

試析印尼清真產品認證法於 TBT 協定下之可能爭議

紀珮宜 林幸儒

摘要

清真認證制度為各國用以確認產品從原料、製成之包裝以及販賣皆符合可蘭經，以確保國民信仰宗教的自由。2014 年，印尼通過管理清真產品的法案——第 13/2014 號清真產品認證法，該法案要求所有在印尼境內流通之產品皆須進行清真驗證，並預計於 2019 年正式施行，法案頒布後引發各界關切。關切主要內容著重在強制性清真認證、清真與非清真標示、規範與 Codex 訂定之國際標準間的落差與法規公布的透明化問題。就強制性的清真認證而言，可能提高已在國外機構取得清真認證的商品的負擔，使其競爭地位受影響而違反技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade) 第 2.1 條不歧視的義務；同時其欲達到保護消費者宗教自由的目的亦可以透過加強對自願性認證的監管達成，而涉及第 2.2 條中必要性的爭議。要求進行清真與非清真標示也涉及第 2.2 條必要性的違反，因兩項標示並存不僅提高廠商成本，也可能反而使消費者容易混淆。此外，印尼表示清真產品認證法係根據國際標準 Codex 所訂定，但法規的內容就清真與非清真產品生產、加工和銷售過程的規定較 Codex 嚴格，涵蓋的產品範圍也較 Codex 廣泛，若印尼政府不能提供合理解釋，則涉及違反 TBT 第 2.4 條。最後 TBT 第 2.9 條與第 2.12 條關於透明化的義務，印尼政府不僅需要提供未依照國際標準之規範的解釋以供其他會員國討論，各會員國亦要求其按照先前訂立之時間表公布施行細則內容並通知 TBT 委員會，讓其他會員國政府與廠商有合理的期間得以因應。

2014 年 10 月 17 日，印尼通過「管理清真產品的法案——第 13/2014 號清真產品認證法 (Law of Halal Product Assurance No.33/2014，以下簡稱清真產品認證法)」，並預計於 2019 年正式實施。該法案第 4 條要求所有在印尼境內流通之產品皆須進行清真驗證，經過驗證之產品則必須進行標示。印尼政府表示，該法案係為確保穆斯林國民得區別清真與非清真商品，以實踐其宗教信仰。清真產品認證法因涉及的產品範圍廣泛，且為穆斯林國家中第一個採用強制清真認證措施的法案，可能對貿易造成負面影響，因此即使清真認證法之施行細則尚未制定完成（最遲應於法案生效後後 2 年完成），但在印尼通知技術性貿易障礙委員會 (Technical Barriers on Trade Committee, 以下簡稱 TBT 委員會) 後，其內容引起各會員國之關切，同時亦有違反 WTO 協定的疑慮。為探討清真產品認證法所引

發之爭議，本文將先簡介清真與清真認證，再詳述印尼現行制度與新法案的內容，以了解清真認證與新法案，接著以各國關切內容為基礎，討論其在「技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade, 以下簡稱「TBT 協定」)」下可能引發之爭議。

壹、清真認證

清真認證制度 (Halal certification) 係指主管機關調查產品從原料、製程之包裝以及販賣是否符合可蘭經，例如：豬肉相關飲食之禁止、酒精成分之劑量規定、動物屠宰方式，提倡「從農場到餐桌」都符合清真規定¹。若產品符合規定則於外包裝或廣告上標註「Halal」，表示其為清真產品；反之，若未通過檢驗流程，則標上「Haram」表示其為非清真產品²。對穆斯林而言，清真認證為其判斷產品是否清真的重要依據，穆斯林傾向購買擁有清真認證的產品³。此認證除了用於國內所生產之產品，亦適用於進口產品，其他國家產品需取得清真認證始能進入商機龐大的穆斯林市場，因此清真認證制度在國際貿易上扮演重要角色。

目前許多國家設有清真認證制度以保障國內穆斯林消費者的權益，但因國情不同，發展出的清真認證制度亦有所差異。馬來西亞的清真產品認證規範規定所有食品、物品、服務需經過「馬來西亞回教發展局 (Department of Islamic Development Malaysia, JAKIM)」認證，始可標註「Halal」於包裝⁴。阿拉伯聯合大公國之制度為清真註冊 (Halal Registration)，經確認該產品、製造過程、服務皆符合伊斯蘭教規定後，始可獲得清真認證 (UAE Halal)，未通過認證的產品將於零售商店中之非穆斯林專區販賣⁵。

貳、印尼之「清真認證法案 (Halal Product Assurance Act)」

在清真認證法案正式施行前，印尼境內會繼續使用現行的認證制度，且制定新法案的動機源自於現行制度的不足，故本章將先簡述目前印尼現行清真認證制度，再詳細說明清真認證法案之內容，並整理各會員國對於法案內容的關切。

¹ Huda, *What is Halal Certification?*, THOUGHTCO., May 20, 2017, <https://www.thoughtco.com/what-is-halal-certification-2004235>.

² Halal Certification Europe, *What is Halal?*, <http://www.tmf.net/what-is-halal/what-is-halal> (last visited Dec. 21, 2017).

³ NASDAQ OMX GLOBAL INDEXES & EDBIZ CONSULTING, *THE GLOBAL HALAL INDUSTRY: AN OVERVIEW* (2013).

⁴ Zalina Zakaria & Siti Zubaidah Ismail, *The Trade Description Act 2011: Regulating "Halal" in Malaysia*, INTERNATIONAL CONFERENCE ON LAW MANAGEMENT AND HUMANITIES, June 21-22, 2014, <http://icehm.org/upload/8779ED0614020.pdf>.

⁵ JAS-ANZ, *UAE Halal Certification Scheme*, <http://www.jas-anz.org/uae-halal-certification-scheme> (last visited Dec. 21, 2017).

一、現行清真認證制度介紹

印尼現行的清真認證制度主要由非政府組織「伊斯蘭宗教學者理事會 (Majelis Ulama Indonesia, MUI)」負責，並由 MUI 下之清真認證機構「食品、藥品及化粧品評鑑機構 (LPPOM MUI)」制定標準與核發清真認證⁶。現行的清真認證制度所涉及的範圍廣泛，沒有明確的定義，且清真認證之申請為自願性，廠商得自由決定是否要申請清真認證，不論是否經過清真認證或是否為清真產品，產品皆可在印尼市場上販售⁷。LPPOM MUI 亦認可多個海外清真認證機構所核發之清真認證，根據 2017 年的報告，目前承認 25 國總計 42 個機構所核發之清真認證⁸。

二、清真產品認證法與各國關切

清真產品認證法要求所有「與食品、飲料、藥品、化粧品、化學品、生物製劑產品、基因改造產品以及供民眾使用之穿戴產品與服務」都必須取得清真認證⁹。法案敘明：根據印尼憲法，政府有義務確保每位公民的宗教自由，使其得以實踐信仰，而透過清真認證與清真標示，印尼穆斯林可確認其取得之產品為清真產品¹⁰。法案亦說明目前許多在印尼市場流通的產品皆未被認證為清真產品，且現行規範由非政府組織 MUI 負責，缺乏中央管理的法律，無法確保穆斯林消費者的權益¹¹。

根據法案規定，清真產品認證法之施行細則應於法案生效後 2 年內（即為 2016 年）制定完成，然於今（2017）年 8 月，印尼政府於美國與東協商會 (US-ASEAN Business Council) 的會議中表示其於訂定施行細則時遇到挑戰，故將延遲公布細則之時間¹²。法案中眾多規範與文字待進一步的釐清與說明，目

⁶ LPPOM MUI, GENERAL GUIDELINES OF HALAL ASSURANCE SYSTEM (2008), <http://www.halalcertifying.se/newwebsiteimages/ebookhashaki.pdf>.

⁷ LPPOM MUI, *supra* note 6, at ¶ 3.2.

⁸ LPPOM MUI, List of Approved Foreign Halal Certification Bodies, Oct., 2017, <http://www.halalmui.org/images/stories/pdf/LSH/LSHLN-LPPOM%20MUI.pdf>.

⁹ Halal Product Assurance, Law No. 33 of 2014, art. 4, 5 [hereinafter Halal Act].

¹⁰ Halal Act, Considering.

¹¹ *Id.*; Michelle Limenta, Bayan Edis & Oscar Fernando, DISABLING LABELING: THE WTO CONSISTENCY OF THE INDONESIAN MANDATORY HALAL LABELING LAW 5, (World Trade Institute ed., 2016), https://boris.unibe.ch/97933/1/working_paper_no_8_2016_limenta_el_at.pdf.

¹² 美國—東協商會 (US-ASEAN Business Council) 為美國民間為拓展東協十國市場所成立之企業組織，商會成員會到東協各國舉行會議，與各國政府合作，共同推動雙邊投資。US-ASEAN Business Council, *Update on the Implementing Regulations for Indonesia's Halal Product Assurance (HPA) Law*, https://www.usasean.org/sites/default/files/uploads/halal_aug_2017.pdf (last visited Dec. 21, 2017).

前的內容已足以引發對貿易造成限制的疑慮¹³。故本節將先歸納主要的法案內容並說明各國對於各項內容有何疑慮，以利後續分析。

(一) 強制性 (mandatory) 的認證規範

印尼為第一個施行強制性法規要求清真認證與清真標示的穆斯林國家¹⁴，該強制性要求引發許多國家與業者的疑慮¹⁵。首先，清真產品認證法中第 4 條規定：「進入 (enter)、流通 (circulate) 和在印尼領域內貿易的產品，必須要被認證為清真產品 (must be certified halal) ¹⁶。」第 47 條則特別指出「外國清真產品進口到印尼必須 (must) 符合本法規範的條文¹⁷」。

歐盟對此提出關切，表示上述條文係強制產品進行清真認證後才能進入印尼市場，是否代表非清真產品於法案生效後便不能於印尼市場流通¹⁸。該關切的重點在於：所謂強制清真認證是指必須強制「進行認證」，以區分市場上流通的清真與非清真產品；抑或指「強制進行認證，並確認為清真產品才得以進口」？若為後者，將不僅涉及 TBT 協定，也會有數量限制並違反關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade) 第 11 條的疑慮¹⁹。故歐盟和其他國家皆要求印尼澄清非清真產品是否仍能在印尼市場中販售²⁰。雖然印尼隨後表示此法案並未禁止非清真產品於印尼市場銷售和流通，僅是將產品分為兩類 (即清真與非清真)，目的是為了提供消費者更清楚的資訊²¹。但各國仍對此抱持質疑，並期待印尼於施行細則中清楚說明²²。

(二) 強制性標示要求

清真產品認證法中對清真標示 (Halal Label) 和非清真標示 (Non-Halal Label) 皆有要求，如法案中於第 25 條第 a 項規定：「取得清真認證的企業經營者必須

¹³ Limenta & et al., *supra* note 11, at 2

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.* at 6.

¹⁶ Halal Act, art. 4.

¹⁷ Halal Act, art. 47.

¹⁸ World Trade Organization [WTO], Committee on Technical Barriers to Trade, Minutes of the Meeting of 10-11 November 2016, ¶ 2.260, WTO Doc. G/TBT/M/70 (Feb. 17, 2017).

¹⁹ General Agreement on Tariffs and Trade [GATT], art. 11.

²⁰ *Id.*

²¹ WTO, Committee on Technical Barriers to Trade, Minutes of the Meeting of 29-30 March 2016, ¶¶ 2.204-2.211, WTO Doc. G/TBT/M/71 (June 20, 2016).

²² 洪權修、侯建綸，出席「世界貿易組織/技術性貿易障礙 (WTO/TBT) 委員會第 72 次會議」報告，經濟部標準檢查局，2017 年 7 月 26 日，頁 66，網址：

http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.jspx?sysId=C10601760 (最後瀏覽日期：2017 年 12 月 24 日)。

(must) 在取得清真認證的產品上貼上清真標示²³」。另外第 26 條要求企業經營者必須在非清真產品上貼上「非清真」的資訊²⁴。

於過往經驗中，標示的強制性在國際貿易上時常引發爭議，因為雖然標示可以讓消費者得以輕易判斷產品的特性，但同時也會提高廠商成本、影響商品訂價而造成貿易障礙。印尼之美國商會對此表達關切，認為強制清真標示可能對中小企業造成不必要的負擔，且廠商增加之成本最後可能會轉由消費者負擔²⁵。美國雖肯認應提供消費者足夠且必要的資訊，但質疑清真和非清真標示同時存在的必要性，並主張兩個標示同時存在反而會混淆消費者，除使成本提高更增加施行難度²⁶。

除了強制標示外，法案對標示的方式亦有要求。法案中第 38 條以及第 39 條提供清真包裝和標示的技術性規範²⁷。這些條文要求企業經營者取得清真認證後，必須將清真標示放置在產品的包裝上；放置在產品包裝的特定部分；和/或產品的特定位置，且亦規定「清真標籤的內容必須要清楚可見，容易讀閱讀，同時不得輕易地被清除、撕下來和損壞」²⁸。不同的標示方式要求也可能會引發貿易限制的討論，但因法案中並未清楚寫明何謂合格的標示，故需待施行細則公布後使得進行分析。

(三) 適用之產品範圍廣泛

法案於第 4 條規定進入、流通、和在印尼領域內貿易的產品必須要被認證為清真產品，而對於「產品 (product)」的定義則規範於第 1 條第 1 項中，該定義使清真認證面臨數項困難。首先，清真認證之範圍幾乎包含所有消費品，而不僅限於食品，可行性有待商議²⁹，例如：部分外國商提出清真認證適用於藥品上的困難，因藥品和食品不同，並非所有藥品皆可以完全使用清真原料，但藥品對於疾病而言有特定性，如果部分藥品未能通過清真認證，可能影響民眾健康³⁰。除

²³ Halal Act, art. 25(a).

²⁴ Halal Act, art. 26.

²⁵ Salama, *Indonesia: Halal Implementation—Halal Product Assurance Law*, HALAL FOCUS, July 22, 2015, <http://halalfocus.net/indonesia-halal-implementation-halal-product-assurance-law/>; US-ASEAN Business Council, *supra* note 12.

²⁶ WTO, *supra* note 18, ¶ 2.259.

²⁷ Halal Act, art. 38, 39.

²⁸ Halal Act, art. 39.

²⁹ Limenta & et al., *supra* note 11, at 7.

³⁰ *Id.*; 對藥品的疑慮，印尼之負責單位於美國與東協商會的會議報告中提出說明，表示對於危及生命的情況，若藥品或疫苗未有符合清真認證的選項，則非清真的藥品和疫苗仍得以流通。但因為清真認證對於穆斯林消費者而言是重要的購買與使用指標，故即使允許非清真藥品流通，僅是要求標示非清真仍可能對民眾的健康造成負面影響；US-ASEAN Business Council, *supra* note 12.

此之外，產品範圍亦包含服務，繼而引發「服務」應如何認證為清真產品之疑慮。法案生效後，原本不需要清真認證之產品都必須要接受清真認證之程序，增加進口廠商成本與困難³¹。

(四) 監管組織結構與認證程序繁瑣

在目前的制度中，由非政府組織 MUI 負責所有清真認證之業務³²。但新法施行後，印尼將成立新的政府單位——清真產品認證局(BPJPH)，負責核發(issue)與撤銷(revoke)清真認證³³。BPJPH 負責大部分監管清真認證程序的職責，但過程中仍需與其他單位合作。例如：取得清真認證之決定權仍屬於 MUI，故在核發認證前必須取得 MUI 之認可，且得否成為實際進行查驗與測試的機構「清真認證稽核機構(LPH)」之認證也須由 MUI 執行³⁴。

在現行的制度下，廠商如欲取得清真認證，得自願向 MUI 申請，但新法施行後，印尼的清真認證將會要求更繁雜的認證程序³⁵。根據目前法案規範的組織架構，整個程序至少會涉及 4 個政府和非政府機構。在新法規下，企業經營者需先向 BPJPH 提出申請，BPJPH 會指派 LPH 進行查驗，查驗報告將送回 BPJPH，再由 BPJPH 提交至 MUI 以決定該產品是否可取得清真認證證書。若通過認證程序，則 BPJPH 將會核發清真認證予申請之廠商³⁶。因申請之程序較現行制度複雜，可能如同印尼的其他證照申請，造成更多「尋租行為」的機會和證照核發的延遲，並造成貿易障礙³⁷。

此外法案中第 29 至 45 條規範清真認證正式程序³⁸。對於企業而言，較長的程序可能會使成本增加，尤其是需要定期進行檢查的產品。新法案施行後驗證程序不僅涉及更多機構，同時申請的程序也更長，現今的程序平均花費 75 天，然而根據文獻預估，新的程序將至少增加 42 天³⁹。

(五) 清真物流 (Halal logistics)

³¹ *Id.*

³² Limenta & et al., *supra* note 11, at 7.

³³ 清真產品認證局 (BPJPH) 已於今 (2017) 年成立，參考：經濟部國際貿易局，印尼官方清真認證機構 BPJPH 正式成立，2017 年 10 月 19 日，網址：<https://www.trade.gov.tw/Pages/detail.aspx?nodeID=977&pid=618925&did=29910> (最後瀏覽日：2017 年 12 月 24 日)。

³⁴ Halal Act, art. 13, 33.

³⁵ Limenta & et al., *supra* note 11, at 8.

³⁶ *Id.* at 10.

³⁷ *Id.* at 8.

³⁸ Halal Act, art. 29-45.

³⁹ Limenta & et al., *supra* note 11, at 7.

根據清真產品認證法中第 24 條和第 25 條規範：「企業經營者必須將清真和非清真產品加工 (processing)、儲存 (storing)、包裝 (packaging)、配送 (distributing)、銷售 (selling) 和展示 (presenting) 的位置、地點和設備分開。⁴⁰」該條文強調清真物流的重要性。清真物流體系目的在於確保產品完全符合伊斯蘭教義，並且避免被非清真產品「污染」⁴¹。各國對於清真物流最主要的疑慮在於可能增加廠商物流成本，進而提高清真產品的價格。尤其來自於非穆斯林國家的進口產品，因其國內可能無相關的措施，而會大幅增加其成本。其更進一步指出，若嚴格執行可能會使進口的清真產品減少，使國內的穆斯林無法取得足夠的清真產品。

印尼政府表示關於清真物流的規範是以國際食品法典委員會 (Codex Alimentarius Commission, CAC) 關於清真的一般指導原則 (Codex on General Guidelines for Use of the Term "Halal") 作為標準⁴²。

(六) 外國機構之認證

法案中第 46 條至 48 條條文提供國際合作的規範。其中第 46 條第 2 項說明各國得與印尼進行國際合作，於符合性評估程序和清真認證上相互承認⁴³。其中第 47 條說明清真產品若取得認證合作之外國機構所核發的清真認證，該產品進口不用再次申請清真認證，惟仍需先向 BPJPH 登記後始得於印尼境內銷售⁴⁴。澳洲等國針對承認外國機構的部分提出疑慮，要求印尼說明外國機構獲得承認之程序為何，是否與現行規範不同⁴⁵。美國與東協商會也提出疑問，要求印尼政府說明現行已取得 MUI 認可的外國機構 (許多海外認證機構和 MUI 簽署認證的備忘錄) 是否仍需重新取得認可⁴⁶。

參、TBT 協定之適法性

印尼的清真產品認證法將於 2019 年正式實施，各國政府和企業組織仍有許多質疑。本文之分析將以 TBT 協定為中心，探討各國關切之內容於 TBT 協定合致性爭議。補 roadmap?

一、TBT 協定之「技術規章」

⁴⁰ Halal Act, art. 24, 25.

⁴¹ Limenta & et al., *supra* note 11, at 9.

⁴² WTO, Committee on Technical Barriers to Trade, Indonesia – Halal Product Assurance Law No. 33 of 2014, ¶ 1(d), WTO Doc. G/TBT/W/443 (Mar. 24 2016).

⁴³ Halal Act, art. 46.2.

⁴⁴ Halal Act, art. 47.

⁴⁵ WTO, *supra* note 18, ¶ 2.262.

⁴⁶ US-ASEAN Business Council, *supra* note 12.

根據 TBT 附件 1 第 1 項，技術規章（原文）係指規定產品特性或其相關製程及製造方法（包含適用之行政規定）且要求強制遵守之文件；亦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⁴⁷。換言之，技術規章需具備下列之三項要件：規範一項或數項產品特性、必須適用於可得特定之產品，規範具有強制力⁴⁸。清真認證法中，強制清真認證、強制印製清真標示與強制非清真標示皆為技術規章，茲分析如下。

首先，針對「產品特性」之要件，產品特性得分為「產品固有之特徵」與「和產品相關之特性」，前者指任何客觀上可特定之產品特徵、品質、屬性或其他可區別之標記，後者為產品之辨認方法、呈現與外觀等。清真法案中強制清真認證、強制印製清真標示與強制非清真標示的相關條文皆是針對「清真產品」的特性、包裝標記或標示作出規範，故屬於上述產品特性的範圍。

第二、針對「必須適用於可得特定之產品」，根據該法案第 4 條，適用範圍幾乎涵蓋所有日常用品似乎難以特定，但於 *EC — Asbestos* 案中，系爭法規亦涵蓋所有「含石綿纖維的產品」，上訴機構表示由於其規定所有產品必須不含石綿纖維，任何含有石綿纖維的產品都會被禁止，因此該案中的系爭措施所涵蓋的產品為「可得特定之產品」。本法案中雖然同樣適用於所有產品，但其規定產品必須為清真產品，排除非清真產品，因此建立出「可得特定之產品範圍」⁴⁹。非清真產品的標示規範則相反，僅適用於非清真產品。

最後，「強制性」的部分，清真認證法案關於清真認證和清真標示的條文皆使用「必須（must，印尼文為 *wajib*）」，表示該條文之規範具有強制性。根據 *US-Cool* 案之小組報告，除了規範使用之文字外，若廠商因不執行而受懲罰，則亦得判斷該措施具有強制性⁵⁰。本法案於第 22 條、第 56 條分別對不符合規範之廠商訂定行政與刑事制裁，故該法案具有強制性⁵¹。綜上，法案中認證和標示的

⁴⁷ WTO Agreement on Technical Barriers to Trade [TBT Agreement], Annex 1.1.

⁴⁸ Appellate Body Report, *European Communities—Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, ¶¶ 66-70, WTO Doc. WT/DS135/AB/R (adopted Apr. 5, 2001).

⁴⁹ *Id.* ¶ 72.

⁵⁰ Panel Report, *United States – Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements*, ¶ 7.160, WTO Doc. WT/DS384/R, WT/DS386/R (adopted July 23, 2012).

⁵¹ Halal Act, art. 22, (providing that: “(1) Business Operators that do not separate the location, place, and equipment of PPH as intended in Article 21 paragraph (1) is subject to administrative sanctions in the form of: a. written warning; or b. administrative fines. (2) Provision regarding the procedure of the imposition of administrative sanctions is regulated in the Ministerial Regulation.”); Halal Act, art. 56, (providing that: “Business Operators that do not maintain the halalness of Products that have obtained Halal Certificate as intended in Article 25 item b is punishable with imprisonment for a maximum of 5 years or a maximum fines of Rp 2.000.000.000,00.”).

規範屬 TBT 協定附件 1 第 1 項之「技術規章」，而需受 TBT 協定的規範，以下將針對系爭法案與 TBT 之合致性爭議進行討論。

二、TBT 協定第 2.1 條——不歧視原則

TBT 協定第 2.1 條規定，會員應確保就技術規章之事項，應賦予自其他會員進口之產品不低於其所賦予本國同類產品以及其他國家同類產品之待遇⁵²。

Korea—Beef 案上訴機構檢視建立系爭措施是否違反「不歧視原則」的判斷要件為⁵³：一、系爭措施是否改變市場中進口產品與國內同類產品以及進口產品與第三國同類產品之競爭關係，使得他國的進口產品受到損害。二、損害是否源於合理管制，或僅為對他國產品的歧視。亦即，TBT 協定第 2.1 條允許基於合理管制區分所為不同之待遇，但不得構成專斷和不合理之歧視⁵⁴。另外，*US—COOL* 案之上訴機構說明 TBT 協定第 2.1 條係禁止法律上 (*de jure*) 和 (*de facto*) 的歧視。

(一) 系爭法案是否改變市場的競爭關係

清真產品認證法立法目的在於區分清真與非清真的產品，根據法案內容，強制要求所有清真產品都必須取得印尼官方所核發的清真認證標示。換言之，國外的清真認證機構若未依新法案第 47 條第 2 項與 BPJPH 進行合作，則其所核發的清真認證標示將不被承認。即使廠商於來源國已經取得清真認證，其進入印尼市場仍需要再次進行清真認證。因此區分是否為清真產品的依據並非僅是清真標示本身，尚需該標示須由印尼政府核發。目前並沒有提出如何與 BPJPH 取得合作的方式，以及資格要求⁵⁵。此外，舊法案中有許多海外認證機構已被 MUI 承認，該些海外認證機構是否可以持續取得認可也是各國關切的重點。

根據上述，清真產品標示法是否構成 TBT 協定第 2.1 條之不歧視原則，其爭議在於：印尼對於國內與國外認證清真商品的差別待遇，是否影響進口清真產品的市場競爭地位，且該差異是否源自於合理的管制目的。就影響市場競爭關係而言，重複認證將造成進口廠商的成本增加，對於廠商而言理想的做法係在出口

⁵² TBT Agreement, art. 2.1.

⁵³ Appellate Body Report, *Korea—Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, ¶ 137, WTO Doc. WT/DS169/AB/R (adopted Dec. 11, 2000).

⁵⁴ Appellate Body Report, *United States—Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*, ¶ 181, WTO Doc. WT/DS406/AB/R (adopted Apr. 4, 2012).

⁵⁵ 根據美國商會和印尼政府開會後的會後報告，印尼政府僅表示 BPJPH 將會和 MUI 討論相互承認細節，而被認證的機構必須是官方成立或受官方認證；US-ASEAN Business Council, *supra* note 12.

前完成相關認證以降低成本⁵⁶。綜上所述，要求已在國外取得清真認證之產品於進口至印尼後再認證一次將會增加進口商成本，進而產生影響其競爭地位的疑慮。強制清真和非清真標示的部分，因不論國內清真產品或進口清真產品都需要以特定的方式進行清真標示，以利印尼穆斯林消費者判斷，故就不歧視原則的部分較無爭議。

(二) 系爭措施所造成的損害是否源自於合理管制區分

新法案強制已取得海外清真認證產品再次檢驗的要求，實質上增加進口商品負擔，影響競爭地位。實務上，因清真認證的標準皆源於可蘭經，故各國的標準本質上是相同的，即使穆斯林國家間所採行的清真認證標準非完全相同，但差異甚小⁵⁷。若是在海外已取得清真認證的產品基本上可以被視為符合清真規範，故「為保護穆斯林消費者之宗教自由，確保其得取得符合伊斯蘭教義的商品」之立法理由似乎無法作為此差異的合理解釋。

基於上述分析，各國清真標準皆是根據可蘭經訂定，但清真產品法案中強制要求已在海外取得清真認證之產品重複驗證，增加其成本以及時間進而影響產品的競爭地位，且未有合理解釋該差別待遇，可能違反 TBT 協定第 2.1 條之不歧視原則。

三、TBT 協定第 2.2 條—必要性原則

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，其目的與效果均不造成國際貿易不必要障礙，造成之貿易限制效果不應超過實現合法目的所必要，亦應將無法實現合法目的可能產生的風險納入考量⁵⁸。該條文亦提出得正當化貿易障礙之合法目的包含：國家安全之需求；詐欺行為之防止；保護人之健康或安全、動植物之生命或健康或保護環境。

根據上訴機構於 *US—Tuna II* 案之看法，分析系爭措施是否符合第 2.2 條應考慮：一、達成合法目的之程度；二、貿易限制性；三、未達成該合法目的可能之風險和結果⁵⁹。除此之外，上訴機構亦提及與合理可得之替代措施比較，可幫助判斷系爭法案是否造成不必要的貿易限制⁶⁰。

⁵⁶ Limenta & et al., *supra* note 11, at 9.

⁵⁷ *Id.* at 17; BERGAUD-BLACKLER F., FISCHER, J. & LEVER, J., HALAL MATTERS: ISLAM, POLITICS AND MARKETS IN GLOBAL PERSPECTIVE LONDON 5 (2015).

⁵⁸ TBT Agreement, art. 2.2.

⁵⁹ Panel Report, *United States—Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna*

印尼的清真產品認證法係為確保國內的穆斯林消費者得以取得清真產品而設。雖然 TBT 協定第 2.2 條對於合法目的之例示規定並未包含基於宗教之公共道德例外，但根據上訴機構於 *US—Tuna II* 案的見解，TBT 協定第 2.2 條所列之目標僅為舉例，亦得參考其他 WTO 涵蓋協定中所提及之合理目標，故認公共道德得作為合理目的⁶¹。除此之外，因 WTO 實無權力干涉宗教自由，故亦應允許基於宗教之合理限制理由⁶²。

新法案對於貿易的限制程度亦引起廣泛爭議，但欲探究貿易限制性是否為必要則應考慮是否有合理可得的替代措施。首先，就強制清真認證制度而言，自願性的清真認證系統可作為可得替代措施之選項。有些提出關切的團體認為：強制所有產品於印尼進行清真認證之成本過高，可能使得中小企業退出市場⁶³。若使用自願性的認證規範，企業得自由選擇是否申請官方之清真認證或自行宣稱其為清真產品，政府只需加強監管上述產品即可。另一項可能的替代措施為承認他國官方，或由他國官方所承認之核發機構所核發的清真認證。法案中的規定僅承認與 BPJPH 進行合作之核發機構的認證，承認機構的程序和標準目前都不明確。基本上各國清真的標準差異甚小，若能承認他國的清真認證，將能減少進口商進行雙重認證的可能，並得達成目的。

就強制性清真標示的規範而言，為了讓消費者得以清楚辨識清真產品，標示有其必要，但新法案規定清真與非清真產品皆需要進行標示，在已有清真標示的情況下非清真認證標示是否仍為必要引起討論。若已有清真標示協助消費者取得必要資訊，則非清真的標示要求顯得非必要，故僅進行「清真標示」即為合理可得的替代措施，不僅可以降低廠商標示的成本，也可達到辨識的效果。

最後，對於不符合該目的所會造成的風險和影響，印尼政府表示因其國內穆斯林人口眾多，再加上現行的制度並未能有效確保穆斯林消費者得以清楚判斷清真與非清真產品，清真產品為穆斯林實踐其宗教信仰的重要依據，故採行強制的清真認證與清真標示實屬合理，只是目前達成該目的的手段仍有爭議。

and Tuna Products, WTO Doc. WT/ DS381/R (adopted Sept. 15, 2012).

⁶⁰ Appellate Body Report, *United States—Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products (Recourse to Article 21.5 of the DSU by Mexico)*, ¶¶ 320-322, WTO Doc. WT/ DS381/AB/RW (adopted Nov. 20, 2015).

⁶¹ *Id.* ¶ 313.

⁶² Limenta & et al., *supra* note 11, at 23.

⁶³ International Chamber of Commerce, *Joint Position Paper on Law No. 33/2014 Concerning Halal Products Assurance*, <http://cloud.chambermaster.com/userfiles/UserFiles/chambers/9078/File/Indonesia/InternationalChambers-JointPositionPaperonHalal-Final.pdf> (last visited Dec. 11, 2017).

四、TBT 協定第 2.4 條——國際標準

TBT 第 2.4 條規定，若制定之規範必須有技術規章，而國際上已存有國際標準或標準即將完成，則會員應採用此國際標準，或採用此標準之相關部分，作為其技術規章之基礎，但此國際標準或其相關部分無法有效達成合法目的或為不適當之方法，例如：有氣候或地理因素或根本之技術問題時，不在此限⁶⁴。Codex 所發展之 Codex 國際標準中包含對「Halal」之定義及製造過程等相關規範訂立之準則⁶⁵。印尼在回應各國對其法案的疑慮的文件中明確表示清真產品認證法案係以 Codex 標準為基礎所制定，即認定 Codex 為訂定清真產品認證法時之相關國際標準⁶⁶。然而，印尼之清真產品認證法案是否係以 Codex 作為其基礎卻存有爭議。

上訴機構於 *EC—Sardines* 案中說明，是否以國際標準作為技術規章的基礎，除了使用國際標準作為「制定技術規章之主要組成部分或根本原則」外，國際標準和制定之法律必須「存在非常強烈且非常緊密之關係」⁶⁷。根據上述印尼清真認證法於下列部分引起 TBT 協定第 2.4 條下的疑慮：首先，印尼新法包含的產品範圍較 Codex 規範廣泛，Codex 規範之範疇僅涉及食品、飲品相關之服務及製造過程⁶⁸；清真產品認證標準卻將範圍延伸至「與食品、飲料、藥品、化粧品、化學品、生物製劑產品、基因改造產品以及供民眾使用之穿戴產品與服務」，兩者的產品涵蓋範疇差異甚大，引發 Codex 是否為印尼之清真產品認證法「相關」之國際標準之疑義。再者，印尼清真產品認證法要求清真與非清真產品之加工、儲存、包裝、配送、銷售和展示的位置、地點和設備都必須分開⁶⁹，但 Codex 標準僅規定兩者產品可在同一場所生產，只要採行特定措施避免清真產品受非清真產品污染即可⁷⁰。雖然印尼一再重申其清真產品認證法係依據 Codex 標準所制定，但因不同國家依各自社會信仰，清真標準會有些許差異，期望其他 WTO 會員能夠予以尊重⁷¹。然而，較嚴格的措施可能造成不必要之貿易限制，故若印尼無法提出合法規範目的並說明其規範較 Codex 標準嚴格之原因，仍可能違反 TBT 協定第 2.4 條規範。

⁶⁴ TBT Agreement, art. 2.4.

⁶⁵ CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION, GENERAL GUIDELINES FOR USE OF THE TERM HALAL (GAC/GL 24-1997) (1997).

⁶⁶ WTO, *supra* note 42, ¶ 1(d).

⁶⁷ Appellate Body Report, *European Communities—Trade Description of Sardines*, ¶ 2.45, WTO Doc. WT/DS231/AB/R (adopted May 29, 2002).

⁶⁸ CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION, *supra* note 65, art. 1.1.

⁶⁹ Halal Act, arts. 21, 25, 26.

⁷⁰ CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION, *supra* note 65, art. 3.3.

⁷¹ WTO, *supra* note 18, ¶¶ 2.2259-2.264.

五、TBT 協定第 2.9 條、第 2.12 條——透明化義務

TBT 協定第 2.9 條規定，若無相關之國際標準存在，或所制定之技術規章並非依照國際標準，且若該技術規章對其他會員之貿易可能產生重要影響，則會員應採取第 2.1 條至第 2.9 條之行為：公告、通知、提供技術規章相關內容及副本且標明不同於國際標準之部分，並使其他會員得提出討論，並納入考量，以釐清對其他會員之貿易所產生之重要影響⁷²。雖印尼稱其所制定之清真產品認證法係以 Codex 標準為基礎，但如前段所述，法案中有較 Codex 標準更為嚴格與廣泛之規定，且此規定將造成生產成本大量增加，亦將提升進入印尼市場之困難度，故必然會對貿易造成重大限制。據此，各國均要求印尼應將其實施清真認證法案之時間表、法案內容及相關條例細則即早通知 TBT 委員會以及通知其貿易夥伴，使貿易夥伴能擁有充足時間討論，並納入考量。各國亦要求印尼根據 TBT 協定第 2.12 條給予適當的緩衝期⁷³。

六、其他可能爭議

除了上述分析之爭議外，各界對於印尼之清真認證法案還有其他疑慮，即清真認證的程序與標準。歐盟於 TBT 委員會的會議上，要求印尼政府就清真認證的程序提供規範細節⁷⁴。

TBT 協定附件 1 第 3 項關於符合性評估程序的定義為：直接或間接用以決定是否符合相關技術規章或標準之程序⁷⁵。清真產品認證法中關於清真產品的認證程序即為符合性評估程序。根據 TBT 協定第 5 條的規定，符合性評估程序之草擬、通過即適用，在目的及效果上均不應構成不必要之貿易障礙⁷⁶。是以印尼政府在擬定清真認證程序時，也應符合第 5 條的規範。目前印尼的法案與相關資料中僅得看到評估過程涉及的組織較舊制度多；驗證程序的時程可能較舊制複雜，但並未有認證程序的細節，故尚無法就是否符合 TBT 協定進行分析。

肆、結論

印尼清真產品認證法之清真認證與清真以及非清真標示要求皆為 TBT 協定下之技術規章。針對 TBT 協定第 2.1 條，本文認為清真認證之強制規範可能對

⁷² TBT Agreement, art. 2.9.

⁷³ WTO, Committee on Technical Barriers to Trade, Minutes of the Meeting of 15-16 JUNE 2016, ¶¶ 3.321-3.327, WTO Doc. G/TBT/M/69 (Sept. 22, 2016); TBT Agreement, art. 2.12.

⁷⁴ WTO, *supra* note 21, ¶¶ 2.07-2.09.

⁷⁵ TBT Agreement, Annex 1.3.

⁷⁶ TBT Agreement, art. 5.1.2.

於國內與進口清真產品造成歧視性待遇，因原則上清真標準於各國間的差異甚小。在外國已取得清真認證的產品，因為該法案之強制性必須要重複認證，可能對進口廠商造成不必要的貿易障礙。清真與非清真標示則無違反不歧視原則的疑慮。

針對 TBT 協定 2.2 條，本文認為清真認證之強制規範存有合理可得之替代措施，但清真標示則無，故前者可能造成非必要之貿易障礙。非清真標示在已有清真標示的狀況下，對於幫助穆斯林消費者區別清真與非清真產品此一目標而言並非必要措施。

除此之外，印尼政府表示清真產品認證法是以 Codex 為國際標準訂定，但法案涉及的範圍較 Codex 廣泛且清真物流的規範也較 Codex 嚴格，印尼政府尚未對此差異提出合理說法，有違反 TBT 協定第 2.4 條規範之疑慮。最後，關於 TBT 協定的透明化要求，印尼政府的規範有異於國際規範之處目前尚未通知 TBT 委員會並盡 TBT 協定第 2.9 條之義務。同時，亦因為未公布施行細則，而可能違反 TBT 協定第 2.12 條下應給予其他會員國緩衝時間的規範。印尼清真產品認證法一旦於 2019 年施行後將使印尼成為第一個採用強制性認證與標示的國家，各國皆對此議題高度關注，但對其他爭議之探討與分析仍待印尼政府頒布施行細則後方可進行。