

ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛЯ В ОБЛАСТТА НА ХРАНИТЕ

Елизабет Паришева

студент IV курс, ЮФ на ПУ „Паисий Хилендарски“

Резюме: Нарастването на нуждите в сферата на потреблението през последните години налага по-специфично регламентиране и защита безопасността и здравето на потребителите на храни и хранителни продукти. Поради това нормативната уредба търпи периодично обновяване посредством въвеждането на различни директиви и регламенти на Европейския съюз (ЕС) в националното ни право.

Ключови думи: защита на потребителя; храните; ГМО; здраве; анализ на риска

CONSUMER PROTECTION IN THE FIELD OF FOOD

Elizabeth Parisheva

4th Year Student, Faculty of Law at Plovdiv University Paisii Hilendarski

Abstract: The growth of needs in the field of consumption necessitates more specific regulation and protection of the safety and health of consumers of food. Therefore, the regulatory framework undergoes periodic renewal through the introduction of various legal acts of the European Union (EU) into our national law.

Key word: Consumer protection; food; GMO; health; food risk analysis.

През последните години в сферата на потреблението нараснаха нуждите от по-специфично регламентиране и защита на безопасността и здравето на потребителите на храни и хранителни продукти. Законодателят следваше да отчете промените, настъпили в развитието на хранителната индустрия и спецификата на здравословното състояние на отделния потребител, което доведе до множество действия, регламентиращи тази сфера, значително по-специфична от общия Закон за защита на потребителя (ЗЗП).

Следваше да се отчитат и посочат някои специфични субстанции, обособени като алергени, за чието наличие потребителите трябва да бъдат изрично предупредени, за да се избегнат тежки последици върху здравето им. В тази насока се наложи и проследяване на произхода на храните, тяхното етикетиране и обозначение, както в търговската мрежа, така и в заведенията за обществено хранене.

Нормативната уредба е от особено важно значение и същата периодично се обновява чрез въвеждането на различни директиви и приложението на регламенти на Европейския съюз (ЕС) в националното ни право. Колкото и да е добра и актуална нормативната уредба, тя не би намерила стриктно отражение в стокооборота на хранителни продукти, ако не съществуваше съответният административен и контролен орган, който да следи за изпълнени-

ето ѝ, както и да осъществява контрол и превенция срещу неспазването и нарушаването ѝ. Във връзка с това през 2011 г. бе създадена Българската агенция по безопасност на храните (БАБХ), която е единен орган за контрол на безопасността и качеството на храните в Република България. Основната ѝ функция е да контролира спазването на националните и европейските изисквания за контрол в областта на безопасността и качеството на храните, хранителните добавки и напитките; ветеринарната медицина и хуманното отношение към животните; растителната защита и торовете; фитосанитарния контрол; контрола на фуражите; граничния контрол на суровини и продукти от растителен и животински произход и други.

1. Европейските мерки за защита на потребителите за безопасност на храните

Европейските мерки за защита на потребителите имат за цел да защитят здравето, безопасността, икономическите и правните интереси на потребителите, независимо от това къде живеят, пътуват или пазаруват в ЕС.¹ По-конкретно, целите на европейската политиката в сферата за безопасност на храните са главно две: да защитава здравето на хората и интересите на потребителите, както и да насърчава гладкото функциониране на европейския вътрешен пазар. Поради това Европейският съюз гарантира установяването и спазването на стандарти за контрол в областта на хигиената на фуражите и храните; здравето на животните; здравето на растенията и предотвратяване на замърсяването на храните от външни вещества.² Изложеното сочи, че правото и защитата на потребителите в сферата на храните не се намира в изолация, т.е. при необходимост се взема предвид здравето на животните и хуманното отношение към тях, растителната защита и околната среда. Съюзът регулира още и етикетирването на хранителните и фуражните продукти.

2. Принципи на правото в областта на храните

Основна уредба в областта на храните може да бъде открита в рамковия 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. Общите цели на правото на храните са следните: висока степен на опазване на живота и здравето на човека; защита на интересите на потребителите; практики за лоялна търговия с храни.

Регламентът не посочва специфична йерархия на изброените цели. Въпреки това на първо място се поставя животът и здравето на човека, а след това се защитават икономическите интереси на потребителите. Обръща се внимание и на принципите на лоялна търговия с храни.

Посоченият регламент рамкира следните общи принципи в областта на храните и защитата на потребителя в тази сфера: принцип на анализ на риска; принцип на предохранителните мерки; принцип на защита на интересите на потребителите и принцип на прозрачност.

¹ Вж. Мерки за защита на потребителите. Европейски парламент (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/477/%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%BA%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D1%89%D0%B8%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%B%D0%B8%D1%82%D0%B5>).

² Безопасност на храните. Европейски парламент (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/51/f%C3%B8devaresikkerhed>).

Анализът на риска се основава на наличните научни доказателства и се извършва по независим, обективен и прозрачен начин. Регламентът определя подхода за оценка на риска и установява общи разпоредби за проследимост на храните и фуражите. Именно в тази насока бе създаден Центъра за оценка на риска по хранителната верига (ЦОРХВ), чиято дейност е регламентирана с едноименен закон (ЗЦОРХВ), приет от НС. ЦОРХВ е правоприемник на Центъра за оценка на риска към Българска агенция по безопасност на храните, но през 2016 г. ЗЦОРХВ прехвърля структурата към Министерство на земеделието и храните като юридическо лице на бюджетна издръжка.³ Гарантирането на независимост и безпристрастност на научната оценка на риска по цялата хранителна верига е довело до необходимостта от създаването на ЦОРХВ, който да извършва оценката на риска, както и този орган да бъде извън структурата на компетентните органите, които контролират тези процеси. Това разграничение, осъществено на национално ниво, е регламентирано на ниво ЕС със създаването на Европейския орган по безопасност на храните (ЕОБХ) с Регламент № 178/2002.

Чрез посочения регламент е въведена и системата за бързо предупреждение в сферата на храните и фуражите, която позволява на държавите членки и Комисията бързо да обменят информация и да съгласуват реакциите си при заплахи за здравето, произлизащи от храни или фуражи. За да се гарантира защита и сигурността на потребителите в сферата на храните, с Регламент № 178/2002 бе създаден и вече споменатият ЕОБХ, който има задължението да оценява и предоставя информация за всички рискове, свързани с хранителната верига. Задължението за сътрудничество с държавите членки в областта на осигуряването на експерти и данни също представлява мярка, гарантираща защитата на потребителите в сферата на храните, както и изпълнение на принципа за прозрачност, посочен в чл. 9 от Регламента. Принципът се реализира както при изготвянето на законодателството в областта на храните, така и при реализация на мерки, които се приемат обществените органи (в смисъл на *органите .на държавите членки*, макар че позоваването е дословно на регламента – бел. ред.). Пряко свързано с този принцип е правото на обществена информираност, регламентиран в чл. 10, който гарантира защита на потребителите, като им се представя възможно най-пълно описание на храната или фуража или вида храна или фуража; рискът, който вероятно крие, и мерките, които са предприети или ще бъдат предприети за предотвратяване, намаляване или отстраняване на риска, като по този начин се осъществява информиране на широката общественост за рисковете за здравето.

Интересът на потребителите се защитава от законодателството в областта на храните. Важно е да се отбележи, че освен опазването на здравето на потребителите, се цели да се защити и правото им на избор по отношение на консумираните от тях храни.⁴ Целта е потребителите да бъдат защитени от измамни или заблуждаващи практики, от подправяне на храни, както и от всякакви други практики, които могат да въведат в заблуждение потребителя. В тази насока в Ръководство на Европейската агенция по химикали относно етикетирание и опаковане в съответствие с регламент (ЕО) № 1272/2008 регламентира, че опаковката на вещества и смеси не трябва да имат презентация или дизайн, подобни на тези, ко-

³ Дейност. Център за оценка на риска по хранителната верига (<https://corhv.government.bg/%D0%94%D0%B5%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82-c-50>).

⁴ Шейков, А. Общи принципи на правото на храните (<http://advocat-bg.eu/%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D0%BD%D0%B0-%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5/>)

ито се използват за хранителни продукти или животински фуражи, както и необходимостта да се гарантира, че дизайнът на опаковките на течните потребителски перилни препарати в разтворима опаковка за еднократна употреба не е привлекателен за деца, т.е. че той например не може да бъде объркан с хранителен продукт или играчка.⁵ В българския Закон за храните разпоредбата на чл. 7, ал. 2 също регламентира, че етикетирането и представянето на материали и предмети, които са предназначени за контакт с храни, не трябва да водят потребителя до заблуда.

3. Хигиена на храните

Що се отнася до хигиената на храните, в тази сфера е приета законодателна рамка на ниво ЕС, наричана още Пакет за хигиената. Тя определя специфични хигиенни правила за храните от животински произход и създава рамка на Общността за официален контрол върху продуктите от животински произход, предназначени за консумация от човека. Тази законодателна рамка посочва още специфичните правила за прясно месо, двучерупчести мекотели, мляко и млечни продукти. Така например, до 2019 г. по отношение на домашните птици бе регламентирано, че предкланичният преглед в животновъдния обект на произход трябва да обхваща изследване на ятото, за да се определи дали птиците са болни или се намират в състояние, което може да се предаде на животни или хора чрез обработване или консумация на месото, или се държат по начин, който показва, че може да настъпи такова заболяване, или показват доказателства, че те могат да съдържат остатъчни химически вещества, които надвишават нивата, предвидени в законодателството на Общността, или остатъци от забранени вещества. През 2019 г. разпоредбата бе отменена и заместена с Регламент (ЕС) 2017/625.⁶

Пакетът за хигиената на храните предвижда отговорности за различните участници в хранителната верига чрез саморегулираща се система. Тя използва метода на анализ на риска и контрол на критичните точки и е контролирана от официални проверки, които трябва да се провеждат от компетентните органи. На национално ниво Българската агенция по безопасност на храните следи за спазването на изискванията към храните, мерките и условията за осигуряване хигиена на храните и тяхната безопасност. Тя има задължението да следи дали се спазват изискванията към всички етапи на производството, преработката и дистрибуцията на храни и също така определя условията и реда за производство и търговия с храни и посочва правата и задълженията на лицата, които произвеждат или търгуват с храни.

4. Ролята на БАБХ при опаковането, етикетирането и представянето на храни

Друга важна задача, с която БАБХ е натоварена, е извършването на контрол върху опаковането, етикетирането, представянето и рекламирането на храните. Правната рамка относно етикетирането на хранителните продукти е предназначена да гарантира на потре-

⁵ Регламент (ЕО) 1272/2008 относно класифицирането, етикетирането и опаковането на вещества и смеси (<https://www.moew.government.bg/bg/reglament-eo-1272-2008-otnosno-klasificiraneto-etiketiraneto-i-opakovaneto-na-vestestva-i-smesi-clp/>).

⁶ Регламент (ЕО) № 854/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за определяне на специфичните правила за организирането на официален контрол върху продуктите от животински произход, предназначени за човешка консумация.

бителите, че ще имат достъп до ясна, разбираема и надеждна информация относно съдържанието и състава на продуктите с оглед опазване на тяхното здраве. Поради тази причина алергените като соя, глутен или лактоза трябва да бъдат ясно обозначени на опаковката. Спрямо производителите, например в ресторантите и столовите, съществува изискване да посочват наличието на алергени в неопакваните храни, за да се избегнат тежки последици върху здравето на потребителите. Производителите са натоварени още със задължението да посочат произхода на непреработеното месо (за някои видове месо, различно от говеждо, което вече трябва да бъде етикетирано за произход) и наличието на имитации на храни, като например растителни продукти, заместващи сирене или месо. Съществуват и специални разпоредби за етиктирането на произхода, които изискват обозначаването на мястото на отглеждане и мястото на клане на предварително опакованото прясно, охладено или замразено месо от свине, овце, кози и домашни птици.

Както вече бе споменато, етиктирането, представянето или рекламирането на храните не трябва да заблуждава потребителите. БАБХ следи за спазването и на други изисквания в тази сфера – като например дали при опаковането на храни се използват само материали и предмети, произведени в съответствие с добрата производствена практика, както и дали при нормални и предвидими условия за употреба опаковките пренасят в храната свои съставни части в количества, които представляват опасност за човешкото здраве или водят до неприемливи промени. Разпоредбата на чл. 9 от Закона за храните регламентира, че предлаганите на потребителите храни в страната, трябва да бъдат етикетирани на български език, като се допуска информацията на етикета да бъде предоставена и на друг език. Това означава, че за да бъде гарантирана защитата на потребителите в сферата на храните на територията на страната, информация на български език задължително трябва да присъства на етикета. В Закона за защита на потребителите, по-конкретно в чл. 9, ал. 2, може да бъде открито задължението етикетът да съдържа информация за производителя или вносителя, ако стоката е внесена. При етиктирането на храната е необходимо да се изписват данни за наименованието, под което храната се продава, списък на съставките на храната и количество на някои от тях, количествено съдържание на генетично модифицирани организми и уникалният им код, срокът на трайност на храната и условията, при които трябва да се съхранява, нетното количество на предварително опакованите в отсъствие на потребителя храни, име/фирма, седалище и адрес на производителя или на лицето, което пуска храната на пазара, държавата на произход при храни от внос, маркировка за обозначаване на партидата, към която принадлежи храната, указания за употреба, ако е необходимо, както и действителното обемно алкохолно съдържание за напитки, съдържащи повече от 1,2%.⁷

Интерес представлява и Регламент (ЕС) № 609/2013, който премахва понятието за широка категория от „диетични“ храни в полза на правила за специфични уязвими групи потребители, например кърмачета и малки деца, хора със специални медицински състояния и тези на нискокалорични хранителни режими за регулиране на телесното тегло.

⁷ Изисквания при опаковане и етиктиране. Българска агенция по безопасност на храните (<https://bfsa.egov.bg/wps/portal/bfsa-web/activities/food.control>).

5. Подобрителите в храните и генетично модифицираните организми

Добавките в храните, ароматизантите за храни или хранителните ензими са известни още като „подобрители в храните“. Те представляват вещества, които обикновено не се консумират като самостоятелна храна и биват нарочно добавяни към хранителните продукти, за да изпълнят някои технологични функции като подслаждане, оцветяване или консервиране. Това е наложило създаването на правила, които уреждат процедурата за даване на разрешение, условията за употреба и етикетиране на тези вещества. Същото се отнася за хранителните добавки като витамините и минералите, които могат да бъдат добавяни към храни, за да ги обогатят или да подчертаят специфичните им хранителни характеристики, при условие, че фигурират в специфични списъци на разрешените вещества и разрешените им източници.

Генетично модифициран организъм (ГМО) означава организъм с изключение на човешкия, в който генетичният материал е бил променен по начин, който не настъпва естествено при чифтосване и/или естествена рекомбинация. Така например, някои растения могат да бъдат модифицирани с модерни биотехнологии, за да бъдат направени устойчиви спрямо болести или да се увеличи реколтата от тях. ЕС, в съответствие с принципа на предпазливост (известен още като предохранителен принцип или *precautionary principle* – бел. ред.), е въвел строга законодателна рамка за отглеждане или пускането на пазара на ГМО, които се използват за храна или фураж. Преди даден ГМО да може да бъде пуснат на пазара, ЕОБХ, заедно с научните организации в държавите членки, извършва научна оценка на риска, така че да се изключи всякаква опасност за здравето на човека или на животните и за околната среда. След като становището на ЕОБХ бъде получено, Комисията, която може и да се отклони от становището, изготвя проект на решение, предоставящо или отказващо разрешението, след гласуване с квалифицирано мнозинство от експертен комитет, съставен от представители на държавите членки. Всеки разрешен хранителен продукт или фураж, произведен от или съдържащ ГМО, трябва да бъде проследим и ясно обозначен като такъв, така че потребителите да могат да направят информиран избор. Държавите членки разполагат с правото да ограничават или забраняват отглеждането на съдържащи ГМО култури на своя територия, дори ако това е разрешено на равнището на ЕС.

6. Биологични продукти

По отношение на биологичните продукти и биологичното производство съществуват правила за биологичното земеделие, които обхващат селскостопански продукти, включително аквакултури и дрожди. Те включват всеки етап от производствения процес — от семената до крайния преработен хранителен продукт.

Логото на ЕС за биологични продукти осигурява на потребителите последователна визуална идентичност на произведените в ЕС продукти от този вид. Това улеснява потребителите при идентифицирането на биологични продукти и помага на земеделските стопани да ги продават в целия Съюз.⁸ Целта на логото е да се предотврати объркване на потребителите, а също и да се помогне за запазване на доверието в биологичните храни и да се подкрепят действията на инспекционните органи. Логото за био продукти може да се използва **само** за продукти, които са сертифицирани като такива от упълномощена конт-

⁸ Лого за биологични продукти (https://agriculture.ec.europa.eu/farming/organic-farming/organic-logo_bg).

ролна агенция или орган. Бъдат ли обозначени с логото, означава, че продуктите отговарят на строгите условия за начина, по който трябва да бъдат произведени, преработени, транспортирани и съхранявани. Важно е да се отбележи, че логото може да се използва само за продукти, които съдържат поне 95% биологични съставки и отговарят на допълнителни строги условия за останалите 5%, като една и съща съставка не може да присъства под биологична и небιологична форма.

До логото на ЕС трябва да бъде показан код на контролния орган и да бъде посочено мястото на произход на селскостопанските суровини в състава на продукта. Компетентен орган за територията на Република България е БАБХ, като от 2017 г. Областните дирекции по безопасност на храните (ОДБХ), на чиято територия се намира пунктът за въвеждане (митническото бюро) са отговорни за извършването на контрола. Определени са и длъжностни лица от ОДБХ, които да извършват проверка на пратките (документална, идентификационна и физическа), както и заверка на сертификата за инспекция. От 19 октомври 2017 г. вносът на биологични продукти се сертифицира само по електронен път.

7. Съхранение на храните и здравеопазване на животните и растителното здраве

Важно е да се отбележи, че обектите за производство и съхранение на храни и прилежащите им терени трябва да се поддържат чисти и в добро състояние, да се осигурява съответното поддържане, почистване, дезинфекция, както и да избягва или свежда до минимум замърсяването на въздуха. Необходимо е още да се поддържа и контролира съответната температура при обработката и съхранението на храните. Компетентен орган, извършващ контрол в тази сфера, отново е БАБХ.

Нормативната уредба на ЕС съдържа общи разпоредби относно здравеопазването на животните и растителното здраве, като предвижда надзор, уведомяване и лечение на инфекциозни заболявания и техните носители, с оглед да се осигури безопасността на хранителната верига. Здравеопазването в тази насока се гарантира чрез законодателство по отношение на фуража за животни и етикетването на фуража. Производителите са длъжни да поддържат колкото може по-ниско разумно постижимо ниво на риска от биологично, химично и физическо замърсяване на фуражите, животните и животинските продукти при хранене на животни, отглеждани за производство на храни. Специална Директива 2002/32/ЕО определя максимално допустимите граници за нежелани вещества във фуражите, включително за тежки метали, и забранява разреждането на заразените фуражни суровини.

8. Защита на потребителите в сферата на храните

Важно е да се отбележи, че на потребителя му е гарантирана защита в сферата на храните и в случай, че констатира извършено нарушение в посочената област, като той разполага с правото да подаде жалба или сигнал до Комисията за защита на потребителите, прилагайки всички документи, свързани с възникналия проблем и изложените от него обстоятелства. Потребителят следва да приложи касова бележка или фактура, протоколи, ак-

тове или други документи, установяващи несъответствието на стоката или услугата с договореното.⁹ Потребителят може да се обърне и към БАБХ.

От изложеното дотук следва да се направи изводът, че правото и защитата на потребителите в сферата на храните **не** се намира в застой. За развитието му трябва да се вземат предвид и ред други области, пряко свързани със сферата на храните като здравето на животните, растителната защита и околната среда, фуражите за животни, дизайнът на презентацията и опаковката, етикетирването, предоставянето на информация на потребителя, правото му на избор и др. Практиките за лоялна търговия с храни, както и защита на интересите на потребителите са от голямо значение, но като краен резултат опазването на човешкия живот и здраве остава най-важната цел.

⁹ Как се подава жалба/сигнал?. Комисия за защита на потребителите (<https://www.kzp.bg/kak-se-podava-zhalba-signal>).