

ANALYSIS OF EUROPEAN AND NATIONAL LEGISLATION IN THE FEED PRODUCTION SECTOR

Iliyan Kostov

Risk Assessment Center on Food Chain, Ministry of Agriculture, Food and Forests – Sofia, Bulgaria
irkostov@mzh.government.bg

Abstract: Twenty years ago, following a series of food safety crises, the European Commission published a White Paper on Food and Feed Safety containing detailed proposals for new legislative steps to ensure a consistent and transparent set of rules enhancing controls from the farm to the consumer so that to ensure a high level of human health and consumer protection. The food chain is defined as a complete chain of production, collection, processing, transportation, storage and distribution of feed and food from primary production to the final consumer (barn to table concept). Food chain legislation is harmonized at EU level and requires Member States to develop national implementing measures. At the same time, this legislation is constantly updated, so that it is necessary to review the extent to which the necessary changes to national law for its implementation apply. The food chain legislation is harmonized at EU level and requires Member States to develop national implementing measures. At the same time, this legislation is constantly updated, and it is therefore necessary to constantly review the extent to which the necessary changes to the national legislation on its implementation are being made. The basic EU rules on food law are laid down in Regulation (EC) No 178/2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down the procedures for food safety, the so-called EU Common Food Law. Ideally, the requirements of feed law should be formulated in such a way that businesses can decide how to achieve the safety objectives for feed production. They can then be monitored through an audit of feed safety management systems covering prerequisite programs (PRPs) based on HACCP principles and procedures at feed manufacturing establishments. As for the feed safety, in terms of the official controls, the Regulation (EU) 2017/625 on official controls and other official activities carried out to ensure the implementation of food and feed law, animal health and animal welfare rules, plant health and plant protection products, the Official Control Regulation (ROC) plays a major role. The major changes in the official feed control are related to: simplifying and clarifying the legal framework applicable to official control activities; consolidation of the integrated approach covering the whole agro-food chain in the broadest aspect: food, feed, plant health and plant reproductive material, animal health, animal welfare and provision and prerequisite for adequate funding of Member States' control authorities through collecting fees from the feed business operators. In this work we aimed to study and analyze the legislative processes and procedures related to the implementation of European legislation in the feed sector and to provide some recommendations on the implementation of European legislation in national feed legislation.

Keywords: feed safety, European legislation, implementation

АНАЛИЗ НА ЕВРОПЕЙСКОТО И НАЦИОНАЛНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В СЕКТОР ПРОИЗВОДСТВО НА ФУРАЖИ

Илиян Костов

Център за оценка на риска по хранителната верига, Министерство на земеделието, храните и горите – София, irkostov@mzh.government.bg

Резюме Преди двадесет години, след поредица от кризи свързани с безопасността на храните, Европейската комисия публикува Бяла книга за безопасността на храните и фуражите, която съдържа подробни предложения за нови законодателни стъпки, за да се гарантира съгласуван и прозрачен набор от правила, засилващи контрола от фермата до консуматора, така че да се гарантира високо ниво на човешко здраве и защита на потребителите. Хранителната верига се дефинира като цялостна верига на производство, събиране, преработка, транспортиране, съхранение и разпространение на фуражи и храни от първичното производство до крайния потребител (концепция "плевня до трапеза"). Законодателството за хранителната верига е хармонизирано на равнище ЕС и изисква държавите-членки да разработят национални мерки за прилагане. В същото време това законодателство се актуализира непрекъснато, така че е необходимо да се преразгледа степента, в която се прилагат необходимите промени в националното законодателство за неговото прилагане.

Законодателството относно хранителната верига е хармонизирано на ниво ЕС и изисква държавите-членки да разработят национални мерки по прилагането му. В същото време това законодателство постоянно се актуализира, поради което е необходимо да се прави постоянен преглед доколко се извършват необходимите промени в националното законодателство относно прилагането му. Основните правила на ЕС относно законодателството в областта на храните са определени в Регламент (ЕО) № 178/2002 за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедурите относно безопасността на храните, така наречения Общ закон за храните на ЕС. В идеалния случай, изискванията на законодателството в областта на фуражите следва да бъдат формулирани по такъв начин, че предприятията да могат да решават как да постигнат целите за безопасност при производството на фуражи. След това те могат да бъдат контролирани чрез одит на системите за управление на безопасността на фуражите, обхващащи пререквизитни програми (ППП) и основани на принципите на HACCP процедури и инспекции в предприятията произвеждащи фуражи. По отношение на безопасността на фуражите, от гледна точка на официалният контрол основна роля има публикуваният през 2017г. Регламент (ЕС) 2017/625 относно официалния контрол и другите официални дейности, извършвани с цел да се гарантира прилагането на законодателството в областта на храните и фуражите, правилата относно здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и продуктите за растителна защита, Регламент за официалния контрол (РОК). Основни промени в официалният контрол на фуражите са свързани с: опростяване и изясняване на закононата рамка приложима за дейностите по официалния контрол; консолидация на интегрирания подход обхващащ цялата агро-хранителна верига в най-широк аспект: храни, фуражи, здраве на растенията и растителния репродуктивен материал, здраве на животните, хуманно отношение към животните и осигуряване и предпоставка за адекватно финансиране на контролните органи на държавите членки чрез събиране на такси от бизнес операторите с фуражи.

В тази работа имаме за цел да проучим и анализираме законодателните процеси и процедури, свързани с прилагането на европейското законодателство в сектора на фуражите, и да предоставим някои препоръки относно прилагането на европейското законодателство в националното законодателство в областта на фуражите.

Ключови думи: безопасност на фуражи, европейско законодателство, прилагане

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Безопасната храна за животните е важна не само за здравето на животните, околната среда, но и за безопасността на животинската продукция. Има много примери за тясна връзка между безопасността на фуражите и храните, които консумираме. Например през 2001 г. месото и месокозното брашно от бозайници е било забранено от Европейската комисия (ЕК) за всички храни предназначени за селскостопански животни, поради разпространението на спонгиформната енцефалопатия по говедата (СЕГ), а заразено месо е било свързано с варианта Creutzfeldt- Болест на Jakob (vCJD) при хората. С какво земеделските стопани си хранят животните зависи от редица фактори, по –важни от които са: видът и възрастта на животните, видът на продукцията - месо, мляко или яйца, цена, хранителната стойност и налични фуражи и географските фактори, включително типът на почвата и климата.

2. ЦЕЛ

С настоящата работа си поставихме за цел да проучим и анализираме законодателните процеси и процедури, свързани с прилагането на европейското законодателство в сектор производство на фуражи, както и да дадем някои препоръки относно въвеждането на европейското законодателство в националното законодателство в сектора на храните за животни.

3. МАТЕРИАЛ И МЕТОДИ

За разработването на анализа са използвани 5 международни стандарта и закона, 16 регламента, 5 директиви и 14 различни доклади, стратегии, анализи и други документи на ЕС, както и 4 закона, 5 наредби от националното законодателство по фуражите. Използван е методът на ретроспективен анализ и синтез за логическата и технологическата връзка между отделните раздели на нормативните актове. Ретроспективните изследвания са проведени съобразно изискванията на методологията на емпиричното социологично изследване, в частност методите индукция, дедукция и анкетиране, включително под формата на интервюта, за изучаване нагласите на отделните субекти от хранителната верига и проучване на официалните документи.

4. РЕЗУЛТАТИ И ОБСЪЖДАНЕ

Анализ на законодателните процеси и процедури, свързани с прилагането на европейското законодателство в сектор производство на фуражи

Преди двадесет години, след поредица от кризи свързани с безопасността на храните, Европейската комисия публикува Бяла книга за безопасността на храните и фуражите, която съдържа подробни предложения за нови законодателни стъпки, за да се гарантира съгласуван и прозрачен набор от правила, засилващи контрола от фермата до консуматора, така че да се гарантира високо ниво на човешко здраве и защита на потребителите. С нея ЕК определя радикална ревизия на съществуващото хигиенно законодателство, според която бизнес операторите носят първичната отговорност за безопасността на храните.

Както Bernd M. J. van der Meulen (2018) подчертава, при оценката на съответствието официалният инспектор трябва да вземе предвид мерките, предприети от предприятието за изпълнение на задълженията му. Тази констатация е от решаващо значение. В тази ситуация на наложено саморегулиране съгласно закона за хигиената на фуражите, самоприетите изисквания са тези, срещу които трябва да се оцени съответствието. Инспекторите не могат просто да отменят системата за саморегулиране чрез собствена оценка на хигиенната ситуация. Правейки анализ на тази рамка Костов И. (2018) подчертава, че тя значително подобри ефективността на официалния контрол и нивото на защита от рискове за здравето на хората, животните и растенията и за хуманно отношение към животните в Съюза, както и нивото на защита на околната среда от рискове, които биха могли да възникнат от ГМО и продуктите за растителна защита. Въпреки това някои от инструментите или механизмите за прилагане липсват и не предвиждат извършване на официален контрол по цялата хранителна верига.

За да се постигне целта за укрепване, модернизиране и рационализиране на настоящата правна среда и да се гарантира високо равнище на опазване на здравето на хората, животните и растенията, Комисията предложи през 2013 г. пакет от пет предложения за преразглеждане на законодателството на ЕС по хранителната верига. Пакетът допринася и за осигуряването на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в съответствие с целите на Стратегията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж – Европа 2020. По отношение на безопасността на фуражите, от гледна точка на официалния контрол основна роля има публикуваният през 2017г. **Регламент (ЕС) 2017/625** относно официалния контрол и другите официални дейности, извършвани с цел да се гарантира прилагането на законодателството в областта на храните и фуражите, правилата относно здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и продуктите за растителна защита, Регламент за официалния контрол (РОК). Основни промени в официалния контрол на фуражите са свързани с: опростяване и изясняване на законовата рамка приложима за дейностите по официалния контрол; консолидация на интегрирания подход обхващащ цялата агро-хранителна верига в най-широк аспект: храни, фуражи, здраве на растенията и растителния репродуктивен материал, здраве на животните, хуманно отношение към животните и осигуряване и предпоставка за адекватно финансиране на контролните органи на държавите членки чрез събиране на такси от бизнес операторите с фуражи. Регламентът обхваща цялата агро-хранителна верига, за разлика от Регламент 882/2004. Новите сектори, включени в регламента, които касаят официалния контрол на фуражите странични животински продукти, остатъците от ВМП, както и всички дейности по официалния контрол (проверка на съответствието). Разширеният обхват ще осигури по-хармонизиран и последователен подход за официален контрол по хранителната верига. Подобрява се и взаимодействието при транс-граничното сътрудничество, като се въвеждат ясни и приложими правила за повишаване на неговата полза, ефективност и общи принципи (действия без забавяне, писмени нотификации) и помощ и сътрудничество канализирани през структури за връзка (списък на ЕС) в покрепа на сътрудничеството. Задължителни (вместо препоръчителни) стават координационни планове на ниво на ЕС.

Законодателство на ЕС за хигиена на фуражите

Хигиена на фуражите

Основен регламент въвеждащ изискванията за хигиената на производство на фуражи е Регламент 183/2005 за хигиена на фуражите. Настоящият регламент гарантира, че безопасността на фуражите се разглежда на всички етапи, които могат да окажат въздействие върху безопасността на фуражите и храните, включително първичното производство. По-специално той въвежда следните основни елементи: задължителната регистрация на всички оператори в сектора на фуражите от компетентния орган; одобряване на предприятия за фуражи, извършващи операции, включващи по-чувствителни вещества, като някои фуражни добавки, премикси и комбинирани фуражи; прилагане на добра хигиенна практика на всички нива на селскостопанско производство и използване на фуражи и въвеждане на принципите за анализ на критичните точки (НАССР) за операторите в сектора на фуражите, различни от тези на първичното производство.

Фуражните добавки и медикаментозни фуражи

Фуражните добавки не могат да бъдат пускани на пазара, освен ако не е дадено разрешение след научна оценка, доказваща, че добавката няма вредно въздействие върху здравето на хората и животните и върху околната среда. Основен законодателен акт на Общността относно използването на добавките за при храненето на животните е Регламент (ЕО) № 1831/2003. Регламентът установява процедурите на Общността за разрешаване на фуражни добавки и определя правила за тяхното пускане на пазара, етикетироване и употреба. Той се прилага за всички фуражни добавки и премикси. Извън неговият обхват остават помощните средства за обработка и ветеринарни лекарствени продукти, определени в Директива 2001/82 / ЕО.

Медикаментозният фураж е смес от храна за животни и ветеринарномедицински препарати, произведени при контролирани условия, и при търговията им се изисква ветеринарна рецепта. Това е един от пероралните начини за прилагане на ветеринарномедицински препарати при на животните. Новият Регламент (ЕС) 2019/4 относно медикаментозните фуражи отменя остарялата Директива 90/167 / ЕИО и въвежда следните главни промени следните основни постижения: действия на ЕС за борба с антимикробната резистентност чрез забрана за използване на антимикробни средства в медикаментозни фуражи за профилактика и насърчаване на растежа; ограничаване на ветеринарните рецепти с антимикробни средства; определяне на хармонизирани стандарти на ЕС за производство на безопасни медикаментозни фуражи и създаване на правна рамка за безопасно производство и разпространение на медикаментозни фуражи за домашни любимци.

Законодателство за хигиена на фуражите на национално ниво

Законът за фуражите е основният закон в българското законодателство, който урежда изискванията към фуражите, мерките и условията за осигуряване хигиена на фуражите и тяхната безопасност, опаковане, етикетироване, представяне, включително рекламата им; условията и реда, както и изискванията към всички етапи на производство, преработка, съхранение, транспортиране, пускане на пазара, включително употреба на фуражи. Законът се прилага за фуражите и за условията, при които те се произвеждат и преработват, за операторите във фуражния сектор и за контрола на фуражите на всички етапи на производство, преработка, съхранение, транспортиране, пускане на пазара, включително употреба. Той не се прилага за първично производство за лични нужди и при приготвяне в домашни условия, обработка или съхраняване на фураж, предназначен за животни, чиято продукция не е предназначена за пускане на пазара. Министърът на земеделието, храните и горите с наредба изискванията за пряка доставка на малки количества първично производство на фуражи на местно ниво от производител към частни ферми, които ще се използват в тези ферми съгласно Чл. 2, параграф 2, буква "г" от Регламент (ЕО) № 1831/2005.

Прави впечатление, че Законът за фуражите е многократно изменен и допълван от 2006 г. до сега. Последната актуализация на текстовете на Закона е влязла в сила на 23.02.2018 г. В Закона липсва и анализ на разпоредбите на новият регламент за медикаментозните фуражи, които се прилагат за операторите в сектора на фуражите, независимо дали работят в предприятие за фуражи, със специално оборудвано превозно средство или на място в стопанството, както и за операторите в сектора на фуражите, които съхраняват, транспортират или пускат на пазара медикаментозни фуражи и междинни продукти. За оператори, които ще произвеждат медикаментозни фуражи, в новия регламент е предвидено одобрение по Регламент (ЕО) № 1831/2005 за хигиена на фуражите (по чл. 10 от този регламент). Вместо това, в актуалния към момента Закон за фуражите се предвижда, заявителите, които желаят да произвеждат медикаментозни фуражи, преди това да са вписани в регистъра на одобрени производители на комбинирани фуражи (първо одобрение, за което по тарифата за таксите дължат 2000 лв.), след което имат право да заявят намерение да произвеждат медикаментозни фуражи (второ одобрение, за което дължат още 2000 лв.).

Закона за ветеринарномедицинската дейност

Съгласно Закона, ветеринарномедицинската дейност обхваща и безопасността на фуражи, фуражни добавки и премикси при производство, пускане на пазара, търговия, внасяне, изнасяне, транзитно преминаване, съхранение и употреба добавки. В следствие и този закон беше променен почти всяка година. В различните глави на ЗВМД за фуражите и фуражните добавки, като обект на ветеринарномедицински контрол, са разписани различни изисквания, които често не кореспондират с изискванията на Закона за фуражите.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В резултат на направения анализ можем да обобщим, че много от текстове в подзаконовите актове – наредбите, издадени на основание на Закона за фуражите и Закона за ветеринарномедицинската дейност се дублират с подобни или идентични тестове в самите закони или са идентични с тези от регламентите.

Всички тези промени в законите и подзаконовите актове през годините са правени хаотично, „на парче“, без да се търси цялостност и иерархичност на тестовите, както и взаимовръзката между различните сектори на хранителната верига.

Някои от текстовете от законите и наредбите въвеждат текстове от европейско законодателство (регламенти и директиви), които са променени или отменени.

Като основен проблем към настоящия момент в Република България се очертава, че не съществува нормативен акт – правна рамка, която да обединява цялата дейност по хранителната верига, ясно да посочва отделните нейни елементи в тяхната цялост като един непрекъснат процес, с разграничаване на компетентностите на органите, осъществяващи оценката на риска по хранителната верига, политиката и контрола върху тях и свързаните дейности. От това следва, че в националното законодателство не са разграничени ясно компетенциите и функциите на отделните органи, осъществяващи политиката и официалния контрол и оценката на риска по хранителната верига. Не са уредени отделни въпроси, свързани с взаимодействието и координацията между компетентните органи както на национално ниво, така и между компетентните органи на Република България, Европейската комисия и компетентните органи на другите държави членки; съществуват предпоставки за заобикаляне на разпоредбите, които затрудняват официалния контрол при проследяването на всички елементи на хранителната верига на всеки етап от тяхното производство. По отношение на сега действащия Закон за фуражите и ЗВД е нужна е принципно нова философия и архитектура, която да съответства на европейските принципи за високо ниво на защита на здравето на човека и потребителските интереси по отношение на храните, чрез прилагане на интегриран подход за контрол на цялата хранителна верига по отношение на безопасността и качеството на храните и фуражите. Това обуславя нуждата от преосмисляне на действащия Закон за фуражите и приемане на изцяло нов Закон за ветеринарномедицинската дейност.

РЕФЕРЕНЦИИ

- van der Meulen, M. J. B., (2018). Enforcement of EU agri-food law: Regulation (EU) 2017/625 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products, European Institute for Food Law, DOI: 10.1007/s12027-018-0532-5
- Европейската комисия, Доклад относно Европейски план за действие „Едно здраве“ срещу антимикробната резистентност (AMP), 2018, 2017/2254(INI)
- Костов И. и кол., (2018). Европеизация и евроинтеграция на ветеринарномедицинската служба в Р. България /1881-2018/, книга, издателство Кота, Стара Загора, ISBN 978-619-7509-00-7
- Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните, ОВ L 31, 1.2.2002г., стр. 1—24
- Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно официалния контрол, провеждан с цел осигуряване на проверка на съответствието със законодателството в областта на фуражите и храните и правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните, ОJ L 165, 30.4.2004, р. 1–141
- Регламент 183/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 12 януари 2005 година за определяне на изискванията за хигиена на фуражите, ОJ L 35, 8.2.2005, р. 1–22
- Регламент (ЕО) № 1069/2009 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на здравни правила относно странични животински продукти и производни продукти, непредназначени за консумация от човека, и за прилагане на Директива 97/78/ЕО на Съвета по отношение на някои проби и артикули, освободени от ветеринарни проверки на границата съгласно посочената директива, ОJ L 54, 26.2.2011, р. 1–254;
- Регламент (ЕС) 2015/786 на Комисията от 19 май 2015 година за определяне на критерии за приемане на методи за детоксикация, прилагани за продукти, предназначени за хранене на животни, предвидени в Директива 2002/32/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, ОJ L 125, 21.5.2015, р. 10–14;
- Регламент (ЕС) 2017/625 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 година относно официалния контрол и другите официални дейности, извършвани с цел да се гарантира прилагането на законодателството в областта на храните и фуражите, правилата относно здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и продуктите за растителна защита, за изменение на регламенти (ЕО) № 999/2001, (ЕО) № 396/2005, (ЕО) № 1069/2009, (ЕО) № 1107/2009,

(ЕС) № 1151/2012, (ЕС) № 652/2014, (ЕС) 2016/429 и (ЕС) 2016/2031 на Европейския парламент и на Съвета, регламенти (ЕО) № 1/2005 и (ЕО) № 1099/2009 на Съвета и директиви 98/58/ЕО, 1999/74/ЕО, 2007/43/ЕО, 2008/119/ЕО и 2008/120/ЕО на Съвета, и за отмяна на регламенти (ЕО) № 854/2004 и (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 89/608/ЕИО, 89/662/ЕИО, 90/425/ЕИО, 91/496/ЕИО, 96/23/ЕО, 96/93/ЕО и 97/78/ЕО на Съвета и Решение 92/438/ЕИО на Съвета, ОJ L 95, 7.4.2017, р. 1–142

Регламент (ЕС) 2019/4 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година относно производството, пускането на пазара и употребата на медикаментозни фуражи, за изменение на Регламент (ЕО) № 183/2005 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 90/167/ЕИО на Съвета, ОJ L 4, 7.1.2019, р. 1–23