



ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ВСЕМИРНАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ
ЗДРАВООХРАНЕНИЯ



R

Пункт 5b повестки дня

РЕС 01/08

**ПАНЪЕВРОПЕЙСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ФАО/ВОЗ
ПО БЕЗОПАСНОСТИ И КАЧЕСТВУ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ**

БУДАПЕШТ, ВЕНГРИЯ, 25 - 28 ФЕВРАЛЯ 2002 Г.

ДОКУМЕНТ КОНФЕРЕНЦИИ

**СИСТЕМА ОПЕРАТИВНОГО ОПЕВЕЩЕНИЯ О СИТУАЦИИ В
ОБЛАСТИ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ
И ЕЕ ВОЗМОЖНОЕ РАСПРОСТРАНЕНИЕ НА ДРУГИЕ СТРАНЫ
РЕГИОНА**

Разработка унифицированных региональных стратегий
в области безопасности пищевых продуктов
и создания информационных сетей продовольственной безопасности

Patricia Brunko, Patrick Dewevre, Jose De Felipe Gardon, Henri Belvèze¹
Генеральный директорат по вопросам здоровья и защиты потребителей
Европейской комиссии

ВВЕДЕНИЕ

Глобализация торговли пищевыми продуктами - явление, имеющее целью ускорить устранение тарифных и нетарифных барьеров. Оно особенно четко проявляется в Европейском сообществе, где создание общего, а затем и единого рынка позволило наладить систему беспрепятственного распределения продовольственных товаров в пределах пятнадцати государств-членов и покупать пищевые продукты более чем тремястами миллионами потребителей. Ликвидация санитарного контроля на внутренних границах Сообщества обусловила необходимость разработки новых инструментов по урегулированию ситуаций, в которых опасные продукты могут распространяться без всякого контроля. Создание системы оперативного оповещения как раз и является одним из таких инструментов.

Государства-члены уже с самого начала поняли необходимость в обмене информацией в отношении безопасности пищевых продуктов, поступающих на рынок. Для того чтобы единый рынок мог функционировать нормально, национальные медико-санитарные органы должны быть уверены в надежности контроля со стороны

¹ Мнения, выраженные авторами настоящего документа, не обязательно отражают позицию Европейской комиссии.

их коллег в других государствах-членах и в открытости этой системы контроля. Одним из условий, от которых зависит надлежащее функционирование рынка, является оперативность, с которой информация о рисках, связанных с теми или иными потребительскими товарами, которые могут поступить на рынок, доводится до сведения общественности, а также точность этой информации.

ОПИСАНИЕ СИСТЕМЫ ОПЕРАТИВНОГО ОПОВЕЩЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

- **Правовая основа**

Европейское сообщество ввело в действие систему оперативного оповещения еще в 1978 году. Сначала она была создана на основании решения Совета в качестве системы оповещения краткосрочного действия для принятия мер в связи с непосредственной и серьезной угрозой для здоровья и безопасности потребителей. Это решение было заменено в 1989 г. другим решением Совета, предусматривающим создание в рамках Сообщества системы оперативного обмена информацией о рисках, связанных с использованием потребительских товаров. В свою очередь, на смену этому решению пришли конкретные положения, содержащиеся в Директиве Совета 92/59/ЕЕС от 29 июня 1992 г., регламентирующей общие вопросы безопасности изделий. Статья 8 этой действующей Директивы обеспечивает нормативную базу для создания в рамках Европейского сообщества системы оперативного оповещения в отношении как сектора пищевых продуктов, так и других потребительских товаров. Хотя в ближайшем будущем она будет заменена, тем не менее, здесь целесообразно отметить принципы, которые лежат в основе действующей системы Сообщества уже в течение многих лет.

Государства-члены обязаны предоставлять информацию в случае серьезного и непосредственного риска для здоровья потребителей. Такая информация должна предоставляться в срочном порядке. Она применяется ко всем потребительским товарам, как продовольственным, так и непродовольственным, в той мере, в какой эти товары не охватываются конкретными аналогичными положениями других нормативных актов Сообщества.

Строго говоря, государства-члены обязаны информировать Комиссию только в тех случаях, когда данный опасный продукт может поступить в продажу за пределами территории данного государства-члена, которое выявило связанный с ним конкретный риск. Однако на практике, в условиях все большей интеграции единого рынка, возникает все больше и больше сомнений по поводу того, что тот или иной вид продукции не выйдет за пределы государственных границ данного государства-члена и что в любом случае лучше сделать соответствующее уведомление.

Директива также устанавливает функции Комиссии: во-первых, она должна убедиться в том, что данная информация подпадает под действие вышеуказанной Директивы, и во-вторых, передать эту информацию всем другим государствам-членам.

В настоящее время действуют две сети связи: сеть связи, охватывающая пищевые продукты, и сеть связи, охватывающая непищевые товары. Перечень контактных пунктов и должностных лиц, ответственных за обе эти сети, вместе с адресами, номерами телефонов и факсов, носит конфиденциальный характер и может передаваться только членам сети. Этот перечень позволяет его членам связываться с Комиссией и государствами-членами в целях оперативного и легкого разрешения незначительных проблем. Когда через такую систему контактов, действующую в пределах Сообщества, передается информация, представляющая общий интерес, государство-член, которое явилось инициатором этого двустороннего контакта, информирует соответствующим образом Комиссию. В качестве информации, полученной с использованием процедуры оперативного обмена информацией, может считаться только информация, полученная или подтвержденная через контактные пункты в государствах-членах.

Что касается сети, охватывающей сектор пищевых продуктов, то здесь были постепенно разработаны унифицированные процедуры и критерии на основе консенсуса среди государств-членов. С практической точки зрения эта система постоянно развивается и вбирает в себя, по мере возможности, все то, что может обеспечить нынешняя компьютерная и информационная технология.

• **Детальные процедуры применения системы обмена информацией Сообщества**

1. Эта система была в основном предназначена для оперативного обмена информацией в случае серьезного и непосредственного риска для здоровья и безопасности потребителей. Разработать конкретные критерии того, что точно представляет собой непосредственный и серьезный риск, невозможно; в этой связи национальные органы рассматривают каждый конкретный случай по существу. В случае обнаружения серьезного и непосредственного риска национальный орган консультируется, насколько это возможно и целесообразно, с изготовителем или оптовым торговцем соответствующего товара. Их точка зрения и подробная информация, которую они сообщают, может оказаться полезной как для администрации государств-членов, так и Комиссии в определении мер, которые необходимо принять в целях обеспечения защиты потребителя с минимальными сбоями в работе рынка. С этой целью государства-члены должны принять меры в целях получения как можно больше информации о данных продуктах и характере опасности, не умаляя при этом необходимости в принятии оперативных мер.
2. Как только какое-либо государство-член обнаружило серьезный и непосредственный риск, последствия которого распространяются или могут распространиться за пределы его территории, и приняло или решило принять соответствующие меры, оно немедленно информирует об этом Комиссию. В этой связи предоставляются все элементы данных, в частности:
 - a) информация, позволяющая идентифицировать данный продукт;
 - b) связанная с ним опасность, включая результаты любых тестов/анализов, которые имеют отношение к оценке уровня риска;
 - c) характер мер, принятых или подлежащих принятию;

d) информация о системах снабжения, которые могут располагать такой информацией.

3. Если государство-член полагает, что некоторая информация носит конфиденциальный характер, оно должно уточнить этот момент и обосновать свою просьбу обеспечить конфиденциальность, имея в виду, что необходимость принятия эффективных мер по защите потребителей в общем и целом имеет большее значение по сравнению с соображениями конфиденциальности. Следует также иметь в виду, что меры предосторожности принимаются во всех случаях, как по линии Комиссии, так и членами сети в различных государствах-членах, во избежание ненужного разглашения информации, которая может нанести ущерб коммерческой репутации данного продукта или группы продуктов.
4. Комиссия проверяет полученную информацию на предмет ее соответствия критериям уведомления, связывается при необходимости с уведомившей страной и немедленно направляет информацию по электронной почте соответствующим органам в других государствах-членах и копию в каждое постоянное представительство; с этими органами можно также связаться по телефону в момент передачи этой информации по электронной почте. Комиссия может также связаться с государством-членом, которое, по предположениям, является страной происхождения данного продукта, с просьбой произвести необходимые проверки.
5. В то же время, когда оно считает необходимым и в целях дополнения полученной информации, Комиссия может в порядке исключения распорядиться о проведении расследования по своему усмотрению и/или созвать соответствующий комитет. В случае такого расследования государства-члены принимают все возможные меры в целях предоставления Комиссии запрашиваемой информации.
6. Другим государствам-членам направляется просьба по возможности незамедлительно представить Комиссии следующую информацию:
 - a) находился ли данный продукт в продаже на его территории;
 - b) дополнительные данные, которые оно получило в отношении данного вида опасности, включая результаты любых тестов/анализов, проведенных в порядке оценки уровня риска;и в любом случае они должны как можно скорее проинформировать Комиссию о:
 - c) мерах, принятых или подлежащих принятию;
 - d) дату, когда продукт, упомянутый в этой информации, был обнаружен на его территории, но меры в этой связи не были приняты или предусмотрены, а также причины, по которым меры не были приняты.
7. Когда какое-либо государство-член намерено, помимо любых конкретных мер, принятых в связи с серьезным и непосредственным риском, изменить свое законодательство посредством принятия соответствующих технических спецификаций, это намерение должно быть доведено до сведения Комиссии на

стадии разработки проекта, что предусмотрено Директивой 98/34/ЕС¹, указав, в случае необходимости, срочные меры.

- **Принцип работы системы**

Система оперативного оповещения действует на территории пятнадцати государств-членов и стран Европейской экономической зоны (Норвегия, Лихтенштейн и Исландия). На другие страны она не распространяется.

Каждое государство-член и ассоциированная страна должны создать официальный контактный пункт по вопросам пищевых продуктов для связи с соответствующим контактным пунктом Комиссии в сети раннего предупреждения.

С практической точки зрения в рамках этой системы с течением времени были созданы три уровня информации, подлежащей обмену между государствами-членами и Комиссией: оповещения, информационные уведомления и новости.

1. Оповещения

Эти оповещения предупреждают о факторах риска, связанных с продуктами, которые уже поступили в оборот более чем в одном государстве-члене, и предполагают необходимость незамедлительных действий в целях их обнаружения и изъятия из оборота. Оповещения направляются официальными контактными пунктами государств-членов и ассоциированных стран в случае обнаружения какой-либо проблемы и принятия или намерения принять соответствующие меры. Однако иногда средства массовой информации узнают об этом раньше и Комиссия получает информацию из прессы до направления уведомления по сети оперативного оповещения. В этом случае Комиссия незамедлительно связывается со страной, из которой поступила такая информация, в порядке ее подтверждения или получения дополнительной информации о возникших проблемах.

2. Информационные уведомления

Работа системы оперативного оповещения постоянно распространялась на добровольной основе на случаи, которые необязательно предполагают необходимость принятия незамедлительных мер, поскольку несоответствующий требованиям продукт не был пущен в оборот, но в которых информация может оказаться полезной для других участников сети. Результаты контроля безопасности, проведенные на импортированных пищевых продуктах в точке пересечения границы Сообщества (или Европейской экономической зоны), как раз и являются одним из таких случаев. Поскольку продукты, не соответствующие установленным нормам, могут представлять собой определенный риск, они не допускаются на территорию Сообщества и в этой связи не поступают в оборот. Тем не менее, полученную информацию целесообразно распространить среди других государств-членов и

¹ В Директиве 98/34ЕС излагается процедура предоставления информации о технических стандартах и правилах.

ассоциированных стран, с тем чтобы они приняли меры к тому, чтобы предотвратить перевозку этих продуктов через контрольные пункты другого государства-члена и предусмотреть соответствующую проверку будущих отправок. В этой связи Комиссия распространяет эту информацию по тем же причинам, что и в случае оповещения.

3. Новости

Вторым видом полезной информации по проблемам здоровья и безопасности, связанным с пищевыми продуктами, которая не представляется Комиссии тем или иным государством-членом или ассоциированной страной в порядке осуществления процедуры оповещения или информационного уведомления, но которая, по его мнению, может представлять интерес для контрольных органов, распространяется по сети под названием "Новости". В качестве примера можно привести информацию, которой располагают системы мониторинга третьих стран, относительно продуктов, которые могут поступать в продажу на международные рынки. Информация, собираемая Канадским агентством пищевого контроля, Администрацией США по вопросам продуктов и лекарственных средств (ФДА), Пищевым агентством Австралии и Новой Зеландии (АНЗФА) и другими, позволяла в прошлом идентифицировать пищевые продукты на европейском рынке, которые уже подвергались мерам контроля в этих странах.

В связи с тем, что унификация стандартов в рамках Сообщества на контаминанты и микробиологические критерии еще не завершена, оповещения и информационные уведомления зачастую направляются с учетом более жестких критериев по сравнению с национальными стандартами и критериями. Во всех случаях службы Комиссии анализируют полученную информацию и принимают решения о том, в какую категорию распространения в рамках системы оперативного оповещения она попадает.

• **Связь с третьими странами**

В настоящее время нет никаких положений, которые предусматривали бы участие третьих стран в работе сети оперативного оповещения, учрежденной на основании Директивы 92/59/ЕЕС, за исключением Европейской экономической зоны, поскольку такое участие не подпадает под действия этой Директивы. Тем не менее, хотя юридически обязывающих оснований и нет, Комиссия информирует соответствующие органы третьих стран по дипломатическим каналам в следующих двух случаях:

- Когда расследования в связи с поступлением в оборот того или иного пищевого продукта, который является предметом оповещения, обнаруживают, что данный продукт был экспортирован в третью страну, такие результаты доводятся до сведения компетентных органов третьей страны.
- Когда информационное уведомление или оповещение касается того или иного продукта, ввезенного из третьей страны, органы третьей страны ставятся в

известность о таком уведомлении по возможности посредством направления им копии санитарного свидетельства, которое требуется для импорта этого пищевого продукта, с тем чтобы они могли принять необходимые меры по исправлению положения и не допустить повторения этой проблемы.

УЛУЧШЕНИЯ, КОТОРЫЕ ПРЕДЛАГАЕТСЯ ВНЕСТИ В ДЕЙСТВУЮЩУЮ В ЕВРОПЕЙСКОМ СООБЩЕСТВЕ СИСТЕМУ ОПЕРАТИВНОГО ОПОВЕЩЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ

Эта система, созданная на основании Директивы 92/59/ЕЕС, работает уже десять лет, в ходе которых выявившиеся проблемы решаются на гибкой и добровольной основе в условиях общего консенсуса по этому вопросу между Комиссией и государствами-членами.

Комиссия внесла в Европейский парламент и Совет проект правил, устанавливающих общие принципы и предписания пищевого законодательства, учреждения Европейского органа по пищевым продуктам и процедуры, касающиеся безопасности пищевых продуктов. В этом проекте содержатся положения, предусматривающие создание новой системы оперативного оповещения в виде соответствующей сети в целях уведомления о прямых и косвенных опасностях для здоровья людей, обусловленных пищевыми продуктами или кормами для животных.

Этот проект предусматривает распространение системы оперативного оповещения на все пищевые продукты, предназначенные для потребления людьми и корма для животных, и по включению всех прямых и косвенных рисков, независимо от того, когда они могут проявиться: незамедлительно или нет. Она также должна распространяться на те случаи, когда, по соображениям безопасности потребителей, тот или иной пищевой продукт или корм для животных запрещается к ввозу компетентными органами на пограничном контрольном пункте Европейского сообщества.

Эта сеть позволит связать государства-члены, Комиссию и новое Европейское ведомство по пищевым продуктам. Когда какой-либо член этой сети располагает информацией относительно серьезного или косвенного риска для человека, связанного с тем или иным пищевым продуктом или кормом для животных, эта информация должна незамедлительно направляться в Комиссию по сети оперативного оповещения. Таким образом, Комиссия остается в центре этой системы. Ведомство может затем дополнить это уведомление любой научной или технической информацией в целях облегчения работы по оперативному и надлежащему урегулированию ситуации, связанной с этим риском.

В том случае, если на пограничном контрольном пункте компетентные органы запрещают ввоз какой-либо партии груза, Комиссия должна незамедлительно информировать об этом все контактные пункты в сети, все пограничные контрольные пункты в Европейском союзе, а также компетентные органы страны происхождения. Аналогичным образом, когда расследования обнаруживают, что пищевые продукты или корм для животных, которые явились предметом оперативного оповещения,

возможно, были экспортированы в третью страну, Комиссия должна будет предоставить компетентным органам этой третьей страны всю необходимую информацию. Наконец, участие в системе оперативного оповещения может быть распространено на третьи страны или международные организации путем заключения соответствующих соглашений между Сообществом и этими странами или организациями в порядке, который должен быть определен в таких соглашениях.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СЕТИ ПО БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ

Европейское сообщество накопило большой опыт в управлении работой информационной сети по рискам пищевого происхождения в интересах своих пятнадцати государств-членов. Эта система работает правильно только в том случае, если вся работа по централизации информации, ее анализу и распространению среди всех участников сети проводится одним органом. В Европейском сообществе эту роль выполняет Комиссия. Если такую сеть необходимо создать для всей Европы, то для выполнения этой функции необходимо будет определить аналогичный орган.

Кроме того, Комиссия по Codex Alimentarius разработала директивы, регламентирующие обмен информацией в чрезвычайных ситуациях, связанных с контролем пищевых продуктов (CAC/GL 19-1995), и обмен информацией между странами в случае отказа в разрешении на импорт пищевых продуктов (CAC/GL 25-1997). Эти директивы создают основу структурированных обменов информацией между страной-импортером и страной-экспортером. Они также имеют отношение к системам обмена информацией в рамках сетей, связывающих несколько стран, группы стран и/или организаций, и должны приниматься во внимание в работе по их созданию.

В случае необходимости создания систем оперативного оповещения в пределах всей Европы все партнеры должны достичь договоренности по основным принципам этой системы. Эти принципы можно было бы изложить вкратце следующим образом.

- **Взаимность**

Каждая страна, желающая принять участие в европейской системе оперативного оповещения, должна быть в состоянии предложить своим партнерам информацию такого же качества, как и качество информации, которую получает она, что предполагает создание систем сбора, анализа и прослеживания информации о пищевых продуктах, аналогичных тем, которыми располагают партнеры сети.

- **Упреждение**

Эта система должна носить упреждающий характер, а не просто являться системой пассивного информирования, которая ограничивается помещением информации на веб-сайт в системе Интернет. Каждая страна, желающая принять участие, должна создать официальный национальный контактный пункт. Перечень национальных контактных пунктов должен доводиться до сведения всех участников сети и содержать почтовые адреса, адреса электронной почты, номера телефона и факса.

Информация о рисках и принятых мерах должна незамедлительно направляться во все контактные пункты.

- **Точность**

Информация, направляемая по сети оперативного оповещения, должна быть точной и четко определенной. Соответствующий пищевой продукт должен быть описан как можно точнее, включая данные о количестве данного продукта, размерах и типе тары, серийный номер партии изготовителя или срок истечения годности, торговое наименование и любую конкретную маркировку, например фирменные знаки или другие идентификационные надписи, наименование и адрес производителя, изготовителя и продавца или импортера. Для того чтобы как можно скорее проследить движение данного продукта, необходимо представить информацию о его поступлении в оборот и в распределительную сеть. Необходимо также точно описать меры, принятые в целях снижения или устранения рисков, с указанием органов, которые следят за изъятием этих продуктов из оборота, передачей их на временное хранение и возможным уничтожением.

- **Достоверность**

Характер идентифицированного риска должен быть четко определен на основе объективного наблюдения. Точный характер и масштабы опасности должны быть известны с достаточной степенью достоверности, а информация должна давать возможность для идентификации контаминанта или токсина и, по возможности, уровней загрязнения и их возможного воздействия на потребителей. Важным элементом такой информации являются результаты лабораторных проверок. Вместе с тем, если существует четкая связь между потреблением данного пищевого продукта и серьезными последствиями для здоровья потребителей, это должно доводиться до сведения соответствующих органов, не ожидая окончательного подтверждения, даже если соответствующий контаминант точно не идентифицирован.

- **Отмена**

Изъятие того или иного продукта из оборота может оказать серьезное экономическое воздействие на данный сектор. Когда источник риска устранен, а опасный продукт полностью изъят из оборота, по сети необходимо направить сообщение "отмена" с целью проинформировать все контактные пункты и дать национальным органам возможность ослабить проводимый ими контроль.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Европейская комиссия может воспользоваться накопленным ею длительным опытом управления системой оперативного оповещения в отношении пищевых продуктов. Этот опыт позволяет ей сейчас предложить Совету и Европейскому парламенту существенно улучшить эту систему, расширить сферу его действия и уточнить ее отношение с третьими странами. Это предложение также открывает

возможности для заключения соглашений между системой раннего оповещения Сообщества и другими системами, созданными третьими странами или организациями. Поскольку создание сети, охватывающей весь Европейский регион, - это уже не утопия, все заинтересованные стороны должны согласовать основополагающие принципы, на которых должна строиться работа по созданию и функционированию такой сети.