

紐西蘭控訴澳洲之蘋果檢疫措施違反食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定 (WT/DS367)

施曉恩、張毓欣

一、事實背景

澳洲自 1921 年起禁止紐西蘭蘋果進口，迄今已超過八十六年¹。由於澳洲存在許多特種生物，為保育其特種生物，對進口檢疫的標準甚高並為全球高度檢疫標準國家之一²；故澳洲政府為了防範植物傳染病擴及澳洲，一直以來禁止紐西蘭蘋果進口。

1986 年起，紐西蘭開始要求澳洲開放紐西蘭蘋果進口，1989 年再度向澳洲要求開放；然此兩次請求澳洲皆以植物傳染病相關的科技資訊不夠充分為由加以拒絕³。此後，紐西蘭仍不斷要求開放，至 1999 年底，澳洲開始著手建立規範紐西蘭蘋果進口的進口風險評估 (import risk analysis, 以下簡稱 IRA)；然費時多年直到 2006 年底才完成 IRA，且對紐西蘭蘋果進口之條件要求甚高，致使紐西蘭蘋果仍無法進口至澳洲。紐西蘭認為，澳洲的 IRA 中對於蘋果檢驗的措施並無科學根據，據此，紐西蘭向澳洲要求修正 IRA 中蘋果進口檢驗的標準作業程序⁴。但澳洲至 2007 年 8 月時，仍未建立出令紐西蘭滿意的標準作業程序⁵。因此，紐西蘭決定與澳洲進行諮商。紐西蘭相關業者並表示，該禁令之解除與否將影響紐西蘭約每年五千萬美元之收益⁶。

二、程序背景

紐西蘭於 2007 年 8 月 31 日依據 GATT1994 第 22 條、爭端解決規則與程序瞭解書 (以下簡稱 DSU) 第 4 條以及食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定 (以

¹ Associated Press, *New Zealand Takes Australia to WTO over 86-year Long Apple Import Row*, INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE, 20 Aug. 2007, <http://www.iht.com/articles/ap/2007/08/20/asia/AS-GEN-New-Zealand-Australia-Apples.php>; Helen Murdoch, *WTO to Probe Australian Ban on NZ Apples*, *Trans-Tasman Trade*, THE PRESS, 23 Jan. 2008, at 8.

² Australia Government Department of Foreign Affairs and Trade, *Australia-Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand(DS367)*, *Panel's First Substantive Meeting with the Parties: Opening Statement of Australia – Executive Summary*, para. 2 (Sep. 10, 2008), http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/disputes/DS367_opening_statement_exec_summary.html.

³ Parliament of the Commonwealth of Australia, Senate Rural and Regional Affairs and Transport Legislation Committee, *The Proposed Importation of Fresh Apple Fruit from New Zealand, Interim Report*, paras. 3.13-3.14, http://www.aph.gov.au/Senate/committee/RRAT_CTTE/completed_inquiries/1999-02/apples/report/contents.htm.

⁴ Jon Morgan, *Politics Stymied Apple Exports, NZ Tells WTO*, THE DOMINION POST, 6 Sep. 2008, at 3.

⁵ New Zealand's Economic Development Agency, *NZ to Take Australia to WTO over Apple Access*, paras. 4-7 (20 Aug. 2007), <http://www.nzte.govt.nz/section/14600/17758.aspx>; Murdoch, *supra* note 1.

⁶ Tim Colebatch and Canberra with Agencies, *NZ Spits Pips over 86-year Apple Ban*, THE AGE, 21 Aug. 2007, at 6; Murdoch, *supra* note 1.

下簡稱SPS 協定) 第 11 條, 就澳洲向紐西蘭所實施之蘋果進口限制措施, 請求與澳洲進行諮商, 並主張澳洲依據最終進口風險分析報告 (Final import risk analysis report for apples from New Zealand, 以下簡稱FIRA) 所實施之措施, 違反SPS協定第 2.2 條、第 5.1 條、第 5.2 條及附件A下之義務, 即檢疫措施之施行須基於保護之必要性及充分科學證據, 且須採行適當之風險評估並完整考量所有影響因素。紐西蘭另指控, 澳洲違反SPS協定第 5.5 條及第 2.3 條, 即避免檢疫措施於WTO會員間造成恣意及無理的歧視⁷。接著, 歐體與美國亦分別於同年 9 月 13 日、14 日依據DSU第 4.11 條提出參與諮商的請求⁸。而爭端解決機構亦於同年 10 月 1 日准允該二國加入諮商之請求⁹。紐澳雙方即於 2007 年 10 月 4 日展開諮商, 然雙方諮商之結果並未能達成共識。因此, 紐西蘭於 2007 年 12 月 6 日分別依據DSU第 6 條與第 7.1 條請求爭端解決機構成立小組, 並提出授權調查條款¹⁰。隨後, 爭端解決機構於 2008 年 1 月 21 日宣告成立小組, 並於同年 3 月 12 日依據DSU第 8.7 條, 由秘書長指派小組成員¹¹。本案之第三國除了歐體與美國外, 包括我國、智利及巴基斯坦均保留以第三國地位參與小組程序之權利¹²。

2008 年 3 月 13 日, 澳洲向小組提出初步程序裁決之請求, 並主張紐西蘭對於小組所提出之請求未能述明系爭措施之範圍, 且未提供指控之法律依據之摘要以釐清問題, 因此紐西蘭所提出之成立小組之請求, 違反DSU 第 6.2 條, 並要求小組裁定紐西蘭程序違法並排除考量紐西蘭在此爭端的實質主張¹³。小組透過雙方當事國及第三國之書面訴狀, 於 2008 年 6 月 6 日發佈上述程序問題之初步裁決¹⁴。小組於裁決中表示: 紐西蘭之請求中有關DSU第 6.2 條之二項要件—「特定系爭措施之界定」以及「控訴之法律依據」¹⁵並無違法。

首先, 針對特定系爭措施之界定, 小組認為紐西蘭於該請求成立小組之要求中, 透過列點方式加以闡明之FIRA下之十七項檢驗與防疫檢疫措施, 已精準界定了系爭措施而符合DSU第 6.2 條¹⁶。但另一方面, 於該要求中概括提及之「澳洲依據FIRA規範所具體提出之措施」, 因未能充分界定系爭措施而不符合DSU第

⁷ *Australia-Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand, Request for Consultations by New Zealand*, WTO Doc. WT/DS367/1, paras. 2-4 (Sep. 4, 2007) (hereinafter *Australia-Apples*).

⁸ *Australia-Apples, Request to Join Consultations, Communication from the European Communication*, WTO Doc. WT/DS367/2 (Sep. 14, 2007); *Australia-Apples, Request to Join Consultations, Communication from the United States*, WTO Doc. WT/DS367/3 (Sep. 18, 2007); *Acceptance by Australia of the Requests to Join Consultation*, WTO Doc. WT/DS367/4, para. 1 (Oct. 1, 2007).

⁹ *Australia-Apples, Acceptance by Australia of the Requests to Join Consultation*, WTO Doc. WT/DS367/4, para. 2 (Oct. 1, 2007).

¹⁰ *Australia-Apples, Request for the Establishment of a Panel by New Zealand*, WTO Doc. WT/DS367/5, paras. 6-7 (Dec. 7, 2007).

¹¹ *Australia-Apples, Constitution of the Panel Established at the Request of New Zealand*, WTO Doc. WT/DS367/6, para. 4 (Mar. 13, 2008).

¹² *Id.* para. 5.

¹³ Australia Government, *Australia-Apple, Written Submission of Australia: Request for a preliminary procedural ruling in relation to the consistency of New Zealand's panel request with Article 6.2 of the DSU* (Mar. 3, 2008).

¹⁴ *Australia-Apples, Preliminary Ruling by the Panel*, WTO Doc. WT/DS367/7 (Jun. 23, 2008).

¹⁵ *Id.* paras. 4-5.

¹⁶ *Id.* paras. 6-8.

6.2 條。因此，小組裁定其授權調查條款僅侷限於紐西蘭請求成立小組之要求中所認定之十七項規範措施，而不及於其他在該請求中未經充分界定卻可能涵括於 FIRA 內之措施¹⁷。

其次，有關控訴之法律依據問題，小組認為紐西蘭雖僅於其請求成立小組之要求中列舉澳洲系爭措施所違反之內括協定條款，而未提出該特定措施與違反條款間之明顯且詳細關連，惟依整體觀之，由於紐西蘭已於其要求提出了各項系爭措施與所涉之特定條款間的連結¹⁸，因此其要求應為合法。至於紐西蘭是否提出「足以釐清問題所在之控訴法律依據的摘要」，小組則認為因於該要求已涵括充分資訊而足以告知他造及其他 WTO 會員國其控訴本質、提供對造防禦之機會，因此符合 DSU 第 6.2 條規定¹⁹。最後，小組重申原告國並無義務於請求成立小組之要求中發展其爭議²⁰。鑑於上述裁定，小組准許紐西蘭請求成立小組之要求中所界定之十七項系爭措施及該些措施所涉之 SPS 協定之訴訟，繼續進行²¹。

紐西蘭於 2008 年 6 月 20 日提出第一份原告陳述書狀²²，被告國澳洲的第一份答辯狀則於 2008 年 7 月 18 日提出²³。其後，第一次與第二次的小組聽證會則分別於同年的 9 月 2、3 日以及 2009 年的 3 月 3 至 5 日於日內瓦召開²⁴。爭端解決機構並預計將於 2009 年 7 月公布小組的最終報告²⁵。

三、本案之實體爭議

紐西蘭控訴澳洲在 FIRA 中所實施檢驗火傷病 (Fire blight)、潰瘍病 (European canker)、蘋果癭蠅 (Apple leafcurling midge) 的十七項檢疫措施，違反其在 SPS 協定下的義務。紐西蘭主張，因澳洲並無充分科學證據證明其檢疫措施合理且客觀，且其所採行的風險分析方法並無法正確評估植物傳染病在其境內傳染之可能性，亦未通盤考量所有可能發生情況，故澳洲違反 SPS 協定第 2.2 條、第 5.1 條、第 5.2 條及附件 A。紐西蘭並引述美國與日本之蘋果案，主張先前 WTO 爭端解決小組在該案中，同意火傷病不會藉由成熟蘋果傳染的理論乃基於科學根據²⁶，因此紐西蘭在其主張中要求小組在審理上應沿襲此觀點，而主張澳洲之檢疫措施並

¹⁷ *Id.* para. 9.

¹⁸ *Id.* para. 10.

¹⁹ *Id.* para. 12.

²⁰ *Id.* para. 11.

²¹ *Id.* paras. 13-14.

²² New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, *Australia-Apples, First Written Submission of New Zealand* (Jun. 20, 2008), www.mfat.govt.nz.

²³ Australia Government Department of Foreign Affairs and Trade, *Australia-Apples, First Written Submission of Australia* (Jul. 18, 2008), <http://www.dfat.gov.au>.

²⁴ Australia Government Department of Foreign Affairs and Trade, *Australia Involving in Current WTO Disputes*, <http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/disputes>.

²⁵ *Australia-Apples, Communication from the Chairman of the Panel*, WTO Doc. WT/DS367/8, para. 5 (Sep. 23, 2008).

²⁶ *Japan – Measures Affecting the Importation of Apples, Report of the Panel*, WTO Doc. WT/DS245/R, para. 8.139.

不具備科學證據²⁷。最後，紐西蘭認為澳洲對傳染風險較高的日本梨卻採行貿易限制較小的措施，此舉對紐西蘭造成了國際貿易上的歧視，故澳洲違反SPS協定第 5.5 條及第 2.3 條，即未能避免檢疫措施於WTO會員間造成恣意及無理的歧視。

對於紐西蘭之控訴，澳洲則提出下列反駁：澳洲認為 FIRA 已通盤考量所有可能影響的因素，並將世界最好的風險評估方式規定於內，可正確評估植物傳染病在其境內傳染之可能，故澳洲並未違反 SPS 協定第 2.2 條、第 5.1 條及第 5.2 條及附件 A；另，紐西蘭過於簡化其蘋果與日本梨所採用的檢驗措施及兩者所面臨風險之個別差異，澳洲並未給予差別待遇而造成國際貿易上的歧視，故未違反 SPS 協定第 5.5 條及第 2.3 條。

身為本爭端案件之第三國，我國提出如下意見²⁸：首先、澳洲措施是否違反 SPS 協定第 2.2 條及第 5.6 條，取決於系爭措施在保護人類和動植物的生命與健康方面是否在必要範圍內。因此，若有其他科技上及經濟上可行、可降低貿易限制的措施存在，則澳洲系爭措施的合法性則將受破壞。其次，澳洲在建立紐西蘭蘋果和日本梨的檢驗措施時是否產生國際貿易上不合理的歧視，應先決定兩者情況是否相同或是相似到可比較的程度。我國認為，在此爭端中建立決定「相似點」的標準是具有組織利益的。

勘誤表

- P. 1, L. 1 : 「八十六年」改為「八十七年」。
- P. 1, L. 2 : 「進口檢疫」改為「輸出入檢疫」。
- P. 3, L. 24 : 「同意火傷病不會藉由成熟蘋果傳染的理論乃基於科學根據」改為「基於科學根據認定火傷病不會藉由成熟無病癥之蘋果果實播」。
- P. 4, L. 1 : 「傳染風險較高」改為「火傷病風險較高」。
- P. 4, L. 11-17 : 刪除。
- P. 1-P. 4 : 「植物傳染病」，改為「植物病蟲害」。

²⁷ New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, *supra* note 23, para. 4.9.

²⁸ *Australia-Apples, Third Party Submission, the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu* (Aug. 2008).