VARNOST HRANE

To poglavje kratkega vodnika vsebuje pregled politike Evropske unije za varnost hrane, katere namen je zaščititi zdravje ljudi in interese potrošnikov ter spodbujati nemoteno delovanje enotnega trga. Prikazuje, kako so se skozi čas cilji v zvezi z varnostjo hrane razširili tudi na blažitev neustrezne prehranske varnosti zaradi kriz. Obravnava tudi različna področja, ki jih zajema politika EU o varnosti hrane, in opisuje vlogo Evropskega parlamenta pri njenem urejanju.

PRAVNA PODLAGA

— Členi 43 (kmetijstvo in ribištvo), 114 (enotni trg), 168(4) (javno zdravje) in 169 (varstvo potrošnikov) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

SPLOŠNO OZADJE

Na začetku novega tisočletja je bila zaradi vrste kriz, povezanih z živili in krmo (npr. izbruh bovine spongiformne encefalopatije (BSE) in škandali z dioksinom), izpeljana temeljita reforma politike EU na področju varnosti hrane. Zato je bila vzpostavljena strategija „od vil do vilic“, katere namen je v vseh fazah proizvodne in distribucijske verige zagotoviti visoko raven varnosti vseh živilskih proizvodov, ki se prodajajo na trgu EU, ne glede na to, ali so proizvedeni v EU ali uvoženi iz držav, ki niso članice EU. Ta pristop je bil vključen v krovni evropski zeleni dogovor leta 2020 in v njem nadalje razvit, njegov cilj pa je uskladiti zdravo in zanesljivo proizvodnjo hrane z ohranjanjem okolja.

V skladu s strategijo „od vil do vilic“ je bil vzpostavljen zapleten in povezan okvir pravil, ki zajema celotno prehransko verigo, od krme za živali in njihovega zdravja do varstva rastlin, proizvodnje živil, predelave, skladiščenja, prevoza, uvoza in izvoza ter prodaje na drobno. Zakonodaja EU ohranja visoke standarde varnosti hrane in krme ter ima ključno vlogo pri določanju standardov na svetovni ravni, vendar kljub temu še vedno prihaja do incidentov v zvezi z varnostjo hrane in krme. V odziv nanje je EU skupaj z nacionalnimi organi in Evropsko agencijo za varnost hrane (EFSA) uvedla zanesljiv sistem obveščanja za odkrivanje teh varnostnih vprašanj in odzivanje nanje.

DOSEŽKI

A. Splošna zakonodaja

Uredba o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (splošna živilska zakonodaja; Uredba (ES) št. 178/2002) iz leta 2002 določa splošna načela zakonodaje o živilih in krmi ter upošteva previdnostno načelo. Z njo je bil uveden tudi sistem hitrega obveščanja za živila in krmo, ki državam članicam in Komisiji omogoča hitro izmenjavo informacij in usklajevanje odzivov na tveganja za zdravje, povezana z živili ali krmo. Poleg tega je bila s to okvirno uredbo ustanovljena agencija EFSA, ki je zadolžena za ocenjevanje vseh tveganj, povezanih s prehransko verigo, in obveščanje o njih.

Med letoma 2014 in 2018 je bilo za splošno živilsko zakonodajo opravljeno preverjanje ustreznosti, tj. celovito vrednotenje politike, da bi se ocenilo, ali ustreza svojemu namenu. Po zaključku tega preverjanja ustreznosti in v odziv na evropsko državljansko pobudo o prepovedi glifosata je 20. junija 2019 začela veljati uredba o preglednosti in trajnosti ocenjevanja tveganja v prehranski verigi v EU (Uredba (EU) 2019/1381). Njen cilj je dopolniti splošno živilsko zakonodajo in izboljšati preglednost ocenjevanja tveganja agencije EFSA, neodvisnost znanstvenih študij, na katerih temelji, ter sodelovanje z državami članicami pri zagotavljanju strokovnjakov in podatkov.

Komisija je v okviru svoje agende za poenostavitev 16. decembra 2025 predstavila sveženj za poenostavitev pravil na področju varnosti hrane in krme (omnibus). Predlog je trenutno v obravnavi v Parlamentu in Svetu po postopku soodločanja.

B. Higiena živil

Cilj Evropske unije je zagotoviti higieno živil od kmetij do potrošnikov. Aprila 2004 je bila v okviru strategije „od vil do vilic" sprejeta uredba o higieni živil (tako imenovani „higienski sveženj"). V skladu s tem svežnjem so za higieno živil v prvi vrsti neposredno odgovorni različni akterji v prehranski verigi prek sistema za samoregulacijo, ki temelji na metodi analize tveganj in sistemu kritičnih kontrolnih točk, spremljajo pa ga uradne kontrole.

Ta sveženj vključuje:

— uredbo o posebnih higienskih pravilih za živila živalskega izvora (Uredba (ES) št. 853/2004) z dne 29. aprila 2004;

— okvir Skupnosti za uradni nadzor proizvodov živalskega izvora, namenjenih za prehrano ljudi, ki je bil medtem razveljavljen in ga je nadomestila uredba o izvajanju uradnega nadzora in drugih uradnih dejavnosti, da se zagotovi uporaba zakonodaje o živilih in krmi, pravil o zdravju in dobrobiti živali ter zdravju rastlin in fitofarmacevtskih sredstvih (Uredba (EU) 2017/625) z dne 15. marca 2017;

— pravila o sledljivosti živil v skladu s splošno živilsko zakonodajo, ki določajo, da morajo podjetja živilo nemudoma umakniti s trga, obvestiti uporabnike in na to opozoriti pristojni organ, če predstavlja tveganje za zdravje.

C. Kontaminacija živil

Do kontaminacije živil lahko pride naravno ali pa kontaminacija nastane pri postopkih gojenja in proizvodnje. Ostanki v živilih lahko pridejo tudi iz živali za proizvodnjo živil, ki so bile zdravljene z veterinarskimi zdravili ali izpostavljene pesticidom ali biocidnim proizvodom. Za varovanje javnega zdravja uredba o mejnih vrednostih nekaterih onesnaževal v živilih (Uredba (EU) 2023/915) z dne 25. aprila 2023 določa mejne vrednosti onesnaževal, kot so nitrati, težke kovine in dioksini, v živilih živalskega in rastlinskega izvora ter mejne vrednosti ostankov. V EU ni mogoče tržiti živil, ki vsebujejo nesprejemljive količine onesnaževal.

Poleg tega je EU sprejela tudi pravila, ki veljajo za **materiale, namenjene za stik z živili**, vključno z materiali za prevoz ali predelavo živil, embalažnimi materiali ter kuhinjskim in namiznim priborom:

— V uredbi o materialih in izdelkih, namenjenih za stik z živili, (Uredbi (ES) št. 1935/2004) z dne 27. oktobra 2004 so določene splošne zahteve za vse

relevantne materiale in izdelke, s katerimi se zagotovi, da se sestavine teh materialov ne prenašajo na živila v taki meri, da bi bile škodljive za zdravje ljudi. Posebni ukrepi EU s podrobnejšimi določbami pa se lahko sprejmejo za 17 materialov ali izdelkov, namenjenih za stik z živili, ki so navedeni v njeni Prilogi I.

— Uredba (ES) št. 2023/2006 določa standarde dobre proizvodne prakse za materiale in izdelke, namenjene za stik z živili.

— Evropska unija je leta 2011 sprejela predpise o plastiki, ki se uporablja v materialih, namenjenih za stik z živili (Uredba (EU) št. 10/2011).

— Leta 2022 so bila določena pravila o varnosti recikliranih plastičnih materialov in izdelkov, namenjenih za stik z živili (Uredba (EU) 2022/1616). Ta dopolnjujejo splošna pravila iz okvirne uredbe.

D. Informacije o živilih

Uredba o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom z dne 25. oktobra 2011 je začela veljati 13. decembra 2014. Zagotavljanje informacij o hranilni vrednosti je obvezno od 13. decembra 2016.

Komisija je v okviru strategije „od vil do vilic" napovedala, da namerava revidirati pravila EU o informacijah o živilih za potrošnike. Cilj revizije bo zagotoviti jasnejše informacije na oznakah, da bi potrošnikom pomagali pri bolj zdravi in bolj trajnostni izbiri hrane ter se borili proti živilskim odpadkom. Vendar doslej še ni bil predložen noben zakonodajni predlog.

1. Označevanje živil

Namen pravnega okvira za **označevanje živil** je potrošnikom zagotoviti dostop do jasnih, razumljivih in zanesljivih informacij o vsebini in sestavi izdelkov, da bi zaščitili njihovo zdravje in interese. Najpomembnejša nova značilnost uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, je zahteva, da proizvajalci navedejo prisotnost alergenov v nepakiranih živilih, na primer živilih, ki jih strežejo v restavracijah in menzah. Proizvajalci morajo navesti tudi poreklo nekaterih vrst nepredelanega mesa in prisotnost **imitacij živil**.

Označevanje, predstavljanje ali oglaševanje živil ne sme zavajati potrošnikov. Jasna pravila za odobrene **prehranske in zdravstvene trditve** (kot je „nizka vsebnost maščob") so določena v uredbi o prehranskih in zdravstvenih trditvah na živilih (Uredba (ES) št. 1924/2006) z dne 20. decembra 2006. Takšne trditve morajo podpirati znanstveni dokazi in jih je mogoče najti v javnem registru EU zdravstvenih trditev. Poleg tega je bila leta 2013 z uredbo o živilih, namenjenih dojenčkom in majhnim otrokom, živilih za posebne zdravstvene namene in popolnih prehranskih nadomestkih za nadzor nad telesno težo (Uredba (EU) št. 609/2013) široka kategorija „dietetičnih" živil nadomeščena s posebnimi pravili za ranljive skupine potrošnikov, kot so dojenčki, majhni otroci, posamezniki z zdravstvenimi težavami in tisti, ki sledijo dietam za nadzor nad telesno težo.

2. Izvor hrane

V skladu z uredbo o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom je treba za nekatere živilske proizvode obvezno navesti državo porekla.

Leta 2024 so bile posodobljene štiri od sedmih tako imenovanih direktiv o zajtrku, da bi okrepili pravila o označevanju porekla za med, sokove, sadne džeme in dehidrirano mleko. Za med, na primer, morajo biti države porekla navedene blizu imena proizvoda v padajočem vrstnem redu po teži, vključno z ustreznim odstotnim deležem; za mešanice, lažje od 30 gramov, se uporabljajo poenostavljena pravila. Države EU morajo nova pravila uporabljati od 14. junija 2026. Komisija je julija 2024 registrirala evropsko državljansko pobudo o tem vprašanju. Ker pa pobuda v enem letu ni dosegla zahtevanega praga enega milijona podpisov, Komisiji ni treba sprejeti nadaljnjih ukrepov.

3. Označevanje datuma in živilski odpadki

V študiji Komisije iz leta 2018 o označevanju datuma in drugih informacij na živilskih oznakah in preprečevanju živilskih odpadkov je bilo ugotovljeno, da je do 10 % vseh živilskih odpadkov, nastalih v EU, povezanih z označevanjem datuma („minimalni rok trajanja" in „uporabiti do"). Komisija je v okviru strategije „od vil do vilic" napovedala, da namerava revidirati veljavna pravila EU o označevanju datuma. Vendar doslej še ni objavila nobenega predloga.

16. oktobra 2025 so začela veljati nova pravila za zmanjšanje živilskih in tekstilnih odpadkov s ciljno usmerjeno revizijo direktive o odpadkih (Direktiva (EU) 2025/1892). V skladu s temi pravili morajo države članice do 31. decembra 2030 zmanjšati količino živilskih odpadkov za 10 % v predelavi in proizvodnji ter za 30 % na prebivalca na ravni prodaje na drobno in potrošnje, kar vključuje restavracije, gostinske storitve in gospodinjstva.

E. Snovi, ki se dodajajo živilom

Aditivi za živila, encimi ali **arome** znani tudi kot sredstva za izboljšanje živil so snovi, ki se namenoma dodajajo živilom zaradi določene tehnološke funkcije, kot so barvila, sladila ali konzervansi. Postopek odobritve, pogoji uporabe ter označevanje teh snovi so določeni v predpisih:

— Aditive za živila je treba pred uporabo v živilskih proizvodih odobriti.

— Po odobritvi so te snovi in pogoji njihove uporabe navedeni na seznamu Unije odobrenih aditivov za živila (Uredba (EU) št. 1129/2011), ki spreminja seznam iz Priloge II k splošni uredbi o aditivih za živila (Uredba (ES) št. 1333/2008) z dne 16. decembra 2008.

— Enako velja za prehranska dopolnila, kot so vitamini in minerali, ki se lahko dodajajo živilom, da bi jih obogatili ali poudarili njihove posebne prehranske značilnosti, vendar le, če so na posebnih seznamih dovoljenih snovi in njihovih dovoljenih virov (uredba o dodajanju vitaminov, mineralov in nekaterih drugih snovi živilom (Uredba (ES) št. 1925/2006)).

F. Zdravje živali in rastlin

Zakonodaja EU vsebuje splošne določbe o nadzoru, obveščanju in obravnavi prenosljivih bolezni in njihovih prenašalcev, da se zagotovi varnost prehranske verige. Aprila 2021 je začel veljati zakon EU o zdravju živali (Uredba (EU) 2016/429) z dne 9. marca 2016, ki se osredotoča na preprečevanje in izkoreninjenje bolezni živali s pojasnitvijo odgovornosti in zagotavljanjem zgodnjega odkrivanja in nadzora. Ta

uredba združuje številne pravne določbe o zdravju živali v enotno zakonodajo, dopolnjuje pa jo uredba o izvajanju uradnega nadzora in drugih uradnih dejavnosti, da se zagotovi uporaba zakonodaje o živilih in krmi, pravil o zdravju in dobrobiti živali ter zdravju rastlin in fitofarmacevtskih sredstvih (Uredba (EU) 2017/625).

Zdravje rastlin natančneje ureja zakon o zdravju rastlin (Uredba (EU) 2016/2031) z dne 26. oktobra 2016, katerega cilj je varovanje rastlin, sadja, zelenjave in gozdov pred vnosom ali širjenjem rastlinskih škodljivcev ali bolezni. Prav tako krepi preglede ob uvozu rastlin iz držav, ki niso članice EU, in standardizira rastlinske potne liste, hkrati pa širi nabor rastlin, za katere so potrebni potni listi za saditev. Večina določb zakonodaje o zdravju rastlin se je začela uporabljati decembra 2019.

G. Zakonodaja o živalski krmi in njenem označevanju

Podjetja, ki se ukvarjajo s krmo, morajo zagotoviti, da so vse stopnje pridelave, predelave in distribucije pod njihovim nadzorom v skladu z uredbo o zahtevah glede higiene krme z dne 12. januarja 2005 (Uredba (ES) št. 183/2005), ter morajo zagotoviti popolno sledljivost. To vključuje uvoz in izvoz krme iz držav, ki niso članice EU, in vanje ter zahtevo, da je tveganje kontaminacije krme, živali in živalskih proizvodov tako majhno, kot je razumno mogoče doseči. Direktiva o nezaželenih snoveh v živalski krmi (direktiva 2002/32/ES) z dne 7. maja 2002 določa najvišje dovoljene vsebnosti nezaželenih snovi v živalski krmi, vključno s težkimi kovinami, in prepoveduje razredčevanje kontaminiranih sestavin za krmo. Pravila o označevanju krme in njenem dajanju v promet so določena, da se zagotovi visoka raven varnosti krme in varovanja javnega zdravja ter da se uporabnikom in potrošnikom zagotovijo ustrezne informacije. Nadaljnja zakonodaja ureja tudi zdravila za uporabo v veterinarski medicini (Uredba (EU) 2019/6) z dne 11. decembra 2018 in medicirano krmo (Uredba (EU) 2019/4) z dne 11. decembra 2018.

H. Nova živila

Za nova živila, tj. živila, ki se pred majem 1997 v EU niso uživala v večjem obsegu (npr. alternativne beljakovine, prehranska dopolnila itd.), je treba opraviti oceno varnosti, preden se lahko začnejo tržiti v EU. Uredba o novih živilih z dne 25. novembra 2015 (Uredba (EU) 2015/2283) je bila revidirana, da bi lažje dostopali do inovativnih živil, hkrati pa ohranili visoko raven varnosti hrane. Uvaja poenostavljen in centraliziran spletni postopek odobritve novih živil in tradicionalnih živil iz držav, ki niso članice EU (ki se v EU štejejo za nova živila). Preden ta živila odobri Komisija, agencija EFSA opravi centralizirano znanstveno oceno varnosti, v kateri opredeli pogoje za uporabo, jih označi kot živila in določi zahteve glede označevanja. Vsa odobrena nova živila se vključijo na pozitiven seznam.

I. Gensko spremenjeni organizmi (GSO)

GSO je opredeljen kot „organizem z izjemo človeka, katerega genski material je bil spremenjen na način, ki se ne pojavlja v naravi s križanjem in/ali naravno rekombinacijo“ (člen 2(2) direktive o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje z dne 12. marca 2001 (Direktiva 2001/18/ES)). Rastline se lahko spremeni s sodobno biotehnologijo, da bi na primer postale odporne proti boleznim ali za povečanje pridelka. V skladu s previdnostnim načelom je EU vzpostavila strog pravni okvir za pridelavo in trženje GSO, ki se uporabljajo v živilih ali krmi:

— Preden se GSO lahko dajo na trg, agencija EFSA v sodelovanju z znanstvenimi organi držav članic izvede znanstveno oceno tveganja, da bi preprečili vsakršno nevarnost za zdravje ljudi ali živali in za okolje.

— Komisija po tem, ko prejme mnenje agencije EFSA, pripravi osnutek sklepa, o katerem glasuje strokovni odbor, ki ga sestavljajo predstavniki držav članic. Odobreno živilo ali krma iz GSO ali odobreno živilo ali krma, ki vsebuje GSO, mora biti sledljivo in jasno označeno kot tako, da bi potrošniki lahko sprejemali informirane odločitve.

— V skladu z Direktivo (EU) 2015/412 lahko države članice na svojem ozemlju omejijo ali prepovejo gojenje rastlin, ki vsebujejo GSO, tudi če je to dovoljeno na ravni EU.

Komisija je 5. julija 2023 objavila predlog za regulacijo rastlin, ustvarjenih s posebnimi genomskimi metodami za živila in krmo, ki sledi sodbi Sodišča Evropske unije iz leta 2018, v kateri je razsodilo, da bi bilo treba organizme, razvite s temi tehnikami, v skladu z Direktivo 2001/18/ES, tj. obstoječo direktivo EU o GSO, urejati kot „GSO". O tem predlogu trenutno potekajo medinstitucionalna pogajanja.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Po škandalu s konjskim mesom in drugih primerih goljufij s hrano je Parlament pozval k obvezni navedbi porekla, zlasti mesa, ki se uporablja kot sestavina v predelanih živilih. Zlasti je pozoren na morebitna tveganja za zdravje potrošnikov, povezana z živalskimi kloni in nano materiali ali GSO. Pogosto pregleduje in redno zavrača osnutke predlogov za izdajo dovoljenja ali za podaljšanje dovoljenja za nove gensko spremenjene rastline, kot sta koruza ali soja.

V odziv na pomisleke glede herbicidne snovi glifosat je Parlament leta 2018 ustanovil poseben odbor, ki preučuje postopek EU za registracijo pesticidov. Med revizijo splošne živilske zakonodaje, katere cilj je bila večja preglednost v celotni prehranski verigi, si je Parlament prizadeval zagotoviti, da bodo študije o varnosti objavljene, preden bo proizvod dan na trg. Zagotavljanje varnejše hrane za vse Evropejce je še naprej visoko na dnevnem redu Odbora za okolje, podnebje in varnost hrane. To se odraža v njegovem sedanjem delu v zvezi s tekočimi zakonodajnimi postopki, kot sta osnutek uredbe o novih genomskih tehnikah ter sveženj za poenostavitev pravil na področju varnosti hrane in krme.

To poglavje kratkega vodnika je pripravil tematski sektor Evropskega parlamenta za preobrazbo, inovacije in zdravje. Za več informacij o tej temi obiščite spletišče Odbora za okolje, podnebje in varnost hrane (ENVI).

Judith BÜRGER
04/2026