

論南韓重新開放加拿大牛肉進口之始末

——以加拿大對南韓之控訴為論述中心

黃以涵

南韓於今 (2012) 年 1 月 20 日宣布重新開放加拿大牛肉進口¹，自 2003 年加拿大牛隻發生牛海綿狀腦病變 (bovine spongiform encephalopathy, BSE)²，俗稱狂牛症 (mad cow disease)，南韓即禁止加拿大牛肉進口，直到 2007 年 5 月，世界動物衛生組織 (World Organization for Animal Health, 以下簡稱 OIE)³ 將加拿大列為「狂牛症風險已控制國家 (controlled risk country for BSE)」⁴，也未見南韓解除對加國牛肉進口之禁令，加國於 2009 年 4 月提出諮商請求⁵，但雙方諮商未果，加國遂於 2009 年 7 月要求世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 成立小組⁶，就韓國對加國牛肉之進口禁令加以審查，至此，南韓始積極與加國談判，希望透過溝通協商之管道解決此貿易糾紛，經過兩年談判，雙方終於在 2011 年 6 月 27 日達成共識，南韓答應開放除了特定風險物質 (Specified Risk Materials, SRM)、從機器切割下來的牛肉 (Mechanically Separated Meat, MSM) 以及先進肉回收產品 (Advanced Meat Recovery Product, AMR) 之屠宰時牛齡 30 個月以下的加國牛肉進口⁷，加國隨後也通知小組兩國已取得共識⁸，此維持將近十年之爭端終獲解決。

本文藉新聞注意到南韓與加拿大此宗長達近十年之貿易糾紛，並發現此糾紛

¹ ICTSD, *South Korea Lifts Canadian Beef Ban*, BRIDGES TRADE BIORES, Volume 12, Number 1, Jan. 23, 2012, at <http://ictsd.org/i/news/biores/123445/> (last visited Mar. 8, 2012).

² 林怡良、董玉潔，「我國修法禁止台美牛肉議定書中特定部位牛肉進口」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，98 期，頁 1，網址：
<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no98/1.pdf>。

³ OIE 的縮寫來自 Office International des Epizooties，其為世界動物組織的前身。

⁴ ICTSD, *Canada Challenges Korean Beef Ban at the WTO*, BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, Volume 13, Number 14, Apr. 22, 2009, at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/45425/> (last visited Mar. 8, 2012).

⁵ WTO, *Korea—Measures Affecting the Importation of Bovine Meat and Meat Products From Canada*, Request for the Establishment of a Panel by Canada, WT/DS391/1, Apr. 15, 2009.

⁶ WTO, *Korea—Measures Affecting the Importation of Bovine Meat and Meat Products From Canada*, Request for the Establishment of a Panel by Canada, WT/DS391/3, Jul. 10, 2009; 詳細之小組成立經過可參考劉馥寧、林怡臻，「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」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，93 期，頁 1，網址：
<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no93/1.pdf>。

⁷ WTO, *Korea—Measures Affecting the Importation of Bovine Meat and Meat Products From Canada*, Communication from Canada, WT/DS391/8, Jul. 7, 2011.

⁸ *Id.*

之解決係於爭端解決小組發布判決前夕，而非於加國被 OIE 列為「狂牛症風險已控制國家」後，有鑑於此，本文欲詳細瞭解南韓重新開放加拿大牛肉進口之始末，故以加拿大要求 WTO 爭端解決機構成立小組時控訴南韓之爭點為論述中心，分析南韓對加國肉進口禁令是否有悖於 WTO 及相關協定，並討論南韓開放加國牛肉進口之後續影響。

本文以下將首先說明 OIE 對各國狂牛症風險評級得作為國際標準之依據，並說明其評等各國狂牛症風險之標準，以進行以下討論；接著闡述加拿大控訴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) 與 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994，以下簡稱 GATT 1994) 之爭點，並討論該些指控是否成立；最後就以上分析作一結論。

OIE 得作為國際標準及其對各國狂牛症風險評級

依據 SPS 協定附件 A 的定義，OIE 係 SPS 協定委託研訂相關國際標準、準則與建議之國際組織，其所定的標準得作為會員採行 SPS 措施之參考規範⁹，故所謂之國際標準，係指 OIE 所制定的標準、準則與建議。

根據 OIE 制定的陸生動物健康法規 (Terrestrial Animal Health Code) 規定，各國狂牛症風險狀況的分級，須經風險評估 (risk assessment) 後方能分成三個等級¹⁰，分別為：狂牛症風險可忽略 (negligible BSE risk)¹¹、狂牛症風險已控制 (controlled BSE risk)¹² 以及狂牛症風險未確定 (undetermined BSE risk)¹³。依 OIE 之標準，被評定為狂牛症風險已控制之國家的牛肉，除了特定風險物質，如：扁桃腺、迴腸末端以及屠宰時牛齡 30 個月以上之腦、眼、脊椎神經、頭顱和脊柱，以及用機器從屠宰時牛齡 30 個月以上之頭顱和脊柱切割下來的牛肉，其餘都是可以出口的¹⁴。

加拿大控訴南韓對其牛肉進口禁令之爭點分析

加拿大於 2009 年 4 月對南韓提出諮商請求時，即主張南韓第 51584-476 號行政命令 (Administrative Order No. 51584-476) 與修訂「傳染性動物疾病防治法案 (Act on the Prevention of Contagious Animal Diseases)」之第 9130 號韓國法案 (Korean Act No. 9130) 違反 SPS 協定第 2.2 條、第 2.3 條、第 3.1 條、第 3.3 條、第 5.1 條、第 5.5 條、第 5.6 條、第 5.7 條、第 8 條、附件 C 第 1 條第 (a) 款及

⁹ Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Annex A, Art. 3(b).

¹⁰ Terrestrial Animal Health Code, Art. 11.5.2.

¹¹ Terrestrial Animal Health Code, Art. 11.5.3.

¹² Terrestrial Animal Health Code, Art. 11.5.4.

¹³ Terrestrial Animal Health Code, Art. 11.5.5.

¹⁴ Terrestrial Animal Health Code, Art. 11.5.11 and 11.5.14.

GATT 1994 第 1.1 條、第 3.4 條與第 11.1 條¹⁵。本文以下將加國之主張歸類為四大主題，依序為「南韓限制加國牛肉進口係非依照國際標準所訂定之措施」、「南韓對與加國牛肉為同類產品之美國牛肉給予較優惠之待遇」、「南韓對與加國牛肉為同類產品之南韓牛肉給予較優惠之待遇」及「南韓對加國牛肉禁令造成數量限制」，並依各主題分別闡述加國主張與南韓回應，最後分析南韓措施是否經得起加國之挑戰。

「南韓限制加國牛肉進口係非依照國際標準所訂定之措施」

由上述標準可知，加拿大於 2007 年 5 月被 OIE 列為「狂牛症風險已控制」國家，且在 2008 與 2009 年也維持相同認定¹⁶，其牛肉除了上述部位外是可以出口的，但南韓卻未因此解除加國牛肉進口禁令，故加國主張南韓分別違反 SPS 協定第 2.2 條、第 3.1 條、第 3.3 條、第 5.1 條、第 5.6 條與第 5.7 條。對此，南韓於 2009 年 8 月底針對加拿大的指控，表示加拿大已有 16 起狂牛症案例，而南韓則是從未出現過任何狂牛症案例，且其對狂牛症尚無有效治療方式，故為保護南韓國民生命與健康，禁止加國牛肉進口乃屬必要之防範措施¹⁷。

本文認為南韓違反 SPS 協定之分析如下：(1) 第 2.2 條，南韓之限制措施係非基於科學原理所定，也無充分科學證據支持其維持該措施¹⁸。(2) 第 3.1 條，依 OIE 之標準，加國牛肉除了上述特定部位外都是可以出口的，故南韓之限制措施並非根據現存國際標準、準則與建議所定¹⁹。(3) 第 3.3 條，南韓檢疫措施維持比依照相關國際標準、準則或建議所定之措施更高的水準，卻缺乏科學上合理之證據支持，也非根據第 5.1 條至第 5.8 條所採行之允當措施²⁰。(4) 第 5.1 條，南韓之限制措施並非在適合其國內情況下經風險評估，並顧及相關國際組織所發展的風險評估技術而定之措施²¹。(5) 第 5.6 條，在顧及技術與經濟可行性下，應另有合理且明顯對貿易限制較小之措施，如開放除了依 OIE 規定禁止貿易部位的加國牛肉進口，亦可達成南韓檢疫保護的適當水準²²。(6) 第 5.7 條，南韓在制定此限制措施前，並無設法取得更多必要之資訊，以做客觀的風險評估，且此禁令係一直存在，顯示南韓也並未在一合理期限內檢討該措施²³；另外此禁令

¹⁵ WTO, *Korea—Measures Affecting the Importation of Bovine Meat and Meat Products From Canada*, Request for the Establishment of a Panel by Canada, WT/DS391/1, Apr. 15, 2009.

¹⁶ OIE, RESOLUTION No. 21, *Recognition of The Bovine Spongiform Encephalopathy Risk Status of Members*, May. 27, 2008, at <http://www.oie.int/doc/ged/D4825.PDF>; OIE, RESOLUTION No. 22, *Recognition of The Bovine Spongiform Encephalopathy Risk Status of Members*, May. 26, 2009, at <http://www.oie.int/doc/ged/D6121.PDF>.

¹⁷ 劉馥寧、林怡臻，前揭註 6，頁 3。

¹⁸ Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 2.2.

¹⁹ Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 3.1.

²⁰ Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 3.3.

²¹ Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 5.1.

²² Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 5.6.

²³ Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 5.7.

違反第 5.7 條，更再度確認其不符合第 2.2 條的例外規定，故南韓違反第 2.2 條²⁴。

「南韓對與加國牛肉為同類產品之美國牛肉給予較優惠之待遇」

美國與加拿大牛隻同於 2003 年出現狂牛症病例，兩國亦同於 2007 年 5 月被 OIE 列為「狂牛症風險已控制」國家²⁵，南韓於 2008 年即開放美國牛肉進口²⁶，卻遲遲不開放對加國牛肉進口之限制，加國倍受差別待遇，故主張南韓違反 SPS 協定第 2.3 條與第 5.5 條，認為南韓限制措施對與美國牛肉有相同風險評級的加國牛肉造成恣意或無理的歧視，並對國際貿易造成隱蔽性的限制，其同時也主張美加兩國牛肉為同類產品，但南韓卻只開放美國牛肉進口，違反 GATT 1994 第 1.1 條的最惠國待遇。針對此點，由於涉及南韓與加國雙方之談判內容，記載其過程之文件難以取得，本文未見南韓對加國該項指控有所反駁，在此情況下，南韓開放美國牛肉，卻仍禁止其同類產品——加國牛肉進口，的確給予美國牛肉較優惠之待遇，因此違反 SPS 協定第 2.3 條、第 5.5 條，及 GATT 1994 第 1.1 條。

「南韓對與加國牛肉為同類產品之南韓牛肉給予較優惠之待遇」

南韓亦於 2010 年 5 月被 OIE 列為「狂牛症風險已控制」國家²⁷，故加拿大主張其牛肉與南韓國內牛肉為同類產品，南韓禁止加國牛肉進口違反 SPS 協定第 2.3 條、第 8 條與附件 C 第 1 條第(a)項，及 GATT 1994 第 3.4 條的國民待遇。對此，同上段之理由，本文亦未見南韓對加國該項指控有所反駁，故在此情況下，南韓所採之限制措施係為偏袒本國相同產品，給予加國牛肉較國內牛肉為低的待遇，故違反上述加國所指控之條文。

「南韓對加國牛肉禁令造成數量限制」

加國主張南韓全面禁止其牛肉進口，違反 GATT 1994 第 11.1 條數量限制之規定，雖未見南韓對此做出任何回應，然本文認為，依據上述分析，南韓對加國牛肉禁令顯已違反 SPS 協定與 GATT 1994 之最惠國待遇及國民待遇，南韓應於適當期限內改正其措施，故本文在此比擬爭端解決小組採行訴訟經濟，認為不需審理加國主張南韓違反 GATT 1994 第 11.1 條之控訴。

結論

南韓與加拿大之牛肉貿易糾紛歷時八年，在今年初終於獲得解決。加拿大早

²⁴ Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 2.2.

²⁵ *South Korea and U.S. fail to agree on beef trade*, REUTERS, Oct. 12, 2007, at <http://www.reuters.com/article/2007/10/12/us-korea-usa-beef-idUSSEO27461620071012> (last visited Mar. 8, 2012).

²⁶ ICTSD, *South Korea Lifts Canadian Beef Ban*, *supra* note 1.

²⁷ OIE, RESOLUTION No. 18, *Recognition of The Bovine Spongiform Encephalopathy Risk Status of Members*, May. 25, 2010, at <http://www.oie.int/doc/ged/D7296.PDF>.

已被 OIE 評定為「狂牛症風險已控制」國家，其所產之牛肉除了特定風險物質，以及用機器從屠宰時牛齡 30 個月以上之頭顱和脊柱切割下來的牛肉，其餘都是可以出口的。反觀南韓之限制措施係為高於國際標準的規範，但卻缺乏科學證據支持，也未經客觀風險評估以及於合理期限內檢討該措施，故違反 SPS 協定第 2.2 條、第 3.1 條、第 3.3 條、第 5.1 條、第 5.6 條與第 5.7 條；另外南韓對美加兩國與韓加兩國同屬相等風險評級之牛肉採差別待遇，也違反 SPS 協定第 2.3 條、第 5.5 條、第 8 條、附件 C 第 1 條第(a)項、GATT 1994 之最惠國待遇及國民待遇。

南韓自知其措施有違以上條文，面對此貿易糾紛，被判決敗訴之機率極高，故於本案小組成立後始積極於加國溝通協商，歷經兩年的談判，雙方終於達成共識，南韓也於今年初開放加國牛肉進口。值得一提的是，依照 OIE 之標準，風險已控制國家所產之牛肉，除 SRM 與 MSM 外，不論屠宰時之牛齡大小，都是可以出口的，然南韓僅開放除 SRM、MSM 與 AMR 外之屠宰時牛齡 30 個月以下的加國牛肉進口，顯見其採取措施之保護水準仍高於國際標準，加國未來會否以全面符合國際標準為由，要求南韓進一步的開放加國牛肉進口，仍有待觀察。

