



上海出版资金项目
Shanghai Publishing Funds

“十三五”国家重点出版物出版规划项目
食品安全社会共治研究丛书

丛书主编 © 于杨曜

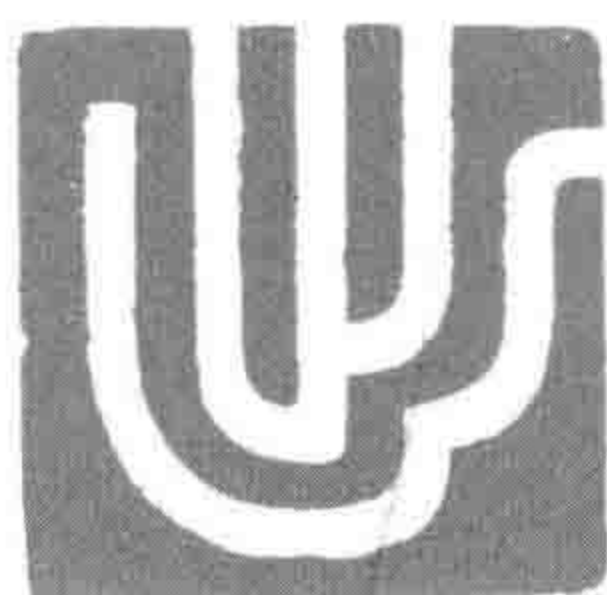
欧盟食品法手册

EU Food Law Handbook

[荷]Bernd van der Meulen © 主编 孙娟娟 © 译



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS



上海出版资金项目
Shanghai Publishing Funds

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

食品安全社会共治研究丛书

丛书主编 于杨曜

欧盟食品法手册

EU Food Law Handbook

[荷] Bernd van der Meulen 主编 孙娟娟 译



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

· 上海 ·

上海高校服务国家重大战略出版工程资助项目

图书在版编目(CIP)数据

欧盟食品法手册 / (荷) 范德穆伦(Bernd van der Meulen)
主编; 孙娟娟译. —上海: 华东理工大学出版社, 2017.12
(食品安全社会共治研究丛书)
书名原文: EU Food Law Handbook
ISBN 978-7-5628-5330-5

I. ①欧… II. ①范… ②孙… III. ①欧洲联盟—食
品卫生法—手册 IV. ①D950.216-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 324699 号

EU Food Law Handbook / Bernd van der Meulen
原著 ISBN: 978-90-8686-246-7
Translation rights arranged with the permission of Wageningen
Academic Publishers.

著作权合同登记号: 图字 09-2017-624 号

.....
项目统筹 / 马夫娇 李芳冰
责任编辑 / 李佳慧 马夫娇
装帧设计 / 吴佳斐
出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司
地址: 上海市梅陇路 130 号, 200237
电话: 021-64250306
网址: www.ecustpress.cn
邮箱: zongbianban@ecustpress.cn

印 刷 / 上海中华商务联合印刷有限公司
开 本 / 710 mm×1000 mm 1/16
印 张 / 35.25
字 数 / 518 千字
版 次 / 2017 年 12 月第 1 版
印 次 / 2017 年 12 月第 1 次
定 价 / 198.00 元

.....
版权所有 侵权必究

译 序

preface

作为一个研习欧盟食品法多年的学者，欧盟的案例意义是多方面的，包括立法理念的转变，立法内容的扩充，立法工具的多元等。而对于这一案例的学习，翻译一直是非常重要的工具。至此，笔者已出版两本有关欧盟食品法律的译作。其中，第一本是由法律出版社于2014年出版的，由法国 Francois Collart Dutilleul 教授率队编写的《欧盟食品法律汇编》；第二本是由知识产权出版社于2016年出版的，由意大利 Ferdinando Albisinni 教授率队编写的《欧盟食品法》。这次将由华东理工大学出版社出版第三本——由荷兰 Bernd van der Meulen 教授率队编写的本译著《欧盟食品法手册》。

比较而言，第三本《欧盟食品法手册》可以被称为“欧盟食品法大全”，这是因为其在内容写作方面比较体系化，即从一般性的法学研究和法律简要，聚焦到欧盟的法律体系和机构安排，再具体到欧盟食品基本法和一些重要的食品监管议题。因此，其可以作为非法学专业的食品从业人员的理想教学用书。在此基础上，一方面，《欧盟食品法》可以作为课外阅读，以便从更多的议题全面了解欧盟食品法的演变和内容。例如，有关传统食品、有机食品、葡萄酒等食品热点话题。另一方面，《欧盟食品法律汇编》可以作为工具用书，以便了解具体某一食品抑或诸如卫生和官方控制等法律规范的具体内容。这三本书作为以欧盟食品法为主题的系列译作在内容上具有兼容性和互补性。

就此次翻译的《欧盟食品法手册》而言，结合旧识和新知，可以从比较的视角总结以下四个食品法发展的共识点，为后续的研究和实务提供智力支持。

第一，食品监管，一个利益也不能少。当食品监管涉及诸多利益时，欧盟的经验在于安全优先并兼顾消费者的其他利益、传统食品的多样性和内部市场的自由流通。而且，为不同利益相关者构建参与平台和沟通机制也是风险交流这一制度所追求的理念。不可否认，存在于监管资源有限性和食品问题无穷尽之间的矛盾，使得食品监管不得不在问题导向下优先配置资源，以应对某一突出的问题，如当下中国备受公众关注的食品安全问题以及保证公众健康的优先性。然而，快速推进的经济发展和日益提升的消费水平，也带来了消费诉求的多元化。这意味着安全监管从严的同时，也需要给予食品行业发展的空间，让传统食品、新资源食品、优质农产品、特殊食品等在大众市场以及利基市场中满足消费的多元选择。在此，至关重要的一点是一并保护消费者健康以外的其他利益，正因为如此，食品信息的立法也在于尊重消费者对于食品的不同认知，并为他们的知情选择提供信息工具。

第二，食品识别，经济求同文化存异。“人如其食”的这一表述，形象地说明了饮食与一个人乃至一个国家的身份关联性。但在比较优势等理论的支持下，国际食品贸易的往来突破了食品消费的地域性，且在丰富一国食品选择的同时，也成为解决粮食安全的重要途径。在此背景下，一度用于保障食品纯净性和特色性的产品标准（又名菜单立法）被视为贸易的壁垒。为此，欧盟通过互相认可这样的判决原则来确保食品的自由流通。换言之，一个在外国合法销售的产品，即便其生产方式与本国的技术规则不同，本国也不得禁止其在国内的销售。至于产品的差异性，可以通过标识信息的方式告知消费者，由其进行知情选择。然而，在推广地域特色的传统食品方面，欧盟依旧采用了质量标志这样单行的立法手段，如受保护地理标志，并沿袭了一些针对产品的成分立法，如巧克力制品。至于针对域外传统食品的规制，改革后的新食品监管也放松了规制。由此观之，标准的一体化在于促进食品的自由流通，但饮食文化的多样性也意味着差异化才是食品领域内的核心竞争力。很多时候，饮食并不仅仅是缠绕舌尖的味道，更多的是纠结人生的百味。这是一个不争的事实。

第三，重视立法术语，法网恢恢疏而不漏。从法律的角度研究食品监

管，诸如“食品”等关键概念的定义有助于明确法律的规范范围。对此，“食品”是指“供人类食用或者根据合理预期用以食用的任何加工、半加工或未加工的物质或产品”。就这一概念而言，关键的内容不是物质是否加工或半加工，而是该物质是否用于人类消费。然而，作为一个超国家组织，欧盟各成员国的政治体系、法律体系差异也给各类概念的共识形成带来了挑战。尽管多数票制之上的妥协化解了难以共识的僵局，但在一个欧盟议会代表公民、欧盟理事会代表成员国、欧盟委员会代表欧盟的铁三角架构中，食品议题的复杂性依旧彰显了“经济求同文化存异”的监管难点。

第四，面对时代挑战，与时俱进谨慎求索。即便欧盟的食品安全治理经验被视为全球的先进典范，但其成功也并非一蹴而就。对此，除了在疯牛病教训的自省中改革原有以经济发展为优先目标的监管体制，食品问题演变的渐进性也推进了欧盟监管的与时俱进。其中，最具欧盟特色的食品安全规制便是建立在风险分析原则上的覆盖从农场到餐桌的全程监管，且辅之以谨慎预防原则。当然，鉴于欧盟的“联盟性质”，法律的执行主要还在成员国层面，但与中国具有共识的一点是：食品生产经营者担负着确保食品安全的首要责任。在此，欧盟主要通过卫生法规中的 HACCP 要求，落实以过程为主的企业自治和与官方的合作规制。在挑战不断、改革不止的背景下，欧盟内的食品监管也在不断推陈出新，例如国际层面的标准对接和欧盟理念的推广，欧盟内部的私人标准及其食品私法的发展。而面对形势严峻且日益国际化的食品欺诈，包括网络食品兴起所带来的挑战，欧盟层面的联合打击和立法改进也在持续推进中。

综上，在食品监管实务中，总有一句共识性的感慨：食品太过复杂。正因为如此，监管也在被动迎难而上之际，显得日益睿智。然而，依旧需要指出的是，食品法和由此而来的食品监管并不是静态的法律文本，食品研究自身的跨学科性也意味着法学单一学科研究的独木难支。此外，对比目前的实践，既有的知识分科和学科壁垒也未能有效满足培养专业人才的需求，包括食品企业合规专员、食药部门执法专员等专员的稀缺。而这也成了保障食品安全的短板。或许，食品法治研究从法学领域到领域法学的

渐进性转变本身就表明了“学术方式的自省正在找寻解决学术供给无法有效解决社会综合问题”这一矛盾。在这个方面，将《欧盟食品法手册》作为教学用书，荷兰教授反复强调了宏观认识及分析框架对于梳理知识点的重要性，并借助欧盟主管部门、食品生产经营者和消费者的相关权利义务架构了自己有关欧盟食品法的研究路径，如由欧盟和成员国构建的多层监管体系，由物质、过程和信息三个方面所形成的生产经营者义务，以及针对消费者的食品信息披露。对此，一如该书作者当初所预期的：无论是否具有法学背景，这本书对于实践者和学术人都是可资借鉴的。

最后，作为补充，需要说明的是，限于译作的数字限制，书中部分的内容、表格、法律文本做了一些简化和省略。这些都得到了作者的授权，在此也感谢作者的信任和长久以来在专业学习方面给予的支持。

孙娟娟

中国 北京

序

preface

20 世纪 90 年代末，发生在诸多成员国内的严重食品问题对欧盟当时的政治环境产生了深远的影响。其中，最具影响力的便是疯牛病和二噁英事件。由此而来的便是公众对食品和政治家的信心丧失和政府倒台。爆发在英国的疯牛病，最早在 1986 年就有了报告，随后在整个国家蔓延，高峰时刻每周有多达 1 000 件病例，并进一步扩散到了德国、西班牙、法国等欧盟国家以及瑞士。最终，在否认疯牛病会传染给人类的几年后，英国主管部门于 1996 年承认了疯牛病和克雅氏病之间的关联。后者是相当于人患的疯牛病，其导致了广泛的公众预警。这一后果便是消费者信心的减损以及牛肉销售量的骤减。

当时，欧盟的食品法主要是为了便利食用农产品和食品产品在内部市场的自由流通，以及执行共同农业政策。其焦点在于生产者而不是消费者。

显然，这样针对食品安全的欧盟框架是不充分的。随着 1992 年《马斯特里赫特条约》以及 1997 年《阿姆斯特丹条约》的制定，欧盟的权能进一步扩张到了健康领域。在以整合的方式应对食品供应链中的食品安全方面，这一立法变化为其提供了法律基础。

对于上述内容，第一步便是在 1999 年成立一个新的总司，其责任是保障健康和消费者保护，即后来的 DG SANCO（现在已经更名为 DG SANTE）。在六个月内，欧盟的食品法便通过 2000 年 1 月 1 日发布的食品安全白皮书开始了立法进程。

白皮书规定了政策目标，且由部长理事会和欧盟议会负责跟进。其强调了食品安全政策应当基于全面的整合方式，要求食品和饲料生产者，农

民和食品生产者承担保障食品安全的首要责任。由于疯牛病和二噁英危机的缘由是动物饲料的污染，因此，作为回应，一个从农场到餐桌的方法受到了推崇，以便覆盖食品供应链中的所有环节，包括饲料的生产。白皮书指出一个成功的食品政策要求实现对饲料、食品和它们成分的可追溯。结合食品的快速预警系统，这可以确保及时地从市场上召回对消费者而言具有健康风险的饲料和食品。

风险分析成为了食品政策的基石。“欧盟应当将其食品政策建立于风险分析的三个要素，包括风险评估（科学意见和信息分析），风险管理（规制和控制），以及风险交流”。独立的科学意见会由一个欧盟的食品机构负责，后者由立法加以确立。

白皮书明确了由理事会和欧盟议会制定的 84 项立法。其中，最为重要的便是第 178/2002 号的《通用食品法》，其使得白皮书中的基本原则具有了效力。《通用食品法》确立了欧盟食品安全局，并明确其提供的科学意见是欧共体在这个领域内立法的科学依据。在意识到时不时存在的有关科学认知的不确定性，该法律也规定了争端解决机制，以便促进一致性，以及在无法达成一致性时，就不同意见的精确理由给出说明并予以发布。这一程序应当以透明的方式加以进行，因为消费者的信心是无法命其产生的，只能赢取。《通用食品法》还明确了谨慎预防原则在适宜时对于风险管理者的价值。

健康和消费者保护总司的官员承担着起草这些立法的艰巨任务，许多法律都是在 2004 年 11 月底制定的，当时由普罗迪担任欧盟委员会主席。在 1999 年到 2004 年期间，几乎没有例外的是斯特拉斯堡每个月召开的议会会议都会通过一部立法，使其成为法律。

随后，欧盟委员会在欧盟食品安全局的建议助力下，都很好地执行了这些新的法律，包括成员国层面的执行。至此，欧洲消费者对于食品的信心得以恢复。目前广泛认可的是，一旦发生食品安全问题，针对消费者保护的一系列规则和程序都能有效应对。

随着安全维度的日渐夯实，注意力转移到了食品质量相关的科学问题以及食品营养价值的最大化议题。相应的，目前的认知是需要针对企业提

出以下要求，即提供正确的信息以便公众不会被误导。营养和健康声明法令和食品信息法令在实现这一目标中做出了重要的贡献。

在过去十五年内制定的法律中，最具争议的是有关转基因食品和营养及健康声明的法令。一个令人称奇的现象是，那些质疑欧盟食品安全局有关转基因食品的科学评估的人，恰恰也是力挺有关健康声明科学评估的人士，反之亦然。这支持了被广为接受的观点，即欧盟食品安全局在决策方面还是明智的，其科学家在提炼意见时还是能够忠于科学方法。

当今，欧盟是世界上最大的食品进口商和出口商。由于食品是全球贸易产品中被高度规制的产品，需要谨慎确保欧盟食品安全法令的执行都是可信的，且官方在执行他们决策权力时也是诚信的。对此，决策不应当受到商业机会主义和贸易保护主义的影响。毫无疑问，意见不同的情况也会时有发生，但需要努力借助国际特地为此设立的平台来解决差异，如食品法典委员会，借鉴国际上普遍认可的规则，如《实施动植物卫生检疫措施的协议》中的一些规定。

2008 年第一次出版的《欧盟食品法手册》有助于了解欧盟的共同体法律。由于过去的六年里也制定了许多新的法律，这一新的版本也是期待已久，且并不仅仅是法律实务者的期待。充分了解法律可以保护消费者利益，为食品企业提供稳定的平台，并促进法律执行的透明化，进而有利于国际贸易和经济繁荣。这一第二版的作者们也希望可以实现这样的目标。

David Byrne

欧盟健康和消费者保护委员会（1999—2004 年）

前言

foreword

新的，持续且值得庆贺的

这本书的出版适逢《欧盟食品安全法：概要》出版的第十年。后者是第一次呈现我们有关欧盟食品法的方法。在 2008 年，这本书更新为《欧盟食品法手册》。相似的名称见证了目前这一书对于 2008 年一书的承袭。然而，就其更新而言，几乎完全是一本新书了。先前的两本书主要是两位作者的贡献，包括 Menno van der Velde 和我自己。目前这本书则有更多的作者参与。写作团队内的作者来自整个欧盟。他们的参与主要是更新、重写和替换既有的章节，抑或贡献新的章节。因此，每一个章节都独立出版，且附有作者信息。对于既有的章节，第一个作者是新参与的，而最后的作者则是原本的写作人。作者的顺序不代表任何排序。参与写作的人员包括法学家，科学家和实务人员，他们分别来自爱尔兰、丹麦、葡萄牙、意大利、德国、比利时、荷兰、瑞士、马其顿和南非。他们的参与，让我感到荣幸，并为此致谢。

自 2004 年出版第一本书以来，瓦格宁根学术出版社的欧洲机构食品丛书已经进一步发展，至此包括了研究书籍、欧洲食品法协会的会议纪要和博士论文。涉及诸多食品法领域的议题，包括食物权，粮食安全，食品法和农业，食品法对于竞争的影响，风险分析，食品治理和食品私法。

目标

本书的目标有四个方面：

(1) 为那些对食品领域及其规制框架感兴趣的律师以及非律师读者，

提供一个食品法的全貌；

(2) 介绍食品法的功能及其在欧盟法中的适宜地位；

(3) 剖析欧盟食品法体系；

(4) 为既有领域内的进一步研究提供框架。

范围

本书关注的是欧盟法律中的食品和食品安全。各个不同的科学研究都被食品安全这个议题所吸引。在 20 世纪 90 年代中期，食品安全恐慌使得食品安全成为欧洲政策的首要议题。且从此以后，一直如此。一方面是因为食品安全问题持续存在，另一方面则是因为如下事实，即形成了危机的氛围，且其持续性要求完成政策目标。打个比喻，食品安全并不是一个稳定的世界。在一个充满敌手的环境内，其不断地受到微生物、化学物、人类忽略、犯罪意图和其他对手的攻击。

这一情况使得有关食品安全的科学技术得以流行，例如食品微生物学和食品毒理学。这些协助处理食品安全问题的人员也在可适用规则的框架下，如此行径。为了控制这一情形，这些规则不断调整、扩张。我们将这些有关食品的规则集合视为“食品法”。本书的目的就在于呈现这一框架。我们可以在不同的层面接触这些规则，包括全球层面，区域层面和国家层面，本书则是聚焦于欧盟。

我们是从以下假设来关注议题的，即食品法尚不是一个独立的世界。对于针对食品的规则抑或其他规则而言，两者之间总是存在交叉的。正因为如此，我们在这样的背景下呈现食品法。而所谓的背景包括了国家、国际、欧盟和企业层面的法律，以及历史和科学。

呈现和参考

本书最后的参考清单提供了所有发布在官方公报上的欧盟管理法来源和欧盟法院报告的欧盟案例法（译作略）。正式参照欧盟法律可以采用这一方法。随着所有欧盟的官方文件都会在网上数据库内披露，这一参照也会过时。为了帮助读者在数字化的法律环境下找到这些资料，本书的附

录解释了如何在官方的数据库内查找资料的方法（译作略）。

我们也采用了一些技术，以便可以获取食品法。法律原文是直接引用的。来源于法律的应用通过法律原文的方式展现。表格则是以格式化的方式呈现一些议题。表格的内容、索引以及缩略语的清单都是从不同的方面给读者提供条目。

语言

欧盟有 24 种官方语言。其中一种是英式英语。对此，我们尽可能地使用英式的拼写和语法。对于存在的一些错误，我们也倍感歉意。除此之外，引用和国际组织的名称中也会有一些其他的英语形式。

一如我们所知的，欧盟是在持续的发展中形成的。每一个发展阶段都可以借助不同的语言来标记。在不同的时段，其标示也有不同，如欧洲经济共同体，欧洲共同体（European Communities），欧洲共同体（European Community），欧盟，欧洲法院和欧盟法院。此外，也会用到不同的概念，如共同市场，单一市场和内部市场。尽管有些看起来是时代错误，但在本书中，我们会使用当下的词汇，而在涉及过去的情形时，会使用不同的名称。仅仅在引用或者讨论的议题发生变化时，会涉及旧时使用过的表述。

致谢

本书献给 Menno van der Velde。由于他的健康问题和退休，Menno 的贡献在于发掘食品法。从一开始，Menno 就参与本书的构思，推进食品法作为独立学科的发展。对于 Menno 所有的贡献，在此，深表感谢。

Bernd van der Meulen

瓦格宁根大学法律和治理教授（www.law.wur.nl），欧洲食品法研究所主任（www.food-law.nl）。

欢迎评论，可发送至：Bernd.vanderMeulen@wur.nl。

目 录

contents

第 1 章 引言 / 001

- 1.1 食品部门和食品法律 / 001
- 1.2 多层级的食品法 / 001
- 1.3 本书 / 002
- 1.4 概要 / 003

第一部分 前 提 条 件

第 2 章 法律简介 / 007

- 2.1 法律科学的简介 / 007
- 2.2 法律渊源 / 009
- 2.3 法律分析 / 011
- 2.4 法律部门 / 014
- 2.5 宪法 / 014
- 2.6 行政法 / 016
- 2.7 刑法 / 022
- 2.8 私法 / 023
- 2.9 实体法和程序法 / 029
- 2.10 国际私法 / 031
- 2.11 国际公法 / 033
- 2.12 欧盟法 / 034
- 2.13 食品法 / 034

第3章 国际食品法 / 036

- 3.1 引言 / 036
- 3.2 国际公法简介 / 036
- 3.3 国际食品法 / 044
- 3.4 国际食品法的人权维度 / 045
- 3.5 国际食品法的贸易维度 / 048
- 3.6 食品法典 / 056
- 3.7 商业和国际贸易争端 / 062
- 3.8 结论 / 063

第4章 欧盟的基础认知 / 065

- 4.1 引言 / 065
- 4.2 欧盟的基本架构和相关法律 / 066
- 4.3 里斯本条约的改革 / 068
- 4.4 欧盟的权力 / 071
- 4.5 欧盟政策工具 / 075

第5章 欧盟的机构 / 087

- 5.1 欧洲理事会 (European Council) / 087
- 5.2 欧盟理事会 (Council of the European Union) / 088
- 5.3 欧盟委员会 / 091
- 5.4 欧盟议会 / 093
- 5.5 欧盟理事会和欧盟委员会：向欧盟委员会委托权限和控制欧盟委员会 / 094
- 5.6 欧盟法院 / 101
- 5.7 欧洲审计法院 / 104
- 5.8 欧洲中央银行 / 104
- 5.9 欧盟食品安全局 / 105
- 5.10 食品供应链和动物健康的常务委员会 / 113
- 5.11 食品供应链和动植物健康的咨询小组 / 114

5.12	利益相关者的参与 / 115
第 6 章	欧盟实体法中有关食品法的规定 / 117
6.1	引言 / 117
6.2	关税同盟 / 117
6.3	禁止所有海关征税和等同效果的措施 / 118
6.4	禁止数量限制 / 119
6.5	贸易战争 / 121
6.6	共同市场 / 123
6.7	贸易技术壁垒 / 124
6.8	从共同市场到内部市场 / 125
6.9	强化欧盟实体法 / 127
第 7 章	食品法：发展、危机和转型 / 129
7.1	欧盟食品法的历史 / 129
7.2	在欧洲创建食品的内部市场 / 130
7.3	通过案例法的推进 / 132
7.4	瓦解 / 137
7.5	白皮书：食品法的新愿景 / 142
7.6	插曲：文件 / 145
7.7	后续 / 147
7.8	未来 / 148

第二部分 食品法的系统性分析

第 8 章	食品法的系统性分析 / 153
8.1	引言 / 153
8.2	作为分析框架的食品法架构 / 154
8.3	欧盟食品法的利益相关者 / 156
8.4	原则和概念 / 157
8.5	企业的义务 / 157

8.6 公共机构的权力/158

8.7 选择/158

第9章 《通用食品法》：食品法的基本要求/160

9.1 通用食品法/160

9.2 目标和范围/161

9.3 定义/161

9.4 一般原则/169

9.5 聚焦的目标/172

9.6 风险分析/174

9.7 谨慎预防原则/176

9.8 食品法和科学/179

9.9 其他消费者利益/180

9.10 透明/181

9.11 国际贸易/181

9.12 食品安全：注意义务/182

9.13 《通用食品法》的执行/188

第10章 许可要求/190

10.1 引言/190

10.2 食品改良剂一揽子规定/193

10.3 膳食补充剂/199

10.4 新食品/201

10.5 转基因食品/204

10.6 功能食品/213

10.7 其他许可项目/213

10.8 入市前的许可项目/214

10.9 发展/220

第11章 污染物和受限物质/222

11.1 引言/222