

《歐美研究》第三十八卷第四期 (民國九十七年十二月), 509-578
http://euramerica.ea.sinica.edu.tw/
© 中央研究院歐美研究所

消費者權利在歐盟基改食品標示之 規定與實踐*

洪德欽

中央研究院歐美研究所
11529 台北市研究院路二段 128 號
E-mail: dchorng@sinica.edu.tw

摘要

歐盟基於消費者權益、食品安全、公平競爭、市場效率、環境與生態保護等考量，對於基改食品採取強制標示。歐盟消費者權利的保障已規定於歐體條約第 153 條。基改食品強制標示顯示歐盟針對消費者權利，已非形式上法律規定，而是藉由資訊揭露與大眾參與基改食品決策，具體落實消費者權利保障。歐盟模式對於發展以消費者權利保障為導向的基改食品國際規範，以及建構歐盟公民社會，提供了新的啟示與新的願景。

關鍵詞： 歐盟、消費者權利、基改食品標示、知情選擇、公民社會

投稿日期：97.1.16；接受刊登日期：97.6.10；最後修訂日期：97.8.21

責任校對：陳昱之、范馨文、張滌之

* 作者感謝郭麗珍教授與兩位審查人提供的寶貴建議。本文乃行政院國科會九十七年度研究計畫 (NSC 97-3112-H-001-001-) 部分研究成果，謹此感謝。

壹、前言

基因改造食品 (genetically modified food; 簡稱 GM food) 隨著生物科技, 尤其基因工程在一九九〇年代的快速發展, 已逐漸大量商業化生產, 並在市場行銷與消費。基改食品因為涉及直接或間接使用或含有基因改造生物體 (genetically modified organism; 簡稱 GMO) 成分 (OECD, 1999: 1)。基改食品也涉及基改生物體或基改作物的實驗研發、環境釋出、生產製程、商業應用等過程, 對環境、生態、倫理、食品安全等面向, 是否存有一些長期性潛在風險, 向為各國所關切, 尤其基改食品與傳統同類產品在毒性、過敏、抗生素的抗藥性、營養的成分、功能與價值等方面的變化與差異性; 對健康與特定人口可能產生的潛在作用; 或對環境、生態、人類與動植物健康的影響, 在在攸關消費者利益。所以, 很多國家對於基改食品採取一定規範, 以確保食品安全並對消費者提供有效保障 (洪德欽, 2005: 410-412)。

美國與歐盟有關生技法律的發展, 一九七〇年代著重於研發、實驗室、環境釋出與田間試驗等安全標準與作業程序等準則之制定, 一般並以實驗研究決定這些先決條件或標準。一九八〇年代, 隨著生技研發取得進展, 各國法律逐漸轉向生技產業對社會、倫理、公共健康等潛在影響之規範; 尤其以「風險分析」包括風險評估、風險管理與風險溝通等系統用以規範生技產品之潛在長期風險與不確定性 (Codex, 2003: 1-6)。一九九〇年代, 各國生技法律轉向針對生技產品之商業化種植、生產、行銷、消費、標示 (labelling) 與追蹤之規範, 以確保生技產品從生產到消費整個過程之食品、環境與公共健康的安全性。各國針對生技產品也透過專利等智慧財產權相關法律, 以及進入 WTO 市場等相關規則, 以保障生技研發成果及國際貿易利益 (范建得、戴華, 2004: 146-150)。基改食品標

示因此牽涉各國消費者、生技產業與進出口國等多邊利益的互動關係，以及各國與國際組織針對基改食品規範的有效性或適足性等相關議題的辯論。

歐盟基於消費者利益、食品安全、公平競爭、市場效率、環境與生態保護等考量，對於含有 0.9% 以上基改成分的食品採取強制標示。歐盟基改產品及基改食品與飼料的標示，由追蹤系統強化其功能及有效性。追蹤乃針對 GMOs 及基改食品從生產至分配於市場行銷鏈所有階段皆有追溯能力，所以基改食品強制標示，乃告知消費者產品類型，以從事知情選擇。追蹤系統則進一步建立一項防護機制，以追蹤及監督基改食品在生產至銷售每一階段的行銷情況，得以針對相關風險從事風險管理，以維護食品安全及公共健康 (European Commission, 2006: 10)。

歐盟基改食品強制標示的一項目標，乃提供消費者有效保障。基改食品標示得提供消費者更多資訊，提昇消費者資訊權，並使消費者能從事知情選擇，同時促進銷售者與消費者間更加公平的交易。歐盟消費者權利的保障已規定於歐體條約第 153 條。基改食品強制標示，顯示歐盟針對消費者權利已非形式上法律規定，而是藉由資訊揭露與大眾參與基改食品決策，具體落實消費者權利保障。尤其，歐盟透過標示得以追求基改食品對人類生命、健康、動物健康與福利、環境與生態、消費者利益等多重政策目標的高標準保護。另外，歐盟鼓勵消費者參與基改食品相關決策。歐盟模式對於發展以消費者權利保障為導向的基改食品國際規範，以及建構歐盟公民社會，亦得提供新的啓示與新的願景。

本文乃從法律觀點與政策分析等途徑，針對消費權利在歐盟基改食品標示的規定與實踐加以研究，據以了解消費者在歐盟基改食品規範所扮演的角色與功能、消費者權利，在歐盟的發展與建構、

歐盟基改食品標示的規定與意義，以及歐盟模式的特徵與影響等相關議題。

貳、消費者權利在歐盟之發展與建構

一、歐盟消費者政策之發展背景

一九五七年歐洲經濟共同體條約 (Treaty establishing the European Economic Community；簡稱 EEC 條約，即俗稱的羅馬條約)，並無專門規定消費者保護之條款。然而，共同市場的建立，尤其歐體共同農業政策、競爭政策與共同貿易政策的推動，對消費者帶來很大的影響。事實上，羅馬條約第 39、40、85、86 條亦有消費者相關規定。

第 39 條列舉共同農業政策的五項目標，包括第 5 項「確保市場穩定，以及消費者能以合理價格取得供應」。第 40 條規定負責共同農業政策實際操作的農業共同組織應排除生產者與消費者間之任何歧視。

第 85 條及第 86 條乃歐體競爭政策之主要規定。第 85 條第 1 項規定禁止企業間具有阻止、限制或扭曲競爭效果或目標等聯合協議；第 3 項則為例外規定，其中一項條件乃該項聯合協議必須確保消費者就由該項協議產生的利益，能得到合理分配。第 86 條乃有關禁止企業濫用優勢地位的規定。濫用優勢地位之種類包括限制生產、銷售與技術發展致使消費者蒙受不利。

共同市場的建立，藉由內部貿易障礙的排除，可促進貨品、人員、服務及資金自由流通；擴大市場腹地與經濟規模，刺激生產與投資活動，對企業尤其有利。¹ 另外，由於生產方法與製程的創新、

¹ EEC條約第 14 條規定，歐體須分三個過渡階段共十二年，於一九七〇年之前，建

新材料之使用、廣告與交易透過通訊與電腦等媒介而普及使用、企業併購與全球化等發展，大大改變了交易與行銷等市場條件，使企業取得相對於消費者更為優勢的市場地位。企業如果濫用其優勢地位，或採取限制性商業活動，甚至詐欺等違法行為，將使廣大的消費者蒙受重大損失。所以，泛歐性消費者保護在共同市場建立後，也有其客觀的需求與必要 (Stuyuck, Terry, & van Dyck, 2006: 107-152)。

歐盟消費者政策形成於一九七〇年代中期。一九七二年十月歐體巴黎高峰會第一次就消費者保護之政策方針加以討論。歐體理事會於一九七五年四月十四日通過了一項有關「消費者保護與資訊政策前置方案」決議。² 本項前置方案強調橫向整合消費者政策 (the transversal aspect of consumer policy)，目標是將消費者權利透過法律調和等實際行動，更大程度融合於歐體各項政策，例如：共同農業、經濟、社會、環境、交通及能源政策等。歐體層次法律調和的優先領域是食品、化妝品、汽車、紡織品、玩具、藥品、肥料、動物飼料等項目，與食品安全及消費者健康有較直接及密切的關係。理事會於一九八一年五月十九日通過第二項方案，³ 奠定歐盟消費者政策雛型架構。

歐體於一九八六年通過「單一歐洲法」(Single European Act)⁴後，才積極推動消費者政策。單一歐洲法局部修改了羅馬條約，尤

立共同市場。事實上，歐體提早十八個月，於一九六八年六月底已完成過渡階段，正式建立共同市場。詳見Article 14 EEC Treaty, Decision 66/532/EEC, OJ 1966, L 165, 21.09, 1966。評論另見Taylor (1983: 20-21)。

² Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, OJ 1975, C92/1.

³ OJ 1981, C133/1.

⁴ OJ 1987, L169/1. 單一歐洲法於一九八七年七月一日生效。

其增訂條約第 100a 條，規定理事會得以條件多數決 (the qualified majority) 制定相關法規，調和各會員國消費者相關法規及政策。消費者相關法規應以「高標準保護」(a high level of protection) 為基礎，以降低各會員國有關調和可能帶來降低標準或劣幣逐良幣 (race to the bottom) 之疑慮。單一歐洲法及第 100a 條修改理事會以往一致決 (unanimity) 之決策模式，使得歐體消費者法規之立法程序，取得快速進展，因此有了真正的歐體消費者保護法規，並奠定歐盟消費者政策之法律基礎。⁵

一九九二年歐洲聯盟條約⁶ 正式確認了消費者在歐盟憲法性地位，並使歐盟消費者政策取得憲法性法律依據。歐體條約第 3 條明文規定，歐體之行為將包括致力於實現對健康的高標準保護，以及致力於加強消費者的保護。歐體條約並就消費者保護規定了單獨章節 (即舊第十一章)，以及規定單獨新條款，即第 129a 條。歐盟據此就消費者政策取得獨立的立法職權，而非僅是從事法律調和的工作。在歐盟條約的架構下，歐盟建立了更趨成熟的消費者保護政策。一九九七年阿姆斯特丹條約⁷ 局部修改了第 129a 條，規定消費者權利。二〇〇一年尼斯條約⁸ 修正歐盟條約及歐體條約，第 129a 條被調整為歐體條約⁹ 第 153 條，進一步鞏固了消費者地位，消費者已經不是被動受益者，而擁有歐盟憲法性條約所保護之權利 (Weatherill, 2005: 15-19)。

⁵ 政府在消費者主義與法規建構過程扮演一重要角色，詳見 Herrmann (1970: 55-60)。

⁶ Treaty on European Union, OJ 1992, C191/1.

⁷ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing European Communities and Certain Related Acts, OJ 1997, C340/1.

⁸ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing European Communities and Certain Related Acts, OJ 2001, C80/1.

⁹ The Treaty Establishing the European Community, OJ 2002, C325/33.

消費者政策在羅馬條約與歐盟條約架構下，其中一項主要改變與特徵是立法依據及立法程序之不同。消費者政策在羅馬條約下，歐盟僅從事會員國法規與政策之調和工作，其法律依據是羅馬條約第 235 條，規定：「在共同市場運作過程，歐體如須採取行動，以實現其目標，在本條未提供所需職權下，理事會應由執委會提案，諮詢歐洲會議後，依據一致決採取適當措施。」在歐盟條約下，歐盟消費者政策之立法依據是歐體條約第 153 條（舊第 129a 條），其立法程序是依據條件多數決（Craig & Harlow, 1998: 321-325）。

面對一九九〇年代資訊社會與生物科技的發展、狂牛病（Bovine Spongiform Encephalopathy; 簡稱BSE）危機，歐盟深刻體會到消費者信心攸關內部市場之成敗，歐盟的消費者政策因此特別強調消費者健康及食品安全。執委會於一九九九年重新調整組織結構，由執委會第二十四總署（Directorate General XXIV; 簡稱DG XXIV）負責消費者政策及健康保護，將兩者合置於同一總署，強化消費者保護之行政位階與效率。¹⁰

一九九七年十二月盧森堡歐盟高峰會強調，生產與供應安全食品乃是歐盟之一項優先政策。歐盟據此於一九九七年成立「食品科學委員會」與「歐洲食品機構」，¹¹ 從事食品安全之風險評估，事後於二〇〇二年被「歐盟食品安全局」（The European Food Safety Authority; 簡稱EFSA）所取代。另外，歐盟於二〇〇二年也將八個科學常設委員會，合併為「食物鏈與動物健康常設委員會」（The Standing Committee on the Food Chain and Animal Health），以強化

¹⁰ Communication from the Commission on consumer health and food safety, COM (97) 183 final. 另見Alemanno (2008: 65-66)。

¹¹ Commission Decision setting up Scientific Committee on food in the field of consumer health and food safety, OJ 1997, L237/1.

消費者保護，尤其重建歐盟消費者對歐洲食品之信心。¹²

執委會於二〇〇二年發布一項「消費者政策策略二〇〇二至二〇〇六」之通知文件，¹³ 針對消費者保護，設定三項目標：(1) 高標準消費者保護；(2) 有效執行消費者保護法規；以及 (3) 消費者團體參與歐盟政策。執委會於二〇〇七年三月十三日發布一項新的七年期「歐盟消費者政策策略」通知，¹⁴ 其主要目標有下列三項：(1) 落實消費者權利，尤其消費者真實意願之選擇、正確資訊、市場透明性與信心、提高市場競爭，使消費者成為內部市場受益者；(2) 提高消費者福祉，包括價格、選擇、品質、多樣性、購買能力及產品安全等條件之改善。消費者福祉是內部市場發揮健全功能之核心要素；(3) 有效保護個別消費者無法有效處理之嚴重風險與威脅，針對這些風險與威脅，一項高標準保護對於消費者信心是必要的。

歐盟於二〇〇四年五月一日擴大為二十五國；二〇〇七年一月一日擴大為二十七國，擁有四億九千三百多萬的消費人口。歐盟在二十一世紀之始，面臨了成長、就業，以及回應公民需求等三大挑戰，皆與消費者權益息息相關。如何賦予消費者權利、加強其福利並有效保護他們，成為歐盟二〇〇七年至二〇一三年消費者政策的一項策略，希冀藉此提高消費者信心、內部市場的透明度與效率，以及公平競爭與分配，使消費者充分享受內部市場與歐盟整合所帶

¹² Regulation 178/2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, OJ 2002, L31/1, as amended by Reg. 1642/2003, OJ 2003, L245/4.

¹³ COM (2002) 208 final. OJ 2002, C137/2.

¹⁴ European Commission, Communication on EU Consumer Policy Strategy 2007-2013, OJ 2007, C162/14.

來的經濟利益。依據「消費者現行法規綠皮書」¹⁵ 歐盟的消費者政策於二〇〇七年至二〇一三年將聚焦於下列五項政策領域：(1) 對消費者市場與會員國消費者政策有更好監督；(2) 歐盟層級有完整消費者法規；(3) 發展市場監督工具以加強產品安全；(4) 歐盟所有政策須將消費者納入考量；以及 (5) 加強消費者知識，建立以消費者為中心的公民社會及內部市場。

二、歐盟消費者權利之法源與內涵

一九七五年「前置方案」針對建立一項消費者政策所需具備之一些目標、原則、進程、優先措施等，有非常詳細及完備的規定，奠定歐盟消費者政策之架構基礎。理事會本項方案，在歐體法規種類中，乃屬決議 (decision) 性質，不具有法律拘束力。但是本項方案乃依據一九七二年巴黎高峰會決議所制定，所以具有高度政治與法律意義。理事會因此明白指出，此項方案及歐體事後有關消費者之其他決議，實際上，有助於歐盟推動消費者政策，並落實對消費者高標準保護，促進了消費者經濟利益與法律利益。¹⁶

「前置方案」將消費者權利分類為五大基本權利：(1) 保護健康與安全的權利；(2) 保護經濟利益的權利；(3) 補償的權利 (the right of redress)；(4) 獲得資訊與教育的權利；以及 (5) 代表參與消費者政策與表達的權利 (the right of representation and the right to be heard)。

歐盟職權的界定是依據法定職權原則，並明定於歐體條約第 5 條 (舊第 3b條)。歐盟應依據歐盟條約與歐體條約規定職權範圍內

¹⁵ European Commission, "Green Paper on the Review of the Consumer Acquis," OJ 2007, C61/1.

¹⁶ OJ 1999, C206/1.

活動，以追求條約之目標。條約針對歐盟未規定之職權，因此保留給會員國，或就非屬專屬職權，歐盟得依據輔助原則採取行動。歐體條約舊的第 129a 條針對消費者保護明文規定，歐盟因此就此領域取得職權，得以推動消費者政策。舊第 129a 條規定：¹⁷

1. 歐體將透過下列途徑，致力於實現對消費者高標準保護：
 - (a) 為完成內部市場而依據第 100 條所採取的措施；
 - (b) 為支持與補充會員國保護消費者的健康、安全與經濟利益並為消費者提供適當資訊的政策所採取的特別行動。
2. 理事會依據第 189b 條規定的程序（亦即共同決策程序），經向經濟及社會委員會諮詢後，將採取第 1 (b) 款規定之特別行動。
3. 依據第 2 項採取的行動不應阻止任何會員國維持及頒布更為嚴格的保護性措施。這種措施必須與條約一致。委

¹⁷ 英文原文是：

1. The Community shall contribute to the attainment of a high level of consumer protection through :
 - (a) measures adopted pursuant to Article 100a in the context of the completion of the internal market ;
 - (b) specific action which supports and supplements the policy pursued by the Member States to protect the health, safety and economic interests of consumer and to protect adequate information to consumer.
2. The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 189b and after consulting the Economic and Social Committee, shall adopt the specific action referred to in paragraph 1 (b).
3. Action adopted pursuant to paragraph 2 shall not prevent any Member State from maintaining or introducing more stringent protective measures. Such measures must be compatible with this Treaty. The Commission shall be notified of them.

員會並應得到通知。

歐體條約舊第 129a 條就歐盟推動消費者政策之職權、立法程序、採取特別行動等明文規定，跨越羅馬條約時期就消費者政策僅採調和各國法律之模式。一九九七年阿姆斯特丹條約修改舊第 129a 條內容，進一步確認了歐盟消費者權利。第 129a 條事後在尼斯條約下，調整為歐體條約第 153 條，條文規定：¹⁸

1. 為了促進對消費者利益及確保對消費者高標準保護，歐體應致力於保護消費者健康、安全與經濟利益，同時促進他們的資訊與教育權，以及結社權以保障他們的權

¹⁸ 英文原文是：

1. In order to promote the interests of consumers and to ensure a high level of consumer protection, the Community shall contribute to protecting the health, safety and economic interests of consumers, as well as to promoting their right to information, education and to organise themselves in order to safeguard their interests.
2. Consumer protection requirements shall be taken into account in defining and implementing other Community policies and activities.
3. The Community shall contribute to the attainment of the objectives referred to in paragraph 1 through:
 - (a) measures adopted pursuant to Article 95 in the context of the completion of the internal market ;
 - (b) measures which support, supplement and monitor the policy pursued by the Member States.
4. The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251 and after consulting the Economic and Social Committee, shall adopt the measures referred to in paragraph 3 (b).
5. Measures adopted pursuant to paragraph 4 shall not prevent any Member State from maintaining or introducing more stringent protective measures. Such measures must be compatible with this Treaty. The Commission shall be notified of them.

益。

2. 在界定與執行歐體其他政策與活動時，應將消費者保護的需求納入考量。
3. 歐體應藉由下列以實現第 1 項之目標：
 - (a) 依據第 95 條為實現內部市場而採取的措施；
 - (b) 支持、補充及監督會員國政策所採取的措施。
4. 理事會依據第 251 條程序，經向經濟及社會委員會諮詢後，將採取第 3 (b) 款規定的措施。
5. 依據第 4 項所採取的措施不應阻止任何會員國維持或頒布更嚴格的保護性措施。該等措施須符合本條約，並應通知執委會。

阿姆斯特丹條約第一次以憲法性條約的形式明確規定了消費者權利，這是一大特徵與進步，尤其歐體條約第 153 條第 1 項規定消費者權利，第 2 項至第 5 項才接續規定歐盟為推動消費者保護所採取之相關措施。在條約內容與條文結構方面，更加鞏固消費者權利在歐盟之憲法性地位。歐體條約第 153 條因此是歐盟消費者權利之主要法源與立法依據。

據此，依據歐體條約第 153 條第 1 項規定，歐盟為實現內部市場所採取的措施也須以保護消費者權益為目的。另外，歐盟用以支持、補充及監督會員國消費者政策所採取的措施，對內部市場的建立與運作也有輔助效果。消費者保護已經成為完成與完善內部市場之一環與內涵，並非單純早期完成內部市場策略之間接效果。易言之，消費者已非僅是被動的受益者，而是歐盟憲法性條約所認肯權利之主體 (杜志華，2001: 88-89)。

依據歐體條約第 153 條，消費者權利的內涵及種類，包括：保護健康、安全及經濟利益權、資訊權、教育權，以及結社權等項目。

第 153 條僅就消費者權利確立了原則、目標與類別，但針對上述各種權利並無進一步解釋與規定。值得注意的是，上述四大類別消費者權利與歐體一九七五年前置方案所列舉五大基本權利，僅有一項補償權力沒有明文列舉在第 153 條。所以，第 153 條消費者權利基本上仍然延續歐體一九七五年「前置方案」之內涵與目標。前置方案所建構之原則與目標對歐盟消費者權利之解釋與實踐，因此具有參考價值。

補償權似乎包括在歐體條約第 153 條經濟利益權的範圍內。在積極方面，消費者除了從商品或服務消費而滿足其需求，或從投資而獲得經濟利益之外；在消極方面，消費者如果因產品瑕疵或廠商詐欺而蒙受損失，也能有救濟管道及獲得補償機會。在歐盟實踐上，本項補償權及經濟利益權並為歐洲法院所認肯。在 *Quelle* 乙案，¹⁹ 歐洲法院指出廠商針對瑕疵產品的修理或更換新品，即使並無違反會員國法律規定情況下，仍然不得收取修理費或其他手續費用。會員國法律如果允許廠商收取上述相關費用，則違反歐盟 1999/44 指令²⁰ 第 3 條瑕疵產品的修理與更換新品皆須免費 (free of charge) 的規定，以提供消費者高標準保障。

前置方案針對消費者健康與安全所確立之一些原則，包括針對任何貨品風險，消費者必須以適當的方式被告知。另外，某些種類新產品 (new products) 之上市應事先取得歐盟層級之特別許可 (special authorization)。在一九九〇年代，歐盟針對基改食品在內部市場上市，採取個案審查事先許可制度。在一九七五年前置方案似

¹⁹ Case C-404/06, *Quelle AG v Bundesverband Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände*, ECJ Judgement of 17 April 2008.

²⁰ Directive 1999/44/EC on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees, OJ 1999, L171/12.

已拍板定調，因為歐盟認定基改食品乃屬新型產品 (Sheridan, 2001: 170)。在保護經濟利益權方面，主要在於維護內部市場之公平競爭，避免企業與賣方濫用其市場優勢地位。另外，廣告、標示、契約等資訊與條款，必須正確，不得誤導消費者，並須提供售後服務等項目。

在資訊權方面，產品必須藉由標示，提供消費者充分及正確的資訊，尤其有關於產品性質、品質、數量及價格相關資訊，以便讓消費者從事一項合理的知情選擇。標示清楚，方便辨識、易讀，以及不模糊，並應藉由法律調和建立歐盟層級標示法規與制度。消費者因為商品或服務所引起的損害，能有救濟管道及獲得補償，這是消費者經濟利益權。另外在消費者教育方面，提供消費者更多的資訊，提高消費者對自身權利之警覺，以從事知情選擇的消費行為。

在結社權方面，消費者在歐盟有關消費者權益的決策過程，應具有參與決策與表達意見的權利，尤其透過結社權成立消費者團體，以保護及促進消費者權利。歐盟也支持消費者表達意見與諮詢的權利，特別透過消費者團體從事公共諮詢，以提高消費者政策的透明性。歐盟應鼓勵各國消費者團體之合作關係，交換資訊。另外，歐盟就消費者事項也宜與國際組織維持合作關係，尤其是聯合國、聯合國教科文組織 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization; 簡稱 UNESCO)、世界衛生組織 (World Health Organization; 簡稱 WHO)、糧農組織 (United Nations Food and Agriculture Organization; 簡稱 FAO)、食品標準委員會 (FAO/WHO Codex Alimentarius Commission; 簡稱 Codex)、經濟合作與發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development; 簡稱 OECD) 以及歐洲理事會 (Council of Europe) 等機構。

參、歐盟基改食品之法規架構

一、基改食品的概念

基因改造食品乃含有GMO成分之食品，包括以GMO為直接食品或以GMO為原料加工生產的食品。食品的定義依據 178/2002 規則第 2 條是指任何物質或產品，無論是經過處理，部分加工或未經加工，計劃供給或可合理預期將被人類食用。食品包括飲料、口香糖、水或是在製造時加入的任何物質。食品分類包括：(a) 飼料；(b) 活體動物，除非牠們準備放在市場供人類消費；(c) 非耕種用植物；(d) 醫藥用品；(e) 化妝用品；(f) 菸草與菸草製品；(g) 麻醉藥品或精神藥物；以及 (h) 殘留物與污染物 (residues and contaminants)。GMO依據歐盟定義是「基因遺傳物質改變的生物，其基因改變的方式係透過基因技術，非以自然增殖或重組方式改造其內部基因物質的有機體。」²¹ Codex 針對GMO亦採取相同之「暫行定義」(provisional definition) (Codex, 2001: 7)。鑑於Codex乃目前發展基改食品相關規則之最重要國際組織，暫行定義雖未成為正式定義，但仍具有相當高之參考價值。

GMO目前仍無統一定義，在「生物安全議定書」(Biosafety Protocol)²² 第 3 (g) 條款，將其稱之為「活體改造生物」(living modified organisms)，另外也有「基因工程生物體」(genetically en-

²¹ Art. 2 (2) Directive 2001/18 of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220, OJ 2001, L106/1. 英文原文是：“A genetically modified organism is an organism in which the genetic material has been altered in a way that does not occur naturally by mating and/or natural recombination.”

²² The Cartagena Protocol on Biosafety (“Biosafety Protocol”)，於二〇〇〇年一月二十九日簽署，並於二〇〇三年九月十一日生效；截至二〇〇七年十月中旬，已有 142 個國家 (地區) 簽署，惟美國仍未簽署。詳見UNEP (2000)。

gineered organisms) 或「基因轉殖生物體」(transgenic organisms) 等不同名稱。這些名稱雖然不同，惟本質上皆顯示生物或有機體之基因遺傳物質已透過基因改造技術而改變。²³

GMO 基因物質之改造方式，一般皆是將外源性基因轉移到其他生物或有機體之受體中。蛋白質是任何有機體的基本「構件」(building block)，決定了有機體的生理特徵與發展。一個能夠創造特定蛋白質的特定核苷酸序列是組成單一基因的片段去氧核糖核酸 (deoxyribonucleic acid；簡稱 DNA)。有機體的全體基因物質合稱為「基因組」(genome)。當外源性基因被插入時，細胞可能產生一組不同的蛋白質而導致受體動物、植物或微生物的特徵改變。基因改造與傳統培育不同之處，在於後者並未允許自然物種隔閡的交叉培育，或是以單一或少數基因轉移來代替整個基因組，這是生物安全議定書所確認之本質差異 (qualitative difference) (WTO, 2004: para. 20)。

基因改造技術目前包括三種主要方法：(1) 載體系統重組核酸技術；(2) 藉由顯微注射法 (micro-injection)、電穿孔處理法 (electroporation)、巨量注射法 (macro-injection) 及微膠囊法 (micro-encapsulation) 將外來DNA直接注入生物體內的技術；(3) 細胞融合或雜交技術而能克服自然生理學上、生殖上或重組上的障礙 (此障礙係指供應細胞或原生質在分類上並非屬於同一科)。該等技術不包括：體外受精 (in vitro fertilization)、接合作用 (conjugation)、傳導作用 (transduction)、轉形作用 (transformation)、多倍體誘發 (polyploidy induction)、突變形成 (mutagenesis)，分類學上

²³ 基因改造與生物科技相關名稱之翻譯與解釋，參閱赫爾、馬格漢、桑德絲 (2004: 655)。

同一科細胞之細胞融合。²⁴

基因改造技術應用廣泛，大部分與食品相關。依據生物種類的不同，基因改造技術主要應用於下列三大食品領域（殷麗君、孔瑾、李再貴，2002: 1-2; OECD, 1999: 2）：

- (1) 植物性基改食品：主要培育延緩成熟、耐極端環境、抗蟲害、抗病毒、抗枯萎等性能的作物，以提高生存能力；培育不同脂肪酸組成的油料作物、多蛋白的糧食作物等以提高作物的營養成分。主要品種有小麥、玉米、大豆、蔬菜、水稻、土豆、蕃茄等。
- (2) 動物性基改食品：基改在動物的生產中主要以提高動物的生長速度、瘦肉率、飼料轉化率，增加動物的產奶量與改善奶的組成成分為目標。主要應用於魚類、豬、牛等。
- (3) 微生物：改造有益微生物，生產食用酶，提高酶產量及活性之基改食品。主要有基改酵母、食品發酵用酶。

綜上所述，GMO在過去二十多年來之發展，雖然已累積許多知識與經驗，然而至目前GMO本身及其應用仍然存在許多科學不確定性。各國及國際組織因此也致力於訂定各種標準與法規，以有效規範GMO及基改產品。²⁵

二、歐盟基改食品法規架構

歐盟早於一九八〇年代中期，即已依據OECD之建議，對GMO建立一般性政策，規定GMO須以個案方式決定，以確保對於人類

²⁴ 另外詳見Parekh (2004)。

²⁵ 已開發國家基改食品與生物科技法律與政策，詳見OECD之Biotechnology資料庫 (<http://www2.oecd.org/biotech/frameset.asp>)。

健康與環境之高標準保障，促進內部市場之和諧運作。²⁶

歐盟於一九九〇年四月二十三日通過了 90/220 指令，²⁷ 針對 GMO 之環境釋放 (environmental release) 與上市行銷加以規定。本指令乃依水平 (horizontal) 立法，適用於所有部門之 GMO；同時適用於含有 GMO 之特定產品，或者由 GMO 製成之產品。藥用產品包含或者由 GMO 所製成者，另由一九九三年藥品規則加以規範。²⁸ 食品中包含 GMO 或由 GMO 所製造者，則由 258/97 規則加以規範，其範圍包括新的食品或新的食品成分。²⁹

在 90/220 指令下，共有十八種 GMO 產品被核准生產。然而，90/220 指令並未規定風險評估之統一標準，也沒有提供對 GMO 產品上市後之監督方法。歐盟某些會員國主張上述問題在解決之前，仍不同意個別產品之上市，這些問題也直接影響到其他懸而未決的申請。隨著科學認知與市場發展之變遷，歐盟體認到必須設立某種機制以確保在科學不確定下，針對 GMO 長期效果，包括生物多樣性問題，從事長期監控。90/220 指令因此於二〇〇一年三月十二日被 2001/18 指令所修正。³⁰

2001/18 指令在其附件二與附件四提供了一組詳細規則，用以從事環境風險評估，以及評估報告應該列舉之要點。本指令規定 GMO 含量超過 1% 之食品、種子或飼料在市場行銷之任何階段，皆須提出申請，並依規定抽樣檢測，同時須標示清晰資訊供消費者

²⁶ COM (1986) 573.

²⁷ OJ 1990, L117/15.

²⁸ Reg. 2309/93 laying down Community procedures for the authorization and supervision of medical products for human and veterinary use, OJ 1993, L214/1.

²⁹ Reg. 258/97/EC of 27 January 1997 concerning novel foods and novel food ingredients, OJ 1997, L43/1.

³⁰ Directive 2001/18, OJ 2001, L106/1.

參考。1830/2003 規則第 7 (1) 條將GMO含量標準值向下修正為 0.9%。³¹ 2001/18 指令第 4 (6) 條款與附件四針對上市後之監控措施加以規定，包括追蹤與標示要求；第 4 (6) 條與附件七規定一套監控計畫之義務 (唐淑美、陳冠旭，2004: 206-212)。1830/2003 規則第 9 條規定，會員國必須確保檢測 (inspection) 及管制措施符合本條款之規定；另外執委會針對基改食品、飼料之樣品取樣及測試須建立一項技術指導綱領。³² 2001/18 指令主要適用於GMO之環境釋放。基改食品上市之核准則由 258/97 規則，亦即「新型食品及新型食品成分規則」加以規範。

258/97 規則之立法背景，在一九九〇年代初期，市場上出現大量不同生產方式的新型食品 (novel food)，其中包括基改食品。這些新型食品引起歐洲公眾對於食品安全與營養價值之疑慮，尤其狂牛症之爆發，對於基改食品之立法，必須有更加全面、周延之考慮 (Toke, 2004: 153-156)。依據 258/97 規則之前言，本規則之主要目標是確保被核准之基改食品在歐盟內部市場自由流通之功能以及對消費者與公共健康之保護。258/97 規則於一九九七年五月十五日生效，具有直接適用於會員國之效力。³³

258/97 規則已被 1829/2003 規則³⁴ 所修正。1829/2003 規則廢除了 258/97 有關新型產品與基改食品之通知程序，另建立了一項整合型基改食品核准架構，以提高基改食品核准程序之效率與透明

³¹ Regulation 1830/2003 of 22 September 2003 concerning the traceability and labelling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18/EC, OJ 2003, L268/24.

³² 本項技術指導綱領已於二〇〇四年正式通過，詳見EFSA (2005)。

³³ 258/97 規則之介紹，詳見Sheridan (2001: 114-169)。

³⁴ Regulation 1829/2003 of 22 September 2003 on genetically modified food and feed, OJ 2003, L268/1.

性。依據 258/97 規則已經被核准在歐盟上市行銷之基改食品，須於二〇〇四年四月十八日前通知歐盟執委會。執委會依據 1829/2003 規則第 8 條與第 20 條規定程序加以確認。

截至二〇〇六年一月十七日已有二十九項基改食品或飼料依據 1829/2003 號規則第 8 條與第 20 條通知執委會，包括：玉米 (maize)、黃豆 (soyabean)、油菜籽 (oilseed rape)、棉花 (cotton)、油菜籽種子 (canola seed)、左旋離胺酸 (L-Lysine sulphate)、胺基酸 (L-Threonine)、乾燥生質菌類 (dried bacterial biomass PL73)，以及維他命 PB2 等種類基改產品。另外，依據 1829/2003 規則，歐盟許可的基改產品截至二〇〇八年一月十五日共有二十四項，包括：棉花五項、玉米十二項、生質菌類一項、生質酵母一項、油菜籽三項、黃豆一項，以及甜菜一項 (Europa, 2008: 1)。

歐盟現行基改食品法規架構得以綜合如下 (Europa, 2007; 陳高煌, 2005)：

1. 一般食品法律

178/2002 規則規定歐盟食品法律一般原則，以及食品安全程序，EFSA 之目標等項目。本規則針對危害 (hazard)、風險 (risk)、風險分析 (risk analysis)、風險評估 (risk assessment)、風險管理 (risk management)，以及風險溝通 (risk communication) 等一般食品法律之重要概念加以界定。

2. 基改研究及實驗活動

90/219 指令，修正舊 98/81/EC 指令，乃針對在歐盟從事基改研究、實驗室研究及工業活動加以規範之主要法規。

3. 基改產品之環境釋放

2001/18 指令規範為實驗目的而將 GMO 釋放至歐盟環境，例

如從事田間試驗，需遵守 B 部分 (Part B) 之規範。另外，基改產品行銷於市場，例如基改產品之收割、進口或加工為製成品，則受本指令 C 部分 (Part C) 之規範。

4. 基改食品核准銷售程序

1829/2003 規則乃基改食品上市核准程序之法規。基改食品之銷售必須事先取得許可。

5. 基改食品跨領域之移動

1946/2003 規則³⁵ 乃基改食品在會員國間跨國移動，以及出口至非會員國之規範。

6. 基改食品之標示

2001/18 指令、1829/2003 規則與 1830/2003 規則乃規範基改食品標示之相關法規。

7. 基改食品之追蹤系統

1830/2003 規則乃規範基改食品核准銷售後之追蹤系統之主要法規。

肆、歐盟基改食品標示

一、食品標示之一般意義與內容

178/2002 規則對歐盟食品安全制度設定五項原則：(1) 從生產到消費，每一食物鏈過程之食品安全均予同等重視；(2) 風險評估是食品安全政策之基本要素；(3) 食品經營者 (food business operator) 對其所進口、生產、加工、運輸與銷售之產品均應負完全責

³⁵ Regulation 1946/2003 of 15 July 2003 on transboundary movements of genetically modified organisms, OJ 2003, L287/1.

任；(4) 食物鏈每個層級均能對產品從事有效追蹤；(5) 主管機關對大眾有提供明確資訊之義務。

178/2002 規則第 5 條規定歐盟食品法規的目的在於確保食品安全與人類健康的高標準保護；同時包括食品的公平交易、動植物衛生、動物福祉 (animal welfare)、環境保護及生物多樣性、食品在內部市場的自由流通等目標。從農場到餐桌 (from farm to fork) 的整合立法為現行歐盟食品安全政策之一項重要策略，其總體目標也是為了提高消費者信心，增加對消費者的保護。第 8 條針對消費者利益規定，食品法的一項目標，在於提供消費者一個基礎，對其所有消費的食品做出明智的決定，目的是在預防：(a) 詐欺或欺騙行為；(b) 摻雜食物；(c) 任何可能誤導消費者的作法。

食品標示對消費者資訊的提供扮演重要功能。歐盟食品標示法規最早出現於一九七八年十二月十八日，³⁶ 歐盟目前一般性食品標示法規是 2000/13/EC 指令。³⁷ 歐盟於一九九三年即已認定產品標示應該包括下列因素：³⁸

- (1) 可理解性 (comprehensive)：清楚並容易讓消費者理解；
- (2) 特別性 (distinctive)：在不同產品標示或其他資訊及廣告，針對產品品質或特徵，做出必要區別；
- (3) 有意義 (relevant)：不能提供不相關、誤導性、混淆性資訊，不能遺漏與產品相關的重要資訊；

³⁶ Council Directive 79/112/EC on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs, OJ 1979, L33/1, 此指令被 Directive 97/4/EC, OJ 1997, L43/21 所修正。

³⁷ Directive 2000/13/EC on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs, OJ 2000, L109/29.

³⁸ Council Resolution on Future Action on the Labelling of Products in the Interests of Consumers, OJ 1993, C110/1.

- (4) 透明性 (transparent): 能讓消費者簡易地比較不同產品間的品質及價格;
- (5) 可查驗性 (verifiable): 方便歐盟或會員國主管機構的監理, 以確保標示符合相關要求; 以及
- (6) 可行性 (practicable): 對於製造商與零售商而言, 方便其遵守及執行標示相關法規及要求。

據此, 標示提供的資訊, 乃保障產品安全以及消費者權益的一項重要方法。歐盟標示的政策目標, 雖然包括歐盟、會員國、廠商與消費者等多邊面向的考量, 不過整體而言, 已逐漸確立以消費者權益保障作為政策核心目標, 透過標示以提供消費者知情選擇及從事理性購買行為, 提供消費者高標準保障 (Twigg-Flesner, 2005: 418-420)。

依據 2000/13/EC 指令第 1 (3) (a) 條款, 標示的定義是: 「有關某一食品之任何文字、特徵、商標、品牌名稱、圖樣或符號, 並且放置或附屬於該項產品的任何包裝、文件、通知或各種類型的標籤。」³⁹

79/112 指令與 2000/13 指令之主要目的乃在於調和各會員國食品法規與政策, 以避免食品標示之差異, 形成貿易障礙, 對各會員國貿易在內部市場之自由流通, 以及企業間之競爭關係構成不利影響。各國食品標示法規之調和, 是內部市場發揮正常功能之一項條件。2000/13 指令乃一般性, 適用於全體會員; 個別產品之特殊標示, 另以特別法規規範之。2000/13 指令之主要立法精神是: 任何食品標示必須提供資訊以保護消費者, 尤其提供產品確實性質與特

³⁹ 英文原文是: “(a) ‘labelling’ shall mean any words, particulars, trade marks, brand name, pictorial matter or symbol relating to a foodstuff and placed on any packaging, document, notice, label, ring or collar accompanying or referring to such foodstuff.”

徵 (the exact nature and characteristics)，以使消費者在擁有充足事實資訊下從事其選擇 (Love, 2000: 31-33)。

依據 2000/13 指令第 3 條規定，原則上強制 (compulsory) 食品標示之項目應該包括：(1) 出售產品名稱；(2) 成分 (ingredients) 之清單；(3) 某些成分之數量或成分種類；(4) 包裝前食品之淨數量；(5) 有效 (使用) 期間；(6) 特殊儲存 (藏) 或使用條件；(7) 製造商或包裝者，或歐盟境內銷售者或商業的名稱；(8) 特殊食品之原產地；(9) 特殊食品之使用說明；(10) 超過 1.2% 酒精含量之飲料，其確實之酒精含量。

在營養標示 (nutrition labelling) 方面，原則上是選擇性 (optional)，除非食品包裝上出現營養說明或營養宣稱 (nutrition claim)，才須提供營養標示。歐盟營養標示之法規是 90/496 指令，⁴⁰ 其營養說明分為兩項種類：(1) 四大項：熱量、蛋白質、醣 (carbohydrate) 及脂肪；或 (2) 八大項：熱量、蛋白質、醣、糖、脂肪、飽和度 (saturates)、纖維及鈉 (sodium)。某些食品另須標示說明維他命、礦物質等含量。營養資訊是以每百公克 (per 100g) 或每百毫升 (per 100ml) 為單位之方式標示。另依 90/496 指令第 6 (8) 條款規定，包裝上說明的營養價值應該是平均值 (average values)，並且以下列其中一項為基礎：(1) 製造商對該項產品之分析；(2) 以已知或所使用成分實際平均值的計算；或 (3) 以一般及可接受資料的計算等方式而取得營養含量數據 (Holland & Pope, 2004: 40-41)。

除了 2000/13 指令水平式法規定，適用於所有產品之外，歐盟針對某些食品採取垂直式指令 (vertical Directive)，包括蜂蜜、巧克力、咖啡、果汁及奶粉等項目。⁴¹ 果醬最早由 79/693 指令所規範，

⁴⁰ OJ 1990, L276/40.

⁴¹ 蜂蜜：Directive 74/409, OJ 1974, L221/10; 巧克力：Directive 73/241, OJ 1973,

後因其與添加物質 (additives)、色素、甜料等關係密切，而被納入由一般性 2001/113 指令規範。⁴²

綜上所述，歐盟食品標示一般法規提供一些基本資訊，例如產品名稱、成分、重量、製造日期、有效期間、製造商等，以讓消費者知悉所購買的產品之性質及特徵。另外，某些產品成分、種類及營養成分之標示，可以方便消費者了解產品的內含物種類、製造商使用的原料及主要營養元素與微量營養元素等項目的含量。這些標示內容皆可提供有關該項食品基本特性的資訊，例如產品是什麼、由誰製造及內含哪些成分等說明。另外，營養成分的資訊可提供產品品質及其可能效能的資訊，讓消費者選擇符合其需求或偏好之產品。

歐盟食品標示法規之特徵，可歸納為：(1) 包括適用於歐盟全體會員國之水平式一般食品標示法規，及針對個別產品項目之垂直或特殊食品標示法規；(2) 依據基本規範水準從事會員國食品標示法律之調和，但是仍容許個別會員國保留高標準食品標示保護；(3) 標示的規範方式，對於產品基本特性項目採取強制性標示，另對營養成分、品質及效能等項目，採取選擇性標示。食品包裝如果出現營養宣稱則須強制標示；(4) 歐盟除了依據歐體條約第 95 條，從事食品標示法律調和之外，另得依據歐體條約第 153 條採取消費者政策；(5) 食品標示除了消費者保護之外，另與歐盟農業政策、競爭政策、共同貿易政策及公共健康等政策息息相關；(6) 食品標示規範涵蓋範圍除了適用於預包裝食品 (pre-packaged foodstuff)⁴³ 及最

L228/23; 咖啡：Directive 77/436, OJ 1977, L172/20; 果汁：Directive 75/726, OJ 1975, L311/40 以及 Directive 93/77, OJ 1993, L244/23; 奶粉：Directive 76/118, OJ 1976, L24/49

⁴² Directive 2001/113, OJ 2002, L10/67.

⁴³ The pre-packaged foodstuff之定義依據 2000/13 指令第 1 (3) 條款規定英文原文

終產品之外，另外針對特殊產品，尤其是基改食品等涉及食品安全之考量、標示規範已經延伸至產品製程或方法，並對基改食品採取強制性標示。

二、歐盟基改食品標示之規定與要求

歐盟基改食品標示現行法規主要是 1829/2003 規則及 1830/2003 規則。這兩項規則乃調和歐盟先前一些相關法規，尤其是 90/129 指令、258/97 規則、1139/98 規則及 2001/18 指令等相關法規。1829/2003 規則與 1830/2003 規則皆是參考歐體條約第 37、95、154 (4) (b) 等條款，並依據歐體條約第 251 條程序新訂本兩項規則，於二〇〇三年十月十八日公布，同年十一月七日生效，並於二〇〇四年四月十八日在所有歐盟會員國實施。從規則之前言足以說明歐盟基改食品標示法規，其立法依據是歐體條約第 251 條程序：由執委會提案，並經理事會條件多數決同意後通過。另外，除了消費者保護，歐盟基改食品標示也與農業、競爭、食品安全及公共健康等政策相關。

1829/2003 規則適用於基改食品與飼料的一般性規定，包括許可與監督、標示、定期評估等相關規定。本規則適用範圍延伸至基改飼料，這是與先前舊法之一項差異。1829/2003 規則同時修訂了

是：For the purpose of this Directive, (a) 'labelling' shall mean any words, particulars, trade marks, brand name, pictorial matter or symbol relating to a foodstuff and placed on any packaging, document, notice, label, ring or collar accompanying or referring to such foodstuff ; (b) 'pre-packaged foodstuff' shall mean any single item for presentation as such to the ultimate consumer and to mass caterers, consisting of a foodstuff and the packaging into which it was put before being offered for sale, whether such packaging encloses the foodstuff completely or only partially, but in any case in such a way that the contents cannot be altered without opening or changing the packaging.

2002/53 指令第 4 (3)、4 (5)、7 (5) 條；68/193 指令第 5b (3) 條；增訂 2001/18 指令第 12a 及 26a 條。1830/2003 規則針對基改食品與飼料的追蹤與標示加以規定，並修訂 2001/18 指令。2001/18 指令乃針對 GMOs 標示之法規。基改食品與飼料標示之一般性法規是 1829/2003 規則，而基改食品標示的有效性有賴於追蹤體系，乃由 1830/2003 規則加以規範。

在 1830/2003 規則追蹤體系下，企業經營者應標示 GMOs 作物及基改食品與飼料之來源。2001/18 指令則確保市場上任一 GMOs 作物，以及基改食品與飼料在每一階段的相關基改資訊皆可獲得，藉以促進標示之準確性。2001/18 指令及 1830/2003 規則也規定了基改食品標示的相關程序與條件。

1829/2003 規則第 2 (6) 條及第 2 (7) 條將基改食品或飼料定義為含有 GMO、由 GMO 組成或產自 GMO 的食品或飼料。此等條款針對基改食品或飼料的範圍採取廣義界定，包括產自 GMO 原料但最終成品已經不含 GMO 成分的食品或飼料。此一定義較 2001/18 指令及「生物安全議定書」之定義更廣，所以歐盟基改食品法規的相關規範將更為嚴密完整。

在基改食品標示方面，1829/2003 規則第 12 條規定基改食品標示適用範圍。本條應適用於在歐盟境內提供最終消費者內含有 GMO、由 GMO 組成、產自 GMO 或含有源自 GMO 成分的食品。但是 GMO 含量不超過 0.9% 者，不在此限，假如該 GMO 的出現是偶然的或技術上無法避免的，但此例外規定必須從嚴解釋。第 12 (3) 條規定為了證實此種物質的出現是偶然的或技術上無法避免的，經營者必須向主關機構提供證據，證明其已採取適當的步驟以避免該等物質的出現。歐盟基改食品標示的門檻目前是較高標準，第 12 (4) 條規定適當降低門檻是可能的，但須依據第 35 (2) 條的程序及參考

科技進展的情況而做調整。第 35 (2) 條程序乃由食物鏈與動物健康常設委員會，即一常設法律性質委員會，⁴⁴ 依相關程序從事法規修改或政策調整，然其程序一般較為嚴謹，不易通過，除非歐盟全體會員國就相關議題已經達成共識 (Hodges, 2005: 210-212)。1829/2003 規則有關歐盟基改產品標示的實例說明，參見附件 1。

第 13 條第 1 項規定基改食品標示的具體要求：

- (a) 食品如果包括一種以上成分，在 2000/13 指令第 6 條規定成分表，應顯示 (appear) 下列文字：「基因改造」或「產自基因改造 (成分名稱)」；
- (b) 成分如果由某一種類 (category) 名稱標示時，「包含基因改造 (生物名稱)」或「包含 (成分名稱) 產自基因改造 (生物名稱)」文字應顯示在成分表；
- (c) 如果沒有成分表，「基因改造」或「產自基因改造 (生物名稱)」文字應清楚顯示在標示；
- (d) 上述 (a)、(b) 款的標示得顯示於成分表的腳註 (footnote)，但腳註的字體應與成分表字體一樣大小；
- (e) 食品如果是無預包裝方式銷售給最終消費者，或預定包裝是小於 10 平方公分的小容器，則上述各款所需資訊必須在銷售品旁藉由食品標示牌或包裝材料上永久展示，所用字體必須大到足夠容易辨識及易讀。

第 2 項規定，除第 1 項要求之外，標示應該同時陳述核准基改食品時所特別要求任何特徵或性質，包括下列情況：

⁴⁴ Council Decision 1999/468 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the commission, OJ 1999, L184/23.

- (a) 某一食品就下列特徵或性質與傳統食品不同：(i) 成分；(ii) 營養價值或營養效果；(iii) 食品之計畫用途 (intended use)；(iv) 對某些人口健康的影響；
- (b) 某一食品可能引起倫理或宗教影響。第 3 款規定：基改食品如果沒有對應的傳統食品，標示應包括該項食品性質與特徵的適當資訊。

第 14 條規定補充措施，有關執行基改食品標示條款，尤其經營者遵守標示要求的必要措施，得依據第 35 (2) 條委員會程序而採取之。餐廳對最終消費者提供基改食品資訊的特別法規，亦得依據第 35 (2) 條程序訂定之。1829/2003 規則第 24 至 26 條，針對基改飼料加以規定，必須強制標示，遵守相關要求，並得採取補充措施。

1830/2003 規則乃參考 2001/18GMO環境釋放指令，規定GMO的追蹤與標示及基改食品與飼料的追蹤，協助GMO及其產品正確標示，並監控GMO對環境與健康的影響。1830/2003 規則第 1 條規定了上述目標，同時也規定透過包括撤回產品在內適當風險管理以履行其目標。1830/2003 規則適用於市場各階段的GMO食品、基改食品與飼料，但不包括 2309/93 規則⁴⁵ 規範的人類及動物醫學產品。

1830/2003 規則第 4 (6) 條針對基改產品標示規定，產品的構成含有 GMOs，企業經營者應該確保：

- (a) 預包裝產品構成，或含有 GMOs，下列文字必須在標示顯示「**本產品含有 GMO**」或「**本產品含有 GMO [生物名稱]**」；

⁴⁵ OJ 1993, L214/1.

- (b) 非預包裝產品提供給最終消費者，下列文字必須顯示或附隨於產品標示牌：「**本產品含有 GMO**」或「**本產品含有 GMO [生物名稱]**」。

第 4 (7)、(8) 條款乃豁免規定，第 4 條追蹤與標示規定，不適用於 GMO 含量低於 2001/18 指令第 21 (2) 或 (3) 條門檻的 GMO 產品，以及不適用於 GMO 含量低於 1829/2003 規則第 12、24 條或 47 條門檻的基改食品及飼料，除非這些 GMO 的含量是偶然的或技術上不可避免的。

歐盟 GMO 產品及基改食品與飼料的標示由追蹤系統強化其功能及有效性。追蹤依 1829/2003 規則第 3 (3) 條之定義，乃針對 GMOs 及基改食品從生產至分配於市場行銷鏈所有階段皆有追溯的能力。所以，基改食品強制標示乃告知消費者產品類型，以從事知情選擇。追蹤系統進一步建立一項防護機制，以追蹤及監督基改食品在生產至銷售每一階段的行銷情況，得以針對相關風險從事風險管理，以維護食品安全及公共健康。

第 4 (1) 條至第 4 (5) 條進一步針對 GMOs 追蹤規定，產品經營者必須以書面提供下列資訊：

- (a) 產品由 GMO 構成或包含 GMOs ；
- (b) 依據第 8 條針對 GMOs 所設計的特殊識別 (unique identifier) 。

上述資訊應保存五年。另外，第 5 條針對基改食品與飼料的追蹤規定必須向收受產品的經營者提供下列資訊：

- (a) 基改食品各項有關 GMOs 成分的說明；
- (b) 基改飼料各項有關 GMO 物質或添加物的說明；

(c) 沒有成分說明要求的產品，須有本項產自 GMOs 的說明。

為本筆交易應提供的上述資訊須保留五年。第 6 條豁免規定，歐盟如果立法提供特殊識別系統，例如預裝產品號碼系統，經營者得免提供第 4 (1)、4 (2)、4 (3) 及 5 (1) 條規定的相關資訊，但號碼須清楚標示於包裝上，號碼相關資訊也須保留五年。但此豁免不適用於首次上市基改食品，也不適用首次製造或再包裝的基改食品。歐盟於二〇〇四年一月十四日針對GMOs已建立一項「特殊識別系統」。⁴⁶

歐盟基改食品標示要求應該包括食物的組成、含有或從 GMO 作物製造的相關資訊。標示應該清楚，以協助消費者取得充分資訊，從事知情選擇。消費者藉由標示得以取得生產或製造方法，用以判斷最終產品是否經由基改或生物技術方法或使用其產品而製造，非僅是判斷產品是否為基改作物產品，同時也包括產品是否包括基改成分。GMO 對於某些消費者會引起道德或宗教的關切，標示得提供基改食品成分、營養價值或功能的相關性質或特徵的資訊，以判斷基改食品的預定用途、健康影響，以及接受程度。

有些經營者儘管事實上避免使用 GMO，然而因為偶然性或技術上不可避免而使其存在或使用於種子生產、栽培、收割、運送或製造過程，而使 GMO 微量並普遍存在於食品或飼料中。所有食品如果據此皆須強制標示，勢必將提高經營成本並增加市場不確定性。因此，歐盟建立營養成分 0.9% GMO 含量的微量條款，作為強制標示的門檻，歐盟針對基改食品原則上採取強制標示，符合微量條款的基改食品，才得以免除強制標示，但仍須經由經營者提出

⁴⁶ Commission Regulation 65/2004 establishing a system for the development and assignment of unique identifiers for genetically modified organisms, OJ 2004, L10/5.

其係偶然或技術不可避免而含有該基因成分。

歐盟針對基改食品採取強制標示，其要求不僅涉及最終產品需要標示，甚至包括其生產過程與生產方法在內。基改食品由於在科學領域仍存有未知的資訊而有掩蓋品質或其他食品安全的問題，在客觀上要求可靠的標示可以發揮重要功能，包括解決個別消費者欠缺基改食品科技知識所引起的資訊不對稱問題 (Hadfield & Thomson, 1998: 551-578)。

伍、歐盟基改食品強制標示的論證與消費者權利的實踐

一、歐盟基改食品強制標示的論證

(一) 強制標示與資訊不對稱及公共利益論的關聯性

基改食品強制標示的論證，一般源自政府管制經濟的理論，尤其是管制的「公共利益論」(Peltzman, 1988: 11, 13, 15)。公共利益論揭示了政府管制的基本經濟原理，藉以說明政府管制的必要性。基改食品強制標示乃爲了規範生技產業可能由於專利壟斷、資訊不對稱或風險不確定性而產生的不公平競爭、消費誤導或市場壟斷及食品安全等潛在問題，對同業公平競爭、消費者知情選擇與其他權利、食品安全與公共健康、內部市場之有效運作、環境與生態的保障等歐盟政策目標，並非有利。歐盟強制標示的要求，也局部反映基改食品與基改食品源自生技產業技術的特性。

生物科技乃是生物學及科技之有機結合，利用科技方法改造生物、加工生物材料，創造出各種產品，以使用於醫學、農業、工業、食品或其他目的 (Fowler & Fowler, 1995: 129; Barnum, 2001: 2-3)。生物科技與其他產業比較，一般具有下列特徵：(1) 技術密集，

需專業人才之長期研發；(2) 資本密集，開發期較長，投資龐大，風險較高；(3) 產品開發成功後，由於專利保護，報酬率較高，產品生命週期較長；(4) 屬於研發導向產業，產業關聯性大，得應用於不同領域，提高附加價值；(5) 生技產品之發展得以全球市場為導向，擴大市場規模；(6) 產品與生命、健康、環保、生態相關，需要較高之風險評估與風險管理之法律規範 (江晃榮，2002: 8)。

生物科技乃技術密集與資本密集的產業。生物科技在研究發展 (research and development; 簡稱 R&D) 階段，必須投入大筆資金，購置設備及從事實驗，尤其，生物科技一般必須聘僱大批高科技人員從事較為長期之研發工作。生物科技因此具有專業技術需求高、進入門檻高、研發時間長、投入經費高等特性；但是產品一旦研發及上市成功，在專利保護下產品附加價值及獲利期間相對也較為可觀。所以，生物科技產業目前具有「高風險、高利潤」之高科技產業特性，也符合「知識經濟」以知識、技術、資訊、創新等為導向之特徵 (萊斯特·梭羅，1999/2000: 300)。

生物科技產業於一九九〇年代，在激烈競爭環境中能夠逐漸脫穎而出，受到已開發國家重視，列為重點發展產業，絕非偶然僥倖。生物科技屬於高資本、高技術、高風險產業，市場進入門檻高，本質上由少數大公司所控制。生技產業透過智慧財產權保護，同業間競爭雖然激烈，但是一般缺少潛在競爭，新競爭對手一般也須花費較長時間，才足以建立市場地位。生技產品如果具有新穎性 (novel)，將具有不可替代特性，形成賣方市場，買方較無議價能力 (Tassey, 1995: 2)。

生技產業因屬高科技產業，產業進入的門檻高，透過專利保護，容易形成市場壟斷，不利於同業間公平競爭，長期而言對消費者也是不利。另外，生技食品其製程與方法使用基改或生物科技，

一般消費者很難了解其內容，形成嚴重資訊不對稱現象，不利於內部市場的有效運作。歐盟基於公平競爭、市場功能、消費者保障、食品安全與公共健康、環境與生態保護等公共利益考量，有採取強制標示的必要性。針對生技產業與基改食品，政府法令與政策等基礎建設，亦為形成一個產業與產品競爭力的一項因素，得以用來保護本國產業公平競爭與消費者權利。基改食品強制標示的法規架構對很多國家而言，因此形成消費者保護的一項重要工具（洪德欽，2006: 300）。

在強制標示與資訊不對稱的關聯性方面，高科技產業與其相關產品，普遍存在資訊不對稱問題，尤其是較為弱勢的個人與家庭消費單位，不能充分了解基改食品的製程、方法、內容、品質、功能及潛在危險，而影響到其利益。消費者對基改產品的品質辨識能力有落差現象時，更會增加廠商以不實資訊誤導或欺騙消費者，致使消費者產生認知錯誤，並蒙受損失。此等資訊不對稱產生的負面現象，不符合社會的公平正義與公共利益，政府公權力乃有介入必要，從事管理或監督，以提高整體社會福利（吳榮杰、賴朝煌、陳雅惠、林欣穎，2007: 60）。歐盟在二〇〇四年新的食品與飼料法規（Regulation 882/2004）⁴⁷ 的名稱，明確使用「官方管制」（official controls）的標題，顯示歐盟針對從農場到餐桌的食物鏈全部生產過程，皆將採取官方管制，以確保食品安全、公共衛生，提高消費者保障水準，甚至增加動物福祉與環境保護等多元目標的達成。

基改食品使用生物科技，對消費者而言，存有專業複雜性，另外生技發展變化快速，擴大了消費者對基改食品的認識的隔閡，加

⁴⁷ Regulation 882/2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules, OJ 2004, L191/1.

深了消費者對基改食品安全性的疑慮。與傳統食品比較，消費者針對基改食品的考慮另外包括：公共健康、環境保護、動物福祉、生物多樣性、宗教倫理與道德、人權等因素，資訊不足或不實會阻礙消費者理性思考與判斷，另外缺乏信任與選擇也會影響消費者的自主權。生技公司開發的基改農作物種子，如果透過契約限制再出售或交換這些種子；甚至透過不能再生種子技術，限制農民只能使用一次，勢將衝擊傳統農業文化模式，形成社會問題，甚至對弱小開發中國家的糧食安全與經濟安全構成威脅。這也是許多開發中國家、非政府組織 (non-government organizations; 簡稱 NGOs)、人權團體以及環保人士所關心的議題 (Wiegele, 1991: 100, 101; Correa, 2000: 117)。

從消費者的觀點分析，一般食品的特徵得分為三類 (Zellner, 1988: 55-73)：

- (1) 搜尋性商品 (search attribute goods)，消費者在購買之前對於產品品質的特徵，已有充分認知與掌握，例如產品的顏色。搜尋性商品的相關資訊皆得有效從製造商傳達給消費者。
- (2) 經驗性商品 (experience attribute goods)，消費者在購買且使用後才能評估商品品質，例如口味。
- (3) 信用性商品 (credence attribute goods)，消費者不論於消費前或消費後，皆無法完全了解產品屬性，而需依靠消費者對研發此類商品的科研機構或廠商的「信任」來評定或判斷商品品質，例如食品的營養含量。

信用屬性商品較不亦辨別，因此一般透過品質宣聲 (claims) 或強制標示方法來解決，並且通常藉助消費者所信賴的機構從事風險

評估及科學驗證。基改食品因為消費者對其品質較無法從事科學性專業判斷，所以屬於信用性產品。消費者專業資訊有限，所以與廠商間存有資訊不對稱，尤其基改資訊往往涉及專利及商業秘密，即使消費者團體或 NGOs 也很難取得。另外基改產品的風險評估，必須投入龐大人力、財力及物力，也非消費者所能負擔。公權力的介入基改食品管理因此有所必要。在歐盟，基改食品風險評估機構 EFSA 已建立專業地位；另外風險管理單位歐盟執委會所採取強制標示及追蹤制度也受到消費者認肯。所以歐盟基改食品管理機構針對基改食品，透過標示所提供資訊，較容易受到歐洲消費者的信賴，有助於消費者從事理性消費行為，保障消費者知情選擇權利（陳海菁、吳建國，2001: 82; Isaac, 2002: 46-47）。

強制標示乃提供消費者正確資訊的一種方法及保障，以避免接觸錯誤資訊、誤導性資訊、混淆性資訊、虛構性資訊，或是對消費者完全無用的資訊。混淆性或虛構性資訊包括那些雖然無害人體健康，但永遠無法實現的資訊，例如告知消費大眾若非購買特定產品，則人體健康將可能受到影響；或是暗示特定食品，具有預防或治療疾病的功能。基改食品因為屬於新型產品，這些混淆性或虛構性資訊尤其較為容易產生（Felce, 2008: 114-115）。

強制標示與核准許可、登錄制度、追蹤要求等相關管制規定，乃是彌補基改食品資訊揭露（information disclosure）不足或消費大眾專業知識不足的一種有效手段（Greenwald, Stiglitz, & Weiss, 1984: 194-200）。強制標示有助於消費者針對基改食品從事正確的購買判斷，以符合其個人的消費習慣及偏好，或對動植物、環境生態的社會關懷。另外強制標示也得提高消費者從事合理經濟選擇，藉由資訊權以實現包括財產權與選擇權在內的各種基本權利。標示乃提供產品相關資訊的最重要工具。消費者選擇權意味消費者期冀

藉由標示掌握更多資訊，以輔助其購買行為，從事知情選擇的消費行為。

消費大眾對生技食品的認知在生技產業的發展扮演一項重要角色。消費大眾如果沒有得到完善資訊與充分知情，往往會影響其對生技食品的信心，尤其在一些重大食品安全事件發生之後，更會引起不安。例如在一九九〇年代歐盟在從事生技產業發展與生技法規建構時，卻不幸發生了狂牛病、美國進口牛肉賀爾蒙過量、戴奧辛污染雞肉、比利時可樂受污染、法國污染血液試驗等食品安全與公共衛生相關重大事件。另外，歐盟專利局 (European Patent Office) 於二〇〇一年錯誤地決定將內含基改人類器官與細胞給予專利，這些事件皆大大影響到歐洲消費大眾對基改食品的信心。所以，消費大眾對生技產業與生技科技的影響是不容低估的。歐盟因此深刻體認道德與公益在生技法規扮演關鍵性作用。科學教育、大眾諮詢、大眾參與歐盟生技政策因此也是生技法規的內涵，以落實消費大眾知的權利與選擇的權利 (Gold & Gallochat, 2001: 361-362)。

基改食品強制標示的內涵及方式而言，歐盟要求相關資訊應該簡明易懂，因為太過專業的術語無法有效地對消費大眾傳遞有用的資訊。歐洲消費大眾尤其關心食品是否內含基改成分，以致歐盟強制要求產品構成或含有基改成分者，必須標示：「本產品是 GMO 作物」、「含有 GMO 成分」、「源自 GMO 作物」等文字。歐盟認為此等標示對消費者而言，已具有傳遞重要資訊功能，即使消費大眾並未有專業知識，也得從事是否購買的選擇與決定。歐盟基改食品強制標示規定，超越了一般食品標示的強制標示項目與資訊內容，涉及標示的方式，可見強制標示方式在基改食品的重要性。

強制標示雖然提供消費者更多資訊以從事購買行為，然而相對地卻會增加基改食品廠商的成本。食品標示系統的成本一般依賴多

項因素來決定，包括標準門檻、產業遵循標示要求的能力，以及公部門執行標示法規的能力等項目。廠商如果將增加的成本反映到產品上，將減少消費者剩餘。然而，歐洲消費者對知情選擇與食品安全的意識較高，企圖從基改食品強制標示規範獲取實質利益及確保相關權利；換言之，歐洲消費者寧可傾向避免購買基改食品，而不願節省標示的成本。所以，基改食品廠商更關心的是，歐盟強制標示制度，長期而言，是否將導致大部分基改產品自食品陳列架上消失；或限制進口，以保護歐盟特定基改產業的發展。所以，歐盟基改食品強制標示也涉及如何兼顧生技產業發展、廠商利益與消費者利益的平衡，以及如何避免干擾市場功能與國際貿易的正常運作等方面的考量 (Gruère & Rao, 2007: 54-57)。

標示的一般性功能包括：(1) 提供消費者基本資訊，避免消費者對商品因資訊不足或資訊不實而產生誤解或錯誤判斷；促使消費者做出較安全、健康及永續的知情購買選擇；(2) 促進協調、一致性，以及過程透明性的標示制度的運作；(3) 創造一個二十七個會員國共同運作的標示與食品安全架構與規則，以排除商品自由流通的障礙；(4) 創造一個良好市場競爭環境，透過透明與完整的標示制度，提高消費者對產品的信心，提供廠商一套明確經營與競爭規則；以及 (5) 強化了歐盟標示決策的透明性與大眾參與的民主性。歐盟食品標示制度因此涉及法律、經濟、產業、競爭與社會等多元面性，乃內部市場有效運作，以及消費者權利有效保障的重要工具。法律一致性與有效性、政策透明性與民主性、內部市場產品自由流通與廠商公平競爭、消費者知情選擇權、食品安全與公共健康等等議題與論述，皆與公共利益有密切關聯性，乃歐盟食品標示與食品安全的綜合性整合策略，以提供消費高標準的保障 (European Commission, 2000: 6-9)。

在「市場效率」(market efficiency) 的論證方面，歐盟內部市場的有效運作亦有賴於基改產業及其產品進行適當地，甚至公開地資訊揭露，使歐盟基改食品主管機構、產業同業、投資人及一般消費大眾藉以做出較為正確判斷、決策或選擇，而歐盟機構也得實施較為有效的規範與管理。另外，在「公共利益」論證方面，生技產業與基改食品因其為新開發領域涉及長期風險不確定性的潛在問題，而有食品安全、公共健康、環境與生態、宗教與道德等不同面向的公共利益考量，強制標示才足以確保企業對基改食品善盡最低程度「社會責任」、「道德責任」與「公共責任」(Aaronson, 2007: 634-637)。面對食品安全與環境生態的潛在風險，公共利益論在歐盟基改食品強制標示的論證更形重要，以重建消費大眾對食品安全的信心。

在公共利益論方面，消費者保障乃是內部市場運作之一項強制性要求，於一九七九年已經由歐洲法院在*Cassis de Dijon*案件所認肯。⁴⁸ 歐洲法院在本案同時指出公共利益，可以作為限制內部市場服務自由移動的正當理由，以保障消費者權益。強制標示在歐盟的立法理念與政策目標，除了提供消費者資訊，保障其知情選擇權之外，同時包括公共健康、食品安全與公平交易等公共利益的考量。

歐洲法院在事後一些案例認為公共健康的保障或公平交易的維護，亦得作為公共利益的理由，據以保障消費者權利。⁴⁹ 歐盟在「消費者政策策略二〇〇七至二〇一三」已承認消費者利益是內部市場功能健全運作的核心要素。另外，歐盟也將基於公共利益針對

⁴⁸ Case 120/78, *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [1979] ECR 649.

⁴⁹ Case 178/84, *Commission v. Germany (Beer Case)* [1987] ECR 1227. 評論詳見 Tridimas (1999: 154-156)。

個別消費者無法有效處理的食品風險與健康威脅，採取高標準消費者保障，以落實消費者保障，建立消費者信心，並使消費者成為內部市場與歐洲整合的受益者。

歐洲法院在其他判決亦指出，歐盟及其會員國得依據公共利益或公共衛生等理由，採取標示與資訊揭露相關法規，或限制性例外措施，以保障消費者。⁵⁰ 基改食品的構成是十分複雜的，因此，標示乃是歐盟與會員國使用的一項主要政策工具。標示必須提供詳實資訊與標籤，使消費者得以被告知與判斷基改食品的類別與特性。標示與消費者法律的存在，在某種程度上，使消費者得以行使「知情選擇」。⁵¹ 法理上，從私法自治觀點，並不認為消費者是社會弱勢者，但鑑於基改食品製程與結構的專業性，消費者的自我決定仍會受到影響。所以，消費者法律藉由公權力干預主義的適用，提供標示與資訊等規定，得以平衡消費者與產業在資訊方面的不對稱關係，避免產業濫用其優勢地位，誤導消費者。⁵²

(二) 強制標示與審議民主的關聯性

審議民主乃公民大眾透過自由與開放的對話、討論或協商等方式，表達意見，參與特定公共議題的決策過程及政治生活。審議民主是一種公民大眾（包括個人及利益團體）皆得直接參與公共議題的民主模式，足以激勵公民大眾參與公共事務的意願，形成理性的集體意志；進一步落實人民主權理念，超過代議政治，並使政府決策過程更加透明化，提高政策正當性。審議民主因此對政治文化與民主實踐皆產生影響，如果以「公共利益」為目標，將形成「共同

⁵⁰ Case C-448/98, *Guimont*, [2000] ECR I-10663.

⁵¹ Case C-12/00, *Commission v. Spain*, [2003] ECR I-459.

⁵² Case C-383/97, *Van der Laan*, [1999] ECR I-731. 評論詳見Stuyck (2000: 373); Howells & Wilhelmsson (2003: 381-382).

的善」(common good) 及「善治」(good governance)，乃是一項創新性的參與式民主 (Bohman & Rehg, 1997: 2-10)。

消費者與歐盟內部市場及食品安全息息相關。消費者在歐盟公民社會與審議民主的建構過程中，扮演一項重要角色，使歐盟公民在歐洲整合過程中，所享受的不僅是經濟利益，甚至包括社會權利與政治權利，而與歐盟機構、會員國共同形成歐盟的三大主體 (Jacobs, 2007: 591-610)。誠如歐洲法院輔佐法官特拉布契 (Advocate General Trabucchi) 於一九七五年即已明確指出：「假如我們期待歐體法律超越一項單純經濟法理體系，進一步對主要經濟活動之社會生活有所規範，那麼歐洲整合與歐盟法律也須同時涵蓋經濟與人民 (the people)、經濟功能與社會正義。歐盟如果不能滿足歐盟公民之期待，也將無法長治久安，永續發展。」⁵³

歐盟於「歐洲治理白皮書」(European Commission, 2001) 列舉善治的五項原則：公開、參與、責任、效率及一致性。這些原則皆與消費者政策相關，其中重點已逐漸強調公民社會參與歐盟政策決策流程。透過實質諮商與政策參與，自然得以提高歐盟決策的公開性、透明度及民主性，有利於歐盟公民社會與審議民主的建立 (葉俊榮、雷文玫、楊秀儀、牛惠之、張文貞, 2006: 256-263)。公民社會乃指每個公民皆擁有參與歐盟民主生活的權利。歐盟各種決定應盡可能公開並接近公民。歐洲公民並得透過結社集體表達其意志與立場。審議民主乃指歐盟各機構應採取適當手段，給予歐洲公民與代表性團體在歐盟政策活動領域中，表達與公開交換意見的機會。歐盟公民於將來時機成熟時，甚至會享有公民立法創制權，提案交由歐盟制定法律 (Greenwood, 2007: 186)。事實上，上述公民

⁵³ Opinion of Advocate General Trabucchi, Case 7/75, Mr. and Mrs. F. v. Belgium, [1975] ECR 679, para. 6.

社會與審議民主已具體規定於歐盟憲法第I-45 與I-46 條 (洪德欽, 2007: 64-65)。消費者在歐盟公民與審議民主的架構下, 不只是日常生活的市場消費者, 同時也是歐盟公共政策的參與者, 這會有利於建立歐洲範圍的公共政策領域、共同政治文化及共同歐盟認同 (Habermas, 1999: 304)。

歐盟在新的「里斯本條約」針對審議民主亦有相關規定, 提供憲法性保障。里斯本條約將來生效後新的「歐洲聯盟條約」⁵⁴ 第 1 條及第 11.2 條規定歐盟決定應該盡量公開並貼近公民。第 2 條規定民主乃建立歐盟的其中一項重要基礎。第 3 條規定增進歐洲人民的福祉乃歐盟的一項重要目標。第 10 條規定歐盟運作應奠基於「代議民主」(representative democracy)。在歐盟層級的歐洲議會有公民的直接代表; 每個公民都擁有參與歐盟民主生活的權利; 歐盟各機構應該與代表性社團及公民社會維持開放、透明與定期對話; 歐盟執委會應該與相關利益團體進行廣泛協商, 以確保歐盟行動的一致性與透明性。另外, 如果有來自多數會員國一百萬公民以上連署, 得請求執委會在其職權範圍內, 就實施歐盟條約與歐盟功能條約所需的法律提出適當提案。第 11 條規定歐盟機構應該採取適當措施, 給予公民及代表團體針對歐盟領域行動公開交換意見的機會。第 15 條規定歐盟機構及官方單位應盡量公開其推動的工作, 以確保公民社會的參與及促進善治。

一九五七年歐洲經濟共同體條約前言與第 2 條揭示持續改善歐洲人民的生活與工作條件乃歐盟的一項必要目標。個人在歐盟地位之進一步確定, 是有關「歐盟公民權」(Citizenship of the Union) 概念被納入歐盟相關條約。一九九二年歐洲聯盟條約第 2 條規定, 爲了強化會員國國民權益之保障, 因此引進了一項歐盟公民權。歐體

⁵⁴ Consolidated version of the Treaty on European Union, OJ 2008, C115/13.

條約第 17 條至第 22 條具體規定了歐盟公民 (citizen of the Union) 的地位與法律關係。⁵⁵ 第 17 條規定擁有任一會員國國籍者即為歐盟公民，享有歐體條約規定之相關權利與義務。第 18 條規定歐盟公民享有在歐盟領域內自由遷徙與居住權利。第 19 條規定歐盟公民享有在居住國之地方選舉及歐洲議會選舉之選舉權與被選擇權。第 20 條規定歐盟公民享有在第三國尋求本國以外的歐盟其他會員國之外交保護權利。第 21 條規定歐盟公民享有向歐洲議會陳情及向歐洲監察使 (European Ombudsman) 檢舉或請求調查之權利 (Walker & de Búrca, 2007: 536-537)。

審議民主理念雖佳，然而在實際層面將如何運作？可能成效有哪些？又如何加以評估？是否對於大國或較有遊說力量之產業團體或利益團體較為有利，形成民主壟斷，反而扭曲民主機制 (Crum, 2005: 453)？如何調和不同代表性社團之不同或對立利益？又以何者利益為優先？是否對於歐洲認同或歐盟憲政發展有所助益？亦或製造更多對立與社會不平等？審議民主這些潛在問題也值得歐盟重視，尤其須有良好法律制度及成熟公民社會，才足以有效運作。

審議民主在基改食品標示的實踐，因此在實務運作方面，也須考慮下列因素 (Galligan, 2007: 353-354)：

- (1) 公民大眾參與的公告或通知要廣泛與公開；
- (2) 食品標示的議題必須明確界定；
- (3) 食品標示相關用詞要淺顯易懂，貼近公民大眾的理解；
- (4) 公民大眾有權取得公開性資料；
- (5) 提供公民大眾及利益團體公平參與機會；
- (6) 決策依據審議民主過程與形成；以及

⁵⁵ 評論詳見Besson & Utzinger (2007: 573-590)。

(7) 決策過程在公開、透明的情況下進行。

綜上所述，歐盟公民如果得透過結社集體參與歐盟公共政策，將有助於歐盟審議民主的發展與建立。生物科技與基改食品因為涉及公共衛生、食品安全、環境保護、生物多樣性與道德倫理等面向公共利益的考量。所以有關生物科技與基改食品的決策，須以公共利益為優先。消費者權利在歐盟基改食品法規與政策的規定與實踐，即為一項具有指標作用的重要例證。

二、消費者權利在基改食品強制標示的民主實踐

(一) 基改食品標示對消費者權利保障的意涵

歐盟基改食品採取強制標示規範方式。依據歐體條約第 153 條規定，在法理上是為了保護消費者權利，包括健康、安全與經濟利益、資訊權、教育權及結社權。在里斯本條約架構下，新的「歐洲聯盟運作條約」(The Treaty on the Functioning of the European Union；簡稱TFEU)⁵⁶ 前言敘及持續改善歐盟人民生活條件乃歐盟其中一項必要目標。第 4.2 (f) 條規定就消費者保障領域，歐盟已取得「共享職權」(share competence)，這有利於歐盟推動消費者保障的立法工作，提高消費者保障水準。第 12 條規定歐盟在界定與執行其他政策與活動皆應將消費者保障的需求納入考量。⁵⁷ 基改食品乃利用生物科技發展而來的新型產品。第 179 條至第 190 條乃有關科技與研究發展，以及太空科技的相關規定。歐盟在發展與應用生物科技及基改食品時，必須將消費者保障納入考量。第 13 條甚至

⁵⁶ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ 2008, C115/47.

⁵⁷ 英文原文是：Consumer protection requirements shall be taken into account in defining and implementing other Union policies and activities.

進一步規定動物福祉的考量，歐盟對生靈的關懷，可說是「民胞物與」，理想非常崇高。⁵⁸

1829/2003 規則第 1 條揭示基改食品標示的目的，包括：

- (1) 就基改食品與飼料，提供高標準保護基礎，以確保人類生命與健康、動物健康與福利、環境及消費者利益；同時確保內部市場的有效功能；
- (2) 訂定基改食品與飼料核准與監督的歐盟程序；以及
- (3) 訂定基改食品與飼料的標示規定。

強制標示提供消費者基改相關資訊，以從事知情選擇。資訊權對消費者保護，在基改食品標示扮演核心角色。消費者的健康、安全與經濟利益必須透過資訊權而得以獲得更完整的保護與實現。易言之，強制標示才足以確保 1829/2003 規則第 4 (1) 條之要求，基改食品不能：

- (a) 有害於人類健康、動物健康或環境；
- (b) 誤導消費者；
- (c) 營養方面不利於消費者。

基改食品乃使用新技術或新材料的產品，歐盟事先核准與強制標示的目的乃基於基改食品的安全仍有待較長時間的檢驗；強制標示因此得提供消費者是否購買基改食品的知情選擇，尤其，是否為

⁵⁸ 英文原文是：In formulating and implementing the Union's agriculture, fisheries, transport, internal market, research and technological development and space policies, the Union and the Member States shall, since animals are sentient beings, pay full regard to the welfare requirements of animals, while respecting the legislative or administrative provisions and customs of the Member States relating in particular to religious rites, cultural traditions and regional heritage.

GMO 產品，或是否內含 GMO 成分的產品，標示簡單明確，方便消費者選擇是否購買該項基改食品。歐盟基改產品標示方式因此得以克服消費者較不易了解的科學專業性資訊或過於繁雜資訊而誤導消費者 (Felce, 2008: 116)。消費者保障包括健康的保障。TFEU 第 168 條規定歐盟就人類健康應該採取高標準保護，並在界定與執行歐盟政策與行動時，將人類健康納入考量。基改食品標示的目標包括消費者健康的保障，因此在新的里斯本條約架構下，歐盟消費者保障將更加完整。1829/2003 規則第 34 條因此規定基改食品上市後，如果有可能會對人類健康、動物健康或環境構成一項嚴重風險，執委會得採取中止或修改許可的緊急措施。

強制標示提供消費者食品是否為基改食品的辨識與選擇。歐盟消費者資訊權是透過基改食品的核准許可與公眾參與而獲得實質保障。基改食品的上市在歐盟必須事先經由個案審查取得許可，申請書並應附加一些事項。依據 1829/2003 規則第 5 (3) 條，包括：生產與製造方法的詳細說明、以適當資料與數據證明為基礎的基改食品特徵之分析，以及不會引起道德與宗教關切的合理說明等項目。這些項目與實質資訊權，對基改食品的性質與特徵具有密切關聯性，涉及高科技的製程與方法，所以須由歐盟公權力的介入，才足以從事基改食品的風險評估與風險管理，落實消費者資訊權，這項公權力介入屬於一種事先風險防護與事後風險監督的機制，藉以有效並完整地保護消費者權益。

依據 1829/2003 規則，歐盟針對基改食品與飼料之現行核准程序是 (European Commission, 2007)：

- (1) 申請者向會員國主管機關提出申請；法律依據是 641/2004 規則。
- (2) 申請案之食品或飼料如果內含 GMO 成分 (非由基改食品

或飼料所製造之產品)，申請者則須檢具已依據 2001/18 指令之 Part C 已經取得環境釋放許可；或者在就本案食品或飼料從事安全評估之同時，一併進行環境風險評估。

- (3) 申請案須由 EFSA 從事安全評估，EFSA 事先須將申請案之文件摘要公告，並舉行公聽會；事後安全評估之意見並應對外公告。
- (4) EFSA 之意見，大眾得於公告後三十天內向執委會表示意見。執委會並就 EFSA 之意見展開一項諮商。
- (5) 執委會基於 EFSA 之意見，草擬一份同意或拒絕核准之提案，該項提案並由「食物鏈與動物健康常設委員會」依據「條件多數決」決定之。
- (6) 二〇〇四年四月十八日之前已合法核准之基改食品或飼料，依據 1829/2003 規則第 8 條及第 20 條，須於二〇〇四年十月十八日前通知執委會。
- (7) 執委會針對核准之基改食品或飼料須公告於官方公報。

歐盟基改食品核准銷售程序 (洪德欽，2005: 424-428)，依據 1829/2003 規則之現行程序流程圖，請詳見附件 2。

EFSA 與執委會分別為歐盟基改食品的風險評估與風險管理的主管機構。風險評估必須建立在可靠的科學證據，以及獨立透明的方法。風險管理規則必須依據風險評估作為考量的主要依據。EFSA 的主要任務就是針對基改食品的安全性進行風險評估，向執委會提交獨立性的科學意見與相關協助。執委會依據 EFSA 的科學意見從事風險溝通與風險管理，決定是否核准基改食品的上市，以及事後風險監督等相關工作。EFSA 只提供科學意見，並不介入基改食品上市與歐盟法規的決策過程，主要決策者仍然是執委會。

基改食品的風險評估一般包括對營養、毒性、過敏性，以及食

品安全等方面的詳細評估，也包括基改食品生產過程方法與製程，以及 GMO 使用目的說明：分子、生化、毒性、營養與過敏性、對環境影響等。基改食品風險評估所重視的一些典型問題，例如：(1) 是否有與此基改食品等同或類似的傳統食品被安全使用過？(2) 某些天然毒素或過敏源的含量是否發生了變化？(3) 重要營養成分是否發生變化？(4) 基改食品中的新物質或新成分是否有安全使用的歷史或紀錄？(5) 對人類消化系統是否有所影響？以及 (6) 基改食品是否使用已被認可或廣泛使用的生產流程？EFSA 從上述風險評估得以了解並掌握 GMOs 研發背景與方法、產品成分與特性、潛在風險因素與來源等相關資訊，有利於 EFSA 做最後綜合判斷 (EFSA, 2006: 1)。

EFSA 乃依據 178/2002 規則所成立，由歐盟編列預算獨立運作，其前身為「歐洲食品機構」。EFSA 內部有四大部門，包括：(1) 管理委員會 (Management Board)；(2) 執行局長 (Executive Director)；(3) 顧問會議 (Advisory Forum)；及 (4) 科學委員會與九個科學小組，其中包括基因改造生物小組。風險評估主要由科學委員會負責，並有外部科學專家工作小組協助。管理委員會則為 EFSA 主要決策機構，其主要任務是編列執行預算與工作計畫、監督 EFSA 的運作、任命執行長與科學委員會，以及科學小組成員。依據 178/2002 規則第 25 條規定，管理委員會成員共有十五位，由執委會加倍提名，再由理事會諮詢歐洲會議後挑選任命之，其中至少須有四位成員的背景代表消費者或食品界相關利益團體。所以，消費者在歐盟基改食品的風險評估也能適當參與其決策。

178/2002 規則第 38 條乃有關透明度規定，EFSA 應該確保其活動具有高度透明性，特別是下列活動對大眾不應有所拖延：(a) 科學委員會與科學小組的會議記錄；(b) 科學委員會與科學小組的意

見，包括少數意見，應在通過後立即公布；(c) 意見背景與依據的資訊；(d) 由管理委員會成員、執行局長、顧問會議成員，以及科學委員會與科學小組成員所做年度利益申報 (annual declarations of interest)，以及會議記錄相關項目的利益申報；(e) 科學研究的成果；(f) EFSA 活動年度報告；以及 (g) 應歐洲議會的要求，公開執委會或任一會員國拒絕或修改科學意見，以及拒絕與修改的判斷依據。第 38 條第 2 項規定管理委員會的會議應公開舉行，並得許可消費者代表或其他利益團體出席觀察某些 EFSA 活動的程序。

消費大眾、專業協會、國際貿易廠商、貿易機構與非政府組織，針對食品安全與消費者權利保障的關切，與日俱增。歐盟食品法因此強調藉由開放與透明的食品法規及政策，提高消費者對食品的信心。178/2002 規則第 10 條規定 EFSA 與歐盟公共機構針對具有風險的食品，依據其性質、嚴重性與程度，應該採取適當步驟，公開資訊，並採取預防、降低或消除此等風險的相關措施。第 42 條規定 EFSA 應與消費者代表、生產者代表、加工者與其他利益團體建立有效聯繫。歐盟食品風險因此包括風險評估、風險管理與風險溝通之完整架構。

EFSA 乃基改食品風險評估之歐盟主政單位，乃一科學機構，針對基改食品及其他食品從事科學評估，鑑定是否符合食品安全。惟是否核准銷售或進口則屬「風險管理」，乃歐盟執委會之職權。178/2002 規則第 6 (3) 條項規定，風險管理應考量風險評估的結果，特別是 EFSA 的意見。EFSA 風險評估因屬專業性科學鑑定，所以其科學意見大部分皆被歐盟執委會所接受，截至二〇〇四年五月，比率高達 95%。EFSA 於二〇〇四年初已完成「內部作業規則」，各別基改食品之風險評估，一般標準作業期間是三個月，必要時得延長三個月。此一內部規則對於釐清 EFSA 與歐盟執委會針對基改食

品核准程序，雙方在歐盟內部之權責，將有所助益。事實上，EFSA 此一內部規則制定後，歐盟執委會依據 1829/2003 規則，已重新核准新的基改食品之進口。⁵⁹

1829/2003 規則第 5 (3) 條規定，基改食品上市許可的申請書應包括一份研究報告讓同業得以從事獨立性與可行性的匿名審查研究 (peer-reviewed studies)；並且任何可利用的原料必須證明這些食品符合前揭第 4 (1) 條規定的要求。依據第 11 條規定，基改食品的許可期限為十年，得在最後一年提出更新，惟申請書必須說明任何可得的其他新資訊，用以評估食品使用對消費者或環境的風險。

歐盟依據 1829/2003 規則第 28 條規定，針對基改食品與基改飼料建立並維持一項歐體登錄 (Community register) 系統，並對大眾公開。第 29 條規定基改食品申請人的許可申請與補充資訊、主管機構的相關意見、監視報告與其他資訊，除了機密之外，必須對大眾公開。第 33 條規定歐體執委會針對倫理議題的意見，得諮詢歐洲科學與新技術倫理團體或任何適當之其他團體。執委會有關倫理方面的意見並應對外公開。

綜上所述，EFSA 與執委會透過風險評估與風險管理，足以掌握基改食品相關資訊，解決資訊不對稱問題。另外，歐盟藉由大眾參與基改食品的風險溝通，對消費者權利提供更加實質與完整的保障。

(二) 大眾參與對消費者民主實踐的意涵

歐盟公民於一九九〇年代在經歷狂牛病等幾次大規模的食品與飼料嚴重危害人類健康的事件後，對於歐盟的食品安全與消費者

⁵⁹ Interviews with EFSA experts Mr. Antoine Cuvillier and Djien Liem on “EU GM Food Policy and Authorisation Procedure,” on 24 May 2004, Brussels, Belgium.

政策存有很大的疑慮。食品安全與健康保障因此成為歐盟消費者政策的核心概念。歐盟深刻體認大眾意見與大眾參與食品法規與政策的擬定，對於消費者權益保障的重要性與必要性。⁶⁰

二〇〇〇年「歐盟食品安全白皮書」(European Commission, 2000: 6-9) 即已規劃基改食品政策與法規必須獲得大眾參與討論、廣泛諮詢，一般大眾與消費者團體能將其意見提交風險評估與風險管理機構。消費者在基改食品議題上，因此有機會與 EFSA 及執委會進行直接並且公開的交流與討論。消費者與一般大眾據此不但擁有參與 EFSA 風險評估與執委會風險管理，並表達其意見。歐盟藉由此一大眾參與機制，重建公民對食品安全及基改食品的信心 (European Commission, 2000: 7, 9)。

二〇〇〇年白皮書確定大眾參與的政策方針，事後具體規定於相關法規：

- (1) 178/2002 規則第 9 條：公共諮詢 (public consultation) 設立公開且透明的公共諮詢機制，在擬定、修改及評估食品法規時，應讓大眾可直接或間接地透過代表機構表達其意見。
- (2) 2001/18 指令第 9 條：諮詢與資訊告知大眾會員國對於第 7 條與第 25 條規定應無偏見地諮詢公共意見、斟酌情況擬定適當的釋放條件。會員國應紀錄協商事項，給予大眾或團體合理期間以表達意見，執委會也應將其資訊交流系統內持有資訊提供給大眾。

會員國應讓一般大眾獲得關於 B 部分基改食品在國內上市的資訊；執委會依據第 11 條應讓大眾獲得所有資訊。

⁶⁰ 歐盟消費者健康權與其他公民權利，評論詳見 Newdick (2006: 1645-1668)。

- (3) 1829/2003 規則第 6 (7) 條：EFSA 的意見。EFSA 應依據 178/2002 規則第 38 條規定，公開其意見。三十天內，大眾得針對 EFSA 意見向執委會表示意見。

178/2002 規則乃建立 EFSA 與食品安全程序的法規；2001/18 指令乃基改生物環境釋放的法規，二者皆規定了大眾參與條款。EFSA 的利害關係人 (stakeholders) 包括因受 EFSA 風險評估直接或間接影響的個人或團體，又分為公民社會利害關係人及機構關係人 (institutional stakeholders) 兩大類。風險評估涉及較高科學技術，一般個人因專業、財力、時間等限制，較難參加 EFSA 公聽會或諮商會議。所以，團體性公民組織在大眾參與及審議民主就扮演較為重要角色。消費者團體是屬於公民社會利害關係人。EFSA 認定的公民社會利害關係人除了消費者團體，另外包括：非政府組織、農民團體、製造商、經銷商等市場營業者，及科學家等專業人士等。

178/2002 規則前言第 56 段及第 42 條規定 EFSA 必須與公民社會利害關係人建立密切關係，尤其「積極與消費者代表、廠商代表、經銷商及任何相關利害關係人聯絡及交流。」EFSA 除此之外，必須與環境及動物福利團體及非政府組織聯絡交流。EFSA 據此推動與公民社會利害關係人的正式活動，包括每年兩次的利害關係人諮商平台及 EFSA 與相關利害關係人舉行的年度大會。

另外，基改食品許可與標示法規 1829/2003 第 6 (7) 條規定：EFSA 應依據 178/2002 規則第 38 條規定，公開其意見。依據 178/2002 規則第 30 條規定，EFSA 應公開非機密資訊，大眾於資訊公開後三十天內得向執委會表達意見。

2001/18 指令第 19 條規定基改食品核准書應包括：(a) 核准範圍：包括基改產品的特徵與檢驗者；(b) 批准的有效期限；(c) 基改產品上市條件，包括使用、處理與包裝的特殊條件以及在特定生態

環境地理區域的保護條件；(d) 提供控制樣品；(e) 標示要求；以及 (f) 監控要求。批准及內容應向大眾公開。

第 22 至 24 條規定，針對基改食品，如果新資訊可以證明其對健康與環境有嚴重風險，會員國應採取中止或撤回上市等緊急措施，並應告知大眾，且應立即通知執委會與其他會員國。在緊急措施過程，EFSA 與執委會皆應保障大眾能夠積極參與。

歐盟公民大眾參與 EFSA 風險評估或決策活動的管道包括：(1) EFSA 諮商平台 (EFSA Consultative Platform)；(2) EFSA 年度會議 (The EFSA Annual Colloque)；(3) 技術性會議 (Technical Meetings)；(4) EFSA 科學會議 (EFSA Science Conferences)；以及 (5) 年度科學大會 (Scientific Colloquia)。這些管道又以 EFSA 諮商平台較為重要。

EFSA 諮商平台成立於二〇〇五年六月二十日，主要成員是與歐洲層級食物鏈相關的利害關係團體，每年平均舉行二次的聚會諮商，以協助 EFSA 發展與利害關係人的一般政策。這些泛歐層級的團體必須事先在 EFSA 登記在案成為諮商平台會員。大部分會員是與食品鏈及科學性同業公會或協會相關。消費者團體有歐洲消費者組織 (The European Consumers' Organization; 簡稱 BEUC)、歐洲共同體消費者合作團體 (European Community of Consumer Co-operatives; 簡稱 EUROCOOP)。其中又以 BEUC 最為具代表性及重要性。在 EFSA 諮商平台，每一會員有一位代表出席。消費者團體相關的會員較少，所以 EFSA 提供 BEUC 四席代表，以平衡消費者代表與產業團體代表的不對稱性 (EFSA, 2008: 1-3)。

EFSA 也提供公民大眾「公共諮商」機會。公共諮商議題一般是科學性主題，包括多項與基改食品風險評估相關議題。EFSA 風險評估報告草案必須在 EFSA 網站公告，提供大眾「公共諮商」機

會。公益性利害團體也會被 EFSA 告知，提供相關資訊及數據 (information and data)。EFSA 得將這些公共諮詢的意見及相關資訊，納入其政策及法規的參考。

綜上所述，歐盟在基改食品決策過程，透過大眾參與，落實消費者資訊權與知情選擇。消費者能在基改食品決策過程表達其意見並參與決策，除了可重建消費者對食品安全與基改食品的信心之外，也是歐盟強調重大公共事務應有大眾廣泛參與的表現。這些對歐盟建構公民社會與審議民主皆有所貢獻，並提高歐盟政策的民主性與治理的正當性 (Joerges, 2002: 30; Schiek, 2007: 450-451)。歐盟消費者也將進一步鞏固消費者主權 (Lerner, 1972: 258-266)，並與歐盟以及歐洲企業形成更加緊密的利害關係人，有利於建構以審議民主為基礎的歐盟公民社會 (Smismans, 2007: 604)。

在對外關係方面，歐盟是世界食品與飼料的主要貿易商，因此積極參與國際食品法規定與貿易協定的相關活動，並對消費者權益與基改食品標示規範的國際立法趨勢有所影響。歐盟積極參加與基改食品標示較有關聯性的國際組織，例如「食品標準委員會」(Codex Alimentarius Commission)，以及 WTO 的「動植物衛生及檢疫措施委員會」(Sanitary and Phytosanitary Measures Committee)與「技術性貿易障礙委員會」(Technical Barriers to Trade Committee) (European Commission, 2000: 34, 35; Masson-Matthee, 2007: 95-96)。

1829/2003 規則第 44 條規定，任何有關基改食品的許可、延長、修改、中止或取消許可的資訊，執委會應該依據「卡塔赫納生物安全議定書」(The Cartagena Protocol on Biosafety) (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2000) 第 11 (1)條及第 12 (1) 條規定，經由「生物安全資料交換所」(The Biosafety Clearing House)，

通知卡塔赫納議定書的締約會員。執委會如果被請求，並應提供額外資訊。里斯本條約的架構下新的歐洲聯盟條約第 3.5 條規定，歐盟對外關係應該支持及促進歐盟利益及理念，並對其公民保護有所貢獻。第 21 條至第 22 條對於歐盟對外行動進一步從事一般性規定，其中一項目標在於透過經濟政策與行動，以促進國際關係各項領域的高度合作。消費者權利乃歐盟公民權的一環，並明文由歐盟功能條約所保障。歐盟在發展對外關係時也須將歐盟消費者權益的保障納入考量，同時促進歐盟消費者權利及基改食品標示理念的推廣普及。

基改食品強制標示具有學理論證與客觀實踐，將有利於歐盟取得國際消費者政策的主導權。強制標示在歐盟乃依據公共利益與消費者保障等論證，並有歐洲消費者強大的民意支持，同時以法規落實大眾參與消費政策的決策過程，已大大超越傳統法律或條約有關消費者保障的形式正義。例如一九六二年三月十五日美國前總統甘迺迪 (John F. Kennedy) 的國情咨文首先提及安全權利、選擇權利、資訊權利與知情權等消費者四大權利 (朱柏松, 1999: 1-3)。一九八五年四月九日聯合國大會通過的《聯合國消費者保護指南》規定消費者獲得充分資訊，依其希望與需求從事消費者選擇，乃指南之一項目標 (Reisch, 2004: 24)。一九九二年里約宣言 (Rio Declaration)⁶¹ 進一步指出環境保護的三種權利：資訊使用、公眾參與及公平分配。二〇〇一年阿爾胡斯公約 (Aarhus Convention)，⁶² 將此三種原則作為支撐法律上公民環境權利的工具，亦得作為公民消

⁶¹ UN Conference on Environment and Development, “Rio Declaration on Environment and Development”, 14 June 1992.

⁶² UN Economic Commission for Europe, “Convention on Access to information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters,” 25 June 1998.

費者權利發展的藍圖。

178/2002 規則第 23 條規定 EFSA 就其政策領域，應該確保公眾及利害關係人得到迅速、可靠、客觀及完整的資訊。第 40 條規定 EFSA 應該與執委會及歐盟會員國密切合作，以促進風險溝通過程所必要的協調性。1829/2003 規則第 29 條就「資訊公開」(public access) 加以規定。基改食品申請許可的資訊與補充資訊，會員國主管機構的相關監視報告與資訊，除屬於機密之外，必須向大眾公開。EFSA 應該依據 1049/2001 規則開放大眾接觸歐洲議會、理事會及執委會文獻的原則，處理大眾向 EFSA 提出文獻接觸與獲取的申請。歐盟針對基改食品的風險評估與風險管理，因此包含「風險溝通」(risk communication) 的意涵，消費者團體得在基改食品被許可上市之前事先表示意見。

針對基改食品而言，歐盟風險溝通的目標與意義包括：(1) 了解消費者與公眾對基改食品的認知及認同程度；(2) 作為消費者與生物科技的溝通媒介；(3) 提供消費者與其他利害關係人溝通機會，讓相關利害關係人了解消費者針對基改食品的關心面及接受程度；(4) 促進風險評估及風險管理的協調合作及政策一致性；(5) 提高基改食品風險管理（包括標示）的客觀性與科學性 (EFSA, 2006: 2-3)。

就基改食品標示的大眾參與而言，公共諮商與資訊公開得提供 EFSA、歐盟執委會及歐洲產業界瞭解消費者最關心的資訊，藉以擬定風險管理政策，以及企業經營模式。基改食品標示所提供的基本資訊對產業界而言也是同業競爭的重要因素，以決定是否開發生產基改食品。基改食品標示就此而言乃是歐盟內部市場運作的重要工具。在有效大眾參與條件下的基改食品標示制度也得以建立消費者對歐盟食品安全政策的信心，提高歐盟政策的透明性、可行性、

民主性及正當性 (European Commission, 2008)。

歐盟乃唯一真正在超國家層級透過大眾參與及審議民主等民主程序落實消費者權利保障。基改食品強制標示即為一項明顯例證與實踐，歐盟公民得以在特定公共政策領域獲得更多資訊與參與機會。歐盟消費者透過公民社會的公共諮詢與大眾參與等模式參與歐盟基改食品政策過程。基改食品標示資訊對消費文化產生影響，亦即公民消費者的知情選擇不只是狹隘的只考量市場相關利益，而是包括共同福祉與社會價值。歐盟消費者在審議民主制度下，不僅只是消費者，同時也是歐盟公民與歐盟利害關係人，有助於消費者對歐盟向心力，並使歐盟更貼近歐盟公民，成為公民的歐盟以及消費者的歐盟，而非僅是會員國的歐盟或政治菁英與官僚體系的歐盟。就此意義而言，消費者與歐盟公民才能成為歐盟政經整合，以及內部市場的主要受益人 (Craig, 2008: 159-160; Howarth, 2008: 105)。

在對外關係，基改食品強制標示具體顯示歐盟在消費者政策對消費者保障、食品安全、公共健康及環境生態等公共利益領域的堅定立場，值得世界公民共同喝采，而有助於歐盟在國際事務柔性權力與柔性領導的建立。在經濟全球化的趨勢下，歐盟並得透過國際論壇或國際貿易，從事基改食品強制標示與消費者保障的理念輸出或法律擴張，對於全球領域的消費者皆有直接或間接利益，這也是建構一個具有歐洲特色的世界消費公民社會的遠見。⁶³

陸、結論

歐盟消費者權利在早期是配合競爭政策與共同農業政策，事後

⁶³ COM (2007) 725 final, pp. 6-7; 以及COM (2007) 726 final, pp. 9-10。

在一九七五年確立了消費者五種權利方針；一九九二年歐洲聯盟條約進一步規範了消費者在歐盟憲法性地位，使消費者權利得到更加完整的保障。一九九〇年代隨著生物科技產品的商業化生產，以及歐洲地區爆發狂牛症等食品危機，歐盟針對基改食品採取強制標示，以追求食品安全、公共健康、公平競爭、市場功能、環境與生態保護等目標，這些皆與消費者權利息息相關。消費者權利的保障在歐盟基改食品強制標示上成爲歐盟政策的核心概念並且獲得具體實踐。

歐盟在基改食品強制標示決策過程，透過大眾參與，落實消費者資訊權與知情選擇。消費者得參與歐盟基改食品強制標示的決策過程，除了可重建消費者對基改食品的信心之外，也是歐盟強調重大公共事務應有大眾廣泛參與之實踐，對歐盟建構公民社會與審議民主皆有所貢獻，並提高歐盟政策的透明性、民主性，以及治理的正當性，其憲政意義可說是重大非凡。

歐體條約第 153 條規定，歐盟爲實現內部市場所採取的措施，必須以保護消費者權益爲目的。歐盟基改食品強制標示的目標，除了食品安全與公共健康之外，另外與農業、競爭、生物科技產業、內部市場、貿易、環境、生態等政策產生密切關係。消費者權利在歐盟基改食品強制標示的規定與實踐，具體顯示消費者已成爲內部市場發揮完善功能的必要內涵。易言之，消費者已非僅是歐盟整合的消極或間接受益者，而是歐盟憲法性條約所認肯的權利主體。歐盟必須認真對待消費者權利，不但要傾聽消費者聲音，而且要透過大眾參與，使消費者亦得參與歐盟決策。歐洲整合與內部市場的利益，非僅大部分由歐洲企業所攫取，而必須普遍性照顧並滿足歐洲消費者大眾的實際需要與共同利益。

基改食品強制標示有助於保障歐盟消費者權利，鞏固消費者主

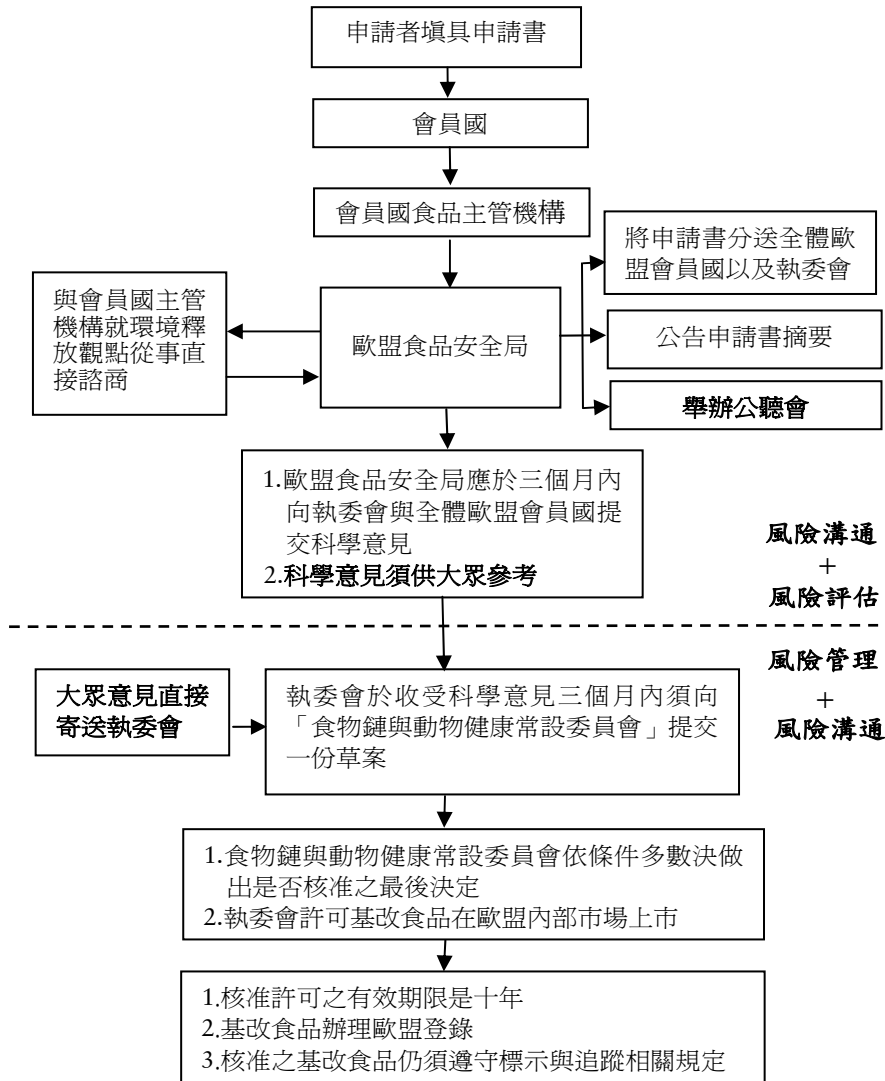
權，進一步建立歐盟公民社會或公民的歐洲聯盟，並且深化與廣化歐盟的民意基礎，踰越目前經濟功能的歐盟或會員國的歐盟層次。在國際論壇，基改食品的強制標示，也將有利於歐盟取得在消費者權利保障的主導權，提高歐盟在國際事務的柔性領導地位，並對發展消費者權利保障國際原則或世界法律，以及建構以消費者權利保障為基礎的世界公民社會，提供了新的啓示與新的願景。

附件 1 1829/2003 規則有關基改食品標示的實例說明

| 基因改造生物體樣式 | 實 例 | 標示要求 |
|---------------------------|-----------------------------|------|
| 基因改造生物體農作物 | 菊苣 | 是 |
| 基因改造生物體種子 | 玉米種子 | 是 |
| 基因改造生物體食品 | 玉米、大豆、蕃茄 | 是 |
| 基因改造生物體生產的食品 | 玉米麵粉、被高度提煉的大豆油、從玉米澱粉而來葡萄糖糖漿 | 是 |
| 由基因改造動物飼料飼養動物的食品 | 肉、牛奶、蛋 | 否 |
| 由基因改造酵素協助食品生產 | 乳酪、由澱粉酵素協助生產的麵包店產品 | 否 |
| 由基因改造生物體生產的食品添加劑／調味品 | 使用於巧克力的高度過濾基因改造大豆卵磷脂 | 是 |
| 由基因改造生物體生產的飼料添加劑 | 維生素 B2 (核黃素) | 否 |
| 由基因改造微生物作為食品的成分 | 酵母提煉 | 是 |
| 酒精飲料包含一種基因改造成分 | | 是 |
| 產品包含以基因改造酵素作為添加劑或執行一項技術作用 | | 是 |
| 基因改造飼料 | 玉米 | 是 |
| 由基因改造生物體所生產的飼料 | 玉米麵筋飼料、大豆粗粉 | 是 |
| 食品包含基因改良成分並銷售於大眾餐廳 | | 是 |

資料來源：Food Standards Agency (2007)。

附件 2 1829/2003 規則現行歐盟基改食品核准銷售流程圖



資料來源：洪德欽整理繪製。

參考文獻

- Barnum, S. R. (2001)。《生物科技概論》(邱華賢、鄭信男、翁秉霖等編譯)。台北：學富文化。(Barnum, S. R. [2001]. *Biotechnology: An introduction* [H. S. Chiou, S. N. Jeng, & B. L. Wong, Trans.]. Taipei: Pro-Ed.)
- 赫爾、馬格漢、桑德絲 (2004)。《生物學辭典》(貓頭鷹編譯組)。台北：城邦。(Hale, W. G., Margham, J. P., & Saunders, V. A. [2004]. *The harpercollins dictionary of biology*. [Owl Publishing, Trans.]. Taipei: Cite.)
- 朱柏松 (1999)。《消費者保護法論》。台北：翰蘆。(Chu, P. S. [1999]. *Consumer protection law*. Taipei: Hanlubook.)
- 江晃榮 (2002)。《2002 生技產業白皮書》。台北：經濟部工業局。(Jiang, H. R. [2002]. *White paper on biotechnology industry 2002*. Taipei: Industrial Development Bureau, Ministry of Economic Affairs.)
- 吳榮杰、賴朝煌、陳雅惠、林欣穎 (2007)。〈消費者對食品品質不對稱且有錯誤認知下的政策福利效果分析〉，《公平交易季刊》，15, 3: 43-65。(Woo, R. J., Lai, C. H., Chen, Y. H., & Lin, H. Y. [2007]. Policy analysis of misperceptions of food quality. *Fair Trade Quarterly*, 15, 3: 43-65.)
- 杜志華 (2001)。〈歐盟消費者保護政策的形成與發展〉，《歐洲》，2001, 5: 83-90。(Du, J. H. [2001]. The formation and development of EU consumer policy. *Europe*, 2001, 5: 83-90.)
- 范建得、戴華 (2004)。〈生物科技對倫理、法律與社會的影響及妥善的因應策略〉，《國家政策季刊》，3, 3: 128-178。(Fan, C. T., & Tai, Terence H. [2004]. The ELSI issues derivatived from biotechnology developments and the appropriate strategies in response. *National Policy Quarterly*, 3, 3: 128-178.)
- 洪德欽 (2005)。〈歐盟基改食品延宕核准審查之爭端〉，《中華國際法與超國界法評論》，1, 2: 405-451。(Horng, D. C. [2005]. The disputes over the European Union's moratorium on GM food. *Chinese (Taiwan) Review of International and Transnational Law*, 1, 2: 405-451.)

- 洪德欽 (2006)。〈生物科技在 WTO 之研究課題〉，馬漢寶教授八秩華誕祝壽論文集編輯委員會 (主編)，《法律哲理與制度——國際私法》，頁 289-345。台北：元照。(Horng, D. C. [2006]. *Biotechnology and the WTO: Selective issues*. In editorial board of collection of essays in honor of the 80th birthday of professor Herbert H. P. Ma (Ed.), *On theories and institutions of law—Private international law* [pp. 289-345]. Taipei: Angle.)
- 洪德欽 (2007)。〈歐盟憲法之法理分析〉，洪德欽 (主編)，《歐盟憲法》，頁 13-80。台北：中研院歐美所。(Horng, D. C. [2007]. *The jurisprudence of the EU Constitution*. In D. C. Horng (Ed.), *The EU Constitution* [pp. 13-80]. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)
- 殷麗君、孔瑾、李再貴 (2002)。《轉基因食品》。北京：化學工業出版社。(Yin, L. J., Kong, J., & Li, Z. G. [2002]. *GM food*. Beijing, China: Chemical Industry Press.)
- 萊斯特·梭羅 (2000)。《知識經濟時代》(齊思賢譯)。台北：時報出版。(原始出版年代 1999 年) (Thurow, L. C. [2000]. *Building wealth: The new rules for individuals, companies, and nations in a knowledge-based economy* [S. S. Chi, Trans.]. Taipei: China Times. [Original work published 1999])
- 陳高煌 (2005)。〈歐盟基因改造產品之規範及標示規定〉。2007 年 8 月 1 日擷取自經濟部國際貿易局網頁 http://www.doc.trade.gov.tw/BOFT/web_history/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT1927&report_id=82427 (Chen, G. H. [2005]. *GM product labelling in the EU law*. Taipei: Bureau of Foreign Trade, Ministry of Economic Affairs.)
- 陳海菁、吳建國 (2001)。〈食品營養與食品安全標示之探討〉，《台灣經濟金融月刊》，37, 11: 81-87。(Chen, H. J., & Wu, J. G. [2001]. *Labelling in food nutrition and food safety*. *Taiwan Financial Economy Monthly*, 37, 11: 81-87.)
- 葉俊榮、雷文玫、楊秀儀、牛惠之、張文貞 (2006)。《天平上的基因——民為貴，Gene 為輕》。台北：元照。(Yeh, J. R., Rei, W. M., Yang, H. I., Niu, H. C., & Chang, W. C. [2006]. *Gene on the scale—Human is prior to gene*. Taipei: Angle.)

- 唐淑美、陳冠旭 (2004)。〈論歐盟基因改造食品標示之法制規範〉，
《清華科技法律與政策論叢》，1, 1: 191-238。(Tang, S. M., &
Chen, G. S. [2004]. European legislative framework for GMO
labelling rules. *Tsing Hua Journal of Law and Technology Policy*,
1, 1: 191-238.)
- Aaronson, S. A. (2007). A match made in the corporate and public in-
terest: Marrying voluntary CSR initiatives and the WTO. *Journal*
of World Trade, 41, 3: 629-659.
- Alemanno, A. (2008). *Trade in food: Regulatory and judicial ap-
proaches in the EC and the WTO*. London: Cameron.
- Besson, S., & Utzinger, A. (2007). Introduction: Future challenges of
European citizenship—Facing a wide-open Pandora's Box. *Euro-
pean Law Journal*, 13, 5: 573-590.
- Bohman, J., & Rehg, W. (Eds.). (1997). *Deliberate democracy: Essay*
on reason and politics. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Codex. (2001). *Guidelines for the production, processing, labelling and*
marketing of organically produced foods, GL 32-1999, Rev.
1-2001.
- Codex. (2003). Principles for the risk analysis of foods derived from
modern biotechnology. *Foods derived from Biotechnology*,
CAC/GL44-2003: 1-6.
- Correa, C. M. (2000). Implementing national public health policies in
the framework of WTO agreements. *Journal of World Trade*, 34,
5: 89-121.
- Craig, P. (2008). The Treaty of Lisbon: Process, architecture and sub-
stance. *European Law Review*, 33, 2: 137-166.
- Craig, P., & Harlow, C. (1998). *Lawmaking in the European Union*.
London: Kluwer Law International.
- Crum, B. (2005). Tailoring representative democracy to the European
Union: Does the European Constitution reduce the democratic
deficit? *European Law Journal*, 11, 4: 452-467.
- EFSA. (2006). Guidance document of the scientific panel on geneti-
cally modified organisms for the risk assessment of genetically
modified microorganisms and their derived products intended
for food and feed use. *The EFSA Journal*, 374: 1-115.

- Europa. (2007). *Biotechnology—Introduction*. Retrieved October 10, 2007, from http://europa.eu.int/comm/food/food/biotechnology/index_en.htm
- Europa. (2008). *GM register introduction—Authorised products*. Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission (2000, January 12). *White paper on food Safety*, COM (1999) 719 final. Retrieved October 10, 2006, from http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_en.pdf
- European Commission. (2001, July 25). *European governance—A white paper*, COM (2001) 428.
- European Commission. (2006). *Labelling: Competitiveness, consumer information and better regulation for the EU-A DG SANCO consultative document*. Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2007). *GM food & food—Application for authorization*. Retrieved April 12, 2007, from http://europa.eu.int/comm/food/food/biotechnology/authorisation/applicautho_en.htm
- European Commission. (2008, May 27). *European transparency initiative: A framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct)*, SEC (2008) 1926, COM (2008) 323 final.
- EFSA. (2005, March). *Guidance document of the scientific panel on genetically modified organisms for the risk assessment of genetically modified plants and derived food and feed*. Retrieved October 10, 2006, from http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/ScientificDocument/gmo_guidance_gm_plants_en,0.pdf?ssbinary=true
- EFSA. (2006, November 8). *EFSA risk communications strategy and plans*, MB 12.09.2006. Retrieved August 1, 2007, from http://www.efsa.eu.int/cs/BlobServer/General/mb_commstrategy_final_20061108.pdf?ssbinary=true
- EFSA. (2008, August 8). *EFSA's stakeholder consultative platform—List of member organizations*. Parma, Italy: Author.
- Felce, J. (2008). European Union food labelling and packaging: The need to strike a balance. *Food and Drug Law Journal*, 63, 1: 113-129.

- Food Standards Agency. (2007). *Guidance notes from food standards agency Scotland and Scottish executive environment and rural affairs department*. London: Author.
- Fowler, H. W., & Fowler, F. G. (1995). *The concise Oxford dictionary of current English* (9th ed.). Oxford, NY: Oxford University Press.
- Galligan, D. (2007). Citizens' rights and participation in the regulation of biotechnology. In F. Francioni (Ed.), *Biotechnologies and international human rights* (pp. 335-359). Oxford, NY: Hart.
- Gold, E. R., & Gallochat, A. (2001). The European biotech directive: Past as prologue. *European Law Journal*, 7, 3: 331-366.
- Greenwald, B., Stiglitz, J. E., & Weiss, A. (1984). Information imperfection in the capital market and macroeconomic fluctuation. *American Economic Review*, 74, 5: 194-200.
- Greenwood, J. (2007). Organized civil society and input legitimacy in the EU. In J. DeBardleben & A. Hurrelmann (Eds.), *Democratic dilemmas of multilevel governance: Legitimacy, representation and accountability in the European Union* (pp. 177-194). Houndmills, UK: Palgrave.
- Gruère, G. P., & Rao, S. R. (2007). A review of international labelling policies of genetically modified food to evaluate India's proposed rule. *AgBio Forum*, 10, 1: 54-64.
- Habermas, J. (1999). *The postnational constitution: Political essays*. Cambridge, UK: Polity.
- Hadfield, G. K., & Thomson, D. (1998). An information based approach to labelling biotechnology consumer products. *Journal of Consumer Policy*, 21, 4: 551-578.
- Herrmann, R. O. (1970). Consumerism: It's goals, organizations and future. *Journal of Marketing*, 34, 4: 55-60.
- Hodges, C. (2005). *European regulation of consumer product safety*. Oxford, NY: Oxford University Press.
- Holland, D., & Pope, H. (2004). *EU food law and policy*. Hague, Netherlands: Kluwer Law International.

- Howarth, D. (2008). International policies: The commission defends the EU consumer. *Journal of Common Market Studies*, 46, S1: 91-107.
- Howells, G., & Wilhelmsson, T. (2003). EC consumer law: Has it come of age? *European Law Review*, 28, 3: 370-388.
- Isaac, G. E. (2002). *Agricultural biotechnology and transatlantic trade: Regulatory barriers to GM crops*. Oxon, UK: CABI.
- Jacobs, F. G. (2007). Citizenship of the European Union—A legal analysis. *European Law Journal*, 13, 5: 591-610.
- Joerges, C. (2002). The law's problems with the governance of the European market. In C. Joerges & R. Dehousse (Eds.), *Good governance in Europe's integrated market* (pp. 3-31). Oxford, NY: Oxford University Press.
- Lerner, A. P. (1972). The economics and politics of consumer sovereignty. *The American Economic Review*, 62, 1/2: 258-266.
- Love, D. A. (2000). Labelling requirements: European Union. In J. R. Blanchfield (Ed.), *Food labelling* (pp. 31-47). Boca Raton, FL: CRC.
- Masson-Mathee, M. D. (2007). *The codex alimentarius commission and its standards*. Hague, Netherlands: T. M. C. Asser.
- Newdick, C. (2006). Citizenship, free movement and health care: Cementing individual rights by corroding social solidarity. *Common Market Law Review*, 43, 6: 1645-1669.
- OECD. (1999, June). *Policy brief: Modern biotechnology and the OECD*. Retrieved August 1, 2007, from <http://www.oecd.org/dataoecd/29/40/1890904.pdf>
- Parekh, S. R. (2004). (Ed.). *The GMO handbook: Genetically modified animals, microbes, and plants in biotechnology*. Totowa, NJ: Humana.
- Peltzman, S. (1988). The growth of government. In G. J. Stigler (Ed.), *Chicago studies in political economy* (pp. 3-84). Chicago: The University of Chicago.
- Reisch, L. A. (2004). Principles and visions of a new consumer policy. *Journal of Consumer Policy*, 27, 1: 1-42.

- Schiek, D. (2007). Private rule-making and European governance—issues of legitimacy. *European Law Review*, 32, 4: 443-466.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity. (2000). *Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity: Text and annexes*. Retrieved August 1, 2007, from <http://www.cbd.int/doc/legal/cartagena-protocol-en.pdf>
- Sheridan, B. (2001). *EU biotechnology—law & practice: Regulating genetically modified & novel food products*. Bembridge, UK: Palladian Law.
- Smismans, S. (2007). New governance—The solution for active European citizenship, or the end of citizenship? *The Columbia Journal of European Law*, 13, 3: 595-622.
- Stuyck, J. (2000). European consumer law after the Treaty of Amsterdam: Consumer policy in or beyond the internal market? *Common Market Law Review*, 37, 2: 367-400.
- Stuyuck, J., Terry, E., & van Dyck, T. (2006). Confidence through fairness? The new Directive on unfair business-to-consumer commercial practice in the internal market? *Common Market Law Review*, 43, 1: 107-152.
- Tassey, G. (1995). *Technology and economic growth: Implications for federal policy*. Washington, DC: Office of Technology Assessment.
- Taylor, P. (1983). *The limits of European integration*. New York: Columbia University Press.
- Toke, D. (2004). *The politics of GM food: A comparative study of the UK, USA and EU*. London: Routledge.
- Tridimas, T. (1999). *The general principles of EC law*. Oxford, NY: Oxford University Press.
- Twigg-Flesner, C. (2005). Innovation and EU Consumer Law. *Journal of Consumer Policy*, 28, 4: 409-432.
- UNEP. (2000, January 29). *Cartagena Protocol on Biosafety*. Retrieved October 11, 2007, from <http://www.cbd.int/biosafety/signing-list.shtml>

- Walker, N., & de Búrca, G. (2007). Reconceiving law & new governance. *The Columbia Journal of European Law*, 13, 3: 519-537.
- Weatherill, S. (2005). *EU consumer law and policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Wiegele, T. C. (1991). *Biotechnology and international relations: The political dimensions*. Gainesville, FL: University of Florida Press.
- WTO. (2004, May 17). *European Communities—Measures affecting the approval and marketing of biotech products (DS291, DS292, DS293), First E.C. written submission*. Retrieved August 1, 2007, from http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/june/tradoc_117687.pdf
- Zellner, J. A. (1988). Market responses to public policies affecting the quality and safety of food and diets. In K. L. Clany (Ed.), *Consumer demands in the marketplace: Public policies related to food safety, quality and human health* (pp. 55-73). Washington, DC: National Centre for Food and Agricultural Policy, Resources for the Future.

Consumer Rights in the GM Food Labelling— EU Law and Practice

Der-Chin Horng

Institute of European and American Studies, Academia Sinica
No. 128, Sec. 2, Academia Rd., Taipei 11529, Taiwan
E-mail: dchorng@sinica.edu.tw

Abstract

Labelling is compulsory for genetically modified (GM) food in the European Union (EU), based on principles associated with consumer rights, food safety, fair competition, environmental protection, etc. Consumer rights are explicitly provided for in Article 153 of the EC Treaty. GM food labelling is seen to demonstrate that consumer rights are protected through information disclosure and public participation in the EU's policy-making procedures on GM food. As the Lisbon Treaty commits the EU to pursuing common policies in its external relations to safeguard its interests and contribute to the protection of its citizens, it is expected that EU practices, based on consumer protection and civil society, will have a substantial impact on international GM food labelling regulations.

Key Words: EU, consumer rights, GM food labelling, informed choice, civil society