



การวิเคราะห์และพัฒนาแนวทางการจัดประเภทอาหาร ให้สอดคล้องกับหลักการและมาตรฐานสากล Analysis and Development of Food Categorization Based on International Principles and Standards

สุภัทรา บุญเสริม Supattra Boonserm

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา Food and Drug Administration

จารุณี อินทรสุข Jarunee Intrasook

กองอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา Food Division, Food and Drug Administration

E-mail: team.supattra@gmail.com

รับต้นฉบับ 3 มกราคม 2562 ปรับปรุง 10 มกราคม 2563 รับลงตีพิมพ์ 15 มกราคม 2563

บทคัดย่อ

ปัจจุบันการจัดประเภทอาหารในประเทศไทย โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา มี 2 วัตถุประสงค์ คือการจัดประเภทเพื่อการขออนุญาตก่อนออกสู่ตลาดโดยพิจารณาตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง และการจัดประเภทอาหารเพื่อการใช้วัตถุเจือปนอาหารโดยพิจารณาตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วย วัตถุเจือปนอาหาร ซึ่งมีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เพิ่มขึ้นตอนและภาระงานแก่เจ้าหน้าที่ และผู้ประกอบการ การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และปัญหาของการจัดประเภทอาหาร พร้อมเสนอแนวทางการจัดประเภทอาหารใหม่ โดยศึกษาแนวทางการจัดประเภทอาหารตามมาตรฐานสากล เช่นมาตรฐานโคเด็กซ์ กฎหมายหรือแนวทางของต่างประเทศ (สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และอินเดีย) ผลการศึกษา พบว่า มาตรฐานโคเด็กซ์และต่างประเทศมีหลักการพิจารณาจัดประเภทอาหารคล้ายคลึงกัน จะมีความแตกต่าง ในรายละเอียดบางส่วน เนื่องจากข้อจำกัดของชนิดอาหารที่จำหน่ายและวัตถุประสงค์ของการจัดประเภท ดังนั้น จึงมีข้อเสนอ คือ กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาประเภทอาหาร 4 ด้าน ได้แก่ 1) องค์ประกอบหลักของอาหาร 2) กระบวนการผลิตอาหาร 3) วัตถุประสงค์การบริโภค และ 4) คุณลักษณะของผลิตภัณฑ์อาหาร ซึ่งสอดคล้องกับ มาตรฐานสากล แต่มีความแตกต่างโดยการพัฒนาแนวทางการจัดประเภทอาหาร 17 ประเภทหลักเพื่อให้ครอบคลุม ชนิดอาหารที่มีการจำหน่ายในประเทศ และกำหนดให้แต่ละประเภทอาหารมีรหัสหมวดอาหารที่สอดคล้องกับ ข้อกำหนดเงื่อนไขการใช้วัตถุเจือปนอาหาร เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดประเภทอาหารเพื่อการขอใช้วัตถุเจือปน อาหารด้วย ประโยชน์ที่ได้จากแนวทางการจัดประเภทใหม่นี้ คือช่วยลดระยะเวลาการทำงานของเจ้าหน้าที่ และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการให้สามารถจัดประเภทได้ง่ายและถูกต้อง สิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการรองรับ คือการยกเลิกประกาศกระทรวงสาธารณสุขบางฉบับที่ไม่จำเป็น และปรับปรุงประกาศกระทรวงสาธารณสุข รายผลิตภัณฑ์ เพื่อกำหนดคุณลักษณะ คุณภาพหรือมาตรฐานอาหารตามมาตรฐานสากล

คำสำคัญ: จัดประเภท มาตรฐาน หลักการ อาหาร

Abstract

Recently, food categorization in Thailand by Thai FDA is required for two purposes as for pre-marketing registration based on related Notifications of Ministry of Public Health and for the use of food additives based on the notifications of Ministry of Public Health regarding food additives that have different criteria for classification leading to increase work process of both competent officers and food business operators. The objectives of this study are to analyze situation and problems on food categorization and to provide a new concept with clear criteria for food categorization by reviewing international standards and principles as Codex standards including regulations or guidance from other countries (European Union, United State of America, and India). From the study, the new concept of food categorization is proposed by establishing 17 Main food categories for comprehensive types of food products launched in the market. Clear and practical criteria for the classification are provided by 4 criteria as 1) Based ingredient of food product, 2) Processing method, 3) Purpose of use, and 4) Food characterization which are in lined with international standard and principle or guidelines in other countries. In addition, food code which is applied to every food category is consistent with requirement of food additives resulting of complying condition of use for food additive regulation. The benefits of this new food category are to reduce working process for officers as well as to facilitate food business operators for self-classifying food product correctly and easily. An important measure for supporting this new concept of food categorization is to repeal some unnecessary Notifications of Ministry of Public Health and to revise Notifications of Ministry of Public Health related to specified food products in order to update identity, quality, and safety requirements based on international standards.

Key words: Category, Standard, Principle, Food

บทนำ

อาหารที่ผลิต นำเข้า เพื่อจำหน่ายในประเทศ ต้องมีคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยตามข้อกำหนดในประกาศกระทรวงสาธารณสุข ภายใต้พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแบ่งประกาศกระทรวงสาธารณสุข เป็น 2 กลุ่ม คือ ประกาศกระทรวงสาธารณสุขแนวนอน (horizontal notifications) คือ ข้อกำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานสำหรับอาหารทุกประเภท เช่น ประกาศกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยมาตรฐานอาหารด้านจุลินทรีย์ที่ทำให้เกิดโรค มาตรฐานอาหารที่มีสารปนเปื้อน เป็นต้น

และประกาศกระทรวงสาธารณสุขแนวดิ่ง (vertical notifications) คือ ข้อกำหนดตรายผลิตภัณฑ์อาหาร เช่น ประกาศกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเรื่อง นมโค ผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร เป็นต้น การแบ่งกลุ่มของประกาศกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว เป็นไปตามแนวทางมาตรฐานโคเด็กซ์ (codex standards) ซึ่งเป็นมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศตามกติกาการค้าโลก ด้านความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช⁽¹⁾ ดังนั้น สิ่งสำคัญของผู้ประกอบการ

ก่อนจะผลิต นำเข้าเพื่อจำหน่ายอาหาร คือการจัดประเภทอาหาร เพื่อให้ทราบชนิดอาหารของตนเอง ที่ถูกต้อง นำไปสู่การควบคุมคุณภาพหรือมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ และการขออนุญาตก่อนออกสู่ตลาดได้ถูกต้อง ตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับเลขสารบบอาหาร พ.ศ. 2562⁽²⁾ แบ่งอาหารที่ต้องขอเลขสารบบอาหาร 4 กลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มมีชนิดอาหารตามรายชื่อของประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นผู้ประกอบการที่ต้องการผลิต นำเข้าเพื่อจำหน่ายอาหาร และแสดงเลขสารบบอาหาร ต้องพิจารณาประเภทอาหารจากประกาศกระทรวงสาธารณสุขต่าง ๆ ที่มีทั้งแนวนอนและแนวดิ่ง เพื่อตรวจสอบว่าเป็นอาหารชนิดใด นอกจากนี้ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเรื่อง วัตถุเจือปนอาหาร⁽³⁾ มีการแบ่งประเภทอาหารเพื่อการใช้วัตถุเจือปนอาหาร เป็น 16 หมวดอาหารที่มีหลักเกณฑ์การจัดประเภทอ้างอิงตามมาตรฐานโคเด็กซ์สำหรับวัตถุเจือปนอาหาร⁽⁴⁾ ดังนั้น ผู้ประกอบการต้องจัดประเภทตามหลักการดังกล่าวด้วย เมื่อต้องการใช้วัตถุเจือปนอาหาร ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผู้ประกอบการต้องจัดประเภทอาหาร 2 ครั้ง ซึ่งมีวิธีและหลักเกณฑ์การพิจารณาที่แตกต่างกัน เพื่อให้บรรลุทั้งสองวัตถุประสงค์

นอกจากนี้ ปัจจุบันมีการพัฒนารูปแบบหรือชนิดอาหารอย่างหลากหลาย เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค รวมถึงผลิตภัณฑ์อาหารที่นำเข้ามาจำหน่ายจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นชนิดผลิตภัณฑ์อาหารที่อาจไม่เหมือนกับที่จำหน่ายในประเทศไทย ส่งผลให้การจัดประเภทอาหาร มีความยุ่งยากและซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการส่งเสริมเศรษฐกิจในประเทศ อำนวยความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินธุรกิจอาหาร ซึ่งเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมหลักที่ภาครัฐให้ความสำคัญ การวิเคราะห์และพัฒนาแนวทางการจัดประเภทอาหาร จึงเป็น

เครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยลดระยะเวลาและขั้นตอนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่และให้ผู้ประกอบการมีแนวทางที่เข้าใจง่าย อำนวยความสะดวกในการจัดประเภทอาหารได้เองอย่างถูกต้อง การศึกษานี้ จึงกำหนดวัตถุประสงค์ดังนี้

1. วิเคราะห์สถานการณ์และปัญหาที่พบจากการจัดประเภทอาหารในปัจจุบัน
2. ศึกษารูปแบบระบบหรือแนวทางการจัดประเภทอาหารของสากลหรือจากต่างประเทศ
3. เปรียบเทียบและเสนอแนวทางการจัดประเภทอาหารแบบใหม่ ให้มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน เข้าใจง่าย ครอบคลุมทั้งรูปแบบและชนิดอาหารที่หลากหลายในตลาดปัจจุบัน รวมทั้งมีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

วิธีการวิจัย

โดยการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) ที่เป็นมาตรฐานสากล โดยเฉพาะมาตรฐานโคเด็กซ์ รวมทั้งกฎหมายหรือแนวทางของประเทศต่าง ๆ ที่เผยแพร่และใช้ปฏิบัติอยู่ ซึ่งมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูล จึงได้เลือก 3 ประเทศในการศึกษา ได้แก่ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกาและอินเดีย เพื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์ที่ใช้กำหนดการจัดประเภทอาหาร และเปรียบเทียบกับกระบวนการจัดประเภทอาหารภายใต้พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เพื่อนำไปสู่การจัดทำแนวทางการจัดประเภทอาหารแบบใหม่ ที่มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ชัดเจน เข้าใจง่ายและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ คือ ข้อเสนอแนวทางการจัดประเภทอาหาร ที่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน ถูกต้อง เข้าใจง่าย ครอบคลุมประเภทอาหารที่มีจำหน่ายในประเทศ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือแก่เจ้าหน้าที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงผู้ประกอบการ สำหรับช่วยตัดสินใจเพื่อจัดประเภทอาหารได้ถูกต้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ผลการศึกษา

1. การจัดประเภทอาหารของไทย โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ภายใต้พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีการจัดประเภทอาหาร ตามวัตถุประสงค์ โดยแบ่งได้ 2 แบบ คือ

1.1 การจัดประเภทอาหารเพื่อการขออนุญาต

แนวทางการจัดประเภทอาหารเพื่อการขออนุญาต⁽⁵⁾ โดยต้องพิจารณาภาพรวมของผลิตภัณฑ์อาหารให้สอดคล้องกับประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับใดฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับประเภทอาหาร ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 52 ฉบับ โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตามลำดับที่ 1-3 ดังนี้

ลำดับที่ 1 การพิจารณารายละเอียดของผลิตภัณฑ์อาหารในภาพรวม เพื่อจัดประเภทอาหารตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขแนวดิ่งหรือรายผลิตภัณฑ์ใน 45 รายการ ซึ่งใช้ข้อมูลประกอบการพิจารณา ได้แก่

1) รายละเอียดของผลิตภัณฑ์ เช่น สูตร ส่วนประกอบ 100% กรรมวิธีการผลิตจุดประสงค์การใช้หรือบริโภค วิธีการบริโภค/วิธีการใช้ ปริมาณการบริโภค/ปริมาณการใช้ ภาชนะบรรจุ/การเก็บรักษา ผลิตภัณฑ์

2) คุณลักษณะเฉพาะของผลิตภัณฑ์นั้น ๆ (Specifications) ที่จำเป็น เปรียบเทียบตามข้อกำหนดในประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง เช่น ปริมาณกาเฟอีน ปริมาณเนยนม เป็นต้น

ลำดับที่ 2 ในกรณีที่ไม่มีประกาศสาธารณสุขกำหนดไว้เฉพาะในลำดับที่ 1 ให้พิจารณารายละเอียดของวัตถุประสงค์หรือวิธีการบริโภค เพื่อจัดประเภทอาหารตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่เป็นกลุ่มอาหารซึ่งได้แก่ เครื่องดื่มในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท ซอส

ในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท น้ำมันและไขมัน อาหารกึ่งสำเร็จรูป และผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร

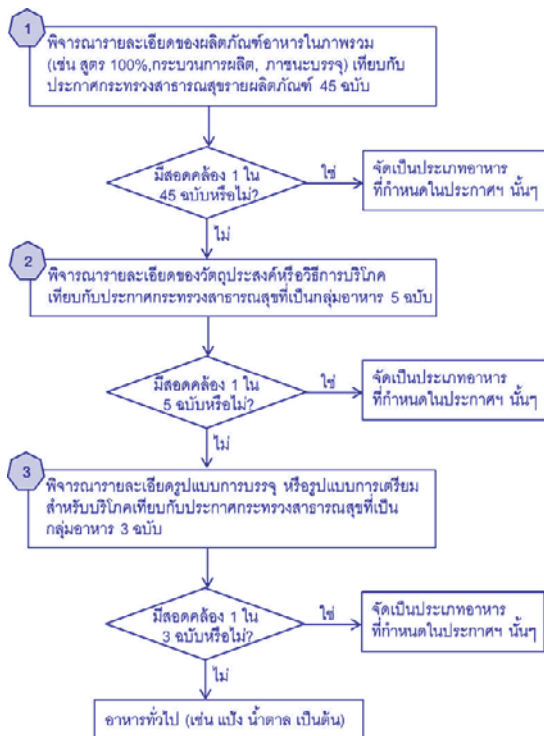
ลำดับที่ 3 ในกรณีที่ไม่มีประกาศสาธารณสุขตามลำดับที่ 1 และ 2 สอดคล้องกับผลิตภัณฑ์อาหารที่ต้องการจัดประเภท ให้พิจารณารายละเอียดการบรรจุ/การเก็บรักษา และรูปแบบการเตรียมสำหรับบริโภค เพื่อจัดประเภทอาหารตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่เป็นกลุ่มอาหารที่เหลือ ได้แก่ อาหารในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท อาหารพร้อมปรุง/พร้อมบริโภค โดยมีรายละเอียดการพิจารณา ดังนี้

1) รูปแบบการบรรจุ: ผลิตภัณฑ์อาหารนั้นบรรจุในภาชนะที่สามารถป้องกันอากาศเข้าออก และเก็บรักษาที่อุณหภูมิปกติ ทั้งนี้ ยกเว้น (1) อาหารขบเคี้ยวประเภทคุกกี้ เวเฟอร์ แครกเกอร์ บิสกิต อาหารอบกรอบชนิดที่ไม่มีการทอดใส่ ข้าวเกรียบ เมล็ดธัญพืชคั่วหรืออบ ถั่วคั่วหรืออบ นัตคั่วหรืออบ พืชผักผลไม้อบหรือทอดกรอบ อาหารขบเคี้ยวชนิดอบพอง (Extruded snack) และเมล็ดพืชอบแห้งหรือทอด (2) ผงเครื่องเทศ ผงเครื่องปรุงต่าง ๆ (3) แป้งประกอบอาหาร (4) อาหารอัดเม็ด (5) พืชผัก ผลไม้ ที่ทำให้แห้ง และ (6) เนื้อสัตว์ที่ทำให้แห้ง โดยผลิตภัณฑ์อาหารที่มีรูปแบบการบรรจุสอดคล้องตามเงื่อนไขดังกล่าว จะจัดเป็น “อาหารในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท” ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 355) พ.ศ. 2556

2) รูปแบบการเตรียมสำหรับบริโภค: ผลิตภัณฑ์อาหารนั้น มีกระบวนการเตรียมก่อนการบริโภคหรือสามารถบริโภคได้ทันที โดยหากอาหารนั้นมีรูปแบบที่จัดเตรียมส่วนประกอบต่าง ๆ ไว้ในหน่วยภาชนะที่พร้อมจำหน่ายโดยตรงต่อผู้บริโภค ต้องนำไปผ่านกรรมวิธีหรือปรุงแต่งบางส่วนให้เป็นอาหารชนิดใดชนิดหนึ่ง

โดยเฉพาะจัดเป็น “อาหารพร้อมปรุง” แต่หากผลิตภัณฑ์อาหารนั้นสามารถบริโภคได้ทันที หรือมีการเตรียมเพียงเล็กน้อย เช่นการอุ่นร้อน หรือละลายน้ำแข็งก่อนบริโภค จะจัดเป็น “อาหารพร้อมบริโภค” โดยทั้งอาหารพร้อมปรุงและอาหารพร้อมบริโภค อยู่ภายใต้ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 237) พ.ศ. 2544 ฉบับเดียวกัน

การพิจารณาจัดประเภทอาหารเพื่อการขออนุญาตตามลำดับที่ 1-3 สรุปได้ตามภาพที่ 1



ภาพที่ 1 สรุปหลักเกณฑ์การจัดประเภทอาหารเพื่อการขออนุญาต (ที่มา : สำนักอาหาร, ไม่ระบุปี)

จากภาพที่ 1 ยกตัวอย่างการจัดประเภทเพื่อการขออนุญาต เช่น ขนมหวานรสช็อคโกแลต บรรจุในกระดาษฟอยล์และกล่องกระดาษ มีส่วนประกอบหลักคือ น้ำตาล ไขมันพืช ช็อคโกแลต กลิ่นธรรมชาติ และวัตถุเจือปนอาหาร เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ลำดับที่ 1 เทียบกับประกาศกระทรวงสาธารณสุขรายผลิตภัณฑ์ใน 45 รายการ มีประกาศกระทรวงฯ ที่ใกล้เคียงได้แก่ ประกาศกระทรวงฯ ว่าด้วยเรื่องช็อคโกแลต แต่เมื่อเปรียบเทียบกับรายละเอียดคุณภาพมาตรฐาน ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดดังกล่าว จึงไม่สามารถจัดเป็นช็อคโกแลตได้ ดังนั้นต้องพิจารณาต่อมาในหลักเกณฑ์ลำดับที่ 2 เปรียบเทียบกับประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่เป็นกลุ่มอาหาร 5 กลุ่ม ไม่พบประเภทอาหารที่สอดคล้อง จึงต้องพิจารณาต่อในหลักเกณฑ์ลำดับที่ 3 เปรียบเทียบรายละเอียดการบรรจุ/การเก็บรักษา และรูปแบบการเตรียมสำหรับบริโภค ซึ่งพบว่าประกาศกระทรวงฯ ที่สอดคล้องกับประเภทอาหารดังกล่าว คือ “อาหารพร้อมบริโภค”

1.2 การจัดประเภทอาหารเพื่อการตรวจสอบการใช้วัตถุเจือปนอาหาร

ตามบัญชีหมายเลข 2 ของประกาศกระทรวงสาธารณสุข เลขที่ 389 พ.ศ. 2561 เรื่อง วัตถุเจือปนอาหาร (ฉบับที่ 5) กำหนดรายการประเภทและชนิดอาหารเพื่อการใช้วัตถุเจือปนอาหารได้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอ้างอิงตามมาตรฐานโคเด็กซ์สำหรับวัตถุเจือปนอาหาร (Codex General Standard for Food Additives : Codex GSFA) โดยในรายละเอียดของหลักเกณฑ์จะอธิบายในหัวข้อถัดไป ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องต้องศึกษาและดูรายละเอียดขอบข่ายของแต่ละหมวดอาหารที่กำหนดไว้

2. ระบบหรือแนวทางการจัดประเภทอาหาร
ของมาตรฐานสากลและประเทศอื่น

2.1 มาตรฐานโคเด็กซ์

Codex GSFA พัฒนาระบบหมวดอาหาร (food category system) ขึ้นตั้งแต่ปี 2004 และปรับปรุงจนถึงปัจจุบัน เพื่อกำหนดคำอธิบายหมวดอาหาร ครอบคลุมทุกชนิดอาหารทั้งที่อนุญาตและไม่อนุญาตให้ใช้วัตถุเจือปนอาหาร⁽⁴⁾ โดยแบ่งเป็น 16 หมวดอาหารใหญ่ แต่ละหมวดใหญ่สามารถแบ่งย่อยได้ถึง 4 หมวด ตามเกณฑ์การพิจารณา

3 ปัจจัยประกอบกัน ได้แก่ 1) องค์ประกอบหลัก (based ingredient) 2) กระบวนการผลิต และ 3) วัตถุประสงค์การใช้/บริโภค ซึ่งแต่ละหมวด มีตัวเลขกำกับที่เรียกว่า รหัสหมวดอาหาร เพื่อใช้ในการตรวจสอบเงื่อนไขการอนุญาตให้ใช้วัตถุเจือปนอาหารที่เห็นชอบโดยคณะกรรมการโคเด็กซ์ (Codex Alimentarius Commission) สำหรับใช้เป็นมาตรฐานอ้างอิงสำหรับการค้าระหว่างประเทศต่อไป โดยตัวอย่างของประเภทและรหัสของหมวดอาหาร (ดังตารางที่ 1 และ 2) ตามลำดับ

ตารางที่ 1 รหัสและประเภทอาหาร 16 หมวดใหญ่

Food category number	Food category	Food category number	Food category
01.0	Dairy products and analogues, excluding products of food category 02.0	09.0	Fish and fish products, including molluscs, crustaceans, and echinoderms
02.0	Fats and oils, and fat emulsions	10.0	Eggs and egg products
03.0	Edible ices, including sherbet and sorbet	11.0	Sweeteners, including honey
04.0	Fruits and vegetables (including mushrooms and fungi, roots and tubers, pulses and legumes, and aloe vera), seaweeds, and nuts and seeds	12.0	Salts, spices, soups, sauces, salads and protein products
05.0	Confectionery	13.0	Foodstuffs intended for particular nutritional uses
06.0	Cereals and cereal products, derived from cereal grains, from roots and tubers, pulses, legumes and pith or soft core of palm tree, excluding bakery wares of food category 07.0	14.0	Beverages, excluding dairy products
07.0	Bakery wares	15.0	Ready-to-eat savouries
08.0	Meat and meat products, including poultry and game	16.0	Prepared foods

(ที่มา : GSFA Online, 2019)

ตารางที่ 2 ตัวอย่าง รหัสและประเภทอาหารหมวดย่อยภายใต้หมวด 04.0 ผลไม้ผัก สำหรับราย น้ำ และเมล็ด

Food category number			Food Category Descriptors
04.1			Fruit includes all fresh (04.1.1) and processed (04.1.2) products.
	04.1.1		Fresh fruit
		04.1.1.1	Untreated fresh fruit
		04.1.1.2	Surface-treated fresh fruit
		04.1.1.3	Peeled or cut fresh fruit
	04.1.2		Processed fruit
		04.1.2.1	Frozen fruit
		04.1.2.2	Dried fruit
		04.1.2.3	Fruit in vinegar, oil, or brine**
		04.1.2.4	Canned or bottled (pasteurized) fruit
		04.1.2.5	Jams, jellies, marmalades
04.2			Vegetables (including mushrooms and fungi, roots and tubers, pulses and legumes, and aloe vera), seaweeds, and nuts and seeds:
	04.2.1		Fresh vegetables (including mushrooms and fungi, roots and tubers, pulses and legumes, and aloe vera), seaweeds, and nuts and seeds
		04.2.1.1	Untreated fresh vegetables (including mushrooms and fungi, roots and tubers, pulses and legumes (including soybeans), and aloe vera), seaweeds, and nuts and seeds
		04.2.1.2	Surface-treated fresh vegetables (including mushrooms and fungi, roots and tubers, pulses and legumes, and aloe vera), seaweeds, and nuts and seeds
		04.2.1.3	Peeled, cut or shredded fresh vegetables (including mushrooms and fungi, roots and tubers, pulses and legumes, and aloe vera), seaweeds, and nuts and seeds
	04.2.2		Processed vegetables (including mushrooms and fungi, roots and tubers, pulses and legumes, and aloe vera), seaweeds, and nuts and seeds
		04.2.2.1	Frozen vegetables (including mushrooms and fungi, roots and tubers, pulses and legumes, and aloe vera), seaweeds, and nuts and seeds
		04.2.2.2	Dried vegetables (including mushrooms and fungi, roots and tubers, pulses and legumes, and aloe vera), seaweeds, and nuts and seeds
		04.2.2.3	Vegetables (including mushrooms and fungi, roots and tubers, pulses and legumes, and aloe vera) and seaweeds in vinegar, oil, brine, or soybean sauce
		04.2.2.4	Canned or bottled (pasteurized) or retort pouch vegetables (including mushrooms and fungi, roots and tubers, pulses and legumes, and aloe vera), and seaweeds

(ที่มา : GSFA Online, 2019)

**** ตัวอย่างคำอธิบายหมวดอาหาร 04.1.2.3**

ผลไม้ในน้ำส้มสายชู น้ำมัน หรือน้ำเกลือ : ผลไม้ที่แช่ในน้ำส้มสายชู น้ำมันหรือน้ำเกลือ และอาจแต่งรสชาติด้วยน้ำตาล มีลักษณะแห้งหรือไม่ก็ได้ ไม่รวมถึง ผลิตภัณฑ์ตามหมวด 04.1.2.7 ที่ต้องมีลักษณะเชื่อม เชื่อมหรือเคลือบด้วยน้ำตาล

2.2 สหภาพยุโรป

หน่วยงาน Food Safety Authority of Ireland (FSAI) ได้ตีพิมพ์เอกสาร “Guidance Note No.2: Guidance Note on the EU Classification of Food”⁽⁶⁾ ใช้เป็นแนวทางสำหรับการสุ่มเก็บตัวอย่างอาหารผลิตหรือนำเข้าเพื่อตรวจสอบและส่งตรวจวิเคราะห์อาหารได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ เอกสารดังกล่าวไม่ใช่กฎหมาย (non-legal binding document)

แต่ใช้เป็นแนวทางหรือเครื่องมือในการช่วยตัดสินใจเพื่อจัดประเภทอาหารได้ถูกต้องและเป็นหลักเกณฑ์เดียวกันระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการ

จากเอกสารแนวทาง สหภาพยุโรป ได้จัดแบ่งประเภทอาหารเป็น 21 ประเภทอาหาร แบ่งตามองค์ประกอบหลัก (based ingredient) และวัตถุประสงค์การใช้หรือบริโภค โดยแต่ละประเภทยังมีรหัสหมวด EU category code กำกับตั้งแต่ 01 ถึง 21 (ดังตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 EU Categories and EU Category Codes

EU Category code	EU Category	EU Category code	EU Category
01	Dairy Products	11	Wine
02	Egg and Egg Products	12	Alcoholic Beverages (other than wine)
03	Meat and Meat Products, Game and Poultry	13	Ices and Desserts
04	Fish, Shellfish and Molluscs	14	Cocoa and Cocoa Preparations, Coffee and Tea
05	Fats and Oils	15	Confectionery
06	Soups, Broths and Sauces	16	Nuts and Nut Products, Snacks
07	Cereals and Bakery Products	17	Prepared Dishes
08	Fruit and Vegetables	18	Foodstuffs Intended for Special Nutritional Uses
09	Herbs and Spices	19	Additives
10	Non-alcoholic Beverages	20	Materials and Articles Intended to come into
21	Others		Contact with Foodstuffs

(ที่มา: FSAI, 2001)

เกณฑ์การพิจารณาจัดประเภทอาหาร โดยใช้องค์ประกอบหลัก (based ingredient) ที่มีปริมาณตั้งแต่ 50 % ขึ้นไป ในการพิจารณาจัดประเภทอาหารหลัก แล้วจึงพิจารณาคำอธิบายที่กำหนดประเภทอาหารหลัก (Category Criteria) นั้น ๆ เพิ่มเติมเพื่อตัดสินใจในการจัดประเภทอาหารที่ถูกต้องได้ โดยเฉพาะกรณีที่มีอาหารมีองค์ประกอบหลากหลายชนิด ยกตัวอย่าง เช่น ผลิตภัณฑ์อาหารเป็นแซนวิชทูน่า ซึ่งมีส่วนผสมของขนมปัง ทูน่า มะเขือเทศ ผักกาดแก้ว เมื่อพิจารณาตามเกณฑ์การพิจารณาประเภทอาหารหลัก และเกณฑ์การพิจารณาเพิ่มเติมที่กำหนดไว้แล้ว

จะสามารถจัดประเภทแซนวิชทูน่าได้เป็น อาหารเตรียมสำเร็จ (prepared dishes) ในหมวดที่ 17

เมื่อวิเคราะห์แนวทางการจัดประเภทของ สหภาพยุโรปแล้วพบว่า ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาใกล้เคียงกับมาตรฐานโคเด็กซ์ GSFA คือการพิจารณาองค์ประกอบหลักและปริมาณ รวมถึงรูปแบบการบริโภค อย่างไรก็ตาม อาจยังไม่เหมาะสมในการนำมาใช้สำหรับเป็นแนวทางของไทยได้ เนื่องจากองค์ประกอบในอาหารที่มีความหลากหลายมากกว่า ประกอบกับมีปริมาณขององค์ประกอบแต่ละชนิดที่ใกล้เคียงกัน จึงอาจยังไม่ชัดเจนในการนำมาเป็นแนวทางปฏิบัติ

2.3 สหรัฐอเมริกา

ภายใต้กฎหมาย Code of Federal Regulations Title 21, Volume 3 หัวข้อ section 170.37 กำหนดประเภทอาหารทั่วไป (general food categories) และกลุ่มอาหารเฉพาะที่เกี่ยวข้อง (group

specific related food) เพื่อใช้เป็นแนวทางพิจารณา กำหนดปริมาณสูงสุดของส่วนประกอบที่ใช้เป็นอาหาร ของมนุษย์ได้อย่างปลอดภัย โดยผลิตภัณฑ์อาหาร ต้องจัดอยู่ภายใต้ประเภทอาหาร หรือกลุ่มอาหารเฉพาะ ที่กำหนดไว้ใน 43 ประเภทดังตัวอย่างประเภทอาหาร (ดังตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 ตัวอย่าง General Categories and Group specific related food

Category	General Categories and Group specific related food	Category	General Categories and Group specific related food
1	Baked goods and baking mixes, including all ready-to-eat and ready-to-bake products, flours, and mixes requiring preparation before serving.	11	Egg products, including liquid, frozen, or dried eggs, and egg dishes made therefrom, i.e., egg roll, egg foo young, egg salad, and frozen multicourse egg meals, but not fresh eggs.
2	Beverages, alcoholic, including malt beverages, wines, distilled liquors, and cocktail mix.	12	Fats and oils, including margarine, dressings for salads, butter, salad oils, shortenings and cooking oils.
3	Beverages and beverage bases, nonalcoholic, including only special or spiced teas, soft drinks, coffee substitutes, and fruit and vegetable flavored gelatin drinks.	13	Fish products, including all prepared main dishes, salads, appetizers, frozen multicourse meals, and spreads containing fish, shellfish, and other aquatic animals, but not fresh fish.
4	Breakfast cereals, including ready-to-eat and instant and regular hot cereals.	14	Fresh eggs, including cooked eggs and egg dishes made only from fresh shell eggs.
5	Cheeses, including curd and whey cheeses, cream, natural, grating, processed, spread, dip, and miscellaneous cheeses.	15	Fresh fish, including only fresh and frozen fish, shellfish, and other aquatic animals.
6	Chewing gum, including all forms.	16	Fresh fruits and fruit juices, including only raw fruits, citrus, melons, and berries, and home-prepared "ades" and punches made therefrom.
7	Coffee and tea, including regular, decaffeinated, and instant types.	17	Fresh meats, including only fresh or home-frozen beef or veal, pork, lamb or mutton and home-prepared fresh meat-containing dishes, salads, appetizers, or sandwich spreads made therefrom.
8	Condiments and relishes, including plain seasoning sauces and spreads, olives, pickles, and relishes, but not spices or herbs.	18	Fresh poultry, including only fresh or home-frozen poultry and game birds and home-prepared fresh poultry-containing dishes, salads, appetizers, or sandwich spreads made therefrom.
9	Confections and frostings, including candy and flavored frostings, marshmallows, baking chocolate, and brown, lump, rock, maple, powdered, and raw sugars.	19	Fresh vegetables, tomatoes, and potatoes, including only fresh and home-prepared vegetables.
10	Dairy product analogs, including nondairy milk, frozen or liquid creamers, coffee whiteners, toppings, and other nondairy products.	20	Frozen dairy desserts and mixes, including ice cream, ice milks, sherbets, and other frozen dairy desserts and specialties.
		21-43	...

(ที่มา: USDA, 2019)

นอกจากนี้ ภายใต้กฎหมาย Food Safety Modernization Act (FSMA) มาตรา 102 ซึ่งแก้ไขจาก มาตรา 415 (a)(2) ของ Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (FD&C) Act ได้กำหนดให้สถานที่ผลิตอาหารต้องขออนุญาต โดยยื่นข้อมูลประกอบการพิจารณา ซึ่งหนึ่งในข้อมูลที่จำเป็นคือ ชนิดอาหารที่ผลิต

โดยให้ระบุตามประเภทอาหารที่กำหนดใน 21 CFR 170. 3 และที่ประกาศเพิ่มเติมโดย USDA เพื่อให้ครอบคลุมชนิดอาหารที่มีการขออนุญาตผลิตตามกฎหมายของสหรัฐฯ ซึ่งมีการประกาศเพิ่ม 9 ประเภทอาหาร⁽⁸⁾ เช่น Baby (Infant and Junior) Food Products Including Infant Formula, Fruit and fruit products,

Shell Egg and Egg Product Categories เป็นต้นจากการวิเคราะห์แนวทางการจัดประเภทอาหารของสหรัฐอเมริกา พบว่า ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาใกล้เคียงกับมาตรฐานโคเด็กซ์ GSFA คือการพิจารณาองค์ประกอบหลักในอาหาร และวัตถุประสงค์การใช้หรือการบริโภคอาหารนั้น ๆ ควบคู่กัน ซึ่งจะมีลักษณะอันตรายและความเสี่ยงจากการบริโภคใกล้เคียงกัน เพื่อให้การกำหนดเงื่อนไขการใช้ หรือการควบคุมการผลิตเป็นไปได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวอาจยังไม่เหมาะสมในการนำมาใช้เป็นแนวทางของไทย เนื่องจากไม่มีกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมความหลากหลายของอาหารที่มีองค์ประกอบหลายชนิด ประกอบกับ ยังจำเป็นต้องจัดประเภท 2 ครั้ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดประเภทเพื่อการขออนุญาตและการใช้วัตถุเจือปนอาหาร ซึ่งอาจส่งผลให้เป็นภาระงานและเพิ่มระยะเวลาดำเนินการของทั้งเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการ

2.4 อินเดีย

หน่วยงาน The Food Safety and Standards Authority of India (FSSAI) ภายใต้กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการครอบครัว รัฐบาลสาธารณรัฐอินเดีย จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติ Food Safety and Standard Act ปี 2006 เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยอาหารตลอดห่วงโซ่อาหาร ทั้งก่อนและหลังออกสู่ตลาด รวมถึงการพัฒนากฎหมายอาหารบนพื้นฐานข้อมูลวิทยาศาสตร์และความสอดคล้องกับสากล⁽⁹⁾ รวมถึงทำหน้าที่พัฒนา Food Category System⁽¹⁰⁾ ได้จัดทำระบบการจัดประเภทอาหาร ตามเอกสาร “Indian Food Code- Food Categorization System (FCS)”⁽¹¹⁾ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดประเภทผลิตภัณฑ์อาหารตาม

ข้อกำหนดกฎหมายอาหารด้านคุณภาพมาตรฐานและการแสดงข้อมูลที่ถูกต้องได้

ระบบ FCS พัฒนาขึ้นบนพื้นฐานของระบบการจัดหมวดหมู่อาหารสำหรับการใช้วัตถุเจือปนอาหารของ Codex GSFA และสอดคล้องกับหลักการที่ยอมรับตามกติกาการค้าโลกใน 3 ด้าน คือ 1) *Expandability* คือ แต่ละประเภทอาหารมีรหัส (code) ที่สามารถเพิ่มหรือขยายประเภทอาหารใหม่ ๆ ที่อาจมีขึ้นในอนาคตได้เพื่อการอำนวยความสะดวกในการค้า 2) *SCIENTIFIC BASIS, SIMPLICITY, CLARITY AND CERTAINTY* คือ แต่ละประเภทอาหารที่จัดแบ่งเป็นไปตามหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งสามารถอธิบายหรือชี้แจงให้เข้าใจได้ง่ายและชัดเจน ไม่ก่อให้เกิดความสับสน และ 3) *SYSTEM USABLE FOR BOTH NATIONAL AND INTERNATIONAL REGULATORY FRAMEWORK PURPOSES* คือ การออกแบบระบบการจัดประเภทอาหาร จะช่วยให้เกิดการพัฒนากฎหมายอาหารให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เช่น มาตรฐานโคเด็กซ์ ทั้งที่เป็นมาตรฐานทั่วไปและมาตรฐานรายผลิตภัณฑ์

จากหลักการข้างต้น ระบบ FCS แบ่งประเภทอาหารได้ 18 ประเภท โดย 1-16 ประเภทแรกสอดคล้องกับหมวดอาหารของ GSFA สำหรับอีก 2 ประเภทที่เพิ่มเติมมา ได้แก่ ประเภทที่ 17 สำหรับอาหารอื่นที่นอกเหนือจากที่กำหนดใน 16 ประเภท ซึ่งต้องมีการพิจารณาเป็นรายกรณี เช่น ใบสีเงิน/ทอง (silver/gold leaves) หรือ สารสกัดจากต้นกระถินเทศ (catechu) ที่ใช้เป็นอาหารเสริม และประเภทที่ 99 สำหรับสาร (Substances) ใด ๆ ที่เติมในอาหารโดยไม่ได้บริโภคโดยตรง เช่น วิตามิน แร่ธาตุ หรือวัตถุเจือปนอาหาร เป็นต้น โดยมี 2 ประเภทอาหารหลัก ดังตาราง

Indian Food Category Number				Category Name and Descriptor
Level 1	Level 2	Level 3	Level 4	
17				Products not covered into category 1-16: These foods are not included in the other food categories (01-17) and are considered on a case-by-case basis. Includes products like Silver/ Gold Leaves, Catechu.
99				Substances added to food which are 'not for direct consumption as food': This category includes Food additives, Food enzymes, Food flavourings, Processing Aids, Nutrients like Vitamins, Minerals, Amino Acids, Fatty Acids, Nucleotides etc., microbial preparations and ingredients of functional nature. These can be in any combination and in any form such as premixes, preparations, emulsions, compounds, mixes etc.
	99.1			Food Additives : (all 27 classes) includes Baking powder/ Baking aids, Gelatin, MSG and such taste enhancers like disodium guanylate and di sodium inosinate
	99.2			Enzymes and their preparations
	99.3			Flavouring and their preparations
	99.4			Processing Aids
	99.5			Nutrients and their preparations
	99.6			Microorganisms and Microbial Preparations
	99.7			Functional Ingredients

ตาราง ประเภทอาหารหลัก (Main Food categories) (ที่มา: FSSAI, 2012)

จากการวิเคราะห์แนวทางการจัดประเภทอาหารของอินเดีย พบว่า ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาเดียวกันกับมาตรฐานโคเด็กซ์ GSFA และเพิ่มเติมหมวดอาหารเพื่อให้ครอบคลุมกับประเภทอาหารอื่น ๆ ที่มีการจำหน่ายในประเทศ โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการกำหนด จึงทำให้ใช้เป็นแนวทางในการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการได้เข้าใจง่าย ชัดเจน และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดประเภทเพื่อการขออนุญาตและการใช้วัตถุเจือปนอาหารได้ อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางการจัดประเภทอาหารของไทย อาจไม่สอดคล้องกับประเภทอาหารที่มีผลิต

นำเข้าเพื่อจำหน่าย โดยเฉพาะหมวด 17 ยังไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนนัก

อภิปรายผล

1. วิเคราะห์สถานการณ์และปัญหาที่พบจากการจัดประเภทอาหารของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาในปัจจุบัน

วิธีการจัดประเภทอาหารเพื่อการขออนุญาตและเพื่อการใช้วัตถุเจือปนอาหาร ซึ่งมีวัตถุประสงค์เดียวกันในการคุ้มครองผู้บริโภค เพียงแต่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่แตกต่างกัน โดยเปรียบเทียบได้ดังนี้

การจัดประเภทอาหารเพื่อการขออนุญาต	การจัดประเภทอาหารเพื่อการใช้วัตถุเจือปนอาหาร
- ประกาศกระทรวงฯ เฉพาะของอาหารชนิดนั้น ๆ - ประกาศกระทรวงฯ ที่พิจารณา เรื่องการบรรจุ/การเก็บรักษา - ประกาศกระทรวงฯ ที่พิจารณา เรื่องรายละเอียดการบรรจุรูปแบบการบริโภคที่ผ่านกรรมวิธีบางส่วนหรือบริโภคทันที - อาหารทั่วไป	- องค์ประกอบหลัก (based ingredient) - กระบวนการผลิต - วัตถุประสงค์การใช้

จากหลักเกณฑ์การพิจารณาที่แตกต่างกันข้างต้น ส่งผลให้จัดประเภทอาหารชนิดเดียวกัน อยู่ต่างประเภทกันตามตัวอย่าง น้ำพริกเผา

ตัวอย่างชนิดอาหาร	ประกาศกระทรวงสาธารณสุข	หมวดอาหารตาม Codex GSFA
น้ำพริกเผาบรรจุในกล่องพลาสติก	(ฉบับที่ 237) พ.ศ. 2544 เรื่องการแสดงฉลากของอาหารพร้อมปรุงและอาหารสำเร็จรูปที่พร้อมบริโภคทันที	12.2.2 เครื่องปรุงรส (Seasoning และ Condiments) หมายถึง ผลิตภัณฑ์ที่ใช้ปรุงแต่งรสอาหาร
น้ำพริกเผาบรรจุในขวดแก้ว ฝามียางรอง	(ฉบับที่ 355) พ.ศ. 2556 เรื่อง อาหารในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท	

จากตัวอย่างข้างต้น น้ำพริกเผที่มีภาชนะบรรจุแตกต่างกัน ส่งผลให้การจัดประเภทอาหารเพื่อการขออนุญาตแตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาอันตรายและความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์อาหารในตัวอย่างนี้ การใช้ภาชนะบรรจุที่แตกต่างกัน ไม่ได้ส่งผลต่อคุณภาพหรือความปลอดภัยอาหารแต่อย่างใด การจัดประเภทอาหารอยู่ในประกาศกระทรวงฯ ที่แตกต่างกัน แต่หากพิจารณาแนวทางจัดประเภทของ Codex GSFA จะได้หมวดอาหารเดียวกันคือ เครื่องปรุงรส เนื่องจากการพิจารณาองค์ประกอบ และรูปแบบ/วัตถุประสงค์การใช้เป็นอาหาร ซึ่งมีลักษณะ ของอันตรายและความเสี่ยงต่อผู้บริโภคในลักษณะเดียวกัน เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดประเภทเพื่อการขออนุญาต จะแตกต่างกัน เนื่องจาก Codex GSFA ไม่ได้นำลักษณะของบรรจุภัณฑ์มาใช้เป็นเกณฑ์พิจารณา ทั้งนี้ ในปัจจุบัน มีกลไกในการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น มีบริการให้คำปรึกษาจัดประเภทอาหารที่มีเจ้าหน้าที่ประจำทุกวันอังคาร-พฤหัสบดี การมีบริการถาม-ตอบผ่านโทรศัพท์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ และผ่านการแจ้งตอบหนังสือราชการ ซึ่งกลไกดังกล่าวจะยังมีขั้นตอนการพิจารณาและใช้ระยะเวลาดำเนินการของทั้งเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการ

2. การเปรียบเทียบแนวทางจัดประเภทของไทยกับต่างประเทศ

เมื่อวิเคราะห์ระบบหรือแนวทางการจัดประเภทอาหารของสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และอินเดีย ซึ่งมีการเผยแพร่แนวทางการจัดประเภทอาหารให้สามารถสืบค้นได้ จะเห็นว่าการจัดประเภทอาหารมีความจำเป็นและเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดความเสี่ยงของอาหารแก่ผู้บริโภค โดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาประเภทอาหารที่คล้ายคลึงกัน และสอดคล้องกับการจัดหมวดอาหารตาม Codex GSFA ด้วย คือ

1) องค์ประกอบหลัก/พื้นฐาน (based ingredients) ซึ่งมีอันตรายและความเสี่ยงต่อสุขภาพที่ใกล้เคียงกัน จึงควรมีการจัดการความเสี่ยงและการแสดงข้อมูลแก่ผู้บริโภคในแนวทางเดียวกัน

2) กระบวนการผลิต (Processing methods) เนื่องจากกระบวนการผลิตหรือแปรรูป อาจส่งผลให้ลดอันตรายหรือก่อให้เกิดอันตรายชนิดอื่น ที่จำเป็นต้องมีการควบคุมกระบวนการผลิตที่มีลักษณะเดียวกัน

3) วัตถุประสงค์/วิธีการใช้หรือบริโภค เช่น นมหรืออาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก ผลิตภัณฑ์เสริมอาหารที่มีวัตถุประสงค์การบริโภคสำหรับกลุ่มผู้บริโภคเฉพาะ หรือมีปริมาณการบริโภคที่แตกต่างจากกลุ่มอาหารอื่น ทำให้สามารถพิจารณากำหนดมาตรการเป็นการเฉพาะสำหรับผลิตภัณฑ์อาหารนั้น ๆ เช่น การแสดงคำเตือนเฉพาะ เป็นต้น

3. ข้อเสนอแนะแนวทางการจัดประเภทอาหารแบบใหม่ของไทย

3.1 พัฒนาหลักเกณฑ์สำหรับการจัดประเภทอาหาร

อ้างอิงหลักเกณฑ์การจัดประเภทอาหารเพื่อการใช้วัตถุเจือปนอาหาร (Codex GSFA) โดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาประเภทอาหาร 4 ด้านดังนี้

1) องค์ประกอบหลัก/พื้นฐาน ของผลิตภัณฑ์อาหาร หมายถึง องค์ประกอบหลักในผลิตภัณฑ์อาหารนั้น ๆ ที่ส่งผลต่อคุณลักษณะ คุณภาพหรือมาตรฐาน และความปลอดภัยที่ต้องควบคุม

2) กระบวนการผลิตอาหาร หมายถึง กระบวนการหรือขั้นตอนที่ใช้ในกระบวนการผลิต โดยเฉพาะขั้นตอนที่ส่งผลต่อคุณลักษณะคุณภาพหรือมาตรฐาน และความปลอดภัยที่ต้องควบคุม

3) วัตถุประสงค์การบริโภค หมายถึง เป้าหมายของการบริโภคผลิตภัณฑ์อาหารนั้น ๆ เช่น การบริโภคเพื่อการเสริมสร้างสุขภาพโดยเฉพาะ หรือการบริโภคสำหรับกลุ่มผู้บริโภคบางกลุ่ม หรือการนำไปใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารต่อไป เป็นต้น

4) คุณลักษณะของผลิตภัณฑ์อาหาร หมายถึง รูปแบบหรือลักษณะทางกายภาพของผลิตภัณฑ์ที่จำแนกผู้บริโภค เช่น ขนาดการบริโภค รูปแบบการบริโภค เป็นต้น

เพื่อให้ครอบคลุมกับประเภทอาหารที่มีการผลิต นำเข้าเพื่อจำหน่ายในประเทศและรองรับประเภทอาหารในอนาคต เสนอให้แบ่งประเภทอาหารหลักเป็น 16 ประเภทตาม Codex GSFA และเพิ่มอีก 1 ประเภทอาหารหลัก คือ ประเภทที่ 17 วัตถุที่ใช้เป็นส่วนประกอบในอาหาร โดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการนำมาบริโภคโดยตรงและนอกเหนือจากหมวด 1-16 (Substances added to food which are not fall in category 1-16 and not for direct consumption) ซึ่งได้แก่ วัตถุเจือปนอาหาร (Food additives) สารช่วยในการผลิต (Processing aids) เชื้อจุลินทรีย์ที่ใช้ในการผลิตอาหารรวมถึงเชื้อจุลินทรีย์โปรไบโอติก วัตถุที่ใช้เป็นส่วนประกอบเพื่อสุขภาพ (Functional ingredients) เช่น สารอาหาร สารสกัด สารสังเคราะห์ วัตถุแต่งกลิ่นรส (Flavoring agents) เป็นต้น โดยในแต่ละประเภทอาหารหลักสามารถแบ่งได้ 4 ประเภทย่อย มีรหัสหมวดอาหาร (food code) กำกับไว้ เพื่อความเชื่อมโยงกับหมวดอาหารสำหรับการใช้วัตถุเจือปนอาหารได้ ส่งผลให้การจัดประเภทอาหารครั้งเดียว สามารถบรรจุได้ทั้งสองวัตถุประสงค์

3.2 กำหนดแนวทางปรับปรุงแก้ไขประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้ประกาศกระทรวงสาธารณสุขมีข้อกำหนดคุณภาพมาตรฐานที่จำเป็น สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และอำนวยความสะดวกทางการค้า โดยยังคุ้มครองสุขภาพผู้บริโภคคนไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องดำเนินการทบทวนปรับปรุงแก้ไขประกาศกระทรวงสาธารณสุข ใน 3 แนวทาง ดังนี้

1) ยกเลิกประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ไม่มีข้อกำหนดคุณลักษณะ หรือคุณภาพมาตรฐานรายผลิตภัณฑ์ เช่น ประกาศกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเรื่อง ขนมปัง อาหารกึ่งสำเร็จรูป เป็นต้น

2) ปรับปรุงประกาศกระทรวงสาธารณสุขให้ครอบคลุมชนิดอาหารและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะมาตรฐานโคเด็กซ์ เช่น ประกาศกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเรื่อง น้ำมันและไขมัน โดยยุบรวมประกาศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ น้ำมันปาล์ม น้ำมันมะพร้าว น้ำมันถั่วลิสง และน้ำมันและไขมันเป็นฉาบเดียว และเพิ่มชนิดของพืชน้ำมันให้ครอบคลุมกับมาตรฐานโคเด็กซ์ เช่น น้ำมันมะกอก เป็นต้น

3) จัดทำประกาศกระทรวงสาธารณสุขเพิ่มเติม เพื่อกำหนดคุณลักษณะ คุณภาพมาตรฐานเฉพาะในการควบคุมประเภทอาหาร และสอดคล้องกับมาตรฐานโคเด็กซ์ เช่น น้ำผัก-น้ำผลไม้ (fruit juice and nectar) น้ำมันปลา (fish oil) เป็นต้น

สรุปผล

แนวทางการจัดประเภทอาหาร 17 ประเภท จะเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ แก่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผลิตหรือนำเข้าอาหารเพื่อจำหน่าย ให้สามารถจัดประเภทอาหารได้ถูกต้องและสอดคล้องกันตามมาตรฐานสากล โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตและการกำกับดูแลหลังออกสู่ตลาด ซึ่งช่วยลดระยะเวลาหรือขั้นตอนการพิจารณาได้ รวมทั้งผู้ประกอบการที่สามารถจัดประเภทอาหารได้อย่างถูกต้องด้วยตนเอง เพื่อการอำนวยความสะดวกในการขออนุญาตและปฏิบัติตามกฎหมายได้ถูกต้อง ส่งผลให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย

เอกสารอ้างอิง

1. WTO. Sanitary and Phytosanitary Measures: Text of the Agreement - The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement) [Internet]. 2019 [cited 2019 November 24]. Available from: https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm
2. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับเลขสารบบอาหาร พ.ศ. 2562. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136, ตอนพิเศษ 243 ง (ลงวันที่ 30 กันยายน 2562).
3. กระทรวงสาธารณสุข. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เลขที่ 389 พ.ศ. 2561 เรื่อง วัตถุเจือปนอาหาร (ฉบับที่ 5). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135, ตอนพิเศษ 178 ง (ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2561).
4. FAO and WHO. GSFA Online: FOOD CATEGORIES - updated up to the 42nd Session of the Codex Alimentarius Commission. 2019 [cited 2019 November 24]. Available from: <http://www.fao.org/gsfaonline/foods/index.html>
5. สำนักอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. การจัดประเภทอาหารเพื่อการขออนุญาต [อินเทอร์เน็ต]. ไม่ระบุปี [cited 2019 November 24]. Available from: http://www.fda.moph.go.th/sites/food/SitePages/Food_catagorise.aspx
6. Food Safety Authority of Ireland. Guidance Note No.2: Guidance Note on the EU Classification of Food. Dublin: FSAI Information Unit; 2001.
7. U.S. Food and Drug Administration. Code of Federal Regulations, Title 21, Volume 3 (CITE: 21CFR170.3). 2019 (1st April 2019).
8. U.S. Food and Drug Administration. Guidance for Industry: Necessity of the Use of Food Product Categories in Food Facility Registrations and Updates to Food Product Categories (2016 Edition). Maryland: Office of Compliance Division of Field Programs and Guidance; 2016.
9. Confederation of Indian Industry. India Standards Portal: Food Safety & Standards Authority of India. [Internet]. 2019 [cited 2019 November 24]. Available from: <http://indiastandardsportal.org/Regulatorybodycontent.aspx?RegulatoryBodiesId=4>
10. Ministry of Law and Justice. Food Safety and Standards Act, 2006 (23rd August 2006).
11. Food Safety & Standards Authority of India. Indian Food Code - Food Categorization System. [Internet]. 2012 [cited 2019 November 24]. Available from: [https://old.fssai.gov.in/Portals/0/Pdf/INDIAN_FOOD_CODE\(25-06-2012\).pdf](https://old.fssai.gov.in/Portals/0/Pdf/INDIAN_FOOD_CODE(25-06-2012).pdf)

