

二零一五年十二月八日  
討論文件

## 立法會食物安全及環境衛生事務委員會

### 有關規管食用油脂及回收「廢置食用油」的公眾諮詢： 諮詢結果及觀察

#### 目的

政府於二零一五年七月七日至十月六日期間，就有關規管食用油脂及回收「廢置食用油」<sup>1</sup>的立法建議諮詢公眾。本文件旨在向委員匯報諮詢結果，以及政府就這些意見的觀察，並徵詢委員的意見。

#### 背景

2. 去年九月的「台灣劣質豬油」事件，引發香港市民對食用油脂安全的高度關注。由於事件威脅本港的食品安全，亦危害香港賴以成功的商譽並影響香港的長遠競爭力，政府決定建議加強規管本地食用油脂安全及「廢置食用油」回收的工作，並於今年七月七日發表公眾諮詢文件，啟動為期三個月的公眾諮詢。在諮詢文件中，政府建議通過立法，修訂食用油脂的法定安全和品質標準，加強規管食用油脂在本地的生產、進口和出口，並推動「廢置食用油」回收，以期保障市民健康，並有效地回收有用資源以推廣環保。

3. 政府先後透過公眾諮詢會、食物安全中心(食安中心)的業界諮詢論壇及不同的會議場合和簡介會，向各相關持份者(包括食物業界及廢物回收業界)介紹有關的立法建議。我們亦有出席本委員會於二零一五年七月十四日就有關諮詢文件及立法建議所進行的討論，及於十月六日本委員會的公聽會，聆聽各位議員、相關業界代表及持份者的意見。

---

<sup>1</sup> 「廢置食用油」的定義為「從任何煮食供人食用的過程中扔棄的食用油(包括經使用煮食油及未經使用但因各種原因(例如品質變壞)而需要棄置的食用油，不論這些食用油是否曾用作原本用途)、隔油池廢物，但不包括來自家居的食用油」。

## 諮詢結果

4. 我們在諮詢期間共接獲111份通過不同渠道(電郵／郵寄／傳真)提交的意見書，以及政府當局與本委員會和團體代表舉行會議時收到的意見書。意見書大部分由市民(41%)以及食物業、回收業及業內協會(41%)提交，其餘來自關注團體(8%)，政黨和立法會議員(5%)，以及海外主管當局(5%)。

### 一般意見

5. 回應者大都認同政府保障公眾健康(包括為食用油脂訂立適當標準)和保護環境的目標，但不少回應者認為有關規管措施應與食用油脂的風險水平成正比，新法例在保障公眾健康的同时，不應構成潛在貿易壁壘或障礙，不必要地加重中小食物企業的負擔，及令消費者的選擇受限制和食物漲價。部分業內人士指食用油脂並非主要糧食，亦非高風險食物，相關立法建議不宜過於繁複或嚴苛。

6. 就食用油脂的安全標準方面，業界和大部分提交意見書的公眾人士認為，建議的安全標準應該保持客觀，與國際食物安全標準接軌，並以適當的風險分析為基礎。

### 涵蓋範圍

7. 政府在諮詢文件中建議參考食品法典委員會有關食用油脂的定義。按照有關定義，一般用作製備食物的食用油脂，例如用作烹調、煎炸的油脂，以至餐桌油或沙津油等，均應受擬議法例的規管。有海外主管當局支持政府就食用油脂所作的定義，但亦有業界認為擬議納入法例規管範圍的食用油脂類別太廣，建議豁免個別類別。

8. 有業界希望作保健食品／營養補充品發售的食品可獲豁免。另有持份者要求本地實驗室進口作測試用途的食用油脂同獲豁免。此外，有業界意見認為，擬議的規管措施未有考慮一些非主流油種(如辣椒油、川椒油、茶籽油、亞麻籽油、杏仁油、核桃油、紫蘇油等)的情況，並認為油種種類繁多，如未完全了解行業情況便進行法例修訂工作，可能影響某些油種的進口。此外，消費者委員會(消委會)及個別業內人士分別建議加強調和油及經調和的欖橄油的規管，包括其命名和成分組合。

9. 至於純粹經營食油裝瓶或裝罐業務的處所，現時可根據《食物業規例(豁免第31(1)條規定)公告》(第132Z章)獲豁免申領食物業牌照。然而，有關處所仍須就其入口和分銷業務，根據《食物安全條例》(第612章)向食物環境衛生署(食環署)登記。另外，食環署人員會定期巡查有關處所的衛生情況。有業界意見認為現行安排需要改善，建議食環署加強對純粹經營食油裝瓶或裝罐業務的處所的規管及巡查，並考慮要求有關企業須向食環署登記或領有食物製造廠牌照。

## 政府的觀察

10. 總體來說，我們明白要有效地推行有關規管建議，政府、業界及消費者皆無可避免地須投放額外的資源以符合規定。但在保障香港的食物安全、公共健康及促進環境保護的前提下，我們認為立法加強規管食用油脂及回收「廢置食用油」對香港整體社會均有裨益。不過，在釐定立法的具體細節上，政府將以食品法典委員會的標準為藍本，使整個規管架構與國際接軌，並且符合世界貿易組織要求，將合規成本降至最低，在有效監管、執法以及便利營商之間取得平衡。

11. 就食用油脂的定義，我們留意到部分回應人士建議一些食用油脂(如作保健食品／營養補充品發售的食品及食肆中的「翻用油」或「使用中的煮食油」等)應獲得豁免。我們亦明白部分健康產品呈現的型態(如以膠囊型態食用)及使用方式(有建議劑量)可能與傳統食用油脂有所差別。因此，我們將會有相應的條文，作出適當的規管，以釐訂清楚規管範圍。

12. 至於對業界的規管範圍，我們會因應業界的意見檢討純粹經營食油裝瓶或裝罐業務的處所現時的規管及巡查機制。

## 諮詢結果

### (一) 食用油脂的安全和品質標準

13. 業界普遍支持採用與食品法典委員會標準看齊的安全標準(即就砷、鉛及芥酸建議的標準)，但大部分回應者(包括業界和公眾人士)認為建議中的黃曲霉毒素及苯並[a]芘標準過於

嚴苛，與食用油脂的風險不成比例。另有公眾人士概括認為擬議的標準過於寬鬆，未能與國際標準和其他亞洲國家的標準保持一致，提議政府採用更嚴格的標準。

14. 有回應者對擬議的黃曲霉毒素和苯並[a]芘標準特表關注。由於這兩種化學物並無對應的食品法典委員會標準，一些海外主管當局及業界質疑本港就黃曲霉毒素及／或苯並[a]芘含量設限的理據。有回應者亦認為有關擬議的標準過嚴，在達標方面會出現問題，某些食用油脂的生產成本和產品供應或會受影響。

15. 一些業界人士建議把黃曲霉毒素的上限定為每公斤食物15微克，但有政黨和消委會對擬議的黃曲霉毒素上限(即每公斤食物5微克)表示支持。

16. 諒詢文件中建議把苯並[a]芘上限定為每公斤食物5微克。有業界和公眾人士建議把有關上限定為每公斤食物10微克，認為根據早前食物安全專家委員會的資料，即使每公斤食油含10微克苯並[a]芘，風險評估結果顯示所攝入的苯並[a]芘分量對健康的影響依然很低。部分業界人士表示，燒烤和油炸食品的苯並[a]芘含量均高於食用油脂，政府在訂立標準時，應充分考慮本地膳食習慣。另一方面，有政黨和消委會建議食油中苯並[a]芘的上限應收緊至每公斤食物2微克(即跟隨歐盟標準)。消委會亦建議，如現時未能就此採用更嚴格的標準，政府應提出檢討相關標準的時間表。

17. 在品質標準方面，消委會贊同檢測過氧化值和酸值，有助評估食用油脂的品質和分辨摻雜廢食油的產品。有政黨則指擬議的品質標準應參照歐盟的做法，適用於所有食用油脂而非只適用於豬油。另有回應者指出，極性化合物總量和酸值是衡量「翻用油」或「使用中的煮食油」品質最常用的指標，市場上也有食用油品質檢測方法。此外，有業界人士認為政府應把規管重心放在食物安全方面，食用油脂的品質是否可以接受，應留待業界和消費者決定，而非由政府制訂品質標準。

## 政府的觀察

18. 我們留意到大部分回應者，認同諮詢文件中建議參考食品法典委員會就食用油脂安全所釐訂的標準，但就委員會並

無訂定含量上限的黃曲霉毒素及苯並[a]芘，有回應者認為有關上限應較諮詢文件中建議的寬鬆。我們認為，食物中的污染物應以「可合理做到的盡可能低水平」的原則控制。從食安中心過往的食物監察結果顯示，99%的食用油脂樣本能符合建議中黃曲霉毒素每公斤食物5微克的標準。因此，我們認為立法採用建議的標準對業界影響輕微。

19. 至於苯並[a]芘，聯合國糧食及農業組織／世界衛生組織聯合食物添加劑專家委員會曾指出，植物油脂(由於該食物類別含較高濃度的PAHs<sup>2</sup>)是攝入PAHs的主要膳食來源之一。我們留意到個別油種苯並[a]芘含量可能較高，而從食安中心過往的食物監察結果，約有5%的食用油脂樣本苯並[a]芘含量高於建議中的每公斤食物5微克上限。我們相信透過訂定較嚴謹標準，能促使業界採取適當措施，如在製油的過程中進行精煉，以降低苯並[a]芘的含量，保障公眾健康。因此，我們認為採用建議的標準立法(即每公斤食物5微克)可促進食物安全。

20. 至於擬議的品質標準，我們認為須在保障市民健康和利便營商之間取得平衡。為豬油訂立過氧化值和酸值的法定標準，有助提升市場上相關產品的品質，進一步保障市民健康。

## 諮詢結果

### (二) 「翻用油」的規管

21. 有市民特別關心本港食肆使用食油炮製食物的情況。政府在諮詢文件中建議透過立法，規定食用油脂不得使用「廢置食用油」或非擬供人食用的「劣質油脂」作為生產原料。鑑於食物業界或會多於一次使用同一食用油脂作炮製食物用途(即所謂「翻用油」)，有業界團體／人士認為食肆中的「翻用油」或「使用中的煮食油」不應納入法定的規管範圍之內，應獲得豁免。雖然有一部分餐飲業原則上並不反對規管「翻用油」以確保煮食油能符合建議標準，但鑑於餐飲業烹調方式的多元

<sup>2</sup> 苯並[a]芘對人類基因有害，並會致癌。苯並[a]芘是一種多環芳香族碳氫化合物 (polycyclic aromatic hydrocarbons，簡稱 PAHs)。PAHs 在環境中無處不在，食油在加工時因加熱亦可能產生苯並[a]芘。不過，食油在精煉過程中，能把苯並[a]芘水平大大降低，而苯並[a]芘最終的水平則取決於精煉的條件及質量的控制。

化，他們希望政府能先把要求用指引方式，並依據行業的情況具體化，如最高煎炸次數、何時棄用廢食油等，以便食肆遵從。

## 政府的觀察

22. 有關「翻用油」或「使用中的煮食油」，我們了解到海外司法管轄區的食用油脂安全標準一般主要適用於市面上供出售的產品，而不是「翻用油」。一些國家或地方是以指引的方式為業界提供優良使用食用油脂的建議。

23. 考慮到國際的做法及由於食用油可重用的次數受到多種因素影響，包括油的種類、烹調溫度、時間、煎炸食物的類型及分量和儲存條件等，我們認為監管、執法和檢控將非常困難。較務實可行的方法是在現階段，先處理於市面上供出售的食用油脂的法定標準。至於「翻用油」，我們建議委託本地大學進行研究，以協助食安中心制訂有關優良使用煎炸油規範的業界指引，並在制訂指引的過程中邀請業界參與。

## 諮詢結果

### (三) 證明書制度

24. 諒詢文件中建議本地生產(供出口或內銷)及進出口的食用油脂均須附有官方證明書，或獲官方認可獨立檢測機構(如獲香港實驗所認可計劃可進行有關檢測的機構)發出的證明書，以證明有關食用油脂達到相關法定安全標準，及適宜供人食用。

25. 市民普遍支持為提高食物安全而要求食用油脂須附有證明書的建議；但業界則普遍認為建議不可行，並對所帶來的負擔深表關注。

26. 進口商認為難以證明食用油脂沒有使用「廢置食用油」或非擬供人食用的「劣質油脂」作為生產原料，因為生產食用油的原料，俗稱「毛油」(crude oil)，除非經過精煉，否則亦不適宜供人食用。他們認為「廢置食用油」及「劣質油脂」二詞的定義及其食安指標應從長計議。

27. 進口商並指出，食用油脂須附有官方證明書並非國際慣例，部分原產地的政府機構未必能發出證明書或認可其他獨立檢測機構發出的證明書，故建議或會造成貿易壁壘。他們建議政府在正式立法前應確保各出口地官方機構設有簽發證明書的機制。業界亦關注若每批進口產品都要附有證明書，所涉及的時間和成本對業界尤其是中小型企業，會造成很大負擔，其中尤以進口款式多而數量少的食用油商所受影響較大，最終成本可能會轉嫁到消費者身上，從而限制了他們的選擇。

28. 進口商提出其他方法以取代證明書的規定，包括食用油脂製造商取得國際公認的品質保證認證，例如國際標準化組織(International Organisation for Standardisation(ISO)、“食品安全重點控制系統證書”(Certificate of HACCP)等，以及食用油脂製造商／進口商定期測試旗下產品，提供獨立檢測機構的檢測報告，以證明這些產品符合本港標準。就食用油脂是否符合本港標準所進行的測試，部分進口商和檢測機構認為政府應容許獲香港實驗所認可計劃可進行有關檢測的機構對進口油脂進行檢測。

29. 至於在本港生產的食用油脂亦必須附有官方證明書或官方認可獨立檢測機構證明書的規定，業界認為若每種油品及批次都須交由第三方檢測，將會令成本大幅增加，建議本港生產商若取得相關認可的質量管理認證，並有定期自行檢測，則不需要另交質量證明。

30. 在國際層面，美國、加拿大及紐西蘭等有關當局亦有提出意見。他們要求政府接納其國家現時為出口植物源性食油所發的官方認可證明書，例如自由銷售證明書(Certificate of Free Sale)及製造商聲明書(Manufacturer's Declaration)等。這些證明書主要證明有關產品符合出口國法例要求，可在當地銷售及供出口，美國的自由銷售證明書還會證明有關產品的製造商並無面臨美國藥品食物管理局(U.S. Food and Drug Administration)即將提出或已提出但仍未解決的執法行動。另外，歐盟當局指出，植物源性食油屬較低風險食品，歐盟本身並無要求進口植物源性食油須附有衛生證明書，質疑政府加強規管此類產品的理據，認為此舉可能造成不必要的貿易壁壘。

31. 就提供證明書或其他相關證明文件副本予其下游分銷商或零售商的建議，有進口商關注向下游分銷商或零售商提供證明書或會洩露商業機密。他們認為只要遵守《食物安全條例》(第 612 章)的規定，包括食物進口商／分銷商向當局登記及備存食物進出紀錄等，已足以追查食物來源。

## 政府的觀察

32. 正如諮詢文件指出，我們明白要證明食用油脂沒有使用「廢置食用油」或非擬供人食用的「劣質油脂」作為生產原料存在相當難度，而進／出口商亦十分關注化驗產品所需的成本及時間。他們認為有關要求不單對中小企構成壓力，亦會為消費者帶來負面影響。

33. 我們在設計證明書制度時，會充分考慮諮詢過程中所反映的意見，包括海外主管當局的意見，我們初步認為值得探討採用自由銷售證明書(Certificate of Free Sale)、製造商聲明書(Manufacturer's Declaration)或類似證明文件，這做法較可行，因為這些證明書已證明有關產品符合出口地法例要求，可在當地銷售及供出口，換言之，有關食用油脂已適宜供人食用，可以說已達到要求證明書的目的。然而，我們須檢視不同出口地發出這些證明書的條件，以確保這些證明書能切實保障有關食用油脂的食用安全。我們並會同時研究整個監管、執法和檢控流程，以確保建議是切實可行的。

34. 我們同時考慮到國際間對動物源性食油和植物源性食油的風險評估並不一樣，相對於動物源性食油，植物源性食油一般被視為風險較低的產品，所以兩者的規管亦有區別。例如荷蘭及紐西蘭設有機制為出口動物源性食油發出衛生證明書，證明有關產品適宜供人食用，但供出口的植物源性食油則沒有獲發類似的官方證明書。就提供證明書或其他相關證明文件副本予其下游分銷商或零售商的建議，我們明白業界的關注，但單憑登記及備存食物進出紀錄(而沒有資料證明出口商已獲自由銷售證明書等)將對日後的執法和調查帶來或多或少的影響。

## 諮詢結果

### (四) 回收「廢置食用油」的規管

35. 在規管「廢置食用油」方面，環境保護署(環保署)在諮詢文件中建議修訂《廢物處置條例》(第354章)，引入「廢置食用油」收集、處置及進／出口牌照制度。

36. 業界及公眾普遍支持透過立法加強規管「廢置食用油」回收，以有效監管「廢置食用油」的流向，防止它們重返食物鏈，保障市民健康及推廣回收再造。然而，有團體建議政府豁免每月處理少於一定數量(例如300公斤)「廢置食用油」的機構申請收集及處置「廢置食用油」牌照的費用，以助降低這些機構的營運成本，方便他們透過收集「廢置食用油」製造環保產品例如肥皂等，向公眾進行環保教育。此外，業界亦建議政府提供清晰指引及制定合適的運載記錄要求，以方便追蹤「廢置食用油」的流向。業界及公眾普遍認為政府應加強監察及執法，令「廢置食用油」得以妥善收集及處置。另外，亦有意見表示希望有關「廢置食用油」進出口管制不會造成貿易障礙。

37. 業界及公眾同時建議政府採取適當支援措施，例如引入認證制度、推動使用生物柴油、提供補貼、設立社區收集網絡及加強宣傳教育等措施，提升回收業界的整體運作水平。另外，有團體要求延長諮詢期，讓業界及公眾充分發表意見。亦有意見認為政府在立法前應確保本港有足夠「廢置食用油」收集商、處置商及其他配套設施，以收集及處置本港產生的「廢置食用油」。有飲食業界代表擔心規定「廢置食用油」必須交由發牌的收集商可能令廢油回收價格降低，甚或食肆屆時需要倒過來付費廢油收集商收集廢油<sup>3</sup>，令食肆成本增加，建議政府考慮在有關收集商的持牌條件中加入不可向食肆收取回收廢食油費用的條款。

38. 食環署和環保署在諮詢文件中建議完成修訂《廢物處置條例》前，規管「廢置食用油」回收。諮詢文件中的建議包括：食環署對領有食肆、工廠食堂、食物製造廠和烘製麵包餅食店牌照的持牌食物業處所施加附加持牌條件，規定在持牌處

---

<sup>3</sup> 目前，由於廢油收集商可把回收後的廢油經處理後再售出，所以食肆是不需向廢油收集商付費，反之，某些廢油收集商會付錢向食肆購買「廢置食用油」。

所內進行煮食過程中所產生的「廢置食用油」須交由已向環保署登記的收集商、處置商或出口商處理，並保留有關記錄至少十二個月，供食環署查閱。若持牌人違反有關持牌條件，食環署會發出警告，如屢犯不改，食環署會考慮取消有關牌照。環保署則會登記本地合資格的「廢置食用油」收集商、處置商及出口商，以配合食環署的牌照條款之相關要求。

39. 總體而言，業界和公眾支持政府加強規管「廢置食用油」回收的建議。然而，有意見對把有關建議加入食物業處所的持牌條件表示有保留，他們關注到相關行政措施可能對食物業的日常運作產生影響。食物業界指部份食物業處所只產生少量「廢置食用油」，可能沒有收集商願意收集而違反新規例，因此建議設定一個「廢置食用油」豁免數量，只要不超過該數量便無需交由登記的收集商收集。他們亦擔心是否有足夠數目的登記收集商能提供所需的「廢置食用油」收集服務，特別是為一些位處偏遠地方的食物業處所提供服務。此外，有業界表示部分連鎖食物業處所會先行收集分店的「廢置食用油」，暫存在一個中央收集點，再由收集商一併回收，並詢問政府將會如何規管上述運作模式的連鎖食物業處所。有業界亦要求政府澄清如食物業處所自行處理所產生的少量「廢置食用油」，例如用作製造環保肥皂或其他用途等，會否得到豁免。

40. 食物業界人士擔心立法規管「廢置食用油」及行政措施會增加他們的遵規成本，特別在保存「廢置食用油」收集記錄方面，希望政府能在這方面提供適當的支援，例如為業界提供適當指引和記錄保存樣本，舉辦工作坊及設立熱線，解答業界的查詢。業界希望有更多時間研究及討論當中細節。此外，業界要求政府進行營商環境影響評估研究，在制定法例的細則前，適當考慮研究結果及建議。

## 政府的觀察

41. 為積極回應公眾對加強規管「廢置食用油」回收的訴求，食環署和環保署會在修訂《廢物處置條例》前共同合作，先行實施第 38 段所述的規管措施。

42. 食環署會在制定相關附加持牌條件時，考慮容許持牌人(i)把少量混有其他廚餘而不可分開的「廢置食用油」與其他廚餘一同處置；或(ii)以人手從隔油池挖起少量隔油池廢物，放

進防滲漏的膠袋／容器，密封後，與其他廚餘一同處置。若連鎖食物業需自行安排把其各分店的「廢置食用油」運往中央收集點暫存，等候環保署登記的收集商收集，該連鎖食物業的負責人亦須登記為環保署的收集商。若食物業處所把自家產生的「廢置食用油」用作製造環保產品例如肥皂等用途，有關食物業處所的負責人亦必須登記為環保署的收集商或處置商。

43. 就飲食業界對市場上「廢置食用油」收集商數目是否足夠的關注，環保署一直與本地回收業界緊密溝通。回收業界普遍表示本地有足夠能力收集處理全港食肆等食物業處所產生的「廢置食用油」，並樂意與位於偏遠地點的食肆商訂收集安排。我們留意到有收集商與飲食業界組織合作，協助食物業處所妥善處置「廢置食用油」。環保署會加強宣傳，鼓勵回收業界盡早向環保署登記，以確保食物業處所有足夠途徑妥善處置「廢置食用油」。另外，為方便食物業處所識別已在環保署登記的「廢置食用油」商，環保署會向登記商發出登記證書，並把他們的名稱、聯絡方法、登記編號及服務區域等資料上載到環保署網頁，供食物業處所查閱。環保署亦會制訂良好作業守則，向登記商提供指引，以協助回收業界妥善運作。

44. 環保署計劃在二零一六年第一季推出登記本地合資格的「廢置食用油」收集商、處置商及出口商的制度，並接受和處理首批申請，預計在二零一六年第二季公布首批申請結果。食環署在施加新的持牌條件前，會與環保署評估已登記的「廢置食用油」收集商、處置商或出口商的數目及能力是否足夠收集／處置全港食物業處所產生的「廢置食用油」後，才落實推出新持牌條件的確實日期。食環署已擬備了「廢置食用油」收集記錄範本，在施加新的持牌條件的同時，提供給食物業界參考及使用。有關新的規管措施應不會對食物業界造成太大的遵規負擔。在推出新的持牌條件期間，食環署會加強推廣和宣傳工作。食環署人員會在日常巡查時向食肆、工廠食堂、食物製造廠和烘製麵包餅食店持牌人／負責人講解如何遵守新的持牌條件，讓業界能有充分時間認識及熟習規管「廢置食用油」回收的安排。

## 諮詢結果

### (五) 寬限期

45. 諒詢文件建議設立合理的寬限期，讓業界有充足時間準備以符合新規定。有公眾意見認為，在保障公眾衛生的大前提下，寬限期不應過長。消委會亦認為，有關建議應盡快實施，以確保消費者的健康得到更好的保障。但業界普遍希望政府能給予業界較長的寬限期，讓業界有充足時間培訓員工、檢視作業流程以適應新的規管措施。有飲食業界人士認為，政府應考慮在廢食油收集或處置商完成登記後，給予食肆等食物業處所較長時間適應，才以行政措施增加食肆持牌條件，規定廢食油必須交給已登記的收集或處置商，並建議設立十二個月的寬限期，讓業界有充足時間適應及作出安排，以符合新規定。

### 政府的觀察

46. 我們計劃於二零一六至一七年就規管食用油脂安全及「廢置食用油」回收提出具體立法建議，並會在草擬法例時，加入適當的寬限期。

### 徵詢意見

47. 請委員備悉我們在諮詢期間接獲的意見，並就未來規管方向發表意見。

食物及衛生局  
環境局  
食物環境衛生署  
環境保護署  
二零一五年十二月