

試析韓國「全面禁止日本輻射汙染地區漁產進口」之合法性

莊亞婷

二〇一一年年三月日本福島核災後，第一核電廠輻射汙水外洩的問題持續成為各國焦點，進而引發各國對日本福島鄰近地區產品實施程度不等的進口禁令。於今年八月，日本東京電廠（以下稱「東電」）更指出有新的高濃度汙水外洩¹，因此韓國於八月二十六日向日本要求提供相關檢測資料但未果；東電更進一步在三十一日表示外洩汙水超過 100 倍安全值，進而使韓國於九月六日擴大其禁令措施，將原本針對福島鄰近八縣 82 種漁產之禁止進口措施（以下稱「原始措施」），改成八縣漁產全面禁止進口（以下稱「六日措施」）。²

然而，於九月十八日東電提出之漁產輻射量報告³中指出，日本大部分漁產皆未超過韓國所設定之輻射量上限，但韓國仍以科學證據不足為由，繼續施行全面禁止措施，此舉引發日本強烈抗議，並將此議題提出於十月中的 SPS 委員會會議中討論，而韓國也針對日本主張提出 SPS 第 5.7 條作為其措施之正當化基礎⁴。因而，本文擬於了解兩國主張之歧異點後，從 SPS 第 5.7 條之要件分析韓國原措施之合致性，並討論全面禁止措施於東電漁產輻射量報告做出前後是否皆可透過 SPS 第 5.7 條而取得合法性基礎。

一、SPS 第 5.7 條:暫時性措施

參酌國內學者之整理⁵，依據上訴機構於 Japan-Agricultural Products 一案之見解，WTO 會員採行或維持第 5.7 條暫時性之 SPS 措施必須符合以下四項要件：一、該措施係在相關科學證據不充分之情形而採行；二、該措施係基於可得知相關資訊而採行；三、採行措施之會員應尋求獲得額外之必要資訊進行更客觀之風

¹ 福島第一 新たに大量の汚染水確認 最大 9 億 5000 万ベクレル，東京新聞，2013 年 8 月 1 日，網址：<http://www.tokyo-np.co.jp/article/feature/nucerror/list/CK2013080102100013.html>

² MINISTRY OF FOOD AND DRUG SAFETY, 일본산 수입 수산물 방사능 안전관리 Q&A 모음, available at http://www.mfds.go.kr/jsp/common/download.jsp?fileinfo=S*1*C0%CF%BA%BB%BB%EA%20%BC%F6%C0%D4%20%BC%F6%BB%EA%B9%B0%20%B9%E6%BB%E7%B4%C9%20%BE%C8%C0%FC%B0%FC%B8%AE%20QA%20%B8%F0%C0%BD.pdf*889001895e4645f8808c250af4c7f6b0*pdf*/files/upload/1/TB_O_NOTIFY/21248/889001895e4645f8808c250af4c7f6b0*11212423*2013:09:09%2017:00:32 (last visited Dec. 9, 2013).

³ TOKYO ELECTRIC POWER COMPANY, NUCLIDE ANALYSIS RESULTS OF FISH AND SHELLFISH, available at http://www.tepco.co.jp/en/nu/fukushima-np/fl/smp/2013/images/fish02_131018-e.pdf (last visited Dec. 9, 2013).

⁴ WTO news, Record number of concerns raised on food safety, animal-plant health measures, October 16 and 17, 2013, available at http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/sps_16oct13_e.htm#korea

⁵ 林彩瑜，WTO 制度與實務：世界貿易組織法律研究（三），頁 199-200，2013 年。

險評估；四、採行措施之會員因而在合理期限內檢討該措施。⁶

針對第一個要件，日本蘋果案之爭端解決小組認為，就系爭事項僅可取得少數，或無法取得「可信賴證據」之情形，可援引第 5.7 條之規定⁷；而上訴機構更指出，若可取得之證據在數量上超過微量，但無法導致可信賴或決定性之結果者，亦可能有所適用。⁸此外，上訴機構亦表示，若可得知科學證據並不容許，在量或質方面執行第 5.1 條所要求及附件 A 所定之充分風險評估，則「相關科學證據」即為第 5.7 條意義下之「不充分」。⁹鑑此，第 5.7 條係在處理對系爭風險真正欠缺充分科學證據之情形，不論其係由於對新風險僅取得少數之證據¹⁰，或因累積之證據不具決定性或不可信賴者。在任一情形，證據之不充分將使執行充分之風險評估成為不可能。

EC-biotech 一案之爭端解決小組另指出，會員於第 5.7 條下採取暫時措施，係其權利，而非第 2.2 條一般義務（未有充分科學證據不得維持 SPS 措施之義務）及第 5.1 條（風險評估）之例外。不過，第 5.7 條並非建立一絕對之權利，而係「有條件之權利」。換言之，採行 SPS 措施必須符合第 5.7 條四項累積要件。若 SPS 措施未能完全符合第 5.7 條之四項要件（僅符合部分要件），其仍無法免除第 2.2 條及第 5.1 條之義務。¹¹

二、韓國相關措施之討論

（一）韓國原始措施

原始措施於今年九月六日前即已實施，其旨為防範可能受污染之漁產進口而危害韓國境內人民生命或健康而實施，因此可認為 SPS 協定附件 A 第 1 條 (b) 款¹²之 SPS 措施，適用 SPS 協定之相關規範。然於此必須說明的是，當時日本雖未對此原始措施提出抗議，惟此可能為外交考量之結果（當時許多國家對日本賑災，日本可能基於維持友好關係之考量選擇不爭執），未必代表該原始措施採取之標準及限制對象符合 SPS 規範。無論如何，六日措施係承接著此原始措施對禁止之產品種類做進一步調整，目的係為防範可能受新一波高濃度汗水污染之漁產進口，而危害其境內人民生命或健康所實施，因此六日措施亦為一 SPS 措施而落入 SPS 規範，故以下將續討論六日措施之合致性。

⁶ Appellate Report, *Japan – Agricultural Products*, ¶ 89.

⁷ Panel Report, *Japan – Apples*, ¶ 8.215.

⁸ Panel Report, *Japan – Apples*, ¶ 185.

⁹ *Id.* ¶ 179.

¹⁰ *Id.* ¶¶ 183-184

¹¹ Panel Report, *EC – Biotech*, ¶¶ 7.2974-.2975.

¹² Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Annex A, art.1: “Sanitary or phytosanitary measure — Any measure applied : (b) to protect human or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs...”

(二) 韓國全面禁止措施之合致性

首先，本案韓國所需之漁產輻射檢測資料係仰賴日方提供，因此於要件三和要件四上，韓國是否符合係取決於日本有無提供檢測資料。關於此點，觀察十月 SPS 委員會中，韓國明確回應日本要求移除措施所據之理由¹³，此舉似可解釋成韓國在措施執行後，仍有基於日方報告檢討措施續行性之舉動，而尚未抵觸要件三及要件四之要求。

再者，全面禁止措施係起因於八月初東電之「高濃度輻射污水外洩報告¹⁴」，採行措施當時雖無相關漁產輻射檢測資料，可資佐證漁產確實有害於人體生命健康，但此實因日本並未在韓國要求後給予其相關檢測資料，且韓國亦因可能受污染海域係屬日本領土而無法自行檢測，而處於無法針對污染程度為風險評估之情況，屬於前述對新風險僅能取得少數證據之情況。基此，韓國為保護其境內人民免於生命健康之損害，提高其進口禁令限制範圍（即從八縣的 82 種漁產到所有漁產，即六日措施），似可認其在東電的「高濃度輻射污水外洩報告」此相關資訊下，因暫時無法獲得可信賴之科學證據（即漁產輻射檢測資料），所以在科學證據不充分之情況下實施 SPS 措施，而應可符合 SPS 第 5.7 條之要件一及要件二。

然而，自九月十八日東電之「漁產檢測報告¹⁵」以觀，該份報告係東電基於八月共採集 7 次，檢驗物種 27 種之結果所做成；其中僅有 6 種物種銻 137 含量超過韓國每公斤 100 貝克勒爾之標準，更遠低於 CODEX 每公斤 1000 貝克勒爾之標準。該 6 物種以外之漁產既未超過韓國所採行之標準，實難就此看出韓國係基於何種理由選擇對所有漁產進行限制，於此部分應認其限制並未基於現有之科學證據及資訊而不符要件一及要件二之規範，其仍以科學證據不充分為由所採行之 SPS 措施難認適法。綜上，韓國之六日措施雖採行時似得以 SPS 第 5.7 條作為正當化基礎，然其於九月十八日「漁產檢測報告」做出後仍維持其措施至今，似難謂其可繼續依 SPS 第 5.7 條作為措施施行之正當化基礎，而有違反 SPS 規範之疑慮。

三、結論

韓國之全面禁止措施於九月十八日「漁產檢測報告」做出後仍持續實施至今，其可能因為不符 SPS 第 5.7 條要件一、要件二之要求，而無法再以該條正當化其措施之施行，致有違反 SPS 規範之疑慮。然而，韓國當局並不可能對其措施可能違反 SPS 措施毫不知情，又或者韓國認為為其全體國民之健康著想，不應忍

¹³ 其表示日方雖主張漁產輻射量檢測報告符合 CODEX 標準而建議各國應解除限制，惟其考量後認為該份報告仍無法有效評估情況，而不願解除其限制措施。

¹⁴ *Id.* at 1.

¹⁵ *Id.* at 3.

受任何核污之風險，因此寧可挑戰 SPS 協定之制度也要滴水不漏地防止問題漁獲，以避免福島相關漁產流入，及降低消費者之疑慮。若未來韓日雙方仍無法建立互信之基礎，則日本漁貨出口受阻之地區可能對日本當局施加壓力，未來日本循 WTO 爭端解決機制解決此一爭議並非不可能。¹⁶



¹⁶ 日當局處理輻射污水方式受質疑，朝鮮日報，2013年8月26日，網址：
http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2013/08/26/20130826000010.html (最後瀏覽日:2013年12月10日)