

美國欲恢復對歐盟賀爾蒙牛肉禁令之報復

戴文祈 編譯

摘要

儘管美國、歐盟間關於含有賀爾蒙之牛肉產品的爭端已是上個世紀的事，但隨著「跨大西洋貿易及投資夥伴協定 (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)」談判的停滯，此議題又再次浮上檯面。由於無法於 TTIP 的框架下有效地解決此爭端，2016 年底「美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR)」提議恢復對歐盟之報復性關稅，以彌補美國牛肉業者因後者之禁令所造成的損失。然而，此次欲課徵的對象除牛肉產品外，亦涵蓋其他與牛肉無涉之產品，使若干受影響的業者強烈反對 USTR 的提案。其中，食品業龍頭企業美國雀巢公司表示 USTR 此舉有違「2015 年貿易便捷化及執行法案 (Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015)」，蓋 USTR 施加報復性關稅的權限於該法案修訂前已到期，而該修訂後的法案並不能回溯適用。

(本篇取材自：*U.S. Takes First Step to Reinstate Duties on EU for Beef Growth Hormone Ban*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 50, Dec. 23, 2016; *Food Giant Nestlé: Reinstating Tariffs in EU Beef Dispute Breaks U.S. Law*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, No. 6, Feb. 10, 2016.)

「美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR)」於去 (2016) 年宣布將恢復對歐盟之報復性關稅，以彌補因後者禁止進口含賀爾蒙生長激素所產生之損失¹。之所以在這個時點採取行動，美方表示係因為原本處理此爭議的場域，亦即「跨大西洋貿易及投資夥伴協定 (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)」，已停擺多時，故不得不尋求其他方式填補美國業者之損失。然而，歐盟主張其一切的行為皆遵守國際法和與美國間之約定，並強調 TTIP 協定之談判與此爭議間並無必然之關係。另一方面，USTR 此舉亦遭受國內部分業者反對，蓋擬實施之報復性關稅涉及與牛肉無關之產品，如食品、紡織品、摩托車零件等。若將報復性關稅擴及至該些產品，反而會嚴重打擊美國的經濟與就業。甚至有業者認為此舉將違反相關貿易法規，蓋 USTR 於此個案中恢復報復性關稅之權限早已到期。本文首先介紹本爭議之始末，並於第貳部分說明反對方的

¹ Office of the United States Trade Representative, *Obama Administration Takes Action to Address European Union's Unfair Trade Practices against U.S. Beef Industry*, Dec. 2016, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2016/december/obama-administration-takes-action> (last visited Mar. 9, 2017).

組成與主張，最後作一結論。

壹、美國貿易代表署欲恢復對歐盟之報復

USTR 於 2016 年 12 月底開啟對歐盟恢復報復性關稅的第一槍，此舉係為了補償歐盟禁止進口含賀爾蒙生長激素的美牛所損失的 1 億 1 千 6 百 80 萬，該禁令幾乎達到完全禁止美牛進口的效果。針對報復性關稅之恢復，USTR 已於今年 2 月 15 日安排公聽會，目的係為了幫助由跨機構組成之「第 301 條委員會 (Section 301 Committee)」審查對歐盟恢復報復性關稅之衝擊²。該報復性關稅最初係由「世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO)」於 1999 年授權實施³。第 301 條委員會係由不同政府部門組成之團體，其中 USTR 擔任主席，並包括「美國商務部 (U.S. Department of Commerce)」、「美國農業部 (U.S. Department of Agriculture)」、「美國財政部 (U.S. Treasury)」等機構之官員。

美國此舉係肇因於 TTIP 協定談判的失敗。USTR 前署長 Michael Froman 曾表示，「雖然『歐盟執委會 (European Commission)』曾主張此爭議應於 TTIP 協定下解決，不過既然對方已表明 TTIP 協定之談判不可能於去年底前完成，現在就是採取行動的好時機」。他接著表明，「今日美國的行動須歸責於歐盟，也藉此促使執委會再度回到談判桌前，以確保美國畜牧業者能夠進入歐盟市場，同時讓歐盟的消費者得以獲得高品質的美牛」。根據相關報導，TTIP 協定之談判已於去年 9 月暫停，至少一年內都不會重啟談判。然而，針對此番說法，歐盟執委會之官員表示相關禁令並非 TTIP 下談判之議題；此外，來自歐盟產業的消息來源指出，此爭議與 TTIP 的談判無必然的關係，蓋相關談判係聚焦於更廣泛之「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫 (Sanitary and Phytosanitary Measures)」議題。

據去年 12 月「聯邦公報 (Federal Register)」所載，歐盟禁止進口含有賀爾蒙生長激素之牛肉產品，此禁令幾乎完全禁止美國牛肉出口至歐盟，除少數特別製造的美牛產品⁴。於 1997 年，WTO 裁定歐盟之禁令違反「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定 (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS Agreement)」第 5.1 條⁵。該條規定會員之法規必須基於對人類、動植物生命或健康之風險評估，並將由國際組織發展之風險評估納入考量⁶。事實上，針對此爭議，美國與歐盟曾於 2009 年簽署「瞭解備忘錄 (memorandum of understanding)」。

² U.S. Government Publishing Office, *Public Comments and Hearing Regarding Request To Reinstate Action Taken in Connection With the European Union's Measures Concerning Meat and Meat Products*, FEDERAL REGISTER, Vol. 81, No. 249, at 95724-95729 (Dec. 28, 2016).

³ Recourse to Arbitration by the European Communities under Article 22.6 of the DSU, *European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/ARB (July 12, 1999).

⁴ U.S. Government Publishing Office, *supra* note 2, at 95724-95725.

⁵ Appellate Body Report, *European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R (adopted Feb. 13, 1998).

⁶ Agreement of the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 5.1.

雙方約定歐盟必須設立每年 2 萬 2 千噸之關稅配額予非使用賀爾蒙生長激素的牛肉，並於 2012 年上升至 4 萬 5 千噸，而美方則於 2011 年暫停實施報復性的關稅作為回報⁷。儘管如此，根據聯邦公報之陳述，該關稅配額並未提供足夠的利益予美國牛肉產業以補償歐盟禁令對其造成之經濟損失，蓋多數的關稅配額係被非美國出口商所使用⁸。根據「全國牧牛人牛肉協會 (National Cattlemen's Beef Association, NCBA)」的資料，近年來美國出口商於配額中的占比自 2009 年的 98% 大幅降低至 36%，反而是來自澳洲、烏拉圭、阿根廷等國家的出口商獲得出口至歐盟的機會⁹。

除了民間組織諸如 NCBA、「美國肉類出口協會 (U.S. Meat Export Federation)」支持恢復對歐盟之報復，若干「籌款委員會 (Ways & Means Committee)」與「農業委員會 (Agriculture Committee)」之眾議員亦支持此項政策。儘管如此，由於報復的關稅清單涉及其他與牛肉無關的產品¹⁰，導致某些產業持反對意見。

貳、反對業者的組成與主張

食品供應巨擘「美國雀巢 (Nestlé USA)」主張 USTR 恢復對歐盟之報復性關稅將違反美國法律，蓋 USTR 係回溯性地適用「2015 年貿易便捷化及執行法案 (Trade Facilitation and Enforcement Act of 2015)」¹¹。雀巢指出，USTR 採取報復性關稅的權限到期後，1947 年貿易法案之修正案才被通過，而修正案並不能回溯適用。「一般來說，聯邦法規僅能『前瞻性地 (prospectively)』適用。是以，1947 年貿易法案的第 306(c) 條僅能適用在國會通過 2015 年貿易便捷化及執行法案後到期之『301 條報復』。據此，當 USTR 對歐盟採取報復之權限早在國會訂立 2015 年貿易便捷化及執行法案前已到期時，USTR 不得仰賴新的法規來回復對歐盟之 301 條報復」¹¹。

2010 年 10 月，「美國上訴法院 (U.S. Court of Appeals)」裁定 USTR 實施報復性關稅的權限已於 2007 年到期，因其未收到延長原於 1999 年施加之報復性關稅的書面申請，而書面申請應於每四年為一期之期程到期前 60 內提出¹²。2015

⁷ Memorandum of Understanding between the United States of America and the European Commission Regarding the Importation of Beef from Animals Not Treated with Certain Growth-Promoting Hormones and Increased Duties Applied by the United States to Certain Products of the European Communities, arts. 1-2.

⁸ U.S. Government Publishing Office, *supra* note 2, at 95725.

⁹ National Cattlemen's Beef Association, *NCBA Applauds USTR for Defending U.S. Beef from European*, News Release, Dec. 22, 2016, <http://www.beefusa.org/newsreleases1.aspx?newsid=6128> (last visited Mar. 9, 2017).

¹⁰ *Id.* at 95727-95728.

¹¹ 可參考雀巢公司委託 Hogan Lovells 律師事務所提交之意見，頁 5-6，<https://www.regulations.gov/document?D=USTR-2016-0025-9265> (最後瀏覽日：2017 年 3 月 9 日) [下稱雀巢公司提交文件]。

¹² *Food Giant Nestlé: Reinstating Tariffs in EU Beef Dispute Breaks U.S. Law*, INSIDE U.S. TRADE,

年貿易便捷化及執行法案第 602 段允許 USTR 恢復報復性關稅，前提是因此受益的申請人或國內產業代表向 USTR 提出恢復該關稅之書面申請¹³。

至於為何雀巢公司主張 USTR 沒有權力恢復對歐盟之報復，主要原因有 3 個。首先，其不希望來自歐盟的若干商品，包括礦泉水、氣泡水、棒裝包裝的巧克力、以及可可原料，被施加 100% 的關稅。雀巢主張此舉對於解決含有賀爾蒙生長激素之牛肉禁令的爭議毫無幫助。再者，其引用 USTR 前署長 Froman 的話，表示「第 301 條報復的目的係鼓勵歐盟執委會再次回到談判桌並解決此爭議，而美國也曾經成功地透過談判而非訴諸報復性關稅解決此問題」，亦即 2009 年雙方簽署之瞭解備忘錄。最後，雀巢公司主張對上述產品課徵報復性關稅反而會增加美國的失業率，並對美國餐飲與零售產業造成負面影響。

除了雀巢公司，若干產業也因報復性關稅涉及該產業相關產品而反對 USTR 恢復對歐盟之報復，包括紡織業、摩托車業、磨坊業。理由無非是該些被課徵報復性關稅之產品為其生產之重要原料，課徵後反而對美國的經濟與就業百害而無一利¹⁴。

參、結論

儘管美歐雙方針對牛肉產品之爭議已經是上個世紀的事，但隨著 TTIP 談判進展遲滯，使得此議題再次浮上檯面。為彌補美國牛肉業者之損失，USTR 提案將欲課徵報復性關稅之產品擴大至其他與牛肉產業無涉之產品。此跨產業之報復雖可能促使歐盟早日與美國針對本議題繼續進行談判，然此種報復始終會遭遇國內相關利益團體的反對。相關產業諸如食品、紡織、摩托車等皆反對 USTR 對其重要之生產原料加諸懲罰性關稅，並表示此舉對美國之經濟毫無幫助。USTR 為本案舉辦之公聽會甫結束，而最終結果如何須待第 301 條委員會裁定。

Vol. 35, No. 6, Feb. 10, 2016.

¹³ 19 U.S. Code § 2416(c)(2)

¹⁴ 雀巢公司提交文件，前揭註 11，頁 6-7。