

## 1 Attachment



Submission\_Preservative\_Nestle HK Ltd.pdf

Dear Sir/ Madam,

In response to the Public Consultation of the Proposed Amendments to the Preservatives in Food Regulation (Cap. 132BD), I am writing on behalf of Nestlé Hong Kong Limited to submit our views as attached.

We would highly appreciate if the Centre for Food Safety will take our views into positive consideration.

For any questions in regard to our submission, please do not hesitate to contact me via email ( ) or phone ( ).

Yours faithfully,  
**Veronica Sze**  
Director, Corporate Affairs

**Nestlé Hong Kong Limited**



Good food, Good life



Nestlé Good food, Good life

雀巢香港有限公司  
Nestlé Hong Kong Limited

食物環境衛生署  
食物安全中心

敬啟者：

### 就《食物內防腐劑規例》（第 132BD 章）的建議修訂諮詢文件之意見書

雀巢香港為本港主要的食品及飲品公司之一，產品安全及品質是我們的重中之重。雀巢香港銷售的產品均遵照本港或其生產地的相關食品法規及雀巢的內部標準。

雀巢香港歡迎並支持食物安全中心進一步加強保障食物安全及公共健康的大方向，這亦是我們的共同目標。就食物安全中心於 2023 年 5 月 29 日所發佈的《食物內防腐劑規例》（第 132BD 章）的建議修訂（下稱《建議修訂》）諮詢文件，雀巢香港現提交意見如下：

#### **（一）建議按食品法典委員會 (CODEX) 標準，於「修訂後的食物內防腐劑和抗氧化劑最高准許含量名單」加入特殊醫用食品及膳食補充劑兩項食物分類**

香港人口老化問題日趨嚴重，有特殊膳食需要的人士與日俱增，這些人士的常見困難如進食受限、代謝紊亂（如苯丙酮尿症），同時社會中亦有一些其他特定疾病的人群，因日常的膳食及普通食品均未能滿足其健康所需，而需要進食或補充專門為其配製而成的特殊配方產品或膳食補



充劑，這些食品包括口服營養補充品或代謝產品、可以口服或以導管餵食的產品等<sup>1,2</sup>。特殊醫用食品常用於不同的醫療機構，包括醫院、護老院或社區，需求龐大且不斷上升<sup>3</sup>。

特殊醫用食品及膳食補充劑符合香港標籤條例 132W 章內預先包裝食品的定義，受食品相關法規規管。現時常用於特殊醫用食品及膳食補充劑的生育酚 (INS307a, b, c) 及抗壞血酸酯 (INS304) 等抗氧化劑由現時法例中的「抗氧化劑」定義中標明不包括的物質，改為放到「建議修訂後的准許防腐劑/抗氧化劑及其替代物名單」(即「准許列表」) 中，將因此成為需要受修訂後條例規管的抗氧化劑。但《建議修訂》後的「准許列表」並未有涵蓋特殊醫用食品及膳食補充劑。故此，在《建議修訂》生效後，如含抗氧化劑/防腐劑的特殊醫用食品及膳食補充劑將不得在香港輸入或售賣。此舉將嚴重影響病人及有需要人士的權益及需求，也未能與國際標準完全接軌，與立法保護消費者的初衷背道而馳。

再者，不論中國內地<sup>4</sup>、澳門<sup>5</sup>以至台灣<sup>6</sup> 都有明確的特殊醫用食品及膳食補充劑的抗氧化劑/防腐劑要求，反觀香港將常用的抗氧化劑/防腐劑納入規管，但又沒有將此食品類別包含到最高含量名單中。

因此，根據《建議修訂》的諮詢文件，指出是次修訂是以 CODEX 的標準為骨幹。雀巢香港認為《建議修訂》應確切參考 CODEX 的標準，將特殊醫用食品及膳食補充劑納入條訂法例中，真正與國際及中國內地接軌。在《建議修訂》中也加入了特殊醫用嬰兒配方產品的同時，更應參考完整的 CODEX 標準及國家標準：

1. 在「食物分類或細分類」中加入 CODEX《通用標準》中涵蓋的 1. 特殊醫用食品；2. 修身及減體重的膳食配方；3. 膳食食品(包括膳食需要的補充食品)；及 4. 膳食補充劑；或
2. 應參考現時香港法例 132W 章中的營養標籤及聲稱的做法，列明豁免特殊醫用食品<sup>7</sup> 或參考澳門地區食品中防腐劑及抗氧化劑使用標準的做法，列明豁免特殊膳食食品。故建

<sup>1</sup> General standard for the labelling of and claims for prepackaged foods for special dietary uses. CODEX STAN 146-1985. Available at : [Standards | CODEXALIMENTARIUS FAO-WHO](#)

<sup>2</sup> Foods for Special Dietary Uses (FSDU) and Front of Pack Nutrition Labelling (FOPNL), International Special Dietary Foods Industries, October 2022. Available at [NutritionLabelling\\_EN.pdf \(isdi.org\)](#).

<sup>3</sup> Food for Special Medical Purpose (FSMP) market trends 2023-2030 (2023) MarketWatch. Available at: <https://www.marketwatch.com/press-release/food-for-special-medical-purpose-fsmp-market-trends-2023-2030-2023-05-16> (Accessed: 26 July 2023).

<sup>4</sup> 中華人民共和國國家標準 GB 2760-2014 食品安全國家標準食品添加劑使用標準及 GB 16740-2014 食品安全國家標準保健食品

<sup>5</sup> 澳門特別行政區第 7/2019 號行政法規 食品中防腐劑及抗氧化劑使用標準

<sup>6</sup> 台灣衛生福利部食品藥物管理署 食品添加物使用範圍及限量標準

<sup>7</sup> 第 132 章《食物及藥物(成分組合及標籤)規例》4B 預先包裝食物的營養標籤以及營養聲稱 6(c) 本條不適用於供特殊膳食之用的食物。



Nestlé Good food, Good life

議在《建議修訂》法例中列明豁免 1. 特殊醫用食品；2. 修身及減體重的膳食配方；3. 膳食食品(包括膳食需要的補充食品)；及 4. 膳食補充劑。

## (二)「13.2 嬰幼兒補充食品」應考慮同時參考美國食品藥品監督管理局 FDA 關於食品添加劑的最高準許含量

美國是香港進口嬰兒食品尤其供嬰兒食用的配製食品的最的進口國<sup>8</sup>。來自美國的進口量為 278,717 公斤，佔 2017 年 12 月該類別進口總量的 53%以上。在 2017 全年，該品類自美國進口總量為 2,464,410 公斤，佔該品類總進口量的 40%以上。直到目前，對於香港而言，美國仍然是該類別食品的第一大進口地區之一，可見本地消費者對美國進口嬰幼兒補充食品的需求極為殷切。

然而製訂標準時未有全面考慮美國食品藥品監督管理局的標準。例如根據《建議修訂》中「13.2 嬰幼兒補充食品」類別中生育酚 (INS307a、b、c) 的最高准許含量為 300 毫克/公斤。而在美國食品藥品監督管理局標準 21 CFR 182.3890<sup>9</sup> 和 21 CFR 182.8890<sup>10</sup> 中，生育酚是「公認為安全」(GRAS)，並且可以按照良好生產規範 (GMP) 使用，故毋須訂立最高准許含量。在這種情況下，食品法典委員會對生育酚的要求比美國的要求嚴格很多，導致現時由美國進口的相關嬰兒食品將不能再進口香港。由於食品法典委員會與美國食品藥品監督管理局添加劑標準之間的差距，條例修訂後將對從美國進口的嬰幼兒補充食品輸港造成重大影響。

因此雀巢香港建議食物安全中心在《建議修訂》中，考慮同時接納美國食品藥品監督管理局 FDA 的標準，將生育酚 (INS307a、b、c) 列為良好生產規範添加劑，讓食品製造商可按照優良製造規範原則適量使用在嬰幼兒補充食品中，使嬰兒及幼童之成長需求得到照顧。

## (三) 建議於《建議修訂》加入對「無添加防腐劑」的聲稱的具體界線

《建議修訂》中將廣泛及普遍應用於食品中作為乳化劑或酸度調節劑的添加劑納入條例中規管 (例如: 卵磷脂 (INS322) 加入雪糕漿中以保持在均質乳化液的狀態; 檸檬酸 (INS330) 加入雪糕漿作酸鹼調節功能以改善口感等)，雀巢香港不同意從「不包括」物質列表移除，及建議應該把此類被廣泛及普遍使用的非防腐劑或抗氧化劑用途的添加劑定為「不包括」物質。另外，當食品含

<sup>8</sup> 香港特別行政區政府統計處最新一期「香港商品貿易統計-進口」((2017 年 12 月)報告中，進口類別「供嬰兒食用的配製食品，零售包裝，用幼粉、粗粉、澱粉或麥芽精製」[Hong Kong Merchandise Trade Statistics Imports December 2017](http://www.cen.gov.hk/eng/merchandise-trade-statistics/imports/2017)

<sup>9</sup> [Code of Federal Regulations Title 21, part 182 -- Substances Generally Recognized as Safe, Subpart D, 182.3890](http://www.ecfr.gov/current/title-21-chapter-I-subchapter-B-part-182-subpart-D)

<sup>10</sup> [Code of Federal Regulations Title 21, part 182 -- Substances Generally Recognized as Safe, Subpart I, 182.8890](http://www.ecfr.gov/current/title-21-chapter-I-subchapter-B-part-182-subpart-I)



Nestlé Good food, Good life

此類已在「准許列表」的添加劑而非用作為防腐劑或抗氧化劑的用途時，在《建議修訂》中也未有清晰指示此情況能否保留「無添加防腐劑」的聲稱。此不清晰的情況下，會對業界甚至消費者造成困擾，甚至誤墮法網。

在現時的法例或在《建議修訂》中，均設有清晰的防腐劑及抗氧化劑定義，而是否符合其定義則取決於該添加劑於食品中的技術用途。因此，雖然食品加入了「准許列表」中的添加劑，但因為並非為符合防腐劑或抗氧化劑的技術用途 (例如添加卵磷脂作為乳化劑，檸檬酸作為酸度調節劑) 而添加，故「無添加防腐劑」或「無添加抗氧化劑」的聲稱應仍適用。

因此雀巢公司建議在修例及/或日後發出的相關指引中列明「無添加防腐劑」/「無添加抗氧化劑」的定義、准則及例子，這將有利於消費者及業界清晰分辨及解讀。

#### **(四) 為業界提供足夠的過渡期，以容許配方調整，盡量減少業界因此造成的不必要浪費及確保消費者的供應不受影響**

是次《建議修訂》中提出該修訂規例將於 2023 年底或 2024 年初向立法會提交，並在通過後設 18 個月的過渡期。由於此次修訂中涉及將大量現時國際間普遍使用的抗氧化劑及防腐劑納入規管並放於「准許列表」中，而且同時更改了大量相關的最高准許含量，故受影響而需要更改標籤以及配方的產品眾多，18 個月的過渡期明顯不足以將正在生產或銷售的產品在食用限期前更換配方設計、產品試產、穩定性及食用期測試、標籤設計、標籤及包裝物料生產等。

現時在市場上存在的這類產品所涉及的抗氧化劑及防腐劑既沒有安全風險，亦沒有更改或取締的迫切性，加上《建議修訂》只解釋有關更新標準以食品法典委員會標準及輔以內地和其他主要食品貿易伙伴的標準，但未有具體列明那些更改所依據的標準，大大增加評估的時間及難度。

是次《建議修訂》將影響包裝的配料表及相關聲稱，當中涉及大量產品的包裝標籤修改、原材料調整甚至產品配方調整等，過程中涉及與全球不同的製造商及供應商協調，變更評估及產品試驗試產等需時甚長。而且部分受影響產品的有效食用期長達兩年或以上，故雀巢香港強烈建議《建議修訂》應於修訂規例於刊憲後 36 個月生效，此舉不但可以減少因條例的修訂而造成大量食品及包裝物料的不必要浪費，同時亦提供足夠及合理的寬限期能夠讓業界有充足時間為最新的要求作好準備，讓市場平穩過渡，並保障消費者的權益。

而且較早前《2021 年食物內有害物質(修訂)規例》(《修訂規例》)在刊憲後，相關標示規定的條文定於 2023 年 6 月 1 日及 2023 年 12 月 1 日相繼生效，業界已投入大量資源審視及剛完





Good food, Good life

成更改配方及標籤，若是次修訂的過渡期只有 18 個月，則不足以令剛更新的產品在市場銷售完而造成不必要的浪費，實非必要。

#### (五) 需要重新釐清《建議修訂》中涉及的食物添加劑種類範圍

現時 132BD 章法例<sup>11</sup>及《建議修訂》<sup>12</sup>中只規管防腐劑及抗氧化劑的使用。

在現時 132BD 章法例及建議的新修訂內容，及於 2023 年 6 月 9 日及 2023 年 6 月 29 日的兩輪公眾諮詢會議中，貴署多次向業界澄清《建議修訂》只涉及防腐劑及抗氧化劑，即使加入在「准許列表」中的添加劑，而非作為防腐及抗氧化功能，是不屬於此法例及《建議修訂》的範圍內。但於 2023 年 8 月 23 日的技術會議中，貴中心首次提出此類添加劑也需依從《建議修訂》中的最高准許含量，此要求與現時法例及《建議修訂》內容有嚴重的沖突，違反法例及修訂原則，影響層面廣泛深遠。若防腐劑及抗氧化劑以外的添加劑需要納入此條例規管，建議貴中心將此新要求加入《建議修訂》中，並重新展開公眾諮詢。

最後，雀巢香港重申食物安全中心在作出修訂時應確保本港的食物安全標準和規管能與國際標準銜接，在保障食品安全和消費者健康的同時，能維持市場順暢運作，與業界為消費者提供安全的食品。

雀巢香港有限公司  
謹啟

<sup>11</sup> 第 132BD 章的「食物添加劑」定義及第 1 至 11 條的內文。

<sup>12</sup> 在《建議修訂》中第 1.6 指出「《食物內防腐劑規例》(第 132BD 章)規管食物中的防腐劑和抗氧化劑」，第 1.7《2022 年施政報告》指出首階段涵蓋食物中的防腐劑及抗氧化劑，及第 2.14 段亦清楚說明「經修訂的第 132BD 章，會就防腐劑和抗氧化劑在食物中的標準，與國際標準保持一致，而把更多防腐劑和抗氧化劑納入規管」。

