

WTO 會員管制日本食品進口是否違反 SPS 協定之初探

李光涵

日本輻射外洩引發食品安全之疑慮，各國政府紛紛對日本食品實施進口管制，然上述之管制措施是否違反食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定 (the Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS 協定)? 日前日本已在世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 所屬之食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施委員會 (Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS 委員會) 會議中，呼籲各國勿對此事過度反應，並表示目前已針對可能受輻射污染之產品進行市場配銷管制，且根據日本國內之食品衛生管理法，超過放射線物質法定殘留標準的產品，禁止流入消費市場¹。

從日本於 SPS 委員會之發言觀之，各國之限制措施似有不合理之處，故本文將針對各國之日本食品進口管制措施是否有違 SPS 協定進行初步探討。為了解各國之措施是否有違 SPS 協定，本文將先簡介各國政府 (包括台灣) 對日本食品採取之管制措施。接著將以 SPS 協定討論限制日本產品輸出之措施是否有違 SPS 協定，亦即觀其措施是否滿足「必要程度」。檢視的順序為先確定究竟是採用國際標準、或經過風險評估而採取比國際標準更高之標準，然後進一步檢視是否接受日本之同等性措施，以及是否考量不同區域條件之 SPS 措施。最後則為結論。

一、各國之進口管制措施

日本於今 (2011) 年 3 月 11 日發生規模 8.9 級之大地震，造成福島核電廠損毀，引發核能外洩，放射線物質對人體所帶來的負面影響，各國不敢掉以輕心。由於在福島、群馬等靠近核電廠區域之蔬果、乳製品等食品，被驗出放射線物質殘留量超過日本的法定標準²，故各國紛紛對日本食品實施進口管制。

美國禁止來自福島、群馬等四縣之菠菜及原乳等產品³；歐洲則要求福島、群馬等十二縣提供所有食品之放射能基準適合證明書，其他地區則要求提供產地證明書⁴；中國禁止來自福島、群馬等十二縣的蔬菜、乳製品、水產物輸入，且

¹ WTO News, *Members Take First Steps on Private Standards in Food Safety, Animal-plant Health*, Mar. 30 and 31, 2011, at <http://www.wto.org> (last visited Apr. 28, 2011).

² WHO, *FAQs: Japan Nuclear Concerns*, Apr. 8, 2011, at <http://www.who.int> (last visited Apr. 28, 2011).

³ U.S. Food and Drug Administration, *Questions about Food Safety*, Apr. 19, 2011, at <http://www.fda.gov> (last visited Apr. 28, 2011). 美國之進口禁令為針對福島、群馬、茨城和栃木四縣。

⁴ EUROPA, *Food safety: the EU reinforces controls on imports from Japan*, IP/11/362, Mar. 24, 2011,

全日本的食物、農產品須抽樣查驗⁵；韓國禁止來自福島、群馬等四縣的綠葉蔬菜等產品輸入，並宣布從 5 月 1 日開始，來自福島、群馬等十三縣之食品皆須提示放射線物質安全含量證明書⁶；印尼要求 3 月 11 日以後之日本食品，皆須附放射線物質非污染證明書⁷；印度起初宣布三個月內全面禁止日本食品輸入，然於 4 月 8 日宣布取消暫停進口日本食品的禁令，要求日方出具貨物無輻射證明⁸。此外，香港、馬來西亞、新加坡、加拿大、澳洲、俄羅斯等國亦對日本食品之進口實施管制措施⁹。

台灣則是由食品藥物管理局與原子能委員會合作採取因應管控措施，對於日本輸入八大類食品採取逐批查驗¹⁰，並加強抽驗加工產品等，一旦檢測輻射值超過我國「食品中原子塵或放射能污染安全容許量標準」者¹¹，一律不得輸入，並派員監控銷毀¹²。此外，台灣於 3 月 25 日宣布暫停受理日本五縣受輻射污染地區所生產製造之所有食品輸入報驗，目前只要是福島、茨城、群馬、栃木、千葉五縣之所有產品均暫停受理進口報驗¹³。

二、相關措施是否違反 SPS 協定

有鑑於日本已於 SPS 委員會中，對 WTO 會員發表聲明，並聲稱各國之進口限制措施為不合理之行為，因此本文以下將試析各國之措施是否真如日本所言為

at <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/362> (last visited Apr. 28, 2011). 此十二縣分別為：福島、群馬、茨城、栃木、宮城、山形、新潟、長野、山梨、埼玉、東京以及千葉縣。

⁵ BBC 中文網，「日本擴大日本食品農產品進口限制」，2011 年 4 月 9 日，網址：<http://www.bbc.co.uk>（最後瀏覽日：2011 年 4 月 28 日）。根據公告，日本福島、群馬、栃木、茨城、宮城、山形、新潟、長野、山梨、埼玉、東京、千葉縣生產的食品、農產品和飼料將不能進口到中國。

⁶ *S Korea to Require Safety Certificate for Food Imports from 13 Prefectures*, JAPAN TODAY, Apr. 15, 2011, at <http://www.japantoday.com> (last visited Apr. 28, 2011). 韓國對福島、群馬、茨城、栃木和千葉之食品實施進口限制；對福島、群馬、茨城、栃木、千葉、東京、宮城、山形、新潟、長野、埼玉、神奈川和靜岡縣共十三縣要求放射線物質安全含量證明書。

⁷ 印尼星洲日報，「印尼對日本新鮮產品實施免核輻射證書」，2011 年 3 月 23 日，網址：<http://www.sinchew-i.com>（最後瀏覽日：2011 年 4 月 28 日）。

⁸ 新華網，「印度取消進口日本食品禁令」，2011 年 4 月 9 日，網址：<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.news.cn/>（最後瀏覽日：2011 年 4 月 28 日）。

⁹ *Japan Tries to Calm Fears of Radioactivity Hazards Regarding Radioactive Contamination of Food Exports*, GLOBAL POST, March 30, 2011, at <http://www.globalpost.com> (last visited Apr. 28, 2011).

¹⁰ 八大產品為：生鮮冷藏蔬果、冷凍蔬果、活生鮮冷藏水產品、冷凍水產品、乳製品、嬰幼兒食品、礦泉水或飲水、海藻類。

¹¹ 根據行政院衛生署號令公告之「食品中原子塵或放射能污染安全容許量標準」，乳品及嬰兒食品之碘¹³¹含量為 55 貝克/公斤，銫¹³⁴加銫¹³⁷總和為 370 貝克/公斤；其他食品之碘¹³¹含量為 300 貝克/公斤，銫¹³⁴加銫¹³⁷總和為 370 貝克/公斤。

¹² 行政院衛生署食品衛生管理局，「食品藥物管理局持續嚴格把關日本輸入食品」，2012 年 4 月 1 日，網址：<http://www.fda.gov.tw>（最後瀏覽日：2011 年 4 月 28 日）。

¹³ 行政院衛生署食品衛生管理局，「確保日本輸入食品無輻射污染，管制措施不改變」，2012 年 4 月 9 日，網址：<http://www.fda.gov.tw>（最後瀏覽日：2011 年 4 月 28 日）。

不合理之行為。

根據 SPS 協定規定，各國對日本食品實施進口管制之目的應為保護人類、動物或植物之生命或健康需要，且此措施需與 SPS 協定之規定一致¹⁴，若在符合此要件之前提下，採取管制措施而影響進出口，則日本不得主張屬違法之進口限制。由於各國之措施是為保護國內人類之生命或健康之需要應無疑義，因此，以下將僅針對此措施是否與 SPS 協定之規定一致進行討論。

SPS 協定規定¹⁵：「會員應保證任一檢驗或防檢疫措施之實施，係以保護人類、動物或植物的生命或健康之必要程度為限」，然其並未定義何謂「必要程度」。由協定各條款觀之，「必要程度」應是指是否採用國際標準或在風險評估採用高於國際標準之措施、是否接受其他國家措施之同等性、以及是否考量不同區域條件之適當 SPS 措施等要件¹⁶，且不得造成恣意或無理的歧視，及構成對國際貿易的隱藏性限制之情形¹⁷。若各國所採取之措施符合上述之規定，則各國之措施應被「推定 (presume)」符合在 GATT 之下之義務，特別是指第 20.b 條所規定之義務¹⁸。

為了能夠具體分析各國之措施是否有違 SPS 協定之「必要程度」，本文將對上述三項要件進行探討。然因各國措施不盡相同，且分析時須將各國之法定標準與國際標準加以比較，方得以使討論更為具體，故以下將以台灣之措施為例進行討論。

是否採用國際標準或風險評估後採用高於國際標準之措施？

為了使 SPS 措施得以有更廣泛之基礎加以調和，在有國際標準、準則或建議存在時，會員應以該標準、準則或建議為措施實施之基礎¹⁹。台灣對於乳品與嬰兒食品之碘¹³¹及銫¹³⁴加銫¹³⁷之法定殘留量之標準皆高於食品法典委員會 (Codex Alimentarius Commission) 所訂定之標準²⁰；在其他食品部分，碘¹³¹之法定殘留量比食品法典委員會之標準來得低，銫¹³⁴加銫¹³⁷總和之法定殘留量則高於食品法典委員會之標準。由上可知，台灣在訂定法定殘留量方面，大部分是高於國際標準。

¹⁴ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 2.1.

¹⁵ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 2.2.

¹⁶ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 2-5.

¹⁷ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 2.3.

¹⁸ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 2.4.

¹⁹ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 3.1.

²⁰ Codex Alimentarius Commission, *Report of the 36th Session of the Codex Committee on Food Additives and Contaminants*, ALINORM 04/27/12, Apr. 2004, at 198-200. 食品法典委員會所制定之標準殘留量為碘¹³¹ 100 貝克/公斤，銫¹³⁴加銫¹³⁷總和為 1000 貝克/公斤，此標準適用於一般食品，包含成人及孩童皆適用於此標準。

若各國欲使用高於國際標準之措施，則應該基於科學證據或基於適當風險評估，除非相關之科學證據並不充分，才得依據 SPS 第 5.7 條採取暫時性措施²¹。值得注意的是，台灣之法定殘留量標準除了高於國際標準外，大多亦高於歐盟及美國之標準²²，台灣若欲使進口管制措施不致違反 SPS 協定之必要性要求，則應證明具有科學上之正當性，或依照 SPS 協定第 5 條之相關規定做成風險評估之結果，以證明使用更高標準之合理性²³。放射能對人體的影響所產生之慢性效應可能長達 10 年、20 年的潛伏期，甚至有可能透過遺傳影響至後代子孫²⁴，故台灣有可能得宣稱相關之科學證據不充分，依現有相關資訊，包括相關國際組織及其他會員的檢驗或防檢疫措施資訊，暫時採行某些檢驗或防檢疫措施²⁵。惟在上述情況下，台灣應設法取得更多必要之資訊以進行客觀的風險評估，並應在合理期限內檢討該檢驗或防檢疫措施²⁶。

是否接受其他國家措施之同等性？

若日本得以向各國證明，其所採取之措施已達到各國所採取之適當 SPS 保護水準，則縱使採取之措施不同，各國亦應接受日本之措施與自身之措施具有同等性²⁷。日本在 SPS 委員會會議中之發言亦提到，目前日本已禁止超過放射線物質法定殘留標準的產品，流入消費市場，且此法定殘留標準為根據國際輻射防護委員會 (International Commission on Radiological Protection, ICRP) 之建議訂定²⁸。日本對碘¹³¹ 之法定標準殘留量是高於台灣之法定殘留量，亦高於食品法典委員會所訂定之殘留量；然鈉¹³⁴ 加鈉¹³⁷ 之法定殘留量則是低於台灣之法定殘留量，亦低於食品法典委員會所訂定之殘留量²⁹。又，日本對於 SPS 之檢驗措施一向具有高度標準，甚至屢次因保護標準過高而引起各國不滿。因此，針對鈉¹³⁴ 及鈉¹³⁷ 總和之檢驗，日本得要求與台灣或各國進行諮商，以就 SPS 措施之「相互承認具有相等性」之事項，簽定雙邊及多邊相互承認之協定³⁰。

²¹ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 2.2.

²² 行政院衛生署食品衛生管理局，「我國與美、日及歐盟『食品中原子塵或放射能污染安全容許量標準』之比較」，2012 年 3 月 30 日，網址：<http://www.fda.gov.tw> (最後瀏覽日：2011 年 4 月 28 日)。其中美國之標準殘留量為碘¹³¹ 170 貝克/公斤，鈉¹³⁴ 加鈉¹³⁷ 總和為 1200 貝克/公斤；歐盟在乳品為碘¹³¹ 500 貝克/公斤，鈉¹³⁴ 加鈉¹³⁷ 總和為 1000 貝克/公斤，嬰兒食品為碘¹³¹ 150 貝克/公斤，鈉¹³⁴ 加鈉¹³⁷ 總和為 400 貝克/公斤，其他食品則為碘¹³¹ 2000 貝克/公斤，鈉¹³⁴ 加鈉¹³⁷ 總和為 1250 貝克/公斤。

²³ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 3.3.

²⁴ 葉有財，「放射線對人體之影響」，行政院原子能委員會，網址：<http://www.aec.gov.tw>。

²⁵ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 5.7.

²⁶ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 5.7.

²⁷ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 4.1.

²⁸ WTO News, *supra* note 1.

²⁹ 行政院衛生署食品衛生管理局，「我國與美、日及歐盟『食品中原子塵或放射能污染安全容許量標準』之比較」，前揭註 22。日本之法定殘留量為牛乳及乳製品之碘¹³¹ 300 貝克/公斤，鈉¹³⁴ 加鈉¹³⁷ 總和為 200 貝克/公斤；蔬菜 (不含根莖類) 為碘¹³¹ 2000 貝克/公斤；蔬菜、穀類、肉蛋魚類之鈉¹³⁴ 加鈉¹³⁷ 總和為 500 貝克/公斤。

³⁰ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 4.2.

是否考量不同區域條件之 SPS 措施？

根據 SPS 協定，各國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，不論該地區為一國的全部、一國的一部分或數國之全部或一部分³¹。換言之，各國不得以日本福島及群馬等縣之核能危機，而將日本全國列為危險地區，應考量其他相關因素。針對台灣暫停受理日本五縣受輻射污染地區所生產製造之所有食品輸入報驗，應為有理；然針對要求全境之八大食品皆需逐批查驗，日本得宣稱其部分境內非受輻射影響之區域，提出必要證據，並在台灣的要求下提供合理的管道，以利台灣進行檢驗、測試和其他相關程序，以資證明其宣稱有理可據³²。

三、結論

由於日本的核能危機，各國紛紛日本食品進行進口管制，日本亦在 SPS 委員會會議上呼籲各國勿在非基於科學證據下，對日本施加不合理的進口限制。有關各國之進口限制措施是否真如日本所言，為不合理之進口限制，根據 SPS 協定，其措施須以保護人類、動物或植物的生命或健康之「必要程度」為限。「必要程度」根據 SPS 協定第 2 條及第 5 條應是指採用國際標準、或在風險評估後才採用高於國際標準之措施、以及接受其他國家措施之同等性、並避免將日本全境劃為影響區域等要件。

以台灣為例，台灣之標準較國際標準為高，故應檢視臺灣之措施是否有科學依據或適當之風險評估。倘若台灣無法提出科學依據或適當之風險評估，則此措施即為不合理之貿易障礙。然而，台灣或有可能得以相關科學證據不充分之理由，採取暫時性措施；惟此措施仍需被檢討，且台灣需收集更多資料，以進行客觀之風險評估。此外，若日本得以向各國證明，其所採取之檢驗措施已達到各國所採取之適當 SPS 保護水準，則各國應須承認日本之措施與自身之措施具有同等性。最後，對進口管制實施之區域而言，日本若能證明其境內部分地區非受影響之區域，則各國應合理評估影響區域，而不能恣意將日本整體劃為受影響區域。

³¹ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 6.1.

³² Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 6.3.