

## WTO 就加拿大與南韓間牛肉進口禁令之爭議成立爭端解決小組

劉馥寧、林怡臻

加拿大於今 (2009) 年 4 月 9 日針對南韓之牛肉進口禁令提出諮商請求<sup>1</sup>，然雙方於 5 月 7 日諮商未果，加拿大遂於 7 月 9 日向 WTO 請求成立爭端解決小組<sup>2</sup>。但此一請求於 7 月 20 日之爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 會議被南韓阻止，因此加拿大於 8 月 31 日之 DSB 會議再次提出請求，該次會議決定就此爭議成立爭端解決小組，就南韓對加拿大之牛肉進口禁令予以審查<sup>3</sup>。本文將簡述南韓所採取之措施，並就加拿大之控訴與南韓之回應做一說明與評析。

### 南韓禁止進口加拿大牛肉與牛肉製品

南韓相關法令規定，若某國家於過去五年內發生過牛隻感染「牛海綿狀腦病 (Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE)」(俗稱狂牛症)之案例，南韓將對該國牛齡 30 個月以上之牛肉與牛肉製品採取禁止進口措施<sup>4</sup>。由於 2003 年 5 月時加拿大曾爆發牛隻感染狂牛症並導致人類死亡之案例<sup>5</sup>，故南韓即全面禁止進口加拿大所有牛肉與牛肉製品<sup>6</sup>，此一進口禁令實施至今已達六年之久。

南韓亦規定，關於解除加拿大牛肉與牛肉製品禁令之進口衛生要求，須經國會審議，且於解除進口禁令後，若加拿大境內再次發生狂牛症案例，韓國則有權再禁止加拿大之牛肉與牛肉製品進口<sup>7</sup>。

### 加拿大於申請成立小組時之主張與初步分析

加拿大對南韓持續的進口禁令表示遺憾，並控告南韓違反食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定 (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，以下簡稱 SPS 協定) 第 2.2、2.3、3.1、3.3、5.1、5.5、5.6、8 條，以

<sup>1</sup> WTO, *Korea – Measures Affecting the Importation of Bovine Meat and Meat Products from Canada, Request for Consultations by Canada*, WTO Doc. WT/DS391/1 (Apr. 15, 2009).

<sup>2</sup> WTO, *Korea – Measures Affecting the Importation of Bovine Meat and Meat Products from Canada, Request for the Establishment of a Panel by Canada*, WTO Doc. WT/DS391/3 (July 10, 2009) [hereinafter *Establishment of a Panel by Canada*].

<sup>3</sup> WTO News, *Panel Established in Bovine Meat Case and Reports Adopted on Zeroing Case*, at [http://www.wto.org/english/news\\_e/news09\\_e/dsb\\_31aug09\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news09_e/dsb_31aug09_e.htm) (Aug. 31, 2009).

<sup>4</sup> WTO, *Establishment of a Panel by Canada*, *supra* note 2.

<sup>5</sup> Bloomberg.com News, *WTO to Probe Canada Complaint against Korean Beef Ban (Update1)*, at <http://www.bloomberg.com> (Aug. 31, 2009).

<sup>6</sup> Canada Beef Export Federation, *Inside The Export Marketplace* (Mar. 3, 2009).

<sup>7</sup> WTO, *Establishment of a Panel by Canada*, *supra* note 2.

及附件 C 第 1 條第(a)項，除此之外，加拿大亦提出南韓違反 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT 1994) 第 1.1 條最惠國待遇原則、第 3.4 條國民待遇原則及第 11.1 條關於數量限制等控訴<sup>8</sup>。

依 SPS 協定第 2.2 條與 2.3 條規定，WTO 會員之檢驗或檢疫措施須以保護人類、動植物生命或健康之需要程度為限，且必須基於科學原理，並保證該措施不會造成恣意或無理的歧視，或對國際貿易構成隱藏性的限制，而加拿大則是認為南韓所採取之進口禁令科學證據不足，且對加拿大牛肉構成歧視。依 SPS 協定第 3.1、3.3 條所示，會員應根據現存的國際標準、準則與建議訂定檢驗或檢疫措施，但若科學上屬合理，或採取符合 SPS 第 5 條風險評估規定之措施，則會員得採取較國際標準、準則或建議為高之保護水準；而所謂國際標準、準則與建議蓋依附件 A 第 3 條之定義，就動物健康與人畜共同傳染病而言，係指世界動物衛生組織 (World Organization for Animal Health, 以下簡稱 OIE) 所訂立之標準、準則與建議。

OIE 根據陸生動物衛生法典 (Terrestrial Animal Health Code)，評估各地區牛隻狀況及監理成效後，將狂牛症風險由低至高分成三類，分別為：可忽略狂牛症風險 (Negligible BSE Risk)、可控制風險 (Controlled BSE Risk) 以及不確定風險 (Undetermined BSE Risk)<sup>9</sup>。

被列為可忽略風險之地區，傳染狂牛症之風險極低，其認定標準有以下要件：(1) 具有風險評估機制；(2) 良好的狂牛症監理制度；(3) 本土無狂牛症案例、只有進口狂牛症之案例，或在最近 11 年內均未發生本土狂牛症案例；(4) 持續的教育宣導與通報；(5) 若有本土或進口狂牛症案例或其他危險因素存在，該地區至少實施 8 年以上之飼料禁令 (Feed Ban)<sup>10</sup>。而被列為可控制風險地區，則表示其透過減緩狂牛症措施降低傳染風險，故其風險與可忽略狂牛症國家相似。至於被列為不確定風險之地區，則表示其會傳染狂牛症之風險不明，故其風險最高<sup>11</sup>。

被 OIE 列為可控制風險之國家，即表示其任何年齡之牛肉與牛肉製品均安全無虞並可供食用，但不包括 30 月齡以上牛隻的腦、頭顱、眼睛、三叉神經節、脊索、脊柱、背根神經節、扁桃腺及末端迴腸等特定風險物質 (Specified Risk Materials, SRM)，這些物質屬於狂牛症之主要感染來源，不可食用。故為有效防止狂牛症擴散或污染食物鏈，牛隻於屠宰時應有效去除特定風險物質<sup>12</sup>。

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> OIE, *Official Animal Health Status*, at [http://www.oie.int/eng/info/en\\_statesb.htm](http://www.oie.int/eng/info/en_statesb.htm) (May 8, 2008).

<sup>10</sup> 禁止反芻動物之肉粉及肉骨粉混為牛隻飼料之飼料禁令。

<sup>11</sup> BSEInfo.ORG, *Country Risk Status*, at <http://www.bseinfo.org/scieCountryRiskStatus.aspx>.

<sup>12</sup> OIE, *Bovine Spongiform Encephalopathy: Prevention and Control*, at [http://www.oie.int/eng/info\\_ev/en\\_BSE\\_Control.htm](http://www.oie.int/eng/info_ev/en_BSE_Control.htm) (October 7, 2008).

加拿大表示，OIE 於 2007 年 5 月正式將加拿大所產之牛肉列為可控制風險國家 (Controlled-Risk Country)，並肯定加拿大在監控、減緩和消滅 (surveillance mitigation and eradication) 狂牛症措施的效果，且在 2008 年與 2009 年維持相同認定，表示其牛肉安全無虞<sup>13</sup>。加拿大亦表示，與其同在 2003 年因爆發狂牛症而被南韓禁止進口的美國牛肉，在 OIE 認定為可控制風險國家後，南韓於 2008 年允許任何年齡之美國牛肉進口，即使美國向南韓承諾，其將僅出口牛齡 30 個月以下之牛肉至南韓<sup>14</sup>，但南韓目前仍全面禁止進口加拿大牛肉及牛肉製品，實屬不公平對待<sup>15</sup>。

除上述議題之外，關於 SPS 第 5 條有關風險評估之規定，第 5.1、5.5、5.6 條旨在要求會員所採取之檢驗或檢疫措施，係依對人類、動植物生命或健康之風險評估而定，且應在不同情況下避免造成恣意或無理的區別而導致歧視與隱藏性貿易障礙，該等措施對貿易的限制也應已不超過達成檢驗和檢疫保護之適當水準為限。然而，SPS 第 5.7 條規定，在科學證據不充分的情況下，會員得利用現有資訊暫時採取進口禁令。因此，若南韓欲以此條文作為抗辯，則其應同時進行客觀風險評估，並在一合理期限內檢討系爭措施，否則將不符合實施暫時性限制措施的要求。

### 南韓之回應

針對加拿大之指控，南韓則是表示 WTO 會員有權因保護人類、動物之生命或健康採取 SPS 之限制措施。至今，加拿大已有 16 起狂牛症案例，其中兩起案例甚至於最近發生，一起發生於 2008 年 11 月卑詩省 (British Columbia)<sup>16</sup>，另一起則是發生於 2009 年 5 月亞伯達省 (Alberta)<sup>17</sup>。相較之下，南韓則是從未發生過任何狂牛症案例，且因為目前尚無狂牛症之有效治療方式，故為保護南韓國民生命健康，禁止加拿大牛肉進口乃屬必要之防範措施<sup>18</sup>。

### 評析

加拿大既已被 OIE 認定為可控制風險國家，即表示其所生產之任何年齡牛肉均可安全食用，且同為相同風險程度之美國牛肉已可全面進入南韓市場，縱使美

<sup>13</sup> Canada News Center, *Canada Requests WTO Panel on South Korea's Continuing Ban on Canadian Beef*, at <http://news.gc.ca/web/index-eng.do> (July 9, 2009).

<sup>14</sup> ICTSD News, *South Korea to Resume Limited US Beef Imports; Protests Continue*, at <http://ictsd.org/> (June 25, 2008).

<sup>15</sup> ICTSD News, *Canada Challenges Korean Beef Ban at the WTO*, April 17, 2009, at <http://ictsd.org/>.

<sup>16</sup> Canadian Food Inspection Agency, *BSE Case Confirmed in British Columbia*, at <http://www.inspection.gc.ca/english/anima/heasan/disemala/bseesb/bccb2008/15notavie.shtml> (Nov. 17, 2008).

<sup>17</sup> Canadian Food Inspection Agency, *BSE Case Confirmed in Alberta*, at <http://www.inspection.gc.ca/english/anima/heasan/disemala/bseesb/ab2009/16notavie.shtml> (May 15, 2009).

<sup>18</sup> WTO News, *supra* note 3.

韓雙方達成協議，美國承諾僅出口30個月齡以下之牛肉，但對於加拿大所採取之全面進口禁令實已構成歧視。加拿大雖於2008年與2009年分別發生兩起狂牛症病例，但該案例之牛隻並未進入人類食物鏈與動物飼料中，且OIE於2008年與2009年均維持加拿大為可控制風險國家之認定，因此對加拿大牛肉之安全性並無影響。若南韓欲採取比OIE為高之保護標準，則必須提出相關科學證據與風險評估報告，以證明全面禁止加拿大牛肉進口實屬合理且必要，否則南韓於本爭端將難有勝訴之可能。

我國目前對於美國與加拿大牛肉進口議題亦有所爭論。美國與加拿大均被OIE列為可控制風險國家，表示其任何年齡之牛肉均可安全地進行貿易<sup>19</sup>，然過去台灣依據相關科學證據與風險評估，採取比OIE為高之保護標準，僅開放牛齡30個月以下之去骨肉塊，而內臟、絞肉及重組肉等一律不允許進口<sup>20</sup>，此等措施雖較OIE之標準嚴苛，但仍符合SPS協定規範，並無違反WTO之疑慮。

然美國於2007年向台灣申請開放全牛，我國衛生署在重新進行考察與風險評估後，以食用帶骨牛肉、牛內臟與牛絞肉而感染狂牛症之風險極低為由<sup>21</sup>，同意美國帶骨牛肉、內臟及絞肉得進口<sup>22</sup>。只是不知何故，為此開放竟特別於今(2009)年10月22日與美國在台協會在其華府總部簽署議定書<sup>23</sup>，以致在國內引發軒然大波；因為若是純然基於科學證據、風險評估而允許特定食品進口，依行政程序公告即可，何須簽署所謂的議定書？於是國內出現此次開放其實是利益交換，而非基於風險評估結果的說法<sup>24</sup>。事實上，衛生署若能將此番風險評估結果不同於2004~2005年的理由加以說明，或是衛生署「牛海綿狀腦病專家諮詢委員會」此次審查意見之所以不同於前回的原由加以揭露，相信可使民眾更加釋疑。

惟無論如何，參考加拿大與南韓現在的爭議，我國雖然對於與美國風險程度相同之加拿大，已於2007年6月開放其牛齡30個月以下且去除特定風險物質之去骨肉塊進口，但如今既然擴大美國牛肉得進口部位，未來恐怕很難對加拿大說不。固然仍須進行相關風險評估<sup>25</sup>，但從南韓的說辭看來，顯然欠缺拒絕加拿大的科學證據。事實上，不只加拿大、包括過去表示有興趣出口至我國的日本，恐怕我們皆得同等對待，若一味獨厚美國，恐也會像韓國一樣招致他國訴諸WTO爭端解決程序。

<sup>19</sup> OIE, *supra* note 9.

<sup>20</sup> 行政院衛生署食品衛生資訊網，「重新開放美國牛肉進口問與答 (Q&A)」，2006.01.25；「開放加拿大牛肉進口問與答 (Q&A)」，2007.06.23，網址：<http://food.doh.gov.tw/foodnew/>。

<sup>21</sup> 財團法人國家衛生研究院，「美國進口帶骨牛肉與其相關食品健康風險評估報告」(2009)。

<sup>22</sup> 楊志良，「美國牛肉進口專案報告」，立法院第7屆第4會期社會福利及衛生環境委員會第11次全體委員會議，2009.10.26。

<sup>23</sup> 中央社，「美國牛肉放寬進口 加拿大牛肉再等等」，2009.10.23。

<sup>24</sup> 中國時報，「社論—美國牛肉 vs. 庶民自主管理」，2009.10.27。

<sup>25</sup> 中央社，前揭註 23。