

欧盟食品安全法律法规体系概述

文 / 何晓霞 杨林 刘维青 赵黎明 杨卫海 袁涛

欧盟食品安全法律法规体系包括法律和法规两个层级，由立法机构制定的法律文件称为法律；由欧盟委员会（最高行政机构）根据法律授权制定的法律文件称为法规，主要包括实施条例和实施细则，前者是对法律的进一步说明和补充，后者则是根据法律某项要求制定的具体执行要求。此外，欧盟、欧盟各成员国和相关协会组织还分别制定了各类具有指导作用的指南和建议，以指导企业或官方监管部门深入理解相关法律法规，确保工作符合法律法规要求。

欧盟法律法规包括以下三种形式：规章、指令和决议。规章：直接适用于各成员国，无须转化为本国的法律法规要求；指令：各成员国须将指令要求转化为本国法律法规要求；决议：针对具体事项制定的法律法规，如针对具体国家或地区出口欧盟动物源性产品制定的保护措施。

欧盟根据从农场到餐桌的全过程食品安全管理理念，在食品初级生产（种植、养殖、运输）、生产加工、成品安全标准、官方监管、进口食品管理等方面制定独立的法律法规。法律法规根据需要不断修订，修订后的内容在一定的时限内融入原法律法规中。

欧盟法规的编号主要包括制定的年份和序号，如852/2004/EC《食品卫生要求》是于2004年制定的序号为852

的法规。为了方便查询，欧盟在法规管理时，将该法规所有的修订法规、根据该法规制定的其他法规、涉及该法规的其他法规，以及该法规的历次更新版本等都与原始版本建立了链接。

欧盟法律法规制定和实施机构简介

欧盟立法机构

欧盟有两个立法机构，分别为欧盟理事会和欧洲议会。欧盟理事会由欧盟各成员国部长组成，因此又称“部长理事会”，在立法过程中代表了各成员国的利益。欧洲议会由欧盟居民直接选举组成，议会直接代表欧盟全体居民的利益。选举每5年举行1次。议会不以国家划分席位，750个席位由经选举产生的横跨欧洲的7个政治团体和1个非政治团体的人员分别占据。

欧盟最高行政机构

欧盟委员会是欧盟的常设执行机构，也是最高行政机构，除根据法律授权制定法规外，还承担行政执法功能。在欧盟委员会中承担具体行政工作的部门称为总司。目前，欧盟委员会下设44个总司，具体负责食品安全的是健康和食品安全总司，原名为健康和消费者保护总司。健康和食品安全总司内设的健康、食品审核和分析司，原名为食品兽医办公室，具体负责对各成员国和贸易国（地区）进行监督检查，确保欧盟法规在所有的成

员国及向欧盟出口相关食品的国家或地区内得到有效实施。

欧盟《食品安全基本法》的基本内容

欧盟《食品安全基本法》包括三项基本内容：制定食品安全法律法规时应遵循的基本原则和要求；成立行使风险评估和科学研究职能的食品安全局；规定三项与食品安全有关的工作机制，包括快速预警机制、危机管理机制和应急处置机制。

制定食品安全法律法规时应遵循的基本原则和要求

欧盟在制定食品安全法律法规时遵守WTO/SPS规定的义务。如果存在国际标准，优先考虑采用国际标准；如果没有国际标准，或认为国际标准无法达到欧盟希望的保护水平，则在风险评估的基础上制定相关管理要求。同时，还遵守保护消费者利益、防止欺诈、误导消费者、透明度等原则。

欧盟在制定法律法规时规定了企业和主管部门的职责，即企业作为食品或饲料安全的第一责任人，主管部门采取监管措施确保企业符合法律法规规定的食品安全要求和追溯要求，制定标签和宣传要求，避免对消费者产生误导，同时保护消费者的知情权。

成立食品安全局

作为欧盟在食品安全方面的专设机构，食品安全局为欧盟制定法律法

规、指南等文件提供了风险评估技术支持。

三项与食品安全有关的工作机制

根据欧盟《食品安全基本法》规定，欧盟制定实施了快速预警、应急处置和危机管理等工作机制，收集食品安全信息，及时与公众沟通，保护消费者安全。

初级生产管理要求

欧盟初级生产管理要求包括动物卫生（疫病控制）管理、动物福利和动物养殖等管理要求。

动物卫生管理

（EU）2016/429《动物卫生法》规定了需要防控的动物疫病名录，企业、主管部门、兽医和实验室等机构或组织在动物疫病防控工作中的职责，以及动物疫病防控基本要求和采取的措施要求等内容。欧盟委员会根据授权，在疫病分类管理，动物疫病防控，动物疫病通报、报告和根除、疫情监测、非疫区建立，企业备案注册和追溯管理，进口管理等方面制定了一系列实施条例和实施细则。主要法律法规包括：（EU）2018/1882《动物传染病分类防控管理规定》；（EU）2019/2035《企业备案注册和动物追溯标识要求》；（EU）2020/687《动物传染病防控措施》；（EU）2020/689《动物传染病监测、根除和无疫区要求》；（EU）2020/690《实

施监测的动物疫病名单和实施生物安全无疫区管理的动物疫病名单》；（EU）2020/692《动物源性产品出口欧盟要求》；（EU）2020/2002《通报、监测计划、根除计划上报》；（EU）2020/2236《输欧水生动物证书》；（EU）2020/403《输欧动物源性产品证书》；（EU）2020/404《输欧动物源性产品国家名单》。

动物福利、养殖和贸易要求

欧盟规定了在养殖、运输和屠宰过程中的动物福利要求、养殖卫生要求，以及为促进贸易对动物疾病的处理要求，主要法规包括：98/58/EC《养殖动物保护总体要求》；2008/120/EC《猪最低保护标准》；2008/119/EC《犊牛最低保护标准》；2007/43/EC《肉鸡养殖保护措施》；1999/74/EC《蛋鸡最低保护标准》；1/2005/EC《运输过程中的动物保护》；1099/2009/EC《动物屠宰保护条例》；规定养殖和运输等基本卫生要求的852/2004/EC《食品卫生条例》附件；规定影响贸易的动物疾病种类及处理方式的（EU）2020/692《动物源性产品出口欧盟要求》。

饲料管理要求

欧盟规定了饲料允许使用的原料、饲料生产卫生规范、饲料添加剂管理要求、加药饲料生产销售和使用规范，以及饲料中有害物质限量等。主要法规包括：（EU）68/2013《饲料

原料目录》；规定饲料生产卫生要求的（EC）183/2005《饲料卫生法》；（EC）1831/2003法规《动物饲料添加剂管理规范》；2003/32/EC《动物饲料中的有害物质》；（EU）2019/4《加药饲料生产、销售和使用规范》。

生产加工法律法规

欧盟制定了生产加工过程中应遵守的法律法规，规定了食品在生产加工过程中应遵守的生产加工设施要求、生产加工卫生要求、食品安全管理体系要求（HACCP体系）、生产加工过程卫生验证要求（微生物检测）、生产过程中消毒剂使用要求等。主要法规包括：852/2004/EC《食品卫生要求》；528/2012/EC《生物杀灭剂的使用和销售》；2017/1273/EC《批准在食品生产企业使用次氯酸钠》；2017/1274/EC《批准在食品生产企业使用次氯酸钙》；853/2004/EC《动物源性食品特殊卫生要求》；2074/2005/EC《针对部分产品制定具体贯彻实施852、853、854和882要求的措施》；2075/2005/EC《规定猪屠宰企业必须执行的旋毛虫管理要求》；101/2013/EC《允许使用乳酸消毒牛胴体》；2009/121/EC《不允许使用消毒剂消毒禽胴体》；2022/C355/01号公告《企业实施卫生管理和食品安全管理体系（HACCP体系）应用指南》。

食品安全标准

在食品安全标准方面，欧盟规定了食品中的农药残留、兽药残留、污染物残留、微生物标准、食品添加剂使用标准、食品接触物质、膳食补充剂、新资源食品、标签和辐照等标准和要求。

农药残留法规

396/2005/EC规定了默认最低检测限量（LOD）为0.01ppm，因此，欧盟对未制定限量的农药一律采取默认限量0.01ppm。农药残留限量数据库查询网址为：http://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database-redirect/index_en.htm。

兽药残留法规

37/2010/EC附件规定了禁止在动物中使用的兽药，并制定了残留量要求的兽药名单；96/22/EC规定了禁止在动物养殖中使用的激素类兽药；（EU）2019/1871规定了呋喃类、氯霉素、孔雀石绿等禁用药的参考值。

污染物法规

（EU）2023/915规定了食品中某些污染物的最高限量。

微生物法规

2073/2005/EC规定了食品成品的微生物标准，以及验证生产加工过程卫生情况是否符合要求的微生物标准。

食品添加剂法规

欧盟针对食品添加剂的法规包括：1331/2008/EC《食品添加剂、酶制剂、色素批准程序》；1332/2008/EC《食品酶制剂》；1333/2008/EC《食品添加剂》；1334/2008/EC《食品调味剂》；2065/2003/EC《食品烟熏调味》；1925/2006/EC《食品中添加维生素、矿物质的统一要求》。欧盟食品添加剂数据库查询网址为：<https://ec.europa.eu/food/food-feed-portal/screen/food-additives/search>；酶制

剂名单查询网址为：https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-06/fs_food-improvement-agents_enzymes_register.pdf。

膳食补充剂法规

2002/46/EC列明了用于膳食补充食品的维生素和矿物质，以及可以用于膳食补充食品的含维生素和矿物质的物质。

食品接触物质法规

食品接触物质在使用前应经食品安全局评估，并根据1935/2004/EC法规获得批准。84/500/EEC规定了陶瓷的要求；2007/42/EC规定了再生纤维素薄膜的要求；282/2008/EC规定了再生塑料制品的要求；10/2011规定了塑料的要求。

新资源食品法规

（EU）2015/2283规定了欧盟在传统食品中未使用的成分要求。新资源成分查询网址为：https://ec.europa.eu/food/safety/novel_food/catalogue/search/public/index.cfm。

标签法规

1169/2011/EC整合了2000/13/EC和90/496/EEC，制定了欧盟统一的标签和食品营养标签要求。

辐照法规

1999/3/EC在欧盟层面上规定了可以实施辐照的产品，包括干制香草、香辛料和调味品。同时，欧盟网站也发布了《正面清单》发布前各国（地区）允许使用辐照的产品名单，规定实施辐照处理的企业必须在欧盟注册。

官方监管和进口食品要求

欧盟官方监管主要包括动物卫生和公共卫生两大方面，为此制定了（EU）2016/429《动物卫生法》和（EU）2017/625《为确保食品、饲料、动物卫生、动物福利、植物卫生、植物保护产品等法规有效实施采

取的官方监管措施和其他管理活动》两部基本法，同时制定了一系列的配套法规。对企业的监管主要包括：（EU）2019/624《肉类生产官方监管特殊要求》和（EU）2019/627《动物源性食品官方监管统一要求》。

欧盟将食品分为动物源性食品、非动物源性食品和复合食品。根据动物卫生要求和公共卫生要求，对风险程度较高的食品采取市场准入的管理模式。市场准入管理主要包括确定需要实施国家（地区）准入管理的产品范围、确定需要实施企业注册的产品范围、制定国家（地区）准入名单、制定注册企业名单、制定证书模版、针对不同出口国家（地区）制定特殊要求等，具体情况如下：

（EU）2022/2292法规《人类消费的动物和货物出口欧盟要求》和853/2004/EC附件III规定了须实施准入的产品范围；（EU）2021/404法规《允许向欧盟出口动物、繁殖材料及动物产品的国家名单》、（EU）2021/405法规《允许向欧盟出口人类消费动物及相关产品的国家名单》共同确定了国家准入名单；（EU）2022/2292法规《人类消费的动物和货物出口欧盟要求》规定了须实施企业注册的产品范围；欧盟整合了与证书样本有关的法规，针对人类消费的动物源性产品，统一制定了证书模版法规（EU）2020/2235；欧盟针对中国制定了2002/994/EC《针对中国输欧动物源性食品采取的保护措施》；口岸检查法规主要包括：（EU）2019/2130《口岸检验程序》、（EU）2021/632《须实施口岸检查的动物和产品名单》、（EU）2019/2129《进口动物源性食品的货物检查比例》等。■

（作者单位：青岛海关）

注：本文内容仅供参考，具体业务的办理要求请咨询主管海关。

栏目编辑：高扬 582310008@qq.com