

簡析俄羅斯限制立陶宛乳製品進口之措施與

WTO 規範之合致性

顏志昇、邱彥禎

俄羅斯已於去 (2012) 年 8 月加入世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO)，成為 WTO 第 156 個會員國，不過仍有會員國質疑其部分貿易政策與 WTO 規範不一致，構成不合理的貿易障礙。其中，值得一提的是，俄羅斯自今 (2013) 年 10 月 7 日起，宣稱其基於食品安全疑慮及保護境內消費者健康為由，全面禁止立陶宛之乳製品 (milk and dairy product) 進口至俄羅斯境內¹，此舉引發了歐盟之關注，而歐盟代表亦於本年 10 月 18 日之貨品貿易理事會 (Council for Trade in Goods) 中表示該措施已對立陶宛出口商造成一定程度之損失，並質疑俄羅斯之禁令可能構成不必要之貿易限制²。目前歐盟正在檢視該爭議措施與 WTO 相關規定是否有衝突，且有可能考慮向 WTO 提起爭端解決程序³，故本文欲探討歐盟之質疑是否為真，試分析俄羅斯措施與 WTO 規範之合致性。

本文以下將分為三大部分。第一部分將略述事實部分，簡介俄羅斯限制措施之背景及歐盟對該爭議措施之主張，以作為後續分析之基礎。第二部分為法律分析，因俄羅斯宣稱該措施之目的係確保進口食品具有一定之品質以維護境內人民之身體健康與生命安全，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, SPS 協定) 之合致性；最後，作一結論。

簡介俄羅斯限制措施之背景及歐盟對該爭議措施之主張

俄羅斯於自今年 10 月 7 日起禁止立陶宛之乳製品進口至俄羅斯境內，並聲稱禁止立陶宛的乳製品進口係因考量到立陶宛乳製品之品質問題及俄羅斯消費者之安全與健康。然而乳製品產業占立陶宛農業五分之一產值，又其產出之乳製品中，約百分之八十五出口至俄羅斯⁴，故俄羅斯該禁令，對立陶宛之乳製品產

¹ *Russia Restricts Lithuanian Dairy Products, Fuelling EU Trade Row*, Bridge Weekly Trade News Digest, ICTSD, Vol.17, No. 33, Oct. 10, 2013, available at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/177349/> (last visited Nov. 24, 2013).

² WTO News, *Concerns raised over trade restrictions on dairy products, biofuels, cars and seafood*, Oct. 18, 2013, available at http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/good_18oct13_e.htm (last visited Nov. 24, 2013).

³ Europa Press Release, *On Russia's trade restrictions on Lithuanian goods*, Oct. 8, 2013, available at http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-794_en.htm (last visited Nov. 24, 2013).

⁴ *Supra* note 1.

業造成之影響不可謂不大。然歐盟執委會官員於本年 10 月 8 日之聲明稿中表示歐盟對立陶宛之乳製品品質深具信心，因歐盟認為其食品安全檢驗尚稱嚴格，對消費者而言提供相當程度之保護，立陶宛之產品能通過檢驗即具有相當程度品質，雖俄羅斯與歐盟之衛生檢驗標準有所不同，但其認為俄羅斯之標準顯然未基於科學證據亦未作任何風險評估，可能違反相關 WTO 內括協定⁵。

俄羅斯禁止立陶宛乳製品進口之限制措施是否為 SPS 協定下之 SPS 措施？

依 SPS 附件 A 第 1. (c) 條，若一措施係為保護會員境內人類或動物生命或健康，以防範因食品、飲料或飼料中的添加物、污染物、毒素、或病原體而導致之風險，則為協定所規範之 SPS 措施。而在歐體生技產品一案，爭端解決小組表示，認定是否為 SPS 措施，除了該措施之規範「目的」外，尚須檢視其是否具有 SPS 措施之形式 (form) 與性質 (nature)；法律、政令、規定被歸為措施之形式；而「要件與程序」則被歸類為性質⁶。要件涉及之範圍廣泛，最終產品標準、檢驗與防檢疫處理、包裝與標示之規定均屬之。授權或禁止某項特定產品上市亦可視為「要件」⁷。程序則包括測試程序、檢驗程序、證明程序及核可程序等。另依據附件 C 之註釋規定，所謂「管制、檢驗與核可程序」包括取樣、測試及證明程序⁸。俄羅斯宣稱立陶宛乳製品品質不符合俄羅斯檢疫局標準以及不符微生物、衛生化學和感官檢驗指標，該限制措施係為防止俄羅斯境內人民食入毒素殘留之乳製品，危害國民之健康，是以該禁令具備上述 SPS 措施規範目的、形式以及性質，故此措施應屬 SPS 協定所規範。在確立俄羅斯此爭議禁令為 SPS 措施之後，續討論該措施與 SPS 協定之合致性，因俄羅斯詳細禁令內容取得之限制，為分析周延之考量以及探究俄羅斯此禁令是否真有確保進口食品具有一定之品質以維護境內人民之身體健康與生命安全之意圖，故本文以下將設計三個情境討論該禁令與 SPS 協定之合致性。

俄羅斯對立陶宛乳製品之進口禁令與 SPS 協定之合致性分析

情境 1：立陶宛乳製品品質不變，俄羅斯提高其檢驗標準

在本情境之假設下，立陶宛乳製品品質不變，然俄羅斯卻提高其對外國進口乳製品之檢驗標準。而 WTO 承認會員國有權為保障人類、動植物身體生命安全或健康，採行必要之 SPS 措施，且該措施應根據國際標準而制定，另，凡符合國際標準之措施應被視為為保護生物生命、健康之所需，且應被推定符合 SPS

⁵ *Supra* note 3.

⁶ Panel Report, *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶¶ 7.423-7.424, WT/DS291/R (Sept. 29, 2006).

⁷ 林彩瑜，WTO 制度與實務，頁 185，2011 年 10 月。

⁸ SPS 協定註釋 7。

協定，然會員國若有充分的科學證據，亦可維持比國際標準更高之檢驗措施⁹。依上訴機構於歐體荷爾蒙案之見解，根據 (based on) 國際標準不等於完全符合 (conform to) 該規定，二者相比，前者較為寬鬆，若解釋為會員之措施須完全符合國際標準，有失 SPS 協定第 3 條之意旨，且 SPS 協定第 3.3 條為一賦予會員國之權利，並非 3.1 條之例外¹⁰，亦即會員國有權自行決定適當的檢驗與防檢疫保護水準，只是高於國際標準時必須符合一定條件，若俄羅斯主張其係採行高於國際標準之檢驗措施，依據第 3.3 條規定，必須有科學上之正當性或依第 5 條相關規定所作成風險評估之結果，故接下來續就第 5 條作討論。

會員國如果主張其乃採高於國際標準之防疫措施，依 SPS 協定，於採行措施前，必須有合理之科學證據或基於現有之科學證據作適度之風險評估、考慮相關經濟因素；且保護水準之決定宜盡可能減少對會員國間之貿易產生負面之影響¹¹。若俄羅斯主張該措施為高於國際標準者，必須證明其係依 SPS 協定 5.1 至 5.3 條所作成風險評估之結果，然目前無論俄羅斯官方或非官方機構尚無揭露任何相關消息，故其措施是否合於協定 5.1 至 5.3 條，仍存疑慮。

WTO 不希望會員在沒有科學證據、欠缺風險評估之情況下，訂出專斷或無正當理由的保護水準而影響貿易，甚至造成貿易上的歧視及隱藏性的貿易障礙¹²。上訴機構於歐體荷爾蒙案指出，違反 SPS 協定第 5.5 條必須符合三項累積之要件：第一、會員已就「不同情況」，設有不同之保護水準；第二、保護水準顯示出對不同情況之處理，是專斷或無正當理由的；第三、專斷或無正當理由之差異，造成對國際貿易的歧視或隱藏性的限制¹³。

並非所有健康風險均得以相同之方式處理之，因此，第一個要件中之「不同情況」，必須係「可資比較」者 (comparable)。亦即，該等情況必須具有若干共通之要素¹⁴，而在本情境假設下，俄羅斯雖提高其對乳製品進口之審查標準，然立陶宛之乳製品品質並未改變，故以此面向觀之，俄羅斯之措施應為在「相同情況」下設有不同之保護水準，是以應較無該當第一要件之可能；雖其禁令可能為專斷或無正當理由且亦有造成國際貿易的歧視或隱藏性的貿易限制之現象發生，然若無法同時滿足此三項累積要件，則較無違反本條之虞。

情境 2：立陶宛乳製品品質變差，而俄羅斯仍維持過往檢驗標準

在本情境之假設下，立陶宛之乳製品品質變差，而俄羅斯並未改變其對外國

⁹ SPS 協定第 3 條第 1 項至第 3 項。

¹⁰ Appellate Body Report, *European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, ¶ 165, WT/DS26/AB/R (Jan. 16, 1998).

¹¹ SPS 協定第 5 條第 1 項至第 3 項。

¹² SPS 協定第 5 條第 5 項。

¹³ Appellate Body Report, *EC — Hormones*, ¶ 214.

¹⁴ *Id.* ¶ 217.

進口乳製品之檢驗標準，是以部分立陶宛乳製品可能被俄羅斯認定為不符合該國檢驗標準之進口乳製品(如：乳製品生菌數超過俄羅斯檢驗單位所能容忍之範圍)，然俄羅斯是否可主張少數立陶宛之乳製品生菌數含量已達該國之「汙染」標準而禁止所有立陶宛之乳製品進口，實有疑問。俄羅斯可能可主張因目前檢驗方法多採抽樣進行，而根據抽樣調查顯示，已有多數受到汙染，若無全面禁止恐造成難以回復的損害，所以須於取得足夠科學證據之前就採取該措施，是以此或可援引 SPS 協定第 5.7 條主張其係採取暫時性措施 (provisional measures)。而上訴機構於日本農產品案確立採行暫時性措施時之四要件，分別為：一、相關的科學證據不充分；二、依現有有關資訊採行防疫措施；三、會員應設法取得更多必要之資訊以進行客觀的風險評估；四、會員應在合理期限內檢討該檢驗或防檢疫措施，此四要件須同時滿足方可施行暫時性措施¹⁵。

針對第一個要件，上訴機構於日本蘋果案表示，在質和量方面，若可得之科學證據並不容許執行第 5.1 條所要求及附件 A 所定義之風險評估，則相關科學證據即為第 5.7 條意義下之「不充分」¹⁶。是以俄羅斯如何證明其禁令確實係在科學證據不充足、依目前可得之相關資訊下所為之措施；且亦有同時積極尋找更多必要之資訊以俾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)¹⁷，在法律解釋上，例外必須從嚴，主張此一措施之會員國必須接受此四要件之嚴格審查，故對俄羅斯來說，若其欲為 SPS 協定第 5.7 條之主張，可能是一項艱鉅之挑戰。

情境 3：立陶宛乳製品品質未有重大改變，而俄羅斯維持過往檢驗標準

在本情境之假設下，立陶宛對乳製品品質並未有重大改變，而俄羅斯亦未改變其對外國進口乳製品之檢驗標準，然俄羅斯近期此一全面禁止立陶宛乳製品進口之措施頗是否係政治因素之考量？耐人尋味。由於立陶宛目前為歐盟主席國，並積極促進歐盟與前蘇聯國家建立更緊密的貿易紐帶，而俄羅斯亦欲拉攏前蘇聯國家形成更緊密的貿易聯盟，不願看到其鄰國與歐盟簽署自由貿易或政治協定，故此禁令恐有濃厚之政治意味¹⁸。而立陶宛可否出具相關證明以使俄羅斯承認該國之檢驗標準具有與本國同等之保護水準，進而恢復立陶宛乳製品之進口，應屬於 SPS 協定下第 4 條關於同等效力 (equivalence) 之議題。

¹⁵ Appellate Body Report, *Japan — Measures Affecting Agricultural Products*, ¶ 89, WT/DS76/AB/R (Feb. 22, 1999).

¹⁶ Appellate Body Report, *Japan — Measures Affecting the Importation of Apples*, ¶ 179, WT/DS245/AB/R (Nov. 26, 2003).

¹⁷ Appellate Body Report, *Japan — Agricultural Products II*, ¶ 80.

¹⁸ 俄羅斯暫停進口立陶宛乳製品向歐盟施壓，中華人民共和國商務部，2013 年 10 月 9 日，網址：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/m/201310/20131000338311.shtml> (最後瀏覽日：2013 年 11 月 24 日)。

由於各會員國在當地氣候、地理條件、消費者偏好、技術與財政資源等方面存有差異，故調和會員間之 SPS 措施本有其困難。若各會員國過於堅守本國的保護水準且對於他國的檢驗不予承認，此種差異可能有妨礙貿易的情形，蓋若會員國間採取不同的檢驗方式，而進口國不信任出口國的檢驗時，進口國在產品到岸時便會再次進行檢驗，如此重複檢驗太過費時，且有可能損及易腐產品與時效性產品的利益。不過若會員能相互承認 (mutual recognition) 不同之 SPS 措施亦可達到相同之保護水準，並容許該等以不同方式完成檢驗的產品得予進口，將有助於降低重複檢驗對國際貿易造成之負擔。鑑此，SPS 協定鼓勵會員在一定條件下接受其他國家之措施與本國之措施具有同等效力¹⁹。

協定第 4 條規定若出口會員國客觀地向進口會員國證明其 SPS 措施達到進口會員要求之適當的檢驗或防檢疫保護水準，則即使此等措施有異於該進口會員或進行同一產品貿易之其他會員所採行者，進口會員亦應對其他會員的檢驗或防檢疫措施視為與該會員採行者具同等效力而接受之。為此目的，出口會員應在進口會員要求時提供合理管道，俾便進口會員進行檢驗、測試或其他相關程序²⁰。而會員在接獲諮商請求時應進行諮商，俾就認可特定檢驗或防檢疫措施之同等效力達成雙邊與多邊協定²¹。

除了 SPS 條文本有規定外，自 2001 年 10 月起，SPS 委員會也開始討論同等效力的執行問題。經過會員多次協商，終於獲致共識，並於 2002 年 10 月 26 日由 SPS 委員會通過同等效力之決議條文²²，而最新修改後之決議條文於 2004 年 7 月 23 日通過²³。

其中決議條文第 2 條規定為順利推動 SPS 協定第 4 條同等效力條文，進口會員在被要求時，必須向出口會員說明其採行檢疫檢驗措施的目的與合理性，並明確指出該措施所擬管理之風險。進口會員應指出其檢疫檢驗措施所欲達到的適當保護水準，相關說明並應檢附採行該措施所依據的風險評估報告或參照國際標準、準則或建議的科學說明。此外，進口會員尚應提供任何可協助出口會員證明其措施具同等效力之額外協助²⁴。第 3 條規定對出口會員提出任何考量同等效力

¹⁹ 林彩瑜，前揭註 7，頁 204。

²⁰ SPS 協定第 4 條第 1 項。

²¹ SPS 協定第 4 條第 2 項。

²² WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Decision on the Implementation of Article 4 of the Agreement on the Application of SPS Measures*, G/SPS/19/ (Oct, 26, 2002).

²³ WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Decision on the Implementation of Article 4 of the Agreement on the Application of SPS Measures*, G/SPS/19/Rev.2 (July 23, 2004).

²⁴ Decision on the Implementation of Article 4 of the Agreement on the Application of SPS Measures, art. 2: "In the context of facilitating the implementation of Article 4, on request of the exporting Member, the importing Member should explain the objective and rationale of the sanitary or phytosanitary measure and identify clearly the risks that the relevant measure is intended to address. The importing Member should indicate the appropriate level of protection which its sanitary or phytosanitary measure is designed to achieve. The explanation should be accompanied by a copy of the risk assessment on which the sanitary or phytosanitary measure is based or a technical justification

認定之請求，進口會員應該在適當時間（一般為 6 個月）內作出回應²⁵。而第 5 條規定進口會員對曾自該出口會員輸入之產品項目，應加速進行同等效力認定程序²⁶。

若立陶宛確有向俄羅斯提出有關同等效力之諮商請求時，俄羅斯應按上述決議文之規定明確指出其所採行措施之目的、合理性以及所欲管理之風險並加速對過往曾由立陶宛輸入之品項——即乳製品進行同等效力之認定程序以分析立陶宛是否有依俄羅斯檢疫檢驗措施所提供之科學依據與技術資訊，而符合進口會員採行措施所達到的適當保護水準，否則俄羅斯可能未能貫徹協定鼓勵會員相互承認之精神，增添未來受各國非難之虞。

結論

俄羅斯自本年 10 月 7 日起全面禁止立陶宛之乳製品進口，造成立陶宛乳製品產業一定程度之損失，然本文因俄羅斯詳細禁令資料取得之限制，為期分析周延之考量下，設計三個情境分別討論該禁令與 SPS 協定之合致性，經檢視後發現，於各情境中有違反 SPS 協定或未能貫徹協定所揭示之相互承認之精神之可能，而本文認為第 3 種情境應較貼近現實，蓋立陶宛目前為歐盟主席國並積極促進歐盟與前蘇聯國家形成更緊密的貿易紐帶，而俄羅斯同樣希望建立與前蘇聯國家的緊密貿易聯盟，不願看到其鄰國與歐盟簽署自由貿易或政治協定，故此禁令恐屬政治之考量。

based on a relevant international standard, guideline or recommendation. The importing Member should also provide any additional information which may assist the exporting Member to provide an objective demonstration of the equivalence of its own measure.”

²⁵ Decision on the Implementation of Article 4 of the Agreement on the Application of SPS Measures, art. 3: “An importing Member shall respond in a timely manner to any request from an exporting Member for consideration of the equivalence of its measures, normally within a six-month period of time.”

²⁶ Decision on the Implementation of Article 4 of the Agreement on the Application of SPS Measures, art. 5: “The importing Member should accelerate its procedure for determining equivalence in respect of those products which it has historically imported from the exporting Member.”