

試析俄羅斯全面禁止歐盟之豬肉進口之爭議

黃馨葳

俄羅斯自今 (2014) 年 1 月 29 日起，基於在立陶宛及波蘭與俄羅斯接壤地帶，發現四起野生公豬感染非洲豬瘟 (African swine fever, 簡稱 ASF) 的個案，對歐盟關閉市場，此舉引發了歐盟之關注，目前歐洲聯盟執行委員會 4 月 8 日向世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 提出俄羅斯禁止進口歐盟豬隻、新鮮豬肉及部分豬肉製品提起爭端解決程序¹。歐盟表示該措施已對立歐盟出口商造成一定程度損失，並質疑俄羅斯之禁令可能構成不必要貿易限制，有違反 WTO 相關規定之疑慮。故本文欲針對歐盟所提控訴內容分析俄羅斯所採措施與 WTO 規範之合致性。

本文以下將分為三大部分：第一部分將介紹非洲豬熱病以及敘述雙方就系爭措施之談判過程；第二部分說明非洲豬瘟之國際標準，以作為後續分析之基礎；第三部分為法律分析，因俄羅斯宣稱該措施目的係保護人類及動物生命或健康，故將探究該項措施與食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定 (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 下簡稱 SPS 協定) 之合致性；最後，作一結論。

簡介非洲豬瘟

非洲豬瘟 (African swine fever, 簡稱 ASF) 對豬隻是非常嚴重的疾病，且此疾病具高度傳染性，但對人不具傳染性。非洲豬瘟最早在非洲發生，為一存在很久的疾病。第一篇關於本病發生的報告在 1921 年，是依據 1909 年至 1915 年在肯亞的觀察，15 的地區爆發 1366 頭豬感染，共 1352 頭豬隻死亡，死亡率高達 98.9%。而 1957 年葡萄牙里斯本為第一例在非洲以外發生非洲豬瘟，共死亡 6103 頭豬，至少撲殺 10354 頭豬。於 1964、1967 及 1974 年本病發生於法國的西班牙邊界，都藉由迅速徹底的撲殺手段來撲滅。在 2007 年至 2013 年在俄羅斯持續有案例發生²。據統計，自 2007 年到 2011 年，超過 30 萬隻豬因非洲豬瘟病死或被撲殺，造成 2 億 4 千萬美金之經濟損失³。

¹ Request for Consultations by European Union, Russian Federation — Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union, WT/DS475/1 (Apr. 8, 2014).

² 劉世賢、林美貞，動物疫病的生物診斷鑑定-非人畜共通傳染病，國防安全相關動植物有害生物診斷鑑定資訊建立研討會專刊，頁 29-88，2003 年。

³ African swine desert out of control in Russia and former Soviet republics, MERCOPRESS, Mar. 27, 2013, available at

非洲豬瘟具高度的發病率和死亡率，且缺乏具體的治療方式或疫苗注射⁴。非洲豬瘟病毒在各種環境的條件下有特別長的存活時間。因本病並無有效疫苗，所以更增加了控制本病的困難度。對於非疫區國家，必須要具備診斷本病的能力，並與世界畜疫會聯繫及設置監控系統，如此一來，在疾病入侵時，才能迅速動員。且因尚無治療或疫苗可以應用，清除這種疾病只能靠撲殺、深埋或化製所有病死豬⁵。

歐盟與俄羅斯之協商過程

歐盟和俄羅斯經貿關係緊密，去年歐盟對俄羅斯出口 1230 億歐元貨品，自俄羅斯進口 2320 億歐元貨品。根據歐盟的統計資料，在 2013 年間，歐盟出口到俄羅斯的豬肉產品年貿易額約 14 億歐元，相當於同年歐盟對全球的單季豬肉產品出口總額⁶。因此對於歐盟而言，禁止出口至俄羅斯損失甚大。

關於俄羅斯禁止歐盟豬肉進口之爭議，歐盟與俄羅斯於今年 2 月 23 日在莫斯科舉辦雙方協商會議，雙方協商破局。歐盟的主管健康事務的歐盟執委柏格 (Tonio Borg) 指控俄羅斯對於因非洲豬瘟的事件之處理反應過度。歐盟認為俄羅斯在其本土有數百起的非洲豬瘟感染案，但僅因立陶宛和波蘭爆發四起非洲豬瘟個案為由，借此禁止來自歐盟 28 個會員國之豬肉進口十分不合理。對此，俄羅斯表示，因非洲豬瘟具高度傳染性，在立陶宛爆發的非洲豬瘟疫情極有可能會蔓延整個東歐地區，並堅持認為應當對歐盟各成員國進行檢疫隔離，直至被確定為無疫病感染。俄羅斯駐歐盟使節表示，取消禁令是完全不負責的作法⁷。

今年 3 月 25 及 26 日，在日內瓦舉辦之 SPS 會議中⁸，歐盟代表指控俄羅斯禁止歐盟豬肉產品進口之禁令具有歧視性。歐盟代表指出在家豬並無疾病爆發，同時，歐盟代表也指控非洲豬瘟病毒可能根本就來自俄羅斯。且歐盟已採取一系列符合 WTO 規定的管制非洲豬熱病措施，但俄羅斯仍維持全面禁令，對歐洲豬

<http://en.mercopress.com/2013/03/27/african-swine-desert-out-of-control-in-russia-and-former-soviet-republics> (last visited Apr. 12, 2011).

⁴ WORLD ORGANIZATION FOR ANIMAL HEALTH, AFRICAN SWINE FEVER, *available at* http://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Animal_Health_in_the_World/docs/pdf/Disease_cards/AFRICAN_SWINE_FEVER.pdf (last visited Apr. 28, 2014).

⁵ *Id.* at 2.

⁶ 吳子涵，歐盟向 WTO 提出俄羅斯禁止歐盟豬肉進口之禁令控訴，台灣經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2014 年 4 月 16 日，網址：<http://192.83.168.166/Page.aspx?pid=247785&nid=120> (最後瀏覽日：2014 年 5 月 6 日)。

⁷ *Russia, EU dispute over pork ban at WTO meeting*, REED BUSINESS MEDIA, Mar. 4, 2014, *available at* <http://www.pigprogress.net/Pork-Processing/Markets/2014/3/Russia-EU-dispute-over-pork-ban-at-WTO-meeting-1474014W/> (last visited Apr. 30, 2014).

⁸ WTO News, *Members to try new approach for defining private sanitary-phytosanitary standards*, Mar. 25, 2014, *available at* http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/sps_25mar14_e.htm (last visited Apr. 28, 2014).

肉產業造成傷害。俄羅斯則表示措施是暫時性的，可以透過協商取得相關證件來取得共識。

然而歐盟與俄羅斯的雙邊討論未果，4 月 8 日歐洲聯盟執行委員訴諸 WTO 爭端解決程序，要求與俄羅斯正式諮商。

關於非洲豬瘟之國際標準

世界動物衛生組織(International Office of Epizootics, 下稱 OIE)於 1968 年公布的國際衛生標準陸生動物衛生法典(Terrestrial Animal Health Code, 簡稱 TAHC), 陸生動物衛生法典設立全世界對於陸生動物衛生、防疫、檢疫的準則與標準, 包括國際貿易中有關陸生動物與其產品的安全標準。

對於自非洲豬瘟感染狀況之國家、地區進口家豬, 陸生動物衛生法典給予以下之建議, 獸醫主管機關(Veterinary Authorities)應該要求出口地區提出國際獸醫證書(International Veterinary Certificate)需要證明以下事實: 第一, 輸出日當天未出現任何非洲豬瘟臨床症狀; 第二, 家豬自出生後或在過往四十天前被飼養於沒有非洲豬瘟感染之地區⁹。

另外, 對於自無非洲豬瘟感染狀況之國家、地區進口家豬, 陸生動物衛生法典建議獸醫主管機關應該要求出口地區提出國際獸醫證書需要證明以下事實: 第一, 輸出日當天未出現任何非洲豬瘟臨床症狀; 第二, 家豬自出生後或至少在過往四十天被飼養於沒有非洲豬瘟感染之國家或地區¹⁰。

綜上關於家豬之進口, 不論是自非洲豬瘟感染狀況地區進口或是自無非洲豬瘟感染狀況之國家、地區進口, OIE 之標準為若出口地區能出示符合上述規定之國際獸醫證書, 則可進口。

歐盟控訴俄羅斯對其豬肉進口禁令之可能爭點分析

依 SPS 協定第 2.2 條規定, 會員應保證任一檢驗或防疫檢疫措施之實施, 係以保護人類、動物或植物的生命或健康需要程度為限, 且應基於科學原理, 若無充分的科學證據即不應維持該措施, 惟依第 5 條第 7 項之規定者不在此限¹¹。另根據 SPS 協定第 3 條¹²規定為了調和 SPS 措施, 如果國際標準、指導原則或建議

⁹ Terrestrial Animal Health Code, art. 15.1.7.

¹⁰ Terrestrial Animal Health Code, art. 15.1.5.

¹¹ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 2.2: “Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided for in paragraph 7 of Article 5.”

¹² Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 3.

存在，WTO 會員之 SPS 措施應依據該等國際標準、指導原則或建議，依據 SPS 協定附件 A 的定義，OIE 係 SPS 協定委託研訂相關國際標準、準則與建議之國際組織，其所定的標準得作為會員採行 SPS 措施之參考規範，故所謂之國際標準，係指 OIE 所制定的標準、準則與建議。在本案中俄羅斯並無依循陸生動物衛生法典中規定非洲豬瘟相關之進口建議，並不要求出口地區提出國際獸醫證書，而是全面禁止所有來自歐盟之系爭豬肉產品。

俄羅斯主張，該措施係依據 SPS 協定第 2 條以保護人類及動物之生命或健康之需要程度為限來行使其權利，並提出 SPS 協定第 5.7 條¹³之依現有有關資訊 (available pertinent information) 採行臨時措施，作為其措施之正當化基礎。

根據 SPS 協定第 5.7 條規定，如果適當的科學證據不充分，會員可暫時採取現有相關資訊而定的檢驗或檢疫措施，包括有關國際組織及其他會員使用的檢驗或檢疫措施。在此情況下，會員應設法取得更多必要之資訊，作為客觀的風險評估，並在一合理期限內檢討檢驗或檢疫措施。因此，SPS 協定第 5.7 條之措施必須同時滿足下列四項條件：(1) 該措施是在沒有充分科學證據情況下實施；(2) 該措施是暫時性且依現行有關資訊而定的檢驗或檢疫措施；(3) 採取措施之會員應尋求更多必要之資訊，以從事客觀的風險評估；(4) 並在一合理期間內檢討此項暫時性措施。這四項條件具有累積性 (cumulative) 以及同等重要性，若 SPS 措施未能完全符合 SPS 協定第 5.7 條之四項要件，即不符合 SPS 協定第 5.7 條規定¹⁴。

然而，SPS 協定第 5.7 所適用之相關科學證據不充分之情形非常有限，甚至完全沒有可以依賴的證據可以處理之風險議題。依日本蘋果火傷病案，該案之爭議為蘋果是否會攜帶火傷病，上訴機構認為關於此一議題已有兩百年之實務經驗可供觀察，且有相當充分之資訊得以參考。而科學證據顯示不論是在質與量上，由成熟、無症狀之蘋果攜帶或傳播火傷病之案例幾乎不存在，故在本案中日本所主張之關於成熟、無症狀之蘋果進口可能構成之火傷病散佈之風險，並不屬於相關科學證據不充分之情形¹⁵。是以俄羅斯如何證明其禁令確實係在科學證據不充

¹³ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 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."

¹⁴ 洪德欽，預防原則在 WTO 的規定與實踐，中央研究院週報，2008 年 7 月 24 日，網址：<http://newsletter.sinica.edu.tw/file/file/18/1842.pdf> <http://newsletter.sinica.edu.tw/file/file/18/1842.pdf> (最後瀏覽日：2014 年 5 月 6 日)。

¹⁵ 牛惠之，世界貿易組織 SPS 協定第五條第七項之研究—爭端案例中關於暫時性措施要件與預防原則之評析，政大法學評論，79 期，頁 257-311，2004 年。

足、依目前可得之相關資訊下所為之措施，且亦有同時尋求更多必要之資訊以進行客觀之風險評估、規畫未來於合理期限內檢討其措施進而滿足上述四要件之要求實屬關鍵。且在日本農產品案中，上訴機構亦指出，此暫時性措施屬於有條件之例外 (qualified exemption)，在法律解釋上，例外必須從嚴，認為此一措施之會員國必須接受此四要件之嚴格審查¹⁶。故對俄羅斯來說，若其欲為 SPS 協定第 5.7 條之主張，可能是一項艱鉅挑戰。

除了 SPS 協定第 5.7 條，本案尚有其他爭議。SPS 協定第 6.1 條¹⁷以及第 6.2 條¹⁸要求會員應保證其檢驗或防檢疫措施可適合產品來源地區與產品輸往地區的檢驗或防檢疫特性，即應行劃分如害蟲或疫病之非疫區與低流行之疫區，不得以出口國之某一地區具有傳染病之流行為由而絕對將該國整個區域劃為疫區。本案俄羅斯並未區別非洲豬瘟病毒發生區域和未發生區域，僅因鄰境之立陶宛及波蘭病毒爆發即禁止所有歐盟豬肉產品進口，且上述 2 國已採行緊急措施，以防止疫情蔓延。因此若俄羅斯的禁令超出防止非洲豬瘟病毒擴散之需要，則可能與 SPS 協定第 6 條之區域性原則 (principle of regionalism) 有違。

SPS 協定第 2.3 條，會員應保證其檢驗與防檢疫措施不會在有相同或類似情況之會員間，包括其境內及其他會員境內之間，造成恣意或無理的歧視。檢驗與防檢疫措施之實施不應構成對國際貿易的隱藏性限制。2014 年 1 月 8 日，烏克蘭通報在盧甘斯克州地區 (Luhansk) 有數起非洲豬瘟的感染案。俄羅斯遂僅禁止盧甘斯克州地區的豬隻和豬肉製品進口，而非禁止全烏克蘭之豬肉進口。而白俄羅斯在 2013 年 6 月也曾在維捷布斯克 (Vitebsk) 地區發生非洲豬瘟的感染案，俄羅斯禁止該地區豬肉及相關產品之進口¹⁹。歐盟遂指控俄羅斯對於烏克蘭和白俄羅斯並未禁止此兩國全國之豬肉進口。歐盟兩會員國立陶宛、波蘭和烏克蘭、白俄羅斯之情況具相似性，然俄羅斯仍開放已通報染有非洲豬瘟之白俄斯及烏克蘭之豬肉進口，但是卻全面禁止歐盟的產品進口，是否有造成恣意或無理的歧視之可能，有待小組進行認定。

結論

俄羅斯自 1 月起堅持針對全歐盟地區施行之豬肉進口禁令，造成歐盟相當大反彈。歐盟已向 WTO 提起爭端解決程序，而其中最主要爭議可能為 SPS 第 5.7

¹⁶ Appellate Body Report, Japan — Measures Affecting Agricultural Products, ¶ 89, WT/DS76/AB/R (adopted Feb. 22, 1999).

¹⁷ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 6.1.

¹⁸ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 6.2.

¹⁹ *Russia Bans Hogs and Pork From Belarus on African Swine Fever*, BLOOMBERG, Jul. 8, 2013, available at

<http://www.bloomberg.com/news/2013-07-08/russia-bans-hogs-and-pork-from-belarus-on-african-swine-fever.html> (last visited Apr. 30, 2014).

條，如果適當的科學證據不充分，會員可暫時採取現有相關資訊而定的檢驗或檢疫措施。然，俄羅斯欲證明措施是否完全符合 SPS 第 5.7 條之四項要件有其困難性。本文也認為可能會有 SPS 協定中第 6 條規定區域性條件之適應，以及第 SPS 協定中第 2.3 條之爭議。對於此爭議如何解決，仍待觀察未來小組的裁判。

