

WTO技術性貿易障礙協定下 會員關切措施之分析

查全淑*

綱 要

壹、前言

貳、會員提出之關切措施

一、有關歐盟酒類標示的措施

二、歐盟有關化學品登記、評估、核准及限制法規(REACH)草案

三、韓國禁止鱈魚頭進口的措施

四、歐盟有關電機電子產品回收 (WEEE) 及限用6種有害

五、印度預先包裝產品措施

六、歐盟要求標示基因轉殖物質及建立履歷制度的措施

七、美國有關農產品要求標示原產地之措施

八、美國及歐盟有關打火機的措施

九、中國有關無線區域網路鑑定及保密 (WAPI) 措施

參、TBT委員會之效益

肆、結語

壹、前言

* 現任：經濟部標準檢驗局第五組秘書

學歷：美國賓州州立大學英語教學碩士、台灣大學外國語文學系碩士

我國歷經了十二年的談判及折衝在2002年1月1日成爲世界貿易組織(簡稱WTO)第144個會員(註1),入會後我國必須盡該盡的義務,亦可享該享的權利,我國對外貿易終於獲得公平競爭的機會。上述義務固然由政府履行,權利之行使則掌握在業界的手裏。由於WTO主要在規範政府的作爲,其成立的目的一方面在營造有利貿易發展的環境,另一方面則藉各項協定的運作對政府所欲採行任何與貿易有關的措施加以規範,以確保這些措施對貿易不會造成不當的限制。

貿易的主體有很大一部分是貨品,而貨品在國與國間流通所受到最直接的影響爲邊境措施,其中最明顯的是輸入國的檢驗措施,到底輸入國對那些產品要求強制性檢驗,檢驗的標準或規定是什麼,相關的測試可以在那裏進行等是業者最關切的問題。WTO各項協定中與前述問題息息相關的就是技術性貿易障礙協定(Agreement on Technical Barriers to Trade,以下簡稱TBT協定),這個協定要求政府履行最重要的義務是所謂的通知義務,其實就是透明化的義務。依據TBT協定,會員國如果想要採取某項檢驗措施(包含應施檢驗品目的增加、撤銷、標示的規定、法令變更或修改等)必須事先公告周知,並提供至少六十日的期間徵詢意見,以便所有可能受到影響的國內外團體或個人藉此機會表達意見,維護自身的權益;同時也透過公告的方式讓業者能夠及早因應。對業者而言,這些通知文件所代表的意義有二,第一,從比較實際的層面來看,可以事先取得出口市場可能產生的法規變動訊息,並預作準備,使自己的產品能夠在法規修改後快速的佔領市場;第二,可以針對出口市場法規窒礙難行處或可能造成過度的成本負擔時,請政府透過雙邊或多邊場域與對方協商。

WTO會員依據TBT協定的要求,提出有關其強制性產品檢驗法規草案的通知文件從1995年到現在已多達6,800件,平均每年都有600份通知文件,代表著各國法規變動的頻繁。透過這些通知文件及其所揭露的法規變動訊息,業者比較可以掌握市場可能的變化情形並進而擴展商機。

註1:WTO目前有149個會員。

WTO負責管理TBT協定的履行及運作之單位為TBT委員會，TBT委員會每年平均召開三次例會，非正式的會議則視當年討論議題之發展彈性召開。TBT委員會的正式會議佔據最多會議時間的要算是會員提出對其他會員措施之關切。當某個會員擬訂或實施中的法規對其他會員造成影響或甚至已造成障礙時，受到影響的會員會利用委員會正式會議的時間提出關切意見。其目的主要是希望提醒委員會其他會員的注意，並於適當時，聯合有相同利益的其他會員向實施法規的會員施壓，希望能夠影響法規的內容，進而減少對本國廠商的衝擊。被提到委員會關切的措施多半會在一波波的辯論攻防戰中趨向於爭議雙方可以接受的解決方法，如果無法於委員會中協調出爭議雙方都滿意的解決方案，受到影響的會員會訴諸WTO的爭端解決機制，尋求法律上的判決。

目前在TBT領域訴諸爭端解決機制的爭端案例只有4件，分別是1995年歐盟關於扇貝的貿易描述措施、1997年歐盟關於奶油的貿易障礙措施、1998年的歐盟禁止含有石棉纖維的產品進口措施以及2001年歐體關於沙丁魚的貿易描述措施。前2個爭端案例均於爭端解決小組成立後自行協調出解決方法，後2個爭端案例都提到上訴機構進行判決。有關後2個爭端案例的討論文章已經很多，而且整個案例的處理過程已脫離TBT委員會的管轄範疇，因此本文不再贅述。為了進一步呈現TBT委員會就可能涉及技術性貿易障礙措施所發揮的功能，本文整理了幾個延續數個會期討論的會員國措施，摘要說明會員關切的重點以及後續之發展，希望能夠透過實際的例子協助業者瞭解這個委員會的重要性，以及外國的業者如何透過該國政府利用TBT委員會為其自身爭取權益。

貳、會員提出之關切措施

過去五年間，在TBT委員會被提出關切的措施多達百餘件，其中以標示的規定最多，包含酒類標示、GMO標示、原產地標示、預先包裝產品標示、食品、紡織品、森林的標示等；其次為與環境保護有關之措施，包含化學品（如

產品限用某些化學物質、化學物質登記)、回收、能源效率規定等。如果以產業分，被提出關切的措施最多者為酒類產品、其次為車輛、生技食品、化學品等。如果以被關切的會員來看，歐盟由於其涵蓋的會員國數量多市場大，被提出關切的措施也最多，其次依序為美國、中國、韓國、印度、日本、阿根廷、巴西。如果以總量來看，開發中國家被關切的措施其實已追上已開發國家，也顯現開發中國家與已開發國家相抗衡的局面。

為協助業者瞭解TBT委員會上會員國措施被關切的情形，以下選出幾個重要指標性的例子，摘要說明措施的內容以及會員關切的重點。

一、有關歐盟酒類標示的措施

1. 措施的內容：

歐盟於1998年通過了一份有關酒類標示規定的規章(Commission Regulation 881/1998)，這份規定的內容列出一些有關酒類顏色、製造方法或其他特性的文字並將之定義為「傳統用語」(traditional terms)，並在特定條件下限制第三國生產的酒在標示上使用這些用語。依據歐盟的說法，由於這些用語因為長期使用的背景已與酒的品質產生聯結，這是因為部分酒類製造商透過投資及努力在市場上累積其信譽，而讓消費者在看到這樣的用語時會直接聯想到酒的品質。為了讓這些辛苦建立的名聲不會因為相關用語被其他製造商濫用，而使消費者誤認為其產品與原產品有著同樣的品質，才制定該法規。這項法規原本預定於1999年10月生效。第三國的製造商如欲於其酒類產品上標示這些用語，必須與歐盟簽署雙邊協議。

2. 關切的內容：(提出關切之會員包含美國、澳州、紐西蘭、加拿大、墨西哥、烏拉圭、阿根廷、智利、巴西、玻利維亞、巴拉圭、秘魯及南非)

- (1) 歐盟所列出的用語如vintage、superior、reserve、extra、amber、gold、ruby等是酒類製造產業所通用的用語，且僅屬一般消費者資訊，並不提供特定酒類的品質或來源等資訊，限制第三國酒類產品使用此等用

語將造成不必要的貿易障礙。這些用語的使用並不會造成消費者混淆的情形，如果真正達到防止欺騙行為的目的，應有對貿易限制效果更小的其他替代方案，如消費者保護法或產地標示。由於此舉給予歐盟生產的特定酒類較第三國酒類產品更優惠的待遇，違反GATT 1994第3條（國民待遇）及11條（限制進口）的規定，以及TBT協定第2.2條（過度貿易限制）的規定；

- (2) 此類用語不應被視為相當於地理標示，而受到智慧財產權的保護。會員國擔心歐盟這種作法未來可能延伸適用到其他如乳酪及食品等產品；
- (3) 歐盟未於法規草案階段依據TBT協定第2.9條提出通知，未履行有關透明化的義務。

歐盟在回應會員的關切時提到沒有提出通知的原因是考量該法規對貿易並沒有造成重大影響，而且說明美國的酒類標示規定更為複雜及昂貴，且各州不同，但基於會員提出之關切，歐盟將該法規的實施日期從原先的1999年10月延至2000年8月。之後，當會員認為歐盟似乎放棄這個措施時，歐盟將881/1998的內容納入1493/1999法規草案中而於2001年再度引起美國及其他會員在會上表達同樣的關切，歐盟承諾將於草案內容有進一步共識後提出TBT通知文件，邀請會員評論。然而，歐盟並沒有確實遵守其承諾，其在2002年6月10日提出的通知文件（G/TBT/N/EEC/15），通知會員該國已於2002年4月29日採納另一項包含相同內容的法規Commission Regulation 753/2002。會員除了重申之前提出的關切外，另外質疑歐盟同意給予願意採納類似法規的國家或與其簽有雙邊協議的國家一些標示的彈性之作法為違反TBT協定第2.1條有關最惠國待遇的原則。其擅自給予特定用語形同智慧財產權的保護措施也不符合TRIPS協定的規定。

歐盟提供會員的評論期應會員要求二次展延到2002年9月30日，總共有三個多月的時間，而原訂2003年1月實施的日期也延後到2003年8月實施。這期間

不但會員提出許多評論意見，歐盟還分別於2002年10月及2003年7月與各國舉行非正式的協商會議。最後歐盟於2004年2月20日通過修改 **Commission Regulation 753/2002** 的法規 **Regulation 316/2004**，並於2月24日提出有關 **Regulation 316/2004** 的通知文件，該修正法規於2004年3月15日實施。修正後的法規不再要求第三國以法規強制要求出口到歐盟的酒類符合歐盟的規定。針對歐盟修改的內容會員在實質及程序上仍然有意見，認為歐盟沒有提供足夠的評論期間，且未對會員國之前提出的評論意見提供書面回復表示失望。

本案所繫之法規從1998年到2006年一直引起會員的關切，主要質疑其限制使用所謂傳統用語的措施不是達到避免欺騙行為的唯一選擇，也引發關於智慧財產權適用的問題以及突顯沒有確實履行TBT協定的通知義務。整個歷程下來，歐盟一反長久以來所呈現法規透明化的形象，反倒採取有些耍賴的手段，不依協定提出通知、不書面回應會員的評論意見及辯護使用的措辭不合邏輯等，看得出來酒類產業在歐盟的重要性及加諸在法規決策的壓力。

二、歐盟有關化學品登記、評估、核准及限制法規(REACH)草案

1. 措施的內容：

歐盟對其境內流通之化學品目前有兩種管理制度，針對1981年9月以後發展出來的新化學物質（**new chemical substances**），歐盟有嚴格的管理制度，以避免此類化學物質對人體及環境造成危害；但1981年以前就存在的化學物質（**existing chemical substances**）並沒有受到同樣的管理，為了整合兩套管理制度並將所有化學物質依據風險以最有效的方式管理，歐盟執委會於2003年5月7日提出有關化學品管理的法規草案諮詢文件「**Consultation Document concerning the Registration, Evaluation, Authorization and Restrictions of Chemicals**（簡稱REACH制度）」，並將文件置於網站上徵求意見（在此同時，歐盟也以TBT委員會討論文件的方式提出相同的資料給會員參考）。歐盟於2004年1月將本案法規通知WTO會員（通知文件編號**G/TBT/N/EEC/52**），並提

供了5個月的評論期。法規要求每年進口化學品超過1噸的廠商或公司必須就其進口的化學品向歐盟登記，並評估相關的風險且加以管理，此舉將原先確保化學品安全的舉證責任轉由業者負擔。除了登記的責任外，草案中還包含需要經過評估、核准及限制程序的化學物質。

2.關切的內容：（提出關切的會員包含美國、日本、加拿大、中國、巴西、澳洲、智利、新加坡、我國、泰國、古巴、墨西哥、泰國、APEC化學對話執行小組等）

- (1) REACH法規造成歧視，因為歐盟境外的製造商及供應商比歐盟境內的廠商要面對更多的困難才能符合如此複雜的規定，業者將無法以合理的費用完成法規所規定的程序；
- (2) 歐盟的措施是以化學物質的進口量為管理的基礎，而非化學物質的風險；
- (3) 請歐盟修改法規有關資訊分享的規定，以利小型企業及非歐盟的廠商可以很便利地取得資訊；明確說明所有的物質只需要經過一次測試；減少REACH法規涵蓋的範圍，以減輕下游廠商及使用者的負擔；
- (4) 由於歐盟要求登記成品（articles）的化學物質範圍比其他國家現行的範圍要大，有可能對於成品的進口造成過大的負擔，形成不必要的限制；
- (5) 法規草案要求要登記單體，但要聚合體的進口商就聚合體不含的單體進行登記會有困難，因為無法取得相關的安全資料；要求取消成品中化學物質的登記（特別是聚合體），因為開發中國家無法控管其測試；
- (6) 法規草案中規範可能引起內分泌失調的化學物質需要取得核准，但OECD還正在研究干擾內分泌失調的測試及分析方法，歐盟似乎過早決定那些化學物質歸於此類而要求取得核准；
- (7) 歐盟的提案涵蓋範圍過廣（超過30,000種化學物質及下游產品），容易失焦且並無優先順序，提案並沒有考慮對經濟的影響；

- (8) REACH法規與其他國際化學管理制度（如GHS、ICA）及其他國際協定（如Basel Convention）是否相容；
- (9) 請歐盟提供開發中國家必要的技術協助；
- (10) REACH法規是否排除對森林產品、廢棄物、以原始未經化學加工型態進口礦物的適用；國外試驗機構的承認。

整體而言，由於REACH法規影響的範圍非常大，歐盟面對其他會員提出的質疑，都以非常有誠意的態度提供說明、資料及可能的協助。而且這個法規草案從2003年5月以G/TBT/W/208的討論文件型態通知WTO會員到2004年1月提出正式的通知文件，再到2005年11月歐洲議會完成法規草案一讀的過程中，其後續進行的修改都盡量將會員提出的意見納入考量。歐盟於2006年8月再度通知會員REACH法規修正版的主要變動內容（排除適用的範圍、列出管理的優先順序並酌量減少低風險化學物質的資料要求、縮小成品中化學物質登記的範圍、放寬資料分享的限制等），歐盟並承諾會盡量避免要求重新測試，現存能夠使用的數據會盡量使用，也不會限制測試的地點。REACH法規修正草案將再送歐洲議會完成二讀，預計於2007年4月1日生效。

三、韓國禁止鱈魚頭（包含鱈魚家族中的Cod, Hake, Pollack） 進口的措施

1. 措施的內容：

韓國認定鱈魚頭為廢棄物而禁止鱈魚頭從其他國家進口，其原因除了商業問題之外，主要是社會及政治問題。魚頭多被當作廢棄物處理，而不認為是可供人類食用的部位，世界關貿組織因此將魚頭分類為不適用於人類食用的附產物，在海關分類稅則中的號列為0511。傳統上，韓國消費者食用的是在韓國海域捕獲的太平洋鱈魚（Pacific Cod）及其頭部，並將其視為食品處理。本案紐西蘭所稱的Hake與Cod不屬同類產品，因此不能比照韓國的太平洋鱈魚頭處理。

2.關切的內容：（提出關切的會員包括紐西蘭、挪威、歐盟及冰島）

- (1) 在WTO規則中因為某項產品被視為廢棄物並不是禁止其進口的合法律由，韓國也沒有說明目前的禁令是要解決任何特定的衛生風險；
- (2) 世界關稅組織將可以製作湯品供人類食用的鱈魚頭分類在0303.78的海關分類稅則號列，而非廢棄物；
- (3) 韓國並未對韓國漁船在海外作業及國內市場上切下供人類食用的魚頭有衛生以外的特別限制，這樣的禁止造成歧視而且不符合GATT及TBT第2.5條的規定；
- (4) 紐西蘭願意依據韓國的衛生標準將鱈魚頭處理到可以食用的程度，並提供政府的保證。

紐西蘭從2003年就持續於TBT委員會會議上關切韓國的措施，韓國一方面沒有給予紐西蘭正面的回應，另一方面卻與歐盟、英國就非Hake的魚頭的進口進行雙邊諮商，且雙邊諮商頗有進展。紐西蘭在2005年質疑韓國打算同意其他國家的魚頭進口，但仍然禁止紐西蘭的Hake魚頭進口的做法違反GATT第11條的規定。韓國一直聲稱Hake魚頭與其他種類的魚頭並不屬於同類產品，但紐西蘭認為韓國提出的理由不夠充分，Hake魚頭與韓國國內所消費從韓國漁船捕獲或全魚進口者都是可以食用的魚頭種類，所有其他韓國進口的海鮮也都遵守同樣的程序，不應對Hake魚頭有歧視性的待遇。由於韓國一直沒有辦法提出讓紐西蘭滿意的解釋，紐西蘭認為這已證明韓國的措施並非基於任何一個合法的目的，只是為了保護韓國的產業。紐西蘭相信韓國如果允許Hake魚頭的進口將引起其他出口Hake魚的國家要求以同樣的規定進入韓國市場，這將對韓國的國內產業造成相當大的衝擊。紐西蘭並進一步表示，韓國對於紐西蘭海域捕獲由紐西蘭漁船處理的鱈魚頭跟同樣海域捕獲由韓國漁船處理的鱈魚頭有差別待遇。

韓國與英國及歐盟對於食用Cod魚頭進口的諮商已獲共識，但與紐西蘭之間還未就Hake魚頭的進口有共識，基本上韓國已準備同意Hake魚頭符合韓國衛生標準者可以進口，唯紐西蘭對衛生標準仍有意見。本案的發展看得出來韓

國的立場是比較站不住的，但諮商似乎已脫離了政治問題而進入到衛生標準的技術問題，相信應可於短時間內獲得解決(註2)。

四、歐盟有關電機電子產品回收 (WEEE) 及限用6種有害物質^(註3) (RoHS) 之措施

1. 措施的內容：

歐盟於1998年開始就著手有關電氣電子產品環境方面的要求，包含要求銷售到歐盟市場上的電氣電子產品應符合回收的比例、禁止電氣電子產品使用6種有害物質以及禁止電池與蓄電池使用鎳鎘等重金屬三項規定，並於2000年7月提出有關前兩項法規草案的通知文件 (G/TBT/Notif.00/310)，並於2003年1月採納 (歐盟指令編號2002/95/EC及2002/96/EC)，生效日期為2006年7月1日。有關電池的法規草案 (G/TBT/N/EEC/98)，歐盟遲至2006年2月才提出通知文件。

2. 關切的內容： (提出關切的會員有加拿大、美國、東南亞國協、日本、韓國、埃及、澳洲、委內瑞拉)

- (1) 禁止電氣電子設備使用特定有色金屬，對許多WTO會員有重大貿易影響；
- (2) 缺乏完整的風險評估；
- (3) 把歐盟會員國處理廢棄物的責任轉嫁到製造商身上，對第三國的業者而言造成更大的成本負擔，使第三國廠商處於較不利的狀態；另外，目前歐盟的幾個會員國，如奧地利、比利時、丹麥及瑞典，以課徵產品壽命終期費用的方式處理電氣電子產品回收的問題，由於電氣電子產品的使用還涉及政府的回收責任及使用者使用的責任，全部要求製

註2：其他在委員會上受到關切的禁止措施還包含紐西蘭禁止鱒魚進口、比利時與荷蘭禁止海豹製品進口。

註3：鉛(Pb)、汞(Hg)、鎘(Cd)、六價鉻(Cr+6)、聚溴聯苯(PBB)、聚溴二苯醚(PBDE)

造商負責回收對製造商而言是不公平的；

- (4) 要符合規定的成本很高，對於缺少經濟規模及大型配銷體系的中小企業而言，爲了要符合規定將被迫撤離歐盟市場；
- (5) 規定如何落實？每個製造商是否需要自己設立廢棄物處理廠？如何與其他製造商分攤負擔？對中小企業而言都造成不公平的情形？是否有方便取得的廢棄物回收技術？規定所欲涵蓋的產品範圍過廣；
- (6) 替代技術是否可在可接受的商業條件下取得，替代物質可能對環境造成更大的傷害，歐盟提到要於2004年初進行另一項風險評估，會員質疑在規定尚未生效，替代物質尚未被使用的情況下，如何針對替代的物質進行風險評估；
- (7) 替代物質昂貴，而且會降低用替代物質的廠商競爭力；
- (8) 應有對貿易限制更小的措施，完整的回收及再利用政策應可達到同樣保護環境的目的，禁止使用的措施是否與預期的風險成比例；
- (9) 有關電池的措施，請歐盟提出風險評估的資料及其理論背景，來證明以禁止電池使用鎳鎘的做法是合理的，OECD已同意以回收的方式處理鎳鎘電池是回應大眾對環境及健康要求較好的方式，歐盟是否有評估其他替代方案（如加強回收），歐盟沒有評估要求電池使用鎳鎘之外的替代物質所造成的風險，尤其替代物質往往需要耗費更多的電力，且更難回收。

針對會員提出有關禁用特定化學物質後的替代物質問題，歐盟回應如果替代物質會對環境造成更大的傷害，會考慮排除適用規定，有一些電子電氣產品業已排除在法規適用的範圍之外，如實驗室設備或醫療器材。且在會員要求風險評估的資料後，於草案提出後一併提供歐盟所做的風險評估資料。歐盟在回應會員提出的質疑過程中曾經表示草擬中的法規並不完全屬於WTO的管轄範圍。針對禁用有害物質的決定，歐盟表示這樣的限制是基於科學評估，雖然科學評估本身並不是全部的風險評估。科學評估結果顯示法規所要處理的化學物

質鎖定電氣電子產品所含有的重金屬及溴系耐燃劑，這些物質是不能進入焚化爐或掩埋場或金屬精鍊廠處理的。歐盟也曾考慮過分開收集及回收兩個替代方案，但兩個方案都沒有辦法完全避免這些物質進入掩埋場或焚化爐，因此無法達到禁用的效果。對於會員質疑要求製造商負擔所有的回收費用乙節，歐盟說明製造商其實負擔的是廢棄物處理及丟棄部分的費用，其他約50%的費用其實發生在從用戶分開回收的過程。中小企業無力自行回收者可以利用設於歐盟的集中處理站協助回收，而僅負擔一些費用。這些費用的比例可能佔產品售價的1%，但當整個回收體系達到經濟規模後會再降低。

美國、加拿大、中國、日本及墨西哥於2005年，也就是WEEE與RoHS指令生效前一年，還續於TBT委員會上質疑兩項指令的實施細節不明確，包含申請排除適用的案件審核費時，造成市場的不確定性；測試方法不清楚；給予廠商的指導不夠等。雖然如此，我們可以看出這兩個不少會員關切的措施還是如期於2006年7月實施，原本完全禁止使用的要求，後來也有了容許量，相關會員的努力也不是沒有效果。在歐盟之後，中國及韓國也分別於2005年9月與2006年3月提出類似規定的通知文件（G/TBT/N/CHN/140，已通過並於2007年3月1日生效，及G/TBT/N/KOR/105）。

五、印度預先包裝產品措施 (pre-packaged products)

1. 措施的內容：

印度1977年的「包裝商品度量衡標準」的規則要求國內製造／包裝／販售的產品應符合這項規則的條文，進口產品應於通關進口前完成。預先包裝的進口商品應標示進口商名稱及地址、商品名稱、淨重量、製造／包裝／進口日期，零售時應標明最高零售價格。此外，進口的133項商品（列於2份法規的附錄）應符合印度的品質標準，製造商及出口商並應向印度標準局（Bureau of Indian Standards，簡稱BIS）登錄。相關的2份法規已分別於2000年11月及2001年3月生效。由於印度認為本項措施對國內及進口產品要求同樣的規定，沒有歧視待

遇且不構成貿易障礙，所以沒有向WTO提出通知。

2.關切的內容：（提出關切的會員包含美國、歐盟、加拿大、澳洲及日本）

- (1) 印度的措施沒有依據TBT協定的要求提出通知，沒有給予相關利益團體評論的機會；
- (2) 印度的措施沒有提供製造商適應新規定的時間；要求不易腐壞的產品標示包裝日期及最高零售價之理由何在；如何選擇那些商品需要標示，其選擇的依據為何；印度標準局的角色是什麼以及為何製造商及出口商必須向印度標準局登錄。

印度的這項措施於2001年3月首次遭到會員質疑，雖然在會員開始質疑後印度並沒有要補提通知，但在會員不斷的要求下，印度方於2002年5月補提通知文件(G/TBT/N/IND/1)，並提供60日的評論期。在此期間，歐盟還另關切印度要求鋼鐵及鋼鐵製品需進行強制性驗證及登錄的規定（質疑法規的目的、是否考慮國際標準、是否考慮接受現存具有同等效力的國際或國家驗證結果、是否考慮其他造成較少負擔與較少貿易限制的方式、何時進行通知等）。美國也關切印度修改1955年防止食品攙假規定的措施（建議刪除雜醇油fusel oil使用的限制、修改酒精成分的要求、承認「bourbon whisky」及「Tennessee Whiskey」為美國特有的地理標示，並禁止非美國生產的產品銷售、產品不能含有特定化學物質或金屬的理由）。印度最後同意取消鋼鐵的驗證規定，也說明可能修改本案有關預先包裝商品的標示規定。預先包裝產品的標示規定被提到委員會關切的數量近來有增加的趨勢。

六、 歐盟要求標示基因轉殖物質 (Genetically Modified Organism , 簡稱GMO) 及建立履歷制度的措施

1.措施的內容：

歐盟有關要求食品標示GMO物質的規定在1997年就實施了，並於1998年以1139/98編號的法規成為強制性規定。當時的規定僅要求新食品的標示，2001

年歐盟擬定了新的標示規定草案，把產品範圍擴及所有的食品及飼料，並提出通知文件（G/TBT/N/EEC/6, 7），一共提供60日的評論期。草案中要求所有的食品，不管最終產品是否可以偵測到DNA或蛋白質，皆應標示，以提供消費者選擇。而履歷制度的提案是爲了確保標示的正確及方便管理機關透過書面紀錄確認GMO是否用在食品的製造過程中。Codex也承認履歷制度的概念，並於2002年1月由食品出口檢驗及驗證制度委員會訂出有關履歷制度的報告。歐盟於2002年即普遍要求食品及飼料業者建立一套制度，可以辨別物質或成分的來源及產品的銷售對象。新的法規只是將原本的制度延伸到GMO的履歷，以便追溯GMO使用於各階段的情形，新的法規並將取代現有各會員國的法規。

2.爭議的內容：（提出關切的會員有加拿大、埃及、美國、澳洲、阿根廷）

- (1) 歐盟要求標示GMO物質的措施並非與產品製程相關的措施（non-product-related PPMs）；
- (2) 歐盟的措施並未針對特定風險或危害，而且歐盟對已經經過風險評估及核准多年的產品要求額外的規定；
- (3) 歐盟的規定缺少科學證據，並因爲以產品的生產（生化科技）的方式而非其特性或風險要求不同的規定，造成技術性貿易障礙；
- (4) 如果接受歐盟強制性的標示規定，可能造成先例而延伸到其他領域，如農產品、森林、採礦、水產及製造業（包含勞工標準），應以自願性標示取代強制性標示；
- (5) Codex食品標示委員會制定有關生技食品標示的指導文件，因爲以政府強制性介入非健康及安全考量的措施，可能造成TBT問題，提醒會員考量是否要支持Codex進行的標示標準；
- (6) 歐盟打算制定與生技有關的新穎食品、飼料及種子的追溯與標示規定，可能對小麥、玉米及芥花油造成貿易障礙；
- (7) 要求高度加工的產品，如GMO衍生產出的油與糖均已偵測不出DNA蛋白質，追溯及標示GMO是不必要的；

- (8) 無法藉由測試確認標示之內容及無法有效地實施這項法規；
- (9) 歐盟的草案不要求產製過程中使用基因轉殖酵素的食品（如乳酪）進行標示，造成同類產品間的歧視；
- (10) 含有GMO物質的食品或飼料可能含有較少的農藥殘留，也對環境造成比較少的污染，歐盟要求標示GMO物質的措施會引導消費者不選用含有GMO物質的食品，即使是GMO食品與傳統的食品都同樣經過分析、測試並以安全的產品核准上市。這樣的措施在GMO產品與傳統產品間造成歧視，違反TBT協定第2.1條及GATT第1、3條有關最惠國待遇與國民待遇的原則；
- (11) 應有其他對貿易限制較小的替代方案來達到歐盟宣稱的目標；
- (12) 歐盟要求GMO飼料也納入標示及追溯制度的理由及科學證據。

針對會員質疑GMO標示的草案並未一併要求製造過程中使用GMO的食品或飼料也要進行標示的問題，歐盟答覆歐盟的GMO標示規定是要求成分的標示，不單是歐盟，即便是全球，也沒有國家要求標示輔助製造過程使用的物質。這就是為什麼歐盟不把本案的法規延伸到酵素的原因。不過歐盟內部也正在討論是否有要求標示酵素的必要性。歐盟通知的這兩項法規於2003年9月22日通過（法規編號1829/2003及1830/2003）。另外歐盟有關GMO食品核准制度也在會中引起加拿大及美國的關切，但該核准制度主要涉及食品安全檢驗與動植物檢疫協定，也提到WTO爭端解決機構處理，本文不另陳述。繼歐盟之後，不少國家也陸續要求GMO食品的標示規定，如日本、紐西蘭、智利、韓國、巴西等，看來這些國家都不是GMO食品的主要出口國。

七、美國有關農產品要求標示原產地之措施

1. 措施的內容：

美國於2002年通過一項農場安全及鄉村投資法案，其內容要求美國農業部訂出有關零售商自願標示牛肉、羊肉、豬肉、魚、易腐壞農產品及花生原產地

的指導文件，該指導文件將於2004年變成強制性的要求。美國於2002年10月在加拿大等會員國的要求下向WTO提出通知文件（G/TBT/N/USA/25），並繼於2004年10月通知會員將先要求魚類及海鮮強制標示原產地，以後再要求其他產品的原產地標示。

2.關切的內容：（提出關切的會員包含加拿大、巴西、阿根廷、墨西哥、中國）

- (1) 由於2002年法案有關原產地標示的規定未來會成為強制性要求，美國沒有依TBT協定提出通知文件，讓其他會員有評論的機會；
- (2) 要求的原產地標示只是為了提供消費者資訊，而與食品的安全及健康沒有關係，這項措施對貿易造成過度限制的效果，且對業者造成負擔，擔心這個措施會為延伸到範圍更廣與食品安全無關的標示；
- (3) 違反對原產地規則及TBT協定所作的承諾，沒有使用Codex有關預先包裝食品標示的標準。

美國的這項措施一開始並沒有依據TBT協定提出通知的原因在於措施本身並不是強制性，由於不是強制性，其實也真的沒有進行通知的義務，即便是這項措施已規劃將於2004年轉為強制性，通知的時點也只要選在比較接近強制實施的時間即可滿足TBT協定的要求。美國基於會員的關切對此項措施一共提出2份通知文件，也看得出來其對會員關切意見的重視。

八、美國及歐盟有關打火機的措施

1.措施的內容：

美國於1993年即訂定法規要求打火機的價格在美金2元以下者應加裝防止孩童操作的裝置（簡稱安全裝置），1998年將多功能打火機納入要求安全裝置的範圍，1999年修改測試方法，2003年美國消費者安全委員會基於通貨膨脹的理由重新計算適用本項規定的打火機價格，而將之改定為美金2.25元以下的打火機。由於美國認為此項修訂只是針對價格進行新的公告，而非修改原法規，也未增加適用的打火機範圍，因此沒有提出通知文件。

歐盟於2005年9月提出通知文件（G/TBT/N/EEC/89），擬要求會員國只讓附有安全裝置的拋棄式打火機上市銷售，廠商可以選擇符合EN 13869:2002調和標準或其他具有同等效力的國際標準、國家規定或技術規範等，來證明符合此項要求。

2.關切的內容：（提出關切的會員為中國）

- (1) 美國對於打火機價格的修訂仍然維持產品價格與產品安全間的關係，請美國解釋相關的理論依據；
- (2) ISO 9994已於2002年有修訂版，中國質疑美國為何沒有依據TBT協定第2.4條規定採用國際標準作為其法規內容的依據；
- (3) 美國修改打火機的價格代表修改法規的涵蓋範圍，對貿易有重大影響，促請美國依據TBT協定要求提出通知文件；
- (4) 歐盟有關拋棄式打火機的草案規定打算訂出出廠價格或海關估價低於2歐元的打火機應配有安全裝置，沒有安全裝置的打火機不能於歐盟市場上販售。同樣的，歐盟顯然認為打火機的價格與安全存在有必然的關係，中國請歐盟以科學證據說明2.01歐元的打火機會比1.99歐元的打火機安全；
- (5) 歐盟的草案提到安全裝置的要求是要防止5歲以下的孩童因誤用打火機而受傷，但打火機的用途依草案定義是特別為點燃香煙及雪茄者，一些統計資料顯示歐洲90%以上的家庭沒有5歲以下的孩童，而那些10%的家庭父母多半不會在小孩面前抽煙，或即使抽煙也不會將打火機置於小孩子構得到的地方，以此分析，很顯然地，強制要求打火機加裝安全裝置會增加消費者負擔，也不符合大多數消費者的利益，因此不符合TBT協定第2.2條比例原則的規定；
- (6) 歐盟草案排除部分填充式打火機加裝安全裝置的規定，造成同類產品間的差別待遇；
- (7) 請歐盟說明禁止新穎打火機上市的理由，依據美國的研究，安全裝置

的確可以降低60%的意外，證明加裝安全裝置的確可以有效防止孩童操作打火機，但不明白設計新穎的打火機如果符合安全裝置的規定為何不能於歐盟市場上販售。由於歐盟市場上設計新穎的打火機大半在中國製造，這項禁令形同對中國的產品造成歧視。因此，中國要求歐盟取消此項禁令並著手分析此類打火機的風險；

- (8) 要求歐盟提供20個月以上的過渡期並建議歐盟考慮以要求操作打火機的力量超過2.5磅的方式取代安全裝置的要求，並建議不要使用孩童作為測試工具。

美國對於中國提出的未提出通知文件的質疑並未正面回應，僅於2005年3月的TBT委員會議上說明將思考採用國際標準ISO 9994的可能性，而中國該次會議之後也未繼續就美國的措施提出質疑，不過美國倒是於2005年4月提出一份通知文件（G/TBT/N/USA/107），擬將現行有關打火機安全規範的自願性標準（ASTM F-400）改為強制性，以避免打火機因機械故障造成的危害。該通知文件所繫之法規目前正由美國消費者安全委員會草擬，預計於2007年底前提出草案的內容。

針對中國質疑禁止新穎打火機進口的措施，歐盟解釋所謂新穎的打火機指的是造型像玩具或其他物品，會吸引51個月以下的孩童的打火機，由於安全裝置只保證85%的安全，這對一般的打火機其保護是足夠的，但對於新穎的打火機，這樣的保護程度是不夠的，此項禁止措施屬暫時性的措施。歐盟於2006年5月11日通過有關打火機的規定，並於2007年3月開始實施，通過的法規採納中國的建議，不再以價格決定應受法規規範的打火機種類，而將打火機的定義修改為豪華型與半豪華型，至於中國希望延長過渡期的要求，歐盟認為中國的製造商已可符合其他國家（如美國及加拿大）的規定，也應該已經符合歐盟的規定了，因此沒有延長過渡期。

事實上，從1995年WTO成立以來，從各國提出的通知文件來看，已經有15個國家實施有關打火機的措施，其中多半屬於安全方面的規定，有直接引用

ISO 9994標準者，如以色列、哥倫比亞、阿根廷、南非、巴西、智利及菲律賓（引用的版本可能不一樣，也或多或少修改有關火燄高度的限制）；有要求需要加裝安全裝置者，如美國；有兩者皆要求者，如澳洲、加拿大、我國及歐盟；也有自己訂定國家標準者，如墨西哥、韓國及泰國。

九、中國有關無線區域網路鑑定及保密 (WAPI) 措施

1. 措施的內容：

中國於2003年7月公告有關無線區域網路鑑定及保密 (Wireless Local Area Network Authentication and Privacy Infrastructure，簡稱WAPI) 的措施，要求2004年6月1日以後，任何外國製造商或出口商的产品含有WLAN技術者必須與中國指定的24家公司簽署共同生產協議，才能符合WAPI的規定。

2. 關切的內容：（提出關切的會員包含美國、歐盟、日本、墨西哥）

- (1) 強迫要求投資及技術移轉；
- (2) 中國是全球唯一由政府介入要求一般消費者使用的產品符合特定WLAN加密標準的國家，其他國家都是由市場決定，這項措施屬於不必要的干涉；
- (3) 中國使用的加密標準不同於廣泛使用的國際標準IEEE 802.11；
- (4) 中國的措施為何沒有進行通知。

中國的WAPI措施首次於2004年3月被提出關切，當時並沒有依據TBT協定提出通知文件，爾後從網站的資料中曾有中國將無限期延後實施WAPI規定的訊息，但從中國於2006年1月31日提出的通知文件（G/TBT/N/CHN/187, 188, 189）中看到這個措施已於2006年1月1日通過並實施，也沒有提供會員任何評論的機會。此舉可以看出中國對此措施之敏感，選擇不符合TBT協定透明化的原則，寧願接受會員的質疑。針對會員質疑為什麼不使用國際間接受的ISO/IEEE 802.11標準時，中國表示該標準有瑕疵，但進一步瞭解會發現WAPI是中國自創的標準，中國的這項強制性措施或許是希望利用其市場優勢將

WAPI推到國際標準的層級。WTO會員應該會繼續就此措施繼續與中國協商。

參、TBT委員會之效益

從以上的例子中我們可以看到於TBT委員會上被提出質疑的措施態樣及會員國所提出之質疑內容。從措施的態樣來看，有因為沒有在法規草案階段提出通知而被質疑者，也有遵守TBT協定有關透明化的義務在法規草案階段提出通知並提供評論期者。前者如歐盟的酒類標示措施、印度預先包裝產品標示措施、韓國禁止鱈魚頭進口措施及中國的WAPI措施。這些措施之所以沒有在草案階段提出通知的原因多半涉及WTO所不允許的「保護國內敏感產業」潛在目的，雖然被質疑的會員國會辯稱不認為此類措施對貿易有重大影響，但果真如此的話，更可以放心地依規定提出通知文件，因為不必擔心有會員會提出意見，還可展示符合協定透明化原則的決心。這類沒有通知的措施在會員的質疑下多半實施得很不順利，不是一再展延實施日期（歐盟的酒類標示措施），就是面臨修改的命運（如印度的預先包裝產品標示措施及韓國禁止鱈魚頭進口措施）。

對於那些在草案階段即提出通知的措施，之所以在好幾個會期都受到關切，其實措施本身受到合理性的質疑較少，多半是因為其影響範圍較大，像是歐盟的GMO標示措施、WEEE與RoHS指令及REACH法規，這4個措施由於其所涉的技術非常複雜，歐盟給予其他會員評論的期間都超過4個月（其實這幾個措施在規劃階段就已經受到會員的關切）。正因為有如此長時間的討論及表達意見的機會，這些措施大多可以如期實施，且會員關切的意見也都受到重視並納入考量。

會員提出的質疑主要圍繞在下列幾個面向，也都能夠舉出確實的細節輔助其訴求：

- (1) 對同類產品造成歧視，違反國民待遇或最惠國待遇。

- (2) 所欲採行之措施對貿易造成過度限制的效果，倘有其他對貿易限制更小的替代方案可以同樣達到所欲達到的目標。
- (3) 請會員提供足夠的科學證據及風險評估資料，來證明措施之必要性及合理性。
- (4) 沒有採用國際標準。
- (5) 法規制訂過程不透明，沒有依據協定的要求提出通知文件，讓其他會員有評論的機會。
- (6) 所欲採行之措施造成隱藏性的貿易障礙。
- (7) 法規執行上在技術層面及行政層面可能預到的問題及困難。
- (8) 提供開發中國家技術協助或特殊與差別待遇。

除了會員國實施的個別措施外，在TBT委員會上也常可見到對其他會員制度上的質疑，這其中要以歐盟的法規決策過程最常受到質疑。歐盟的法規通常由執委會擬定草案，並需經過議會二讀及理事會共同立場的形成。議會一讀後的法規草案會送回理事會討論以便就議會一讀的文字達成共同立場（common position），之後，理事會通過的文字會再送交議會進行二讀，二讀後的文字會再回到理事會，連同議會建議的修正尋求理事會的同意，理事會同意後就通過法規。如果理事會與議會的立場不一致，雙方會進行協調。會員質疑的部分主要認為歐盟是在執委會討論的文字定案送理事會及議會表示意見後才通知WTO會員，在這個階段要能夠將會員提出的評論意見納入考量幾乎已經是不可能的事，如果是這樣的話，那麼歐盟並沒有確實履行TBT協定有關透明化的規定。歐盟表示依其制度，通知文件僅能於執委會通過草案文字後才能提出，但這不代表以後就不能修改，事實上，在議會及理事會審核的階段（約有2年的時間）還是可以接受評論並對文字作修正。另外，中東地區海灣國家的產品驗證制度彼此相通，也在近幾年陸續受到會員的質疑。

TBT委員會其實沒有任何排解爭議的功能，但每個會期也都有十幾二十個會員措施被提出質疑，從爭端解決機構所受理與TBT協定有關的爭端案例數量

看來，所有的關切似乎可以在TBT委員會獲得雙方滿意的解決方法，即便不能真正解決，也讓會員有充份表達意見的機會並獲得需要的資訊。

肆、結語

我國從入會到現在還未能充分利用TBT委員會所提供的功能，針對其他會員所實施可能影響我廠商的措施提出關切意見（唯一提出的關切係針對歐盟的REACH法規草案）。但從另一面看，我國入會迄今提出的40餘份通知文件，雖然也還沒有被其他會員提到委員會會議上關切，書面意見及雙邊的協商卻一直都在進行中。面對這樣的落差，我們也希望能夠改善目前政府與產業的合作關係，讓產業遇到其他國家的不合理的強制性檢驗規定時，不再只關切如何符合規定，也願意同時向政府反應，讓政府有機會從雙邊及多邊的管道提供額外的協助。

目前其他會員依據TBT協定所提出的通知文件，都由標準檢驗局的TBT查詢單位送公會聯絡人再轉廠商參考，通知文件也會同步置於標準檢驗局的網站上，供廠商檢索。大部分的措施都提供了60日的評論期，在評論期內廠商都可將意見（無論是問題點的澄清或進一步資料的提供）送到TBT查詢單位代為轉送該國並作後續的追蹤。希望產業願意利用這樣的機制讓政府瞭解其需求，以充分利用這個我們經過長期努力爭取到的公平貿易機會。

以下列出可以搜尋到TBT通知文件的網站：

世界貿易組織 http://docsonline.wto.org/gen_home.asp?language=1&_=1

（鍵入G/TBT/N/國家代碼 或輸入產品查詢條件）

經濟部標準檢驗局 www.bsmi.gov.tw（選擇TBT查詢單位）

歐盟TBT網站 <http://ec.europa.eu/enterprise/tbt/>

（可同時查閱歐盟對其他會員通知文件所提出的評論意見）