

美國農業部就其肉類原產地標示規則新提案徵求評論

蔡汶憲 編譯

摘要

今 (2023) 年 3 月 6 日，美國農業部發布一項原產地規則提案，並徵求外界評論。該規則提案將限縮「美國製造」或「美國產品」標示之使用，僅允許其使用於自美國出生、飼養、屠宰與加工的動物所製成的肉類、禽類肉品與蛋類產品，使其標示之含義與消費者的理解更趨於一致。考量過往「美國—肉品原產地標示案」的裁決結果，以及此次提案對於肉類原產地標示的規範，因擴及產品的加工，影響可能更甚於以往的「COOL 法案」，導致部分產業團體表示反對；然而，支持團體則認為，該提案填補了長久以來部分進口產品錯誤標示成美國產品的漏洞，而歡迎此項提案。對於日後美國是否推行此一原產地規則，值得持續關注。

(取材資料：Jason Asenso, *USDA Proposes New 'Product of USA' Labeling Rule, Seeks Comment*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 41, No.10, Mar. 10, 2023.)

美國農業部 (Department of Agriculture) 今 (2023) 年 3 月 6 日發布一項新的原產地規則提案¹，旨在使「美國產品 (Product of USA)」及「美國製造 (Made in the USA)」兩種自願性的標示與消費者對其含義的理解趨於一致²。在該提案中，上述兩種標示僅允許使用於自美國出生、飼養、屠宰與加工的動物所製成的肉類、禽類肉品與蛋類產品³。本次提案係為落實拜登政府「促進美國各行業競爭之行政命令」的關鍵行動⁴，以及達成其於「建立更公平、更具競爭力與更有

¹ Voluntary Labeling of FSIS-Regulated Products with U.S.-Origin Claims, 88 Fed. Reg. 15290 (proposed Mar. 13, 2023) (to be codified at 9 C.F.R. pt. 412).

² *Id.*; *USDA Proposes New Requirements for the "Product of USA" Label Claim*, U.S. DEP'T OF AGRIC. (Mar. 6, 2023), <https://www.usda.gov/media/press-releases/2023/03/06/usda-proposes-new-requirements-product-usa-label-claim> ("The U.S. Department of Agriculture (USDA) today released a proposed rule with new regulatory requirements to better align the voluntary "Product of USA" label claim with consumer understanding of what the claim means.").

³ Voluntary Labeling of FSIS-Regulated Products with U.S.-Origin Claims, at 15290 ("Under this proposed rule, two specific voluntary U.S.-origin label claims, "Product of USA" and "Made in the USA" (the "authorized claims"), would be generically approved for use on single ingredient, FSIS-regulated products derived from animals born, raised, slaughtered, and processed in the United States.").

⁴ Exec. Order No. 14036, 86 Fed. Reg. 36987 (July 09, 2021), at 36993. ("(ii) to ensure consumers have accurate, transparent labels that enable them to choose products made in the United States, consider initiating a rulemaking to define the conditions under which the labeling of meat products can

韌性的肉品與家禽供應鏈行動計畫」中的承諾⁵。目前，農業部正就此一提案徵求評論⁶。

本文首先檢視美國肉品原產地標示規則之提案緣由，再介紹其提案內容，後說明外界對於美國農業部此項提案之評論，最後作一結論。

壹、美國肉品原產地標示規則之提案緣由

根據現行規定，肉品包裝業者得不論其動物來源，將原產地標示使用於任何在美國加工的動物產品⁷。然而，在 3 月 6 日的聲明中，農業部公布對該等標示的修改提案，表示此些規則的修改將增進標示的明確度與透明度、防止消費者混淆，並協助確保消費者釐清食物之來源⁸。

事實上，農業部為瞭解「美國產品」的標示對消費者的意涵，並為提案之制定提供資訊，其於 2021 年 7 月即啟動全面審查⁹。作為審查的一部分，農業部委託三角研究機構 (Research Triangle Institute) 進行全國性的消費者調查¹⁰。其調查顯示，現行的「美國產品」標示對大多數受訪的消費者而言具有誤導性，且大部分受訪者認為，此標示即意指產品是使用於美國出生、飼養、屠宰與加工的動物¹¹。

農業部長維爾薩克在聲明中表示¹²：「美國消費者預期當他們在超市購買肉類產品時，在標示上所見聲明之含義就如其文字所述。這些提案中修改的內容旨在為消費者提供精確的資訊，讓消費者在知情的狀況下，做出購買決定。我們今天的行動保證了農業部對於確保準確與真實產品標示的承諾。」

bear voluntary statements indicating that the product is of United States origin, such as “Product of USA”....”).

⁵ *Fact Sheet: The Biden-Harris Action Plan for a Fairer, More Competitive, and More Resilient Meat and Poultry Supply Chain*, THE WHITE HOUSE (Jan. 3, 2022), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/01/03/fact-sheet-the-biden-harris-action-plan-for-a-fairer-more-competitive-and-more-resilient-meat-and-poultry-supply-chain/>; U.S. DEP’T OF AGRIC., *supra* note 2.

⁶ U.S. DEP’T OF AGRIC., *supra* note 2.

⁷ USDA, FSIS FOOD STANDARDS AND LABELING POLICY BOOK 147 (2005) (“Labeling may bear the phrase “Product of U.S.A.” under one of the following conditions: 1. If the country to which the product is exported requires this phrase, and the product is processed in the U.S., or 2. The product is processed in the U.S. (i.e., is of domestic origin).”).

⁸ U.S. DEP’T OF AGRIC., *supra* note 2.

⁹ *Id.*

¹⁰ See RTI INTERNATIONAL, ANALYZING CONSUMERS’ VALUE OF “PRODUCT OF USA” LABELING CLAIMS 8 (2022).

¹¹ *Id.* (“About 16% of eligible consumers identified the correct definition for the “Product of USA” claim (i.e., the product must be processed in the United States; the animals can be born, raised, and slaughtered in another country), 63% provided an incorrect response (most believed all production steps must take place in the United States), and 21% said they did not know.”).

¹² U.S. DEP’T OF AGRIC., *supra* note 2.

自 2011 年世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 爭端解決小組在「美國—肉品原產地標示案 (United States — Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements)」中裁定駁回美國對於牛、豬肉原產地標示措施後¹³，農產品標示此一議題在美國始終備受爭議¹⁴。儘管部分立法者持續推動新的原產地標示措施¹⁵，國會仍於 2015 年廢止美國所施行的標示規定¹⁶，即「原產地標示法案 (Country of Origin Labeling)」(以下簡稱 COOL 法案)。

不過，部分跨黨派的參議院議員們於今年 1 月重新提出「美國牛肉標示法案 (American Beef Labeling Act)」¹⁷，該法案將要求美國貿易代表戴琪，在與農業部長維爾薩克諮詢下，於該法案頒布後的一年內建立符合 WTO 規範的牛肉原產地標示¹⁸。若美國貿易代表署無法在一年內實施符合 WTO 規範的標示規則，該法案將自動恢復美國 COOL 法案中針對牛肉的規定¹⁹。

貳、美國肉品原產地標示規則之提案內容

該提案規則係由農業部下的食品安全檢驗局 (Food Safety and Inspection Service, FSIS) 所草擬，其指定唯有符合 FSIS 所規範，亦即「自美國出生、飼養、

¹³ Panel Report, *United States — Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements*, WTO Doc. WT/DS384/R, WT/DS386/R (adopted July 23, 2012). 美國在過往欲以 COOL 法案之肉品原產地標示規則，避免消費者將美國原產的肉品與其他肉品混淆，引起加拿大等多國不滿。其中，COOL 法案將肉品原產地標示分類，A 類 (原產地為美國者) 係指肉品完全源於美國出生、飼養與屠宰之動物。然而，本案小組後因美國的肉品標示措施減少進口活體家畜的競爭機會，且該措施無法使消費者在購買肉品時，取得關於其原產地的準確資訊，故裁定美國違反 TBT 第 2.1 條與第 2.2 條。本中心經貿法訊第 126 期曾介紹「美國—肉品原產地標示案」之 COOL 法案，以及該案中與 TBT 協定第 2.1 條及第 2.2 條有關之解釋。參見：吳詩云、戴心梅、田起安，評美國肉品原產地標示案有關 TBT 協定第 2.1 條及第 2.2 條之解釋，經貿法訊，126 期，頁 26-35，2012 年 1 月 5 日，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no126/4.pdf>。

¹⁴ See, e.g., Alexandra Lizano & Elizabeth Rumley, *Issue Brief: Petition for Policy Change in FSIS' "Product of U.S.A." Label*, THE NAT'L AGRIC. L. CTR. (Aug. 31, 2018), [http://nalcpo.wpenginepowered.com/wp-content/uploads/assets/articles/"Product-of-U.S.A."-Label.pdf](http://nalcpo.wpenginepowered.com/wp-content/uploads/assets/articles/).

¹⁵ E.g., 7 U.S.C. §1638, amended by 7 U.S.C. §1638(1)(A) (amended 2021) (“Definitions—Section 281 of the Agricultural Marketing Act of 1946 (7 U.S.C. 1638) is amended—(1) by redesignating paragraphs (1) through (7) as paragraphs (2) through (8), respectively; (2) by inserting before paragraph (2) (as so redesignated) the following: “(1)BEEF.—The term ‘beef’ means meat produced from cattle (including veal).””).

¹⁶ Theopolis Waters, *UPDATE 1-U.S. Spending Bill Includes Repeal of Meat Labeling Rule*, THOMSON REUTERS (Dec. 19, 2015), <https://www.reuters.com/article/usa-fiscal-meat-idUSL1N1471RK20151218>.

¹⁷ Thune, Tester, Rounds, Booker Reintroduce Bipartisan Beef Labeling Act, JOHN THUNE (Jan. 24, 2023), <https://www.thune.senate.gov/public/index.cfm/2023/1/thune-tester-rounds-booker-reintroduce-bipartisan-beef-labeling-act>.

¹⁸ 7 U.S.C. §1638, amended by 7 U.S.C. §1638(1)(A) (amended 2022) (“Not later than 1 year after the date of enactment of this Act, the United States Trade Representative and the Secretary of Agriculture shall implement the means determined under paragraph (1).”); Thune, Tester, Rounds, Booker Reintroduce Bipartisan Beef Labeling Act, *supra* note 17.

¹⁹ Thune, Tester, Rounds, Booker Reintroduce Bipartisan Beef Labeling Act, *supra* note 17.

屠宰與加工的動物」之產品，始得被授權貼上「美國產品」與「美國製造」的標示²⁰。新規則允許生產者在動物產品上附加其他標示，以顯示產品在準備與加工過程中源自美國的部分，例如「使用進口豬肉，但在美國進行切片與包裝」²¹。根據農業部的說法，此規定仍屬自願性標示²²。目前，農業部敦促國內外的利害關係人對該提案給予評論²³，並將在規則公告於聯邦公報後，開放 60 日的評論期間²⁴。

參、外界對提案之評論

部分產業團體反對農業部的提案，如北美肉類協會 (North American Meat Institute) 於其 3 月 6 日發布的聲明中即主張，提案中的標示規則可能引起墨西哥與加拿大的貿易報復，因為該標示規則使用與國會於 2015 年所廢除的 COOL 法案相同的標準²⁵。聲明中補充：「美國政府在 WTO 爭端解決中已多次敗訴，致使 WTO 授權加拿大與墨西哥對美國的肉類、葡萄酒、巧克力、珠寶與家具等產品課徵逾 10 億美元的關稅²⁶。重要的是，提案中的『美國產品』標示規則將比 COOL 法案更廣，因為該規則之規範範圍尚包含加工產品與用於餐飲服務的產品，而 COOL 法案不適用於該些產品²⁷。」

美國全國牧牛人牛肉協會 (National Cattlemen's Beef Association) 政府事務執行總監 Kent Bacus 亦在同日發表的聲明中表示，目前的牛肉標示制度存在缺陷，且其將削減美國牛肉生產者做出市場區隔的能力²⁸。對於早已殘破不堪的標示制度，僅是增加出生、飼養、屠宰與加工的要求，將無法為牛肉生產者提供額

²⁰ Voluntary Labeling of FSIS-Regulated Products with U.S.-Origin Claims, at 15290.

²¹ *Id.* at 15291 (“For example, “Sliced and packaged in the United States using imported pork” could be a qualified claim.”).

²² U.S. DEP’T OF AGRIC., *supra* note 2.

²³ *Id.*

²⁴ Voluntary Labeling of FSIS-Regulated Products with U.S.-Origin Claims, at 15290 (“Comments must be received on or before May 12, 2023.”).

²⁵ 7 U.S.C. §1638a (a)(2) (“A retailer of a covered commodity that is lamb, chicken, goat, or venison meat may designate the covered commodity as exclusively having a United States country of origin only if the covered commodity is derived from an animal that was (i) exclusively born, raised, and slaughtered in the United States....”); *NAMI: FSIS’ New Label Proposal for Meat & Poultry Will Raise Price Consumers*, N. AM. MEAT INST. (Mar. 6, 2023), <https://www.meatinstitute.org/ht/display/ReleaseDetails/i/231722/pid/287>.

²⁶ Tom Miles & Rod Nickel, *Canada, Mexico Win \$1 Billion Sanctions Against U.S. in Meat Spat*, THOMSON REUTERS (Dec. 7, 2015) (“A WTO panel set the annual retaliation level at C\$1.055 billion (\$780 million) for Canada and \$228 million for Mexico.”); N. AM. MEAT INST., *supra* note 25.

²⁷ N. AM. MEAT INST., *supra* note 25 (“Importantly, the proposed “Product of the USA” rule would be broader than mandatory COOL because it also includes processed products and products intended for foodservice, which were not subject to mandatory COOL.”); Voluntary Labeling of FSIS-Regulated Products with U.S.-Origin Claims, at 15290.

²⁸ *NCBA Statement on “Product of USA” Proposed Rule*, NAT’L CATTLEMEN’S BEEF ASS’N (Mar. 6, 2023), <https://www.ncba.org/ncba-news/news-releases/news/details/32896/ncba-statement-on-product-of-usa-proposed-rule>.

外的價值，更可能損及真正具自願性質、由市場主導，而對牛肉生產者有益的標示²⁹。

然而，其他農業團體，如美國國家農民聯盟 (National Farmers Union, NFU) 與美國牛肉生產者協會 (U.S. Cattlemen's Association)，則對農業部的提案表示歡迎³⁰。NFU 主席 Rob Larew 強調，這個規則歸根究柢就是在尋求標示的真相，簡單明瞭³¹。他在同日的聲明中表示³²：「長久以來，自有農場與牧場主持續在一個將進口產品不實標示為美國產品的市場中競爭。NFU 將繼續爭取強制性原產地標示規範之制定。這種自願性的標示是強而有力的一步，也是未來實現永久強制性原產地標示的基石。」

美國牛肉生產者協會主席 Justin Tupper 補充，這項提案最終藉由明確地定義這些自願性原產地聲明的含義，填補肉品包裝業者過往利用「美國製造」標示欠缺明確定義而造成不實標示的漏洞。這是自 2015 年取消強制性原產地標示以來，我們一直在努力闡明的事³³。若標示上表明「美國製造」，產品本就應使用來自美國土生土長的牛隻³⁴。消費者有權知道他們的食物源於何處，毋須多言³⁵。

肆、結論

有別於美國現行「任何動物產品只需在美國加工即可標示為美國產品」的規定³⁶，美國農業部的新提案將限縮肉品標示為美國產品的機會，其僅允許自美國出生、飼養、屠宰與加工的動物所製成的肉類、禽類肉品與蛋類產品標示為「美國產品」或「美國製造」³⁷。藉由規則的修改，可增進產品標示的明確度與透明度、防止誤導消費者，並協助確保消費者釐清食物之來源³⁸。不過，有鑑於美國在 WTO 之敗訴先例，加上此項提案對於肉類原產地標示的規範，因擴及產品的加工，影響可能更甚於以往的 COOL 法案，導致國內有部分產業團體的反對聲浪³⁹。然而，支持團體則認為，該提案填補了長久以來部分進口產品標示成美國產品的漏洞，為後續強制性原產地標示之規範建立了基礎⁴⁰。對於後續美國是否

²⁹ *Id.*

³⁰ See NFU Applauds USDA Announcement on Product of USA Labeling, NAT'L FARMER UNION (Mar. 6, 2023), <https://nfu.org/2023/03/06/nfu-applauds-usda-announcement-on-product-of-usa-labeling/>; see also USDA Answers USCA Petition; Proposes to Close "Product of the U.S.A." Loophole, U.S. CATTLEMEN'S ASS'N (Mar. 6, 2023), <https://uscattlemen.org/in-the-news/>.

³¹ NAT'L FARMER UNION, *supra* note 30.

³² *Id.*

³³ U.S. CATTLEMEN'S ASS'N, *supra* note 30.

³⁴ *Id.*

³⁵ *Id.*

³⁶ USDA, *supra* note 7.

³⁷ Voluntary Labeling of FSIS-Regulated Products with U.S.-Origin Claims, at 15290.

³⁸ U.S. DEP'T OF AGRIC., *supra* note 2.

³⁹ *E.g.*, N. AM. MEAT INST. *supra* note 25.

⁴⁰ NAT'L FARMER UNION, *supra* note 30.

將採取此一的原產地標示規則，有待關注。

