



องค์การอาหารและยาแห่งสหรัฐอเมริกา (Food and Drug Administration: FDA) ประกาศปรับปรุง
หลักเกณฑ์ใหม่สำหรับผลิตภัณฑ์ที่จัดเป็นอาหารเพื่อสุขภาพ (Healthy Foods)*

ภรภัทร ปัญญวานิช**

บทนำ

เนื่องจากในปัจจุบันผู้บริโภคได้หันมาใส่ใจดูแลสุขภาพของตนเองและครอบครัวกันมากขึ้น โดยผู้บริโภคมีความเชื่อว่าอาหารที่มีคุณภาพนั้นจะส่งผลดีต่อสุขภาพ ซึ่งการเลือกซื้อผลิตภัณฑ์อาหารนั้น นอกจากผู้บริโภคจะคำนึงถึงรสชาติ ราคา ความสะดวก ความปลอดภัยและบรรจุภัณฑ์ของอาหารแล้ว ผู้บริโภคยังคำนึงถึงประโยชน์ของสารอาหารที่มีต่อสุขภาพอีกด้วย จึงทำให้ผู้ประกอบการได้ทำการผลิตอาหารเพื่อสุขภาพขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าวของผู้บริโภคที่ใส่ใจสุขภาพ

ตลาดของอาหารเพื่อสุขภาพมีแนวโน้มที่จะพัฒนามากขึ้นเรื่อย ๆ เห็นได้จากตลาดโดยรวมของผลิตภัณฑ์กลุ่มนี้ในอเมริกา ยุโรป และเอเชียมีมูลค่าสูงถึง ๗๓.๓ พันล้านเหรียญสหรัฐในปี ๒๐๐๗ และเชื่อว่าการเติบโตของกลุ่มอาหารเพื่อสุขภาพจะขับเคลื่อนให้ผู้บริโภคเกิดความ需求和ค้นหาผลิตภัณฑ์ที่สามารถช่วยแก้ปัญหาสุขภาพของตนเองทั้งระยะสั้นและระยะยาวได้^๑

หลักการและข้อปฏิบัติในการโฆษณาอาหารในประเทศสหรัฐอเมริกา

แม้สหรัฐอเมริกาจะไม่มีกฎหมายรองรับการควบคุมดูแลอาหารเพื่อสุขภาพอย่างเฉพาะเจาะจงเหมือนประเทศอื่น ๆ แต่มีองค์การอาหารและยาของอเมริกา (The Food and Drug Administration: FDA) เป็น

* บทความนี้เผยแพร่เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๕ สรุปความจากบทความองค์การอาหารและยาแห่งสหรัฐอเมริกาประกาศปรับปรุงหลักเกณฑ์ใหม่สำหรับผลิตภัณฑ์ที่จัดเป็นอาหารเพื่อสุขภาพ (FDA Proposes Updated Rule for “Healthy” Foods) โดย Christopher Van Gundy, Sascha Henry และ Arushi Pandya (Sheppard Mullin Attorney) เผยแพร่เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๕ เข้าถึงต้นฉบับได้ที่ <https://www.fdalawblog.com/wp-content/uploads/sites/43/2022/10/FDA-Health-Foods-Client-Alert-1022.pdf>

** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ กนิษฐา หมุ่งเหลื่อม, “ทัศนคติและพฤติกรรมของผู้บริโภคต่ออาหารสร้างสุขภาพ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการโฆษณา คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑).



หน่วยงานควบคุมดูแลผลิตภัณฑ์อาหารทั้งหมดในสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ FDA ไม่ได้จำแนกอาหารเพื่อสุขภาพออกจากอาหารทั่วไปที่มีขายตามท้องตลาด หากมีการกล่าวอ้างสรรพคุณทางสุขภาพบนฉลากสินค้า FDA จะทำการพิจารณาเป็นราย ๆ ไปในสหรัฐอเมริกา ผู้ประกอบการที่ต้องการจำหน่ายผลิตภัณฑ์อาหารเพื่อสุขภาพออกสู่ตลาดจะต้องได้รับการรับรองจาก FDA และมีหลักฐานทางการวิจัยทางวิทยาศาสตร์มารับรองความปลอดภัยของสารที่ปรุงเข้าไปในผลิตภัณฑ์อาหารเพื่อสุขภาพ

สำหรับการกล่าวอ้างสรรพคุณทางสุขภาพของอาหารเพื่อสุขภาพในสหรัฐอเมริกานั้น สามารถกระทำได้ โดยต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยฉลากและการศึกษาทางโภชนาการ (Nutrition Labeling and Education Act: NLEA) ทั้งนี้อาหารเพื่อสุขภาพจะต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มารองรับข้อกล่าวอ้างสรรพคุณทางสุขภาพ โดยสัญลักษณ์โภชนาการทางเลือกเพื่อสุขภาพในสหรัฐอเมริกานั้น กำหนดให้ใช้คำว่า “Healthy” ในฉลากสำหรับผลิตภัณฑ์อาหารของมนุษย์ เพื่อแสดงว่าผลิตภัณฑ์นั้นผ่านเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดหรือเสริมสร้างสุขภาพแก่ผู้บริโภค ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙^๒

การปรับเงื่อนไขและกฎเกณฑ์สำหรับฉลากผลิตภัณฑ์อาหาร “เพื่อสุขภาพ”

เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๕ FDA ได้เสนอกฎระเบียบใหม่ เพื่อปรับปรุงคำจำกัดความของคำว่า “อาหารเพื่อสุขภาพ (Healthy Foods)” ที่ติดบนฉลากผลิตภัณฑ์อาหาร โดยมีการกำหนดเงื่อนไขในการกล่าวอ้างการเป็นอาหารเพื่อสุขภาพในผลิตภัณฑ์ต่างๆ ว่าจะต้องผ่านการพิจารณาปริมาณของสารอาหารแต่ละชนิดในผลิตภัณฑ์นั้น

ภายใต้กฎเกณฑ์ใหม่นี้ อาหารที่จะติดฉลากว่าเป็นอาหารเพื่อสุขภาพ (Healthy) ได้ มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ประกอบไปด้วยอาหารกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจากข้อเสนอแนะการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของชาวอเมริกัน (“Dietary Guidelines”) เช่น ผัก ผลไม้ ในปริมาณที่เหมาะสม

(๒) มีสารอาหารบางชนิดในปริมาณที่จำกัดตามที่กำหนด เช่น น้ำตาล ไขมันอิ่มตัว และโซเดียม

^๒ อิศราภัทร์ พชรธนา และ วริยา ล้ำเลิศ, “มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดการใช้สารให้ความหวานในอาหารและเครื่องดื่ม,” วารสารรัชต์ภาคย์ ๑๕ (เมษายน ๒๕๖๔): หน้า ๕๓.



สำหรับข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่มีการปรับปรุงใหม่นี้จะเปิดรับถึงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ ปัจจุบัน FDA กำหนดให้กลุ่มธุรกิจต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่มีการปรับปรุงใหม่ภายในระยะเวลา ๓ ปี ดังนั้น กลุ่มธุรกิจด้านอาหารจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ใหม่ในทันทีทันใด แต่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ใหม่ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๙

ที่มาและความสำคัญ

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ FDA ได้ออกกฎระเบียบว่าด้วยข้อมูลทางโภชนาการของอาหาร ซึ่งช่วยให้ผู้บริโภคเลือกรับประทานอาหารให้ถูกหลักโภชนาการ อันเป็นผลมาจากปริมาณสารอาหารที่เหมาะสม ในขณะเดียวกัน FDA อนุญาตให้ใช้คำว่า “อาหารเพื่อสุขภาพ” (Healthy Foods) รวมถึงข้อความอื่น ๆ ที่มีความหมายในลักษณะเดียวกันสำหรับอาหารได้ก็ต่อเมื่อมีสารอาหารบางชนิดอยู่ไม่เกินขีดจำกัดตามปริมาณที่กำหนด โดยเฉพาะไขมันรวม ไขมันอิ่มตัว คอเลสเตอรอล และโซเดียม นอกจากนี้จะต้องประกอบไปด้วยสารอาหารบางชนิดที่ FDA กำหนดในปริมาณที่เหมาะสม เช่น วิตามินเอ วิตามินซี แคลเซียม ธาตุเหล็ก โปรตีน และใยอาหาร

อย่างไรก็ตาม คำจำกัดความของคำว่า “เพื่อสุขภาพ” (“Healthy”) สำหรับอาหารบางชนิดก็ไม่ใช่ไปตามหลักเกณฑ์ของคำจำกัดความดังกล่าวเสมอไป เช่น อาหารที่มีส่วนประกอบของถั่วลิสง แม้ปัจจุบันข้อมูลทางวิทยาศาสตร์จะบ่งชี้ว่าถั่วลิสงประกอบไปด้วยไขมันดีและมีโปรตีนสูง แต่ถั่วลิสงก็เป็นตัวอย่างของผลิตภัณฑ์อาหารที่ไม่สามารถตัดสินได้ว่าเป็นอาหารเพื่อสุขภาพได้ เนื่องจากถั่วลิสงมีปริมาณไขมันที่สูง และตามหลักเกณฑ์เดิมได้ให้ความสำคัญกับการจำกัดปริมาณของไขมันในอาหารโดยปราศจากการจำแนกว่าไขมันนั้นเป็นชนิดไขมันดีหรือไม่^๓ แต่ในขณะเดียวกันอาหารเข้าจากรัฐพีชที่มีปริมาณน้ำตาลสูงกลับสามารถตัดสินได้ดังกล่าวได้ นอกจากนี้ มีอาหารอีกหลายชนิดที่ยังไม่มีข้อสรุปแน่ชัด เช่น กาแฟ ไวน์แดง เป็นต้น เนื่องจากในแต่ละปีจะมีการศึกษาใหม่

^๓ National Peanut Board. “Peanuts Defined as Healthy by FDA”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๕, จาก <https://www.nationalpeanutboard.org/news/new-interim-fda-guidelines-allow-industry-to-refer-to-peanuts-as-healthy.htm>



ปรากฏขึ้น^๔ ทำให้เกิดการเรียกร้องให้มีการหาข้อสรุปการเป็นอาหารเพื่อสุขภาพดีของอาหารดังกล่าว โดยบริษัทผลิตภัณฑ์ซอสดแห่งชาติชั้นนำของประเทศ

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ FDA จึงได้ออกแนวทาง ว่าด้วยการขยายขอบเขตนิยามการเป็นอาหารเพื่อสุขภาพดี และเปิดให้มีการเสนอความคิดเห็นเพื่อทบทวนและแก้ไขหลักเกณฑ์ข้อบังคับของ FDA ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ FDA ยังมีการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาด้วยว่าผลิตภัณฑ์อาหารใดเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการติดฉลากบนอาหารหรือไม่ ตัวอย่างเช่น อาหารที่ประกอบด้วยไขมันไม่อิ่มตัวเชิงเดี่ยวและไขมันไม่อิ่มตัวเชิงซ้อนเป็นส่วนใหญ่ ไม่เป็นไปตามนิยามในข้อกำหนดว่า “ไขมันต่ำ”

ภาพรวมของหลักเกณฑ์ข้อบังคับที่มีการปรับปรุงแก้ไข

หลักเกณฑ์ข้อบังคับของ FDA ที่มีการปรับปรุงใหม่นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บริโภคเข้าใจข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ด้านโภชนาการได้ดีขึ้นว่าสารอาหารแต่ละชนิดจะส่งผลต่อสุขภาพอย่างไร การปรับปรุงหลักเกณฑ์ในครั้งนี้มุ่งเน้นไปที่ภาพรวมด้านโภชนาการให้ผู้บริโภคได้รับสารอาหารที่หลากหลายและครบถ้วน ไม่บริโภคเฉพาะสารอาหารบางชนิดแต่เพียงอย่างเดียว FDA มุ่งมั่นที่จะปรับปรุงหลักเกณฑ์คำนิยามสำหรับฉลากอาหารเพื่อสุขภาพ และใช้วิทยาศาสตร์ด้านโภชนาการที่ทันสมัย โดยกำหนดให้อาหารที่อ้างสรรพคุณว่าเป็นอาหารเพื่อสุขภาพ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของผลิตภัณฑ์อาหารที่มีความสมดุลทางโภชนาการ

นอกจากนี้ FDA ยังได้ปรับลดปริมาณสารอาหาร ๒ ชนิด ได้แก่ ไขมัน และคอเลสเตอรอล และเพิ่มน้ำตาลให้ไปอยู่ในรายการของสารอาหารที่ไม่พึงประสงค์เช่นเดียวกับโซเดียมและไขมันอิ่มตัวที่อยู่ในรายการเดิมอยู่แล้ว

ประเด็นที่สำคัญ

๑. ชนิดของอาหารและถ้อยคำที่ใช้บนฉลาก

^๔ ทิพวรรณ ทองพราว. “‘ไข’ อาจได้รับการพิจารณาอย่างเป็นทางการว่าเป็น ‘อาหารสุขภาพดี’ จาก FDA”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๕, จาก <https://thestandard.co/egg-fda/>



หลักเกณฑ์ที่ปรับปรุงแก้ไขใหม่ได้เพิ่มชนิดของอาหารที่กล่าวอ้างได้ว่าเป็น "อาหารเพื่อสุขภาพ" (Healthy Foods) โดยการอ้างสรรพคุณดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อบังคับที่ปรับปรุงใหม่ รวมทั้ง ข้อมูลใด ๆ ก็ตามบนฉลากหรือการติดฉลากว่าเป็นอาหารเพื่อสุขภาพดีในรูปแบบของข้อความอื่น ๆ เช่น “ทางเลือกที่ดีต่อสุขภาพของคุณ” ในการกล่าวอ้างจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดด้วย

๒. มาตรฐานใหม่สำหรับปริมาณที่เหมาะสมสำหรับอาหารประเภทต่าง ๆ ขององค์การอาหารและยา

อาหารบางชนิด จะถูกกล่าวอ้างว่าเป็นอาหารที่ดีต่อสุขภาพโดยอัตโนมัติ ขึ้นอยู่กับปริมาณสารอาหารและการบริโภคที่เหมาะสม เช่น วัตถุดิบต่าง ๆ ผัก ผลไม้ และน้ำดื่ม อย่างไรก็ตาม สำหรับอาหารชนิดอื่นๆ จะไม่สามารถกล่าวอ้างว่าเป็นอาหารเพื่อสุขภาพได้ หากไม่เป็นไปตามปริมาณที่เหมาะสมตามที่ FDA กำหนด โดยมาตรฐานที่

Food Group and/or Subgroup	Food Group Equivalent
Vegetables	½ cup equivalent vegetable
Fruits	½ cup equivalent fruit
Grains	¼ ounce (oz) equivalent whole grain
Dairy	¾ cup equivalent dairy
Protein Foods	Game meats: 1½ oz equivalent. Seafood: 1 oz equivalent. Eggs: 1 oz equivalent. Beans, peas, and soy products: 1 oz equivalent. Nuts and seeds: 1 oz equivalent.

กำหนดไว้สำหรับไขมันอิ่มตัว โซเดียม และน้ำตาลจะเป็นไปตามตารางด้านล่างนี้ เพื่อให้ผู้บริโภคให้ความสำคัญกับการบริโภคอาหารให้เป็นไปตามแนวทางการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของ FDA โดยยึดกลุ่มอาหารตามหลักเกณฑ์ที่แก้ไขใหม่เป็นหลัก ซึ่งเกณฑ์สำหรับอาหารเพื่อสุขภาพนั้นจะต้องมีปริมาณของสารอาหารอย่างน้อยเทียบเท่าที่กำหนดตามตารางด้านล่างนี้

ที่มา: <https://www.fdalawblog.com/wp-content/uploads/sites/43/2022/10/FDA-Health-Foods-Client-Alert-1022.pdf>

๓. “อาหารเพื่อสุขภาพ” ต้องจำกัดปริมาณน้ำตาล โซเดียม และไขมันอิ่มตัว



แม้ว่า FDA จะให้ความสำคัญกับโภชนาการแบบองค์รวม แต่ก็ยังคงมีการจำกัดสารอาหารบางชนิดสำหรับผลิตภัณฑ์อาหารแต่ละประเภท ตัวอย่างเช่นตามตารางด้านล่าง ผลิตภัณฑ์จากนมจะกล่าวอ้างว่าเป็น “อาหารเพื่อสุขภาพ” ได้จะต้องมีอย่างน้อย 3/4 ถ้วย และมี

- (ก) ปริมาณน้ำตาลที่เติมในอาหาร ไม่เกินร้อยละ ๕ ของปริมาณพลังงานทั้งหมดที่ได้รับในแต่ละวัน
- (ข) ปริมาณโซเดียม ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของปริมาณพลังงานทั้งหมดที่ได้รับในแต่ละวัน
- (ค) ปริมาณไขมันอิ่มตัว ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของปริมาณพลังงานทั้งหมดที่ได้รับในแต่ละวัน

ปริมาณน้ำตาลที่เติมในอาหาร ไม่เกินร้อยละ ๕ ของปริมาณพลังงานทั้งหมดที่ได้รับในแต่ละวันหมายความว่า หากคำนวณจากผู้ใหญ่ที่ควรได้รับพลังงาน ๒,๐๐๐ แคลอรีต่อวัน ผลิตภัณฑ์อาหารจะต้องเติมน้ำตาลไม่เกิน ๒.๕ กรัม จึงจะถือว่าเป็น “อาหารเพื่อสุขภาพ”

ตารางด้านล่างนี้จัดทำขึ้นโดย FDA ซึ่งสรุปตามหมวดหมู่อาหารว่าแต่ละกลุ่มอาหารควรมีปริมาณที่เหมาะสมเท่าใด รวมถึงปริมาณที่จำกัดของน้ำตาล โซเดียม และไขมันอิ่มตัว

If the food is . . .	It must contain at least . . .	The added sugars content must be no greater than . . .	The sodium content must be no greater than . . .	The saturated fat content must be no greater than . . .
(A) A vegetable product	1/2 c-eq vegetable	0% DV	10% DV	5% DV.
(B) A fruit product	1/2 c-eq fruit	0% DV	10% DV	5% DV.
(C) A grain product	3/4 oz equivalent whole grain	5% DV	10% DV	5% DV.
(D) A dairy product	3/4 cup equivalent dairy	5% DV	10% DV	10% DV.
(E) Protein Foods				
(1) Game meats	1 1/2 oz equivalent	0% DV	10% DV	10% DV.
(2) Seafood	1 oz equivalent	0% DV	10% DV	10% DV.
(3) Egg	1 oz equivalent	0% DV	10% DV	10% DV.
(4) Beans, peas, and soy products	1 oz equivalent	0% DV	10% DV	5% DV.
(5) Nuts and seeds	1 oz equivalent	0% DV	10% DV	5% DV, excluding saturated fat derived from nuts and seeds.

ที่มา: <https://www.fdalawblog.com/wp-content/uploads/sites/43/2022/10/FDA-Health-Foods-Client-Alert-1022.pdf>



ข้อควรทราบสำหรับไขมันที่ถูกจัดว่าเป็น “ไขมันดี” ก็คือ หากเป็นอาหารจานหลัก (main dish) ซึ่งเป็นอาหารที่มีสารอาหารมากกว่าหนึ่งกลุ่มรวมทั้งไขมันดีด้วย FDA เสนอให้ใช้ตารางแยกต่างหากสำหรับอาหารจานหลักแทน

๔. การติดตามผลการปฏิบัติตามข้อกำหนด

หลักเกณฑ์ที่มีการปรับปรุงใหม่กำหนดให้ผู้ผลิตอาหารเก็บบันทึกข้อมูลกระบวนการดำเนินงานของผู้ผลิตทั้งหมดว่าสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่ เพื่อใช้ในการประเมินและติดตามผลการปฏิบัติตามข้อกำหนดของ FDA

การคาดการณ์ในอนาคต

จากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ของ FDA คาดว่า ภายหลังจากบังคับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าว ผลิตภัณฑ์อาหารในตลาดที่เป็น “อาหารเพื่อสุขภาพ” จะลดลงจากปัจจุบันเหลือเพียงร้อยละ ๕ ของผลิตภัณฑ์อาหารบรรจุกล่องทั้งหมดที่มีฉลากกำกับว่าเป็น “อาหารเพื่อสุขภาพ” (Healthy Foods) ทั้งนี้ บริษัทอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มควรประเมินถึงผลกระทบของหลักเกณฑ์ข้อบังคับที่ FDA จะบังคับใช้อย่างรอบคอบ และแสดงข้อคิดเห็นต่อกฎเกณฑ์ดังกล่าวอย่างตรงไปตรงมา เพื่อให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ
