

墨西哥仍不滿美國第二次修正之海豚標章規則

白茹穗 編譯

摘要

關於美墨海豚安全標章一案，墨西哥仍不滿美國之修正結果，於今（2016）年 3 月 10 日的 DSB 會議上，針對受美國影響之出口（每年 4 億 7,230 萬美金）要求授權報復。對此，美國今（2016）年 3 月 23 日發布一項新規則，將過往僅適用於 ETP 海域內的兩項要求，適用至 ETP 海域外的漁船以補正先前之違法措施，此要求已於當日生效。同時，該新規則也包含另外兩項取得海豚安全標章的新要求，適用於 5 月 21 日起啟航之漁船。其一，在 ETP 海域外捕撈的漁船，該船長須證明其已完成 NMFS 鮪魚追蹤與查證計畫所開設的海豚安全訓練課程；其二，登記在案之美國加工者及進口商必須彙整及保留漁獲相關資料 2 年。DSB 於今年 5 月 9 日的特別會議中，同意針對美國修正之新規則成立履行審查小組，雙方目前正在進行磋商。

（本文取材自：*U.S. Claims Compliance in WTO Tuna Dispute With Second Modified Rule*, INSIDE US TRADE, Vol. 34, No. 12, Mar. 24, 2016.）

經履行審查上訴機構判定美墨海豚安全標章案由美方敗訴後至今，墨西哥仍不滿美國之修正結果，於今（2016）年 3 月 10 日的 DSB 會議上，針對受美國影響之出口（每年 4 億 7,230 萬美金）要求授權報復¹。對此，美國政府於今年 3 月 23 日會銜公布並生效一項新規則（interim final rule）²，聲稱此規則將能補正 WTO 針對其海豚安全標章（dolphin-safe labeling）所做出的不利裁決；同時，反對墨西哥要求的報復程度，雙方遂展開至多 60 日的仲裁程序。

關於雙方之爭議，首先簡述美國鮪魚案之履行審查上訴機構裁決，並檢視美國第二次修正之內容；其次，引述美方對此次修正結果的態度；最後，若美國該次修正仍無法符合要求的情況下，其可能採取的救濟途徑，並作一結論。

履行審查上訴機構之裁決

2015 年 11 月履行審查上訴機構裁決 2013 年「第一次修正」之海豚安全標

¹ WTO, *Second Recourse to Article 21.5 of the DSU by Mexico*, WT / DS381 / 36 (May 19, 2016).

² *Enhanced Document Requirements and Captain Training Requirements To Support Use of the Dolphin Safe Label on Tuna Products*, FEDERAL REGISTER, Mar. 23, 2016, <https://federalregister.gov/a/2016-06450> (last visited May 23, 2016).

章規則³，仍違反技術性貿易障礙協定 (Technical Barriers to Trade Agreement, TBT) 第 2.1 條國民待遇原則⁴，以及關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 第 1.1 條最惠國待遇原則與第 3.4 條國民待遇原則⁵。因該規定使 ETP 海域內的漁船 (多為墨西哥漁船)，相較於其他海域之漁船更難取得海豚安全標章。

美國第二次修正之新規則內容

該新規則係由美國商務部 (Commerce Department)、美國國家海洋及大氣總署 (National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA) 及美國國家海洋漁業局 (National Marine Fisheries Services, NMFS) 會銜發布，此係美國為因應 WTO 的裁決，針對海豚安全標章機制所為之第二次修正。原始規則與 2013 年第一次修正版本均被指謫違反 WTO 規範，因為兩者皆針對位在東熱帶太平洋 (Eastern Tropical Pacific Ocean, ETP) 海域上的特定墨西哥船隻，在海豚安全標章的取得上，相較於其他海域的船隻施加較嚴格的要求。

此新規則藉由將過往僅適用於 ETP 海域內的兩項要求，包含船長須證明捕魚時未傷害海豚、以及在特定情況下須有在船觀察員證明鮪魚係以不傷害海豚的方式捕撈，適用至 ETP 海域外的漁船，以補正先前的遭控違法的海豚安全標章措施。同時，除將上述海豚安全要求擴及於 ETP 海域外，另規範兩項新的要求，以下將分別說明之。

一、確保海豚安全之要求

以保護海豚安全為主要目的之修正規則包含以下兩項：第一，船長須證明「未刻意以圍網或其他漁具來圍捕海豚」，且在佈署漁具時未致海豚「死亡或重傷」。這些要求原先僅適用於特定的魚網，包含墨西哥船隻在 ETP 海域內作業時主要使用的圍網。在 ETP 海域作業的船隻，捕撈鮪魚的方法通常係在海豚周圍設置大型圍網以捕捉和海豚共游的鮪魚群。對於此捕撈方式，地球島嶼研究所國際海洋哺乳動物計畫 (International Marine Mammal Project at the Earth Island Institute) 的副主任 Mark Palmer 在今年 3 月 22 日受訪時表示，與在中部和西部太平洋每年有 100 至 200 隻的海豚溺死相較，ETP 海域內每年就有將近 1000 隻的海豚溺死。

第二項修正則是當該助理署長判定鮪魚與海豚有常態且明顯共游的情況，且

³ 亦即美國於 2013 年所通過的修正法規 (Enhanced Document Requirements to Support Use of the Dolphin Safe Label on Tuna Products, The 2013 Final Rule)。50 C.F.R §§ 216.91, 216.92.

⁴ TBT 第 2.1 條要求會員應確保其技術性法規，對於從任何會員境內所輸入之產品，給與「不低於」對待本國同類產品及來自任何其他國家同類產品之待遇。

⁵ GATT 第 1.1 條要求會員國授予最惠國待遇給所有會員，第 3.4 條則要求會員國提供國民待遇。

鮪魚的捕撈與海豚的死亡或重傷有常態或顯著關聯時，新規則允許 NMFS 的助理署長 (assistant administrator) 要求漁船捕撈時必須有在船觀察員，以證明該漁船係以符合海豚安全標章的方式捕撈鮪魚。根據新規則，NMFS 的助理署長是否提出上述要求，係依據個案認定；然在 ETP 海域內作業之漁船，則必須有在船觀察員證明係在未傷及海豚的情況下捕捉鮪魚。

二、另外兩項新要求

除上述擴大原本確保海豚安全的適用範圍要求外，同時也包含另外兩項取得海豚安全標章的要求⁶。首先，在 ETP 海域外作業之漁船，該船長須證明其已完成 NMFS 鮪魚追蹤與查證計畫 (Tuna Tracking and Verification Programme) 所開設的海豚安全訓練課程。該課程包含辨認海豚、辨認佈署漁具時是否刻意傷及海豚、辨認海豚是否死亡或重傷、以及在卸貨時如何將符合海豚安全標章所捕撈的魚貨與不符合之漁獲分開。

其次，該規範要求「登記在案之美國加工者及進口商」彙整及保留相關資訊 2 年，包含鮪魚或鮪魚製品運輸至美國市場後，在產銷鏈中各個時點的資訊，使 NMFS 易追蹤鮪魚或鮪魚產品至捕獲時的資訊。

美方之態度

Andrew Lurie 律師和 Mark J. Palmer 副主任皆認為，關於確保海豚安全之兩項要求，不太可能適用於 ETP 海域外的漁船，因為海豚和鮪魚僅在 ETP 海域內共遊。因此，相較於在 ETP 海域內捕撈的墨西哥漁船，在 ETP 海域外的漁船仍應受到較不嚴格的要求。此外，當初正是因為在 ETP 海域內的海豚面臨較高的風險，美國才對在該海域作業的漁船加諸更嚴格之要求；但也因為 ETP 海域內外的管制落差，使美國在爭端多解決過程中多次敗訴。因此，兩位皆認為新規範填補了管制落差，若其他海域也存在海豚與鮪魚共游的情況，則適用較嚴格的規範。

人道協會 (Humane Society) 律師 Andrew Lurie 今年在 3 月 22 日受訪時，對於墨西哥認為新規則過於輕率並將持續在 WTO 下控訴，其並不感到意外。因美國的新規則並未降低在 ETP 海域內，墨西哥漁船取得海豚安全標章的要求，不符合墨西哥所希冀的結果。另一方面，美國貿易代表署的代表 Michael Forman 亦於同日的聲明中強調，美國的新規範與先前的 WTO 裁決合致。其表示 NOAA 之規範並未更改在 ETP 海域使用大型圍網 (purse seine) 之漁船取得海豚安全標

⁶ 新規則中的其中兩項新要求，適用於 5 月 21 日起啟航之漁船；Enhanced Document Requirements and Captain Training Requirements To Support Use of the Dolphin Safe Label on Tuna Products, supra note 2; Tracking and Verification Program, NOAA FISHERIES, Apr. 28, 2016, <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/dolphinsafe/> (last visited May 23, 2016).

章之要求；相反地，新規則提高對其他海域的鮪魚產品要求，直接回應上訴機構的裁決內容，該修正消除原始規則對各海域漁船的管制差異。

美國可能採取的法律途徑

儘管美國主張該次修正已符合 WTO 之要求，但墨西哥仍不滿意此結果。若墨西哥基於 WTO 的仲裁結果對美國採取報復，根據 WTO 之規範，美國可尋求以下兩項法律途徑。其一，美國得要求在同一案件下成立第二次履行審查小組，主張修正的新規則已符合 WTO 之義務，因此墨西哥不得報復。抑或，美國提起新的爭端，控訴任何墨西哥可能施加的報復性關稅已違反其在 WTO 之義務。

結論

新規則關於確保海豚安全之要求，已於該規則今年 3 月 23 日公告當日即生效；而另外兩項新要求，在經過 30 日的公眾評議後，已於 5 月 21 日生效，並適用至當日起啟航之漁船。此外，美國亦於今年 4 月 21 日，針對其修正之新規則要求成立履行審查小組，並已於今年 5 月 9 日的 DSB 會議中通過⁷。目前雙方正在進行磋商⁸，本案之後續發展值得關注。

⁷ WTO News, *Compliance panel established in dispute between US and Mexico over tuna*, May 9, 2016, https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/dsb_09may16_e.htm (last visited May 23, 2016).

⁸ WTO News, *Mexico requests consultations with US over second compliance panel in tuna dispute*, May 13, 2016, https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/ds381oth_13may16_e.htm (last visited May 23, 2016).