



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlementet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlament na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Europan parlamenti Europaparlamentet

SIGURNOST HRANE

Cilj EU-ove politike sigurnosti hrane je zaštiti ljudi i interes potrošača i omogućiti uspješno djelovanje jedinstvenog tržišta. Posljednjih godina promjenom paradigme proširili su se ciljevi u vezi sa sigurnošću hrane kako bi uključili nesigurnost opskrbe hranom uzrokovanu klimatskim promjenama. EU osigurava poštovanje standarda u području higijene hrane za životinje i prehrambenih proizvoda, zdravlja životinja i bilja, zoonotskih bolesti koje se prenose hranom te sprečavanja kontaminacije hrane. EU regulira i označivanje prehrambenih proizvoda i hrane za životinje.

PRAVNA OSNOVA

Članak 43., članak 114., članak 168. stavak 4. i članak 169. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

OPĆI KONTEKST

Nakon što je u sektoru hrane za ljudi i hrane za životinje izbio niz kriza (npr. pojave kravljeg ludila i afere s dioksinom), početkom 2000-ih provedena je temeljita reforma EU-ove politike sigurnosti hrane. Reforma je dovela do uvođenja pristupa „od polja do stola“ kojim se želi osigurati visoka razina sigurnosti svih prehrambenih proizvoda na tržištu EU-a u svim fazama proizvodnje i distribucije, bilo da su proizvedeni u EU-u bilo da su uvezeni iz zemalja koje nisu države članice EU-a. Taj paket zakona čini složen i integriran sustav pravila kojima je obuhvaćen čitav prehrambeni lanac, od hrane za životinje i zdravlja životinja preko zaštite biljaka i proizvodnje hrane do prerade, skladištenja, prijevoza, uvoza i izvoza te maloprodaje. EU poštuje visoke standarde sigurnosti hrane i hrane za životinje, ali i dalje dolazi do incidenata povezanih sa sigurnošću hrane i hrane za životinje. Zajedno s nacionalnim tijelima i Europskom agencijom za sigurnost hrane (EFSA), EU ima pouzdan sustav za otkrivanje tih sigurnosnih pitanja i odgovor na njih. Ta će se pravila dodatno razraditi primjenom pristupa „jedno zdravljje“ u kontekstu Komisijine strategije „[od polja do stola](#)“, koja je predstavljena 2020. u okviru europskog zelenog plana i čiji je cilj uskladiti proizvodnju hrane s očuvanjem okoliša.

POSTIGNUĆA

A. Opće zakonodavstvo

Okvirnom uredbom iz 2002. utvrđuju se [opća načela i uvjeti](#) zakona EU-a o hrani i hrani za životinje i uzima se u obzir „načelo predostrožnosti“ ([2.5.1](#)). Uredbom



je utvrđen pristup zasnovan na procjeni rizika i uspostavljene su opće odredbe u pogledu sljedivosti hrane i hrane za životinje. Njome je uveden [sustav brzog uzbunjivanja za hranu i hranu za životinje](#) kojim se državama članicama i Komisiji omogućuje da brzo razmjenjuju informacije i usklade svoje odgovore na prijetnje zdravlju prouzročene hranom ili hranom za životinje. Uredbom je također osnovana agencija EFSA, čija je zadaća provoditi procjene svih rizika povezanih s prehrambenim lancem i davati informacije o tim rizicima. Nakon provjere prikladnosti i kao odgovor na europsku građansku inicijativu o glifosatu, revidirano je opće zakonodavstvo EU-a hrani kako bi se poboljšale [transparentnost EFSA-inih procjena rizika](#), neovisnost osnovnih znanstvenih studija i suradnja s državama članicama u pogledu stavljanja na raspolaganje stručnjaka i podataka. Komisija je pokrenula reviziju i drugih ključnih propisa u područjima [nove hrane](#), genetski modificiranih organizama ([GMO-a](#)), [pesticida](#), [materijala koji dolaze u dodir s hranom](#) i [prehrambenih aditiva](#) kako bi ih se uskladilo s revizijom općeg zakonodavstva o hrani i kako bi se povećala transparentnost.

B. Higijena hrane

Cilj je Europske unije osigurati higijenu hrane od poljoprivrednih gospodarstava do potrošača. Novi zakonodavni okvir, tzv. higijenski paket, usvojen je u travnju 2004. u kontekstu pristupa „od polja do stola“ ([Uredba \(EZ\) br. 852/2004](#)). U okviru tog paketa obuhvaćena je [higijena hrane, utvrđena su određena higijenska pravila za hranu životinjskog podrijetla](#) te je uspostavljen okvir na razini Zajednice za službene kontrole proizvoda životinjskog podrijetla namijenjenih prehrani ljudi. Okvirom Zajednice utvrđena su i posebna pravila za svježe meso, školjkaše, mlijeko i mlječne proizvode. Na temelju tog paketa odgovornost za higijenu hrane moraju izravno snositi razni sudionici u prehrambenom lancu kroz sustav samoregulacije primjenom metode analize opasnosti i kritičnih kontrolnih točaka, koji se nadzire u okviru službenih kontrola koje moraju provoditi nadležna tijela. Prilozi Uredbi [ažurirani](#) su u ožujku 2021. Uredba (EZ) br. 852/2004 nekoliko je puta izmijenjena kako bi se provele higijenske prakse za sprečavanje alergena, olakšala sigurna preraspodjela hrane i povećala osviještenost zaposlenika u objektima o sigurnosti hrane.

[Uredbom \(EZ\) br. 178/2002](#) o općim načelima zakonodavstva EU-a o hrani dodaju se pravila za sljedivost. Ako hrana predstavlja zdravstveni rizik, poduzeća je moraju odmah povući s tržišta, obavijestiti korisnike i na to upozoriti nadležno tijelo.

C. Kontaminacija hrane

Kontaminacija hrane može se dogoditi prirodno ili proizići iz uzgojnih praksi ili proizvodnih procesa. [Uredba \(EU\) 2023/915](#), kojom je zamijenjena prethodna Uredba (EZ) br. 1881/2006, stupila je na snagu u svibnju 2023. i usmjerena je na utvrđivanje graničnih vrijednosti različitih kontaminanata u hrani. Radi zaštite javnoga zdravlja uspostavljaju se i redovito preispituju najviše dopuštene količine kontaminanata u hrani životinjskog i biljnog podrijetla kao što su nitrati, teški metali i dioksini. Ostaci u hrani mogu potjecati i od životinja koje se koriste za proizvodnju hrane, a koje su tretirane veterinarskim lijekovima ili izložene pesticidima i biocidnim proizvodima. Najveće dopuštene količine ostataka određuju se i ažuriraju periodično. Hrana koja sadrži neprihvatljive količine kontaminanata ne smije dospjeti na tržište EU-a.



Osim toga, postoje pravila koja se odnose na materijale koji dolaze u dodir s hranom kao što su materijali za prijevoz ili preradu hrane, materijali za pakiranje i kuhinjski (stolni) pribor. [Okvirnom uredbom, koja je izmijenjena 2019.](#), utvrđeni su opći uvjeti za sve relevantne materijale i predmete. Time je osigurano da se sastavni dijelovi tih materijala ne prenose na hranu u količinama koje su štetne za ljudsko zdravlje. Za 17 materijala koji dolaze u dodir s hranom (svi materijali ili proizvodi namijenjeni za dodir s hranom) i predmeta koji su navedeni u Prilogu I. toj Uredbi mogu se donijeti posebne mјere EU-a s detaljnijim propisima. [Uredba \(EZ\) br. 2023/2006](#) utvrđuje standarde dobre proizvođačke prakse za materijale i predmete koji dolaze u dodir s hranom. Na primjer, u pogledu plastike uvedena su ograničenja na bisfenol A koji se koristi u plastičnim boćicama za hranjenje dojenčadi. Europska unija je 2011. konsolidirala svoje propise o plastičnoj koja se upotrebljava u materijalima koji dolaze u dodir s hranom u jedinstveni dokument ([Uredba \(EU\) br. 10/2011](#)). Komisija je u rujnu 2022. donijela [nova pravila o sigurnosti materijala i predmeta od reciklirane plastike](#) koji dolaze u dodir s hranom.

D. Označivanje hrane

Pravni okvir kojim se uređuje označivanje hrane izrađen je tako da potrošačima jamči pristup jasnim, razumljivim i vjerodostojnim informacijama o sadržaju i sastavu proizvoda, čime se štite njihovo zdravlje i interesi. Na primjer, alergeni, kao što su soja, gluten ili laktoza moraju se jasno istaknuti na pakiranju. Glavna je novost nove uredbe o [informiranju potrošača o hrani](#), koja se primjenjuje od prosinca 2016., obveza proizvođača da navedu prisutnost alergena u nepakiranoj hrani, npr. u restoranima i kantinama. Proizvođači isto tako moraju navesti podrijetlo neprerađenog mesa (za određene vrste mesa osim govedine na kojoj je već označeno podrijetlo) i prisutnost imitacija hrane, kao što su proizvodi od povrća koji zamjenjuju sir ili meso. Posebnim odredbama o [označivanju podrijetla](#) utvrđuju se pojedinosti i zahtijeva se (uz neke iznimke) navođenje mјesta uzgoja i klanja za pakirano svježe, rashlađeno i smrznuto svinjsko, ovčje i kozje meso te meso peradi.

Potrošače se pri označivanju, prezentiranju ili oglašavanju hrane ne smije obmanjivati. Postoje jasna pravila za odobrene prehrambene i zdravstvene tvrdnje (kao što su „s niskim udjelom masti“ ili „bogat vlaknima“ ili tvrdnje o vezi između prehrane i zdravlja) uspostavljena [Uredbom \(EZ\) br. 1924/2006](#). Takve tvrdnje moraju se temeljiti na znanstvenim dokazima i mogu se pronaći u javnom registru EU-a o zdravstvenim tvrdnjama.

Uredbom o [hrani za posebne skupine](#), koja je donesena 2013. te [ažurirana 2021.](#) i u [ožujku 2023.](#), ukida se koncept široke kategorije „dijjetetske“ hrane u korist pravila koja se odnose na posebne osjetljive skupine potrošača kao što su dojenčad i mala djeca, osobe s posebnim zdravstvenim poteškoćama i osobe na energetski ograničenim dijetama za kontrolu tjelesne mase.

E. Tvari koje se dodaju hrani

Prehrambeni aditivi, enzimi ili aromi, poznati i kao „sredstva za poboljšanje hrane“, tvari su koje se namjerno dodaju hrani kako bi se ispunile određene tehnološke funkcije kao što su bojenje, zasladišvanje ili konzerviranje. Na snazi su pravila kojima se uređuje postupak odobrenja, uvjeti korištenja i načini označivanja tih tvari.



U skladu sa zakonodavstvom EU-a prehrambeni aditivi moraju biti odobreni prije uporabe u prehrambenim proizvodima. Nakon odobrenja te su tvari uvrštene u registar dopuštenih prehrambenih aditiva EU-a iz [Uredbe \(EZ\) br. 1333/2008](#) o prehrambenim aditivima, u kojoj se navode i uvjeti pod kojima se mogu upotrebljavati. Tom je Uredbom utvrđen i sveobuhvatan popis prehrambenih aditiva odobrenih za Uniju, koji je u potpunosti objavljen u [Uredbi \(EU\) br. 1129/2011](#). Isto vrijedi i za dodatke prehrani, kao što su vitamini i minerali, koji se mogu dodavati hrani kako bi se ona obogatila ili kako bi se istaknuo njezin određeni prehrambeni značaj, uz uvjet da se te tvari nalaze na posebnim popisima dopuštenih tvari i njihovih dopuštenih izvora.

F. Zdravlje životinja i biljaka

Zakonodavstvo EU-a sadrži opće odredbe o nadzoru zaraznih bolesti, obavlještanju o njima te postupanju s njima i njihovim prijenosnicima kako bi se zajamčila sigurnost prehrambenog lanca. [Prvobitni zakonodavni okvir za organiziranje službenih kontrola](#) uspostavljen je radi jamčenja verifikacije postupanja u skladu s propisima o hrani za životinje i hrani te pravilima o zdravlju i dobrobiti životinja. Komisija je u svibnju 2013. predstavila zakonodavni paket koji obuhvaća prijedloge o zdravlju životinja i bilja, biljnom reprodukcijskom materijalu i službenim kontrolama. Tim paketom predviđen je pristup zaštiti zdravlja životinja u većoj mjeri temeljen na riziku s ciljem povećanja učinkovitosti službenih kontrola, kako bi se što je više moguće izbjegle krize i prijevare povezane s hranom. Novi zakon EU-a o zdravlju životinja ([Uredba o prenosivim bolestima životinja](#)), koji je donesen u ožujku 2016., a primjenjivat će se od travnja 2021., usmјeren je na sprečavanje i iskorjenjivanje bolesti životinja razjašnjnjem odgovornosti i jamčenjem ranog otkrivanja i kontrole bolesti. [Uredba \(EU\) 2016/429](#) objedinjuje brojne pravne odredbe o zdravlju životinja u jedinstveno zakonodavstvo. Njome se utvrđuju smjernice za sprečavanje bolesti i upravljanje bolestima koje se mogu prenositi među životnjama ili sa životinja na ljude.

Cilj novog režima za zdravlje bilja ([Uredba o zaštitnim mjerama protiv organizama štetnih za bilje – pravila o zdravlju bilja](#)) zaštita je kultura, voća, povrća i šuma od unosa ili širenja biljnih štetočina i bolesti. Cilj mu je i poboljšati kontrole uvoza bilja iz zemalja koje nisu članice EU-a i standardizirati biljne putovnice te istodobno proširiti raspon biljaka za koje su potrebne putovnice za sadnju. Najvećim je dijelom postao primjenjiv od prosinca 2019., kao i [nova uredba o službenim kontrolama](#), koja obuhvaća i zdravlje bilja i nusproizvode životinjskog podrijetla.

G. Zakonodavstvo o hrani za životinje i njezinu označivanju

Subjekti u poslovanju s hranom za životinje moraju osigurati da su sve faze proizvodnje, prerade i distribucije koje su pod njihovim nadzorom u skladu s propisima EU-a o [higijeni hrane za životinje](#) i moraju jamčiti potpunu sljedivost. To obuhvaća uvoz hrane za životinje iz trećih zemalja i izvoz u te zemlje. Poljoprivrednici su dužni maksimalno, koliko je to razumno moguće postići pri hranidbi životinja koje se koriste za proizvodnju hrane, smanjiti rizik od biološke, kemijske i fizičke kontaminacije hrane za životinje, životinja i životinjskih proizvoda. U posebnoj direktivi utvrđuju se najveće dopuštene količine [nepoželjnih tvari u hrani za životinje](#), uključujući teške metale, te se zabranjuje razrjeđivanje kontaminirane hrane za životinje. Pravila o [označivanju i stavljanju na tržište hrane za životinje](#) utvrđena su kako bi se osigurala visoka razina sigurnosti hrane



za životinje i, u konačnici, zaštitilo javno zdravlje i omogućilo pružanje odgovarajućih informacija korisnicima i potrošačima. Odredbe o [veterinarskim lijekovima](#) i [lijekovitoj hrani za životinje](#) ažurirane su Uredbom (EU) [2019/6](#) odnosno Uredbom (EU) [2019/4](#).

H. Nova hrana

Nova hrana, tj. hrana koja se u EU-u prije svibnja 1997. nije konzumirala u znatnoj mjeri (npr. alternativne bjelančevine, dodaci prehrani itd.), mora proći sigurnosnu provjeru prije nego što se stavi na tržište EU-a. Od 2018. primjenjuje se [nova uredba](#) kojom se omogućuje lakši pristup inovativnoj hrani uz zadržavanje visoke razine sigurnosti hrane. Njome se uvodi pojednostavljen centralizirani postupak odobrenja nove hrane i tradicionalne hrane iz trećih zemalja (koje se smatraju novom hranom u EU-u) koji se provodi preko interneta i vrijedi za cijeli EU. Prije nego što Komisija odobri hranu, EFSA provodi centraliziranu znanstvenu procjenu sigurnosti, tijekom koje se određuju uvjeti njezine uporabe, njezina prehrambena namjena i obveze označivanja. Sva odobrena nova hrana naći će se na pozitivnom popisu. Dok na snagu ne stupe posebni propisi o hrani dobivenoj od kloniranih životinja, takva hrana bit će obuhvaćena tom uredbom te će se stoga i označivati na odgovarajući način.

I. Genetski modificirani organizmi (GMO)

GMO je „organizam, uz izuzetak ljudskih bića, u kojem je genetski materijal izmijenjen na način na koji se ne pojavljuje prirodnim putem razmnožavanjem i/ili prirodnom rekombinacijom“^[1] Biljke se mogu modificirati primjenom moderne biotehnologije kako bi ih se, na primjer, učinilo otpornima na bolesti ili kako bi se povećao njihov prinos. Slijedeći načelo predostrožnosti, EU je uspostavio strog pravni okvir za uzgoj ili komercijalizaciju GMO-a koji se upotrebljavaju u hrani i hrani za životinje ([Uredba \(EZ\) br. 1829/2003](#), [Uredba \(EZ\) br. 1830/2003](#), [Uredba \(EZ\) br. 65/2004](#), [Uredba \(EZ\) br. 641/2004](#)). Prije nego što se bilo koji GMO stavi na tržište, EFSA u suradnji sa znanstvenim tijelima država članica provodi znanstvenu procjenu rizika kako bi se isključila svaka opasnost za ljudsko ili životinjsko zdravlje i okoliš. Po primitku mišljenja EFSA-e Komisija (koja se ne mora složiti s tim mišljenjem) priprema nacrt odluke o davanju ili odbijanju odobrenja o kojem kvalificiranom većinom glasuje stručni odbor sastavljen od predstavnika država članica. U slučaju da „nema mišljenja“, tj. da nije postignuta kvalificirana većina niti za niti protiv odobrenja, konačnu odluku donosi Komisija. Svi odobreni prehrambeni proizvodi ili hrana za životinje koji su nastali od GMO-a ili ih sadrže moraju biti sljedivi i jasno označeni kao takvi kako bi potrošači mogli donijeti informiranu odluku. Državama članicama dopušteno je da [ograniče ili zabrane](#) uzgoj kultura koje sadrže GMO-e na svojem državnom području, čak i ako je to dopušteno na razini EU-a.

Komisija je 5. srpnja 2023. objavila [prijedlog](#) za reguliranje biljaka stvorenih posebnim genomskim metodama za hranu i hranu za životinje. To se dogodilo nakon postupka pokrenutog 2018. kad je Sud EU-a presudio da bi organizme razvijene tim tehnikama trebalo regulirati kao „GMO“ u skladu s [Direktivom 2001/18/EZ](#), postojećom Direktivom EU-a o GMO-ima.

[1] [Direktiva 2001/18/EZ](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 12. ožujka 2001. o namjernom uvođenju u okoliš genetski modificiranih organizama, SL L 106, 17. travnja 2001., str. 1.



ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

U svjetlu skandala s konjskim mesom i drugih prijevara u sektoru hrane Parlament je posebno pozvao na obvezno navođenje mesa koje se koristi kao sastojak u prerađenoj hrani. Parlament i Vijeće dogovorili su se oko novih pravila za pooštrenje službenih inspekcija hrane u cilju poboljšanja sljedivosti hrane i borbe protiv prijevara. Tijekom pregovora Parlament je uspio ojačati provedbu u pogledu obmanjujućih ili prijevarnih praksi. Parlament je posebno oprezan i u pogledu prijetnji zdravlju potrošača povezanih s kloniranim životinjama, nanomaterijalima i GMO-ima. On često nadzire i redovito se protivi nacrtima prijedloga za odobrenje ili produljenje odobrenja za nove genetski modificirane biljke kao što su kukuruz ili soja.

Nakon što se pojavila zabrinutost zbog opasnosti koju predstavlja uporaba herbicidne tvari glifosata u poljoprivredi, Europski parlament je 2018. osnovao posebni odbor za preispitivanje postupka Unije za odobravanje pesticida. Tijekom revizije općih propisa o hrani radi postizanja veće transparentnosti u cijelom prehrambenom lancu, Parlament se borio kako bi zajamčio da se studije sigurnosti objave prije nego se odobri stavljanje proizvoda na tržište.

Među ostalim preporukama iz svoje rezolucije o strategiji „od polja do stola“ [iz listopada 2021.](#), Parlament je podsjetio na ulogu europskog zakonodavstva o hrani u postavljanju globalnih standarda za sigurnost hrane.

Parlament je 2022. naručio [studiju](#) o politikama neovisnosti i transparentnosti Europske agencije za sigurnost hrane (EFSA).

Više informacija o temi dostupno je na [internetskim stranicama Odbora za okoliš, javno zdravlje i sigurnost hrane \(ENVI\)](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023

