

美控日火傷病檢疫措施 影響其蘋果出口案



經濟部經貿談判代表辦公室

徐麗嵐

2008.4.24

報告大綱

- 案例背景
- 爭端措施
- 爭議點及爭端解決小組之裁決
- 我國對火傷病之管制現況

案例簡介- DS245

- 事件：日本為保護其國內蘋果免受火傷病菌感染而採取的檢疫檢驗措施，引發爭議。
- 原告：美國。
- 被告：日本。
- 第三國：澳洲、巴西、歐盟、紐西蘭及我國。

爭端及裁決發展時程

- 美國要求諮商：March 1, 2002
- 美國要求成立審議小組：May 7, 2002
- 審議小組成立：June 3, 2002
- 審議小組裁決報告分送會員：July 15, 2003
- 日本提起上訴：August 28, 2003
- 上訴機構提出裁決報告：November 26, 2003
- 美日雙方達成和解：September 2, 2005

背景說明－ 火傷病 (Fire blight) – (1)



- 由火傷病菌 (*Erwinia amylovora*) 引起
- 會感染許多宿主植物 (host plant)，包括蘋果樹
- 病症：花朵乾枯掉落，幼芽及嫩枝焦黑，葉子捲曲，染病植株有似被火燒過後乾枯的病徵，嚴重發病果園常見整片乾枯的殘株。
- 感染：
 - 果實感染火傷症會滲出菌體分泌物或形成接種體，菌體會藉由風、雨水或是昆蟲、鳥類傳染至其他果樹。
 - 未成熟的果實會經由表皮破損或由已感染的枝桠受到感染。

背景說明－ 火傷病 (Fire blight) – (2)

□ 火傷病菌

- 內生菌 (endophytic) : 菌體存在於果樹或果實內
- 外生菌 (epiphytic) : 菌體存在果樹或果實表面

□ 火傷病存在於北美，並傳播到北歐、西歐及地中海地區。拉丁美洲及大部分的非、亞洲地區則無此植物疫病。

□ 紐西蘭於1919年發現火傷病。

澳洲於1997年在 Adelaide 及 Melbourne Botanical Gardens 發現火傷病，但經實行根除措施，未再發生此疫病。

日本限制美國蘋果進口措施

- ❑ 植物保護法 (Plant Protection Law), 1950.
- ❑ 植物保護法施行細則 (Plant Protection Enforcement Regulation), 1950
- ❑ 農林水產省第354號通知 (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries ((MAFF)) **Notification**), 1997
- ❑ Detailed Rules for Plant Quarantine Enforcement Regulation Concerning Fresh Fruit of Apple Produced in the United States of America (**Detailed Rules**), 1997

美國蘋果可輸入日本之條件

1. 蘋果需來自於經美國農業部認可之無火傷病感染果園，一旦果園檢出火傷病，即自出口名單上除名。
(實際上，僅有 Oregon 及 Washington 通過認可)
2. 出口果園必須沒有任何果樹感染火傷病。
3. 無火傷病感染之果園四周必須有直徑 500 公尺之無火傷病緩衝區 (buffer zone)。緩衝區若發生火傷病，則此果園自出口名單上除名。
4. 果園及其緩衝區必須每年至少檢查 3 次，於開花及結果期間由美方檢查，收成時由日方偕同美方檢查。強烈暴風雨過後亦應再行檢查。

美國蘋果可輸入日本之條件 (續)

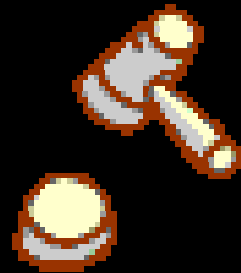
5. 收成後的蘋果必須浸泡於次氯酸鈉溶液 (100 ppm) 中至少1分鐘。
6. 盛裝果實之收成容器必須以氯氣消毒。
7. 包裝設施內部必須以氯氣消毒。
8. 預定銷往日本之果實必須與後來收成之果實分開
9. 美國植物保護政府需簽署「果實無任何包括火傷病在內之病蟲害」及「已經過消毒」等相關證明文件及聲明。
10. 日本政府需確認美國政府已確實完成上述認證及消毒措施，並檢查其消毒及包裝設備。

美國控日本相關措施違反 SPS 之理由

- ❑ 日本相關措施缺乏充分的科學證據支持，不符合 SPS 協定第**2.2**條之規定。
- ❑ 日本相關措施未基於對植物健康及生命進行風險評估，違反 SPS 協定第**5.1**條所規定的義務。
- ❑ 日本所為之風險評估未考量現有的科學證據、經濟及環境因素，違反 SPS 協定第**5.2**條之規定。
- ❑ 日本之相關措施未確認達到檢疫保護效果所造成的貿易限制，違反 SPS 協定第**5.6**條之規定。
- ❑ 日本並未通知有關更改火傷病措施的相關法規，違反 SPS 協定第**7**條有關透明化之義務。

SPS : Sanitary and Phytosanitary Measures
食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施

爭議點及爭端解決小組之裁決



食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定第2.2條 (SPS 2.2)

□ 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需要程度為限，且應基於科學原理，若無充分的科學證據即不應維持該措施，惟依第五條第七項之規定者不在此限。

→ 此條文旨在要求會員採行 SPS 措施必須有充分的科學證據作為支持，否則即應立即停止採行該等措施。

爭端小組判決 - SPS 2.2

- 美國：無任何科學證據顯示，其輸往日本的成熟且無病癥的蘋果，會成為傳染火傷病之途徑
- 日本：人為或技術的問題皆可能導致輸入已感染的蘋果
- 小組：考量成熟且無病癥的蘋果之致病風險

1. infestation/infection

專家小組：無證據顯示“成熟且無病癥”的蘋果藏有內生菌。研究文獻亦支持此論點。

→ 成熟的蘋果不太可能感染火傷病菌而無任何症狀。

2. 輸入美國蘋果造成火傷病進入日本並傳播之風險？

(1) 外生菌經由搬動、儲存及運輸等商業過程後之存活性？

(2) 傳播媒介 (vector) 將外生菌傳播至日本果樹？

經由商業經銷過程造成傳染的風險可被忽略

(因為外生菌菌數輾轉降低，不會導致感染)

→ 無充分科學證據顯示蘋果會成為傳染火傷病菌的途徑。

爭端小組判決- SPS 2.2

3. 檢視日本火傷病檢疫相關措施:

(1) 500公尺緩衝區不得檢出火傷病果實

(2) 出口果園每年檢查 3 次

→ 不具充分的科學證據支持

□ 小組判決：

日本針對可評估之風險的檢疫措施明顯不適當，且無充分的科學證據支持，“暫時”判定違反 SPS 第 2.2 條之規定。

□ 上訴機構：維持小組的原判。

食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定第 5.7 條 (SPS 5.7)

- 如相關的科學證據不充分時，會員可依現有有關資訊，包括相關國際組織及其他會員的檢驗或防疫檢疫措施資訊，暫時採行某些檢驗或防疫檢疫措施。惟在此情況下，會員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疫檢疫措施。
- 此條文允許會員在尚未得到充分科學證據時，得以採行暫時性措施，惟此措施必須在合理期限內檢討，以免造成長期性貿易障礙之實。

爭端小組判決- SPS 5.7

□ 日本：

1. 依據 SPS 協定第5.7條之規定，日本政府有權採行暫時性措施。
2. 小組及專家對於火傷病菌傳播之觀點，證據不充足。

□ 小組：

1. 適用SPS 5.7須有4個要件成立，其中「相關的科學證據不充分」之要件，因本案已有足夠的資訊及科學證據，故本案不適用。
2. 科學專家已提供足夠科學證據。

□ 小組判決：日本火傷病檢疫措施不屬於暫時性措施，因此本案不適用SPS第5.7條之規定，亦即違反SPS第2.2條之規定。

□ 上訴機構：維持小組的原判。

食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定第 5.1 條 (SPS 5.1)

- 會員應保證其檢驗或防檢疫措施，係在適合狀況下依據對人類、動物或植物生命或健康的風險所做評估而制定，並將相關國際組織所研訂的風險評估技術納入考量。
- 此條文要求會員在採行檢驗或檢疫措施之前，必須經過適當的風險評估程序，以證明其採行之措施具必要性。

爭端小組判決- SPS 5.1

- 火傷病檢疫措施是否依據適當的風險評估？
- 美國：認為日本採行火傷病檢疫措施缺乏風險評估的基礎，違反 SPS 協定第5.1 條規範之義務。
- 日本：已於 1996 及 1999 分別完成包括火傷病之有害生物風險分析 (Pest Risk Analysis, PRA)

[1999 PRA 係針對自美國輸入蘋果引起火傷病之風險評估]

爭端小組判決- SPS 5.1

- 小組：援引「澳洲限制進口加拿大新鮮及冷凍鮭魚案」中的法律解釋：
 1. 辨別欲防範之疫病蟲害種類，以及伴隨該等疫病蟲害之入侵、立足或傳播而來對生態與經濟層面造成的潛在影響。(○)
 2. 評估該等疫病蟲害入侵、立足或傳播之可能性。
(X：1999PRA未評估進口蘋果造成該等可能性)
 3. 依可能採行之 SPS 措施，重新評估該等疫病蟲害入侵、立足或傳播之可能性。(X)
- 小組判決：日本1999 PRA 不符合 SPS 第 5.1 條及附錄 A 第4段之風險評估要件，其火傷病檢疫措施亦非基於風險評估，**判決日本違反 SPS 協定第 5.1 條之規範。**
- 上訴機構：維持小組的原判。

爭端小組判決- SPS 5.6

□ 在不影響第三條第二項規定之前提下，會員於制定或維持達成適當保護水準的檢驗或防檢疫措施時，應在考量技術與經濟可行性下，保證該等措施對貿易的限制以不超過達成適當的檢驗或防檢疫保護水準為限。

→ 若是有另一措施不僅具有技術與經濟可行性，同時可達到會員所期望之適當保護水準，且此措施之貿易限制效果小於原有措施，則會員應該改採此貿易限制效果較小之措施。

爭端小組判決- SPS 5.6

- 美國：日本採行火傷病檢疫措施造成貿易之限制效果，已超過適當的檢疫保護水準，不符合 SPS 協定第 5.6 條之規定。
- 小組：日本顯然已違反 SPS 協定第 2.2 條之規定，且依法不得再繼續實行此措施，因此小組決定行使司法經濟 (judicial economy)，不針對此項控訴作出判決。

爭端小組判決- SPS 7及附件B

- 會員應依附件B 之規定就其檢驗或防檢疫措施的相關變更提出通知，並應提供有關檢驗或防檢疫措施之資訊。
- 此條文要求會員必須將其檢疫措施之運作透明化，使出口國得以清楚知道進口國之規定，俾利國際貿易之進行。

爭端小組判決- SPS 7 及附件 B

- 美國：日本自 1995 年起對於火傷病檢疫措施之修改，尤其是 1997 年 MAFF 第 354 號通知中，對於火傷病之限制及加強規定未基於國際標準等，皆未通知 WTO 各會員國，違反 SPS 協定第 7 條有關法規透明化的義務。
- 小組：美國並未明確指出新舊規定之差異，且此措施之改變未對其他會員造成顯著之貿易影響，因此日本無需通知此措施之改變。
- 小組判決：美國對於日本違反第 7 條及附件 B 所提之表面證據不成立。

判決結果

- 經 WTO 爭端解決小組及上訴機構一致認為，日本對於美國蘋果所實施之火傷病檢疫措施，不適用 SPS 協定第 5.7 條(暫時性措施)，並違反第 2.2 條(充分科學證據)及第 5.1 條(以風險評估為基礎)之規定。

後續發展

□ 爭端解決機構於 2003.12.10 採認小組與上訴機構之報告。美國與日本雙方於 2005.9.2 就本案達成和解。

1. 修定MAFF第354號通知及Detailed Rules 之內容 (2005.8.25)，刪除下列各點：

- (1) 指定可輸出之果園及對其之檢驗
- (2) 緩衝區之建立及對其之檢驗
- (3) 果實表皮消毒
- (4) 包裝設備以氯氣消毒
- (5) 表皮消毒之認證及確認

2. 維持之檢疫措施

- (1) 出口檢驗
- (2) 特定情況下果實成熟度測試
- (3) 出口蘋果不含火傷病菌之認證證明

我國對於美國蘋果之輸入檢疫措施

- 自美國輸入蘋果鮮果實時，除不得附帶土壤外，應檢附美國政府植物檢疫機關核發之植物檢疫證明書，加註包裝場名稱及其位置(州別及市別)，並證明在輸出前經檢疫未罹染蘋果蠹蛾、蘋果果實蠅、李象鼻蟲及西方花薊馬或在輸出前經適當檢疫處理；另應加註未罹染火傷病 (*Erwinia amylovora*)，否則銷燬或退運。蘋果鮮果實之包裝容器上應確實標示包裝場名稱(應與檢疫證明書之註明方式一致)，並應符合「美國蘋果輸臺系統運作工作計畫」相關規定。
- 蘋果鮮果實輸入時，若未檢附美國政府植物檢疫機關核發之植物檢疫證明書或未依上述規定加註者，應辦理退運或銷燬。

(農委會動植物防疫檢疫局)

我國對火傷病之檢疫條件

	風險評估措施	植物名稱及其部位	主要疫區國家	檢疫條件
火傷病	有條件輸入	蘋果、梨、李等鮮果實	中國大陸、韓國、紐西蘭、越南、荷蘭、法國、英國、德國、義大利、加拿大、美國、墨西哥	應檢附輸出國植物檢疫機構簽發之植物檢疫證明書，加註經檢疫未染火傷病。

(農委會動植物防疫檢疫局)



Thank you for your attention