

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1860/04-05(07)號文件

檔 號：CB2/PL/FE

立法會食物安全及環境衛生事務委員會 2005年6月14日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

營養標籤

目的

食物安全及環境衛生事務委員會曾就政府當局的營養標籤建議進行討論，本文件旨在向委員簡述有關討論事項。

背景

2. 香港現行法例並無訂明標示食物標籤的營養資料規格。現時，在本地市場出售的預先包裝食品上的營養標籤，所採用的營養資料格式並不一致。
3. 在2001及2002年，食物環境衛生署(下稱“食環署”)就本港實施營養標籤制度是否可行進行研究，並探討多項實施方案。該項可行性研究亦參考海外司法地方的不同國際慣例，以及食品法典委員會發出的標籤指引。食環署同時進行市場調查，以確定營養標籤及作出相關聲稱的情況是否普及，並探討營養標籤的內容。
4. 在完成上述可行性研究後，政府當局得出的結論是，要達致保障公眾健康和確保食物安全的政策目標，最有效的方法是分階段實施強制性的營養標籤制度。
5. 2003年3月20日，政府當局向食物安全及環境衛生事務委員會簡介營養標籤的建議，以及基因改造食物標籤的建議。政府當局在2003年11月25日發表擬議制度的公眾諮詢文件，並於同日向事務委員會簡介有關建議。事務委員會在2003年4月29日及2004年2月2日與食物業及有關團體的代表會晤，取聽他們對建議的意見。政府當局其後聘請顧問進行規管影響評估，研究在香港實施營養標籤的各項方案。

6. 2005年4月15日，政府當局向事務委員會簡介公眾諮詢及規管影響評估的結果，以及有關營養標籤的修訂建議。事務委員會再度於2005年5月10日會議上收集食物業及有關團體對修訂建議的意見。

政府當局在2003年提出的營養標籤建議

7. 根據政府當局在2003年提出的原先建議，強制性營養資料標籤制度將分兩個階段實施。在第一階段，食物供應商如自願選擇在預先包裝食品上附加與營養素相關的聲稱及其他營養資料，須在標籤上應列明**熱量加9種核心營養素**(包括蛋白質、可獲得的碳水化合物、脂肪總量、飽和脂肪、膽固醇、糖、鈉、膳食纖維及鈣)的含量。業界可自願在標籤上標示其他營養資料，但這些標示的營養素必須標明含量。第一階段實施前有**兩年寬限期**。至於在第二階段，上述法定規定的適用範圍將擴及所有預先包裝食品，不論該等食品是否附加與營養素相關的聲稱。在全面推行第一階段**3年**後，才實施第二階段。

8. 根據建議，營養資料的格式亦須劃一，使消費者容易瞭解營養標籤的內容。熱量和營養素的含量須以每100克(或每100毫升)食物所含的絕對量標示(以千卡³/公制單位計)；如包裝只載有一個分量的食物，則可標示每個包裝所含的熱量和營養素的絕對量。政府當局亦對營養標籤的格式制訂特別的規定。政府當局為事務委員會2003年11月25日會議提供的文件[立法會CB(2)407/03-04(03)號文件]的第10至13段，就不同類別與營養素相關的聲稱，列出不同規定。

政府當局在2005年提出的修訂建議

9. 經考慮本港居民的健康狀況、諮詢期間蒐集所得的意見和《規管影響評估》結果後，政府當局提出修訂建議，供事務委員會在2005年4月15日會議上討論。根據修訂建議，營養資料標籤制度仍會分兩階段實施——

- (a) 在**第一階段**，作出與營養素有關聲稱的預先包裝食物必須在其包裝標籤上載列**熱量加5種核心營養素**資料，分別為蛋白質、碳水化合物、脂肪總量、飽和脂肪和鈉。另外，凡涉及聲稱的營養素亦必須於營養標籤中標明含量。標示營養資料但沒有作出聲稱的食品，將獲豁免遵從第一階段的規定。在實施第一階段前有**兩年寬限期**；及
- (b) 在**第二階段**：除了獲豁免的產品外，強制規定所有預先包裝食物都須附有營養標籤，載列**熱量加9種核心營養素**資料，分別為蛋白質、碳水化合物、脂肪總量、飽和脂肪、鈉、膽固醇、糖、膳食纖維和鈣。另外，凡涉及聲稱的營養素亦必須於營養標籤中標明含量。第二階段會於第一階段實施後**兩年**推行。根據《規管影響評估》

結果，市面上差不多所有預先包裝食物都需要業界作出改動以符合標籤規定。

事務委員會的討論事項

對社會的利益

10. 事務委員會察悉，在公眾諮詢期間接獲的意見書中，大部分支持擬議的營養標籤制度。醫學界、營養師協會／營養學會、病人組織及消費者委員會均支持營養標籤，以助消費者和病人選購對他們健康最有益的食物。他們指出，實施營養標籤制度後，有助減低患上與飲食習慣有關的病症的風險，例如糖尿病、高膽固醇、腎病，從而可減少醫療成本。

11. 《規管影響評估》亦顯示，實施擬議營養標籤制度會為本港帶來淨經濟效益。該等利益包括節省醫護開支、減少生產力的損失，以及避免出現早逝情況。

實施時間表

12. 當事務委員會在2003年及2005年4月15日會議上討論擬議的營養標籤制度時，大部分委員促請政府當局盡早引進強制性標籤制度。由於在香港出售的預先包裝食物大多已附有營養資料標籤，加上社會普遍支持營養標籤制度，因此大部分委員認為，無須用4至5年時間全面實施營養標籤。他們亦不認為有需要分階段推行標籤制度，原因是業界須增加成本以符合第二階段的規定。

13. 然而，來自食物業的大部分團體要求在實施第一階段前，有較長的寬限期，而第二階段的實施日期應在第一階段實施1年後予以檢討。他們認為，第二階段標示熱量加9種核心營養素的擬議規定過於嚴格，在實施第二階段後，香港營養標籤規定的嚴格程度會僅次於美國及加拿大。該等團體認為，香港實施營養標籤規定的步伐，不應較歐洲聯盟和內地為快。其他一些食物業協會屬意以自願參與方式推行營養標籤制度，同時認為並無需要實施強制性的第二階段。

標籤規定

14. 當事務委員會在2003年討論原先建議時，大部分委員支持在第一及第二階段標示熱量加9種核心營養素的擬議規定。由於政府當局其後修訂建議，在第一階段只規定標示熱量加5種核心營養素，部分委員認為推遲在第二階段實施較嚴格的標籤規定並不理想，亦有違消費者的利益。他們促請政府當局在給予2至3年寬限期後，一次過規定標示熱量加9種核心營養素。

15. 醫學界、營養師協會，以及消費者／病人組織認為實施較嚴格標籤規定的做法更可取，讓消費者及有特別膳食需要的人能在知情下選購食物。醫學界及營養師建議，嬰兒食物以及為有特別膳食需要人士而配製的食物應納入強制性標籤制度內，而食物中鉀和碘的含量亦應標示。

16. 然而，來自食物業的大部分團體認為第二階段的規定過於嚴格，而其他國家，例如澳洲和日本，只規定標示5至7種核心營養素。部分團體建議應採用食品法典委員會的指引(即標示熱量加蛋白質、可獲得的碳水化合物及脂肪)。至於其他營養素，只在作出有關該營養素聲稱時才須標明含量。其他一些團體建議，香港的標籤規定應依循內地所頒布的擬議規定(即熱量加8種核心營養素)。此外，亦有意見認為，本港應接納已實施營養標籤規定的食物來源國的食物標籤，從而使生產商／進口商無須重新包裝有關食品和附加標籤。

業界的成本

17. 事務委員會察悉，根據《規管影響評估》，引入營養標籤制度後，可能會增加進口商、生產商和零售高的成本，原因是他們需要進行檢測和重新附加食物的標籤。此外，亦會導致經濟損失，因為一些銷售額和利潤都偏低的小眾產品將會停止輸入香港。《規管影響評估》預計，在實施第二階段後，約191間中小型企業可能會結業。

18. 《規管影響評估》亦顯示，若在第一階段採用標示“熱量加5種核心營養素”的方案，遵從規定的初期成本甚低。然而食物業一些團體對《規管影響評估》有關經濟損失及對中小型企業影響的評估，持保留意見。他們促請政府當局向食物業，特別是中小型企業提供援助，以符合新的規定。他們指出，實施第二階段時，小型企業會面對困難，原因是檢測和重新標示產品成本高昂。《規管影響評估》預計，實施第二階段的成本總額為24億400萬元。

19. 張宇人議員認為，政府當局亦應讓公眾知道，標籤制度可能會增加食品成本，而增加的成本最終會轉嫁給消費者。委員察悉，政府當局亦須承擔執法的成本。

20. 至於委員建議一次過實施營養標籤，以減少重新標籤的費用，政府當局解釋，在公眾諮詢期間，食物業表示在遵從標示“熱量加9種核心營養素”規定方面，會遇有困難。根據修訂的建議，預計約24%的預先包裝食物(主要由大型企業生產)需要在第一階段附加載列熱量加5種核心營養素資料的標籤。修訂的建議會減少初期的檢測成本，並讓業界有更多時間作好準備，適應第二階段的較嚴格規定。

公眾教育

21. 事務委員會及團體促請政府當局加強教育公眾如何利用營養資料。部分團體認為，若消費者不瞭解或不利用食物標籤上的營養資料，則推行營養標籤制度只會浪費資源。

化驗所設施

22. 食物業部分團體關注有否足夠的化驗所設施進行檢測，以及此類檢測的費用。政府當局表示，香港的化驗所已表示有能力應付實施標籤制度後的需求。此外，當局亦會接受海外認可化驗所的檢測結果。預計食物檢測的費用約為數千元，而收費會隨著需求增加而下調。

23. 事務委員會將於2005年6月14日下次會議上，繼續討論擬議的營養資料標籤制度。

就有關議題動議的議案

24. 黃容根議員在2003年11月5日立法會會議上就“監管健康食品”動議議案辯論。李華明議員在2003年12月17日立法會會議上就“營養資料標籤制度”動議議案辯論。

25. 李國麟議員在2005年6月8日立法會會議上就“預先包裝食物營養標籤制度”動議議案辯論。

相關文件

26. 相關文件的一覽表載於**附錄**，方便委員參考。委員可於立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk/chinese/index.htm>)瀏覽此等文件。

議會事務部2
立法會秘書處
2005年6月10日

相關文件

會議	會議日期	文件／通過的議案／立法會質詢
立法會	2003年11月5日	黃容根議員就“監管健康食品”動議議案
	2003年12月17日	李華明議員就“營養資料標籤制度”動議議案
	2005年6月8日	李國麟議員就“預先包裝食物營養標籤制度”動議議案
食物安全及環境衛生事務委員會	2003年3月20日	政府當局文件 立法會CB(2)1511/02-03(04)號文件第2至3及6至9段 會議紀要 (立法會CB(2)1835/02-03號文件)
	2003年4月29日	團體意見摘要 立法會CB(2)2521/02-03(01)號文件 會議紀要 (立法會CB(2)2169/02-03號文件)
	2003年11月25日	營養資料標籤制度諮詢文件 政府當局文件 立法會CB(2)407/03-04(03)號文件 會議紀要 (立法會CB(2)888/03-04號文件)
	2004年2月2日	會議紀要 (立法會CB(2)1989/03-04號文件)
	2004年4月15日	政府當局文件 立法會CB(2)1230/04-05(05)號文件 立法會秘書處擬備的背景資料簡介 立法會CB(2)1263/04-05(01)號文件 會議紀要 (立法會CB(2)1474/04-05號文件)

	2005年5月10日	內地有關食物營養標籤規定的諮詢文件 立法會CB(2)1449/04-05(01)號文件 會議上團體就擬議的食物營養標籤制度提出的意見及建議 立法會CB(2)1794/04-05(01)號文件
--	------------	--