

消費者委員會

就「香港供36個月以下嬰幼兒食用的嬰兒配方產品、較大嬰兒及幼兒配方產品及預先包裝食物的營養和健康聲稱的建議規管架構」諮詢文件

提交立法會食物安全及環境衛生事務委員會的意見書

2015年2月10日

支持規管聲稱

1. 消費者委員會(消委會)歡迎政府建議制定規管架構，以立法方式加強規管香港的「配方產品」(包括嬰兒、較大嬰兒及幼兒配方產品)及「嬰幼兒食物」的營養和健康聲稱。
2. 就政府提出的五項原則，及規管架構範圍，消委會有以下意見。

同意五項原則

原則1：應禁止嬰兒配方產品作出營養聲稱(即營養素含量聲稱及營養素比較聲稱)

3. 消委會同意上述原則 1。
4. 食品法典委員會的《嬰兒配方及特殊醫用嬰兒配方食品標準》禁止在嬰幼兒食物使用營養和健康聲稱，除非另有明確規定。而根據政府所做的研究，大部分司法管轄區對嬰兒配方產品作出營養聲稱均不予准許。
5. 本地方面，政府規定所有在香港出售的嬰兒配方產品，須符合《2014年食物及藥物(成分組合及標籤)(修訂)(第2號)規例》，按照食品法典委員會的標準就嬰兒配方產品訂明的營養成分組合和標籤規定。因此，現時香港市場出售的所有嬰兒配方產品應能滿足嬰兒的基本營養需要，而家長亦可參閱嬰兒配方產品上的營養標籤，作出有依據的選擇。

6. 此外，禁止嬰兒配方產品作出營養聲稱亦可避免誤導消費者，令他們以為嬰兒配方產品含有母乳不含或缺乏的營養素／成分，並因此以為嬰兒配方產品優於母乳。

原則2：應禁止配方產品及嬰幼兒食物作出減低疾病風險聲稱

7. 消委會同意上述原則 2。
8. 正如諮詢文件內所述，配方產品及嬰幼兒食物是供成長和滿足營養需要，並非用作減低某種疾病的風險。大部分海外司法管轄區(包括美國、澳洲、新西蘭和新加坡)未有准許針對 36 個月以下的嬰幼兒的減低疾病風險聲稱的做法。因此，消委會認同政府的建議，應禁止業界以產品附有減低疾病風險聲稱的手法，來推銷配方產品及嬰幼兒食物。

原則3：應准許嬰幼兒食物作出營養聲稱(即營養素含量聲稱及營養素比較聲稱)和營養素功能聲稱

9. 雖然食品法典委員會禁止在嬰幼兒食物使用營養和健康聲稱，但一般而言嬰幼兒食物並非嬰幼兒必需的食品，而事實上，只要生產商把其對象消費者訂明在 6 個月以上，便可避過建議中有關 36 個月以下嬰幼兒食物的營養和健康聲稱規管。
10. 在上述前提下，加上多個司法管轄區(例如歐盟、美國、澳洲、新西蘭和中國內地)也准許嬰幼兒食物作出營養聲稱，消委會認同參照符合法例第 132W 章《食物及藥物(成分組合及標籤)規例》所列有關營養標籤的規定，嬰幼兒食物可作出營養聲稱(即營養素含量聲稱及營養素比較聲稱)和營養素功能聲稱。不過，為避免將來有機會成為法律漏洞和有效保障嬰幼兒健康，當局日後應檢討以這規管方式能否達到規管目的，如有需要，應適時收緊監管。

原則4：獲准在聲稱所陳述的營養素或成分應對嬰幼兒的健康十分重要

11. 消委會同意上述原則 4，亦認同如某種營養素沒有制定適當的膳食營養素參考攝入量或營養素參考值，該種營養素不

能作出聲稱。此外，聲稱的營養素／成分的含量資料，亦必須在包裝和營養標籤(如適用)上列明。

12. 目前，香港、中國內地及食品法典委員會尚未訂定相關的營養素參考值，消委會認為在批准營養和健康聲稱前，政府須先訂定本地營養素參考值及相關聲稱條件。

原則5：營養和健康聲稱應符合有關含量的特定條件，而健康聲稱應具科學佐證並已通過可信的評估程序

13. 為確保家長在選購時可獲得有關產品和食物的準確和恰當的資料以作出有依據的選擇，同時亦鼓勵業界投資研發產品，消委會同意上述原則 5。

產品和聲稱組合的規管方式

14. 就個別產品和聲稱的規管方式，消委會有以下意見。

規範嬰兒配方產品作出營養和健康聲稱

15. 世衛建議嬰兒由出生至 6 個月應純以母乳餵哺。消委會認為鼓勵家長在此期間選擇母乳餵哺及保障其選擇不受配方產品的資訊影響尤為重要，故此，消委會建議就嬰兒配方產品的聲稱組合而言，應採用規範方式，即所有嬰兒配方產品的營養及健康聲稱不予准許。事實上，根據政府所做的研究，許多司法管轄區(例如歐盟、美國、澳洲和新西蘭等)均不准許嬰兒配方產品作出營養和健康聲稱。
16. 另外，消委會建議所有嬰兒配方產品應載有“重要告示”一詞，並在其下陳述例如“母乳為嬰兒最佳食品”等聲明。

規範較大嬰兒及幼兒配方產品和嬰幼兒食物的其他功能聲稱

17. 市面上的較大嬰兒及幼兒配方產品，應符合食品法典委員會或各國的相關成分組合規定，含有必需的成分。准許其他功能聲稱或會令家長只留意非必需的成分，而忽略重要的必需營養素。此外，現時大部分司法管轄區普遍不准許配方產品及嬰幼兒食物作出其他功能聲稱。故此，消委會

建議現階段不予准許較大嬰兒及幼兒配方產品和嬰幼兒食物作出其他功能聲稱。當局日後或可因應科研及其他司法管轄區就相關規定的發展，檢討香港這方面的規管方式。

較大嬰兒及幼兒配方產品作出營養聲稱和營養素功能聲稱

18. 消委會留意到社會上不同持份者對較大嬰兒及幼兒配方產品作出營養聲稱和營養素功能聲稱的規管方式持不同意見，而現時多個司法管轄區就上述產品及聲稱組合予以准許。消委會認為，如當局就較大嬰兒及幼兒配方產品作出營養聲稱和營養素功能聲稱採用包容方式予以准許，則前提是必須設立妥善的評審機制，確保有關聲稱真確、具科學佐證及沒有誇大，以保障消費者權益，不被誇張失實的聲稱誤導。

訂定核准聲稱清單

19. 倘若當局批准任何聲稱，消委會認為必須建立機制以訂定和維持核准聲稱清單和相關條件，以確保只有真實、具足夠科學佐證、非誤導性質及對嬰幼兒成長有作用的營養及健康聲稱，才可以獲准許使用在配方產品及嬰幼兒食物上。建立機制不但有助保障消費者的權益，也可為業界就相關產品作出符合法律要求的聲稱，提供清晰指引。
20. 然而，消委會關注有關「快捷」評審機制的安排。諮詢文件表示，對於在其他司法管轄區已經准許使用的營養及健康聲稱，只要申請人能提供足夠文件證明有關的聲稱已獲來源國或其他國家的規管當局接納，並已由有關當局訂立相關的聲稱條件，則規管當局會通過「快捷」評審機制，考慮香港是否採用該聲稱。
21. 消委會認為當局應同時設立考核機制，檢視和評估申請人提供的證明文件，確保有關文件真確，且其評審過程須謹慎及具相當水平。倘若當局對提供的證明文件或評審過程有懷疑，應重新進行詳細審核。

22. 消委會亦同意制定可行的上訴機制，覆核被拒絕接納聲稱的決定。消委會建議核准聲稱清單應開放予公眾參考，例如上載於規管當局的網頁。

豁免安排

23. 諮詢文件內第 4.38 段提出在規管配方產品及嬰幼兒食物的健康和營養聲稱時，作出豁免安排，並舉例法例第 132W 章《食物及藥物(成分組合及標籤)規例》的規定。
24. 根據第 132W 章附表 5 第 5 條，任何屬預先包裝食物的名稱、品牌名稱或商標一部分的聲稱，不構成營養聲稱。
25. 消委會留意到現時市面上有些配方產品把一些成分或成分組合註冊為專利或商標，雖然這些專利或商標的成分或成分組合沒有直接作出營養或健康聲稱，但這些專利或商標的名稱本身可能已容易令消費者聯想到與嬰幼兒的健康、成長、腦部發育、學習等有關。若生產商以專利或商標成分迴避法例對營養或健康聲稱的規管，會令規管架構失去意義。故此，消委會認為當局應設立機制規管專利和商標成分及審視有關的豁免安排。

界定廣告的定義

26. 消委會同意規管架構應不僅規管配方產品及嬰幼兒食物的標籤或包裝上所作的營養和健康聲稱，也應涵蓋透過廣告就這些產品所作的聲稱，例如互聯網。消委會建議當局清晰界定在規管架構下「廣告」的定義，例如應包括電視、電台、平面廣告、單張、贈品、手機程式、透過手機上發放的推銷訊息、紀念品等可接觸消費者的渠道。

寬限期

27. 消委會明白須給予業界合理時間改良其產品配方、調整包裝或修訂市場推廣策略，以符合新規定。但不少發展國家已就配方產品及嬰幼兒食物的營養和健康聲稱進行規管，業界亦應已累積相當經驗，因此，有關建議應盡快施行，以確保依賴嬰幼兒產品為主要食糧的嬰兒得到更好保障。

設立消費者諮詢和投訴機制

28. 諮詢文件內未有提及，消委會建議當局應考慮設立消費者諮詢和投訴機制，以更好保障消費者權益。

加強消費者教育

29. 家長和醫護人員需要準確和中立的營養資料，以照顧嬰幼兒。消委會認為，在制定規管架構的同時，政府亦應配合全面的公眾教育，如何選擇適當的嬰幼兒配方產品和食物，因為即使規管制度如何完善，如消費者不明所以，也無法從中受益和容易被誤導。

落實《香港守則》

30. 擬議的規管架構只規管配方產品和嬰幼兒食物的營養及健康聲稱，不包括其銷售手法。消委會認為應盡快落實《香港配方奶及相關產品和嬰幼兒食品的銷售及品質守則》（《香港守則》），規定配方產品不可透過廣告進行宣傳，才可減低影響母親餵哺母乳的誘因，進一步保障嬰幼兒的營養需要。