

1

Κανονισμός για την υγιεινή των τροφίμων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ)

B. Van der Meulen, Wageningen UR, The Netherlands
και H. Van de Weerd, Strat-X bvba, Belgium

DOI: 10.1533/9780857098634.1.3

Περίληψη: Στο κεφάλαιο περιγράφονται η φύση και η εφαρμογή του ρυθμιστικού πλαισίου στην ΕΕ και καλύπτεται η διάρθρωση του συστήματος ελέγχου, πριν εξεταστούν οι νομικές απαιτήσεις της ΕΕ. Περιλαμβάνεται περαιτέρω ανάλυση σχετικά με τη νομοθεσία που εφαρμόζεται στο λιανικό εμπόριο και την τροφοδοσία για όλα τα τρόφιμα, καθώς και σε ολόκληρη την αλυσίδα εφοδιασμού για ορισμένα τρόφιμα. Εξετάζονται επίσης οι ειδικές απαιτήσεις που ισχύουν για την παραγωγή τροφίμων ζωικής προέλευσης σε βιομηχανική κλίμακα και οι κανόνες και οι έλεγχοι που πρέπει να εφαρμόζουν οι μικρότερες επιχειρήσεις. Στη συνέχεια, το κεφάλαιο εξετάζει τις μελλοντικές τάσεις προτού καταλήξει σε έναν κατάλογο πηγών περαιτέρω πληροφοριών.

Λέξεις-κλειδιά: κανονισμοί υγιεινής, νομοθεσία, υπεύθυνοι επιχειρήσεων τροφίμων, HACCP.

1.1 Εισαγωγή

Το ευρωπαϊκό δίκαιο αποδίδει πρωταρχική σημασία στην ασφάλεια των προϊόντων διατροφής. Για να ανταποκριθεί στην απαίτηση αυτή, η βιομηχανία τροφίμων πρέπει να εφαρμόσει συστήματα διαχείρισης της ποιότητας, γεγονός το οποίο επιτυγχάνει. Ο ανεξάρτητος έλεγχος των εν λόγω συστημάτων για την απόδειξη της απόδοσής τους γίνεται ολοένα και πιο διαδεδομένος. Επίσης, οι οργανισμοί λιανικής πώλησης είναι όλο και πιο απαιτητικοί για τους παραγωγούς των ιδιωτικών ετικετών τους, έχουν αναπτύξει πρότυπα που πρέπει να τηρούν οι προμηθευτές τους προτού τους δοθεί η άδεια να προμηθεύουν προϊόντα ιδιωτικής ετικέτας. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται συμμόρφωση με τις νομικές υποχρεώσεις και ορισμένες φορές περισσότερο από τις νομικές υποχρεώσεις λειτουργούν οι συμβατικές υποχρεώσεις (Van der Meulen 2011). Η απαιτούμενη υγιεινή πρέπει να εφαρμόζεται όσο είναι απαραίτητο σε όλα τα στάδια που προηγούνται της κατανάλωσης τροφίμων, ώστε να εξασφαλίζεται ότι είναι ασφαλή. Είναι προφανές ότι αυτό, καθώς και η ευαισθητοποίηση του κοινού σε αυτό, είναι θεμελιώδους σημασίας για τη διατήρηση της εμπιστοσύνης των καταναλωτών. Βοηθά επίσης στην κερδοφορία των επιχειρήσεων μειώνοντας τις απώλειες.

1.2 Ιστορία της ρύθμισης των κανονισμών υγιεινής στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ)

Στη δεκαετία του 1960 η νομοθεσία της ΕΕ (τότε γνωστή ως Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, ΕΟΚ) στοχεύει κατά κύριο λόγο στην πρόληψη εκδηλώσεων ζωνόσων,

4 Υγιεινή στην επεξεργασία τροφίμων

όπως η φυματίωση των βοοειδών και ο αφθώδης πυρετός. Εν τω μεταξύ υπήρξε επίσης μια διεθνής εξέλιξη: το 1963, δημιουργήθηκε ο Codex Alimentarius. Αυτό έγινε από κοινού από τον Οργανισμό Τροφίμων και Γεωργίας των Ηνωμένων Εθνών και από την Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας. Στόχος αυτού ήταν η προστασία της υγείας των καταναλωτών και η διασφάλιση δίκαιων πρακτικών στο διεθνές εμπόριο τροφίμων με την ανάπτυξη κοινών προτύπων για την ασφάλεια των τροφίμων. Μέχρι σήμερα, ο Codex Alimentarius αποτελεί το σημείο αναφοράς για τα συστήματα και τα πρότυπα ασφάλειας των τροφίμων.

Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, υπήρξε επίσης περισσότερη εκ βιομηχανοποίηση της τροφικής αλυσίδας όπου τα τρόφιμα έχουν γίνει πιο κεντρικά προετοιμασμένα και προσυσκευασμένα. Ως εκ τούτου, ο χρόνος μεταξύ της παρασκευής και της κατανάλωσης τροφίμων έχει αυξηθεί, έτσι ώστε δυνητικά να αναπτυχθούν ανεπιθύμητα βακτήρια (αλλοίωση) και άλλοι επιβλαβείς οργανισμοί (παθογόνοι παράγοντες).

Οι πρώτοι κανόνες της ΕΕ για την υγιεινή των τροφίμων, που αναπτύχθηκαν το 1964, περιορίστηκαν στις απαιτήσεις για νωπό κρέας. Με τη πάροδο των δεκαετιών, αυτό επεκτάθηκε σε άλλα τρόφιμα ζωικής προέλευσης.

Στη δεκαετία του 1990, εκδόθηκε μια σειρά οδηγιών για την υγιεινή των τροφίμων, η οποία έπρεπε να μεταφραστεί στις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών. Η βάση αυτή ήταν η οδηγία για την γενική υγιεινή των τροφίμων (93/43/ΕΟΚ) (ΕΚ 1993).

Ένα σημαντικό ορόσημο στην ευρωπαϊκή νομοθεσία για τα τρόφιμα ήταν η δημοσίευση της Λευκής Βίβλου, της Επιτροπής για την ασφάλεια των τροφίμων το 2000 (ΕΚ 2000). Στο παρόν έγγραφο αναπτύχθηκε η προσέγγιση για τη μεταρρύθμιση της νομοθεσίας της ΕΕ για τα τρόφιμα. Οι βασικές αρχές καθορίστηκαν ως εξής:

- Οι κανόνες πρέπει να εφαρμόζονται «από το αγρόκτημα στο πιρούνι», με αποτέλεσμα κάθε στάδιο της αλυσίδας παραγωγής τροφίμων να καλύπτεται από τη νομοθεσία της ΕΕ για την ασφάλεια των τροφίμων.
- Κάθε υπεύθυνος τροφίμων είναι υπεύθυνος για την ασφάλεια κάθε είδους τροφίμων που εισάγεται, παράγεται, μεταποιείται ή διατίθεται στην αγορά. Τα κράτη μέλη και οι αρμόδιες αρχές τους είναι υπεύθυνα για την επαλήθευση της ορθής εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για την ασφάλεια των τροφίμων και την εφαρμογή της. Η φιλοσοφία δεν είναι η διάθεση επικινδυνών προϊόντων στην αγορά και η παρέμβαση όταν θεωρείται ότι ένα μη συμμορφούμενο προϊόν έχει διατεθεί στην αγορά.
- Τα προϊόντα πρέπει να είναι ανιχνεύσιμα σε κάθε στάδιο της τροφικής αλυσίδας.
- Η νομοθεσία πρέπει να βασίζεται στην ανάλυση κινδύνου, όπου θα εφαρμόζεται η αρχή της προφύλαξης.

Αυτή η Λευκή Βίβλος κατέληξε στην ισχύουσα ευρωπαϊκή νομοθεσία για την ασφάλεια των τροφίμων.

1.3 Βασικά στοιχεία των κανονισμών υγιεινής στην ΕΕ

1.3.1 Οδηγίες έναντι κανονισμών

Στο παρελθόν, η ευρωπαϊκή νομοθεσία για τα τρόφιμα καθορίστηκε ως επί το πλείστον από οδηγίες. Η φύση των οδηγιών της ΕΕ είναι ότι απευθύνονται σε κράτη μέλη και πρέπει να εφαρμόζονται μέσω της εθνικής τους νομοθεσίας. Κάθε κράτος

μέλος πρέπει να θεσπίσει τα δικά του μέτρα για την εφαρμογή κάθε οδηγίας εντός ορισμένης προθεσμίας για την επίτευξη των στόχων που συμφωνήθηκαν και καθορίζονται στην οδηγία.

Μετά τη δημοσίευση της Λευκής Βίβλου, έγινε η επιλογή να οριστεί η νομοθεσία της ΕΕ για τα τρόφιμα σε κανονισμούς που εφαρμόζονται αυτόματα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα οι κατευθύνσεις να είναι πιο σαφείς και ομοιόμορφες σε σχέση με τις διαφορετικές των χωρών. Εντούτοις, εντός των ορίων που θέτουν οι κανονισμοί, εξακολουθεί να είναι δυνατή η θέσπιση εθνικής νομοθεσίας από μεμονωμένες χώρες.

1.3.2 Μέτρα οριζόντια έναντι κάθετου ελέγχου

Η ευρωπαϊκή νομοθεσία για τα τρόφιμα αποτελείται από οριζόντια και κάθετα μέτρα: η οριζόντια νομοθεσία εφαρμόζεται γενικά από όλους τους υπεύθυνους επιχειρήσεων τροφίμων και η κάθετη νομοθεσία εφαρμόζεται σε συγκεκριμένους τομείς/προϊόντα.

1.3.3 Δομή του κανονισμού για την υγιεινή

Η βάση της ρύθμισης της υγιεινής και της λοιπής νομοθεσίας για τα τρόφιμα καθορίζεται από το γενικό κανονισμό για τα τρόφιμα (κανονισμός (ΕΚ) 178/2002 «GFL» ΕΚ 2002). Στο άρθρο του 14 GFL, ορίζεται ότι «τα τρόφιμα δεν διατίθενται στην αγορά όταν δεν είναι ασφαλή». Με βάση αυτό, έχει αναπτυχθεί το λεγόμενο πακέτο υγιεινής. Οι τρεις πιο σημαντικοί κανονισμοί αυτού του πακέτου (ορισμένες φορές αναφέρονται ως H1/H2/H3) είναι οι εξής:

- Κανονισμός (ΕΚ) 852/2004 (ΕΚ 2004α) για την υγιεινή των τροφίμων
- Κανονισμός (ΕΚ) 853/2004 (ΕΚ 2004b) για τον καθορισμό ειδικών κανόνων υγιεινής για τα τρόφιμα ζωικής προέλευσης
- Κανονισμός (ΕΚ) 854/2004 (ΕΚ 2004c) για τη θέσπιση ειδικών κανόνων για την οργάνωση των επίσημων ελέγχων στα προϊόντα ζωικής προέλευσης που προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο.

Το άρθρο 2 του οριζόντιου κανονισμού για την υγιεινή των τροφίμων (852/2004) ορίζει ως «υγιεινή των τροφίμων» «τα μέτρα και τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για τον έλεγχο των κινδύνων και τη διασφάλιση της καταλληλότητας για κατανάλωση από τον άνθρωπο ενός τροφίμου, λαμβάνοντας υπόψη τη σκοπούμενη χρήση». Αυτό σημαίνει ότι η υγιεινή είναι απαραίτητη για την τήρηση του άρθρου 14 του γενικού κανονισμού για τα τρόφιμα.

Γενικά, εντοπίζονται τέσσερις ομάδες κινδύνων που μπορούν να προκαλέσουν μη ασφαλή τρόφιμα:

- μικροβιολογικοί κίνδυνοι
- φυσικοί κίνδυνοι
- χημικοί κίνδυνοι
- κίνδυνοι αλλεργιογόνων.

Για τον έλεγχο αυτών των κινδύνων, ορίζεται επίσης η νομοθεσία της ΕΕ. Μια επισκόπηση αυτού δίνεται στον Πίνακα 1.1.

1.4 Περιεχόμενο των κανονισμών υγιεινής

1.4.1 Γενική νομοθεσία για τα τρόφιμα (Κανονισμός (ΕΚ) 178/2002)

Ο γενικός Κανονισμός για τα τρόφιμα (ΕΚ 178/2002) παρέχει το πλαίσιο στο οποίο ενσωματώνεται όλη η νομοθεσία για τα τρόφιμα. Στόχος του γενικού Κανονισμού είναι η προστασία της δημόσιας υγείας και του ενδιαφέροντος των καταναλωτών σε σχέση με τα τρόφιμα. Ο κανονισμός εφαρμόζεται σε όλα τα στάδια παραγωγής, μεταποίησης και διανομής τροφίμων και ζωοτροφών, με εξαίρεση τις οικιακές δραστηριότητες. Επιπλέον, ο κανονισμός αυτός ορίζει επίσης τη δομή και τα καθήκοντα της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων (EFSA).

Ο γενικός Κανονισμός για τα τρόφιμα ορίζει πολλές βασικές έννοιες της νομοθεσίας για τα τρόφιμα. Στη λοιπή νομοθεσία για τα τρόφιμα, συχνά γίνεται αναφορά στους ορισμούς αυτούς. Βλέπε για παράδειγμα το άρθρο 2 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 852/2004 (ΕΚ 2004α). Ο γενικός Κανονισμός για τα τρόφιμα προβλέπει επίσης γενικές αρχές της νομοθεσίας για τα τρόφιμα, όπως:

- Η νομοθεσία για τα τρόφιμα βασίζεται στην ανάλυση κινδύνου, όπου αυτό είναι δυνατόν.
- Αρχή της προφύλαξης: Όταν υπάρχει κίνδυνος να παραμείνει αβεβαιότητα, μπορούν να ληφθούν προσωρινά μέτρα διαχείρισης κινδύνου για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας, έως ότου υπάρξουν περισσότερες επιστημονικές πληροφορίες διαθέσιμες.
- Τα συμφέροντα των καταναλωτών θα προστατεύονται.

Για να επιτευχθεί αυτό, η πιο σημαντική αρχή είναι ότι δεν θα διατεθεί στην αγορά κανένα τρόφιμο που δεν είναι ασφαλές. Όλοι οι υπεύθυνοι τροφίμων είναι υπεύθυνοι για το τμήμα τους στη τροφική αλυσίδα για να το επιτύχουν αυτό. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο η ιχνηλασιμότητα στην τροφική αλυσίδα είναι τόσο σημαντική. Όλοι οι υπεύθυνοι επιχειρήσεων τροφίμων και ζωοτροφών πρέπει να διαθέτουν ένα σύστημα στο οποίο να μπορούν να εντοπίζουν τα προϊόντα τους (άρθρο 18 GFL). Αυτό το σύστημα πρέπει να καλύπτει τα εισερχόμενα συστατικά (προϊόν, ημερομηνία παράδοσης/κωδικό παρτίδας και από ποιον προμηθευτή), τα προϊόντα που εξέρχονται (προϊόντα, ημερομηνίες παράδοσης και κωδικούς παρτίδων και σε ποιον πελάτη) και - αν και ο νόμος δεν το αναφέρει ρητά - ιδανικά και τη σχέση μεταξύ των τελικών προϊόντων και των πρώτων υλών. Στην ουσία, αυτό σημαίνει ότι οι επιχειρήσεις πρέπει να εξασφαλίσουν την ιχνηλασιμότητα από ένα βήμα πίσω στην τροφική αλυσίδα σε ένα βήμα μπροστά. Το βάρος της αναδιάταξης ολόκληρης της αλυσίδας σε περίπτωση συμβάντος ανήκει στις αρχές. Στην πράξη, ο υπεύθυνος επιχείρησης πρέπει επίσης να εντοπίσει το κατά πόσον στη διαδικασία οι παρτίδες είναι ανάμεικτες ή η ιχνηλασιμότητα είναι λιγότερο ακριβής. Αυτό μπορεί να συμβαίνει, για παράδειγμα, σε σιλό που δεν εκκενώνονται πλήρως πριν προστεθεί νέα παράδοση. Ο βαθμός της (μη) ακρίβειας πρέπει να προσδιοριστεί, ώστε ο χειριστής να γνωρίζει πώς να το χειριστεί σε περίπτωση συμβάντων. Εξάλλου, είναι ευθύνη των υπεύθυνων των επιχειρήσεων τροφίμων να αποσύρουν προϊόντα που έχουν διαθέσει στην αγορά, τα οποία θεωρούν ότι είναι μη συμμορφούμενα με τις απαιτήσεις ασφάλειας των τροφίμων. Όταν πιστεύουν ότι υπάρχουν τέτοια προϊόντα στην αγορά, πρέπει επίσης να ενημερώσουν τις αρμόδιες αρχές (άρθρο 19 της GFL). Εάν το απαιτούν οι περιστάσεις, αυτό μπορεί να κοινοποιηθεί μέσω του συστήματος ταχείας ειδοποίησης (άρθρο 50-53 GFL).

Πίνακας 1.1 Επισκόπηση της διάρθρωσης της Νομοθεσίας της ΕΕ

H1/H2/H3 (EC 852/2004 - EC 853/2004 - EC 854/2004) (EC 2004a -c)						
Μικροβιο- λογικοί	Χημικοί	Φυσι- κοί	Υλικά			
Κίνδυνοι	Κίνδυνοι	Κίνδυ- νοι	Αλλεργιογόνα	Πρόσθετα	Επαφής	Equipment
EC 2073/ 2005	EC 1881/ 2006	FDA	EC 1169/2011	2008/128/EC	EC 1935/ 2004	2006/42/EC
	(EC 2006b)		(EC 2011b)	(EC 2008b)	(EC 2004d)	(EC 2006a)
Ποιότητα νερού	EC 396/2005			2008/60/EC	EC 450/ 2009	
	(EC 2005 EC 37/2010 (EC 2010)			(EC 2008a) EC 1331/2008 (EC 2008c) EC 1332/2008 (EC 2008d) EC 1333/2008 (EC 2008e) EC 1334/2008 (EC 2008f) 95/2/EC (EC 1995)	EC 2023/2006 (EC 2006b) EC 10/2011 (EC 2011a)	

1.4.2 Πακέτο υγιεινής H1/H2/H3 (ΕΚ 852/2004 - ΕΚ 853/2004 - ΕΚ 854/2004)

Η βασική νομοθεσία είναι ο κανονισμός (ΕΚ) 852/2004 (ΕΚ 2004α), ο οποίος καθορίζει τις γενικές απαιτήσεις για την υγιεινή των τροφίμων. Το πεδίο εφαρμογής του παρόντος κανονισμού καλύπτει όλους τους υπευθύνους επιχειρήσεων τροφίμων, δηλαδή «τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που είναι υπεύθυνα για την εξασφάλιση της τήρησης των απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα που καλύπτονται στο πλαίσιο της επιχείρησης τροφίμων που τελεί υπό τον έλεγχό τους» (άρθρο 3 παράγραφος 3 της GFL), με εξαίρεση την οικιακή χρήση.

Λεπτομερείς υποχρεώσεις για τους υπεύθυνους επιχειρήσεων τροφίμων (FBOs) καθορίζονται στα παραρτήματα της εν λόγω νομοθεσίας. Αυτές οι απαιτήσεις υποδηλώνουν ότι εφαρμόζονται ορθές κατασκευαστικές πρακτικές (GMPs). Μπορούν επίσης να εκπληρωθούν μέσω προαπαιτούμενων προγραμμάτων, π.χ. όπως περιγράφεται στα πρότυπα «λιανοπωλητές», όπως το British Retail Consortium Global Food Standard (BRC, 2011), το IFS (2006), αλλά και το ISO 22000 (ISO, 2005).

Στο παράρτημα 2 καθορίζονται οι απαιτήσεις σχετικά με τους FBOs. Οι συγκεκριμένες απαιτήσεις εξαρτώνται από τον τύπο δραστηριότητας: υπάρχουν γενικές απαιτήσεις, που ισχύουν για όλες τις εγκαταστάσεις τροφίμων, απαιτήσεις για χώρους όπου τα τρόφιμα παρασκευάζονται, υποβάλλονται σε επεξεργασία ή μεταποιούνται, απαιτήσεις για κινητά ή/και προσωρινές εγκαταστάσεις και απαιτήσεις για τη μεταφορά. Οι απαιτήσεις μπορούν να ομαδοποιηθούν ως εξής: