

貿易、食品安全與科學證據：歐盟對荷爾蒙牛肉 的管制政策與 WTO 體制之互動

倪貴榮(交通大學科技法律研究所專任副教授)

壹、緒論

1.1 背景:案情簡介

本案起因於 1980 年代,由於當時歐洲共同體(European Communities, 簡稱 EC¹)境內發生了一些關於荷爾蒙激素使用的問題。荷爾蒙是一種激素,飼主為了促使牲畜在短時間內快速成長,於是使用含有荷爾蒙的飼料餵養牲畜,或是在牲畜身上施打荷爾蒙,如此可以縮短飼養時間讓牲畜快速成長。但是這類肉品卻可能會對人體產生有害的副作用,例如:己烯雌酚(Diethylstilbestrol, DES),該種人造合成的類固醇荷爾蒙早在 1940 年代就被廣泛的使用在促進牛肉生長上²,但是這類的荷爾蒙後來卻被證實對於人體可能會有致癌的風險。然而部份的歐體成員仍有飼主違法使用這類荷爾蒙,導致許多青少年荷爾蒙失調,因此歐洲的消費者組織開始聯合抵制添加荷爾蒙的牛肉,也影響了牛肉在市面上的銷售情形,於是歐體理事會開始制定相關法案禁止歐體境內的畜牧業者在飼養牛群時使用促進生長的荷爾蒙激素餵食或施打在牛隻身上,同時也禁止這一類的牛肉進口³。不過由於在北美地區,90%左右的食用牛都使用經美國食品暨藥物管理局(U.S. Food and Drug Administration)及加拿大衛生部(Health Canada)批准的荷爾蒙來促進生長,所以美加兩國的牛肉因此無法進入歐洲共同體的市場。美加認為歐體的法案違反世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)的相關規定,使其畜牧業受重大損失,所以美加分別向 WTO 的爭端解決機構(Dispute Settlement Body, 簡稱 DSB)提出控訴,即荷爾蒙案(Hormone Case)。

¹ 自 1993 年 1 月 1 日《馬斯垂克條約》(The Maastricht Treat)生效起,歐洲經濟共同體(European Communities, EC)更名為歐洲聯盟(European Union, EU),故歐盟在本文 1993 年前之作為通稱為歐體。

² See, WT/DS48/R/CAN/para 4.183, footnote130.

³ Hormones, US Panel Report, paras. 2.1~2.5

1.2 議題研究目的、及其重要性與研究方法

1.2.1 平衡自由貿易與經濟體對國民健康安全的維護

近幾十年來，由於生命科學與生物科技的進步，使得過去的許多不可能透過新技術化為真實。無論是各種化學藥劑的使用或是基因的改造，再再衝擊著人們對於過去的認知。然而新技術的出現也意味著新與舊、人為與自然的衝突。新的技術是否應該存在、持續、發展與被接受，成了新的問題與抉擇。對於未知的事物，人們自然會抱持的懷疑的態度；當這些新的、人造的新技術帶來了好處，人們往往趨之若鶩；當這些新技術出現問題，發出警訊時，人們就避之唯恐不及了。然而當新技術帶來的優缺點同時存在時，該如何找到其間的平衡點，則是終究要面對的難題。

又隨著經濟全球化與貿易自由化不斷加速，關稅、配額等傳統的貿易壁壘逐漸式微，以技術性貿易壁壘為主的貿易保護主義以取而代之成為主要的國際貿易壁壘形式，美國、歐盟、日本及其他先進地區憑藉著在科技、管理、環保等方面的優勢，制定了各種複雜嚴苛的技術法規、標準、安全認證、包裝與標籤規定以及衛生檢疫措施為主要內容的技術性貿易壁壘，並對進口市場設置了極為嚴格的條件以保護國內市場，技術性貿易壁壘在國際上儼然成為新的趨勢。

在貿易上採取技術性限制措施，普遍是為了保護生態環境與人類健康，無論是在聯合國環境與發展大會通過的文件，還是國際環保公約與 WTO 有關協議的規定，保護生態環境與人類健康是設置技術性貿易壁壘的主要目的。然而，在全球人類遭遇到跨境的環保問題後，逐漸體認到環保問題與人類健康議題是沒有國界的。也正是由於世界各國政府對生態環境保護與國民健康的高度重視，強調保護人類健康與動植物安全的各種環境保護措施一般都能得到公眾的認可，形成了國家在國際貿易中實施嚴格的环境標準措施，提供了設置綠色壁壘的機會。

綜上所述，本文希望透過觀察目前世界兩大經濟體系-美國與歐盟，面對荷爾蒙牛肉這個爭論了數十年之久的爭議問題，探討自由貿易及經濟體對於國民健康保護之間，是否能達到所謂的平衡點；而兩大經濟體又是如何從這樣的兩難與彼此的相互利害關係中找到協調、解決的方式。

1.2.2 科學根據

根據食品安全檢驗與動植物防疫檢疫(Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS)第 5.1 條之規定，會員應保證其檢驗或防檢疫措施，係在適合狀況下依據對人類、動物或植物生命或健康的風險所做評估而制定，並將相關國際組織所研訂的風險評估技術納入考量⁴⁴。對於荷爾蒙牛肉是否對人類、動物或植物生命或健康有造成

⁴⁴ SPS 5.1: Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are based on an assessment, as appropriate to the circumstances, of the risks to human, animal or plant life or health, taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations.

傷害的風險，必須提出科學證據以茲證明。SPS 第 5.7 條則規定，如相關的科學證據不充分時，會員可依現有有關資訊，包括相關國際組織及其他會員的檢驗或防檢疫措施資訊，暫時採行某些檢驗或防檢疫措施。惟在此情況下，會員應設法取得更多必要之資訊以進行客觀的風險評估，並應在合理期限內檢討該檢驗或防檢疫措施⁵。換言之，會員國對於所主張的風險存在負有舉證責任，然而當科學證據不充分時，可以用暫時採行檢驗或防檢疫措施的方式取得一段「合理期限」來設法取得更多必要之資訊以進行客觀的風險評估。本案的爭端就出現在，歐盟認為含有荷爾蒙的牛肉對於人體是有害的，但是在科學證據上卻無法提出足夠有力的證據，而且即使在該「合理期限」內仍無法找到足夠證據。因此按照 SPS 的規定，即應開放該市場供含有荷爾蒙的牛肉進口。

國家對於國內的人民、動植物生命或健康負有保護的責任，然而面對國際間的規定又有必須遵守的義務，在科學證據仍不充分以證明其風險時，即可能發生這類嚴重拖延又難以解決的困境。本文即以 SPS 第 5.1 條與 5.7 條為探討對象，分析在本案 WTO 針對 SPS 第 5.1 條與 5.7 條的認定與適用，並探討判決對於未來類似案件可能造成的影響。

1.2.3 研究方法

本文的研究方法將分成三部份：以歷史分析與文獻分析相輔相成，並以案例分析作為針對近期與未來歐美雙方動態的研究方法。

歷史分析主要是運用歷史資料，以描述分析歷史事件，並指出某一特定時空中所發生事時間的相互關聯性與關聯性，以釐清歷史事件的事實真相與因果關聯性。針對本文的歷史事件，先是由於過去曾發生歐盟境內民眾因食用含有荷爾蒙牛肉，產生荷爾蒙失調的案例，使得歐盟在食品安全政策方面改採預防原則的高標準態度保護境內人民與動植物健康安全，造成美國含有荷爾蒙的牛肉進口困難。本文試著透過歐盟對於荷爾蒙牛肉頒布的一系列指令中瞭解歐盟對於荷爾蒙牛肉的定位與態度，沿著其脈絡往後觀察歐美雙方的應對政策作為歷史分析。接著經由蒐集歐盟、美國以及 WTO 對於荷爾蒙牛肉案爭端之判決與指令進行研究，特別是以歐盟與 WTO 相關的資料報告及官方網站資料作為建立本文之基礎知識。最後，以 WTO 對荷爾蒙牛肉爭端做出的兩個重要判決作為主要研究目標，觀察 WTO 之認定與歐美雙方的主張及反應，分析其政策之改變、作法與未來可能之政策方向。

1.3 本文架構

⁵ SPS 5.7: In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.

本文之章節分為六個章節，依序安排如下：

第一章為緒論

第二章為歐盟過去對荷爾蒙牛肉之政策

第三章為 1998 年以後歐盟政策之改變與發展

第四章為 2008 年 WTO 之判決

第五章為 2009 年後的後續發展

第六章為結論

貳、 歐盟過去對荷爾蒙牛肉之政策

2.1

歐洲的畜牧業在過去並非一開始就排斥使用荷爾蒙來促進動物的生長，因為類固醇荷爾蒙發現得很早，而且其促進成長的效果顯著，以及價格低廉，所以歐洲許多國家的畜牧業者早已使用，可是其藥理作用的分子機制，是近些年來才逐漸被明瞭，直到 1970 年代之後才注意到其危險性。

在 1981 年以前，歐體各國對於荷爾蒙的使用各持不同態度，大多數的歐盟成員國在牛群生長的過程中都會加入含有荷爾蒙的飼料，但是由於一些國家如法國，在牛肉生產中非法使用 DES，使得在 1970 年代義大利發現嬰兒出現荷爾蒙紊亂的現象，大眾開始懷疑是否與食用荷爾蒙牛肉有關。1981 年間，有一份報告指出義大利的兒童也由於食用了含有 DES 荷爾蒙的進口食品，導致發育過度產生過大的乳房⁶。這份報告促使義大利對允許使用荷爾蒙的國家的各種進口食品開始進行抵制。歐體內部為了保證食品安全，安撫國人的消費恐慌，於是歐體理事會頒布除了用於治療與有關畜疫的研究外，禁止使用 DES 荷爾蒙的禁令。而歐體部長理事會並針對這項事件於 1981 年 7 月 31 日頒布了 Directive 81/602/EEC 指令，表明在還沒有進一步的研究之前不得進口任何新的荷爾蒙製品，並且禁止畜牧業者在食用的肉品動物上使用雌性激素作用、雄性激素作用以及含有抑制甲狀腺作用等生殖作用的荷爾蒙，除非是經由獸醫同意下以治療為目的的情況才能使用；或是在經由歐體測試後對人體無害的制定規則下才能使用醋酸脂(Trenbolone Acetate, TBA)、赤雷烯酮(Zera Nol)、雌二醇-17 β (Oestradiol 17 β)、孕激素(Progesterone)和睪丸激素(Testosterone)等五種促進生長的荷爾蒙⁷。歐盟也依據該指令成立了專家小組，研究使用各種自然或人造的荷爾蒙是否會對人類健康產生科學得以觀察到的影響。隔年，專家小組發布了一份研究報告，報告顯示，沒有發現使用天然荷爾蒙會產生任何有害的反應，但是對於人造的荷爾蒙還需要更多的研究。

⁶ *Id.*, at para. 2.26.

⁷ *Id.*, at para. 2.2.

1985 年 12 月 31 日，歐體擬實施 Directive 85/649 號歐體指令，禁止歐體成員國在牛肉飼料中摻入荷爾蒙。這項措施讓美國認為歐體暫擬實施荷爾蒙禁令可能會對美國牛肉的進口造成阻礙，於是美國在 1987 年 12 月 24 日威脅歐體，每年會對歐體肉類對美國出口課徵一億美元的懲罰性關稅，因此歐體暫緩實施這項歐體準則。

1988 年 3 月 7 日，歐體頒布 Directive 88/146/EEC 指令，禁止使用內生荷爾蒙的法令，在這項法令中禁止使用的荷爾蒙包括三種人工合成的荷爾蒙：Trenbolone Acetate(TBA)、Zera Nol 和 Melengestrol Acetate(MGA)；三種天然荷爾蒙：Oestradiol 17 β 、Progesterone 和 Testosterone⁸。歐體嚴格禁止使用這五種荷爾蒙，除非在經過獸醫診斷之後，確實有生長問題的情況下，才能於有限的範圍內及嚴格的控管下使用後三種天然荷爾蒙。其中最重要的是，這項措施也是用於進口第三國家的肉類產品⁹，第三國家的出口商必須保證其牛肉未含有任何荷爾蒙的殘餘激素才能輸入歐體成員國內。或者是符合同年歐體頒布的 Directive 88/299/EEC 指令才能准許進口¹⁰。Directive 88/299/EEC 指令是有關於生殖用的牲畜，由於牲畜體內也會殘留荷爾蒙，所以這些牲畜必須經過一段時間後才能宰殺，以減少荷爾蒙的殘留¹¹。

在美國與加拿大 Oestradiol 17 β 、Progesterone、Testosterone、Trenbolone Acetate(TBA)、Zera Nol 和 Melengestrol Acetate 這六種性腺類固醇荷爾蒙是可以被使用的。Oestradiol 17 β 、Progesterone 和 Testosterone 屬於天然荷爾蒙，可用於醫療方面，如治療內分泌失調，其中的 Oestradiol 17 β 更被允許用於如人工授精的動物技術方面；另外，Trenbolone Acetate、Zera Nol 和 Melengestrol Acetate 屬於人造荷爾蒙，雖然不能用於醫療方面，但是可用於促進牲畜生長。畜牧業者為了讓牲畜生長快速，他們會將 Oestradiol 17 β 、Progesterone、Testosterone、Trenbolone Acetate 和 Zera Nol 這五種荷爾蒙製成錠狀藥品，植入牲畜的耳朵皮下，宰殺時再將耳朵切除，Melengestrol Acetate 則是直接摻入飼料餵食¹²。

在歐體嚴格的管制規範下，美國與加拿大的牛肉一直無法進入歐體的市場。自 1973 年東京回合的談判中，美國就技術性貿易關稅壁壘協定(Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT)開始向歐盟展開雙邊協商，但是談判的過程中一直無法得到雙方都滿意的結果。

1989 年 1 月 1 日，當歐體指令開始對來自第三國的肉類產生約束性時，美國便開始對歐體進行報復性關稅，即對來自歐體的進口產品在一億美元的範圍內，課徵百分之百的從價稅(advalorem tax)。這項舉動同時造成雙方相互筭是的情況，因而迫使雙方於 1989 年 2 月成立解決這項爭議的特別小組，在經由雙方合作的特

⁸ David A. , *European Communities-Measures Concerning Meat and Meat Products*, (Wirth International Decisions, 1998) , P755

⁹ See, WT/DS26/R/USA para.4.3

¹⁰ See, WT/DS26/R/USA para.4.1

¹¹ See, WT/DS26/R/USA para.4.4

¹² See, WT/DS26/R/CAN para.4.10

別小組協商後，歐體准許不含荷爾蒙的美國牛肉在經過認證後可以進口至歐體，對於含有荷爾蒙的牛肉也准許作為動物飼料進口，美國方面同意對輸入歐體的牛肉捨棄使用荷爾蒙的飼料¹³。這項結果雖然讓美國減少對歐體進口產品的貿易制裁，但是美國仍然持續對歐體的進口產品實施報復性關稅，一直到 1996 年 7 月 15 日，WTO 爭端解決小組成立後美國才停止對歐盟進口產品的貿易制裁¹⁴。

1996 年美國與歐盟雙方達成協議，同意將本案提交 WTO 爭端解決機制 (Dispute Settlement Body, 簡稱 DSB) 處理。1 月 26 日，美國依照爭端解決規則與程序瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Dispute, 簡稱 DSU) 向 WTO 爭端解決機制正式請求諮商，但是這次的協商並沒有達到雙方滿意的結果，於是美國在 4 月 25 日要求 WTO 成立爭端解決小組¹⁵。另一方面，加拿大也有與美國類似進口到歐體的牛肉問題，加拿大在 1996 年 6 月 28 日向 WTO 爭端解決機制請求諮商，並在諮商失敗後於 1996 年 9 月 27 日請求成立爭端解決小組。於是加拿大加入了美國那方，兩造的案件由同一個爭端解決小組審理。他們主張歐盟對於遵守國際荷爾蒙殘餘標準值，依據良好農業實務以生長荷爾蒙處理牛肉實施禁令，違反食品衛生安全檢驗與動植物檢疫措施協定 (簡稱 SPS) 協定第 3.1、3.3、5.1 以及第 5.5 條。爭端解決小組於 1997 年 6 月 30 日做出最終報告¹⁶。

但是歐盟對於爭端解決小組的最後報告結果不服，於是歐盟在 1997 年 9 月 27 日向上訴機構 (Appellate Body) 提起上訴，上訴機構由三位委員負責審理，上訴機構的報告於 1998 年 1 月 16 日出爐，並在 1998 年 2 月 13 日通過。裁決歐盟之禁令並非基於一個科學上的正當理由而實施，也沒有進行適當的風險評估，歐盟因此違反 SPS 協定第 3.3 條與第 5.1 條之規定。

參、 1998 年後歐盟政策之改變與發展

1998 年 2 月 13 日，爭端解決機構 (DSB) 通過上訴報告，給予歐盟合理執行期間至 1999 年 5 月 13 日，俾讓歐盟履行該裁決。歐盟屆期並未遵守該裁決，隨後美國與加拿大根據 DSU 第 22 條規定取得報復收權，報復金額為一億一千一百八十萬美元，加拿大取得之報復金額為一千一百三十萬加幣。美加兩國隨後即對於歐盟之特定產品實施報復性關稅。

嗣後，歐盟指出，經過不斷調查研究並委託許多科學機構進行風險評估之實驗，歐盟得知 Oestradiol 17 β 激素對於人體健康的確會有重大影響，故殘留此種激

¹³ 黃立，〈評析世界貿易組織爭端解決機構對荷爾蒙案裁決〉，《政大法學評論》，59 期，(1998 年)，頁 278

¹⁴ See, WT/DS26/R/USA para.4.35

¹⁵ See, WT/DS26/R/USA para.2.1-2.4

¹⁶ See, WT/DS26/R/USA para.2.10; WT/DS26/R/CAN para.2.8

素的牛肉將繼續禁止進口；而其餘五種荷爾蒙激素（Testosterone, Progesterone、Testosterone、Trenbolone Acetate(TBA)、Zera Nol 和 Melengestrol Acetate 因研究結果尚未明朗，因而決定採取暫時性的禁止進口措施，並已在 2003 年 10 月 14 日通過新的歐體指令實施之。歐盟於 2003 年 10 月 27 日將此事項通知 DSB，表示歐盟已經履行本案之裁決（亦即完成風險評估），然而在 2003 年 11 月 7 日的 DSB 例會上，美國與加拿大均表示歐盟的新指令並不符合 DSB 裁決之要求，渠等將繼續進行報復。

歐盟據此指出，因為歐盟的新指令已經符合本案裁決之要求，因此：(1)美加兩國不停止實施報復措施之作法以違反 DSU 第 22.8 條規定；(2)美加兩國目前的報復性關稅已經違反最惠國待遇原則以及關稅減讓表之承諾，不符合 GATT 1994 第一條與第二條之規定；(3)美加兩國「片面」認定歐盟之新指令違反 WTO 規範而繼續實施報復措施，此舉已違反 DSU 第 23.2(a)條、第 23.2(c)條與第 3.7 條之規定；(4)美加兩國不同意歐盟的新指令已符合 WTO 之裁決，卻拒絕提起 DSU 第 21.5 條之履行審查程序，已違反了 DSU 第 23.1 條之規定。

WTO 小組，針對歐盟於宣佈其已修正對人工生長激素培植牛肉之禁令後，裁定美國應負舉證責任證明其仍有權維持對歐盟出口的貿易制裁。於 3 月 31 日小組發表的決定中裁定，美國應採取 WTO 中額外程序步驟以維持其制裁。此為 WTO 首度裁定，受制於 WTO 認可制裁之國家，若其宣稱已遵守國際義務，得如何確保該些制裁的排除，針對此，DSU 條文本身並未有相關規範。法律專家對該判決感到憂慮，因小組將舉證責任歸於維持制裁之國家，是不適當地強化貿易夥伴中違反 WTO 規定的一方；此外，將可能促使各國透過惡意通知 WTO 以使維持制裁之一方須持續負擔舉證責任。

該判決並未具體指明，若歐盟通知 WTO 其已符合規定，則美國即必須尋求 DSU 第 21.5 條之履行小組加以認定；此外，美國可透過其他程序，如諮商、調解、斡旋或調停來進行，惟消息來源質疑該些方法之可行性，並表示歐盟得於 WTO 程序下證明其變更後的荷爾蒙禁令已符合動植物食品衛生檢驗與檢疫措施協定。

針對歐盟的通知，美國拒絕解除其制裁，亦拒絕尋求履行小組之裁定。此舉促使歐盟對美加之制裁尋求新小組的裁定，而非尋求 DSU 第 21.5 條之履行小組。歐盟提出履行通知後，因美國未透過 WTO 程序而單方決定對歐盟持續制裁，故小組裁定其違反 DSU 第 23.2 (a) 及 23.1 條之程序。前條規定中提到，貿易夥伴在尋求報復性制裁時，除非透過 DSU 的規定和程序，否則不得逕自認定違反情形已經發生，小組認為美國已透過持續實施制裁來作出該項認定。

該判決對美國有利部份為，小組非正式的認定歐盟於 2003 年所作之修正案並不符合 WTO 規範，若美國欲啟動履行小組程序，此一認定將對美方有利。

美歐雙方爭論該判決是否意味著美國必須解除目前的制裁措施。小組表示美國應使該措施符合其於 DSU 下的義務。歐盟表示小組已確認美加實施的關稅屬違反 WTO 之規範，故要求美加移除報復措施。但美國認為小組的決定中並未要求美

國確實地解除制裁措施，小組遂表示美國應依據 DSU 的規則與程序以解決本案中小組所提及的程序問題。法律專家一般認為美國將可能持續此一制裁措施，即使美國選擇不提出上訴，若其於本案的「合理履行期間」內要求成立履行小組，此舉即可能被視為符合本案小組之建議。

針對歐盟於本案中另控訴美國在歐盟修正禁令後仍維持制裁係違反 DSU 第 22.8 條，小組表示，依 DSU 第 11 條小組應對各項主張作出客觀評估，且基於上訴機構僅能處理法律問題，小組須審查歐盟之禁令是否符合 WTO 規範並諮商於科學專家以獲得事實部分的證據，故小組必須針對此一歐盟的控訴做出裁決。

歐盟企圖撤銷小組於 3 月 31 日針對歐盟限制含有賀爾蒙牛肉違反 WTO 規則之絕大部分之間接裁決。消息指出，在小組尚未正式裁決歐盟限制含有賀爾蒙生長激素之牛肉是否違法前，該間接裁決乃為有力的推定，若美國欲正式解決此事件，小組將做出相同的結論。

歐盟在其上訴中採用多種主張以撤銷小組對其禁令是否遵循食品衛生安全暨動植物檢疫措施協定（以下簡稱 SPS 協定）之間接裁決。歐盟主張小組倚賴立場偏頗的專家證據，且未充分考量科學專家對於購買含有賀爾蒙生長激素之牛肉，對人類健康造成危害的不同意見。小組雖聞專家之不同立場，卻認定該對含有特定賀爾蒙之牛肉的永久性禁令，並未以 SPS 協定下所要求的科學風險評估為基礎。歐盟援引上訴機構對於 SPS 協定第 5.1 條之解釋，表示系爭措施是否符合科學風險評估，若有不同意之情形，重要少數所支持的意見即為充分，而歐盟主張本案即存在重要少數之意見。同時，歐盟認為小組不應一開始就針對含有賀爾蒙之牛肉的永久或暫時性進口限制措施是否符合 SPS 協定作審查，因為小組已同意歐盟之請求，表示此種審查只有在本案歐盟所有主張都不成立時才能進行。

然而，歐盟在通知 WTO 其已修正 2003 年之進口限制，並改正違反情形後，其主張美國無正當理由維持對歐盟的出口報復上佔有優勢，因繼續維持報復制裁等同美國單方面認定歐盟仍違反 WTO 規則，但這在 WTO 規則下是不被允許的。同時，歐盟也針對本案科學證據以外的其他方面提起上訴。例如，其主張小組針對 DSU 第 22.8 條之解釋已超出條文嚴格解釋的範圍，該條文表示美國於本案之報復可適用至違反措施已被移除為止，而小組卻將其解釋為符合 WTO 之措施應已被適當的採取。此外，歐盟在小組原始裁決的其他主要爭點上也欲尋求更大的明確性，例如其希望美國必須立即移除報復措施能有更清楚的規定，因小組報告中並未明確表明。

肆、 2008 年 WTO 判決

4.1

歐盟在荷爾蒙案(WT/DS26、WT/DS48)中被認定其禁止含有荷爾蒙之牛肉進口違反 WTO 規定後，因未履行小組建議與裁決，故原告國美國和加拿大得到 DSB 之授權對歐盟展開報復。其後，歐盟訂定 2003/74/EC 指令，主張其已移除違法措施，但美國、加拿大仍繼續對歐盟之出口採取報復，故歐盟分別對美國和加拿大向 WTO 提起新的控訴，而成立了「美國-繼續暫停歐盟荷爾蒙案之義務(WT/DS320)」、「加拿大-繼續暫停歐盟荷爾蒙案之義務(WT/DS321)」的爭端解決小組。上述爭端之小組報告於 2008 年 3 月 31 日公布，主要裁決內容有二項：(一)小組裁定美國與加拿大未遵循 DSU 的程序以認定歐盟措施是否旅行小組之裁決及建議，因此違反 DSU 第 23 條¹⁷。(二)小組裁定歐盟於荷爾蒙案中違反 SPS 協定之措施並未移除，故美國與加拿大並未違反 DSU 第 22.8 條¹⁸。歐盟因不滿小組的裁決，故於 2008 年 5 月 29 日提出上訴，美國及加拿大亦請求上訴機構對本案所涉及的法律爭點及小組所為之法律解釋進行審查¹⁹。

4.2 上訴機構的裁決

本案上訴機構主要裁決內容有下列數項：

(一) 美國與加拿大仍可繼續對歐盟採取報復措施

根據 DSB 第 22.8 條之規定：「當不符合內括協定之措施已移除時；或應履行 DSB 建議或裁決之會員已對利益受剝削或損害之會員提出解決之道；或已達成相互滿意之解決時，該減讓或暫停其他利益之報復及應停止。」本案歐盟主張 DSB 第 22.8 條中措施的移除，僅包括以另一新措施來取代該違法措施，而不論該新措施是否履行 DSB 之裁決。但上訴機構認為此種字面上的解釋與利益受損害之會員獲得解決之道；或雙方達成相互滿意之解決的文意並不相仿，非 DSB 第 22.8 條爭端獲致最終實際的解決方式。因此在美加不認為該歐盟新措施達成實際的履行的情況下，歐盟主張違反措施已移除須經多邊爭端解決方式加以認定²⁰。

上訴機構認為本案美加兩國的授權報復乃因歐盟未改正其 1996 年禁止荷爾蒙牛肉進口的違法措施，是以在 WTO 爭端解決機制未確定可否移除前，美國與加拿大仍可維持其對於歐盟的報復措施。至於本案報復措施何時應停止執行，上訴機構則表示爭端當事國之一方應依 DSU 第 21.5 條，向履行審查小組提出審查要求。為避免本案雙方當事人怠於採取行動，致使本案訴訟延宕，故上訴機構裁定歐盟於本案有舉證責任，有義務證明其修改後措施已符合 WTO 之規定²¹。

¹⁷ *Canada/United States - Continued Suspension of Obligations in the EC – Hormones Dispute*, Report of Appellate Body, WTO Doc. WT/DS320/AB/R, WT/DS321/AB/R. para. 23 (October 16, 2008)

¹⁸ *Id.*, at para. 24

¹⁹ *Id.*, at para. 26,28

²⁰ *Id.*, at para. 304-306

²¹ *Id.*, at para. 363

(二) 美加對歐盟的報復措施並未違反 DSU 第 23 條程序規定

小組認為美加代表在 DSB 會議中之陳述以及其繼續對歐盟的報復，形同認定歐盟修改後措施違反小組建議和裁決，構成 DSU 第 23 條之決定²²。但上訴機構駁回小組主張，美加代表在 DSU 第 23.2(a)條的決定並不包括欠缺明確矯正意圖之初步意見或觀點，美加代表在 DSB 會議中的意見，應視為對歐盟宣稱新措施已履行 DSB 建議與裁決的初步反應，美加對歐盟新措施是否履行義務形成明確意見前，仍需要一段時間。因此，上訴機構認為美加在 DSB 會議中之意見尚不夠堅決，而不構成 DSU 第 23.2 條之決定。至於美加目前繼續對歐盟的報復行為，上訴機構依據 DSU 第 22.8 條的文意認為，在違反措施移除前，美加繼續對歐盟的報復仍具合法性，且該繼續報復乃 DSB 所授權，而並不構成美加單方面的決定。綜上所述，美加繼續對歐盟的報復行為，並未違反 DSU 第 23 條之規定²³。

(三) 小組錯誤裁定歐盟新措施不符合 SPS 第 5.1 條之規定

有關本案小組可行使的審查標準，上訴機構參考荷爾蒙案(WT/DS26、WT/DS48)之相關規定陳述及 DSU 第 11 條之規定，認為小組在審查歐盟修改後措施是否符合 SPS 協定第 5.1 條規定時，必須確認措施之科學性基礎，其次便是確認該科學基礎是否有可靠來源之證據支持。然而小組在選擇專家小組時，不理會歐盟之意見而選擇兩位曾經在食品添加劑聯合專家委員會(Joint Expert Committee on Food Additives, JECFA)擔任要職，並參與荷爾蒙案風險評估的學者專家作為其專家，上訴機構認為本案涉及許多科學證據之認定，因此專家小組將扮演著小組與科學證據間重要的媒介，並對小組之決策程序具有重大影響力。本案小組採用該二位學者的諮詢意見，將使其審判獨立性和公正性遭受質疑，並侵犯了歐盟正當法律程序的權立，而違反 DSU 第 11 條客觀評估的標準。此外，小組在分析科學專家意見時，專橫地認定其認為最佳的科學證據，而未針對歐盟有利的專家證據做解釋，已逾越小組評估科學專家意見的權限，違反小組在 DSU 第 11 條下客觀評估案件事實的職責。基於上述理由，上訴機構認為小組針對歐盟新措施進行 SPS 第 5.1 條風險評估時，因未履行 DSU 第 11 條客觀評估的標準，因此駁回小組認定歐盟修改後措施不符合 SPS 第 5.1 條之裁決。由於本案小組分析充滿許多瑕疵與爭議性的事實，在上訴機構無法完成本案事實分析的情況下，其並未對歐盟新措施之合法性做出裁決。

(四) 小組錯誤裁定歐盟新措施不符合 SPS 第 5.7 條之規定

本案小組認定因為 JECFA 就歐盟所實施暫時禁令所及的五種荷爾蒙物質，已做出風險評估，而判定歐盟措施並不符合 SPS 第 5.7 條所需科學證據的不充分。然而上訴機構認為當會員依 SPS 第 3.3 條採取高於國際標準的保護水平時，關於到底

²² *Id.*, at para. 405

²³ *Id.*, para. 363

科學證據是否充分的決定，不必受限於之前國際標準形成過程中所採行的方式；故小組依賴之前 JECFA 的資訊而認為此荷爾蒙的科學證據並非不充分，即為上訴機構所變更。

4.3 對本案上訴機構裁決之各方評論

對於上訴機構的報告，爭端當事國雙方均給予正面評價。美國貿易代表署 (USTR) 官員表示，本案上訴機構之裁決將使 WTO 會員負有更大的責任去遵守 WTO 規則與建議；歐盟則肯定上訴機構駁回小組對其修正後措施正確性之審查²⁴。但學者 Brendan McGivern 則有不同的看法，認為歐盟或許滿意本案上訴機構限制小組審查措施科學證據範圍的作法，但上訴機構仍裁定美國和加拿大可繼續維持其報復措施，因此在本爭端爭，並無一方獲得真正的勝利²⁵。學者 Joost Pauwelyn 則認為，本案上訴機構對小組客觀審查標準的要求，將使爭端解決小組對 SPS 措施進行審查的地位，等同於反傾銷協定第 17.6 條的審查標準²⁶，而可能對未來類似案件的裁決造成影響。

伍、 2009 年後的後續發展

5.1 2009 修改報復商品名單

歐盟於 2008 年 12 月 22 日，依第 21.5 條在正式成立履行審查小組前，向美國及加拿大提出諮商的請求，且歐美加三方並於 2009 年 2 月 10 日進行第一次協商²⁷。

5.1.1 美國修改報復歐盟商品之名單

美國貿易代表署 (U.S. Trade Representative) 於 2009 年 1 月 15 日宣佈修改報復歐盟商品之名單，此次修改增加了四十五項新產品，包括來自義大利的礦泉水、法國的栗子，以及來自奧地利、賽普勒斯、法國與波蘭的葡萄汁。其餘新增產品項目還包括了歐盟境內的梨子、水蜜桃、口香糖以及各式各樣的肉品等等²⁸。同時，

²⁴ Jamie Strawbridge, *WTO Appellate Body Sets Rules for Lifting Retaliatory Sanctions*, INSIDE U.S. TRADE (Oct. 17, 2008).

²⁵ Daniel Pruzin, *WTO Beef Hormone Ruling Inconclusive, but U.S., Canada Sanctions may Remain*, WTO REPORTER (Oct. 17, 2008).

²⁶ *U.S.-EU Hormone Case Limits WTO Role in Reviewing SPS Measures*, INSIDE U.S. TRADE (Oct. 24, 2008).

²⁷ *Ashton Holding off on Escalating Fight over Hormone Ban Retaliation*, INSIDE U.S. TRADE (Feb. 06, 2009).

²⁸ *U.S. Alters EU Beef Hormone Retaliation*, *supra* note 1.

清單也移除了十項產品，包括來自法國、德國和義大利的蕃茄、法國和德國的羊毛紗，以及歐盟境內的洋蔥、麵包等²⁹。該次修正於 2009 年 3 月 23 日生效。

相較於原始的報復商品清單只涵蓋 14 個歐盟會員國，修改後的商品清單的涵蓋範圍擴張至 26 個會員國，可見美方明顯希望此舉可以對歐盟各會員國施壓，進而有效早日解決拖延十多年的荷爾蒙牛肉的爭端³⁰。雖然產品項目及國家數目都增加，但是美國表示並不會超出 1999 年 WTO 爭端解決機構所授權的報復金額一億一千六百八十萬美元³¹。

美國修改報復產品的清單乃根據所謂「旋轉木馬法案(carousel law)」。根據美國 1974 年貿易法案的第 301 到第 310 條款(通稱 301 條款)，總統有權決定對任何負擔、限制美國商業或違反義務的外國政府、外國法案、政策或實踐活動，採取報復措施。2000 年 5 月 18 日柯林頓總統所簽署的 2000 年貿易與發展法第 407 條(Section 407 of Trade and Development Act of 2000)又增強了原美國 1974 年貿易法案中第 306 條款的執行效果，將 306 條款之內容增列為美國貿易談判代表署應定期修正報復貨品清單或報復行動，且規定應於首次報復行動後 120 天，及其後每 180 天定期性的修正報復清單及報復行動，因此被稱為「旋轉木馬法案」³²。

在列舉產品清單時，首先政府官員會在關稅稅率中，搜索列出的產品及其貿易統計數字，然後商業部和美國貿易代表署彙編一份廣泛的清單，接著尋找合適的稅率，當找到可以進行報復的產品後，這些產品就被作為目標產品。例如，在荷爾蒙牛肉案中，美國首先確定豬肉產品為目標產品。此外，處理與歐盟相關的貿易爭端時，選擇哪個成員國為目標也是考量之一部份³³。

5.1.2 歐盟對於報復商品清單修改之回應

早在 2000 年時，歐盟就針對旋轉木馬案要求與美國進行 DSU 協商。根據歐盟在 2000 年所提出的協商要求文件³⁴，其主張美國的報復行為不應被允許，因為美國在事先未採取任何多邊控制的情況之下就強制使用單邊措施，違反 DSU 第 23 條³⁵，禁止成員逕自決定違反之行為已經發生、利益已受剝奪或損害、或內括協定之任何目標之達成已受阻礙³⁶，除非已經依據 DSU 的合法程序取得授權的規定。但是歐盟並未採取近一步的行為，因為當時美國並未就荷爾蒙牛肉案之報復商品清單採取六個月循環一次的報復措施³⁷。

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.*

³² Lenore Sek, *Trade Retaliation: The "Carousel" Approach*, CRS REPORT (Mar. 5, 2002).

³³ Rosemary A. Ford, *The Hormone Dispute and Carousel Sanctions: A Roundabout Way of Forcing Compliance with World Trade Organization Decisions*, 27 Brooklyn J. Int'l L. 543, at 568-569(2002).

³⁴ United States – Section 306 of the Trade Act of 1974 and Amendments Thereto – Request for Consultations by the European Communities, WTO Doc. WT/DS200/1(June 13, 2000).

³⁵ *Id.*

³⁶ Understanding on Rule and Procedures Governing the Settlement of Disputes, art. 23.2(a).

³⁷ *U.S. Alters EU Beef Hormone Retaliation*, *supra* note 1.

對於本次美國修改產品清單並且美半年調整一次的決定，歐盟執行委員會(European Commission)表示，美國政府的作法明顯是要激起雙方的牛肉貿易糾紛，這讓歐盟別無選擇，只能準備向 WTO 提起訴訟³⁸。在這樣的情況下，歐盟可能採取的作法有二：第一種是在 WTO 下針對旋轉木馬法案提出正式諮商的請求，其將可使先前的協商再次恢復效力，或者提出新的諮商請求；第二種做法則是在成立歐盟所採取的牛肉進口禁令是否合乎 SPS 之規定的履行審查小組前，將旋轉木馬法案併入諮商程序討論³⁹。

5.2 歐盟美國達成臨時性牛肉協議

5.2.1 牛肉協議內容概述

2009 年 5 月 13 日，歐、美雙方在日內瓦簽訂一份備忘錄作為臨時性的牛肉協議⁴⁰，以解決纏訟多年的荷爾蒙牛肉爭端。

截至 2009 年為止，歐盟針對不含生長荷爾蒙之牛肉所開放的關稅配額為每年一萬一千五百噸，配額內的關稅為 20%，此進口條件將因歐美牛肉協議而有所改變⁴¹。歐美臨時性的牛肉協議分為三個階段：

第一階段(Phase 1)，為期三年，歐盟於此期間每年開放兩萬噸的關稅配額，進口不含生長荷爾蒙之高品質牛肉(High Quality Beef)，且此配額內之高品質牛肉可享有零關稅待遇⁴²，而美國則必須以不增加 2009 年 1 月所列之四十五項產品進入報復清單作為交換⁴³，美國貿易代表署亦承諾，原訂 2009 年 3 月 23 日移除之十項產品仍如期生效⁴⁴。

第二階段(Phase 2)為期一年，歐盟所開放之關稅配額將提昇至四萬五千噸，於此同時，美國將暫停所有在 WTO 荷爾蒙牛肉案之爭端解決程序中因 DSB 授權而對歐盟進行的報復措施⁴⁵。

第三階段(Phase 3)從牛肉協議的第四年年終開始，屆時歐盟將維持四萬五千噸之關稅配額，而美國則必須終止所有在 WTO 荷爾蒙牛肉案之爭端解決程序中因 DSB 授權而對歐盟進行的貿易報復⁴⁶。

³⁸ 尚軍，「綜述：歐美牛肉戰再起硝煙」，新華社，2009 年 1 月 16 日

³⁹ *U.S. Alters EU Beef Hormone Retaliation*, *supra* note 1.

⁴⁰ Memorandum of Understanding between the United States of America and the European Commission Regarding the Importation of Beef from Animals Not Treated with Certain Growth-promoting Hormones and Increased Duties Applied by the United States to Certain Products of the European Communities (May 13, 2009)(hereinafter: US-EU Beef Agreement).

⁴¹ Brian Scheid, *U.S., EU Beef Agreement Increases Access, Limits WTO Litigation*, INSIDE US TRADE, Vol.27, No.18(May 8, 2009).

⁴² US-EU Beef Agreement, Article II : 1.

⁴³ US-EU Beef Agreement, Article II : 3.

⁴⁴ USTR, *supra* note 5.

⁴⁵ US-EU Beef Agreement, Article II : 4.

⁴⁶ US-EU Beef Agreement, Article II : 5.

臨時性牛肉協議第四年結束之前，歐美雙方將尋求解決牛肉爭端之長期方案⁴⁷。除此之外，歐盟與美國承諾將此牛肉協議通知 DSB，且在牛肉協議生效後十八個月內，任何一方皆不得向 WTO 申請成立荷爾蒙牛之履行審查小組⁴⁸。

5.2.2 歐美國內各方意見與國際意見

歐美牛肉協議於協商談判時，美國貿易代表 Ron Kirk 與歐盟貿易委員 Catherine Ashton 即表示，牛肉協議將有機會解決雙邊的貿易爭端。然而，美國牛肉業者卻有不同的聲音，其認為以不施打生長荷爾蒙所飼養的牛隻需要花費較高的成本，因此歐盟於牛肉協議下每年開放的市場對美國牛肉業並無太大幫助。此外，美國國內也有業者認為，牛肉協議可能會促使其他國家效法歐盟作法，要求美國只能出口不含生長荷爾蒙之牛肉，但美國業者聲稱含有生長荷爾蒙之牛肉在食用上安全無虞，對於歐盟仍禁止進口該種肉品表示失望⁴⁹。

歐盟境內則是有農民團體表示，農民的生活不僅受經濟危機影響，更可能因牛肉協議之擴大市場開放而使其面臨更激烈的競爭環境；此外，歐盟已具體承諾提高每年開放的關稅配額，又於配額內給予零關稅之待遇，但美國在牛肉協議的前三年仍可對歐盟採取貿易報復，雙方地位並不對等⁵⁰。歐盟農民團體也表示，保護消費者健康仍是首要目標，因此禁止含有生長荷爾蒙牛肉進口至歐盟仍然有其必要性⁵¹。

至於歐美肉協議中所謂不含生長荷爾蒙之高品質牛肉於關稅配額內免稅進口待遇於 WTO 規定下之合法性爭議，則因其符合最惠國待遇原則可適用於美國以外的其他 WTO 會員，因此沒有違反 WTO 的疑率。然而依據歐美牛肉協議對於「高品質牛肉」之定義⁵²，適用上則可能僅有美國與加拿大符合該項規範，美國與加拿大以外之國家則能因無法符合高品質牛肉之定義而無法享有關稅配額內免稅之待遇⁵³，故歐美可否就此避免國際貿易爭端，仍有待觀察。此外，同為 WTO 荷爾蒙牛肉案控訴國的加拿大，目前也正與歐盟進行協商，以期解決長年的牛肉貿易爭端⁵⁴。

陸、 結論

⁴⁷ ICTSD, EU, US Strike Provisional Deal to End 13-Year-Old Beef Dispute, Vol.13, No.17 (May 13, 2009).

⁴⁸ US-EU Beef Agreement, Article VI: 1

⁴⁹ Brian Scheid, *supra* note 6.

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ ICTSD, *supra* note 12.

⁵² US-EU Beef Agreement, Article VI.

⁵³ Full Implementation of Beef Hormone Deal Hinges on Processing Fight, INSIDE US TRADE, Vol.27, No.19 (May 15, 2009).

⁵⁴ *Id.*

經由上文關於歐盟牛肉管制政策與 WTO 爭端解決互動的分析與討論，可得出以下啟發：

1. 歐盟致力保護國民健康，使之免於暴露於荷爾蒙牛肉風險的努力值得肯定：

1998 年 WTO 上訴機構雖然判定歐盟基於 96/22/EC 指令所實施的對美加荷爾蒙牛肉禁令違反 WTO/SPS 協定。歐盟在經貿利益與國民健康維護上的衝突上的衡量上，選擇承受美加的貿易制裁，而持續維持貿易禁令。此決定當然衝擊 WTO 司法判決的威信及執行力⁵⁵。但歐盟在遭受經濟損失的情況下，並非消極無作為，其仍積極回應 WTO 上訴機構在 1998 年判決中指摘歐盟措施的闕失，努力而持續的致力於風險評估的改進，並於 2003 年通過新的指令。儘管上訴機構未直接而明確的指出其新的措施在 WTO 協定的合法性，但經由變更小組不利歐盟的判斷，似乎也間接透露出，若爭端當事國決定重行起訴，其指令有相當大的機會被判定符合 WTO 規範。對照我國面對美國狂牛牛肉進口的爭議，我政府有關單位是否仍努力尋求科學證據以支持其進口管制，還是任由政治角力來論斤減兩，值得深思。

2. WTO 爭端解決功能的限制及功效：

荷爾蒙牛肉貿易管制的爭議在 WTO 爭端解決體系纏訟已超過十年，耗費許多政治、經濟與司法成本。2008 年的判決仍無法完全解決荷爾蒙牛肉貿易管制在 WTO 的適法性，其中一個原因在於上訴機構無法發回原小組處理，若當事國堅持爭訟到底，必須另行訴訟，不僅曠日費時，且仍難以預測最終結果。目前當事國決定以和解方式暫時平息爭議。此發展顯示 WTO 司法判決僅是處理牽涉複雜經貿利益爭端解決的一環，無法全面提供圓滿的爭端解決。然而，經由 SPS 法理的新詮釋，各國的公衛食品安全政策擬定的空間，似乎獲得更多的承認。關於 SPS 的解釋與適用，某種程度，擺脫了置貿易自由化目標高於國民健康維護的刻板印象。

⁵⁵ John H. Jackson, International Law Status of WTO Dispute Settlement Reports: Obligation to Comply or Option to “Buy Out”?, 98 Am. J Int’l L. (2004), pp 109-123.

Chronology of the European Union's Hormone Ban

1981		EC Council adopts Directive 81/602 to prohibit the use of hormones, except for therapeutic purposes, but later postpones action on five hormones pending EC study.
1982		Interim report by EC Working Group concludes that the three natural hormones "would not present any harmful effects to the health of the consumer when used under the appropriate conditions as growth promoters in farm animals" and that further research is necessary on the two synthetic hormones.
1984	<i>June</i>	EC Commission proposes amending Directive 81/602 to allow the use of natural hormones.
1985	<i>October</i>	European Parliament adopts a resolution that endorses a ban on two synthetic hormones and rejects the proposed authorization of the three natural hormones except for therapeutic purposes.
	<i>December</i>	The EC bans the use of natural hormones (except for therapeutic purposes), bans the use of synthetic hormones, and prohibits imports of animals and of meat from animals to which hormones have been administered, effective no later than January 1, 1988.
1986	<i>September</i>	U.S. raises EC hormone ban in the Committee on Technical Barriers to Trade ("Standards Code") of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).
1987		U.S. invokes dispute settlement under the Tokyo Round Agreement on Technical Barriers to Trade. EC refuses to address U.S. concerns during two sessions of bilateral

		consultations. The EC blocks formation of the technical expert group.
	<i>June</i>	Joint Expert Committee on Food Additives (JECFA) of the World Health Organization (WHO) and the Food and Agriculture Organization (FAO) establishes acceptable daily intake levels and acceptable residue limits for synthetic hormones and decides that levels do not need to be set for the naturally occurring hormones because they are unlikely to pose a hazard to human health."
	<i>November</i>	Nov. EC delays application of the hormone ban to imports for one year, until January 1, 1989.
	<i>December</i>	Committee on Veterinary Drugs of the Codex Alimentarius Commission agrees on safe limits for two synthetic hormones and agrees that limits are unnecessary for the three natural hormones.
	<i>December</i>	President Reagan announces, and suspends, retaliatory tariffs (100 percent ad valorem) on about \$100 million worth of EC imports. Despite lack of scientific justification, EC unwilling to resolve dispute.
1988	<i>November</i>	EC bans all U.S. meat. Despite the fact that the U.S. has no hormonal substances approved for use in pork or horsemeat, the Commission indicates that the U.S. needs a residue testing program for these meats to be in compliance with Directive 81/602.
1989	<i>Jan. 1</i>	EC hormone ban and U.S. retaliation measures take effect.
	<i>Mid January</i>	U.S. and EC agree to a 1-month grace period for products in the "pipeline."
	<i>May</i>	U.S. and EC agree to interim measures that enable U.S. producers to ship to the EC meat from cattle not treated with hormones.
		The EU fully implements its ban on meat and meat product imports from animals treated with six growth promoters,

		three which are naturally occurring—estradiol-17 β , progesterone and testosterone—and three which are synthetic—zeranol, trenbolone, and melengestrol. These six hormones are approved for use in the United States. The EU's ban effectively cuts off U.S. beef exports to the European Union. The United States institutes retaliatory tariffs (100% ad valorem) on EU imports valued at \$93 million, which remain in effect until May 1996, when the EU seeks a WTO panel against the U.S. action.
1993		The issue of the role of science in the Codex decision-making process is delegated to the Committee on General Principles. With participation by both the U.S. and the EU, the Committee develops four principles that re-enforce the pre-eminent role of science.
1995	<i>January</i>	The GATT Uruguay Round Agreement, including the Sanitary and Phytosanitary (SPS) Agreement, enters into force. Codex decides Maximum Residue Limits (MRLs) are not necessary for the three natural hormones and adopts MRLs for the two synthetics. The EU concludes that there is no evidence of health risk from the five hormones approved for use in the United States.
	<i>June</i>	EU Commissioner Fischler announces plans for an EU hormone conference at the end of 1995, saying that "on the basis of the findings of this conference, I shall make up my mind as to whether there is a need, and to what extent there are possibilities for adjusting the EU hormone ban." U.S. Secretary of Agriculture Glickman targets the end of 1995 for resolving the dispute.
	<i>July</i>	The four principles developed by the Codex Committee are adopted despite EU opposition. In addition, the Codex Commission decides that maximum residue limits (MRLs) are not necessary for the three natural hormones and adopts MRLs for the two synthetics.
	<i>November</i>	The EU's Scientific Conference on Growth Promotion in

		Meat Production concludes that there is no evidence of health risk from the five hormones approved for use in the United States. The WTO Panel, Appellate Body, and Arbitrator would all later find that the studies from this Conference did not rationally support the EC import prohibition.
1996	<i>Jan. 18</i>	The European Parliament votes 366 to 0 (out of 626 total Parliamentarians) for a resolution to maintain the ban.
	<i>Jan. 22</i>	The Agriculture Council discusses the final report of the Hormone Conference and also re-affirms its commitment to maintaining the ban.
	<i>Jan. 26</i>	The U.S. requests consultations under Article XXII of the World Trade Organization (WTO) regarding the EU's hormone ban.
	<i>March 27</i>	Consultations are held in Geneva with Australia, Canada, and New Zealand joining the U.S. in its complaint.
	<i>May 8</i>	U.S. requests, at WTO Dispute Settlement Body (DSB) meeting, that a panel be formed. The EU blocks the request
	<i>May 20</i>	U.S. makes a second request for a WTO panel.
	<i>July 2</i>	A panel to examine the EU's hormone ban is formed with members agreed upon by both sides. Two panel meetings held on October 10 and on November 11.
	<i>October</i>	Canada requests a panel, which meets Jan. 7 and Feb. 18, 1997.
1997	<i>Feb. 17</i>	Meeting of technical experts (selected by the Panel), the U.S., the EU, and the Codex Secretariat. Report delayed due to Canada's decision to pursue its own WTO case against the EU ban.
	<i>May 7</i>	Panel issues its interim reports for both the U.S. and the Canadian panels.
	<i>June 30</i>	Panel report finds that the EU's ban on the use of hormones to promote the growth of cattle is inconsistent with the EU's

		obligations under the SPS Agreement, in that the EU's ban is not based on science, i.e., on a risk assessment or on the relevant international standards. In our view, the scientific conclusions reflected in the EC measures in dispute does not conform to any of the scientific conclusions reached in the evidence referred to by the European Communities.
	<i>Sept. 24</i>	EU notifies the WTO of its decision to appeal the Panel's finding.
1998	<i>Jan. 16</i>	The Appellate Body (AB) releases its report, firmly upholding Panel findings that the ban is inconsistent with the SPS Agreement and must be brought into conformity with WTO rules. The AB clearly affirms the Panel's findings that the EU ban was imposed and is maintained without credible evidence to indicate that there are health risks posed by eating U.S. beef from cattle treated with hormones, and despite the fact that most, if not all, of the scientific studies referred to by the European Communities, in respect of the five hormones, involved here, concluded that their use for growth promotional purposes is safe.
	<i>Feb. 13</i>	The Panel and AB reports on the EU hormone ban are adopted by the WTO Dispute Settlement Body.
	<i>March 13</i>	At the DSB meeting, the EU announces only that it will implement the AB finding in "as short a time as possible," but must wait for the outcome of additional risk assessments. The United States and Canada insist on a firm deadline for compliance. Because the parties are not able to agree on a "reasonable period of time" for implementation, the EU requests binding arbitration.
	<i>May 29</i>	The arbitrator decides that the EU needs only 15 months to comply. The arbitrator's ruling is clear in that the reasonable period of time is provided to bring the measure into compliance and not to conduct studies to demonstrate the consistency of a measure already judged to be inconsistent with WTO principles. The reasonable period of time for the

		EU to come into compliance with the WTO rulings ends on May 13, 1999.
1999	<i>February</i>	In February, the EU outlines three options to resolve the dispute: (1) compensation, (2) removal of the ban coupled with a suitable labeling system, and (3) the conversion of the ban to a temporary measure. The United States sends a letter to EC Commissioners of Agriculture and of Trade outlining a possible labeling system. The United States backed by most of the U.S. beef industry, decides against various compensation measures, preferring instead removal of the ban. The EU decides it wants to conduct additional risk reviews before considering removing the ban. In March, the U.S. announces it will consider trade sanctions against the EU and publishes a preliminary list of products that could be subject to increased tariffs if the dispute is not resolved.
	<i>May 13</i>	Deadline for EU compliance with the WTO rulings.
	<i>April</i>	In April, the EU issues its first review and opinion based on studies by the EU's Scientific Committee on Veterinary Measures relating to Public Health (SCVPH) on the potential human health risks associated with consumption of hormone-treated beef. The SCVPH opinion states that it has evidence to show that a growth hormone (estradiol-17 β) used in U.S. cattle production is carcinogenic, among other potential health risks to consumers. The report draws criticism from the United Kingdom's Veterinary Products Committee, as outlined in a report.
	<i>July</i>	In July, the United States and Canada seek WTO authorization to suspend tariff concessions and retaliate against the European Union. The WTO sets the levels at \$116.8 million (United States) and C\$11.3 million (Canada). The Office of the U.S. Trade Representative (USTR) announces its decision to impose a 100% ad valorem rate of duty on a specified list of products from certain EU member states, effective July 29. The product list includes beef, pork,

		goose livers, cheese, truffles, onions, carrots, preserved tomatoes, sausage casings, soups, yarn, mustard, juice, chicory, toasted breads, chocolate, jams, glue, and wool grease. The U.S. list targets France, Germany, Italy, and Denmark, but excludes the United Kingdom.
2000	<i>May</i>	The EU issues its second review and opinion based on studies by the EU's SCVPH on the potential human health risks associated with consumption of hormone-treated beef. The review concludes that the new information does "not provide convincing data and arguments demanding revision of the conclusions" of the SCVPH April 1999 opinion on the "potential risks to human health from hormone residues in bovine meat and meat products."
		Congress passes legislation as part of the Trade and Development Act of 2000 (P.L. 106-200), requiring the USTR to review and periodically revise the list of products subject to retaliation when another country fails to implement a WTO dispute decision. This periodic revision of the product list has become known as "carousel retaliation."
2001		The Commission provides documentation of studies and journals for publications. The United States and European Union initiate compensation discussions.
2002	<i>April</i>	In April, the EU issues its third review and opinion based on studies by the EU's SCVPH on the potential human health risks associated with consumption of hormone-treated beef. The review concludes its review of the 17 studies initiated in 1998, and again confirms the previous findings of the two earlier reviews (1999 and 2000).
2003	<i>September</i>	The Commission issues Directive 2003/74, amending 96/22. The new law permanently bans the use of estradiol in farm animals and provisionally bans use of the five other hormones, while it seeks more complete scientific information. The EU declares its effort to replace its original ban with a provisional ban is in compliance with its WTO

		obligations, citing Article 5.7 of the SPS Agreement (allows for provisional measures when there is insufficient scientific evidence, provided that a risk assessment is conducted within a reasonable time).
	<i>October</i>	The EU issues a press release claiming its ban is supported by the 1999 and 2002 SCVPH reviews, which constitute “a thorough risk assessment based on current scientific knowledge ... ” and thus fulfills its WTO obligations. The United States questions whether the SCVPH studies constitute a risk assessment. The EU claims the United States and Canada have no legal basis for continuing its trade sanctions against the EU. In December, the EU refers the dispute to the WTO for a multilateral decision.
2004 2005		The EU initiates a new dispute claiming that because it has modified its ban, the United States (and Canada) should remove its trade sanctions against the EU, as the continued retaliation by the United States and Canada is no longer consistent with WTO rules. The United States and Canada cases are effectively merged under the one panel cases, given largely identical substance, even though they are technically separate. Australia and Mexico join the consultations. The EU requests a new WTO panel be established and the substantive panel meeting takes place in September 2005. It is the first WTP panel open for observation by the public.
2006		The WTO panel announces that due to the complexity of the dispute, and the administrative and procedural matters involved, the panel will not complete its work until October 2006.
		The United Kingdom’s Veterinary Products Committee issues a second report criticizing the SCVPH findings. In October, USTR decides against revising the list of EU products subject to higher U.S. import tariffs under the dispute. This decision is supported by the National Cattlemen’s Beef Association and the U.S. Meat Export

		Federation. The U.S. Court of International Trade determines this action meets requirements under “carousel retaliation.”
2007		The WTO panel again announces that due to the complexity of the scientific issues involved and scheduling difficulties, the panel’s final report is delayed until June 2007.
	<i>June</i>	The European Food Safety Authority (EFSA) adopts an opinion related to hormone residues in bovine meat and meat products based on its review of the scientific data. EFSA concludes that the new publicly available data do not provide quantitative information for a risk assessment and therefore do not call for a revision of previous risk assessments.
	<i>July</i>	The WTO panel issues its interim report, including findings and conclusions. The expected final report date is delayed until October 2007, and eventually is issued in December.
2008	<i>March</i>	The WTO panel report is circulated to members. The panel announces that it found fault with all three parties (EU, United States, and Canada) on various substantive and procedural aspects of the dispute. <i>The panel report claims the EU had not presented sufficient scientific evidence to justify the import ban, including the EU’s 2003 risk assessment report.</i> The panel report faults the United States and Canada for maintaining its trade sanctions. Both parties file appeals citing procedural errors and disagreements with the panel findings.
		In October, the WTO’s AB issues a mixed ruling that allows for continued imposition of trade sanctions on the EU by the United States and Canada, but also grants that the EU can continue to ban imports of hormone-treated beef from the United States and Canada. The AB reverses the dispute panel decision by stating that the EU’s ban is not incompatible with WTO law, thus granting the EU more deference in deciding the basis for its food safety regulations.
	<i>December</i>	The USTR announces in October that it is seeking comment

		on possible modification of the list of EU products subject to increased tariffs under the dispute. In December 2008, the EU requested consultations under Article 21.5 of the DSU to determine whether it is in compliance with its WTO obligations in the underlying beef hormone dispute.
2009	January	USTR announces changes to the list of EU products subject to increased tariffs under the dispute, adding countries and raising the tariff on select products, effective March 23, 2009. The EU claims USTR's action constitutes an "escalation" of the dispute, and is "more punitive" than the current trade sanctions. Initially the EU prepared to challenge the United States in the WTO, but has since decided to hold off on further action until the Obama Administration reviews the decision.
	<i>February</i>	Further consultations between the United States and EU on the dispute were not successful, and the EU is expected to seek a dispute settlement panel on whether the ban is consistent with the SPS Agreement. In March, USTR announces that it is delaying the imposition of additional duties on a modified list of EU products until April 23, 2009. In April, this delay was further extended until May 9, 2009, pending ongoing efforts to negotiate a settlement between the United States and the EU.