

福島核電廠事故後 歐盟對日本食品輸入 管理規範之研析*

A Study on the European Union's Regulation
on Import of Japanese Food after the Accident
at the Fukushima Nuclear Power Station

林昱梅 Yuh-May Lin**



摘要

2011年3月11日福島核電廠事故發生後，許多國家禁止日本特定地區之食品進口。歐盟為保護人民與動物健康及環境，也對日本食品之輸入採取立即性預防措施。隨後依日本監測資料及輸入食品放射性檢驗資料，廢止原實施命令，訂定新的日本食品輸入管理實施命令。新命令主要包含放射性物質最高限量標準、特定地區食品抽樣檢驗、官方檢查頻率及日本官方簽

*本文為作者發表於交通大學科技法律學院主辦之「洽簽自由貿易協定對臺灣食安管制之可能影響」研討會暨跨領域座談會「食品進口風險管理與標示規範之研究」報告之部分內容。

**中興大學法律學系教授 (Professor, Department of Law, Chung Hsing University)

關鍵詞：日本食品輸出 (Japanese food exports)、放射性物質 (radioactive material)、福島核電廠事故 (the accident at the Fukushima nuclear power station)、歐盟食品輸入管理 (EU food import management)

DOI : 10.3966/241553062017060008002

署聲明書之要求等規定。本文擬分析歐盟對日本特定區域食品輸入之管理規範及其修正情形，以作為臺灣討論相關議題之參考。

After the accident at the Fukushima nuclear power station on March 11, 2011, many countries banned food importation in specific regions of Japan. The European Union adopted also emergency precaution measures for food imported from Japan in order to protect public health, animal health and the environment. According to the monitoring information of japan government and further development of the situation and occurrence data on radioactivity in food imported from Japan, EU repealed implementing regulations and adopted new regulations for food import control, including regulations regarding the maximum levels of the presence of radioactive material for food, sampling and analysis apply to food from specific areas, official check frequency and the requirement of official signed declaration. This paper attempts to analyze the EU food import management regulations from specific regions of Japan and the amendments of implementing regulations as a reference to discuss the relevant issues in Taiwan.

壹、前言

2011年3月11日福島核電廠發生事故，許多國家紛紛禁止日本（Japan）特定地區之食品進口，歐盟（European Union）也對日本食品之輸入進行特別管制，隨後逐步調整管制區域、管制項目、輸入檢查頻率、官方簽署聲明書之要求等。由於日本政府屢次希望臺灣放寬該國特定地區食品輸入管制，產

生極大爭議¹。本文擬分析歐盟對於日本特定地區食品輸入之管理規範及其修正情形，以作為臺灣討論相關議題之參考。

貳、歐盟輸入食品一般性管理規範

一、歐盟第178/2002號規則之基本規定

依歐盟第178/2002號確立食品法一般原則與要求、歐盟食品安全機關及建立食品安全程序規則²第11條規定，輸入歐盟之食品，擬於歐盟上市者，應符合歐盟法之規定，或至少滿足相同承認條件之要求，若有特別條約，則應符合該條約之要求。由於歐盟之貨物自由流通原則，限於歐盟區域內之交易，故歐盟法對於「輸入」之管制，係專指貨物從非歐盟國家，也就是歐盟法規所指之「第三國」進入歐盟領域之管制而言³。

二、特別管理規定

除了上開歐盟第178/2002號規則第11條之基本規定外，歐盟也有其他對第三國食品輸入之特別規定。例如歐盟第136/2004號第三國輸入產品歐盟邊境獸醫檢查規則⁴、第853/2004號動物源食品特別衛生規則⁵、第854/2004號供人類食

1 張茂森，日本要求臺灣放寬核災食品管制否則向WTO提告，自由時報，2015年5月12日報導，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1314913>（瀏覽日期：2017年4月21日）。

2 ABl. L 31 vom 1.2.2002, S.1.

3 Zipfel/Rathke/Rathke, EG-Lebensmittel-Basisverordnung, 164. EL Juli 2016, Art. 3 Rn. 123; Art. 11 Rn. 1-3.

4 Verordnung (EG) Nr. 136/2004 der Kommission vom 22. Januar 2004 mit Verfahren für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern eingeführten Erzeugnissen an den Grenzkontrollstellen der Gemeinschaft (ABl. Nr. L 21 S. 11), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndDVO (EU) 494/2014 vom 13. 5. 2014 (ABl. Nr. L 139 S. 11).

5 Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs, zuletzt geändert durch die

用特定動物源產品官方監管特別程序規定規則⁶等，針對動物源食品訂有特別管制規範。其中第854/2004號規則第11條對於第三國動物源食品之輸入，採正面表列之事先許可制。只有在第三國實施歐盟檢查且其主管機關充分擔保遵守歐盟食品法規或具等同性規定，或由其他資訊得知第三國主管機關已有充分擔保，或對輸入產品為風險評估所得出之風險，無實施歐盟檢查之必要時，該第三國始得納入正面許可清單⁷。此外，歐盟法規也有關於特定業者與特定品項之許可清單⁸。

歐盟對於第三國食品之輸入管理規範，不僅以保護人類及動物健康為目的，也包含環境風險之考量⁹。輸入食品是否符合歐盟法規，係由貨物進入歐盟邊境之會員國管控¹⁰。有關食品輸入查核之規範，主要訂於第882/2004號有關查核符合食品及飼料法之官方檢查與動物健康及動物保護相關規定命令¹¹。依第882/2004號檢查命令，對於第三國食品輸入歐盟，可實施文件審查、相符性查核與貨物檢查。文件審查係指附隨於食品上之貿易文件與食品法所需文件之審查；相符性查核係指貨物附隨之證明與其他文件與貨物標示與內容相符之外觀視覺性審查；貨物檢查係指食品本身之檢查，包含運輸方式、包裝、標示與溫度檢查、抽樣實驗室分析及任何進一步為檢驗貨物是否

Verordnung (EU) 1276/2011 vom 8. 12. 2011 (ABl. L 327 S. 30).

6 Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs. Zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndVO (EU) 2015/2285 vom 8. 12. 2015 (ABl. Nr. L 323 S. 2).

7 另參第882/2004號檢查命令第46條第3項第a款及第48條第3項之規定；Streinz/Rützler, Lebensmittelrechts-Handbuch, 37. Aufl., 2016, II Rn. 61. °

8 第854/2004號規則第12條及第13條參照。

9 例如第1069/2009號規則立法理由（6）。

10 Zipfel/Rathke/Rathke, EG-Lebensmittel-Basisverordnung, 164. EL Juli 2016, art. 11 Rn. 4.

11 ABl. L 191 vom 29.4.2004, S. 1.

符合食品法規所必要者¹²。

透過許可程序，歐盟容許第三國於貨物輸出歐盟前，直接檢驗貨物是否符合歐盟法規的要求。若為此許可，則歐盟各會員國之輸入檢查頻率得以降低。會員國仍得就第三國已進行輸出前檢查的食品為輸入檢查，以確保第三國輸出前檢查之有效性。第三國輸出前檢查之許可，僅得於業經歐盟審查，證明輸出歐盟之食品符合歐盟法規或等同性規定；或第三國在貨物發送前實施之檢查充分有效，始得全部或部分取代歐盟法規之文件審查、相符性查核及貨物檢查。前開許可應列出第三國負責輸出前檢查之主管機關及其委託之檢查單位，以及主管機關與歐盟對口單位之聯繫事項。第三國主管機關或單位應確保任何輸入歐盟前已進行輸出前檢查之每批貨物，有官方證明。若輸入檢查的結果有明顯違規，會員國應通知歐盟執委會（European Commission）及其他會員國¹³與相關營業人。必要時得充分抽樣，在適當的儲存條件下，進行廣泛的分析檢查。若貨物有相當之數量與主管機關或檢查單位的證明文件不符，則不再適用降低輸入檢查頻率之規定¹⁴。

基於防止生物性或化學性危害，歐盟對第三國之特定食品之輸入有強化之管制規定¹⁵，例如第882/2004號檢查命令第15條第5項規定，依已知或新興風險，對於非動物源食品，得訂定或更新在進口地實施強化官方檢查的清單，並訂定檢查的頻率與方式及費用¹⁶；輸入非動物源食品未提交強化檢查或不符合強化檢查的特別要求者，主管機關得召回、沒入並銷毀或退運¹⁷。

12 第882/2004號檢查命令第2條第17款至第19款參照。

13 第178/2002號規則第50條第3項參照。

14 第882/2004號檢查命令第23條參照。

15 Streinz/Rützler, Lebensmittelrechts-Handbuch, 37. Aufl., 2016, II Rn. 57h.

16 第882/2004號檢查命令第48條規定參照。

17 第882/2004號檢查命令第19條第2項規定參照。