



KEMIKALIJE I PESTICIDI

Cilj je zakonodavstva EU-a o kemikalijama i pesticidima zaštititi zdravlje ljudi i okoliš te spriječiti trgovinske prepreke. Ono sadrži propise o stavljanju na tržište i upotrebi posebnih kategorija kemijskih proizvoda, skup usklađenih ograničenja za stavljanje na tržište i upotrebu posebnih opasnih tvari i pripravaka te propise o teškim nesrećama i izvozu opasnih tvari. Pojam „pesticidi” obuhvaća tvari koje se koriste za suzbijanje, iskorjenjivanje i sprečavanje pojave organizama koji se smatraju štetnima. U to pripadaju biocidni proizvodi i sredstva za zaštitu bilja. Najvažnije postignuće na razini EU-a predstavlja Uredba REACH kojom se uređuje registracija, evaluacija i autorizacija opasnih tvari te ograničenja koja se na njih primjenjuju. U okviru europskog zelenog plana i posebno novih strategija „održivost u području kemikalija”, „od polja do stola” i „bioraznost”, zakonodavstvo EU-a o tim pitanjima bit će revidirano u bliskoj budućnosti.

PRAVNA OSNOVA

Članci od 191. do 193. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

POSTIGNUĆA

A. Registracija, evaluacija, autorizacija i ograničavanje kemikalija (REACH)

Politika EU-a o kemikalijama doživjela je radikalne promjene kada je 2006. uvedena Uredba (EZ) br. 1907/2006 (Uredba REACH). Ta uredba, kojom je uspostavljen novi pravni okvir za zakonsko uređivanje razvoja i testiranja, proizvodnje, stavljanja na tržište i upotrebe kemikalija i kojom je zamijenjeno oko 40 prethodnih zakonodavnih akata, stupila je na snagu 1. lipnja 2007. Cilj je Uredbe REACH osigurati bolju zaštitu ljudi i okoliša od mogućih rizika povezanih s kemikalijama te promicati održivi razvoj. Tom je uredbom uveden jedinstven sustav za sve kemikalije te je obveza dokazivanja sigurnosti tvari pri procjeni rizika s nadležnih tijela prenesena na poduzeća. Osim toga, u njoj se poziva na to da se najopasnije kemikalije zamijene odgovarajućim alternativama.

Europska agencija za kemikalije (ECHA), sa sjedištem u Helsinkiju, koja je osnovana tom Uredbom, odgovorna je za upravljanje tehničkim, znanstvenim i administrativnim aspektima Uredbe REACH te za osiguravanje njezine dosljedne primjene. Studeni 2010. bio je prvi rok do kojeg su poduzeća morala obaviti registraciju: i. svih tvari u količinama od 1 000 ili više tona godišnje; ii. tvari koje su iznimno toksične za vodeni okoliš, u količinama od 100 ili više tona godišnje; i iii. najopasnijih tvari, bile to kancerogene, mutagene ili reproduktivno-toksične tvari, koje se proizvode ili uvoze u



količinama od jedne ili više tona godišnje. Do lipnja 2013. trebalo je registrirati sve tvari proizvedene ili uvezene u količinama od 100 do 1 000 tona godišnje. Postupak će se završiti u lipnju 2018. registracijom tvari stavljenih na tržište u količinama između jedne i 100 tona godišnje.

U veljači 2013. Komisija je objavila reviziju Uredbe REACH u kojoj je zaključila da nikakve izmjene nisu potrebne u njezinu normativnom sadržaju, iako bi se napredak mogao postići u pogledu smanjenja financijskog i administrativnog opterećenja za industriju te pronalaska alternativa testiranju na životinjama. Komisija je 2017. provela drugu evaluaciju u okviru Programa za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT), a rezultati su objavljeni u dokumentu COM(2018)0116. U evaluaciji se zaključuje da je Uredba REACH općenito učinkovita, ali da postoji prostor za daljnje poboljšanje, pojednostavnjenje i smanjenje opterećenja, što se može postići provedbom mjera iznesenih u izvješću. Te mjere trebalo bi provesti u skladu s obnovljenom strategijom za industrijsku politiku EU-a, akcijskim planom za kružno gospodarstvo i Sedmim programom djelovanja za okoliš.

Komisija je 14. listopada 2020. objavila novu [strategiju održivosti u području kemikalija](#). Dio je to ambicije EU-a da postigne nultu razinu onečišćenja, što je jedna od glavnih obveza iz europskog zelenog plana. Ta strategija obuhvaća reviziju Uredbe REACH kojom se zabranjuje upotreba najštetnijih kemikalija u potrošačkim proizvodima kao što su igračke, proizvodi za njegu djece, kozmetika, deterdženti, materijali koji dolaze u dodir s hranom i tekstil, te se osigurava sigurnija i održivija upotreba svih kemikalija.

B. Razvrstavanje, pakiranje i označavanje

Kako bi se povećala razina zaštite ljudskog zdravlja i okoliša, u cijeloj bi se Europskoj uniji i svijetu trebali primjenjivati jednaki kriteriji za identifikaciju kemijskih opasnosti i jednake oznake za njihov opis. Uredba (EZ) br. 1272/2008 o razvrstavanju, označavanju i pakiranju tvari i smjesa donesena je 2008. radi usklađivanja sustava EU-a s Globalno usklađenim sustavom UN-a. Prethodne direktive o opasnim tvarima i pripravcima stavljene su izvan snage u lipnju 2015.

C. Izvoz i uvoz opasnih tvari

Propisi EU-a o izvozu i uvozu opasnih kemikalija utvrđeni su Uredbom (EU) br. 649/2012, čiji je cilj promicanje podjele odgovornosti i suradnje u međunarodnom kretanju opasnih kemikalija te provedba Rotterdamske konvencije o postupku prethodnog informiranog pristanka za određene opasne kemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini. U postupku prethodnog informiranog pristanka pružaju se informacije o toksičnim kemikalijama i čeka se izričit pristanak države prije nego što se određeni proizvod izveze.

D. Teške nesreće

Direktivom Seveso (82/501/EEZ), koja je ime dobila po talijanskom gradu zagađenom slučajnim ispuštanjem dioksina iz obližnjeg industrijskog postrojenja 1976. godine, nastoji se spriječiti teške nesreće kao što su požari i eksplozije, te ograničiti posljedice nesreća do kojih ipak dođe postavljanjem zahtjeva za izvješća o sigurnosti, planove intervencija i informiranje javnosti. Direktivom Seveso II (96/82/EZ) iz 1996. o kontroli opasnosti od teških nesreća koje uključuju opasne tvari uvedeni su novi zahtjevi u



pogledu sustava upravljanja sigurnošću, planova intervencija i planiranja korištenja prostorom te strože odredbe o kontrolama koje provode države članice. U svjetlu niza teških industrijskih nesreća (u Francuskoj u Toulouseu, u Rumunjskoj u Baia Mareu te u Nizozemskoj u Enschedeu) i na temelju studija o karcinogenim tvarima i tvarima opasnim za okoliš, područje primjene Direktive Seveso II prošireno je [Direktivom 2003/105/EZ](#). Direktiva Seveso III (2012/18/EU) objavljena je u srpnju 2012. nakon što su je odobrili Parlament i Vijeće. Njome se uzima u obzir nova međunarodna klasifikacija tvari dogovorena na razini UN-a, koja omogućuje bolju procjenu rizika i rukovanje tvarima.

E. Održiva upotreba pesticida

Tvari koje se koriste za suzbijanje, iskorjenjivanje i sprečavanje pojave organizama koji se smatraju štetnima obuhvaćene su pojmom „pesticidi”. U tu skupinu pripadaju i sredstva za zaštitu bilja (koriste se na biljkama u poljoprivredi, hortikulturi, parkovima i vrtovima) i biocidni proizvodi (koriste se za druge primjene, primjerice za dezinfekciju ili zaštitu materijala). Godine 2009. usvojen je paket o pesticidima, koji se sastoji od Direktive 2009/128/EZ o održivoj upotrebi pesticida, čiji je cilj smanjiti rizike za okoliš i zdravlje te istodobno održati produktivnost usjeva i poboljšati kontrole upotrebe i distribucije pesticida, Uredbe (EZ) br. 1107/2009 o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i Uredbe (EZ) br. 1185/2009 o statističkim podacima o pesticidima, kojom se donose propisi o prikupljanju informacija o godišnjim količinama pesticida koji su stavljeni na tržište i koji su u upotrebi u svakoj državi članici.

Direktivom 2009/128/EZ od država članica zahtijeva se donošenje nacionalnih akcijskih planova za utvrđivanje kvantitativnih ciljeva, općih ciljeva, mjera i rokova kako bi se smanjili rizici i posljedice povezani s upotrebom pesticida za zdravlje ljudi i okoliš. Prskanje usjeva iz zraka načelno je zabranjeno, a prskanje u blizini naseljenih područja uopće nije dopušteno. U Uredbi koja se odnosi na proizvodnju pesticida i izdavanje dozvola za njih donosi se pozitivna lista odobrenih „aktivnih tvari” (kemijskih sastojaka pesticida) koja je sastavljena na razini EU-a. Dozvole za pesticide na temelju te liste izdaju se na nacionalnoj razini.

Polemiku još od 2015. izaziva produljenje odobrenja za glifosat, jednu od najčešće korištenih aktivnih tvari u herbicidima širokog spektra na svjetskoj razini. Nesuglasice su započele kao rezultat različitih procjena njezine karcinogenosti: Međunarodna agencija za istraživanje raka u sklopu Svjetske zdravstvene organizacije glifosat je klasificirala kao vjerojatno karcinogen za ljude, dok je Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA) donijela zaključak da nije vjerojatno da postoji opasnost od karcinogenog djelovanja glifosata na ljude. ECHA je nakon toga zaključila da glifosat ne pripada kategoriji karcinogenih tvari. Nekoliko nacionalnih tijela izvan EU-a došlo je do istog zaključka. Europska komisija naposljetku je obnovila odobrenje za glifosat na dodatnih pet godina u prosincu 2017.

Iz [izvješća o provedbi Direktive o održivoj upotrebi pesticida od 20. svibnja 2020.](#) vidljivo je da, iako su države članice ostvarile napredak u provedbi te direktive, manje od jedne trećine dovršilo je preispitivanje svojih nacionalnih akcijskih planova u zakonskom roku od pet godina. Među onima koje su preispitale svoje nacionalne



akcijske planove, većina ih nije riješila nedostatke koje je Komisija pronašla u njihovim prvotnim nacionalnim akcijskim planovima.

U okviru europskog zelenog plana, a posebno njegove strategije „od polja do stola” i strategije za bioraznolikost, Komisija će poduzeti mjere za smanjenje upotrebe i rizika od kemijskih pesticida za 50 % do 2030., a to se odnosi i na upotrebu opasnijih pesticida. U tu će svrhu Komisija revidirati Direktivu o održivoj upotrebi pesticida i promicati veću upotrebu alternativnih načina za zaštitu žetve od štetočina i bolesti.

F. Biocidni proizvodi

Uredbom (EU) br. 528/2012, koja je stupila na snagu 2013. godine, nastojalo se pojednostavniti mehanizme izdavanja odobrenja i povećati ulogu Europske agencije za kemikalije u postupku pregleda dokumentacije za odobrenje na temelju strožih uvjeta. To zakonodavstvo odražava ono što je već utvrđeno u prethodnom sustavu, što uključuje nadzor nad stavljanjem na tržište i upotrebom biocida (tj. pesticida koji se ne koriste u poljoprivredi, kao što su dezinficijensi s baktericidnim djelovanjem i sprejevi protiv insekata) kako bi se mogle kontrolirati s tim povezane opasnosti za okoliš te zdravlje ljudi i životinja. Te se tvari odobravaju samo ako se nalaze na pozitivnoj listi, dok je za najotrovnije kemikalije, naročito one koju su karcinogene, imaju štetne posljedice za plodnost ili potiču genske ili hormonske promjene (endokrini disruptori), uvedena zabrana. U skladu s načelom uzajamnog priznavanja, tvar koja je odobrena u jednoj državi članici može se koristiti u cijelom EU-u. Uredbom (EZ) br. 1107/2009 postavljaju se znanstveni kriteriji za utvrđivanje svojstava endokrine disrupcije biocidnih proizvoda, kao i sredstava za zaštitu bilja.

G. Postojane organske onečišćujuće tvari

Postojane organske onečišćujuće tvari kemijske su tvari koje u okolišu ostaju postojane zbog svoje otpornosti na različite oblike raspadanja, kao što je kemijsko ili biološko raspadanje. One se kroz hranidbeni lanac nakupljaju u živim organizmima te mogu štetno djelovati na zdravlje ljudi i na okoliš. U tu skupinu prioriternih onečišćujućih tvari ubrajaju se pesticidi (npr. DDT), industrijske kemikalije (npr. poliklorirani bifenili) i neželjeni nusproizvodi industrijskih procesa (primjerice dioksini i furani). EU se na međunarodnoj razini posvetio nadzoru nad rukovanjem postojećim organskim onečišćujućim tvarima te njihovim izvozom i uvozom u skladu s Protokolom o postojećim organskim onečišćujućim tvarima iz Aarhusa uz Ženevsku konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka (na snazi od 2003.) i Stockholmskom konvencijom o postojećim organskim onečišćujućim tvarima (na snazi od 2004.). EU je postigao dodatan napredak donijevši [Uredbu \(EZ\) br. 850/2004](#), kojom se nadopunjuje prethodno zakonodavstvo EU-a o postojećim organskim onečišćujućim tvarima te ga se usklađuje s odredbama međunarodnih sporazuma.

U preinačenu [Uredbu \(EU\) 2019/1021](#) uvrštene su sve izmjene i ispravci Uredbe o postojećim organskim onečišćujućim tvarima do 25. lipnja 2019. Njome se, među ostalim, predviđa dodavanje usporivača gorenja deka-BDE u priloge I. i IV. Granična vrijednost onečišćenja u tragovima čija je prisutnost nenamjerna postavljena je na 10 mg/kg u tvarima. U smjesama i proizvodima granična vrijednost iznosi 500 mg/kg za zbroj svih bromiranih difeniletera (BDE), uključujući deka-BDE. Komisija je pozvana da postavi jednaku graničnu vrijednost koncentracije za zbroj tih tvari u



otpadu. Uvedena su posebna izuzeća u pogledu uporabe deka-BDE-a u zrakoplovima, motornim vozilima te električnoj i elektroničkoj opremi te su proširena na uvoze.

H. Azbest

Azbest je mineral vlaknaste strukture koji je opasan kad se udiše. U prošlosti se u velikoj mjeri koristio za izolaciju i druge svrhe zahvaljujući svojoj otpornosti na vatru i toplinu. Zahvaljujući Direktivi 1999/77/EZ upotreba azbesta zabranjena je u EU-u od 1. siječnja 2005. Ekstrakcija, proizvodnja i prerada proizvoda koji u svom sastavu imaju azbest također su zabranjeni Direktivom 2003/18/EZ u kojoj se iznose i strategije uklanjanja azbesta koje države članice trebaju provesti.

I. Deterdženti

Uredbom (EZ) br. 648/2004 usklađeni su propisi o biorazgradivosti površinski aktivnih tvari, ograničenjima i zabranama za površinski aktivne tvari, informacijama koje proizvođači moraju osigurati te označavanju sastojaka deterdženata. Ona je zatim izmijenjena 2006. (Uredba (EZ) br. 907/2006), 2009. (Uredba (EZ) br. 551/2009) i 2012. godine (Uredba (EU) br. 259/2012) kako bi se uveli novi testovi biorazgradivosti i time osigurala viša razina zaštite vodenog okoliša. Osim toga, testiranja su proširena na sve vrste površinski aktivnih tvari, uključivši i onih 10 % površinski aktivnih tvari koje do tada nisu bile obuhvaćene zakonodavstvom. Kad je riječ o označavanju, Uredbom (EZ) br. 907/2006 pravila su proširena i na mirisne sastojke koji mogu uzrokovati alergije obvezivanjem proizvođača na to da liječnicima koji liječe pacijente oboljele od alergija ustupe potpuni popis sastojaka. Od 30. lipnja 2013. zabranjena je upotreba fosfata u deterdžentima za pranje rublja te je ograničena količina drugih spojeva koji sadrže fosfor u svom sastavu.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament odigrao je ključnu ulogu u nastanku Uredbe REACH. U prvom čitanju osigurao je uvođenje određenih odredbi, uvevši u poglavlju o registraciji ciljani pristup glede zahtjeva za podatke o postojećim tvarima koje se proizvode u manjim količinama (1–10 tona) te načelo „jedna tvar, jedna registracija” kojim bi se trebali smanjiti troškovi tako da se pod posebnim uvjetima omoguće izuzeća. Kako bi se testiranje na životinjama što više ograničilo, Parlament je za poduzeća uveo obvezu da ustupe podatke dobivene testiranjima na životinjama (u zamjenu za razumnu naknadu), čime se izbjegava potreba za udvostručavanjem laboratorijskih ispitivanja. Kad je riječ o poglavlju o autorizaciji, Parlament je podržao odlučniji pristup u sklopu kojeg se tvari koje izazivaju veliku zabrinutost mogu odobriti samo ako ne postoje prikladne alternative ili tehnologije.

Tijekom duge rasprave o paketu o pesticidima 2008. godine, izmjenama koje je uveo Parlament osigurana je uspostava zaštitnih zona odgovarajuće veličine za vodene organizme i uvođenje zaštitnih mjera za najosjetljivije skupine, uključujući zabranu korištenja pesticida u javnim vrtovima, na sportskim i rekreacijskim terenima, školskim prostorima i igralištima te u neposrednoj blizini zdravstvenih ustanova. Početkom 2013., nakon što je EFSA objavila izvješće o štetnim učincima određenih insekticida na osnovi neonikotinoida, Parlament je zatražio od Komisije da poduzme odlučne korake za očuvanje kolonija pčela. U ožujku 2013. Parlament je donio



rezoluciju o riziku za zdravlje zbog izloženosti azbestu na radnom mjestu i mogućnosti njegova potpunog uklanjanja.

Odluka Parlamenta od 6. veljače 2018. o uspostavi Posebnog odbora za postupak Unije za odobravanje pesticida (PEST) predstavlja odgovor na zabrinutosti koje su se pojavile zbog opasnosti koju predstavlja herbicid glifosat. Komisija je u prosincu 2017. obnovila na pet godina dozvolu za stavljanje tog herbicida na tržište. Posebni je odbor procijenio: a) postupak odobravanja pesticida u EU-u, b) moguće nedostatke u postupcima znanstvene evaluacije i odobrenja tvari, c) ulogu Komisije u obnavljanju dozvole za glifosat, d) moguće sukobe interesa u postupku odobrenja i e) ulogu agencija EU-a i adekvatnost broja osoblja i dostupnih sredstava za obavljanje zadaća koje su im dodijeljene.

Parlament je 16. siječnja 2019. usvojio izvješće posebnog odbora PEST u kojem se među ostalim iznose sljedeći zaključci: javnosti bi trebalo omogućiti pristup studijama korištenima za postupak izdavanja dozvole; okvir EU-a trebao bi poticati inovacije i promicati niskorizične pesticide; znanstveni stručnjaci trebali bi preispitati studije o karcinogenosti glifosata te bi zahtjevi u pogledu podataka za sredstva za zaštitu bilja trebali uključivati dugoročnu toksičnost.

Parlament je 10. srpnja 2020. donio [rezoluciju u kojoj je iznio svoje prioritete u pogledu predstojeće strategije održivosti za kemikalije](#). Zatražio je, među ostalim, da se ta strategija iskoristi za postizanje usklađenosti i sinergija između zakonodavstva o kemikalijama, sigurnosti i zdravlju na radu i povezanog zakonodavstva Unije, uključujući posebno i opće zakonodavstvo o proizvodima, zakonodavstvo o vodi, tlu i zraku, zakonodavstvo o izvorima onečišćenja, uključujući industrijska postrojenja, te zakonodavstvo o otpadu. Naglasio je da bi se strategija trebala temeljiti na čvrstim i ažuriranim znanstvenim dokazima, uzimajući u obzir rizik koji predstavljaju endokrini disruptori, opasne kemikalije u uvezenim proizvodima te kombinirani učinci različitih kemikalija i vrlo postojanih kemikalija.

Georgios Amanatidis
12/2020

