

# 從SPS到SPS-Plus—國際標準的新定位

交通大學科技法律學院

倪貴榮教授

# 大綱

- SPS協定與食品安全相關之國際標準組織簡介
- SPS協定中對於國際標準所採取之態度
  - 參考？強制？或誘因？
- SPS-Plus之意涵與邁入歷程
- 從美國所簽署之FTA中對於SPS國際標準之態度
  - 直接承認或間接調和？
- TPP中SPS談判方向對國際標準的適用與地位有何影響？

# 食品安全檢驗與動植物檢疫協定

- 英文全名：Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)
- 制定時間：GATT烏拉圭談判回合後
- 規範對象：食品安全與動植物健康相關法規 (SPS措施)
- 原因：
  - 各國SPS措施日益繁瑣，對貿易自由化造成不當影響。
  - GATT時代關稅暨貿易總協定(GATT 1947)第二十條一般例外條款(b)項事由已不足因應。

# SPS協定主要目標與如何達成

## ➤ 目標：

- 確保會員SPS措施係以保護人類、動物及植物生命或健康為限。
- 避免對相同或類似情況的其他會員間造成恣意或不正當歧視。
- 盡可能調和會員間的SPS措施。
- 減少貿易成本。

## ➤ 如何達成：

- 鼓勵會員制定SPS措施時，參考相關國際標準、準則與建議。
- 鼓勵會員間相互承認對方SPS措施。
- 制定措施時應基於科學化的風險評估。

# 誰決定SPS國際標準—三姊妹組織

## ➤ 根據SPS協定附件A(3)

### 食品法典委員會

(Codex Alimentarius Commission, 簡稱Codex)

- 針對食品添加物、動物用藥品與農藥殘留物、污染物、分析與採樣方法及衛生實務法規與準則：Ractopamine

### 世界動物衛生組織

(World Organization for Animal Health, 簡稱OIE)

- 就動物健康與人畜共同傳染病：BSE

### 國際植物保護公約

(International Plant Protection Convention, 簡稱IPPC)

- 就植物健康而言

# 調和原則—國際標準是強制或誘因？

## ➤ SPS協定中會員的三種選擇：

### Base on Art. 3(1)

- “To harmonize sanitary and phytosanitary measures on as wide a basis as possible, Members shall base their sanitary or phytosanitary measures on international standards, guidelines or recommendations, where they exist, except as otherwise provided for in this Agreement, and in particular in paragraph 3.”

### Conform to Art. 3(2)

- “Sanitary or phytosanitary measures which conform to international standards, guidelines or recommendations shall be deemed to be necessary to protect human, animal or plant life or health, and presumed to be consistent with the relevant provisions of this Agreement and of GATT 1994.”

### Higher level of protection Art. 3(3)

- “Members may introduce or maintain sanitary or phytosanitary measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than would be achieved by measures based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, if there is a scientific justification...”

# 邁入SPS-Plus的歷程與原因

- 近二十年來區域經濟整合趨勢盛行
  - 1990年起，區域貿易協定(Regional Trade Agreements, RTAs)數量的大幅增長。WTO會員參與RTA平均數目，由1990年的2個增加至2010年的12個。
  - 雙邊協定如美韓FTA、美澳FTA，多邊協定如跨太平洋夥伴協定(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)等。
  - 要求遵守較SPS協定更高的義務，而被稱為SPS-Plus。
- 為何需要SPS-Plus？
  - 非關稅貿易障礙(Non-Tariff Barriers, NTBs)，已逐漸取代關稅貿易障礙。
  - 各地食安事件頻傳，國家可能採取過於嚴格的SPS措施，甚至以保護境內產業為目的制定SPS措施。
  - 為避免不必要的非關稅貿易障礙、加速區域貿易自由化。

# 什麼是SPS-Plus？

- SPS-Plus並非某特定協定，存在於自由貿易協定或區域貿易協定SPS專章中，超越SPS協定中的義務規範均可能為SPS-Plus條款。
- 可能因簽約國所面臨的SPS議題不同，而著重於不同的SPS義務。
- 共同追求方向
  - 更為細緻化的科學證據要求
  - 在更為制度化的組織中加深合作
  - 擴張資訊共享義務的廣度及深度

# U.S. FTA 中的SPS-Plus

## U.S.-Korea

- 組成常設委員會
  - 組成包含美韓雙方SPS措施權責機關
  - 加強SPS協定履行與SPS相關議題的合作
  - 至少每年一次的討論
- 強化透明性
  - 加強雙方SPS措施及措施監管流程的理解
  - 諮詢可能影響貿易之SPS議題
  - 相互了解SPS管理架構及法規訂定程序
- 加強風險評估
  - 透過雙邊技術合作與諮商
  - 由雙方共同建立及評價風險評估

## U.S.- Australia

- 設立動植物健康措施技術工作小組
  - 由澳洲農業部、澳洲漁業及林業生物安全局、美國動植物健康檢察署首席行政官組成。
  - 針對特殊議題制定SPS措施或計畫。
  - 透過技術交換與合作，共同加入風險評估與監管過程，在科學問題上尋求共識。
- BSE議題補充信件函
  - 肯定OIE作為BSE國際標準制定組織的地位。
  - 同意積極參與OIE所提出與BSE相關議題討論。
  - 在國際組織中合作，保障以科學為基礎的國際標準及建議。

# 常設委員會與工作小組

## ➤ 常設委員會

- 承認科學化風險評估應由雙方相關單位共同建立與評估
- 增進彼此SPS措施的認識與控管步驟
- 對可能影響雙方貿易的SPS措施建立與履行的相關議題進行諮商
- 對與食品安全相關之WTO/SPS委員會、Codex、OIE、IPPC或其他國際論壇中之議題、立場與待議事項進行協商
- 促進與SPS措施建立、履行、與應用相關的技術合作活動的協調
- 提升雙方對於特定議題中SPS協定的履行認識，包含對於各自管理架構與立法程序的認識

## ➤ 工作小組

- 雙方共同確定風險評估的範疇、方式、技術問題與專家的選任
- 盡可能尋求一致的共識

# FTA對國際標準的採用

- 係直接承認或間接調和？
- FTA的SPS專章中，條文並未明文要求會員制定措施時應遵守或參考相關國際標準。
- 部分係透過交換信函，承認彼此的檢疫措施，並同意遵照國際標準開放貿易程度。
  - Columbia FTA, Panama TPA, Peru TPA 皆透過交換信函承認美國對於BSE(牛海綿狀腦病)與AI(禽流感)的防檢疫措施符合OIE的國際標準，並承認美國政府所核發之衛生檢疫及許可文件。同意遵照OIE規定開放貿易，且不向美國要求額外認證或聲明。
  - Australia FTA則透過補充信函重申國際標準之地位，並同意於國際組織中加深合作、鼓勵推動OIE其他會員採取BSE相關國際標準。
- 常設委員會與工作小組之運作則可能造成雙方措施的間接調和。
- 然而，FTA捨棄SPS議題尋求FTA中爭端解決之權利，若發生爭議仍須回歸WTO之爭端解決機制，可能減弱SPS專章執行力。

# 其他U.S. FTA/TPA 中的SPS專章

| 簽約國      | SPS專章內容                                                             |
|----------|---------------------------------------------------------------------|
| 巴林       | 重申SPS協定中會員的權利與義務，強化雙方對於SPS協定的履行                                     |
| 智利       | 重申權利與義務，建立常設委員會諮商、相互理解與技術合作                                         |
| 約旦       | 無SPS專章，在「WTO議題聯合聲明」 <u>鼓勵SPS措施同等性的承認</u>                            |
| 摩洛哥      | 無SPS專章，在「SPS合作聯合聲明中」 <u>強調SPS協定的完全履行</u> 、建立工作小組增進關於SPS議題的合作        |
| 中美自由貿易協定 | 簽約成員包含哥斯大黎加、多明尼加共和國、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯、尼加拉瓜。重申權利與義務，建立常設委員會諮商、相互理解與技術合作 |
| 阿曼       | 重申權利與義務，建立常設委員會                                                     |

# TPP下SPS專章的談判方向

## TPP下SPS輪廓及大綱

- 增強動植物健康、食品安全以及促進TPP成員間貿易。
- 在WTO/SPS協定的權利與義務基礎上，增強與建立相關規定。
- SPS措施將包含一系列關於科學、透明化、區域化、合作與同等性的新承諾。
- 考慮納入包括進口檢查與認證等一系列新雙邊與多邊合作提案。

## USTR期盼目標

- 追求強化透明性、減少不必要檢測及認證成本、促進更開放的標準制定。
- 建立具執行力的新規定，以確保基於科學的SPS措施以透明、可預測及不歧視的方式建立與實施，但仍同時保障成員採取為保護食品安全及動植物健康所必要的措施。
- 建立一個持續的機制促進對話與合作以解決與SPS相關議題。

How about the conformity to international standards?

# 參考TPSEP關於國際標準規定

- 跨太平洋戰略經濟夥伴協定(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPSEP)為TPP前身，由新加坡、紐西蘭、汶萊與智利四國所共同簽署之RTA。
- SPS專章的規定 (Chap. 7)
  - Art. 7.2(a): “uphold and enhance implementation of the SPS Agreement and applicable international standards, guidelines and recommendations developed by relevant international organizations (OIE, IPPC and Codex Alimentarius Commission)”
- 比較TBT專章的規定 (Chap. 8)
  - Art. 8.7.1: “The Parties shall use international standards, or the relevant parts of international standards, as a basis for their technical regulations and related conformity assessment procedures ... , except when such international standards or their relevant parts are ineffective or inappropriate to fulfill legitimate objectives.”
  - Art. 8.7.3: “The Parties shall cooperate with each other, ...to ensure that international standards developed within such bodies that are likely to become a basis for technical regulations are trade facilitating and do not create unnecessary obstacles to international trade.”
- 相較FTA，TPSEP已較強調SPS國際標準的地位，然而，仍不若TBT專章中對於採用國際標準的要求強度。

# TPP的SPS-Plus談判提案與結果 (I)

## ➤ 更高的透明化程度

- 任何新措施均需通知他國，且不限於異於或高於國際標準之措施
- 分享更多關於新措施之背景資訊
- 給予其他成員適當的期間提出措施草案的評論與反應時間
- 資料網路化及電子化的普及

## ➤ 較嚴格的風險評估要求

- 更為及時(in a timely manner)的風險評估
- 基於最相關之科學數據(**most relevant** scientific data)：WTO/SPS 協定則係要求可得之科學證據(**available** scientific evidence)
- 考慮納入同儕審查制度

# TPP的SPS-Plus談判提案與結果 (II)

## ➤ 爭端的預防與解決

- 技術諮商委員會：第一步解決途徑，可隨時提出，在限期內解決雙方爭執。
- 快速反應機制：針對易腐敗的產品，要求進口國在限期內提供阻擋輸入的理由及相關資訊，包含風險偵測與評估結果。
- 爭端解決機制：大部分國家均同意部分SPS議題得尋求TPP的爭端解決機制，以增強協定的執行力。澳洲則主張其地理位置較孤立，應保障其SPS措施之裁量權以保護境內不受疾病傳入而反對。

## ➤ 其他來自美國農業業者的建議

- 強化國際標準的角色並促進調和
- 可行的風險管理方案應以對貿易限制最少為優先考量
- 同等性承認與安全認證的調和

# TPP/SPS對於國際標準地位的可能影響

| 強化透明性義務                                                                                                            | 嚴格科學證據與風險評估過程                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>資訊分享與SPS措施揭露，使各國與國際標準之合致性得以被比較</li><li>對於可能造成爭端之措施得以即時被察覺並進行諮商</li></ul>     | <ul style="list-style-type: none"><li>要求須根據最新的相關科學數據<ul style="list-style-type: none"><li>誰擁有最新資料與數據？三姊妹組織？</li></ul></li><li>根據非主流科學觀點所做之風險評估是否被承認？</li></ul> |
| 爭端預防與解決                                                                                                            | 其他業者的建議                                                                                                                                                        |
| <ul style="list-style-type: none"><li>透過諮商取得共識可能影響WTO會員國在國際組織論壇中的合作與立場。</li><li>若適用爭端解決機制，將使協定更具執行力與強制力。</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>同等性使SPS措施符合國際標準者若被承認其效力，將間接使國際標準被採納。</li><li>風險管理優先考量對貿易限制較少者而非技術與經濟上之可行性，使得成員裁量權減少。</li></ul>                           |

# Summary

- 區域經貿整合已成主流趨勢，強調貿易自由化之協定紛紛採取高於WTO之自由化義務，其中亦包含對於食品安全措施採取SPS-Plus之高規格要求。
- 美國與他國簽訂之FTA條文位明言應採取或參考SPS之國際標準，主要著重於決策透明化、相互承認及共同合作的方式促進調和，仍可能促使國際標準更為被廣泛承認。然而，尋求協定爭端解決機制權利之排除，使得各國仍保有較高的措施裁量權。
- TPP之前身TPSEP雖已提出欲強化SPS國際標準的採用，仍不若TBT專章中對於成員採行國際標準的要求程度。
- 觀察TPP的SPS談判輪廓與大綱以及美國的談判目標，未明言將強化國際標準的地位，然而談判方向是否同樣可能將成員國SPS措施逐步朝向國際標準調和？若各國同意SPS議題可尋求TPP爭端解決機制，是否因主管機關裁量權減少而進一步鞏固國際標準之地位？
- 是否在SPS邁向SPS-Plus的過程中，國際標準的參考性已逐漸成為各國制定SPS措施時的準則與圭臬？

# 臺灣的挑戰

- 強化對國際標準的研究
- 積極參與國際標準制定
- 發展因應國際標準的策略和反應機制

簡報完畢，敬請指教！

Thank you for your attention!