

---

## ANALYSIS OF EUROPEAN AND NATIONAL LEGISLATION IN THE FOOD PRODUCTION SECTOR

**Iliyan Kostov**

Risk Assessment Center on Food Chain, Ministry of Agriculture, Food and Forests – Sofia, Bulgaria,  
[irkostov@mzh.government.bg](mailto:irkostov@mzh.government.bg)

**Abstract:** 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 end-user (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 it is necessary to review the extent to which the necessary changes to national law for its implementation apply.

The basic Union 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.

Regulation (EC) No 882/2004 on official controls to ensure compliance with feed and food law and animal health and animal welfare rules laid down a legislative framework for the organization of official controls. control over part of the food chain. In addition to these rules, there are various regulated areas in specialized food law such as animal nutrition, including medicated feed, food and feed hygiene, zoonoses, animal by-products, residues of veterinary medicinal products, contaminants, control and eradication of animal diseases. animals with effects on human health, food and feed labeling, plant protection products, food and feed additives, vitamins, minerals salts, trace elements and other additives, food contact materials, quality and composition requirements, drinking water, ionization, novel foods and genetically modified organisms.

In order to achieve the objective of strengthening, modernizing and rationalizing the current legal environment and ensuring a high level of protection of human, animal and plant health, the European Commission proposed in 2013 a package of five proposals for the revision of EU food law chain. The package also contributes to ensuring smart, sustainable and inclusive growth, in line with the objectives of the Europe 2020 Smart, Sustainable and Inclusive Growth Strategy. It responds to the call for appropriate regulatory simplification and smarter regulation to reduce administrative burdens. burden on businesses and simplify the regulatory framework. Particular attention has been paid to the impact of this regulation on small and medium-sized enterprises and micro-enterprises, and it is proposed that they be exempted from charging fees. Of the five proposals, Regulation (EU) No 652/2014, Regulation (EU) 2016/429 and Regulation (EU) 2017/625 are currently published.

In this work, we aimed to study and analyze the legislative processes and procedures related to the implementation of European legislation in the food safety sector and to provide some recommendations on the implementation of European legislation in national food law.

**Keywords:** food safety, European legislation, implementation

## АНАЛИЗ НА ЕВРОПЕЙСКОТО И НАЦИОНАЛНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В СЕКТОР ПРОИЗВОДСТВО НА ХРАНИ

**Илиян Костов**

Център за оценка на риска по хранителната верига, министерство на земеделието, храните и горите - София, [irkostov@mzh.government.bg](mailto:irkostov@mzh.government.bg)

**Резюме:** 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 "обора до масата"). 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.

Основните правила на Съюза 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.

С Регламент (ЕО) № 882/2004 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, бе установена законодателна рамка за организирането на официалния контрол по част от хранителната верига. В допълнение към тези правила в специализираното законодателство в областта на храните съществуват различни регулирани области като храненето на животните, включително медикаментозните фуражи, хигиената на храните и фуражите, зоонозите, страничните животински продукти, остатъците от ветеринарномедицински продукти, замърсителите, контрола и ликвидирането на болестите по животните с последици за здравето на хората, етикетването на храните и фуражите, продуктите за растителна защита, хранителните и фуражните добавки, витамините, минералните соли, микроелементите и другите добавки, материалите, предназначени за контакт с храни, изискванията относно качеството и състава, питейната вода, йонизацията, новите храни и генетично модифицираните организми.

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. Той представлява отговор на призива за целесъобразно опростяване на нормативната уредба и по-интелигентно регулиране с цел намаляване на административната тежест за предприятията и да се опрости регулаторната рамка. Особено внимание е обърнато на въздействието на тази нормативна уредба върху малките и средните предприятия и микропредприятията, като се предлага те да се освободят от събирането на такси. От петте предложения, в момента са публикувани Регламент (ЕС) № 652/2014, Регламент (ЕС) 2016/429 и Регламент (ЕС) 2017/625.

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

**Ключови думи:** безопасност на храни, европейско законодателство, прилагане

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

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. Основните правила на Съюза 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.

## 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 храни, както и да дадем някои препоръки относно въвеждането на европейското законодателство в националното законодателство в сектора на храните.

## 3. МАТЕРИАЛ И МЕТОДИ

За разработването на анализа са използвани 4 международни стандарта и закона, 25 регламента и 10 различни доклади, стратегии, анализи и други документи на ЕС, както и 8 закона от националното законодателство по безопасност на хранителната верига. 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 храни**

С Регламент (ЕО) № 882/2004 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, бе установена законодателна рамка за организирането на официалния контрол по част от хранителната верига.

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. и кол. (2018) подчертават, 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. В допълнение към тези правила в специализираното законодателство в областта на храните съществуват различни регулирани области като храненето на животните, включително медикаментозните фуражи, хигиената на храните и фуражите, зоонозите, страничните животински продукти, остатъците от ветеринарномедицински продукти, замърсителите, контрола и ликвидирането на болестите по животните с последици за здравето на хората, етикетирани на храните и фуражите, продуктите за растителна защита, хранителните и фуражните добавки, витамините, минералните соли, микроелементите и другите добавки, материалите, предназначени за контакт с храни, изискванията относно качеството и състава, питейната вода, йонизацията, новите храни и генетично модифицираните организми.

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. 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. Той представлява отговор на призива за целесъобразно опростяване на нормативната уредба и по-интелигентно регулиране с цел намаляване на административната тежест за предприятията и да се опрости регулаторната рамка. Особено внимание е обърнато на въздействието на тази нормативна уредба върху малките и средните предприятия и микропредприятията, като се предлага те да се освободят от събирането на такси. От петте предложения, в момента са публикувани Регламент (ЕС) № 652/2014, Регламент (ЕС) 2016/429 и Регламент (ЕС) 2017/625.

##### **Анализ на законодателните процеси и процедури, свързани с прилагането на националното законодателство в сектор производство на храни**

###### **Закон за храните**

Действащият Закон за храните концептуално е разработен и приет преди присъединяването на Република България към Европейския съюз. Той съдържа текстове, касаещи предприсъединителния период и нерелевантна на днешните реалности законова база. Действащият закон е 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, липсва ефективен механизъм за налагане на санкции за неспазване на пряко приложимите актове на Общността. Законът е изменян 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.

За да се отговори на новият подход през 2017г. беше разработен проект за нов Закон за храните, чиято общата цел е да осигури прилагането на правото на Европейския съюз и националните мерки в областта на храните чрез актуализиране на националната правна рамка. Специфичната цел на закона е да гарантира висока степен на защита на здравето и интересите на потребителите по отношение на храните чрез прилагането на интегриран подход на контрол по цялата хранителна верига. Реализирането на специфичната цел на закона е свързано с поставянето и реализирането на поредица от оперативни цели, като на пример гарантиране прилагането на унифицирани процедури и осъществяването на координиран контрол за

съответствие с изискванията на европейското право и българското законодателство в областта на безопасността на храните; опростяване на правната рамка и облекчаване на административната тежест върху бизнес операторите; защитата на здравето и интересите на потребителите на храни чрез ограничаване на сивата икономика. Проектът за нов Закон за храните има за цел да осигури прилагането на следното законодателство на Европейския съюз в областта на храните: Регламент (ЕО) № 178/2002 Регламент (ЕО) № 1829/2003; Регламент (ЕО) № 1830/2003; Регламент (ЕО) № 2065/2003; Регламент (ЕО) № 641/2004; Регламент (ЕО) № 1935/2004; Регламент (ЕО) № 852/2004; Регламент (ЕО) № 853/; Регламент (ЕО) № 854/2004; Регламент (ЕО) № 882/2004; Регламент (ЕО) № 396/2005; Регламент (ЕО) № 1881/2006; Регламент (ЕО) № 1924/2006; Регламент (ЕО) № 2023/2006; Регламент (ЕО) № 1331/2008; Регламент (ЕО) № 1332/2008; Регламент (ЕО) № 1333/2008; Регламент (ЕО) № 1334/2008; Регламент (ЕС) № 1169/2011; Регламент (ЕС) № 609/2013; Регламент (ЕО) № 907/2013; Регламент за изпълнение (ЕС) № 1321/2013; Регламент (ЕС) № 2015/2283.

Същевременно с проекта на нов Закон за храните и с цел въвеждането на изискванията за хармонизиран подход за официален контрол по цялата агрохранителна верига през същата година се разработи и **проект на Закон за управление на хранителната верига**, чиято общата цел е да осигури прилагането на правото на Европейския съюз и националните мерки в областта на хранителната верига чрез актуализиране на националната правна рамка, която да обединява цялата дейност по хранителната верига в нейната цялост като един непрекъснат процес. Специфичната цел на проекта е да гарантира висока степен на защита на здравето и интересите на потребителите по отношение на цялата хранителна верига.

Междувременно беше публикуван и **Регламент (ЕС) 2017/625** относно официалния контрол и другите официални дейности. Регламентът за официалния контрол (РОК) определя изисквания за 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. Регламентът е публикуван на 7 април 2017 г. и влезе в сила на 27 април 2017 г. Той ще се прилага от 14 декември 2019 г.

Новите изисквания на Регламент (ЕО) 2017/625 ще заменят изискванията на Регламент No 882/2004 за официалния контрол, както и останалото законодателство за контрол по хранителната верига. Основни елементи на РОК включват законодателство по храни и фуражи, здравеопазване на животните и хуманно отношение към тях, здраве на растенията и странични животински продукти. Въвежда уточнения относно биологично производство и продукти за растителна защита. Разширения обхват ще осигури хармонизиран и последователен подход за официален контрол по хранителната верига. Подходът е основан на оценка на риска при осъществяване на официалния контрол и контролът се извършва на всички етапи на производство, преработка, дистрибуция и употреба по хранителната верига. Регистри на бизнес операторите по хранителната верига. Той се осъществява при по-голяма прозрачност на официалния контрол – по-голяма отчетност на компетентните органи.

#### **Закон за ветеринарномедицинската дейност**

Сегашният Закон за ветеринарномедицинската дейност (ЗВМД) е приет през 2005 г. Законът урежда обществените отношения, свързани с осъществяването, управлението и контрола на храните от животински произход, и въвежда принципите на ветеринарното законодателство на Европейския съюз и Световната организация за здравеопазване на животните (СОЗЖ). На негово основание са издадени всички подзаконовни нормативни актове в областта на ветеринарномедицинската дейност. В следствие и този закон беше променян почти всяка година.

### **5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

На базата на анализи, провеждани във връзка с промените на законодателството по безопасност на храните, може да се отбележи, че законите са изменяни и допълвани многократно с различни цели, понякога и лобистки. Причините, които са предизвикали изменение от една страна са свързани с въвеждане на европейски разпоредби в националното ни законодателство или включване на текстове с цел технически корекции и актуализация поради препратки към други нормативни актове, а от друга страна с цел прецизиране на текстове по същество. Много от тези промени водят до затруднения при прилагането им, както от бизнес операторите, така и от органите на официалния контрол. Прави впечатление, че повечето промени са правени сегментирано, и не отговарят на контекста за прозрачност и единен, унифициран контрол, като някои от текстовете в различните закони регулиращи дадена дейност понякога са и противоречащи си.

Като цяло можем да обобщим, че много от текстове в подзаконовите актове – наредбите, издадени на основание на Закона за храните 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 тестовете, 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.
- Недостатъчно ясно дефинирани и неадекватни по размер санкции за лицата, извършващи нарушения, свързани с отделните елементи на хранителната верига.
- 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

- Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2017) 713 final
- M. J. van der Moulin, 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
- Доклад на Работна група за Европейски орган за безопасност на храните, Стратегия за сътрудничество и работа в мрежа от Управителния съвет на ЕФСА, МВ, 19. 12. 2006 г.
- 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“, ISBN:978-619-7509-00-7.
- Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 г. 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 031, 1.2.2002
- Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. 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 (ОВ L 165, 30.4.2004);
- Регламент (ЕС) 2015/2283 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 година относно новите храни, за изменение на Регламент (ЕС) № 1169/2011 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 258/97 на Европейския парламент и на Съвета и на Регламент (ЕО) № 1852/2001 на Комисията, ОВ L 327, 11.12.2015г., стр. 1—22
- Регламент (ЕС) 2016/429 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година за заразните болести по животните и за изменение и отмяна на определени актове в областта на здравеопазването на животните (Законодателство за здравеопазването на животните), ОВ L 84, 31.3.2016г., стр. 1—208

Регламент (ЕС) 2017/626 на Комисията от 31 март 2017 година за изменение на приложения II и III към Регламент (ЕО) № 396/2005 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на максимално допустимите граници на остатъчни вещества от ацетамиприд, циантранилипрол, циперметрин, ципродинил, дифеноконазол, етефон, флуопирам, флутриафол, флуксапироксад, имазапик, имазапир, ламбда-цихалотрин, месотрион, профенофос, пропиконазол, пириметанил, спиротетрамат, тебуконазол, триазофос и трифлуксистробин във или върху определени продукти, ОВ L 96, 7.4.2017г., стр. 1—43