

## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke zdravotní bezpečnosti dovážených zemědělských a potravinářských výrobků

(2009/C 100/10)

Dopisem ze dne 3. července 2008 se francouzské předsednictví, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodlo konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

*zdravotní bezpečnosti dovážených zemědělských a potravinářských výrobků (průzkumné stanovisko).*

Specializovaná sekce Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 8. října 2008. Zpravodajem byl pan BROS.

Na 448. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 21., 22. a 23. října 2008 (jednání dne 22. října 2008), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 92 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 4 členové se zdrželi hlasování.

### 1. Závěry a doporučení

1.1 V návaznosti na závažné potravinové krize Evropská unie vytvořila sofistikovaný nástroj pro zdravotní bezpečnost s cílem zajistit vysokou úroveň ochrany zdraví spotřebitelů, ale i zvířat a rostlin. V situaci, kdy celosvětový obchod se zemědělskými a potravinářskými produkty roste, rostou i zdravotní rizika a hygienické nehody spojené s dovozy jsou v EU stále časté. Tyto hygienické nehody představují nebezpečí pro zdraví lidí, zvířat i rostlin a způsobují společnosti nezanedbatelné náklady.

1.2 EHSV vítá memorandum, které podpořilo 15 členských států na zasedání Rady pro zemědělství, která se konala v červnu 2008 a měla název „Dovoz potravin, zvířat a rostlin – zdravotní bezpečnost a soulad s pravidly Společenství“<sup>(1)</sup>. Prostřednictvím tohoto stanoviska by Výbor rád přispěl k úvahám o prostoru pro zdokonalení evropského nástroje zdravotní bezpečnosti. WTO poskytuje nezbytný právní rámec pro to, aby se zabránilo neodůvodněným překážkám obchodu. EHSV je zavázán tato pravidla dodržovat, avšak navrhuje určité úpravy.

1.3 Vzhledem k tomu, že odlišnosti mezi postupy jednotlivých členských států při kontrolách a dovozu jsou velmi škodlivé, EHSV doporučuje, aby byla co nejdříve provedena harmonizace těchto postupů.

1.4 Mnoho účinných hygienických opatření při dovozech se týká výlučně produktů živočišného původu, a tak má EHSV za to, že by některá z nich stála za to, aby byla rozšířena i na produkty rostlinného původu. To by umožnilo lépe sledovat rizika z reziduí pesticidů, kontaminací toxickými

látkami či nemoci rostlin. EHSV zejména doporučuje navýšení počtu inspekcí u rostlinných produktů, podřízení jejich dovozu zařízením uvedeným na seznamech oprávněných zařízení a také jejich systematické kontroly při vstupu.

1.5 EHSV má za to, že rozhodnutí týkající se dovozních opatření by se měla co nejvíce zakládat na objektivních údajích. Proto by si Výbor přál, aby se systematicky uplatňovaly zásady analýzy rizik a aby byly lépe definovány náležité úrovně ochrany, které stanoví dohoda o uplatňování sanitárních a fytosanitárních opatření.

1.6 Socioekonomické faktory, jako jsou ekonomické dopady rozhodnutí či jejich sociální přijatelnost, by měly být podrobeny nezávislému hodnocení, jež by mělo být stejně tak důkladné, jako hodnocení zdravotních rizik. Některé země, jako například Kanada a Spojené království již mají ve svých agenturách pro zdravotní bezpečnost oddělení socioekonomických expertů. EHSV navrhuje, aby Komise zhodnotila příležitost ke zřízení nezávislé agentury pro socioekonomické analýzy.

1.7 EHSV je toho názoru, že systém zpětné vysledovatelnosti, který je základem evropského modelu zdravotní bezpečnosti a který umožňuje získávat informace o potravinářském výrobku „od zemědělce ke spotřebiteli“, by se měl vztahovat na produkty ze třetích zemí. Toto téma by mělo být prioritou jak v bilaterálních jednáních, tak v programech technické pomoci v méně vyspělých zemích.

1.8 EHSV upozorňuje na obtíže, se kterými se setkávají výrobci v méně vyspělých zemích, když mají uplatňovat evropské hygienické normy. Pobízí k rozvoji technické pomoci obchodu, přenosu technologií a podpory zavádění systémů zpětné vysledovatelnosti a rychlého varování v těchto zemích.

<sup>(1)</sup> Dokument Rady 10698/08.

1.9 Nároky, které se uplatňují na dovážené zemědělské a potravinářské výrobky v oblastech, jako je vysledovatelnost, dobré životní podmínky zvířat či šířeji normy v oblasti životního prostředí, jsou nižší než ty, které se vztahují na výrobky pocházející ze Společenství. Vzhledem k tomu, že pravidla mezinárodního obchodu dnes neumožňují dostatečně uplatňovat nároky v těchto oblastech, které jsou pro EU důležité, si EHSV velmi přeje, aby Komise navrhla strategii obrany těchto společných evropských preferencí. EHSV má za to, že EU by měla jako první bránit to, aby byly v mezinárodním obchodu brány v úvahu další opodstatněné faktory. Proto by měla převzít tyto kolektivní preference, bránit v mezinárodních institucích „další opodstatněné faktory“ a znovu zahájit diskuse o spojitosti mezi WTO a dalšími mezinárodními dohodami.

## 2. Obecné připomínky

2.1 V návaznosti na krize v oblasti veřejného zdraví, které EU postihly, zahájila Evropská komise rozsáhlé přepracování potravinářské legislativy. Byl zaveden nový propracovaný institucionální a legislativní rámec, který představuje skutečný pokrok.

2.2 Nařízení 178/2002 stanoví, že „Společenství se rozhodlo pro vysokou úroveň ochrany zdraví“ a dodává, že se tato zásada použije „nediskriminačně bez ohledu na to, zda se s potravinami nebo krmivými obchoduje na vnitřním nebo mezinárodním trhu“<sup>(1)</sup>.

2.3 Evropský model spočívá na několika pevných zásadách:

- sledovatelnosti „od zemědělce ke spotřebiteli“ – „možnosti najít a vysledovat potraviny ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce“<sup>(2)</sup>;
- oddělení posouzení rizik od řízení rizik;
- právní odpovědnost všech subjektů v potravinovém řetězci;
- efektivní systém včasného varování.

2.4 Hygienické nehody spojené s dováženými produkty jsou i dnes časté. V minulých letech se v EU našly rezidua pesticidů v dováženém ovoci, aflatoxiny ve skořápkovém ovoci a v kukuřici, rezidua veterinárních léčiv v produktech živočišného původu, slintavka a kulhavka atd. V roce 2007 se 314 varování vydaných systémem včasného varování, tj. 32 %, týkalo produktů pocházejících ze třetích zemí<sup>(3)</sup>. Tyto opakující se problémy ukazují, že existují určitá nefunkční místa, jež je třeba napravit.

<sup>(1)</sup> Nařízení (ES) č. 178/2002, bod odůvodnění 8.

<sup>(2)</sup> Nařízení (ES) č. 178/2002, článek 3.

<sup>(3)</sup> Výroční zpráva RASFF (systému včasného varování pro potraviny a krmiva) za rok 2007.

2.5 Hygienické nehody spojené s dovozy představují zároveň hrozbu pro bezpečnost evropských spotřebitelů i vyšší výdaje pro společnost. Když je vydáno varování, na dotyčné podniky těžce dolehne stažení z trhu či zpětné převzetí potraviny. Také hygienická opatření, která mají za cíl vymýtit nějakou chorobu zvířat či rostlin v určité oblasti, jako například povinnost očkovat stáda či povinnost používat na celý region insekticidy, mají závažné důsledky, které mohou být i trvalé.

## 3. Lépe předvídat zdravotní rizika

3.1 K tomu, aby bylo možné snížit četnost těchto hygienických nehod, existuje určitý manévrovací prostor, který umožňuje lépe předvídat zdravotní rizika.

3.2 Právě probíhající harmonizace postupů kontrol dovozu v celém Společenství musí být prioritou. Odlišnosti mezi postupy jednotlivých členských států při kontrolách dovozu jsou velmi škodlivé. Není přijatelné, aby obchodní subjekty mohly využívat možnosti, že svoje zboží dovezou na společný trh přes zemi, o níž vědí, že provádí méně přísné kontroly. Zjistilo se například, že dovozci citrusových plodů mají sklon vyhýbat se španělským přístavům, protože právě tam se nacházejí laboratoře, které dokáží nejpřesněji odhalit choroby či rezidua spojená s těmito rostlinami.

3.3 Velký počet opatření v oblasti zdravotní bezpečnosti dovozu se v současnosti vztahuje pouze na živá zvířata a na produkty živočišného původu. Lépe by se dnes měla sledovat taková rizika, jako jsou rezidua pesticidů, fyzikální či chemické kontaminanty karcinogenními či toxickými látkami (např. těžkými kovy, biotoxiny, barvivy atd.), či choroby rostlin. Stálo by tedy za to rozšířit účinná opatření i na produkty rostlinného původu.

3.4 Především by mohly být zintenzivněny inspekce v určitých kategoriích rostlinných produktů. V programu Potravinového a veterinárního úřadu na rok 2008 se rostlinných produktů týká pouze každá třetí inspekce.

3.5 Na druhou stranu by se měly dovozy produktů rostlinného původu podřídit seznamu zemí a oprávněných zařízení, tak jako je tomu asi u patnácti kategorií produktů živočišného původu.

3.6 Dovozy rostlinných produktů by měly být také podrobovány systematickým kontrolám již od prvního vstupu, což se dnes neděje. U živočišných produktů se stanoviště hraniční kontroly ukázala jako účinná. Měla by se také zlepšit spolupráce státního dohledu se soukromými kontrolami dovozců. Dovožci si stále častěji nechávají vypracovat analýzy již v místě produkce. Potravinářská inspekce by k těmto výsledkům měla mít přístup.

3.7 Závěrem by mohla být i na fyto-sanitární oblast rozšířena databáze TRACES, která umožňuje zaregistrovat a vyměřovat si informace o obchodu s živými zvířaty a potravinami živočišného původu a jejich dovozu, a to ve spojení se systémem EUROPHYT.

#### 4. Intenzivnější uplatňování zásad analýzy rizik

4.1 Zásady analýzy rizik vymezily mezinárodní organizace a WTO je uznává jako proces skládající se ze tří etap: hodnocení rizika, řízení rizika a sdělování informací o riziku. Reforma evropských potravinářských předpisů představuje první krok směrem k uplatňování analýzy rizik. Zřízení Evropského úřadu pro bezpečnost potravin umožnilo oddělit hodnocení rizika a řízení rizika, což je rozhodující. Hodnocení rizika, které Úřad pro bezpečnost potravin provádí, je založeno na dostupných vědeckých důkazech, „provádí se nezávislým, objektivním a průhledným způsobem“<sup>(1)</sup> a umožňuje těm, kdo se zabývají řízením rizika (Komisi či členským státům), rozhodovat o nezbytných opatřeních.

4.2 Přesto někdy v EU i ve třetích zemích chybí porozumění pro opatření pro dovoz zavedená Komisí (ať již se jedná o pozastavení či zachování toku dovozu). Příklady z nedávné doby jsou živé debaty na téma dovozu chlorovaných amerických kuřat či brazilského hovězího. V některých případech je Komise obviňována, že upřednostňuje obchodní zájmy na úkor spotřebitelů. EHSV má za to, že by se měla rozhodnutí o opatřeních týkajících se dovozu opírat větší měrou o objektivní údaje.

4.3 Často však dochází ke konfliktům mezi cíli, které je třeba uvážit. Zvažování různých cílů musí být pro spotřebitele transparentní.

4.4 EHSV vyzývá Komisi, aby systematictěji uplatňovala zásady analýzy rizika a umožnila tak Úřadu pro bezpečnost potravin, aby mohl využít své metody.

4.5 Dohoda o uplatňování sanitárních a fyto-sanitárních opatření umožňuje v článku 5.7 využít přechodných opatření, pokud jsou vědecké důkazy ohledně neškodnosti produktu či postupu nedostatečné. Mezinárodní pravidla tudíž uznávají zásadu předběžné opatrnosti tak, jak ji vymezuje právo Společenství. Tato dohoda také povoluje uplatnění přísnějších norem, než jsou mezinárodní normy, za podmínky, že bude definována

„přiměřená úroveň ochrany“. EU by se měla věnovat lepšímu definování vlastních přiměřených úrovní ochrany, aby na ně pak mohla odkazovat v analýze rizika.

4.6 Nařízení však na druhou stranu uvádí, že „vědecké hodnocení rizika nemůže v některých případech samo o sobě poskytnout veškeré informace, na nichž musí být založeno rozhodnutí v rámci řízení rizika, a že je zákonitě nutné vzít v úvahu další důležité faktory“<sup>(2)</sup>. Tyto faktory, které uznává i výše zmíněná dohoda, se mohou týkat ekonomického dopadu, společenské přijatelnosti či vztahu nákladů a přínosu některého rozhodnutí. V současnosti je hodnotí studie dopadu Komise nebo konzultace.

4.7 Stejně jako zdravotní rizika je totiž i socioekonomické faktory třeba hodnotit objektivním a nezávislým způsobem a se stejnou vědeckou náročností a za pomoci odborníků v takových disciplínách, jako je ekonomie, sociologie a právo. Některé země, jako například Kanada a Spojené království již mají ve svých agenturách pro zdravotní bezpečnost oddělení socioekonomických expertů<sup>(3)</sup>. EHSV by si přál, aby Komise zhodnotila příležitost ke zřízení nezávislé agentury pro socioekonomické analýzy.

#### 5. Problém různých požadavků na dovážené výrobky

5.1 Nároky, které se vztahují na dovážené zemědělské a potravinářské produkty, jsou ve vícero oblastech nižší než ty, které platí pro výrobky pocházející ze Společenství. To neplatí pro soukromé normy, které se v odvětví vztahují na všechny dodavatele, platí to však pro některé požadavky plynoucí z právních předpisů. Například povinnosti sledovat zvířata od jejich narození, dodržovat dobré životní podmínky zvířat či zákaz používání některých pesticidů se nevztahují na výrobky pocházející ze třetích zemí.

5.2 Evropské právní předpisy, jako například předpisy o zdravotní bezpečnosti, jsou odrazem kolektivní preference EU, ať již je považujeme za opodstatněné či ne. Institucionální proces, který vyvrcholil v tomto právním předpisu poté, co prošel projednáváním v Parlamentu, v Radě a s občanskou společností, by měl být legitimním výrazem volby evropských občanů. Opatření uložená výrobcům jsou výsledkem této kolektivní volby a platí pro všechny v EU. Protože se však tato opatření nevztahují na výrobce ze třetích zemí, na vnitřním trhu se nacházejí zároveň jak výrobky, které tyto podmínky respektovaly, tak výrobky, u nichž tomu tak nebylo.

<sup>(1)</sup> Nařízení (ES) č. 178/2002, článek 6.

<sup>(2)</sup> Nařízení (ES) č. 178/2002, bod odůvodnění 19.

<sup>(3)</sup> OECD: Zohledňování socioekonomických aspektů bezpečnosti potravin – analýza inovačních postupů v některých zemích (2003).

5.3 Tento problém, který existuje i v jiných oblastech (normy v oblasti životního prostředí, sociální práva atd.), není pro spotřebitele přijatelný. Ti tak mohou koupit – aniž by si toho byli vědomi – výrobky, které neodpovídají volbě Evropanů. Spotřebitel může dnes například na trhu najít pomeranče, které legálně pocházejí ze třetích zemí a které byly ošetřeny Lebaicidem, silným insekticidem, jehož účinnou látkou je fention. Používání tohoto výrobku je však v EU již několik let z důvodu ochrany životního prostředí zakázáno. Dochází tak k různému porušování kolektivních evropských preferencí a klamání spotřebitelů.

5.4 Evropské normy, které se nevztahují na dovážené výrobky, jsou rovněž pro evropské producenty zdrojem narušování obchodní soutěže. Francouzský institut pro chov se pokusil vyčíslit některé z těchto dodatečných nákladů. Například pokud jde o výsledovatelnost, v Evropě bylo vyvinuto velké úsilí na to, aby se zavedla identifikace zvířat. Tyto investice představují u produkce hovězího v EU-25 asi 0,4 EUR / 100 kg jatečně upraveného těla, tj. téměř 32 milionů EUR. Pokud jde o dobré životní podmínky zvířat, povinnost společného ustájení pro jateční telata představuje v EU-25 náklady ve výši 4 EUR / 100 kg jatečně upraveného těla, tj. 31 milionů EUR.

## 6. Dopady evropských norem na rozvojové země

6.1 EU je předním dovozcem zemědělsko-potravinářských výrobků pocházejících z rozvojových zemí, a to především z důvodu významných obchodních koncesí udělených v minulosti. Konference OSN o obchodu a rozvoji pravidelně varuje před důsledky evropských hygienických norem pro producenty a podniky v méně rozvinutých zemích.

6.2 EU nemůže ze zdravotní bezpečnosti ustoupit. EHSV si však toto nebezpečí uvědomuje a podporuje technickou pomoc, dialog a spolupráci s nejvíce zranitelnými obchodními partnery. Vyzývá také Komisi k tomu, aby pokračovala ve své iniciativě na podporu zavádění systémů výsledovatelnosti a včasného varování v rozvojových zemích.

## 7. Zásada rovnocennosti a výsledovatelnost

7.1 Dohoda o uplatňování sanitárních a fytosanitárních opatření a dohoda o technických překážkách obchodu představují pro členy WTO (Světové obchodní organizace) právní základ, který je nezbytný k tomu, aby se zabránilo neodůvodněným omezováním dovozu, a aby se umožnila větší transparentnost podmínek pro přístup na trh.

7.2 Právo Společenství stanoví, že dovážené výrobky musí splňovat příslušné požadavky potravinového práva Společenství nebo „podmínky, které Společenství považuje přinejmenším za rovnocenné“<sup>(1)</sup>. EHSV by rád upozornil na nebezpečí toho, že EU bude zásadu rovnocennosti uznávanou v mezinárodních pravidlech vykládat příliš široce.

7.3 V Evropě je výsledovatelnost potravin základem modelu zdravotní bezpečnosti. Uplatňuje se „od prvovýroby (...) až po prodej nebo dodávku spotřebiteli“ (od zemědělce ke spotřebiteli), neboť „každý člunek může mít potenciální dopad na bezpečnost potravin“<sup>(2)</sup>. U většiny dovážených výrobků se totiž výsledovatelnost vyžaduje až od vývozce. Navzdory úloze, kterou může hrát soukromý sektor, pochybuje EHSV o tom, že by bylo možné považovat postupy v některých třetích zemích za „rovnocenné“ z hlediska bezpečnosti. EHSV zastává ofenzivní postoj v oblasti výsledovatelnosti, protože tomuto tématu přiznává v bilaterálních jednáních prioritu, a stejně tak v technické pomoci méně vyspělým zemím.

## 8. Další opodstatněné faktory a vývoj mezinárodního práva

8.1 Dokumenty GATT (Všeobecné dohody o clech a obchodu) a různé dohody WTO předpokládají při regulaci mezinárodního obchodu kromě faktorů zdravotní bezpečnosti i zohledňování „dalších opodstatněných faktorů“. Vývoj mezinárodního práva byl však v této oblasti mnohem pomalejší. Rozhodování EU nejsou totiž striktně z hlediska zdravotní bezpečnosti vždy odůvodnitelná. V případě chlorovaných kuřat měla Komise potíže s tím, aby dokázala, že dekontaminační lázeň v chlorované vodě, která byla ve Spojených státech používána na kuřata, může škodit zdraví evropských spotřebitelů. Skutečností je, že vnímání kvality potravin se mezi těmito dvěma kontinenty liší. V další oblasti nebylo rozhodnutí o zákazu dovozu tuleních kožek založeno ani tak na důvodech zdravotní bezpečnosti, jako dobrých životních podmínek zvířat. Slučitelnost těchto opatření s pravidly WTO vyvolává živé mezinárodní debaty.

8.2 Judikatura Orgánu pro řešení sporů však obsahuje i pozitivní prvky. Například v případě sporu „želvy versus krevety“ mezi Spojenými státy a Malajsií dali experti z panelu za pravdu těm prvním, protože měli za to, že zákaz dovozu krevet je oprávněný vzhledem k mezinárodní dohodě o ochraně biologické rozmanitosti. Malajští rybáři museli změnit své techniky rybolovu tak, aby již nelovili tato zvířata, která jsou zmíněnou dohodou chráněna. Diskutuje se i o vyjasnění souvislostí mezi pravidly WTO a dalšími mezinárodními dohodami.

<sup>(1)</sup> Nařízení (ES) č. 178/2002, článek 11.

<sup>(2)</sup> Nařízení (ES) č. 178/2002, článek 3.16 a bod odůvodnění 12.

8.3 EU by se měla účastnit těchto úvah na prvním místě. Proto by měla vzít svoje kolektivní preference na sebe, bránit v mezinárodních institucích „další opodstatněné faktory“ a znovu zahájit diskuse o spojitosti mezi WTO a dalšími mezinárodními dohodami. Měl by se navíc podporovat výzkum metod objektivního posuzování kolektivních preferencí a opodstatněných faktorů, což by umožnilo jejich mezinárodní uznání.

## 9. Informování spotřebitelů

9.1 Evropští spotřebitelé chtějí být stále více informováni o podmínkách výroby jejich potravin. Soukromý sektor vyvíjí mnoho iniciativ, aby na toto přání odpověděl. V současnosti se diskutuje o různých myšlenkách, jako je například značka EU či značení dobrých životních podmínek zvířat. Bylo by možné

navrhnout, aby spotřebitelům poskytovala nezávislé informace o metodách produkce v různých zemích nějaká mezinárodní organizace. Úkolem tohoto nezávislého informačního střediska by tedy mělo být i poskytování informací v rámci celosvětového systému včasného varování, který musí být teprve vytvořen.

9.2 Přesto však nemůže být informování spotřebitelů jedinou reakcí na otázky, které byly v této zprávě nadneseny. U zpracovaných produktů, které tvoří stále větší část potravin, je značení původu příliš složité jak pro podniky, tak pro spotřebitele. Je tak na veřejnoprávních orgánech, aby zaručily, že všechny výrobky, které jsou na trhu v oběhu, odpovídají nárokům evropských občanů. Spotřebitelé očekávají, že se tato kolektivní rozhodnutí nestanou obětmi politického procesu (například transatlantický dialog), jenž slouží jen k profilování nebo má sloužit k pěstování dobrých vztahů s jednotlivými obchodními partnery.

V Bruselu dne 22. října 2008.

předseda  
Evropského hospodářského a sociálního výboru  
Mario SEPI

---