

WTO 針對鮪魚案將授權墨西哥對美國採取貿易制裁

吳俞慶 編譯

摘要

墨西哥在贏得 WTO 針對鮪魚案之仲裁後，將得以對美國實施價值 1 億 6323 萬美金的貿易制裁，且墨西哥先前表示，此次報復擬針對自美國進口之高果糖玉米糖漿施加制裁。事實上，本次爭端的起源可追溯至 2008 年，墨西哥主張美國所採行的「海豚安全 (dolphin-safe) 標章」，導致其漁業受到不公平的對待，小組當時判決美國敗訴。然而，美國在鮪魚案敗訴後，雖於 2013 年更改相關規範，但 WTO 仍認定美國更改後之規範對墨西哥有不公平之待遇。美國於 2016 年再次變更其規範，將更為嚴格之規範擴展適用於所有國家，並且為此提出二次履行審查程序。倘若今年 7 月履行審查小組認定美國此舉實已符合其於 WTO 下之義務，則墨西哥勢必須停止其報復行動。

(取材自：Tom Miles, *WTO lets Mexico slap trade sanctions on U.S. in tuna dispute*, REUTERS, Apr. 25, 2017, <http://www.reuters.com/article/us-usa-mexico-tuna-idUSKBN17R1V2>)

2017 年 4 月 25 日，WTO 仲裁小組裁決墨西哥鮪魚產業因美國的「海豚安全 (dolphin-safe) 標章」而受到損害，並得以此對美國採取報復。事實上，美墨間有關鮪魚之爭端已有將近 20 年之歷史，而本次係就美墨鮪魚案 II (US—Tuna II) 之報復金額爭議進行仲裁。同時，本案正進行履行審查程序，而履行審查程序之爭點係為：美國國家海洋及大氣總署 (National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA) 於 2016 年再次修正相關法規後，是否已履行於 WTO 下之義務，並預計在今 (2017) 年 7 月作出裁決。為使讀者了解鮪魚案目前進度及可能爭議，本文擬先回顧美墨鮪魚案之歷史；其次，簡介美國於 2016 年對於海豚安全標章相關規範之修正；接著，概述仲裁庭近期對本案之裁決；文末作一小結。

壹、美墨鮪魚案之歷史回顧

1990 年代，美國政府為保護海豚，禁止在熱帶東太平洋 (Eastern Tropical Pacific, ETP) 海域內使用大型圍網 (purse seine) 捕撈的鮪魚以及鮪魚產品進口

¹。美國當時亦制定了保護海豚消費者資訊法 (Dolphin Protection Consumer Information Act, DPCIA) 並建立一套標準, 即進口至美國之鮪魚產品須符合此標準始能獲得海豚安全標章²。然而, 墨西哥皆以海豚為目標捕撈鮪魚, 即使該舉並未顯示出海豚有嚴重傷亡, 墨西哥之鮪魚產品也無法取得海豚安全標章³。墨西哥於關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 年代, 即曾對此措施向 GATT 之爭端解決機制提起控訴, 小組判決美國違反 GATT 第 1 條「最惠國待遇」與 GATT 第 11 條「數量限制禁止原則」, 因此裁定墨西哥勝訴, 此次爭端即為美墨鮪魚案 I (US—Tuna I), 惟當時小組報告未被締約國大會通過。

1997 年美國通過國際海豚保育法 (International Dolphin Conservation Program Act, IDCPA), 修改 DPCIA 所規定之標示規範。2002 年, 美國商務部 (Department of Commerce, DOC) 對 IDCPA 作出裁決, 認定船隻在 ETP 海域內以圍網捕魚, 不必然會對 ETP 海域內的海豚總數造成顯著的負面影響⁴。因此在 DOC 的認定下, 鮪魚產品取得海豚安全標章之條件相對地被放寬, 亦即儘管鮪魚係以捕捉海豚為目標之方式且以圍網捕撈之, 但在符合若干條件下, 鮪魚產品仍可取得海豚安全標章。此一認定在 2007 年卻被海豚保育團體於美國國內法院所提出之訴訟推翻 (以下稱 Hogarth 案)⁵, 維持 IDCPA 對取得海豚安全標章之嚴格標準, 即維持以海豚為目標之方式捕撈鮪魚者不能獲得標章之規定。其中與 ETP 海域外相比, 取得海豚安全標章之要求相對嚴格⁶。由於墨西哥的漁船多在 ETP 海域進行捕撈, 故此項判決的結果, 亦引發墨西哥的關切。

墨西哥主張儘管美國訂立的海豚安全標章僅為一自願性標章, 而並未限制市場進入, 但進口商和消費者仍偏好具有標章之鮪魚產品, 導致未具標章的鮪魚產品在銷售上產生阻礙。又美國在 Hogarth 案建立更為嚴苛之標準, 導致雖大多數國家仍能取得海豚安全標章, 卻將墨西哥之鮪魚產品排除在外, 故在 2009 年墨西哥對美國提起 WTO 控訴⁷。2011 年, 小組認定美國關於海豚安全標章的措施違反 TBT 協定第 2.2 條之必要性原則, 故判決墨西哥勝訴; 2012 年 5 月, 上訴機構仍維持墨西哥勝訴的判決, 惟持不同見解, 認為美國之措施未違反 TBT 協定第 2.2 條之必要性原則, 而違反 TBT 協定第 2.1 條之不歧視原則⁸。亦即, 儘

¹ 黃詩晴, 「檢視美國鮪魚案 II 履行審查上訴機構判決」, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 190 期, 頁 9, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no190/2.pdf>.

² *Id.*

³ *Id.*

⁴ Panel Report, *US—Tuna II*, ¶¶ 4.23.

⁵ *Earth Island Institute v. Hogarth*, 494 F.3d 757 (9th Cir. 2007).

⁶ Panel Report, *US—Tuna II*, ¶¶ 4.32-4.34.

⁷ 莊雅涵, 「TBT 協定第 2.2 條與 GATT1994 第 20 條下『必要性』要件之分析」, 國立政治大學國際經營與貿易研究所碩士論文, 頁 35 (2014 年)。

⁸ See Appellate Body Report, *US—Tuna II*, ¶¶ 282-297; 關於 2012 年上訴機構報告之內容, 可參考本中心經貿法訊過往之討論: 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 11, 網址:

管系爭措施可避免在 ETP 海域內使用大型圍網捕撈鮪魚，對海豚造成之傷亡，然其卻未處理在其他海域中亦造成海豚傷亡的捕撈方式⁹。

2013 年美國於敗訴後為履行上訴機構之建議，通過了一修正法規¹⁰。惟墨西哥仍認為美國的修正法規違反 WTO 規範，遂依據爭端解決規則與程序瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU) 第 21.5 條訴諸履行審查程序¹¹。2015 年 4 月，履行審查小組認定本次修正仍嫌不足，對墨西哥仍有差別待遇，因此判決美國敗訴，且亦提高其貿易報復之裁定金額。於同年 11 月，履行審查上訴機構雖持不同的法律意見，但仍維持履行審查小組原先之結論¹²。因此於 2016 年，墨西哥依據 DSU 第 22 條之規定要求授權報復。

然而在 2016 年，美國再次修正其規範，並將更嚴格之標準擴展適用於所有國家。美國對此新修正之措施提起二次履行審查程序，此舉在當時亦曾衍生出依據 DSU 第 22.6 條所提起之報復仲裁，與依據 DSU 第 21.5 條提起之二次履行審查小組於適用上產生之程序爭議¹³。WTO 預期將於今年 7 月份對於二次履行審查小組做出裁定。倘若 WTO 因此而認定其已消弭對墨西哥之歧視，則墨西哥將必須停止一切報復。

貳、簡介 2016 年美國對於海豚安全標章規範之變更

美國為了解決與墨西哥長年的貿易爭端，於 2016 年 3 月公布將海豚安全標章之規範擴大適用至所有國家。在 2015 年 11 月，WTO 針對美國對墨西哥於 ETP 海域之漁業適用較為嚴苛之獵捕認證以及文件規則，造成歧視該國鮪魚進口品一案，仍維持原本美國敗訴之裁決。然而 NOAA 非但沒有鬆綁對墨西哥的

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no134/3.pdf> (最後瀏覽日：2016 年 1 月 24 日)。

⁹ Appellate Body Report, *United States — Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products*, ¶ 6.297, WT/DS381/AB/R (May 16, 2012).

¹⁰ National Oceanic and Atmospheric Administration, *Enhanced Document Requirements to Support Use of the Dolphin Safe Label on Tuna Products*, July 9, 2013, available at <https://www.federalregister.gov/documents/2013/07/09/2013-16508/enhanced-document-requirements-to-support-use-of-the-dolphin-safe-label-on-tuna-products> (last visited May 27, 2017).

¹¹ Panel Report, *United States—Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Product, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Mexico*, ¶¶ 1.1, 2.2-2.3, WT/DS381/RW (Apr. 14, 2015).

¹² 有關履行審查上訴機構之裁決內容，可參考：黃詩晴，前揭註 1。

¹³ 關於本案在 2016 年所衍生之報復仲裁與二次履行審查小組的程序爭議，可參考：黃詩晴，「試析美墨鮪魚案爭端報復仲裁與二次履行審查小組之程序爭議」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，197 期，頁 12，網址：

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no197/2.pdf> (最後瀏覽日：2017 年 5 月 27 日)。

規範，反而於最新發布的規定中將此高標準適用於所有國家¹⁴。以下將扼要簡介美國於 2016 年修正之規範內容¹⁵：

美國之國家海洋漁業局 (National Marine Fisheries Service, NMFS) 公布暫行最終規則 (interim final rule)¹⁶，修改實施IDCPA之規章，以強化各項文件記錄之要求，達成海豚安全標章的精確性。本暫行最終規則將規範修正如下：

- 一、為了平等地將規範適用於捕撈鮪魚之大型圍網 (purse seine) 和其他延繩釣船 (gear-type tuna fisheries)，如果助理署長 (Assistant Administrator) 認定一漁業活動中，海豚與鮪魚有常態且顯著之關聯，且/或造成海豚有常態且顯著的死亡率或嚴重傷亡時，NMFS之助理署長得要求附上觀察員認證 (observer certification) 之證據。
- 二、一旦助理署長在此施行細則下做出認定，本細則規範出口會員之政府應提出相關證明，包括捕撈、隔離、以及一系列監控活動之證明。
- 三、重建NOAA規章，例如針對蓄意部屬 (intentional deployment) 和死亡/嚴重傷害的情況時規定一個簡單明瞭的認證辦法。
- 四、修正捕魚的原產地證明 (Fisheries Certificate of Origin, FCO)，即規定在申請FCO時，船長應附上受過完整訓練的證書。
- 五、強化對鮪魚和鮪魚產品的追蹤監管規範。

參、仲裁庭裁決墨西哥得施加貿易制裁

針對 2016 年墨西哥就鮪魚案要求授權報復，WTO 仲裁人於 2017 年 4 月 25 日裁決，墨西哥每年得對美國施加 1 億 6323 萬美元之貿易制裁。墨西哥經濟部長表示，墨西哥將即刻啟動該貿易制裁，至於欲針對何項產品施行貿易報復，墨西哥先前曾表示其擬針對自美國進口之高果糖玉米糖漿 (high-fructose corn syrup) 施加制裁。

有論者推論墨西哥欲針對美國之進口果糖採取報復的原因應在於：兩國間有關糖類的爭議歷經多時卻懸而未決，墨西哥已多次抱怨其過於廉價。2007 年

¹⁴ David Lawder, *U.S. expands 'dolphin safe' tuna rules to end trade dispute*, REUTERS, Mar. 22, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-usa-mexico-tuna-idUSKBN17R1V2> (last visited May 11, 2017).

¹⁵ National Oceanic and Atmospheric Administration, *Enhanced Document Requirements and Captain Training Requirements To Support Use of the Dolphin Safe Label on Tuna Products*, Mar. 23, 2016, available at <https://www.federalregister.gov/documents/2016/03/23/2016-06450/enhanced-document-requirements-and-captain-training-requirements-to-support-use-of-the-dolphin-safe> (last visited May 27, 2017).

¹⁶ 當美國之政府機構認為有好的理由可直接公布一個規則，而不需先發布提案時，此類規則可稱為「最終規則 (final rule)」或是「暫行最終規則 (interim final rule)」，只要一經公布即發生效力。可參閱：Federal Register, *A Guide to the Rulemaking Process*, available at https://www.federalregister.gov/uploads/2011/01/the_rulemaking_process.pdf (last visited June 18, 2017).

美國便曾控訴墨西哥對其玉米商與精煉商出口至墨西哥且用以製作軟性飲料的糖精施加稅賦，此一作法已造成歧視，WTO 亦裁決墨西哥課稅違法。此外，墨西哥的糖類產業指出，美國出口至墨西哥的果糖比起國內生產成本低了 35%。因此近期墨西哥糖類公會 (Mexican Sugar Chamber) 正極力敦促墨西哥政府針對高果糖玉米糖漿展開反傾銷調查¹⁷。又美國鮪魚案 II 之報復措施與美墨對於糖類配額的紛爭同時發生，此亦促使今年 3 月墨西哥製糖工業協會揚言要抵制果糖的進口¹⁸。

肆、結論

近年來，WTO 一再地裁決美國制定之海豚安全標章，對墨西哥造成了歧視性待遇。本次仲裁結果亦裁決墨西哥得對美國施加報復，且墨西哥可能會以多年來富有爭議的美國進口玉米糖漿作為制裁產品。惟本案尚有美國提出之履行裁決程序正在進行中，預計今年 7 月履行審查小組將公布裁決報告，因此本次仲裁案之結果仍有被推翻的可能性。然而，在近期美墨間貿易爭端始終未能停歇的情況下，兩國間的緊張關係勢必持續高漲，後續發展值得吾人持續追蹤關注。

¹⁷ Anthony Harrup & Julie Wernau, *How U.S. Settles Sugar Dispute With Mexico Could Signal Nafta Intent*, FOX BUSINESS, May 19, 2017, <http://www.foxbusiness.com/features/2017/05/19/how-u-s-settles-sugar-dispute-with-mexico-could-signal-nafta-intent.html> (last visited June 4, 2017).

¹⁸ Adriana Barrera, *Exclusive: Mexico cancels sugar export permits to U.S. in trade dispute*, REUTERS, Mar. 8, 2017, <http://www.reuters.com/article/us-usa-mexico-sugar-idUSKBN16E0OZ> (last visited June 26, 2017).