

歐盟從農場到餐桌策略

與各國關切意見簡析

1 陳怡璋

1 廖鴻仁



一、前言

歐盟於2020年5月20日通過「從農場到餐桌策略(Farm to Fork Strategy)」，²政策目的在於發展公平、健康與友善環境的糧食體系，列為歐盟綠色新政(European Green Deal)之核心策略。該策略將推動減少歐盟糧食體系的碳足跡，強化其韌性、保護公民健康與確保農業及食品企業存續，以

利歐盟轉型為永續性糧食體系，兼能達成聯合國永續發展目標。

歐盟新策略不僅推動歐盟糧食體系轉型，亦將透過雙邊或多邊國際合作推動全球糧食體系之永續性，例如推廣永續性農漁業生產實務、減少森林砍伐、增進生物多樣性、促進糧食安全與營養攝取等。由於該策略對於農產品輸歐貿易具潛在衝擊，因此美國與中南美洲各國在世界貿易組織(簡稱WTO)對歐盟提出關切，要

註1：行政院農業委員會動植物防疫檢疫局。

註2：亦譯為「從農場到餐叉策略」，歐盟官網連結為https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en。

求歐盟相關政策執行應遵循國際條約義務，尤其應遵守WTO 食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定（簡稱SPS協定）規定。

二、歐盟從農場到餐桌策略內容

歐盟於2019年12月發布綠色新政，承諾在2050年達到碳中和，以遏止歐洲及全球生物與環境資源持續耗損，並使歐盟成為氣候友善型產業與潔淨技術的先驅者。「從農場到餐桌策略」為綠色新政10大政策項目之一，目的在建立公平、健康與友善環境的糧食體系，策略目標包括減少化學農藥及抗生素使用、減少過度施肥、提倡有機農業、增進動物福利以及維持生物多樣性等，相關策略內容如下：

（一）確保食品永續生產

歐盟要求食品供應鏈參與者須致力於達成永續性目標，俾利於氣候與環境、增加氣候韌性、減少並有效利用農藥與肥料，歐盟認為推動政策需投入人力與預算，但降低成本與增加附加價值將帶來更高回饋。歐盟規劃減少50%化學農藥之使用與風險，針對較具危害性農藥則提前至2030年減少50%使用。此外，歐盟重視過度施肥造成之環境衝擊，爰規劃於2030年減少20%肥料使用，至2050年整體降低至少50%。

其他重要策略項目包括開發創新飼料添加物以發展永續畜牧業、在2030年減少50%畜牧與農業抗菌劑銷售以對抗細菌抗藥性、修訂與動物福利有關之動物運輸與屠宰規則、研究基因科技於促進永續農業之可行性、於2030年前推廣25%農地種植有機農產品、發展永續漁業等。

（二）確保糧食安全

1996年世界糧食高峰會（World Food Summit）定義糧食安全（Food Security）為「任何人在任何時候均能實質且有效地獲得充分、安全且營養的糧食，以滿足其飲食及食物偏好的活力健康生活」，影響食品供應鏈任何環節之危機皆會衝擊糧食安全，例如此次全球新冠肺炎大流行突顯糧食產業工作者的重要性，疫病造成食品供應鏈物流中斷、工人染疫、喪失市場、消費形態改變等，嚴重衝擊糧食供應體系。為因應未來可能發生的危機，歐盟將建立糧食體系危機應變協調機制，由歐盟執委會與會員國訂定應變計畫，範圍涵蓋農漁業、食品安全、勞動力、健康與運輸等部門。



(三) 建立永續性食品加工、批發、零售與餐飲業

為利食品加工、供應與零售廠商提供符合健康與永續規範之食品，歐盟規劃訂定「責任企業與行銷實務行動規範」，內容包括重新訂定健康與永續飲食規範、修改行銷與廣告策略以照顧易受傷害族群需求、確保食品價格競爭不至於影響市民對優質食品的認知、減少食品包裝等。另為促進健康飲食，歐盟將訂定膳食營養素攝取建議，並限制廠商推廣高脂、高糖或高鹽食品。

(四) 建立健康與永續的食品消費形態

據統計，不健康飲食習慣將導致心血管疾病或癌症，於2017年造成歐盟95萬人死亡與1千6百萬人失去健康。為促進蔬果與減少紅肉或加工肉品之消費，歐盟將調和會員國食品標示法規，包括部分產品強制性標示來源，讓消費者在選購時能充分獲取健康飲食訊息。歐盟亦將推動與調和自願性綠色標章，提供消費者選擇環境與氣候友善食品。其他措施包括開發數位食品資訊與減少有機食品加值稅率，並利用稅率讓食品價格反應其造成環境負擔之社會成本。

(五) 減少食物損耗與浪費

降低食物損耗與浪費能增進供應商利潤與節省消費者支出，有效再分配剩餘食品亦具重要社會福利與環保意義。歐盟將於相關政策下整合食物損耗與浪費預防措施，例如研究消費者對於「有效期限」與「最佳食用期限」之誤解，及調查與改善生產階段之食物損耗，預計於2030年在零售與消費面減少50%人均食物浪費。

(六) 打擊食品供應鏈詐欺行為

食品詐欺 (Food Fraud) 行為係透過改變食品成分、攙偽與不實標示以獲取不法利益，將危害食品安全、公平商業模式、食品市場韌性與永續糧食體系，歐盟將強化執法單位權力，與會員國及歐洲刑警組織在食品追溯與預警進行合作，通過嚴格防範措施與進口檢查，並將強化歐盟反詐欺局 (European Anti-Fraud Office) 在食品詐欺事件之協調與調查能力。

三、具體行動計畫

(一) 研究、創新、科技與投資

前述諸多政策亟需善用創新科技以達成目標，為進行相關研發作業，2020年歐盟

特別於「展望2020 (Horizon 2020)」科研計畫項下編列10億歐元推動其綠色新政；另於2021~2027年「展望歐洲 (Horizon Europe)」科研架構下編列100億歐元，進行食品、生物經濟、自然資源、農漁業、環境、數位科技運用及以自然為本的解決方法等相關研究。另為促進農民利用人工智慧與發展精準農業，俾利降低成本、促進土壤與農業用水品質、減少肥料與農藥使用等，歐盟並計畫在2025年達成所有農業地區皆能使用寬頻網路之目標。

（二）資料與知識共享及諮詢服務

為利農民瞭解各項永續管理方案，歐盟計畫推廣「農業知識創新系統 (Agricultural Knowledge and Innovative System, AKIS)」，在歐洲共同農業政策下，歐盟會員國須建立與提供諮詢服務，以利達成歐盟綠色新政目標。歐盟另將建立「農場永續資料網絡 (Farm Sustainability Data Network)」，提供農民諮詢服務與指導文件，並強化歐盟農業數據資料庫有關農業生產、土地利用與環境之數據

處理分析，以利精準運用相關資料庫推動減碳並分析成效。針對食品加工與零售等中小企業，歐盟亦將建立指導文件及提供諮詢服務，並推廣最佳操作實務。

（三）促進全球轉型

歐盟新政策亦促進全球轉型為永續性糧食體系，透過參與國際組織活動、制定符合永續性原則國際標準、強化與第三國合作、建立綠色聯盟等，期望在動物福利、農藥使用、抗生素抗藥性、森林砍伐、漁業與野生動物貿易等議題，引導全球發展永續性農林漁牧產業。歐盟將訂定計畫與各國於2027年之前在前述領域合作，並橫向納入有關人權、性別、和平與安全等議題。

四、各國評論與關切意見

（一）各國於WTO提出關切

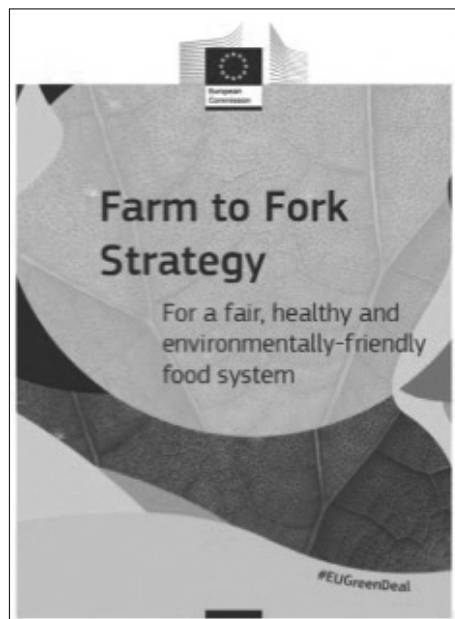
歐盟發布新策略後，農產品輸歐國家關切後續可能造成之貿易影響，美國與中南美洲國家包



括哥倫比亞、厄瓜多、巴拉圭及秘魯等國，在WTO於2020年11月5～6日召開之SPS委員會第78次例會上提案，關切歐盟新政策將減少農藥使用種類，進而影響農產品輸銷歐盟貿易，各國詢問歐盟如何減少農藥使用，又能同時兼顧維護糧食安全及有效控制植物有害生物？並籲請歐盟檢討是否有替代方案。此外，各國認為合理使用農藥搭配輪種，能有效維持土地永續使用，無需永久淘汰部分農藥，尤其市面上販售與使用多年的農藥，倘製造商因歐盟規定過於嚴苛導致缺乏提出續用申請誘因，歐盟如何保證該等農藥可繼續販售使用；且在相關植物保護產品缺乏具危害性之科學證據前，不應以預防原則為由禁止其使用。

（二）美國農業部經濟研究局報告

美國農業部經濟研究局（Economic Research Service）針對歐盟綠色新政之「從農場到餐桌策略」與「生物多樣性策略」提出影響研究報告，結論認為2項策略目的在於減少土地、肥料、抗菌劑與農藥使用，將從根本上改變歐盟食品與農業政策，並影響歐盟農企業結構與生產力，歐盟身為國際農產品貿易重要之生產者與進口者，亦將影響國



歐盟「從農場到餐桌策略」政策說明文件。

際農產品生產與貿易體系。研究分析方式將政策影響範圍分為「影響僅局限在歐盟境內」、「影響與歐盟農產品貿易往來密切國家之政策」及「影響全球政策」等3種。結果顯示在推行相關政策後，歐盟境內農業生產將下降7%～12%，並導致歐盟食品供應緊縮、農產品價格上升與出口減少，影響所及包括消費者食品支出增加、國際食品供應失衡等，進而引發糧食安全等問題。

五、結語

歐盟為轉型為永續性糧食體系，於其綠色新政下訂定「從農場到餐

桌策略」，可望降低其溫室氣體排放量，達到減碳與環保目標，然而相關執行措施與多邊國際貿易規則可能發生落差或衝突。《外交政策》(Foreign Policy) 期刊評論歐盟綠色新政是一項極具企圖心的政策文件，在京都議定書 (Kyoto Protocol) 推動失敗與美國退出巴黎氣候協定 (Paris Agreement) 後，³ 歐盟認知全球減碳無法僅依賴多邊合作，必須推動氣候單邊主義，惟強硬的行動亦將增加與貿易夥伴的對抗風險。⁴

目前「從農場到餐桌策略」已受到農產品輸歐國家質疑恐將形成貿易

障礙，呼籲歐盟在改革為永續性糧食體系之同時，亦須遵循多邊貿易協定以符合其義務。對於

WTO 會員的關切聲浪，歐盟承諾在審查各國申請農產品農藥殘留容許量時將遵循國際標準及其 SPS 協定義務，並期許各國能仿效歐盟推動永續性農藥及替代性植物保護產品與防治方法。為實現政策目的，歐盟計畫修法與訂定相關執行措施，各國亦關注其推動過程是否影響國際貿易或違反國際條約義務，未來發展值得我國持續追蹤觀察。



附表. 歐盟推動「從農場到餐桌策略」27 項行動計畫進程表

編號	行動計畫	規劃時程
整體性計畫		
01	永續性糧食體系立法架構提案	2023 年
02	建立確保食品供應與糧食安全應變計畫	2021 年第 4 季
確保永續性糧食生產		
03	採納會員對歐盟共同農業政策 9 項特定目標建議	2020 年第 4 季
04	提案修訂永續使用農藥指引，以減少農藥之使用、風險與依賴，並促進整合性有害生物管理	2022 年第 1 季
05	修訂植物保護產品架構相關執行法規，以促進具有生物性有效成分 (Biological Active Substances) 之植物保護產品上市	2021 年第 4 季
06	提案修訂農藥統計法規，消除資料落差與強化以證據為基礎之政策制定	2023 年
07	評估與修訂動物福利法規，包括動物運輸與屠宰規定	2023 年第 4 季
08	提案修訂飼料添加物法規，降低畜牧業環境衝擊	2021 年第 4 季
09	提案修訂農場會計資料網絡法規，以建立農場永續資料網絡	2022 年第 2 季
10	檢視歐盟運作條約之競爭法範圍以支持永續性行動	2022 年第 3 季

註 3：美國已於 2021 年 2 月正式重新加入巴黎氣候協定。

註 4：Dimitris Valatsas, "Green Deal, Greener World", Foreign Policy (2019/12/17). <https://foreignpolicy.com/2019/12/17/united-states-democrats-green-new-deal-eu-europe-technically-feasible-environment-progress/> (最後查閱日期：2021 年 2 月 7 日)

(接續上表)

編號	行動計畫	規劃時程
11	提出強化食品供應鏈初級生產者合作立法倡議與促進透明化	2021~2022年
12	提出歐盟碳農業(Carbon Farming)倡議	2021年第3季
建立永續性食品加工、批發、零售與餐飲業		
13	提出改善公司治理架構倡議，包括要求食品企業將「永續性」列入公司發展策略	2021年第1季
14	建立歐盟食品供應鏈責任企業與行銷準則之法律規章與監管架構	2021年第2季
15	啟動刺激加工食品業改革倡議，包括訂定某些營養素最大含量標準	2021年第4季
16	制定營養成分表，限制廠商促銷高鹽、高糖及／或高脂食品	2022年第4季
17	提案修訂接觸食品材料法規以促進食品安全、確保市民健康及降低環境碳足跡	2022年第4季
18	提案修訂歐盟農漁產品行銷標準，確保永續產品之供應及大眾接受度	2021~2022年
19	強化會員國協調以執行單一市場規則及打擊食品詐欺	2021~2022年
建立健康與永續的食品消費形態		
20	提案推動調和的強制性包裝正面營養標示規定，讓消費者得以選擇健康概念食品	2022年第4季
21	提案規定某些產品須標示來源	2022年第4季
22	決定學校與公家單位強制採購永續食品最低要求以促進健康與永續膳食，包括採購有機食品	2021年第3季
23	提案推動永續食品標示架構	2024年
24	檢視歐盟推動計畫以強化永續產品之貢獻與消費	2020年第4季
25	檢視歐盟學校法規架構以提供健康與永續食品	2023年
減少食物損耗與浪費		
26	於歐盟層級提案推動減少食物浪費目標	2023年
27	提案修訂食品期限標示規則(訂定食用期限與最佳食用期限)	2022年第4季

