

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)516/07-08(04)號文件

檔 號 : CB2/PL/FE

2007年12月11日食物安全及環境衛生事務委員會會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

營養資料標籤制度

目的

本文件旨在概述自2003年以來，食物安全及環境衛生事務委員會（下稱“事務委員會”）就政府當局擬議的營養資料標籤制度進行討論的資料。

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. 2003年3月20日，政府當局向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。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。

4. 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。2005年6月14日，政府當局提交一份文件[立法會CB(2)1860/04-05(06)號文件]，就委員及團體在2005年4月15日及2005年5月10日事務委員會會議上所提出的關注事項及問題，作出回應。

政府當局在2003年提出的營養標籤建議

5. 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。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。第一階段全面推行3年後，才實施第二階段。

6. 營養資料的格式亦會劃一，使消費者容易瞭解營養標籤的內容。熱量和營養素的含量會以每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訂出特別的規定，以及就不同類別與營養素相關的聲稱(即營養聲稱和營養功能聲稱)，訂出不同規定。

政府當局在2005年提出的修訂建議

7. 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) **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) **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。

事務委員會的討論事項

對社會的利益

8. 事務委員會察悉，在公眾諮詢期間接獲的意見書中，大部分支持擬議的食物營養標籤制度。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、高膽固醇及腎病，從而可減少醫療開支。

9. 《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。該等效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

10. 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年時間才全面實施營養標籤。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。

11. 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(下稱"歐盟")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。

12. 關於有建議認為香港應待歐盟強制所有預先包裝食物都標示營養資料後，才推行營養資料標籤制度，政府當局指出，歐盟的營養標籤規定並非真的屬"自願"性質，因為凡附有與營養素有關聲稱的預先包裝食物，都必須標示指定的營養資料，才可在歐盟地區出售。

標籤規定

13. 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。

14. 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作出有依據的食物選擇。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。

15. 關於特定人口組群(例如嬰兒、幼兒和有特別膳食需要的個別人士)的膳食規定，政府當局解釋，食品法典委員會已為這類人士另行制定標籤準則和標準。政府當局日後會研究，是否有需要為該等符合特別膳食需要的產品制定營養標籤規定。

16. 關於把碘和鉀納入規管內的建議，政府當局回應時表示，並無海外司法管轄區在營養標籤規例或指引內規定營養標籤須包括碘和鉀。政府當局又表示，大部分國家並無規定須標示反式脂肪的資料。然而，政府當局會密切留意這方面的國際發展。

17. 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，因為其他國家，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。另有一些團體建議，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)。一些團體認為，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。

18. 政府當局解釋，根據國際慣例及本港現行的食物標籤法例的規定，食物生產商或進口商須按照進口國家／地方的食物標籤法例來標示食物資料。如果香港立法採納或接受其他地方的營養資料標籤標準，執法上會遇到困難。

19. 在2005年6月14日事務委員會會議上，部分委員，包括張宇人議員及方剛議員指出，由於內地市場遠大於香港市場，若本港的標籤規定大致上和內地的規定相若，業界會較容易適應。

業界的成本

20. 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，由於一些銷售額和利潤都偏低的小眾產品將會停止輸入香港，亦會導致經濟損失。《規管影響評估》預計，在實施第二階段後，約191間中小型企業(下稱"中小企")可能會結業，而實施第二階段規定的成本總額為24億400萬元。《規管影響評估》亦指出，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會顯著降低。

21. 食物業部分團體對《規管影響評估》有關經濟損失及對中小企影響的評估，持保留意見。他們促請政府當局向食物業(特別是中小企)

提供財政及技術援助，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。

22. 關於團體的意見，政府當局的回應是，將會制訂豁免列表，使若干有實質困難無法符合營養資料標籤規定的預先包裝食物種類不受規定所限。此外，食物環境衛生署會制訂指引及舉辦工作坊，協助業界遵從標籤規定。

23. 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。

24. 至於委員建議一次過實施營養標籤，以減低重新標籤的費用，政府當局在2005年6月14日事務委員會會議上表示，若市民普遍支持一次過實施營養標籤制度，政府當局並不反對一下子全面實施該制度。

公眾教育

25. 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。

26. 政府當局告知委員，已進行公眾教育活動，增進公眾對食物營養及食物營養標籤重要性的瞭解和認識。政府成立了一個由多個專業團體和政府部門代表組成的專責小組，統籌有關營養標籤及營養素的公眾教育和推廣工作。專責小組會協助專業及非政府團體向公眾提供有關的教育活動。

化驗所設施

27. 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，而收費會隨著市場需求增加而下調。

營養標籤制度的執行

28. 食物業部分團體要求在法例內加入違反營養標籤規定的特定免責辯護條文。政府當局認為，現時《公共衛生及市政條例》(第132章)下的免責辯護條文，已為本地業者提供充分和妥善的保障。標示營養資料的要求與標示致敏物的要求截然不同。致敏物可能在食物製造過程中不為意地混到食物內，但食物生產商必定知道其產品的成份，因而清晰食物內的營養素含量。

最新發展

29. 2007年10月12日，食物及衛生局局長就行政長官《二零零七至零八年施政報告》作出簡報，委員關注到近日有些報章報道，指政府當局建議推行1加6的強制性營養標籤制度，並給予兩年寬限期。部分委員，包括張宇人議員、方剛議員及郭家麒議員不滿政府當局沒有就修訂建議諮詢事務委員會。張宇人議員指出，政府當局在制訂擬議的營養標籤制度時，應平衡各方，既要利便消費者作出有依據的食物選擇、保持食物選擇多元化、穩定食品價格，亦要減少擬議計劃對食物業(特別是中小企)的影響。

30. 政府當局回應時表示，當局計劃在2007年12月就擬議的營養標籤制度建議諮詢事務委員會。鑑於香港非常依賴進口食物，所推行的營養標籤制度應符合國際慣例。過去一年，政府當局曾與有關的業界及駐港領事館討論擬議的標籤制度。政府當局強調已充分考慮到既要確保食物選擇的多元化，又要利便消費者行使知情權。政府當局又告知委員，根據國際慣例，附有"低膽固醇"聲稱的預先包裝食物必須在標籤上列出所聲稱的營養素含量。關於反式脂肪的營養資料，食物安全中心現正與消費者委員會合作進行一項有關反式脂肪的研究。政府當局考慮這問題時，會參考該項研究的結果。

31. 政府當局將於2007年12月11日向事務委員會簡介擬議的營養資料標籤制度。

相關文件

32. 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
2007年12月7日

附錄

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
	2005年6月14日	政府當局文件 立法會CB(2)1860/04-05(06)號文件 立法會秘書處擬備的背景資料簡介 立法會CB(2)1860/04-05(07)號文件 會議紀要 立法會CB(2)2563/04-05號文件
	2007年10月12日 (施政報告簡報)	政府當局文件 立法會CB(2)53/07-08(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)514/07-08號文件