

歐盟有機農業法修正草案的內涵

劉凱翔¹、郭華仁²

壹. 緒言

歐盟國家有機農業從 1980 年代開始蓬勃發展，同時各會員國也意識到其發展潛力，在研究和政策上都予以支持。歐盟執委會 (EU Commission) 於 1991 年公佈具法律效力的 2092/91 號規則 (regulation)「農產品有機生產與農產食品有機生產表示」，制定有機產品在生產與標示上的規範，並從 1992 年起將有機農業納入農村發展方案中，對從事有機生產的農民提供補貼¹，以茲獎勵。因之十餘年來歐盟有機農業迅速成長，到了 2003 年，境內有機農場已超過 14 萬個，面積達 440 萬公頃，分別佔總農場數的 2%及總農地面積的 3.3%²。

歐盟 2092/91 號規則³歷經十餘年的施行與 30 多次的修訂，包括納入有機畜產品等，但仍顯得無法涵蓋新的政策考慮，因而執委會加以檢討，於 2005 年 12 月提出新的規則草案「有機產品的生產及標示」⁴，理事會並於 2006 年 6 月發布修正版⁵，預定通過後於 2009 年 1 月 1 日起實施新規則。歐盟有機農業的發展居全球領導的地位，而有機生產及管理規範又是有機農業發展的核心之一，因此探究歐盟的有機規範及規範的修法走向，對我國推廣有機農業，甚具參考價值。

貳. 新規則草案的重點改變

現行的歐盟有機規則條文共計 16 條，內容包括：適用範疇、名詞定義、標示、生產規定、審查系統 (有機產品驗證系統的建立及執行)、產品表示 (有機標章使用)、執行措施 (防止非法使用有機標示或宣稱)、進口、共同體內自由流通、行政條款與施行 (制定規則的權責單位與程序及規則生效)；條文外增訂 8 篇附則。

新規則草案則擴大為七大章 35 條條文，分別為：第一章「對象、範疇和名詞釋義」；第二章「有機生產目標及原則」；第三章「生產規定」，分為「農場生產規定」、「飼料生產規定」、「加工食品生產規定」、「彈性」四大節；第四章「標示」；第五章「管理」，即驗證系統的規定；第六章「與第三國貿易」為有機產品的進口規定；第七章「最終及轉換規則」，包含有機產品在歐盟境內流通、資訊交流、規則制定的權責單位與程序、以及新規則生效的規定等。草案中將許多原

¹ 國立台灣大學農藝學研究所碩士班研究生。

² 國立台灣大學農藝學研究所教授兼所長。

列於附錄有關生產的規定，提升到本法的條文中，使相關規定在本法中更加簡潔清楚。

歐盟執委會在「歐洲有機食品及農業行動計畫」⁶中說明，現行法並未訂定有機農業的基本原則與目標，僅設定標準生產規範，會使得某些地區因其特殊條件而不易施行有機農法。因此新草案除了提出基本原則，以提升有機生產的透明度及消費者的信賴外，還設定有機農業的目標，有助於普遍推廣有機農業，使有機農業發揮環境保護、促進農業發展、以及提供消費者健康的多元功能。

有機農業的生產過程強調生態及環境健康，具有公益性質；生產者從事有機生產，不僅可獲取個人的利潤，社會大眾也可享其好處。歐盟新規則加強有機農業在公益上的規定，有助於彰揚有機農業對環境的重要性。關於動物的有機飼養及生產，執委會認為應簡化及協調現行法中有關飼養作業的部分，並修訂動物倫理相關規定，以加強有機農業對於動物福祉的功能。另外，現行法尚未納入水產養殖，因此新規則中也將制定有關水產養殖的有機生產規定。

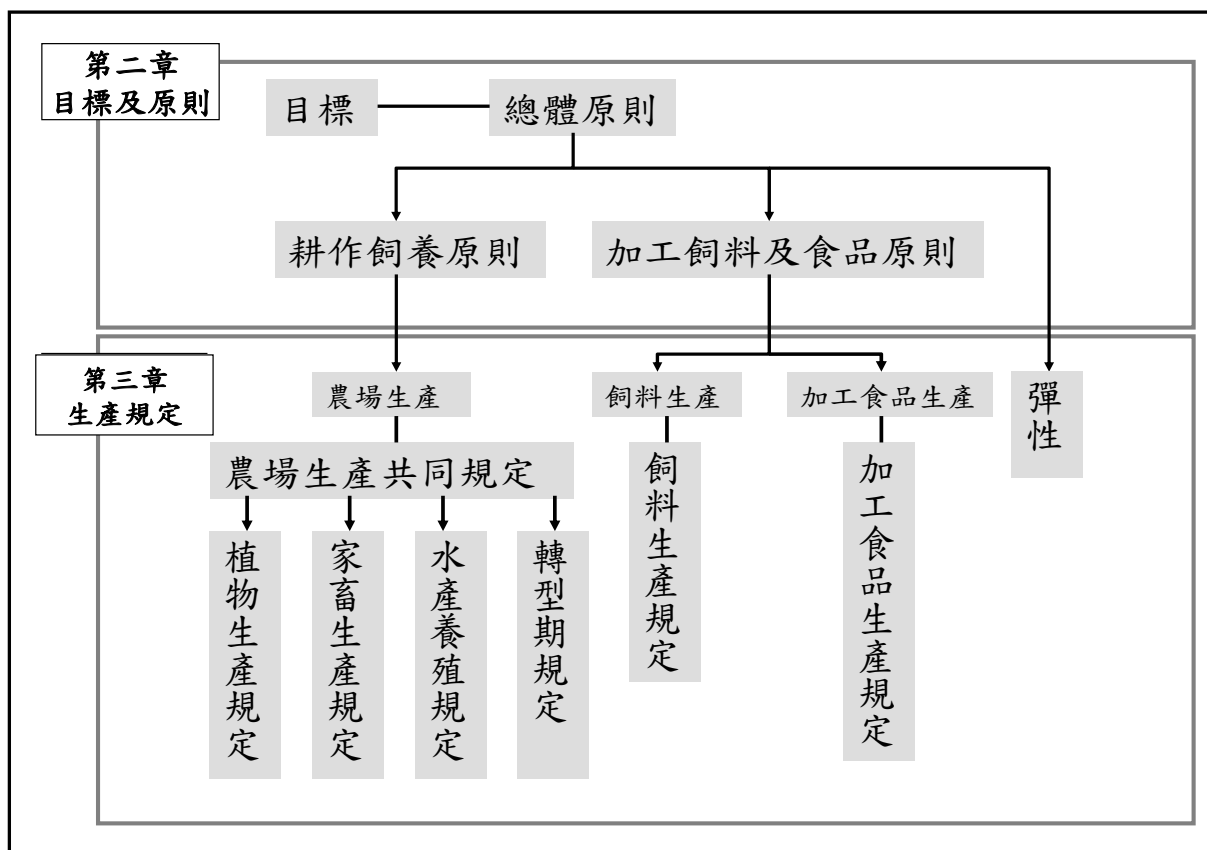
有機農業從生產者到消費端，大多反對使用基因改造生物（以下簡稱 GMO）或 GMO 產品；然而現行規則雖禁用 GMO 產品，某些情況卻仍留有使用 GMO 產品的模糊地帶，例如動物醫療產品或加工食品添加物就可能允許含有 GMO 成分。另外，對於意外遭受 GMO 汙染的產品，現行規則並未明確說明處理方式，但一般驗證單位都採用 0.1 % 的門檻，超越門檻的產品拒絕給予有機驗證；0.1 % 為目前可檢測到 GMO 含量的最小值。新規則草案則明確制定排除與禁用 GMO 的條文，而針對門檻的問題，草案引用歐盟 GMO 標示規則，即 GMO 含量高於 0.9 % 者才需標示含基改成份⁷。這意謂新草案所採用的門檻為 0.9 %，因此引發許多民間有機農業組織及環保團體的反彈，認為新制反而使 GMO 含量的規定更加寬鬆。

對此歐盟執委會表示，有機食品 GMO 含量容許度越嚴苛，對有機農民而言，生產成本將相形增加，農民的利益相對受損。因此，新提案所設定的容許門檻，是為生活在現實世界中的農民尋求平衡點；新規則仍不允許蓄意使用 GMO 的行為。關於此項 GMO 規定的議題，民間團體和歐盟官方仍在拉鋸中⁸，顯然新規則在 2009 年生效以前，仍有相當多討論的空間。

參. 新規則草案之主要內容

一. 生產與加工

新規則第二章和第三章規範有機生產。第二章列出有機農業生產的目標及原則，第三章再根據第二章所定的原則，制定耕作飼養以及加工產品生產規定（附圖）。



附圖 生產原則與生產規則關係結構示意圖

有機農業的目標包括：1. 建立農業永續經營系統，遵守自然系統及循環、維護，及加強土壤、水、動植物健康，提升生物多樣性、有限度的使用自然資源，並採行高標準動物福祉作業；2. 以追求高品質生產取代高產量生產；3. 生產多元食品與農產品，並回應消費者要求產品生產過程應不傷害環境、動植物健康的訴求。

有機農業的總體原則有 4 項，包括：1. 採行以生態系統為基礎的生物性作業，透過使用活體和機械化生產、以土地為本的作物栽培及家畜生產方式、排除使用離子化放射線處理有機產品、排除使用 GMO、採行風險管理、預警及防止措施等五種基本方法，達到優先使用系統內部自然資源的目的；2. 所使用的外部投入物質，包括天然物或天然衍生物、低溶解度的礦物性肥料等，皆須得自有機生產系統；3. 為了調整特殊環境的需要，可使用化學合成物質，但只限於無法實行任何適合的經營作業時、或無法從商業上取得有機形式的物質時；4. 有機生產規定需要修訂時，應考慮公共衛生、氣候及當地條件的地區性差異、飼養耕作的發展階段及特殊性。

根據總體原則，再制定「耕作飼養原則」及「加工原則」。耕作飼養原則內

容包括重視土壤健康及在地環境生態、動植物健康應優先採用防治措施、家畜飼料來源應以飼養農場或同地區其他農場生產為主、採行高標準動物福祉、水產養殖應維持水域環境健康及水域生態系統多樣性。加工原則的重點包括：有機加工食品和飼料應以有機來源的農業成分為主、對添加物和加工添加物的使用加以限制、排除使用可能誤導消費者對產品本質認知的物質和加工方法。

依據第二章訂定的原則，第三章進一步制定較詳細的生產規定，包含共同要件、GMO 產品禁用等。「共同要件」說明生產者應符合本章規定；「GMO 產品禁用」則規定有機生產所使用的食品、飼料、加工物質、植物保護物質、肥料、土壤調節劑、種子、繁殖材料、微生物及動物等，皆不可由 GMO 生產或製造，生產者應根據產品上依照歐盟 GMO 食品或飼料規則的標示規定，判斷是否含有 GMO，並要求產品供應者出示相關證明；生產者也應向專責機關說明其採取防止 GMO 產品使用的作業程序。

第一節「農場生產」分為農場生產共同規定、植物生產規定、家畜生產規定、水產養殖生產規定、特殊產品或物質使用規定、以及轉型期規定。「農場生產共同規定」為有機農場的共同規則，說明整個有機農場都應符合有機生產或有機轉型的規定，只有特殊情況下，才允許農場隔離出非有機生產的區域。「植物生產規定」包括作物栽培以及野生植物採集兩部分，規定內容多與現行法相同或相似。「家畜生產規定」分為「動物來源」、「飼養作業與居住環境」、「配種」、「餵食」、「疾病預防及治療」，採行高標準動物福祉的飼養作業，規範結構上較現行法更為精簡清楚。「水產養殖生產規定」內容與家畜生產規定相似，也重視養殖者應具備及採行高標準動物福祉的能力及作業。

「農耕飼養中特殊產品或物質的使用」含有 3 項，第一項為特殊產品的類型，包括植物保護物質、肥料、土壤調節劑、非有機來源的植動物及礦物餵食物質、飼料添加物、清潔及消毒物質、以及其他特殊物質；第二項為這些產品的使用規範，包括產品的屬性、用途、以及使用條件，主要內容包括其使用為延續生產或維持生物體生命所必要、對環境及生物體健康無不良影響、其來源以動植物、礦物為優先；第三項則說明執委會應根據法定程序制定產品名單及使用條件與限制。

「轉型」說明從慣行生產轉換為有機生產的規定，包括轉型期從生產者開始實行有機農法並告知管理單位開始起算；對於不同類型的有機生產，應適用於長短不同的轉型期；對於實行部分有機生產或轉型中的農場，有機生產的土地、動物、及產品應有清楚的隔離；特定時期後，非有機動物所生產的乳品或乳製產品，可以有機產品銷售；有機生產前的操作若符合特定條件，可納入轉型期的計算；轉型期期滿前，不可使用有機標示；執委會應制定各類型生產轉型期的長短。

第二節及第三節則是加工處理產品的規定，分為飼料生產及加工食品製造。「飼料生產」規定有機飼料應與非有機飼料分開生產、不可與非有機生產的同種

飼料混合、不可使用有機溶劑及 GMO 產品。「加工食品製造」包含「加工食品製造通則」及「加工過程特殊物質及產品的使用」。「製造通則」規定加工食品的主成分應為農業來源物質、水或特定鹽類；其他非農業來源成分，如添加物、調味物質、維他命、礦物質等，只可根據「加工過程特殊物質及產品的使用」所制定的使用規範及條件下，使用經核可的物質。

為使歐盟境內所有農民都能實行並發展足以維持生計的有機生產，執委會考量到不同地區在氣候、發展、以及各樣條件上可能具有的差異，於草案中新制定「彈性」條款，允許操作者在特殊地區或情況下，可採行較為寬鬆的有機生產規定，但彈性範圍應達到「最小」。適用「彈性」的時機包括：(1)需要克服氣候、地理等條件上的限制，以維持有機生產時；(2)初行有機生產的農場需維持生計時，或有機生產遭受危害而需維持或重來時；(3)無法從商業上取得有機來源的飼料、種子、或投入物質時；(4)為解決有機家畜飼養管理中發生特殊問題時；(5)依共同體規定必須使用的加工品添加物，但無法取得非 GMO 來源時；(6)依共同體法律規定須強制執行人類及動物的健康管理措施時。

IFOAM 在對歐盟有機草案的建議報告中指出⁹，彈性原則的立意雖好，但仍需更多討論如何制定適當的實行規範，以防止破壞有機農業的原則及價值，以及避免消費者對有機產品產生疑慮。

二. 標示

第四章「標示」規定「有機」名詞，與有機標章的使用。只有符合有機生產規則的產品，才允許使用「有機」；不符合有機生產規則的產品，禁止使用任何含有有機名詞的用語。對於加工產品，農業來源成份中 95 % 以上為有機者，才可於產品標示上使用「有機」；農業來源中有機成份占 95 % 以下者，只可於產品的成份表中，在屬於有機來源的成分上說明該成分為有機生產。有機產品必須標明驗證機關(構)的法定編號，以及有機標章或「歐盟—有機」字樣。生產者不可在產品上宣稱其所採行的民間或國家有機標準，較歐盟規則更為嚴格、更有機或更優越，但允許對所遵行標準中特殊方法的部份加以說明。對於已標示為 GMO 的產品，不可再使用有機標示。另外第二十一條也說明執委會應制定特殊產品的標示要件，包括有機飼料、轉型中植物、以及餐廳產品。

三. 驗證

為維持有機產品的真實性，必須建立有機產品的檢驗制度。依我國的使用習慣，檢驗生產者操作及有機產品是否符合有機生產規則的程序，稱為「驗證(certification)」，執行驗證的民間單位就稱為「驗證機構」。驗證機構必須經過農委會審核其執行驗證的能力並授權執行驗證，此過程稱為「認證(creditation)」，農委會則為認證機關。歐盟現行法中，執行認證的政府主管機關稱為「專責機關(competent authority)」，而執行驗證的機關(構)稱為「審查機關(構)(inspection

authority / body)」；「驗證作業規範」稱為「審查系統(inspection system)」，詳細的審查事項及內容則制定於附則中。

新規則採用歐盟 882/2004 號「確保符合飼料與食品法、動物健康及動物福利規定之官方管理」規則¹⁰來建立有機驗證制度。為使各規則用語一致，因此使用「管理系統(control system)」及「管理機構 (control body)」，分別取代現行法使用的「審查系統」及「審查機構」；認證機關則仍沿用現行法中「專責機關」的名稱。為了與我國習慣用法同步，以下將使用「認證機關」、「驗證機構」、「驗證作業」，分別表示歐盟新規則的「專責機關」、「管理機構」、與「管理系統」。

依據新規則，會員國應指派國內的官方認證機關制定及運作有機驗證作業規範，並對執行驗證的民間驗證機構進行認證及監督；認證機關並具有制定免除條款(如第 16 條「彈性」可免除部分規定的遵守)的權責。驗證機構的組織及運作必須符合歐盟 EN45011 號標準或是 ISO Guide 65 號「機構執行產品驗證系統的要件」規定，對於申請認證或已通過認證的驗證機構，認證機關都有進入所屬場所執行審查及取用所需資訊的權力。新規則中除了規定對驗證單位每年至少應檢查一次以外，尚應依風險分析的原則來決定增加檢查的次數，此點與現行法規定每年度僅須執行檢查一次有所不同。執行有機生產、製備、儲存或有機產品進出口的操作者，必須向認證機關報備所從事的活動，並接受驗證單位驗證；認證機關應隨時保有最新的操作者姓名及住址資訊。

歐盟保留民間驗證機構訂定私人有機生產標準的權利，但須符合國家標準或是歐盟規則的最低標準，且經認證機關認可。生產者可選擇遵循國家有機標準或歐盟規則，或遵循民間驗證機構所訂定的標準；對於符合標準的生產者，認證機關及驗證機構可以發給驗證執照，以及授與使用機關(構)標誌的權利。另外第二十四條第二項特別強調歐盟有機生產規則的有效性，說明任何產品只要符合本歐盟規則的要件，認證機關就必須核發執照或准予使用有機標誌，不可拒絕。驗證單位應向申請驗證的申請者合理收取核發驗證執照或標誌的費用。

認證機關尚須制定相關措施，確保使用有機標示及標章的產品確實符合有機規則，禁止未符合有機規則的產品以有機產品販賣。當發生違法事件時，相關驗證機構、認證機關、會員國之間，應立即傳達資訊，並告知歐盟執委會。

四. 有機產品的進口

對於自歐盟以外國家進口有機產品的規定，可區分為兩類：第一類者該外國的國家有機生產規範，與歐盟規則具有同等效力，其評估應以聯合國食品標準(Codex Alimentarius)為基礎，經歐盟執委會審查決議並認可其認證機關認證能力後，列於第三國家清單中；經該國認證機關或通過認證的驗證機構所驗證的有機產品，可直接進入歐盟市場銷售。第二類者該外國有機生產規範，其效力不及

歐盟規則，因此該國認證機關執行的認證並不受到歐盟認可，但民間驗證機構所採行的有機規範，若能通過歐盟執委會認證，其所驗證的有機產品亦可進入歐盟市場販賣。外國產品欲進入歐盟市場，也可選擇直接接受歐盟境內通過認證的驗證機構所執行的驗證。

肆. 結語

根據美國農部對台灣有機農業的調查¹¹，2002 年我國有機產品的消費額達 4,900 萬美元，較 1999 年的 2,800 萬增加了 75%，顯見有機產品市場增長快速，但國內生產的產品僅佔其中的五分之二。根據農委會統計資料顯示，有機農作面積在 2005 年為 1,334 公頃，只占農耕地的 0.1%，可見我國有機農業成長空間相當大。農委會近年頒布多項有機生產及管理相關規範，但僅屬於行政規定，無法約束市售產品「有機」標示的濫用，造成消費者對有機產品的不信任，使有機農業發展受限。農委會新研訂的「農產品生產及驗證管理法」(草案)已納入有機農業相關管理規定，未來於研訂相關子法時，歐盟的有機農業新規則草案甚具參考價值。

引用文獻：

1. 黃璋如 2004 歐洲有機農業之發展政策與產銷狀況。農政與農情，150 期，頁 65~75。
2. European Commission 2005 Organic farming in the European Union: facts and figures.
3. The Council of the European Union 1991 Council Regulation (EEC) No 2092/91 of 24 1991 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs.
4. Commission of the European Communities 2005 Proposal for a Council Regulation on organic production and labeling of organic products.
5. Council of the European Union 2006 Proposal for Council Regulation on organic production and labeling of organic products.
6. Commission of the European Communities 2004 European action plan for organic food and farming.
7. Council of the European Union 2003 Council of the European Union Regulation No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed.
8. Organic Europe 2006 The Revision of Council Regulation (EEC) No 2092/91.
9. IFOAM 2006 Position Paper on the “Proposal for a Council Regulation on organic

production and labeling of organic products”. Available at IFOAM website
<http://www.ifoam.org/index.html>.

10. Council of the European Union 2004 Council of the European Union Regulation No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules.
11. USDA Foreign Agricultural Service 2004 Taiwan organic products 2003.
Available at <http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200402/146105363.pdf>