

## 試析牙買加一次用塑膠產品禁令之適法性—— 以 GATT 為中心

林玫君

### 摘要

近年來，多國政府開始重視限塑議題，並且實施相關政策。牙買加政府於今（2019）年 1 月 1 日起針對一次用塑膠產品實施進口禁令，以回應現今之環保訴求。惟多明尼加於同年 3 月 6 日之技術性貿易障礙委員會會議，及 5 月 28 日之市場進入委員會會議中，針對該禁令提出關切，其認為牙買加之措施因造成歧視而不符合世界貿易組織規定。本文將以《關稅暨貿易總協定》為主軸，分析牙買加此一禁令之適法性問題。

一次用塑膠為海邊常見廢棄物之大宗<sup>1</sup>，且近期研究顯示，塑膠袋或保麗龍需耗時數千年才得以分解，並可能污染土壤與水，以及使陸地及海洋之野生動物面臨誤食、窒息或受纏繞等危機<sup>2</sup>，故喚起多國政府對限塑議題的重視，開始實施相關政策。牙買加政府於今（2019）年 1 月 1 日起實施「2018 年貿易指令（塑膠包裝材料禁令）（The Trade (Plastic Packaging Materials Prohibition) Order，以下簡稱一次用塑膠產品禁令）」，禁止一次用塑膠產品（single-use plastic）之進口，以回應現今之環保訴求<sup>3</sup>。惟多明尼加於同年 3 月 6 日之技術性貿易障礙委員會（Committee on Technical Barriers to Trade，以下簡稱 TBT 委員會）會議中提出關切，認為該禁令造成歧視而不符合世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）之規定，此外，應有其他具較小貿易限制性的替代措施可達相同之管制目的<sup>4</sup>。多明尼加亦於 5 月 28 日之市場進入委員會（Committee on Market Access）會議中針對同一禁令提出貿易關切，認為牙買加違反國民待遇，且未證明該等限制性措施有其必要性，或其他替代措施無法達成相同目的；美國同樣對此一措施表達關切，其認為在追求環保目標的同時，仍不可違反國民

<sup>1</sup> UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME [UNEP], SINGLE-USE PLASTICS: A ROADMAP FOR SUSTAINABILITY 10 (2018), [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25496/singleUsePlastic\\_sustainability.pdf?isAllowed=y&sequence=1](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25496/singleUsePlastic_sustainability.pdf?isAllowed=y&sequence=1).

<sup>2</sup> *Id.* at 12.

<sup>3</sup> THE TRADE (PLASTIC PACKAGING MATERIALS PROHIBITION) ORDER § 3 (2018), [https://www.nepa.gov.jm/new/legal\\_matters/laws/Environmental\\_Laws/Proc\\_1\\_Trade\\_Act.pdf](https://www.nepa.gov.jm/new/legal_matters/laws/Environmental_Laws/Proc_1_Trade_Act.pdf) [hereinafter Trade Order].

<sup>4</sup> *Members Start Implementing 2019-2021 Work Plan on Technical Barriers to Trade*, WORLD TRADE ORGANIZATION [WTO] (Mar. 7, 2019), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/tbt\\_07mar19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/tbt_07mar19_e.htm).

待遇原則，即進口與內國產品應受同等待遇<sup>5</sup>。

近年來，涉及環保訴求與貿易自由化間權衡與衝突之議題越來越受重視，各國也紛紛制定針對塑膠產品之管制措施。儘管各國採用的管制措施種類十分多樣化，該等措施涉及之 WTO 相關規範多集中在《關稅暨貿易總協定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 及《技術性貿易障礙協定》(Agreement on Technical Barriers to Trade, 以下簡稱 TBT 協定)。本文欲分析的牙買加一次用塑膠產品禁令，無論在與 GATT 或 TBT 協定規範之合致性上，皆曾被其他會員提出關切，惟受限於篇幅，本文將以 GATT 為主軸，分析該禁令之適法性。

以下首先介紹塑膠產品減量訴求之趨勢，特別將以一次用塑膠產品為例，說明該等產品對環境之影響、各國對於該等產品的管制趨勢，與以禁令方式限制該等產品之使用，是否可確實解決環境問題的評論；接著簡介牙買加一次用塑膠產品禁令，包含立法背景、禁令內容及多明尼加針對該禁令提交之關切；再就分析系爭措施與 GATT 之合致性；最後做一結論。

#### 壹、塑膠產品減量訴求之趨勢：以一次用塑膠產品為例

許多研究顯示，塑膠產品將對環境造成長期危害，故各國開始倡議塑膠減量行動<sup>6</sup>。以下將深入介紹塑膠產品對環境之影響，再列舉數國針對一次用塑膠產品的管制措施，以彰顯全球整體限塑趨勢，並反思管制措施是否能適當解決環境問題。

##### 一、一次用塑膠產品對環境之影響

聯合國環境署 (United Nations Environment Programme) 於 2018 年發布「一次用塑膠：永續發展藍圖 (Single-use Plastics: A Roadmap for Sustainability)」報告，報告中除明確指出塑膠與一次用塑膠的特性與分類，亦提及塑膠產品所造成的問題，包括對環境之影響、對社會健康之影響及對經濟之影響，同時也提出有助於減少塑膠產品使用之行動<sup>7</sup>。塑膠是一種輕量、衛生且耐用的材料，可被塑形成各式形狀並廣泛運用於諸多用途<sup>8</sup>。最常見的兩大塑膠類型為熱塑性塑膠 (thermoplastics) 與熱固性塑膠 (thermoset)<sup>9</sup>：熱塑性塑膠具有遇熱軟化、

<sup>5</sup> *Members Adopt Draft Decision to Improve Tariff and Import Data, Discuss Trade Concerns*, WTO (May 28, 2019), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/mark\\_28may19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/mark_28may19_e.htm).

<sup>6</sup> Sam Woolfe, *The Worldwide Trend of Banning Single-Use Plastics is Promising – but It's Not Enough*, RED PLANET (June 10, 2018), <https://www.redplanet.green/worldwide-trend-of-banning-single-use-plastics-not-enough/>; *Global Efforts to End Plastic Pollution: Single-Use Plastics*, EARTH DAY NETWORK, <https://www.earthday.org/plasticban/> (last visited June 24, 2019).

<sup>7</sup> UNEP, *supra* note 1.

<sup>8</sup> *Id.* at 2.

<sup>9</sup> *Id.* at 3.

遇冷成形的特性，此種特性係可逆且可反覆操作，故其常被使用於需要塑形的聚對苯二甲酸乙二酯 (polyethylene terephthalate)、聚丙烯 (polypropylene) 及低密度聚乙烯 (low-density polyethylene) 產品等；熱固性塑膠遇熱則會產生化學變化，生成三度空間的結構，因此在加熱及塑形後，此類塑膠便無法再次塑形，其常用於聚氨酯 (polyurethane)、酚醛樹脂 (phenolic resins) 及環氧樹脂 (epoxy resins) 產品等。

一次用塑膠又稱拋棄式塑膠，通常用於塑膠包裝，及在丟棄前或回收前僅使用過一次的物品<sup>10</sup>。一次用塑膠產品多使用熱塑性塑膠，包含<sup>11</sup>：構成塑膠袋、塑膠盤、塑膠容器及食品包裝薄膜的低密度聚乙烯；構成牛奶瓶、保鮮袋、洗髮精罐及冰淇淋容器的高密度聚乙烯 (high-density polyethylene)；構成寶特瓶、清潔劑分裝容器及餅乾托盤的聚對苯二甲酸乙二酯；構成餐具、盤子及杯子的聚苯乙烯 (polystyrene)；構成熱飲杯、隔熱食物包裝及易碎物品之保護包裝的發泡聚苯乙烯 (expanded polystyrene，即俗稱之保麗龍)；構成微波容器、冰淇淋桶、洋芋片外袋及瓶蓋的聚丙烯。

雖然一次用塑膠對環境的影響尚不明確，但部分研究顯示塑膠袋及保麗龍容器的分解可能需耗費數千年的時間，不僅造成土壤及水的污染，並且對海洋及陸地的野生生物產生威脅<sup>12</sup>。由於塑膠袋擁有較輕的重量及氣球狀 (balloon-shaped) 的外型設計，容易隨風飄至空氣中，最終停留在土地或海面上<sup>13</sup>。塑膠袋可能造成水道阻塞並加劇自然災害，如在 1988 年，孟加拉的塑膠袋垃圾堵塞排水管，使其無法順利引流，造成嚴重的洪水災害，淹沒該國三分之二的面積並導致人員傷亡<sup>14</sup>。保麗龍產品具有密度低及重量輕的特性，且如塑膠袋一樣，容易透過風力移動<sup>15</sup>。保麗龍可能漂浮在水面上，並被分解成小體積的碎片，若不慎攝入將產生劇毒<sup>16</sup>。

## 二、針對一次用塑膠產品之管制趨勢

近年來，許多國家開始針對一次用塑膠產品採行管制政策。各國之管制工具不盡相同，依據聯合國環境署之報告，一次用塑膠產品之管制方式大致包含禁令模式、課稅模式，以及禁令與稅收併用的混合模式等制度<sup>17</sup>。法規禁令模式包含全面或部分禁止一次用塑膠產品<sup>18</sup>。全面禁止之立法例包括：歐盟之

---

<sup>10</sup> *Id.* at 2.

<sup>11</sup> *Id.* at 3.

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

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

<sup>14</sup> *Id.* at 13.

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

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> UNEP, *supra* note 1, at 23.

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

「一次性塑膠指令」，該指令禁止販售多項一次用塑膠產品，如餐具、吸管及塑膠瓶蓋等，預計於今年生效<sup>19</sup>；台灣則依據「廢棄物清理法」公告「一次用塑膠吸管限制使用對象及實施方式」，規定政府部門、學校、百貨公司業及購物中心與連鎖速食店此四大場所，不得提供一次用塑膠吸管予內食餐飲之消費者，該公告預計在今年 7 月 1 日生效<sup>20</sup>。部分禁止係指可能僅禁用符合特定規格之產品<sup>21</sup>，如紐西蘭將於今年 7 月 1 日淘汰厚度 70 微米 ( $\mu\text{m}$ ,  $1\mu\text{m}=10^{-6}\text{m}$ ) 以下的一次用塑膠袋<sup>22</sup>；而本文欲分析的牙買加一次用塑膠產品禁令，亦屬於此種部分禁止的類型，其自 2019 年 1 月 1 日起，禁止進口長度與寬度皆不超過 610 毫米 ( $\text{mm}$ ,  $1\text{mm}=10^{-3}\text{m}$ ) 且厚度不超過 0.03 毫米的塑膠袋<sup>23</sup>。

課稅模式分為三種，即對供應商課稅、對零售商課稅、以及對消費者課稅<sup>24</sup>，以下主要以針對塑膠袋產品之課稅方式與立法例進行說明。供應商課稅模式係指立法要求塑膠袋供應商（如國內製造商或進口商）繳納稅款，若要使此稅款發揮改變塑膠產品使用習慣的效果，應將此稅款由供應商完全轉嫁至零售商，致使零售商向消費者收費後，方得提供塑膠袋，或給予不索取塑膠袋的消費者優惠<sup>25</sup>。丹麥於 1994 年起對塑膠袋供應商課稅，該稅款嗣後被轉嫁至零售商及消費者<sup>26</sup>；保加利亞於 2011 年起對厚度 15 微米以下之塑膠袋供應商課稅，且稅款逐年增加至 2015 年為止<sup>27</sup>；克羅埃西亞於 2014 年起對一次用塑膠產品之供應商課稅，而該稅款供環境保護與能源效率基金（Environmental Protection and Energy Efficiency Fund）專用<sup>28</sup>。零售商課稅模式則指零售商在向供應商購買塑膠袋時需付費，但此稅款並不強制轉嫁至消費者身上<sup>29</sup>，如波札那共和國於 2007 年起對塑膠袋零售商課稅，但零售商可自行決定是否就塑膠袋收費及其

<sup>19</sup> EU Reaches Agreement on Single-Use Plastic Ban, DEUTSCHE WELLE (Dec. 19, 2018), <https://www.dw.com/en/eu-reaches-agreement-on-single-use-plastic-ban/a-46797494>; 歐盟今年即將實施「一次性塑膠指令」，其詳細內容介紹請參照本中心專文：吳彥容，簡介歐盟一次性塑膠產品指令，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，252 期，頁 8-13，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no252/2.pdf>（最後瀏覽日：2019 年 6 月 25 日）。

<sup>20</sup> 行政院環境保護署廢管處，一次用塑膠吸管限制使用對象及實施方式總說明，行政院環境保護署環保新聞專區，2019 年 5 月 8 日，網址：[https://enews.epa.gov.tw/enews/enews\\_fnp/108/0508/102843/1080508%E9%99%84%E4%BB%B6%E4%B8%80%E6%AC%A1%E7%94%A8%E5%A1%91%E8%86%A0%E5%90%B8%E7%AE%A1%E9%99%90%E5%88%B6%E4%BD%BF%E7%94%A8%E5%B0%8D%E8%B1%A1%E5%8F%8A%E5%AF%A6%E6%96%BD%E6%96%B9%E5%BC%8F%E7%B8%BD%E8%AA%AA%E6%98%8E%E5%8F%8A%E9%80%90%E6%A2%9D%E8%AA%AA%E6%98%8E%E8%A1%A8.pdf](https://enews.epa.gov.tw/enews/enews_fnp/108/0508/102843/1080508%E9%99%84%E4%BB%B6%E4%B8%80%E6%AC%A1%E7%94%A8%E5%A1%91%E8%86%A0%E5%90%B8%E7%AE%A1%E9%99%90%E5%88%B6%E4%BD%BF%E7%94%A8%E5%B0%8D%E8%B1%A1%E5%8F%8A%E5%AF%A6%E6%96%BD%E6%96%B9%E5%BC%8F%E7%B8%BD%E8%AA%AA%E6%98%8E%E5%8F%8A%E9%80%90%E6%A2%9D%E8%AA%AA%E6%98%8E%E8%A1%A8.pdf)（最後瀏覽日：2019 年 6 月 25 日）。

<sup>21</sup> UNEP, *supra* note 1, at 23.

<sup>22</sup> Plastic Shopping Bag Phase out Set for 1 July, MINISTRY FOR THE ENVIRONMENT (Dec. 18, 2018), <https://www.mfe.govt.nz/news-events/plastic-shopping-bag-phase-out-set-1-july>.

<sup>23</sup> TRADE ORDER, § 2(2).

<sup>24</sup> UNEP, *supra* note 1, at 23.

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

<sup>26</sup> *Id.* at 37.

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

<sup>28</sup> *Id.*

<sup>29</sup> *Id.* at 23.

收費價格<sup>30</sup>。消費者課稅模式則指所有提供給消費者的塑膠袋必須收費，且由法規公定<sup>31</sup>，例如我國行政院環保署於 2002 年開始推動「購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限制使用政策」，公告禁止七大場所免費提供塑膠袋，並於 2006 年針對塑膠袋重新公告「購物用塑膠袋限制使用對象、實施方式及實施日期」，與免洗餐具之管制政策作區分<sup>32</sup>。該等場所的塑膠袋採付費取得機制，金額則由業者自行訂定，更於 2018 年擴大適用對象至包含飲料店在內的十四大場所<sup>33</sup>。

混合模式係將禁令與稅收等手段結合使用，例如可能指禁止使用薄型塑膠袋，並對厚型塑膠袋收費<sup>34</sup>。例如中國於 2008 年禁用厚度小於 25 微米的非生物可分解（non-biodegradable）塑膠袋，且對使用厚度大於 25 微米的塑膠袋的消費者收費<sup>35</sup>；以色列於 2017 年禁止超市提供厚度小於 20 微米的塑膠袋，並要求其須對厚度大於 20 微米的塑膠袋收費<sup>36</sup>。

除了上述限制一次用塑膠之使用的各類立法例之外，國際組織亦相當關注此一議題，例如今年 5 月 10 日舉行的第 14 屆《巴塞爾公約》（Basel Convention）締約國大會中，通過由日本與挪威提出的修正案，該修正案將多種類混雜、不可回收與被污染的塑膠廢棄物之出口，納入跨境運輸管制範圍，即需要經進口國同意才能出口<sup>37</sup>。有學者表示，此舉將象徵進入塑膠大幅減量的新時代，特別是針對一次用與不必要的塑膠產品，同時也對非《巴塞爾公約》締約國的美國產生作用，使其不再將他國作為塑膠廢棄物的回收廠，能夠更有效地改善環境<sup>38</sup>。

### 三、管制一次用塑膠產品是否可解決環境問題

<sup>30</sup> *Id.* at 27.

<sup>31</sup> *Id.* at 23.

<sup>32</sup> 七大場所包含：公部門、私立學校、百貨公司及購物中心、量販店業、超級市場業、連鎖便利商店業、連鎖速食店。行政院環境保護署廢管處，購物用塑膠袋限制使用對象、實施方式及實施日期修正草案總說明，行政院環境保護署，網址：  
<http://www2.moe.gov.tw/~oga/news/1050009714-1.pdf>（最後瀏覽日：2019 年 6 月 25 日）。

<sup>33</sup> 十四大場所包含原先之七大場所，另新增藥粧店及藥局、醫療器材行、家電攝影、資訊及通訊設備零售業、書店及文具零售業、洗衣店業、飲料店業、西點麵包店業。同上註；管制規定，一次用產品源頭減量宣導網，網址：  
<https://hwms.epa.gov.tw/dispPageBox/onceOff/onceOffDetail.aspx?ddsPageID=EPATWH73>（最後瀏覽日：2019 年 6 月 25 日）。

<sup>34</sup> UNEP, *supra* note 1, at 23.

<sup>35</sup> *Id.* at 31.

<sup>36</sup> *Id.* at 33.

<sup>37</sup> *Redouble Efforts to Reduce Plastic Waste*, THE JAPAN TIMES (May 16, 2019), <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2019/05/16/editorials/redouble-efforts-reduce-plastic-waste/>; *Basel Convention Agrees to Control Plastic Waste Trade*, BASEL ACTION NETWORK (May 10, 2019), <https://www.ban.org/news/2019/5/10/basel-convention-agrees-to-control-plastic-waste-trade>.

<sup>38</sup> BASEL ACTION NETWORK, *supra* note 37.

雖然目前的立法趨勢係針對一次用塑膠產品進行管制，以減少其使用，但全面或部分禁止一次用塑膠產品，是否必然對環境產生正面的效應，各界尚有不同的看法。例如蘇格蘭赫瑞瓦特大學 (Heriot-Watt University) 的化學系教授 David Bucknall 表示，過往許多研究皆顯示，若以玻璃或金屬等包裝取代塑膠，將可能導致兩倍的能源消耗量及三倍的溫室氣體排放量<sup>39</sup>。此外，由於塑膠的重量較輕，運送以塑膠包裝的產品所需的車輛數較少，故耗費的能源也相對較少，可減少溫室氣體排放量<sup>40</sup>。

2019 年「BP 能源展望 (BP's Energy Outlook)」則認為，倘若全球皆積極推動一次用塑膠產品禁令，在 2040 年之前，此種趨勢恐將意外導致碳排量上升而加速全球暖化<sup>41</sup>。該報告指出，塑膠包裝的替代品，如玻璃，可能需要更多的能源來生產和運輸，故其對環境將造成更嚴重的破壞<sup>42</sup>。英國石油公司首席經濟學家 Spencer Dale 認為，在找到塑膠的適當替代品前，各國需小心防止意外後果發生；其亦表示，若停止使用一次用塑膠產品，應該考慮替代材料對能源需求和碳排放的影響<sup>43</sup>。非政府組織塑膠星球 (Plastic Planet) 的共同創辦人 Sian Sutherland 表示，「BP 能源展望」報告對運輸玻璃包裝製品，可能造成更嚴重之環境污染之看法，雖屬正確卻也是項不公平的比較，因為玻璃可在購買後重複清洗並再次使用<sup>44</sup>。

亦有論者認為，雖然塑膠禁令可能減少明顯的塑膠污染，但也可能帶來其他的環境影響，原因在於生產紙類、棉花或可再利用之塑膠袋，需要比生產一次用塑膠袋更大量的自然資源（如土壤、水、二氧化碳排放等）<sup>45</sup>。一次用塑膠禁令雖然可直接解決塑膠污染問題，卻沒有深入討論系統性的解決方案<sup>46</sup>。該論者建議將資金投注於重新設計塑膠產品，以便製造出可分解並再造出相同品質的新型態塑膠；同時亦建議改善回收技術，約有 25% 的塑膠係因被污染而無法再被利用，若能改善回收技術，將得以解決前述問題；其也建議政府將預算投資於系統性解決方案所需的基礎設施和相關政策<sup>47</sup>。該論者認為，一旦其所建議的方案發展到一定規模，將可以使人類重新獲得塑膠的經濟價值，激勵塑膠的回收和再循環，同時在最大程度上減少塑膠污染和自然資源的過度消耗

<sup>39</sup> Axel Barrett, *Total Ban on Plastics Could Damage Environment*, BIOPLASTICS NEWS (Dec. 5, 2018), <https://bioplasticsnews.com/2018/12/05/total-ban-on-plastics-could-damage-environment/>.

<sup>40</sup> *Id.*

<sup>41</sup> *Single-Use Plastic Bans Could Damage Environment: BP*, ENERGY REPORTERS (Feb. 17, 2019), <https://www.energy-reporters.com/industry/single-use-plastic-bans-could-damage-environment-bp/>.

<sup>42</sup> *Id.*

<sup>43</sup> *Id.*

<sup>44</sup> *Id.*

<sup>45</sup> Mathy Stanislaus, *Banning Straws and Bags Won't Solve Our Plastic Problem*, WORLD RESOURCES INSTITUTE (Aug. 16, 2018), <https://www.wri.org/blog/2018/08/banning-straws-and-bags-wont-solve-our-plastic-problem>.

<sup>46</sup> *Id.*

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

最後，聯合國環境署之報告亦提及，塑膠袋禁令若得適當規劃及實施，將可有效解決塑膠濫用的部分成因<sup>49</sup>。然若要真正解決問題之根本，政府需要改善廢棄物管理系統，並且創造財務誘因以改變消費者、零售商與製造商的習慣，在塑膠設計與製造方面實施可更貼近循環模式（circular model）的有力政策<sup>50</sup>。除此之外，政府也必須投資於替代資源之研究與發展、提升消費者意識、資助創新、確保塑膠產品的適當標示，並仔細衡量針對現今危機之解決方案之優劣<sup>51</sup>。

## 貳、牙買加一次用塑膠產品禁令

牙買加於 2019 年 1 月 1 日起，針對一次用塑膠產品實施進口禁令，其國內亦訂有管制一次用塑膠之使用的法規。以下將先介紹牙買加受到關切之措施之背景與內容，並說明多明尼加於 TBT 委員會會議及市場進入委員會會議提出的關切內容。

### 一、措施背景與內容

牙買加政府於「貿易法（The Trade Act）」下訂立一次用塑膠產品禁令，其中第 3 條規定，自 2019 年 1 月 1 日起，除第 4 條涵蓋之產品外，全面禁止進口或銷售任何商業用量（commercial quantities）的一次用塑膠產品<sup>52</sup>。此處之一次用塑膠產品，依據同指令第 2 條第 1 項，包含<sup>53</sup>：（一）一次用塑膠袋；（二）部分或整體使用發泡聚苯乙烯做成的包裝；或（三）整體或部分用聚乙烯或聚丙烯製造而成的一次用吸管。第 2 條第 2 項則規定一次用塑膠袋的兩階段禁用範圍<sup>54</sup>：在 2021 年 1 月 1 日前，禁用長度與寬度皆不超過 610 毫米，且厚度不超過 0.03 毫米的塑膠袋；在 2021 年 1 月 1 日後，則禁用長度與寬度皆不超過 610 毫米，且厚度不超過 0.06 毫米的塑膠袋。第 2 條第 3 項則說明何謂「商業用量」，其係指足以合理地被認定為可藉批發或零售行為，滿足獲取經濟利益（無論係現金或實物）目的之用量<sup>55</sup>。第 5 條則規定，為避免疑慮，無論塑膠袋是否屬於或被標示為可自然分解的（degradable）、可生物分解的（biodegradable）、可氧化分解的（oxo-degradable）、可光解式分解的（photo degradable）或可堆肥（compostable）塑膠，此指令均有適用<sup>56</sup>。一次用塑膠產品禁令第 4 條則為例外

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

<sup>49</sup> UNEP, *supra* note 1, at vii.

<sup>50</sup> *Id.*

<sup>51</sup> *Id.*

<sup>52</sup> TRADE ORDER, § 3.

<sup>53</sup> *Id.* § 2(1).

<sup>54</sup> *Id.* § 2(2).

<sup>55</sup> *Id.* § 2(3).

<sup>56</sup> *Id.* § 5.

條款，規定下列產品可免於禁令之適用，包含<sup>57</sup>：(一) 在 2019 年 1 月 1 日前進口的一次用塑膠；(二) 為維持公共衛生之目的，並遵循食物安全標準的一次用塑膠包裝；(三) 公共衛生主管機關因醫療用途（包含一般醫療、牙醫、獸醫，或其他由該主管機關負責一次用塑膠產品之進口與銷售的醫療領域），而進口或銷售的一次用塑膠產品；(四) 個人用途之一次用塑膠袋或塑膠包裝，且該等產品為旅客行李之一部；(五) 因生理障礙而使用或進口塑膠吸管；以及(六) 附著於包裝飲料上的一次用吸管，惟此項產品僅能豁免至 2021 年 1 月 1 日。

另外，牙買加也同時於「自然資源保護局法令 (The Natural Resources Conservation Authority Act)」下訂有「2018 年自然資源保護局指令 (塑膠包裝材料禁令) (The Natural Resources Conservation Authority (Plastic Packaging Materials Prohibition) Order，以下簡稱自然資源保護局指令)」，其中第 3 條規定，自 2019 年 1 月 1 日起，除第 4 條涵蓋之產品外，全面國內禁止製造或使用任何商業用量的一次用塑膠產品<sup>58</sup>。依據第 2 條第 1 項，該指令對一次用塑膠產品之定義與涵括品項，原則上與一次用塑膠產品禁令相同<sup>59</sup>。與一次用塑膠產品禁令較不同者為，自然資源保護局指令之第 4 條例外規定中，包含兩種不同於一次用塑膠產品禁令第 4 條下之產品或規定，即第 b 款所規定之依第 5 條取得主管機關之許可程序，而製造或使用之一次用塑膠產品<sup>60</sup>，及按第 e 款規定，於 2020 年 1 月 1 日前，作為食物或飲料容器的保麗龍尚不適用自然資源保護局指令<sup>61</sup>。

## 二、WTO 會員關切內容

多明尼加於今年 3 月 6 日之 TBT 會議中提出關切，其認為牙買加一次用塑膠產品禁令可能將造成歧視，故不符合 WTO 規定，且應有其他具較小貿易限制性的替代措施可達相同目的<sup>62</sup>。對此，牙買加則回覆，之後將會對多明尼加之關切給予回應及更實質性的反饋<sup>63</sup>。

嗣後，多明尼加於今年 5 月 28 日舉行的市場進入委員會 (Market Access Committee) 中，針對同一措施提出貿易關切，表達其對該措施的貿易限制性與是否符合 WTO 義務之關切<sup>64</sup>。多明尼加認為，牙買加禁止一次用塑膠產品之進

<sup>57</sup> *Id.* § 4.

<sup>58</sup> THE NATURAL RESOURCES CONSERVATION AUTHORITY (PLASTIC PACKAGING MATERIALS PROHIBITION) ORDER (2018) § 3 (2018), [https://www.nepa.gov.jm/new/legal\\_matters/laws/Environmental\\_Laws/Proc\\_2\\_Plastic\\_Packaging.pdf](https://www.nepa.gov.jm/new/legal_matters/laws/Environmental_Laws/Proc_2_Plastic_Packaging.pdf) [hereinafter Natural Resources Order].

<sup>59</sup> *Id.* § 2(1).

<sup>60</sup> *Id.* §§ 4(b), 5.

<sup>61</sup> *Id.* § 4(e).

<sup>62</sup> WTO, *supra* note 4.

<sup>63</sup> *Id.*

<sup>64</sup> WTO, *supra* note 5.

口，卻同時授權國內生產者生產塑膠產品，違反了國民待遇原則，且牙買加未證明該等限制性措施有其必要性，或其他替代措施無法達成相同目的<sup>65</sup>。此外，其強調牙買加並未將此一規定通知 WTO，並要求牙買加在與利害相關會員進行諮商的同時，暫停該措施的執行<sup>66</sup>。同時，美國亦表達了對系爭措施的關切，美國代表表示，雖然美國認同海島國家所面臨之嚴重的廢棄物管理問題，但牙買加應能以遵守國民待遇義務的方式，達成其環境目標。如果國內不具有回收一次用塑膠產品的能力，且此類禁令的目標是防止塑膠產品溢漏到環境中時，實現前述目標的關鍵將取決於國內外產品政策是否平等適用<sup>67</sup>。牙買加則承諾會在協商後給予委員會回應<sup>68</sup>。

### 參、牙買加一次用塑膠產品禁令之適法性——以 GATT 為中心

牙買加之一次用塑膠產品禁令，在 WTO 相關委員會會議中，引發是否違反 TBT 協定與 GATT 之爭議。如同多明尼加與美國所指出，牙買加之措施恐有違反 GATT 第 3 條第 4 項國民待遇之疑慮，又 GATT 第 11 條第 1 項明文禁止實施貨品進口禁令<sup>69</sup>，牙買加之措施與前述兩條文之合致性、以及其是否可透過 GATT 第 20 條中，具環保內涵的例外條款正當化其措施<sup>70</sup>，均是值得深思的問題。近年來環保訴求與貿易自由化的權衡與衝突議題越來越受重視，本文將以 GATT 為主軸，分析牙買加一次用塑膠產品禁令之適法性問題。

#### 一、一次用塑膠產品禁令是否違反 GATT 第 3 條第 4 項

GATT 第 3 條第 4 項規定<sup>71</sup>：「任何會員之產品輸入其他會員領域者，就影響產品之內地銷售、兜售、購買、運輸、經銷，或使用之法律、規章及要求，應被賦予不低於國內同類產品之待遇。」GATT 第 3 條第 4 項規範了內地稅或其他稅費以外之「法律、規章及要求」，可簡稱為「政府規範」之國民待遇<sup>72</sup>。實務上，欲判斷是否有違第 3 條第 4 項之義務，需檢驗三要件<sup>73</sup>：（一）進口產品與本國產品是否為同類產品；（二）系爭措施是否影響該產品於內地之銷售、兜售、購買、運輸、經銷，或使用之法律、規章及要求；（三）進口產品所受待遇是否低於本國同類產品。

<sup>65</sup> *Id.*

<sup>66</sup> *Id.*

<sup>67</sup> *Id.*

<sup>68</sup> *Id.*

<sup>69</sup> General Agreement on Tariffs and Trade art 11.1, Oct. 30, 1947, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194 [hereinafter GATT].

<sup>70</sup> See Jonathan Skinner, *A Green Road to Development: Environmental Regulations and Developing Countries in the WTO*, 20 DUKE ENV'T L. & POL'Y F. 245, 253 (2010).

<sup>71</sup> GATT, art. 3.4.

<sup>72</sup> 林彩瑜，WTO 制度與實務：世界貿易組織法律研究（三），2 版，頁 129（2013）。

<sup>73</sup> 同上註。

首先，GATT 第 3 條第 4 項下同類產品之判斷，基本上依循同條第 2 項適用之基準，即產品物理特性、最終用途、消費者喜好與習慣以及關稅分類，並應以個案情況逐一判斷<sup>74</sup>。牙買加規範國內一次用塑膠產品之製造與使用的自然資源保護局指令，與規範一次用塑膠產品之進口的一次用塑膠產品禁令，於產品定義上所使用之文字如出一徹，故此二規範所涵蓋之產品應為同類產品，並無爭議。再者，關於第二個要件，參考上訴機構於「歐體－香蕉案 III (European Communities—Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas)」中之見解，GATT 第 3 條第 4 項之「影響」一詞，通常係指系爭措施乃「具有效果的」，故牽涉十分廣泛的適用範圍<sup>75</sup>。一次用塑膠產品禁令係禁止一次用塑膠產品之進口，理所當然地將影響產品的內地銷售、兜售、購買、運輸、經銷或使用，故亦符合此項要件。最後，關於第三個要件之解釋，可參考 GATT 時代之「美國－關稅法第 337 條專利品進口案 (United States—Section 337 of the Tariff Act of 1930)」，若進口商品若在適用影響銷售、兜售、購買、運輸、經銷或使用的法律規定時，與內地商品享有「有效、平等的競爭機會」，便可符合該要件<sup>76</sup>。由於自然資源保護局指令下之例外條款，包含了國內製造商可申請主管機關許可，而例外生產一次用塑膠產品之規定，且其亦豁免使用於食物或飲料容器的保麗龍，直至 2020 年 1 月 1 日後才被禁止使用<sup>77</sup>，相較於一次用塑膠產品禁令，此二額外的豁免規範顯然對國內產品的待遇皆優於進口產品，故系爭措施可能違反 GATT 第 3 條第 4 項之國民待遇原則。

## 二、一次用塑膠產品禁令是否違反 GATT 第 11 條第 1 項

GATT 第 11 條第 1 項對數量限制設有一般性之禁止規定，依其規定，會員對他會員之任一產品的輸入或輸出，除課徵關稅、內地稅或其他規費外，不得利用配額、輸出入許可證或其他措施，以新設或維持數量上之限制<sup>78</sup>。學者認為此一規定具有兩項重要意涵<sup>79</sup>：(一) 此規定適用於所有透過配額、輸出入許可程序或其他任何措施之禁止或限制措施，但排除了關稅、稅捐或其他稅費；(二) 出口與進口之禁止或限制措施，均包含在內。需特別留意的是，此一禁止會員實施進出口管制的規定，並不考慮會員實施管制之目的，若進口國實施管制之目的係在實現其他公共政策，如環保等政策，則須視能否依據其他條款取得正當性<sup>80</sup>。牙買加於今年 1 月 1 日起，針對一次用塑膠產品實施進口禁令，禁止商業用量的一次用塑膠袋、保麗龍及塑膠吸管進口至牙買加，根據上述，

<sup>74</sup> 同上註。

<sup>75</sup> Appellate Body Report, *European Communities—Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, ¶ 220, WTO Doc. WT/DS27/AB/R (adopted Sept. 25, 1997).

<sup>76</sup> Report of the Panel, *United States—Section 337 of the Tariff Act of 1930*, ¶ 5.11, L/6439 (Nov. 7, 1989), GATT BISD (36th Supp.) at 345, 383-384.

<sup>77</sup> NATURAL RESOURCES ORDER, §§ 4(b), 4(e).

<sup>78</sup> GATT, art. 11.1.

<sup>79</sup> 林彩瑜，前揭註 72，頁 96-97。

<sup>80</sup> 同上註，頁 97。

縱使此一禁令具有環保意涵，仍可能違反 GATT 第 11 條第 1 項之規定。

### 三、牙買加可否以 GATT 第 20 條一般例外取得禁令之正當性

若一次用塑膠產品禁令違反 GATT 第 3 條第 4 項之國民待遇原則，與第 11 條第 1 項數量限制規定，則牙買加可能嘗試援引第 20 條下的一般例外條款，以正當化其措施。分析 GATT 第 20 條時，依 WTO 案例所建立之二階段測試方法，應於先於第一階段分析系爭措施是否符合第 20 條各款之要件，再於第二階段分析系爭措施是否符合第 20 條前言<sup>81</sup>。

#### (一) 第一階段分析：以 GATT 第 20 條 b 款為例

GATT 第 20 條下，與環保目的相關的條款為第 20 條第 b 款及第 g 款<sup>82</sup>。然因一次用塑膠產品禁令的主要目的之一，在於避免長期未能分解的塑膠產品對環境形成過大負擔<sup>83</sup>，與 g 款「保護可枯竭的自然資源」此一政策目標之關聯性較低，故以下將以 b 款作為主要之分析內容。於進行第一階段分析時，首先應判斷系爭措施違反 WTO 一般原則之理由，是否落入第 20 條各款範圍內，即會員措施所欲追求之目標是否可視為一「合法政策目標」，接著分析系爭措施是否為達成合理政策目標之「必要」措施<sup>84</sup>。以下將按此順序分析之。

#### 1. 合法政策目標

GATT 第 20 條第 b 款之政策目標係關於「保護人類、動物或植物之生命或健康所必要者」，過往之 WTO 相關案例於判斷系爭措施之目標是否落入該款時，係採寬鬆認定<sup>85</sup>。以「巴西－輪胎案 (*Brazil—Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*)」為例，該案中巴西主張其外國廢棄輪胎之進口禁令降低巴西境內廢棄輪胎的數量，同時降低了如癌症、登革熱及環境污染等相關風險<sup>86</sup>；

<sup>81</sup> MIRINA GROSZ, SUSTAINABLE WASTE TRADE UNDER WTO LAW: CHANCES AND RISKS OF THE LEGAL FRAMEWORKS' REGULATION OF TRANSBOUNDARY MOVEMENTS OF WASTES 431 (2011); Panel Report, *United States—Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, ¶ 6.449, WTO Doc. WT/DS285/R (adopted Apr. 20, 2005) [hereinafter US—Gambling]; Appellate Body Report, *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, ¶ 118, WTO Doc. WT/DS58/R (adopted Nov. 6, 1998); Appellate Body Report, *United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, at 22, WTO Doc. WT/DS2/AB/R (adopted May 20, 1996); Appellate Body Report, *Korea—Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, ¶ 156, WTO Doc. WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R (adopted Jan. 10, 2001) [hereinafter Korea—Beef].

<sup>82</sup> Jonathan Skinner, *supra* note 70, at 253.

<sup>83</sup> Hon. Daryl Vaz, *Reduction of Plastic Waste*, MINISTRY OF ECONOMIC GROWTH & JOB CREATION (Feb. 13, 2019), <https://megjc.gov.jm/reduction-of-plastic-waste/>.

<sup>84</sup> MIRINA GROSZ, *supra* note 81, at 431; Appellate Body Report, *Korea—Beef*, ¶ 157.

<sup>85</sup> Mirina Grosz, *Transboundary Movements of Wastes and End-of-Life Goods under WTO Law*, in WASTE MANAGEMENT AND THE GREEN ECONOMY: LAW AND POLICY 108 (Katharina Kummer Peiry, Andreas R. Ziegler & Jorun Baumgartner eds., 2016).

<sup>86</sup> Panel Report, *Brazil—Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, ¶ 4.11, WTO Doc. WT/DS332/R (adopted Dec. 17, 2007) [hereinafter Brazil—Retreaded Tyres].

換言之，除了主張其措施降低「環境」的風險之外，巴西亦提出該措施對於降低「人類、動植物生命」風險的助益。最終小組同意巴西之主張，認定登革熱的確對人類造成健康風險<sup>87</sup>，而廢棄輪胎著火所釋出之熱解油，因含有毒性化學物質與重金屬，亦將人類之生命與健康<sup>88</sup>。鑑此，小組認定該政策目的落入第 20 條第 b 款之範圍<sup>89</sup>。就牙買加一次用塑膠產品禁令而言，該類禁令通常係考量一次用塑膠須數千年才得以分解，對環境形成負面影響，亦可能傷害海洋及陸地的野生動物之健康<sup>90</sup>，參考「巴西－輪胎案」之見解，該禁令的政策目的可能符合 GATT 第 20 條第 b 款所指之「保護人類、動物或植物之生命或健康」，故以下繼續分析是否具必要性。

## 2. 必要性分析

WTO 案例法採用「權衡 (weighing and balancing) 相關因素」之方法，以分析系爭措施達成特定政策目的之「必要性」，根據「韓國－牛肉案 (Korea—Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef)」上訴機構報告，必要性審查包含了四個要件<sup>91</sup>：(一) 分析系爭措施目的之重要性；(二) 分析系爭措施對實現政策目標的貢獻程度；(三) 分析系爭措施的貿易限制性；及(四) 分析是否有可達相同目的，但貿易限制性較小並合理可得的替代措施存在。以下將依據此四大要件分析牙買加一次用塑膠產品禁令。

在受保護利益及價值之重要性方面，依據「哥倫比亞－紡織品進口關稅案 (Colombia—Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear)」上訴機構報告，系爭措施欲保護的權利或價值越是重要，則其越容易被認為具有必要性<sup>92</sup>。從法律解釋和過往 WTO 案例似乎顯示，如果貿易規範係為保護人類健康或環境，且系爭物質之有害性已透過科學證據證明，該政策目標的重要性將會被認可<sup>93</sup>。根據此一判斷基準，一次用塑膠產品禁令之立法目的，在於避免一次用塑膠產品對牙買加之環境產生負面影響<sup>94</sup>，可能包含對土壤之負擔及對海陸之野生動物的健康影響等，此一目標受到全球之普遍認同，且眾多國家亦紛紛針對一次用塑膠產品實施管制措施，故於措施目的之重要性方面應較無疑慮。

於分析系爭措施之貢獻程度部分，必須從質 (qualitative) 與量

<sup>87</sup> *Id.* ¶ 4.27.

<sup>88</sup> *Id.* ¶ 4.34.

<sup>89</sup> *Id.* ¶¶ 7.45-7.46.

<sup>90</sup> UNEP, *supra* note 1, at 12.

<sup>91</sup> Appellate Body Report, *Korea—Beef*, ¶¶ 162, 163, 165, 166.

<sup>92</sup> Appellate Body Report, *Colombia—Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear*, ¶ 5.71, WTO Doc. WT/DS461/AB/R (adopted June 22, 2016) [hereinafter *Colombia—Textiles*]; *Id.* ¶ 162.

<sup>93</sup> MIRINA GROSZ, *supra* note 85, at 113.

<sup>94</sup> Hon. Daryl Vaz, *supra* note 83

(quantitative) 兩方面考量措施之目的與手段，對於其所追求目標的貢獻程度，而非僅確定措施是否對於達成目的有所貢獻<sup>95</sup>。若系爭措施的貢獻程度越大，則越有可能被認為具有必要性<sup>96</sup>。本文認為，牙買加可能主張一次用塑膠產品禁令藉由減少進口之作法，達到降低垃圾量及環境負擔之目的，並減少海洋污染、排水、病媒蚊孳生等問題<sup>97</sup>，甚至可降低為了長年分解塑膠，而產生的高度土地需求。惟根據部分文獻主張，一次用塑膠禁令是否能對環境產生正面影響仍有疑慮，最主要之癥結在於全面使用其他材料替代塑膠，對環境可能產生更多負面影響，例如消耗更多土壤及水資源，或排出更多的二氧化碳<sup>98</sup>。使用禁令手段管制塑膠產品之進口是否合適，可能存有極大的討論空間，故系爭措施對目標之貢獻程度仍存有疑慮。

於貿易限制性方面，需評估系爭措施對國際貿易的限制程度，與前一要件相同，亦須從質與量兩方面分析之，對進口產品產生越輕微影響之措施，越有可能被認定為具有必要性<sup>99</sup>。由於一次用塑膠產品禁令為一進口禁令措施，明顯地對一次用塑膠產品的國際貿易造成限制，又相較於進口管制或課徵關稅等措施，進口禁令之貿易限制程度極高。因此，牙買加之措施是否得於此要件之檢驗中，被認為具必要性，亦存有疑慮。

最後，關於是否存在替代措施此一要件，「美國—賭博案 (*United States—Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*)」之上訴機構認為，被告毋須舉證不存在其他可達相同目的的替代措施，因此種舉證責任不切實際且難以實踐<sup>100</sup>。但其仍強調，被告須做成表面證據，證明依照權衡原則，爭端解決機構可認定措施有其必要性，若爭端解決機構認定被告已提出表面證據，證明系爭措施係屬必要者，則通過必要性之檢驗<sup>101</sup>。然而，若原告已提出與 WTO 規定相符合的替代措施，被告須證明在有其他替代措施存在之情況下，系爭措施仍具有必要性，或者證明該替代措施非合理可行，系爭措施始得通過必要性之檢驗<sup>102</sup>。

根據前述分析可知，一次用塑膠產品禁令在貢獻程度及貿易限制性二層面較有疑慮，恐未能符合積極抗辯之要件，然若牙買加之措施最終符合了積極抗辯之要件，則須進一步探討是否有可達相同保護環境之目的之替代措施。本文認為，原告可能提出的替代措施包括：對進口商課稅、改善回收系統、甚至是

<sup>95</sup> Appellate Body Report, *Colombia—Textiles*, ¶ 5.72.

<sup>96</sup> *Id.* ¶ 5.72; Appellate Body Report, *Korea—Beef*, ¶ 163.

<sup>97</sup> UNEP, *supra* note 1, at 12-13.

<sup>98</sup> Axel Barrett, *supra* note 39; ENERGY REPORTERS, *supra* note 41; Mathy Stanislaus, *supra* note 45.

<sup>99</sup> Appellate Body Report, *Colombia—Textiles*, ¶ 5.73; Appellate Body Report, *Korea—Beef*, ¶ 163.

<sup>100</sup> Appellate Body Report, *US—Gambling*, ¶ 309, WTO Doc. WT/DS285/AB/R (adopted Apr. 20, 2005).

<sup>101</sup> *Id.* ¶ 310.

<sup>102</sup> *Id.* ¶ 311.

將給予國內製造商的例外條款，同樣賦予進口商等，而非一味對進口之一次用塑膠產品實施禁令。牙買加則可能抗辯，雖替代措施如對進口商課稅、改善回收系統或給予進口商相同的例外條款等措施，確實對於進口商品的影響較輕微，具有較低的貿易限制性，但可能無法達成如禁令一般的直接效果：例如，僅對進口商課稅可能無法發揮真正的減量效果，政府仍須搭配宣導改善消費者使用習慣之政策，對於目標之貢獻程度有所差異；改善回收系統雖為全球國家的共同目標，但所耗費的時程較長，短期內此種措施對改善環境之貢獻程度，相較於進口禁令仍較低，難認為具有相同效果的替代措施；至於給予進口商相同的例外條款，則可能增加行政審查負擔，除了審查程序十分繁瑣，亦可能不易查證，難認其乃合理可行之措施。

雖如前述，一次用塑膠產品禁令是否能對環境產生正面影響仍有疑慮，本文亦缺乏實質證據證明此一論點，故尚無法確認其在第一階段之論理下，是否能符合必要性之要件。惟為求分析之完整性，本文以下接續進行 GATT 第 20 條前言之分析。

## (二) 第二階段分析：GATT 第 20 條前言

於分析 GATT 第 20 條前言時，應判斷是否對存有相同狀況之不同國家，構成專斷或不正當的歧視、或造成國際貿易之隱藏性限制<sup>103</sup>，如有以上狀況存在，則無法透過 GATT 第 20 條正當化其措施。「巴西—輪胎案」之上訴機構於報告中揭示，若措施存在專斷或不正當之歧視，且歧視之理由與第 20 條下各款所涉之政策目標未有合理關聯，甚至違反政策目標時，則該措施違反第 20 條之前言<sup>104</sup>。又於「歐體—海豹案 (*European Communities—Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*)」中，上訴機構進一步解釋何謂在相同狀況之國家間，構成專斷、不正當之歧視，其表示「狀況」一詞可能涉及許多意涵，然唯有在考量系爭措施的特徵及個別案件的情狀後，針對與給予專斷或不正當歧視待遇之目的具關聯性的狀況，才有分析之必要<sup>105</sup>。

依據前述案例對 GATT 第 20 條前言的解釋，由於牙買加進口禁令於 2019 年 1 月 1 日起，對所有國家一體適用，故不會在不同國家間造成歧視。然其針對一次性塑膠產品之使用所施行之規範，的確在進口國與本國之間造成不同待遇，此是否有可能構成專斷或不正當的歧視？按照「巴西—輪胎案」之見解，須視歧視的原因，是否與系爭措施所欲追求的政策目標相關<sup>106</sup>。自然資源保護

<sup>103</sup> GATT, art. 20.

<sup>104</sup> Appellate Body Report, *Brazil—Retreaded Tyres*, ¶ 227, WTO Doc. WT/DS332/AB/R (adopted Dec. 17, 2007).

<sup>105</sup> Appellate Body Report, *European Communities—Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, ¶ 5.299, WTO Doc. WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R (adopted June 18, 2014).

<sup>106</sup> Appellate Body Report, *Brazil—Retreaded Tyres*, ¶ 227.

局指令第 4 條第 b 款允許本國廠商申請主管機關之核准，以製造一次用塑膠產品，雖目前未能得知實際通過申請的案例情況為何，但除了保障公共衛生、食品安全、個人使用、生理障礙或附著於飲料包裝之吸管等列舉於他款之例外事由外，非基於環保目的而得以通過申請的理由甚多，如洗衣店在清洗完畢之衣物上所蓋的防塵塑膠套<sup>107</sup>，即可能在與環保目的無涉之情況下，通過申請並製造，然此項用途卻未被列舉於一次用塑膠產品禁令之例外事由中。在此情況下，因難以說明造成歧視之理由，與所欲追求的政策目標相關，恐有構成專斷或不正當的歧視之虞。此外，保麗龍產品於今年 1 月 1 日起即禁止進口，而牙買加國內使用於食物或飲料容器之保麗龍產品，則迨明年方被禁止製造與使用，本文推測此項例外規定之原因，可能為給予國內緩衝期，但由於牙買加未能將同樣制度賦予進口商，亦難以說明歧視之理由與所欲求的環保目的有何關聯性，故一次用塑膠產品禁令可能無法通過 GATT 第 20 條前言之檢驗。

### 三、小結

綜上所述，一次用塑膠產品禁令可能違反 GATT 下之國民待遇原則及數量限制規範，亦可能無法藉由通過 GATT 第 20 條之二階段測試，予以措施正當性。牙買加之措施雖係考量促進人類健康及保護環境等因素，惟目前尚難說明系爭措施對環保目的之真正貢獻程度、措施所造成的貿易限制性是否有其必要，以及難以證明未有其他可達相同目標且貿易限制程度較小之替代措施，故可能無法通過第 20 條 b 款必要性之測試。在 GATT 第 20 條前言的檢驗中，亦可能因該措施在本國與外國產品間構成專斷或不正當的歧視，而無法合於前言之規定。

### 肆、結論

塑膠產品之減量為近年一大趨勢，各國紛紛制定管制政策。牙買加於今年 1 月 1 日起，實施一次用塑膠產品禁令，該措施可能違反 GATT 下之國民待遇原則及數量限制規範，其是否可透過 GATT 第 20 條第 b 款取得正當性，亦有許多不確定的因素存在：例如牙買加是否能提出有力證據，證明系爭措施得有效改善塑膠所造成的環境問題，並對整體環境保護產生實質正面影響，且無其他貿易限制性較小的替代措施可達相同目的等等。WTO 合致性的問題固然並非國家是否要採取一次用塑膠產品管制、以及管制手段的唯一考量，但基於政策的穩定性不至於受到潛在的 WTO 訴訟挑戰而受到威脅，各國於考量採取相關的管制措施時，似也應該將 WTO 合致性的問題納入考慮的因素之一。

<sup>107</sup> 一次用產品源頭減量宣導網，前揭註 33。