

配方產品及嬰幼兒食物的 營養和健康聲稱的建議規管架構— 公眾諮詢結果及建議規管方式

食物安全中心
2015年7月

討論事項

- 公眾諮詢結果
- 擬議的規管架構

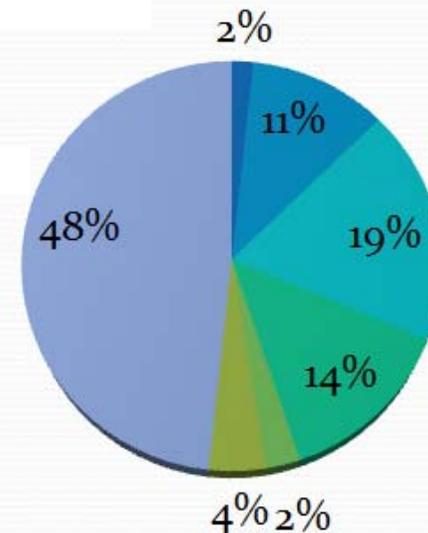
公眾諮詢

- 諮詢期：2015年1月6日至4月17日
- 接獲意見書：131份
 - 26份交予立法會
 - 104份經不同管道 (電郵／郵寄／傳真)提交
 - 其中13名回應者有向立法會提交意見書
 - 1份支援規範方式的網上呈請，由717人聯名提出
- 絕大多數回應者(98%)支持設立規管架構

意見書--按回應者組別列出的分項數字*

- 海外政府：2份
- 業界：13份
- 關注團體 (關注兒童健康組織／家長／消委會)：22份
- 醫護專業人士／學者：16份
- 傳媒(報紙／評論員)：3份
- 立法會議員／區議員／政黨：5份
- 公眾人士：57份

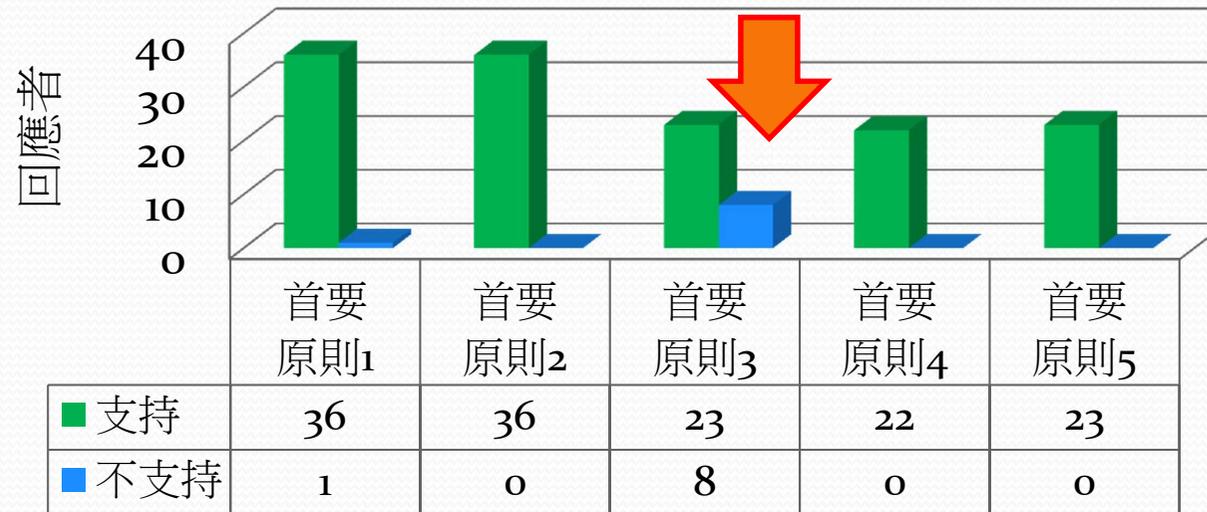
* 同一機構或相同人士提交的意見書，作一份計算。



首要原則

- 1) 應**禁止**嬰兒配方產品作出**營養聲稱**(營養素含量聲稱及營養素比較聲稱)；
- 2) 應**禁止**配方產品(嬰兒配方產品、較大嬰兒及幼兒配方產品)和嬰幼兒食物作出**減低疾病風險聲稱**；
- 3) 應**准許**嬰幼兒食物作出**營養聲稱**(營養素含量聲稱和營養素比較聲稱)及**營養素功能聲稱**；
- 4) 獲准在聲稱中陳述的營養素或成分，應對**嬰幼兒的健康十分重要**；以及
- 5) **營養和健康聲稱**應符合有關含量的特定條件，而**健康聲稱**必須具**科學佐證**，並已通過可信的評審程式。

對首要原則的意見



- 不支持首要原則3 (8份意見書)：
 - 醫護專業人士、學者、關注團體、公眾人士
- 理據包括：
 - 嬰幼兒食物的聲稱言過其實／有誤導成分／家長易受影響
 - 學者表示：“准許嬰幼兒食物作出有關聲稱，可保障消費者選擇權益” 這論點並不成立，因為研究顯示，選擇過多反會分散消費者的注意力，影響他們作出明智的決定，從消費中獲得的滿足感也會下降
 - 認為嬰幼兒食物的營養資料，已足以讓家長和照顧者知悉產品的成分和特性，應禁止這類食物作出營養聲稱和營養素功能聲稱
 - 支持世衛的指引／食品法典委員會的建議
 - 超過100名從事兒科的本地醫護專業人士的共識

產品和聲稱組合

- ∞ 首要原則1至3如獲接納，某些配方產品／嬰幼兒食物的若干聲稱便予准許，另一些聲稱則予禁止 → 這三項原則為規管架構定下規管範圍。
- ∞ 在這範圍內，各界可公開討論一些產品和聲稱組合的規管方向：
 - * 嬰兒配方產品的營養素功能聲稱；
 - * 較大嬰兒及幼兒配方產品的營養聲稱(營養素含量聲稱及營養素比較聲稱)和營養素功能聲稱；以及
 - * 配方產品及嬰幼兒食物的其他功能聲稱。
- 回應者(包括醫護專業人士、學者、關注團體、公眾人士)大多主張規範方式。
- 業界和傳媒普遍支援包容方式。

對產品和聲稱組合的意見—按意見書數目列出的分項數字

		意見書數目	包容方式	規範方式
(a) 嬰兒配方產品的營養素功能聲稱		42	12 *	30 ^#
(b) 較大嬰兒及幼兒配方產品的營養聲稱和營養素功能聲稱	營養素含量聲稱	41	17 *	24 ^#
	營養素比較聲稱	41	15 *	26 ^#
	營養素功能聲稱	40	16 *	24 ^#
(c) 嬰兒配方產品、較大嬰兒及幼兒配方產品和嬰幼兒食物的其他功能聲稱	嬰兒配方產品	41	12 *	29 ^#
	較大嬰兒及幼兒配方產品	41	15 *	26 ^#
	嬰幼兒食物	37	15 *	22 ^#

* 有23名回應者採用同一範本，只作1份意見書計算。

^ 有4名回應者採用同一範本，只作1份意見書計算。

有717人網上聯名呈請支持規範方式，只作1份意見書計算。

對產品和聲稱組合的意見—按回應者數目列出的分項數字

		回應者數目	包容方式	規範方式
(a) 嬰兒配方產品的營養素功能聲稱		783	34	749
(b) 較大嬰兒及幼兒配方產品的營養聲稱和營養素功能聲稱	營養素含量聲稱	782	39	743
	營養素比較聲稱	782	37	745
	營養素功能聲稱	781	38	743
(c) 嬰兒配方產品、較大嬰兒及幼兒配方產品和嬰幼兒食物的其他功能聲稱	嬰兒配方產品	782	34	748
	較大嬰兒及幼兒配方產品	782	37	745
	嬰幼兒食物	778	37	741

* 網上聯名呈請支援規範方式和以同一範本回應的人士，分開作個別回應者計算。

其他意見

- 持份者普遍支持設立核准聲稱的機制。
- 一些持份者關注政府在評審健康聲稱方面，很有可能遇上問題。
- 對寬限期長短意見不一。
 - 關注團體和醫護專業人士：寬限期宜短。
 - 業界：寬限期宜長，例如在訂定核准聲稱清單後，至少寬限24個月。

擬議的規管架構

一般考慮因素

- 本地情況
 - 現行法例
 - 對公眾健康的影響
 - 現時市場情況和消費者行為
 - 對食物種類選擇的影響
 - 對業界的影響
 - 可運用的資源和實施規管時可能遇到的問題
- 海外做法
 - 食品法典委員會的原則／世衛的建議
 - 其他海外司法管轄區的做法
- 公眾諮詢結果
- 食物安全專家委員會和食物及環境衛生諮詢委員會的意見
- 母乳喂哺政策

建議規管方式概要

- 下列建議方式：
 - 因市民普遍支持推廣母乳喂哺，會採取較嚴格的規範方式。
 - 在2015年6月分別在食物安全專家委員會和食物及環境衛生諮詢委員會會議上討論，並獲得該兩個委員會的支持。

聲稱類別	聲稱種類	嬰兒配方產品	較大嬰兒及幼兒配方產品	嬰幼兒食物
營養聲稱	營養素含量聲稱	不予准許	不予准許	予以准許
	營養素比較聲稱	不予准許	不予准許	予以准許
健康聲稱	營養素功能聲稱	不予准許	不予准許	予以准許
	其他功能聲稱	不予准許	不予准許	予以准許
	減低疾病風險聲稱	不予准許	不予准許	不予准許
療效聲稱		不予准許	不予准許	不予准許

(I) 嬰兒配方產品

聲稱類別	聲稱種類	建議規管方式
營養聲稱	營養素含量聲稱	不予准許
	營養素比較聲稱	不予准許
健康聲稱	營養素功能聲稱	不予准許
	其他功能聲稱	不予准許
	減低疾病風險聲稱	不予准許

● 理據：

- 獲不同界別的持份者大力支持。
- 必需成分相近，並已受規管；其營養和健康聲稱可能會誤導消費者，無助他們作選購決定。
- 消費者可查閱產品標籤上各項資料，以作出有依據的選擇—
 - 營養標籤／配料表／其他如實提供的資料(如無糖、“天然”、“非基因改造生物”、“有機”、“植物油製”)
- 與國際做法看齊。

(II) 較大嬰兒及幼兒配方產品

聲稱類別	聲稱種類	建議規管方式
營養聲稱	營養素含量聲稱	不予准許
	營養素比較聲稱	不予准許
健康聲稱	營養素功能聲稱	不予准許
	其他功能聲稱	不予准許
	減低疾病風險聲稱	不予准許

- 理據：

- 公眾諮詢結果支持採取規範方式，配合推動母乳喂哺和嬰幼兒健康飲食的政策。
- 嬰幼兒配方產品與較大嬰兒及幼兒配方產品，在包裝、品牌形象和標籤相近，難以清楚區分。
 - 其營養和健康聲稱，會令家長和照顧者以為同品牌的嬰兒配方產品優於母乳喂哺
- 香港的獨特情況：
 - 大量配方產品的廣告宣傳，為其他城市罕見。
 - 衛生署研究(2010年)發現，本港幼兒飲用過多配方奶，飲食失衡情況十分普遍，可能是密集式行銷所致。
 - 家長相信添加的營養素，促進兒童腦部發展，而這些營養素為其他食物所無。
 - 一些專業人士認為沒有證據證明這類產品確能如其聲稱，對嬰幼兒的健康帶來更大裨益。
- 世衛認為嬰幼兒無需一定食用較大嬰兒及幼兒配方產品，其營養和健康聲稱主要作促銷及營商手法造成混亂，不利推廣母乳喂哺。
- 禁止作出營養和健康聲稱，符合食品法典委員會的原則和世衛的建議。

(III) 嬰幼兒食物

聲稱類別	聲稱種類	建議規管方式
營養聲稱	營養素含量聲稱	予以准許
	營養素比較聲稱	予以准許
健康聲稱	營養素功能聲稱	予以准許
	其他功能聲稱	予以准許
	減低疾病風險聲稱	不予准許

- 理據：

- 嬰幼兒在斷奶期內可進食不同種類食物。
 - 個別嬰幼兒食品並非他們的主要營養來源。
 - 他們可進食一般食物，以取代嬰幼兒食物。
- 現時一般食物可獲准作出營養和健康聲稱。
 - 嬰幼兒食物如符合作出營養和健康聲稱的特定條件，則准予作出有關聲稱，亦屬合理。
- 海外一般准許嬰幼兒食物在符合特定條件的情況下作出營養和健康聲稱，例如：
 - 歐盟、澳洲、紐西蘭和中國內地等司法管轄區，准許嬰幼兒食物作出營養聲稱和營養素功能聲稱。
 - 一些地方(如新加坡)准許嬰幼兒食物作出若干其他功能聲稱。

療效聲稱

- 在諮詢期間，有回應者關注配方產品和嬰幼兒食物作出療效聲稱的問題。
- 現時一些聲稱具醫藥療效的配方產品及嬰幼兒食物，不屬藥物／中成藥規管範圍，亦不受《不良廣告(醫藥)條例》管制。
- 建議藉此機會，在擬議的規管架構中訂明配方產品和嬰幼兒食物不得作出療效聲稱。

其他事項

- 豁免：
 - 建議特殊醫用嬰幼兒配方產品如符合特定的標籤規定，其營養和健康聲稱可獲豁免而不納入規管架構。
- 寬限期：
 - 嬰幼兒配方產品和較大嬰兒及幼兒配方產品將不准作出營養和健康聲稱
 - 產品按其生產、運輸和營銷模式，由訂貨至產品運抵香港，需時約**15至18**個月。
 - 建議設**18**個月寬限期，以便業界清售存貨。
 - 至於嬰幼兒食物，處理產品聲稱的申請需時，建議給予至少兩年寬限期，以便業界作好準備。

其他事項

- 廣告的寬限期：
 - 在諮詢期間，有提問關於：
 - 會否就產品廣告作出類似的過渡安排
 - 如作過渡安排, 寬限期應有多久
 - 我們注意到有關廣告的製作期一般少於**18**個月
 - 廣告經常附有產品的影像
 - 進一步徵詢持份者的意見，以便在草擬法例時釐定立場

進度及展望

- 我們已於7月14日向立法會報告及徵詢立法會意見，並計劃在明年向立法會提交立法建議以供討論
- 食物安全中心會與相關代表業界進行技術會議討論各項技術細節
 - 第一次會議：
 - 已於2015年7月8日進行
 - 討論事項：
 - 公眾諮詢結果及建議規管方式;
 - 嬰幼兒食物的營養和健康聲稱；
 - 健康聲稱的核准機制

第一次會議討論要點- 營養聲稱

- 建議就可准許在嬰幼兒食物中使用的營養素含量聲稱和營養素比較聲稱訂定核准清單，而制定有關清單時會參考海外已經准許使用的聲稱，及以下建議條件：
 - 獲准使用的聲稱對本地嬰幼兒的健康十分重要；及
 - 可訂定適當的聲稱條件

第一次會議討論要點- 健康聲稱的審核機制

- 建議就業界提出的申請，制訂核准的健康聲稱清單
 - 建議為某些於海外已經准許使用的健康聲稱制訂“快捷”審批機制
 - 至於未經海外審批的聲稱，業界須向食物安全中心遞交文件顯示有關聲稱具科學佐證，以便進行詳細評審
 - 有關評審將主要以食品法典委員會在“營養和保健宣稱使用准則”(CAC/GL 23-1997)中就有關健康聲稱科學實證的建議作依據
 - 食物安全中心需要招募一些在這一領域沒有利益衝突、並能夠就有關健康聲稱的科學實證提供意見的專家，以處理有關申請

進度及展望

- 食物安全中心會繼續與相關代表業界進行技術會議
- 歡迎有興趣的業界代表報名參與

~ 謝謝 ~