

訴願人 ○○股份有限公司

代表人 ○○○

原處分機關 臺北市政府衛生局

右訴願人因違反食品衛生管理法事件，不服原處分機關九十三年六月四日北市衛七字第0九三三三九二四九〇〇號行政處分書，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

訴願駁回。

事 實

一、緣訴願人代理進口販售「○○」食品（有效日期 2006.01.15、有效日期三年），於九十三年三月三十一日經臺南市衛生局在臺南市○○路○○段○○號「○○○診所」抽驗查獲系爭食品外包裝標示宣稱「微乳化鈣+維他命 D2..... 完整補充鈣質」卻未依行政院衛生署公告之「市售包裝食品營養標示規範」規定之方式為營養標示；另標示內容述及「..... 世界第一大軟膠囊製藥廠製造 利骨加液鈣軟膠囊食品..... 吸收利用率最高，完整補充鈣質..... 懷孕期間鈣質攝取不足，會影響胎兒牙齒健康和母體的神經感應性及肌肉正常收縮.....」等詞句，涉及誇大不實或易生誤解，該局遂以九十三年四月九日南市衛食字第0九三〇〇〇七五四〇號函移請原處分機關處理。嗣經原處分機關以九十三年四月二十七日北市衛七字第0九三三二七三三七〇〇號函囑本市松山區衛生所查明，經該所於九十三年四月三十日訪談訴願人之代表人○○○，並當場製作談話紀錄表後，同日以北市松衛二字第0九三六〇二九七三〇〇號函檢附前揭談話紀錄表及相關資料報請原處分機關核處。

二、嗣原處分機關就本件是否違反食品衛生管理法之規定，以九十三年五月六日北市衛七字第0九三三三〇七七六〇〇號函請行政院衛生署釋示，經該署以九十三年五月二十八日衛署食字第0九三〇〇一九〇七二號函復原處分機關略以：「主旨：有關○○股份有限公司之『○○』標示疑義案，復如說明，請查照。說明.... 二、案內產品標示『世界第一大軟膠囊製藥廠製造』、『Ca 吸收利用率最高 (Best Absorption)』、『微乳化鈣+維他命 D2，吸收利用率最高』及『每日相當於攝取四大杯牛奶的鈣質』，應有客觀及科學性之相關證明佐證，否則涉及誇大易生誤解；另標示『..... (完整) 補充鈣質』及『懷孕期間鈣質攝取不足，會影響胎兒牙齒健康和母體的神經感應性及肌肉正常收縮』詞句，涉及誇大易生誤解；營養標示及含量單位，均不符營養標示規範，例如：碳酸鈣 875mg、維他命 D 2 100IU 及其他標示值無單位等。.....」原處分機關遂審認訴願

人違反食品衛生管理法第十七條第二項及第十九條第一項規定，乃依同法第二十九條第一項第三款、第三十二條第一項及第三十三條第三款規定，擇一依第十九條第一項、第二十九條第一項第三款、第三十二條第一項規定，以九十三年六月四日北市衛七字第093333924900號行政處分書，處以訴願人新臺幣三萬元罰鍰，並命於文到後一個月內回收改善完竣。訴願人不服，於九十三年七月二日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

一、按食品衛生管理法第九條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院衛生署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第十七條第二項規定：「經中央主管機關公告指定之食品，應以中文及通用符號顯著標示營養成分及含量；其標示方式及內容，並應符合中央主管機關之規定。」第十九條第一項規定：「對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」第二十九條第一項第三款規定：「食品、食品添加物、食品器具、食品容器、食品包裝或食品用洗潔劑，經依第二十四條規定抽查或檢驗者，由當地主管機關依抽查或檢驗結果為下列之處分……三、標示違反第十七條、第十八條或第十九條第一項規定者，應通知限期回收改正；屆期不遵行或違反第十九條第二項規定者，沒入銷毀之。」第三十二條第一項規定：「違反第十九條第一項規定者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，違反同條第二項規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰；一年內再次違反者，並得廢止其營業或工廠登記證照；對其違規廣告，並得按次連續處罰至其停止刊播為止。」第三十三條第三款規定：「有下列行為之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰；一年內再次違反者，並得廢止其營業或工廠登記證照……三、違反中央主管機關依……第十七條第二項所為之規定者。」行政院衛生署八十八年七月三十一日衛署食字第88037735號公告：「食品廣告標示詞句涉及虛偽、誇張或醫藥效能之認定表……二、詞句未涉及醫藥效能但涉及虛偽誇張或易生誤解：涉及生理功能者……」九十年九月十日衛署食字第0900057121號公告：「主旨：公告『市售包裝食品營養標示規範』及『市售包裝食品營養宣稱規範』，如附件一及附件二，自民國九十一年九月一日起（以產品在工廠完成製造之日期為準）實施。依據：食品衛生管理法第十七條第二項。」附件一：市售包裝食品營養標示規範規定：「……二、基於業者主動標示及漸進推展營養標示制度之原則，凡標有營養宣稱之市售包裝食品，即需提供其營養標示。所謂營養宣稱係指任何以說明、隱喻或暗示之方式，表達該食品具有特定的營養性質（例如：富含維生素A、高鈣、低鈉……）……三、市售包裝食品營養標示方式，需於包裝容器外表之明顯處所提供之標示之內容：（一）標示項目：1.『營養標示』之標題。2.熱量。3.蛋白質、脂肪、碳水化合物、鈉之含量（

註：此碳水化合物包括膳食纖維）。4. 其它出現於營養宣稱中之營養素含量。5. 廠商自願標示之其他營養素含量。（二）對熱量及營養素含量標示之基準：固體（半固體）須以每一00公克或以公克為單位之每一份量標示……（三）對熱量及營養素含量標示之單位：食品中所含熱量應以大卡標示，蛋白質、脂肪、碳水化合物應以公克表示，鈉應以毫克表示，其他營養素應以公克、毫克或微克表示。（四）每日營養素攝取量之基準值……（五）數據修整方式……」九十三年五月二十八日衛署食字第0930019072號函釋：「主旨：有關○○股份有限公司之『○○』標示疑義案，復如說明，請查照。說明……二、案內產品標示『世界第一大軟膠囊製藥廠製造』、『Ca吸收利用率最高（Best Absorption）』、『微乳化鈣+維他命D2，吸收利用率最高』及『每日相當於攝取四大杯牛奶的鈣質』，應有客觀及科學性之相關證明佐證，否則涉及誇大易生誤解；另標示『……（完整）補充鈣質』及『懷孕期間鈣質攝取不足，會影響胎兒牙齒健康和母體的神經感應性及肌肉正常收縮』詞句，涉及誇大易生誤解；營養標示及含量單位，均不符營養標示規範，例如：碳酸鈣 875mg、維他命D2 100IU 及其標示值無單位等。……」臺北市政府九十年八月二十三日府秘二字第九0一0七九八一00號公告：「主旨：公告本府主管業務委任事項，並自九十年九月一日起生效。依據：一、行政程序法第十五條。二、臺北市政府組織自治條例第二條第二項。公告事項……六、本府將下列業務委任本府衛生局，以該局名義執行之……（七）食品衛生管理法中有關本府權限事項。……」

二、本件訴願理由略以：

- (一) 訴願人於系爭外盒標示「世界第一大軟膠囊製藥廠製造」，係根據原製造廠的兩份Newsletter及網站資訊明確指出該廠為世界最大軟膠囊及健康產品製造廠。
- (二) 根據美國國家健康研究院網站得知，鈣的最高吸收取決於鈣於體內的崩散情況及鈣每錠含量小於 500mg，且美國醫院○○網站衛教資料指出標準崩散時間為三十分鐘，據原廠分析報告指出，系爭食品崩散時間僅十三分鐘，且鈣含量為 350mg，故系爭食品 Ca 吸收利用率最高，並無不實宣稱。
- (三) 「產前補養」係「食品廣告標示詞句涉及虛偽、誇張或醫藥效能認定表」可使用之例句，「懷孕期間」實係「產前」同義字；另鈣可維持神經的感應及肌肉正常收縮，亦屬該認定表中一般營養素可敘述之生理功能例句。故「懷孕期間鈣質攝取不足，會影響胎兒牙齒健康和母體的神經感應性及肌肉正常收縮」並無超出前開規定可使用例句之範圍。
- (四) 依「市售包裝食品營養宣稱規範」之規定，營養宣稱規範不適用於膠囊狀、錠狀食品，系爭食品係膠囊食品，應不須提供營養標示。

三、卷查本件訴願人於事實欄所述之時、地，為臺南市衛生局查獲其所代理進口販售之「○

○」食品，外包裝上有營養宣稱，卻未依行政院衛生署公告之「市售包裝食品營養標示規範」規定之方式為營養標示，及標示內容述及「……世界第一大軟膠囊製藥廠製造利骨加液鈣軟膠囊食品……吸收利用率最高，完整補充鈣質……懷孕期間鈣質攝取不足，會影響胎兒牙齒健康和母體的神經感應性及肌肉正常收縮……」等涉及誇大不實或易生誤解詞句之違規事實，有臺南市衛生局九十三年四月九日南市衛食字第0930007540號函及所附系爭食品外包裝影本、九十三年三月三十一日抽驗物品送驗單、本市松山區衛生所九十三年四月三十日北市松衛二字第0936029730號函及所附同日訪談訴願人代表人○○○之談話紀錄表影本等各乙份附卷可稽。按經中央主管機關公告指定之食品，應以中文及通用符號顯著標示營養成分及含量；其標示方式及內容，並應符合中央主管機關之規定。而有關食品營養標示，應依行政院衛生署前揭公告之「市售包裝食品營養標示規範」標示之。查本件訴願人販售系爭食品，其產品外包裝宣稱含有鈣營養素，卻未依行政院衛生署前揭公告之「市售包裝食品營養標示規範」規定標示其營養素含量。另按食品衛生管理法第十九條第一項規定，對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形，查系爭食品外包裝所標示之內容，述及「世界第一大」軟膠囊製藥廠製造、吸收利用率「最高」、「完整補充」鈣質並提及「懷孕期間鈣質攝取不足，會影響胎兒牙齒健康和母體的神經感應性及肌肉正常收縮」等詞句，依首揭行政院衛生署八十八年七月三十一日衛署食字第88037735號公告之食品廣告標示詞句涉及虛偽誇張或醫藥效能之認定表規定，系爭廣告內容整體所傳達消費者之訊息，顯有涉及誇大不實或易生誤解之情事，已違反前揭食品衛生管理法第十九條第一項規定，且訴願人前開違規事實，亦經行政院衛生署以九十三年五月二十八日衛署食字第09300一九〇七二號函釋認定在案，是本件訴願人違規事證明確，洵堪認定。

四、至訴願人主張系爭外盒標示「世界第一大軟膠囊製藥廠製造」，係根據原製造廠的兩份Newsletter及網站資訊；並以美國國家健康研究院及美國醫院○○網站資料說明，鈣的最高吸收取決於鈣於體內的崩散情況及鈣每錠含量小於500mg，且標準崩散時間為三十分鐘，而據原廠分析報告指出，系爭食品崩散時間僅十三分鐘，且鈣含量為350mg，故系爭食品Ca吸收利用率最高，並無不實宣稱云云。惟查「世界第一大」及「吸收利用率最高」不易認定，應有客觀及科學性之相關證明佐證，否則涉及誇大易生誤解，此業經前揭行政院衛生署九十三年五月二十八日衛署食字第09300一九〇七二號函釋指明在案。查本件訴願人僅提出系爭食品原製造廠之網站資訊等資料，而未提出其他客觀可信之事證，實難遽以認定系爭食品製造廠確屬「世界第一大」軟膠囊製藥廠。再者，本件訴願人前開關於鈣之吸收利用率之研究資料及系爭食品原廠對系爭食品之分析報告，縱令屬實，亦僅得證明系爭食品之鈣吸收利用率達到訴願人所提相關美國網站研究資料

所載鈣吸收利用率高之標準，然仍不得即據以論斷系爭食品確屬鈣吸收利用率「最高」之食品。訴願主張不足為採。

五、又訴願理由主張鈣可維持神經的感應及肌肉正常收縮，亦屬該認定表中一般營養素可敘述之生理功能例句乙節。惟查鈣可維持神經的感應及肌肉正常收縮固係實情，惟亦僅止於該成分（鈣）本身具有前開功效，尚難遽謂將該成分（鈣）及其他原料經加工後之特定食品亦具備此功效。對於消費者為商品之標示或宣傳，如確有具體研究報告能證明其所銷售經加工後之特定食品確實具備其食品標示所宣稱之效果，自應循健康食品管理法之規定，提具相關研究報告報請行政院衛生署核准，始得宣稱該等加工食品具有該等功效，否則如特定之加工食品廣告以該食品具備之某項成分具備有益健康之效果，大肆宣傳或影射該項產品亦具有相同功效，然該項食品是否確實含有有益健康之成分及所含比例多少或有無經加工過程而破壞等情事，若無經政府機關或相關公正專業團體檢驗認證並經核准，即產生誤導消費者而有虛偽、誇張或易生誤解之情形，此即前揭食品衛生管理法第十九條第一項規定之立法意旨，是訴願理由顯有誤解，不足採據。

六、另訴願人主張依「市售包裝食品營養宣稱規範」規定，營養宣稱規範不適用於膠囊狀、錠狀食品，系爭食品係膠囊食品，應不須提供營養標示云云。查「市售包裝食品營養宣稱規範」第六點雖規定該規範不適用於「形態屬膠囊狀、錠狀且標示有每日食用限量之食品」，惟按行政院衛生署依食品衛生管理法第十七條第二項公告之「市售包裝食品營養標示規範」第二點規定，凡標有營養宣稱之市售包裝食品，即需依該標示規範提供其營養標示，本件系爭食品外包裝既宣稱含有鈣營養素，即應依前揭行政院衛生署公告之「市售包裝食品營養標示規範」規定標示其營養素含量，是訴願主張，核不足採。從而，原處分機關依首揭規定、函釋及公告意旨，處以訴願人新臺幣三萬元罰鍰，並命於文到後一個月內回收改善完竣，尚非無據。

七、惟查違反食品衛生管理法第十七條第二項及第十九條第一項規定分屬二個違規行為，應分別依法處罰。依食品衛生管理法第三十二條第一項及第三十三條第三款規定，違反同法第十七條第二項及第十九條第一項規定者，各應處以新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，然本件原處分機關僅擇一就訴願人違反食品衛生管理法第十九條第一項規定之部分，處以新臺幣三萬元罰鍰，另就訴願人違反同法第十七條第二項規定部分，則未予處罰，難謂無裁量之瑕疵。然原處分機關就訴願人違反食品衛生管理法第十七條第二項規定之行為，未予以罰鍰處分，其裁量雖屬違法，惟依訴願法第八十一條第一項但書之法理，訴願決定於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。從而，本件原處分機關就訴願人系爭二個違規行為，處以訴願人新臺幣三萬元罰鍰，並命於文到後一個月內回收改善完竣之處分，應予維持。

八、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第七十九條第一項之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠
(公出)

委員 陳 敏
委員 薛明玲
委員 楊松齡
委員 曾巨威
委員 曾忠己
委員 陳淑芳
委員 林世華
委員 蕭偉松

中 華 民 國 九十三 年 十一 月 十七 日

市長 馬英九
訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行

如對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起二個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，並抄副本送本府。

(臺北高等行政法院地址：臺北市大安區和平東路三段一巷一號)