



Re: Proposed Regulatory Framework for Nutrition and Health Claims on Infant Formula, Follow-up Formula and Prepackaged Foods for Infants and Young Children Under the Age of 36 Months in Hong Kong

claims_consul
@consumer.org.hk to: tation@fehd.gov.hk 16/4/2015 18:36
ov.hk

Sent by: @consumer.org.hk>

From: @consumer.org.hk>
To: claims_consultation@fehd.gov.hk
Sent by: @consumer.org.hk>

1 個附件檔



CC submission - Claims on Infant Formula.pdf

Centre for Food Safety
Food & Environmental Hygiene Department
43/F, Queensway Government Offices
66 Queensway, Hong Kong
Attn: Risk Assessment Section

Dear Sir/Madam,

The captioned consultation refers. The Consumer Council is pleased to submit its views for consideration of your Department.

Should you have any queries, please feel free to contact Ms. Vera TAM, Chief Planning and Trade Practices Officer at

Yours sincerely,

Gilly Wong
Chief Executive
Consumer Council

(See attached file: CC submission - Claims on Infant Formula.pdf)



消費者委員會 CONSUMER COUNCIL
香港 · HONG KONG

CONSUMER COUNCIL
HONG KONG
PARLIAMENTARY
COUNCIL MEMBER OF
CONSUMERS
INTERNATIONAL

來函編號 YOUR REF

來函編號 OUR REF **CC 1/257/PTPD**

16 April 2015

By Email & post

Claims_consultation@fehd.gov.hk

**Centre for Food Safety
Food & Environmental Hygiene Department
43/F, Queensway Government Offices
66 Queensway, Hong Kong
Attn: Risk Assessment Section**

Dear Sir/Madam,

**Re: Proposed Regulatory Framework for
Nutrition and Health Claims on Infant Formula, Follow-up Formula and Prepackaged
Foods for Infants and Young Children Under the Age of 36 Months in Hong Kong**

The captioned consultation refers. The Consumer Council is pleased to submit its views for consideration of your Department.

Should you have any queries, please feel free to contact Ms. Vera TAM, Chief Planning and Trade Practices Officer at

Yours sincerely,

**Gilly WONG
Chief Executive
Consumer Council**

Encl.

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
提交食物環境衛生署的意見書

2015年4月17日

1. 消費者委員會(消委會)歡迎政府制定規管架構，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. 就政府提出的首要原則及規管架構範圍，消委會有以下意見。

首要原則

3. 消委會原則上同意政府訂定的首要原則以規範規管架構的範圍，尤其是應禁止嬰兒配方產品作出營養聲稱，及應禁止配方產品及嬰幼兒食物作出減低疾病風險聲稱。

營養和健康聲稱的規管方式

4. 就個別產品和聲稱組合的規管方式，消委會有以下意見。

嬰兒配方產品的營養和健康聲稱

5. 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素功能聲稱和其他功能聲稱。

6. 另外，消委會建議政府規定所有嬰兒配方產品應載有“重要告示”，並在其下陳述例如“母乳為嬰兒最佳食品”、“母乳餵哺是餵哺嬰幼兒的最佳方法”及“警告”例如“在決定以本產品補充或替代母乳餵哺前，應先徵詢醫護專業人士的意見”等支持母乳餵哺的聲明。

較大嬰兒及幼兒配方產品的營養聲稱和營養素功能聲稱

7. 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。
8. 消委會認為，倘若當局准許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，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。

較大嬰兒及幼兒配方產品和嬰幼兒食物的其他功能聲稱

9. 市面上的較大嬰兒及幼兒配方產品，普遍已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。若准許產品作出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，嬰幼兒食物作出其他功能聲稱或會令家長誤以為這些嬰幼兒食物優於其他食物。
10. 現時多個司法管轄區不准許較大嬰兒及幼兒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。但日後當局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。

審核聲稱和訂定相關條件的機制

11. 倘若當局批准任何聲稱，消委會認為必須建立一套清晰的機制，以訂定和更新核准聲稱清單，及詳列每項核准聲稱獲准使用的條件和用語。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。
12. 消委會認為在上述的機制下，當局必須制訂一套適用於本地的評審機制，就當局在評估健康聲稱的科學佐證時訂立準則和考慮因素。制訂本地的評審機制時，可參考食品法典委員會的《營養與健康聲稱使用導則》(CAC/GL 23-1997, Annex)，或其他已制定健康聲稱規例的地區或國家的評審機制。評審機制必須包括一些基本原則，例如健康聲稱必須有清晰的定義，包括對有關食品/成分特徵及聲稱所陳述的效果作出清晰的界定，而有關的效果必須是對人體有益，另外，健康聲稱必須有科學證據支持，當中要包括以人類為對象的相關研究。在分析科學證據是否充分時，應考慮多種因素，例如數據的精確度、一致性、劑量反應和生物合理性等。
13. 消委會亦同意制定有效的上訴機制，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。

「快捷」評審機制

14. 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，並已符合有關當局訂立相關聲稱的條件，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。

15. 「快捷」評審機制無疑可減省評審工作所需的時間和資源，但消委會認為當局仍須謹慎處理，確保申請人提交的證明文件真確及相關的評審程序和要求符合本港評審機制的準則。消委會認為應設立考核機制，一方面檢視和評估申請人提供的證明文件，確保有關文件真確，倘若當局對提供的證明文件的真確性有懷疑，應要求申請人提供就有關聲稱已獲來源國或其他國家的規管當局接納的官方證明書。
16. 另一方面，由於不同國家或司法管轄區，所採取的健康聲稱評審機制及準則或有不同，可能會出現相類似的健康聲稱獲某國家准許但不獲另一國家准許的情況（例如有關益生菌的健康聲稱）。故此，消委會認為當局在處理已獲其他國家或司法管轄區准許使用的聲稱的評審工作時，應審視該國家或司法管轄區的評審機制和準則，與本港的評審機制、準則及嚴謹度是否一致，及該評審過程須謹慎和具相當水平。若該項已獲其他國家或司法管轄區准許使用的聲稱，其評審機制不符合本港的評審機制準則及要求，或在有疑問的情況下，當局應重新利用本港的評審機制，進行詳細評審。

豁免安排

17. 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。

品牌名稱/商標

18. 根據第 132W 章附表 5 第 5 條 (e)，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。
19. 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，或會令規管架構失去意義。故此，消委會對有關的專利和商標的豁免安排有所保留。

以實際分量表達的營養素含量的數量性聲明

20. 根據諮詢文件闡述的定義，營養素含量聲稱指描述食品所含營養素含量水平的營養聲稱，例如「含 DHA (二十二碳六烯酸)」。另外，根據第 132W 章附表 5 第 5 條 (f) 闡述的豁免情況，就能量值或任何營養素含量而作出的任何數量性聲明，不當作營養聲稱，例如以實際分量表達 (如「每份含 650 毫克 DHA」)，或以營養標籤容許的表達方式表達 (如「每 100 克含 400 毫克 DHA」)。

21. 消委會認為，一般消費者未必能夠分辨數量性聲明與營養素含量聲稱的分別。換句話說，「每份含 650 毫克 DHA」和「含 DHA」兩組描述，在一般人而言，可能都會理解為有關產品含 DHA；前者雖然是作出數量性聲明，但在一般人看來，與作出營養素含量聲稱 (即後者) 沒有太大分別。倘若此等數量性聲明獲得豁免，而產品以數量性聲明迴避法例對營養素含量聲稱的規管，例如用以迴避就禁止嬰兒配方產品作出營養聲稱方面的規管，便不能有效達到原本的規管目的。因此，消委會認為以實際分量表達的營養素含量的數量性聲明，不應獲豁免。

特殊醫用嬰幼兒配方產品

22. 諮詢文件內第 4.39 段表示，有意見認為特殊醫用嬰幼兒配方產品應獲豁免而不納入建議規管架構。然而，消委會對特殊醫用嬰幼兒配方產品不納入建議規管架構的安排，有所保留。

23. 雖然，現時根據《2014年食物及藥物（成分組合及標籤）（修訂）（第2號）規例》，特殊醫用嬰幼兒配方產品須符合特定條件，例如是經特別加工或配製，用於指明情況的人士，且該產品只可在醫生指示下使用；而有關產品亦須符合特定的標記或標籤的規定，例如須附有「在醫生指示下使用」的字樣。但是，本會關注倘若此等產品獲得豁免，即這些產品使用的營養和健康聲稱不受規管，會否容易造成法例漏洞。
24. 事實上，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》（CODEX STAN 72-1981）就嬰兒配方及特殊醫用嬰兒配方在營養和健康聲稱方面的要求是一致的，即大原則是不准許這些產品作出營養和健康聲稱，並沒有就特殊醫用嬰兒配方在這方面作特別安排。另外，由兩個關注嬰兒膳食的組織¹於2014年3月發表的簡報，指出由於歐盟對這類產品的寬鬆規則，市場已出現自稱是特殊醫用配方產品的增長情況，它們許多就是為了逃避對成分或因保障嬰兒健康而設定的標籤規定。就此，該兩個組織提出多項建議，包括：特殊醫用配方只可在獲處方的情況下銷售及購買以避免誤用和濫用，這類產品不應作出營養聲稱、健康聲稱和減低疾病風險聲稱，但應清楚標示與其正確用途有關的資料（例如針對的特定營養需要）。
25. 諮詢文件表示，特殊醫用配方產品供應予多個地方的小眾市場，因此，製造商就個別市場為其產品重新編製標籤的商業誘因不大。消委會明白在這種情況下，不予豁免特殊醫用配方產品，要求它們跟從建議規管架構的規定，可能比較困難。但是，消委會認為，長遠而言當局應定時檢討這項豁免會否造成法例漏洞，監察這類產品的市場增長、銷售、標籤及作出營養和健康聲稱的情況，在有需要時應就特殊醫用嬰幼兒配方產品訂立較嚴謹的規管措施。

¹ Baby Feeding Law Group IBFAN Briefing March 2014, Foods for Special Medical Purpose – International Baby Food Action Network and Baby Feeding Law Group Recommendations for ending bogus medical claims and for closing regulatory loopholes.

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、透過手機及社交平台/網站上發放的推銷訊息、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，有關建議應盡快實施，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. 消委會注意到諮詢文件內未有提及處理投訴事宜，因此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. 消委會認為，在推行規管架構的同時，政府亦應配合全面的公眾教育，讓消費者知悉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。

有關規管食物健康聲稱的長遠規劃

31. 根據擬議的規管架構，以嬰幼兒為營銷對象的食物，只要其描述或使用指示，沒有標明是擬供年齡未滿 36 個月的人食用，便可逃過擬議的規管架構，即其營養和健康聲稱便不須受擬議的評審機制規管。相反，這些食物須按現時監管一般食物的規例受規管，惟在這些規例下，並沒有特定的評審機制規管健康聲稱。故此，消委會建議，長遠而言，當局應就一般食物作出的健康聲稱，訂立更嚴謹的規管措施，例如引入評審機制，規定只有通過當局評審的健康聲稱才可獲准使用。