

## BRIEF HISTORICAL OVERVIEW OF THE INTRODUCTION OF THE EUROPEAN FOOD SAFETY STANDARDS IN THE FOOD LAW

Veselin Kirov

University of Forestry, Faculty of Veterinary Medicine, Sofia, Bulgaria, [kirovvk@gmail.com](mailto:kirovvk@gmail.com)

**Abstract:** 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, which is why it is necessary to constantly review the extent to which the necessary changes are being made to the national legislation on its implementation.

With the White Paper on Food Safety of 2002, the EC is calling for a radical revision of existing hygiene legislation, according to which special attention should be paid to ensuring healthy and high-quality food for all by improving standards and control systems that cover safety throughout the food chain, from the farm to consumers and also that business operators have the primary responsibility for food safety.

In order to strengthen, modernize and streamline the current legal environment and ensure a high level of protection of human, animal and plant health, the Commission proposed in 2013 a package of five proposals for the revision of EU food chain legislation.

The approach introduced with this legislative package finds its development in the European Green Pact published in 2020. The European Green Pact provides guidelines for making Europe the first climate-neutral continent by 2050. It sets out a new, sustainable and inclusive growth strategy to boost the economy, improve health and quality of life, to take care of nature and to take into account the interests of all.

With this work we set a goal to review the implementation of European food safety standards in national legislation, and in particular in the Food Act in the period of accession and the period of full membership of Bulgaria as a member state.

Based on this brief review, we can summarize that the publication of the new Food Act achieves the following results: simplification of the legal framework; full compliance with European Union food safety legislation; ensuring the application of unified procedures and achieving the implementation of coordinated control for compliance with the requirements of European law and Bulgarian legislation throughout the food chain; reduction of the gray sector in food production, processing and distribution; determining the conditions for food banking; for the first time, requirements for distance food trade are regulated.

**Keywords:** food quality and safety, Food Act

## КРАТЪК ИСТОРИЧЕСКИ ПРЕГЛЕД НА ВЪВЕЖДАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ НОРМИ ПО БЕЗОПАСНОСТ НА ХРАНИТЕ В ЗАКОНА ЗА ХРАНИТЕ

Веселин Киров

Лесотехнически университет, Факултет по ветеринарна медицина, [kirovvk@gmail.com](mailto:kirovvk@gmail.com)

**Резюме:** 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 доколкото се извършват необходимите промени в националното законодателство относно прилагането му.

С „Бялата книга по безопасност на храните“ от 2002г. ЕК определя радикална ревизия на съществуващото хигиенно законодателство, според която особено внимание трябва да се обърне на осигуряването на здравословни и висококачествени храни за всички чрез подобряване на стандарти и системи за контрол, които обхващат безопасността по цялата хранителна верига, от фермата до потребителите, а така също, че бизнес операторите носят първичната отговорност за безопасността на храните.

С цел 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.

Подходът, въведен с този законодателния пакет намира своето развитие в публикуваният през 2020г. Европейският зелен пакт. Европейският зелен пакт дава насоките за превръщането на Европа в първия неутрален по отношение на климата континент до 2050 г. В него се определя нова, устойчива и приобщаваща стратегия за растеж, чрез която да се стимулира икономиката, да се подобрят здравето и

качеството на живот на хората, да се полагат грижи за природата и да се вземат предвид интересите на всички.

С настоящата работа си поставихме за цел да направим преглед на въвеждане на европейските норми по безопасност на храните в националното законодателство, и по-специално в Закона за храните в периода на присъединяване и периода на пълноправното членство на България като държава членка на ЕС.

На база на направения преглед, можем да обобщим, че с публикуването на новия Закон за храните се постигат следните резултати: опростяване на правната рамка; пълно съответствие със законодателството на Европейския съюз; гарантиране прилагането на унифицирани процедури и постигне осъществяването на координиран контрол за съответствие с изискванията на европейското право и българското законодателство в областта на храните; намаляване на сивия сектор при производството, преработката и дистрибуцията на храни; определяне на условията за хранителното банкиране; за първи път се регламентират изисквания при търговия с храни от разстояние.

**Ключови думи:** качество и безопасност на храни, Закон за храните

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

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 (Костов, И. 2016).

Преди двадесет години, след поредица от кризи в областта на безопасността на храните, Европейската комисия публикува Бяла книга за безопасността на храните, която съдържа подробни предложения за нови законодателни стъпки, за да се гарантира съгласуван и прозрачен набор от правила, засилващи контрола от фермата до масата, основани на системата за научни консултации, така че да се гарантира високо ниво на човешко здраве и защита на потребителите. Този процес започва на Европейският съвет, проведен в Хелзинки на 10 и 11 декември 1999 г., който дебатира разширяването на Съюза и предстоящата институционална реформа. В заключителния документ от срещата по отношение на общественото здраве и безопасността на храните е записано, че особено внимание трябва да се обърне на **осигуряването на здравословни и висококачествени храни за всички чрез подобряване на стандарти и системи за контрол, които обхващат безопасността по цялата хранителна верига, от фермата до потребителите** (Костов, И.2019).

Бялата книга по безопасност на храните от 2000 г. въвежда нова концепция на ЕС за ефективна и цялостна защита на потребителите, свързани с тяхното здраве. Според нея това се постига като резултат от мерки, които трябва да бъдат взети на всички етапи на хранителната верига - подход „от фермата до масата“. С „Бялата книга по безопасност на храните“ ЕК определя радикална ревизия на съществуващото хигиенно законодателство, според която бизнес операторите носят първичната отговорност за безопасността на храните. Приетите на тази основа през април 2004 г. регламенти – така нареченият „хигиенен пакет“, влизащи в сила на 1 януари 2006 г., сплотяват, хармонизират и опростяват подробните и комплексните изисквания по безопасност на храните и ветеринарните въпроси на действащите тогава многобройни директиви. Те включват и общ, прозрачен подход, приложим за всички производители на храни в хранителната верига на принципа „от обора до масата“, заедно с ефективни инструменти за контрол на безопасността на всички нейни етапи. Хигиенният пакет включва следните актове: Регламент (ЕО) № 852/2004/171, Регламент (ЕО) № 853/2004/172, Регламент (ЕО) № 854/2004/173 и Директива 2004/41/ЕО107.

Хранителната верига се определя като цялостна верига на производство, събиране, преработка, транспортиране, съхранение и дистрибуция на фуражи и храни от първичното производство до крайния потребител (концепция „от обора до масата“). Законодателството относно хранителната верига е хармонизирано на ниво на 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 преглед доколко се извършват необходимите промени в националното законодателство за прилагането му (Костов, И., Киров, В, Николова, Г. 2019).

За да се постигне целта за укрепване, модернизирани и рационализирани 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. Анализирайки тази рамка, Илиян Костов (2018) подчертава, че с неговото въвеждане ще се постигне значително подобряване на ефективността на официалния контрол по безопасност на храните и нивото на защита срещу рисковете за здравето на хората, животните и растенията и хуманното отношение към животните в Съюза.

От петте предложения, най-голямо значение за Закона по храните има **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.

Подходът, въведен със законодателния пакет от 2013г. намира своето развитие в публикуваният през 2020г. **Европейският зелен пакт**. Европейският зелен пакт дава насоките за превръщането на Европа в първия неутрален по отношение на климата континент до 2050 г. В него се определя нова, устойчива и приобщаваща стратегия за растеж, чрез която да се стимулира икономиката, да се подобрят здравето и качеството на живот на хората, да се полагат грижи за природата и да се вземат предвид интересите на всички.

В сърцевината на Зеления пакт е **стратегията „От фермата до трапезата“**. Тя дава комплексен отговор на предизвикателствата пред устойчивите продоволствени системи, като признава **неразривните връзки между здравето на хората, здравето на обществата и здравето на планетата**. Стратегията заема централно място и в програмата на Комисията за осъществяване на целите на ООН за устойчиво развитие.

Стратегията „От фермата до трапезата“ представлява нов комплексен подход към значението, което отдават европейците на устойчивостта. Създаването на благоприятна продоволствена среда, която улеснява избора на здравословен и устойчив начин на хранене, ще бъде от полза за здравето и качеството на живот на потребителите и също така като цяло ще намали свързаните със здравето разходи за обществото. Хората обръщат все по-голямо внимание на въпросите, свързани с околната среда, здравето, обществото и етиката, и търсят повече стойност в храната, отколкото когато и да било. Основни тематични свързани с безопасността и контрола на храните, които ще лефлектират в сега действащия Закон са **осигуряване на устойчиво производство на храни, гарантиране на продоволствената сигурност, задължително етикетирание за хранителната стойност, намаляване на загубата и разхищението на храни и борба с измамите с храни по веригата за доставки на храни**. Ето защо от решаващо значение е да има политика на нулева толерантност с ефективни възпиращи мерки (Костов, И., 2020).

## 2. ЦЕЛ

С настоящата работа си поставихме за цел да направим преглед на въвеждане на европейските норми по безопасност на храните в националното законодателство, и по-специално в Закона за храните в периода на присъединяване и периода на пълноправното членство на България като държава членка на ЕС.

## 3. МАТЕРИАЛ И МЕТОДИ

Първи опит за въвеждане на европейските норми по безопасност на храните става с публикуването на Закона за храните през 1999 г. Законът концептуално е разработен и приет преди присъединяването на Република България към Европейския съюз, с оглед да отговори на въведената от ЕС нова концепция „от фермата до масата“ за ефективна и цялостна защита на потребителите, свързани с тяхното здраве. След присъединяването на България към ЕС през 2007г., той последователно е изменен многократно, което от своя страна води до затруднения при прилагането му, както от бизнес операторите, така и от органите на официалния контрол. Следващите изменения са правени почти всяка година с цел да се „напасне“ българското законодателство към това на ЕС.

Законът от 1999г. и последващите му изменения съдържат текстове, касаещи предприєдинителния период и нерелевантна на днешните реалности законова база. Също така той беше излишно „обременен“ с текстове и разпоредби от пряко приложимите нормативни актове на Европейския съюз (налице е дублиране на разпоредби от Регламенти и Решения на Общността) и едновременно с това е непълен и понякога в противоречие с тях. Същевременно, липсваше ефективен механизъм за налагане на санкции за неспазване на пряко приложимите актове на Общността.

През м. април 2015 г. беше проведена среща с експерти по безопасност на храните от Министерство на земеделието, храните и горите. На нея беше посочено, че е необходимо да се направят изменения в Закона за храните, тъй като в настоящия Закон има твърде много административни тежести за официалния контролен орган и за бизнес операторите. На второ място се дискутира от Регламент (ЕС) 2017/625, който отмени поетапно Регламент (ЕС) № 882/2004. Трето, беше констатирано, че официалният контрол, извършван от официалния контролен орган, в момента не работи добре. Режимът е командно-административен и не

включва подхода на оценката на риска. В периода на дискусии и преразглеждане на законодателството на ЕС се извърши и преглед и на националното законодателство в областта на хранителната верига.

По отношение на действащия тогава Закон за храните се отчете, че е 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 по цялата хранителна верига по отношение на безопасността и качеството на храните съгласно Регламент (ЕС) 2017/625.

### **Нов Закон за храните**

Законът има за цел опростяване на правната рамка, гарантиране защитата на потребителите чрез предлагане на пазара на безопасни храни и намаляване на сивия сектор при производството, преработката и дистрибуцията на храни. В новия закон са регламентирани:

- общите и специфичните изисквания към храните, които се пускат на пазара;
- изискванията към бизнес операторите от хранителния сектор;
- изискванията към опаковането, етикетирването, представянето, и рекламата на храните;
- условията за регистрация/одобрение на обектите за производство, преработка и дистрибуция на храни;
- изискванията при транспортиране на храни;
- изискванията към обектите за производство и търговия на едро и изискванията за търговия на дребно с материали и предмети, предназначени за контакт с храни;
- изискванията за пускане на пазара на групи храни (храни, предназначени за кърмачета и малки деца, храните за специални медицински цели и храните, в които са вложени витамини, минерали и някои други вещества, добавките, ензимите и ароматизантите в храни и хранителни добавки, към храните, предназначени за употреба при интензивно мускулно натоварване, генетично модифицираните храни, натуралните минерални, изворните и трапезни води, храните, обработени с йонизиращо лъчение, новите храни);
- условията и реда за извършване на дейности по хранително банкиране;
- изисквания при търговията с храни от разстояние.
- функциите на Националния съвет по храните, който ще функционира като постоянен консултативен орган, координиращ държавната политика в сектор храни, с включени представители на всички заинтересовани страни;
- изискванията за дейността на Помирителната комисия.

В новия закон за **първи път се регламентират изисквания при търговия с храни от разстояние**. Съгласно закона търговия с храни от разстояние може да се извършва от или от бизнес оператор, който осъществява дейност в регистриран или одобрен по реда на закона обект, или от доставчик на услуги, управляващ средство за комуникация от разстояние. Компетентен орган за регистрация е директорът на съответната областна дирекция по безопасност на храните по местонахождение на обекта или на централата на средството за комуникация от разстояние.

С проекта се определят компетентните органи на национално ниво и условията за осъществяване на официален контрол върху храните - Българска агенция по безопасност на храните и Регионалните здравни инспекции към Министерство на здравеопазването (само за минерални и изворни води). Така ще се гарантира прилагането на **унифицирани процедури при осъществяване на официален контрол върху храните** и ще се постигне осъществяване на координиран контрол за съответствие с изискванията на европейското право и българското законодателство в областта.

Със закона се предвижда **повишаване на санкциите**, налагани за нарушение на разпоредбите на законодателството по безопасност на храните, с цел повишаване ефективността на контрола на изпълнението им. Практиката на контролиращия орган в момента показва, че размерът на налаганите санкции върху производителите и търговците на храни не е достатъчен поради степента на опасност, която се създава при извършване на съответното нарушение. Например в действащия Закон за храните санкцията за нарушаване на разпоредбите и изискванията, свързани с представянето, етикетирването и рекламата на храните, ако не подлежи на по-тежко наказание, се наказва с глоба от 250 лв. до 500 лв., а при повторно извършване на същото нарушение - с глоба от 500 лв. до 1000 лв. Новият закон предвижда глоба или имуществена санкция в размер от 2000 до 4000 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание. Ако нарушението е извършено от бизнес оператор, глобата или имуществената санкция е в размер от 4000 до 6000 лв. Съгласно стария ЗХ който отказва или пречатства извършването на официален контрол в обектите за производство и търговия с храни или вземането на проби от компетентните органи, ако не подлежи на по-

тежко наказание, се наказва с глоба от 500 лв. до 1000 лв., а при повторно извършване на същото нарушение - с глоба от 1000 лв. до 1500 лв. Новият закон предвижда глоба от 2000 до 4000 лв. за лице, което не изпълни задължение за уведомяване, не осигури достъп, не представи необходимите документи и данни на контролните органи или възпрепятства изпълнението на служебните им задължения, включително взимането на проби или не изпълни разпореждане на длъжностно лице, издадено в рамките на неговата компетентност. Ако нарушението е извършено от бизнес оператор, глобата или имуществената санкция е в размер от 4000 до 6000 лв.

Новия закон определя и **условията за хранителното банкиране**. Хранителното банкиране се извършва от лица, регистрирани по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, определени за извършване на дейност в обществена полза, които са получили разрешение за оператор на хранителна банка. Списъкът на храните, обект на хранително банкиране, се утвърждава със заповед на министъра на земеделието, храните и горите след съгласуване с министъра на финансите по мотивирано предложение на изпълнителния директор на Българската агенция по безопасност на храните. Разрешение за оператор на хранителна банка се издава след подаване на заявление по образец до изпълнителния директор на Българската агенция по безопасност на храните.

Съгласно европейското законодателство и Закона за храните, **отговорността дали храната е безопасна носи бизнес оператора**. Храната трябва да е годна за консумация от хора по отношение на нейните физични, химични, радиологични и микробиологични качества и състав, както и да не представлява опасност за човешкото здраве. Храната трябва да отговаря на изискванията за производство, преработка и/или дистрибуция, предвидени в закона, актовете по неговото прилагане и правото на Европейския съюз в областта на храните.

Бизнес операторите, с изключение на извършващите първично производство и на аптеки и дрогерии по чл. 30, ал. 1, въвеждат, прилагат и поддържат постоянна процедура или процедури в съответствие с чл. 5 от Регламент (ЕО) № 852/2004 и Приложения II и III от Регламент (ЕО) № 853/2004, включително разработват, прилагат, поддържат и актуализират технологична документация или национални, утвърдени или браншови стандарти за храните, които произвеждат.

Новост в закона е, че аптеки и дрогерии, извършващи търговия на дребно с хранителни добавки, диетични храни за специални медицински цели, храни за кърмачета и преходни храни, **подлежат на контрол по реда на закона**. Компетентен орган за регистрация на хранителни добавки и храни, предназначени за употреба при интензивно мускулно натоварване е изпълнителният директор на Българската агенция по безопасност на храните. За пускане за първи път на пазара в Република България на хранителна добавка или храна, предназначена за употреба при интензивно мускулно натоварване бизнес операторът подава до изпълнителният директор на Българската агенция по безопасност на храните заявление по образец.

Новият закон за храните определя и условията, при които се поставя обозначението „Добит в България“/ „Продукт от България“. Обозначението „Добит в България“/ „Продукт от България“ се поставя върху първични продукти, които са добити на територията на Република България. Обозначението „Продукт от България“ се поставя върху храни, когато основната съставка, използвана за тяхното производство, е добита на територията на Република България, и всички етапи на производствения процес се осъществяват на територията на Република България. Обозначението може да се придружава с географска карта или друг символ, който съдържа информация, че храната е произведена в Република България.

Законът е обнародван в ДВ, бр. 52 от 9.06.2020 г. и влезе в сила от деня на обнародването му в ДВ.

#### 4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На база на направения преглед, можем да обобщим, че Законът от 1999г и последващите му изменения съдържат текстове, касаещи предприсъединителния период и нерелевантна на днешните реалности законова база. С публикуването на новия Закон за храните се постигат следните резултати:

- опростяване на правната рамка
- пълно съответствие на новия ЗХ със законодателството на Европейския съюз
- гарантиране прилагането на унифицирани процедури и постигне осъществяването на координиран контрол за съответствие с изискванията на европейското право и българското законодателство по цялата хранителна верига.
- намаляване на сивия сектор при производството, преработката и дистрибуцията на храни.
- определя и условията за хранителното банкиране;
- за първи път се регламентират изисквания при търговия с храни от разстояние.

**РЕФЕРЕНЦИИ**

- Kostov, I. (2019). Analysis of European and National Legislation in the Food Production Sector, Knowledge International Journal, Vol.35.5, 1753-1757, Skopje 2019, ISSN 2545-4439;
- Божков, И., Костов, И., Иванов, Я., Ликов, Б., Георгиев, Г., Макавеев, Е., Попова, Д., Люцканов, М., & Балиева Г. (2018). Европеизация и евроинтеграция на ветеринарномедицинската служба в България, книга, 2018, Център за оценка на риска по хранителната верига, София 2018, ISBN 978-619-7909-00-7;
- Закон за храните, Обн. ДВ. бр.52 от 9 Юни 2020г., в сила от 09.06.2020 г.;
- Закон за храните, Обн. ДВ. бр.90 от 15 Октомври 1999г., отменен с § 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за храните - ДВ, бр. 52 от 9 юни 2020 г., в сила от 09.06.2020 г.;
- Костов, И., (2020). Организационно-правни, ветеринарно-санитарни и технологични аспекти на законодателните актове в областта на контрола на млякото и млечните продукти в Европейския съюз и тяхното въвеждане (транспониране) в законодателната уредба на България, книга, изд. Авангард, София 2020, ISBN: 978-619-239-359-5;
- Костов, И., Киров, В., & Николова –Балиева Г. (2019). Обществено ветеринарно дело и законодателство, книга, изд. Кота, 2019, Стара Загора, ISBN: 978-954-305-496-1;
- Костов, И. (2016). Организационно – правни, ветеринарно-санитарни и технологични аспекти на законодателните актове в областта на контрола на млякото и млечните продукти в европейския съюз и тяхното въвеждане (транспониране) в законодателната уредба на България, дисертация, Тракийски университет, Стара Загора;
- 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 (Регламент относно официалния контрол), ОВ L 95, 7.4.2017г., стр. 1—142;
- 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;
- Стратегията „От фермата до трапезата“;
- Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален Комитет и Комитета на регионите, Стратегия „От фермата до трапезата“ - за справедлива, здравословна и екологосъобразна продоволствена система, Брюксел, 20.5.2020, COM(2020) 381 final.