進口商為符合系爭法規不可避免地需另外添購設備來印製食品標示，此舉不但可能增加進口商生產成本，且因製作上較不容易修改，亦有可能提高技術上執行難度。故即便法條中並未明文將國內外業者區分做不同規定，仍可能對進口商的生產成本造成影響，而間接改變其在印度境內市場的競爭關係。

二、系爭措施造成的損害，係源自合法規範的管制區別，抑或是對進口食品

¹¹ TBT Agreement, art.2.1: "Members shall ensure that in respect of technical regulations, products imported from the territory of any Member shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin and to like products originating in any other country."

¹² 前言第 6 段、第 7 段。

¹³ 張凱媛，從美國鮭魚案 II 上訴機構判決看 TBT 協定第 2.1 條及 2.2 條之解釋，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，134 期，頁 13-14，網址：

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no134/3.pdf>。(最後瀏覽日：2014 年 4 月 9 日)

¹⁴ *Supra* note 3.

之歧視：

首先 FSSAI 應先證明該要求係基於合法管制差異，並證明對進口食品的負面影響係源於該合法管制差異，而非對進口食品之歧視。根據 FSSAI 之主張，系爭法規之制定主要係為加強保護其境內國民之生命健康，蓋觀察長久以來食品標籤的標示情形，標籤除在運送過程易模糊脫落外，亦常發生一食品上附有多張內容矛盾的標籤等現象¹⁵，FSSAI 認為這樣的現象說明若繼續允許使用標籤，會存有生產者意圖規避法律的空間，而可能對其境內人民產生危害，故在 2011 細則可發現其將標示方式做進一步限縮，規定需以較不容易脫落及修改的印製方式呈現食品相關資訊。此外，從 2012 草案中亦可發現，FSSAI 似允許特定事項（如進口商名字及地址、素食及非素食標記等）可以標籤形式呈現，並非全面性強制以印製方式呈現食品資訊。綜上觀之，似可認為 FSSAI 對於食品標示方式之要求，實際上係為達成 TBT 肯認之目的（即保護境內國民生命健康），而為一合法管制，加上目前已生效之法規（即 2006 法案與 2011 細則）並未區分國內外業者制定不同規範，進口食品業者若欲主張其受到之待遇具有武斷且恣意的歧視，似較難成立。

惟須注意的是，由於此次爭議有極大部分係著重在於法條之解釋上，目前 2011 細則僅將可能解釋為標籤的用語刪除（即不再出現「attached to」的字眼），並未明文禁止標籤之使用，法規解釋上的確存在如進口商所說的模糊地帶。且若未來 2012 草案生效，其特別針對進口商規定標籤使用時機的條文內容，可能會形成「法律上歧視」，因其對於國內業者並未如此規定。

因此，本文認為若欲解決目前法規解釋歧異之問題，勢必須對 2011 細則或 2012 草案進行修改，闡明是否禁止標籤使用，或者標籤可使用之特定時機。此外，條文文字上除了不區分國內外業者規範，實質上亦需考量國內外業者的生產技術差異以避免事實上歧視，才是根本解決之道。

TBT 協定第 2.2 條

TBT 協定第 2.2 條規定，會員應確保技術規章之草擬過程、通過及適用，其目的及效果均不造成國際貿易之不必要障礙。其進一步規定技術規章造成之限制效果，不應超過實現合法目的所必要，且應將無法實現合法目的可能產生之風險納入考慮，並特別提出以下若干得以正當化貿易障礙之合法目的：國家安全需求；詐欺行為防止；保護人類之健康或安全、動物或職務之生命或健康；及保護環境。另外，於評估合法目的可能產生之風險時，相關考慮因素可為：當時可獲得之科

¹⁵ *Supra* note 1.

學或技術上資訊、相關製程科技，或產品預計最終用途¹⁶。

根據美國鮪魚案中上訴機構之見解，系爭措施是否違反 TBT 第 2.2 條有以下三點須分析：一、系爭措施達成合法目的之程度；二、系爭措施貿易限制性程度；三、未達成該合法目的所可能產生之風險和結果¹⁷，分述如下：

一、系爭措施達成合法目的之程度

本文中，2006 法案及相關法規關於食品標示方式之要求，係為保護印度人民之生命健康而設，蓋相對於以印製方式呈現標示，以標籤呈現較易脫落，更常含有重複張貼而內容矛盾之資訊，導致影響食品消費者於消費時之辨別，故應可認 2006 法案及相關法規對於食品標示方式之要求符合上述 TBT 第 2.2 條規定之合法目的。

二、系爭措施的貿易限制性程度

針對此點，需討論的係「是否存在貿易限制性較小之措施可供 FSSAI 實施」。觀察 FSSAI 之主張及目前食品標示技術的發展，似未有一方法能有效解決標籤於運送時易脫落或者張貼內容容易塗改之問題，且由於印度境內人民有絕大部分茹素¹⁸，食品成分內容對於該國消費者十分重要，應可認 2011 細則限縮 2006 法案中關於標示方式之使用，有其正當性。再者，從 2012 法案觀之，其似乎非全面性禁止標籤使用，並容許特定情況下仍可使用標籤，應可認系爭法規已將貿易限制性的影響範圍限制在一定狀況下，故不存在一貿易限制性較小之措施而有違反之問題。

三、未達成該合法目的所可能產生之風險和結果

根據 FSSAI 之主張，食品於運送過程中標籤常脫落或者重複黏貼，以致重要資訊無法清楚辨識，但於此主張下並未見到官方有針對此情形作相關數據調查以及損益評估，似難認其已進行嚴謹風險評估後，才制定相關法規去限制標籤之使用，故可能會違反 TBT 協定第 2.2 條之規定。

¹⁶ TBT Agreement, art.2.2: “Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, inter alia: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products.”

¹⁷ 張凱媛，從美國鮪魚案 II 上訴機構判決看 TBT 協定第 2.1 條及 2.2 條之解釋，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，134 期，頁 16，網址：

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no134/3.pdf>。(最後瀏覽日：2014 年 4 月 9 日)

¹⁸ *Supra* note 1.

因此，本文認為系爭法規若欲符合第 2.2 條之規定，FSSAI 應再提出更多相關之數據調查或科學報告，強化其主張技術上沒有貿易限制性較小之措施之論述，並輔以相關風險評估證明系爭措施有其必要性，否則似難以避免 TBT 協定 2.2 條之違反。

結論

綜上所述，本案系爭 2006 法案及其相關法規，係屬 TBT 協定下之技術規章。針對 TBT 協定第 2.1 條的部分，本文認為若欲解決目前法規解釋歧異之問題，勢必須對 2011 細則或 2012 草案進行修改，闡明是否禁止標籤使用，或者標籤可使用之特定時機。此外，條文文字上除了不區分國內外業者規範，實質上亦需考量國內外業者的生產技術差異以避免事實上歧視，才是解決目前僵局之道。又針對 TBT 協定第 2.2 條的部分，本文認為系爭法規若欲符合第 2.2 條之規定，FSSAI 應再提出更多相關之數據調查或科學報告，強化其主張技術上沒有貿易限制性較小之措施之論述，並輔以相關風險評估證明系爭措施有其必要性，否則可能會造成 TBT 協定 2.2 條之違反。

另外，由於此爭議從去年延宕至今仍懸而未決，一定程度上也將影響印度與歐盟或其他各國的自由貿易協定談判，甚至有可能須提交到世界貿易組織下的爭端解決組織審理，進而更加耗時耗財。因此，雙方如何在雙邊談判場域上斡旋並達成共識，或者透過其他管道解決此爭議，未來仍存在微妙之變化。