

## 墨西哥採取包裝食品正面營養標示於 TBT 協定下的適法性

### —以必要性原則為核心

吳敬廉

#### 摘要

近年來，許多國家為了保護人民的身體健康，特別是為了避免人民過度肥胖、以及罹患非傳染病相關的疾病，期望藉由採取包裝食品正面營養標示的措施，使消費者在購買食品之前，能夠提高對食品營養資訊的注意、並迅速判斷該食品是否對自身健康有害。墨西哥為拉丁美洲國家中最大的食品消費市場，其於 2019 年 10 月訂定之包裝食品正面營養標示制度，因具有強制性，恐對跨國食品業者產生極大之貿易障礙，故已受到許多 WTO 會員的關切。本文將從《技術性貿易障礙協定》第 2.2 條必要性原則的角度切入，探討墨西哥包裝食品正面營養標示在該協定底下的適法性。

為了抑制肥胖與「非傳染性疾病 (non-communicable diseases, NCD)」，並使消費者得更快速地辨識其所欲購買的食品是否健康，墨西哥國會於 2019 年 10 月批准在「一般衛生法 (General Health Law)」下納入強制性的「包裝食品正面營養標示 (Front-of-Pack Labeling, FOPL)」規範，並就該規範之具體施行制定了「第 51 號關於 FOPL 的國家標準要求 (NOM-51)」，以取代原先自願性的「食品營養指南 (Guideline Daily Amount, GDA)」標示制度<sup>1</sup>。

2020 年 3 月 27 日，墨西哥又公布了有關 NOM-51 的修正案，規定食品與飲料的製造商必須在產品包裝的正面，採用八角形黑色圖樣的警示標章，標示出該產品中含有超過含量門檻的卡路里、糖分、飽和脂肪、反式脂肪、或鈉<sup>2</sup>。由於墨西哥係拉丁美洲最大的食品消費市場，系爭措施遭到跨國食品業者的強烈反對，認為該措施對於跨國食品貿易造成不必要的限制<sup>3</sup>。

於 2020 年 5 月 13 日至 5 月 14 日舉行的世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 技術性貿易障礙委員會 (The Committee on Technical Barrier to Trade, 以下簡稱 TBT 委員會) 之會議上，美國、瑞士、歐盟、加拿大等會員

<sup>1</sup> Mariel White & Simon Barquera, *Mexico Adopts Food Warning Labels, Why Now?*, 6(1) HEALTH SYSTEMS & REFORM 1, 1 (2020).

<sup>2</sup> *Id.*

<sup>3</sup> Niamh Michali, *Food Industry Opposes Mexican Warning Labels Despite Official Approval*, FOOD NAVIGATOR-LATAM (Feb. 6, 2020), <https://www.foodnavigator-latam.com/Article/2020/02/06/Food-industry-opposes-Mexican-warning-labels-despite-official-approval>.

皆表示墨西哥之系爭措施有違反《技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barrier to Trade)<sup>4</sup>》(以下簡稱 TBT 協定)的疑慮,特別是關於此標示規範之實施是否有必要性,為延緩系爭措施的衝擊,該些會員希望墨西哥能夠暫緩相關規則的施行<sup>5</sup>。

對此,本文首先介紹 FOPL 的概念與墨西哥系爭措施之詳細內容,及 WTO 會員對該措施所提出之貿易關切,接著聚焦於討論系爭措施是否滿足 TBT 協定下必要性原則之要件,最後作一結論。

## 壹、簡介墨西哥 FOPL 措施與 WTO 會員之貿易關切

有鑒於 NCD 對個人、社會、醫療照護造成很大的負擔,嚴重影響社會及經濟發展,世界衛生組織 (World Health Organization) 於針對預防和控制 NCD 的全球行動計畫中,提出一系列的政策選項,其中一項即為敦促會員採取基於(但不限於)國際標準的 FOPL 政策措施<sup>6</sup>。國際食品法典委員會 (Codex Alimentarius Commission) 更於 2019 年 5 月著手制定 FOPL 標準<sup>7</sup>。

FOPL 提供與健康相關之營養物質資訊的簡要說明,以鼓勵並促使消費者在購買食品時能做出對自己更健康的選擇<sup>8</sup>。此種標示得包括特定營養物質的文字或符號、食物健康之指標等<sup>9</sup>,例如:紅綠燈標示 (traffic light labels)<sup>10</sup>。越來越多政府與食品業者採用此類食品標示向消費者傳達該食品的營養資訊<sup>11</sup>。與食品「背面」的營養標示相比,FOPL 更能有效地傳達與營養物質相關之資訊,並得以提高消費者對於營養資訊的認知,以及強化消費者選擇購買健康食品的動機<sup>12</sup>。此外,FOPL 亦可以促使食品業者重新制定食品的製作配方,以因應消費者更為健康的飲食需求<sup>13</sup>。以下介紹墨西哥採行之 FOPL 措施的詳細內容,並說明

<sup>4</sup> Agreement on Technical Barrier to Trade, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1868, U.N.T.S. 120 [hereinafter TBT Agreement].

<sup>5</sup> Committee on Technical Barrier to Trade, *Minutes of the Meeting of 13-14 May 2020: Written Procedure on Specific Trade Concerns*, ¶¶ 1.287-1.316, WTO Doc. G/TBT/M/81 (June 26, 2020).

<sup>6</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION [WHO], GLOBAL ACTION PLAN FOR THE PREVENTION AND CONTROL OF NONCOMMUNICABLE DISEASES 2013- 2020 33 (2013), [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/94384/9789241506236\\_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/94384/9789241506236_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>7</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations & WHO, *Joint FAO/WHO Food Standards Programme CODEX Committee on Food Labelling*, at 1, CX/FL 19/45/6 (May 13-17, 2019).

<sup>8</sup> Anne Marie Thow et al., *Nutrition Labeling is a Trade Policy Issue: Lessons from an Analysis of Specific Trade Concerns at the World Trade Organization*, 33(4) HEALTH PROMOTION INT'L 561, 562 (2017).

<sup>9</sup> *Id.*

<sup>10</sup> 在食品包裝正面以紅、黃、綠三種顏色之標示顯示該食品營養物質的含量高低,紅色代表含量高、黃色次之、綠色則最低。Daniel Mackrell, *What is 'Traffic Light' Labelling and How Can It Help You be Healthier?*, METRO (Nov. 29, 2018), <https://metro.co.uk/2018/11/29/what-is-traffic-light-labelling-and-how-is-it-used-for-food-8190467/>.

<sup>11</sup> Anne Marie Thow et al., *supra* note 8, at 562.

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> *Id.*

WTO 會員對系爭措施之關切緣由。

### 一、墨西哥之 FOPL 措施內容與執行

在採取強制性的 FOPL 措施前，墨西哥的「一般衛生法」實施自願性的 GDA 標示制度，該制度允許食品業者自由選擇是否要在產品背面的營養資訊欄上標示營養物質之相關資訊。根據統計，墨西哥有 35% 的 5-11 歲兒童及 75% 的成人患有過重或是肥胖的問題，導致墨西哥「因肥胖所致之 NCD」的罹患率居高不下，且因為 GDA 的標示呈現方式較 FOPL 複雜，故即使食品製造商自願進行標示，仍不易使一般教育程度不高的民眾理解與該食品有關之營養物質資訊，因此，採取強制性的 FOPL 措施對於墨西哥而言極為迫切<sup>14</sup>。從而，墨西哥政府希望藉由強制食品製造商落實 FOPL 之標示方式，使國內的消費者能夠一目瞭然地識別其所欲購買的食品是否健康，進而更快速地做出對健康有益的購買決定<sup>15</sup>。墨西哥用以實施 FOPL 的新規則（即 NOM-51）會分為三個執行階段，且在每個階段中，營養物質含量的標準將漸趨嚴格<sup>16</sup>。第一階段始於 2020 年 12 月 1 日，終於 2023 年 9 月 30 日；第二階段始於 2023 年 10 月 1 日，終於 2025 年 9 月 30 日；第三階段則於 2025 年 10 月 1 日開始<sup>17</sup>，惟限於篇幅，本文將主要對第一階段進行介紹與分析。

在第一階段內，每個食品製造商必須計算與評估加工食品與非酒精飲料中，被指定之營養物質是否超過政府所規定的含量門檻<sup>18</sup>。下表列出第一階段涵蓋之營養物質種類以及其含量標準<sup>19</sup>。

表（一）：營養物質過量標準

每 100 克的固態產品與每 100 毫升的液態產品				
熱量	糖分	飽和脂肪	反式脂肪	鈉
1. 固態產品： 總熱量 ≥ 275 大卡	含量 ≥ 總熱量的 10%	含量 ≥ 總熱量的 10%	含量 ≥ 總熱量的 1%	1. 固態產品： 含量 ≥ 350 毫 克
2. 液態產品：	（糖分含量			2. 無熱量飲

<sup>14</sup> Mariel White & Simon Barquera, *supra* note 1, at 2.

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE & GLOBAL AGRICULTURAL INFORMATION NETWORK, MEXICO: IMPLEMENTATION OF THE NEW MEXICAN REGULATION FOR FRONT-OF-PACKAGE NUTRITION LABEL (2020), [https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Implementation%20of%20the%20New%20Mexican%20Regulation%20for%20Front-of-Package%20Nutrition%20Label%20\\_Mexico%20CIty%20ATO\\_Mexico\\_04-03-2020](https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Implementation%20of%20the%20New%20Mexican%20Regulation%20for%20Front-of-Package%20Nutrition%20Label%20_Mexico%20CIty%20ATO_Mexico_04-03-2020).

<sup>17</sup> *Id.*

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> *Id.*

總熱量≥70 大卡；或糖分熱量≥10 大卡	<10 大卡的飲料免除標示義務)			料：含量≥45 毫克
卡路里過量	糖分過量	飽和脂肪過量	反式脂肪過量	鈉過量

(資料來源：UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE & GLOBAL AGRICULTURAL INFORMATION NETWORK, MEXICO: IMPLEMENTATION OF THE NEW MEXICAN REGULATION FOR FRONT-OF-PACKAGE NUTRITION LABEL (2020).)

如表(一)，在 NOM-51 第一階段的施行期間，若產品所含之熱量、糖分、飽和脂肪、反式脂肪、鈉超過政府建議的門檻，食品製造商必須在產品包裝的正面放置警示標示，以告知消費者有哪些營養物質過量<sup>20</sup>，舉例言之，若產品含有過量的糖分和反式脂肪，則須在該產品正面分別放置「糖分過量」與「反式脂肪過量」的黑色八角形警示標示。警示標示必須位於產品包裝正面的右上方，且須採用「Arial Bold」的字體，顏色為與背景顏色對比的黑色或白色，最小尺寸則必須符合 NOM-51 的指南規定<sup>21</sup>，圖(一)為此標示的圖例。

圖(一)：墨西哥 FOPL 警示標示圖例



(資料來源：UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE & GLOBAL AGRICULTURAL INFORMATION NETWORK, MEXICO: IMPLEMENTATION OF THE NEW MEXICAN REGULATION FOR FRONT-OF-PACKAGE NUTRITION LABEL (2020).)

警示標示的大小、以及標示的形式會隨著食品包裝的大小不同而有所差異<sup>22</sup>。若產品包裝之主要顯示面積小於或等於 5 平方公分，則該警示標示必須以數字表示，該數字代表超過政府建議門檻之營養物質種類的數量<sup>23</sup>，舉例言之，若產品含有過量的糖分和反式脂肪，則須在該產品正面放置數字「2」的黑色八角形警示標示，圖(二)為此標示的圖例。

<sup>20</sup> Id.

<sup>21</sup> Id.

<sup>22</sup> Id.

<sup>23</sup> Id.

圖 (二)：墨西哥針對包裝面積≤5 平方公分的 FOPL 警示標示圖例



(資料來源：UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE & GLOBAL AGRICULTURAL INFORMATION NETWORK, MEXICO: IMPLEMENTATION OF THE NEW MEXICAN REGULATION FOR FRONT-OF-PACKAGE NUTRITION LABEL (2020).)

此外，帶有一個或多個過量警示標示、或帶有甜味劑警示標示 (sweeteners cautionary label) 的產品，其包裝上不得含有任何誘使兒童購買的元素，包括人物、卡通、名人、運動員的圖片等<sup>24</sup>。若該產品含有咖啡因，食品製造商必須在產品包裝正面的上方標示「含有咖啡因—兒童不宜食用」；若含有甜味劑，則食品製造商必須在產品包裝正面的上方標示「含有甜味劑—不建議兒童食用」<sup>25</sup>。針對不含有任何警示標示的產品，NOM-51 亦規定食品製造商仍須在產品包裝正面的上方標示「此產品無任何標示或圖示」<sup>26</sup>。此外，並非所有產品皆需放置警示標示，若該產品為烹飪用的添加物 (油、鹽等)、適用於三歲以下幼兒的食品、不需包裝的食品 (水果、蔬菜、豆類等)，則毋須標上警示標示<sup>27</sup>。

## 二、WTO 會員對本措施之貿易關切

由於墨西哥為拉丁美洲最大之加工食品消費國，且規模居世界第四，故於去 (2020) 年 5 月 13 日至 5 月 14 日 TBT 委員會之會議中，墨西哥之 FOPL 措施受到美國、歐盟等會員的關切，因為這些會員多為大型加工食品公司的所在國<sup>28</sup>。關切的內容主要分為三大類：實施該措施的時程過於倉促、該措施未符合國際標準、以及採取該措施缺乏必要性<sup>29</sup>。例如美國表示，雖然其認同墨西哥政府欲降低 NCD 罹患率之公共衛生目標，但墨西哥政府針對營養物質含量的建議門檻，較其他同樣採取 FOPL 措施的國家更為嚴格，因此，美國認為墨西哥之系爭措施對於貿易的限制程度，超過實現合法目的所必要<sup>30</sup>；歐盟則認為，諸如「卡路里過量」、「糖分過量」此類的警示標示，並無法增進消費者對食品營養價值的完

<sup>24</sup> *Id.*

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> *Id.*

<sup>27</sup> *Id.*

<sup>28</sup> Committee on Technical Barrier to Trade, ¶¶ 1.287-1.316.

<sup>29</sup> *Id.*

<sup>30</sup> *Id.* ¶ 1.288.

整認識，而僅能引起消費者對於單一營養物質高含量的注意，故歐盟亦認為系爭措施並無法滿足 TBT 協定第 2.2 條必要性的要求<sup>31</sup>。

為進一步探究該等提出關切會員之疑慮是否正確，以下將就墨西哥的 FOPL 措施是否違反 TBT 協定第 2.2 條之必要性規範，進行詳細的討論。

## 貳、系爭措施與 TBT 協定第 2.2 條必要性原則之合致性

為瞭解墨西哥實施的 FOPL 措施是否具有必要性，本段首先判斷系爭措施是否屬於技術規章而落入 TBT 協定之適用範圍，接著再論述系爭措施是否違反 TBT 協定第 2.2 條之必要性規定。

### 一、系爭措施是否屬於 TBT 協定中之技術規章

根據 TBT 協定附件 1 第 1 項之規定，「技術規章」係指規定產品特性或其相關製程與製造方法、且要求強制遵守之文件；其亦得包括或純粹處理適用於產品、製程或製造方法之特殊用語、符號、包裝、標記或標示<sup>32</sup>。若依「歐體—石棉案 (*European Communities—Measure Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos*)」上訴機構之見解，判斷系爭措施是否為「技術規章」時，必須考量三項要件，其分別為<sup>33</sup>：（一）該措施須規範一項或數項「產品特性」、（二）該措施須適用於「可得特定之產品」、（三）該措施係以強制、具有拘束力之方式進行規範，以下分述之。

首先，根據「美國—鮪魚案 II (*United States—Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products*)」之小組報告，由於 TBT 協定附件 1 第 1 項後段已進一步列舉技術規章可能包含或指涉的項目，例如產品標示之要求，故在審查一國之標示相關規定是否係針對一項或數項產品特性時，會因為已直接落入該項後段所述之項目，而無需再考慮其是否亦落入前段之範圍<sup>34</sup>。墨西哥之 FOPL 措施要求食品製造商必須在產品包裝正面的右上方標示符合相關規格的八角形警示標示，該當 TBT 協定附件 1 第 1 項後段規範之「適用於產品之包裝、標示」，因此依據前述小組報告的見解，可認定系爭措施滿足「針對一項或數項產品特性」之要件。

其次，墨西哥之 FOPL 措施所適用的產品範圍為加工食品與非酒精飲料，

<sup>31</sup> *Id.* ¶ 1.298.

<sup>32</sup> TBT Agreement, art. 2.2.

<sup>33</sup> Appellate Body Report, *European Communities—Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos*, ¶¶ 66-70, WTO Doc. WT/DS400/AB/R; WTO/DS401/AB/R (adopted Apr. 5, 2001) [hereinafter Appellate Body Report, *EC—Asbestos*].

<sup>34</sup> Panel Report, *United States—Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products*, ¶ 7.79, WTO Doc. WT/DS381/R (adopted June 13, 2012) [hereinafter Panel Report, *US—Tuna II*].

並排除烹飪添加物、包裝食品、嬰幼兒食品，可見其適用之產品為「可得特定」。最後，根據「美國—鮪魚案 II」案小組見解，所謂「強制性」係指系爭措施透過具有法律拘束力及強制力的方式，以規範產品之特徵、包裝、標記或標示、或該產品之製程或製造方法<sup>35</sup>。由於 NOM-51 為墨西哥「一般衛生法」第 212 條授權施行的 FOPL 具體規定<sup>36</sup>，若有違反，依照「一般衛生法」第 421 條的規定，須課予相當於違規行為人所在經濟區現行最低工資一萬兩千至一萬六千倍的罰鍰，並處以七到十年的停業處分<sup>37</sup>。可見墨西哥的 FOPL 措施係透過具有法律拘束力及強制力的方式以規範產品的特徵、包裝、標記、或標示，該當「強制性」之要件。

綜上，墨西哥之 FOPL 措施應屬於 TBT 協定附件 1 第 1 項之「技術規章」，而有 TBT 協定之適用。

## 二、系爭措施是否違反 TBT 協定第 2.2 條之必要性原則

TBT 協定第 2.2 條規定，會員應確保技術規章之草擬過程、通過及適用之目的與效果均不致造成國際貿易上不必要之障礙，且造成貿易限制的效果不應超過實現合法目的所必要，同時應考量無法實現該合法目的之風險<sup>38</sup>。根據「美國—鮪魚案 II」之小組報告，此時應分析之要件有二：第一、系爭措施所欲實現之目的合法；第二、系爭措施對貿易產生之限制，是否超越達成合法目的所必要，以及其是否顧及未達成該目的恐生之風險<sup>39</sup>。

### (一) 系爭措施所欲實現之目的合法

由 TBT 協定第 2.2 條文可知，得以正當化貿易障礙之合法目的包括：國家安全之需求、詐欺行為之防止、保護人類之健康或安全、動物或植物之生命或健康或保護環境<sup>40</sup>，且前述所列之合法政策目的係屬「例示」規定，並不以此為限<sup>41</sup>。如前所述，經過統計證實，墨西哥「因肥胖所致之 NCD」的罹患率相當高<sup>42</sup>，因此對於墨西哥而言，希望透過 FOPL 措施，要求食品製造商在加工食品的正面包裝上進行相關標示，促使消費者能快速辨別產品是否健康，進而使其作出對自身健康更有利的消費選擇，以盡可能解決有關肥胖及 NCD 之間

<sup>35</sup> *Id.* ¶ 7.111.

<sup>36</sup> Ley General de Salud [LGS] 212, Diario Oficial de la Federaco [DOF] 07-02-1984, últimos reformas DOF 29-11-2019 (Mex.).

<sup>37</sup> LGS 421.

<sup>38</sup> TBT Agreement, art. 2.2.

<sup>39</sup> Panel Report, *US—Tuna II*, ¶ 7.388.

<sup>40</sup> TBT Agreement, art. 2.2.

<sup>41</sup> Appellate Body Report, *United States—Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products*, ¶ 313, WTO Doc. WT/DS381/AB/R (adopted June 13, 2012) [hereinafter Appellate Body Report, *US—Tuna II*].

<sup>42</sup> Mariel White & Simon Barquera, *supra* note 1, at 2.

題，故系爭措施所欲追求者應屬於本條所列舉之「保護人類之健康或安全」的合法政策目的。

(二) 系爭措施對貿易之限制是否超越達成合法目的所必要，以及其是否顧及未達成該目的恐生之風險

根據「美國—鮪魚案 II」上訴報告見解，此可透過三個要件進行檢驗，依次為：第一、系爭措施對追求合法目的之貢獻程度；第二、系爭措施之貿易限制性；第三、未達成該政策目的所產生之風險與後果的嚴重性<sup>43</sup>。以下分述之。

### 1. 系爭措施對追求合法目的之貢獻程度

在判斷系爭措施是否違反必要性之虞時，除了目的需合法以外，尚須衡量系爭措施對於合法目的之實現程度，即系爭措施對於保護墨西哥人民健康與安全的貢獻。根據「美國—肉品標示案 (United States—Certain Country of Origin Labeling (Cool) Requirements)」之上訴機構報告，系爭措施對於合法目的之貢獻程度，不應理解為該措施應能完全達到其合法目的之成效，反而應從系爭措施的設計、結構、運作以及與該措施有關之其他措施加以分析，探求該措施對合法目的之貢獻程度<sup>44</sup>。

首先，研究證實，對於墨西哥國內識字率較低、飲食相關疾病罹患率較高的中低收入人口而言，FOPL 係較容易理解之營養標示方式<sup>45</sup>。其次，FOPL 亦能為營養師等健康服務提供者創造便利性，因為健康服務提供者可以直接透過建議 NCD 的患者或潛在患者避免選購或食用帶有警示標示的產品，更有效地向之提供飲食建議，並改善人民健康<sup>46</sup>。再者，先前同樣採取 FOPL 措施的智利，自 2016 年實施該措施以來，含糖飲料的購買量下降了近 24%<sup>47</sup>。更何況，聯合國兒童基金會 (United Nations Children's Fund) 與泛美衛生局 (Pan American Health Organization) 等國際性的衛生組織、以及世界公共衛生營養學會 (World Public Health Nutrition Association) 與世界肥胖聯盟 (World Obesity Federation) 等國際協會均認為 FOPL 措施有助於保障人民健康和兒童福祉<sup>48</sup>。由此推論，系爭措施對於該合法目的之達成應有一定的貢獻程度。

然而，部分會員於貿易關切中提出質疑，例如美國認為，儘管系爭措施關

<sup>43</sup> Appellate Body Report, *US—Tuna II*, ¶ 322.

<sup>44</sup> Appellate Body Report, *United States—Certain Country of Origin Labeling (Cool) Requirements*, ¶ 468, WTO Doc. WT/DS384/AB/R (adopted July 23, 2012).

<sup>45</sup> Mariel White & Simon Barquera, *supra* note 1, at 2.

<sup>46</sup> *Id.* at 2-3.

<sup>47</sup> *Id.* at 3.

<sup>48</sup> *Id.*

於各營養物質之含量門檻，係根據 WHO 「避免肥胖及其相關 NCD」之營養攝取目標而制定，惟因該目標是以人民應攝取的「總熱量」為主要考量，若將其用以訂定個別營養物質的攝取含量，反而可能使人民對於特定營養物質之攝取量不足，產生營養不均衡的結果，如此恐與 FOPL 措施欲「保護人民健康」之目的背道而馳<sup>49</sup>；歐盟則認為「卡路里過量」、「糖分過量」等標示並不能反映「Codex 食品營養指南 (Codex Guidelines on Nutrition Labelling)」第五節中有關 FOPL 的目的，亦即讓消費者充分了解食品「完整」的營養成分，因為系爭措施之標示方法僅能讓消費者注意到有哪種營養物質過量，故對於達成保護人類健康之合法目的貢獻有限<sup>50</sup>。本文認為，美國與歐盟上述的質疑，確實可能影響墨西哥 FOPL 措施對於其所欲達成的合法目的之貢獻程度，倘若未來進入爭端解決程序，尚待控訴方以及墨西哥提出更充分的相關證據及統計資料證明之。

## 2. 系爭措施之貿易限制性

美國認為墨西哥之 FOPL 措施對於貿易限制之程度已逾越實現合法目的之必要，且系爭措施所訂定之營養物質含量標準較其他同樣採取 FOPL 措施的國家嚴格（如智利、烏拉圭等）<sup>51</sup>，故以下將分析系爭措施與貿易限制有關之問題。

關於系爭措施是否具有貿易限制性，根據「澳洲—菸品素面包裝案 (Australia — Certain Measures Concerning Trademarks, Geographical Indications and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packaging)」小組之見解，貿易限制性並不要求以系爭措施對所有 WTO 會員所生之影響為認定標準，而只需認定系爭措施是否有限制進口產品的競爭機會<sup>52</sup>。此外，該案之小組亦指出業者因技術規章實施而增加之法規遵循成本，並不足以證明該措施具有貿易限制性，蓋技術規章有產生貿易增加或減少的效果，換言之，即使技術規章最初可能為食品製造商帶來額外之遵循成本，其後續亦有可能創造出營運成本降低的管制環境，從而增加市場上之競爭機會與促進貿易<sup>53</sup>。

而上訴機構於「澳洲—菸品素面包裝案」中指出，原則上控訴國在主張不具歧視性的系爭措施是否具有貿易限制性時，應考量個案之不同情況予以判

<sup>49</sup> Committee on Technical Barrier to Trade, ¶ 1.288.

<sup>50</sup> *Id.* ¶ 1.298.

<sup>51</sup> *Id.* ¶ 1.288.

<sup>52</sup> Panel Report, *Australia—Certain Measures Concerning Trademarks, Geographical Indications and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packaging*, ¶ 7.1073, WTO Doc. WT/DS435/R, WT/DS441/R, WT/DS458/R, WT/DS467/R (adopted Aug. 27, 2018) [hereinafter Panel Report, *Australia—Tobacco Plain Packaging*].

<sup>53</sup> *Id.* ¶ 7.1235.

斷，例如檢視相關的質化或量化證據，其中包含系爭措施的設計及運作模式<sup>54</sup>。然而在某些情形下，若僅單單評估系爭措施的設計及結構並不足以判斷該措施是否具有貿易限制效果時，則必須再去檢視額外的證據或當事方所提出的論點<sup>55</sup>。

就墨西哥所提出的 FOPL 措施而言，其表面上一體適用於外國與本國的食品製造商，故該措施可能不具有法律上的歧視性，但其實際適用的狀況是否有可能構成事實上具有歧視性，則需視該措施實施後的狀況來加以判斷。假設該措施為不具歧視性的技術規章，在判斷該措施是否具有貿易限制性時，本文認為由於該措施至今為止僅執行數個月，尚未有充分關於該措施設計與運作模式之質化及量化資料，仍須待日後出現更多相關資料以作佐證與進行綜合評估，方能得出結論。此外，縱使實行該措施勢必增加食品製造商的合規成本，惟任何技術規章都會產生法規遵循成本，因此不得以法規遵循成本增加為由，即認定存有貿易限制之情形。

此外，依「美國—鮪魚案 II」之上訴機構見解，在探討貿易限制性時亦須將系爭措施與替代措施進行比較分析，相關要件為：（一）替代措施是否比系爭措施具有較小的貿易限制性；（二）替代措施對系爭措施原欲達成之目的是否具相等的貢獻程度；（三）替代措施是否可合理為被控訴國所採行<sup>56</sup>。本文以 2014 年墨西哥所採取的 GDA 標示措施做為替代措施，雖然 GDA 標示措施招致諸多批評<sup>57</sup>，但由於其對業者之限制較小，故有可能被提出作為替代措施的選項之一。以下接著討論 GDA 標示措施是否為合適的替代措施。

首先，就貿易限制性來說，GDA 標示為自願性的措施，對貿易造成之限制自然較強制性的 FOPL 措施小，此點應無疑義。此外，GDA 標示措施已經於墨西哥實施 6 年，該措施應為墨西哥技術上與財務上合理可行的替代措施。

儘管 GDA 標示並非完全不能促進人體健康，然而最關鍵的問題仍在於，GDA 標示是否與 FOPL 措施對於保護墨西哥人民健康之目的貢獻程度相當？首先，GDA 建議每天攝取 2,000 卡路里的熱量，然其並不適用於所有墨西哥人民，因為營養需求可能根據性別、身體情況、年齡和其他因素而有所差異<sup>58</sup>。且 GDA 建議每日攝取的糖分為 90 克，但 WHO 之建議為不超過 50 克，並正考慮降至 25 克，就此觀之，GDA 的建議可能還具有部分誤導性<sup>59</sup>。再者，GDA

<sup>54</sup> Appellate Body Report, *Australia—Certain Measures Concerning Trademarks, Geographical Indications and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packaging*, ¶ 6.391, WTO Doc. WT/DS435/R, WT/DS441/R (adopted June 29, 2020).

<sup>55</sup> *Id.* ¶ 6.392.

<sup>56</sup> Appellate Body Report, *US—Tuna II*, ¶ 320.

<sup>57</sup> Mariel White & Simon Barquera, *supra* note 1, at 3.

<sup>58</sup> *Id.*

<sup>59</sup> *Id.*

標示亦無法有效勸退消費者購買不健康的食品，因為其無法如同 FOPL 一樣讓消費者能輕易地識別該食品是否健康<sup>60</sup>。實際上，在推出 GDA 標示政策的第一年，有研究指出，就連營養學專業的學生也很難正確地理解該標示，其中更只有 12.5% 的學生、且平均須花費大約 3 分鐘的時間，方能正確理解 GDA 標示所欲傳達的營養資訊<sup>61</sup>。綜上所述，相較於 FOPL，GDA 標示較不易被消費者所理解，故若以得否快速傳遞食品是否健康此一資訊、進而影響消費者購買較為健康的食品來說，GDA 標示有可能無法被認定為與 FOPL 為達成保護人民健康之目的的貢獻程度相當。

### 3. 未達成政策目的所產生之風險與結果的嚴重性

「美國—鮪魚案 II」上訴機構之報告指出，判斷未達成合法目的所產生之風險與結果時，須衡量風險本質與未實現該目的所生後果的嚴重性<sup>62</sup>。對此，本文認為系爭措施目的未達成的風險除了無法改善墨西哥國民肥胖之情形外，亦無法降低因飲食及肥胖而罹患 NCD 的人口比率，更甚者是，NCD 除了危害個人健康外，對於社會、醫療照護更屬一大負擔，這些後果均將嚴重影響墨西哥的社會、經濟發展。

## 三、小結

綜上所述，FOPL 措施對於保護墨西哥人民健康雖具一定貢獻，然而該措施僅讓消費者了解到特定營養物質超標之事實，將導致消費者無法了解食品完整的營養成分，從而可能無法落實該措施所欲達成之健康保護目的；此外，在判斷墨西哥之 FOPL 措施是否具有貿易限制性時，本文認為除了應考量該措施的設計與結構，尚須檢視其他相關資料以做綜合分析，方能得出結論。而墨西哥過去曾經採用的 GDA 雖看似可以成為合理可行的替代措施，但其對於合法目的之貢獻程度仍無法與 FOPL 措施相當。因此墨西哥之系爭措施究竟是否有違必要性原則之規定，本文並不遽下判斷，若未來會員確將此爭議訴諸爭端解決，相關結果仍須取決於控訴國與被控訴國所提出之證據資料。

## 參、結論

由於墨西哥擁有龐大的食品消費市場，因此其所採取的 FOPL 措施在未來極有可能於 TBT 協定下受到歐盟、美國等會員之挑戰，質疑該措施對於保護墨西哥人民身體健康是否有所貢獻、是否存在其他貿易限制性較小的替代措施、以及若未達成該措施之合法目的，對於墨西哥人民之身體健康與社會經濟發展所造成

<sup>60</sup> *Id.*

<sup>61</sup> *Id.*

<sup>62</sup> Appellate Body Report, *US—Tuna II*, ¶ 321.

的嚴重影響為何等。

再者，墨西哥之 FOPL 措施除了受到 TBT 協定下必要性原則之挑戰外，該措施被質疑並未符合國際標準，因而有違反 TBT 協定第 2.4 條之疑慮，故墨西哥政府亦應正視有關國際標準之問題<sup>63</sup>。退步言之，縱使墨西哥措施沒有違反 TBT 協定下的義務，其亦有可能被控訴違反《關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Trade in Goods)》以及《食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定 (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures)》的相關規範。因此，系爭措施是否會於日後遭其他會員訴諸爭端解決，且若遭控訴又將產生與哪些協定相關之適法性爭議，仍值得持續觀察。



---

<sup>63</sup> Committee on Technical Barrier to Trade, ¶¶ 1.287-1.316.