

## WTO 成立小組審查墨西哥指控美國之「無害於海豚」標示規則

謝易衡、曾大川

鮪魚及其加工製品是相當重要的經濟產品，而由於鮪魚具有與海豚一起迴游之習性，故漁民經常以海豚做為尋找鮪魚的指標，使用圍網 (purse seine net) 進行捕撈。也因此捕撈鮪魚時，經常同時捕獲海豚，間接造成海豚傷亡。有鑑於此，美國立法頒布「無害於海豚 (dolphin-safe)」標章，禁止以圍網捕撈之鮪魚使用該標章<sup>1</sup>。由於墨西哥允許使用圍網捕撈鮪魚，故其鮪魚產品無法被標示為「無害於海豚」，影響墨國鮪魚產品於美國之銷售。墨西哥認為美國之規定不符合國際標準，且對墨國產品造成歧視性待遇，故向WTO請求成立爭端解決小組。除了本案之實體爭議以外，美國另認為該爭端應適用北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 之爭端解決機制，不應選擇訴諸WTO之爭端解決程序。以下即簡述美墨此次關於保護鮪魚標示之實體與程序爭議。

### 美國「無害於海豚」標示規則之爭端

本次爭端發生的原因係美國認為使用圍網進行鮪魚之捕撈，很可能在捕魚之過程中誤捕海豚，即使嗣後於不造成海豚傷害的情況下將海豚釋放，該種鮪魚產品仍不得使用「無害於海豚」的標章。然而墨西哥認為，該種捕撈方式係符合國際養護海豚方案公約 (Agreement on International Dolphin Conservation Program, AIDCP) 所定之「無害於海豚」標章的標準<sup>2</sup>。申言之，AIDCP係美洲間熱帶鮪魚委員會 (Inter-American Tropical Tuna Commission) 所協商之多邊公約，其規定縱使捕撈鮪魚時誤捕海豚，但只要嗣後將所有海豚無害釋放，且漁船上之觀察員 (observer) 並未發現捕撈過程中有海豚受到傷害，則該些鮪魚產品皆得標示「無害於海豚」<sup>3</sup>。美國亦為美洲間熱帶鮪魚委員會之成員國<sup>4</sup>，故墨西哥認為美國應遵守AIDCP此一多邊協商之公約所制定之標準。

關於「無害於海豚」標章所應採取之捕撈標準，美國並非完全不考慮AIDCP

<sup>1</sup> 主要為 *United States Code*, Title 16, Section 1385 (“Dolphin Protection Consumer Information Act”) 與 *Code of Federal Regulations*, Title 50, Section 216.91 (“Dolphin-safe labeling standards”) and Section 216.92 (“Dolphin-safe requirements for tuna harvested in the ETP [Eastern Tropical Pacific Ocean] by large purse seine vessels”). See *United States – Measures concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products*, Request for the Establishment of a Panel by Mexico, WTO Doc. WT/DS381/4 (Mar. 10, 2009).

<sup>2</sup> Agreement on the International Dolphin Conservation Program, art. VI, [http://www.iattc.org/PDFFiles2/AIDCP-\(amended-Oct-2007\).pdf](http://www.iattc.org/PDFFiles2/AIDCP-(amended-Oct-2007).pdf).

<sup>3</sup> Luke Egan, *Mexico Secures WTO Tuna-Dolphin Panel; U.S. Seeks Move to NAFTA*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 27 (Apr. 24, 2009).

<sup>4</sup> International Centre for Trade and Sustainable Development, *Dispute Panel Established in Tuna-Dolphin Case, Despite US Objections*, Bridges Trade BioRes, Vol. 9(8) (May 1, 2009) (hereinafter ICTSD).

頒布之標準，只是對於是否遵循該套標準設有一個前提：即美國商務部 (Commerce Department) 必須認定該標準對熱帶東太平洋海豚的數量不會造成「顯著負面影響」。對此，美國商務部雖曾於 1999 年與 2002 年認定 AIDCP 之標準對於熱帶東太平洋之海豚數量並無負面影響，但該認定卻被海豚保育團體於美國國內法院提出之訴訟推翻<sup>5</sup>。一審法院認為商務部並未將所有相關科學證據納入考量，而上訴審亦維持原判決。如今商務部得請求最高法院審查該案的上訴期間已在 2007 年 7 月時效經過，故目前已無其他法律救濟途徑可更正商務部之認定<sup>6</sup>。換言之，美國商務部已無法作成 AIDCP 之標準對熱帶東太平洋海豚不會造成「顯著負面影響」之認定，因此美國將不會採行 AIDCP 之標準，亦即縱使以圍網捕撈鮪魚時誤捕之海豚能於不受傷害的情況下被釋放，美國仍不准許該種鮪魚使用「無害於海豚」標章。

雖然美國之法律並未直接禁止墨國之鮪魚產品在美國銷售，但墨西哥認為其產品印有「無害於海豚」標章的廠商具有市場主導力量，其拒絕販賣墨國的鮪魚產品，使得其產品相較於美國或其他 WTO 會員之鮪魚產品處於不利的競爭狀況<sup>7</sup>，而其國內超過三分之一的漁船更被迫歇業<sup>8</sup>。墨西哥主張其鮪魚產品在符合多邊協議的捕魚標準之前提下，不應被美國法規禁止標示為「無害於海豚」，且大多數國家（包括美國）之同類鮪魚產品皆可貼上該標章，因此美國違反關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 第 1 條最惠國待遇與第 3 條之國民待遇條款，並違反技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT) 第 2 條之規範，即其技術法規對貿易造成不必要之限制<sup>9</sup>。

### 該爭端應適用 NAFTA 或 WTO 之爭端解決機制？

墨西哥原本於 2009 年 3 月 20 日之爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 會議即提出成立小組之請求，但遭到美國否決<sup>10</sup>。有消息指出，NAFTA 下有關為了環境保護目的所採取的貿易措施之規範較為嚴格，也因此較有利於美國，且相較於 WTO 的爭端解決程序，爭端當事國更容易中止 (block) NAFTA 之爭端解決程序，故美國認為該爭端應提交 NAFTA 而非 WTO 之爭端解決機制<sup>11</sup>。本次爭端解決小組之成立，係墨國於 2009 年 4 月 20 日之爭端解決機構會議上提

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

<sup>6</sup> Luke Engan, *supra* note 3.

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> ICTSD, *supra* note 4.

<sup>9</sup> *United States – Measures concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products*, Request for the Establishment of a Panel by Mexico, *supra* note 1.

<sup>10</sup> Jennifer M. Freedman, *U.S. Blocks Mexican Complaint at WTO over Tuna Labeling Rules*, Bloomberg, Mar. 20, 2009, available at [http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601086&sid=asRINU.LtBYs&refer=latin\\_america](http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601086&sid=asRINU.LtBYs&refer=latin_america) (last visited May 25, 2009).

<sup>11</sup> Luke Engan, *supra* note 3.

出第二度請求而成立<sup>12</sup>。

針對墨西哥執意於WTO提起訴訟，美國主張<sup>13</sup>依據NAFTA第2005(4)條，若爭端之原因與NAFTA之「技術標準」或「動植物檢疫措施」等章節之條文有關，則爭端之被控訴方在控訴方將爭端提交WTO之後，仍可要求將爭端訴諸NAFTA之爭端解決機制<sup>14</sup>。若被控訴方提出這樣的要求，則依照第2005(5)條，控訴方應立刻撤回WTO之訴訟，並「得開始 (may initiate)」進行NAFTA第2007條之爭端解決程序<sup>15</sup>，包括協商、斡旋、調停等。

墨西哥對此提出兩點回應：第一、NAFTA第2005(5)條是指某一措施同時觸及WTO與NAFTA規範時，被控訴方才有權選擇訴訟法庭。但墨西哥認為，其在本案中所提出之控訴主要是認為美國違反GATT第1條所揭示之最惠國待遇原則，然而這樣的原則並未規定在NAFTA之「技術標準」或「動植物檢疫措施」等章節之相關條文。因此，墨西哥認為其既然係在指控美國違反最惠國待遇規範，則應適用GATT第1條，而非NAFTA之規範。此外，墨西哥亦認為本案牽涉之標示爭議並非NAFTA第9章所規範之技術標準，故不符合NAFTA第2005(4)條之要件，美國無權要求墨西哥中止WTO之訴訟程序<sup>16</sup>。第二、依據NAFTA第2005(4)(a)之條文，被控訴方必須是為了保護「其」人民、動物、植物之健康，始得請求控訴方撤回WTO之訴訟。然而，美國之措施並非為了保育「其」國內之海豚，而係為了保護東熱帶太平洋的海豚數量，所以並不符合NAFTA第2005(4)(a)條之規範，也因此無權請求墨西哥撤回WTO之訴訟<sup>17</sup>。

墨西哥官員並指出該爭端具有影響多邊貿易關係之意涵<sup>18</sup>，WTO的場域才能允許具有實質利害關係，但非NAFTA成員之WTO會員加入爭端解決程序<sup>19</sup>。目前日本、台灣、紐西蘭、阿根廷、澳洲及歐盟等WTO會員皆已保留參與訴訟之第三國權利<sup>20</sup>。美國國內亦有支持使用WTO爭端解決程序之聲浪，因其主張美國在WTO之小組程序若被裁定敗訴，還有提交上訴機構的機會，但NAFTA架構下之小組程序原則上為終局裁決，除非有重大之程序瑕疵或有嚴重利益衝突之情形才得提出特別上訴 (extraordinary challenge) <sup>21</sup>，相較之下缺少審級利益。

<sup>12</sup> WTO, 2009 News, DSB Establishes Panel in US-Mexico Tuna Case, [http://www.wto.org/english/news\\_e/news09\\_e/dsb\\_20apr09\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news09_e/dsb_20apr09_e.htm) (last visited May 27, 2009) (hereinafter WTO News).

<sup>13</sup> Luke Engan, *supra* note 3.

<sup>14</sup> North American Free Trade Agreement, art. 2005(4), <http://www.nafta-sec-alena.org/en/view.aspx?x=343&mtpiID=153#A2005>.

<sup>15</sup> North American Free Trade Agreement, art. 2005(5), <http://www.nafta-sec-alena.org/en/view.aspx?x=343&mtpiID=153#A2005>.

<sup>16</sup> Luke Engan, *supra* note 3.

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

<sup>18</sup> ICTSD, *supra* note 4.

<sup>19</sup> Luke Engan, *supra* note 3.

<sup>20</sup> WTO News, *supra* note 12.

<sup>21</sup> Luke Engan, *supra* note 3.

為了保護環境而採取之貿易限制措施在 WTO 之適法性一直是各方關注之焦點，本案之爭點可能包括：產品製程（Process and Production Method）是否會影響同類產品之認定、環境措施之域外適用性（extraterritoriality）、以及美國是否將主張小組對於該爭端缺乏管轄權等問題。該案小組將如何裁決，值得後續觀察。

