

歐盟之共存制度-2006

計畫執行人：郭華仁（台灣大學農藝學系）

2006-12

主要摘編自歐盟 2006 共存討論會議（Communication from the Commission to the Council and the European Parliament）

http://ec.europa.eu/agriculture/coexistence/index_en.htm

1. 共存制度的法制基礎

共存提供農民選擇生產基改，傳統或有機作物的選擇。共存也提供消費者相同的選擇。執委會深信消費者與生產者，都應該有選擇農產品種類的權力。在不違背現行法律的前提下，各國制訂的共存法律應該如同歐盟法規一般，允許市場機制自由運作。

現行開放式的耕種環境，使得非基改作物中多少有些基改成分存在，不幸的是，基改與非基改作物在市場的價格不同。這表示需要可實行且高經濟效益的共存措施，使得基改與非基改農產品符合法律標準及社區法規標準。

目前歐盟制訂防止混雜的措施，內容著重於防止混雜造成經濟影響，一切依指令 2001/18/EC 中 GMOs (genetically modified organisms) 釋放的規定與規則 No1829/2003 中基改食物與飼料的規定，經過歐盟法規中人體健康與環境風險評估後，方能種植由政府核准的基改作物作物。

指令 2001/18/EC 第 26a 條，請各會員國採取合適的共存措施，以避免作物遭基改作物的污染，但這需各會員國自動自發的執行。參考該條款時應與歐盟法規一併參考。特別是根據指令 2001/18/EC 第 22 條，會員國不該禁止，限制或阻礙合法上市的基改作物市場。

2003 年 07 月 23 日，執委會通過 2003/556/EC 建議案，內容為國家政策的發展與確保基改作物，傳統與有機作物之間能共存的準則，該準則的目的在於幫助各會員國發展國家法律或其他共存策略。該建議案中包含國家發展共存主要事項清單與科技技術清單。

許多因素都會影響共存措施，包括氣候與土壤條件，田區大小與深度，種植方式與輪作作物……等。瞭解這些條件之後，各會員國方能制訂合適的共存措施。

2. 基改作物種植經驗

歐盟只允許兩個轉殖事件（Bt176 與 MON810）基改作物，進行商業種植。

2004，ES 種植 58,000 公頃的 Bt 玉米，大約佔西班牙玉米種植面積的 12%。其他的會員國中，基改玉米的種植都限制在數千公頃內。因此歐盟的基改作物栽培經驗相當有限。

3. 各會員國採取的法律途徑

2005 年底，四個會員國（DE，DK，PT 與六個奧地利 Länder）採用了不同的共存法律。其他主要的會員國的進度只到草案。有些會員國的共存法律停留在地區性的階段。

2005 年底，七個會員國根據指令 98/34/EC 所提供的技術規範標準與程序資訊，提出了 20 個草案。其中十個草案，執委會認為可能影響貨物自由流通；其中四個草案沒有問題；兩個被撤回；四個不完整。

與執委會的溝通及根據注意程序進行發展，即使不完全採納執委會的意見，在發展共存措施時有很大的幫助。

CZ 計畫在鄉村發展計畫內容中，加入基改玉米種植的共存措施。

除了上述的共存措施，會員國與地方政府另外也採取了其他措施，這些措施將影響基改的種植。北奧地利與薩爾斯堡根據歐盟合約中第 95（5）條，申請完全禁止基改作物的生產，這個舉動違背了指令 2001/18/EC。薩爾斯堡稍後撤回了申請。而北奧地利的申請則被執委會駁回，因為與第 95（5）條的狀況並不相同。這個決議是在 2005 十月由初審法庭所判決。2005 十二月，奧地利共和國與北奧地利向歐洲裁決法庭提出抗告。

在 SI，使用基改作物的農民無法參加 2004-2006 的農業環境措施計畫，執委會通知 Slovenian 當局 EAGGF（European Agricultural Guidance and Guarantee fund）所支持的規則（EC）No 1257/1999 中並沒有這項限制，且類似的規則正準備廢止，目前在他們的環境下使用基改作物並不會危害環境。Slovenian 當局保證生產傳統作物的農業環境計畫不再禁止使用基改作物。

許多會員國並沒有通知歐盟，各國所採用的基改作物相關措施。一般來說，各國所採用的相關措施，都需要經由裁決法庭認可。完全禁止使用基改作物的措施，與歐盟法規相衝突 根據指令 2001/18/EC 第 26a 條這些共存措施不具任何效力。

義大利在 2004 十一月頒佈命令，2005 一月起義大利地區禁止種植基改作物，直到共存措施完成。在國家頒佈命令之前，許多義大利地區因為恐懼，已經先行禁止種植基改作物。為了瞭解指令 2001/18/EC 是否容許義大利的立法，執委會需要更多關於義大利立法的資料。因為義大利沒有給予有效的回覆，2005 十月，執委會根據貿易協定第 10 條發給義大利一封警告信。

2005 二月，來自不同會員國共 20 個地區，在 Florenc 簽訂一則聲明表達反對種植 GM 作物，這 20 個地區大多來自尚未完成共存法律的國家。目前有許多地區也想加入他們的行列。

4. 檢視各國共存措施

檢視各會員國或地區的標準將依照 2003/556/EC 的建議進行。

環境健康與經濟共存

對於基改作物對於環境和健康方面與經濟方面之間的影响，大多數的會員國都有非常都有很好的論述，如果各國共存法律提供特別環境保護就更好了。有些國家特別禁止或限制基改作物在生態敏感地區種植。執委會清楚的聲明，各國共存措施的立法，必須依照歐盟法規進行。

透明且需有關係者參與

大多數的會員國已經與廣泛的關係者進行商討，這表示共存措施的制訂是透明公開的。

具科學根據的決定

大多數的會員國都有研究正在計畫，進行或已完成，這些都將用在共存措施的制訂上。

利用現存隔離技術立法

因為基改作物的種植經驗很少，少數會員國計畫使用現有技術控制基改作物生產。根據報告，用來控制基改作物生產的最佳現存技術是採種田的管理技術，通常會將該技術稍作修改以符合作物生產方式，但也有直接套用的例子。

除了常用的現存農業隔離技術外，也還有其他隔離措施可以考慮。在歐盟的法規中也是允許的。例如針對每一申請案逐一進行評估或基改作物種植的通報措施。

比例原則

執委會建議案 2003/556/EC 中名載，共存措施應該依照規則 EC No 1829/2003 與指令 2001/18/EC 進行基改追蹤標示，以避免操作者增加負擔。

有些會員國依照建議案進行，但其他的會員國決定採用更嚴格的基改作物標準。某些國家所提出的措施中，例如基改與非基改田區之間的隔離間距，遠大於隔離基改作物的需要，這些措施有比例原則上的問題。

有些會員國針對傳統非基改作物生產與有機作物生產，分別使用不同的田區隔離措施，但是傳統與有機作物使用的檢驗標準是一樣的。其他的會員國則採用相同的隔離措施。

目前主要的會員國都尚未完成共存措施的田間技術部分，實際的操作經驗也很少，

全面評估措施也沒有完成。

當執委會肯定種植基改作物的合法性並支持共存措施時，有許多規範需要依照比率原則進行修正。會員國採用的共存措施中必須觀察在自己國家中是否合適且有效率，並利用觀察的結果作為以後改進的基礎。

適當措施

如同執委會的建議，大多數的會員國的管理措施的尺度，都是根據獨立農場或是兩相鄰農場所需的操作。會員國沒有針對各地區實行特別的措施。

PT 與 LU 允許特定基改作物作物在不同的地區有不同的栽培方式，但是前提是共存制度一定需要不同栽培方式才能達到目的。

明定措施

有些會員國發展的隔離措施只用於特定作物。這些作物包括玉米，籽油菜，甜菜與馬鈴薯。

在某些案例中，採種過程使用另外的隔離措施。

措施之實行

大多數的會員國都將實行共存措施的責任放在基改種植者上。這表示種植非基改作物的農民，不需要因為基改作物的引進而有所改變。

在多數的案例中，各國立法草案中，相鄰的農夫只要願意，基改與非基改之間可以不使用隔離間距，這表示非基改作物必須標示成基改。執委會的建議與這點相同，如果鄰居同意不需要隔離，隔離措施不應為強迫式的。

對於基改作物的登記需要公開，所有會員國都覺得很為難，把公開的資訊分級是個可行的方式。大多數的會員國都要求基改種植者需要通知他們的鄰居，注意基改作物的種植。

沒有會員國提供兩國相鄰的邊界地區，如何進行跨國界的共同操作。

政策工具

主要的會員國選擇立法以達到共存。ES 從 1998 年起開始種植基改玉米，因為沒有有約束力的執执行程序。

責任劃分

各國公民權利法必須負責處理，基改作物與非基改產品混雜所造成的經濟損失。因為這種損失是特殊的自然現象，有些國家打算發展特殊的法規來處理。

有些會員國考與使用賠償措施。2005 十一月，執委會接受丹麥所提出的賠償方案，將該方案加入歐盟法規中，規定依照基改作物的種植徵收款項，用以支付基改作物混雜造成的經濟損失。

其他的國家希望基改種植者使用第三方保險。目前歐盟還不允許使用保檢支付混雜造成的經濟損失。沒有足夠的保險市場將造成過多的保險負擔，使得基改作物的栽培不可能實行。

ES 使用一般民眾前立法來管理基改玉米的種植，但法律中缺乏對應共存措施的部分。

監控與估算

雖然目前歐盟限制基改作物的種植，但是大多數會員國還沒有成立監控與估算流程。

ES 的農民經常在市場上販售基改與非基改的飼料產品。這現象使農民區隔基改與非基改的意願降低。當地共存措施收到一些抱怨，大多是關於非基改玉米中含有過多的基改成分而造成經濟損失。

與歐洲國家交換資訊

根據決議 2005/463/EC 執委會建立一個聯絡機構(COEX-NET)，用以交換有機，傳統與基改共存的資訊。2005 九月該機構開始運作，會員國很歡迎交流的機會，這使得他們有機會從其他國家學習，並選擇最好的共存方式，並分工合作研究共存措施的技術。

研究並分享研究成果

許多國家級的研究正在進行中。在 FP6 (Sixth Framework Programme of Community Research) 這些研究產生互補的作用，效果如同歐盟所主導的研究一樣的好。目前共存對經濟影響的研究有增加的趨勢。

5. 觀察總結

歐盟會員國關於基改作物的種植經驗非常的有限，除了 ES 之外，種植的地點也都有限。多數會員國的共存規範架構仍然在發展中，但是許多國家的法規草案已經完成。第一批採用共存法律的先鋒會員國(AT, DE, DK 與 PT) 中，種植基改作物的需求並不大。監控程序必須建立，以分析共存措施的效率與適合性。

會員國提出或採用的共存措施都有一個相同點：設計目的為保護非基改農民，使其不因意外的基改成分而造成經濟損失。同時不禁止基改作物種植。不同之處在於執行的嚴格程度，會員國大多達到了目標，使傳統，有機與基改作物共存在同一地區。

隔離基改與非基改作物的措施通常仰賴基改種植者執行。執行的方式在各國有很大的不同。這問題的焦點在於，基改成分出現在其他作物造成了經濟損失時的責任問題。有些會員國不針對這個問題設立新的法律，這表示要使用原本保障民眾權利的法律來解決這個問題。使用民眾權利法與特別立法解決問題的國家，在

制訂共存措施規則時會作不同的決定。特別立法解決問題的國家必須建立賠償制度。

不同的立法方式也造成不同的隔離程度。許多會員國根據執委會的建議，把共存目標放在不超過歐盟標示標準。其他會員國則沒有清楚的指出，可容忍何種程度的基改污染，或是以歐盟標示標準作為共存目標。

引進基改作物不總是依照共存措施進行。西班牙認為不需要依照共存措施，因為市場並不要求必須區分基改與非基改飼料。

當共存措施的相關法律來源建立時，有許多地方可以改進，必須針對各個作物設計共存措施，在大多數的案例中，都將作物分類後再設計共存措施。

造成這種現象的原因是進行共存措施的研究時，並沒有針對其他作物深入研究。目前玉米是唯一獲得基改種植許可的作物，擁有大量的科學知識與實際的操作經驗。在獨立農場內或相鄰農場間，制訂基改與非基改玉米共存措施，因此變得相當的容易。

歐洲農民耕作的方式相當多變，例如田區大小，生產系統，輪作方式與栽培密度；歐洲的自然環境也是相當多變。這些變化對於隔離措施都帶來經濟效益的影響，必須針對各地區的狀況予以調整。

儘管基改作物的種植還在起步的階段，儘管共存措施受限於資料的不足，各會員國仍必須盡力發展共存措施。

各國或各區域的共存措施都必須遵守歐盟法律，在某地區禁止種植基改作物或限制基改作物的種植，這些行為都違背共存的目標。執委會將採取必要措施，確保各國與各區域的共存法律都合乎歐盟的規範。

主要會員國西班牙的經驗顯示，全國使用相同的共存措施，在不同的地區會有不同程度的基改污染。各會員國開放種植基改作物的程度不同，因此影響市場的規模。各國採取不同的共存措施，是否會衝擊在國際市場生存能力，目前無法評估。

發展有經濟競爭力的共存措施，對於會員國是個挑戰。在制訂田間措施時，想要更有競爭力就必須根據監控程序獲得的資料，技術性的調整規定。執委會如果想打造適合各地區的共存措施，則需要更多的田間操作經驗與科學研究成果。大多數的共存研究以國家為大小進行，獲得的資料太過瑣碎，對於地區性的認證幫助也不大。

6. 未來展望

以上述的結論為基礎，執委會希望各國盡早實行共存措施，已獲取更多的操作經驗。同時，執委會也希望各國能多進行交流，加速共存的發展。以目前有限的經

驗與各國實行共存措施的成果，很難滿足制訂共存法律的需求。在下決定之前，必須與關係者全面性的諮商。因此舉辦 2006 四月 4-6 維也納共存會議。

在這次的會議執委會希望能進行下列事項：

1. 執委會建議強化各會員國間資訊的交流利用，針對制訂共存措施的需求並展開新的研究計畫。COEX-NET 的成立提供各會員國一個很好的平台。
2. 執委會建議整合並分析最新的科學與經濟資料，以分析隔離措施對於作物與種子生產的價格影響。這些分析應該在要求基改與非基改分離的市場進行，食物與飼料的分析應該在不同的區域進行。
3. 執委會從 2006 開始，請各會員國與關係者進行討論，以找出最適合各國的共存措施，最好能針對各種作物進行討論。西班牙與其他會員國在商業基改作物種植的經驗，對於整個流程有很重要的幫助。各會員國對於影響各地共存措施的變因（田區大小，混作等）看法一致。
4. 執委會希望能獲得人民權益法應用在共存措施上的實例。這些資訊對於建立賠償方案的效益有很多的幫助
5. 執委會在 2008 年將對 Council and the European Parliament 針對上述提議進行成果報告，另外包過各國共存措施發展與應用的最新進度。

7. 附錄表格

(1) 共存措施現況表

	A	B	C	C	D	D	E	E	E	F	F	H	I	I	L	L	L	M	N	P	P	S	S	S	U	
	T	E	Y	Z	E	K	E	L	S	I	R	U	E	T	T	U	V	T	L	L	T	E	I	K	K	
共存法律																										
完成	X				X	X								X							X					
符合指令 98/34/ EC 的 草案	X			X								X				X										
完成草案		X					X		X	X					X		X		X	X		X			X	
與共存有關的立法，包括賠償制度或保險方案																										
完成	X				X	X																				
完成草案												X			X	X			X	X	X					
田間作物管理措施																										
完成						X															X					
完成草案				X					X			X			X	X	X		X	X		X				X

註：

AT	Austria	FI	Finland	PL	Poland
BE	Belgium	FR	France	PT	Portugal
BG	Bulgaria	HU	Hungary	RO	Romania
CY	Cyprus	IE	Ireland	SE	Sweden
CZ	Czech Republic	IT	Italy	SI	Slovenia
DE	Germany	LT	Lithuania	SK	Slovakia
DK	Denmark	LU	Luxembourg	TR	Turkey
EE	Estonia	LV	Latvia	UK	United Kingdom
EL	Greece	MT	Malta		
ES	Spain	NL	Netherlands		

(2) 各國田間措施表

措施	使用	未使用
基改作物公開登記	全部。登記制度是公開的，但是公開的資料量有所不同。	無。
訓練	DK (所有相關人士)，ES，FI (選擇性)，HU，LV，LT，NL，PT，SK。	Austrian Länder，CZ，LU，PL。
生產者執照	DK，HU，SK。	Austrian Länder，CZ，DE，LU，NL，PL，PT，ES。
申請生產 通報生產	AT：all Länder 除了 Tyrol，Upper Austria，HU，LV，SK。 AT：Tyrol，Upper Austria。	CZ，DK，DE，LU，LT，NL，PL，PT，ES。
生產者通知鄰居	AT：all Länder 除了 Salzburg，DK，EE，ES，FI，HU，NL，PL，PT。	CZ，DE，LU，AT：Salzburg。
保留種植記錄	CZ，DE，DK，ES，HU，IT，NL，PL，PT。	AT，LU。

(3) 隔離間距表

作物	國家	與基改作物的隔離間距			未對該作物提出間距的國家
		傳統	有機	採種田	
籽油菜	LU	3000m	3000m	3000m	CZ ,DK ,NL ,PT ,ES , HU , SE 。
	PL	500m	1000m	無資料	
玉米	CZ	70m (一保護行可 減少 2m)	200M (一保護行可減 少 2m ,最多減少 100m)	無資料	
	DK	200m	200m	200m	
	HU	400-800m	400-800m	400-800m	
	LU	800m	800m	800m	
	NL	25m	250m	250m	
	PL	200m	300m	無資料	
	PT	200m 或 24 列 保護行	300m 或 24 列保 護行	無資料	
	ES	50m	50m	300m	
	SE	單轉殖基 因：甜玉米或 籽實玉米 25m , 青割玉 米 15m 其 他：甜玉米或 籽實玉米 50m , 青割玉 米 30m	無資料	無資料	
甜菜	DK	50m	50m	2000m	CZ ,ES ,HU ,PT ,SE 。
	LU	2000m	2000m	2000m	
	NL	1.5m	3m	無資料	
	PL	100m	100m	2000m	
馬鈴薯	DK	20m	20m	20m	CZ ,ES ,HU ,LU ,PT 。
	NL	3m	10m	10n	
	PL	50m	50m	無資料	
	SE	2m	2m	無資料	

(4) 經濟損失賠償方式表

賠償方式	使用國家	未使用
基改作物污染造成經濟損失時的責任區分： 各基改作物種植者 相鄰基改作物種植者一起負責	AT, BE, CZ, DK, HU, IT, LU, NL, PL。 DE, PL (視環境狀況而定)。	
基改作物種植者必須負重大責任	AT, DE, PL。	DK, ES, NL, PT。
基改作物種植者負責舉證	AT, DE (懷疑基改作物種植者可能是造成損失的原因時, 種植者就必須舉證)。	DK, ES, NL, PT。
保險方案	AT: Brugenland--必須有適合的保險公司存在。 AT: Salzburg--需要有執照才能加入保險。 LU--義務性。	AT Länder 除了 Brugenland 與 Salzburg, DE, DK, IT, NL, PT, ES。
賠償制度	AT: Brugenland--以實體物替換。 DK: 如果證明基改作物種植者無過失, 且混雜超過基改作物標示標準, 才予以賠償。向基改作物作物徵收稅金做為資金來源。 HU--向基改作物作物徵收稅金做為資金來源。 NL—由關係者募集。 PT—由關係者募集。	AT Länder 除了 Brugenland, CZ, DE, IT, LU, ES, SK。