

基改食品管理措施與國際貿易規範

陳銑雄

交通大學科技法律學院副教授

「基因改造科技與基因改造食品之管理」座談會

- 國際貿易規範合致性的意義
 - 調和不同價值觀與政策
 - 建立合理的系統思維
- 基改食品管理措施包括
 - 標示制度
 - 查驗登記
 - 追蹤追溯

WTO之SPS與TBT協定重要原則

何謂SPS協定

- 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）
 - **科學證據原則**：各國可訂定自己的標準，但相關法規與檢疫條件須有科學證據（第2.2條）
 - **必要性原則**：以符合保護人類、動植物生命或健康所必須者為限
 - 允許**暫時性措施**：如科學證據不充分時，會員可**暫時**採行某些檢驗或防檢疫措施。惟會員**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**該檢驗或防檢疫措施。（第5.7條）
 - **不歧視原則**：措施不可對具有相同或類似情況的國家採取任意或不當的歧視（包括**隱藏性歧視**）。（第2.3條）
 - **國際標準原則**：鼓勵會員採用國際標準、準則及建議，然而倘會員可提出科學上的證據，例如適當的**風險評估**，也可採取較國際規範為高的保護措施。（第5.1條）

何謂TBT協定

- 技術性貿易障礙協定（The Technical Barriers to Trade Agreement）
- 措施的目的與SPS不同：國家於該國認為適當之程度內，採取必要措施以**確保該國輸出品之品質**，或保護人類、動物、植物之**生命或健康或環境或防止欺騙行為**。
- 技術規章之**不歧視原則**：以該等措施之適用方式，在各國間於相同狀況下不致構成恣意或無理歧視之手段，或成為國際貿易之隱藏性限制為限。即「最惠國待遇」及「國民待遇」（第2.1條）
- **必要性原則**：確保技術性法規與標準，包括包裝、標記及標示規定，以及符合技術性法規與標準之符合性評估程序，對國際貿易不會造成不必要之障礙（第2.2條）
- 符合性評估之**避免不必要遲延原則**：判定是否符合技術性法規或標準相關之任何程序。包括取樣、試驗及檢查；評估、證明及符合性保證；**登記、認證**及認可以及前述各項之綜合。應避免程序的時間上遲延（第5.1.2條）

標示規範的可能爭議

對產業的影響

- 非故意摻雜容許量由5%調降到3%，進口商為避免被歸類為基改食品，必須添購設備及進流程改善，以減少非故意摻雜容許量。==〉增加進口業者成本。可能導致部分進口商降低對國外基改原料或食品的購買。
- 我國非基改農產品原料進口量較其他亞洲國家少100倍，若調降容許量將影響國外業者輸出非基改食品原料之意願，影響食品產業供應鏈。
- 非基改原料價格通常比基改食品原料高30-50%，故降低容許量將提高市場上的食品價格。

法規合致性思考方向

- 標示規定對國內外產品一律適用，故無歧視問題
- 基改食品業經查驗許可無安全性疑慮，為何還需標示？
 - 基改標示的立法目的並非只是食品安全，還包括消費者知的權利
 - 立法院103年1月28日通過之食品安全衛生管理法部分條文附帶決議第12項，「主管機關應滿足國民享有健康安全食品以及知的權利，依歐盟標準規範基因改造食品標示」
 - 就消費者知的權利而言，標示主要涉及TBT法規問題
 - 歐體條約第153條確立消費者的憲法級權利。消費者並非只是食安政策的被動受益者，而是有主觀公權利的主體。消費者權利包括保護健康、安全、經濟利益、資訊權、教育權、結社權。
 - 3%非故意摻雜率的規定，是一種食品身分證明（food identify），目的在促進消費者的選擇權

可能爭議點

- 故意與非故意之差別待遇
 - 凡故意加入基改原料者，無論含量比例，一律需標示為「基因改造」或「含基因改造」
 - 非故意摻雜率容許量：從5%降為3%
 - 故意加入基改原料者，縱使少於3%，仍須標為基改==〉就消費者的選擇需求而言，此差別有無必要？是否有充分代表性之足夠研究顯示，非故意摻雜率5%無法達到3%可達到之目的效果？
- 由「生產結果」轉為「生產過程」的標示方式：
 - 高層次加工品即使最終產品已不含轉殖基因，仍須標示「本產品為基因改造加工製成，但本產品已不再含基因改造成分」或「本產品加工原料中有基因改造○○，但本產品中已不再含有基因改造成分」
 - 高層次加工品無法檢驗製造流程是否有基改來源。強制標示可能欠缺必要性
 - 高層次加工品的檢驗可透過嚴密的追蹤追溯系統檢驗

基改查驗登記

查驗登記之法律基礎

- 上市或輸入前審查：
 - 食品安全衛生管理法第21條第2項&第7項
 - 食品所含之基因改造食品原料非經中央主管機關健康風險評估審查，並查驗登記發給許可文件，不得供作食品原料。
 - 上市前查驗登記，基於源頭管理的概念，故限於基改食品原料，倘某特定國際編號之基因改造食品原料取得我國查驗登記許可，該原料可進一步製成加工食品（例如初級加工食品如豆漿粉、玉米粉、玉米罐頭，或深度加工品例如醬油、沙拉油、糖漿等），則不必再次查驗。
 - 未通過查驗登記許可的基改成份，不得出現在市售食品中。
 - 每年TFDA進行市售食品之抽樣調查，進行品項鑑別檢驗及基改標示符合性調查。
- 邊境入關檢查：
 - 食品安全衛生管理法第30條第1項
 - 輸入經中央主管機關公告之食品、基因改造食品原料、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑時，應依海關專屬貨品分類號列，向中央主管機關申請查驗並申報其產品有關資訊。

查驗登記之法規合致性評估

- SPS第2.3條不歧視原則
 - 查驗登記對國內外廠商均一體要求，審查的時間平均至少也要一年才會做出准駁的決定。
 - 我國無商業化量產的國產基改食品原料，故目前只有外國公司的產品會受到查驗登記的審查，提出申請案的也都是發展基改原料的外國生技公司台灣分公司。
- TBT第5.2.1條無不必要遲延
 - 實務上，我國基因改造食品原料的安全評估時間平均需耗費大約一年。
 - 應審視每年審查案件的個數、評估項目可能花費的時間等，避免事實上遲延。

追蹤追溯

歐盟對基改食品追蹤追溯之法規目的

- Regulation 1830/2003
- 為有效因應緊急事件，加強產品召回能力
- 提升監控產品能力
- 強化預防原則概念下的風險評估
- 確保標示正確，使消費者得做出正確選擇
- 業者之間的資訊流通為追查產品的基礎

一般性追蹤追溯：食安法第9、32條

- 經中央主管機關公告類別與規模之食品業者應建立追溯或追蹤系統。
- 中央主管機關為管理食品安全衛生及品質，確保食品追溯或追蹤系統資料之正確性，應依溯源之必要性，分階段公告使用電子發票。
- 中央主管機關應建立第一項之追溯或追蹤系統，食品業者應以電子方式申報追溯或追蹤系統之資料，其電子申報方式及規格由中央主管機關定之。
- 主管機關為追查或預防食品衛生安全事件，必要時得要求食品業者、非食品業者或其代理人提供輸入產品之相關紀錄、文件及電子檔案或資料庫，食品業者、非食品業者或其代理人不得規避、妨礙或拒絕。
- 食品業者應就前項輸入產品、基因改造食品原料之相關紀錄、文件及電子檔案或資料庫保存五年。

基改食品追蹤追溯：食安法第21條

- 經中央主管機關查驗登記並發給許可文件之基因改造食品原料，其輸入業者應依第九條第二項所定辦法，建立基因改造食品原料供應來源及流向之追溯或追蹤系統。

是否符合SPS及TBT之必要性原則？

- 追蹤追溯系統與電子發票間之差異
 - 目的不同：課稅v.調查
 - 內容不同
 - 追蹤追溯系統：產品批號、原料批號、數量、規格、輸入許可號碼、報驗義務人名稱、容量淨重等規格、有效日期或製造日期、交貨日期、上下游業者名稱與聯絡資訊
 - 電子發票：品名、規格、數量、單價、金額、發票號碼、買方統一編號
 - 兩者內容不相同，正當性基礎為何？==〉電子發票可理解為追蹤追溯系統的補強措施
- 義務主體範圍差異
 - 追蹤追溯系統：基因改造食品原料僅限於輸入業（是否構成隱藏性歧視？）
 - 電子發票：未公布

結論

- 我國基改食品管制措施，大致不違反WTO規定。
細部規定可調整以避免爭議
- 食安法應讓消費者知的權利及選擇權更加明確。除
可強化食安體制，亦強化我國在國際貿易規範之法
規合致性