

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 ○○○

訴 願 代 理 人 ○○○律師

訴 願 代 理 人 ○○○律師

訴 願 代 理 人 ○○○律師

原 處 分 機 關 臺北市政府衛生局

訴願人因違反食品衛生管理法事件，不服原處分機關民國 102 年 11 月 18 日北市衛食藥字第 102

39018800 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主文

訴願駁回。

事實

一、原處分機關於民國（下同）102 年 11 月 8 日因受臺中市政府衛生局通報案外人○○股份有限公司將訴願人販售之銅葉綠素產品違法使用於其生產之油品中，遂於同日前往本市士林區○○路○○號○○樓訴願人營業登記地址查察其所販售之銅葉綠素及銅葉綠素鈉產品之下游流向及用途，經訴願人表示販售之葉綠素色素相關產品共計 5 種，並提供產品標示、成分說明書及下游廠商等相關資料，其中「葉綠素色素 ERKA15」標示成分為「聚山梨醇酐脂肪酸八十、丙二醇、銅葉綠素」，使用範圍則標示「可使用於口香糖、泡泡糖及膠囊錠狀食品」，原處分機關乃將相關資料移請下游廠商所轄縣市衛生局進行查察。

二、案經臺南市政府衛生局（下稱臺南市衛生局）於 102 年 11 月 9 日至該市所轄下游廠商查察，發現訴願人提供給下游廠商使用之葉綠素色素 ERKA15 成分內容標示為「銅葉綠素複合物」，且其標示所載使用範圍記載「……本品可使用於乾海帶……蔬菜及水果之貯藏品、烘焙食品、果醬及果凍……調味乳、湯類及不含酒精之調味飲料……口香糖及泡泡糖……膠囊狀、錠狀食品……。」與訴願人提供原處分機關之資料不符，乃於 102 年 11 月 10 日緊急通報原處分機關。原處分機關遂於同日再向訴願人取得葉綠素色素 ERKA15 及葉綠素色素 ERKA111 產品標示之歷次不同版本，並命訴願人確認葉綠素色素 ERKA15 之成分及特性，經訴願人以 102 年 11 月 11 日函復原處分機關，表示因內部員工作業疏失而誤植產品標示，並提供與臺南市衛生局產品標示相片相同之葉綠素色素 ERKA15 標示資料。嗣經原處分機關發現訴願人於 102 年 11 月 8 日提供之產品標示與成分說明書中

葉綠素色素 ERKA15 之登載成分及使用範圍除與上開臺南市衛生局提供之相同產品標示照片內容不符外，亦與該產品 96 年 7 月 25 日送前行政院衛生署（102 年 7 月 23 日改制為衛生

福利部，下稱前衛生署）審核，並經前衛生署以 96 年 8 月 20 日衛署食字第 0960405929 號

書函准予備查之資料成分為「銅葉綠素複合物」（COPPER COMPLEXES OF CHLOROPHYLLI NS）及使用範圍「……添加於果汁、濃縮果汁、乳製品、飲料及糖果製品……」不同，涉有規避衛生機關稽查及提供資料不實之情事；且於葉綠素色素 ERKA15 及葉綠素色素 ERKA111 之歷次產品標示中發現訴願人曾將該 2 種複方添加物產品名稱分別標示為「天然葉綠素色素 ERKA15」及「天然葉綠素色素 ERKA111」，惟該 2 產品並不符合天然食用色素衛生標準第 5 條所定天然葉綠素色素之定義，涉有標示不實。嗣原處分機關於 102 年 11 月 11 日訪談訴願人之受託人○○○並製作調查紀錄表後，核認訴願人違反行為時食品衛生管理法第 28 條第 1 項及第 47 條第 10 款、第 11 款規定，且因事涉重大食品安全事件，

訴願人標示及提供原處分機關資料不實導致行政機關之重複查核及部分下游廠商因而下架回收產品，權益受損，其情節重大，爰依同法第 45 條第 1 項及第 47 條規定，以 102 年 11 月 18 日北市衛食藥字第 10239018800 號裁處書處訴願人新臺幣（下同）340 萬元（規避查核及提供資料不實，處法定最高額 300 萬元；2 件產品標示不實，每件處法定最高額 20 萬元，合計 340 萬元）罰鍰。該裁處書於 102 年 11 月 21 日送達，訴願人不服，於 102 年

12

月 13 日經由原處分機關向本府提起訴願，103 年 2 月 7 日、3 月 11 日、4 月 15 日、5 月 8 日及

6 月 9 日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

一、按行為時食品衛生管理法第 2 條規定：「本法所稱主管機關：……在直轄市為直轄市人民政府……。」第 28 條第 1 項規定：「食品、食品添加物、食品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品器具、食品容器或包裝，其標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」第 45 條第 1 項規定：「違反第二十八條第一項或中央主管機關依第二十八條第三項所定辦法者，處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰；違反同條第二項規定者，處新臺幣六十萬元以上五百萬元以下罰鍰；再次違反者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申請重新登錄。」第 47 條第 10 款及第 11 款規定：「有下列行為之一者，處新臺幣三萬元以上三百萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、停業一定期

間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申請重新登錄：……十、規避、妨礙或拒絕本法所規定之查核、檢驗、查扣或封存。十一、對依本法規定應提供之資料，拒不提供或提供資料不實。」第 52 條第 1 項第 3 款規定：「食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑，經依第四十一條規定查核或檢驗者，由當地直轄市、縣（市）主管機關依查核或檢驗結果，為下列之處分：……三、標示違反第二十二條第一項或依第二項公告之事項、第二十四條、第二十六條、第二十七條或第二十八條第一項規定者，應通知限期回收改正，改正前不得繼續販賣；屆期未遵行或違反第二十八條第二項規定者，沒入銷毀之。」

食品添加物使用範圍及限量暨規格標準第 2 條規定：「各類食品添加物之品名、使用範圍及限量，應符合附表一之規定，非表列之食品品項，不得使用各該食品添加物。」

附表一 食品添加物使用範圍及限量 第（九）類 著色劑（節錄）

編號	品名	使用食品範圍及限量
021	銅葉綠素 Copper Chlorophyll	1. 本品可使用於口香糖及泡泡糖；用量以 Cu 計為 0.04g/kg 以下。 2. 本品可使用於膠囊狀、錠狀食品；用量為 0.5 g/kg 以下。
022	銅葉綠素鈉 Sodium Copper Chlorophyllin	1. 本品可使用於乾海帶；用量以 Cu 計為 0.15g/kg 以下。 2. 本品可使用於蔬菜及水果之貯藏品、烘焙食品、果醬及果凍；用量以 Cu 計為 0.10g/kg 以下。 3. 本品可使用於調味乳、湯類及不含酒精之調味飲料；用量以 Cu 計為 0.064g/kg 以下。 4. 本品可使用於口香糖及泡泡糖；用量以 Cu 計為 0.05g/kg 以下。 5. 本品可使用於膠囊狀、錠狀食品；用量為 0.5 g/kg 以下。

天然食用色素衛生標準第 5 條規定：「……英文名稱：Chlorophyll Colors 中文名稱：葉綠素來源：由綠色可食植物之葉取得。主成分：葉綠素（Chlorophyll）……。」

」

## 二、本件訴願及補充理由略以：

(一) 訴願人使用「天然」2字販售系爭「葉綠素色素 ERKA15」、「葉綠素色素 ERKA111」予下游廠商，並非標示不實，係依據德國原廠公司提供資訊進行標示，符合歐盟法規之要求，且信賴我國法規所規範之葉綠素與國外相同，無欺騙消費者可言；葉綠素色素 ERKA111 及葉綠素色素 ERKA15 之溶解特性及是否屬天然色素之一，涉及專業知識。訴願人除在原處分機關之要求下，於 102 年 11 月 10 日說明葉綠素色素 ERKA15 產品之溶解

特性外，亦於發現因內部作業疏失，於 102 年 11 月 8 日將錯誤之標籤提供原處分機關後，立即於 102 年 11 月 11 日向原處分機關主動說明原委，並就相關問題去函德國原廠詢問，無任何規避稽查及提供不實資料之行為；臺灣士林地方法院檢察署（下稱士林地檢署）亦認為訴願人未構成違反食品衛生管理法之刑責，將偵查訴願人之案件簽結。

(二) 本案無行政程序法第 103 條得不予以陳述意見機會之情形，原處分機關缺乏事證又不待訴願人請求德國原廠提供資料說明，即逕認訴願人產品標示不實、刻意規避主管機關稽查，裁處高額罰鍰，違反行政程序法之比例原則、正當法律程序原則及誠信原則。

三、查本案訴願人有銷售產品標示不實、規避衛生機關稽查及提供資料不實之違規事實，有經訴願人蓋章確認之原處分機關 102 年 11 月 8 日藥物食品化粧品檢查紀錄表、102 年 11 月

11 日訪談訴願人之受託人○○○之調查紀錄表、前衛生署 96 年 8 月 20 日衛署食字第 0960

405929 號書函、訴願人提供之葉綠素色素 ERKA15 及葉綠素色素 ERKA111 產品標示之歷次不同版本、成分說明書及臺南市衛生局產品外包裝標示採證照片等影本附卷可稽；是其違規事實明確，洵堪認定，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張其使用「天然」2字並非標示不實，係依據原廠公司提供資訊；葉綠素色素 ERKA111 及葉綠素色素 ERKA15 之溶解特性及是否屬天然色素涉及專業知識。訴願人除已說明產品之溶解特性外，亦於發現因內部作業疏失將錯誤之標籤提供原處分機關後立即主動說明，並就相關問題去函德國原廠詢問，無規避稽查及提供不實資料之行為；士林地檢署亦已將偵查訴願人涉嫌違反食品衛生管理法之刑案簽結云云。查本件卷附 102 年 11 月 8 日藥物食品化粧品檢查紀錄表訪查（違規）事實記載略以：「.....事實敘述：本分隊前往現場查察，業者表示其共進 5 種銅葉綠素產品.....type19 及 type111（按：即葉綠素色素 ERKA111）主成分為銅葉綠素鈉，type15（按：即葉綠素色素 ERKA15）type100、type100-1 主成分為銅葉綠素，並另檢附切結書.....。」且其當場提供原

處分機關之產品標示與成分說明書中「葉綠素色素 ERKA15」之登載成分為「.....銅葉綠素.....。」使用範圍為「.....本品可使用於口香糖及泡泡糖.....膠囊狀、錠狀食品.....。」等符合食品添加物使用範圍及限量暨規格標準第 2 條附表一「食品添加物使用範圍及限量」有關銅葉綠素標示之規定；然此與卷附訴願人申請備查之前衛生署 96 年 8 月 20 日衛署食字第 0960405929 號書函所附「複方食品添加物明細表」所載「葉綠

素色素 type15」（英文名稱 Chlorophyll ERKA TYPE 15）准予備查之資料成分為「COPPER COMPLEXES OF CHLOROPHYLLINS（即銅葉綠素複合物）」，使用範圍為「著色劑，添加於果汁、濃縮果汁、乳製品、飲料及糖果製品.....」，及卷附臺南市衛生局提供訴願人銷售之葉綠素色素 ERKA15 產品實際所貼標示註明成分為「銅葉綠素複合物」，使用範圍則為「.....本品可使用於乾海帶.....蔬菜及水果之貯藏品、烘焙食品、果醬及果凍.....調味乳、湯類及不含酒精之調味飲料.....口香糖及泡泡糖.....膠囊狀、錠狀食品.....。」（此標示符合上開附表有關銅葉綠素鈉之規定），兩者顯有不同。復查訴願人 102 年 11 月 8 日向原處分機關所為事實敘述與提供之「葉綠素色素 ERKA15」

標

示，皆將葉綠素色素 ERKA15 成分逕載為銅葉綠素，誤導原處分機關判定訴願人標示及經銷葉綠素色素 ERKA15 符合法令規定而未追查本市轄內下游廠商之使用範圍及限量，僅將訴願人提供之資料轉提供予其他下游廠商所屬縣市（直轄市）衛生局供參，迄至臺南市衛生局據以認定其轄內以製作冰淇淋產品為主之「○○股份有限公司」（下稱○○公司）因曾向訴願人購買葉綠素色素 ERKA15，可能在其產品中添加依法不能使用於冰淇淋之銅葉綠素，於 102 年 11 月 9 日前往○○公司稽查（該公司亦主動將產品預防性下架），經稽查後方發現該公司所存葉綠素色素 ERKA15 存貨實係經訴願人標示為銅葉綠素複合物。雖經查銅葉綠素鈉依法可添加於包括冰淇淋在內之乳製品中，然訴願人此舉已造成國人對食品添加物不當運用之恐慌及廠商下架貨品難以再出售之損失，並延誤原處分機關為正確之稽查；又據訴願代理人○○○律師於 103 年 6 月 9 日本府訴願審議委員會進行言詞辯論程序中所陳，102 年 11 月 8 日提供予原處分機關之產品標示及成分說明，與銷售予○○公司等下游廠商之葉綠素色素 ERKA15 產品之標示均為同一員工所製作，且該名員工在訴願人公司執行製作商品標示業務約 5 至 6 年，則其理應對訴願人所銷售之各種添加物之性質與使用範圍、標示方法知之甚詳，且銅葉綠素為油溶性，銅葉綠素鈉為水溶性，依食品添加物使用範圍及限量暨規格標準第 2 條附表一「食品添加物使用範圍及限量」規定，兩者性質與用途涇渭分明，自難以忙中有錯為由推諉其責；況原處分機關係因 102 年 10 月 16 日○○股份有限公司以低價油添加銅葉綠素混充純橄欖油之重大食品安全事件為媒體揭發，而於 102 年 11 月 8 日執行本件查察，訴願代理人○○○律師亦於言詞辯論

中自承訴願人係於該事件公開後之 102 年 10 月 24 日及 11 月 7 日兩度修改葉綠素色素 ERKA15

產品標示，且將修正內容之使用範圍限縮，修改後之標示又未實際供下游廠商使用，僅於 102 年 11 月 8 日交予稽查之原處分機關核辦，是訴願人此一修改標示之動機若謂非規避查察，孰能置信；況稍後臺南市衛生局於 102 年 11 月 10 日主動公布新聞稿並傳真通知原處分機關時，亦未見訴願人有何澄清，迄至原處分機關命訴願人陳述意見，方於 102 年 11 月 11 日提供「更正」之標示及資料，益徵訴願人顯係故意提供不實資料，意圖規避進一步之查察。而「葉綠素色素 ERKA111」、「葉綠素色素 ERKA15」等產品係複方添加物，須經加工產製，不符天然食用色素衛生標準，訴願人卻將產品外包裝品名標示為「天然葉綠素色素」，顯為不實。是訴願人銷售產品標示不實，且於 102 年 11 月 8 日接受原處分機關派員查察時故意提供不實資料，顯有規避衛生機關稽查及提供資料不實之違規事實等，足堪認定。至士林地檢署 103 年 5 月 1 日士檢朝紀 102 他 3891 字第 15239 號函亦僅

將訴願人違反食品衛生管理法之刑事案件以未有詐欺犯意簽結，與本件訴願人是否違反食品衛生管理法之行政責任無涉；且訴願人長期於國內經營食品添加物之進出口及買賣業務，對於相關法令應主動予以注意瞭解並遵循，自不得以外國法令許可或內部業務疏失為由冀邀免責。

五、訴願人復主張本案無行政程序法第 103 條得不予以陳述意見機會之情形，原處分機關缺乏事證又不待訴願人請求德國原廠提供資料說明，即裁處高額罰鍰，違反行政程序法之比例原則、正當法律程序原則及誠信原則等情。查本件業經原處分機關於 102 年 11 月 11 日訪談訴願人之受託人○○○並製作調查紀錄表，已給予訴願人陳述意見之機會，且原處分機關係依卷附 102 年 11 月 8 日藥物食品化粧品檢查紀錄表、102 年 11 月 11 日訪談訴願人

之受託人○○○之調查紀錄表、前衛生署 96 年 8 月 20 日衛署食字第 0960405929 號書函

、

訴願人提供之葉綠素色素 ERKA15 及葉綠素色素 ERKA111 產品標示之歷次不同版本、成分說明書及臺南市衛生局產品外包裝標示採證照片等證物，認定訴願人有銷售產品標示不實、規避衛生機關稽查及提供資料不實之違規事實等，並無缺乏事證逕予裁處情事。復以訴願人有故意提供不實資料，意圖規避查察之情，情節嚴重，已如前述，本件又事涉重大食品安全事件，訴願人乃銅葉綠素及銅葉綠素鈉等相關產品之進口商，未依經前衛生署備查之成分與使用範圍標示，銷售至全國下游廠商共計 28 家之多，該 2 種產品自 99 年至 101 年之年平均營業額分別為 385 萬元（葉綠素色素 ERKA111）及 22 萬 3,000 元（葉綠

綠

素色素 ERKA15），數量龐大，其違法行為導致行政機關之重複查核及部分下游廠商因而下架回收產品，權益受損，對國內食品產業及國人對食品安全信心之不良影響甚鉅。故訴願主張，不足採據。從而，原處分機關就訴願人規避查核及提供資料不實，處法定最高額 300 萬元；2 件產品標示不實，每件各處法定最高額 20 萬元，合計處訴願人 340 萬元罰鍰，揆諸前揭規定，並無不合，原處分應予維持。

六、綜上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 丁庭宇（公出）

委員 蔡立文（代理）

委員 紀聰吉

委員 柯格鐘

委員 葉建廷

委員 范文清

委員 王韻茹

委員 傅玲靜

中華民國 103 年 6 月 19 日

市長 郝龍斌

法務局局長 蔡立文決行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區文林路 725 號）