

11. POGLAVLJE

Zakonodavstvo Europske Unije o hrani

Autori:

Koponiczné Györke, Diána ORCID [0000-0003-1367-3741](https://orcid.org/0000-0003-1367-3741), Hungarian University of Agriculture and Life Sciences
Szabó, Kinga ORCID [0000-0002-0691-4730](https://orcid.org/0000-0002-0691-4730), Hungarian University of Agriculture and Life Sciences

11.1. Zajedničke poljoprivredne politika

Početak razvoja Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) može se povezati s Konferencijom u Messini (1955.) koja je prethodila Rimskom ugovoru (TR). Tu je prvi put nastala ideja o jedinstvenom, zajedničkom tržištu za države članice osnivače. Dakle, kada je 1957. sklopljen Rimski ugovor, formulirani su ciljevi početne Zajedničke poljoprivredne politike. U početku je sustav podrške u cjelini bio podređen tim ciljevima. Ciljevi kasnijeg ZPP-a zabilježeni su u članku 39 Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice^[1]:

1. povećanje poljoprivredne produktivnosti razvojem tehnologije, razumnim povećanjem proizvodnje i optimalnim korištenjem sredstava – s posebnim osvrtom na povećanje zaposlenosti;
2. osiguranje primjerene razine prihoda za ljude koji žive u poljoprivredi;
3. stabilizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda;
4. utvrđivanje sigurnosti opskrbe hranom;
5. te osiguravanje da potrošači dobiju hranu po realnoj cijeni.

Ostvarivanjem navedenih ciljeva, poljoprivredni političari pokušali su se nositi s dva najveća izazova: stvoriti samodostatnost na unutarnjem tržištu od osnovnih poljoprivrednih proizvoda, te dati suvisli odgovor na temeljne probleme ruralnih zajednica, a to su rascjepkanost posjeda i karakteristično iseljavanje kao posljedica proizvodnih teškoća i posljedičnog nedostatka radne snage.

Na konferenciji 1958. godine u Stresi ministri poljoprivrede zemalja članica Europske ekonomske zajednice i dionici sektora dogovorili su konceptualne elemente ZPP-a. Stoga su ciljevi općenito formulirani u Rimskom ugovoru konkretizirani u tri temeljna načela organizacije zajedničkog tržišta:

1. načelo jedinstvenosti poljoprivrednih tržišta,
2. načelo preferiranja zajednice,
3. načelo financijske solidarnosti.

Načelo jedinstvenosti tržišta stvorilo je potpuno slobodno kretanje roba između šest država članica. Naravno, to je imalo i popratne elemente, poput jedinstvene regulacije cijena i tržišnog natjecanja, koordiniranog administrativnog i zdravstvenog sustava ili zajedničke vanjskotrgovinske politike^[2].

Nakon završetka konferencije u Stresi, Sicco Mansholt, povjerenik za poljoprivredu, dobio je zadatak razraditi detalje ZPP-a. Sustav koji je on razvio – a koji je Vijeće usvojilo 1962. nakon dugih rasprava – temeljio se na zajamčenim cijenama i zajedničkom financiranju. ZPP je tako postala prva i dugo vremena jedina potpuno integrirana politika Europske ekonomske zajednice.

Glavna područja regulacije zajedničke poljoprivredne politike mogu se sažeti u nastavku^[3]:

1. zajedničko tržište i politika cijena: budući da su se nacionalne poljoprivredne politike 6 zemalja članica uvelike razlikovale, koordinacija režima bila je nezadovoljavajuća. Organizacija zajedničkog tržišta tako je postala prvi (i do 2000. jedini) stup ZPP-a.
2. cilj politike poljoprivredne strukture je modernizirati poljoprivrednu proizvodnju razvojem tehnologija, povećanjem veličine pogona i podupiranjem poljoprivrednog strukovnog osposobljavanja.
3. usklađivanje zakonodavstva koje se primjenjuje na zemlje članice u području javnog zdravstva, zdravlja životinja i bilja, opozivanja, kvalitete i označavanja proizvoda.

Tržišna regulacija ZPP-a temelji se na zajedničkim tržišnim organizacijama. Njihova je svrha dugoročno regulirati i stabilizirati tržišta poljoprivrednih proizvoda. Osnova njihova djelovanja je načelo da unutarnje tržišne cijene uvijek moraju biti više od svjetskih, čime je osigurana uvijek dostupna dovoljna količina hrane. Organizacija zajedničkog tržišta temeljena je na sustavu interventnih akvizicija te regulacije inozemnog i domaćeg tržišta.

Na temelju navedenih ciljeva i načela oblikovana je poljoprivredna politika koja se temeljila na cijenama unutarnjeg tržišta višim od cijena na svjetskom tržištu. Visoke cijene unutarnjeg tržišta stabilizirale su funkcioniranje poljoprivrednih tržišta i donijele predvidljivost sektoru. Istodobno se povećala opskrba poljoprivrednim proizvodima i povećala sigurnost hrane. U sektoru koji je bio izložen rizicima povećali su se prihodi proizvođača, što je dovelo do ulaganja, modernizacije i povećanja produktivnosti, a time i sigurnosti hrane.

Zajednička regulativa usmjerena na kvalitetu poljoprivrednih proizvoda i hrane započela je odmah nakon njezina osnivanja. Različiti zahtjevi država članica u pogledu sigurnosti i kvalitete hrane predstavljali su ograničenje, praktički tehničku prepreku slobodnom protoku robe. Izrada jedinstvenog pravilnika o tehničkim zahtjevima kakvoće hrane bio je vrlo dugotrajan proces. Razvoj svakog dijela zakonodavstva Zajednice trajao je godinama jer je bila potrebna jednoglasna odluka Vijeća^[3]. Naravno, ako bi se zemlja članica bojala da će dati propis biti nepovoljan za njezino gospodarstvo, mogla bi spriječiti usvajanje prijedloga.

Za neke proizvode i skupine proizvoda izrađena je i danas važeća Uputa o sastavu i procesu proizvodnje. Ova vrsta regulacije proizvoda naziva se vertikalna regulacija. Regulirani proizvodi su: kakao, čokolada, određene vrste šećera, voćni sokovi, džemovi, pekmezi, brzo smrznuto povrće i voće, mineralne vode, ekstrakti kave itd.

Horizontalna regulacija hrane od početka, neovisno o vrsti proizvoda, služi zaštiti zdravlja i sigurnosti potrošača. Horizontalni propisi odnose se na skupinu proizvoda ili na ukupnost proizvoda: na primjer, čistoća aditiva, materijala i predmeta koji dolaze u dodir s hranom, označavanje hrane, službena kontrola hrane, hrana za posebne prehrabne namjene, genetski modificirani (GMO) biljni proizvodi nastali biotehnološkim procesima i sl^[3].

11.2. Codex Alimentarius

Međunarodni zakon o hrani, tj. Codex Alimentarius, zajednička je referenca za potrošače, proizvođače hrane, prerađivače, nacionalna tijela za kontrolu hrane i međunarodnu trgovinu hranom prihvaćena u cijelom svijetu. Organizaciju za standardizaciju osnovale su 1962. godine dvije specijalizirane organizacije UN-a, Organizacija za hranu i poljoprivredu (FAO) i Svjetska zdravstvena organizacija (WHO). To su bili ciljevi UN-ovog standardizacijskog programa:

- zaštita zdravlja potrošača i osiguranje poštene trgovine,
- promicanje normizacijskih aktivnosti međunarodnih organizacija,

- definiranje, iniciranje i upravljanje prioritetima normizacijske aktivnosti putem relevantnih organizacija,
- razvoj regionalnih i međunarodnih normi, pri čemu je moguća suradnja s drugim međunarodnim normizacijskim organizacijama,
- objavljivanje standarda

Svaka država koja je članica jedne od organizacija UN-a, FAO i/ili WHO, može biti članica Codex Alimentarius. Broj članica je trenutno (2021) 189 zemalja i EU kao jedina organizacija. Samo zemlje članice imaju pravo glasa, ali više od 200 drugih organizacija također sudjeluje u radu na standardizaciji s pravom konzultacija^[URL 1].

11.2.1. Dokumenti Codex alimentarius

Codex alimentarius sastoji se od zbirke standarda, dobre prakse i smjernica. Dokumenti kodeksa uključuju *standarde koji se odnose na pojedine proizvode*, a koji opisuju karakteristike i parametre kvalitete svakog proizvoda. Većina linija proizvoda ima standarde, ali propisi ne pokrivaju sve grupe proizvoda. Najvažnije regulirane skupine su sljedeće:

- Žitarice i njihovi derivati (npr. biljni proteini)
- Masti i ulja
- Riba, proizvodi od ribarstva
- Svježe voće i povrće
- Konzervirano i brzo smrznuto voće i povrće
- Voćni sokovi
- Meso i mesni proizvodi
- Mlijeko i mliječni proizvodi
- Šećer, proizvodi od kaka, čokolada i drugi proizvodi
- Prirodna mineralna voda

S druge strane, postoje *opći, horizontalni standardi* koji također mogu sadržavati standarde specifične za proizvod. Stoga, osim općih propisa za svu zapakiranu hranu, standardi označavanja hrane mogu sadržavati i odredbe specifične za proizvod. Opće norme također uključuju norme za upotrebu aditiva, norme za određivanje maksimalne vrijednosti toksina i onečišćujućih tvari. Pravila ispitivanja i uzorkovanja također su propisana normama.

Praktični standardi (Kodeks prakse) opisuju važne postupke koji se trebaju primjenjivati u cijelom prehrambenom lancu ili u pojedinim područjima (npr. proizvodnja, transport, ugostiteljstvo itd.). Među njima, jedan od najpoznatijih i možda najvažnijih dokumenata o higijeni hrane je HACCP.

U smjernicama odbor za Codex Alimentarius utvrđuje načela i politike u određenim područjima prehrambenog lanca (npr. dodavanje esencijalnih nutrijenata hrani), kao i provedbu politika u određenim područjima (npr. označavanje organske hrane).^[URL 2]

11.2.2. Tijela Codexa alimentarius

Komisija je glavno tijelo Codexa koje donosi odluke. Definira ciljeve koje treba postići, načela koja treba definirati i okvir konkretnog rada na postavljanju standarda. To uključuje dugoročne i srednjoročne strategije i planove, izradu posebnih dokumenata i odobravanje materijala koje su izradila specijalizirana povjerenstva. Kao i Opća skupština UN-a, ne sastoji se od imenovanih članova, već se jednom godišnje održava sastanak predstavnika zemalja članica.

Obično se sastaje u Rimu ili Ženevi. Osim delegata, na sastancima Središnjeg odbora mogu sudjelovati i organizacije promatrači.

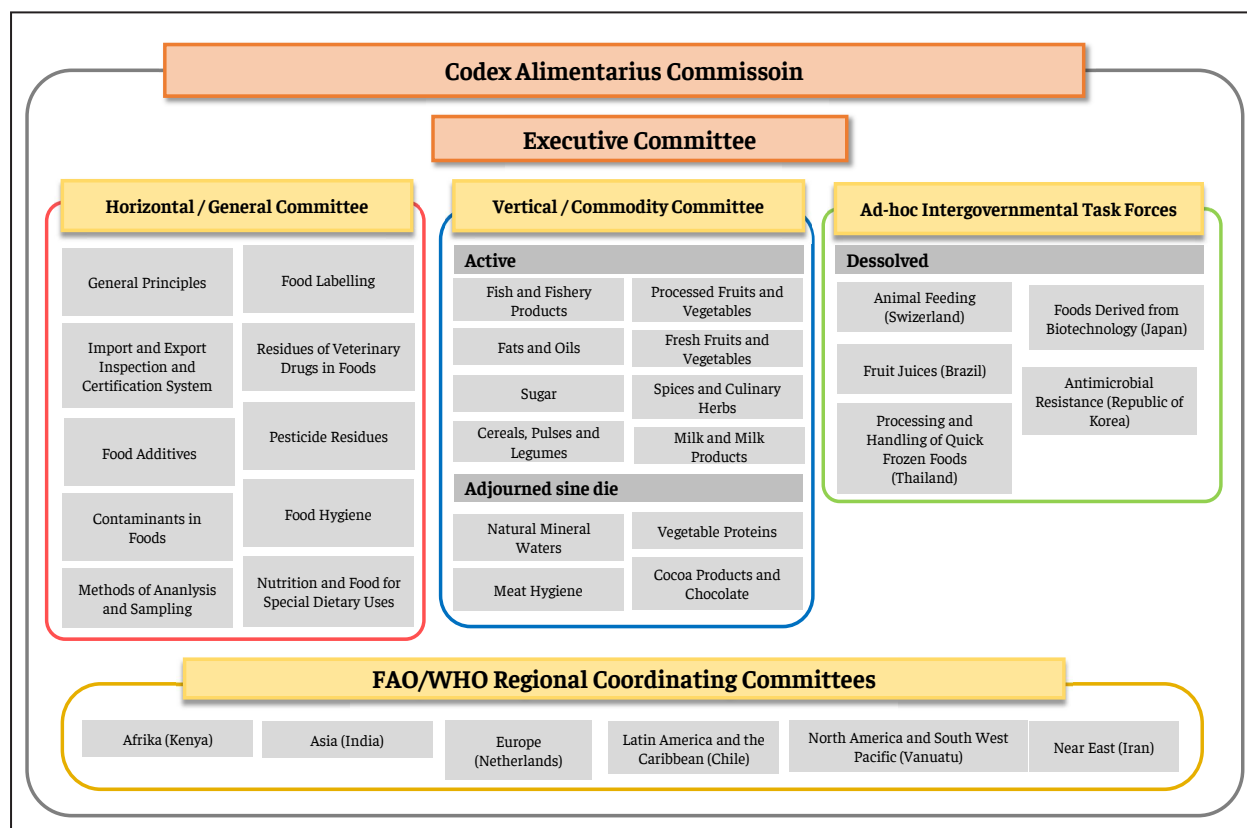
Između sjednica Glavnog odbora *Izvršni odbor* rukovodi i nadzire konkretan rad. Njegovi članovi se biraju ili imenuju. Sastaje se po potrebi i priprema sjednice Središnjeg odbora. Njegovi članovi su predsjednik Glavnog odbora i njegovi zamjenici, voditelj regionalnih koordinacijskih odbora (postoji šest takvih odbora), regionalni koordinatori i po jedan član iz sedam glavnih regija svijeta.

Tajništvo koje djeluje u sjedištu FAO-a u Rimu objedinjuje operativne zadatke na mnogim lokacijama. Njegova je zadaća riješiti nesuglasice između rada pojedinih odbora i osigurati da su pojedinačni dokumenti i postupci u skladu sa strogo utvrđenim proceduralnim pravilima Kodeksa (Proceduralni priručnik).

Dokumenti Kodeksa razvijaju se u mnogim zemljama svijeta, u različitim tijelima. (vidi sliku 1) U *općim odborima* bave se horizontalnim temama koje utječu na cijeli prehrambeni lanac (zbog toga se nazivaju i horizontalnim odborima). Trenutno postoji 10 takvih odbora. Svaka zemlja članica preuzima rad specijaliziranih odbora. Zemlja domaćin osigurava tajništva stručnih odbora i organizira godišnje sastanke. Stručna povjerenstva predlažu dokumente za izradu i, ako se Glavno povjerenstvo složi, provode njihovu izradu. *Odbori za proizvode* razlikuju se od općih odbora po tome što se bave po jednom skupinom proizvoda, zbog čega se nazivaju i vertikalni odbori. Nakon što su odbori za proizvode uspostavili regulaciju proizvoda, oni se transformiraju u tzv. mirujuće odbore. (S druge strane, rad općih odbora je kontinuiran.) Trenutno, 4 aktivna odbora za proizvode pomažu radu Codexa: Codexov odbor za masti i ulja, Codexov odbor za ribu i riblje proizvode, Codexov odbor za svježe voće i Povrće i Codexov odbor za začine.

Ad hoc međuvladine radne skupine razlikuju se od specijaliziranih odbora po tome što imaju mandat na određeno vremensko razdoblje (5 godina) i samo za izradu unaprijed određenih dokumenata.

Šest Regionalnih *koordinacijskih odbora* djeluje kako bi pomogli u izražavanju i provođenju interesa regija s različitim stupnjevima razvoja i kulture. To je u biti dvosmjerna aktivnost. S jedne strane, pojedinačni koordinacijski odbori imaju priliku utjecati na rad koji se odvija u Kodeksu prema vlastitim interesima, a s druge strane mogu razvijati neovisne dokumente za svoje područje^[URL3].



Slika 1. Organizacijska struktura Codexa Alimentarius
Izvor: Proceduralni priručnik Komisije za Codex Alimentarius^[4]

11.2.3. Radni red Codex alimentarius

S obzirom na to da je načelo Kodeksa težnja za konsenzusom, razvoj dokumenata je dugotrajan i kompliciran proces. U svim slučajevima cilj je stvoriti propise koji su prihvatljivi svim regijama svijeta, zemljama članicama Codexa i njihovim znanstvenim rezultatima, potrošačima i proizvođačima.

Sjednicu, precizno opisanu u Poslovniku, započinje nadležno stručno povjerenstvo. Stručno povjerenstvo daje prijedlog Izvršnom odboru za početak rada. Nakon toga se odvijaju sljedeći radni procesi:

1. Glavni odbor ili Izvršni odbor ispituje ispunjava li prijedlog kriterije i prioritete Kodeksa te odobrava rad u slučaju pozitivne odluke.
2. Na sastanku Stručnog odbora stručnjaci zemlje članice koja se prijavljuje za zadatak pripremaju prvi nacrt dokumenta (prijedlog nacrta standarda).
3. Tajništvo će poslati prvi nacrt svim zemljama članicama i nadzornoj organizaciji koja sudjeluje u radu dotičnog odbora na mišljenje.
4. Nacrt će se razmatrati na sjednici Stručnog povjerenstva. Tu se odlučuje o primjedbama koje se pojave, na temelju kojih Tajništvo modificira prvi nacrt.
5. Stručno povjerenstvo dostavlja prvi nacrt Glavnom odboru koji ga (ako je u skladu s načelima i pravilima Kodeksa) proglašava planiranim (nacrt standarda) i odobrava daljnji rad.
6. Tajništvo će ponovno poslati nacrt zemljama članicama i nadzornim organizacijama na komentare. Ako tema nacrta to zahtijeva, također će se tražiti mišljenje relevantnih općih odbora Codexa (npr. označavanje, analitika, higijena itd.).
7. Na sjednici Stručnog povjerenstva još jednom se raspravlja o pisanim mišljenjima kao i o mišljenjima koja su proizašla na sjednici te se time zaključuje rasprava o nacrtu i dostavlja se Glavnom odboru na usvajanje.
8. O nacrtu odlučuje Glavni odbor. Ako se prihvati kao standard, dokument postaje dio sustava dokumenata Codex Alimentarius.^[4]

Osim navedenog, postoji i *ubrzana procedura* čiji su preduvjeti hitnost dokumenta i potpuni konsenzus oko teksta tijekom prvog nacrta.

Poslovník dopušta stručnom odboru da uspostavi *užu radnu skupinu* (koja se sastoji od nekoliko država članica koje su najviše uključene u raspravu) za rješavanje svakog problema vezanog uz dotični dokument.

11.3. Najvažniji elementi pravne regulative EU

Jedan od važnih temelja zajedničkog djelovanja u Europskoj uniji je koordinacija pravila i odredbi različitih država članica. Ovaj proces nazivamo pravnim usklađivanjem, koje se primarno provodi kroz različite tzv. sekundarne zakone.

Podzakonski akti su uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Te zakone stvaraju i usvajaju razne institucije EU-a, a ovisno o vrsti, obvezuju države članice ili čak izravno građane EU-a.

Europska unija je tako svojim raznolikim pravnim aktivnostima stvorila temelje za koherentno djelovanje sigurnosti hrane. Ovo poglavlje daje pregled zakonodavstva EU-a koje se odnosi na sigurnost hrane djelomice prema važnosti, a djelomice kronološki.

11.3.1. Bijela knjiga o sigurnosti hrane

Bijela knjiga, kao vrsta dokumenta, izvorno označava publikaciju u kojoj je prikupljen službeni stav neke institucije ili organizacije o posebno definiranoj temi. Rečeno rječnikom EU-a, Bijela knjiga su dokumenti koji se fokusiraju na određenu, strateški važnu temu i prikupljaju povezane prijedloge i nacрте mjera EU-a. Njihov cilj je pokrenuti raspravu.

Bijela knjiga o sigurnosti hrane objavljena je 2000. godine^[5]. Glavni razlog tome bio je taj što je Europska komisija kao ključno područje označila najvišu razinu sigurnosti hrane, shvaćajući da s provedbom jedinog tržišta i širenjem Unije, lanac opskrbe postaje sve veći i složeniji od bilo čega drugog. Sukladno tome, integracija u ovom području politike zahtijevala je radikalno novi pristup, učinkovito regulatorno okruženje, upravljanje rizicima i sustav kontrole.

Bijela knjiga kao osnovno načelo smatra sveobuhvatan i integriran pristup, pristup od „proizvođača do potrošača”. Važno polazište je načelo pojašnjavanja odgovornosti, sljedivosti hrane za životinje i hrane, transparentnosti, analize rizika i mjera opreza te praćenja. Bijela knjiga već navodi da se moraju usvojiti sustav uzbunjivanja, tijelo za sigurnost hrane i sveobuhvatna uredba o sigurnosti hrane.

Dokument naglašava istraživanje, analizu i znanstvenu suradnju i umrežavanje. U posebnom poglavlju obrađuje problematiku kontrole, informiranja potrošača i međunarodne suradnje. Razvija detaljan akcijski plan od 84 stavke za poboljšanje sigurnosti hrane. Svakoj mjeri dodjeljuje ciljeve i rokove.

Ovo se poglavlje detaljnije bavi općom regulativom zakona o hrani, Europskom agencijom za sigurnost hrane i sustavom uzbunjivanja navedenim u Bijeloj knjizi.

11.3.2. 178/2002/EC – tzv. opća uredba o hrani

Službeni naziv uredbe koja će biti predstavljena je Uredba 178/2002/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (28. siječnja 2002.) o općim načelima i zahtjevima zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane i utvrđivanju postupaka za sigurnost hrane. Kao što mu ime govori, njegova je svrha osigurati sveobuhvatnu regulaciju područja koje se razmatra kao odgovor na zahtjeve postavljene u prethodno opisanoj Bijeloj knjizi.

Njegove odredbe pokrivaju propise o hrani i hrani za životinje na razini Europske unije i država članica. Njegova uredba obuhvaća sve faze proizvodnje, prerade i distribucije navedenog, ali se ne odnosi na proizvode namijenjene osobnoj potrošnji (članak 178/2002/EZ). Uredba precizno definira pojam hrane: „označava svaku prerađenu, djelomično prerađenu ili neprerađenu tvar ili proizvod namijenjen ljudskoj prehrani ili se očekuje da će ga ljudi konzumirati”. (178/2002/EZ članak 2.)

Opća svrha uredbe je osigurati visoku razinu zaštite ljudskih života i interesa potrošača. Njegova temeljna načela su analiza rizika, načelo predostrožnosti i zaštita interesa potrošača. Prema načelu predostrožnosti, kada postoji sumnja da neka hrana može biti štetna za zdravlje, Europska unija poduzima proporcionalne i brze mjere. Za to vam je potreban sofisticirani sustav analize rizika čiji su elementi procjena rizika i upravljanje rizikom. U oba slučaja, Europskoj agenciji za sigurnost hrane, o kojoj će biti riječi kasnije, pomaže Europska komisija kao autentično stručno tijelo. Kao dio zaštite interesa potrošača, Unija sprječava potrošače da postanu žrtve prijevornih postupaka, krivotvorenja hrane ili drugih prijevornih metoda (178/2002/EZ članak 5-8).

Prema zakonu, hrana koja nije sigurna ne smije se stavljati u promet. Nesigurno znači štetno za zdravlje ili neprikladno za prehranu ljudi. Što se tiče sigurnosti, treba uzeti u obzir i činjenicu da hrana može imati štetne učinke samo za skupinu potrošača. Pravila su gotovo ista za stočnu hranu: hrana za životinje je nesigurna ako se pokaže da je štetna za zdravlje ljudi ili životinja ili da hrana proizvedena od životinja koje se drže u svrhu proizvodnje hrane nije sigurna za prehranu ljudi. Navedena pravila potrebno je provjeravati i provoditi kroz cijeli prehrambeni lanac, stoga je naredbom propisano da se mora osigurati sljedivost svih putova materijala u svakoj fazi proizvodnje, prerade i distribucije. Unija nameće obveze poduzetnicima u industriji hrane i stočne hrane da osiguraju da njihovi proizvodi u potpunosti budu u skladu s propisanim zahtjevima. Ako poduzetnik smatra da hrana ili hrana za životinje ne udovoljava u potpunosti zahtjevima, mora odmah obavijestiti nadležna tijela i pokrenuti povlačenje proizvoda s tržišta. Osim toga, ima punu obvezu surađivati s vlastima. Države članice odgovorne su za provedbu zakona o hrani i organiziranje inspekcija. Hrana je sigurna čak i ako dolazi izvan EU-a, jer hrana i hrana za životinje uvezena u EU radi stavljanja na tržište mora ispunjavati zahtjeve zakona o hrani ili uvjete koje EU priznaje kao istovjetne odredbama zakonodavstva EU (178/2002/ Članci 11. -21 EZ).

U posebnom poglavlju Uredba se bavi upravljanjem krizama i izvanrednim situacijama. Stavku po stavku je navedeno koje se mjere mogu poduzeti u slučaju nužde: obustava stavljanja na tržište dotične hrane ili hrane za životinje, definiranje posebnih uvjeta koji se na njih primjenjuju. To mogu učiniti i za proizvode iz EU-a i iz trećih zemalja.

Osim trenutnih reakcija, Uredba zahtijeva od Europske komisije i EFSA-e da pripreme opći plan upravljanja kriznim situacijama (178/2002/EC članci 53. – 57.).

Navedenom uredbom također je uspostavljena Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA) i Sustav upozorenja o sigurnosti hrane i hrane za životinje (RASFF) Europske unije. Više o ovim institucijama možete pronaći u odjeljku 11.4.

11.3.3. Ostalo zakonodavstvo

Kao što smo vidjeli, Uredba 178/2002/EC daje samo opći, ali vrlo važan okvir za zakonsku regulativu sigurnosti hrane. U vrijeme izrade ovog poglavlja zbirka zakonodavstva EU sadržavala je 3.688 različitih dokumenata vezanih uz temu.

Tablica 1. Usvojeni EU dokumenti na temu sigurnosti hrane

Pravni akt	1819
Međunarodni sporazum	314
Pripremni dokument	567
Zastupničko pitanje	878
Sudska praksa	78
EFTA dokument	8
ostalo	24
UKUPNO	3688

Izvor: URL4, vlastito uređivanje na temelju 2021

Pravila koja obrađuju tematiku sigurnosti hrane vrlo su raznolika, a iz gornje tablice jasno je da je riječ o tisućama pravila, stoga je uputno pojasniti na koje se sve teme odnose usvojeni dokumenti.

Materijali su grupirani oko tri široke teme: hrana, zdravlje životinja i zdravlje biljaka.

Hrana

Opća pravila za hranu primjenjuju se na distribuciju, informiranje, odobravanje raznih proizvoda i njihov uvoz u Uniju. Definirane su metode uzorkovanja i ispitivanja za provjeru razine pojedinih elemenata u hrani. Nebrojani zakoni se bave označavanjem hrane i označavanjem nutritivne vrijednosti, posebna pravila vrijede za različite skupine hrane, poput voća, brzo smrznute hrane itd. Europska unija također stavlja veliki naglasak na regulaciju dodataka prehrani, prirodnih mineralnih voda i hrane namijenjene za određene skupine (medicinska hrana, formule, itd.). Zasebnu kategoriju čine takozvane nove namirnice. Postoje prihvaćeni zakoni o prehranbenim i zdravstvenim tvrdnjama, kao i o dodacima hrani (npr. aditivi, arome dima, enzimi itd.).

Dio zakonodavstva bavi se biološkom, a dio kemijskom sigurnošću. Te kategorije uključuju, primjerice, higijenu hrane, zračenje hrane, zagađivače, druge tvari u hrani ili propise koji se odnose na sadržaj hormona u mesu. Kad je u pitanju regulacija proizvodnje hrane, Unija se bavi propisima o hrani za životinje, kao što su higijena hrane za životinje, dodaci hrani za životinje, ljekovita hrana za životinje i genetski modificirana hrana za životinje^[URL5].

Zdravlje životinja

Važan preduvjet za sigurnost hrane je da su zdravlje i dobrobit životinja namijenjenih prehrani ljudi dovoljno detaljno regulirani, čime se rizik smanjuje na minimum. U skladu s tim, pravila o zdravlju životinja obrađuju sljedeće relevantne teme: zoonoze, bolesti životinja (afrička kuga konja, svinjska kuga, slinavka i šap, ptičja gripa, bolest plavog jezika, transmisivna spongiformna encefalopatija), provedba pravila EU-a o poljo-privredno-prehrambeni lanac ili sustav službenih kontrola. Europska unija donijela je i uredbu o dobrobiti životinja čija se pravila odnose na uzgoj, prijevoz i klanje životinja. Za promet i uvoz živih životinja i životinjskih proizvoda vrijede posebna pravila. U sklopu toga izrađena su i pravila o graničnoj kontroli zdravlja životinja^[URL 6].

Zdravlje biljaka

Tri velike skupine fitosanitarnih propisa mogu se povezati sa sigurnošću hrane.

- zakonodavstvo o genetski modificiranim organizmima
- zakonodavstvo o sredstvima za zaštitu bilja
- propisi koji se odnose na zdravlje bilja i biološku sigurnost^[URL 7].

Za upoznavanje s detaljnim pravilima vrijedi koristiti bazu podataka zakonodavstva Europske unije koja je ažurna i nudi detaljne uvjete pretraživanja koji nas vode kroz pravila. Sažeci o sigurnosti hrane dostupni su na donjoj poveznici^[URL 8].

11.4. Institucionalni sustav EU za sigurnost hrane

Na temelju ideja Bijele knjige o sigurnosti hrane, Uredbom 178/2002/EC predstavljenom u prethodnom poglavlju uspostavljena je Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA), a također je omogućena i uspostava sustava uzbunjivanja. Te su institucije predstavljene u sljedećim pododjeljcima.

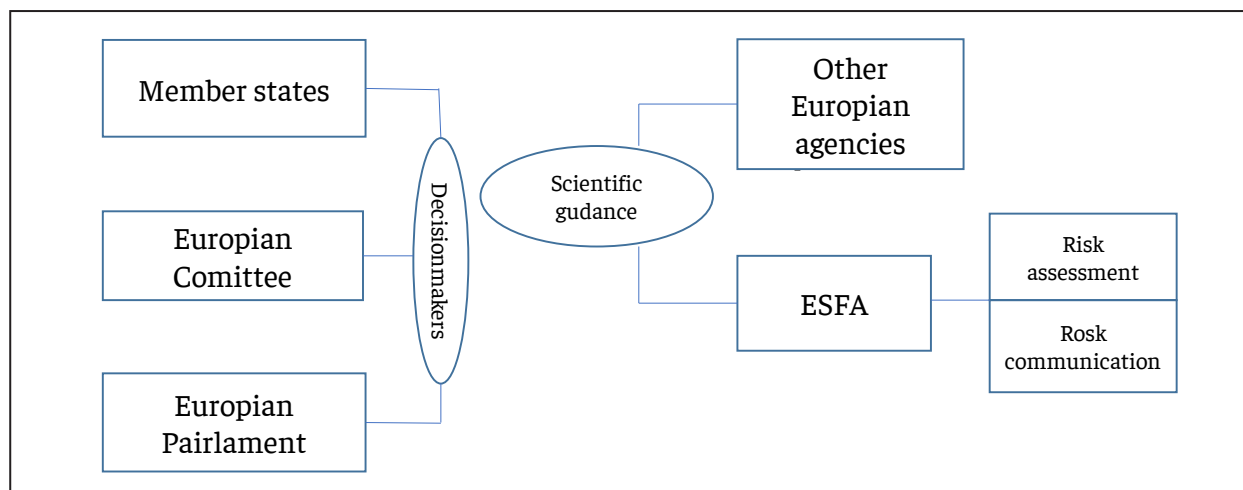
11.4.1. Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA)

Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA) osnovana je Uredbom o općem zakonu o hrani. Glavna zadaća mu je znanstveno savjetovanje i znanstveno stručna pomoć donositeljima odluka Europske unije u područjima iz nadležnosti EFSA-e. Osim toga, prikuplja i daje informacije te prikuplja i analizira podatke. To omogućuje opis i praćenje rizika koji utječu na sigurnost hrane i hrane za životinje (članak 22. 178/2002/EZ). Sjedište joj je u Parmi, Italija. Područja koja pokriva EFSA:

- sigurnost hrane i hrane za životinje,
- prehrana,
- zdravlje i dobrobit životinja,
- zaštita bilja,
- zdravlje biljaka^[URL 9]

Iz Uredbe je jasno da je zadaća Uprave znanstvene prirode. Njezin kredibilitet također je zajamčen njenom obveznom neovisnošću. Njene aktivnosti mogu se grupirati oko pet glavnih zadataka:

1. prikupljanje i analiza znanstvenih podataka
2. izrada znanstvenih mišljenja
3. informacije
4. suradnja s drugim institucijama EU i nacionalnim tijelima
5. Povećanje povjerenja u sustav sigurnosti hrane



Slika 2. Odnos ovlaštenih tijela s institucijama EU-a i državama članicama-
Izvor: EFSA-e⁶¹

Glavni organi Agencije su upravni odbor, glavni direktor, savjetodavni forum, znanstveni odbor i druga znanstvena tijela.

Upravni odbor

Upravni odbor sastoji se od 15 članova, od kojih četiri dolaze iz organizacija za zaštitu potrošača ili drugih zagovaračkih organizacija aktivnih u prehrambenom lancu. Mandat članova traje četiri godine s mogućnošću jednog produljenja. Kao i inače u Europskoj uniji, mandat voditelja jedinice traje polovicu mandata organizacije, odnosno članovi između sebe biraju predsjednika na dvije godine, koji može biti i ponovno biran. Upravni odbor može sazvati predsjednik ili najmanje jedna trećina članova, a odluke se donose većinom glasova.

Njegove glavne zadaće su donošenje internih akata, financijskih akata i godišnjeg programa rada Uprave. Uz sve to, Upravni odbor osigurava da Tijelo ispunjava svoju misiju i izvršava svoje zadaće u skladu s uvjetima navedenim u ovoj Uredbi (čl. 25/EC 178/2002).

Izvršni direktor

Izvršni direktor utjelovljuje cjelokupnu vlast u jednoj osobi i djeluje kao njezin predstavnik. Njegovi zadaci uključuju osiguranje svakodnevnih aktivnosti, predlaganje programa rada i proračuna Tijela Upravnom vijeću te provođenje odluka Upravnog vijeća. Podržava rad ustrojstvenih jedinica, kao što su Znanstveni odbor i znanstvena tijela.

Tijekom izvršenja proračuna izvršni direktor priprema izvješća o dobiti i gubitku, odlučuje o osobnim stvarima i odgovoran je za održavanje odnosa s Europskim parlamentom, Europskom komisijom ili čak državama članicama (članak 26. 178/2002/EZ).

Savjetodavni forum

Kao što je naznačeno u nazivu foruma konzultanata, glavna zadaća savjetodavnog foruma je pružanje savjeta izvršnom direktoru u obavljanju njegovih dužnosti. To se uglavnom radi tijekom izrade godišnjeg programa rada. Njegovi članovi predstavljaju institucije država članica sa zadaćom sličnom zadaći EFSA-e. Članovi Forumu ne mogu biti članovi Upravnog odbora. Važna funkcija ove jedinice je da, kao mjesto prikupljanja dostupnih informacija, ima ključnu ulogu u razmjeni informacija vezanih uz rizike (članak 27. Uredbe 178/2002/EZ).

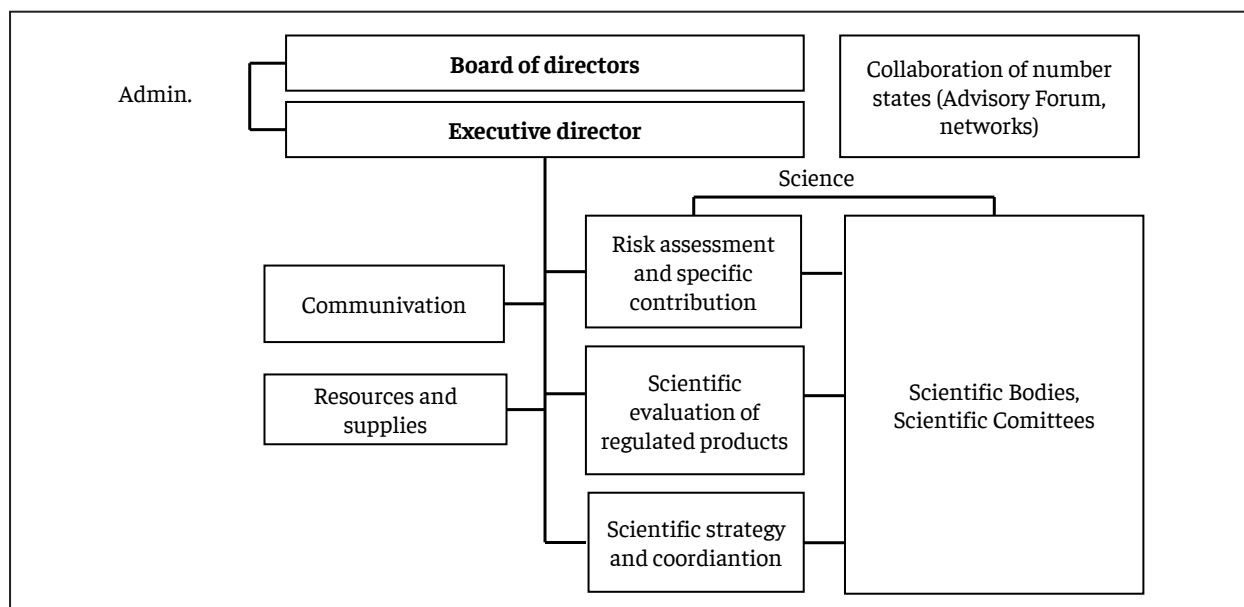
Znanstveni odbor i znanstvena tijela

I Znanstveno povjerenstvo i znanstvena tijela glavni su dionici stručnog rada jer je svako od njih odgovorno za izradu ekspertiza. Znanstvena tijela sastoje se od neovisnih stručnjaka. Prema općim propisima moraju se osnovati sljedeća znanstvena tijela:

- znanstveno tijelo za prehrambene aditive i arome, pomoćna sredstva za preradu hrane i materijale koji dolaze u dodir s hranom
- znanstveno tijelo aditiva, proizvoda i materijala koji se koriste u hrani za životinje;
- znanstveno tijelo za zdravlje bilja, sredstva za zaštitu bilja i njihove rezidue;
- znanstveno tijelo genetski modificiranih organizama;
- znanstveno tijelo za dijetetske proizvode, prehranu i alergije;
- znanstveno tijelo bioloških opasnosti;
- znanstveno tijelo onečišćujućih tvari koje ulaze u prehrambeni lanac;
- znanstveno tijelo za zdravlje i zaštitu životinja.

Članove znanstvenog odbora čine predsjednici navedenih znanstvenih tijela i šest nezavisnih znanstvenih stručnjaka koji ne pripadaju znanstvenim tijelima. Povjerenstvo ima predsjednika i dva dopredsjednika koji se biraju iz reda svojih članova. Njihove odluke donose se većinom glasova (članak 178/2002/EZ, članak 28.).

Slika 3 prikazuje odnos između pojedinih tijela EFSA-e:



Slika 3. Međusobni odnos nekih tijela EFSA-e

Izvor: EFSA-e^[6]

Iz slike je vidljivo da je djelokrug administrativnih i znanstvenih poslova unutar Uprave međusobno jasno odvojen. Članstvo u znanstvenim tijelima i Znanstvenom odboru obnavlja se svake tri godine.

Kao što smo vidjeli prilikom predstavljanja zakonodavnog okruženja, u Europskoj uniji postoji jasno razgraničenje zadataka u pogledu zdravstvenih i sigurnosnih pitanja koja utječu na ljude, životinje i okoliš. Sukladno tome, EFSA blisko surađuje s drugim agencijama EU-a:

- Europska agencija za lijekove (EMA)
- Europska agencija za kemikalije (ECHA)
- Europski centar za prevenciju i kontrolu bolesti (ECDC)
- Europska agencija za zaštitu okoliša (EEA)^[URL 9].

11.4.2. Sustav upozorenja Europske unije o sigurnosti hrane i hrane za životinje (RASFF)

Uspostavu sustava brzog uzbunjivanja za hranu i hranu za životinje (RASFF) koji djeluje u državama članicama Europske unije zahtijevala je i Uredba 178/2002/EZ, iako sustav u sličnom obliku djeluje od 1979^[URL 10]. Navedena uredba samo definira okvir prema kojem je cilj stvoriti sustav koji funkcionira kao mreža i može signalizirati opasnosti izravno ili neizravno vezane za zdravlje ljudi koje proizlaze iz hrane i hrane za

životinje. Unutar RASFF-a, alarmni lanac počinje detektorom opasnosti. Informacija se prvo šalje Europskoj komisiji, koja odmah obavještava sve članice mreže. Zadaća EFSA-e u ovom lancu je pružiti dodatne znanstvene ili stručne informacije kako bi države članice što prije mogle poduzeti odgovarajuće mjere upravljanja rizikom. Razmotrimo detaljnije ulogu sustava:

- Kada države članice ograniče stavljanje na tržište određene hrane ili hrane za životinje, sustav će iste povući s tržišta ili opozvati radi zaštite zdravlja ljudi
- kada država članica donese preporuku ili sporazum čija je svrha spriječiti, ograničiti ili podvrgnuti određenim uvjetima stavljanje na tržište i uporabu hrane i hrane za životinje koja predstavlja rizik
- kada pošiljku vrati nadležno tijelo na graničnom prijelazu na području Europske unije zbog zdravstvenog rizika (Article 50 of 178/2002/EC)

Detaljna pravila rada sadržana su u Uredbi 16/2011/EU, usvojenoj 2011., „o uspostavi provedbenih mjera za sustav upozoravanja o sigurnosti hrane i hrane za životinje”. Sukladno uredbi, članovi RASFF-a su, uz zemlje članice Europske unije, Europska komisija, EFSA te svaka država, treća država ili međunarodna organizacija koja ima potpisan ugovor s Europskom unijom. Trenutačno su članice sustava izvan EU-a Lihtenštajn, Norveška i Švicarska.

Obavijesti se mogu svrstati u četiri skupine prema stupnju rizika i hitnosti:

1. Alarmi: najveći rizik, potrebno je hitno djelovanje
2. Informacija: ne zahtijeva hitnu intervenciju svih država članica jer rizik postoji samo u zemlji koja izvješćuje
3. Obavijesti o vraćanju na graničnom prijelazu
4. Dodatne obavijesti: dodatne informacije primljene za prethodna upozorenja[URL 11].

RASFF stvara bazu javnih oglasa, a Europska komisija iz njih izrađuje i godišnje izvješće koje je dostupno svima.

11.5. Strategija od farme do stola kao sveobuhvatan pristup

Europski zeleni dogovor (The European Green Deal) utvrđuje kako Europu učiniti prvim klimatski neutralnim kontinentom do 2050. Jedan od najvažnijih elemenata ovog sporazuma je strategija od proizvođača do potrošača za pošten, zdrav i ekološki prihvatljiv prehrambeni sustav (u daljnjem tekstu: Strategija), koja se sveobuhvatno bavi izazovima održivih prehrambenih sustava, uzimajući u obzir neraskidivi odnos između zdravih ljudi, društava i planeta. Strategija je sastavni dio napora Komisije EU za postizanje ciljeva održivog razvoja UN-a.

Prema stajalištu Komisije, prijelaz na održivi prehrambeni sustav donijet će ekološke, zdravstvene i društvene koristi, kao i gospodarske koristi. Fokus Strategije je provedba čvrstog i otpornog sustava prehrane koji je funkcionalan u svim okolnostima i sposoban je ljudima osigurati pristup hrani odgovarajuće količine i kvalitete.

Zahvaljujući nekoliko desetljeća političkih odluka usmjerenih na gore navedeno, kao i naporima poljoprivrednika i sudionika u proizvodnim putevima, danas je europska opskrba hranom sigurna i obilna u svijetu, a proizvedena hrana hranjiva i visokokvalitetna. Cilj Strategije je da europska hrana postane globalni standard održivosti, i u tu svrhu nagrađuje one dionike (poljoprivrednike i druge sudionike u lancu prehrane) koji su već prešli na održive prakse i potiče druge da slijede dobar primjer. To dionicima iz EU daje prednost na globalnom tržištu.

Strategija od farme do stola ima za cilj ubrzati prijelaz na održivi prehrambeni sustav koji:

- ima neutralan ili pozitivan utjecaj na okoliš;
- pomaže neutralizirati klimatske promjene, ali se može prilagoditi njihovim učincima;
- pomaže u poboljšanju bioraznolikosti;
- provodi sigurnost hrane i hranjivih tvari, poboljšava javnozdravstvenu situaciju, osiguravajući da svatko ima pristup pravoj količini sigurne, hranjive i održivo proizvedene hrane;

- osigurati dostupnost hrane uz stvaranje pravednijeg ekonomskog povrata, promicati konkurentnost opskrbnog sektora Europske unije i promicati pravednu trgovinu.

Prema načelu Strategije svi sudionici prehrambenog lanca moraju sudjelovati u postizanju održivosti prehrambenog lanca. Poljoprivredni proizvođači moraju transformirati svoje proizvodne metode što je brže moguće i iskoristiti prednost prirodnih, tehnoloških i digitalnih rješenja kako bi postigli bolje ekološke i klimatske rezultate, povećali otpornost na učinke klimatskih promjena i smanjili upotrebu ulaznih materijala (npr. pesticida, gnojiva).

Strategija potiče razvoj novih zelenih poslovnih modela, kružne bioekonomije te razvoj proizvodnje obnovljive energije. Prema planovima, korištenje tradicionalnih sredstava za zaštitu bilja smanjit će se za 50% do 2030. godine, a pomoći će se širenje alternativnih rješenja, s prioritetom integrirane zaštite bilja. Poduzimaju se mjere za smanjenje onečišćenja zraka, tla i vode, što je jedan od pokretača problema klimatskih promjena. U tu svrhu potrebno je smanjiti prekomjernu upotrebu dušika i fosfora u poljoprivredi. Smanjenje gubitka hranjivih tvari od 50% može se postići smanjenjem upotrebe gnojiva od 20%, a potrebni koraci za to bit će uključeni u akcijski plan integriranog upravljanja hranjivim tvarima.

Problem je što više od 10% emisija stakleničkih plinova u EU dolazi iz poljoprivrede, a stočarstvo je odgovorno za gotovo 70% te emisije. Osim toga, 68% poljoprivrednog zemljišta koristi se za uzgoj životinja, pa alternativna krmiva (npr. kukci, alge) dolaze u prvi plan kako bi se smanjila ovisnost o kritičnim krmivima.

Mjere za dobrobit životinja bit će prioritet i poduprijet će se inovacije u tom smjeru u borbi protiv zdravstvenih problema biljaka koji nastaju kao posljedica klimatskih promjena.

Istaknuti dio Strategije je pitanje sigurnosti hrane, budući da klimatske promjene i smanjenje biološke raznolikosti predstavljaju izravnu i trajnu prijetnju sigurnosti hrane. Čimbenici koji utječu na održivost prehrambenih sustava ne potječu nužno iz samog lanca opskrbe hranom, već mogu biti uzrokovani i političkom, ekonomskom, ekološkom ili zdravstvenom krizom. Potrebni su zajednički europski odgovori na te probleme.

Osim toga, Strategija je usmjerena na poboljšanje strukture potrošnje hrane i edukaciju potrošača o zdravoj i održivoj potrošnji. Cilj je učiniti održivu hranu dostupnom i po pravoj cijeni na europskom tržištu, kako bi se smanjilo bacanje hrane i prevara s hranom^[7].

11.6. Studije slučaja

U ovom pododjeljku predstavljamo neke slučajeve koji dokazuju potrebu za regulatornim sustavom EU u području sigurnosti hrane.

BSE – spongiformna encefalopatija

BSE, odnosno spongiformna encefalopatija, latentna je destrukcija mozga i središnjeg živčanog sustava koja uvijek završava smrću. Kolokvijalno je postala poznata kao „kravlje ludilo”. Njena ljudska verzija je Creutzfeldt-Jakobova bolest. Još nije dokazano da se uzročnik BSE-a može prenositi sa životinje na životinju, no tijekom britanske BSE krize pojavila se i nova verzija Creutzfeldt-Jakobove bolesti^[8]. Slučajevi su otkriveni u Ujedinjenom Kraljevstvu od 1980-ih, ali je izbila panika kada je dokumentiran prvi slučaj BSE-a u Njemačkoj. Kao odgovor na to, EU je 2001. uvela zabranu korištenja hrane za životinje koja sadrži životinjske bjelančevine, što je drastično smanjilo učestalost BSE-a. Europska komisija zatražila je od Europske agencije za sigurnost hrane (EFSA) da kontinuirano istražuje slučajeve. Stručnjaci EFSA-e dali su nekoliko prijedloga za održavanje i jačanje EU sustava praćenja i izvješćivanja, kao i za evaluaciju novih dostupnih znanstvenih podataka^[9].

Ptičja gripa

Ptičja gripa je bolest uzrokovana virusom influence koji može živjeti u tijelu ptica. Njena najopasnija varijanta je HPAI (visoko patogena influenza ptica). Prvo se pojavila u Italiji, a sada se javlja u cijelom svijetu. Virus se do sada u samo nekoliko slučajeva prenio s čovjeka na životinju, a nije poznata njegova varijanta

koja se prenosi s čovjeka na čovjeka. EFSA kontinuirano prati zemlje članice EU i priprema redovita izvješća o prijavljenim slučajevima ptičje gripe. Istražuje se kod koje se vrste bolest pojavila i mogu li se identificirati genetski markeri u virusu koji bi mu omogućili prilagodbu na sisavce^[10].

Kontaminacija listerijom

ESFA je 2018. upozorila na opasnosti smrznutog povrća koje pakira mađarska tvrtka, a koje je uzrokovalo brojna oboljenja i 9 smrtnih slučajeva diljem Europe^[11]. Tijekom pakiranja *Listeria monocytogenes* je dospjela u hranu.

Tijekom sljedivosti hrane identificirana je i tvrtka proizvođač te razdoblje u kojem je zaraženo brzo smrznuto povrće proizvedeno. Većina signala prema RASFF sustavu usmjerena je na kontaminaciju *Listerium monocytogenes* nakon kontaminacije Slamonelom. Stručnjaci ESFA-e ispitali su slučajeve i dali preporuke za sigurnu hranu.

Aflatoksin

Aflatoksini su prirodni mikotoksini koji su također opasni za ljude koje proizvode plijesni. Uglavnom ih ima u žitaricama, no u Mađarskoj su 2004. ljute papričice kontaminirane aflatoksinom izazvale ozbiljne probleme (<https://hu.wikipedia.org/wiki/Aflatoxin>). Na zahtjev Europske komisije, EFSA je 2020. godine izradila procjenu rizika u vezi s kontaminacijom hrane aflatoksinima. Tijelo je zaključilo da bi pojavu aflatoksina trebalo nastaviti pratiti zbog mogućnosti potencijalnog porasta uzrokovanog klimatskim promjenama^[12]

Literatura

- [1] Vertrag Zur Gründung Der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957) April, 176. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>
- [2] Jámbor, A., Mizik, T. (2014) Bevezetés a Közös Agrárpolitikába. In Bevezetés a Közös Agrárpolitikába. Akadémiai Kiadó, Budapest. <https://doi.org/10.1556/9789630597869>
- [3] Halmai, P. (2020) A Közös Agrárpolitika rendszere. DialogCampus.
- [4] FAO/WHO (2018) Codex Alimentarius Commission Procedural Manual 26th edition. www.codexalimentarius.org
- [5] Európai Bizottság (2000) Az élelmiszerbiztonságról szóló Fehér Könyv.
- [6] EFSA (2012) Science protecting consumers from field to fork.
- [7] Európai Unió (2020) A „termelőtől a fogyasztóig” stratégia a méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszerért. COM(2020) 381 Final, 24. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF
- [8] Honikel, K.-O. (2001) BSE-válság. Az Európai Unió Agrárgazdasága, 6(3), BSE-VÁLSÁG (mezogazdasagikonyvtar.hu)
- [9] Nébih (2017) Szarvasmarhák szivacsos agyvelősorvadása: az EFSA szakértői az elszigetelten megjelenő BSE-megbetegedések okát vizsgálják. https://portal.nebih.gov.hu/nebih_wire_sajtoszoba/-/asset_publisher/J3lwUyoN2WOk/content/altalanos-ismerteto-a-rasff-rendszerrol/maximized
- [10] EFSA (2020) Avian influenza overview – update on 19 November 2020, EU/EEA and the UK
- [11] Szalai (2018) 9 halálesetet okozott a magyar cég. Index, 2018. 07. 05. https://index.hu/gazdasag/2018/07/05/9_halalesetet_ozokott_a_magyar_ceg/
- [12] EFSA Panel on Contaminants in the Food Chain (CONTAM): Bignami, M., James, B., Chipman, K., del Mazo, J., Grasl-Kraupp, B., Hogstrand, C., Hoogenboom, L., Leblanc, J.-C., Nebbia, C. S., Nielsen, E., Ntzani, E., Petersen, A., Sand, S., Schrenk, D., Schwerdtle, T., Vleminckx, C., Wallace, H. (2020) Scientific opinion – Risk assessment of aflatoxins in food, EFSA Journal, 18(3), e6040. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2020.6040>

Internet resursi

- [URL 1] <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/members/en/>
- [URL 2] https://elelmiszerlanc.kormany.hu/download/6/6b/40000/A%20Codex%20dokumentumok%20faj%C3%A1i_Pn%C3%A9.pdf
- [URL 3] <https://elelmiszerlanc.kormany.hu/codex>
- [URL 4] <https://eur-lex.europa.eu/>
- [URL 5] <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/3010.html>
- [URL 6] <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/3011.html>
- [URL 7] <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/3012.html>
- [URL 8] <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/30.html>
- [URL 9] https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/efsa_hu
- [URL 10] https://ec.europa.eu/food/food/rasff-food-and-feed-safety-alerts_hu
- [URL 11] https://portal.nebih.gov.hu/nebih_wire_sajtoszoba/-/asset_publisher/I3lwUyoN2WOk/content/altalanos-ismerteto-a-rasff-rendszerrol/maximized
- [URL 12] <https://hu.wikipedia.org/wiki/Aflatoxin>