

Tematsko izvješće

## Kemijske opasnosti u našoj hrani: politika EU-a o sigurnosti hrane štiti nas, no pred njome su izazovi

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

## SADRŽAJ

	Odlomak
Pojmovi i kratice	
Sažetak	I. – V.
Uvod	1. – 17.
Opseg revizije i revizijski pristup	18. – 21.
Opažanja	22. – 69.
Model koji EU primjenjuje da bi zajamčio sigurnost hrane u pogledu kemikalija referentni je model u cijelome svijetu	22. – 38.
Pouzdanost modela koji EU primjenjuje temelji se na nizu specifičnih elemenata	23. – 34.
Hrana koju se uvozi iz zemalja izvan EU-a mora ispunjavati standarde EU-a	35. – 38.
Model je suočen s izazovima	39. – 69.
Neki elementi pravnih odredbi EU-a i dalje iziskuju provedbu ili mjere	40. – 41.
Ispituje se održivost modela koji EU primjenjuje da bi zajamčio sigurnost hrane	42. – 45.
Ograničenja u sustavu kontrole	46. – 69.
Zaključci i preporuke	70. – 76.
Prilog I. – Kemijske tvari regulirane pravnim odredbama EU-a o hrani i hrani za životinje	
Prilog II. – Primjeri kemikalija i povezani ishodi	
Prilog III. – Primjeri elemenata pravnih odredbi EU-a koji još nisu provedeni i u pogledu kojih još treba poduzeti mjere	
Odgovori Komisije	

**POJMOVI I KRATICE**

<b>ADI:</b>	Prihvatljivi dnevni unos
<b>ARfD:</b>	Akutna referentna doza
<b>Biljni pripravci:</b>	Biljni pripravci spravljeni iz biljaka, algi, gljiva ili lišajeva postali su široko dostupni na tržištu EU-a u obliku dodataka prehrani. Primjeri uključuju ginko, češnjak i ginseng. Takvi su proizvodi obično označeni kao prirodna hrana. Može ih se kupiti bez recepta u ljekarnama, supermarketima, specijaliziranim trgovinama i s pomoću interneta.
<b>Codex:</b>	Codex Alimentarius ili „Kodeks hrane” skup je standarda, smjernica i kodeksa prakse koji donosi Komisija za Codex Alimentarius (CAC). Komisija za Codex Alimentarius središnje je tijelo Zajedničkog programa FAO-a i WHO-a za standarde hrane, a FAO i WHO su je osnovali radi zaštite zdravlja potrošača i promicanja poštenih praksi u trgovini hranom.
<b>DPE-i:</b>	Određena ulazna mjesta
<b>DPI-jevi:</b>	Određena mjesta uvoza
<b>EFSA:</b>	Europska agencija za sigurnost hrane
<b>EMA:</b>	Europska agencija za lijekove
<b>Endokrini disruptori:</b>	Kemikalije koje u određenim dozama mogu ometati rad endokrinog sustava (tj. rad žlijezda i hormona koje te žlijezde proizvode). Takva ometanja mogu izazvati zloćudne tumore, prirođene mane i druge razvojne poremećaje.
<b>FAO:</b>	Organizacija Ujedinjenih naroda za hranu i poljoprivredu
<b>FBO-i:</b>	Subjekti u poslovanju s hranom ili hranom za životinje
<b>FDA:</b>	Uprava SAD-a za hranu i lijekove
<b>GATT:</b>	Opći sporazum o carinama i trgovini
<b>GU SANTE:</b>	Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane
<b>HACCP:</b>	Sustav analize opasnosti i kritičnih kontrolnih točaka
<b>NDR:</b>	Najviše dopuštene razine ostataka

<b>Obavješćivanje o riziku:</b>	Interaktivna razmjena informacija i mišljenja tijekom procesa analize rizika u vezi s opasnostima i rizicima, čimbenicima povezanim s rizikom i predodžbama o riziku, među procjeniteljima rizika, osobama koje upravljaju rizikom, potrošačima, subjektima u poslovanju s hranom i hranom za životinje, članovima akademske zajednice i drugim zainteresiranim stranama, te također tumačenjem nalaza procjene rizika i osnovom za donošenje odluka pri upravljanju rizikom.
<b>Procjena rizika:</b>	Znanstveno utemeljen proces koji se sastoji od četiriju koraka: identifikacije opasnosti, karakterizacije opasnosti, procjene izloženosti i karakterizacije rizika.
<b>Regulirani sastojak hrane:</b>	Regulirani sastojci hrane sastojci su hrane koji trenutačno iziskuju odobrenje za stavljanje na tržište. Sastoje se od kemijskih tvari koje se rabe kao prehrambeni aditivi, prehrambeni enzimi, prehrambene arome, arome dima te kao izvori vitamina i minerala koji se dodaju hrani.
<b>Sporazum o SPS-u:</b>	Sporazum o primjeni sanitarnih i fitosanitarnih mjera
<b>Sustav brzog uzbunjivanja za hranu i hranu za životinje (RASFF):</b>	Sustav brzog uzbunjivanja za hranu i hranu za životinje – omogućuje nadzornim tijelima država članica za hranu i hranu za životinje (tijela 28 država članica EU-a za sigurnost hrane, Komisija, EFSA, europsko nadzorno tijelo, Norveška, Lihtenštajn, Island i Švicarska) razmjenu informacija o mjerama poduzetima kao odgovor na ozbiljne rizike utvrđene u vezi s hranom ili hranom za životinje. Sustav pruža stalno dostupnu uslugu kojom jamči slanje i primanje žurnih priopćenja te kolektivno i učinkovito odgovaranje na njih.
<b>Upravljanje rizikom:</b>	Proces drukčiji od procjene rizika, u okviru kojega se procjenjuju političke alternative u savjetovanju sa zainteresiranim stranama, razmatraju procjene rizika i drugi legitimni čimbenici te, ako je potrebno, odabiru odgovarajuće mogućnosti sprječavanja i kontrole.
<b>Uvozno odstupanje:</b>	Znači utvrđivanje NDR-a za proizvode koje se uvozi kako bi se odgovorilo na potrebe međunarodne trgovine u slučajevima u kojima: <ul style="list-style-type: none"><li>— uporaba dotične aktivne tvari u pojedinom sredstvu za zaštitu bilja na određenome proizvodu nije odobrena u Zajednici iz razloga koji su drukčiji od razloga javnoga zdravlja za određeni proizvod i određenu uporabu, ili</li><li>— je primjerena drukčija razina jer je postojeći NDR Zajednice utvrđen iz razloga koji su drukčiji od razloga javnoga zdravlja za određeni proizvod i određenu uporabu.</li></ul>

**WHO:** Svjetska zdravstvena organizacija

**WTO:** Svjetska trgovinska organizacija

## SAŽETAK

I. Sigurnost hrane jedan je od važnih prioriteta EU-a, utječe na sve građane i usko je povezana s trgovinskim politikama. Politikom EU-a o sigurnosti hrane želi se zajamčiti visoka razina zaštite ljudskog života i zdravlja te se građane EU-a nastoji zaštititi od triju vrsta opasnosti u hrani: fizičkih, bioloških i kemijskih.

II. Ova revizija usmjerena je na kemijske opasnosti, a pitanje koje je Sud u njoj postavio glasi: „**Je li model koji EU primjenjuje da zajamči sigurnost hrane izgrađen na dobrim temeljima i postiže li se njegovom primjenom zaštita od kemijskih opasnosti za prehrambene proizvode koje konzumiramo u EU-u?**” Sud je utvrdio da model **jest** izgrađen na dobrim temeljima i da ga se uistinu uvažava u cijelome svijetu. Međutim, Sud je također utvrdio da je trenutačno preopterećen jer Komisija i države članice nemaju kapacitet za njegovu cjelovitu primjenu.

III. Model koji EU primjenjuje da zajamči sigurnost hrane u cijelom se svijetu smatra polazišnom točkom u pogledu kemikalija, a prema Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji (WHO) europski građani uživaju jednu od najviših razina jamstava u svijetu u pogledu sigurnosti hrane koju konzumiraju. Pouzdanost modela koji EU primjenjuje da zajamči sigurnost hrane temelji se na:

- (a) njegovoj upravljačkoj strukturi u okviru koje su odgovornosti podijeljene između decentraliziranih agencija EU-a i Komisije i kojom se pravi razlika između procjene rizika i upravljanja rizikom
- (b) njegovu cilju procjene sigurnosti kemikalija prije njihove uporabe u lancu opskrbe hranom te
- (c) njegovoj jasnoj raspodjeli odgovornosti između privatnih tijela i javnih nadzornih tijela.

Osim toga, EU od zemalja izvan EU-a zahtijeva usklađenost sa standardima EU-a kako bi zajamčio da hrana koju se u EU uvozi ispunjava iste visoke standarde sigurnosti.

IV. Međutim, Sud je utvrdio izazove s kojima je model trenutano suočen u pogledu njegove primjene. Naime, Sud je utvrdio sljedeće:

(a) Pravni okvir EU-a kojim se uređuju kemikalije u hrani, hrani za životinje, biljkama i živim životinjama i dalje se razvija i njime još nije ostvarena razina primjene predviđena propisima EU-a o hrani. Osim toga, Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA), koja pruža znanstvene savjete za obavješćivanje o europskim zakonskim aktima i pravilima te kreiranju politika na europskoj razini, suočena je sa zaostacima u svojem radu, uključujući u području kemikalija. To utječe na pravilno funkcioniranje dijelova toga sustava i održivost modela u cjelini.

Nadalje, pregledi koje obavljaju javna tijela mogu uvijek činiti tek mali udio u svim obavljenim pregledima. Utvrđeno je da su kontrolama u nekim državama članicama određene skupine kemijskih tvari obuhvaćene češće nego druge i da je pravni okvir toliko opsežan da je samim javnim tijelima teško ispuniti sve odgovornosti koje im se nameću. Najbolji način da model koji EU primjenjuje ostane pouzdan jest taj da se javni sustavi kontrole upotpune sustavima kontrole privatnog sektora. Međutim, tek se počela istraživati sinergija između javnog i privatnog sustava kontrole.

(b) EU želi zajamčiti da se hranom koju se uvozi uvažavaju visoki europski standardi sigurnosti. U EU-u je uporaba pesticida trenutano ograničena na temelju kriterija opasnosti. Međutim, ostatci tih pesticida mogu se tolerirati u proizvodima koje se u EU uvozi ako se procjenom rizika pokaže da ne postoji rizik za potrošače.

(c) Sustavi kontrole imaju ograničenja jer su države članice naišle na poteškoće pri utvrđivanju naravi mjera za jamčenje provedbe zakonodavstva koje treba poduzeti u slučajevima nepridržavanja pravila. Nadalje, Komisija je utvrdila mogućnosti za unapređivanje svojih postupaka praćenja i jamčenja provedbe zakonodavstva o hrani.

V. Sud na temelju tih nalaza potiče Komisiju da nastavi razvijati pravni okvir na način kojim će očuvati zaštitu građana od kemijskih opasnosti i istodobno daje tri preporuke. Komisija bi trebala učiniti sljedeće:

(a) u sklopu aktualnog rada koji u okviru Programa za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT) provodi na pravnom okviru kojim se uređuje hrana, hrana za životinje, žive

životinje i biljke Komisija bi trebala procijeniti potencijalne promjene zakonodavstva o kemijskim opasnostima s obzirom na kapacitet za njegovu dosljednu primjenu. Komisija bi također trebala nastaviti već započeti rad na poticanju komplementarnosti na način da utvrdi daljnje korake kako bi se javna tijela država članica mogla, kad je to opravdano, u većoj mjeri oslanjati na preglede koje provode nadležna tijela u privatnom sektoru u cilju poboljšanja koordinacije i učinkovitosti pregleda te održivosti modela koji EU primjenjuje da zajamči sigurnost hrane.

- (b) Kad je riječ o ostacima pesticida u hrani, Komisija bi trebala pojasniti koje će mjere poduzeti kako bi, uz istodobno pridržavanje pravila WTO-a, zajamčila očuvanje jednake razine jamstva za hranu koju se u EU-u proizvodi, kao i hranu koju se u njega uvozi.
- (c) Komisija bi državama članicama trebala dati dodatne smjernice o primjeni mjera za jamčenje provedbe zakonodavstva. Komisija bi također trebala iskoristiti mogućnosti koje je utvrdila kako bi unaprijedila svoje postupke praćenja pridržavanja pravila EU-a o hrani.



## UVOD

1. Sigurnost hrane važan je prioritet za EU i sve njegove građane. Politikom EU-a o sigurnosti hrane, koja se zasniva na primarnoj odgovornosti privatnih subjekata<sup>1</sup>, nastoji se zaštititi građane od bolesti koje uzrokuje hrana koju konzumiraju. Sigurnost hrane potencijalno utječe na zdravlje svih građana i usko je povezana s jamčenjem slobodnog kretanja hrane i stočne hrane unutar Unije te s olakšavanjem svjetske trgovine<sup>2</sup> sigurnom hranom za životinje te sigurnom i zdravstveno ispravnom hranom. Europskim propisima o hrani želi se „zajamčiti visoka razina zaštite života i zdravlja ljudi”<sup>3</sup>. Komisija je naglasila važnost te politike ističući da „jamčenje sigurnosti hrane koja se prodaje u EU-u čini samu srž *Europe koja štiti*”<sup>4</sup>.
2. Prema procjenama globalnog tereta bolesti koje se prenose hranom koje je proveo WHO<sup>5</sup> Europa je jedno od najsigurnijih mjesta u svijetu za konzumaciju hrane.

- 
- <sup>1</sup> Subjekti snose primarnu odgovornost za (a) jamčenje pridržavanja svih zahtjeva iz propisa Unije i nacionalnih propisa o hrani (uključujući propisa o sigurnosti hrane, ali ne samo njih) koji su relevantni za njihove aktivnosti i unutar poslovanja pod njihovom kontrolom te za (b) provođenje vlastitih kontrola u tu svrhu. To je jedan od ključnih elemenata u sprječavanju kriza nestašica hrane, osobito kad je povezan sa sigurnošću hrane jer se njime uvodi više različitih kontrolnih točaka diljem lanca opskrbe hranom.
  - <sup>2</sup> Svjetska trgovina uređena je pravilima WTO-a. I EU i pojedine države članice EU-a članovi su WTO-a.
  - <sup>3</sup> Članak 5. Uredbe (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL L 31, 1.2.2002., str. 1) (Uredba o općim propisima o hrani).
  - <sup>4</sup> Europska komisija, „Food safety EU budget for the future (Proračun EU-a za sigurnost hrane za budućnost)”, 7. lipnja 2018. ([https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/future\\_budget\\_factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/future_budget_factsheet_en.pdf)).
  - <sup>5</sup> Svjetska zdravstvena organizacija, „WHO estimates of the global burden of foodborne diseases, Foodborne Diseases Burden Epidemiology Reference Group 2007. – 2015.” (Procjene globalnog tereta bolesti koje se prenose hranom koje je proveo WHO, Epidemiološka referentna skupina za teret bolesti koje se prenose hranom 2007. – 2015.), slika 12., str. 80.

### Što su kemijske opasnosti u hrani?

3. Cilj modela kojim se želi zajamčiti sigurnost hrane uklanjanje je triju vrsta opasnosti<sup>6</sup>: fizičkih<sup>7</sup>, bioloških<sup>8</sup> i kemijskih. Ova je revizija usmjerena na kemijske opasnosti.
4. Sva se hrana sastoji od kemikalija. Kemijske opasnosti su tvari koje mogu imati štetne učinke na zdravlje i koje se pojavljuju prirodnim putem ili ih se dodaje tijekom proizvodnje hrane ili rukovanja njome ( vidi ***tablicu 1.***). Primjeri tih opasnosti neki su aditivi, pesticidi i određeni metali. Ostatci određenih tvari mogu ostati prisutni i utjecati na daljnje dijelove lanca opskrbe hranom ili na različite kategorije proizvoda. Primjerice, ostatci pesticida koji se rabe u uzgoju biljaka koje se koriste kao hrana za životinje mogu se uočiti kasnije u ispitivanjima hrane životinjskog podrijetla. Iz tog se razloga u okviru modela koji EU primjenjuje da zajamči sigurnost hrane rabi integrirani pristup kojim se obuhvaćaju mjere na razini svih dijelova lanca opskrbe hranom: od hrane za životinje i zdravlja životinja preko zaštite biljaka i proizvodnje hrane pa sve do prerade, skladištenja, prijevoza, uvoza i izvoza kao i maloprodaje. Kemijske opasnosti mogu biti prisutne u svojoj hrani, uključujući organskoj<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> U članku 3. stavku 14. Uredbe (EZ) br. 178/2002 „opasnost” znači biološki, kemijski ili fizički agens u hrani ili hrani za životinje ili stanje hrane ili hrane za životinje s mogućnošću štetnog djelovanja na zdravlje.

<sup>7</sup> Fizičke opasnosti su tvari u hrani koje mogu izazvati ozljedu ako ih se konzumira. Obično nastaju uslijed nesigurnih praksi rukovanja hranom ili slučajnog zagađenja.

<sup>8</sup> Biološke opasnosti su mikrobi od kojih se ljudi mogu razboljeti. Oni uključuju parazite, viruse i bakterije. Pravilna primjena sustava HACCP (Sustava analize opasnosti i kritičnih kontrolnih točaka) glavni je alat koji se rabi za sprječavanje bioloških opasnosti.

<sup>9</sup> Organska hrana hrana je za koju je potvrđeno da je proizvedena metodama u skladu sa standardima organskog uzgoja. Usklađenost s tim standardima ne znači da je isključena prisutnost svih kemijskih opasnosti, kao što su zagađivači.

**Tablica 1. – Skupine kemijskih opasnosti koje podliježu propisima EU-a i koje su obuhvaćene ovom revizijom**

<b>Regulirani sastojci hrane</b>	prehrambeni aditivi prehrambeni enzimi prehrambene arome izvori hranjivih tvari (dodatci prehrani / biljni pripravci)
<b>Ostatci iz lanca opskrbe hranom</b>	aditivi za hranu za životinje veterinarsko-medicinski proizvodi pesticidi
<b>Zagađivači</b>	okolišni zagađivači prirodni zagađivači procesni zagađivači
<b>Materijali u dodiru s hranom</b>	

5. Pravni korpus Europske unije kojim su uređene kemikalije u vezi sa sigurnošću hrane opsežan je i rascjepkan. Na razini EU-a doneseni su brojni zakonodavni akti<sup>10</sup>, uključujući direktive, uredbе, odluke i sporazume, za svako specifično područje (prehrambeni aditivi, arome, aditivi za hranu za životinje, pesticidi itd.). Općenito, ovim pravnim korpusom uređuje se uporaba otprilike 8000 kemijskih tvari (vidi ***prilog I.***).

#### Zdravstveni rizici povezani s kemijskim opasnostima u hrani

6. Teško je kvantificirati učinke hrane koja sadržava kemikalije na toksičnim razinama. Studije bolesti koje se prenose hranom često sadržavaju manje brojčanih podataka o

---

<sup>10</sup> Tri najvažnija zakonodavna akta koja nisu posebno usmjerena na kemijske opasnosti nego prije na sigurnost hrane u cjelini sljedeći su akti:

- Ugovorom o funkcioniranju Europske unije pruža se temelj za politiku EU-a o sigurnosti hrane jer se tim Ugovorom ovlašćuje EU da djeluje u interesu javnog zdravlja i zaštite potrošača.
- Uredbom (EZ) br. 178/2002 utvrđuju se opća načela i zahtjevi propisa o hrani i hrani za životinje (Uredba o općim propisima o hrani). Time se utvrđuje okvir za razvoj zakonodavstva u području hrane i hrane za životinje na razini EU-a i država članica te se obuhvaćaju sve faze proizvodnje i distribucije hrane i hrane za životinje.
- Uredba (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o službenim kontrolama koje se provode radi provjeravanja poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja (SL L 165, 30.4.2004., str. 1.).

slučajevima oboljenja ili smrti uzrokovanim kemijskim opasnostima<sup>11</sup> nego o infekcijama koje se prenose hranom. To bi mogao biti slučaj zbog činjenice da šteta koju brojne kemijske opasnosti izazivaju postaje očita tek nakon dugog razdoblja te je u nekim slučajevima posljedica njihova međudjelovanja i kumulativnog učinka na naše tijelo.

7. Stoga su samoinicijativne pritužbe o određenom proizvodu na tržištu u kojem se prekoračuju ograničenja u pogledu toksičnosti relativno rijetke. Relevantni sustav kontrole kojim upravljaju javna tijela (vidi **odlomke 13. – 17.**) ima jednu od ključnih uloga u zaštiti potrošača od mogućih rizika.

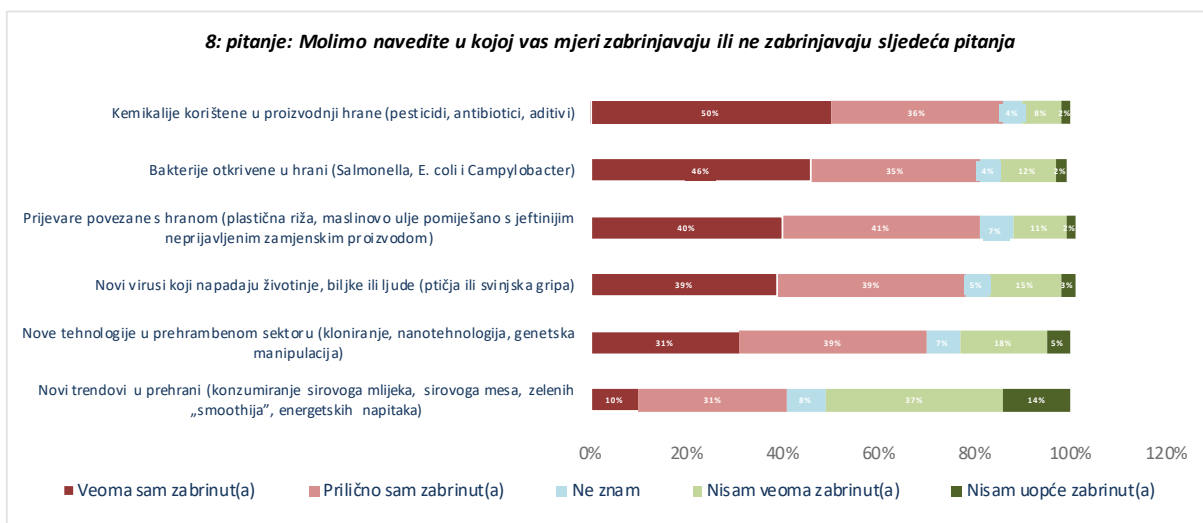
8. Kemikalije u hrani, uključujući tvari koje se prirodno pojavljuju, mogu djelovati kao endokrini disruptori, dok antibiotici korišteni na životinjama mogu potaknuti antimikrobnu otpornost. U **prilogu II.** izneseni su primjeri nezanemarivih zdravstvenih rizika koji su povezani s kemikalijama u hrani.

9. Suočeni s ograničenim brojem pitanja u vezi s hranom, građani smatraju da je uporaba pesticida, antibiotika i aditiva u proizvodnji hrane pitanje koje izaziva najveću zabrinutost. U nedavnoj studiji koju je naručila agencija EFSA utvrđeno je da je 86 % ispitanika bilo veoma ili prilično zabrinuto zbog uporabe takvih tvari u proizvodnji hrane (vidi **sliku 1.**).

---

<sup>11</sup> Svjetska zdravstvena organizacija, „WHO estimates of the global burden of food-borne diseases: Food-borne disease burden epidemiology reference group 2007. – 2015.” (Procjene globalnog tereta bolesti koje se prenose hranom koje je proveo WHO: Epidemiološka referentna skupina za teret bolesti koje se prenose hranom 2007. – 2015.), 3.12.2015. Riječ je o prvoj i zasada najcjelovitijoj studiji WHO-a o procjenama bolesti koje se prenose hranom. Ona uključuje podatke o četirima kemijskim tvarima (aflatoksinu, cijanidu iz kasave, dioksinu i alergenima iz kikirikija).

**Slika 1. – Predodžbe o rizicima povezanim s različitim pitanjima – na razini cijeloga EU-a**



*Izvor:* Etienne, J. et al., „EU Insights – Consumer perceptions of emerging risks in the food chain (Uvidi iz EU-a – predodžbe potrošača o rizicima koji se pojavljuju u lancu opskrbe hranom)”, EFSA, 18.4.2018. doi:10.2903/sp.efsa.2018.EN-1394 ICF.

### Zašto su kemijske opasnosti prisutne u hrani

10. Hrana može biti izložena toksičnim razinama kemikalija na više načina, među kojima su i poljoprivredne prakse, industrijski procesi, neprikladno skladištenje, onečišćenje okoliša i prirodni toksini. Kemijske opasnosti mogu se pojaviti u bilo kojem dijelu lanca opskrbe hranom. Na primjeru **šalice kave 1** u nastavku prikazuje se koje kemijske opasnosti prosječan proizvod može sadržavati. Sud je u izvješće uključio još dvije šalice kave na čijem se primjeru prikazuje na koji način na taj isti proizvod utječe model koji EU primjenjuje da zajamči sigurnost hrane.

## Šalica kave 1



Izvor: Sud.

### **Sadržavaju li zrna kave od kojih se proizvodi vaša kava bilo kakvu kemijsku opasnost?**

Pržena zrna kave od kojih se proizvodi vaša dnevna doza kave mogu sadržavati, primjerice:

- ostatke pesticida koji se primjenjuju na biljci i koji su prisutni u zrnima (npr. heptaklor)
- okolišne zagađivače, kao što su teški metali, koji su prisutni u zrnima kave jer je biljka apsorbirala teške metale iz tla
- procesne zagađivače nastale uslijed procesa prženja (npr. akrilamid).

Na primjeru **šalice kave 2** (stavak 34. u nastavku) pojašnjen je način provjere tih kemikalija.

11. Osim što snose pravnu obvezu, subjekti u poslovanju s hranom imaju snažan reputacijski i ekonomski interes jamčenja sigurnosti hrane koju prodaju. U tome im mogu pomoći kemikalije, kao što su dezinfekcijska sredstva i konzervansi. Također se iz ekonomskih interesa mogu odlučiti rabiti kemikalije kako bi, primjerice, smanjili troškove ili ponudili nove proizvode, teksture ili okuse.

12. Kemijske tvari na koje se primjenjuju propisi EU-a o hrani čine tek jedan dio ukupnoga broja kemikalija na tržištu. Njihov točan udio nije poznat. Većina kemikalija rabljena u hrani podliježe postupcima odobravanja koji prethode stavljanju na tržište kako bi se zajamčilo njihovo pridržavanje zahtjeva propisa EU-a o hrani, među ostalim i propisa o sigurnosti hrane. Svake godine sve je veći broj zahtjeva za odobrenje novih tvari<sup>12</sup>. EU tradicionalno ima vodeću ulogu na svjetskom tržištu u području poljoprivredno-prehrambenih kemikalija. Agencija EFSA tijelo je EU-a odgovorno za procjenu rizika u svim pitanjima o lancu opskrbe hranom.

<sup>12</sup> Opažanje je iznio Ernst & Young u svojem vanjskom preispitivanju agencije EFSA iz 2012.

### Kako funkcionira sustav EU-a za kontrolu sigurnosti hrane

13. Odluke o većini odredaba u vezi sa sigurnošću hrane donose se na razini EU-a. Komisija, uzimajući u obzir savjet specijaliziranih agencija EU-a, predlaže pravila koja je potrebno slijediti kako bi se zajamčila sigurnost hrane koju se konzumira u EU-u. Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane (GU SANTE) dio je Komisije zadužen za tu politiku.

14. Tijela država članica odgovorna su za jamčenje provedbe zakonodavstva koje se odnosi na poljoprivredno-prehrambeni lanac na vlastitom teritoriju. Nadležna tijela organiziraju službene sustave kontrola na svojem teritoriju kako bi provjerila da su aktivnosti i roba subjekata stavljeni na tržište EU-a u skladu s relevantnim standardima i zahtjevima. Komisija je odgovorna za donošenje mjera prema zemljama izvan EU-a (npr. uklanjanjem poslovnih jedinica s popisa) i poduzimanje pravnih mjera u slučajevima u kojima države članice ne ispunjavaju svoje obveze.

15. Uredba o službenim kontrolama (EZ) br. 882/2004 čini temelj za preglede koji se provode. Njome se želi ostvariti integrirani i jedinstveni pristup službenim kontrolama duž cijeloga poljoprivredno-prehrambenog lanca. Uredbom se pruža okvir na temelju kojega nadležna tijela mogu provjeriti pridržavanje propisa o hrani i hrani za životinje te spriječiti, ukloniti i umanjiti prihvatljive razine rizika za ljude i životinje. Uredbom se također utvrđuju posebna pravila za službene kontrole proizvoda koje se uvozi. Područje kemijskih opasnosti dodatno je uređeno golemim brojem sektorskih pravnih instrumenata.

16. EU je najveći svjetski uvoznik i izvoznik poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda. Pregledima robe koja se uvozi nastoji se zajamčiti usklađenost te robe sa zakonodavstvom EU-a na jednak način kao i usklađenost hrane koja se proizvodi u EU-u. Temeljno je načelo da

svi prehrambeni proizvodi na tržištima EU-a moraju biti sigurni, neovisno o njihovom podrijetlu<sup>13</sup>.

17. Subjekti uključeni u lanac opskrbe hranom imaju primarnu odgovornost za sigurnost hrane i često raspolažu sustavima jamstava kojima je obuhvaćena relevantna točka opskrbe.

#### **OPSEG REVIZIJE I REVIZIJSKI PRISTUP**

18. Sud je u reviziji koju je proveo ispitao temelj i funkcioniranje modela koji EU primjenjuje da zajamči sigurnost hrane u pogledu kemijskih opasnosti. Nekoliko je čimbenika uzeto u obzir pri određivanju opsega revizije: relevantnost rizika povezanih s područjem kemijskih opasnosti, relevantnost odgovornosti EU-a u pogledu kemikalija, visoka relevantnost i mogući učinak revizije s takvim usmjerenjem kao i opseg drugih revizija koje je Sud nedavno proveo ili ih još provodi. Opće revizijsko pitanje glasilo je:

***Je li model koji EU primjenjuje da zajamči sigurnost hrane izgrađen na dobrim temeljima i postiže li se njegovom primjenom zaštita od kemijskih opasnosti za prehrambene proizvode koje konzumiramo u EU-u?***

19. Sud je osobito ispitao sljedeće:

- smatra li se da je model koji EU primjenjuje da bi zajamčio sigurnost hrane u pogledu kemikalija usklađen s najboljom međunarodnom praksom
- ima li EU dobru pravnu osnovu kojom bi mogao zajamčiti poštovanje ključnih zahtjeva EU-a u pogledu kemikalija u hrani, hrani za životinje, živim životinjama i biljkama kad je riječ o robi koju uvozi

---

<sup>13</sup> „Europska komisija ulaže napore kako bi zajamčila najveći stupanj sigurnosti europskog lanca opskrbe hranom u svijetu i primjenu istih standarda sigurnosti hrane na sve proizvode neovisno o podrijetlu” – citat s internetskih stranica Glavne uprave za zdravlje i sigurnost hrane [https://ec.europa.eu/food/safety/international\\_affairs/trade\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/trade_en). To se načelo također ogleda u zajedničkom tumačenju općih propisa o hrani, člancima 11. (hrana i hrana za životinje koja se uvozi u Zajednicu) i 14. (hrana mora biti sigurna).



- primjenu predmetnoga modela, osobito cjelovitost pravnog okvira, funkcioniranje sustava kontrole i je li model održiv u srednjoročnom razdoblju.

U okviru revizije nije se željela provesti ponovna evaluacija znanstvenih procjena pitanja u vezi sa sigurnošću hrane.

20. Pri procjeni rada sustava kontrole u državama članicama Sud je uzeo u obzir najnoviju godinu za koju je bila dostupna cjelovita dokumentacija o planiranju, primjeni i praćenju (tj. 2016.).

21. Sud je proveo reviziju u razdoblju između prosinca 2017. i svibnja 2018. Revizijski dokazi prikupljeni su na sljedeće načine:

- pregledima dokumentacije i razgovorima s osobljem Komisije (Glavne uprave za zdravlje i sigurnost hrane) te s osobljem agencije EFSA, tijela EU-a koje zajedno s agencijom EMA pruža znanstvene savjete o sigurnosti hrane<sup>14</sup>. Također su pregledani i analizirani postupci i smjernice Komisije, korespondencija s državama članicama i zapisnici sa sastanaka, kao i vanjske evaluacije te revizijska izvješća.
- posjetima trima državama članicama: Italiji, Nizozemskoj i Sloveniji<sup>15</sup>. U svakoj od tih država članica djelatnici Suda posjetili su relevantna vladina ministarstva, relevantne subjekte u poslovanju s hranom i ključne točke u sustavima kontrole u državama članicama (kao što su granične inspeksijske postaje). Tijekom posjeta državama članicama djelatnici

---

<sup>14</sup> Agencija EFSA odgovorna je za procjene rizika u vezi sa sigurnošću hrane, dok je agencija EMA odgovorna za procjene medicinskih proizvoda EU-a (koji uključuju i veterinarsko-medicinske proizvode).

<sup>15</sup> Tri države članice odabrane su na temelju sljedećih kriterija: (1) ravnoteže među državama članicama s velikim količinama uvezene robe i država članica s puno manjim količinama takve robe, (2) činjenice da u državama članicama različite tvari izazivaju najveću razinu zabrinutosti pri razmatranju kemijskih opasnosti u hrani, te (3) lokaciji glavne agencije EU-a koja pruža znanstvene savjete o kemikalijama u hrani (agencija EFSA u Parmi). Pri odabiru zemalja također se željela postići geografska uravnoteženost. Sud je u Italiji, zbog njezina regionalnog ustroja, većinu svojih pregleda usmjerio na samo jednu regiju (Ligurija).

Suda ispitali su rad njihovih sustava kontrole kao i protok informacija Komisiji i agenciji EFSA na temelju rezultata pregleda i znanstvenih podataka.

- sastancima sa stručnjacima koji su u sklopu svojih funkcija u državama članicama ili agenciji EFSA ujedno i članovi međunarodnih foruma te imaju pristup ažuriranim informacijama u području kemijskih opasnosti i sigurnosti hrane općenito.

### **OPAŽANJA**

#### ***Model koji EU primjenjuje da bi zajamčio sigurnost hrane u pogledu kemikalija referentni je model u cijelome svijetu***

22. U ovom dijelu izvješća predstavljeni su elementi zahvaljujući kojima je model koji EU primjenjuje referentan u cijelome svijetu. U ovome je dijelu dokumenta također opisana pravna osnova EU-a na temelju koje se od zemalja izvan EU-a zahtijeva usklađenost sa standardima EU-a pri izvozu u EU kako bi se zajamčilo da proizvodi iz EU-a i oni koje se u njega uvozi ispunjavaju iste visoke standarde sigurnosti.

#### **Pouzdanost modela koji EU primjenjuje temelji se na nizu specifičnih elemenata**

23. U kontekstu provedbe Programa Komisije za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT)<sup>16</sup> najnovijim se rezultatima provjere primjerenosti općih propisa o hrani<sup>17</sup>, glavnom zakonodavnom aktu EU-a kojim se uređuje prehrambeni sektor, prepoznaje niz pozitivnih obilježja modela koji EU primjenjuje da bi zajamčio sigurnost hrane. Prema svim studijama koje je Sud pregledao i stručnjacima s kojima su se djelatnici Suda sastali (vidi **odlomak 21.**) model koji EU primjenjuje da bi zajamčio sigurnost hrane smatra se referentnom

---

<sup>16</sup> Program za primjerenost i učinkovitost propisa sastavni je dio plana Komisije za ostvarenje boljih propisa. Njime se žele zadržati jednostavnost propisa EU-a, ukloniti nepotrebna opterećenja i prilagoditi zakonodavstvo, a da se pritom ne ugroze politički ciljevi.

<sup>17</sup> SWD(2018) 38 final, „Fitness Check on the General Food Law (Provjera primjerenosti općih propisa o hrani) (Uredba (EZ) br. 178/2002)“.

točkom<sup>18 19 20</sup>. Unatoč činjenici da je model koji EU primjenjuje jedan od najrazvijenijih u svijetu, troškovi usklađivanja za poljoprivrednike u EU-u općenito su u skladu s troškovima u drugim dijelovima svijeta<sup>21</sup>. Nekoliko se elemenata smatra specifičnima i karakterističnima za pouzdanost modela koji EU primjenjuje. U ovome dijelu raspravlja se o trima od tih elemenata.

- 
- <sup>18</sup> Spiric, D. et al., „Convergence on EU and USA Food safety Regulation approach, regarding foodborne outbreaks (Usklađivanje pristupa EU-a i SAD-a u propisima o sigurnosti hrane u pogledu izbijanja epidemija bolesti koje se prenose hranom)”, 58. međunarodna konferencija mesne industrije „Meat Safety and Quality: Where it goes? (Sigurnost i kvaliteta mesa: kakav je daljnji smjer razvoja?)”, *Procedia Food Science* 5(2015) 266. – 269.. U izvješću se navodi da su propisi EU-a o hrani referentna točka za SAD.
- <sup>19</sup> Humphrey, J., „Food Safety, Private Standards Schemes and Trade: The Implications of the FDA Food Safety Modernization Act” (Sigurnost hrane, privatni sustavi standarda i trgovina: posljedice Akta FDA-a o osuvremenjivanju u području sigurnosti hrane), *IDS Working Paper* svezak 2012 br. 403, rujan 2012.
- <sup>20</sup> EIOP: Tekst 2008. – 006. – „European governance still technocratic? New modes of governance for food safety regulation in the European Union.” (Je li europsko upravljanje i dalje tehno-kracijsko? Novi načini upravljanja za reguliranje sigurnosti hrane u Europskoj uniji.) Robert Fischer. 2018. „Niz zemalja nadahnutih EU-om, primjerice Francuska i Njemačka, uspostavile su neovisne agencije za evaluaciju te su preuzele načelo organizacijskog razdvajanja procjene rizika od upravljanja rizikom.”
- <sup>21</sup> „Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety” (Procjena troškova usklađenosti poljoprivrednika sa zakonodavstvom EU-a u području okoliša, dobrobiti životinja i sigurnosti hrane), pregled i analiza politike država za Europsku komisiju. AGRI 2011-EVAL-08.

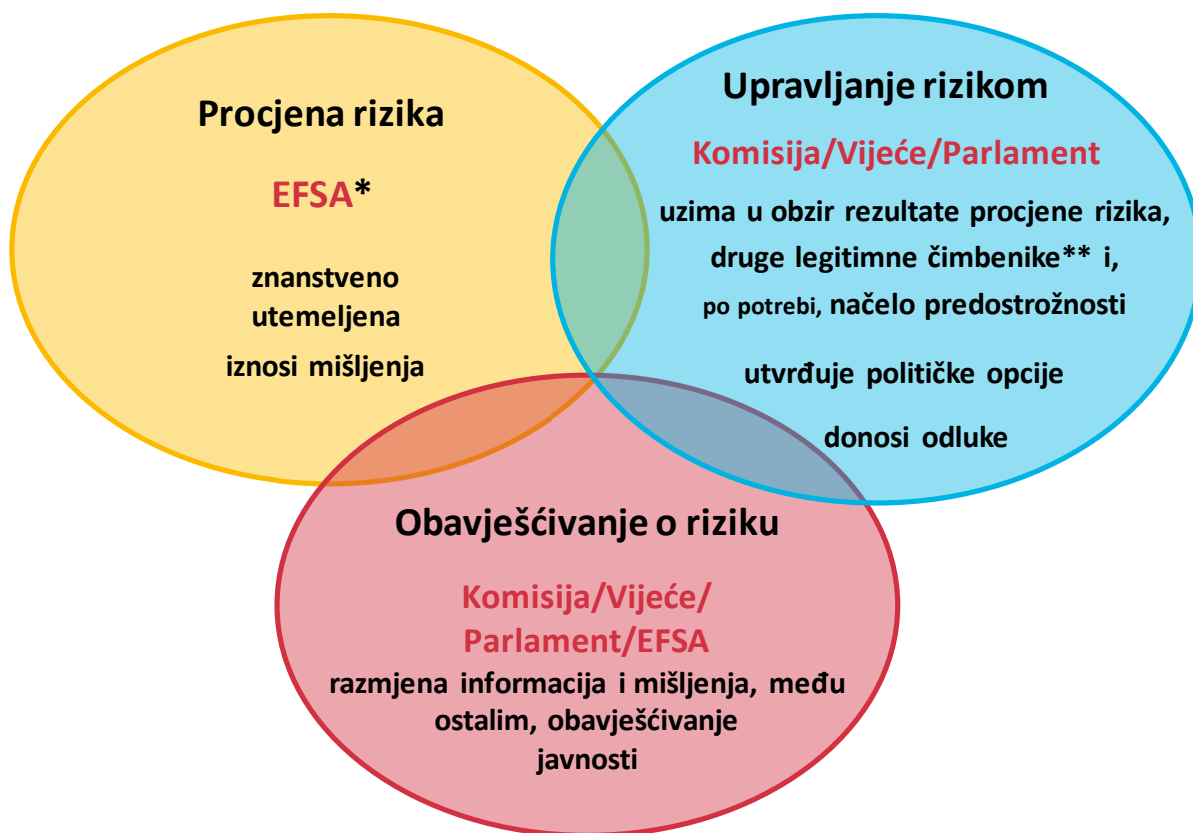
Modelom koji EU primjenjuje jasno se prepoznaju i razlikuju tri komponente analize rizika

24. U propisima EU-a, a posebice općim propisima o hrani (Uredba (EZ) br. 178/2002)<sup>22</sup>, razlikuju se tri komponente analize rizika na razini EU-a: procjena rizika, upravljanje rizikom i obavješćivanje o riziku (vidi sliku 2.).

---

<sup>22</sup> Posebice uvodna izjava 17. Uredbe (EZ) br. 178/2002. „Tamo gdje je propis o hrani usmjeren na smanjivanje, uklanjanje ili sprečavanje rizika za zdravlje, tri međusobno povezane komponente analize rizika — procjena rizika, upravljanje rizikom i obavješćivanje o riziku — osiguravaju sustavnu metodologiju za određivanje učinkovitih, proporcionalnih i ciljanih mjera ili drugih radnji za zaštitu zdravlja.” U uvodnoj izjavi 19. iste Uredbe navodi se: „Priznaje se da sama znanstvena procjena rizika u nekim slučajevima ne može pružiti sve informacije na kojima se temelji odluka upravljanja rizikom, već je legitimno uzeti u obzir druge odgovarajuće čimbenike za dotični slučaj, uključujući društvene, gospodarske, običajne, etičke i čimbenike okoliša, kao i izvedivost kontrole.” Članak 3. sadržava definicije tih triju komponenti.

Slika 2. – Tri navedene komponente analize rizika na razini EU-a



\* Agencija EMA odgovorna je za procjenu rizika EU-a u području medicinskih proizvoda (osobito veterinarsko-medicinskih proizvoda).

\*\* Društveni, gospodarski, običajni, etički i čimbenici okoliša, kao i izvedivost kontrola.

Izvor: Sud.

25. Kako bi se zajamčilo razdvajanje tih triju komponenti, općim propisima o hrani iz 2002. uspostavljena je neovisna europska agencija EFSA za potrebe provođenja znanstvenih procjena rizika u vezi sa sigurnošću hrane<sup>23</sup>. Osnivanje toga tijela omogućilo je donositeljima politika EU-a u području sigurnosti hrane ne samo da odgovore na krize u području javnoga zdravlja nego i da uspostave cjelovit sustav sigurnosti hrane koji će sadržavati standarde i mehanizme za jamčenje usklađenosti s tim standardima. U skladu s općim propisima o hrani to bi tijelo raspolagalo dostatnim ovlastima za utvrđivanje osnova za znanstveno utemeljen model kojim bi se jamčila sigurnost hrane.

<sup>23</sup> Agencija EMA osnovana je Uredbom (EZ) 726/2004, no postojala je već 1995. na temelju ranijih direktiva. Ta je agencija odgovorna za procjenu rizika EU-a u području medicinskih proizvoda.

U okviru pristupa EU-a prema sigurnosti hrane po potrebi se primjenjuje načelo predostrožnosti

26. Načelo predostrožnosti sredstvo je upravljanja rizikom priznato općim propisima EU-a o hrani<sup>24</sup> (vidi **okvir 1.**). U slučajevima u kojima postoje opravdani razlozi za zabrinutost i znanstvena nesigurnost, na to se načelo može pozvati tijekom procesa upravljanja rizikom i može se postupati s oprezom.

**Okvir 1. – Načelo predostrožnosti kako je definirano općim propisima o hrani**

Načelo predostrožnosti odnosi se na specifičnu situaciju u kojoj:

- postoje opravdani razlozi za zabrinutost o tome da postoji neprihvatljiva razina rizika za zdravlje
- raspoložive popratne informacije i raspoloživi popratni podatci nisu dovoljno cjeloviti da omoguće provedbu opsežne procjene rizika.

Kada su suočeni s tim specifičnim okolnostima, donositelji odluka ili osobe koje upravljaju rizikom mogu poduzimati mjere ili druge radnje na temelju načela predostrožnosti te istodobno prikupljati cjelovitije znanstvene i druge podatke. Te mjere moraju biti u skladu s načelima nediskriminacije i proporcionalnosti te bi trebale biti privremene dok se ne uspiju prikupiti i analizirati opsežnije informacije u vezi s tim rizikom.

27. Komisija je u svojoj Komunikaciji o načelu predostrožnosti iz 2000. istaknula da bi to načelo trebalo primjenjivati uz niz ograničenja<sup>25</sup>. Načelo predostrožnosti može se primjenjivati u slučajevima u kojima je provedena procjena rizika i u kojima je zaključeno da

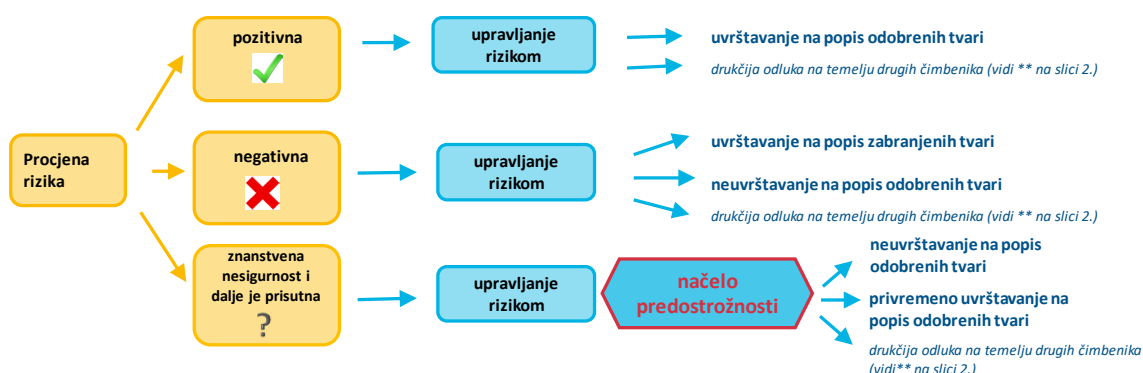
---

<sup>24</sup> Uvodna izjava 21. članak 7. Uredbe (EZ) br. 178/2002.

<sup>25</sup> U skladu s Komunikacijom Komisije o načelu predostrožnosti (COM(2000)°1 final od 2.2.2000.) mjere poduzete u okviru primjene načela predostrožnosti trebale bi: biti proporcionalne odabranoj razini zaštite, nediskriminirajuće u svojoj primjeni, dosljedne sličnim mjerama koje su već poduzimane, utemeljene na ispitivanju mogućih koristi i troškova mjera ili nepoduzimanja mjera (te također, kada je to primjereno i izvedivo, na ekonomskoj analizi isplativosti), podlijevati preispitivanju u svjetlu novih znanstvenih podataka te bi se s pomoću njih trebala moći dodjeljivati odgovornost za pružanje znanstvenih dokaza potrebnih za opsežniju procjenu rizika.

su, unatoč tome što konkretan rizik postoji, i dalje potrebne dodatne znanstvene informacije kako bi se utvrdio njegov opseg (vidi [sliku 3.](#)). „Načelo predostrožnosti (...) pruža osnovu za djelovanje kada znanost ne može pružiti jasan odgovor<sup>26</sup>.” Osoba koja upravlja rizikom na taj način s pomoću načela može donositi privremene mjere dok čeka dodatne znanstvene informacije potrebne za provedbu opsežne procjene rizika.

**Slika 3. – Primjena načela predostrožnosti**



Izvor: Sud, na temelju Komunikacije Komisije.

28. Načelo predostrožnosti ima zagovornike i protivnike. Zagovornici tvrde da je to načelo dobar alat za zaštitu javnosti od mogućih štetnih učinaka (u ovom slučaju kemijskih opasnosti). Protivnici se pribojavaju da se primjenom načela guši inovacija te da je ona nepotrebno skupa. Komisija je u Komunikaciji iz 2000. nastojala ostvariti ravnotežu između „slobode i prava pojedinaca, industrije i organizacija te potrebe smanjivanja rizika od štetnih učinaka na zdravlje okoliša, čovjeka, životinja ili biljaka.”

29. U skladu sa Sporazumom o primjeni sanitarnih i fitosanitarnih mjera („Sporazum o SPS-u”)<sup>27</sup> članovi WTO-a obvezuju se razviti vlastite zdravstvene standarde na osnovi kriterija

<sup>26</sup> Europska komisija – priopćenje za tisak – Komisija donosi Komunikaciju o načelu predostrožnosti.

<sup>27</sup> Sporazum WTO-a o sanitarnim i fitosanitarnim mjerama („Sporazum o SPS-u”) stupio je na snagu osnivanjem Svjetske trgovinske organizacije 1. siječnja 1995. Bavi se primjenom propisa u području sigurnosti hrane te zdravlja životinja i biljaka.

koji se temelje na riziku<sup>28</sup>. To donosi važne koristi EU-u kao jednom od glavnih izvoznika hrane. U postojećem pravnom okviru EU-a kombiniraju se dvije vrste kriterija: kriteriji koji se temelje na riziku (u većini slučajeva) i isključujući kriteriji u zakonodavstvu kojim se uređuju stavljanje pesticida na tržište i njihova uporaba (vidi **okvir 2.**). Prema kriterijima koji se temelje na riziku određena tvar mora proći kroz cjelokupan proces procjene rizika<sup>29</sup> kako bi se utvrdila njezina ograničenja u pogledu sigurnosti, dok se kriterijima koji se temelje na opasnosti određene tvari zabranjuju<sup>30</sup> samo na temelju toga što ih se smatra potencijalno opasnim (npr. kancerogenima), pri čemu ne postoji potreba za cjelovitom procjenom rizika.

---

<sup>28</sup> Članak 5. Sporazuma o SPS-u.

<sup>29</sup> Cjelovita procjena rizika sastoji se od četiriju koraka: identifikacije opasnosti, karakterizacije opasnosti, procjene izloženosti i karakterizacije rizika.

<sup>30</sup> Uredba (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja (SL L 309, 24.11.2009., str. 1.).



## Okvir 2. – Razlika između opasnosti i rizika

U pravnom okviru EU-a pravi se razlika između kriterija koji se temelje na opasnosti i kriterija koji se temelje na riziku. Pesticidi kojima se ne ispunjavaju isključujući kriteriji koji se temelje na opasnosti ne mogu se stavljati na tržište niti rabiti u EU-u. Ostatci tih pesticida mogu se tolerirati u proizvodima koje se u EU uvozi ako se procjenom rizika pokaže da ne postoji rizik za potrošače.



Izvor: EFSA.

30. U skladu s pravilima WTO-a zemlje uvoznice ne mogu se služiti samo kriterijima koji se temelje na opasnosti kao osnovom za isključivanje potencijalne uvezene robe<sup>31</sup>. Komisija je nedavno održala rasprave s relevantnim državama članicama koje provode procjene zahtjeva za uvozna odstupanja (vidi [odlomak 38.](#)) o tome kako provoditi pravne zahtjeve utvrđene u dvama relevantnim uredbama EU-a koje se primjenjuju na odobrenja pesticida i ostatke pesticida<sup>32</sup> uz istodobno ispunjavanje obveza koje im se nameću u okviru Sporazuma o SPS-u<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Vodič WTO ANALYTICAL INDEX, Sporazum o SPS-u – preambula (sudska praksa). Stavak 1.5.2. Odnos načela predostrožnosti i Sporazuma o SPS-u. Siječanj 2018.

<sup>32</sup> Uredba (EZ) br. 1107/2009, odnosno Uredba (EZ) br. 396/2005.

<sup>33</sup> Sažeto izvješće sastanka Stalnog odbora za bilje, životinje, hranu i hranu za životinje održanog u Bruxellesu 16. i 17. veljače 2017.: „Države članice istaknule su poteškoće koje bi to moglo izazvati na međunarodnoj razini (Codex Alimentarius) i pitanja odgovornosti za takve političke odluke na svojoj razini s obzirom na ulogu prvog ocjenjivača koju imaju u postupku obrade

U skladu s propisima EU-a primarna odgovornost za sigurnost hrane dodjeljuje se subjektima u poslovanju s hranom

31. Subjekti u poslovanju s hranom i hranom za životinje uključuju, primjerice, poljoprivrednike, ribare, prerađivače, distributere, uvoznike i trgovce na malo. Svi oni podliježu općim i posebnim pravnim zahtjevima<sup>34</sup>. U skladu s propisima EU-a o hrani odgovornost za jamčenje usklađenosti s tim zakonodavstvom, posebice u području sigurnosti hrane, imaju ponajprije subjekti u poslovanju s hranom (ili hranom za životinje)<sup>35</sup>. Kako bi upotpunila i podržala to načelo, od tijela država članica traži se da zajamče odgovarajuće i djelotvorne kontrole, a od Komisije se traži da prati okvir u cjelini kako bi zajamčila njegovo pravilno funkcioniranje (vidi ***sliku 4.***).

---

zahtjeve za uvozna odstupanja” i sažeto izvješće sastanka Stalnog odbora za bilje, životinje, hranu i hranu za životinje održanog u Bruxellesu 13. i 14. lipnja 2018., točka dnevnog reda A.14.

<sup>34</sup> Subjekti u poslovanju s hranom i hranom za životinje u svim fazama proizvodnje, prerade i distribucije unutar poslovanja kojim upravljaju moraju osigurati da hrana ili hrana za životinje ispunjava zahtjeve propisa o hrani koji su od važnosti za njihove aktivnosti te moraju provjeriti jesu li ti zahtjevi ispunjeni.

<sup>35</sup> „Jasna raspodjela odgovornosti između subjekata u poslovanju s hranom i javnih tijela duž lanca opskrbe hranom” prepoznata je u rezultatima provjere primjerenosti općih propisa o hrani kao povećanje učinkovitosti.

**Slika 4. – Struktura privatnih i javnih pregleda u pogledu sigurnosti hrane**



*Napomena:* Subjekti u poslovanju s hranom također mogu podlijevati dodatnim kontrolama u okviru privatnih sustava provjere te je mogu uključiti u strukturu pregleda u pogledu sigurnosti hrane, no oni ne podliježu službenim kontrolama država članica ili praćenju koje provodi Komisija.

*Izvor:* Sud.

32. S obzirom na veliku količinu hrane, hrane za životinje te velik broj živih životinja i biljaka koji podliježu propisima EU-a o (kemijskoj) sigurnosti hrane, važna je dobra koordinacija privatnih<sup>36</sup> i javnih pregleda radi učinkovite uporabe resursa. Primjerice, kad je riječ o broju obavljenih pregleda<sup>37</sup>, nadležna tijela država članica analizirala su 2016. godine 84 657 uzoraka na ostatke pesticida (uključujući uzorke koje su provjerili Island i Norveška) te 706 764 uzorka na tvari i ostatke obuhvaćene Direktivom 96/23/EZ<sup>38</sup>.

33. Komisija je 2016. ispitala bi li države članice mogle planirati svoje službene kontrole hrane za životinje na temelju pregleda koji se provode u okviru privatnog sektora<sup>39</sup> te

<sup>36</sup> U skladu s člankom 17. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 178/2002.

<sup>37</sup> Brojčani podatci temelje se na izvješćima agencije EFSA.

<sup>38</sup> Direktiva Vijeća 96/23/EZ od 29. travnja 1996. o mjerama za praćenje određenih tvari i njihovih ostataka u živim životinjama i proizvodima životinjskog podrijetla (SL L 125, 23.5.1996., str. 10).

<sup>39</sup> U izvješću o pregledu pod nazivom: „Interaction Between the System of Official Feed Controls and Private Assurance Schemes (Interakcija između sustava službenih kontrola hrane za

je 2017. istražila moguću sinergiju između službenih kontrola, unutarnjih kontrola subjekata u poslovanju s hranom i privatnih sustava provjere<sup>40</sup>. Kao ishod aktivnosti koje je provela u području hrane za životinje iz 2016., Komisija je utvrdila moguće koristi i izazove uspostavljanja intenzivnije veze između službenih kontrola hrane za životinje i privatnih sustava jamstava.

34. Premda su se tijela država članica složila da je primjereno praćenje kvalitete takvih privatnih sustava i unutarnjih kontrola subjekata u poslovanju s hranom važno, relevantna tijela najmanje dviju država članica izrazila su zabrinutost zbog tih promjena<sup>41</sup>. Tijela su izrazila zabrinutost ponajprije zbog „činjenice da su subjekti u poslovanju s hranom i tijela koja obavljaju provjere financijski međusobno povezani i da se revizije sustava uglavnom najavljuju” jer „najavlivanje unaprijed može imati negativan utjecaj na pouzdanost informacija (...)”. Nadalje, izrazila su zabrinutost zbog toga što se „određene pravne zahtjeve baš i ne ponavlja u sustavima privatnog sektora za standarde u pogledu sigurnosti hrane, npr. u pogledu ograničenja ostataka”.

---

životinje i privatnih sustava jamstava)” GU-a za zdravlje i sigurnost hrane-2016. – 8975. prepoznat je niz koristi za nadležna tijela koja uspostavljaju veze s privatnim sustavima jamstava. [http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview\\_reports/](http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/).

<sup>40</sup> Health and Food Audits and Analysis Programme 2017 (Program revizija i analiza u području zdravlja i hrane 2017.). Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane.

<sup>41</sup> Primjerice, GU SANTE 2017. – 6072. Završno izvješće misije za prikupljanje informacija provedene u Njemačkoj od 28. studenoga 2017. do 6. prosinca 2017. kako bi se prikupile informacije o sinergiji između službenih kontrola i vlastitih pregleda subjekata u poslovanju s hranom te programa trećih strana za provjeru. [http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit\\_reports/](http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/). Nizozemska je također izrazila sličnu zabrinutost tijekom revizijskih posjeta obavljenih u kontekstu ove revizije.

## Šalica kave 2



### **Na koji način subjekt u poslovanju s kavom provjerava vašu kavu?**

Zrna kave koja se rabe za spravljanje vaše kave gotovo su sigurno uvezena i možda ih je preradio određeni subjekt u poslovanju s hranom u EU-u.

Subjekt u poslovanju s hranom raspolaže sustavom upravljanja HACCP (sustav analize opasnosti i kritičnih kontrolnih točaka) kako bi otkrio, među ostalim, sve kemijske opasnosti u vezi sa svojim poslovanjem. Subjekti su uveli posebne postupke, kao što su redovito čišćenje objekata (kako bi spriječili pojavu okolišnih zagađivača), laboratorijska ispitivanja svih pošiljaka sirovine nakon njihova primitka, računalni sustavi za kontrolu najviših dopuštenih razina topline tijekom postupka prženja (kako bi se kontrolirao nastanak akrilamida) i mnoge druge postupke.

Osim toga, subjekti općenito provode dodatne preglede kako bi zadovoljili specifične zahtjeve svojih izravnih klijenata (npr. kako bi se zajamčilo nepostojanje određene tvari).

Želite li saznati što javna tijela pregledavaju, odite na **šalicu kave 3** (odlomak 61. u nastavku).

### **Hrana koju se uvozi iz zemalja izvan EU-a mora ispunjavati standarde EU-a**

35. Od svih proizvoda koji se u EU-u konzumiraju, uvozi ih se otprilike 13 %<sup>42</sup>. Standardi u pogledu sigurnosti hrane izvan EU-a mogu se razlikovati od standarda koji se primjenjuju u EU-u. EU zajedno sa 188 zemalja radi na razvoju Codexa Alimentarius, koji je skup standarda, smjernica i kodeksa prakse. Kodeks pruža temeljni okvir kojim se usklađuju brojna pitanja u vezi sa standardima hrane. No unatoč tome što niz zemalja primjenjuje standarde

<sup>42</sup> Procijenjena konzumacija = proizvodnja u EU-u + uvezena roba – izvezena roba. Podatci u vezi s proizvodnjom u EU-u – 734 milijuna tona (izvor: „Obujam poljoprivredne proizvodnje u EU-u za 2013. godinu u milijunima tona”, Faostat). Podatci o uvezenoj robi – gotovo 93 milijuna tona 2016. godine, i izvezenoj robi – 91 milijun tona (izvor: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20171016-1?inheritRedirect=true>).

usuglašene u Codexu, postoje ograničenja u pogledu standardizacije koja se Codexom može pružiti<sup>43</sup>. Primjerice, prema navodima Komisije, otprilike polovina najviših dopuštenih razina ostataka za pesticide utvrđenih u posljednjih nekoliko godina bile su jednake u Codexu i zakonodavstvu EU-a.

36. Komisija na svojim internetskim stranicama i u svojim javnim komunikacijama navodi da se „strogim pravilima uvoza u vezi s higijenom hrane i hrane za životinje, sigurnošću potrošača i statusom zdravlja životinja nastoji zajamčiti da sva uvezena roba ispunjava iste visoke standarde kao i proizvodi iz samog EU-a“<sup>44</sup>. U najnovijem godišnjem izvješću agencije EFSA o ostacima pesticida navodi se da je podvrgavanje ispitivanju dvaput vjerojatnije u slučaju uvezene robe nego u slučaju robe iz domaće proizvodnje. Time se odražava primjena modela u vezi s rizikom za sigurnost hrane<sup>45</sup>.

37. EU održava trgovinske odnose sa zemljama izvan EU-a na dva načina: 1) s pomoću bilateralnih sporazuma i 2) bez posebnih bilateralnih sporazuma. U oba slučaja od zemalja izvan EU-a zahtijeva se usklađenost sa standardima EU-a pri izvozu u EU.

38. Zemlje izvan EU-a u opravdanim slučajevima mogu od EU-a zatražiti izmjenu određenih ograničenja (npr. najviših dopuštenih razina ostataka za određene pesticide ili određeni prehrambeni proizvod). Taj je mehanizam poznat pod nazivom „uvozno odstupanje“. Nadležna država članica najprije procjenjuje zahtjev i dokumentaciju koju joj je poslala relevantna zemlja izvan EU-a. Potom, na temelju procjene rizika koju ta država članica provede, agencija EFSA donosi mišljenje. Ako je mišljenje pozitivno i agencija utvrdi da se

---

<sup>43</sup> Primjerice, popisi kemijskih tvari uključenih u CODEX možda nisu iscrpni ili relevantne države članice možda i dalje imaju različita pravna ograničenja u vezi s određenom tvari (npr. različit NDR).

<sup>44</sup> [https://ec.europa.eu/food/safety/official\\_controls/legislation/imports\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/legislation/imports_en)

<sup>45</sup> Dok se 13 % proizvoda koji se konzumiraju u EU-u uvozi (vidi fusnotu 42.), 26,4 % (22 345) ukupnoga broja uzoraka (84 657) odnosilo se na proizvode koje se uvozi iz zemalja izvan EU-a, a 67 % (56 749) ukupnog broja odnosilo se na proizvode čije je podrijetlo u zemljama izvjestiteljicama (EU, Island i Norveška). Izvješće Europske unije za 2016. o ostacima pesticida u hrani, Europska agencija za sigurnost hrane.

sigurnost potrošača ne dovodi u pitanje, Komisija može odlučiti da dotičnoj zemlji izvan EU-a odobri zahtjev za uvezno odstupanje i izmijeni pravni okvir EU-a kako bi zadovoljila njezine potrebe (npr. utvrđivanjem konkretnog NDR-a EU-a). Zemlje izvan EU-a također mogu podnositi zahtjeve za uvezna odstupanja za hranu koja sadržava aktivne tvari koje nisu odobrene u EU-u<sup>46</sup>. Stoga je EU u slučaju uveznih odstupanja razvio pravni okvir kako bi od zemalja izvan EU-a koje u EU izvoze zahtijevao usklađenost s istim standardima u pogledu sigurnosti hrane kao i s onima koji se primjenjuju na proizvode iz EU-a (vidi **odlomak 30.**).

### ***Model je suočen s izazovima***

39. U ovome dijelu izvješća utvrđuju se izazovi s kojima je trenutačno suočen model koji EU primjenjuje da bi zajamčio sigurnost hrane. U sljedećim odlomcima pojašnjena je razina cjelovitosti pravnog okvira, nekoliko prisutnih elemenata kojima se narušava održivost modela za jamčenje sigurnosti hrane u srednjoročnom razdoblju, kao i ograničenja sustava kontrole.

### **Neki elementi pravnih odredbi EU-a i dalje iziskuju provedbu ili mjere**

40. U godinama nakon donošenja općih propisa o hrani 2002. na snagu su stupili različiti propisi kojima se uređuju kemijske opasnosti u hrani, hrani za životinje, živim životinjama i biljkama. Neki elementi pravnih odredbi EU-a i dalje iziskuju provedbu i mjere Komisije (vidi **odlomak 53. i prilog III.**). Neki od tih elemenata obuhvaćeni su stoga nacionalnim mjerama. Sud je utvrdio da je to utjecalo na mogućnost jamčenja primjene pravnog okvira i pravilno funkcioniranje relevantnog tržišta te da bi moglo narušiti razinu zaštite od kemijskih opasnosti koju su 2002. zakonodavci EU-a predvidjeli. U **tablici 2.** pruženi su primjeri elemenata pravnih odredbi EU-a koji i dalje iziskuju provedbu ili mjere Komisije.

---

<sup>46</sup> Ako, primjerice, te tvari nisu odobrene iz razloga koji nisu zdravstvene naravi.

**Tablica 2. – Elementi pravnih odredbi EU-a koji još nisu provedeni i u pogledu kojih još treba poduzeti mjere**

Vrsta tvari	Neprovedeni elementi
Prehrambeni aditivi	cjelovita ponovna evaluacija metodologija za mjerenje unosa prehrambenih aditiva
Prehrambeni enzimi	donošenje popisa odobrenih prehrambenih enzima
Prehrambene arome	ažuriranje popisa prehrambenih aroma metodologija za mjerenje unosa prehrambenih aroma
Izvori hranjivih tvari (dodatci prehrani / biljni pripravci)	utvrđivanje najviših i najnižih dopuštenih razina vitamina i minerala
Ostatci pesticida	usklađivanje čimbenika prerade metodologija za utvrđivanje NDR-a za kumulativnu izloženost

41. Sud je utvrdio da su propisima EU-a trenutačno detaljnije obuhvaćene neke skupine tvari (npr. ostatci pesticida, veterinarsko-medicinski proizvodi) od drugih skupina (npr. enzimi, materijali u dodiru s hranom). Komisija nije poduzela ni naručila nikakvu međusektorsku procjenu rizika kojom bi se ta razlikovanja opravdala.

#### **Ispituje se održivost modela koji EU primjenjuje da bi zajamčio sigurnost hrane**

42. Dok se i dalje radi na razvoju elemenata pravnog okvira za kemikalije u hrani, hrani za životinje, biljkama i živim životinjama (vidi **odlomak 40. i prilog III.**), kemijska industrija nastavlja rasti. Postoji velik pritisak za odobravanje novih tvari. Kao što je društvo Ernst & Young uočilo u svojoj vanjskoj evaluaciji agencije EFSA provedenoj 2012., broj odobrenih proizvoda postupno raste od 2006., zajedno s brojem zahtjeva koje se ulaže i odobrava. U izvješću tog ocjenjivača također se navodi da „zahtjevi čine više od 60 % radnog učinka agencije EFSA. Više od trećine tih zahtjeva odnosi se na nove proizvode.“ To stvara opterećenje za kapacitete agencije EFSA i moglo bi značiti da će biti potrebno usmjeriti resurse u provedbu procjena koje traži relevantna industrija. Razni odjeli agencije EFSA uistinu su potvrdili da postoje veliki zaostaci, osobito u području reguliranih sastojaka hrane. Međutim, te se zaostatke još nije počelo djelotvorno rješavati unatoč nedavno ostvarenom napretku.



43. Države članice ne pružaju uvijek podatke potrebne za provedbu znanstvenih procjena<sup>47</sup> unatoč tome što je to propisano zakonom ili što to od njih traži agencija EFSA. Kašnjenja u znanstvenim procjenama, uključujući onima koje provodi agencija EFSA, utječu na sposobnost zakonodavaca da donose nove zakone ili mijenjaju postojeće. Ta kašnjenja izazvana su među ostalim ograničenim resursima i činjenicom da znanstvena tijela imaju poteškoće s održavanjem visoke razine znanstvenog stručnog znanja, npr. zbog nedovoljnog broja stručnjaka.

44. Relevantni pravni okvir sada je toliko opsežan da javna tijela nisu u mogućnosti provoditi opsežna ispitivanja za sve regulirane tvari (vidi **odlomak 50. i prilog I.**).

45. Tim se čimbenicima dovodi u pitanje održivost modela u dugoročnom razdoblju jer se od njega očekuje više nego što se njime u sadašnjem obliku može pružiti. Agencija EFSA već je prepoznala održivost kao područje kojemu treba posvetiti pozornost u godinama koje slijede. Komisija je također počela promišljati o tome u okviru provedbe programa REFIT i sektorskih evaluacija.

## **Ograničenja u sustavu kontrole**

### Sustav kontrole za proizvode koji se proizvode ili uzgajaju u EU-u

46. Države članice odgovorne su za jamčenje provedbe zakonodavstva koje se primjenjuje na cjelokupan poljoprivredno-prehrambeni lanac „polja do stola” (vidi **sliku 5.**). Relevantna tijela država članica u skladu s propisima EU-a provode preglede kako bi ispitala usklađenost aktivnosti i robe subjekata stavljenih na tržištu EU-a s relevantnim standardima i zahtjevima. Tijela bi te preglede trebala provoditi redovito, na temelju rizika i odgovarajućom učestalosti<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Kao što su podatci o prisutnosti i podatci o konzumaciji hrane.

<sup>48</sup> Države članice u pravilu mogu same odlučiti o odgovarajućem broju pregleda, ali zakonodavstvom EU-a može se odrediti učestalost pregleda za određene proizvode, npr. prilogom IV. Direktivi Vijeća 96/23/EC utvrđuju se „stupanj i učestalost uzorkovanja” za žive životinje i proizvode životinjskog podrijetla.

Slika 5. – Sustav kontrole država članica za poljoprivredno-prehrambeni lanac



Izvor: Europska komisija.

47. Sud je utvrdio da tijela država članica provode inspekcije nad sustavima kontrole koje su subjekti u poslovanju s hranom uspostavili kako bi riješili problem kemijskih rizika te da provode inspekcije nad dobivenim rezultatima<sup>49</sup>. U okviru inspekcija mogu se uočiti nedostaci u uporabi reguliranih sastojaka hrane ili sredstava za zaštitu bilja te veterinarsko-medicinskih proizvoda koji mogu dovesti do prekomjernih količina ostataka tih tvari ili ostataka neodobrenih tvari u hrani. Osim toga, tijela država članica mogu uzimati uzorke za laboratorijske analize na temelju programa kontrole.

<sup>49</sup> Članak 10. Uredbe (EZ) br. 882/2004.



© Europska unija, 2014.

*Ispitivanjima koja države članice provode na hrani stavljenoj na tržište EU-a neke su skupine kemikalija češće obuhvaćene od drugih*

48. Države članice nisu obvezne uključiti sve tvari regulirane na razini EU-a u svoje programe, ali trebale bi planirati svoje preglede na temelju rizika. U trima državama članicama koje su revizori posjetili provode se analize rizika za svaki pojedinačni program, tj. obično zasebno za različite skupine tvari. Međutim, ni u jednoj od tih država članica nije provedena međusektorska procjena rizika u cilju rangiranja različitih skupina kemijskih tvari prema njihovoj razini rizika.

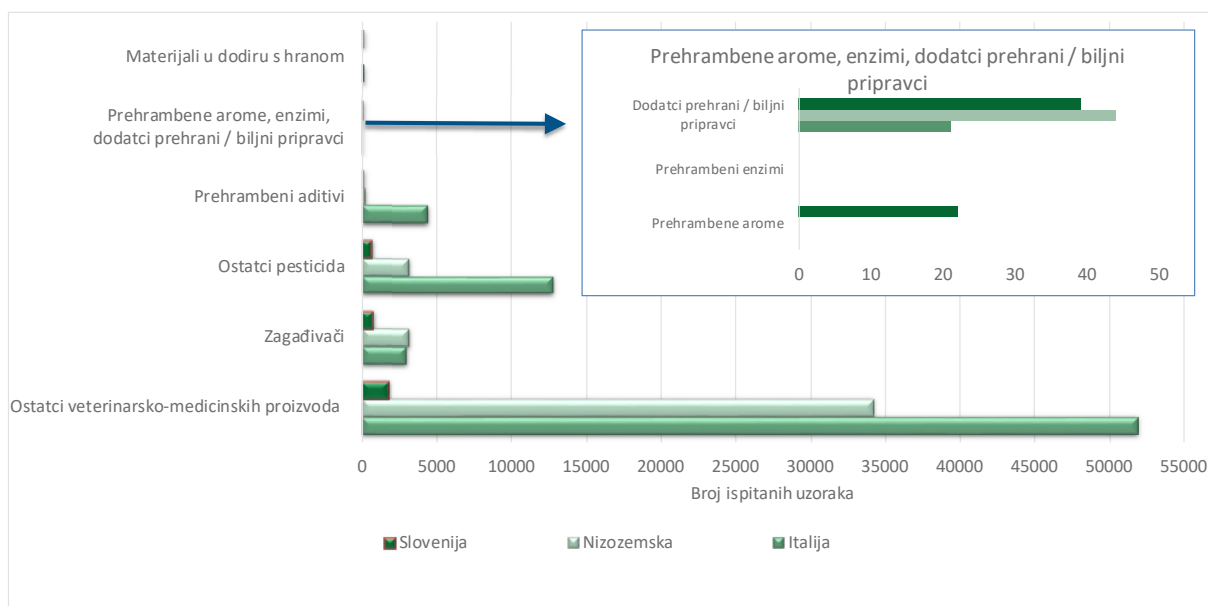
49. Sud je pregledao izvješća o laboratorijskim analizama za različite skupine kemijskih tvari u trima državama članicama koje su revizori posjetili<sup>50</sup>. Sud je utvrdio da su u tim državama članicama određene skupine tvari ispitane detaljnije nego druge skupine. Članice svoje

---

<sup>50</sup> Iznesene informacije odnose se samo na te tri države članice koje su revizori posjetili u okviru revizije. Na razini EU-a ne postoje nikakva izvješća o reguliranim sastojcima hrane i zagađivačima koji nisu obuhvaćeni Direktivom 96/23/EZ. Agencija EFSA za ostatke pesticida i veterinarsko-medicinskih proizvoda priprema godišnja izvješća o rezultatima ispitivanja koja provode države članice.

preglede usmjeravaju na ostatke pesticida, veterinarsko-medicinskih proizvoda i zagađivača<sup>51</sup>, no njima nisu uvijek obuhvaćeni regulirani sastojci hrane, kao što su prehrambene arome i prehrambeni enzimi. Na **slici 6.** prikazani su uzorci<sup>52</sup> koji su 2016. sastavljeni za različite skupine kemijskih tvari u trima državama članicama koje su revizori posjetili.

**Slika 6. – Uzorci koje su 2016. ispitale države članice koje su revizori posjetili**



*Izvor:* Sud, na temelju izvješća o kontroli država članica.

50. Necjelovitim usklađivanjem pravnih odredbi na razini EU-a (vidi **odlomke 40. i 41.**) mogao bi se djelomice objasniti nizak broj, a u nekim slučajevima nedostatak, pregleda određenih tvari (npr. u enzimima i materijal u dodiru s hranom, vidi **sliku 7.**). Premda se postojećim pravnim okvirom EU-a državama članicama omogućuje da provode određene preglede aditiva i aroma, države članice provode malen broj pregleda u vezi s tim tvarima. Time se odražava činjenica da su resursi kojima države članice raspolažu ograničeni te da one

<sup>51</sup> Međutim, u tim se ispitivanjima ne razmatraju svi aspekti kemijskih rizika, kao što su akumulacija pesticida (vidi **odlomek 7. u prilogu III.**).

<sup>52</sup> Uzorak može uključivati nekoliko ispitivanja za različite tvari.

zbog toga nisu u mogućnosti ispitati sve tvari<sup>53</sup>. U **tablici 3.** predstavljen je sažetak mogućih rizika koje države članice neće pokriti isključivo određene regulirane sastojke hrane iz svojih pregleda.

**Tablica 3. – Potencijalni rizici u vezi s određenim tvarima dodanima hrani**

Skupina tvari	Rizici
<b>Prehrambeni aditivi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• moguća uporaba aditiva koji nisu odobreni</li> <li>• moguća neusklađenost rabljenih aditiva s kriterijima čistoće</li> <li>• moguća uporaba odobrenih aditiva u pretjeranim količinama</li> <li>• nedovoljna provjerenost <i>quantum satis</i> (nije utvrđena najveća moguća količina, treba se rabiti u skladu s dobrom proizvodnom praksom)</li> </ul>
<b>Prehrambene arome (uključujući arome dima)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• moguća uporaba aroma koje nisu odobrene</li> <li>• moguća uporaba odobrenih aroma u pretjeranim količinama</li> </ul>
<b>Prehrambeni enzimi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• moguća uporaba štetnih enzima</li> <li>• moguća uporaba enzima u pretjeranim količinama</li> </ul>

*Izvor:* Sud, na temelju analize postojećega zakonodavstva.

#### *Dodatne smjernice za postupanje u slučajevima povreda propisa*

51. Ako tijela neke države članice utvrde slučaj povrede propisa tijekom službenih inspekcija, moraju poduzeti mjere kako bi zajamčila da nesigurna hrana ne dospije na tržište i da relevantni subjekt popravi to stanje. Moguće mjere za jamčenje provedbe na razini država članica uključuju uništavanje određenog proizvoda ili njegovo povlačenje s tržišta, obustavu ili gašenje predmetne aktivnosti. Nadalje, države članice moraju utvrditi vlastita pravila o sankcijama, koje bi trebale biti djelotvorne, razmjerne i odvraćajuće<sup>54</sup>.

52. Sud je ispitao nacionalna pravila i mjere za jamčenje provedbe koje primjenjuju države članice koje su revizori posjetili. Utvrđeno je da su te članice uvele pravila o sankcijama za povrede propisa u vezi s kemijskim opasnostima. Ako se u laboratorijskim ispitivanjima

<sup>53</sup> Uvjeti korištenja iz Uredbe (EZ) br. 1333/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o prehrambenim aditivima protežu se na 314 stranica (prilozi 2. – 4.).

<sup>54</sup> Članci 54. i 55. Uredbe (EZ) br. 882/2004.

utvrdi da je u određenom uzorku prekoračeno ograničenje predviđeno propisima EU-a, države članice moraju poduzeti daljnje mjere u slučaju povrede propisa i provesti procjenu sigurnosti. Ako države članice predmetni proizvod ocijene sigurnim, one u prvoj fazi obično uvode upozorenje ili pojačane preglede. Kada se pak procjenama rizika utvrdi rizik za zdravlje, članice primjenjuju novčane kazne.

53. Sud je, međutim, utvrdio da su države članice u slučajevima u kojima su uočile nepridržavanje pravila imale poteškoća pri utvrđivanju mjera za jamčenje provedbe koje bi mogle poduzeti u određenom slučaju povrede propisa. Države članice ne mogu se pozivati na određenu utvrđenu vrijednost kao temelj za utvrđivanje naravi mjera za jamčenje provedbe koje bi trebalo poduzimati u slučajevima nepridržavanja pravila.

*Komisija preispituje mjere koje poduzimaju tijela država članica*

54. Djelatnici Komisije obavljaju posjete državama članicama kako bi provjerili mjere koje poduzimaju nacionalna tijela radi provedbe zakonodavstva EU-a. Komisija može iznijeti preporuke nacionalnim tijelima i provoditi mjere praćenja tih preporuka. Također može utvrđivati pitanja koja utječu na provedbu pravila EU-a putem drugih mehanizama, kao što su pritužbe, praćenje izvješćivanja država članica, obavijesti o nacrtima nacionalnih zakonodavstava i provjere prenošenja.

55. U slučajevima u kojima Komisija utvrdi nepridržavanje pravila, raspolaže nizom mogućnosti koje sežu od dijaloga na svakoj odgovarajućoj razini pa sve do službenih postupaka zbog povrede. Komisija također može slati dopise na visokoj razini, pokretati pravne postupke i može također ili obustaviti ili nametnuti posebne uvjete na prodaju određene hrane. Komisija mora poduzimati takve mjere u slučajevima u kojima je izgledno da se takvom hranom može ozbiljno ugroziti ljudsko zdravlje i kada postoje dokazi o velikom nedostatku u sustavima kontrole država članica. Komisija je dosad tako postupila u najmanje jednom slučaju, u kojem je zabranila prodaju sira proizvedenog uporabom mlijeka koje je sadržavalo ostatke antibiotika.

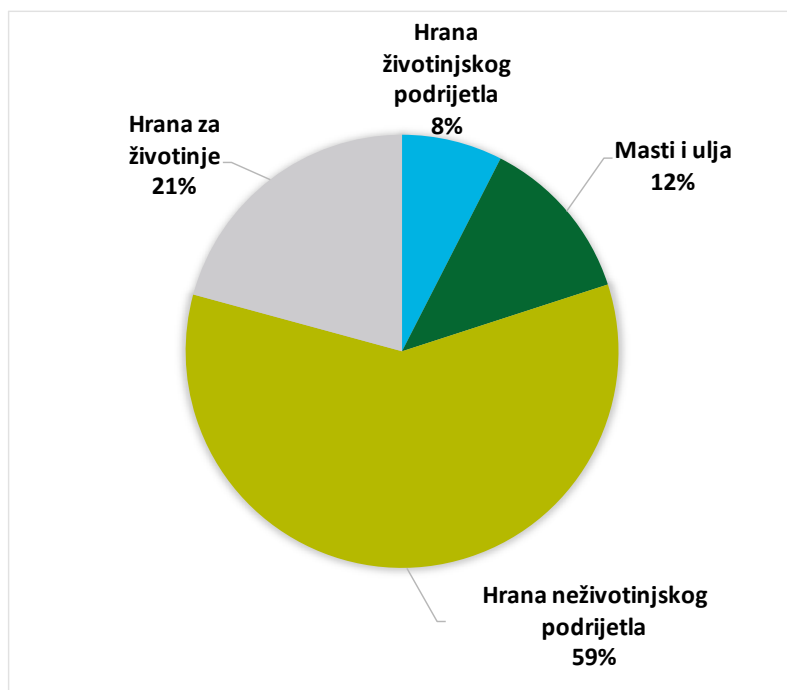
56. Sud je preispitao preporuke iznesene na temelju revizija koje je Komisija provela 2016. Sud je utvrdio da su na temelju revizija iznesene preporuke u vezi s pesticidima, zagađivačima i veterinarsko-medicinskim proizvodima. Komisija nije iznijela nikakve

preporuke ni primijenila nikakve mjere jamčenja provedbe protiv država članica u vezi s reguliranim sastojcima hrane.

Sustav kontrole za proizvode koji se konzumiraju u EU-u, ali se proizvode ili uzgajaju drugdje

57. Granični pregledi važni su jer čim proizvodi koji potječu iz zemalja izvan EU-a dopiju u EU, tijela država članica mogu nad njima početi provoditi preglede. Uvezena roba, nakon što jednom stupi na teritorij EU-a, podliježe istom režimu kontrole kao i roba iz domaće proizvodnje. Većina hrane koju EU uvozi nije životinjskog podrijetla, uključujući žitarice, voće i povrće, kavu, čaj i začine (vidi [sliku 7.](#)).

**Slika 7. – Uvoz različitih vrsta hrane i hrane za životinje 2016.**



*Napomena:* Masti i ulja mogu biti životinjskog i neživotinjskog podrijetla i mogu biti namijenjeni prehrani ljudi i prehrani koja nije za ljude.

*Izvor:* Sud, na temelju podataka Eurostata, na osnovi težine.

58. Sustav kontrole EU-a za robu koju se uvozi temelji se na riziku za zdravlje ljudi, životinja i biljaka. Uvezena roba s višim stupnjem rizika iziskuje strože uvjete za ulazak u EU i stoga višu razinu kontrola od robe s nižim stupnjem rizika. U skladu s pristupom EU-a hrana životinjskog

podrijetla uključuje viši stupanj rizika<sup>55</sup> od hrane koja nema životinjsko podrijetlo. Stoga se uvezenu hranu koja nije životinjskog podrijetla u pravilu podvrgava manjem broju pregleda od hrane životinjskog podrijetla osim ako ne postoji izričito regulirani rizik (vidi **odlomak 60.**).

59. Hrana životinjskog podrijetla može ući u EU nakon što Komisija odobri njegovu zemlju podrijetla<sup>56</sup> i odobri objekte u zemljama izvan EU-a na temelju predloženih popisa iz tih zemalja<sup>57 58</sup>.

60. Relevantnim državama članicama općenito se u skladu s pravnim odredbama EU-a prepušta utvrđivanje učestalosti i naravi pregleda hrane neživotinjskog podrijetla.

U **okviru 3.** iznesene su informacije o iznimkama od tog općenitog pravila te su ukratko prikazani posebni kontrolni postupci i uvjeti za uvoz koji se u tim slučajevima primjenjuju na pošiljke hrane neživotinjskog podrijetla na vanjskim granicama EU-a.

---

<sup>55</sup> „Proizvodi životinjskog podrijetla i žive životinje koje se uvozi predstavljaju visok stupanj rizika jer se njima mogu prenijeti ozbiljne bolesti ljudi i životinja”. Internetske stranice GU-a SANTE: [https://ec.europa.eu/food/safety/official\\_controls/legislation/imports/animal\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/legislation/imports/animal_en)

<sup>56</sup> U skladu s člankom 11. stavkom 4. Uredbe Komisije (EZ) br. 854/2004 od 29. travnja 2004. o utvrđivanju posebnih pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog podrijetla namijenjenih prehrani ljudi (SL L 139, 30.4.2004., str. 206) Komisija preispituje stanje javnog i životinjskog zdravlja u relevantnoj zemlji izvan EU-a zahtjevom za uvid u dokumentaciju i njezinim pregledom te, u pravilu, posjetom predmetne zemlje. Kad je riječ o kemijskim rizicima, tim su preispitivanjem obuhvaćeni zakoni zemalja izvan EU-a o proizvodima životinjskog podrijetla, uporabi veterinarsko-medicinskih proizvoda, pripremanju i uporabi stočne hrane te odobrenju programa za praćenje ostataka

<sup>57</sup> Komisija provodi inspekciju nad uzorkom tih objekata u okviru revizija koje provodi u zemljama izvan EU-a. Komisija je također obavijestila Sud o tome da priprema izvješće o ishodu evaluacije objekata koju je provela u jednoj zemlji izvan EU-a kojoj je dano odobrenje za izvoz u EU.

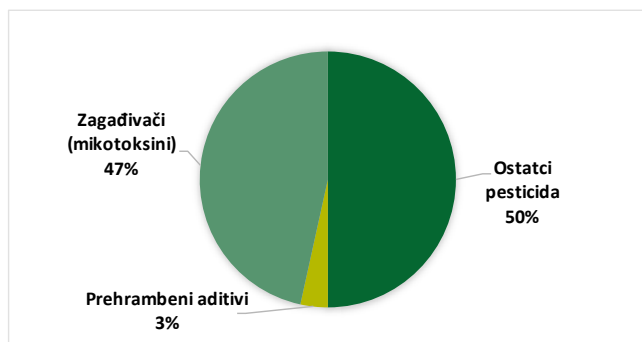
<sup>58</sup> U skladu s Uredbom (EZ) br. 853/2004 i člancima 11. i 12. Uredbe (EZ) br. 854/2008, relevantna tijela u zemljama izvan EU-a odgovorna su za provjeru i jamčenje toga da objekti ispunjavaju zahtjeve EU-a za svaku kategoriju prehrambenih proizvoda.



### Okvir 3. – Iznimke za proizvode neživotinjskog podrijetla

EU je povećao razinu kontrola za određenu hranu za životinje i hranu neživotinjskog podrijetla koje predstavljaju poznat ili nov rizik<sup>59</sup>. Na **slici 8.** opisane su kemijske opasnosti obuhvaćene povećanim kontrolama<sup>60</sup>.

**Slika 8. – Kemijski rizici obuhvaćeni povećanim kontrolama hrane neživotinjskog podrijetla**



Izvor: Sud, na temelju Uredbe (EZ) br. 669/2009.

<sup>59</sup> Uredba Komisije (EZ) br. 669/2009 od 24. srpnja 2009. o provedbi Uredbe (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća s obzirom na povećanu razinu službenih kontrola uvoza određene hrane za životinje i hrane neživotinjskoga podrijetla te o izmjeni Odluke 2006/504/EZ (SL L 194, 25.7.2009., str. 11.).

<sup>60</sup> Uredbom (EZ) br. 669/2009 trenutačno je obuhvaćeno 35 različitih proizvoda i 24 zemlje izvan EU-a. Najčešći proizvodi uključuju orašaste plodove, povrće, začinsko bilje i začine. U okviru Uredbe utvrđuje se učestalost identifikacijskih i fizičkih pregleda, uključujući laboratorijskih ispitivanja (5, 10, 20 ili 50 %). Popis relevantnih proizvoda i učestalost pregleda preispituju se svakih šest mjeseci na temelju rezultata pregleda.

Nadalje, EU je utvrdio posebne uvjete za visokorizičnu hranu neživotinjskog podrijetla<sup>61</sup>. U skladu s tim uvjetima od zemalja izvan EU-a traži se da dostave zdravstveni certifikat, zajedno s rezultatima laboratorijskih pregleda.

61. Države članice zadužene su za kontrole na vanjskim granicama EU-a. One provode preglede dokumentacije te identifikacijske i fizičke preglede kako bi provjerile odgovaraju li proizvodi životinjskog i neživotinjskog podrijetla opisu i zadovoljavaju li uvjete za uvoz EU-a (vidi ***sliku 9.***).

**Slika 9. – Različite vrste pregleda**

Pregledi dokumentacije	Identifikacijski pregledi	Fizički pregledi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• provjera trgovačkih isprava i potrebne dokumentacije, primjerice zdravstvenih potvrda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vizualna inspekcija kako bi se zajamčilo da se isprave koje prate pošiljku slažu s obilježjima i sadržajem pošiljke</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pregled same hrane</li> <li>• može uključivati uzimanje uzoraka za analizu i laboratorijska ispitivanja</li> </ul>

*Izvor:* Sud, na temelju članka 2. Uredbe (EZ) br. 882/2004.

---

<sup>61</sup> U skladu s Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 884/2014 od 13. kolovoza 2014. o uvođenju posebnih uvjeta kojima se uređuje uvoz neke hrane i hrane za životinje iz određenih trećih zemalja zbog rizika od kontaminiranosti aflatoksinima te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1152/2009 (SL L 242, 14.8.2014., str. 4.), Provedbenom Uredbom Komisije (EU) 2015/175 od 5. veljače 2015. o utvrđivanju posebnih uvjeta za uvoz guar gume podrijetlom ili poslana iz Indije zbog rizika kontaminacije pentaklorofenolom i dioksinima (SL L 30, 6.2.2015., str. 10.) i Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 885/2014 od 13. kolovoza 2014. o utvrđivanju posebnih uvjeta koji se primjenjuju na uvoz okre i listova karija iz Indije i stavljanju izvan snage Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 91/2013 (SL L 242, 14.8.2014., str. 20.), Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2017/186 od 2. veljače 2017. o utvrđivanju posebnih uvjeta koji se zbog mikrobiološke kontaminacije primjenjuju na unos u Uniju pošiljki iz određenih trećih zemalja (SL L 29, 3.2.2017., str. 24.) EU je utvrdio te posebne uvjete za određene proizvode iz 12 zemalja izvan EU-a, uglavnom zbog rizika od zagađivača u orašastim plodovima i sušenom voću.

## Šalica kave 3



### **Na koji način javna tijela obavljaju pregled zrna kave rabljenih u vašoj kavi?**

Zrna kave uzgojena izvan EU-a mogu u EU pristići, primjerice, kroz luku u pojedinoj državi članici. Budući da propisima EU-a nisu obuhvaćeni nikakvi pregledi kave, javna tijela u državama članicama mogu sama odlučiti žele li obaviti preglede kave na vanjskim granicama EU-a.

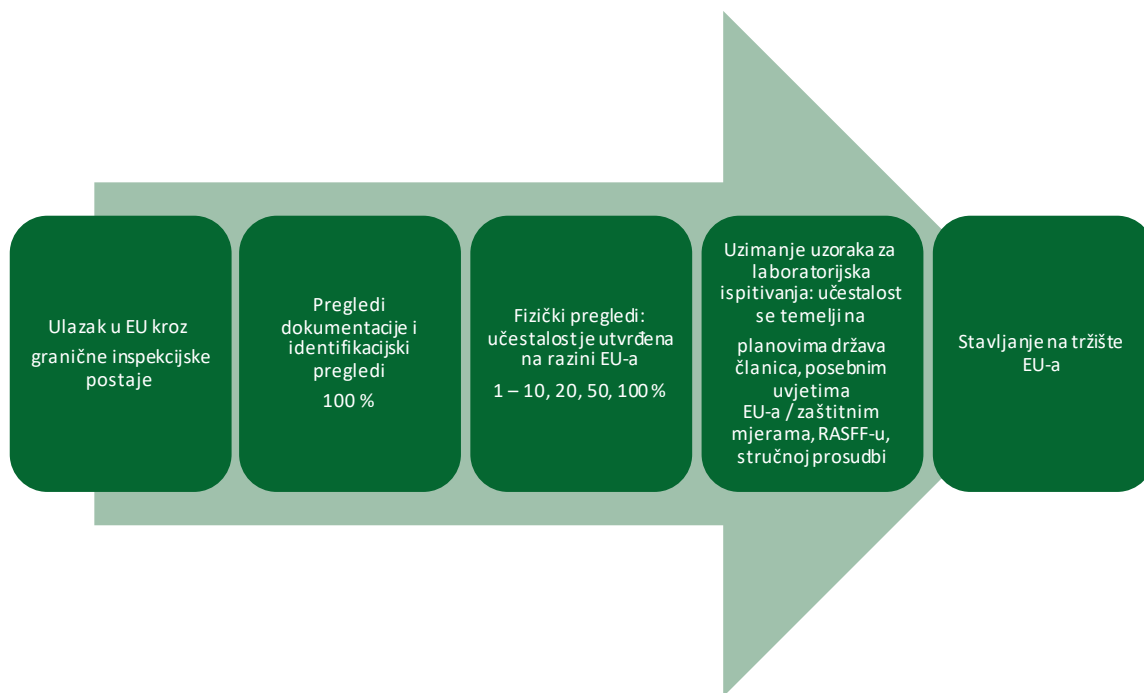
Kada jednom dospiju u EU, zrna kave podliježu službenim kontrolama na jednak način kao i proizvodi koji se uzgajaju/proizvode u EU-u. Javna tijela, na temelju vlastitih sektorskih planova (za pesticide, zagađivače itd.) provode inspekcije prostora subjekata u poslovanju s hranom (tvornica, prostora za skladištenje, supermarketa, restorana itd.) i provjeravaju njihove postupke za sprječavanje i otkrivanje kemijskih opasnosti. Inspektori također mogu uzeti uzorke i poslati ih u laboratorij kako bi ustanovili sadržavaju li sirova ili pržena zrna kave štetne ostatke pesticida, zagađivače i/ili neodobrene regulirane sastojke hrane.

*Odluke o provođenju pregleda za utvrđivanje kemijskih opasnosti u prvome redu donose države članice*

62. Propisima EU-a utvrđena je učestalost fizičkih pregleda za proizvode životinjskog podrijetla koje se uvozi (vidi **sliku 10.**) i za određene proizvode neživotinjskog podrijetla (vidi **sliku 11.**). Fizički pregledi mogu uključivati uzimanje uzoraka za laboratorijska ispitivanja, ali minimalne razine učestalosti općenito se ne utvrđuju na razini EU-a, osim za

ograničen broj proizvoda koje se uvozi<sup>62</sup>. Odluke o laboratorijskim ispitivanjima za utvrđivanje kemijskih opasnosti stoga u prvome redu donosi svaka država članica zasebno.

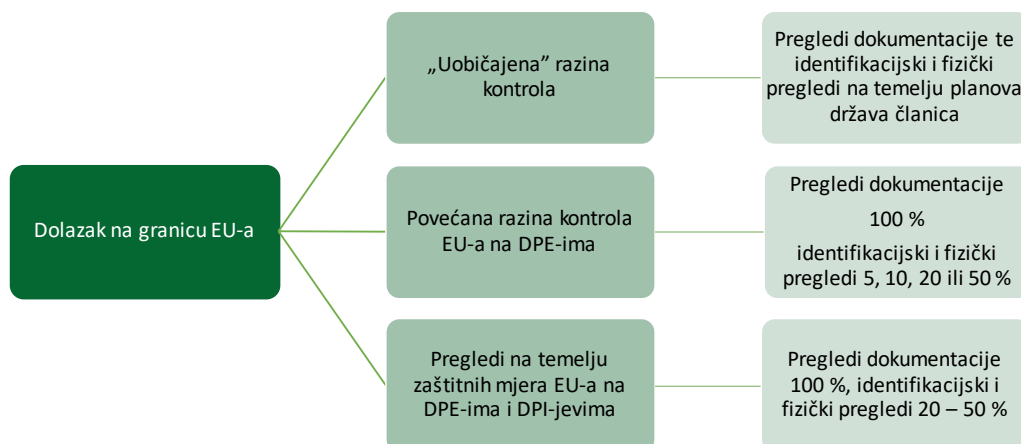
**Slika 10. – Granični pregledi hrane životinjskog podrijetla u pogledu sigurnosti hrane**



*Izvor:* Sud, na temelju Direktive 97/78/EZ Vijeća, Odluke br. 94/360/EZ Komisije i Uredbe (EZ) br. 882/2004.

<sup>62</sup> Osim odredbi na koje se upućuje u okviru 3. Odluka Komisije 2002/805/EZ od 15. listopada 2002. o određenim zaštitnim mjerama za neke proizvode životinjskog podrijetla koji se uvoze iz Ukrajine, a namijenjeni su prehrani životinja (SL L 278, 16.10.2002., str. 24.), Odluka Komisije 2010/381/EU od 8. srpnja 2010. o hitnim mjerama koje se primjenjuju na pošiljke proizvoda akvakulture uvezenih iz Indije i namijenjenih prehrani ljudi (SL L 174, 9.7.2010., str. 51.), Odluka Komisije 2010/220/EU od 16. travnja 2010. o hitnim mjerama koje se primjenjuju na pošiljke ribarskih proizvoda iz uzgoja koji se uvoze iz Indonezije i koji su namijenjeni prehrani ljudi (SL L 97, 17.4.2010., str. 17.) i Odluka Komisije 2002/251/EZ od 27. ožujka 2002. o određenim zaštitnim mjerama s obzirom na meso peradi i određene proizvode ribarstva i akvakulture namijenjene prehrani ljudi koji se uvoze iz Tajlanda (SL L 84, 28.3.2002., str. 77.).

Slika 11. – Granični pregledi hrane neživotinjskog podrijetla u pogledu sigurnosti hrane



Izvor: Sud, na temelju odredbi EU-a.

63. Sustav brzog uzbunjivanja za hranu i hranu za životinje (RASFF) alat je koji je uspostavio EU radi brze razmjene informacija među nacionalnim tijelima u vezi sa zdravstvenim rizicima povezanim s hranom i hranom za životinje. Sud je utvrdio da se RASFF u velikoj mjeri rabio kao izvor informacija za planiranje laboratorijskih ispitivanja u trima državama članicama koje su revizori posjetili jer se njime pružaju važne informacije o rizicima.

64. U reviziji koju je Sud proveo otkriveno je da su kontrolni postupci Komisije i država članica usmjereni na utvrđivanje ostataka veterinarsko-medicinskih proizvoda, nekih zagađivača i pesticida na temelju Direktive 96/23/EZ za proizvode životinjskog podrijetla. Fizičkim pregledima koji se obavljaju na vanjskim granicama EU-a nad hranom neživotinjskog podrijetla koju se uvozi uglavnom su obuhvaćeni ostatci pesticida i zagađivači.

65. Sud je također utvrdio da se osobito u posjećenim državama članicama ne provode pregledi proizvoda životinjskog i neživotinjskog podrijetla u pogledu prehrambenih aroma, prehrambenih enzima i dodataka prehrani. Osim toga, hrana životinjskog podrijetla rijetko se pregledava u pogledu aditiva i u pogledu pesticida i zagađivača reguliranih pravnim instrumentima EU-a, a ne Direktivom 96/23/EZ. U **okviru 4.** iznesen je primjer plana pojedine države članice kojim nisu obuhvaćena ispitivanja na sve skupine kemijskih opasnosti.

**Okvir 4. – Primjer plana pojedine države članice kojim nisu obuhvaćena ispitivanja proizvoda životinjskog podrijetla na sve kemijske opasnosti**

Nizozemska definira svoja laboratorijska ispitivanja na kemijske opasnosti u svojem planu za ostatke. Planom iz 2016. predviđeno je ispitivanje 1 % pošiljki koje se uvozi na ostatke veterinarsko-medicinskih proizvoda, mali broj zagađivača i ostatke pesticida. Nisu bili planirani pregledi na regulirane sastojke hrane ili pesticide i zagađivače regulirane pravnim instrumentima EU-a, a ne Direktivom 96/23/EZ.

*Mjere za jamčenje provedbe ne primjenjuju se u najvećoj mogućoj mjeri*

66. Sud je preispitao mjere koje države članice poduzimaju kada utvrde da se hranom koju se uvozi ne poštuju zahtjevi EU-a. Tijela država članica procjenjuju sigurnost prehrambenih proizvoda koje se uvozi na jednak način kao što to čine za proizvode s podrijetlom u EU-u (odlomci 52. i 53.). Države članice odbijaju pošiljku ili povlače predmetne proizvode s tržišta, a od uvoznika traže podmirivanje laboratorijskih troškova. Ni u jednoj od triju država članica koje su revizori posjetili ne nameću se dodatne kazne uvoznicima.

67. Komisija nedostatke može rješavati u vidu preporuka koje iznosi na temelju revizija, revizija u svrhu praćenja provedbe preporuka, dopisa na visokoj razini i sastanaka s predstavnicima uključenih zemalja izvan EU-a. Za razliku od predmetnih država članica, Komisija može obustaviti ili nametnuti posebne uvjete na uvezenu robu<sup>63</sup> i zapravo se tim alatima koristi<sup>64</sup>. Također je utvrdila posebne uvjete kojima od tijela u zemljama izvan EU-a prije izvoza prehrambenih proizvoda traži provođenje određenih pregleda, kao što su laboratorijske analize<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Članak 53. stavak 1. točka (b) Uredbe (EZ) br. 178/2002.

<sup>64</sup> Primjerice: Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/943 od 18. lipnja 2015. o hitnim mjerama za obustavu uvoza sušenog graha iz Nigerije i o izmjeni Priloga I. Uredbi (EZ) br. 669/2009 (SL L 154, 19.6.2015., str. 8.).

<sup>65</sup> Primjerice: Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/175 i Provedbena uredba Komisije (EU) br. 885/2014.

68. U skladu s propisima EU-a Komisija je također ovlaštena da s popisa ukloni objekte koji imaju sjedište u zemljama izvan EU-a i proizvode hranu životinjskog podrijetla<sup>66</sup>. Komisija se oslanja na zemlje izvan EU-a za stavljanje objekata na popis i njihovo uklanjanje s popisa. Međutim, Komisija ih može ukloniti s popisa u slučajevima u kojima joj nadležna tijela u relevantnim zemljama izvan EU-a ne dostave dostatna jamstva u vezi s objektima. Komisija donedavno nije iskoristila pravo uklanjanja s popisa<sup>67</sup>. Službe Komisije istaknule su da bi postojeći pravni postupak za uklanjanje pojedinog objekta s popisa trebalo ponovno razmotriti.

69. Službe Komisije utvrdile su mogućnosti poboljšanja načina na koji Komisija rješava izazove zemalja izvan EU-a u pogledu ispunjavanja zahtjeva EU-a o uvozu. One uključuju intenzivnije provođenje postojećih aktivnosti u okviru revizije i praćenja provedbe preporuka kako bi se potaknulo pridržavanje pravila i riješilo utvrđene probleme.

## **ZAKLJUČCI I PREPORUKE**

70. Ova je revizija bila usmjerena na kemijske opasnosti, čiji štetni učinci zbog njihove dugotrajne i kumulativne naravi često nisu u prvi tren vidljivi. Glavno pitanje revizije koju je Sud proveo glasilo je: „Je li model koji EU primjenjuje da zajamči sigurnost hrane izgrađen na dobrim temeljima i postiže li se njegovom primjenom zaštita od kemijskih opasnosti za prehrambene proizvode koje konzumiramo u EU-u”? Utvrđeno je da model **jest** izgrađen na dobrim temeljima te da ga se u cijelome svijetu smatra referentnim modelom i da građanima EU-a pruža visoku razinu sigurnosti hrane. Međutim, Sud je također utvrdio da je trenutačno preopterećen jer Komisija i države članice nemaju kapacitet za njegovu cjelovitu primjenu.

71. Utvrđen je niz nedosljednosti i izazova s kojima je model koji EU primjenjuje da zajamči sigurnost hrane trenutačno suočen.

---

<sup>66</sup> Članak 12. stavak 4. točka (c) Uredbe (EZ) br. 854/2004.

<sup>67</sup> Prvi objekt koji je Komisija uklonila s popisa na vlastitu inicijativu bio je objekt u Brazilu. Bio je uklonjen zbog salmonelle i prijevare povezane s laboratorijskim certificiranjem mesa i mesnih proizvoda koji se izvoze u EU.

72. Pravni okvir kojim je uređena sigurnost kemikalija u hrani, hrani za životinje, biljkama i živim životinjama još nije dovršen i njime još nije ostvarena razina provedbe predviđena propisima EU-a o hrani (vidi **odlomak 40.**). Osim toga, razni odjeli agencije EFSA koji se bave procjenom zahtjeva za uporabu kemikalija u hrani i koji znanstvenim savjetima provode informiranje o europskim propisima i pravilima te kreiranju politika na europskoj razini suočeni su s ozbiljnim zaostacima u radu (vidi **odlomak 42.**). To utječe na pravilno funkcioniranje dijelova sustava i održivost modela u cjelini (vidi **odlomke 46. – 69.**).

73. Pregledi koje obavljaju javna tijela mogu uvijek činiti tek mali udio svih obavljenih pregleda. Sud je utvrdio da su nekim kontrolama koje su države članice provele određene skupine kemijskih tvari bile obuhvaćene češće nego druge (vidi **odlomke 48. – 50. i 62. – 65.**) i da je pravni okvir toliko opsežan da je samim javnim tijelima teško ispuniti sve odgovornosti koje im se nameću (vidi **odlomke 43. – 45.**). Najbolji način da model koji EU primjenjuje ostane pouzdan jest taj da se javni sustavi kontrole upotpune sustavima kontrole privatnog sektora. Međutim, tek se počela istraživati sinergija između javnog i privatnog sustava kontrole (vidi **odlomke 32. – 34.**). Stoga:

### **1. preporuka – Preispitivanje zakonodavstva i poboljšanje komplementarnosti između privatnih i javnih sustava kontrole**

(a) U sklopu aktualnog rada koji u okviru Programa za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT) provodi na pravnom okviru kojim su uređeni hrana, hrana za životinje, žive životinje i biljke Komisija bi trebala procijeniti potencijalne promjene zakonodavstva o kemijskim opasnostima s obzirom na kapacitet za njegovu dosljednu primjenu.

Ciljni rok provedbe: 2020.

(b) Komisija bi također trebala nastaviti već započeti rad na poticanju te komplementarnosti na način da utvrdi daljnje korake kako bi se javna tijela država članica mogla, kad je to opravdano, u većoj mjeri osloniti na preglede koji se provode u okviru privatnoga sektora radi povećanja učinkovitosti pregleda i održivosti modela koji EU primjenjuje da zajamči sigurnost hrane.

Ciljni rok provedbe: 2020.



74. Snaga modela koji EU primjenjuje očituje se u njegovu cilju jamčenja ispunjavanja istih visokih standarda sigurnosti proizvoda iz EU-a i onih koje se u njega uvozi, čime se štite potrošači. Sud je utvrdio da EU raspolaže dostatnom pravnom osnovom i dostatnim sustavom pregleda kako bi zajamčio usklađenost proizvoda sa standardima EU-a neovisno o njihovoj zemlji podrijetla.

75. Također je utvrđeno da se provodi procjena rizika kako bi se zajamčilo da se uvozom hrane ispunjavaju standardi sigurnosti EU-a te da se u slučaju određenih ostataka pesticida, kada su oni sigurni za potrošače, odobravaju uvozna odstupanja. Pritom se u obzir uzimaju specifični uvjeti u zemljama izvan EU-a (vidi **odlomke 29., 30. i 38.**). Stoga:

## **2. preporuka – Očuvanje jednake razine jamstva za hranu proizvedenu u EU-u i hranu koju se uvozi**

Kad je riječ o ostacima pesticida u hrani, Komisija bi trebala pojasniti koje će mjere poduzeti kako bi, uz istodobno pridržavanje pravila WTO-a, zajamčila očuvanje jednake razine jamstva za hranu koju se u EU-u proizvodi, kao i hranu koju se u njega uvozi.

Ciljni rok provedbe: 2019.

76. Premda uvažavaju interes koji subjekti u poslovanju s hranom i hranom za životinje imaju u održavanju jednake razine sigurnosti hrane, javna tijela država članica suočena su s poteškoćama u utvrđivanju naravi mjera za jamčenje provedbe koje treba poduzeti u slučajevima nepridržavanja pravila (vidi **odlomke 51. – 53. i 66.**). Komisija je utvrdila mogućnosti za unaprjeđivanje svojih postupaka praćenja i jamčenja provedbe zakonodavstva o hrani (vidi **odlomke 54. – 56. te 67. – 69.**). Stoga:

## **3. preporuka – Olakšavanje dosljedne primjene propisa EU-a o hrani**

(a) Komisija bi državama članicama trebala dati dodatne smjernice o primjeni mjera za jamčenje provedbe zakonodavstva.

Ciljni rok provedbe: 2020.

(b) Komisija bi trebala iskoristiti mogućnosti koje je utvrdila kako bi unaprijedila svoje postupke praćenja pridržavanja pravila EU-a o hrani.

Ciljni rok provedbe: 2020.

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Nikolaos A. Milionis, na sastanku održanom u Luxembourggu 14. studenoga 2018.

*Za Revizorski sud*

Klaus-Heiner Lehne  
*predsjednik*

**PRILOG I.****Kemijske tvari regulirane pravnim odredbama EU-a o hrani i hrani za životinje**

	<b>Odobreno</b>	<b>Nije odobreno</b>
Prehrambeni aditivi	<p><b>Prehrambeni aditivi 334 E</b>  <i>Izvor:</i> Uredba 1333/2008 od 16. prosinca 2008.            PRILOG II. Popis Unije prehrambenih aditiva odobrenih za uporabu u hrani i uvjeti uporabe. Dio B – Popis svih aditiva</p>	
Prehrambene arome	<p><b>2549 tvari odobreno je za prehrambene arome</b>  <i>Izvor:</i> Uredba 1334/2008 od 16. prosinca 2008.            Prilog I. tablica I.: Popis aroma i sirovina odobrenih za uporabu u i na hrani.  <b>10 odobrenih aroma dima</b>  <i>Izvor:</i> Uredba 1321/2013 od 10. prosinca 2013. – Popis odobrenih primarnih proizvoda aroma dima za uporabu kao takvih u ili na hrani i/ili za proizvodnju deriviranih aroma dima</p>	<p><b>15 tvari</b>  <i>Izvor:</i> Uredba 1334/2008 od 16. prosinca 2008. (pročišćena inačica).            Prilog III. Dio A: Tvari koje se kao takve ne smiju dodavati hrani.</p>
Aditivi za hranu za životinje	<p><b>1584 aditiva za hranu za životinje</b>  <i>Izvor:</i> Registar aditiva za hranu za životinje od 11. listopada 2017. u skladu s Uredbom (EZ) br. 1831/2003. Prilog I.: Popis aditiva  <b>U slučaju 236 aditiva nije podnesen zahtjev za ponovnu evaluaciju</b>  <i>Izvor:</i> Registar aditiva za hranu za životinje od 11. listopada 2017. u skladu s Uredbom (EZ) br. 1831/2003. Prilog II. – Popis aditiva za koje nije podnesen zahtjev za ponovnu evaluaciju prije roka 8. studenoga 2010.            Uredba 1831/2003 od 22. rujna 2003./čl. 17.: Komisija utvrđuje i ažurira registar na razini Zajednice aditiva za hranu za životinje</p>	

<p>Materijali u dodiru s hranom</p>	<p><b>885 odobrenih tvari za materijale u dodiru s hranom</b>  <i>Izvor:</i> Uredba 10/2011 od 14. siječnja 2011. (pročišćena inačica): Prilog I. „Unijin popis odobrenih monomera, drugih ulaznih sirovina, makromolekula dobivenih bakterijskom fermentacijom, aditiva i poboljšavala tvari u proizvodnji polimera”, tablica I. – Popis odobrenih tvari u proizvodnji plastičnih materijala u dodiru s hranom</p> <p><b>Ograničenja za 34 skupine tvari za materijale u dodiru s hranom</b>  <i>Izvor:</i> Uredba 10/2011 od 14. siječnja 2011. Prilog I. / Tablica II. – Ograničenja za skupine tvari za materijale u dodiru s hranom          Čl. 5. – Uredba 1935/2004 od 27. listopada 2004.</p> <p><b>105 tvari ili skupina tvari</b>  <i>Izvor:</i> Direktiva 2007/42 od 29. lipnja 2007. Prilog II. – Popis tvari ili skupina tvari od kojih su odobrene <u>regenerirane celulozne folije</u> rabljene kao materijali u dodiru s hranom</p>	<p><b>3 neodobrene tvari</b>  <i>Izvor:</i> Uredba 1895/2005</p> <p><b>1 neodobrena tvar</b>  <i>Izvor:</i> Uredba (EU) br. 10/2011 i Uredba (EU) 2018/213</p>
<p>pesticidi</p>	<p><b>492 aktivne tvari</b>          Dijelovi A i B – Popis odobrenih aktivnih tvari</p> <p><b>20</b> Dio C – Osnovne tvari  <b>13</b> Dio D – Niskorizična aktivna tvar  <b>71</b> Dio E – Moguće tvari za zamjenu</p> <p><i>Izvor:</i> <u>Europska baza pesticida</u> (listopad 2018.)</p>	<p><b>833 aktivne tvari</b>          nisu odobrene u skladu s Uredbom 1107/2009</p> <p><b>Za 38 tvari čeka se odobrenje 20 tvari „Nisu sredstva za zaštitu bilja”</b>  <i>Izvor:</i> <u>Europska baza pesticida</u> (listopad 2018.)</p>

Zagađivači	<p><b>59 zagađivača / nepoželjnih tvari</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– anorganski zagađivači i dušikovi spojevi (uključujući metale): <b>9</b> tvari</li> <li>– mikotoksini: <b>9</b> tvari</li> <li>– sadržani biljni toksini: <b>7</b> tvari</li> <li>– organoklorni spojevi (osim dioksina i PCB-a) <b>10</b> tvari</li> <li>– dioksini i PCB-i <b>3</b> tvari</li> <li>– procesni zagađivači: <b>3</b> tvari</li> <li>– štetne botaničke nečistoće <b>7</b> tvari</li> <li>– odobreni aditivi za hranu za životinje (kokcidiostatici) u neciljnoj hrani za životinje uslijed neizbježnog prenošenja: <b>11</b> tvari</li> </ul> <p><i>Izvor: Direktiva 2002/32 od 7. svibnja 2002. (pročišćena inačica)</i>  Hrana za životinje: Preporuka Komisije 2006/576/EZ od 17. kolovoza 2006. (pročišćena inačica)  Hrana: Uredba (EZ) 1881/2006 od 19. prosinca 2006. (pročišćena inačica)</p>	
Veterinarsko-medicinski proizvodi (uključujući hormone)	<p><b>666 farmakološki aktivnih tvari</b></p> <p><i>Izvor: Uredba 37/2010 od 22. prosinca 2009.</i></p> <p>Prilog tablica 1. – Dopuštene tvari</p> <p><b>1 skupina tvari</b></p> <p><i>Izvor: Direktiva 96/22/EZ od 29. travnja 1996. (pročišćena inačica).</i></p> <p>Prilog II.: Popis zabranjenih tvari:  Popis B: zabranjene tvari s izuzećem</p>	<p><b>9 tvari</b></p> <p><i>Izvor: Uredba 37/2010 od 22. prosinca 2009.</i></p> <p>Prilog tablica 2. – Zabranjene tvari</p> <p><b>3 tvari ili skupine tvari</b></p> <p><i>Izvor: Direktiva 96/22/EZ od 29. travnja 1996. (pročišćena inačica).</i></p> <p>Prilog II. Popis zabranjenih tvari.  Popis A: zabranjene tvari</p> <p><b>1 skupina tvari</b></p> <p><i>Izvor: Direktiva 96/22/EZ od 29. travnja 1996. Prilog III. Popis privremeno zabranjenih tvari</i></p> <p>-----</p> <p><b>6 skupina tvari</b></p> <p>Skupina A — Tvari s anaboličkim učinkom i neodobrene tvari</p> <p><b>3 skupine tvari</b></p> <p>Skupina B — Veterinarsko-medicinski proizvodi i zagađivači</p> <p><i>Izvor: Direktiva 96/23/EZ od 29. travnja 1996. Prilog I.</i></p>

**Primjeri kemikalija i povezani ishodi**

<b>Tvar</b>	<b>Primjeri proizvoda u kojima tvar može biti prisutna</b>	<b>Primjeri povezanih ishoda</b>
<b>pesticidi (pri nezakonitoj uporabi)</b>	biljke (žitarice, povrće, voće) hrana za životinje, životinje	mala porođajna težina i nedonoščad, razne urođene mane, brojne vrste zloćudnih tumora, ishemijska bolest srca, cerebrovaskularna bolest
<b>neodobrena crvena boja 2G (128)</b>	određene kobasice i meso za hamburgere	genotoksičnost, karcinogenost
<b>metil-živa</b>	riba (tuna, iglan, iglun, štuka)	učinci na kognitivni razvoj, duševna zaostalost, Parkinsonova bolest, poremećaj pažnje, bolest Minamata
<b>olovo</b>	onečišćenje hrane/vode/tla, biljke	razne urođene mane, anemija, methemoglobinemija, učinci na kognitivni razvoj, duševna zaostalost, Parkinsonova bolest, poremećaj pažnje, bolest Minamata, gubitak sluha, ishemijska bolest srca, cerebrovaskularna bolest, bubrežni kamenci, kronična bolest bubrega
<b>kadmij</b>	biljke (riža i druge žitarice, korjenasti usjevi, povrće)	ishemijska bolest srca, cerebrovaskularna bolest, bubrežni kamenci, kronična bolest bubrega, osteoporoza, giht
<b>dioksini</b>	hrana za životinje, proizvodi životinjskog podrijetla (mliječni proizvodi, meso, jaja)	brojni zloćudni tumori, uključujući tumor pluća, kože, jetara, mozga, bubrega, prostate, koštane srži i mjehura
<b>aflatoksin</b>	biljke (posljedica plijesni koja pogađa žitarice, uljarice, začine, orašaste plodove), mliječni proizvodi	brojni zloćudni tumori, uključujući tumor pluća, kože, jetara, mozga, bubrega, prostate, koštane srži i mjehura

*Izvor:* Tablica je izrađena na temelju publikacije „Knowns and unknowns on burden of disease due to chemicals: a systematic review (Poznati i nepoznati aspekti tereta bolesti izazvanih kemikalijama: sustavni pregled)”, Prüss-Ustün, A. et al. Tablica 1 – Primjeri izvora i kanala ljudske izloženosti određenom broju odabranih kemikalija i tablica 2 – Glavne skupine bolesti za koje postoji sumnja na povezanost s kemikalijama ili je potvrđena povezanost s njima. Sadržaj je objavljen na internetu 21. 1. 2011. doi: [10.1186/1476-069X-10-9](https://doi.org/10.1186/1476-069X-10-9).

**Primjeri elemenata pravnih odredbi EU-a koji još nisu provedeni i u pogledu kojih još treba poduzeti mjere**

1. Prehrambeni aditivi tvari su koje se ciljano dodaju hrani kako bi ispunile određene tehnološke funkcije, npr. kako bi dale boju i slatkoću hrani ili je pomogle očuvati<sup>1</sup>. EU je 2011. sastavio popis aditiva na razini Unije koji su odobreni za uporabu u hrani<sup>2</sup>, kojim su zamijenjene odredbe prethodnih direktiva o prehrambenim aditivima. Na popis su zasad uvrštena 334 prehrambena aditiva<sup>3</sup>. Međutim, u Uredbi (EZ) br. 1333/2008 obvezna ponovna evaluacija ocijenjena je neophodnom za 316 tih aditiva kako bi se mogla donijeti odluka o njihovom zadržavanju na popisu. Do kolovoza 2018. provedena je ponovna evaluacija 175 aditiva. Zakonski rok za dovršenje programa za ponovnu evaluaciju kraj je 2020., no na njega bi mogli utjecati zaostanci u radu pri agenciji EFSA.
2. U Uredbi<sup>4</sup> se od EU-a traži da sastavi popis odobrenih prehrambenih enzima. Međutim, Komisija takav popis nije sastavila ni deset godina nakon donošenja Uredbe. Razlog tomu leži u činjenici da je u Uredbi<sup>5</sup> sastavljanje popisa predviđeno u jednom koraku, tj. popis se može sastaviti tek nakon što je agencija EFSA provela sigurnosnu procjenu svih enzima koji se razmatraju za uvrštenje na popis. Međutim, do trenutka kada je Sud provodio svoju reviziju, agencija EFSA provela je zaključne znanstvene procjene samo 13 enzima (nakon dovršenih procjena samo 18 enzima od njih 281 za koje je zaprimila potpune zahtjeve).

---

<sup>1</sup> <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/food-additive-re-evaluations>.

<sup>2</sup> Uredba Komisije (EU) br. 1129/2011 od 11. studenoga 2011. o izmjeni Priloga II. Uredbi (EZ) br. 1333/2008 Europskog parlamenta i Vijeća o popisu Unije prehrambenih aditiva (SL L 295, 12.11.2011., str. 1. – 177.).

<sup>3</sup> U prilogu II. Uredbi (EZ) br. 1333/2008 nalazi se popis Unije prehrambenih aditiva koji su kao takvi odobreni za uporabu u hrani i uvjeti njihove uporabe.

<sup>4</sup> Članak 1. Uredbe (EZ) br. 1332/2008.

<sup>5</sup> Uvodna izjava 14. i članak 17. Uredbe (EZ) br. 1332/2008.

3. Od 2546 odobrenih aroma<sup>6</sup> na popisu EU-a, njima 318 dodijeljene su u svibnju 2018. napomene<sup>7</sup> u kojima se navodi da im je odobreno stavljanje na tržište, ali da njihova evaluacija još nije dovršena. Agencija EFSA dovršila je konačnu evaluaciju 117 od tih 318 tvari u trenutku provedbe revizije.

4. Od država članica zahtijeva se praćenje konzumacije i uporabe prehrambenih aditiva i aroma. Te su informacije korisne za agenciju EFSA na temelju kojih ona provodi evaluaciju prehrambenih aroma i ponovnu evaluaciju prehrambenih aditiva, i osobito procjene izloženosti, jedan od četiriju elemenata svake procjene rizika. Komisija bi u skladu s propisima EU-a<sup>8</sup> do 20. siječnja 2011. trebala donijeti zajedničku metodologiju kojom bi države članice trebale prikupiti tražene informacije za arome (za prehrambene aditive nije utvrđen rok). Međutim, u trenutku u kojem je Sud provodio svoju reviziju takva metodologija još nije bila donesena.

5. U području dodataka prehrani Direktivom 2002/46/EZ od Komisije se zahtijeva utvrđivanje najviših dopuštenih razina sadržaja vitamina i minerala u dodacima. Međutim, iako je agencija EFSA 2006. objavila „najviše dopuštene razine unosa vitamina i minerala“, Komisija još nije utvrdila takva ograničenja. Stoga se i dalje primjenjuju ograničenja koja su utvrdila države članice. Prema Komisiji to je pitanje stavljeno na čekanje i Komisija ne planira nikakve mjere u bliskoj budućnosti. Nadležna tijela država članica koja su tijekom revizije koju je Sud proveo posjetili revizori izrazila su stajalište da bi te vrijednosti trebalo utvrditi na razini EU-a kako bi se industriji hrane i hrane za životinje dale jasne smjernice u pogledu toga što je dopušteno, a što nije, te kako bi se zajamčilo jednako postupanje prema svim subjektima koji posluju na tržištu EU-a. Tijela su dodatno pojasnila da trenutačno stanje, u

---

<sup>6</sup> Izvor: [Baza podataka prehrambenih aroma koju je izradila Europska komisija](#).

<sup>7</sup> Dio A popisa EU-a sadržava četiri različite napomene: 1. „Evaluaciju treba dovršiti nadležno tijelo“, 2) „Dodatne znanstvene podatke potrebno je dostaviti do 31. prosinca 2012.“, 3. „Dodatne znanstvene podatke potrebno je dostaviti do 30. lipnja 2013.“ i 4. „Dodatne znanstvene podatke potrebno je dostaviti do 31. prosinca 2013.“

<sup>8</sup> Članak 20. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 1334/2008.



kojem svaka država članica utvrđuje različite razine ili ih uopće ne utvrđuje, također negativno utječe na predodžbe koje potrošači imaju o sigurnosti tih proizvoda.

6. Kad je riječ o materijalima u dodiru s hranom, pojašnjenje agencije EFSA glasi: „Potrebno je evaluirati sigurnost materijala u dodiru s hranom jer kemikalije mogu prijeći s tih materijala u hranu”. Međutim, niz posebnih pravnih odredbi kojima se uređuje proizvodnja materijala u dodiru s hranom još nije usklađen na razini cijeloga EU-a

- u skladu s člankom 4. Direktive 84/500/EEZ Komisija je do 1987. trebala preispitati ograničenja utvrđena člankom 2. za keramičke proizvode. Međutim, do trenutka revizije koju je proveo Sud to preispitivanje još nije bilo dovršeno ili nije rezultiralo nikakvom odlukom.

- Uredbom (EZ) br. 450/2009 o aktivnim i inteligentnim materijalima i predmetima koji dolaze u dodir s hranom predvidjelo se da Komisija donese popis na razini EU-a aktivnih i inteligentnih materijala u dodiru s hranom nakon što agencija EFSA iznese svoje mišljenje o zahtjevima. Agencija EFSA posljednje je mišljenje za prvu seriju zahtjeva donijela 2013., ali Komisija još nije sastavila popis na razini EU-a.

- Kad je riječ o recikliranim plastičnim materijalima, agencija EFSA zaprimila je u razdoblju 2008. – 2018. 156 zahtjeva za procese recikliranja. Procjena sigurnosti za svaki proces recikliranja koju provodi agencija EFSA trebala bi biti popraćena odlukom o upravljanju rizikom, kojom bi se odlučilo treba li te procese odobriti ili ne. Do trenutka u kojem je Sud proveo reviziju još nije bilo doneseno 138 odluka. Kada je Uredba (EZ) br. 282/2008 stupila na snagu, Komisija je kao prijelaznu mjeru uspostavila registar EU-a u kojem su bili popisani ti valjani zahtjevi. Kao rezultat toga, svi procesi recikliranja popisani u registru mogu se trenutačno i dalje upotrebljavati, neovisno o konačnoj procjeni agencije EFSA.

7. Osim toga, iako pravni okvir EU-a već sadržava niz odredaba o rizicima povezanim s kumulativnom izloženošću, npr. za ostatke pesticida, sama metodologija još nije spremna za primjenu u određivanju NDR-a.

8. Kad je riječ o biljnim pripravcima, znanstveni odbor agencije EFSA sastavio je „Zbirku biljnih pripravaka za koje je prijavljeno da sadržavaju toksične tvari, tvari koje stvaraju

ovisnost te psihotropne ili druge tvari koje se mogu pokazati zabrinjavajućima”<sup>9</sup>. Svrha zbirke bila je usmjeriti pozornost na pitanja koja se trebaju uzeti u obzir pri procjeni sigurnosti biljnih pripravaka. Međutim, na razini EU-a još nisu donesena nikakva pravila te biljni pripravci i dalje podliježu pravilima država članica. Postoji sustav uzajamnog priznavanja na temelju kojega poduzeća koja pojedinim proizvodom koji sadržava određene biljne pripravke trguju u jednoj zemlji, za isti proizvod mogu zatražiti odobrenje za trgovanje u drugoj zemlji, no proces stjecanja toga uzajamnog priznavanja dugotrajan je i uključuje rizike jer odobrenje u drugoj zemlji može u konačnici biti odbijeno. Uzimajući to stanje u obzir, neke su države članice zajednički radile na uvođenju vlastitih zajedničkih popisa biljnih pripravaka koji se mogu ili ne mogu rabiti u dodatcima prehrani. Glavni primjer u tom pogledu čini projekt BelFrt<sup>10</sup>, na čijem su stvaranju zajednički radile Belgija, Francuska i Italija, i koji se rabi kao temelj za nove propise u Italiji i Belgiji.

---

<sup>9</sup> EFSA Journal 2012.; 10(5):2663  
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2903/j.efsa.2015.4302/epdf>.

<sup>10</sup> <https://effl.lexxion.eu/article/EFFL/2013/3/241>.

# ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

## „KEMIJSKE OPASNOSTI U NAŠOJ HRANI: POLITIKA O SIGURNOSTI HRANE EU-A ŠTITI NAS, NO PRED NJOME SU IZAZOVI”

### SAŽETAK

I. Proizvodnja i potrošnja hrane ima središnju ulogu u gospodarstvu Europske unije. Komisija u potpunosti priznaje da u javnosti stoga postoji velika zabrinutost za sigurnost hrane. Komisiji je uvijek ključni prioritet politike osigurati da EU ima najviše standarde u pogledu sigurnosti hrane. Taj se prioritet posebno odražava u jednom od glavnih ciljeva Uredbe o općim propisima o hrani<sup>1</sup>, koja je temelj širokog raspona posebnog zakonodavstva EU-a u području hrane koje je uvedeno 2002., odnosno visoke razine zaštite zdravlja ljudi.

III. Zaključak je provjere primjerenosti<sup>2</sup> u načelu da je ostvaren cilj visoke razine zaštite zdravlja ljudi. Općenito je podignuta razina zaštite zdravlja ljudi. Postojeća razina sigurnosti hrane povoljnija je nego u 2002. Znatno je poboljšana i znanstvena osnova mjera EU-a. Razlog tome je osnivanje Europske agencije za sigurnost hrane (EFSA) odgovorne za pružanje znanstvenih mišljenja o svim pitanjima koja se odnose na prehrambeni lanac, strogo odvajanje upravljanja rizikom od procjene rizika na razini EU-a i sustavna provedba načela analize rizika u propisima o hrani EU-a. Komisija napominje da nisu utvrđene sustavne nedosljednosti u primjeni načela analize rizika na razini EU-a.

Okvir za sigurnost hrane u nekim je slučajevima poslužio i kao izvor inspiracije za zemlje koje nisu države članice EU a koje razvijaju svoje nacionalno zakonodavstvo. Jednako tako, standardi EU-a koji se odnose na prehrambeni lanac smatraju se jednim od najviših u svijetu. To je u velikoj mjeri posljedica strogih i pouzdanih znanstveno utemeljenih procjena rizika koje dostavljaju decentralizirane agencije EU-a.

#### IV.

(a) Komisija potvrđuje da još nisu provedene određene zakonske odredbe (najveće dopuštene količine vitamina i minerala u dodacima prehrani), a određene znanstvene metodologije kao što je metodologija za ocjenu kumulativne izloženosti za tvari istog učinka još nisu dostupne zbog znanstvene složenosti.

Člankom 14. stavkom 9. općih propisa o hrani utvrđeno je da u slučaju kada Unija ne utvrdi posebne odredbe, hrana se smatra sigurnom ako je u skladu s posebnim odredbama propisa o hrani države članice na čijem se državnom području hrana stavlja na tržište, uzimajući u obzir odredbe Ugovora o slobodnom kretanju robe. Stoga u područjima u kojima još nije nastupila provedba nije ugrožena razina zaštite od kemijskih opasnosti.

Komisija se slaže da postoje zaostaci, posebice u području reguliranih sastojaka hrane. Trenutačno je u okviru izvršenja programa REFIT u tijeku provjera zakonodavstva o pesticidima, a zakonodavni prijedlog Komisije o izmjeni općih propisa o hrani odnosi se,

---

<sup>1</sup> Uredba (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL L 31, 1.2.2002., str. 1.).

<sup>2</sup> Komisija je nedavno u okviru Programa za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT) dovršila sveobuhvatnu procjenu politike Uredbe o općim propisima o hrani koja se temelji na dokazima (provjera primjerenosti) za cijeli prehrambeni sektor; Radni dokument službi Komisije „Evaluacija općih propisa o hrani (Uredba (EZ) 178/2002) u okviru programa REFIT”, („provjera primjerenosti”) SWD(2018)38, 15.1.2018.

među ostalim, na održivost EU-ove procjene rizika u prehrambenom lancu te posebno na znanstveni kapacitet EFSA-e<sup>3</sup>.

Provjerom primjerenosti utvrđeno je da je podjela odgovornosti između privatnog sektora i javnih nadzornih tijela omogućila i povećanje učinkovitosti. Za poštovanje propisa o hrani i provedbu „vlastitih kontrola” ponajprije je odgovoran privatni sektor. Javna nadzorna tijela odgovorna su za provedbu službenih kontrola. Ta je podjela omogućila javnim nadzornim tijelima da razviju usklađeniji i bolje usmjeren pristup službenim kontrolama koje se temelje na riziku, uzimajući u obzir privatne kontrole gdje je to pouzdano.

(b) Kako bi se jednaki uvjeti osigurali i u pogledu sigurnosti hrane, hrana uvezena u EU mora ispunjavati relevantne zahtjeve zakonodavstva EU-a ili uvjete koje EU priznaje najmanje kao jednakovrijedne navedenim zahtjevima. EU je poduzela značajne napore kako bi osigurala usklađivanje propisa EU-a o hrani s međunarodnim standardima. Nadalje, EU je kao glavni svjetski trgovac hranom i hranom za životinje u više navrata značajno pridonio razvoju međunarodnih standarda na temelju standarda EU-a. Međutim, kada su usklađeni standardi EU-a stroži od onih uspostavljenih na međunarodnoj razini, EU priopćuje svoje stajalište na transparentan način, omogućavajući izvoznicima u EU da se u skladu s tim pripreme za ispunjavanje standarda EU-a.

(c) Komisija provodi sustavne procedure za praćenje preporuka revizije od 2005., a postupne mjere izvršenja mogu se upotrijebiti u slučajevima kada i dalje postoji nesukladnost s propisima EU-a.

Komisija radi na jačanju vlastitih procedura za praćenje i provođenje svih propisa o hrani i zdravlju kojim će obuhvatiti praćenje preporuka proizašlih iz revizija Komisije.

V. Komisija prihvaća sve preporuke Europskog revizorskog suda (ERS).

(a) Komisija je čvrsto predana stalnoj evaluaciji prava EU-a kako bi utvrdila područja u kojima su potrebna poboljšanja kroz njezin program REFIT. Trenutno se provodi niz sektorskih evaluacija ili se one planiraju u bliskoj budućnosti u području propisa o hrani.

Komisija je nedavno donijela zakonodavni prijedlog o izmjeni općih propisa o hrani i osam drugih sektorskih akata koji se odnose na dugoročnu održivost EU-ove procjene rizika u prehrambenom lancu, a posebno na znanstveni kapacitet EFSA-e<sup>4</sup>.

Komisija smatra da u područjima u kojima još nije nastupila provedba nije ugrožena razina zaštite od kemijskih opasnosti.

---

<sup>3</sup> Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o transparentnosti i održivosti EU-ove procjene rizika u prehrambenom lancu i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 178/2002 [o općim propisima o hrani], Direktive 2001/18/EZ [o namjernom uvođenju u okoliš genetski modificiranih organizama], Uredbe (EZ) br. 1829/2003 [o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje], Uredbe (EZ) br. 1831/2003 [o dodacima hrani za životinje], Uredbe (EZ) br. 2065/2003 [o aromama dima], Uredbe (EZ) br. 1935/2004 [o materijalima i predmetima koji dolaze u dodir s hranom], Uredbe (EZ) br. 1331/2008 [o uspostavi zajedničkog postupka odobravanja prehrambenih aditiva, prehrambenih enzima i prehrambenih aroma], Uredbe (EZ) br. 1107/2009 [o sredstvima za zaštitu bilja] i Uredbe (EU) br. 2015/2283 [o novoj hrani], COM/2018/0179 final, od 11.4.2018.

<sup>4</sup> Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o transparentnosti i održivosti EU-ove procjene rizika u prehrambenom lancu i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 178/2002 [o općim propisima o hrani], Direktive 2001/18/EZ [o namjernom uvođenju u okoliš genetski modificiranih organizama], Uredbe (EZ) br. 1829/2003 [o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje], Uredbe (EZ) br. 1831/2003 [o dodacima hrani za životinje], Uredbe (EZ) br. 2065/2003 [o aromama dima], Uredbe (EZ) br. 1935/2004 [o materijalima i predmetima koji dolaze u dodir s hranom], Uredbe (EZ) br. 1331/2008 [o uspostavi zajedničkog postupka odobravanja prehrambenih aditiva, prehrambenih enzima i prehrambenih aroma], Uredbe (EZ) br. 1107/2009 [o sredstvima za zaštitu bilja] i Uredbe (EU) br. 2015/2283 [o novoj hrani], COM/2018/0179 final, od 11.4.2018.

Komisija napominje da je u novoj Uredbi o službenim kontrolama (Uredba (EU) 2017/625) koja se primjenjuje od 14. prosinca 2019. u članku 9. stavku 1. točki (d) utvrđeno da nadležna tijela provode službene kontrole, uzimajući u obzir, među ostalim, privatne programe za osiguravanje kvalitete.

Komisija će u okviru svojeg mandata nastojati podržati nadležna tijela država članica u provedbi te odredbe. U trenutnom radu na pripremi tercijarnog zakonodavstva uzimaju se u obzir potrebe izražene u Uredbi, a posebno komplementarnost odgovornosti tijela država članica i privatnog sektora.

(b) U području rezidua pesticida, Uredba EU-a o najvećim dopuštenim količinama rezidua osigurava istu razinu zaštite potrošača za svu hranu, neovisno o njezinu podrijetlu, jer postoji samo jedan skup NDKR-a za sve proizvode. Trenutačno je u tijeku evaluacija tog zakonodavstva u okviru programa REFIT. Izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o pesticidima i njihovim reziduima bit će pripremljeno 2019. Općenitije gledano, okvir EU-a i dalje će pružati jednaka jamstva za hranu proizvedenu u EU u i uvezenu hranu strogo poštujući već utvrđene pravne zahtjeve.

(c) Komisija će razmotriti pružanje takvih smjernica, gdje je to primjereno. Komisija je već intenzivirala reviziju i praćenje kao sredstva za poticanje sukladnosti trećih zemalja s uvoznim zahtjevima EU-a.

## **UVOD**

1. Cilj je propisa o hrani, na razini Unije i na nacionalnoj razini, visok stupanj zaštite ljudskog života i zdravlja u svakom trenutku te djelotvorno funkcioniranje unutarnjeg tržišta. U tu su svrhu u Uredbi o općim propisima o hrani uspostavljena određena opća načela i zahtjevi koji se primjenjuju na razini Unije i na nacionalnoj razini, npr. načelo analize rizika, primarna odgovornost privatnih subjekata, sukladnost uvezene hrane i hrane za životinje sa svim zahtjevima zakonodavstva EU-a, sljedivost i stavljanje na tržište Unije samo zdravstveno ispravne hrane i hrane za životinje<sup>5</sup>.

11. Subjekti u poslovanju s hranom, uključujući uvoznike, zakonski su obvezni prema općim propisima o hrani osigurati da je hrana koja je stavljena na tržište Unije, neovisno o njezinu, bude sigurna i u skladu sa svim zahtjevima propisa o hrani uspostavljenima na razini Unije i na nacionalnoj razini<sup>6</sup>.

13. Prema načelu analize rizika, na temelju procjene rizika EFSA-e (pružanje znanstvenih mišljenja), upravljači rizikom na razini EU-a ili na nacionalnoj razini<sup>7</sup> (ovisno o tome je li područje usklađeno ili nije) trebaju poduzeti odgovarajuće mjere, među kojima i mjere u vezi sa sigurnošću hrane (primjerice, za odobrenje hrane, pod kojim uvjetima, ili njezine zabrane).

S tim se mjerama uzimaju u obzir rezultati procjene rizika (a na razini Europske unije posebno mišljenja EFSA-e) i drugi legitimni čimbenici<sup>8</sup> te načelo predostrožnosti kad su ispunjeni primjenjivi uvjeti.

---

<sup>5</sup> Uredba (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL L 31, 1.2.2002., str. 1.) (Uredba o općim propisima o hrani).

<sup>6</sup> Članak 14. i članak 17. stavak 1. Uredbe o općim propisima o hrani.

<sup>7</sup> Upravljači rizikom uglavnom su Komisija uz pomoć predstavnika država članica u Stalnom odboru za bilje, zdravlje životinja, hranu i hranu za životinje (PAFF) i, ovisno o primjenjivim postupcima, Vijeće i Europski parlament. Kad je riječ o Komisiji, Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane (GU SANTE) odgovorni je dio Komisije zadužen za upravljanje rizikom u području hrane.

<sup>8</sup> Propisi o hrani pružaju u uvodnoj izjavi 19. popis legitimnih čimbenika koji nije konačan, npr. društvene, gospodarske, tradicionalne, etičke i okolišne čimbenike i izvedivost kontrola. Korištenje legitimnih čimbenika u procesu donošenja

## **NAPOMENE**

23. Provjerom primjerenosti općih propisa o hrani utvrđeno je da su trenutačne razine sigurnosti hrane povoljnije od onih prije 2002. Znatno je poboljšana znanstvena osnova mjera EU-a. Nisu utvrđene sustavne nedosljednosti u primjeni analize rizika na razini EU-a. Model propisa o hrani EU-a inspirirao je zemlje koje nisu države članice EU a u razvijanju njihova nacionalnog zakonodavstva i pridonio priznavanju sigurnosti proizvoda EU-a u svijetu. Postoji visok stupanj usklađenosti propisa o hrani EU-a koji je pridonio učinkovitim funkcioniranjem unutarnjeg tržišta.

### **Okvir 1. – Načelo predostrožnosti kako je definirano općim propisima o hrani**

U skladu s načelom predostrožnosti, upravljači rizikom na razini EU-a (ali i na nacionalnoj razini) mogu poduzimati privremene mjere upravljanja rizikom, gdje se na temelju procjene raspoloživih informacija utvrdi mogućnost štetnih utjecaja na zdravlje, ali i dalje postoji znanstvena nesigurnost.

Primjena načela predostrožnosti zahtijeva znanstvenu ocjenu, kao i ocjenu i uravnoteženje povezanih rizika, tj. premašuju li utvrđeni potencijalni rizici prag onoga što je prihvatljivo za društvo i posljedice nedjelovanja upravljača rizikom na razini EU-a ili na nacionalnoj razini. Zbog toga je primjena načela predostrožnosti poseban alat za upravljanje rizikom.

28. Prema rezultatima provjere primjerenosti, upravitelji na razini EU-a odlučili su primijeniti načelo predostrožnosti u vrlo malom broju slučajeva. Nisu pronađeni dokazi o konkretnim negativnim učincima bilo koje od tih mjera na inovacije i trgovinu.

Posljednjih godina i u pogledu politički osjetljivih pitanja, dionici, a posebno određeni NVO-i određene države članice pozvali su na potpune zabrane, osobito za endokrine disruptore, proizvode za zaštitu bilja ili GMO-e u skladu s načelom predostrožnosti. Unatoč tomu, ti pozivi ne ispunjavaju dva uvjeta za primjenu načela predostrožnosti. Čini se da se ti zahtjevi stoga odnose na pozive za razmatranje drugih legitimnih čimbenika, a ne na primjenu načela predostrožnosti.

### **Rubrika 2. – Razlika između opasnosti i rizika**

Uvezeni proizvodi bit će podvrgnuti procjeni rizika kojom se mora dokazati da je hrana sigurna za potrošače prije nego što se te stvari mogu dopustiti u uvoznim proizvodima. Nadalje, moraju se poštovati zakonska ograničenja (najveće dopuštene količine rezidua).

30. Komisija i dalje pruža jamstvo da sva hrana prodana u EU-u, neovisno o podrijetlu, ispunjava iste sigurnosne standarde: postoji samo jedan skup maksimalnih razina rezidua koji se primjenjuje na sve proizvode na tržištu EU-a neovisno o njihovu podrijetlu. Ako tvar nije odobrena u EU-u zbog razloga koji nisu razlozi javnog zdravlja (npr. radi zaštite okoliša), u opravdanim slučajevima mogu se uspostaviti uvozna odstupanja, ali samo ako su potpuno potkrijepljena podacima i ako su sigurna za potrošače.

33. Provjerom primjerenosti dodatno je utvrđeno da je podjela odgovornosti između privatnog sektora i javnih nadzornih tijela omogućila i povećanje učinkovitosti. Za poštovanje propisa o hrani i provedbu „vlastitih kontrola” ponajprije je odgovoran privatni sektor. Javna nadzorna tijela odgovorna su za provedbu službenih kontrola. Ta je podjela omogućila javnim nadzornim tijelima da razviju usklađeniji i bolje usmjeren pristup službenim kontrolama koje se temelje na riziku, uzimajući u obzir privatne kontrole gdje je to pouzdano.

---

odluka u EU-u nije statičko; točan raspon čimbenika i važnost koja im je pripisana razlikuje se na pojedinačnoj osnovi ovisno o dotičnom predmetu i mjeri.

34. Provjera primjerenosti općih propisa o hrani pokazala je da nacionalne razlike nisu sustavne, već se pojavljuju na pojedinačnoj osnovi. Komisija nastoji ublažiti te nacionalne razlike putem rasprava u okviru radnih skupina koje čine predstavnici država članica, kroz rad revizije i inspekcijske službe GU-a SANTE i naposljetku, ali ne najmanje važno, izdavanjem/ažuriranjem općih smjernica, ako je moguće.

35. Iako se u sporazumu WTO/SPS tekstovi o sigurnosti hrane Codexa koriste kao referentni, to ne sprječava članove WTO-a da donose drukčije standarde, pod uvjetom da je to znanstveno opravdano.

40. U godinama nakon uvođenja općih propisa o hrani u 2002. došlo je do visokog stupnja usklađenosti u području propisa o hrani<sup>9</sup>.

Relativno je malo područja ostalo djelomično usklađeno u području propisa o hrani<sup>10</sup>. Zbog nepostojanja potpune usklađenosti u ovom području, analiza rizika provodi se na nacionalnoj razini. Iako razina zaštite nije ugrožena u tim slučajevima, jer svaka nacionalna mjera mora služiti postizanju visoke razine zaštite čovjeka i zdravlja te se mora poduzeti na temelju načela analize rizika, prema općim propisima o hrani donošenje takvih nacionalnih mjera može dovesti do nejednakosti koje mogu negativno utjecati na unutarnje tržište<sup>11</sup>. Trenutačno se taj učinak detaljnije procjenjuje u nizu sektorskih procjena.

41. Komisija nastoji zajamčiti sigurnost bez nametanja nepotrebnog tereta ili razine složenosti i potpuno zajamčiti sigurnost konačne primjene tvari. Ona ne smatra potrebnim provesti transverzalnu procjenu rizika.

42. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 40.

Prema provjeri primjerenosti, EFSA-ina znanstveni kapaciteti postupno su povećani. Ovo se općenito podudaralo s povećanom potražnjom za znanstvenim savjetima. EFSA je s vremenom smanjila svoj broj neriješenih predmeta i nastavlja to činiti poduzimajući odgovarajuće mjere. Osim toga, Komisija je nedavno donijela zakonodavni prijedlog koji se, među ostalim, odnosi na dugoročnu održivost EU-ove procjene rizika u prehrambenom lancu<sup>12</sup>.

43. Prema provjeri primjerenosti općih propisa o hrani, nacionalni propisi o hrani najvećim su dijelom doneseni na temelju analize rizika. Tamo gdje to nije ostvareno, prema nadležnim tijelima konzultiranih država članica to se pripisuje izazovima s kojima se one suočavaju u primjeni načela analize rizika kao što su ograničeni raspoloživi resursi. Intenzitet tih izazova

---

<sup>9</sup> Radni dokument službi Komisije „Evaluacija općih propisa o hrani (Uredba (EZ) 178/2002) u okviru programa REFIT”, SWD(2018)38 final, od 15. siječnja 2018., („provjera primjerenosti”), na str. 89.

<sup>10</sup> Kao što su materijali koji dolaze u kontakt s hranom, osim plastike, dodaci prehrani i hrana s dodanim vitaminima i mineralima u pogledu utvrđivanja najviših dopuštenih razina tvari i nepostojanje potpune provedbe na razini EU-a zdravstvenih i nutritivnih tvrdnji u pogledu botaničkih sastojaka.

<sup>11</sup> Radni dokument službi Komisije „Evaluacija općih propisa o hrani (Uredba (EZ) 178/2002) u okviru programa REFIT”, SWD(2018)38 final, od 15. siječnja 2018., („provjera primjerenosti”), na str. 89.

<sup>12</sup> Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o transparentnosti i održivosti EU-ove procjene rizika u prehrambenom lancu i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 178/2002 [o općim propisima o hrani], Direktive 2001/18/EZ [o namjernom uvođenju u okoliš genetski modificiranih organizama], Uredbe (EZ) br. 1829/2003 [o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje], Uredbe (EZ) br. 1831/2003 [o dodacima hrani za životinje], Uredbe (EZ) br. 2065/2003 [o aromama dima], Uredbe (EZ) br. 1935/2004 [o materijalima i predmetima koji dolaze u dodir s hranom], Uredbe (EZ) br. 1331/2008 [o uspostavi zajedničkog postupka odobravanja prehrambenih aditiva, prehrambenih enzima i prehrambenih aroma], Uredbe (EZ) br. 1107/2009 [o sredstvima za zaštitu bilja] i Uredbe (EU) br. 2015/2283 [o novoj hrani], COM/2018/0179 final, od 11.4.2018.

razlikuje se na pojedinačnoj osnovi. Postoje i neki dokazi da su nacionalne mjere koje nisu usvojene na temelju analize rizika naknadno izmijenjene ili ukinute<sup>13</sup>.

44. Okvir u kojem djeluju države članice – Uredba (EZ) br. 882/2004 – sadržava koncept kontrola na temelju rizika za razliku od ispitivanja za sve regulirane tvari.

45. Provedbom provjere primjerenosti utvrđen je nedostatak u pogledu dugoročne održivosti. EFSA radi na izobrazbi za izgradnju kapaciteta, a Komisija isto tako podupire izobrazbu za procjenu rizika kroz inicijativu Bolja izobrazba za sigurniju hranu.

48. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 41.

49. Naime, sve skupine tvari podliježu službenim kontrolama. Međutim, u vrijeme provedbe važno je primijeniti pristup koji se temelji na riziku koji može dovesti do različite dubine i učestalosti kontrola za različite skupine tvari.

50. U ograničenim djelomično usklađenim područjima, sve poduzete nacionalne mjere moraju se temeljiti na načelu analize rizika i biti usmjerene na ostvarenje visoke razine zaštite zdravlja ljudi. Komisija se slaže s ERS-om da države članice ne bi trebale isključiti regulirane proizvode iz njihovih provjera.

53. Prema članku 6. općih propisa o hrani, nacionalni propisi o hrani moraju se temeljiti na načelu analize rizika; zbog toga sigurnost hrane nije ugrožena.

56. Budući da nisu provedene revizije o reguliranim sastojcima hrane, Komisija nije imala priliku dati preporuke (ako postoje) državama članicama. Međutim, Komisija je tijekom 2015. i 2016. provodila brojne misije za utvrđivanje činjenica o dodacima hrani i aromama dima. Misije za utvrđivanje činjenica po svojoj prirodi ne sadržavaju preporuke. Rezultati tih misija uključeni su u pregledno izvješće koje je objavljeno u 2017. U tom je izvješću opisan niz aktivnosti koje je Komisija provela slijedom rezultata misija i istaknute su mogućnosti za poboljšanje provedbe službenih kontrola država članica. Nadalje, Komisija je tijekom 2018. započela seriju revizija u šest država članica za ocjenu njihova službenog sustava kontrole nad agencijama za poboljšanje hrane (aditivi za hranu, arome (dima) i određeni sastojci hrane s osobinama aroma), čiji izvještaji uključuju preporuke državama članicama.

58. U načelu postoji dovoljno dokaza da hrana životinjskog podrijetla općenito ima veći potencijal da predstavlja rizik za zdravlje ljudi i zdravlje životinja (uglavnom mikrobiološki) od hrane biljnog podrijetla.

60. Nadležna tijela u državama članicama provode redovite službene kontrole na hrani neživotinjskog podrijetla i koja je uvezena u Uniju, na prikladnom mjestu, uključujući mjesto ulaza roba u Uniju, na temelju nacionalnih programa kontrole i uzimajući u obzir moguće rizike i te kontrole moraju obuhvatiti sve aspekte propisa o hrani (vidjeti članak 15. stavke 1. i 2. Uredbe (EZ) 882/2004).

66. Mjere koje poduzimaju države članice, odnosno odbacivanje pošiljke i terećenje laboratorijskih troškova (zajedno s povezanim odgodama ulaska), nisu „bez troškova“ i imaju učinak odvratanja ili *de facto* sankcioniranja. One mogu imati moguće ugovorne posljedice između dotičnih subjekata.

## **ZAKLJUČCI I PREPORUKE**

72. Komisija potvrđuje da još nisu provedene određene zakonske odredbe (najveće dopuštene količine vitamina i minerala u dodatku prehrani) i da određene znanstvene metodologije kao što su kumulativne izloženosti još nisu dostupne zbog znanstvene složenosti. Člankom 14.

---

<sup>13</sup> Radni dokument službi Komisije „Evaluacija općih propisa o hrani (Uredba (EZ) 178/2002) u okviru programa REFIT“, SWD(2018)38 final, od 15. siječnja 2018., („provjera primjerenosti“), na str. 39.



stavkom 9. općih propisa o hrani utvrđeno je da u slučaju kada Unija ne utvrdi posebne odredbe, hrana se smatra sigurnom ako je u skladu s posebnim odredbama propisa o hrani države članice na čijem se državnom području hrana stavlja na tržište, uzimajući u obzir odredbe Ugovora o slobodnom kretanju robe. Stoga u područjima u kojima još nije nastupila provedba nije ugrožena razina zaštite od kemijskih opasnosti.

Komisija se slaže da postoje zaostaci, posebice u području reguliranih sastojaka hrane. Trenutačno je u okviru izvršenja Programa za primjerenost i učinkovitost propisa u tijeku provjera zakonodavstva o pesticidima, a nedavno donesen zakonodavni prijedlog Komisije o izmjeni općih propisa o hrani odnosi se, među ostalim, na dugoročnu održivost EU-ove procjene rizika u prehrambenom lancu te posebno na znanstveni kapacitet EFSA-e<sup>14</sup>.

73. Provjerom primjerenosti utvrđeno je da je podjela odgovornosti između privatnog sektora i javnih nadzornih tijela omogućila i povećanje učinkovitosti. Za poštovanje propisa o hrani i provedbu „vlastitih kontrola” ponajprije je odgovoran privatni sektor. Javna nadzorna tijela odgovorna su za provedbu službenih kontrola. Ta je podjela omogućila javnim nadzornim tijelima da razviju usklađeniji i bolje usmjeren pristup službenim kontrolama koje se temelje na riziku, uzimajući u obzir privatne kontrole gdje je to pouzdano.

### **1. preporuka – Preispitivanje zakonodavstva i poboljšanje komplementarnosti između javnih i privatnih sustava kontrole**

(a) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija je čvrsto predana stalnoj evaluaciji prava EU-a kako bi utvrdila područja u kojima su potrebna poboljšanja kroz njezin program REFIT. Trenutno se provodi niz sektorskih evaluacija ili se one planiraju u bliskoj budućnosti u području propisa o hrani.

Komisija je nedavno donijela zakonodavni prijedlog o izmjeni općih propisa o hrani i osam drugih sektorskih akata koji se odnose, među ostalim, na dugoročnu održivost EU-ove procjene rizika u prehrambenom lancu, a posebno na znanstveni kapacitet Europske agencije za sigurnost hrane (EFSA)<sup>15</sup>.

Komisija smatra da u područjima u kojima još nije nastupila provedba nije ugrožena razina zaštite od kemijskih opasnosti.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija napominje da je u novoj Uredbi o službenim kontrolama (Uredba (EU) 2017/625) koja se primjenjuje od 14. prosinca 2019. u njezinu članku 9. stavku 1. točki (d) utvrđeno da nadležna tijela provode službene kontrole, uzimajući u obzir, među ostalim, privatne programe za osiguravanje kvalitete.

---

<sup>14</sup> Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o transparentnosti i održivosti EU-ove procjene rizika u prehrambenom lancu i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 178/2002 [o općim propisima o hrani], Direktive 2001/18/EZ [o namjernom uvođenju u okoliš genetski modificiranih organizama], Uredbe (EZ) br. 1829/2003 [o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje], Uredbe (EZ) br. 1831/2003 [o dodacima hrani za životinje], Uredbe (EZ) br. 2065/2003 [o aromama dima], Uredbe (EZ) br. 1935/2004 [o materijalima i predmetima koji dolaze u dodir s hranom], Uredbe (EZ) br. 1331/2008 [o uspostavi zajedničkog postupka odobravanja prehrambenih aditiva, prehrambenih enzima i prehrambenih aroma], Uredbe (EZ) br. 1107/2009 [o sredstvima za zaštitu bilja] i Uredbe (EU) br. 2015/2283 [o novoj hrani], COM/2018/0179 final, od 11.4.2018.

<sup>15</sup> Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o transparentnosti i održivosti EU-ove procjene rizika u prehrambenom lancu i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 178/2002 [o općim propisima o hrani], Direktive 2001/18/EZ [o namjernom uvođenju u okoliš genetski modificiranih organizama], Uredbe (EZ) br. 1829/2003 [o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje], Uredbe (EZ) br. 1831/2003 [o dodacima hrani za životinje], Uredbe (EZ) br. 2065/2003 [o aromama dima], Uredbe (EZ) br. 1935/2004 [o materijalima i predmetima koji dolaze u dodir s hranom], Uredbe (EZ) br. 1331/2008 [o uspostavi zajedničkog postupka odobravanja prehrambenih aditiva, prehrambenih enzima i prehrambenih aroma], Uredbe (EZ) br. 1107/2009 [o sredstvima za zaštitu bilja] i Uredbe (EU) br. 2015/2283 [o novoj hrani], COM/2018/0179 final, od 11.4.2018.

Komisija će u okviru svojeg mandata nastojati podržati nadležna tijela država članica u provedbi te odredbe. U trenutnom radu na pripremi tercijarnog zakonodavstva uzimaju se u obzir potrebe izražene u Uredbi, a posebno komplementarnost odgovornosti tijela država članica i privatnog sektora.

## **2. preporuka – Nastavak jamčenja jednake razine jamstva za hranu proizvedenu u EU u i uvezenu hranu**

Komisija prihvaća preporuku.

U području rezidua pesticida, Uredba EU-a o najvećim dopuštenim količinama rezidua jamči istu razinu zaštite potrošača za svu hranu, neovisno o njezinu podrijetlu, jer postoji samo jedan skup NDKR-a za sve proizvode. Trenutačno je u tijeku evaluacija tog zakonodavstva u okviru programa REFIT. Izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o pesticidima i njihovim reziduima bit će pripremljeno 2019. Općenitije gledano, okvir EU-a i dalje će pružati jednaku razinu jamstva za hranu proizvedenu u EU u i uvezenu hranu strogo poštujući već utvrđene pravne zahtjeve.

76. Komisija provodi sustavne procedure za praćenje preporuka revizije od 2005., a postupne mjere izvršenja mogu se upotrijebiti u slučajevima kada i dalje postoji nesukladnost s propisima EU-a.

Komisija radi na jačanju vlastitih procedura za praćenje i provođenje svih propisa o hrani i zdravlju kojim će obuhvatiti praćenje preporuka proizašlih iz revizija Komisije.

## **3. preporuka – Olakšavanje dosljedne primjene mjera za jamčenje provedbe**

(a) Komisija prihvaća preporuku i razmotrit će pružanje takvih smjernica, gdje je to primjereno.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija je već pojačala svoje korištenje postojećih aktivnosti revizije i praćenja kao sredstava za poticanje sukladnosti trećih zemalja s uvoznim zahtjevima EU-a.

## **REVIZORSKI TIM**

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Nikolaos Milionis i koje je specijalizirano za održivu uporabu prirodnih resursa. Reviziju je predvodio član Suda Janusz Wojciechowski, a potporu su mu pružali voditeljica njegova ureda Kinga Wiśniewska-Danek i ataše u njegovu uredu Katarzyna Radecka-Moroz, glavni rukovoditelj Michael Bain, voditeljica radnog zadatka Maria Eulàlia Reverté i Casas, zamjenica voditeljice radnog zadatka Päivi Piki, revizori Ioannis Papadakis, Manuel Dias Ferreira Martins i Ermira Vojka te asistentica Terje Teppan-Niesen. Jezičnu podršku pružili su Philippe Colmant, Vesna Marn i Michael Pyper.



*Slijeva nadesno:* Eulàlia Reverté i Casas, Katarzyna Radecka-Moroz, Janusz Wojciechowski, Michael Bain, Päivi Piki, Manuel Dias Ferreira Martins.

<b>Događaj</b>	<b>Datum</b>
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	29.11.2017
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	27.9.2018
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	14.11.2018
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	6.12.2018

PDF ISBN 978-92-847-1549-7 doi:10.2865/86122 QJ-AB-18-032-HR-N

HTML ISBN 978-92-847-1553-4 doi:10.2865/150563 QJ-AB-18-032-HR-Q

Sigurnost hrane važan je prioritet za EU i utječe na sve građane. EU nastoji pružiti zaštitu svojim građanima od opasnosti koje mogu biti prisutne u hrani. Sud je ispitao je li model koji EU primjenjuje da zajamči sigurnost hrane, posebice u pogledu kemijskih opasnosti, izgrađen na dobrim temeljima i primjenjuje li se na kvalitetan način. Utvrđeno je da je model izgrađen na dobrim temeljima i cijenjen u cijelome svijetu te da europski građani uživaju jednu od najviših razina jamstva u svijetu u pogledu sigurnosti hrane koju konzumiraju. Međutim, također je utvrđeno da je model trenutačno preopterećen te da je suočen s određenim izazovima. Sud iznosi preporuke Komisiji o tome kako te izazove rješavati i kako poboljšati funkcioniranje modela koji EU primjenjuje da zajamči sigurnost hrane.



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD



Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: [eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx)  
Internetske stranice: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2019.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.