

澳洲蘋果案紐西蘭原告訴狀摘要 (WT/DS 367)

Australia — Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand

by OTN, Jul. 2, 2008

壹、概述

澳洲自 1921 年起即禁止紐西蘭蘋果進口，迄今已超過 85 年。自 1986 年起，紐西蘭開始請求澳洲開放進口蘋果，並於 1989 年、1995 年及 1999 年陸續提起開放蘋果進口之請求。起初，澳洲斷然拒絕紐西蘭之請求，隨後澳洲雖授予進口許可，然卻受限於種種條件，致使紐西蘭蘋果仍無法進口至澳洲。經過 20 年來的努力，紐西蘭決定透過 WTO 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, SPS Agreement)，要求澳洲履行條約義務，開放紐西蘭之蘋果進口。

貳、程序背景

紐西蘭於 2007 年 8 月 31 日依照 WTO 爭端解決規則與程序瞭解書 (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU) 第 4 條之規定，要求與澳洲進行諮商。紐、澳雙方於 2007 年 10 月 4 日在瑞士日內瓦展開諮商，同時美國與歐盟加入成為第三國。然紐澳雙方諮商失敗，紐西蘭遂於 2007 年 12 月 6 日依據 DSU 第 6.1 條請求成立小組，小組於 2008 年 1 月 21 日宣告成立，並於同年 3 月 12 日小組成員組成。本案之第三國除我國外，尚包括智

利、歐盟、日本、巴基斯坦及美國。

本案紐西蘭於 2008 年 6 月 18 日提出原告訴狀，被告國澳洲預計於 7 月 16 日提出答辯狀，第三國則應於 7 月 25 日提出第三國意見書。當事國第一次實質會議預計於 9 月 2 至 3 日舉行，第三國會議則於 9 月 3 日舉行。

參、指控摘要

紐西蘭於本案中列出澳洲 17 項檢驗及防疫檢疫措施，分別適用於火傷病（fire blight）、潰瘍病（European canker）與蘋果癭蠅（apple leaf-curling midge, ALCM），或一體適用於上述三項疾病。紐西蘭並援引 SPS 協定第 2.2 條、第 2.3 條、第 5.1 條、第 5.2 條、第 5.6 條、第 8 條、附件 A 第 4 項及附件 C 第 1 項(a)款，指摘澳洲違反其 SPS 協定下之義務。

一、 澳洲措施違反 SPS 協定第 2.2 條

依 SPS 協定第 2.2 條規定：「會員應保證任一檢驗或防疫檢疫措施之實施，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 5 條第 7 項之規定者不在此限。」紐西蘭於訴狀中，分別依澳洲對火傷病、潰瘍病與蘋果癭蠅所採取之措施，主張其不具充分之科學證據，因而違反 SPS 協定第 2.2 條之規定。

（一） 火傷病：

本案中，紐西蘭指稱澳洲火傷病相關之措施係基於成熟之蘋果可能成為散佈火傷病之傳染途徑（pathway）。然而，紐西蘭認為下列理由，主張澳洲前揭之措施並無充分之科學證據可供支持，理由如下：

1. 依照日本蘋果案（*Japan - Apples*）小組與上訴機構之認定，成熟且無感染癥狀之蘋果散播火傷病之風險是微不足道的（negligible）。
2. 在成熟蘋果內部並未發現引起火傷病之細菌，且該細菌極少在蘋果外部發現，並且多僅存在於花萼（calyx）上。即使在花萼發現細菌，其數量在採收、儲存與運輸過程中因受環境因素影響將逐漸減少，故不具傳染性。
3. 相關研究並顯示，進口商業交易之蘋果（commercial apple fruit）引起火傷病流行之伴隨風險係微乎其微。
4. 科學證據亦顯示，過去數十年來，紐西蘭出口蘋果至火傷病非疫區，並未造成火傷病之散佈。

由以上理由可知：澳洲基於成熟之蘋果可能成為散佈火傷病之傳染途徑而對紐西蘭蘋果所採取之措施，與科學證據間並無合理且客觀之關係，故違反前揭SPS協定第2.2條之規定。

（二）潰瘍病

紐西蘭認為，澳洲關於潰瘍病所採取之措施，仍係基於成熟蘋果

可能成為散佈潰瘍病傳染途徑之理由。紐西蘭基於下列理由認為澳洲之措施欠缺科學證據：

1. 無任何科學證據顯示，紐西蘭成熟蘋果受到潰瘍病之潛在感染（latent infection）。澳洲對潛在感染之認定基礎係依據在夏季大量降雨（high summer rainfall）國家中所從事之研究，但紐西蘭之氣候顯然並非如此。
2. 無任何科學證據顯示，孢子將來可能成為成熟蘋果之感染源。即便紐西蘭成熟平果之表面或內部有潰瘍病之細菌，亦無科學證據證明前述孢子來自於受感染之蘋果，或前述孢子透過受感染之蘋果散佈至可能的宿主。
3. 無任何科學證據顯示，潰瘍病可在澳洲之氣候下發生傳染並擴散，蓋降雨多及溫度適中之環境對潰瘍病最為有利，但與澳洲蘋果之主要產地氣候不同。
4. 無任何科學證據顯示，潰瘍病可透過成熟且無任何癥狀之蘋果作為傳染路徑。

基於以上理由，紐西蘭主張澳洲所採取之措施，與科學證據間並無合理且客觀之關係，仍違反前揭SPS協定第2.2條之規定。

（三）蘋果癭蠅

紐西蘭基於以下理由認為澳洲措施缺乏科學證據：

1. 紐西蘭蘋果上蘋果癭蠅的繭，約有85%將來無法孕育成蟲，因繭內並無活蛹。考量到蘋果癭蠅有限之生命週期與飛行範圍及其他生物學上之因素，實無法作為澳洲實施系爭措施之理由。
 2. 過去紐西蘭出口數百萬顆之蘋果至非蘋果癭蠅疫區之國家，即便該國家對蘋果癭蠅未採取任何特別措施，目前仍未有散佈之結果。
 3. 澳洲為檢驗而採樣之蘋果數量過多，超過評估風險之適當比例。
- 紐西蘭因此認為，澳洲之措施並無科學上之正當理由。

二、澳洲措施違反 SPS 協定第 5.1 條

SPS協定第5.1條規定：「會員應保證其檢驗或防疫檢疫措施，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。」至於何謂檢驗或防疫檢疫措施，依SPS協定附件A第1項之規定，係指適用於下列項目之任何措施：

1. 保護會員境內動物或植物生命或健康，以防範因害蟲、疫病、帶病體或病原體的入侵、立足或傳播而導致的風險；
2. 保護會員境內人類或動物生命或健康，以防範因食品、飲料或飼料中的添加物、污染物、毒素、或病原體而導致的風險；
3. 保護會員境內人類生命或健康，以防範因動物、植物或動植物產品所攜帶的疾病或因疫病害蟲入侵、立足或傳播所導致的風險；

或

4. 防範或限制在會員境內因疫病害蟲入侵、立足或傳播而造成的其它損害。

另，SPS協定第5.1條所稱之風險評估（risk assessment），依SPS協定附件A第4項規定，係指某一進口會員依據可能採行的檢驗或防疫檢疫措施，對某一害蟲或疫病之入侵並在其境內立足或傳播的可能性，以及對其所伴隨的潛在生物與經濟之影響所進行的評估；或指對來自食品、飼料與飲料中存在之添加物、污染物、毒素或病原體而可能導致對人類或動物健康之潛在不良影響的評估。

紐西蘭基於下列理由，主張澳洲未基於SPS協定第5.1條及附件A所稱之風險評估而制訂系爭措施，因而違反SPS協定第5.1條之規定。

1. 澳洲所採行「進口風險分析」（Import Risk Analysis, IRA）之措施並未評估「某一害蟲或疫病之入侵並在其境內立足或傳播的可能性」，蓋IRA所採行之計量方法過度提高進口蘋果致使澳洲境內發生病菌散佈之可能性，且該方法之基本假設仍係基於成熟且無癥狀之蘋果為病菌之傳染媒介。由於目前並無任何科學證據顯示，成熟且無癥狀之蘋果為病菌之傳染媒介，澳洲所採取之措施自無法正確評估「某一害蟲或疫病之入侵並在其境內立足或傳播的可能性」。

2. 澳洲之風險評估方法係基於選擇性證據 (selectively chosen evidence)，無任何科學基礎，因適當之風險評估方法應考量於實際發生火傷病國家內之所有情況，包括傳播與散佈之情形。澳洲之措施顯然未符合SPS協定附件A第4項所要求進行「所伴隨的潛在生物與經濟之影響」之評估。

三、 澳洲措施違反 SPS 協定第 5.2 條

依SPS協定第5.2條規定：「會員在進行風險評估時應考量現有科學證據；相關的加工與生產方法；相關的檢驗、取樣與測試方法；特定疫病蟲害的流行；害蟲或疫病非疫區的存在；相關的生態與環境條件；以及檢疫或其他處理措施。」

紐西蘭基於下列理由，主張澳洲之措施未考量現有之科學證據，違反SPS協定第5.2條規定：

1. 成熟且無癥狀之蘋果非病菌之傳染途徑。
2. 澳洲忽視紐西蘭蘋果之生產過程。
3. 澳洲忽視其本身之邊境檢疫程序。
4. 澳洲忽視相關疾病或寄生蟲在紐西蘭實際之流行情況。
5. 澳洲忽視其本身及紐西蘭之氣候條件。

四、 澳洲措施違反 SPS 協定第 5.5 條與第 2.3 條

依SPS協定第5.5條規定：「為達到應用適當的檢驗或防疫檢疫保護水準觀念的一致性，以防範人類、動物與植物生命或健康風險，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。…」另，第2.3條規定：「若具有科學上的正當理由，或會員確定其依據第5條第1項至第8項而實施之檢驗和防疫檢疫保護水準係屬允當，則該會員可在檢驗或防疫檢疫措施上，引用或維持比相關國際標準、準則或建議較高的保護水準。惟無論上述規定為何，凡檢驗或防疫檢疫措施之保護水準與依據國際標準、準則或建議所制定者有所不同時，該措施仍不應與本協定中之其他條款規定不一致。」

紐西蘭指出，澳洲雖然已建立針對日本梨所可能導致之褐腐病（Brown Rot）及日本伊文氏桿菌（Japanese Erwinia）建立保護標準，然而前述疾病所帶來之風險相當或高於紐西蘭蘋果所造成之風險，卻適用實質上貿易限制效果較小之措施，構成在不同情況下恣意或無理的區別，而導致歧視或對國際貿易造成隱藏性的限制。

五、 澳洲措施違反 SPS 協定第 5.6 條

依SPS協定第5.5條規定：「在不影響第3條第2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疫檢疫措施時，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疫檢疫保護水準為限。」

紐西蘭指稱，目前仍存在替代性措施足以達到澳洲檢驗與防疫檢

疫安全保護標準 (Australian Level of Sanitary or Phytosanitary Protection, ALOP)。以火傷病及潰瘍病為例，若僅限成熟且無癥狀之蘋果得以進口，則不僅符合日本蘋果案之裁決，亦可同時符合ALOP之標準。諸如此類之措施，不僅符合澳洲之保護標準，同時亦已考量技術與經濟之可行性，並且相較於澳洲現行對紐西蘭蘋果所採行之措施，顯然較不具貿易限制性。

此外，由於系爭措施具超過必要程度之限制性，違反SPS協定第2.2條所稱「會員應保證任一檢驗或防疫檢疫措施之實施，係以保護人類、動物或植物的生命或健康之『需要程度』為限」。

六、 澳洲措施違反 SPS 協定第 8 條與附件 C 第 1 項(a)款

SPS協定第8條規定「會員應遵守附件C之規定以執行管制、檢驗及核可等程序，包括核可添加物的使用，或研訂食品、飲料或飼料中污染物容許量的國家制度；否則應保證其程序與本協定之規定並無不一致。」另，附件C第1項(a)款規定：「該等程序如期執行與完成，並以不偏惠本國相同產品方式對待進口產品」。

紐西蘭指稱，澳洲花費8年時間始完成紐西蘭蘋果進口之核准程序，明顯構成不當遲延。此外，在火傷病的情況，目前並無任何新科學證據與日本蘋果案之認定不同；在潰瘍病與蘋果癭蠅之情況，科學證據不僅可取得且不具爭議性，故澳洲遲未開放紐西蘭蘋果進口之措

施違反SPS協定。