

UDK:338.439.542
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 37–38, стр. 177–187
Изворни научни рад

Др Душан ДАБОВИЋ¹

ПРОПИСИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ

ABSTRACT

The EU integrated approach to food safety aims to assure a high level of food safety, animal health, animal welfare and plant health in the Union through the implementation of coherent farm-to-table measures and adequate monitoring, while ensuring effective functioning of the internal market. The implementation of this approach involves the development of legislative and other actions to assure effective control systems and evaluate compliance with EU standards in the area. The Commission's guiding principle, primarily set out in its White Paper on Food Safety, is to apply an integrated approach from farm to table covering all sectors of the food chain, including feed production, primary production, food processing, and storage, transport and retail sale. The legal framework in the area was set by the Regulation (EC) 178/2002 on general principles and requirements of Law on Food with the aim to provide a coherent approach in the development of food legislation. Also, there are numerous legislative acts on various subjects in the field and they are the following: animal nutrition, labelling and nutrition, biotechnology, novel food, chemical safety, biological safety, official controls, sustainability, food improvement agents.

Key words: Food safety, food legislation, European Union, animal health, animal welfare and plant health, sustainability.

¹ Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде – Управа за заштиту биља, Београд.

парламента и Савета од 28. јануара 2002. године, о успостављању основних принципа и захтева о Закону о храни (у даљем тексту: Закон о храни).⁵ Осим тога, донет је велики број прописа, укључујући и регулативе (што говори о значају ове области за ЕУ), о питањима: хране за животиње; означавања и квалитета; биотехнологије; нове хране; хемијске безбедности; биолошке безбедности; службене контроле; одрживости; и адитива храни. У 2009. години, у Републици Србији је донет Закон о безбедности хране који је у великој мери усклађен са одговарајућим међународним прописима, а пре свега са релевантним прописима Европске уније. На основу овог закона, донето је и неколико подзаконских прописа који омогућавају бољу примену закона и представљају део будућег новог система безбедности хране у нашој земљи.

II) БЕЛА КЊИГА О БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ

Белу књигу о безбедности хране донела је Комисија, 12. јануара 2000. године, с обзиром да је обезбеђивање највиших стандарда у области безбедности хране кључни приоритет у политици Комисије. Овај документ је предложио потпуно нови приступ безбедности хране. Представљени су: принципи система безбедности хране; основни елементи; Европско тело о безбедности хране, правни аспекти; контрола; информисање потрошача; међународни аспект; као и акциони план (дат у анексу). У Поглављу 5, у којем се анализирају правни аспекти безбедности хране, истакнуто је да због свог значаја за Европску унију, безбедност хране мора да се регулише са пуном политичком одговорношћу. Наиме, без обзира на предложено стварање Европског тела за безбедност хране, предвиђено је да израда и доношење прописа у овој области остане у надлежности Комисије, Парламента и Савета. Европска унија је у претходном периоду донела широк спектар прописа у овој области, који покривају како основну пољопривредну производњу, тако и индустријску производњу прерађене хране. Законодавство у овој области се током последњих тридесет година у ЕУ развијало, у складу са научним, друштвеним, политичким и економским потребама, посебно у оквиру стварања Унутрашњег тржишта, али овај развој није био вођен системски и кохерентно. Из тог разлога, 1997. године, донета је Зелена књига о општим принципима Закона о храни у Европској унији, у којој је наведена потреба за значајном ревизијом законодавства у

⁵ “Regulation (EC)178/2002 laying down the General Principles and requirements of Food Law”, *OJ L* 31, 1/02/2002, pp. 1, etc.

области хране.⁶ У Белој књизи се наводи да је производња хране изузетно сложен поступак, при чему производња животињског и биљног порекла носи унутрашње ризике, због могућности микробиолошке и хемијске контаминације. Ипак, постојећи правни оквир и његово унапређење кроз примену, даје потрошачу у ЕУ висок ниво здравствене заштите. Уочено је да прави проблем није недостатак правних инструмената, већ широк спектар могућих реаговања на ситуације у одређеним секторима, као и мноштво акција које треба да се активирају у случају када се проблеми преливају из једног сектора у други. Утврђено је да је један од најслабијих карика у систему безбедности хране недостатак јасне посвећености свих заинтересованих лица да дају рано упозоравање на потенцијални ризик, тако да неопходне научне евалуације и заштитне мере могу бити покренуте довољно рано да би се осигурао проактиван уместо реактивног одговора на нивоу ЕУ. Комплетан преглед предложених мера које треба спровести у поступку успостављања новог система безбедности хране представљен је у Анексу, уз назнаку динамике њиховог спровођења.

III) ЗАКОН О ХРАНИ

Основни принципи

Закон о храни има за циљ да обезбеди висок ниво заштите живота и здравља људи, узимајући у обзир заштиту здравља и добробити животиња, здравље биља и животне средине. Овај интегрални приступ “од њиве до трпезе” је општи принцип политике ЕУ у области безбедности хране. Закон о храни, како на нивоу ЕУ, тако и на националном нивоу, успоставља право потрошача на безбедну храну и на тачне и искрене информације о храни. Такође, закон о храни има за циљ да усклади постојеће националне прописе у овој области, како би се обезбедило слободно кретање хране и хране за животиње у оквиру Заједнице. Осим тога, закон признаје посвећеност ЕУ да испуњава своје међународне обавезе, узимајући у обзир међународне стандарде, осим у случајевима када би то могло угрозити висок ниво заштите својих потрошача. Осим тога, ова уредба успоставља принципе анализе ризика у односу на храну и успоставља структуре и механизме научне и техничке процене које се предузимају од стране Европског тела за безбедност хране (ЕФСА). Наиме, у зависности од природе мере, прописано је да мере које се односе на безбедност хране морају бити

⁶ “Green Paper on the general principles of food law in the European Union“, (COM(97) 176 final, 30.04.1997.

научно засноване. ЕУ је била иницијатор развоја принципа анализе ризика и његовог каснијег међународног прихватања. Стога, Регулатива (ЕЦ) 178/2002 успоставља принцип да три међусобно повезане компоненте анализе ризика (процена ризика, управљање ризиком и ризик комуникације) представљају основ закона о храни. Научна процена ризика мора се предузети на независан, објективан и транспарентан начин на основу најбољих доступних научних принципа. Управљање ризиком је процес тежине политичких алтернатива у светлу резултата процене ризика и, ако је потребно, избором одговарајуће акције неопходне за спречавање, смањење или елиминисање ризика како би се осигурао висок ниво заштите здравља. У фази управљања ризиком, доносиоци одлука треба да размотре низ информација поред научне процене ризика. Ово укључује, на пример, изводљивост контроле ризика, најефикасније смањење ризика у зависности од дела ланца снабдевања храном у којој долази до проблема, неопходне практичне аранжмане, социо-економске ефекте и утицај на животну средину. Уредба ЕЦ/178/2002 успоставља принцип да се управљање ризиком, спроводи не само на основу научних процена ризика, већ да се узима у обзир широк спектар других фактора. Безбедности хране и заштита интереса потрошача су од великог интереса за јавност, невладине организације, професионална удружења, међународне трговинске партнере и трговинске организације. Према томе, Уредба успоставља оквир за веће укључивање заинтересованих страна у све фазе развоја закона о храни и успоставља механизме потребне да се повећа поверење потрошача у овај закон. Ово поверење потрошача је суштински резултат успешне политике безбедности хране, при чему су транспарентност законодавства и ефикасне јавне консултације кључни елементи изградње поверења јавности.

Принцип предострожности

Принцип предострожности је релевантан у оним околностима када овлашћено лице утврди да ризик по здравље постоји до неприхватљивог нивоа, али да одговарајуће информације и подаци нису довољни да омогуће потпуно свеобухватну процену ризика. Када се суоче са овим специфичним околностима, доносиоци одлука, могу да предузму мере или друге радње ради заштите здравља које се заснивају на принципу предострожности, док траже потпуније научне и друге податке. Такве мере су у складу са принципима недискриминације и пропорционалности и треба да се сматрају привременим до оног тренутка када се више свеобухватних информација у вези са ризиком прикупе и анализирају.

Следљивост

Идентификација порекла и састојака хране је од примарног значаја за заштиту потрошача, посебно када се утврди да су производи неисправни. Следљивост производа омогућава повлачење хране и омогућава корисницима да добију циљане и прецизне информације у вези са одређеним производом. Уредба (ЕЦ) 178/2002 дефинише следљивост као способност да се уђе у траг и прати храна, и састојци хране кроз све фазе производње, прераде и дистрибуције. Регулатива садржи опште одредбе о следљивости (примењује од 1. јануара 2005. године), који покривају храну, храну за животиње и састојке хране, кроз све фазе пословања са храном, без обзира на постојеће законе о специфичним производима као што су говедина, риба, ГМО итд. Увозници су, према овој регулативи, обавезни да идентификују од кога потиче производ који је извезен. Следљивост је ограничена на обезбеђивање да се идентификује добављач производа, као и наредни прималац, са изузетком продаваца крајњим потрошачима (један корак уназад један корак напред), осим ако посебним одредбама не остоји потреба за даљу следљивост.

Одговорност и хитне мере

Регулатива успоставља основни принцип да одговорност за обезбеђивање усаглашености са законом о храни, лежи на субјектима који послују са храном и храном за животиње. Да би се допунио и подржао овај принцип, мора да постоји адекватна и ефикасна контрола организована од стране надлежних органа држава чланица. С обзиром на озбиљне инциденте у области безбедност хране у Европској унији, уочена је потреба да се успоставе одговарајуће мере у ванредним ситуацијама, како би се обезбедило да сва храна без обзира на врсту и порекло и сва храна за животиње буде предмет заједничких мера у случају озбиљног ризика по људско здравље, здравље животиња или животну средину. Свеобухватан приступ хитних мера за безбедност хране треба да омогући ефикасну акцију коју треба предузети у случају озбиљног ризика, при чему би се избегле разлике у третману хране и хране за животиње. Према томе, Регулатива (ЕЦ) / 178/2002 даје посебна овлашћења Европској комисији за предузимање хитних мера. Такве мере се могу предузети, где је год је евидентно да храна и храна за животиње, било да је пореклом из ЕУ, или из увоза из треће земље, представља озбиљан ризик за здравље људи, здравље животиња или животну средину, и да такав ризик не може бити задржан на задовољавајући начин путем мера од стране држава чланица. Такву меру може покренути Комисија, или може да то затражи од држава чланица.

У зависности од озбиљности ситуације, ванредне мере могу бити у облику: забране промета, или употребе хране или хране за животиње; подвргавање употребе и промета хране или хране за животиње посебним условима, или било која друга одговарајућа привремена мера. Ако, после информације из држава чланица о потреби да се предузму мере за хитне случајеве, Комисија не покрене поступак за усвајање хитних мера на нивоу Заједнице, држава чланица може усвојити прелазне мере заштите. Државе чланице могу да задрже своје националне прелазне мере заштите све до одлуке Заједнице усвојене у вези проширења, измене или укидања наведених мера.

Систем брзог узбуњивања

Систем брзог узбуњивања за храну и храну за животиње (*Rapid Alert System for Food and Feed – RASFF*) је успостављен да би се обезбедило вршиоцима контроле хране и хране за животиње ефикасно средство за размену информација о мерама које су предузете као одговор на озбиљне ризике у овој области. Ова размена информација помаже државама чланицама да делују брже и на координисан начин као одговор на претње по здравље изазване храном или храном за животиње. Ефикасност РАСФФ је обезбеђена једноставном структуром која се састоји од јасно идентификованих контаката у Комисији и надзорних органа на националном нивоу у земљама чланицама, док се размена информација обавља на јасан и структурисан начин помоћу образаца.

IV) ПОЈЕДИНА ПОСЕБНА ПИТАЊА

У области *означавања* производа у Европској унији, донета су правила о обележавању намирница, која треба да омогуће европским потрошачима да добију свеобухватне информације о садржају и саставу прехранбених производа. Наиме, обележавање треба да помогне европским потрошачима да направе добро информисан избор приликом куповине намирница. Опште одредбе о обележавању прехранбених производа садржи Директива Европског парламента и Савета 2000/13/ЕЦ, као и Коригенда (која важи само за енглеску верзију), од 20. марта 2000. године, и одредбе о етикетању садржане у законима који се примењују на специфичне производе, као што су говедина или чоколада.⁷ Такође, наведена Директива 2000/13/ЕЦ,

⁷ “European Parliament and Council Directive 2000/13/EC, on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs”, *OJ L 109*, 6.5.2000, pp. 29, etc.

допуњавана је више пута посебним директивама.⁸ Регулатива (ЕЦ) 1829/2003 о генетски модификованој храни и храни за животиње⁹ пружа општи оквир за регулисање генетски модификоване (ГМ) хране и хране за животиње у ЕУ. Овај оквир као Глобални циљ поставља високи ниво заштите живота и здравља, благостања, животне средине и интереса потрошача, уз истовремено обезбеђивање да унутрашње тржиште функционише ефикасно. Ова регулатива је допуњена Регулативом (ЕЗ) 1830/2003 која обезбеђује следљивост и обележавање ГМО који се пласирају на тржиште.¹⁰ Директива 2001/18/ЕЦ о намерном увођењу ГМО у животну средину дефинише принципе, и регулише, експерименталне увођење у животну средину и стављање ГМО у промет.¹¹ Да би сте спречили загађење конвенционалних усева од ГМ усева, Европска комисија је донела смернице о коегзистенцији генетски модификованих, конвенционалних и органских усева. Државе чланице могу да усвоје мере да избегну такве контаминације. Међутим, главна одговорност за избегавање контаминације је на оператерима, као што су пољопривредници. Главни циљеви Регулативе о генетски модификованој храни и храни за животиње су:

- Да се заштитити здравље људи и животиња увођењем процене безбедности највишег могућег стандарда на нивоу ЕУ, пре него што се било која ГМ храна и храна за животиње нађе на тржишту.
- Да се ускладе процедуре за процену ризика и одобравање ГМ хране и хране за животиње, које су ефикасне, временски ограничене и транспарентне.
- Да се обезбеди јасно обележавање ГМ хране и хране за животиње како би се омогућио потрошачима информисан избор, да би се избегла заблуда потрошача.

⁸ Директива 2000/13/ЕЦ измењена је: “Commission Directive 2001/101/EC, of 26 November 2001 regulating the definition of meat for labelling purpose, where meat is used as an ingredient in foodstuffs”; “Directive 2003/89/EC, of 10 November 2003”.

⁹ “Regulation (EC) 1829/2003 on genetically modified food and feed provides general framework for regulating genetically modified”, OJ L 268, 18.10.2003. Internet: http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2003/l_268/l_26820031018en00010023.pdf.

¹⁰ “Regulation (EC) 1830/2003 which ensures traceability and labelling of GMOs placed on the market”, http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2003/l_268/l_26820031018en00010023.pdf.

¹¹ “Directive 2001/18/EC on the deliberate release of GMOs into the environment outlines the principles for, and regulates, experimental releases and the placing on the market of GMOs”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:106:0001:0038:EN:PDF>.

on the market of GMOs”, Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:106:0001:0038:EN:PDF>.

- “Regulation (ec) no 258/97 of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 concerning novel foods and novel food ingredients”, OJ L 43, 14.12.1997.
- „Закон о безбедности хране“, *Службени гласник РС*, број 41/09.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Законом о безбедности хране се уређују општи услови за безбедност хране и хране за животиње, обавезе и одговорности субјеката у пословању храном, систем брзог обавештавања и узбуњивања, хитне мере и управљање кризним ситуацијама, као и хигијена и квалитет хране. Међутим, одредбе овог закона не односе се на примарну производњу хране, припрему, руковање, односно складиштење хране за потребе сопственог домаћинства, као ни на храну за животиње које не служе за производњу хране. Основни циљ овог закона је да, пре свега, обезбеди висок ниво заштите живота и здравља људи и заштиту интереса потрошача, укључујући начело поштења и савесности у промету храном, али узимајући у обзир (када је то могуће) и заштиту здравља и добробити животиња, као и здравља биља и заштите животне средине (чл. 1-3 Закона). Као начела овог закона утврђена су: начело анализе ризика, начело предострожности, начело заштите интереса потрошача и начело транспарентности. Предвиђено је да безбедност хране на територији Републике Србије, у оквиру својих овлашћења обезбеђују субјекти који се уписују у Централни регистар објеката, затим Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство здравља и референтне, односно овлашћене лабораторије. Послове органа државне управе у смислу овог закона, у области безбедности хране обављају ветеринарска инспекција, гранична ветеринарска инспекција, фитосанитарна инспекција, гранична фитосанитарна инспекција, пољопривредна инспекција и санитарна инспекција. Закон је прописао забрану стављања у промет хране која није безбедна. При томе, сматра се да храна није безбедна, ако је штетна по здравље људи и ако није погодна за исхрану људи. Храна није безбедна уколико садржи: производе за заштиту биља, биоциде или загађиваче или њихове метаболите или реактивне производе који прелазе максимално дозвољену количину остатака, или њихова употреба није одобрена или дозвољена; супстанце са фармаколошким дејством или њихове метаболите који се не смеју давати животињама које служе за производњу хране или

прекорачују максимално дозвољене количине остатака или нису одобрени или регистровани за примену на животињама које служе за производњу хране или нису одобрени као адитиви у храни за животиње које служе за производњу хране; или супстанце са фармаколошким дејством или њихове метаболите код лечених животиња, а није испоштован прописани период каренце. Законом се успоставља систем брзог обавештавања и узбуђивања, као мрежа за извештавање о директном или индиректном ризику по здравље чији је узрок храна. Овим системом управља Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, а учествују и министарство надлежно за послове здравља, Стручни савет, Национална референтна лабораторија и овлашћене лабораторије. У погледу хигијене хране, Закон прописује да су субјекти у пословању храном дужни да обезбеде да су у свим фазама производње, прераде и промета хране које су под њиховом контролом, испуњени прописани услови у вези са хигијеном хране. То значи да сва лица која на радним местима у производњи или промету хране долазе у додир са храном морају имати основна знања о хигијени хране и о личној хигијени и морају носити радну одећу и обућу. Такође, и сви остали субјекти у у пословању храном морају испуњавати услове које прописују надлежни министри. Изузетно, прописани услови у вези са хигијеном хране не односе се на директно снабдевање потрошача примарним производима у малим количинама које су такође прописане. Субјекти у пословању храном дужни су да успоставе систем за осигурање безбедности хране у свим фазама производње, прераде и промета хране, осим на нивоу примарне производње, у сваком објекту под њиховом контролом, у складу са принципима добре произвођачке и хигијенске праксе и анализе опасности и критичних контролних тачака (НАССР). На основу изнетог, безбедност хране у Европској унији има велики значај, не само због заштите здравља становника, већ и због изузетног економског значаја. Интегрални приступ ЕУ у области безбедности хране има за циљ да обезбеди висок ниво безбедности хране, здравља животиња, добробити животиња и здравља биља у оквиру Заједнице, кроз примену кохерентних мера „од њиве до трпезе“. Овај принцип који покрива све секторе ланца исхране, укључујући и производњу хране, примарну производњу, прераду хране, складиштење, транспорт и продају на мало, представљен је у документу Европске Комисије „Бела књига о безбедности хране“. Правни оквир у овој области је постављен тек Регулативом (ЕЦ) 178/2002 Европског парламента и Савета, о успостављању основних принципа и захтева о Закону о храни. У 2009. години, у Републици Србији је донет Закон о безбедности хране који је у великој мери усклађен са одговарајућим међународним прописима, а пре свега са релевантним прописима Европске уније.