

從美印家禽案小組報告看 SPS 協定下防檢疫保護水準

與國際標準之調和

王芊茵

印度在 2007 年起因為美國國內爆發的低病原性禽流感 (Low Pathogenic Notifiable Avian Influenza, 以下簡稱 LPNAI), 對來自美國的禽類產品採取禁止進口措施, 美國連續 5 年於食品安全檢驗與動植物防檢疫措施委員會及非關稅貿易障礙委員會對印度提出質疑, 並於 2012 年向 WTO 爭端解決機構提請諮商, 其認為印度所採取的防檢疫水準高於國際標準, 可能形成非關稅貿易障礙, 並直接或間接的影響到美國的貿易利益。小組裁決報告於今 (2014) 年 10 月 14 日出爐, 小組裁決印度敗訴, 應修改系爭措施¹。本案涉及國際標準與各國所採取防檢疫水準間的調和, 檢視我國農產品的防檢疫水準, 也常高於國際標準, 因此, 本案之判決結果可供我國相關主管機關作為借鏡²。此外, 美印兩國在農業談判議題上皆具一定程度的影響力, 因此, 兩國在農業貿易上衝突, 係為值得關注的議題。

本文首先介紹案件的背景與系爭措施, 進而簡介小組對於印度採取之措施是否為食品安全檢驗與動植物防檢疫措施協定 (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 以下簡稱 SPS 協定) 定義下措施的看法, 以及如何判定系爭措施與國際標準之間的調和, 並看小組如何檢視系爭措施是否基於風險評估以及是否會造成歧視性待遇與隱藏性的貿易限制, 最後, 就案件可能的後續發展及雙方當事國的回應做一結論。

系爭措施

禽流感 (Avian Influenza), 根據傳染力的高低可分為高病原性禽流感 (High Pathogenic Notifiable Avian Influenza, 以下簡稱 HPNAI) 及低病原性禽流感³。HPNAI 是一個極具感染力, 且容易造成禽類動物系統性感染的病毒種類, 除了可以透過禽鳥糞便傳染外, 也可透過未經烹煮的禽肉傳播。而 LPNAI 的傳染力較低, 傳染途徑通常來自於野鳥的糞便、翅膀等傳播病毒株⁴。

¹ WTO News, *WTO Issue Panel Report on India's Agriculture Import Measures*, Oct. 14, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/430r_e.htm.

² 田啟安, 試依 SPS 協定及台美關於禽鳥進口檢疫之規定看美印家禽案之可能發展, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 130 期, 頁 18, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no130/4.pdf>。(最後瀏覽日: 2014 年 12 月 6 日)。

³ Panel Report, *India – Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Product*, ¶ 2.13, WT/DS430/R (Oct. 14, 2014).

⁴ *Id.* ¶¶ 2.16-2.17.

本案系爭措施包含印度之家畜進口法案 (Livestock Act) 及 S.O. 1663 (E) 執行命令，其中，Livestock Act 家畜進口法案授權中央政府得以行政命令 (notification)、規定等方式，禁止可能受感染家畜的進口至印度國內，授權的範圍包含其進口限制的種類及原產地來源⁵。而 S.O. 1663 (E) 執行命令則是根據家畜進口法案所制定，更為詳細的規範家畜限制進口的相關命令，根據 S.O. 1663 (E) 的規定，限制進口的產品範圍包括所有來自禽流感疫區的野生動物，雞鴨、火雞等禽類，以及其相關的製品，無論其係為高病原性禽流感或低病原性禽流⁶。

系爭措施是否違反 SPS 協定中相關規定

(一) 系爭措施是否為 SPS 措施？

美國主張系爭措施涉及食物安全、動物健康及保護人類、動植物免於病蟲疫或疾病，且在印度通知 WTO 的文件中，亦表示系爭措施係為保護人類健康及動植物安全所制定，基於上述，美國主張印度所採行的措施根據 SPS 協定附件 A(1)(a)-(c) 款規定為 SPS 措施⁷。印度並未否認系爭措施根據 SPS 協定附件 A(1)(a)-(c) 款規定，其認系爭措施為 SPS 措施，並已經通知 WTO 該 SPS 措施，同時印度亦認知到系爭措施會影響國際貿易⁸。

小組認為雖然雙方都認同系爭措施為 SPS 措施，但因為根據爭端解決規則暨程序瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU) 第 11 條的規定，小組仍有審查之義務。小組根據兩個要件來審查系爭措施是否為 SPS 協定定義下的措施：其一，系爭措施是否落入附件 A(1) 的規範中；其二，系爭措施是否直接或間接影響國際貿易？

首先，小組就系爭措施是否落入附件 A(1) 的規範進行審查，小組發現系爭措施為法案及規則的形式，且雙方當事國都同意系爭措施符合(1)的(a)到(c)款規定，代表系爭措施同時符合在附件中所規範的三種情形。澳洲蘋果案上訴機構報告認為 SPS 措施至少需符合 Annex A(1) 中的其中一款⁹，換言之，上訴機構認為只要符合一種以上條款，系爭措施即落入附件 A(1) 的規範中，並不因同時符合

⁵ *Id.* ¶ 2.22.

⁶ *Id.* ¶ 2.25.

⁷ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Annex A: “1. Sanitary or phytosanitary measure - Any measure applied: (a) to protect animal or plant life or health within the territory of the Member from risks arising from the entry, establishment or spread of pests, diseases, disease-carrying organisms or disease-causing organisms; (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; (c) to protect human life or health within the territory of the Member from risks arising from diseases carried by animals, plants or products thereof, or from the entry, establishment or spread of pests”.

⁸ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶ 7.131.

⁹ Appellate Body Report, *Australia—Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand*, ¶172.

三款規定而例外，故小組根據上訴機構之見解認為系爭措施落入附件 A(1)的範圍中。

其次，小組就系爭措施是否直接或間接影響國際貿易進行審查，小組發現雙方當事國都同意系爭措施會「直接」影響國際貿易，且根據歐體賀爾蒙案的解釋，若系爭措施從本質上會直接影響到國際貿易的進行，即屬於影響 SPS 協定的措施，綜上所述，小組裁決系爭措施為 SPS 措施¹⁰。

(二) SPS 協定第 3.1 條防檢疫措施與國際標準的調和

美國主張 SPS 協定第 3.1 條賦予會員國積極遵守的義務，意即會員國應儘量採取與國際標準調和之防檢疫水準，除非得以 SPS 協定中的其他條文正當化其措施¹¹。雙方皆同意應以世界衛生動物組織 (The World Organisation for Animal Health, 以下簡稱 OIE) 所制定的「陸生動物健康法規」(Terrestrial Animal Health Code) 作為國際標準，而該法規中認為應區分係為高病原性禽流感或是低病原性禽流感，在低病原性禽流感發生的國家，仍可以交易¹²。

印度主張採行的措施符合 SPS 協定第 3.2 條規定，因此，符合 SPS 協定與 GATT 的規定；同時進口條件係由進口國所決定，且 OIE 提供進口國根據國情不同而採取不同條件的彈性空間¹³。

小組首先判斷禽流感的國際標準，小組根據其成立時國際對禽流感防檢疫所採用的標準，即 2012 年生效並執行的第 21 版陸生動物健康法規。系爭措施應分為兩部分來解釋：

首先，小組檢視在陸生動物健康法規中的相關規定，小組發現陸生動物健康法規第 10.4 章的規定，並沒有直接限制來自 HPNAI 和 LPNAI 疫區的產品進口的規定。換言之，印度之進口限令並不因符合國際標準而推定符合 SPS 協定及 GATT 之規定。因此，即使產品的進口地區並非 LPNAI 的免疫地區，但只要為 HPNAI 的免疫地區，只要在未存有病徵的情況下即可進口，不會因此而造成系統性風險¹⁴。

其次，在陸生動物健康法規未規範之範圍，因為 OIE 並未對該等產品制定相關的防檢疫標準，故在無國際標準可供參考的狀況下，小組認為應回歸到 SPS

¹⁰ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶¶ 7.157-7.158.

¹¹ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 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.”

¹² Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶ 7.163.

¹³ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶ 7.190.

¹⁴ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶ 7.263.

協定第 5.1, 5.2 及 5.6 條的風險評估來判斷印度措施是否符合 SPS 協定。因此，小組認為印度全面性禁止來自 NAI 地區的禽類產品進口，且未區分 HPNAI 與 LPNAI 的差別，亦認自 HPNAI 緩衝區進口的行為並不符合國際標準¹⁵。

(三) 風險評估與科學證據

1. SPS 協定第 5.1 及 5.2 條 與 SPS 協定第 2.2 條的關係

SPS 協定第 5.1、5.2 與 2.2 條係在處理 SPS 措施中科學證據的相關問題，其中第 5.1 條與第 5.2 條主要處理系爭措施是否基於風險評估而來，而第 2.2 條則是用於判斷系爭措施得採行是否基於科學證據。根據先前上訴機構報告，認為第 5.1 條主要為第 2.2 條的應用，因此，SPS 協定第 5.1 及 5.2 條應一起判斷，並且通常而言，若系爭措施被認為係非基於第 5.1 條和第 5.2 條的風險評估時，也會同時違反 SPS 協定第 2.2 條。基於上述理由，小組首先檢視系爭措施是否違反 SPS 協定第 5.1 條和第 5.2 條，進而分析是否違反第 2.2 條的規定¹⁶。

2. 系爭措施是否違反 SPS 協定第 5.1 條和第 5.2 條之規定

美國主張其曾在 SPS 委員會上多次要求印度針對系爭措施提出風險評估，且於 2012 年又根據 SPS 協定第 5.8 條要求印度提出風險評估的證明，而在本案訴訟中，無論是美國或是小組皆多次要求印度提出風險評估證明的情形下，印度皆無法證明之，因此，印度的措施違反 SPS 協定第 5.1、5.2 條的規定¹⁷。對此，印度則主張在其措施符合國際標準的條件下，根據 SPS 協定第 3.2 條的規定印度無需提出風險證明，因此，美國所提出的主張應不被小組所接受¹⁸。

小組裁決根據前段的判斷，認為既然印度之措施並不符合國際標準，因此印度的措施仍需受風險評估的檢驗，故小組將根據以下兩項標準來檢驗印度是否符合第 5.1、5.2 條規定¹⁹：其一，印度是否根據 SPS 協定第 5.1 條進行風險評估 2；其二，印度是否依據風險評估的結果實施措施。

小組根據 SPS 協定附件 A 第 4 條規定，所謂風險評估應指某一進口會員國

¹⁵ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶ 7.270.

¹⁶ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶¶ 7.281-7.283.

¹⁷ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 5 Assessment of Risk and Determination of the Appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection: “ 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. 2. In the assessment of risks, Members shall take into account available scientific evidence; relevant processes and production methods; relevant inspection, sampling and testing methods; prevalence of specific diseases or pests; existence of pest- or disease-free areas; relevant ecological and environmental conditions; and quarantine or other treatment.”

¹⁸ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶ 7.301.

¹⁹ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶ 7.306.

依據其可使用之防檢疫或檢驗措施，對蟲害或疫病之入侵，就其可能帶來環境及經濟上的風險進行評估。印度無論從相關證據或是其自己的主張來看，皆未進行相關之風險評估，故印度之措施違反 5.1 及 5.2 條之規定。

3. SPS 協定第 2.2 條之合致性

美國主張參考日本蘋果案小組報告，當事國所採取之措施與科學證據之間應存有適當的關聯性，而印度針對 LPNAI 的禁令，並未與適當的科學證據有所關聯²⁰。印度則主張現存的多項科學報告支持印度的做法，認為進口未經處理的肉類及蛋類，會導致 LPNAI 進口至印度國內，其進口限制措施係基於一定之科學證據²¹。

小組裁決認為跟據先前在第 5.1 條和第 5.2 的判斷，因為印度的主張其符合國際標準，並未根據科學證據進行風險評估，因此，小組裁決印度違反 2.2 條之規定²²。

(四) 恣意或專斷的差別待遇

1. SPS 協定第 2.3 條與 SPS 協定第 5.5 條的關係

SPS 協定第 2.3 條主要在處理 SPS 措施是否對國內及國外的同類產品採行差別待遇，形成歧視性待遇與隱藏性貿易限制，而第 5.5 條則是指系爭措施是否對同類產品恣意或專斷的採行不同防檢疫標準，根據澳洲鮭魚案上訴機構見解，在檢視系爭措施是否違反第 2.3 條的時候，也會同時審查第 5.5 條的違反。而在後續相關的案件中，許多小組在檢視這兩條的時候，往往先檢視是否違反第 5.5 條，才審查第 2.3 條的違反。但由於在本案中，美國主張先檢視第 2.3 條的規定再檢視第 5.5 條的規定，印度也同意美國見解，故在本案中，小組決定先審查系爭措施是否違反第 2.3 條規定，再檢視有無違反第 5.5 條規定²³。

2. 系爭措施是否違反 SPS 協定第 2.3 條之規定

美國主張印度的措施僅適用在進口產品上，然而相同的規定並沒有適用在印度的國內法規，可見系爭措施的目的並非在於對抗禽流感，而係恣意且專斷的歧視外國產品，並造成隱藏性的貿易限制²⁴。印度則主張其進口限制係為防止禽流感進入印度境內所制定，其與境內禽流感相關的管制係規範於 2012 年國家行

²⁰ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶¶ 7.320, 7.323.

²¹ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶ 7.327.

²² Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶¶ 7.320, 7.323, 7.327.

²³ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶¶ 7.338, 7.339, 7.347.

²⁴ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶¶ 7.348.

動計劃 (National Action Plan of 2012, 以下簡稱 NAP 2012)²⁵ 中, 而印度主張 NAP 2012 並非本案的系爭措施, 因此小組應拒絕美國第 2.3 條的主張²⁶。

小組認為在分析系爭措施是否違反 SPS 協定第 2.3 條之規定時, 應就兩個要件進行分析, 首先應先分析系爭措施與國內措施是否為同類產品, 並分析兩者之間是否具有差別待遇, 接著判斷差別待遇是否來自專斷且恣意的歧視²⁷。

小組首先就是否有差別待遇進行討論, 根據 NAP 2012 的規定, 僅限制其國內疫區 10 公里以內的禽類製品不得交易買賣, 然對於國外進口的產品, 卻只要該國內有發生禽流感, 無論產品的來源地區與疫區距離多寡, 一律在禁止進口之列。再者, 小組進一步檢視系爭措施是否會造成專斷且恣意的歧視, 小組審查在 NAP 2012 下的相關規定, 於尋求專家意見後發現, 在 NAP 2012 下的規範強度並不足以阻止 LPNAI 在印度繼續發生, 因此小組認為 NAP 2012 與系爭措施間屬於專斷且恣意的歧視, 系爭措施違反 SPS 協定第 2.3 條第一句及第二句之規定²⁸。而在 SPS 協定第 5.5 條的判斷上, 小組認為審查結果與 SPS 協定第 2.3 條相同, 印度措施係為專斷且不合理的歧視²⁹。

最終小組裁決印度之措施不符合相關之國際標準, 且亦未符合 SPS 協定第 5.1、5.2 及 2.2 條之風險評估及科學證據之要求, 且其對進口產品之規定與其境內的相關防檢疫規範並不一致, 係對國內外採取不一致的防檢疫標準, 違反 SPS 協定之相關規定³⁰。

結論

本案的小組報告出爐後, 美國表示小組之裁決將使美國毋庸接受印度之不平等待遇, 將為美國的農業帶來出口利益, 因此贊同小組的裁決結果³¹。反之, 印度則認為小組之判決對印度不公, 表示考慮提起上訴³²。

²⁵ NAP 2012 是在 2012 所公布, 係根據 2009 年的動物防檢疫與感染控制法所制定 (Prevention and Control of infectious and Contagious Disease in Animal Act, 2009)。

²⁶ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶ 7.368.

²⁷ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 2: “3. Members shall ensure that their sanitary and phytosanitary measures do not arbitrarily or unjustifiably discriminate between Members where identical or similar conditions prevail, including between their own territory and that of other Members. Sanitary and phytosanitary measures shall not be applied in a manner which would constitute a disguised restriction on international trade.”

²⁸ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶ 7.478.

²⁹ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶ 7.479.

³⁰ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶ 7.803.

³¹ *United States Wins WTO Trade Enforcement Dispute for American Farmers*, USTR, Oct. 14, 2014, available at

<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/October/United-States-Wins-WTO-Trade-Enforcement-Dispute-for-American-Farmers>.

³² *India Considers Challenge to WTO over US Poultry Decision*, THE POULTRY SITE, Oct. 26, 2010, available at

印度之措施因缺乏適當的風險評估及科學證據，且該措施造成國外業者與其國內業者間之不平等待遇，被小組認定違反 SPS 協定之相關規定。美國與印度間在農業的立場上常持不同意見，相關之貿易爭端於可見的未來勢必會持續增加，兩個農業大國間的貿易戰會如何影響未來農業議題的發展，值得後續的觀察。

