

รายงาน

กฎระเบียบและระบบความปลอดภัยอาหารของสหรัฐอเมริกา

U.S. Food Safety and Food Security: Standards and

Regulatory Systems

ภายใต้โครงการศึกษาความปลอดภัยของอาหาร และระบบการป้องกันการก่อการร้าย

ทางชีวภาพของสหรัฐอเมริกา

(Food Safety and Bioterrorism Act)

ประจำปีงบประมาณ 2547

(กรกฎาคม 2547 – มีนาคม 2548)

เสนอต่อ

สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศประจำกรุงวอชิงตัน ดี. ซี.

มีนาคม 2548

รายงาน

กฎระเบียบและระบบความปลอดภัยอาหารของสหรัฐอเมริกา
U.S. Food Safety and Food Security: Standards and Regulatory
Systems

ภายใต้โครงการศึกษาความปลอดภัยของอาหาร และระบบการป้องกันการก่อการร้ายทาง
ชีวภาพของสหรัฐอเมริกา
(Food Safety and Bioterrorism Act)

ประจำปีงบประมาณ 2547
(กรกฎาคม 2547 – มีนาคม 2548)

เสนอต่อ
สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศประจำกรุงวอชิงตัน ดี. ซี.
มีนาคม 2548

โครงการศึกษาความปลอดภัยของอาหาร และระบบป้องกันการก่อการร้าย ทางชีวภาพของสหรัฐอเมริกา (Food Safety and Bioterrorism Act)

1. หลักการและเหตุผล

1.1 สืบเนื่องจากการก่อการร้ายในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อเดือน กันยายน 2544 และ
กระแสข่าวการก่อการร้าย ทำให้สหรัฐอเมริกามีความจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทหน้าที่ของ
หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง ทั้งด้านการทหาร และหน่วยงานที่ดูแลความปลอดภัยด้านอาหาร
น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค โดยการออกกฎหมาย และเปลี่ยนแปลงกฎ ระเบียบ และมาตรการ
ต่างๆเพิ่มเติมจากกฎระเบียบที่มีอยู่เดิม เช่น การนำเทคโนโลยีและกระบวนการตรวจสอบการ
ปนเปื้อนที่อาจเกิดขึ้นระหว่างขั้นตอนการผลิตและการแปรรูป การใช้มาตรการต่างๆ ในการ
ควบคุมความปลอดภัยของอาหาร ได้แก่ การใช้หลักปฏิบัติที่ดีและเหมาะสมในด้านการผลิต
(Good Manufacturing Practice: GMP) ระบบวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม
(Hazard Analysis and Critical Control Point: HACCP) และการออกระเบียบกำหนดให้ทำ
การรวบรวมข้อมูลต่างๆของบุคคล ผู้ประกอบการ สถานที่ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการผลิต
การแปรรูป การบรรจุหีบห่อ การกระจายสินค้าที่นำเข้า หรือส่งออก การแจ้งล่วงหน้าสินค้า
นำเข้า เพื่อให้เกิดความมั่นใจในแหล่งผลิตอาหารว่ามีความปลอดภัย ขณะเดียวกันก็มีทัศนคติ
และแนวโน้มในการตระหนักถึงความปลอดภัยของอาหารต่อสุขภาพมากขึ้น

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อรวบรวมกฎ ระเบียบ และมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยด้าน
อาหารและการป้องกันการก่อการร้ายทางชีวภาพที่มีผลต่อการส่งออกผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตร

2.2 เพื่อเตรียมความพร้อม และเตรียมการด้านต่างๆให้สอดคล้องกับกฎ ระเบียบ และ
มาตรการที่สหรัฐอเมริกาประกาศใช้

2.3 เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับ
มาตรฐานการผลิต และการส่งออกสินค้าเกษตร

3. ระยะเวลาการศึกษา

ระยะเวลาดำเนินการ 8เดือน 15)กรกฎาคม 2547– 14 มีนาคม (2548

4. กิจกรรม

4.1 รวบรวมกฎ ระเบียบ มาตรการต่างๆ ที่ประกาศใช้โดยหน่วยงาน Food and Drug Administration, United States Department of Agriculture และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.2 ศึกษา และวิเคราะห์ระบบการรักษาความปลอดภัยของอาหาร และระบบการป้องกันการก่อการร้ายทางชีวภาพของสหรัฐอเมริกา

4.3 เสนอแนะแนวทางการรักษาตลาดสินค้าเกษตรส่งออกไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา

5. ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทราบ กฎ ระเบียบ มาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของอาหาร และระบบการป้องกันการก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกา

5.2 เป็นฐานข้อมูลในการเตรียมความพร้อม และเตรียมการด้านต่างๆ ให้สอดคล้องกับกฎ ระเบียบ และมาตรการที่สหรัฐอเมริกาประกาศใช้

5.3 เป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบาย มาตรการ และการส่งออกสินค้าเกษตรไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา

6. ผู้รับผิดชอบโครงการ

6.1 นายปรภากร วีรกุล อัครราชทูตที่ปรึกษา (ฝ่ายการเกษตร) สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำกรุงวอชิงตัน ดี.ซี.

6.2 นางสาวสุภัท วนสุวานิช ที่ปรึกษา

บทนำ

บทสรุป

สหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญกับความปลอดภัยด้านสินค้าอาหาร และแหล่งอาหารของสหรัฐฯ อย่างต่อเนื่อง รัฐบาลสหรัฐฯ มีกฎหมาย และออกมาตรการและระเบียบวิธีการต่างๆ ในหลายๆ ด้าน เพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภคทั้งด้านความปลอดภัย และเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ การคุ้มครองความปลอดภัยในด้านสินค้าอาหารอยู่ในความรับผิดชอบร่วมกันของหลายหน่วยงาน ได้แก่ คณะกรรมการอาหารและยา (United States Food and Drug Administration: USFDA) ของกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรสหรัฐฯ (USDA) หน่วยงานเหล่านี้ มีหน้าที่ควบคุมดูแลทั้งสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ และสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ

สินค้านำเข้าทุกชนิด จะต้องได้มาตรฐานเดียวกันกับสินค้าอาหารที่ผลิตภายในสหรัฐฯ โดยสินค้าอาหารต้องมีความสะอาด ปลอดภัย และผลิตภายใต้สภาวะที่ถูกสุขอนามัย หน่วยงาน FDA เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลการนำเข้าสินค้าอาหารทุกชนิด ภายใต้กฎหมาย Food, Drug and Cosmetic Act (FD&C Act) ยกเว้นผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ และสัตว์ปีกจะอยู่ภายใต้การดูแลของ USDA

ภายใต้กฎหมาย FD&C Act ปัจจัยสำคัญที่ FDA ใช้ในการตรวจสอบสินค้า และปฏิเสธการนำเข้า ถ้าสินค้าไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนด คือ 1) มีการปลอมปน (Adulteration) ได้แก่ การใช้วัตถุปรุงแต่งอาหารหรือส่วนผสมอาหารที่ไม่ได้รับการรับรอง การปนเปื้อนจากจุลินทรีย์ สารพิษจากธรรมชาติ โลหะหนัก และยากำจัดศัตรูพืช เป็นต้น และ 2) การปิดฉลากที่มีการแสดงเท็จ (Misbranded) ได้แก่ ฉลากมีข้อมูลไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ไม่แสดงข้อความบนฉลากเป็นภาษาอังกฤษ และข้อมูลบนฉลากไม่เป็นความจริง หรือเกินจริง เป็นต้น สินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานตามที่ FDA หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกำหนด จะไม่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าสหรัฐฯ สำหรับสินค้าที่ถูกปฏิเสธนำเข้าหรือถูกกักกันที่ด่านนำเข้า ผู้รับผิดชอบสินค้านั้นต้องดำเนินการแสดงหลักฐานข้อมูลเพิ่มเติมว่าสินค้านั้นๆ เป็นไปตามระเบียบที่กำหนด และสมควรได้รับการอนุญาตให้นำเข้าได้ หรือต้องทำการปรับปรุง (recondition) สินค้านั้นๆ ให้ได้มาตรฐานก่อนการนำเข้า สินค้าที่ถูกปฏิเสธนำเข้าจะต้องถูกส่งกลับ (deported) หรือถูกทำลายทิ้ง ขึ้นกับความต้องการของผู้

นำเข้า และการพิจารณาของศุลกากรสหรัฐฯ โดยที่ผู้นำเข้าจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกิดขึ้นเอง

นอกจากหน่วยงานต่างๆ ของสหรัฐฯ จะมีหน้าที่ในการวางระเบียบ กฎหมาย ข้อกำหนดต่างๆ และการเฝ้าระวังในด้านความปลอดภัยของสินค้าอาหารก่อนการวางจำหน่ายแล้ว หน่วยงานเหล่านี้ ยังมีหน้าที่วางแนวทางที่ดีในการปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิตผลิตภัณฑ์อาหาร เพื่อเป็นข้อบังคับหรือเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตาม เพื่อเพิ่มความมั่นใจว่าสินค้าอาหารที่ผลิตภายใต้สถานะที่มีการควบคุมที่ดีนี้มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภค หลักปฏิบัติที่ดีที่กล่าวถึงนี้ ได้แก่ หลักปฏิบัติที่ดีและเหมาะสมในการผลิต (Good Manufacturing Practice: GMP) หลักปฏิบัติที่ดีและเหมาะสมในการเกษตร (Good Agricultural Practice) และการควบคุมกระบวนการผลิตด้วยระบบควบคุมอันตรายที่จุดวิกฤต (Hazard Analysis and Critical Control Point: HACCP) เป็นต้น

นอกจากนี้ ภายหลังจากที่มีเหตุการณ์ก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 ที่ผ่านมา สหรัฐฯ ได้ให้ความสำคัญกับระบบการรักษาความปลอดภัยของแหล่งอาหารอย่างเข้มงวดมากขึ้น และได้บัญญัติกฎหมายการป้องกันการก่อการร้ายทางชีวภาพ (Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002 หรือ Bioterrorism Act) ขึ้น โดยมีสาระสำคัญของระเบียบย่อย 4 ข้อ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าสินค้าอาหาร ได้แก่ 1) การจดทะเบียนสถานที่ประกอบการ 2) การแจ้งข้อมูลสินค้านำเข้าล่วงหน้า 3) การกักกันสินค้าอาหารโดยฝ่ายบริหาร และ 4) การเก็บรักษาข้อมูลประวัติการรับ/ส่งสินค้า ซึ่งผู้นำเข้าสินค้าและผู้ประกอบการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง จะต้องปฏิบัติตามระเบียบทั้ง 4 ข้อนี้ อย่างเคร่งครัด

การปรับปรุงเพิ่มเติมกฎระเบียบด้านความปลอดภัยของอาหารของสหรัฐฯนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าอาหารของไทยสู่สหรัฐฯ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องศึกษาและติดตามความคืบหน้าของการปรับปรุง แก้ไข และการออกข้อเสนอกฎระเบียบใหม่ๆ พร้อมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น และสามารถเตรียมความพร้อมในการรับมือกับข้อกำหนดหรือมาตรการใหม่ๆ ตั้งแต่ในระหว่างขั้นตอนที่ยังไม่มีผลบังคับใช้

สำหรับประเทศไทยแล้ว ปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในการนำเข้าสินค้าอาหารเข้าสู่สหรัฐฯ และทำให้สินค้าได้รับการปฏิเสธนำเข้า ได้แก่ การที่สินค้านำเข้ามีการปนเปื้อนจากสิ่งสกปรก และเชื้อจุลินทรีย์ ได้แก่ เศษชิ้นส่วนแมลง สัตว์กัดแทะ และเชื้อจุลินทรีย์แซลโมเนลลา เป็นต้น ดังนั้น เพื่อเป็นการลดปัญหาที่เกิดขึ้น จึงควรมีการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐบาล และภาคเอกชน ในการสนับสนุนให้การผลิตและแปรรูปสินค้าอาหารของไทยได้มาตรฐาน มีความสะอาด และปลอดภัย

ต่อการบริโภคตามกฎระเบียบและมาตรฐานที่สหรัฐฯกำหนด รวมทั้ง ต้องมีการติดตามการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบใหม่ๆ ที่กำหนดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติตามระเบียบใหม่ได้อย่างถูกต้อง และไม่ละเมิดต่อกฎเกณฑ์จนเป็นเหตุให้สินค้าอาหารต้องถูกกักกันหรือส่งกลับ

ดังนั้น การปฏิบัติตามกฎระเบียบ ข้อกำหนด และมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการผลิตและจำหน่ายสินค้าอาหารในสหรัฐฯนั้น ไม่เพียงเป็นการทำให้ผู้ประกอบการสามารถส่งสินค้าอาหารมาจำหน่ายยังสหรัฐฯ อย่างราบรื่น และเสียค่าใช้จ่าย และเวลา อันเนื่องจากการฝ่าฝืนระเบียบน้อยที่สุดเท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างมาตรฐาน และชื่อเสียงที่ดี ต่ออุตสาหกรรมการผลิตสินค้าอาหารของประเทศไทยต่อผู้นำเข้าอาหารอื่นๆ ทั่วโลก เป็นผลให้สินค้าจากไทยเป็นที่ยอมรับและเป็นการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันในอนาคต ต่อไป

ภาพรวมการค้าสินค้าเกษตรและอาหาร ปี 2547

1. การส่งออกสินค้าเกษตร

สหรัฐฯมีการส่งออกสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นติดต่อกันเป็นเวลา 5 ปี จาก 111,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2543 เป็น 131,785 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2547 ประเทศนำเข้าสินค้าเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ แคนาดา เม็กซิโก ญี่ปุ่น จีน และเกาหลี มีสัดส่วน 56.76% ของมูลค่าส่งออกสินค้าเกษตร ไทยมีการนำเข้าสินค้าเกษตรจากสหรัฐฯ เป็นลำดับที่ 16 มีมูลค่า 1,450 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สินค้าเกษตรส่งออกที่สำคัญของสหรัฐฯ ได้แก่ เมล็ดพืช น้ำมัน ธัญพืช เนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์ ผลไม้และผลิตภัณฑ์แปรรูปอื่นๆ

2. การนำเข้าสินค้าเกษตร

ในขณะเดียวกัน สหรัฐฯ มีการนำเข้าสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นติดต่อกันเป็นเวลา 5 ปี จาก 103,403 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2543 เป็น 142,218 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2547 โดยมีการนำเข้าสินค้าเกษตรจาก 5 ประเทศหลัก ได้แก่ แคนาดา เม็กซิโก จีน ออสเตรเลีย และบราซิล มีสัดส่วน 50% ของมูลค่าสินค้านำเข้า ทั้งนี้ เป็นการนำเข้าจากไทยเป็นลำดับที่ 12 มูลค่า 3,690 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สินค้าเกษตรนำเข้าสำคัญ จากตลาดโลก ได้แก่ เครื่องดื่ม อาหารทะเลและผลิตภัณฑ์ ผักผลไม้แปรรูป เนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์ และซากาแฟและเครื่องเทศ

3. การนำเข้าสินค้าเกษตรที่สำคัญ

หลักการจัดลำดับสินค้านำเข้าจากทั่วโลกของสหรัฐฯ ได้อาศัย Harmonized Tariff Schedule of the United States (HTSUS) 2 หลัก ที่มีมูลค่าสูงสุด 10 ลำดับแรก ได้แก่ หมวด

เครื่องดื่ม (22) หมวดอาหารทะเล (03 และ 16) หมวดผักและผลไม้แปรรูป (08 และ 20) หมวดเนื้อสัตว์ (01 และ 02) หมวดซากาแฟและเครื่องเทศ (09) หมวดธัญพืช (19) และหมวดผลิตภัณฑ์แปรรูปอื่นๆ (21) ปรากฏตามภาคผนวก ก (ข้อมูลการค้าสินค้าเกษตร ปี 2547)

สำหรับประเทศไทยแล้ว สินค้าสำคัญ ที่สหรัฐนำเข้าจะอยู่ในหมวดผลิตภัณฑ์กุ้งและอาหารทะเลแปรรูป ผักและผลไม้แปรรูป ข้าว ผลิตภัณฑ์แปรรูปอื่นๆ และแป้ง ปรากฏตามมูลค่าในปี 2547 ดังนี้

รายการสินค้า	มูลค่า (ล้านเหรียญสหรัฐ)
ผลิตภัณฑ์อาหารทะเลแปรรูป (16)	805
ผลิตภัณฑ์กุ้งและปลาแช่แข็ง (03)	544
ผักและผลไม้แปรรูป (20)	255
ข้าว (10)	160
ผลิตภัณฑ์อาหารแปรรูปอื่นๆ (21)	82
ผลิตภัณฑ์แปรรูปจากแป้ง (19)	45