

美國與歐盟有關禁止含荷爾蒙牛肉措施爭端案簡介

經濟部

2012.3.7.

一、 歐盟荷爾蒙牛肉案訴訟背景

(一) 歐盟之措施與相關背景

1. **歐盟之措施**：歐盟於 1980 年代規定，動物用荷爾蒙限於動物醫療使用，禁止添加於動物飼料之中作為生長促進劑(當時萊克多巴胺等乙型受體素尚未開發使用於飼料添加劑)。由於有 6 項生長荷爾蒙係美、加等國合法的動物用藥，該項禁令等同禁止美、加之牛肉進口，美、加等爰於 1996 年向 WTO 控訴，歐盟措施違反 WTO 之「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定(SPS 協定)」。
2. **歐盟禁令措施的背景**：歐盟於 1970 年代發現法國牛農非法使用一種生長激素，可能是導致義大利青少年荷爾蒙失調的原因，歐洲消費者乃普遍反對飼養牲畜時使用生長激素。嗣後英國於 1990 年代發生狂牛症事件，由於狂牛症的起因與牛隻飼料中含有動物骨粉有關，歐洲民眾更加反對在牛隻飼料添加生長促進劑。歐盟因其農業保護政

策，牛價較貴，其牛農業者一方面恐消費疑懼，另一方面，禁止使用生長促進劑可避免與較為廉價之美、加、澳、紐等進口牛肉競爭，因此，亦支持禁用生長促進劑。

(二) 美、加控訴歐盟之訴訟標的¹：歐盟的措施禁止含有 6 種動物用藥殘留的牛肉進口(其中有 5 種已有 CODEX 殘留標準，1 種無標準)，因下列原因，違反 WTO 的「食品衛生檢驗與動植物檢疫(SPS)協定」：

1. 未基於國際標準、指引或建議而制定(SPS 協定第 3.1 條²)；
2. 未基於充分的風險評估(SPS 協定第 3.3 條及第 5 條³)；
3. 構成隱藏性的貿易限制措施(SPS 協定第 5.5 條⁴)。

二、 雙方訴訟結果

(一) WTO 之裁決

1. 美、加控訴歐盟之 WTO 爭端案，爭端解決小組判

¹ 歐盟之禁令對於可促進生長之乙型受體素(含萊克多巴胺在內)亦禁止使用，惟因美、歐提起本案訴訟時，乙型受體素尚未開發使用於牛隻飼料添加物，因此並未列入美國控訴歐盟之訴訟標的。

² SPS 協定第 3.1 條規定，為調和 SPS 措施，倘國際上已有相關標準、指引或建議，會員之 SPS 措施應基於該標準、指引或建議。

³ SPS 協定第 3.3 條規定，會員可採取較國際相關標準、指引或建議更嚴格之措施，但必須依基於依據第 SPS 協定第 5 條規定，基於科學證據之風險評估。

⁴ SPS 協定第 5.5 條，會員因應不同情況而採取不同之措施，但不應對所謂不同情況作恣意且不合理之區分，而構成對國際貿易之歧視或隱藏性之限制。

決，歐盟之措施風險評估科學證據不足，判決歐盟敗訴，美、加並據以對歐盟實施貿易報復。

2. 但歐盟曾於 2003 年修正其措施，規定美、加兩國所使用之 1 種生長促進劑禁止使用，另外 5 種則改為以「暫時性措施」禁止使用，歐盟主張已修正其違法措施，而美、加兩國仍持續其報復措施，違反 WTO 之爭端解決瞭書之規定，向 WTO 控訴美、加兩國。本案經爭端解決小組及上訴機構裁決，美、加兩國未就此另提請爭端解決小組裁決，是否仍違反 WTO 規範，建議美、加另提起訴訟。

(二) 雙方和解

美、歐雙方於 2009 年 WTO 判決後談判和解，並於 5 月 13 日達成協議。協議內容主旨為美、歐雙方將分階段檢討，歐盟賠償美國，提供符合歐盟規定之牛肉免關稅進口；美國將逐年解除對歐盟之報復措施。針對和解協議之內容，雙方將於 2013 年再作檢討(美、歐協議摘要如附件)。

(三) 後續發展

據美方表示，歐盟禁止使用生長促進劑作為飼料

添加物，但美國依其法令，無法對已公告為合法之飼料添加物，宣布不得使用於輸歐盟之牛肉，因此，為執行與歐盟之和解協議，乃在實務上建立一認證機制，徵求牛農以自願方式參加。為使該機制不對美國合法之動物用藥的地位有任何負面影響，因此參加此機制的牛農係完全不用任何飼料添加劑，提供「有機牛肉」輸銷歐盟。

三、 本案與美牛萊克多巴胺案之關係

1. 萊克多巴胺係於美歐荷爾蒙牛肉爭端案發生後才發明的乙型受體素類動物用飼料添加劑，但由於乙型受體素類藥物早在 1996 年即被歐盟禁止使用，亦不得於動物產品中測得任何殘留，因此雖然萊克多巴胺非美國與歐盟牛肉爭端案中的荷爾蒙，但美國輸銷至歐盟之牛肉，亦不得含有萊克多巴胺。
2. 謹查，歐盟係因其措施之風險評估不足，以及未基於科學證據而敗訴；美國為執行與歐盟之和解協議而建立認證機制，該項認證係針對完全不在飼料中添加任何生長促進劑之「有機牛肉」予以

認證。美國之認證機制並非僅針對不含萊克多巴胺進行認證；另，針對禁止含萊克多巴胺殘留之牛肉進口是否違反 WTO 規範，WTO 之爭端判決亦尚無判例。

四、 **訴訟歷史**：本案之爭訟過程極為複雜，美國先於 1989 年對歐盟實施貿易報復措施，歐盟於 1996 年就美國之報復措施向 WTO 提出控訴後，美國於同年停止其報復措施。美國隨即聯合加拿大於同年向 WTO 控訴歐盟之 SPS 措施違法，並於 1998 年獲勝訴判決及授權報復。歐盟於 2003 年修正其措施，並於 2005 年再就美、加兩國之貿易報復措施向 WTO 提出控訴。簡陳爭訟歷史如下：

(一) GATT 時之爭端：

1. 當年 GATT 之爭端裁決，除非經敗訴國加入共識決予以採認，否則並無拘束力，美國在實務上依其貿易法三〇一條款對各國進行貿易報復，各國即使訴諸 GATT，亦無法對美國產生拘束力。歐盟於 1989 年實施本案之禁令，美國即於同年依其貿易法對部分歐盟進口產品課徵 100% 懲罰性關稅，達 9300 萬美元。

2. WTO 於 1995 年成立後，針對貿易爭端案有詳細規定，且爭端機構之裁決具拘束力，歐盟爰於 1996 年向 WTO 控訴，美國片面報復措施違反 WTO 之爭端解決瞭解書(DSU)規定，美國才停止本項報復措施。

(二) **WTO 訴訟--美、加控訴歐盟：**

1. 1996-97 年：美、加、澳、紐共同於 1996 年向 WTO 控訴歐盟措施，WTO 爭端解決小組於 1997 年提出裁決，判決歐盟之禁令未經基於科學證據之風險評估，違反 SPS 協定，並構成隱藏性貿易限制。歐盟提出上訴。
2. 1998 年：WTO 上訴機構判決歐盟違反 SPS 協定，但歐盟之措施針對天然荷爾蒙及人工合成荷爾蒙採用不同的保護標準，針對此節，爭端小組並未詳加分析，因此，歐盟之措施至少有一項措施並非所謂對不同情況採恣意且不合理之區別，而不構成隱藏性貿易限制。整體而言，歐盟之措施仍屬違法，應予以改正以符合 WTO 規定。
3. 1999 年：歐盟宣布已完成其風險評估，確認美、

加等國所使用的 1 種生長激素(estradiol-17 β)殘留具致癌性，爰仍維持其禁令。美、加向 WTO 申請授權報復，美國獲授權報復 1 億 1680 萬美元；加國獲授權報復 1130 萬加元的報復額度，兩國分別對部分歐盟國家的農產品與食品加工產品課徵 100% 的懲罰性關稅。

4. 2000-02 年：美、加仍維持其報復措施，另，美國國會於 2000 年立法，針對其他國家未執行 WTO 裁決之報復措施，應每 6 個月檢討報復之項目。美國爰輪流對來自不同歐盟國家的不同產品課徵懲罰性關稅，以擴大報復效果。歐盟則分別於 2000 年及 2002 年宣布就本案進行第 2 次及第 3 次之風險評估檢討，其結論均為維持原禁令。
5. 2003 年：歐盟修正其原有禁令，明令禁止使用 estradiol-17 β ，但對其他 5 種動物用藥則改為「暫時禁止」，歐盟宣稱，其係基於 SPS 協定所允許的「預防原則 (Pre-cautionary principle)」而採取暫時禁令，因此符合 WTO 規範。美、加則持續其報復措施。

(三) WTO 訴訟--歐盟控訴美、加：

1. 2004-05 年：歐盟以其措施已經風險評估確認，符合 WTO 規範，主張美、加兩國之報復措施已失去 WTO 規範之基礎，爰於 2005 年針對美、加之報復措施，向 WTO 提出控訴。
2. 2005-08 年：WTO 爭端解決小組以本案之內容複雜且技術性高，直到 2008 年才提出裁決報告。小組認為歐盟之風險評估科學基礎不夠充分，判歐方敗訴；但另判決歐盟於 2003 年修正其措施，規定禁止使用 1 種生長促進劑，而針對其他 5 種生長促進劑改為「暫時性」措施，美、加兩國未就歐盟之新措施是否仍屬違反規範，提請 WTO 爭端裁決，即逕行維持其報復措施，亦屬違反 WTO 規定，建議原、被告雙方另訴請爭端解決小組就歐盟之新措施是否已符合 WTO 規範進行裁決。原、被告雙方均提起上訴。
3. 2008 年 10 月：WTO 上訴機構宣判，推翻爭端解決小組之部分判決，認為原審議小組對於歐盟新措施中之「暫時禁令」是否符合預防原則，關於

事實與證據之分析不夠充分，因此上訴機構無法作完整的法律分析，爰判決歐盟之措施雖仍違反SPS 協定第 3.1 及 3.3 條之規定，但未判決其新措施是否可因符合預防原則而獲得合理化；此外，由於上訴機構無法完成其法律分析，美、加可繼續依據前案所獲之貿易報復授權，維持其報復措施。

4. 2009 年：美、歐雙方談判和解，並於 5 月 13 日達成協議。協議內容主旨為美、歐雙方將分階段檢討，歐盟賠償美國，提供不含生長激素之牛肉免關稅進口；美國將逐年解除對歐盟之報復措施。