

試依 SPS 協定及臺美關於禽鳥進口檢疫之規定

看美印家禽案之可能發展

田起安

美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative, USTR) 於今 (2012) 年 3 月 6 日發布聲明, 針對印度於 2007 年美國維吉尼亞州爆發低病原性禽流感 (Low Pathogenic Avian Influenza, LPAI) 後其家畜進口法案 (the Indian Livestock Importation Act) 及農漁業部 (India's Department of Animal Husbandry, Dairying, and Fisheries, DAHD) 命令禁止美國農產品包含家禽、伏鳥、雛鳥、其未經處理之肉類產品、蛋及蛋類產品等與禽流感相關之產品進口, 美國認為上述法案及命令違反食品衛生檢驗暨動植物檢疫措施協定 (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 下稱 SPS 協定) 及 1994 年關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT 1994) 之相關規定¹, 並向世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 提請諮商² (下稱美印家禽案)。由美國及歐盟已連續五年在 SPS 委員會上對於印度禁止進口之命令提出質疑³, 並參照國會歲入歲出委員會 (the Ways and Means Committee) 提出針對存在非關稅貿易障礙之開發中國家適用普惠制 (Generalized System of Preferences, GSP) 之審查檢討⁴ 及歐巴馬成立跨部門貿易執法中心 (Interagency Trade Enforcement Center) 之議題⁵, 不難看出近期美國政府極力維護貿易利益之決心, 此次對於印度之諮商申請可能僅係美國後續積極排除非關稅貿易障礙之序曲。

此外, 美國貿易代表署於今年 3 月 27 日發布 2012 貿易障礙評估報告 (2012 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers)⁶, 其關於 SPS 協定之部

¹ U.S. Trade Representative Kirk Enforces Rights of U.S. Farmers Through New WTO Dispute Against India's Discriminatory Agricultural Trade Practices, USTR (March 6, 2012), <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2012>.

² Request for Consultations by the United States, *India – Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products from the United States*, WT/DS430/1 (March 8, 2012).

³ U.S. Requests WTO Consultations Over India's Restrictions On Poultry, INSIDE U.S. TRADE, March 8, 2012.

⁴ *Nunes To Seek New NTB Criteria For GSP; Bill Targets India, Brazil, Others*, INSIDE U.S. TRADE, March 23, 2012.

⁵ *Executive Order – Establishment of the Interagency Trade Enforcement Center*, WHITE HOUSE, February 28, 2012, <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions>.

⁶ *Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Report) of 2012 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, USTR (April 2, 2012), <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/reports-and-publications/2012/sanitary-and-phytosanitary-measures-sps-report>.

份亦針對 WTO 會員以保障人類、動物和植物安全之名義而實行歧視性貿易保護之措施提出指正，認為該些措施不僅侵害美國適法之貿易利益，更破壞消費者使用較佳產品之機會，並希冀與會員透過雙邊、區域性或多邊協商解除該等貿易限制。在此份報告中，美國貿易代表署除再度指摘印度禁止家禽進口之措施，另舉了數個過往成功促使會員移除不當管制之例子，其中包含透過協商使臺灣解除關於家禽及相關產品之進口限制；因此，藉由檢視我國對於美國禽鳥進口檢疫規定之沿革及現況，或可提供美印家禽案及相似案件除以訴訟方式解決外另一可能之走向。

本文以下首先介紹 WTO 會員於 SPS 協定下之基本權利與義務，並輔以本案美國於諮商申請書中所主張之要點作一對照，接著以此為基礎檢視我國關於美國禽鳥進口之檢疫規定是否符合 SPS 協定之相關義務，最後為一結論。

SPS 協定下之基本權利與義務

首先，SPS 協定肯認基於特定公益目的，會員有權採取動植物衛生檢疫措施。依據 SPS 協定第 2.1 條⁷，會員有權為保護人類、動物或植物的生命或健康需要，採行各種檢驗與防檢疫措施，惟該項措施仍需與 SPS 協定中其他規範一致。

其次，SPS 協定鼓勵會員採用國際標準、準則與建議，藉其調和會員間不同之檢疫措施並提供規範基礎：依據 SPS 附件 A 第 3 (b) 條⁸，世界衛生動物組織 (the World Organization for Animal Health，下稱 OIE) 制定之陸生動物健康法規 (Terrestrial Animals health code) 可作為會員在施行 SPS 措施可參照之相關國際標準、準則與建議。依據陸生動物健康法規禽流感章之規定，若成員國內無高病原性禽流感 (high pathogenic avian influenza free)，建議其於進口時依各品項之標準進行檢驗，如該法規第 10.4.8 條及第 10.4.11 條關於來自無高病原性禽流感之家禽雞鳥及種蛋之檢疫建議，檢疫機關應要求進口商提供下列經國際檢疫單位認證之證明書：第一、該些家禽或種蛋自始即飼養或來自於無高病原性禽流感之國家或區域；第二、該些家禽或種蛋係由經檢疫於集卵日前 21 日至集卵時無禽流感病徵之母群體所從出；第三、該些家禽或種蛋須由全新且適當消毒之容器作運送，若為種蛋其表面需作符合法第 6.4 章之清潔；第四、若該些家禽之母群體曾被接種疫苗以抵抗禽流感，上開事宜需符合陸生動物手冊 (Terrestrial Manual) 所載之條款，且其使用疫苗之性質與接種日期須附載於認證書中。又如同法第 10.4.19 條關於來自無禽流感或無高病原性禽流感地區之新鮮禽肉檢疫建議，檢

⁷ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art 2.1: “Members have the right to take sanitary and phytosanitary measures necessary for the protection of human, animal or plant life or health, provided that such measures are not inconsistent with the provisions of this Agreement.”

⁸ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Annex A, art 3(b): “For animal health and zoonoses, the standards, guidelines and recommendations developed under the auspices of the International Office of Epizootics....”

疫機關應要求進口商提供肉品來源雞隻下列經國際檢疫單位認證之證明書：第一、該些家禽從其孵化之始或至少自宰殺日前 21 日即飼養於無高病原性禽流感之國家或區域；第二、該些家禽係經被認可之屠宰場於無高病原性禽流感之國家或區域宰殺，且其宰殺前後皆須經符合法第 6.2 章之檢查而無發現任何禽流感之徵兆。據此，美國認為印度未參考陸生動物健康法規之建議而逕施以禁止進口之限制並未與 SPS 協定所認可之國際標準、準則與建議一致。

第三，會員在有科學根據或基於適當之風險評估下，得採用高於國際標準之措施：依據 SPS 協定第 5.1 條⁹、第 5.2 條¹⁰、第 2.2 條¹¹及第 3.3 條¹²，會員在執行 SPS 措施時須經適當風險評估，並考量現有科學證據，據其結果若會員認為某一動植物衛生檢疫措施之水準對該國為適當時，該會員得引用保護程度較國際標準、準則或建議為高之動植物衛生檢疫措施，惟本案美國及歐盟認定印度於去年提出之風險評估報告經為「科學上不具充分性的 (scientifically inadequate)」¹³，故在風險評估未存在適當科學證據之情形下，美國認為印度違反 SPS 協定第 5.1 條、第 5.2 條及第 2.2 條之相關規定。

第四，會員在不同情況下所採行之適當保護水準，應避免恣意或無理的區別，而導致歧視或對國際貿易造成隱藏性的限制，而依據 SPS 協定第 5.5 條¹⁴及第 2.3¹⁵條，此處之判斷準則有三：第一、會員於不同情況下採行不同程度之保護水

⁹ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art 5.1: “Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are based on an assessment, as appropriate to the circumstances, of the risks to human, animal or plant life or health, taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations.”

¹⁰ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art 5.2: “In the assessment of risks, Members shall take into account available scientific evidence; relevant processes and production methods; relevant inspection, sampling and testing methods; prevalence of specific diseases or pests; existence of pest- or disease-free areas; relevant ecological and environmental conditions; and quarantine or other treatment.”

¹¹ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art 2.2: “Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided for in paragraph 7 of Article 5.”

¹² Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art 3.3: “Members may introduce or maintain sanitary or phytosanitary measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than would be achieved by measures based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, if there is a scientific justification, or as a consequence of the level of sanitary or phytosanitary protection a Member determines to be appropriate in accordance with the relevant provisions of paragraphs 1 through 8 of Article 5....”

¹³ *U.S. Takes Aim At Indian Measures Restricting U.S. Poultry Products*, INSIDE U.S. TRADE, March 16, 2012.

¹⁴ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art 5.5: “With the objective of achieving consistency in the application of the concept of appropriate level of sanitary or phytosanitary protection against risks to human life or health, or to animal and plant life or health, each Member shall avoid arbitrary or unjustifiable distinctions in the levels it considers to be appropriate in different situations, if such distinctions result in discrimination or a disguised restriction on international trade....”

¹⁵ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art 2.3: “Members shall ensure that their sanitary and phytosanitary measures do not arbitrarily or unjustifiably discriminate between Members where identical or similar conditions prevail, including between their own territory

準；第二、此不同程度之保護水準係為恣意或無理由；第三、此恣意或無理由之差異造成歧視或隱藏性之貿易限制；因此，美國認為印度禁止進口美國之家禽產品相較於其他會員係存在不同程度之保護水準，而其措施目的與採行不同保護水準之理由間缺乏充分科學證據及合理風險評估之連結而存在恣意、無理由之區別，而此無理之實質上差異造成歧視性之貿易限制，進而違反 SPS 協定第 5.5 條及第 2.3 條。

第五，SPS 協定要求會員制定動植物衛生檢疫措施時需衡量各區域條件之差異性：依據 SPS 協定第 6.1 條¹⁶及第 6.2 條¹⁷，會員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，即應行劃分如害蟲或疫病之非疫區與低流行之疫區，不得以出口國之某一地區具有傳染病之流行為由而絕對將該國整個區域劃為疫區。是故本案美國認為印度並未區別高病原性禽流感與低病原性禽流感，僅因 2007 年維吉尼亞州爆發低病原性禽流感即禁止所有美國家禽相關農產品之進口，違反 SPS 協定第 6.1 條及第 6.2 條。

第六，會員需遵守透明化之義務：依據 SPS 協定第 7 條¹⁸、附件 B 之規定，要求會員必須公告所有動植物衛生檢疫規章，使其他會員得以熟悉，並且除在緊急之情形外，必須在公告相關規則後至該規則生效前，預留一段緩衝時間，使其他國家得以適應，使動植物衛生檢疫之措施不易成為限制貿易之工具¹⁹；據此，美國認為印度禁止進口之措施違反 SPS 協定第 7 條、附件 B 關於通告程序及緩衝時間之規定。

我國禽鳥進口檢疫條件之沿革及適法性

我國於 2002 年 1 月 1 日加入 WTO，前期至 2005 年為止家禽類之進口主要採關稅配額 (Trade Rate Quota, TRQ)，即設定一最低門檻為承諾配額，在配額內之進口量採取低關稅，稅率約為現行關稅之半，配額外之進口量則採取高關稅之方式以限制國外禽肉大量進口；而後家禽之進口主要採行開放進口之政策，惟其

and that of other Members. Sanitary and phytosanitary measures shall not be applied in a manner which would constitute a disguised restriction on international trade.”

¹⁶ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art 6.1: “Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are adapted to the sanitary or phytosanitary characteristics of the area – whether all of a country, part of a country, or all or parts of several countries – from which the product originated and to which the product is destined...”

¹⁷ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art 6.2: “Members shall, in particular, recognize the concepts of pest- or disease-free areas and areas of low pest or disease prevalence. Determination of such areas shall be based on factors such as geography, ecosystems, epidemiological surveillance, and the effectiveness of sanitary or phytosanitary controls.”

¹⁸ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art 7: “Members shall notify changes in their sanitary or phytosanitary measures and shall provide information on their sanitary or phytosanitary measures in accordance with the provisions of Annex B.”

¹⁹ 羅昌發，國際貿易法，頁 292 (2010 年)。

進口仍須符合相關產品輸入檢疫條件。依據動物傳染病防治條例第 33 條²⁰，行政院農委會動植物防檢局制定動物及動物產品輸入檢疫條件，並於 2005 年 12 月 16 日配合家禽開放進口修正附件 1-13 禽鳥類之檢疫條件及新增附件 1-14 雛禽鳥與種蛋之檢疫條件。2008 年後，美國政府致力於活禽市場、商業圈養、自給飼養、過境鳥群等方面禽流感之監督，並制定與 OIE 建議相符之高病原性禽流感管理控制系統²¹，且美國農業部食品安全檢驗局亦加強維護相關產品之食品安全²²；因此，經與美國政府進行協商後，我國爰增訂附件 1-16 自美國輸入禽鳥類之檢疫條件及附件 1-17 自美國輸入雛禽鳥與種蛋之檢疫條件。

就附件 1-16 及 1-17 之檢疫條件整體以觀，其係符合 SPS 協定之相關義務。首先，附件以州為單位區分疫病傳染程度符合 SPS 協定第 6 條針對區域性條件各別考量之要求²³；其次，附件規定之檢驗方法係依照陸生動物手冊所指定之方法²⁴，其消毒方法亦得依照陸生動物健康法規第 6.4 章之程序²⁵，符合 SPS 協定第 3 條鼓勵會員依據國際標準、準則與建議訂定檢疫條件之規定。最後，附件細部之規定雖與陸生動物健康法規不同，如將禽鳥類區分為陸禽類、水禽類及其他鳥類，惟其係依各禽類性質之差異訂定不同之檢驗項目，以避免僵化操作；又如附件要求輸入之禽鳥類²⁶及雛禽鳥、種蛋之來原種²⁷須未曾接種家禽流行性感疫苗，其與陸生動物健康法規採原則允許但須依陸生動物手冊條款之規定且須於證明書中揭露之義務不同²⁸，惟 SPS 協定允許會員採用高於國際標準之檢疫條件，且此檢疫條件亦係雙方諮商之結果，因此我國制定自美國輸入禽鳥類、雛禽鳥與種蛋之檢疫條件符合 SPS 協定之相關義務。

結論

美印家禽案已於今年 3 月 8 日進入爭端解決機構之諮商程序，惟本案或未來

²⁰ 動物傳染病防治條例，第 33 條：「為維護動物及人體健康之需要，中央主管機關得訂定檢疫之檢疫條件及公告外國動物傳染病之疫區與非疫區，以禁止或管理檢疫物之輸出入。」

²¹ USTR, *supra* note 6.

²² 「美國農業部食品安全檢驗局加強維護國家食品的供應」，美國家禽蛋品出口協會，美國家禽肉品月刊，第 200702 期，2007 年 2 月 16 日。

²³ 針對區域性條件各別考量，可參考自美國輸入禽鳥類之檢疫條件，第 1 條第 1 項：「產自美國經我國中央主管機關公告之高病原性家禽流行性感疫苗與新城病非疫區。」

²⁴ 可參考自美國輸入禽鳥類之檢疫條件，第 1 條第 6 項：「輸出隔離檢疫期間，經美國農業部認可指定實驗室（動物檢疫證明書上應載明實驗室名稱）檢測 H5 及 H7 亞型家禽流行性感疫苗抗體及病原體，檢測方法為世界動物衛生組織陸生動物疾病診斷與疫苗手冊所指定方法（動物檢疫證明書上應載明檢測方法與採樣日期），且檢測結果均為陰性」；美國輸入雛禽鳥與種蛋之檢疫條件，第 2 條第 6 項：「其來源種禽定期接受下列疫病檢測，世界動物衛生組織陸生動物疾病診斷與疫苗手冊所指定方法且檢測結果均為陰性。」

²⁵ 可參考自美國輸入雛禽鳥與種蛋之檢疫條件，第 1 條第 2 項：「產自經美國農業部認可獸醫師監督與定期檢查之種禽場與孵化場，且其衛生與疫病防疫措施符合世界動物衛生組織衛生法典第 6.4 章規範。」

²⁶ 可參考自美國輸入禽鳥類之檢疫條件，第 1 條第 4 項第 1 款。

²⁷ 可參考自美國輸入禽鳥類之檢疫條件，第 2 條第 5 項。

²⁸ 陸生動物健康法規，第 10.4.8 條。

相似案件之雙方當事國若能透過類似臺美間之協商方式，依據 SPS 協定及參考陸生動物健康法規禽流感章之建議共同訂定適宜之衛生檢疫標準，將可避免未來進入訴訟程序造成訴訟資源之耗累，並俾達成世界貿易組織希望會員彼此間透過協商、調和與互惠除去非關稅貿易障礙以促進全球自由化貿易之最終目標。

