

試析歐盟海豹案之後續發展

施虹妤

歐盟委員會 (European Commission) 於今 (2015) 年 2 月 6 日通過一項修改草案¹，修正歐盟海豹案 (*European Communities—Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*) 之歐盟海豹禁令² (EU Seal Regime³)。該項禁令中之原住民例外 (Inuit or indigenous communities exception，簡稱 IC 例外) 違反一九九四年關稅及貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade，以下稱 GATT1994) 第 1.1 條最惠國待遇原則⁴，而海洋資源永續管理例外 (marine resource management exception，簡稱 MRM 例外) 則違反同法第 3.4 條國民待遇原則⁵。惟即便歐盟海豹禁令整體 (as a whole)⁶ 得援引 GATT1994 第 20 條 (a)

¹ European Commission, Environment, *Trade in seal products*, available at http://ec.europa.eu/environment/biodiversity/animal_welfare/seals/seal_hunting.htm (last visited Apr. 22, 2015).

² 本案系爭措施為歐盟議會頒布之第 1007/2009 號法令，以及為補充該法令第 3 條規定所制定之第 737/2010 號法令，期盼能藉此達到禁止海豹產品流通於歐盟市場之目的，以降低海豹在狩獵過程中遭受不人道的對待。惟若符合以下三項例外，該海豹產品則能例外地在歐盟的市場上銷售。該三項例外分別為：一為因紐特民族 (Inuit) 或其他原住民群落 (indigenous communities) 依據傳統狩獵方法，並基於生計目的而獵殺海豹所獲之產品 (IC exception)；二為旅客及其親屬基於個人使用目的，非基於商業之營利目的及非經常性進口海豹之副產品 (by-products) (Travellers exception，簡稱旅者例外)；三為獵捕海豹者係依循海洋資源永續管理 (marine resource management) 為立法目的之國內法而獵殺海豹者，且獲得的海豹產品得基於非商業營利目的在市場上流通 (MRM exception)；參見戴心梅，加拿大就歐盟限制海豹產品案向 WTO 請求成立小組，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，116 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no116/1.pdf> (最後瀏覽日：2015 年 4 月 23 日)。

³ Council Regulation (EC) No. 1007/2009, of 16 September 2009 on trade in seal products, 2009 O.J. (L 286), available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/november/tradoc_145264.pdf (last visited Apr. 22, 2015); Commission Regulation (EC) No. 737/2010, of 10 August 2010 laying down detail rules for the implementation of Regulation (EC) No. 1007/2009 of the European Parliament and of the Council on trade in seal products, 2010 O.J. (L 216), available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:216:0001:0010:EN:PDF> (last visited Apr. 22, 2015).

⁴ IC 例外之條款內容看似中立 (origin-neutral)，然實際上僅來自於格陵蘭島 (Greenland) 原住民具適用資格，加拿大與挪威之原住民並未被授予立即且無條件地進入歐盟市場進入之優惠 (advantage)，故違反 GATT 1994 第 1.1 條最惠國待遇原則；see Appellate Body Report, *European Communities —Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, ¶¶ 5.95-5.96, WT/DS400/R, WT/DS401/R (Apr. 20, 2015).

⁵ MRM 例外則因該例外條款大量排除來自加拿大與挪威之海豹產品，然歐盟境內之同類產品 (like product) 幾乎皆能藉由該例外條款進而歐盟市場並流通，且在市場上該海豹產品難以與系基於商業目的之海豹產品加以區別，故給予加拿大與挪威受到較差待遇，違反同法第 3.4 條國民待遇原則；see Appellate Body Report, *EC — Seal Products*, ¶¶ 5.116-5.117.

⁶ 上訴機構認為，海豹禁令條文與三項例外有密不可分的關係，因此不能僅以三項例外審查是否具有合法性，而需對海豹禁令 (ban) 和例外 (exception) 視為一體審查；see Appellate Body Report, *EC — Seal Products*, ¶ 2.155.

款保護公共道德之理由⁷加以暫時正當化，但小組與上訴機構皆認為系爭措施無法通過該條前言之審查，故歐盟修改違法之部分，期盼能回應上訴機構之判決內容⁸，並履行敗訴國之義務。

由上述可知，本案中，雖然歐盟基於保護動物福利所制定之海豹禁令與 GATT 1994 第 20 條保護公共道德目的相符，但小組與上訴機構仍認為無法通過 GATT 1994 第 20 條前言之審查，違反不歧視原則。惟上訴機構否認小組對於 GATT 1994 第 20 條前言之法律審查，是以本案上訴機構如何闡釋該法律要件，具釐清之必要，且此亦有助於檢視歐盟修正草案是否為實質上之修改。故以下將先說明上訴機構對 GATT 1994 第 20 條前言之闡述，進而檢視歐盟的修正草案是否能符合上訴機構判決之結果，最後輔以利害關係人與動物保護團體之評論，並作一結論。

GATT 1994 第 20 條前言之闡釋

GATT 1994 第 20 條為一般例外原則，目的係為使違法的措施被正當化的同時，亦未造成專斷或不合理的歧視 (arbitrary or unjustifiable discrimination)，並防止隱蔽性貿易限制的發生。採取的檢視的方式為兩階段測試 (Two-tier Test)，即當被控訴方依據該條提出抗辯時，其必須先符合個別的例外條款後，再通過該條前言之檢視，始能將違法的措施正當化⁹。在第一階段的測試中，小組認為符合 (a) 款屬於保護公共道德所必要者，上訴機構亦支持該見解；惟小組於第二階段檢視例外條款是否構成專斷或不合理的歧視時，認為得藉由 TBT 協定第 2.1 條「是否源自於正當管制區分 (legitimate regulatory distinction)」加以判別¹⁰，此與 GATT 1994 第 20 條前言不歧視原則的概念具共通性，然上訴機構否定該闡釋，並自行完成該條前言之審查¹¹。

(一) TBT 協定第 2.1 條與 GATT 1994 第 20 條前言不歧視原則之關係

上訴機構認為，小組必須先詳細解釋為何 TBT 協定對於 GATT 1994 前言是「相關且可適用 (relevant and applicable)」。上訴機構承認兩者在「對於相同情況之兩國不得造成專斷或不合理之歧視」、不得造成「隱蔽性貿易障礙」之法律

⁷ 李宜芳、劉盈君，「公共道德」作為動物保育措施合法目的之探討—以海豹案於 TBT 協定 2.2 條之詮釋為核心，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，157 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no157/3.pdf> (最後瀏覽日：2015 年 4 月 20 日)。

⁸ 該履行期限為 2015 年 10 月 18 日止；WTO dispute settlement, *European Communities — Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, Reasonable period of time, available at https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds400_e.htm (last visited Apr. 20, 2015).

⁹ 林彩瑜，WTO 制度與實務，世界貿易組織法律研究 (三)，頁 143-144，2013 年。

¹⁰ Panel Report, *EC — Seal Products*, ¶ 7.649.

¹¹ Appellate Body Report, *EC — Seal Products*, ¶¶ 5.310-5.313.

概念上，存在相似 (parallels) 的規定¹²，但兩者於法律標準、功能與範圍方面存在極大的差異¹³。

亦即，TBT 協定第 2.1 條須檢視對進口產品所造成的負面影響是否源於正當的管制區分，換而言之，僅審查技術性法規 (technical regulations) 所造成之負面影響是否源於正當的區分，而非判斷是否對進口商品造成歧視；相較之下，GATT 1994 第 20 條前言則檢視系爭措施否對相同條件下之不同國家造成專斷或不合理的歧視。其功能主要是使一會員在違反 GATT 1994 法條時，若對其他會員的權利造成實質侵害，則該被控方得援引協定第 20 條各款正當化其行為，並藉由該條前言平衡各會員間之權利¹⁴，因此上訴機構認為小組誤將 GATT 1994 第 20 條前言與 TBT 協定 2.1 條之不歧視原則混為一談¹⁵。

(二) 上訴機構對本案之涵攝

在指出正確的法律適用後，上訴機構便進行法律涵攝。上訴機構認為，動物福利的考量不因海豹產品係的來源地、獵人之身分與獵殺海豹之目的而不同，故認為在格陵蘭島、加拿大與挪威之海豹獵殺具相同情況¹⁶。且 GATT 1994 第 1.1 條與同法第 20 條前言皆須審查是否構成歧視，則既然已確認 IC 例外違反同法第 1.1 條之國民待遇而造成歧視，且兩造對此亦不爭執，故上訴機構直接進行下一步的法律分析，藉由檢視歧視與系爭措施之客觀目的是否存在合理關係 (rational relationship) 與其他相關的事實，檢視歐盟海豹禁令是否構成專斷或不合理的歧視¹⁷。

上訴機構認為，以海豹禁令的公共道德 (歐盟民眾關心動物福利) 為核心¹⁸，觀察該禁令之執行法規 (Implementing Regulation) 第 3.1 (b)¹⁹、(c)²⁰ 條有關 IC 例外之適用標準可以得知，獵殺之海豹產品，其使用、消費或持有至少「部分 (partly)」必須基於原住民之傳統、並對原住民「維持生計 (subsistence)」有貢獻。然現今原住民獵殺海豹亦存在基於商業利益而非維持原住民之傳統；且如何定義「部分」、其比較基準為何，判斷標準相當模糊²¹。且即便歐盟海豹禁令

¹² Appellate Body Report, *EC – Seal Products*, ¶ 5.310.

¹³ Appellate Body Report, *EC – Seal Products*, ¶ 5.311.

¹⁴ Appellate Body Report, *EC – Seal Products*, ¶ 5.311.

¹⁵ Appellate Body Report, *EC – Seal Products*, ¶ 5.313.

¹⁶ Appellate Body Report, *EC – Seal Products*, ¶ 5.317.

¹⁷ Appellate Body Report, *EC – Seal Products*, ¶¶ 5.318, 321.

¹⁸ 上訴機構討論海豹禁令是否符合 GATT 1994 第 20 條前言時須整體考量，故並未特別區分 IC 例外與 MRM 例外審查。惟由於 IC 例外爭議較大，故上訴機構報告在此著墨較多。

¹⁹ Regulation (EC) No 737/2010, art.3.1(b): “seal hunts the products of which are at least partly used, consumed or processed within the communities according to their traditions.”

²⁰ Regulation (EC) No 737/2010, art. 3.1(c): “seal hunts which contribute to the subsistence of the community.”

²¹ Appellate Body Report, *EC – Seal Products*, ¶¶ 5.322-5.325.

之執行法規第 6 條設有獨立第三方審查之規定，但在判斷標準模糊的情況下，勢必存有操作的空間，且可能在某些情況下造成過多負擔²²。故不論是基於商業目或 IC 例外所獵殺之海豹，抑或事實上對僅有格陵蘭島之原住民得適用 IC 例外，皆構成專斷或不合理的歧視，違反 GATT 1994 第 20 條前言²³。

歐盟修正草案

對於上訴機構之判定，歐盟表示願意修改被宣告違反的兩項措施。在其公布的修改草案聲明稿中，歐盟清楚表明刪除 MRM 例外。因歐盟認為，MRM 例外係基於保護海洋資源永續管理之目的，然在市場上無法與商業獵捕區別，是以不能正當化其差別待遇，故在該次修正後的第 3 條市場流通情況的內容中，已不存在 MRM 例外之條文；而對於 IC 例外，因涉及原住民傳統文化與生計考量，故歐盟仍予以保留，並且就上訴機構指出構成專斷或不合理歧視的部分進行修正，期盼能同時達到保護原住民利益與保護動物福利之目的²⁴。因此，以下將針對 IC 例外的草案條文內容加以分析，判斷該項草案是否實質上改變 IC 例外的適用標準，以符合上訴機構見解，並比較該項例外在新舊法中的差異性。

有關第 3.1 條中的 IC 例外，於歐盟頒布之第 1007/2009 號法令（舊法）中，僅簡要規定因紐特人與其他的原住民群落，基於維持生計目的而獵殺海豹所得之海豹產品，得在市場上流通²⁵；在第 737/2010 號法令（舊法）中，針對第 3.1 條規定細部之執行法規：「源自於因紐特人或其他原住民之海豹產品，僅在符合以下所有條件時，始得在歐盟的市場流通：(a) 海豹獵殺係由在群落和地理區域內具有獵殺海豹傳統之因紐特人或其他原住民；(b) 海豹產品至少『部分』是基於該群落之傳統所使用、消費或持有；(c) 海豹狩獵係基於『維持生計』之目的²⁶。」

反觀對第 1007/2009 號法令進行修改之修正草案²⁷，在 IC 例外明確列出三款限制規定，並且全部符合者始有資格適用該項例外條款：「(a) 係由原住民社區以傳統的方式狩獵；(b) 該狩獵係為維持原住民群落之生計，而『非基於商業目

²² Appellate Body Report, *EC – Seal Products*, ¶¶ 5.324-5.327

²³ Appellate Body Report, *EC – Seal Products*, ¶5.333.

²⁴ *Commission proposes adjustments to trade in seal products*, EUROPEAN COMMISSION, Feb. 6, 2015, available at http://ec.europa.eu/environment/biodiversity/animal_welfare/seals/pdf/trade_seal_products.pdf (last visited Apr. 20, 2015).

²⁵ Commission Regulation (EC) No. 737/2010, of 10 August 2010 laying down detail rules for the implementation of Regulation (EC) No. 1007/2009 of the European Parliament and of the Council on trade in seal products, 2010 O.J. (L 216), available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:216:0001:0010:EN:PDF> (last visited Apr. 20, 2015).

²⁶ *Id.*

²⁷ 雖然該草案並未指出對第 737/2010 號法令之海豹禁令子法進行修正，既然其屬於第 1007/2009 號法令之子法，則該子法有關 IC 例外之部分，將因其母法第 3.1 (a) 條被草案第 3 條取代而失其附麗。

的』；(c) 該狩獵的行為必須減少在狩獵過程中海豹所遭受的『痛苦、苦難、恐懼或其他形式的苦楚』，在可能的範圍內 (extent possible) 與原住民傳統的生活方式和維持生計所需一同考量」²⁸；該草案第 3.5 條亦規定，若發現流通在歐盟市場之海豹產品係基於商業目的 (亦包含 IC 例外之情況)，歐盟執委會 (Commission) 有權限制該商品之數量；此外，同法第 3.6 條更規定，歐盟執委會應發布技術指導通知 (technical guidance notes)，並依照海關稅制 (Combined Nomenclature) 列出涵蓋在第 3 條範圍下之關稅編號²⁹，以明確界定能在歐盟市場上流通的產品。

觀察上述新舊法案可以得知，歐盟對於 IC 例外須具備因紐特人或其他原住民身分、基於其傳統而獵殺之要求並未改變，然於草案第 3.1 條 (b) 款中新增「禁止基於商業目的」獵殺之要件，且 (c) 款也要求在狩獵的過程中需將「動物福利」納入考量。故上訴機構對於子法第 3 條 (b) 款「海豹產品至少『部分』是基於該群落之傳統所使用、消費或持有」之質疑應已不存在。然而，即便適用 IC 例外之範圍已限縮，並回應當初制定海豹禁令之宗旨，惟對於何謂基於「維持生計」之目的、是否有客觀的判斷標準，仍未予以明確的界定。雖然歐盟之修正草案表示將於未來制定有關例外條款的細部法規 (rules)³⁰，惟實際上如何實踐，在未來仍可能引起進一步的爭議。

各界回應

由於歐盟所提出之修正草案係為了提高海豹之福祉，亦更細緻定義何謂原住民例外，是以不論是控訴方或是國際民間團體，大多數皆給予正面的肯定。如加拿大官方發表一份聯合聲明³¹，基於海豹狩獵對原住民群落不僅是文化與傳統的表徵，更是原住民的生活必需品、經濟的來源，認同該草案消除對不同國家原住民之差別待遇。同時，歐盟與加拿大雙方亦表示願在此方面共同合作，並由專家對原住民生活進行調查，以確保所制定適當的法律能夠在原住民生計、傳統保護與動物福利間取得平衡，並制定有效的認證系統³²。

²⁸ *Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council amending Regulation (EC) No 1007/2009 on trade in seal products*, at 6, 2015/2008 (COD), available at <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20150045.do> (last visited Apr. 20, 2015).

²⁹ *Id.* at 6-7.

³⁰ “The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 4a in order to lay down detailed rules for the placing on the market of seal products in accordance with paragraphs 1 and 2.”; see *Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council amending Regulation (EC) No 1007/2009 on trade in seal products*, at 6, 2015/2008 (COD), available at <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20150045.do> (last visited Apr. 20, 2015).

³¹ *Joint Statement by Canada and the European Union on Access to the European Union of Seal Products from Indigenous Communities of Canada*, GOVERNMENT OF CANADA, Foreign Affairs, Trade and Development Canada, available at http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/statement_declaration.aspx?lang=eng (last visited Apr. 20, 2015).

³² *Canada Pursues Expanded Access and Opportunities in European Markets for Indigenous Sealers*,

而因先前歐盟海豹禁令受到影響之加拿大因紐特人，其全國因紐特組織 (Canada's National Inuit Organization)³³對於該草案仍保有 IC 例外條款並排除實際上的歧視，使海豹商品能繼續作為維持因紐特人經濟來源的結果表示欣慰。惟該組織的首長 (president) 強調，歐盟與加拿大雙方應盡速研擬有關因紐特人之海豹產品市場進入之計畫與制度，並應使因紐特人直接參與該制定過程，以確保規範符合原住民的實質利益。同時，該組織亦表示，不僅僅是加拿大之因紐特人，其他地區具相同傳統之原住民亦應受到該條款之保護³⁴。

在動物保護團體方面，國際動物權益基金會 (International Fund for Animal Welfare, IFAW) 表示原住民獵殺與商業獵殺存在很大的差異³⁵，因此 IFAW 並不反對原住民基於非商業目的進行海豹獵殺，但堅持政府不得刻意模糊兩者區別，以原住民維生捕獵之名隱藏其殘忍、浪費的大規模的商業屠殺。故對於該草案之修改方向，該團體之歐盟區的總理 (Director) 表示，此舉不僅保障海豹之動物福利，亦反映了歐洲人對於動物權益之關注³⁶。而國際人道協會 (Humane Society International, HIS) 亦讚賞歐盟此次的修法行為，認為該修正草案仍禁止基於商業目的之海豹產品在歐盟的市場上流通，並未放寬例外條款之適用或使加拿大基於商業目的獵殺之海豹產品得以進入歐盟市場，而是採取較嚴格之標準，值得肯定³⁷。

結論

GOVERNMENT OF CANADA, Foreign Affairs, Trade and Development Canada, available at <http://www.international.gc.ca/media/arctic-arctique/news-communications/2014/10/09a.aspx?lang=eng> (last visited Apr. 20, 2015).

³³ 亦稱為 Inuit Tapiriit Kanatami (ITK)，前身為 Inuit Tapirisat of Canada，是由將近 60,000 位居住在 53 個社區的因紐特人所組成的全國發言組織，橫跨 Inuvialuit Settlement Region (西北地區)、努納武特地區、努納維克 (北魁北克)、Nunatsiavut (北拉布拉多) 地區，以上統稱 Inuit Nunangat。目的係為促進及爭取因紐特人的各分面的權利與利益；see *About ITK, INUIT TAPIRIIT KANATAMI*, available at <https://www.itk.ca/about-itk> (last visited Apr. 23, 2015).

³⁴ *National Inuit Leader Responds: EU Seal Markets*, INUIT TAPIRISAT OF CANADA, available at <https://www.itk.ca/media/media-release/national-inuit-leader-responds-eu-seal-markets> (last visited Apr. 20, 2015).

³⁵ 以加拿大北極地區的因紐特人為例，其僅在夏季捕殺不超過 1,000 之琴海豹，且大多數是成年海豹；然加拿大的商業獵殺在幾個月前就進行，並且因為競爭激烈的商業壓力，因此獵殺海豹時更講究速度，不在乎人道獵殺，甚至獵殺出生還不足三個月之琴海豹；see *Aboriginal seal hunts*, INTERNATIONAL FUND FOR ANIMAL WELFARE, <http://www.ifaw.org/canada/our-work/seals/aboriginal-seal-hunts> (last visited Apr. 20, 2015); *Why commercial sealing is cruel*, INTERNATIONAL FUND FOR ANIMAL WELFARE, available at <http://www.ifaw.org/canada/our-work/seals/why-commercial-sealing-cruel> (last visited Apr. 20, 2015).

³⁶ *EU Commission releases amended EU seal products regulations*, INTERNATIONAL FUND FOR ANIMAL WELFARE, available at <http://www.ifaw.org/international/node/102858> (last visited Apr. 20, 2015).

³⁷ *Animal Welfare Triumphs as European Commission Proposes Strengthening the EU Ban on Cruel Seal Product Trade*, HUMANE SOCIETY INTERNATIONAL, available at <http://www.hsi.org/world/canada/news/releases/2015/02/european-commission-proposal-strengthens-eu-seal-product-trade-ban-020615.html> (last visited Apr. 20, 2015).

綜上所述，基於商業目的所進行之海豹獵殺與藉由 IC 例外所提供之海豹商品，兩者間存在本質上的差異；且本次修正草案更細緻化規定 IC 例外之資格，加上海豹禁令本即排除商業獵殺，故各界表示認可並不意外。惟只要海豹市場有利可圖，基於商業目的所進行之海豹獵殺仍會存在³⁸，除非政府進行嚴格管制或直接禁止，否則慘忍地海豹獵殺情況仍會持續存在。是以，即便海豹禁令與其修正草案立意良善，但實際上是否能建立一精確之認證程序，防止以 IC 例外之名而實質進行商業目的之海豹獵殺，才是真正的難題。

雖然該修正草案尚未制定出更細部的執行法規，但從歐盟的修改宗旨及與加拿大合作的行為觀之，其確實具有履行 WTO 下敗訴國義務之誠意，不但直接將可能與商業獵殺混淆之 MRM 例外刪除，亦對 IC 例外加上限制非以營利為目的與減輕海豹痛苦之要件，故有關歐盟海豹貿易之爭議似乎可在此告一段落。

³⁸ *Canada's commercial seal hunt 2015: the slaughter begins*, INTERNATIONAL FUND FOR ANIMAL WELFARE, available at <http://www.ifaw.org/united-states/news/canada%E2%80%99s-commercial-seal-hunt> (last visited Apr. 20, 2015).