

評析「俄羅斯—豬肉案」之上訴機構報告

楊筑羽 編譯

摘要

2014 年歐盟爆發非洲豬瘟，俄羅斯針對來自歐盟進口之活體豬、豬肉、及特定豬製品，實施特定四國禁令，禁止自疫情較為嚴重之愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛與波蘭進口前述產品，以及針對整個歐盟會員國發布另一項禁令。2016 年 8 月 19 日爭端解決小組報告公布後，當事雙方針對食品安全檢驗與動植物防疫檢疫協定第 6 條各項之小組解釋相繼上訴。今 (2017) 年 2 月 23 日上訴機構報告出爐，上訴機構駁回俄羅斯針對第 6.1 條與第 6.3 條之上訴主張，且認為小組審查條文之方式有誤，修改原小組之部分分析方法。另一方面，上訴機構肯認歐盟針對第 6.2 條之上訴主張，並認為小組審查過於粗率，未考慮疫區與非疫區的區別，因此推翻原小組判決。然而，由於上訴機構並無充足證據進行相關審查，因此無法依照歐盟請求，進行第 6.2 條之完整分析。

(取材自：Natalia Drozdiak & Emre Peker, *WTO Confirms Russian Ban on EU Pig Products Breaches Rules*, DOW JONES INSTITUTIONAL NEWS, Feb. 24, 2017)

2014 年歐盟爆發「非洲豬瘟 (African swine fever, 以下簡稱 ASF)」之疫情，俄羅斯針對歐盟整體與特定四國 (愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛與波蘭) 先後發布兩項禁令 (即整個歐盟禁令與特定四國禁令)¹，禁止來自上述地區進口之活體豬、豬肉、及特定豬製品。歐盟在 2014 年 6 月 27 日針對此二禁令向 WTO 要求成立爭端解決小組，認為俄羅斯之措施違反「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫協定 (The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measure, 以下簡稱 SPS 協定)」之義務。2016 年 8 月 19 日，在小組報告公布後，俄羅斯與歐盟分別針對小組就 SPS 協定第 6 條各項解釋進行上訴。今 (2017) 年 2 月 23 日上訴機構報告判決出爐，並針對爭端小組報告內容有若干修正。本文將以 SPS

¹ ASF 疫情爆發後兩禁令之內容：(1) 特定四國禁令係指俄羅斯依據其動植物衛生檢疫局之行政通知，暫時禁止進口來自立陶宛與波蘭豬隻及相關豬製品等，而俄羅斯針對愛沙尼亞及拉脫維亞僅就部分產品進行限制；(2) 整個歐盟禁令係指歐盟在 ASF 爆發後仍向俄羅斯出具含有特定用語之出口證明書，因此俄羅斯針對此證明書所述之產品實施進口禁令；關於本案小組報告之詳細介紹，請參考：劉穎蓁、楊筑羽，「俄羅斯禁止歐盟豬肉案——以 SPS 第 6 條為中心」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，121 期，頁 2，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no201/1.pdf> (最後瀏覽日：2017 年 3 月 31 日)。

協定第 6 條為討論主軸，先簡介本案背景與小組判決摘要，接著闡明上訴雙方之主張，再概述上訴機構本次主要裁判結果，最後做一小結。

壹、本案背景與小組判決之簡介

2014 年，為因應歐盟境內（與白俄羅斯邊境處）爆發具高度感染力之 ASF，俄羅斯遂以防疫為由，針對來自整個歐盟與特定四國之活體豬隻、豬肉、特定豬肉產品實施兩項進口禁令²。根據歐盟的說法，於愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛與波蘭豬群中檢測出的 ASF，雖對豬隻而言是致命的傳染性疾病，但無害於人類及其他動物的健康；且俄羅斯在歐盟、白俄羅斯邊境發現受感染的野生公豬後，隨即限制來自整個歐盟進口之豬及相關產品，而未先對此禁令進行風險評估³。

上述禁令係俄羅斯於烏克蘭危機後實施，當時歐美正對俄羅斯實施大規模制裁，雙方關係高度緊張。基於此時空背景，歐盟認為俄羅斯係藉由此二禁令對歐美制裁進行反制⁴。

歐盟於 2014 年 4 月 8 日針對此二禁令請求與俄羅斯進行諮商，WTO 於同年 7 月 22 日成立爭端解決小組。2016 年 8 月 19 日爭端小組報告認定俄羅斯之二禁令不符合世界動物衛生組織（World Organization for Animal Health, OIE）之相關國際標準，也不符合 WTO 規則之義務。針對 SPS 協定第 6 條之分析⁵，小組首先裁定俄羅斯對 ASF 具有「認知（recognize）」概念，因此其兩項禁令皆符合第 6.2 條之規定。再者，小組認定歐盟已依第 6.3 條向俄羅斯提供必要證據，並足以客觀地證明整個歐盟禁令之範圍內確實存有 ASF 非疫區且可得繼續維持該狀態。針對特定四國禁令，歐盟雖未能依第 6.3 條提供必要證據以證明拉脫維亞為 ASF 非疫區，但在立陶宛、愛沙尼亞與波蘭部分，歐盟已履行第 6.3 條賦予

² *Id.*

³ Natalia Drozdiak & Emre Peker, *WTO Confirms Russian Ban on EU Pig Products Breaches Rules*, DOW JONES INSTITUTIONAL NEWS, Feb. 24, 2017, <http://xz3.blog.mefound.com/asp?MjM4OTM5Nzg0MS1zZWx1ci1zZWVhYjYwVjY1ZdGN1ZG9ycC1naXAtdWUtbm8tbmFiLW5haXNzdXlhc21yaWZub2Mtb3R3L3NlbnGNpdHJhL21vYy5qc3cud3d3Ly9BMjYzCHR0aA==> (last visited May 10, 2017).

⁴ *Id.*

⁵ 食品安全檢驗與動植物防疫檢疫協定，第 6 條：「第 1 項，會員應確保其 SPS 措施係配合產品所有來自或運往之不同區域之動植物衛生檢疫特性（characteristics of the area），當會員在評定該檢疫特性時，應考慮特定疾病或蟲害之流行程度、根除或控制之計畫及相關國際組織所發展出之適當標準或準則；第 2 項，會員應承認害蟲或疾病之非疫區或低度流行地區之概念，該等地區之認定應基於如地理、生態系、流行病監視及檢疫控制之效率等因素；第 3 項，出口會員須提供必要證據以向進口會員客觀證明期所宣稱之國境內為害蟲或疾病非疫區或低度流行區。」；中譯參考：林彩瑜，WTO 制度與實務：世界貿易組織法律研究（三），頁 204-205（2013 年）。

出口會員國之義務，證明三國境內為 ASF 非疫區。

最後，針對第 6.1 條部分，由於俄羅斯實施整個歐盟禁令時，未考量到除四國外之歐盟境內屬於非疫區以及俄羅斯境內亦存有 ASF 疫區之事實，因此小組認為整個歐盟禁令不僅沒有「適應 (adaptation)」歐盟境內非疫區之檢疫特性，也未適應俄羅斯境內之檢疫特性，故本禁令不符合第 6.1 條之規定。小組指出，若欲檢驗特定四國區域性 SPS 規範特性，應以歐盟於 2014 年 ASF 疫病爆發後所提出之更新資訊進行審查為妥，因此，小組認定特定四國禁令沒有適應產品輸出國與輸往國之檢疫特性，故不符合第 6.1 條之規定。

貳、當事雙方之上訴主張

2016 年 8 月 19 日爭端小組報告公布後，俄羅斯不服小組針對 SPS 協定第 6.3 與 6.1 條之裁決，並於 2016 年 9 月 23 日提起上訴。隨後，歐盟亦針對第 6.2 條部分之解釋於 9 月 28 日提起交叉上訴⁶。以下分別論述雙方主張。

首先，俄羅斯認為爭端小組於審查第 6.3 條時做出錯誤解釋，並主張：一、小組應考量進口會員實施 SPS 措施時所依據的科學上及技術上證據；二、第 6.3 條給予進口會員一段「合理期間 (reasonable period of time)」，以評估及證實出口會員依該條規定所提交之證據⁷。

此外，俄羅斯亦不服小組報告中：「縱使出口會員未依第 6.3 條提供必要證據，進口會員仍可能違反第 6.1 條之義務」之解釋。俄羅斯主張進口會員須以出口會員遵守第 6.3 條之義務為前提，才能繼續審查其措施是否符合第 6.1 條之規定。本案中，歐盟無法提出證據證明拉脫維亞為 ASF 非疫區，故俄羅斯認為小組認定其特定四國禁令有違第 6.1 條之解釋實屬不當，並請求上訴機構駁回針對拉脫維亞境內禁令之小組判決。

另一方面，歐盟要求上訴機構撤銷小組針對第 6.2 條之裁決。歐盟認為本案例中俄羅斯未認知到 ASF 非疫區及低度流行區之概念，故仍針對整個歐盟與特定四國實施不同禁令，因此俄羅斯之措施不符合本條「認知」之要件。歐盟進一步

⁶ WTO News, *DS475: Russian Federation – Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union*, Mar. 21, 2017, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds475_e.htm#collapseB (last visited Mar. 31, 2017).

⁷ Appellate Body Report, *Russia – Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union*, ¶ 5.45, WT/DS475/AB/R (adopted Feb. 23, 2017) [hereinafter *Russia – pigs (EU)*].

請求上訴機構完成第 6.2 條之完整法律分析，以認定系爭措施不符該條規範所要求之「認知」義務，即未認知到 ASF 非疫區或低度流行疫區之概念⁸。

參、上訴機構裁決之概述

本案上訴機構於今 (2017) 年 2 月 23 日公布判決結果，本文以下將聚焦於 SPS 協定第 6 條之相關分析。首先，上訴機構強調 SPS 協定第 6 條下各項之緊密關係，並援引 2015 年「印度—農產品 (India—Agricultural Products) 案」，認為第 6.1 條前段係為該條之主要義務⁹。第 6.1 條要求各會員國必須確認其 SPS 措施需同時適應產品來源地與產品銷售地之檢疫特性。上述機構表示第 6 條之其他項規定係在闡述此義務的其他面向，並提出進口會員與出口會員各自應盡之義務。

上訴機構重申進口會員須確保其 SPS 措施適應產品來源地之地區的檢疫特性，本義務是項持續性義務，在實施當時及嗣後均需遵守此義務。換言之，於採用 SPS 措施之當下及該 SPS 措施適用期間，會員均要確認其措施適應 SPS 特性。當相關地區之檢疫特性隨時間改變，SPS 措施亦須進行調整。第 6.1 條之主要義務則能夠透過第 6.2 條要求會員國認知非疫區及低度流行疫區等進一步地被闡明。

在說明 SPS 協定第 6 條之主要義務後，上訴機構開始審查俄羅斯之上訴主張。為處理俄羅斯針對第 6.3 與 6.1 條之質疑，上訴機構首先釐清第 6.3 條之義務，再分析第 6.3 與 6.1 條之關聯。

一、第 6.3 條義務的釐清

上訴機構指出第 6.3 條適用之情況為：「出口會員主張其國境內為害蟲或疾病非疫區或低度流行區」，強調出口會員被期待提供證據具體說明害蟲或疾病疫情與相關地區之現況，而非僅憑普通資訊或毫無根據之論點告知進口國。就第 6.3 條規定以「必要證據 (necessary evidence)」客觀證明 (出口會員國境內) 存在低度流行區或非疫區，上訴機構強調該「必要」是指出口會員提出之證據，其性質、數量與質量足以使進口會員客觀地判斷特定區域內害蟲或疾病狀況。

上訴機構認為本案小組雖未能更加清楚地說明第 6.3 條之義務，但其針對本

⁸ *Id.* ¶ 5.109.

⁹ Panel Report, *India—Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products*, WT/DS430/R (adopted June 19, 2015).

條進口會員需考量出口會員所提供的證據之見解並非錯誤。上訴機構並總結，為達到第 6 條規定適應 SPS 特性，進口國必須評估關於出口會員境內疫區/非疫區或低度流行疫區之所有相關證據。

儘管本案小組對第 6.3 條之審查限縮於評估出口會員所提供之證據在性質、數量、品質上是否足量，並使進口會員最終得以判斷出口會員境內特定區域內非疫區或低度流行區之情形，上訴機構仍同意小組之結論。上訴機構認為歐盟已向俄羅斯提供必要證據使其得客觀地判斷歐盟境內之疫區與非疫區，並據此駁回俄羅斯認為小組錯誤詮釋第 6.3 條之第一個主張。

針對俄羅斯針對第 6.3 條上訴理由之第二部分：「是否給予進口會員一段合理期間以評估及證實歐盟所提供之證據」，上訴機構表示進口會員為了評估特定區域之 SPS 特性及確定該區之害蟲或疫病狀態，難以在短時間內完成，而是需要一定的期間。換言之，進口會員國內之監管程序，要實施具適應特定地區檢疫特性之 SPS 措施，同樣需要經過一段特定期間。

另一方面，上訴機構指出進口會員評估證據所花費的「期間」，並非進口會員得自由裁量 (unfettered discretion) 的。據此，上訴機構指出 SPS 協定附件 C 第 1 條第 (a) 項規定：「關於查核並確保履行檢驗或防檢疫措施的任何程序，各會員應保證該等程序執行與完成不能以不當延遲 (without undue delay)¹⁰」，此句說明有助於上訴機構釐清進口會員依第 6.1 條與第 6.2 條規定於享有的評估期間之適當性。

基於「不當延遲 (undue delay)」之概念，上訴機構認為適當期間須依個案評估，並參酌程序之性質和複雜性等因素，決定該程序執行與完成之適當期間¹¹。上訴機構認為進口會員所需的「一段合理之評估期間」，係屬於第 6.1 條後段與第 6.2 條之義務，其最終目的是要符合第 6.1 條前段規定——採取「適應」地區檢疫特性之相關 SPS 措施。因此，進口會員主管機關所需之「合理之評估期間」是涵蓋於第 6.1 與 6.2 條下之義務，而無涉於第 6.3 條規範下出口會員之義務。

上訴機構並指出，小組之判決並未要求俄羅斯須在歐盟依第 6.3 條提供必要證據後，「立即」進行評估審查以履行其第 6.1 條與第 6.2 條之義務¹²。換言之，

¹⁰ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures [SPS Agreement], annex c, art. 1(a), (providing that: “1. Members shall ensure, with respect to any procedure to check and ensure the fulfillment of sanitary or phytosanitary measures, that: (a) such procedures are undertaken and completed without undue delay and in no less favourable manner for imported products than for like domestic products”).

¹¹ Russia – pigs (EU), *supra* note 7, ¶¶ 5.80-5.81.

¹² Russia – pigs (EU), *supra* note 7, ¶¶ 5.82-5.85.

從報告中可推知小組已容許俄羅斯得於「一段合理期間內」履行義務，故上訴機構不同意俄羅斯之針對 6.3 條之第二項上訴主張。

二、第 6.1 與 6.3 條之關聯性

上訴機構進一步說明第 6.3 條與第 6.1 條之關聯，並認為俄羅斯主張此兩法條間具有相互關係之論點無理由，駁回俄羅斯之上訴。上訴機構援引「印度—農產品案」時，首先指出出口會員是否符合第 6.3 條，將會影響進口會員依第 6.1 條評估出口國境內 SPS 特性及採取相應措施的能力。因出口會員通常最適合搜集與提供其領域內害蟲或疾病流程度之資料，在缺乏出口國合作的情況下，進口會員在確認出口會員國境內是否為「非疫區/疫區」，與所施措施是否適應檢疫特性之能力可能會受到減損。

然而，「印度—農產品案」的上訴機構駁回該案印度所提出之抗辯：「針對進口會員違反第 6.1 條與否，必先取決於第 6.3 條。」。該案小組認為，在某特定情形下，無論出口會員國符合第 6.3 條之義務與否，進口會員均能被要求其措施適應區域化的 SPS 特性。此特定情形包含，出口會員之監管制度中未具備「認知 (recognition)」害蟲與疾病非疫區的觀念者¹³，所以出口國未符合第 6.3 條，進口會員仍有第 6.1 條的適用。

基於上述理由，本案上訴機構認為小組在得到出口會員第 6.3 條義務與進口會員 6.1 條的義務關係之結論前，應基於所有相關情形做出審慎的個案衡量¹⁴。本案小組在審查第 6.3 條時，發現歐盟已提供必要證據，並足使俄羅斯客觀地判斷，在任何時間點上，拉脫維亞境內有「部分地區」屬於 ASF 非疫區，但歐盟無法證明此等地區「得繼續維持為非疫區」。因此，上訴機構認為進口會員恐因出口會員未依第 6.3 條之義務提供必要之證據而使其措施違反第 6.1 條，並產生相關爭議¹⁵。

上訴機構援引「印度—農產品案」，認為特定狀況下，出口國不遵守第 6.3 條義務之後果確實會造成進口國措施無法符合第 6.1 條。然而，本案小組在發現歐盟未善盡第 6.3 條義務後，卻未分析本案事實是否落入前述之特定狀況，反而逕自認定本案俄羅斯仍須符合第 6.1 條之規範，其分析方法過於草率而有所違誤。

¹³ Brendan McGivern, *WTO Appellate Body Report: Russia – Pigs (EU)*, WHITE & CASE, <https://www.whitecase.com/publications/alert/wto-appellate-body-report-russia-pigs-eu> (last visited May 10, 2017).

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Russia – pigs (EU)*, *supra* note 7, ¶ 5.100.

不過，上訴機構在仔細衡量本案事實與證據後，仍維持小組結論，認為歐盟雖未提供第 6.3 條之足夠證據證明拉脫維亞非疫區得維持其疫情狀況，但俄羅斯仍得採取符合第 6.1 條之檢疫措施¹⁶。

上訴機構回顧小組判決後，發現俄羅斯並未就整個歐盟禁令或特定四國禁令進行風險評估，且針對拉脫維亞境內為 ASF 非疫區之「地區」，俄羅斯主管機關亦未進行相關科學性評估或提出技術性證據。因此，上訴機構無法判斷特定四國禁令在該地區內是否適應其檢疫特性。此外，上訴機構也提到小組判定俄羅斯違反第 6.1 條之另一理由，是小組發現俄羅斯境內亦有 ASF 疫區存在，使其所實施之兩禁令亦無法適應其境內之檢疫特性（即產品輸往地地區之檢疫特性）。有鑑於此，上訴機構認為小組已充分進行法律分析，且附理由指出特定四國禁令在拉脫維亞境內不符合第 6.1 條之規範¹⁷。

基於上述理由，上訴機構首先修改了小組的分析模式，並認為歐盟所提出之證據並無法充分顯示俄羅斯措施違反第 6.1 條規範。然而，基於小組所提供之事實判斷，俄羅斯措施確實未適應區域檢疫特性。因此，上訴機構仍維持小組判決，認為系爭措施違反第 6.1 條¹⁸。

三、關於第 6.2 條之分析

小組判決認定俄羅斯已立法定義 ASF 之非疫區或低度流行區，可知其對 ASF 具有認知的概念，故於判決中認定整個歐盟禁令符合第 6.2 條規定。對此，歐盟提出上訴，且取得部分勝訴¹⁹。

上訴機構認為第 6.2 條之義務並非要求進口會員針對「疫區/非疫區或低度流行區」之抽象概念進行認定；而是各會員國在實際認定「疫區/非疫區或低度流行區」時有義務提出其所參考之操作性準則。上訴機構指出，進口會員必須提供出口會員足夠的機會，使其參照前述準則以證明其境為「非疫區或低度流行區」。此外，上述義務可透過個別或聯合的方式實現，如：監管框架下之規定、系爭檢疫措施與認知非疫區或低度流行區之慣例，上述這些要件均可視為會員是否遵守第 6.2 條之判斷要件²⁰。

¹⁶ Russia – pigs (EU), *supra* note 7, ¶¶ 5.101-5.103.

¹⁷ Russia – pigs (EU), *supra* note 7, ¶¶ 5.104-5.106.

¹⁸ Russia – pigs (EU), *supra* note 7, ¶ 5.108.

¹⁹ Brendan McGivern, *supra* note 13.

²⁰ Brendan McGivern, *supra* note 13.

上訴機構反駁小組認定俄羅斯有認知 ASF 疫區/非疫區之概念，且二禁令沒有違反第 6.2 條進口國義務，因小組在審查本條時，未考量該條文對認知非疫區概念所例示的評估依據²¹。雖然上訴機構推翻了小組判決，但由於欠缺足夠的資訊進行完整的分析，使上述機構無法確認俄羅斯對 ASF 疫區/非疫區是否具認知概念²²。

肆、小結

本案當事雙方不服原爭端解決小組之判決，分別針對 SPS 協定第 6 條各項之小組意見提起上訴。歷經半年的訴訟程序後，上訴機構報告於今 (2017) 年 2 月公布。首先，針對第 6.3 條出口會員歐盟「必要」證據之提供，雖俄羅斯認為就特定四國禁令歐盟未能提出拉脫維亞地區屬於非疫區之證據，然上訴機構認為小組雖僅審查歐盟提供之證據，仍得客觀證明特定四國境內確實且可維持非疫區，因此維持原判決結果。其次，本案判決結果更加鞏固第 6.3 條與第 6.1 條兩項義務間獨立之關係。然上訴機構認為小組針對第 6.1 條之審查方式錯誤，但經綜合考量後，上訴機構仍維持特定四國禁令不符合第 6.1 條規定裁判。最後，針對第 6.2 條上訴機構認為小組並未以完善資料審查俄羅斯是否具有「認知」之概念，故推翻小組判決。

²¹ Russia – pigs (EU), *supra* note 7, ¶ 5.137.

²² Brendan McGivern, *supra* note 13.