

SPS 協定中科學原則與風險評估條文間的關係：以印度農產品進口案為中心

蘇郁珊

摘要

今(2015)年6月4日，印度農產品案之上訴機構報告出爐，其中對於 SPS 協定 (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) 第 2.2 條以及第 5.1 條、第 5.2 條間之推定關係，特別強調違反後者雖可被推定為違反前者，但此「推定」並非不可推翻；同時認定本案小組對此「推定」雖無法律解釋上之違誤，但由於適用條文時卻漏未斟酌印度之反證，故小組逕行認定印度違反第 2.2 條規定之裁決並無法被維持。除此之外上訴機構未續行審查小組是否違反 DSU 第 11 條之規定，也符合司法經濟原則。

今(2015)年6月4日，印度農產品案之上訴機構報告終於出爐。本案緣起於印度藉防堵禽流感 (Avian Influenza, AI) 之由，對美國家禽產品實施禁止進口措施；然而美國境內爆發的為低致病性禽流感 (Low Pathogenic Notifiable Avian Influenza, LPNAI)，而非國際標準所列之高致病性禽流感 (High Pathogenic Notifiable Avian Influenza, HPNAI)，故美國主張印度不區分致病性之高低，禁止其相關家禽產品進口的做法，違反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，以下簡稱 SPS 協定) 相關規定¹。小組則同意美國的看法²。

上訴機構報告基本上維持小組之見解，惟不認同小組僅依據印度未實施第 5.1 條、第 5.2 條之風險評估的事實，即逕行認定印度亦違反第 2.2 條³。由於上訴機構駁回小組判斷的這部分，對 SPS 協定第 5.1 條、5.2 條與第 2.2 條之關係有相當闡述，雖未有異於過往案例，但有更進一步澄清之功能，而值得介紹。

以下先介紹 SPS 協定第 2.2 條、以及第 5.1 與 5.2 條之規定，輔以過去案例之相關解析，以了解其彼此間之關係，也便於之後確認本案小組及上訴機構對上述條文之法律見解並非首創。接著說明本案小組以及上訴機構見解，以及上訴機構與小組見解差別之處；最後作一結論。

¹ Panel Report, *India—Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products*, ¶¶ 2.1-2.59, WT/DS430/R (Oct. 14, 2014).

² Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶¶ 7.272-7.275, 7.316-7.317, 7.332-7.334.

³ *Id.* ¶¶ 7.228, 7.331.

SPS 協定第 2.2 條與第 5.1 條、5.2 條間之關係

SPS 協定第 2.2 條規定會員之食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施 (Sanitary and Phytosanitary Measures, 以下簡稱 SPS 措施) 必須基於科學原則與充分科學證據。第 5.1 條以及第 5.2 條則規定 SPS 措施必須依據風險評估, 且該風險評估必須考量現有科學證據。

兩者雖皆要求依照「科學」證據, 然而前者係對採行之 SPS 措施的要求; 後者則是對風險評估之要求, 因此兩者仍是互為獨立之條款。尤其根據維也納條約法公約 (Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT) 第 31 條第 1 項善意解釋原則, 條約應作有效解釋, 更不可能將兩者視為重複規定, 否則形同架空其中一條之規範。

過往日本蘋果案 (Japan—Measures Affecting the Importation of Apples) 之小組見解亦支持這樣的見解。該案緣於日本以防堵火傷病 (fire blight bacterium)⁴ 為由, 禁止美國蘋果進口, 而使美國訴諸 WTO 爭端解決。小組雖已獲致日本並未有「充足科學證據」證明「成熟且未有症狀之蘋果」將會成為傳染火傷病之媒介, 故其措施違反 SPS 協定第 2.2 條的結論, 但並未逕行認定日本措施必也同時違反 SPS 協定第 5.1 條, 而是續行審查第 5.1 條要件, 最後以日本之風險評估係廣泛性針對易受感染的植物, 而非針對蘋果進行, 才認定日本違反第 5.1 條之風險評估要件⁵。由此可知, SPS 協定第 5.1 條、5.2 條與第 2.2 條間彼此互為獨立條款。

值得思考的是, 若系爭 SPS 措施符合第 2.2 條之科學原則與充分科學證據之要求, 殊難想像其風險評估會違反第 5.1 條、第 5.2 條之科學證據要件, 除非其係因為未進行風險評估而導致違反第 5.1 條。同樣地, 風險評估符合科學證據要求的 SPS 措施, 應也不致違反第 2.2 條規定所要求之科學原則與科學證。

相反的, SPS 措施若已違反第 2.2 條之科學原則與科學證據之要求, 則其風險評估恐亦難以符合第 5.1 條、第 5.2 條之科學證據要求。不過如上所述, 違反風險評估之原因若只是未實施風險評估, 則系爭 SPS 措施仍有可能不違反第 2.2 條規定, 只要措施之採行是基於科學原則即可。

也就是因為上述之邏輯關係, 過往上訴機構見解多認為此兩組條文間因為有「科學」證據之部分要件重疊, 故認為兩組條文通常應一起解釋。歐體—賀爾蒙案 (EC—Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)) 是最早提出此種看法之裁決, 該案上訴機構解釋由於第 2.2 條與第 5.1 條之部分要件有關,

⁴ 火傷病, 會寄生於植物上, 而受感染之植物會透過風力、雨水、昆蟲或鳥類散播病菌, 感染症狀取決於感染之部位。參考: Panel Report, *Japan—Measures Affecting the Importation of Apples*, ¶¶ 2.1-2.19, 8.5-8.7, 8.25, WT/DS245/R (July 15, 2003).

⁵ Panel Report, *Japan—Measures Affecting the Importation of Apples*, ¶¶ 8.271-8.280.

故兩組條文通常必須一起參酌解釋⁶。之後案例多同此見解，並進一步闡釋第 5.1 條規定較第 2.2 條更為具體，故違反第 5.1 條、第 5.2 條之規定得被推定為第 2.2 條規定之違反⁷。

本案小組以及上訴機構之見解

本案小組認為，印度未區分高致病性與低致病性禽流感的差別，全面性禁止來自通報禽流感地區的禽類產品進口，並不符合 SPS 協定第 3.1 條之國際標準⁸。此外，印度亦未進行風險評估，故違反第 5.1 條、第 5.2 條，並藉此推定(presume)系爭措施違反第 2.2 條⁹。

印度上訴時則主張，於第 2.2 條審查方面，小組漏未審理其提出之三項反證：1. 印度措施是基於國際標準，合乎科學原則並具備充分科學證據要件；2. 根據國際組織之標準應也可對低致病性禽流感區域產品暫時實施進口限制措施；3. 印度提出之科學文獻支持禁止低致病性禽流感地區產品進口之措施¹⁰。上訴機構雖認為小組有關「推定」之法律解釋並無違誤¹¹，但漏未審酌當事國所提出之抗辯推翻其推定之可能，因此於駁回小組有關第 2.2 條違反之判斷¹²。

由於小組漏未審查印度所提之科學證據，故印度上訴時亦主張小組違反爭端解決規則暨程序瞭解書 (Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes, DSU) 第 11 條之客觀審查原則；上訴機構則認為，其既已推翻小組有關印度違反第 2.2 條之認定，應無需再另行審查小組是否違反 DSU 第 11 條；且本案由於事實仍有爭議，故上訴機構也無法就系爭措施續行第 2.2 條之法律分析¹³。

值得一提的是上訴機構是否因未續行審理印度有關 DSU 第 11 條之上訴主

⁶ Appellate Body Report, *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, ¶ 180, WT/DS26/AB/R (Jan. 16, 1998).

⁷ E.g., Panel Report, *Australia—Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand*, ¶¶ 7.188-7.472, 7.511-7.779, WT/DS367/R (Aug. 9, 2010).

⁸ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶¶ 7.272-7.275.

⁹ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶¶ 7.228, 7.331-7.334.

¹⁰ 於第一個要件中，印度主張其提出書面詳細說明為何系爭措施符合國際標準，因此亦符合 SPS 協定第 5 條以及第 2 條之規定；第二個主張則認為既然國際標準—Terrestrial Code 第 10.4 條，允許進口國得自由對通報禽流感全面禁止進口，且會員國持續遵守 Terrestrial Code 之規定，表示國際標準下允許短暫對於包含在通報禽流感下之低致病性禽流感全面禁止進口（然此顯然出於誤解，上訴機構贊同小組於 SPS 協定第 3.2 條之判斷，Terrestrial Code 第 10.4 條僅表明進口國於採取 AI 措施時，至少應確認出口國是否所有領域內皆為通報禽流感或高致病性禽流感地區）；第三個則為其提出對於未經處理之低致病性禽流肌肉品與雞蛋可能之風險科學報告，應符合 SPS 協定第 2 條科學原則。Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶¶ 7.254-275, 7.324.

¹¹ 即於不影響第 5.1、5.2 條之要件、或減損 SPS 整體架構下，若當事國有提出抗辯，爭端解決機構仍須在第 2.2 條下具體判斷系爭措施與科學證據之合致性。Appellate Body Report, *India—Agricultural Products*, ¶¶ 5.24-5.27.

¹² *Id.* ¶¶ 5.35-5.40.

¹³ *Id.* ¶¶ 5.41-5.51.

張，而有違反同條「客觀審查原則」之規定？察美國羊毛襯衫案 (US—Wool Shirts and Blouses) 中檢視過往案例¹⁴，認為 DSU 第 11 條僅要求爭端解決機構審視其認為必要且得以解決爭端之條款，無須窮盡所有經控訴之 WTO 規範；且當爭端解決機構認定系爭措施已然構成 WTO 中某一條款之違反時，毋庸續行審查其他 WTO 條款，符合司法經濟概念¹⁵。故本案中，上訴機構既已認為印度違反 SPS 協定第 2.2 條，基於司法經濟原則，其未再另行審查是否構成 DSU 第 11 條之違反，並無違誤。

結論

本案上訴機構重申並確立 SPS 協定第 5.1 條、第 5.2 條與第 2.2 條之推定關係，認為兩者為分立之條文，儘管違反後者將被推定違反前者，然此並非意味該「推定」不具可推翻性，若當事國有舉出反證，爭端解決機構仍需具體審查之。本案小組對此「推定」雖無法律解釋上之違誤，但適用上卻漏未斟酌印度之反證，因此其判定印度違反第 2.2 條之見解無法被維持。基於司法經濟原則，上訴機構亦毋庸續行審查小組是否違反 DSU 第 11 條之規定。

¹⁴ See Panel Report, *Quantitative Restrictions Against Imports of Certain Products from Hong Kong*, ¶ 33, L/5511-30S/129 (July 1, 1983); Panel Report, *Brazil—Measures Affecting Desiccated Coconut*, ¶ 293, WT/DS22/R (Feb. 21, 1997).

¹⁵ Appellate Body, *United States—Measure Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses from India*, 18, WT/DS33/AB/R (Apr. 25, 1997).