

簡介歐盟之高風險植物清單規則與其貿易關切

尚子雅 編譯

摘要

歐盟就建立高風險植物、植物產品和其他物品暫時清單所頒佈之第 2018/2019 號實施規則已於去 (2019) 年 12 月 14 日施行。該規則乃源於針對植物有害生物防治措施所做出的第 2016/2031 號規則。由於第 2018/2019 號實施規則可能會對相關植物造成貿易障礙，直接影響進口貿易，因此，在世界貿易組織中的食品安全檢驗與動植物衛生檢疫委員會於去年 11 月 7 日至 8 日所舉行的正式會議上，引起美國與加拿大等會員的貿易關切。儘管歐盟指稱其已提供相關指引以降低貿易障礙，後續發展仍值得關注。

(本篇取材自：*SPS Committee Addresses New Trade Concerns, Hears Update on Transparency*, WORLD TRADE ORGANIZATION (Nov. 8, 2019), https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/sps_08nov19_e.htm.)

去 (2019) 年 11 月 7 日至 8 日，世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 食品安全檢驗與動植物衛生檢疫委員會 (Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures) 召開會議，討論一系列為食品安全和動植物健康設定標準的措施。會議期間，部分成員就歐盟於 2018 年 12 月 18 日所通過之第 2018/2019 號實施規則 (以下簡稱高風險植物清單規則) 提出關切，該規則建立了高風險植物、植物產品和其他物品的暫時清單，在去年 1 月 8 日通知 WTO 秘書處後，已自去年 12 月 14 日起正式施行。由於高風險植物清單規則的施行可能會對相關植物的貿易產生直接不利影響，故引起會員之貿易關切，並期待歐盟做出相應解釋。

本文首先簡介高風險植物清單規則所臚列的受規範植物以及有關風險評估的程序性規範，高風險植物之所以被規範是由於該等植物可能會對歐盟境內具重要性的植物品種產生重大影響，此部分將於第貳部分緣起說明之。第參部分則整理 WTO 會員對於該高風險植物清單規則的貿易關切以及歐盟的回應，最後作一結論。

壹、系爭措施之介紹

高風險植物清單規則之附件一臚列了四種受規範的植物類型¹：（一）除種子、組織培養苗、天然及人工矮化供種植用之木本植物外，其餘供種植用的植物²；（二）自存有南黃薊馬（*Thrips tabaci*）的國家或地區所輸入之苦瓜屬（*Momordica*）果實；（三）自存有緣脊楔天牛（*Saperda tridentata* Olivier）的國家或地區所輸入之榆屬（*Ulmus*）木材以及（四）塊莖藜（*Ullucus tuberosus*）。該等植物之所以被列為高風險植物，主要考量在於其通常藏有常見的寄生有害生物，且該有害生物可能會對歐盟境內具有經濟、社會或環境重要性的植物品種產生重大影響³。此外，供種植用植物與塊莖藜不容易被檢驗出含有有害生物，因其往往不會產生感染跡象，或有潛伏期⁴。至於南黃薊馬與緣脊楔天牛，由於其並非存在於所有歐盟外的國家或地區，故僅針對發生國家或地區有所規範⁵。

凡列屬高風險植物清單者，輸出國應提供含有以下資訊之技術資料（technical dossier）：（一）包含貨品處理及加工製程的貨品資料、（二）在輸出國境內可能與貨品有關之有害生物、（三）檢疫處理措施及檢疫資訊以及（四）輸出國植物保護機關之聯繫資訊⁶。該技術資料僅能由歐盟外的國家植物保護機關提交給歐盟執委會（European Commission）⁷，若歐盟執委會認為該國所遞交之文件滿足所有要件後，即應將技術資料送交至歐洲食品安全局（European Food Safety Authority）進行風險評估⁸。又歐洲食品安全局應在合理時間內完成評估並提交給歐盟執委會，且在歐洲食品安全局所發布的月刊上刊載風險評估之結果⁹。因此，根據授權訂定高風險植物清單規則的第 2016/2031 號規則（以下簡稱植物

¹ Commission Implementing Regulation (EU) 2018/2019, of 18 December 2018 Laying Down Specific Rules Concerning the Procedure to Be Followed in Order to Carry Out the Risk Assessment of High Risk Plants, Plant Products and Other Objects within the Meaning of Article 42(1) of Regulation (EU) 2016/2031 of the European Parliament and of the Council, Annex I, 2018 O.J. (L323) [hereinafter Commission Implementing Regulation 2018/2019].

² 第一類包含金合歡屬（*Acacia*）、槭屬（*Acer*）、合歡屬（*Albizia*）、赤楊屬（*Alnus*）、番荔枝屬（*Annona*）、羊蹄甲屬（*Bauhinia*）、小藤屬（*Berberis*）、樟木屬（*Betula*）、蘇木屬（*Caesalpinia*）、決明屬（*Cassia*）、栗屬（*Castanea*）、山茱萸屬（*Cornus*）、棒木屬（*Corylus*）、山楂屬（*Crataegus*）、楠屬（*Diospyros*）、山毛櫸屬（*Fagus*）、無花果（*Ficus carica*）、白蠟樹屬（*Fraxinus*）、金縷梅屬（*Hamamelis*）、茉莉花屬（*Jasminum*）、胡桃屬（*Juglans*）、女貞屬（*Ligustrum*）、忍冬屬（*Lonicera*）、蘋果屬（*Malus*）、夾竹桃屬（*Nerium*）、酪梨屬（*Persea*）、白楊屬（*Populus*）、李屬（*Prunus*）、櫟屬（*Quercus*）、刺槐屬（*Robinia*）、柳屬（*Salix*）、花楸屬（*Sorbus*）、紅豆杉屬（*Taxus*）、椴樹屬（*Tilia*）及榆屬（*Ulmus*）。Commission Implementing Regulation 2018/2019, Annex I.

³ Commission Implementing Regulation 2018/2019, pmbl. ¶¶ 3, 4, 5.

⁴ *Id.* pmbl. ¶ 3.

⁵ *Id.* pmbl. ¶¶ 4, 5.

⁶ Commission Implementing Regulation 2018/2019, art. 3.

⁷ *Id.* art. 2.

⁸ *Id.* art. 4.

⁹ *Id.* art. 5.

健康法)，在歐洲食品安全局進行風險評估並經同意輸入前，高風險植物及相關貨品將禁止輸入歐盟¹⁰。

貳、系爭措施之緣起

2016 年 10 月，歐洲議會 (European Parliament) 及歐盟理事會 (Council of the European Union) 通過有關植物有害生物防治措施的植物健康法，該規則廢除並取代七個關於有害生物的歐盟指令¹¹，此法在 2016 年 12 月 13 日生效，於去年 12 月 14 日開始施行¹²。「植物健康法」旨在使歐盟的植物健康制度現代化，以更有效的措施來保護歐盟及其植物¹³。

根據該法規第 42 條第 3 項之規定，歐盟執委會應基於初步評估的結果，作成高風險植物、植物產品和其他物品的暫時清單規則¹⁴。因此，自植物健康法通過以來，主管機關已對源自歐盟外的植物和植物產品進行多次初步評估，以認定該等植物是否會造成不被歐盟接受的有害生物風險。而基於這些評估結果，歐盟遂提出了本次 WTO 會員所關切的高風險植物清單規則，以下做一說明。

參、他國之貿易關切與歐盟之回應

以色列率先高風險植物清單規則提出關切，表示除非清單上所列植物已於去年 12 月 14 日 (即高風險植物清單規則及植物健康法的施行日) 前通過有害生物風險評估和其他入境規定¹⁵，否則該清單規定可能會停止此等高風險植物的所有現有貿易¹⁶。美國、加拿大和肯亞亦表示關切，三國強調許多此類產品已交易多年，且過往並沒有任何問題¹⁷。以去年 12 月 14 日作為停止進口該等產品之截止日，將對貿易產生立即不利的影響，且無法對歐盟進口產品的安全性並帶來明確

¹⁰ Commission Regulation (EU) 2016/2031, of 26 October 2016 on Protective Measures against Pests of Plants, Amending Regulations (EU) No 228/2013, (EU) No 652/2014 and (EU) No 1143/2014 of the European Parliament and of the Council and Repealing Council Directives 69/464/EEC, 74/647/EEC, 93/85/EEC, 98/57/EC, 2000/29/EC, 2006/91/EC and 2007/33/EC, art. 42(2), 2016 O.J. (L 317) 4 [hereinafter Commission Regulation 2016/2031].

¹¹ Commission Regulation 2016/2031, art. 109.

¹² Commission Regulation 2016/2031, art. 113.

¹³ *New EU Plant Health Rules*, EUROPEAN COMMISSION, https://ec.europa.eu/food/plant/plant_health_biosecurity/legislation/new_eu_rules_en (last visited Jan. 10, 2019).

¹⁴ Commission Regulation 2016/2031, art. 42(3).

¹⁵ Commission Implementing Regulation 2018/2019, art. 3.

¹⁶ *STC Number-469: EU Regulation on High Risk Plants (Regulation (EU) 2016/2031)*, COMMITTEE ON SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES (Dec. 6, 2019, 03:26 PM), http://spsims.wto.org/en/SpecificTradeConcerns/View/470?fbclid=IwAR3v9bltjbgWnBjGP3IctpNYQxrlkG8OFojp5-tM4N08G4Rjjsi8N_0ufAo.

¹⁷ COMMITTEE ON SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES, *supra* note 16.

或可量化的改善¹⁸。此三國要求歐盟解釋其採取哪些措施來最小化對貿易造成的負面影響，以及歐盟是否在尋求能夠做成更客觀有害生物風險評估之必要資訊的同時，考慮採取臨時措施，以允許過往安全無虞的貿易繼續進行¹⁹。

對此，歐盟回應，由於先前的保護程度不足，故其有權訴諸於提高植物健康保護程度。另外，歐盟也聲明，新體系引入了適用於所有貿易夥伴的有害生物風險評估，並指出根據定義，該規定為一項暫時措施，直到到完成最終風險評估²⁰。此外，歐盟表示其已注意到會員所提出之關切，並補充表明，歐洲食品安全局已就「如何為高風險植物準備必要的出口文件」提供指引和資訊²¹，其已盡一切努力避免或最小化貿易障礙。

壹、 結論

歐盟高風險植物清單已正式施行，歐盟外之國家輸出列屬高風險植物清單者皆應提供技術資料，待歐洲食品安全局完成風險評估並經主管機關同意輸入後始得進入歐盟。該清單可能會影響相關植物的進口貿易，已引起美國和加拿大等國的貿易關切。對此，雖然歐盟主張其已盡可能降低貿易衝擊，惟未來是否將引起貿易爭端仍待觀察。

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*

²⁰ Commission Regulation 2016/2031, art. 42(3).

²¹ EUROPEAN FOOD SAFETY AUTHORITY PANEL ON PLANT HEALTH, INFORMATION REQUIRED FOR DOSSIERS TO SUPPORT DEMANDS FOR IMPORT OF HIGH RISK PLANTS, PLANT PRODUCTS AND OTHER OBJECTS AS FORESEEN IN ARTICLE 42 OF REGULATION (EU) 2016/2031 1 (2018).