

2017年2月14日

討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

營養資料標籤制度實施情況

目的

本文件向委員簡述分別於2010年7月1日生效的營養資料標籤制度、2015年12月13日生效有關嬰兒配方產品營養成分組合及營養標籤規定，以及在2016年6月13日生效有關較大嬰兒及幼兒配方產品及預先包裝嬰幼兒食物營養標籤規定的最新實施情況。

背景

2. 為預先包裝食物引入營養資料標籤制度的《2008年食物及藥物（成分組合及標籤）（修訂：關於營養標籤及營養聲稱的規定）規例》（《修訂規例》）於2010年7月1日生效。營養資料標籤制度旨在：（a）幫助消費者作出有依據的食物選擇；（b）鼓勵食物製造商提供符合營養準則的食品；以及（c）規管有誤導或欺詐成分的標籤和聲稱。營養資料標籤制度涵蓋營養標籤¹和營養聲稱（包括營養素含量聲稱²、營養素比較聲稱³及營養素功能聲稱⁴）。

¹ 營養標籤指以標準格式列出食物的營養素含量。凡須附有營養標籤的食物，均須在營養標籤上列出能量和七種核心營養素（蛋白質、碳水化合物、總脂肪、飽和脂肪、反式脂肪、鈉和糖），通常稱為“1+7”，以及所聲稱的營養素的含量。

² 營養素含量聲稱說明食物的能量值或某種營養素的含量水平（例如：“高鈣”、“低脂”、“不含糖”）。

³ 營養素比較聲稱比較兩種或以上不同版本的相同食物或類似食物的能量值或營養素含量水平（例如：“低脂 — 脂肪含量較相同牌子的一般產品少 25%”）。

⁴ 營養素功能聲稱說明某種營養素在人體生長、發育和機能的正常運作方面所發揮的生理作用（例如：“鈣有助鞏固骨骼和牙齒生長”）。

3. 《2014年食物及藥物（成分組合及標籤）（修訂）（第2號）規例》（《第2號修訂規例》）規管嬰兒配方產品的營養成分組合及營養標籤，以及較大嬰兒及幼兒配方產品及預先包裝嬰幼兒食物的營養標籤。嬰兒配方產品的營養成分組合及營養標籤規定已於2015年12月13日開始實施。而較大嬰兒及幼兒配方產品及預先包裝嬰幼兒食物的營養標籤規定於2016年6月13日起實施。

4. 《第2號修訂規例》規定嬰兒配方產品必須含有能量及33種營養素（“1+33”）⁵，而其能量值及各有關營養素含量必須符合《第2號修訂規例》指定的水平範圍，某些營養素亦須符合比例規定。除33種營養素外，《第2號修訂規例》規定如嬰兒配方產品有添加牛磺酸和二十二碳六烯酸（DHA），則必須分別在最高含量及比例方面符合相關規定。鑑於過量攝取氟化物可增加氟斑牙風險，《第2號修訂規例》亦要求氟化物含量超出訂明上限的嬰兒配方產品，須標示一項有關氟斑牙的陳述。嬰兒配方產品的營養標籤須標示其能量值及29種營養素（“1+29”）⁶的含量。

5. 《第2號修訂規例》規管較大嬰兒及幼兒配方產品的營養標籤須標示其能量值及25種營養素（“1+25”）⁷的含量。預先包裝嬰幼兒食物的營養標籤則須標示其能量值和蛋白質、脂肪、碳水化合物及鈉這四種營養素（“1+4”）的含量，以及維他命A和D（如食物內有加入的話）的含量。

⁵ 嬰兒配方產品必須含有能量及33種營養素（蛋白質、總脂肪、亞油酸、 α -亞麻酸、總碳水化合物、維他命A、維他命D3、維他命E、維他命K、硫胺素、核黃素、煙酸、維他命B6、維他命B12、泛酸、葉酸、維他命C、生物素、鐵、鈣、磷、鎂、鈉、氯化物、鉀、錳、碘、硒、銅、鋅、膽鹼、肌-肌醇及L-肉鹼）。

⁶ 嬰兒配方產品的營養標籤必須載有能量及29種營養素的含量（蛋白質、總脂肪、總碳水化合物、維他命A、維他命D3、維他命E、維他命K、硫胺素、核黃素、煙酸、維他命B6、維他命B12、泛酸、葉酸、維他命C、生物素、鐵、鈣、磷、鎂、鈉、氯化物、鉀、錳、碘、硒、銅、鋅及膽鹼）。

⁷ 較大嬰兒及幼兒配方產品的營養標籤必須載有能量及25種營養素的含量（蛋白質、總脂肪、碳水化合物、維他命A、維他命D、維他命E、維他命K、硫胺素、核黃素、煙酸、維他命B6、維他命B12、泛酸、葉酸、維他命C、生物素、鐵、鈣、磷、鎂、鈉、氯化物、鉀、碘及鋅）。

執法情況

以風險為依據的執法方法

6. 食物安全中心（食安中心）採用以風險為依據的執法方法，針對較高風險的零售點⁸進行執法工作。食安中心建立了涵蓋12 000個零售點的資料庫，以便進行巡查、監察、執法、風險管理及公眾教育等工作。

7. 此外，食安中心已發出《製備可閱的食物標籤業界指引》，協助業界在食物標籤上提供清楚可閱的資料。

遵守情況

(I) 預先包裝食品

8. 截至2016年12月31日，食安中心共檢查了45 281件預先包裝食品的營養標籤，發現有543件不符合營養資料標籤制度的規定，整體符合法例規定的比率為98.8%。在543件不符合規定的食品中，食安中心以目測方式發現269件食品的標籤未能符合法定的營養資料標籤制度規定，另外透過化學分析，發現274件食品的營養成分與標籤聲稱的資料不符。詳情見附件I。

9. 就2016年而言，食安中心以目測方式發現共20件預先包裝食品不符合營養資料標籤制度的規定，並已就有關個案提出檢控，當中14宗個案已定罪，其餘6宗個案正等待聆訊。另外，在進行化學分析後，發現34個樣本涉及25件預先包裝食品與標籤聲稱的資料不符。在其後的跟進調查中，食安中心按《公眾衛生及市政條例》（第132章）（《條例》）第63條抽取上述25件預先包裝食品的樣本（包括11個樣本屬同批次及14個屬不同批次的食品）進行化學分析，發現其中3個樣本的營養成分與標籤聲稱的資料相符，另外22個樣本的營

⁸ 高風險的零售點包括那些管理不善、通常規模較小、主要售賣附有營養聲稱的預先包裝食物，又或是往績欠佳（例如曾發現有不符合規定的標籤）的零售點。

養成分仍與標籤聲稱的資料不符，有關食品已遭下架。22個不合格的樣本中，其中6宗個案已提出檢控（5宗個案已定罪，其餘1宗個案正等待聆訊），13宗個案因符合免責辯護的條件而不作跟進，餘下3宗個案正在跟進中。

(II) 嬰兒配方產品

10. 截至2016年12月31日，食安中心已抽取了128個涉及47件嬰兒配方產品的樣本作營養標籤的檢查及營養素和氟化物的含量檢測，發現有1個樣本不符合有關營養資料標籤的規定，整體符合法例規定的比率為99.22%。就不合格的配方產品，食安中心其後派員多次巡查本地主要零售點，但沒有發現受影響產品出售。然而，食安中心已就有關事件通知業界及市民，呼籲他們停止出售及使用有關產品。詳情見附件II。

(III) 較大嬰兒及幼兒配方產品及預先包裝嬰幼兒食物

11. 截至2016年12月31日，食安中心分別已抽取了103個樣本涉及62件較大嬰兒及幼兒配方產品及226個樣本涉及176件預先包裝嬰幼兒食物分別作營養標籤的檢查及營養素含量的檢測，發現有1個預先包裝嬰幼兒食物樣本不符合營養資料標籤的規定，整體符合法例規定的比率分別為100%及99.56%。就上述不合格的預先包裝嬰幼兒食物，食安中心人員於跟進調查時按《條例》第63條抽取了一個同款但屬另一批次的樣本進行檢測，檢測結果顯示營養成分與標籤聲稱的資料相符。雖然如此，食安中心人員亦提醒有關商戶設法提高產品的質量控制，以確保產品不同批次的營養成分不會有太大的差異。第10及11段提及的不合格的嬰兒配方產品及預先包裝嬰幼兒食物都是透過化學分析，發現營養成分與標籤聲稱的資料不符。詳情見附件II。

小量豁免制度

12. 為盡量減低對食物選擇的影響，政府在引入營養資料標籤制度時，設立了一個小量豁免制度。如果預先包裝食物每年在本港銷

售量為30 000件或以下，並且沒有在標籤上或宣傳品中作出營養聲稱，則食物製造商／進口商可向食物環境衛生署署長申請豁免，毋須為該食物加上營養標籤。如銷售量在一年內未有超出30 000件的豁免限額，製造商／進口商可申請續期。小量豁免制度並不適用於嬰兒配方產品、較大嬰兒及幼兒配方產品及預先包裝嬰幼兒食物。

13. 根據《食物及藥物（成分組合及標籤）規例》（第132W章）附表6第2部，獲豁免在食物包裝提供營養標籤的豁免享有人，必須遵守就豁免所適用的預先包裝食物施加條件，包括獲豁免食物的包裝須加上特定標貼，以表明其豁免資格，不得在獲豁免產品的標籤上或任何宣傳品中就該等食物作出營養聲稱等。如發現豁免享有人違反須遵守的條件，食安中心會根據法例，要求豁免享有人在指明的期限內解釋有關違規情況，如食安中心不接納豁免享有人提出的解釋，便會發信撤銷豁免。

14. 由食安中心在2009年9月1日接受小量豁免申請起，截至2016年12月31日，食安中心共接獲84 397宗小量豁免的申請（不包括續期申請），其中77 138宗已獲批准，3 051宗遭拒絕（大部分是由於有關產品作出營養聲稱⁹），其餘則為申請人主動撤銷或仍在處理中的個案。詳情載於附件III。就來源地而言，日本（57%）、本地（9%）、美國（7%）和英國（6%）共佔獲批申請的79%。在2016年12月31日，市面上有16 912種產品持有有效小量豁免登記。

15. 截至2016年12月31日，食安中心合共巡視了410名豁免享有人及檢查了市面上1 307件已獲豁免的產品。因應巡查結果，食安中心共發出499封信函¹⁰，要求豁免享有人在21天內就有關違規情況作出解釋。當中除11個在調查期間終止營業的豁免享有人外，其餘均更正有關違規情況或停止售賣有關產品。

⁹ 根據《食物及藥物（成分組合及標籤）規例》（第132W章）第4B條第（4）款，如在根據附表6第2部獲授予豁免（即小量豁免）的任何項目的標籤上或宣傳品中，有作出任何營養聲稱，則預先包裝食物須符合第132W章附表5第1部的規定，加上標明其能量值及營養素含量的標記或標籤，即須符合營養資料標籤規定。由於為預先包裝食品申請小量豁免是為了要豁免遵從營養標籤的規定，如該預先包裝食品作出營養聲稱，其小量豁免申請便會不獲批准。

¹⁰ 其中2宗個案涉及在產品上作出營養聲稱、14宗涉及在產品上沒加上特定的標籤，及483宗涉及豁免享有人沒有按時申報銷售量。

宣傳及教育

16. 為充分發揮營養資料標籤制度的好處，我們必須繼續教育公眾如何運用營養標籤上的資料，選擇較健康的食物。食安中心透過多項宣傳及教育計劃，加深市民對營養資料標籤制度的認識、推動消費者在行為上的改變，幫助他們善用標籤上的營養資料。

17. 由2013年起，營養標籤的推廣工作已成為食安中心恆常的公眾教育工作的一部分。去年，食安中心配合降低食物中鹽和糖委員會的工作，進行公眾教育活動，以鼓勵市民減少從食物中攝入鹽和糖，以及善用營養資料標籤上的資料。在2017年，食安中心會繼續配合及協助降低食物中鹽和糖委員會在預先包裝食物推出「低鹽低糖」正面標籤的計劃，使消費者能更易辨認「低鹽低糖」的產品。

徵詢意見

18. 請委員備悉營養資料標籤制度的實施情況。

食物及衛生局
食物環境衛生署
食物安全中心
2017年2月

針對預先包裝食品營養標籤的檢查和違規數字

	2010年 7月至 12月	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	總計
預先包裝食品的營養標籤檢查數字	13 731	5 048	5 277	5 151	5 080	5 369	5 625	45 281
違規情況及數字								
沒有營養標籤或標籤上資料不全	43	24	14	16	*19	17	18	151
營養標籤的格式不適當（包括營養標籤未能清楚可閱及表達能量值和營養素含量不符合規定的要求）	4	3	3	1	1	**1	0	13
營養素聲稱（營養素含量聲稱和營養素功能聲稱）不適當	7	11	7	14	2	0	0	41
使用的語言不適當（營養標籤沒有按規定要求使用中文或英文或中英文兼用）	12	3	3	6	3	0	2	29
涉及超過一種不符合規定的情況（如標籤上資料不全、營養標籤的格式不適當）	0	7	8	3	17	0	0	35
累計	66	48	35	40	42	18	20	269
營養素標示值經化學分析後確認出現差異	30	29	38	78	54	11	34	274
總計	96	77	73	118	96	29	54	543

* 其中包括一件食用期限未能清楚可閱的食品

** 標示的營養標籤未能清楚可閱

針對嬰兒配方產品的營養成分組合及嬰兒配方產品、
較大嬰兒及幼兒配方產品及預先包裝嬰幼兒食物的營養標籤的檢查和違規數字

	嬰兒配方產品	較大嬰兒 及幼兒配方產品	預先包裝 嬰幼兒食物
	2015年12月 至2016年	2016年 6月至12月	2016年 6月至12月
檢查營養標籤產品的數字	47	62	176
違規情況及數字			
沒有營養標籤或標籤上資料不全	0	0	0
營養標籤的格式不適當 (包括營養標籤未能清楚可閱及表達能量值和營養素含量不符合規定的要求)	0	0	0
使用的語言不適當 (營養標籤沒有按規定要求使用中文或英文或中英文兼用)	0	0	0
涉及超過一種不符合規定的情況 (如標籤上資料不全、營養標籤的格式不適當)	0	0	0
營養素標示值經化學分析後確認出現差異	1	0	1
營養成分組合經化學分析後確認含量不符合規定的要求	0	不適用	不適用
小計	1	0	1
總計	2		

小量豁免申請的詳細分項數字
(截至2016年12月31日)

申請數目	2016年12月31日的情況
已接獲 (a)	84 397
已批准 (b)	77 138
不獲批准 (c)	3 051*
申請人撤銷 (d)	3 882
尚待處理 (e) = (a) - (b) - (c) - (d)	326

* 在3 051宗不獲批准的申請中，有2 719宗是因為包裝上載有營養聲稱而不獲批准，因為根據《修訂規例》，這些食物不符合獲豁免的資格。此外，有27宗申請由海外食物商提交，我們已要求申請人聯絡本地進口商，讓本地進口商直接提交申請。其餘申請不獲批准，主要原因是有關產品屬中藥或藥物，因此針對食物而設立的營養資料標籤制度並不適用於有關產品。