

Bruxelles, 4. veljače 2022.
(OR. fr)

5887/22

LIMITE

AGRI 37
AGRILEG 12
FOOD 10
SAN 68
PHYTOSAN 5
VETER 7
ENV 100
CLIMA 53
CODEX 2
WTO 12
RELEX 132

NAPOMENA

Od:	Predsjedništvo
Za:	Delegacije
Predmet:	Jačanje usklađenosti zelenog plana, zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) i trgovinske politike radi potpore prijelazu na održive prehrambene sustave – <i>razmjena mišljenja</i>

Za delegacije se u Prilogu nalazi informativna napomena predsjedništva namijenjena razmjeni mišljenja o navedenoj temi, koja će se održati na sastanku Vijeća za poljoprivredu i ribarstvu 21. veljače 2022.

Jačanje usklađenosti zelenog plana, zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) i trgovinske politike radi potpore prijelazu na održive prehrambene sustave

Europska unija radi na prijelazu svojeg poljoprivrednog, prehrambenog i šumarskog sektora kako bi ti sektori postali još otporniji i održiviji te prihvatljiviji za okoliš i dobrobit životinja, čime bi se odgovorilo na velike izazove našeg vremena, posebice one koji proizlaze iz klimatskih promjena i gubitka bioraznolikosti, kao i na društvena očekivanja u stalnom previranju.

Stoga je u okviru europskog zelenog plana Europska komisija predložila ambiciozne zajedničke ciljeve: plan „Spremni za 55 %” za postizanje ugljične neutralnosti 2050., kao i dvije tematske strategije, tj. strategiju „od polja do stola” i strategiju za bioraznolikost, čime se zalaže za zdrave, otporne, pravedne i održive prehrambene sustave. Te su inicijative pozdravili Vijeće i Parlament. Europska unija ujedno je ponovno potvrdila svoju angažiranost na sastanku na vrhu Ujedinjenih naroda o prehrambenim sustavima održanome u rujnu 2021.

Taj novi okvir pruža jedinstvenu priliku da se potvrdi i preinači društveni ugovor o prehrani koji Europsku uniju povezuje s njezinim građanima od početka provedbe Ugovora iz Rima. Građani posvećuju sve veću pozornost okolišnim, zdravstvenim, pa i etičkim aspektima svoje prehrane, među ostalim i aspektima koji se odnose na dobrobit životinja i činjenicu da treba osigurati pravedne prihode i dostojne radne uvjete u poljoprivrednom sektoru.

Za uspješan prijelaz potrebno je pružiti potporu odgovarajućim europskim dionicima, kao što su poljoprivrednici, jer taj prijelaz može podrazumijevati troškove prilagodbe koji se ne mogu uvijek pokriti na tržištu, unatoč tome što ti dionici djeluju u globaliziranom kontekstu. Nova zajednička poljoprivredna politika za razdoblje 2023. – 2027. doprinijet će pokrivanju troškova prilagodbe u poljoprivredi.

Potrošačima bi uz financijsku potporu trebalo olakšati izbor održivih i raznolikih načina prehrane, a javne politike EU-a, posebice zdravstvenu politiku i politiku zaštite životinja, politiku u vezi sa zdravljem bilja, politiku sigurnosti hrane i informiranja potrošača te politiku zaštite okoliša i trgovinsku politiku, uskladiti s ciljevima u području održivosti.

Politikama EU-a trebalo bi ujedno uzeti u obzir neželjene negativne učinke, posebice učinke povezane s pojavom izmještanja okolišnih problema (eng. *environmental leakage*) u treće zemlje, koji bi se mogli pojaviti tijekom navedenog prijelaza i smanjiti njegovu učinkovitost.

Tako se u studiji Zajedničkog istraživačkog centra Komisije (JRC)¹ – kojom se nastoji procijeniti kumulativne učinke na europski prehrambeni sustav određenih ciljeva utvrđenih u europskom zelenom planu, strategiji „od polja do stola” i strategiji za bioraznolikost – pokazalo da bi, s obzirom na očekivane koristi za okoliš i klimu, provedba tih strategija mogla dovesti do rizika od smanjenja europske poljoprivredne proizvodnje i povećanja uvoza poljoprivrednih proizvoda podrijetlom iz trećih zemalja koje možda imaju manje ambicije u području zaštite okoliša ili zdravlja, ili koji ne ispunjavaju očekivanja europskih potrošača, a možda imaju i nepovoljniju ugljičnu bilancu.

Ne podcjenjujući metodološka ograničenja te studije², njezini rezultati, kao i rezultati sličnih studija obvezuju nas da razmislimo o tome kako spriječiti da stroži zahtjevi u području zdravstva i zaštite okoliša koji se primjenjuju na europsku poljoprivredu ne dovedu do smanjenja naših proizvodnih kapaciteta uz posljedice na svjetsku opskrbu hranom i moguće društvene neravnoteže, kao i do povećanja učinaka na okoliš ili klimu u drugim regijama svijeta.

¹ JRC, 2021., „*Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model*” (Modeliranje okolišnih i klimatskih ambicija u poljoprivrednom sektoru s pomoću modela CAPRI).

² Osobito činjenicu da nisu uzeti u obzir drugi komplementarni ciljevi i mjere na strani potražnje u okviru tih strategija.

Istraživanja i inovacije imaju vrlo važnu ulogu pri osiguravanju uspješnog prijelaza europske poljoprivrede, bez ugrožavanja njezinog proizvodnog potencijala. Tome će doprinijeti i ulaganja (u robotiku, digitalne tehnologije, genetiku i biorješnja). Naposljetku, razvoj agroekologije ostaje najbolji način za očuvanje potencijala tla i bioraznolikosti ekosustavâ, što je uvjet za očuvanje proizvodnog kapaciteta. Europskim poljoprivrednicima svakako će trebati odgovarajući financijski kapaciteti i dostatni prihodi za iskorištavanje tih poluga.

U tom je smislu od presudne važnosti osigurati usklađenost ciljeva, posebice ciljeva triju politika koje su jednako bitne za izgradnju Europske unije, njezino blagostanje i njezin kapacitet za odgovor na izazove sutrašnjice, a to su zajednička poljoprivredna politika koja je jamac sigurnosti opskrbe hranom u Europi i u svijetu, europski zeleni plan kojim se nastoji definirati novi model održivog rasta Unije i trgovinska politika koja se oslanja na obranu pravila multilateralizma kao čimbenika stabilnosti u svijetu.

Uz poštovanje pravila multilateralnog trgovinskog sustava, trebalo bi biti moguće na taj izazov usklađenosti odgovoriti u skladu sa smjernicama koje je Europska komisija predložila u svojoj komunikaciji o preispitivanju trgovinske politike.

Pravila WTO-a već sad omogućuju da se u određenim okolnostima regulatornim mjerama, među ostalim ograničenjima uvoza, postigne legitiman politički cilj kao što je zaštita zdravlja, okoliša ili zaštita javnog morala, ako te mjere nisu diskriminirajuće i ne predstavljaju prikriveno ograničavanje trgovine, ako su nužne za postizanje zacrtanog cilja, ako su znanstveno utemeljene i ako imaju utjecaj na pojave u svijetu. Klimatske promjene, gubitak bioraznolikosti i otpornost na antibiotike neupitno su dio tih izazova na svjetskoj razini.

Vodeći računa o tome, Europski parlament i Vijeće zatražili su od Komisije izvješće o primjeni zdravstvenih i okolišnih standarda Europske unije (među ostalim standarda za dobrobit životinja, kao i postupaka i načina proizvodnje) na uvezene poljoprivredne proizvode³. S obzirom na očekivanja izražena u okviru pregovora o zajedničkoj poljoprivrednoj politici, to izvješće mora sadržavati iscrpnu ocjenu tog pitanja i uključivati sve relevantne javne politike. Izvješće bi trebalo biti objavljeno najkasnije u lipnju 2022.

Kako bi se osiguralo da se poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima stavljenima na tržište Unije, neovisno o tome jesu li europskog podrijetla ili su uvezeni, europskim potrošačima jamči ista razina zaštite zdravlja i okoliša, moguće je utvrditi određeni broj poluga:

- (i) preispitivanje maksimalnih razina ostataka i uvoznih toleranci za proizvode za zaštitu bilja,
- (ii) primjena određenih europskih normi na uvezene proizvode (zrcalne mjere),
- (iii) poboljšano označivanje,
- (iv) uvažavanje navedenih izazova u bilateralnim trgovinskim sporazumima,
- (v) jačanje djelovanja i suradnje u međunarodnim tijelima za normizaciju.

³ *Zajednička izjava Europskog parlamenta i Vijeća o primjeni zdravstvenih i ekoloških standarda EU-a na uvezene poljoprivredne proizvode, SL C 488/7, 6.12.2021., str. 7.*

(i) Preispitivanje maksimalnih razina ostataka i uvoznih toleranci za proizvode za zaštitu bilja

U europskom zakonodavstvu utvrđen je okvir za stavljanje na tržište i uporabu proizvoda⁴ unutar EU-a. Njime se ujedno uređuje stavljanje na tržište prehrambenih proizvoda i hrane za životinje biljnog i životinjskog podrijetla određivanjem maksimalnih razina ostataka pesticida u tim proizvodima⁵. Ta se ograničenja primjenjuju na sve proizvode koji se stavljaju na tržište EU-a, neovisno o tome jesu li proizvedeni u EU-u ili su uvezeni iz trećih zemalja.

Pored nacionalnih pravila u zemlji proizvodnje, uporaba proizvoda za zaštitu bilja u proizvodnji prehrambenih proizvoda ili hrane za životinje namijenjenih izvozu u Europsku uniju ograničena je isključivo zahtjevom da se u proizvodu koji se stavlja na tržište ne premaše maksimalne razine ostataka primjenjive u Europskoj uniji.

Prema pravilima EU-a subjekti mogu podnijeti zahtjev za uvoznju toleranciju (IT), među ostalim i za aktivne tvari koje nisu odobrene u EU-u iz razloga koji nisu povezani s javnim zdravljem, kako bi se uvažile različite poljoprivredne prakse i zadovoljile potrebe međunarodne trgovine.

Maksimalne razine ostataka koje premašuju granicu količinskog određivanja ostataka mogu se, dakle, utvrditi ili zadržati za tvari koje nisu odobrene u EU-u. Zato se prehrambeni proizvodi ili hrana za životinje koji sadrže ostatke tvari čija je uporaba zabranjena u EU-u zakonski stavljaju na tržište, ako je količina tih ostataka manja od primjenjivih maksimalnih razina ostataka.

⁴ Uredba (EZ) br. 1107/2009 i Direktiva 2009/128/EZ.

⁵ Uredba (EZ) br. 396/2005.

U tom kontekstu Europska komisija mora nastaviti tekuće preispitivanje maksimalnih razina ostataka odnosno uvoznih toleranci za tvari koje su zabranjene u EU-u kako bi ih se što prije uskladilo s najnovijim znanstvenim podacima. Pritom bi trebalo puno više voditi računa o okolišnim izazovima na svjetskoj razini pri utvrđivanju maksimalnih razina ostataka odnosno uvoznih toleranci, kako je to predložila Komisija u svojem izvješću od 20. svibnja 2020. Europskom parlamentu i Vijeću o evaluaciji Uredbe (EZ) br. 1107/2009 o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i Uredbe (EZ) 396/2005 o maksimalnim razinama ostataka pesticida⁶. Osim toga, maksimalne razine ostataka mogle bi se utvrditi za proizvode namijenjene isključivo prehrani za životinje kako bi se bolje kontrolirao rizik od kontaminacije životinja fitosanitranim proizvodima koji bi mogli biti opasni po njihovo zdravlje.

(ii) Nastavak rada u vezi s primjenom određenih europskih normi na uvezene proizvode

Europsko zakonodavstvo već uključuje **odredbe o metodama proizvodnje koje se zrcalno primjenjuju na proizvode uvezene iz trećih zemalja**. Jedan od primjera je zabrana uvoza životinja i proizvoda dobivenih od životinja kojima su davana antimikrobna sredstva koja se upotrebljavaju za poticanje rasta i antimikrobna sredstva rezervirana za zdravlje ljudi, kako je utvrđeno u Uredbi (EU) 2019/6 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o veterinarsko-medicinskim proizvodima. Slijedom stupanja na snagu te uredbe 28. siječnja 2022. bitno je žurno donijeti sekundarne akte predviđene njezinim člankom 118. radi učinkovite provedbe te zabrane.

Kao što se predlaže u komunikaciji Komisije o preispitivanju trgovinske politike⁷ Europska unija će možda morati uvesti dodatne zrcalne mjere, poštujući pravila WTO-a.

⁶ Izvješće o REFIT-u, COM/2020/208 final.

⁷ Komunikacija Komisije od 18. veljače 2021. pod naslovom „Revizija trgovinske politike – otvorena, održiva i odlučna trgovinska politika”, COM(2021) 66 final, usporedi 3.2.2.

U tu bi se svrhu, u okviru studija o učinku provedenih prije izrade zakonodavstva, mogla sistematizirati ocjena relevantnosti primjene proizvodnih normi Unije na proizvode iz trećih zemalja s ciljem jačanja zaštite zdravlja ili zaštite okoliša odnosno rješavanja etičkih pitanja. Prva prilika za provedbu tog pristupa mogla bi biti revizija zakonodavstva o dobrobiti životinja, kao i Uredbe (EZ) br. 1831/2003 o dodacima hrani za životinje, na kojoj Komisija radi.

Povrh toga, tim bi se radom doprinijelo oblikovanju jasnog i cjelovitog regulatornog okvira koji bi se provodio neovisno o podrijetlu prehrambenih proizvoda.

(iii) Poboljšanje sustava označivanja

Potrošači žele imati više informacija o podrijetlu i načinu proizvodnje poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda koje kupuju te svojim izborom doprinijeti održivijem prehrambenom sustavu.

Zahvaljujući označivanju podrijetla proizvoda potrošačima se omogućuje izbor u skladu s njihovim očekivanjima. Označivanje podrijetla već je obvezno za brojne proizvode koji se stavljaju na tržište u EU-u, neovisno o tome jesu li proizvedeni u EU-u ili su uvezeni. Poboljšanjem obveznog označivanja podrijetla poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda moglo bi, u skladu s pravilima WTO-a, omogućiti bolje informiranje europskih potrošača o proizvodnim normama za proizvode koje konzumiraju.

(iv) Veće uvažavanje navedenih izazova u sporazumima o suradnji i trgovini

Politikama i instrumentima EU-a bitno je učinkovito doprinijeti globalnom podizanju razine standarda i ambicija radi rješavanja navedenih svjetskih problema. Iako se samom trgovinskom politikom ne mogu svladati svi izazovi koji zahtijevaju odgovor na svjetskoj razini, pristup europskom tržištu i europskim poduzećima te preko 450 milijuna potrošača predstavljaju polugu u pregovorima, utjecaj i poticaj da se povećaju ambicije i standardi, koji se dosad nisu dovoljno iskorištavali.

Trgovinskim sporazumima pruža se i okvir za suradnju s partnerskim zemljama koji bi trebalo ojačati, prije svega uključivanjem novih poglavlja posvećenih održivim prehrambenim sustavima, kako je to Komisija predvidjela u komunikaciji o trgovinskoj politici⁸.

Naposljetku, određene multilateralne ili bilateralne carinske povlastice Europske unije već su uvjetovane time da treće zemlje poštuju točno određene kriterije. Tzv. kvota „Hilton” za uvoz govedine⁹ rezervirana je, primjerice, za životinje koje su od prestanka sisanja uzgajane isključivo ispašom. Taj bi se instrument, prema potrebi, mogao ponovno mobilizirati u okviru predstojećih pregovora.

Tim bi se elementima ojačao doprinos Unijine trgovinske politike ispunjavanju ciljeva strategije „od polja do stola” i strategije za bioraznolikost te bi se poboljšala usklađenost politika Unije.

⁸ Komunikacija Komisije od 18. veljače 2021. pod naslovom „Revizija trgovinske politike – otvorena, održiva i odlučna trgovinska politika”, COM(2021) 66 final, usporedi 3.2.6.

⁹ Provedbena uredba Komisije (EU) br. 593/2013 od 21. lipnja 2013. o otvaranju i upravljanju carinskim kvotama za visokokvalitetno svježe, rashlađeno i smrznuto goveđe meso i smrznuto bivolje meso.

(v) Jačanje djelovanja i suradnje u međunarodnim tijelima za normizaciju

Istodobno s aktivnom politikom suradnje čiji je cilj poticati treće zemlje koje izvoze robu u EU da preuzmu proizvodne norme u skladu s našim zahtjevima (prema potrebi, i u okviru trgovinskih sporazuma), EU i njegove države članice trebali bi nastaviti aktivno sudjelovati u međunarodnim tijelima za normizaciju (posebno u programu *Codex Alimentarius*, Međunarodnoj konvenciji o zaštiti bilja i Svjetskoj organizaciji za zdravlje životinja) kako bi predstavili svoju viziju i vrijednosti.

Pitanja

U svrhu doprinosa razmatranjima o načinima za pružanje potpore prelasku na održive prehrambene sustave uz istodobno očuvanje napora europskih poljoprivrednika u vezi s promjenom njihovih načina proizvodnje, ministri i ministrice pozivaju se da izraze svoje mišljenje o sljedećim pitanjima:

- 1) Slažete li se sa zaključkom iznesenim u dokumentu da je potrebno ojačati usklađenost sektorskih i trgovinskih politika EU-a kako bi se postigli ciljevi europskog zelenog plana i njegovih sektorskih strategija, među ostalim u pogledu uvezenih proizvoda?
- 2) Koje bi instrumente trebalo konkretno mobilizirati kako bi se stvarno osigurala ta usklađenost?
