歐盟有機農業新法內涵與重要變革之初探[1]

劉凱翔[2]、廖宜倫[2]、林訓仕[3]

摘　要

有機農業具有環境保育及提供安全優質食品等多元功能，近年來在全球蓬勃發展，尤以歐盟具領導全球有機農業發展的角色，其所實施之(EC) 2092/91號規則為全球最早在法律層級訂定之有機生產規範。為因應新的發展趨勢並改善原有機法規之缺點，歐盟於2005年著手訂定嶄新的有機法規(EC) 834/2007號規則，並於2009年正式生效。新法涵蓋七大篇共42條條文，規範主題包括立法目的與範疇、名詞定義、有機生產目標及原則、生產規定、標示、驗證系統、與第三國貿易、最終及轉換規則。相較於舊法，新法重點變革包括：訂定更系統化及簡明之法規結構、增訂有機農業目標與原則及允許採行例外措施之彈性條款、增加水產養殖、海草及酵母菌有機生產規定、訂定新的歐盟標章及標示規定、修訂驗證系統與進口有機產品管理規範。我國有機規範訂於「農產品生產驗證及管理法」中，該法業於2007年正式實施，其中有機部份自2009年起全面生效，未來倘面對修法或有機專屬立法之需求，建議可參考歐盟有機新法，訂定符合我國國情需求的有機法規。

關鍵字：有機農業、目標及原則、驗證系統、彈性條款。

前　言

有機農業在世界各國持續發展，根據有機農業研究所(Research Institute of Organic Agriculture,簡稱FiBL)及國際有機運動聯盟(International Federation of Organic Agricultural Movement, 簡稱IFOAM)統計(12)，2009年全球實施有機農業的國家已達160個，有機農牧地總面積3,723萬公頃(含有機轉型期農地)，比2005年2,900萬公頃成長28%。2009年有機農牧地中，牧草地約2,300萬公頃(佔62%)、單年生作物550萬公頃(佔15%)、多年生作物(果樹)240萬公頃(佔6%)、其他類型630萬公頃(佔17%)。單年生作物中以穀類250萬公頃最多，其次為青割飼料180萬公頃、蔬菜22萬公頃。

以洲別來分，有機農牧地面積之大小依續為大洋洲(1,215萬公頃，佔全球之32.6%)、歐洲(926萬公頃，24.9%)、拉丁美洲(856萬公頃，23.0)、亞洲(358萬公頃，9.6%)、北美(265萬

[1]行政院農業委員會臺中區農業改良場研究報告第0750號。
[2]行政院農業委員會臺中區農業改良場助理研究員。
[3]行政院農業委員會臺中區農業改良場技佐。

公頃，7.1%)、非洲(100萬公頃，2.8%)。其中大洋洲所佔比率雖居全球之首，但其主要類型為畜牧用之牧草地，產業類型較為單一；而歐洲主要類型則包括一年生、多年生作物耕地等，涵蓋的生產類型更為全面。

從2000年起，全球有機市場亦呈現逐年攀升的趨勢，至2009年銷售值約550億美元，較2006年成長36.5%，其中最主要的市場位於歐盟及北美，皆各佔全球有機銷售值的48%，其他區域佔其餘4%的銷售值。若以個別國家來看，美國、德國及法國是最大的有機市場消費國；而以人均有機消費而言，前三名國家為丹麥、瑞士、奧地利。

我國首度以法律層級規範有機農業始於2007年實施的「農產品生產及驗證管理法」，其中有機部份有2年的緩衝期，於2009年正式生效(2)。該法規定農產品之生產、標示、進口皆須依規定接受驗證及符合相關作業，才可以有機名義販售，相關執行細節則授權主管機關另以子法訂定。管理法實施後，為我國有機農業開啟新局面，除提高消費者對有機產品的信賴，也為有機產品營造一個公平的交易市場，保障合法有機農民的權益。

我國有機農業法律的制定及實施處於起步階段，而國內有機產業正開始積極發展，因此未來相關法令有可能面對修法需求。由於歐盟的有機農業發展具有歷史悠久、境內面積及市場持續維持年年成長、生產類型多元化等特點，且在法律政策上亦依產業發展需求不斷改進及突破，其有機政策及法規制度，相當值得做為我國發展有機農業之借鏡。本文以歐盟最新頒布的有機農業法進行探討，盼為我國未來修法方向提供參考。

研究方法

本文採用文獻分析法，收集歐盟有機農業新法(EC) 834/2007號規則(5)、有機農業舊法(EEC) 2092/91號規則(6)及相關文獻，進行法規內容之探討與比較。

探討內容分為兩部份，首重瞭解歐盟訂定有機新法之背景，並就新法之內容做綜合性說明，俾對歐盟新法有整體性之了解。其次就新舊法間之主要差異進行比較，綜整條文增修訂之前後變化，將有助於了解立法者修改舊法之考量因素，藉以做為我國改進有機規範之參考。

結果與討論

壹、歐盟訂定有機農業新法之背景(10)

依據歐盟共同農業政策(European Agricultural Policy)之方針，歐盟議會於1991年制訂頒佈(EEC) 2092/91號「有機農業及其農糧產品標示」規則，並於1993年1月生效，此為首度在歐盟層級所訂定之有機法規，對各會員國具有國家法律效力；該法亦同時為全球首度由官方賦與有機農業法律規範之創始。

(EEC) 2092/91號法規最早僅訂定有機作物規範，隨後增訂加工食品規定，至1999年再增訂有機畜牧規範，遂形成有機農業法架構之全貌。隨著有機農業進步與涉及領域之擴增，該號規則陸續增修，至2008年修定次數業達40餘次，致使內容繁瑣，部份相同規定亦有在不同法條重複出現的情形，因此結構上顯得龐雜，缺乏系統化架構。對於有意願從事有機生產之

各領域人員，亦增加對有機規範了解的複雜與困難度，不易掌握核心規定。另外，規範內容亦無法涵蓋歐盟新的有機政策考量。

鑑於前述理由，2004年6月執委會公佈「有機農業行動計畫」(4)，提出修訂有機法規之訴求，並交付理事會審議通過後，開始就(EEC) 2092/91號有機規則進行通盤檢討及提出新法草案。執委會先於2005年9月將新法綱要寄送各會員國及相關人員表示意見，同年12月21日公佈「理事會有機產品之有機生產與標示規則」草案，並依程序送交理事會及議會進行審訂；理事會具有法案最終決策權，議會則扮演提供意見之角色。由於議會、各會員國及相關各界對於草案初版頗有歧見，尤其草案制定前缺乏充分討論，因此理事會定案版本延滯18個月後才完成。在此期間，由理事會、議會及執委會同步搭配進行修訂工作，理事會先於2006年4月及6月各提出第1次及第2次草案修訂版本，議會則於6月8日提出草案意見報告書、執委會於6月16日提出如何將(EEC) 2092/91號規則之副則內容轉換至新法的綱要說明，提供理事會參考。經多次討論，2006年10月理事會公告草案第三次修定版本，並宣佈結束修法討論，俾於年底確認最後內容。2007年3月議會再次提出草案意見報告後，理事會續於6月28日訂定完成歐盟有機農業新法「歐盟執委會(EC) 834/2007號有機產品之有機生產與標示規則」，並於7月20日公告。

新法公告後，進入訂定實施細則階段。執委會於2007年9月邀集各界進行討論，2008年1月公佈第一次細則草案供外界提供意見，最後於9月18日公佈實施辦法「(EC) 889/2008號規則之有機生產、標示及驗證的實施細則」〔以下簡稱(EC) 889/2008號規則〕，12月公佈有機農產品進口管理辦法「(EC) 1235/2008號規則之『有機產品的進口詳細規範』〔以下簡稱(EC) 1235/2008號規則〕。歷經為期4年修訂過程，歐盟新法於2009年1月1日正式生效。

貳、歐盟有機農業新法之架構(5)

歐盟有機新法主要由三個規範構成，分別為母法(EC) 834/2007號規則，以及依據該法訂定的實施辦法(EC) 889/2008號規與(EC) 1235/2008號規則(表一)，另外母法中也援引其他適用於有機驗證系統的歐盟或國際規範，包括(EC) 882/2004號規則及ISO 65/EN 45011(驗證機構規範)；本文將以(EC) 834/2007號規則為探討主軸。

(EC) 834/2007號規則包括七篇共42條條文，分別為：第一篇「立法目的與範疇、名詞定義」；第二篇「有機生產目標及原則」；第三篇「生產規定」，分為「共同規定」、「農牧生產規定」、「加工飼料生產規定」、「加工食品生產規定」、「彈性條款」五大章；第四篇「標示」；第五篇「驗證」為認驗證系統規定；第六篇「與第三國貿易」為有機產品的進口管理規定；第七篇「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；另外還有副則一篇，列出各會員國語言的「有機」用詞。新法將許多原列於舊法副則的重要規定，提升到本法的條文中，使相關規範更加明確清楚。

表一、歐盟有機農業新法結構簡表

規範主題	母法－歐盟議會 834/2007 號規則條號	子法－(EC) 889/2008 號生產、標示、法規	
		對應母法之條號	對應副則
立法目的、範疇、定義	第 1 編(§1-2)		
目標及原則	第 2 編(§3-7)		
共同生產規定	第 3 編 1 章(§8-10)		
農漁牧初級生產總規定	第 3 編 2 章(§11)		
作物生產	第 3 編 2 章(§12)	第 2 編 1 章(§3-6) (一般規定)	副則 I－II (肥料、植保資材清單)
		第 2 編 6 章(§45,48-56) (有機種苗彈性措施)	副則 X (種苗清單)
海草生產	第 3 編 2 章(§13)		
畜牧生產	第 3 編 2 章(§14)	第 2 編第 2 章(§7-25) 一般規定	副則 III－IV、VII (最小飼養面積、最大飼養數量、清潔消毒物質)
		第 2 編第 6 章 (§39-44,46-47) (有機畜牧彈性條款)	副則 V－VI (可用之非有機飼料、添加物、清潔消毒物質)
水產養殖	第 3 編 2 章(§15)		
資材及審核規定	第 3 編 2 章(§16)		
轉型期	第 3 編 2 章(§17)	第 2 編 5 章(§36-38)	
加工食品及飼料生產規則	第 3 編 3-4 章(§18-21)	第 2 編 3 章(§26-29)	副則 VIII (加工物質及輔助劑)； 副則 IX (可用之非有機物質)
彈性條款	第 3 編 5 章(§22)	第 2 編 6 章 (§39-56)	
標示	第 4 編(§23-26)、第 6 編(§32-33)	第 3 編(§57-62)	副則 XI 標章格式
驗證系統	第 5 編(§27-31)	第 4 編(§63-92)	副則 XII (驗證證書) 副則 XIII (非 GMO 聲明書)
最終及過渡規定	第 7 編(§34-42)	第 5 編(§93-97)	
		子法－(EC) 1235/2008 號規則 進口	
第三國進口	第 6 編(§32-33)	全篇為進口規範	全篇為進口規範

參、新法之主要內容[5]

一、有機農業目標及原則

為確保有機農業的永續發展，新法第二篇增訂有機農業的「目標」與「原則」，做為全法的共同基礎，俾確保相關規範能符合核心精神，促進歐盟境內各會員國之國家或民間法規相互調和，使各規範能有共同遵循的基本方針，並為歐盟有機農業確立了長程發展方向與基準[5,6]。在草擬新法草案的預備過程中，一項歐盟研究計畫已同步蒐集各會員國官方及民間有機規範，經比較分析後綜整出重要且共同的目標及原則[9]，提供執委會做為立法之參考。

新法有機農業的基本目標包括下列3項：

(一)建立永續經營的農業系統，應具備下列內涵：

1.遵守自然系統及循環，並維護及加強土壤、水、動植物健康與彼此間的平衡關係；

2.提升生物多樣性；

3.合理地使用自然資源及能源，例如水、土壤、有機質及空氣等；

4.遵行高標準動物福祉作業，特別應符合物種特性之行為需求。

(二)著重生產高品質之產品。

(三)生產多元食品與其他農產品，該等產品須回應消費者要求產品生產過程不致傷害環境、人體及動植物健康與動物福利的訴求。

總體原則有4項，包括：

(一)以生態系統及使用系統內部天然資源為基礎，就生物行為(包括作物生長、動物活動等)採取適當的設計及管理，採行方法包括：

1.採取利用生物體和機械化生產的方法；

2.以土地為本的作物栽培及家畜生產，或符合永續利用的水產養殖作業；

3.除獸醫產品外，不得使用基因改造產品(GMO)及由GMO生產或製造之產品；

4.基於風險管理、預警及預防措施之原則採行相關措施。

(二)對於外部投入資材的使用應給予適當限制。當需使用外部投入資材或無法採取適當的管理作業時，所使用的外部物質應限於下列項目：

1.以有機方法所生產之資材；

2.天然物質或天然衍生物；

3.低溶解度的礦物性肥料。

(三)對於化學物質合成資材的使用應給予嚴格的限制，且應限於發生下列情況時使用：

1.無法實施適當的管理作業；

2.市場上無法取得天然或有機來源之外部投入資材；

3.天然或有機來源之外部投入資材的使用會對環境造成嚴重衝擊；

4.在考量公共衛生、氣候及地域性之特殊性差異、有機農業發展階段、以及飼養耕作之特殊性等情況下，有必要就相關規定在實務上進行調整時。

(四)必要時，在符合規範之架構下，應考量衛生情況、氣候與在地條件的區域性差異、有機發展階段與特殊畜牧作業等條件訂定適宜之生產規則。

除總體原則外，再就各生產類型訂定專屬原則，包括第5條「農牧生產原則」、第6條「加工原則」、第7條「有機飼料製備原則」，作為訂定生產規範的核心依據。農牧生產原則共有15項，主要內容包括：

(一)維持及加強土壤生態及土壤天然肥力、穩定度及生物多樣性，避免土壤硬化與土壤侵蝕，並強調透過土壤生態系統來供應植物養份。

(二)非再生資源及非農場投入物質的使用應降到最低。

(三)再生利用動植物所產生的廢棄物及副產物，做為植物及畜禽生產所需之投入物質。

(四)做生產決策時應考量在地或區域性的生態平衡。

(五)透過增強動物之天然免疫力、選擇適當品種及飼養作業，來維持動物健康。

(六)透過預防措施來維護植物健康，包括選擇適當的抗病蟲作物種類或品種、適當輪作、機械性及物理性方法、保護害蟲天敵等方法。

(七)採取適地且以土地飼養為主的畜禽生產作業。

(八)採行高標準動物福祉。

(九)畜禽產品之生產，應以在有機農牧場出生或孵化，且終身生長之動物為來源。

(十)畜禽品種之選擇，應考量動物對於在地環境的適應性、生存力，以及對於疾病與其他健康問題之抵抗性。

(十一)採用由有機原料及天然非農業原料製備而成之飼料。

(十二)採取的動物飼養作業，應能加強免疫系統及強化對於疾病的天然抵抗力，尤應在可行時，安排動物可定期運動及進入開放空間與牧草地。

(十三)排除飼養經人工製造的多倍體動物。

(十四)水產養殖應維持水域生態系統多樣性，以及生產水域環境及鄰近水域與陸地生態系統的永續健康。

(十五)水產養殖之飼料來源，應來自歐盟「漁業政策-保育與永續漁場漁業法」所稱之永續漁場所開採，或來自有機原料與天然非農業原料製備而成之產品。

有機加工食品及飼料則各含4項原則，主要內容相似，包括有機加工食品和飼料應以有機生產的農業原料為主，但市場上無法取得有機來源除外；對添加物和加工輔助物質之使用加以限制；排除會轉變產品本質的物質和加工方法；謹慎進行加工作業，優先採用生物性、機械性及物理性技術。

二、生產規定

為簡化規範結構及明確揭露有機生產的重要內涵，新法第三篇明訂有關生產的原則性及重要規定，並將原(EEC) 2092/91號規則中的生產規定做系統化整併與組織，先歸結出各類型生產皆須共同遵守的規定，再訂定個別產製類型專屬規定，共包括第一章「共同規定」、第二章「農牧初級生產規定」、第三章「加工飼料」、第四章「加工食品」、第五章「彈性條款」，總共涵蓋第8條至第22條。另外，新法也增訂有機水產養殖、海草及酵母菌的有機生產規定，該等生產類型在舊法中並未被納入。以下就各章生產規定與其重點說明。

(一)共同規定

第一章為共同規定，包括第8條「產製者應符合有機生產規定」、第9條「禁止使用GMO (基因改造生物)」及第10條「禁止使用放射處理技術」共3條規定，係各類生產皆須遵守的基本規範。「禁用放射處理技術」明訂有機生產所使用之有機食品、飼料或原料，皆禁止使用放射處理。有關第9條禁用GMO規定，則有較詳細之規定，共包括4項，摘述要點如下：

1.明定禁用GMO的產品範疇；凡屬GMO、取自GMO或以GMO所生產的產品，皆不可作為有機生產中的食品、飼料、加工添加物、植物保護物質、肥料、土壤調節劑、種苗、微生物及動物。

2.生產者在判斷使用的食品或飼料是否含GMO時，得以歐盟GMO食品與飼料標示法規為依據。由於歐盟強制規定含GMO之食品或飼料皆須標示含GMO成分，因此同項規定說明，當生產者購買未含GMO標示之食品或飼料，除非該項產品未依法標示外，該類產品可視為非GMO產品。

3.針對非食品或飼料之其他產品，由於並無相關標示規定，因此生產者在購買非有機來源的相關產品時，應要求供應人證明其所提供之產品非由GMO所製造或生產。

4.執委會應另訂定禁用「GMO、取自GMO或以GMO生產之產品」的實施細節。

(二)農牧生產規定

第二章「農牧生產規定」共涵蓋5條規定，包括第11條農牧生產共同規定、第12條作物生產(含野生採集)、第13條海草生產、第14條畜禽生產、第15條水產養殖、第16條投入資材及第17條轉型期規定。

第11條「農牧生產共同規定」為各類初級有機生產的共同規則，明訂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，且應符合下列規定：若為動物，必須飼養不同種類；若為作物，必須種植易於辨別的不同品種；若為水產養殖，可飼養同種類魚種，但須有良好隔離。用於有機生產的設施及動物與作物等，必須與非有機生產區隔，且應保有相關紀錄。

第12條「作物生產規定」包括作物栽培及野生植物採集兩部份，前者針對土壤肥力促進與維持、作物病蟲害防治及資材使用等予以規範；後者規定野採區域須保持三年未經禁用物質處理，且須維護採集地之生態特性與物種。第14條「家畜生產規定」分為「動物來源」、「飼養作業與飼養環境」、「配種」、「餵食」、「疾病預防及治療」，並要求採行高標準動物福祉的飼養作業。

第13條海草生產及第15條水產養殖則是新法中新納入的類型。海草生產規定分成「野生採集」及「栽培」兩部份，前者規定採集範圍須在法定區域內進行，採集活動不可對天然生態或物種之維持造成影響；後者除要求在法定區域內進行生產外，並規定生產過程的所有階段皆須採用永續作業、定期自野外採集野生海草幼株供應栽培區以維持種源多樣化、只有室內養殖設施且經核可者才可使用肥料。

水產養殖規定與畜牧相似，規範項目分為水產動物來源、養殖作業、育種、魚及甲殼類動物之飼料、貝類及其他以浮游生物為食之動物之養殖、病害防治與治療、消毒措施。

第16條「投入資材」及第17條「轉型期規定」涉及內容較多，於下列第(三)及第(四)項另闢段落說明。

(三)投入資材規定

投入資材為有機農業重點規範之一，為使資材相關規範更為完整，一項歐盟研究計畫業針對(EC) 2092/91號規則相關規定進行探討，並提出修訂建議[11]；新的(EC) 834/2007號規則參考前述研究結果進行調整，於第二章第16條訂定資材規範，共包括准用之資材類型(依用途分類)、審核準則、資材清單制定及修改程序共3部份規定。

第1部份(第16條第1項)列舉執委會可依程序核准使用之資材種類，包括植物保護資材、肥料與土壤調節劑、動物營養物質與非有機動植物與礦物來源之飼料、飼料添加物及加工輔助劑、植物生產及儲藏設施之清潔與消毒物質。

第2部份(同條第2項)為可用資材之審核準則，提供權責單位進行資材審核時有明確的依循準則。依該項規定，核可資材除須符合有機農業之目標及原則，另應符合共同規定與專屬規定。共同規定係所有類型資材皆須符合的規定，專屬規定為個別類型資材應符合的規定。

共同規定有2點，第1點規定資材之使用係維持永續生產，以及達成其用途目的所必須。第2點說明資材必須源自植物、動物、微生物、礦物質，但若無法由前述來源取得足夠數量、品質，或無法取得替代物質時除外。

個別類型資材之專屬規定有3點，分別為：

1.植物保護資材：資材之使用必須為有害生物或特定病害之防治所必須，且該危害無法透過其他生物性、物理性、育種方式或耕作方法、其他栽培管理來達到防治目的。另若資材非屬天然來源，其使用方式須避免與作物食用部位直接接觸。

2.肥料及土壤調節劑：必須為獲得或維持土壤肥力、提供作物特定養份需求、或達到特定土壤條件之目的所必要。

3.以植物、動物、礦物為來源取得之非有機飼料物質、動物營養物質、以及飼料添加物與加工輔助劑，其使用有2點規定：(1)必須符合為維持動物健康、福利及生命所必要，且應符合動物生理及行為需求之適宜用量；或是若缺乏該等物質將造成無法生產或無法保存特定飼料。(2)對於礦物性飼料、追蹤物質、維他命或維他命前驅物，須為天然來源。當天然來源無法取得時，允許核可使用性質相似的化學物質。

第3部份(同條第3項及第4項)為資材清單制定及修改程序，執委會可依據法定程序，就下列項目訂定資材的使用條件與限制：施用方法、施用劑量、使用時間、資材與作物之接觸部位，必要時得訂定資材除名之條件。另外，當會員國認為應納入或除名特定物質，或修改使用條件時，應提供官方說明文件給執委會與其他會員國。有關資材之修改

或除名請求、最終決定，皆應辦理公告。同條第4項另允許各會員國可於其境內訂定與歐盟規則相異的資材規範，但仍須符合有機原則及歐盟規則中的相關規定，並應知會執委會及其他會員國該等資訊。

另外，第四章第21條為加工食品之加工物質及非有機來源農業原料的使用規定，共有2項，併於此段落說明。第1項說明加工物質之審核準則；加工物質之種類包括添加物、加工輔助物質、調味劑、水、鹽、微生物及酵素製備物、礦物質、追蹤物質、維生素、以及胺基酸與其他微量元素等用於食品中特定養份用途之物質(前述種類條列於第19條)。依據第1項規定，加工物質之核可應符合有機原則與目標，並依下列準則進行整體評估：1.無法取得其他已核可之物質；2.缺乏該項物質時，無法生產或保存食品，或無法滿足其他歐盟法律所訂定之膳食規範要求。此外，加工物質須為天然物質，且只能經過機械性、物理性、生物性、催化反應或微生物反應等處理，惟當市場上無法取得足夠數量時，不在此限。

第21條第2項為加工物質審核程序及修改程序規定，執委會應依據法定程序，訂定物質清單及使用條件與限制，必要時得訂定物質除名之條件。另外，當會員國認為應納入或除名特定物質，或修改使用條件時，應提供官方說明文件給執委會與其他會員國。有關物質之修改、除名以及決定結果，皆應辦理公告。

(四)轉型期

第二章第17條為農場有機轉型期的原則性規定，包括6項，分述如下：

1.轉型期之起算：當產製者向專責機關陳報其產製活動，且其產製場所開始接受驗證系統的第一時間，應算為轉型期的起始。

2.轉型期間皆須依有機規則從事生產。

3.應就作物及動物種類訂定轉型期期程。

4.在部份已屬有機生產、部份尚處於有機轉型期階段的同一經營主體或生產單位，產製者應使有機產品與轉型期產品保持隔離，倘為飼養動物則應使動物區隔，並保留足夠之紀錄以顯示已實施區隔作業。

5.有關轉型期之訂定，在符合特定條件下，有機轉型期起始前之時期，可納入轉型期期程的計算。

6.轉型期之動物及動物產品，不可採用一般有機產品標示。

至於轉型期期程及其他細節，由執委會於實施細則(EC) 889/2008號第二篇第五章訂定，主要內容包括：

1.作物及作物產品：

(1)短期作物轉型期為2年，轉型期間須依循歐盟有機生產規則，若為彈性措施亦須符合規定。長期作物分為兩種，作為畜牧用之牧草原或芻料，轉型期2年；非芻料用途之其他作物，第一次有機產品收穫前須有3年轉型期。

(2)可回溯納入轉型期時間計算之條件：此部份係依據母法(EC) 834/2007號規則中「有關轉型期之訂定，在符合特定條件下，有機轉型期起始前之時期，可納入轉型期期程的計算」來訂定。可納入回溯計算的情形有2種，第1種為已實施歐盟環境友善計畫或其他相關官方計畫之土地，且須先確保該期間並未使用有機禁用物質；第2種為未使用有機禁用物質之公有土地或農地達3年以上，此類土地須向專責機關提出證明。

(3)專責機關可視土地受禁用物質之污染情形，延長轉型期程。

(4)對於已轉型為有機生產或處於轉型期之土地，若在特殊情況下使用有機禁用物質，會員國可縮短轉型期時間(在一般情況下，生產者會因使用禁用物質而中斷原本的有機或轉型期狀態，若之後停用禁用物質，需重新計算轉型期時間)；符合前述特殊情況有2類：(a)由會員國專責機關公告須強制採行之病蟲害防治措施；(b)經會員國專責機關核可之科學試驗所使用之禁用物質處理。另在決定縮短的幅度時，應考量2個因素：(a)應確保在轉型期結束後，使用物質已分解為土壤或多年生作物體內無顯著殘留的程度；(b)經禁用物質處理後初次收穫的產品不可標示為有機販售。

(5)實施縮短轉型期之會員國，應通知其他會員國及執委會其所採行的措施。

2.畜牧生產之土地：

(1)用於生產畜牧飼料之土地，與作物生產適用相同規定。

(2)非草食性動物使用之牧場及活動區域，轉型期得縮短為1年；若該類土地於最近一年內未施用禁用物質，則可縮短為6個月。

3.畜禽及其產品

(1)為育種用途需求所引入之非有機來源畜禽，須先經有機飼養轉型期，各種類之轉型期程如下：肉牛為12個月以上且已達其生活史之四分之三、肉用反芻動物、豬以及產乳動物之轉型期為6個月、肉禽轉型期10週且需在3日齡前引入有機農畜場飼養；蛋禽生產用之禽類轉型期為6週。

(2)蜂產品須經1年之轉型期；轉型期間須另置換為有機來源之蜂蠟。

(五)有機種苗

觀察歐盟有機農業立法過程，有機種苗生產亦為重要的發展方向。歷經政策改變與立法沿革，以及民間與各界的共同努力，歐盟有機種苗制度已具規模(制度演變及重要內容可參考郭華仁教授「重要有機種子生產國制度研究」[(1)]。配合新法制定，相關規定亦調整為更簡明清楚，其中(EC) 834/2007號規則訂有原則性規定，(EC) 889/2008號規則(實施細則)則據以訂定細節規定。

新法中有機種苗相關規定共有3處，第1處於第三篇生產規則的共同規則(第9條)中規定「有機種子及營養繁殖材料(以下統稱有機種苗)之生產，不得使用GMO以及取自或由GMO生產之產品」，揭示有機種苗不得使用含GMO之基本原則。第2處於植物生產規

則(第12條第1(i)項)中規定，有機作物之生產應採用有機種苗，其親本必須以有機方法栽培至少一個世代以上，若為多年生則須至少2個生長季以上；本規定為有機種苗制度的核心。第3處訂於彈性專章(第22條第2(b)項)，係有機種苗的「彈性」規定，允許當市場上無法取得有機來源種苗時，可豁免使用非有機種苗，相關細節另訂於(EC) 889/2008號規則第45條。另為建立完整的有機種苗市場資訊，俾供生產者充分取得購買管道資訊，(EC) 889/2008號規則另要求各會員國須建立電子化的有機種苗資料庫。

依據(EC) 889/2008號規則第45條，可豁免使用非有機種苗的規定要點如下：

1.使用有機轉型期所生產的種苗；

2.當無法取得有機種子，且又無法取得轉型期種苗時，可由會員國核准使用非有機種苗，但須適用下列規定：

(1)不得以非核可資材處理，但經會員國專責機關發布為實施植物病蟲害防治所應施用之化學處理除外；

(2)對於有機種苗資料庫中已建檔之種類，能提供足量及相當品種數者，不可核准使用非有機種苗；惟經專責機關核可用於研究、試驗或品種保存者除外。

(3)會員國可將使用非有機種苗核准權，授權其他公部門或驗證機關構執行。

(4)有關會員國對於使用非有機生產種苗之核准，須符合下列情況之一始可同意：有機種苗資料庫無法提供任何品種之種苗種類；生產者已於合理時間內向種苗供應者訂購，但供應者因故未能按時提供種苗；生產者欲栽培之品種未登錄於種苗庫中，該生產者須能說明無其他適當替代品種之事由，以及選用該品種之重要性；用於經專責機關核可進行之研究、小規模田間試驗，或品種保存用途。

(5)生產者應在種植前取得核准。

(6)每次僅可對個別生產者進行個案核准，適用期限為該項作物的一個生長季，且執行核准之機關構應登錄核准之種苗數量。

(7)對於符合前述第(4)點中「有機種苗資料庫無法提供任何品種」之種苗種類，或是符合「生產者欲栽培之品種未登錄於種苗庫中，且生產者須能說明無其他適當替代品種之事由，以及選用該品種之重要性」之品種，專責機關可執行通案核准，適用於所有生產者，不受個案核准之限制。另前述第一種情況之核准(即無法提供任品種之種苗種類)，專責機關須於種苗庫中列明該等種類。

(8)會員國應在其所訂每年種苗庫更新期間內，執行核准事宜。

(EC) 889/2008號規則第48條為建立有機種苗資料庫之相關規定，簡述如下：

1.每個會員國皆應確保建立電腦化的資料庫，列出其國境內可提供的有機種苗品種清單。

2.資料庫之管理，應由會員國之專責機關或指派之機關構負責，亦可委託其他會員國之機關或民間機構擔任資料庫的管理機關(或機構)；各會員國應將其資料庫管理機關(或機構)通知執委會及其他會員國。

第49條至56條為有機種苗登錄的詳細規定,包括確保供應者提出登錄申請的權利、資料庫之年度更新時期、登錄條件、應記載資訊、資料之取得、登錄費用、年度報告等。

(六)彈性條款

(EC) 834/2007號規則於第五章第22條新增彈性條款(即例外措施),授權執委會在特殊考量下,可允許產製者採行有機規則以外之例外措施,惟這類例外規定仍應符合有機目標與原則,且應儘量維持在最小程度與範圍,並限制適用時間。依規定,當生產者有下列情況時,可適用彈性條款:1.需要克服氣候、地理或結構性限制,以確保可開始實施或維持有機生產活動時。2.需取得飼料、種苗與繁殖材料、活動物及其他農場投入資材,但無法商業取得有機來源之前述物質時;3.需取得市場無有機來源之原料時;4.為克服有機畜牧管理之特殊問題時;5.加工過程必須使用之特殊產品或物質時;6.為使有機生產能從災情中重新恢復或持續生產所採行之暫行措施時;7.需使用加工食品添加物及其他加工物質、飼料添加物及其他飼料製備物質,但該等物質無法於商業上取得非基改來源時;8.依歐盟或國家法令,需使用之食品添加物及其他加工物質、飼料添加物及其他飼料製備物質時。

有關前數例外情況的細節規定,由執委會依程序另於(EC) 889/2008號規則訂定,目前已就部份項目訂有可適用例外規定的具體條件,並要求產製者取得會員國專責機關核可且採行例外措施後,需保存書面證明;會員國也須於1個月內通知執委會及其他會員國相關資訊。

(EC) 889/2008號規則中,第1項「需要克服氣候、地理或結構性限制之例外規定時」涉及之議題包括:小型畜牧場可採取栓養、符合特殊條件下可於同一區域進行有機與非有機生產、為研究或教育需求所飼養與有機同種類之非有機家畜種類、為授粉需求於同一設施中同時進行有機與非有機蜜蜂飼養。第2項「無法商業取得有機飼料、種苗與繁殖材料、活動物及其他農場投入物質之例外規定時」涉及議題包括:非有機動物之使用、非有機農業來源飼料之使用、無法取得有機來源種苗或營養繁殖材料時的彈性措施。第4項「為克服有機畜牧管理之特殊問題時」允許肉用成豬的最後養肥階段,可於室內飼養。第6項「為使有機生產能從災情中重新恢復或持續生產所採行之暫行措施時」,主要針對遭蒙災情之畜牧生產予以多項彈性,包括:因疾病或其他災害造成大量畜禽或蜜蜂死亡,在無法取得有機來源時,可引入非有機動物或蜜蜂;當有機飼料的生產嚴重不足時,允許在一定時間內使用非有機飼料。

三、標示規定

市售有機產品主要是透過標示向消費者傳達該產品係依據有機生產的訊息,因此標示是消費者判斷有機產品的重要依據。周延的標示規定,是保障有機消費者權益與營造公平交易市場所不可或缺[3]。有機標示規定亦具有強制性,凡標示為有機的產品皆須符合有機法規的相關規定。

(EC) 834/2007號規則第4章為標示規定，涵蓋第23條至第26條。第23條為「有機」名稱的使用規定，共有6項，其中第1至4項為標示內容的實質規定，第5及6項為授權執委會另訂執行細則的程序規定。第1項詳細說明產品於標示、廣告或商業文件中指稱該產品或原料係依據歐盟有機法所生產的情況下，視為使用有機標示，必須符合相關規定。副則中則明列歐盟各國語言之「有機」名詞，例如「有機」、「生態」或「生物」，符合有機法規之產品始可運用該等字樣。另外，對於標示或廣告中宣稱有機生產之鮮活或初級農產品，其所有原料皆須依據有機規範生產。

第2項明定不符合有機規範之產品，不可於標示、廣告或商標中使用有機標示、不可採用可能誤導消費者之方式；另外，GMO產品或含GMO產品亦不可使用有機標示。

有關加工產品使用有機標示的條件較為複雜，分為3種情況：1.要在商品之銷售描述(如產品名、廣告標語)上使用有機標示者，農業原料中至少需95%為有機來源，此類產品視為有機加工品；2.對於含有機原料低於95%之加工品，若生產過程符合有機規範，則僅可於原料表中針對有機原料加註有機字樣；此等產品因為有機原料比率不夠高，原則上不視為有機產品，因此不可於產品名稱或銷售描述中使用有機名稱；3.對於主原料為狩獵或漁撈之產品，其所含農業原料皆為有機來源，且產品本身產製過程符合有機規定時，可於原料清單及商品銷售描述中使用有機名稱。

前述3種情形之任一種，皆應於原料清單中標出有機原料。另外，若屬前述「有機農業原料低於95%」或「主原料為狩獵漁撈之加工品」，原料表中另須標出有機原料佔農業原料總量的百分比。

除「有機」名稱之使用規定外，第24條另訂有其他標示資訊規定，要求有機產品必須標示下列事項：1.驗證機關(構)的編號；2.若為小包裝產品必須張貼歐盟有機標章；3.使用歐盟有機標章時，也應於包裝上標示出是否為歐盟原產資訊，若為歐盟原產須標出「歐盟農產(EU Agriculture)」、歐盟以外國家生產者標示「非歐盟農產(non-EU Agriculture)」、同時含有歐盟與非歐盟生產原料者標示「歐盟/非歐盟農產(EU/non-EU Agriculture)」。若原料全於同一個歐盟會員國內所生產，則可以該國名取代或補充前述的「歐盟」字樣；若原料全於同一個非歐盟國家所生產，則可以該國名取代或補充前述的「非歐盟」字樣。

第25條為歐盟有機標章使用規範，規定符合歐盟有機法規之產品，若為歐盟會員國原產的零售小包裝有機產品，須強制使用歐盟有機標章；若為其他國家進口之小包裝有機產品，或非小包裝的歐盟原產有機產品，則為自願性使用歐盟標章。另有機產品亦可使用各會員國國家標章及民間標章，但轉型期產品不可使用歐盟標章。有關歐盟標章樣式、有機飼料、轉型期產品及種苗的標示規定，由執委會於(EC) 889/2008號規則中訂定。

四、認證及驗證規範

為維持有機產品的真實性、維護公平的市場環境，必須建立有機產品的認證及驗證制度[(13)]。(EC) 834/2007號規則第五篇為認驗證規範，涵蓋第27至31條，以下將分成幾個部份說明規範內容。

(一)定義說明

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)」；我國執行驗證的單位，皆為「民間驗證機構」(為精簡文字，以下所稱「驗證機構」皆指民間驗證機構)；在其他國家，亦有直接由政府部門擔任驗證工作，則稱為「驗證機關」。若驗證機構必須經過其他機關或機構審核其執行驗證的能力並授權執行驗證，此過程稱為「認證(accreditation)」。

新法(EC) 834/2007號規則引入(EC) 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(以下簡稱(EC) 882/2004號規則)[7]來建立有機驗證制度，該號規則係一個能涵蓋歐盟食品生產相關法律的綜合驗證規範，以確保產製者在生產、加工及配銷各階段，皆能符合歐盟「飼料及食品法」與「動物健康及動物福利規定」之相關規定。由於該號規則採用「管理(control)」一詞代表「驗證」涵義，為統一用語，(EC) 834/2007號規則中亦配合採用「管理系統(control system)」表示「驗證系統(certification system)」、「管理機關(control authority)」表示「驗證機關」、「管理機構(control body)」表示「驗證機構」。為與我國習慣用法同步，本文仍將採用驗證系統、驗證機關、驗證機構分別表示(EC) 834/2007號規則中的管理系統、管理機關、管理機構。

(二)驗證系統之建立

(EC) 834/2007號規則第27條第1項援引(EC) 882/2004號規則作為認驗證系統的基礎，規定會員國必須訂立符合該號規則之驗證系統，並指定一個或一個以上之專責機關(competent authority)掌管相關事宜。會員國所訂立之驗證系統，亦須包含預警與管理措施，細節內容則由執委會依法定程序另於(EC) 889/2008號實施細則中訂定。此外，會員國所建立之驗證系統，應確保產品於生產、製備及配銷各階段的可溯性，俾提供消費者有機產品生產過程均符合歐盟有機法規之保障。

就驗證系統之架構而言，主要有3個主體，分別為專責機關、驗證機關、驗證機構。依據第一篇「定義」專章說明，專責機關係指統合掌管驗證系統的中央主管機關、經會員國委託執行相關作業、或是第3國具相同性質的機關。驗證機關(公部門)或驗證機構(私部門)則為受專責機關委託執行驗證工作的單位，依各國規定可由公部門或私部門執行。原(EC) 2092/91號規則亦設有前述3種主體，但並無明確定義的相關說明，且權責之劃分亦相對模糊；而(EC) 834/2007號規則給予明確定義之作法，將有助於會員國建構完整之管理系統及釐清權責。

此外，歐盟法規對於專責機關得授權及不得授權驗證機構執行的工作範圍，亦訂有明文。得授權的部份為驗證之執行作業，允許專責機關委派驗證機關或機構執行驗證；若委派驗證機構執行，則須再指派另一審核及監督該等驗證機構的機關。

不得授權驗證機構執行的部份為「對其他驗證機構之監督與稽查」，以及彈性條款之採行，因該類決策對於有機驗證系統及有機系統穩定性有較大影響，必須由專責機關

執行；惟法條中僅明文規定不得授權驗證機構，未明列不得授權驗證機關，因此驗證機關是否可執行相關作業則留有模糊空間。

另外，有關驗證機關構對產製者之年度檢驗次數，新法也引入風險評估的概念，規定應依據受驗者發生違規與違法情形的風險與以決定，惟每年皆應至少執行一次檢查。

(三)對驗證機構之審核

為確保驗證機構具有執行驗證之能力，規則中訂有驗證機構應遵行之組織與運作規定，以及驗證機構是否具驗證能力之評估事項，俾由專責機關據以執行審核，重要規定包括：

1.驗證機構須符合(EC) 882/2004規則第5(2)條規定(有關一般驗證機構組織與運作之共同規定)。

2.驗證機構須詳述其驗證工作之內容，以及可執行該等驗證作業之條件。

3.驗證機構應具備足夠之專業、設備、設施、足夠可勝任且有經驗的員工；執行受託之管理工作時，必須公平及迴避利益衝突。

4.驗證機構必須通過EN 45011或ISO Guide 65 (驗證機構規範)之認證，且經專責機關核可。

5.驗證機構應定期或在專責機關要求時，將實施驗證的結果向其回報；當驗證工作顯示受驗者有違規或違規之虞情事時，應立即通知專責機關。

6.驗證機構應與專責機關建立有效率之聯繫管道。

7.專責機關應考量驗證機構採行之驗證程序，包括對申請者實施之驗證與預警措施、對於發生不法或違規情事時之處理措施。

8.驗證機關及機構應確保對受驗者執行不低於歐盟有機法規所訂之預警及驗證措施。

然而前述1至8點規定僅提及適用驗證機構，並未明文提及驗證機關，因此後者是否須比照相同規定，留有模糊空間。

(四)對驗證機構之管理與監督

對於已通過審核之驗證機構，專責機關應實施管理與監督作業，相關措施包括：

1.給予每個驗證機關或機構一組編號。

2.應於需要時對機構執行稽查或檢驗；倘發現機構無法確實執行相關工作時，專責機關可撤銷其驗證資格。

3.確保機構執行之驗證工作為客觀且獨立。

4.確保機構驗證工作之執行效率。

5.對違法或違規情事採取修正措施。

6.當機構違反規定時，撤銷其核可。

7.驗證機關或機構應允許專責機關進入其辦公地點及設施，並提供專責機關為查證該機構符合相關規定所需之資訊與協助。

8.驗證機關及機構應於每年1月底前將前一年之受驗者名單繳交給專責機關；相關驗證活動之摘要報告另需於每年3月31日前繳交。

(五)產製者驗證申請

有機產製者或進口者申請驗證規定訂於新法第28條，規範對象包括從事有機生產、製備、儲存、從第三國進口有機產品、出口依歐盟法規生產之有機產品、或於市場銷售有機產品之人員，在有機產品或有機轉型期產品進入市場之前，必須將相關產業活動通知專責機關，並接受驗證。另外，若產製者對外與第三者簽約從事產製活動，則該締約對象也須受驗證系統管轄。

為保障有機產製者接受驗證系統之權利，法規中也明定歐盟會員國應指派驗證機關或機構受理產製者提出之驗證申請，並保障符合歐盟有機法規且給付合理驗證費用之產製者，皆有資格申請驗證。

為掌握有機產製人員資訊，驗證機關構應保有最新的受驗人員名單與地址資訊，並應使有興趣之團體或人員取得。另外，對於經驗證通過之產製者，驗證機關或機構應提供證明文件，並應載明產製者、產品之類型與驗證範圍、有效期限等資料。

有關驗證申請、受理程序、證明文件之形式等執行細節，由執委會另於(EC) 889/2008號規則有機實行細則中訂定。

(六)違法或違規情事之處理

當有機生產發生違規情形時，驗證機關或機構應確保相關產品或受影響之生產活動不得使用有機標示或廣告，相關處置應視違法情節之輕重與以決定執行。倘違規情節嚴重或造成的影響時間較久，驗證機關或機構應持續禁止相關產製者以有機標示或廣告販售產品，直至專責機關審查合格為止。

影響產品有機狀態之違法與違規訊息，應立即於驗證機關、驗證機構、專責機關及會員國之間流通，並於可行時告知執委會。訊息流通之層面，應依違法及違規情事的嚴重程度與影響所及來決定。另外，為確保產品符合有機法規生產所需，專責機關、驗證機關或機構在其他專責機關、驗證機關或機構提出要求之下，應交換驗證資訊；亦可主動提供。有關資訊應記載之內容及形式，由執委會另訂細則。

五、有機農產品進口規範

(EC) 834/2007號規則第32至33條為歐盟有機農產品進口規範，主要是針對有機生產規範的核心「產製規定」及「驗證系統」兩大部份訂定3種管理機制，重點說明如下：

(一)在第3國生產之有機產品，完全採照歐盟有機法規((EC) 834/2007號規則第32條)：

採用此機制之進口有機產品，其產製過程及接受之驗證系統須與歐盟法規完全一致(Compliant)。由歐盟執委會核定可在第三國執行驗證作業之驗證機構，經該等機構驗證之有機產品，可進入歐盟市場以有機名義販售。適用此機制的驗證機關及機構需符合下列規定(第32條)：

1.由歐盟執委會對第三國驗證機關及機構進行核可，也包括歐盟境內之驗證機關構，以確保該等機關構具備執行管理及核發證明文件的能力；執委會另應建構驗證機關構之名單。
2.驗證機構須經ISO Guide 65或EN 45011之認證，並應定期接受認證機構之現地評估、監督與每數年一度的重新審核。
3.執委會為執行審核作業，應請驗證機關或機構提供所需資訊，執委會並可委派專家至第三國對驗證機關構實施之驗證工作及生產規定執行現地審查。
4.經核可之驗證機關或機構應提供認證機構或專責機關對其執行之評鑑報告，包括定期實施之現地評估、監督與數年一度之重新評鑑。
5.執委會應在會員國協助下，以前述評鑑報告為基礎，定期審查驗證機關構之核可資格，以確保實施適當之監督。監督作業之內容，應依據發生違法或違規情事之風險訂定。

(二)第3國之國家有機產製及驗證系統與歐盟法規具同等性((EC)834/2007號規則第33條第1-2項)：

採取此機制之第3國，其國家有機生產規定與驗證系統，經歐盟執委會核定與歐盟規則具同等性，且生產規定須符合歐盟法規中之有機原則；執委會實施同等性評估時，同時亦應以聯合國食品法典32號規範(CAC/GL 32)[8]為考量依據。由該第3國產製者依據該國生產規則所生產且接受驗證系統之有機產品，可進入歐盟市場以有機名義販售，相關重要規定包括：

1.產品須檢附該第3國之專責機關、驗證機關或機構所核發之驗證證書，俾證明該產品符合相關規定。前述證書應隨貨品抵達第一個運抵地，之後進口者須保有證書兩年。
2.執委會為執行審核作業，應請第三國家提供所需資訊，並可委派專家至第三國對驗證機關或機構實施之驗證作業及生產規則進行現地審查。
3.每年3月底前，經核可之第三國家，應將其驗證系統之實施與執行情形之年度報告遞送執委會。執委會應在會員國協助下，以前述評鑑報告為基礎，定期審查第3國家之核可資格，俾確保實施適當之監督。監督作業之內容，應依據違法或違規情事之發生風險訂定。

(三)個別驗證機構之產製規定及驗證系統與歐盟法規具同等性((EC) 834/2007號規則第33條第3項)：

此機制係執委會對個別管理機關構所採取之有機產製規則及驗證系統進行同等性審核；執委會實施同等性評估時，同時亦應以聯合國食品法典32號規則(CAC/GL 32)為考量依據。經核可具同等性之個別驗證機構，可對第3國家之有機產品執行驗證作業並核發證書；執委會需建立此等驗證機關構之清單。

相較於第2種「國家有機法規同等性機制」，此機制之同等性僅及於個別驗證機關構，並非擴及整體國家體制的層級。另外，由於此機制係講求規範效力之同等性，驗證機關構可維持採行本身之生產與驗證規定，不需直接採用歐盟規則，此點與第1種「採照歐盟有機法規生產」機制有所差異。其他重要規定如下：

1.執委會應對提出申請的驗證機關構實施審核。

2.執委會為執行審核作業，應請驗證機關構提供所需資訊，執委會可委派專家至第3國對驗證機關構實施之驗證工作及生產規則執行現地審查。

3.經核可之驗證機關構應提供認證機構或專責機關對其執行之評鑑報告，內容為定期實施之現地評估、監督與數年一度之重新評鑑。

4.執委會應在會員國協助下，以前述評鑑報告為基礎，定期審查驗證機關構之核可資格，以確保實施適當之監督。監督作業之內容，應依據發生違法或違規情事之風險訂定。

肆、新舊法之重點差異

相較於舊法(EEC) 2092/91規則，新法(EC) 832/2007號規則的主要變化包括「法結構之系統化」、「增訂有機農業目標與原則」、「擴增受規範的產業類型範疇」、「健全投入物質評估準則」、「修改標示規定」、「新增彈性條款」、「修訂驗證系統」、「修改進口規範」，詳細說明如本段一至八點內容，並整理如表二，俾綜覽新舊法之相異處，了解新法的調整方向。

表二、歐盟有機農業新舊法重要內容比較表

項目	新法(EC)834/2007 號規則	舊法(EEC) 2092/91 號規則
涵蓋法規	母法：(EC) 834/2007 號規則。 子法：(EC) 889/2008 號規則 (生產、認驗證、標示規範)；(EC)1235/2008 號規則(進口規範)。 援引其他規範：(EC) 882/2004 號規則、EN45011/ISO Guide 65(驗證機構規範)。	母法：(EEC) 2092/91 號規則。 子法：(EEC) 94/92 號規則(第三國進口實施細則)、(EEC) 1788/2001 號規則(進口證書細則)、(EEC) 1452/2003 號規則(有機種苗規定)、(EEC) 223/2003 號規則(有機飼料生產) 援引其他規範：EN45011/ISO Guide 65(驗證機構規範)。
母法結構	本文包括七篇共 42 條條文，副則 1 則(歐盟會員各國有機名詞)。 將生產、認驗證相關之重要或原則性規定，提升於本文中訂定，使各界能有效率地掌握有機產業之核心規範。至於技術性及可用資材等細節規定，由母法授權另於實施細則中訂定。 對於共同適用的基本規定(如禁用 GMO 物質)，訂定統一適用的條文，避免於各條文中再重複敘述，俾使法規結構簡明。 依據主題脈絡安排各篇章之規範內容，使整體結構更具系統化及透明化，內容亦更為清楚。	本文共 16 條條文，副則共 8 篇(生產細則、可用資材、有機標章、驗證申請格式、畜牧飼養數量等)。 生產規範大部份訂於於副則，多數重要及原則性規定未在本文中列出。 部份重要的共同原則及規定分散重複出現於本文及副則的各條文中(如禁用 GMO 物質)，未訂定統一的條文，造成法規整體結構顯得繁瑣。 法規整體結構較為龐雜、鬆散，閱讀者不易有效率地掌握有機法規之核心規範。

續表二、歐盟有機農業新舊法重要內容比較表

項目	新法(EC)834/2007 號規則	舊法(EEC) 2092/91 號規則
有機農業目標與原則	新法訂有有機農業目標與原則，確保法律有所增修時，其內容能符合有機精神；並可引導有機農業發展方向。	無相關規定。
規範的生產類型	作物(含有機野採)、畜牧、加工飼料與食品(原 2092/91 號規則有規範的類型) 水產養殖、海草、酵母菌生產(新法新增)	作物(含有機野採)、畜牧、加工飼料與食品。
投入物質評估準則	增訂適用所有投入資材的評估準則；其中規定資材之原料來源需為天然物質(惟無法取得時不在此限)。 擴增可用資材的用途範圍，使其他非屬法規列名用途之資材，亦有適合之評估準則，供產製者多元化之資材選擇。	無適用所有投入資材之共同評估準則；各用途資材亦無原料來源之明文規定。 資材種類限於法規中有列名用途者，適用之資材類型範圍不夠廣泛。
標示規定	【歐盟有機標章】 訂定新的歐盟有機標章(如右圖)。 歐盟境內小包裝產品須強制使用歐盟有機標章；進口產品為自願性使用。 【含有機原料達 95%以上之產品】 商品名稱、描述或廣告中可標示為「有機」。 依規定強制或自願性使用歐盟有機標章。 【其他原料等級(有機原料未達 95%)之產品】 僅可於原料清單，就有機原料加註為有機來源。 禁止於商品名、描述或廣告中標示為「有機」。	【歐盟有機標章】 訂有歐盟有機標章(如右圖)。 歐盟產或進口產品皆為自願性使用。 【含有機原料達 95%以上之產品】 商品名稱、描述或廣告中可標示為「有機」。 可使用歐盟有機標章。 【含有機原料 70%以上但未達 95%之產品】 可於原料清單，就有機原料加註為有機來源。 可於商品描述或廣告中標示為「X%農業原料依據有機法規產製」。
彈性條款	訂有彈性條款專章，允許產製者在下列情況時，可採行有機規則以外之例外措施： 需要克服氣候、地理或結構性限制，以確保可開始實施或維持有機生產活動時。 需取得飼料、種苗與繁殖材料、活動物及其他農場投入資材，但無法商業取得有機來源之前述物質時。 需取得市場無有機來源之原料時。 為克服有機畜牧管理之特殊問題時。 加工過程必須使用之特殊產品或物質時。 為使有機生產能從災情中重新恢復或持續	部份例外措施(即彈性條款)散見於各條規定中，但無彈性條款的專章。 缺乏「需要克服氣候、地理或結構性限制」、「為使有機生產能從災情中重新恢復或持續實施所採行之暫行措施時」等相關彈性規定。

	生產所採行之暫行措施時。 需使用加工食品添加物及其他加工物質、飼料添加物及其他飼料製備物質，但該等物質無法於商業上取得非基改來源時。 依歐盟或國家法令，需使用之食品添加物及其他加工物質、飼料添加物及其他飼料製備物質時。	
認驗證系統	導入(EC) 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。 配合(EC) 882/2008 號規則，新法採用「管理(control)」一詞表示驗證，取代舊法中「檢驗(inspection)」的用語(舊法使用「檢驗」表示驗證之意)。 新法以「管理」、「管理系統」、「管理機關」、「管理機構」分別取代舊法中的「檢驗」、「檢驗系統」、「檢驗機關」、「檢驗機構」。 每年除須至少實施一次審查外，尚須依據對象發生違規與違法情形的風險，決定應實施的檢查次數。	未導入(EC) 882/2004 號規則 使用「檢驗」、「檢驗機關」、「檢驗機構」。 (EC) 2092/91 號規則僅規定每年應至少實施一次審查即可，未納入風險評估以決定審查次數的概念。
進口規範	第三國家具法規同等性。 經歐盟審查合格採照歐盟法規之驗證機構。 由經執委會審查具同等性之驗證機關(構)對第三國有機產品進行在地驗證並核發證書。	第三國家具法規同等性」。 經歐盟審查合格採照歐盟法規之驗證機構。 各會員國就每批進口商品進行同等性審查。

一、(EC) 834/2007號規則結構之系統化

原歐盟有機法規係以(EC) 2092/91號規則為母法，該法於1993年實施後，由於各界對有機農業的重視程度與日俱進，對於擴增生產規定內容及提高驗證系統標準之需求日益增加，往後10數年不斷修訂，內容亦有大幅度的增修。(EC) 2092/91規則的法條結構在制定之初已定型，因此後續法規增修僅能以加列條文或增訂副則等方式處理，無法進行系統化地結構調整，且部份規範主題(如生產、標示、驗證系統、進口規範等)的內容亦未彼此清楚區分，致使規範顯得複雜、繁瑣，缺乏系統性的結構，閱讀上亦有紊亂之感。

新的歐盟有機法規(EC) 834/2007號規則，係根據原(EC) 2092/91號規則之內容及修法沿革，依規範主題及內容做清楚及有脈絡的分類，使法結構更具系統性與透明化，並將許多原本冗長繞口的條文敘述，簡化為更易於了解的文字，皆幫助閱讀者更易於了解規範重點，降低初步投入有機生產的難度。此外，重要或原則性的有機規範，皆訂於具法律位階的(EC) 834/2007號規則中，可維持有機農業法的穩定性與完整性；另一方面，技術性細節

則授權執委會於實施細則中訂定，有助於執委會依據產業的進展及需求，更有效率地增修訂相關規定。

結構調整幅度最大的部份為「生產規定」，(EC) 2092/91號規則於本法第6條訂定「有機產品須符合生產規定」，但各生產類型之具體規定則於副則中呈現。由於生產規則修訂頻繁，結構顯得鬆散，且部份重要的共同規定會重複出現在不同生產類型的實施條文中，造成不必要的冗贅。為簡化結構，並明確揭露有機生產的重要規定，執委會將原(EC)2092/91號副則中重要的生產規定，提升至(EC) 834/2007號規則的本法中，訂定第三篇「有機生產」專章(涵蓋第8條至第16條)；同時將舊法中的生產規則做系統化整理及組織，先綜整出各類型生產皆須遵守的共同規則，再區分出農牧初級生產、食品加工及飼料生產的個別產製規則。

另外，舊有機法規除母法(EC) 2092/91號規則外，相關子法包括(EEC) 94/92號規則(第三國有機農產品進口實施細則)、(EEC) 1788/2001號規則(進口證書細則)、(EEC) 1452/2003號規則(有機種苗規定)、(EEC) 223/2003號規則(有機飼料生產)，母法加上子法總法規數達5個。而新法之母法連同子法共僅3個(EC) 834/2007、(EC) 889/2008、(EC) 1235/2008號規則)，簡化了原本較為龐雜的子法系統，亦有助於對歐盟有機規範有興趣之各界，能更有效率及完整地了解規範全貌。

二、新法增訂有機農業目標與原則

新法於第二章增訂有機農業之總體與各產製領域之目標與原則，而舊法中無相關規定。訂定目標與原則，有助於引導法規的制訂方向，且可做為檢視現有或擬新增之規定是否符合有機基本精神的依據，避免引入有損有機發展的措施，俾維持有機農業的完整性。另外，也有助於檢視現行有機農業的發展方向是否符合有機原則，對於不符原則的政策措施或方向，可儘早中止相關發展。

三、擴增受規範的產業類型範疇

(EC) 2092/91號規則的產業類型包括作物、畜牧、飼料以及蜂蜜生產，隨著有機產業型態的發展，原規範的產業範疇已無法符合足夠的需求。在民間有機團體及消費者等各界的呼聲下，新的(EC) 834/2007號有機法規除維持舊法的產業範疇外，另新增水產養殖、酵母菌培養及海草的生產規範，為多元化的有機產業提供更完善的制度環境，預期將有利於新興產業的發展。另外，新法原訂將有機釀酒納入加工品規範的範圍，惟目前各會員國及相關各界的歧見仍大，尚需進一步調和，因此現階段酒類並不納入有機加工的範疇之內。

四、投入物質評估準則

新法與舊法皆訂有核可資材使用的評估準則，但新法的規定較詳細具體，且擴增得納入可用資材的類型，使得新開發用途的產品也有機會成為有機資材，提供有機生產多元化的應用。另新法也修正部份原有規定，使資材的審核條件更符實際需求。整體而言，新法的重點改變如下：

(一)增訂適用所有資材的共同評估準則：舊法僅就各用途資材訂定專屬規定，無共同評估準則。新法則增訂「資材須符合有機目標與原則」、「資材之使用應為永續生產及其使用目的所必要」、「資材之來源需為動植物、微生物或礦物等天然來源(惟無法取得足量或相當品質之資材除外)」等適用所有用途資材的共同評估準則，其中第3項有關資材來源的基本規定，明確揭示有機資材應以天然來源為優先的基本原則，可提供有機資材發展方向的具體參考準則，亦值得注意。

(二)增加適用資材類型：新法擴增了審核準則所適用的資材類型，涵蓋範圍較舊法更為完整，有助於因應持續創新的有機資材與技術。另外，除條文中明列具審核準則的資材類型外(如植保資材、畜禽設施消毒及清潔資材、肥料等)，新法亦訂有「其他類型資材」審核準則，可適用於法規中未列名用途之其他資材，提供更寬廣的資材選擇。

五、標示規定

新法對於標示有多項改變，重要說明如下：

(一)更新有機標章設計：原歐盟有機標章的樣式與原產地標章等其他標章相似，造成消費者不易辨識，因此新法重新設計新的有機標章。

(二)歐盟有機標章之使用具強制性與自願性：(EC) 2092/91號規則有關歐盟有機標章的使用皆為自願性使用，在新法中若為歐盟原產的小包裝產品，則須強制張貼歐盟標章，此項修訂係為提倡歐盟民眾對於歐盟有機標章的認知。若為進口或非小包裝產品，則可自願性張貼。

(三)有機原料成分及標示規定：對於有機原料含量95%以上的有機產品，新法及舊法皆視為有機產品，得以有機名義販售並標示為有機。但對於有機原料較低的產品，舊法允許含量70%至95%之間的產品可在商品廣告描述中標示為「X%農業原料依據有機法規產製」字樣(X表示有機原料含量百分比)，並於原料清單中就有機原料加註為有機。至於其他有機原料含量之產品則無明確的標示規定，惟一般不得使用有機宣稱。

新法則不再另區分出70%至95%原料等級產品的標示規定，而是統一規定有機原料含量95%以下之產品，僅可於原料清單中針對有機原料加註為有機，不得於該商品之商品廣告或描述中標示任何有機生產的字樣，較舊法規定更為嚴格；不過，依據新規定，亦同時釐清有機含量70%至95%以外的產品，亦皆適用原料清單中加註有機原料的規定。

六、新增彈性條款

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、發展及各樣條件上可能具有的差異，於新法增訂「彈性」專章，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；而原(EC) 2092/91號規則並無「彈性」規定。

另外，原(EC) 2092/91號規則雖無彈性專章規定，但仍訂有一些例外條款，分散在各規範主題之條文中，例如允許使用非有機種苗的例外規定。因此新法訂定彈性條款的用意之一，也包括將原本舊法中散落各條的例外規定歸納在一起，協助執法者、產製者及各界能更系統化地認知有機農業法允許的彈性措施與範圍。

七、驗證系統之修訂

新法將歐盟的食品安全體制－(EC) 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，整合至有機農業的驗證系統中；依新法規定，各會員國須依該號規則與有機法規中之有機驗證規定，建立驗證系統；而(EC) 2092/91號規則之管理系統並未引用該號規則。

對產製者實施年度檢查的次數是新、舊法在驗證規範方面的主要差異之一。新法明訂每年除須至少實施一次檢驗外，尚須依據對象發生違規與違法情形的風險，決定檢驗次數；舊法僅規定每年應至少實施一次審查即可，未納入風險評估以決定檢驗次數的概念。

另新法訂定之認驗證規範為原則性規定，各實施細節則於889/2008號規則中訂定，主要內容多延續(EC) 2092/91號規則之相關規定。

新法中管理系統的相關單位有3種，包括專責機關、驗證機關、驗證機構，並於「定義」專章中給予明確之定義(詳見本文驗證章節之說明)。舊法亦訂有前述3種單位，但並無該等單位之定義說明，且權責之劃分亦相對模糊；而新法給予明確定義之作法，將有助於會員國建構明確且完整之管理系統。

八、進口規範：

新法與(EEC) 2092/91號法規皆設有三種有機產品進口機制，其中「第三國家具法規同等性」及「經歐盟審查合格採照歐盟法規之驗證機構」兩種機制為二法相同之規定，惟新法就細節方面有所修訂。至第三種機制為(EEC) 2092/91號規則與新法之主要差異。依(EC) 2092/91號規則，第三種機制係由各會員國就每批進口商品進行同等性審查，項目包括該等商品之生產規則、受驗制度、驗證機構、生產者、進口者及出口者等資訊，由會員國主管機關逐件審核，合格之商品可進入歐盟市場以有機名義販售。由於此種機制專責機關皆須對每批貨品進行前述各項目的審查，所需過程較為複雜且費時。

為簡化主管機關審核進口有機產品之程序並順暢進口，新法將第三種機制修定為「由經執委會審查具同等性之驗證機關(構)對第三國有機產品進行在地驗證並核發證書」，進口業者再隨貨出具證書供輸入之歐盟會員國審查。因此，在新制下進口產品的同等性審查由驗證機構擔任，會員國則是審查是否出具驗證證書，不需針對各批貨品進行同等性審查，使得進口程序更為簡化、有效率。

結論與未來展望

我國目前有機農產品管理的法源為「農產品生產及驗證管理法」，其中與有機農業相關的法條主要有6條，惟許多涉及有機農業核心之原則或重要性規定，分散於各條授權由子法訂

定，相關子法包括「有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法」、「有機農產品及加工品檢查及抽樣檢驗結果處置要點」、「有機農產品驗證機構認證作業要點」、「進口有機農產品及有機農產加工品管理辦法」、「核發進口農糧產品及農糧加工品有機標示同意文件審查作業要點」、「農產品生產及驗證管理法施行細則」、「農產品驗證機構管理辦法」、「農產品檢查及抽樣檢驗辦法」、「農產品標章管理辦法」等。由於母法將有機農業與優良農產品及其他產銷履歷農產品合併立法，且涉及有機之子法數眾多，使得各界較不易有效率地對有機規範有通盤了解。隨著國內有機農業的持續發展，為使各界更易於了解有機農業規範及區分有機與其他農業生產類型之間的差異，以及提供更穩健及適合產業發展需求的管理與法規制度，未來尚有改善空間，亦有可能面對修法、甚或訂定一部有機農業專法之需求。

歐盟持續致力於改善有機農業之法規環境，歷經政策及研究等各方面的沿革，塑造出結構及內容都更為成熟的有機農業新法(EC) 834/2007號規則，並具有引領全球發展方向的影響。本文針對歐盟有機新法及新舊法差異進行初步綜合探討，增進對歐盟法規現況之了解，未來仍有待各界就各主題持續進行深入探討，除可為我國有機農業未來修法方向提供參考外，亦可作為我國拓展有機農產品銷歐之基礎，盼為我國有機農業發展，以及與國際趨勢接軌，提供助益。

參考文獻

1. 郭華仁　2010　重要有機種子生產國制度研究　行政院農業委員會種苗改良繁殖場99年度委辦科技計畫期末報告。
2. 陳惠玲　2007　農產品生產及驗證管理法簡介　農政與農情 177: 11-13。
3. 黃璋如　2005　資訊不對稱與國家驗證標章對有機農產品市場之影響　農產運銷 131: 66-77。
4. European Commission. 2004. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: European Action Plan for Organic Food and Farming.
5. European Council. 2007. Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on Organic Production and Labelling of Organic Products and Repealing Regulation (EEC) No 2092/91. Brussels.
6. European Council. 2008. Council Regulation (EC) No 2092/91 of 24 June 1991 on Organic Production of Agricultural Products and Indications Referring thereto on Agricultural Products and Foodstuffs. Brussels.
7. European Council. 2004. Council Regulation (EC) 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. Brussels.

8. FAO/WHO. 1999. Guidelines for the Production, Processing, Lebelling and Marketing of Organically Produced Foods, CAC/GL 32-1999. Rome.
9. Padel, S., H. Röcklingsber and O. Schmid. 2009. The Implementation of Organic Principles and Values in the European Regulation for Organic Food. Food Policy 34:245-251.
10. Schlüter, M. and F. Blake. 2009. History of the EU Organic Regulation and Its Recent Revision. p. 8-13. In: IFOAM EU Group (eds.), The New EU Regulation for Organic Food and Farming: (EC) No 834/2007, Background, Assessment, Interpretation. Brussels.
11. Speiser, B. Proposed Criteria for Evaluation of Plant Production Products, Fertilizers and Soil Conditions Used in Organic Agriculture. Proceeding of a Workshop. 10th to 11th March, 2005. Wageningen, the Netherlands.
12. Willer, H. 2011. The World of Organic Agriculture 2011 Summary. p. 26-32. In: Willer, H. and L. Klicher (eds.), The World of Organic Agriculture, Statistics & Emerging Trends 2011. Switzerland.
13. Zorn, A., C. Lippert and S. Dabbert. Economic Concepts of Organic Certification Deliverable 5. European Community 7th Framework Program CERTCOST Project Report. Available at http://www.certcost.org

Introduction to the Contents and Important Changes in New European Organic Regulation[1]

Kai-Hsiang Liu[2], Yi-Lun Liao[2] and Hsun-Shih Lin[3]

ABSTRACT

Organic agriculture has developed vigorously in the world because it provides the function of preserving environment and supplying high quality and safety food. European Union is the pilot of the global organic agriculture development and the EU (EC) 2092/91 regulation is the first official regulation of organic agriculture farming. In order to response the organic movement trend and improve the (EC) 2092/91 Regulation, the new organic law (EC) 834/2007 regulation was drafted since 2005 and entried into forced in 2009. The new organic regulation comprises 7 titles which includes 42 articles totally. The subjects include aim and scope, definitions, objectives and principles, production rules, labeling, controls, trade with third countries and final and transitional rules. Compared to the old one, the changes in the new regulation are as follows: more systematic and clearer legislative structure, adding the objectives and principles, laying down the flexibility rules, expanding the scope to aquaculture, seaweed and yeast production, and setting up the new certification and importing system. In Taiwan, the organic production is regulated according to the Agricultural Production and Certification Act which has been applied in 2007 and the organic part was in effect in 2009. In the future, Taiwan government may refer to the new EU organic regulation and amend or set up the suitable organic rules.

Key words: organic agriculture, objectives and principles, control system, flexibility rules.

---

[1] Contribution No. 0750 from Taichung DARES, COA.

[2] Assistant Researcher of Taichung DARES, COA.

[3] Associate Technician of Taichung DARES, COA.