

試析歐盟基改食品與飼料上市修正草案—以授權上市程序 之修正及其影響為中心

林潔如

繼歐盟允許各會員國可自行決定是否種植基因改造作物 (genetically modified organization, 簡稱基改作物) 之立法於今 (2015) 年三月生效後, 歐盟執委會 (European Commission) 於 4 月 22 日公開關於進口基改食品及動物飼料法規之修法草案¹ (以下簡稱修法草案)。此草案乃是針對現行歐盟第 1829/2003 號規則 (Regulation (EC) No 1829/2003 Of The European Parliament And of The Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed) 關於基因改造食品與飼料市場流通² (placing on the market) 部分增訂新法, 允許各會員國得自行決定是否禁止已經歐盟執委會授權上市之食品或飼料於其境內之使用。修法草案公開後, 看似賦予各會員國自行決定之空間, 實則可能增加基改作物於歐洲境內使用之限制, 而引來諸多撻伐, 尤其美國貿易官員更質疑修法草案對於歐美間跨太平洋貿易與夥伴協定 (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) 之談判並無建設性, 並批判歐盟此舉將提高日後違反 WTO 相關協定之可能³。然而, 歐盟執委會提出修法草案之同時卻又做出加速授權的市場開放行動, 且修法草案對於各會員國得採行禁令之理由亦有所限制, 新法推行後是否構成提高基改作物進口至歐盟境內的障礙, 值得探討。

本文首先說明基改食品與飼料進入市場流通時應遵守之相關歐盟法規與程序規定; 第貳部分說明現行基改食品與飼料上市授權程序於執行過程中所存在之問題, 並指出此次修法之理由; 第參部分進一步介紹此次修法草案新增條文的內容; 第肆部分則評析此修法草案在生效後對於產業、貿易或法律層面可能造成之影響與後果, 並做結論。

¹ *Commission Proposal for regulation of the European Parliament and of the Council Concerning the possibility for the Member States to restrict or prohibit the use of genetically modified food and feed on their territory*, COM (2015) 177 final.

² 依據歐盟第 1829/2003 號規則第 2.14 條之定義, 「市場流通」係指公開銷售 (offering for sale), 無論是否係以收受對價之任何其他形式之移轉 (transfer) 為目的而持有的食品或飼料, 以及包含銷售 (sale)、散佈 (distribution) 及其他形式之移轉 (other form of transfer) 本身的行為; Regulation (EC) No 1829/2003, of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed, 2003 O.J. (L 268) 1, available at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R1829&from=EN>.

³ *Froman Blasts New EU GMO Proposal As Running Counter To TTIP Efforts*, INSIDE U.S. TRADE, Apr. 22, 2015.

壹、基改食品與飼料進入市場流通時應遵守之相關歐盟法規與程序規定

基改作物進入歐盟市場流通，將涉及 2001/18/EC 號指令 (Directive 2001/18/EC of The European Parliament and of The Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC) 對於基改作物蓄意釋出 (deliberate release) 以及市場流通應遵守的一般性原則之規定。為了強化基改食品與飼料上市及標示管理，歐盟特別針對此類產品，制定歐盟第 1829/2003 號規則，在歐盟單一窗口制⁴ (a single one-step authorization) 的授權程序下，強制由歐洲食品安全局 (European Food Safety Authority, EFSA) 負責單一科學性的風險評估⁵，處理歐盟境內與基改食品上市及標示相關之安全評估與相關管理事宜，藉此整合會員國有關基改食品與飼料之上市、上市後之監控與標示規定⁶。今年三月乃歐盟針對前者指令⁷新增第 26(b)條指令，此次修法則是針對後者規則新增第 34(a)條規則，分別允許各會員國可自行決定是否於其境內限制種植基改作物以及限制基改食品與飼料之使用。

除了由 EFSA 負責單一科學性的風險評估之外；歐盟執委會與歐盟全體會員國代表對基改食品與飼料之市場流通許可之核發或否准，掌有最終的決定權⁸。按現行程序規則，有意讓基改食品或飼料於歐盟市場內流通之業者，須先向擬進入市場流通之會員國內權責機構進行申請⁹，該機構應於收到申請後 14 天內通知 EFSA 進行風險評估。EFSA 原則上應於六個月完成風險評估報告，並就該基改產品關於標示、使用與銷售條件之相關建議等一併提交予歐盟執委會¹⁰。歐盟執委會於接獲 EFSA 建議後之三個月，應向所有歐盟成員國出具提案，會員們須以條件多數決¹¹ (qualified majority) 做出接受或拒絕授權之決議¹²。惟有按此程序

⁴ 申請者將所有涉及基改作物的使用方式，包括耕種、加工、食品或飼料等用途，合併為單一申報案，在一對一的原則下，統一由 EFSA 負責安全評估；王俊豪，歐盟基因改造產品管理的法制架構，行政院農委會全球資訊網，2008 年 9 月，網址：

<http://www.rest.org.tw/upload/2014072222095932.pdf> (最後瀏覽日：2015 年 5 月 24 日)。

⁵ 王俊豪，前揭註 4，頁 6。

⁶ GMO 管理體系及架構，農業生技產業資訊網，網址：

http://agbio.coa.gov.tw/policy_detail.aspx?dno=32713&ito=20&lawtyp=&flg=1 (最後瀏覽日：2015 年 5 月 24 日)。

⁷ 關於基改作物種植禁令修正草案可參見：黃馨葳、陳俐伶，試析歐盟基因改造作物種植禁令草案與 WTO 規範之合致性，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，166 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no166/5.pdf>。(最後瀏覽日：2015 年 5 月 24 日)。

⁸ 王俊豪，前揭註 5。

⁹ Regulation (EC) No 1829/2003, art. 5.

¹⁰ Regulation (EC) No 1829/2003, art. 6.

¹¹ 2014 年里斯本條約修法後，根據歐盟條約 (The Treaty of the European Union) 第 16(4)、(5) 條，條件多數決乃是於二十八的歐盟會員國中，至少 55% (即 16 個會員國) 的會員國代表以及代表 65% 以上的歐盟人民通過。

表決通過，歐盟執委會始得核發許可證明，並給予最長許可期限為 10 年之核准¹³。

貳、上市授權程序於執行過程中存在之問題

現行授權程序在執行上所引發之諸多問題以及基改產品於歐盟境內供不應求之經濟因素，使得歐盟執委會欲藉由此次修法，解決會員國意見不一的問題。

程序面的問題

目前歐盟會員國可透過兩階段參與授權程序。首先係由歐盟執委會於歐盟食物鏈及動物健康常務委員會 (Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed) 提出授權提案¹⁴，由 28 個歐盟會員國進行決議，倘決議未達條件多數決門檻，則需進一步送交上訴委員會 (Appeal Committee) 再行表決¹⁵。然而，自 1829/2003 號規則生效以來，礙於會員國意見對於申請案意見分歧以及少數會員棄權之故，皆未能對申請案核准與否達成條件多數決之共識，而最終流於無意見 (no opinion) 的結論¹⁶。因此，幾乎每個申請案皆須待歐盟執委會行使裁量權進行最終的採認¹⁷ (adoption)。

會員往往係基於非關健康或環境安全之考量而反對授權。現行立法之下允許歐盟執委會除可依據 EFSA 所出具的風險評估為理由外，亦可基於公共利益目的等「其他適當理由」(other legitimate factors) 否決授權案¹⁸。惟歐盟執委會未曾基於其他因素考量而否決 EFSA 認為無安全風險之虞的基改產品授權¹⁹。由此可知，無法通過條件多數決之情形使得表決程序落入歐盟執委會行最終表決之程序例外淪為常態，且執委會之最終決定亦無法忠實地反應會員國的意見²⁰。

現行 1829/2003 號規則第 34 條賦予會員國得緊急情況而採取退出(opt-out) 機制。意即基改產品獲得執委會上市核可後，倘會員可出具新科學證據證明系爭基改食品或飼料明顯對人類健康、動物健康或環境可能構成嚴重風險；或 EFSA

¹² Regulation (EC) No 1829/2003, art. 7.

¹³ 王俊豪，前揭註 5。

¹⁴ 原則上執委會向會員提出的授權提案應與 EFSA 提出者相同，若有不同，執委會需加註解釋。

¹⁵ European Commission, *GMO authorizations for food and feeds*, available at http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/new/authorisation/food_feed/index_en.htm.

¹⁶ *Communication from commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Reviewing the decision-making on genetically modified organism (GMOs)*, COM (2015) 176 final.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Supra* note 16, at 6.

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

認為有必要緊急暫止或修改授權之情況下，會員即可援引此「緊急措施條款」²¹。惟此門檻過高，使用情形並不普遍²²。

經濟上之需求

歐盟境內的基改食品市場雖不大，但對於黃豆製成的豆粕 (soymeal) 卻有極高的需求。根據資料顯示，歐盟每年需要三千六百萬噸豆粕作為飼養家禽之用。然而，歐盟境內目前尚不允許種植基改大豆之情形下，歐盟境內每年僅有一百四十萬噸的黃豆製品產出。因此，歐盟境內家禽產業相當仰賴他國植物性蛋白之進口。以 2013 年為例，共計三千二百萬噸黃豆與豆粕進口始可滿足歐盟境內超過六成對蛋白質的需求²³。巴西、阿根廷、美國與巴拉圭為歐盟目前主要進口黃豆與豆粕的國家，且此四國種植基改黃豆製品相當盛行，原因在於採用基改豆粕之可近性 (availability)、價格與競爭力²⁴。

然而，歐盟境內基改飼料的廣泛使用尚不能影響授權過程中會員的投票模式。今趨於穩定的情況顯示，實際上同意數往往超過反對數，但因為無法通過條件多數決的門檻，常務委員會與上訴委員會最終總是以無意見之決議做結，因此決議過程實際上無法反映個別會員國所持之立場²⁵。

參、修法草案內容

此次修法將對於 1829/2003 號規則新增第 34(a)條之規定，主要包括會員於採行限制食品或飼料使用措施時：應遵守之原則、措施草案提出時點、漸進式禁止義務以及不受此修法所拘束之產品，依序說明如下：

應遵守之原則

為保留歐盟對於人類健康與環境評估權限的完整性，雖允許會員國可採取限制或禁止基改食品及飼料使用之措施，但該措施仍須合於以下原則：第一，依據歐盟整體法規，提出合理且令人信服之理由，且該理由不得與根據此規範所執行

²¹ Regulation (EC) No 1829/2003, art. 34: “Where it is evident that products authorised by or in accordance with this Regulation are likely to constitute a serious risk to human health, animal health or the environment, or where, in the light of an opinion of the Authority issued under Article 10 or Article 22, the need to suspend or modify urgently an authorisation arises, measures shall be taken under the procedures provided for in Articles 53 and 54 of Regulation (EC) No 178/2002.”

²² *Supra* note 16, at 5.

²³ European Commission, *Fact Sheet: Questions and Answers on EU's policies on GMOs*, Apr. 22, 2015, available at http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4778_en.htm.

²⁴ *Supra* note 16 at 5.

²⁵ *Supra* note 16, at 5-6.

之風險評估相衝突。第二，需符合比例 (proportional) 且不歧視 (non-discriminatory)。即各會員國僅得基於非關人類健康、安全與環境之正當理由採行限制措施²⁶。

擬採行限制措施草案的提出時點

欲採行限制措施之會員應於歐盟執委會授權程序完成前至少三個月，向歐盟執委會提出關於擬採行限制措施的草案及理由。執委會應據此立即通知其他會員國，藉此保有執委會與其他會員國針對措施充分表示意見之機會，且該會員有義務不得於此期間內採行系爭措施²⁷。

漸進式禁止義務

為了避免特定業者原來合法流通之產品因限制措施施行後蒙受庫存貨品無法銷售而生之損失，新法規定欲採行使用禁令之會員，應提供一段合理期間，允許受系爭措施所影響之食品或飼料既有的庫存產品，得於措施生效以前消耗完畢²⁸。

不受此修法所拘束之產品

會員所採取之措施不得影響因偶然或技術性無法避免所添加基改原料的食品或飼料於實施措施會員國境內之使用²⁹。

肆、評析

修法草案對於自由貿易協定談判的影響

各界對於是否開放基改作物之進口所抱持之見解，取決其對於基改產品本身的接受程度。支持進口者主張基改作物將減緩農業對環境所造成的影響，且其對環境的適應性高又有利於產出之增加；反之，反對者強調基改作物對於人體健康、生物多樣性以及非基改作物之種植將會帶來不利影響，並且有可能挾其成本較低之優勢壟斷市場³⁰。以歐美為例，美國與歐洲居民對於基改作物之態度南轅北轍

²⁶ *Supra* note 1, at 12.

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.*

²⁹ *Supra* note 1, at 13.

³⁰ *EU Commission Proposes Amendments to GMO Approval Process, Bridge Weekly Trade News Digest, ICTSD, Vol. 19, No. 15, Apr. 30, 2015, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/eu-commission-proposes-amendments-to-gmo-approval-process> (last visited May 24, 2015).*

³¹，使得兩國對於基改作物關於核准進口、標示要求、與風險評估之規範架構亦有顯著差異。

歐洲對於基改作物之立場一向採取「預防原則」(precautionary principle)，對基改作物的風險評估採取「程序導向」模式，假定基改產品在製造技術上運用了基因轉殖工程，將對人類健康與環境帶來潛在風險，必須通過審慎地風險評估方得允許其流通與種植。歐洲立法因此伴隨嚴格的進口管制以及強制性之基改作物標示規定³²；反之，美國對基改作物採取「產品導向」模式，認為基改作物的最終用途與傳統產品之功能相似，僅是組成成份之不同，基因轉殖並未帶來新的風險，僅要求其達到與傳統產品相同的安全程度即可，毋需特別把關³³。美國認為限制進口並非防堵基改產品進口風險最適宜之手段，因此採取自願性標示之規定。在基改作物開放與否的態度有所對立下，基改作物進口開放或管制等議題在現行 TTIP 談判過程中尤其敏感。儘管在 TTIP 談判過程中，歐盟方面已表明 TTIP 之談判將不會影響歐盟對於包括 EFSA 的風險評估以及基改作物的風險管理程序在內之基改作物的基本立法³⁴。然而，考量美國對於基改作物食品與飼料龐大的利益考量，其對於歐盟開放基改作物進口仍極具野心。因此，美國貿易代表 Michael Froman 相當不滿此次修法，認為修法日後可能產生的貿易限制結果對於美歐 TTIP 下建立自由貿易市場之談判目標不具建設性³⁵。

造成歐盟單一市場分化之效果？

由於此次修法乃是授權各國得自行決定是否對基改食品與飼料採行使用禁令，歐洲綠黨—歐洲自由聯盟 (European Greens – European Free Alliance, Greens –EFA) 譴責新授權機制將再國家化 (renationalising) 對於基改產品授權之決策。將歐盟區切割為 28 個產品流通市場，同時損及歐盟本身國內單一市場

³¹ 根據 2012 年對於 GMO 產品接受度之市場調查結果顯示，美國僅有二成民眾不偏好 GMO；而據 2010 年調查顯示，約有六成歐洲公民認為 GMO 使其感到不安。按數據明顯差異可知，兩國對於 GM 產品之接受程度大不相同；*Spotlight on the GMO trade debate, Bridge Weekly Trade News Digest*, ICTSD, Vol. 9, No. 3, Apr. 13, 2015, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/biores/news/a-review-of-wto-rules-and-gmo-trade> (last visited May 24, 2015).

³² 李貴英，歐洲化對歐洲聯盟平衡生技風險與貿易利益之影響，*歐美研究*，41 卷 2 期，頁 555-556，2011 年。

³³ 李貴英，同上註。

³⁴ European Commission, *About TTIP- basic, benefits, concerns*, available at http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/questions-and-answers/index_en.htm

³⁵ USTR Concerned by EU GMO Proposal, USTR, Apr. 22, 2015, available at <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2015/april/ustr-expresses-concern-over-eu>.

之目標³⁶。儘管風險評估之權限仍屬 EFSA 單一掌控，惟各國已可依據其他理由禁止已通過授權的產品於其境內使用與流通³⁷，日後各會員國境內可能產生貿易障礙與各別的管制規範將難與歐盟所承擔的國際義務相互協調，更將影響全世界國家之出口與經濟狀況³⁸。惟本文認為，歐盟境內會員國繁多，為呼應不同國家文化與國情不同之情況，對於基改作物本應授權各國自行決定使用與否的權限，以使得對基改作物容忍度高的國家順利開放進口與市場流通；對於基改作物容忍度低者則限制使用。在因地制宜的制度下，申請基改食品與飼料市場流通之授權決議不至於因政治與各國不一致的考量而動輒於單一授權制度下卡關。

對歐盟境內與他國畜牧業之衝擊

有關基改作物各自開放後對歐盟境內畜牧產業之衝擊，可略將歐盟會員國區分為二，一是因此次修法而開放基改食品與飼料之國家，二則是因此而限制基改食品與飼料使用之國家。歐盟境內不同會員國對於基改作物之立場本已存在分歧，英國、西班牙、葡萄牙等國相當歡迎基改作物之進口³⁹，應屬前者；反之，法國、奧地利、德國等國家則相當反對，應屬後者。

然而，新修訂的授權機制為相關生物科技產業敲下一記警鐘，特別是對日後採行基改食品與飼料使用禁令之國家，將限制其境內禽畜養殖農民對飼料的選擇，干涉其所仰賴基改飼料之使用⁴⁰，對其國內的相關產業的經濟成長、生物產業之創新以及競爭力將有不利的影響。歐洲農業遊說團體 (COPA COGECA) 指出，新法將影響歐盟的農產食品供應鏈，因廉價的基改糧食無法進口，市場將無法供應廉價的肉畜，可能間接導致失業、農產投資降低等負面影響⁴¹。除此之外，由於基改飼料成本低，將可能使得開放進口的歐盟國家具有優勢，其他會員國亦不得不開放以維持其國內產業競爭力，往後可能造成歐洲境內畜牧產業惡性競爭之

³⁶ *Id.*

³⁷ 有論者認為考量是否允許基改產品於境內種植以及銷售，應單純以科學評估作為依據，並質疑此立法將漠視納稅人支付予 EFSA 所做出的科學評估結果，使得各會員國再次有機會決定是否禁止已經 EFSA 安全評估並經授權的 GM 產品，歐盟執委會此舉無疑是違反其自身對基本自由貿易的承諾，坐視農民對於 GM 飼料選擇以及消費者產品多樣化的選擇權利受到傷害；*EU proposal on GMO food criticised by Greenpeace, industry*, EURACTIV, Apr. 22, 2015, available at <http://www.euractiv.com/sections/agriculture-food/eu-proposal-gmos-critisised-greenpeace-industry-313994> (last visited May 24, 2015).

³⁸ USTR, *supra* note 35.

³⁹ 目前唯一被合法種植的 GM 玉米也僅在西班牙及葡萄牙境內。

⁴⁰ *Supra* note 37.

⁴¹ 與 TTIP 唱反調，歐盟訂基改食品對策，台灣醒報，2015年4月23日，網址：<https://anntw.com/articles/20150423-u4HZ> (最後瀏覽日：2015年5月24日)；EU food and feed chain partners reject EU Commission GM proposal which threatens Internal Market for Agri-food products, COPA COGECA, <http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=Archive> (last visited May 24, 2015).

情況。

此外，新法亦將對境外的食品與畜牧產業產生威脅。由於歐盟境內之畜牧業對進口飼料之依賴，甚至有九成屬於基改飼料，且自巴西、美國、阿根廷、巴拉圭出口之黃豆製品，歐洲就佔了九成之多。歐盟每年自美國、阿根廷、巴西與加拿大進口之基改產品價值將近三億歐元，基於此法施行後會員採行限制措施的不確定性，將影響前揭以基改食品與飼料出口至歐盟為大宗的國家。鑑此，此草案通過後，不僅影響歐洲特定國家的畜牧產業，亦對外影響歐盟以相關產業為主的貿易夥伴。

藉加速授權程序以提高基改作物進口之機會

倘日後新法生效，意味著以西班牙為首等期待基改作物進一步開放之歐盟會員國不必再受制於法國等基改產品進口的反對國⁴²。藉由提供各會員國日後可選擇性退出之誘因，歐盟執委會之授權決定將與政治脫鉤，基改食品或飼料只要通過 EFSA 的風險評估，歐盟執委會幾乎別無選擇必須通過授權之核可，讓產品不受限制地進入歐盟市場，基改作物進入歐盟市場將更無阻礙⁴³。

歐盟執委會公開回應此次修法的目標係讓個別會員之意見可與 EFSA 的科學建議具有相同份量。同時，賦予各國採行禁令之法律基礎，將有利於會員國因應國內個別考量而做出行動。藉簡化基改飼料與食品進口授權過程，提高其開放機會⁴⁴。此舉對於基改產品自始持開放立場的英國以及西班牙將會有所助益⁴⁵。

日前歐盟執委會曾宣稱，在對於現行基改作物授權之決策程序審查尚未完成以前，將不會對基改作物申請案進行決議，以致過去數個月授權程序停滯不前。惟修法草案公開後不久，歐盟執委會大舉放行 10 餘項基改產品進口，其中包括允許 10 項基改作物作為食品與飼料之用，2 項基改康乃馨切花進口以及 7 項產品完成基改作物進口許可之更新，使得原本僅有 58 項授權使用的基改食品與飼料名單得加以擴充。而歐盟執委會強調，在新法尚未被歐盟議會 (European Parliament) 及歐盟理事會 (Council of the European Union) 採認以前，授權程序

⁴² 然而，此可不必受制於反對國的結果亦招徠批評。綠色和平、地球之友及相關環保組織批評歐盟執委會僅是屈服於既得利益者，新法仍然維持不民主的程序機制，使得歐盟委員會將可不顧及會員國的反對，仍授權基改產品之進口；*Supra* note 37.

⁴³ *EU to simplify GMO import approval: sources*, PHYS.ORG, Apr. 8, 2015, available at <http://phys.org/news/2015-04-eu-gmo-import-sources.html> (last visited May 24, 2015).

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ *Gently modified*, THE ECONOMIST, Jan. 17, 2015, available at <http://www.economist.com/news/europe/21639578-eu-lifts-its-ban-gm-crops-gently-modified?zid=314&ah=607477d0cfcfc0adb6dd0ff57bb8e5c9> (last visited May 24, 2015).

仍會在現行的法律架構下為之⁴⁶，可見形式上儘管沒有改變授權程序，卻因此次修法草案之公開，讓歐盟執委會不必顧忌會員國之反對意見，而可大刀闊斧地授權基改食品與飼料之上市，提高基改作物進口開放的程度。

修法草案與 WTO 相關協定之合致性

就法律的角度而言，容許會員國享有選擇性退出之機制僅是歐盟國內自行增修的法律。在欠缺國際法之基礎的情況下，當管制規範被他國質疑，倘歐盟會員國無正當的立場或理由，將可能導致他國質疑歐盟此次修法將導致非必要的貿易障礙，進而以違反 WTO 相關協定對其提起控訴。

然而，按草案所顯示之新法明文規定，會員須提出非關人類動物健康與環境考量的理由，始得依法採行使用禁令。此規範對會員國而言，實質上得提出使用禁令之理由將相當受限於歐盟法規，亦排除歐盟會員違反 WTO 下 SPS 協定之可能。

日後會員所採取之使用禁令是否可能違反 WTO 下除了 SPS 協定之外協定呢？假使會員國尋求「非基於人類、動物健康與環境」而為了對於國內生產一般飼料農民的保護、宗教、道德等理由採行基改食品或飼料的限制措施，雖符合歐盟法規之規定，但該禁用措施卻可能超過必要的貿易限制程度。然而，對於基改產品的接受度因人而益，且在 WTO 尚未就「基改食品」與「非基改食品」及「基改飼料」與「非基改飼料」認定是否為同類產品以前，違反 WTO 相關協定的可能性應不高。

結論

歐盟多年以來皆因諸多環境團體與國內公民之極力反對，對於基改產品之開放一直都採取保守的策略。甚至在美國施壓下，仍表明將不會因為 TTIP 之談判進展而修正歐盟境內關於基改產品的管制規範⁴⁷。然而，基改議題爭議性高，歐盟境內所有會員國亦難以取得一致性的共識，單一的授權程序則無法滿足與反應個別會員國的意見，使得歐盟執委會之決策便須在單一授權程序與顧及各會員國考量之間拿捏，而使得決議程序之進行更滯礙難前。

此次修法草案乃是歐盟執委在對於基改作物授權程序進行審查後所提出，一方面賦予各會員採行禁用基改食品或飼料之權利，同時亦可加重各會員對於授權案所表示之意見的地位，以換取授權案得在歐盟食物鏈及動物健康常務委員會階

⁴⁶ European Commission, *Commission authorizes 17 GMOs for food/feed uses and 2 GM carnations*, Apr. 24, 2015, available at http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4843_en.htm?locale=en (last visited May 24, 2015).

⁴⁷ *Supra* note 34.

段即可達成條件多數決的決議，而毋庸提交至上訴委員會或落入由歐盟執委會採行最終決議，而延宕授權程序之進行。如此一來，可達到加速授權案通過的實質效果，並達成漸進式開放的目標。

