

歐盟對英國於脫歐後施行之貝類進口限制措施可能違反相

關貿易協定

李昀蓁編譯

摘要

英國於今 (2021) 年初起正式脫歐，而無法再適用歐盟成員國內部較為優惠的貿易政策，故其對歐盟出口之貝類將受到進口限制，該限制並可能會違反雙方於去年底簽訂的《歐盟—英國貿易暨合作協定》及世界貿易組織下之《食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定》。英國若要捍衛己身權利，得選擇進行《歐盟—英國貿易暨合作協定》下的仲裁、或訴諸世界貿易組織之爭端解決機制。惟歐盟此舉，背後政策考量值得探究，蓋貿易爭議之處理雖然仍可透過完善之談判予以解決，但雙方藉此議題衍生的後續互動，更值得深思和關注。

(取材自：David Collins, *EU Trade Bans. The Gloves Must Come Off*, BRIEFINGS FOR BRITAIN (Feb. 13, 2021), <https://briefingsforbritain.co.uk/eu-trade-bans-the-gloves-must-come-off/>.)

自今 (2021) 年初起英國正式脫歐，其出口至歐盟之牡蠣、蛤蠣、貽貝等「活體雙殼軟體動物 (Live Bivalve Molluscs)」，亦即生鮮貝類，將須符合歐盟對於第三國生鮮貝類進口所規範之檢疫標準¹。該標準為一輸入許可之進口限制措施，而有違反《歐盟—英國貿易暨合作協定 (EU-UK Trade and Cooperation Agreement, TCA)》及《食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定 (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures)》(以下簡稱 SPS 協定) 之虞²。

為了解本措施之內容，以及說明其之所以可能違法的原因，以下先簡介本案

¹ Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 Laying Down Specific Hygiene Rules for on the Hygiene Of Foodstuffs, Annex III, sec. VII, 2004 O.J. (L 139) 55 [hereinafter Regulation 853/2004]; Commission Implementing Regulation (EU) 2019/627 of 15 March 2019 Laying Down Uniform Practical Arrangements for the Performance of Official Controls on Products of Animal Origin Intended for Human Consumption in Accordance with Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council and Amending Commission Regulation (EC) No 2074/2005 as Regards Official Controls, arts. 51-55, 2019 O.J. (L 131) 51, 81-82 [hereinafter Regulation 2019/627].

² Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the One Part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the Other Part, 2020 O.J. (L 444) 14 [hereinafter TCA]; Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 493 [hereinafter SPS Agreement].

事實背景之爭議，並述及歐盟可能違反的貿易相關規範與英國可能採取的應變措施，接著透過歐盟長期以來對於國際貿易採取之立場觀點，說明歐盟此次對英國之作為背後可能之考量，最後作一結論。

壹、爭議背景

長期以來，歐盟對於自第三國進口的野生捕獲貝類設有一定之檢疫標準，分別規範於「歐盟第 853/2004 號規章」之附件和「歐盟第 2019/627 號規章」中³。根據前述檢疫標準，出產區域的分類為該等生鮮貝類是否得供消費者食用進而上市銷售的認定標準⁴，而分類依據則取決於貝類肉質中所檢測到的大腸桿菌 (*E. coli*) 含量⁵。貝類出產之區域被分為 A、B、C 三個等級，其中，A 級區域污染最輕微，C 級區域則污染最為嚴重⁶。出產區域的不同等級可用以決定生鮮貝類捕獲後，廠商為去除其污染物所適用之處理程序⁷。如果污染程度持續偏高，以致無法達到 C 級標準，則歐盟可能禁止進口該地區捕獲之貝類⁸。

英國出口商本來只需待貝類運抵目的地後再用裝有乾淨海水的水槽將貝類所含之污染物去除，加以淨化即可⁹。然由於脫歐之緣故，自今 (2021) 年 1 月 1 日起，英國出口商只能向歐盟 27 個成員國販售預先淨化完成、可即食，且已附上出口衛生證明的貝類¹⁰，因其大多數水域都屬於 B 級水域¹¹，而只有於 A 級水域捕獲的貝類才可以不需事先進行淨化程序，直接供歐盟消費者食用¹²。

對此，從事漁業相關的英國公民認為政府失職，因為這項措施並非歐盟的新政策，從過往即是如此，但英國政府卻未能於事前妥善因應以保護國內的漁業¹³。英國政府先前原表示其以為歐盟對於像是貽貝、蛤蠣、扇貝、牡蠣等雙殼軟體動

³ Regulation 853/2004, Annex III, sec. VII; Regulation 2019/627, arts. 51-55.

⁴ Regulation 2019/627, arts. 53-55.

⁵ *Id.* arts. 52.2, 53-55.

⁶ *Id.* arts. 53-55.

⁷ A 級因為污染程度最輕，所以該區域捕獲之貝類不需經過淨化程序就能直接供消費者食用；B 級則表示貝類還需在淨化中心 (purification centre) 或者暫養區 (relaying area) 進行淨化，或經過熱處理 (heat treatment) 始能販售；而 C 級之淨化流程大致和 B 級相同，只不過貝類需在淨化中心或暫養區過渡更長時間。 *Shellfish Classification*, FOOD STANDARDS AGENCY, <https://www.food.gov.uk/business-guidance/shellfish-classification> (last updated Feb. 2, 2021).

⁸ *Id.*

⁹ Jason Holland, *UK shellfish sector hit with EU ban*, SEAFOODSOURCE (Feb. 5, 2021), <https://www.seafoodsource.com/news/supply-trade/uk-shellfish-sector-hit-with-eu-ban>.

¹⁰ Justin Parkinson, *EU Shellfish Import Ban Indefinite, UK Fishing Industry Told*, BBC NEWS (Feb. 2, 2021), <https://www.bbc.com/news/uk-politics-55903599>.

¹¹ Jason Holland, *supra* note 9.

¹² Regulation 2019/627, art. 53.

¹³ Jack Peat, *Shellfish Workers Fear Losing Their Homes Following Export Bans*, THE LONDON ECONOMIC (Feb. 21, 2021), <https://www.thelondoneconomic.com/lifestyle/shellfish-workers-fear-losing-their-homes-following-export-bans-221745/>.

物的進口限制措施，將於今年 4 月 21 日歐盟實施新的動物衛生法規時，即刻停止適用¹⁴。但事後發展卻未如預期，蓋歐盟執委會 (European Commission) 的官員於今年 1 月 19 日致信英國貝類產業，表明歐盟原先之進口限制措施將繼續適用，除無落日條款之適用期限外，更將養殖貝類也納入適用範圍¹⁵。

該信中，歐盟官員並表示歐盟將一如往常地嚴格禁止從第三國 (例如英國) 進口的貝類，在未能直接供消費者食用的情形下進入歐盟，並且就算此等貝類附有水產養殖證書，都無法在未能事先淨化之情形下，運抵歐盟的淨化中心¹⁶。據稱，歐盟不會給予英國允許其貝類出口之特別衛生許可證，並堅持英國就其產品之出口和食品安全要求，應和其他非歐盟成員國受到相同規則的約束¹⁷。

貳、歐盟之措施可能違反 TCA

TCA 第 3 章所涵蓋之 SPS 措施，本質上是規範有關食品健康和安全的非關稅障礙，該章節並重申締約雙方於 WTO 下 SPS 協定的權利和義務¹⁸。TCA 第 SPS.5.2 條則要求締約方不得透過採行 SPS 措施進而產生不正當的貿易障礙¹⁹。該條更指出和 SPS 措施相關的程序必須是²⁰：

- 一、在非無故拖延的情況下發動和結束；
- 二、不包括非必要、科學上和技術上不合理、或過於繁重，進而可能導致延遲進入對方市場的資訊提供要求；
- 三、在對方存在相同或類似的 SPS 措施下，不能以對其全部或部分領土構成專斷或不正當歧視之方式適用；
- 四、措施造成之限制和已指明的風險間符合比例性，且對貿易的限制不超過為達成進口國所採取的適當保護水準之必要。這些義務大多與 SPS 協定第 2

¹⁴ George Eustice, *Oral Statement to Parliament UK Shellfish Exports: Environment Secretary's Commons statement*, GOV.UK (Feb. 8, 2021), <https://www.gov.uk/government/speeches/uk-shellfish-exports-environment-secretarys-commons-statement-8-february-2021>; Regulation (EU) 2016/429 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on Transmissible Animal Diseases and Amending and Repealing Certain Acts in the Area of Animal Health ('Animal Health Law'), 2016 O.J. (L 84) 1.

¹⁵ Adam Payne, *Exclusive: EU Says a Post-Brexit Shellfish Export Ban Is Indefinite, after Government Claimed it Was Only Temporary*, POLITICSHOME (Feb. 1, 2021), <https://www.politicshome.com/news/article/exclusive-eu-tells-british-shellfish-traders-that-a-post-brexit-export-ban-is-indefinite-not-temporary>.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ Mehreen Khan & Peter Foster, *EU Sinks UK Hopes of Overturning Shellfish Ban*, FINANCIAL TIMES (Feb. 11, 2021), <https://www.ft.com/content/301c99ba-d091-4ee8-9c05-1da9a586c517>.

¹⁸ TCA, ch. 3.

¹⁹ *Id.* art. SPS.5.2.

²⁰ *Id.* art. SPS.5.3.

條的內容相同²¹。

作為過往的歐盟成員國，英國亦曾對第三國實施前述之貝類進口限制措施，只不過英國脫歐後，歐盟遂將其視為同等限制措施的適用對象²²。難以理解的是，不到兩個月前英國生產之貝類仍在科學上被視為安全無虞，現在卻因為脫歐而須適用較為嚴格的規範，此無非等同將其認定為構成重大健康風險。此外，由於英國業者並無足夠的設備可實施歐盟要求之貝類淨化程序²³，歐盟此等為避免健康風險所採之限制措施，對英國來說可能產生全面（或接近全面）的禁止效果，堪稱最極端的貿易障礙形式。儘管可能性不高，但縱使歐盟得以證明從不乾淨水域捕撈的英國貝類會產生合理的健康風險，仍應有其他更輕微的限制方式去處理之，例如，或許可以透過加強檢驗以及精簡的認證流程來實踐。

參、英國可能的救濟途徑

對於歐盟此種專斷、不必要的貿易障礙，英國有以下幾種挑戰方式。依據 TCA 第 INST.12 條規定，就跨越兩個條約（SPS 協定和 TCA）的爭議，締約方可以選擇於何種爭端解決場域進行控訴²⁴。若是根據 TCA 之規定，爭端將先透過夥伴理事會（Partnership Council）進行諮商，再進入仲裁程序²⁵；而在 WTO 下，則是於爭端當事方完成諮商後，再請求成立爭端解決小組²⁶。

若英國在任何一個前述之救濟途徑中取得勝利，歐盟即須取消該限制措施，或至少減輕該措施造成之負擔，因為其有義務遵守 TCA 仲裁小組或 WTO 爭端解決小組的裁決²⁷。如果歐盟未能履行裁決之結果，英國將有權根據其因進口限制而受到之損害，對歐盟之產品課徵相應比例的關稅²⁸。然而如此發展並非理想的結果，因為報復性關稅最終將造成既損人又不利己的局面。

儘管英國在 WTO 下控訴歐盟有關貝類的限制措施有其優勢，但其可能不會優先選擇於 WTO 下解決此議題，因為仍有較此議題更待解決之貿易問題，如存在於英國與北愛爾蘭間、且由歐盟引發之不必要和挑釁意味濃厚的貿易障礙（例

²¹ SPS Agreement, art. 2.

²² Adam Payne, supra note 15.

²³ Justin Parkinson, supra note 10.

²⁴ TCA, art. INST.12 (providing that “If a dispute arises regarding a measure allegedly in breach of an obligation under this Agreement or any supplementing agreement and of a substantially equivalent obligation under another international agreement to which both Parties are party, including the WTO Agreement, the Party seeking redress shall select the forum in which to settle the dispute....”).

²⁵ *Id.* arts. INST.13-14.

²⁶ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes art. 4, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401 [hereinafter DSU].

²⁷ *Id.*, art. 21; TCA, art. INST.21.

²⁸ DSU, art. 22; TCA, art. INST.24.

如不合理的狂犬病檢查和清除輪胎上的泥土等要求)²⁹。更何況，英國透過 WTO 挑戰此限制措施（亦即控訴違反 SPS 協定）之可能性並不高，因為根據《脫歐協議（Withdrawal Agreement）》第 168 條規定，雙方就此協議所引起之任何爭端，只能透過協議所訂之爭端解決程序予以解決。而這正是《脫歐協議》的缺陷之一，因為這意味著歐盟與英國間的所有控訴，皆須透過該協議中未經檢驗的內部爭端解決制度去處理。另一個問題是，由於目前尚未有實際案例，尚不清楚若爭端同時落入 TCA 和《脫歐協議》之範疇，該如何適用³⁰。

肆、歐盟此等限制措施的背後考量

英國因脫歐後所適用之歐盟有關貝類的進口限制措施，或許可被視為歐盟頻繁使用「預防原則（precautionary principle）」的例子之一。根據該原則，除非已能證明其安全性，否則一切事物都將被視為不安全的³¹。多數人並認為預防原則是基於歐盟欲保護其公民之正當目的而生³²。但對於英國而言，將貝類限制措施視為歐盟單純為達到保護主義目的所為之作法，可能更為貼切且符合實情。畢竟在英國水域條件不變之情況下，僅因其不再是歐盟成員國，即須受到較過往嚴格之標準。以此角度觀之，此措施似乎並非用以解決一項真正的風險，反而是一種毫無意義、刻意損害英國的貿易障礙，因為該措施之採行將剝奪歐盟消費者購買英國海鮮產品的機會。

其實歐盟大可一如既往地使英國之貝類順利進口至歐盟，而繼續遵守歐盟單一市場的原則。然而歐盟果真採行前述作法之想法未免過於單純，因為若歐盟仍讓英國享有過去作為歐盟成員國之待遇，即有可能被視為其默許接受英國作為一個具有獨立地位的特殊貿易盟友。

伍、結論

²⁹ *If You Plan to Travel to the UK with your Pet after a No-Deal Brexit, Here's What You'll Need*, THEJOURNAL.IE (Mar. 10, 2019), <https://www.thejournal.ie/pet-travel-no-deal-brexite-4532710-Mar2019/>; Sam McBride, *British Diggers and Farm Machinery Now Banned from Northern Ireland without Soil-Free 'Wash Certificate', Due to Irish Sea Border*, NEWS LETTER (Feb. 2, 2021), <https://www.newsletter.co.uk/news/politics/british-diggers-and-farm-machinery-now-banned-northern-ireland-without-soil-free-wash-certificate-due-irish-sea-border-3120482>.

³⁰ Steve Peers, *Analysis 4 of the Brexit Deal: Dispute Settlement and the EU/UK Trade and Cooperation Agreement*, EU LAW ANALYSIS (Jan. 8, 2021), <http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/01/analysis-4-of-brexite-deal-dispute.html>.

³¹ 「預防原則（precautionary principle）」是歐盟為因應科學不確定之情況，而在公共利益受有嚴重危害風險時，仍於不具備充分科學證據的前提下採取風險預防措施。所以預防原則可以說是歐盟對環境、健康、食品安全高標準保障以及公共利益價值的理念化、憲法化、法典化。洪德欽，預防原則歐盟化之研究，東吳政治學報，29 卷 2 期，頁 1，3（2011）。

³² John S. Applegate, *The Taming of the Precautionary Principle*, 27(1) WM. & MARY ENVTL. L. & POL'Y REV. 13, 25 (2002).

歐盟此一看似微不足道的貝類限制措施，儼然成為預示英國和歐盟彼此關係生變的不幸徵兆。儘管協商通常能創造雙贏的局面，但英國仍須作好準備，尋求使用任何國際法下的手段來捍衛自身的利益。

