

Brusel 3. června 2022
(OR. fr)

9651/22

AGRI 219
AGRILEG 88
FOOD 37
SAN 323
PHYTOSAN 22
VETER 51
ENV 514
CLIMA 245
CODEX 10
WTO 102
RELEX 711

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	3. června 2022
Příjemce:	Generální sekretariát Rady
Č. dok. Komise:	COM(2022) 226 final
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Uplatňování zdravotních a environmentálních norem EU na dovážené zemědělské a zemědělsko-potravinářské produkty

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2022) 226 final.

Příloha: COM(2022) 226 final



V Bruselu dne 3.6.2022
COM(2022) 226 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Uplatňování zdravotních a environmentálních norem EU na dovážené zemědělské a zemědělsko-potravinářské produkty

1. ÚVOD

Rada Evropské unie a Evropský parlament vyzvaly během jednání o reformě společné zemědělské politiky v červenci 2021 Evropskou komisi, aby předložila:

zprávu, která bude obsahovat posouzení opodstatněnosti a právní proveditelnosti uplatňování zdravotních a environmentálních norem EU (včetně norem pro dobré životní podmínky zvířat, jakož i procesů a výrobních metod) na dovážené zemědělské a zemědělsko-potravinářské produkty, a dále určí konkrétní iniciativy k zajištění větší ucelenosti při jejich uplatňování v souladu s pravidly Světové zdravotnické organizace (WTO). Tato zpráva by měla zahrnovat všechny příslušné oblasti veřejné politiky, mimo jiné společnou zemědělskou politiku, politiku v oblasti zdraví a bezpečnosti potravin, environmentální politiku a společnou obchodní politiku¹.

Tato zpráva je odpovědí na tuto výzvu. Uvádí opatření, která EU již přijímá na mnohostranné a dvoustranné úrovni, ale také samostatně, aby řešila celosvětové obavy o životní prostředí nebo očekávání občanů v souvislosti s dováženými zemědělskými nebo zemědělsko-potravinářskými produkty, přičemž se zaměřuje jak na uplatňování zdravotních a environmentálních norem (včetně dobrých životních podmínek zvířat) na dovážené produkty, tak na problémy spojené s uplatňováním těchto norem.

Podkladem pro zprávu byla veřejná konzultace², v rámci níž předložilo své připomínky více než 160 zúčastněných stran, orientační rozprava v Radě pro zemědělství a rybolov v únoru 2022, jakož i usnesení Evropského parlamentu o strategii „Od zemědělce ke spotřebiteli“³.

1.1 Potřeba globálního přechodu k udržitelným potravinovým systémům

Od poloviny 90. let 20. století, kdy byly přijaty významné úmluvy o životním prostředí⁴, se značně rozšířily poznatky o globálním dopadu moderních potravinových systémů na životní prostředí, což vedlo také k většímu společenskému a etickému zájmu o způsob výroby a spotřeby potravin. Nutností je také přechod na udržitelné potravinové systémy, které jsou méně závislé na fosilních palivech, na celosvětové úrovni.

Potravinové systémy jsou celosvětově zodpovědné za čtvrtinu ročních emisí skleníkových plynů⁵ a jsou hlavní příčinou úbytku biologické rozmanitosti⁶. Téměř 90 % celosvětového

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10991-2021-ADD-1/en/pdf>

² <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13371-Dovoz-zemedelskych-a-potravinarskych-produktu-uplatnovani-zdravotnich-a-environmentalnich-norem-EU-zprava- cs>

³ [Usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. října 2021 o strategii „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy \(2020/2260\(INI\)\)](#).

⁴ Zejména Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, Úmluva o biologické rozmanitosti a Úmluva OSN o boji proti desertifikaci.

⁵ IPCC (2020), [Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems \(Změna klimatu a půda: zvláštní zpráva IPCC o změně klimatu, dezertifikaci, degradaci půdy, udržitelném hospodaření s půdou, potravinové bezpečnosti a tocích skleníkových plynů v suchozemských ekosystémech\)](#).

⁶ IPBES (2019), [Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services \(Shrnutí pro tvůrce politik globální hodnotící zprávy o biologické rozmanitosti a ekosystémových službách vypracované Mezivládní vědecko-politickou platformou pro biologickou rozmanitost a ekosystémové služby\)](#), bod B1 na s. 12. Viz také např. Benton, T. G., Bieg, C., Harwatt, H., Pudasaini, R. a L. Wellesley (2021), [Food system impacts on biodiversity loss: three levers for food system transformation in support of nature](#)

odlesňování je způsobeno rozšiřováním půdy využívané k zemědělství, což je větší dopad, než se dosud předpokládalo⁷. Změna klimatu a zhoršování životního prostředí zase způsobují, že celosvětové potravinové systémy jsou méně odolné a více vystavené významným výzvám, jako je nedostatek vody, degradace půdy a extrémní výkyvy počasí, což dále podkopává potravinovou bezpečnost a zvyšuje riziko zoonotických onemocnění⁸.

V současné době téměř každý třetí člověk na světě hladoví nebo nemá pravidelný přístup k výživným potravinám a v dostatečném množství⁹. Zároveň téměř 40 % dospělé populace na světě trpí nadváhou¹⁰. V EU je nezdravá strava hlavní příčinou nemocí a předčasných úmrtí¹¹.

Úzká provázanost zdraví lidí, zvířat a životního prostředí se odráží v přístupu „jedno zdraví“, který je definován jako „integrováný, sjednocující přístup, jehož cílem je udržitelná rovnováha a optimalizace zdraví lidí, zvířat a ekosystémů“¹². Přístup „jedno zdraví“ je uznán v globálních závazcích a prohlášeních, jako je politická deklarace Organizace spojených národů (OSN) o antimikrobiální rezistenci¹³, rezoluce Shromáždění OSN pro životní prostředí 3/4 o životním prostředí a zdraví¹⁴, rezoluce Světového zdravotnického shromáždění OSN o posílení úsilí v oblasti bezpečnosti potravin¹⁵ a rezoluce Shromáždění OSN pro životní prostředí 5/11 o biologické rozmanitosti a zdraví¹⁶.

Summit OSN o potravinových systémech, který se konal v září 2021, přinesl širokou celosvětovou shodu na tom, že přechod k udržitelným a odolným potravinovým systémům je nezbytný pro řešení naší planetární krize a pro dosažení všech cílů v oblasti udržitelného rozvoje, a vytvořil impuls pro naléhavě potřebnou globální změnu. Mnoho zemí představilo své národní cesty ke zlepšení udržitelnosti zemědělství a potravinářství¹⁷.

(Dopady potravinového systému na ztrátu biologické rozmanitosti: tři faktory podporující přírodu při přeměně potravinového systému). Výzkumný dokument Chatham House. Londýn; Sekretariát Úmluvy o biologické rozmanitosti (2020), *Global Biodiversity Outlook 5 (Globální výhled pro biologickou rozmanitost 5)*, Montreal, s. 64.

⁷ FAO (2021), *COP26: Rozšiřování zemědělství je příčinou téměř 90 % celosvětového odlesňování. Výsledky dálkového průzkumu FAO* (<https://www.fao.org/newsroom/detail/cop26-agricultural-expansion-drives-almost-90-percent-of-global-deforestation/en>).

⁸ Program OSN pro životní prostředí a Mezinárodní institut pro výzkum hospodářských zvířat (2020), *Preventing the Next Pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission (Prevence příští pandemie: Zoonózy a způsoby, jak přerušit řetězec přenosu)*, Nairobi.

⁹ FAO, IFAD, UNICEF, WFP a WHO (2021), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for affordable healthy diets (Stav potravinové bezpečnosti a výživy ve světě 2021. Přeměna potravinových systémů k zajištění cenově dostupné zdravé výživy)* (<https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html>).

¹⁰ WHO (2021), *Informační listy: Obezita a nadváha* (<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>).

¹¹ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/eu-burden-non-communicable-diseases-key-risk-factors_en

¹² WHO (2021), *tripartita a UNEP podporují definici OHHLEP pro „jedno zdraví“* (<https://www.who.int/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unep-support-ohhlep-s-definition-of-one-health>).

¹³ <https://digitallibrary.un.org/record/845917?ln=en>

¹⁴ https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30795/UNEA3_4EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁵ https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R5-en.pdf

¹⁶ <https://www.unep.org/environmentassembly/unea-5.2/proceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5.2?proceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5.2>

¹⁷ Summit OSN o potravinových systémech (2021), *Dialogue Convenors and Pathways - Food Systems Summit Dialogue (Svolatelé a směry vývoje dialogů členských států – dialogy na summitu o potravinových systémech)* (https://summitdialogues.org/overview/member-state-food-systems-summit-dialogues/convenors/?_se=ZWxlbmFhdmVyeUB5YWhvby5jby5law==&utm_campaign=Food).

Ve stejném duchu se v prohlášení přijatém vedoucími představiteli skupiny G20¹⁸ v Římě v říjnu 2021 uznává, že „podpora udržitelných potravinových systémů, mimo jiné posílením globálních, regionálních a místních potravinových hodnotových řetězců a mezinárodního obchodu s potravinami, přispěje nejen k zajištění potravin, ale také významně přispěje k řešení vzájemně propojených globálních výzev, jako je změna klimatu a ztráta biologické rozmanitosti“¹⁹.

1.2 Strategie EU pro udržitelné potravinové systémy

Cesta EU k udržitelným potravinovým systémům byla předložena ve strategii „Od zemědělců ke spotřebitelům“²⁰, která byla zveřejněna společně se strategií v oblasti biologické rozmanitosti²¹ v květnu 2020 jako součást Zelené dohody pro Evropu²². Strategie „Od zemědělců ke spotřebitelům“ stanoví program pro spravedlivý, zdravý a ekologický potravinový systém, který vyžaduje, aby se všichni aktéři, včetně spotřebitelů, přizpůsobili novým a přísnějším zdravotním a environmentálním normám a normám pro dobré životní podmínky zvířat. Výsledkem přechodu by mělo být zvýšení udržitelnosti, zachování a posílení biologické rozmanitosti a podpora zemědělských systémů šetrných k biologické rozmanitosti.

Nová společná zemědělská politika byla navržena tak, aby vedla a podporovala evropské zemědělce – včetně malých zemědělců – při zlepšování jejich environmentální a klimatické výkonnosti prostřednictvím modelu více orientovaného na výsledky.

Udržitelnost potravinových systémů je celosvětovým problémem a EU nemůže sama úspěšně řešit globální hrozby spojené se způsobem výroby a spotřeby potravin. Strategie „Od zemědělců ke spotřebitelům“ stanoví ambici EU stát se světovým lídrem v oblasti udržitelnosti potravinového systému prostřednictvím mezinárodní spolupráce v oblasti výzkumu a inovací v potravinářství, budování partnerství, prosazováním norem podporujících udržitelné postupy na mezinárodní úrovni a prostřednictvím svých obchodních a rozvojových politik.

1.3 EU jako globální hráč

EU je největším světovým vývozcem a třetím největším dovozcem zemědělsko-potravinářských produktů, včetně produktů akvakultury²³. V dovozu do EU převažují produkty, které se většinou nevyrábějí na domácím trhu (např. káva, čaj, palmový olej, tropické ovoce), vyrábějí se mimo sezónu nebo je jejich produkce omezená či nedostatečná k uspokojení poptávky (např. sója a sójové boby). Vývoz z EU zahrnuje celou škálu produktů od komodit, jako je sušené mléko, vepřové maso a obiloviny, až po produkty s vysokou

¹⁸ Na členy G20 připadá přibližně 80 % světového obchodu se zemědělským zbožím a 60 % světové zemědělské půdy.

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/52730/g20-leaders-declaration-final.pdf>

²⁰ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Strategie „od zemědělců ke spotřebitelům“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. COM(2020)381 final.

²¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030. Navrácení přírody do našeho života. COM(2020)380 final.

²² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Zelená dohoda pro Evropu. COM(2019)640 final.

²³ Evropská komise (2021), [Agri-food trade in 2020: Report \(Agropotravinářský obchod v roce 2020: Zpráva\)](#).

přidanou hodnotou, jako jsou vína a lihoviny, olivové oleje nebo sýry, což vede k vysokému přebytku obchodní bilance²⁴.

Jako významný hráč na mezinárodních trzích s potravinami má EU prostřednictvím své obchodní politiky a schopnosti ovlivňovat vývoj předpisů a norem celosvětového významu značný vliv na třetí země (tj. země mimo EU). Obchodní politiku EU lze spolu s dalšími nástroji, jako je politika EU v oblasti propagace zemědělsko-potravinářských produktů, využít ke zvýšení povědomí o vysokých standardech zemědělsko-potravinářských produktů EU mimo EU a k podpoře přechodu na udržitelné potravinové systémy na celém světě v souladu s cíli OSN v oblasti udržitelného rozvoje. Komise rovněž spolupracuje s Evropskou službou pro vnější činnost na osvětové činnosti v oblasti udržitelných potravinových systémů.

Přezkum obchodní politiky z února 2021²⁵ proto stanoví směr pro otevřenou, udržitelnou a sebevědomou obchodní politiku, která bude schopna lépe ovlivňovat globální změny a odrážet strategické zájmy a hodnoty EU v souladu s pravidly WTO. Boj proti změně klimatu a zhoršování životního prostředí patří mezi hlavní priority EU. Uskutečnění této vize bude vyžadovat opatření na všech úrovních.

Kromě toho se EU a její členské státy zavázaly k soudržnosti politik ve prospěch rozvoje. Prostřednictvím soudržnosti politik ve prospěch rozvoje se snaží zohlednit rozvojové cíle v politikách, které mohou mít dopad na rozvojové země. Cílem soudržnosti politik ve prospěch rozvoje je minimalizovat rozpory a vytvářet synergie mezi různými politikami EU a zvýšit účinnost rozvojové spolupráce ve prospěch partnerských zemí. Nový Evropský konsensus o rozvoji²⁶ potvrdil závazek EU k soudržnosti politik ve prospěch rozvoje a uznal ji za klíčový prvek strategie pro dosažení cílů udržitelného rozvoje v partnerských zemích od jejího zavedení do práva EU Maastrichtskou smlouvou (1992).

EU je zároveň závislá na obchodu nejen jako na odbytišti a zdroji konkurenceschopnosti svého potravinářského průmyslu, ale také jako na prostředku k zajištění rozmanitosti dodávek potravin. Jak bylo uvedeno ve sdělení o zajištění potravinového zabezpečení²⁷, ruská invaze na Ukrajinu odhalila nedostatky vedoucí k rizikům pro systém globálního potravinového zabezpečení; tyto nedostatky by měly být řešeny způsobem, který podpoří přechod k udržitelným, odolným a spravedlivým potravinovým systémům v EU i ve světě.

²⁴ V roce 2020 dosáhl obchod se zemědělskými a potravinářskými produkty v EU-27 obchodního přebytku 62 miliard EUR, což odpovídá 28,5 % celkového přebytku obchodu EU-27 (viz poznámka 23).

²⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Přehled obchodní politiky – Otevřená, udržitelná a sebevědomá obchodní politika. COM(2021) 66 final.

²⁶ [*The new European consensus on development 'our World, our Dignity, our Future': joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament, and the European Commission \(Nový evropský konsensus o rozvoji „Náš svět, naše důstojnost, naše budoucnost“: společné prohlášení Rady a zástupců vlád členských států zasedajících v Radě, Evropského parlamentu a Evropské komise\)*](#), Úřad pro publikace, 2018.

²⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Zajištění potravinového zabezpečení a posílení odolnosti potravinových systémů. COM(2022) 133 final.

2. SOULAD S NORMAMI EU

2.1 Zdravotní normy

EU má zavedený robustní sanitární a fytosanitární systém, který zajišťuje, aby všechny potraviny uváděné na trh EU splňovaly požadavky na vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a aby se zabránilo šíření škůdců nebo chorob rostlin a zvířat. Veškerý dovoz zemědělských a potravinářských produktů musí splňovat hygienické a rostlinolékařské požadavky EU nebo podmínky, které EU uznává jako přinejmenším rovnocenné těmto požadavkům²⁸. Pravidla jsou založena na vědeckých důkazech a při jejich vypracovávání jsou náležitě zohledněny mezinárodní normy.

Soulad u zvířat, rostlin nebo produktů dovážených do EU ze třetích zemí s příslušnými normami a požadavky EU se ověřuje prostřednictvím účinných kontrolních systémů, které provádějí příslušné orgány v členských státech EU ve spolupráci s vnitrostátními celními orgány. Požadavky na dovoz a kontrolní systém jsou založeny na riziku, což znamená, že rozsah a intenzita kontrol jsou přizpůsobeny riziku, které představují konkrétní zvířata, rostliny nebo produkty. Typ kontrol závisí na typu produktů a s nimi spojených rizik (např. potraviny živočišného nebo jiného než živočišného původu), přičemž se zohledňují vědecké důkazy a různé zdroje informací o nedodržování předpisů, jako jsou nehody v odvětví potravin, ohniska nálezů zvířat nebo škůdců rostlin, výsledky hraničních kontrol a informace získané ze třetích zemí.

Kromě toho Komise v rámci mechanismu dodržování předpisů provádí kontroly, včetně auditů, podle zveřejněného ročního pracovního programu s cílem ověřit, zda příslušné orgány v členských státech EU a ve třetích zemích vyvážejících do EU plní své právní povinnosti. Kontroly prováděné Komisí se zaměřují spíše na kontrolní systémy než na jednotlivé provozovny.

Obavy o veřejné zdraví související se zemědělskou a potravinářskou výrobou se však netýkají pouze hygienických a rostlinolékařských požadavků. Nařízení 2019/6 o veterinárních léčivých přípravcích (nařízení o veterinárních léčivých přípravcích)²⁹, které se použije od ledna 2022, stanoví širokou škálu konkrétních opatření pro boj proti antimikrobiální rezistenci (AMR). Organismy rezistentní vůči antimikrobikům se mohou šířit nejen z potravin živočišného původu, ale také přímo z člověka na člověka nebo mezi lidmi a zvířaty. Opatření na podporu obezřetnějšího a odpovědnějšího používání antimikrobik u zvířat podpoří dosažení cíle strategie „Od zemědělce ke spotřebiteli“, kterým je snížit do roku 2030

²⁸ Ve vztahu k bezpečnosti potravin je tento požadavek obsažen v článku 11 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin („obecné potravinové právo“, Úř. věst. L 031, 1.2.2002, s. 1), který stanoví, že „[p]otraviny a krmivo dovážené do Společenství za účelem uvedení na trh ve Společenství musí splňovat odpovídající požadavky potravinového práva nebo podmínky, které Společenství považuje přinejmenším za rovnocenné těmto požadavkům, nebo existuje-li zvláštní dohoda mezi Společenstvím a vyvážející zemí, požadavky obsažené v dotyčné dohodě“. Obecné potravinové právo je „zastřešujícím“ předpisem, který zahrnuje všechny základní aspekty politiky bezpečnosti potravin a vztahuje se na všechna opatření týkající se potravin nebo krmiv uváděných na trh EU, přičemž mimo jeho působnost zůstává pouze prvovýroba pro soukromé domácí použití.

²⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/6 ze dne 11. prosince 2018 o veterinárních léčivých přípravcích (Úř. věst. L 4, 7.1.2019, s. 43).

celkový prodej antimikrobik v EU pro hospodářská zvířata a v akvakultuře o 50 %. V této souvislosti budou na základě článku 118 nařízení o veterinárních léčivých přípravcích stanoveny nové požadavky týkající se používání antimikrobik u zvířat a produktů živočišného původu určených k dovozu do EU. Konkrétně je nelze ošetřovat antimikrobiky na podporu růstu nebo zvýšení výnosu ani antimikrobiky, která jsou v EU vyhrazena pro léčbu některých infekcí u lidí.

2.2 Normy v oblasti životního prostředí a dobrých životních podmínek zvířat

Všechny potraviny dovážené na trh EU musí splňovat příslušné normy EU týkající se konečných produktů, které se použijí bez ohledu na to, zda je produkt vyroben v tuzemsku nebo je dovezen. Požadavky na způsob výroby výrobků (označované jako „metody výroby a zpracování“) se však na dovážené výrobky obvykle nevztahují. V současné době neexistují v právu Unie žádná obecná (horizontální) ustanovení týkající se požadavků na ochranu životního prostředí nebo obecněji na udržitelnost, která by se vztahovala na domácí nebo dovážené potravinářské produkty.

Předpisy týkající se postupů a výrobních metod se často uplatňují v oblasti ochrany životního prostředí nebo dobrých životních podmínek zvířat, kde opatření k omezení dopadu na životní prostředí nebo k řešení etických otázek nesouvisí se samotným konečným produktem, ale s jeho výrobou. Tyto normy tedy v případech, kdy se vztahují na dovoz, *de facto* „regulují“ výrobní proces v zahraničí, pokud jsou dotčené produkty určeny k prodeji na trhu regulující země. Kromě toho nemusí mít postupy a výrobní metody vliv ani na fyzikální vlastnosti konečného produktu. V takových případech se používá termín „postupy a výrobní metody nesouvisející s výrobkem“.

Ačkoli EU takové normy na dovážené výrobky systematicky nezavádí, některé **právní předpisy EU týkající se dobrých životních podmínek zvířat** se na dovoz již vztahují. EU stanoví podmínky pro ochranu zvířat při usmrcování i pro ochranu zvířat během přepravy. Nařízení Rady (ES) č. 1099/2009³⁰ vyžaduje, aby třetí země vyvážející maso do EU uplatňovaly normy přinejmenším rovnocenné normám uvedeným v nařízení EU. Za tímto účelem třetí země ve vývozních osvědčeních potvrzují, že při porážce zvířat byly dodrženy přinejmenším rovnocenné normy pro dobré životní podmínky zvířat jako v EU, a obchodní partneři to nikdy nezpochybnili. Schopnost zemí potvrdit výše uvedená osvědčení Komise posuzuje během auditů hygieny masa. Podobně i zvířata dovážená do EU musí být způsobilá k přepravě v souladu s příslušnými požadavky EU, což musí třetí země potvrdit v úředním osvědčení v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1/2005³¹. Soubor požadavků musí splnit také dopravci, kteří musí mít povolení a zastoupení v členských státech, v nichž o povolení žádají. EU má také povinný systém označování dobrých životních podmínek zvířat u konzumních vajec³² s uvedením způsobu produkce (klecový chov, volný výběh, chov v halách atd.).

³⁰ Nařízení Rady (ES) č. 1099/2009 ze dne 24. září 2009 o ochraně zvířat při usmrcování (Úř. věst. L 303, 18.11.2009, s. 1.)

³¹ Nařízení Rady (ES) č. 1/2005 ze dne 22. prosince 2004 o ochraně zvířat během přepravy a souvisejících činnostech (Úř. věst. L 3, 5.1.2005, s. 1.)

³² Nařízení Komise (ES) č. 589/2008 ze dne 23. června 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o obchodní normy pro vejce (Úř. věst. L 163, 24.6.2008, s. 6).

Z důvodu dobrých životních podmínek zvířat a v reakci na obavy občanů EU zakazuje EU uvádět na trh výrobky z tuleňů³³ (s výjimkou výrobků pocházejících z loví prováděných domorodými komunitami), jakož i kočičí a psí kožešiny a výrobky obsahující tyto kožešiny³⁴.

3. MEZINÁRODNÍ KONTEXT

3.1 Pravidla mezinárodního obchodu

Cílem pravidel světového obchodu je zajistit předvídatelný a nediskriminační rámec pro obchod a zároveň chránit právo každé země na regulaci v souladu s jejími společenskými preferencemi. Udržitelný rozvoj a potřeba ochrany životního prostředí patří mezi zásady Světové obchodní organizace³⁵. Tento oddíl analyzuje zákonnost uplatňování zdravotních a environmentálních norem (včetně norem pro dobré životní podmínky zvířat) na dovážené výrobky v rámci WTO.

WTO nezpochybňuje právo zemí přijímat opatření na ochranu životního prostředí nebo veřejné mravnosti, včetně obav o dobré životní podmínky zvířat, pokud jsou splněny určité předpoklady. Ve skutečnosti se za posledních dvacet let počet oznámení týkajících se životního prostředí předložených WTO více než zdvojnásobil a v roce 2020 dosáhl téměř 17 % všech oznámení³⁶.

Dvěma známými příklady opatření v oblasti metod výroby a zpracování nesouvisejících s výrobkem, která byla zavedena za účelem ochrany životního prostředí, jsou opatření USA ukládající zákaz dovozu tuňáků ze třetích zemí, které nebyly schopny prokázat, že jejich metody rybolovu chrání delfíny, a opatření ukládající zákaz dovozu krevet lovených ve třetích zemích bez použití technologie na ochranu mořských želv. Obě opatření byla napadena u WTO a rozhodnutí přispěla k lepšímu pochopení toho, jak jurisdikce WTO řeší rozhraní mezi obchodem a životním prostředím³⁷.

Zastřešující povinnosti a práva týkající se obchodu se zbožím jsou stanoveny ve Všeobecné dohodě o clech a obchodu z roku 1994 (GATT). Prvním krokem při posuzování zákonnosti opatření týkajícího se zboží je, zda se na něj vztahuje některé z pravidel dohody GATT. Tak je tomu zejména v případě, kdy opatření je:

³³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1007/2009 ze dne 16. září 2009 o obchodování s produkty z tuleňů (Úř. věst. L 286, 31.10.2009, s. 36).

³⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1523/2007 ze dne 11. prosince 2007, kterým se zakazuje uvádět na trh, dovážet do Společenství a vyvážet z něj kočičí a psí kůže a výrobky obsahující tyto kůže (Úř. věst. L 343, 27.12.2007, s. 1).

³⁵ V preambuli Dohody o zřízení Světové obchodní organizace z Marrákeše se uvádí, že členové uznávají, že „jejich vztahy v obchodní a ekonomické oblasti měly být zaměřeny na zvýšení životní úrovně, dosažení plné zaměstnanosti a vyšší a stále rostoucí úrovně reálného důchodu a efektivní poptávky a na zvýšení výroby a obchodu zbožím a službami, což umožní optimální využití světových zdrojů v souladu s cílem trvalého rozvoje, majíce v úmyslu zároveň ochraňovat a zachovávat životní prostředí a rozvíjet prostředky k tomu určené tak, aby to bylo slučitelné s jejich potřebami a zájmy, vztahujícími se k různým úrovním ekonomického rozvoje“.

³⁶ Výbor WTO pro obchod a životní prostředí (2022), [Environmental database for 2020. Note by the Secretariat \(Environmentální databáze pro rok 2020. Poznámka sekretariátu\)](#), dokument WTO č. WT/CTE/EDB/20, 28. ledna 2022.

³⁷ US – Prohibition of Shrimps and Certain Shrimp Products [USA - Zákaz krevet a některých výrobků z krevet], dokument WTO č. WT/DS56/AB/R (98-000) (12. října 1998) [zpráva odvolacího orgánu] a dokument WTO č. WT/DS58/R (15. května 1998) [zpráva panelu]; US – Restrictions on Imports of Tuna DS21/R - BISD 39S/155 [USA – Omezení dovozu tuňáka DS21/R – BISD 39S/155] (3. září 1991, nepřijato) [případ Tuna-Dolphin I] a DS29/R (16. června 1994, nepřijato) [případ Tuna-Dolphin II].

- diskriminační, což znamená, že se na něj vztahuje:
 - článek I o zacházení podle doložky nejvyšších výhod, který vyžaduje, aby se s výrobky z jedné členské země WTO nezacházelo méně příznivě než s obdobnými výrobky z kterékoli jiné země, nebo
 - článek III o národních režimech, podle něhož nelze s dováženými výrobky zacházet méně příznivě než s obdobnými domácími výrobky, nebo
- množstevní omezení, které omezuje množství dováženého nebo vyváženého výrobku (článek XI).

Opatření je **diskriminační**, pokud představuje buď 1) diskriminaci *de iure*, tj. pokud opatření výslovně rozlišuje mezi výrobky na základě původu, nebo 2) diskriminaci *de facto*, tj. když je opatření na první pohled neutrální z hlediska původu, ale má nepříznivý dopad na podmínky hospodářské soutěže mezi podobnými výrobky z různých členských států WTO. Diskriminace *de facto* může existovat například tehdy, pokud domácí výrobky mohou snadněji splnit určitou normu nebo požadavek než obdobné dovážené výrobky.

Pokud není porušeno žádné z výše uvedených ustanovení, není obecně nutná další analýza, protože opatření je považováno za slučitelné s dohodou GATT. Pokud jsou výše uvedená ustanovení porušena, opatření může i přesto využít obecných výjimek z pravidel dohody GATT podle jejího článku XX³⁸. Pokud tomu tak je, opatření může být zachováno a považováno za celkově slučitelné s dohodou GATT.

Aby opatření mohlo být odůvodněno podle článku XX dohody GATT, musí:

- skutečně sledovat jeden nebo více **politických cílů** uvedených v článku XX („předběžné odůvodnění“). Nejčastější důvody v souvislosti s předpisy o metodách výroby a zpracování se týkají ochrany života nebo zdraví lidí, zvířat a rostlin (čl. XX písm. b)), ochrany (živých a neživých) vyčerpatelných přírodních zdrojů (čl. XX písm. g)), veřejné mravnosti (čl. XX písm. a)); a výrobků trestaneckých (čl. XX písm. e)). Cíle ekonomické povahy, jako je zvýšení konkurenceschopnosti domácích výrobců nebo vyrovnání podmínek, nejsou podle článku XX dohody GATT platným důvodem pro uplatnění norem týkajících se metod výroby a zpracování nesouvisejících s výrobkem na dovoz,
- vyhovět **testu „nezbytnosti“**, který vyžaduje vyvážení různých prvků:
 - zohlednění významu sledovaných cílů pro regulujícího člena. V některých případech může být zákaz jediným vhodným prostředkem k dosažení požadovaného cíle ve srovnání např. s požadavkem na označování. V tomto

³⁸ Ustanovení čl. XX písm. a), b) a g) dohody GATT zní:

„S podmínkou, že taková opatření nebudou uplatňována způsobem, který by byl prostředkem libovolné nebo neoprávněné diskriminace mezi zeměmi, v nichž převládají tytéž podmínky, nebo zastřeným omezením mezinárodního obchodu, nic v této Dohodě nebude vykládáno v tom smyslu, že by se bránilo kterékoli smluvní straně, aby zaváděla nebo prováděla opatření:

a) nutná k ochraně veřejné mravnosti;

b) nutná k ochraně života nebo zdraví lidí, zvířat nebo rostlin;

(...)

e) týkající se produktů vězeňské práce;

(...)

g) týkající se zachování vyčerpatelných přírodních zdrojů, jestliže taková opatření jsou uvedena v účinnosti ve spojitosti s omezeními domácí výroby nebo spotřeby (...)“

ohledu WTO potvrdila zákaz EU dovážet produkty z tuleňů, protože byl založen na silných společenských obavách³⁹. Stejně tak EU zakazuje dovoz a prodej kočičích a psích kůží z morálních a etických důvodů⁴⁰. Toto opatření nebylo nikdy obchodními partnery napadeno a je považováno za plně slučitelné s právem WTO,

- přínos opatření k cílům, což znamená, že opatření musí být vhodné k dosažení stanovených cílů nebo k nim přispívat,
- neexistence alternativního opatření, které by bylo méně omezující pro obchod, ale které by s přihlédnutím k technické a ekonomické proveditelnosti stejně nebo lépe přispělo k dosažení stanovených cílů. Například se má obecně za to, že dobrovolná opatření omezují obchod méně než povinná opatření a označování omezuje obchod méně než zákaz dovozu;
- splňovat podmínky „úvodní části“ článku XX, která vyžaduje, aby nedocházelo ke svévolné nebo neoprávněné diskriminaci v návrhu, struktuře a použití opatření mezi zeměmi, v nichž existují tytéž podmínky, nebo skryté omezení mezinárodního obchodu.

Aby bylo opatření odůvodněné podle článku XX dohody GATT, musí být v podstatě nezbytné k dosažení jednoho nebo více cílů politiky, na které se vztahuje, musí zacházet s domácími a dováženými výrobky nestranně a nesmí mít protekcionistické prvky. Měla by být zohledněna zátěž a náklady příslušných zúčastněných stran, včetně mezinárodních partnerů, orgánů veřejné správy, dovozců, vývozců a uživatelů. Koncepce těchto opatření by měla rovněž umožňovat dostatečnou flexibilitu, aby bylo možné zohlednit specifické podmínky a případně odlišné výrobní metody vyvážejících zemí, a to za předpokladu, že se tak děje nestranným způsobem, např. uznáním výrobních metod třetích zemí za metody, které poskytují srovnatelnou úroveň účinnosti jako normy EU.

Opatření by mělo zohlednit všechna příslušná mezinárodní pravidla nebo normy. Pokud se opatření od těchto standardů odchyľuje, musí být uvedeny důvody, například existence dodatečných informací nebo rozhodnutí poskytnout vyšší úroveň ochrany.

Opatření by mělo vycházet z vědeckých poznatků nebo v příslušných případech z jiných informací (např. od příslušného mezinárodního orgánu, přičemž může zahrnovat zprávy, rozhodnutí, průzkumy atd.), které by měly poskytnout racionální základ pro opatření, zřejmý z příslušného posouzení. Pokud je opatření založeno na konceptu předběžné opatrnosti (z důvodu, že dosud nejsou k dispozici určité vědecké informace), mělo by vycházet ze všech dostupných relevantních informací, mělo by zajistit získání informací nezbytných pro úplnější posouzení a mělo by v případě potřeby umožňovat přezkum.

Obavy, které mají globální rozměr a jsou mezinárodně uznávány alespoň částí mezinárodního společenství (např. změna klimatu, ztráta biologické rozmanitosti, AMR), budou s větší pravděpodobností přijaty jako legitimní důvody pro opatření.

³⁹ EK – Opatření zakazující dovoz a uvádění na trh výrobků z tuleňů, WT/DS400/AB/R a WT/DS401/AB/R (22. května 2014).

⁴⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1523/2007 ze dne 11. prosince 2007, kterým se zakazuje uvádět na trh, dovážet do Společenství a vyvážet z něj kočičí a psí kůže a výrobky obsahující tyto kůže (Úř. věst. L 343, 27.12.2007, s. 1).

Výše uvedená pravidla dohody GATT jsou dále rozvedena v Dohodě o technických překážkách obchodu, která obsahuje pravidla týkající se diskriminace (článek 2.1) a nezbytnosti (článek 2.2). Stanoví, že technické předpisy nesmí omezovat obchod více, než je nezbytné pro splnění legitimních cílů, jako jsou požadavky národní bezpečnosti, prevence klamavých praktik, ochrana zdraví nebo bezpečnosti lidí, života nebo zdraví zvířat či rostlin nebo životního prostředí. Od členů WTO se očekává, že při tvorbě technických předpisů zohlední mj. dostupné vědecké a technické informace.

Dohoda o technických překážkách obchodu se nevztahuje na předpisy týkající se metod výroby a zpracování, které nesouvisejí s výrobkem (protože definice v příloze 1 uvádí „vlastnosti výrobku nebo s *nimi* související procesy a výrobní metody“). Vztahuje se však na opatření týkající se terminologie, symbolů, balení, značení nebo označování, jelikož se použijí na výrobek, proces nebo výrobní metody. Pokud opatření spadá do oblasti působnosti Dohody o technických překážkách obchodu, bude analyzováno v tomto rámci. Článek XX dohody GATT se v případě porušení Dohody o technických překážkách obchodu nepoužije, protože prvky článku XX dohody GATT jsou již účinně začleněny do článků 2.1 a 2.2 Dohody o technických překážkách obchodu.

Podobně je čl. XX písm. b) dohody GATT dále rozveden v Dohodě o uplatňování sanitárních a fyto-sanitárních opatření, která rovněž obsahuje ustanovení týkající se neodůvodněné diskriminace (čl. 2 odst. 3 a čl. 5 odst. 5) a nezbytnosti (čl. 2 odst. 2 a čl. 5 odst. 6). Dohoda o uplatňování sanitárních a fyto-sanitárních opatření se však použije, jak je uvedeno v její příloze A, pouze na určitá specifická rizika vznikající *na území* regulujícího členu.

Závěrem lze říci, že pokud jsou splněny všechny výše uvedené podmínky, lze vnitrostátní předpisy o metodách výroby a zpracování považovat za slučitelné s pravidly WTO.

3.2 Mezinárodní zdravotní a environmentální normy a závazky

Rozvoj mezinárodního obchodu se zemědělskými a potravinářskými produkty v posledních desetiletích vyvolal potřebu vypracovat na mezinárodní úrovni normy, které by usnadnily mezinárodní výměnu. Při vytváření celosvětových potravinových norem, zejména pokud jde o bezpečnost potravin a ochranu spotřebitele, hraje důležitou roli několik mezinárodních organizací. Neexistuje však žádné specializované fórum, které by se zabývalo udržitelností / environmentálními normami platnými pro potraviny. Níže uvedený přehled se zaměřuje na stávající mezinárodní organizace působící v oblasti zdravotních a environmentálních norem a závazků souvisejících s výrobou potravin. Jak bylo uvedeno výše, obavy, které mají globální rozměr a jsou mezinárodně uznávány alespoň částí mezinárodního společenství, budou s větší pravděpodobností přijaty jako legitimní důvod k opatření.

Tři nejdůležitější mezinárodní normalizační orgány v oblasti bezpečnosti potravin a zdraví zvířat a rostlin, které WTO uznává v Dohodě o sanitárních a fyto-sanitárních opatřeních, jsou Komise pro Codex Alimentarius, Světová organizace pro zdraví zvířat a sekretariát Mezinárodní úmluvy o ochraně rostlin.

Komise pro Codex Alimentarius byla zřízena Organizací OSN pro výživu a zemědělství (FAO) a Světovou zdravotnickou organizací (WHO) v reakci na rostoucí obavy spotřebitelů z možných zdravotních rizik spojených s potravinami a na množící se vnitrostátní předpisy o bezpečnosti potravin, které brání mezinárodnímu obchodu. Za téměř šedesát let své nepřetržité činnosti přijala Komise pro Codex Alimentarius více než dvě stě potravinářských

norem, jakož i pokyny a zásady správné praxe týkající se hygieny, označování, potravin vyrobených z geneticky modifikovaných organismů, AMR, maximálních limitů kontaminujících látek v potravinách nebo potravinářských přídatných látek, maximálních limitů reziduí pesticidů nebo reziduí veterinárních léčiv v potravinách. Její pracovní skupina pro AMR vypracovala v roce 2021 vědecky podložené pokyny, které umožňují soudržné řízení AMR v celém potravinovém řetězci.

Světová organizace pro zdraví zvířat (OIE⁴¹) stanovuje mezinárodní normy v oblasti zdraví zvířat, dobrých životních podmínek zvířat a živočišné výroby, včetně AMR. Organizace OIE se AMR zabývá také prostřednictvím Čtyřstranné aliance, což je konsolidovaná spolupráce mezi WHO, FAO, Programem OSN pro životní prostředí (UNEP) a OIE, která vychází z jejich základního mandátu a řeší širokou škálu potřeb globální reakce proti AMR. Organizace OIE ve svém 7. strategickém plánu na období 2021–2025⁴² zdůrazňuje, že zlepšování zdraví a dobrých životních podmínek zvířat je sice jejím hlavním posláním, zároveň tím ale pomůže zachovat budoucnost lidstva. Kromě toho je i nadále jedním z prvořadých cílů organizace OIE přispívat ke globálním cílům prostřednictvím lepší udržitelnosti živočišné výroby.

Mezinárodní úmluva o ochraně rostlin je mezivládní smlouva podepsaná více než 180 zeměmi, jejímž cílem je chránit světové rostlinné zdroje před šířením a zavlečením škůdců rostlin a podporovat bezpečný obchod. Úmluva zavedla mezinárodní standardy pro fytozdravotní opatření jako hlavní nástroj k dosažení svých cílů a stala se tak jedinou celosvětovou organizací stanovující normy v oblasti zdraví rostlin. Ve svém strategickém rámci na období 2020–2030 stanoví Mezinárodní úmluva o ochraně rostlin tyto strategické cíle: a) zvýšit celosvětovou potravinovou bezpečnost a udržitelnou produktivitu zemědělství; b) chránit lesy a životní prostředí před působením škůdců rostlin a c) usnadnit rozvoj bezpečného obchodu a hospodářský růst.

EU rovněž úzce spolupracuje s Organizací pro výživu a zemědělství (FAO) v oblasti zemědělství, rybolovu, lesnictví, biologické rozmanitosti, zabezpečení potravin, potravinových krizí a bezpečnosti potravin. EU a organizace FAO se v roce 2021 v rámci strategického dialogu dohodly, že zvýší společné úsilí v rámci svých společných záměrů týkajících se transformace zemědělsko-potravinářských systémů s cílem učinit je inkluzivnějšími, efektivnějšími, odolnějšími a udržitelnějšími. Organizace FAO zveřejnila různé pokyny týkající se udržitelnosti akvakultury⁴³, hospodaření s půdou a udržitelných potravinových systémů⁴⁴, které definují udržitelný potravinový systém a zdůvodňují holistický přístup, který věnuje pozornost vzájemným vazbám mezi sociálními, environmentálními a ekonomickými aspekty zemědělsko-potravinových systémů, omezením současných přístupů a potřebě jejich změny.

⁴¹ Organizace si ponechala svůj historický akronym, který znamená *Office International des Epizooties*.

⁴² https://web.oie.int/download/SG/2020/A_88SG_14_StrategicPlan.pdf

⁴³ Článek 9 kodexu Code of Conduct for Responsible Fisheries (Kodex chování pro odpovědný rybolov) organizace FAO stanoví určité zásady odpovědné akvakultury, včetně regulace používání chemických vstupů do akvakultury, které jsou nebezpečné pro lidské zdraví a životní prostředí. Organizace FAO vydala několik pokynů k udržitelným postupům. EU v současné době podporuje pokrok při vytváření komplexních a ambiciózních pokynů pro udržitelnou akvakulturu v rámci organizace FAO v souladu se strategickými pokyny pro akvakulturu EU.

⁴⁴ FAO (2018), Sustainable food systems: concept and framework (Udržitelné potravinové systémy: koncepce a rámec), Řím.

Výše popsané úsilí EU o přijetí účinných opatření v boji proti AMR také odráží mezinárodní uznání ze strany *ad hoc* meziagenturní koordinační skupiny OSN pro AMR (jejímiž členy jsou odborníci z FAO, WHO a OIE), že k omezení AMR je třeba přijmout naléhavá opatření, počínaje postupným ukončením používání antimikrobik na podporu růstu u zvířat a zavedením opatření k zachování účinnosti antimikrobik, která jsou nejdůležitější pro humánní medicínu.

Do přechodu na udržitelné potravinové systémy se aktivně zapojuje také Výbor pro celosvětové zajišťování potravin (CFS), který je fórem OSN pro přezkum a sledování politik v oblasti potravinové bezpečnosti⁴⁵.

Strategický rámec pro biologickou rozmanitost 2010–2020⁴⁶ Úmluvy o biologické rozmanitosti zahrnuje různé cíle, které jsou relevantní v souvislosti s normami a obchodem s potravinami, zejména cíl 7 týkající se udržitelného zemědělství, akvakultury a lesnictví a cíl 8 týkající se znečištění, včetně nadbytečných živin.

Mezinárodní iniciativa pro opylovače, která byla zahájena v rámci Úmluvy o biologické rozmanitosti a kterou od roku 2000 provádí organizace FAO, je hlavním politickým nástrojem pro řešení ohrožení opylovačů na celosvětové úrovni. Opylovači jsou nedílnou součástí zdravých ekosystémů⁴⁷, zejména agroekosystémů⁴⁸. Bez nich by docházelo k úbytku plodin a planě rostoucích druhů rostlin závislých na opylování živočichy a mnohé z nich by nakonec vymizely⁴⁹. Přesto výskyt a rozmanitost opylovačů v EU i ve světě klesá a mnoha druhům hrozí vyhynutí⁵⁰. Hodnotící zpráva Mezivládní vědecko-politické platformy pro

⁴⁵ Viz např. CFS (2014), *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems (Zásady odpovědného investování v rámci zemědělských a potravinových systémů)*, Řím; CFS (2021), *CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition (Dobrovolné pokyny CFS pro potravinové systémy a výživu)*, Řím; Panel expertů na vysoké úrovni CFS (2019), *Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition (Agroekologické a další inovativní přístupy k udržitelnému zemědělství a potravinovým systémům, které zvyšují potravinovou bezpečnost a výživu). A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security (Zpráva skupiny odborníků na vysoké úrovni pro potravinovou bezpečnost a výživu Výboru pro světovou potravinovou bezpečnost)*, Řím; HLPE (2020), *Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030 (Potravinové zabezpečení a výživa: vytváření globálního příběhu do roku 2030). A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security (Zpráva skupiny odborníků na vysoké úrovni pro potravinovou bezpečnost a výživu Výboru pro světovou potravinovou bezpečnost)*, Řím.

⁴⁶ <https://www.cbd.int/sp/>

⁴⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Iniciativa EU týkající se opylovačů, COM(2018) 395 final a doprovodný pracovní dokument útvarů Komise, SWD(2018) 302 final/2.

⁴⁸ FAO (2019), *State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture (Stav světové biologické rozmanitosti týkající se výživy a zemědělství)*, Řím.

⁴⁹ 5–8 % současné produkce plodin s roční tržní hodnotou 235–577 miliard USD (údaje z roku 2015) připadá přímo na opylovače (viz IPBES (2016), pozn. 50, s. 4 a 154).

⁵⁰ IPBES (2016), *The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production (Hodnotící zpráva Mezivládní vědecko-politické platformy pro biologickou rozmanitost a ekosystémové služby týkající se opylovačů, opylování a produkce potravin)*, Potts S. G., Imperatriz-Fonseca V. L. a H. T. Ngo (eds.), Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn. IPBES je vědecký poradní orgán zřízený v rámci Úmluvy o biologické rozmanitosti. Viz také Úmluva o biologické rozmanitosti (2007), *Pollinators: Key issues (Opylovači: Klíčové otázky)*(<https://www.cbd.int/agro/pollinatorkeyissues.shtml>); S. Fryday, K. Tiede a J. Stein (2015), *Scientific services to support EFSA systematic reviews: Lot 5 Systematic literature review on the neonicotinoids (namely active substances clothianidin, thiamethoxam and imidacloprid) and the risks to bees (Vědecké*

biologickou rozmanitost a ekosystémové služby (IPBES) o opylovačích⁵¹ uvádí jako hlavní hrozby pro opylovače změnu využívání půdy, intenzivní zemědělské hospodaření a používání pesticidů, znečištění životního prostředí, invazní nepůvodní druhy, patogeny a změnu klimatu.

Stockholmská úmluva o perzistentních organických znečišťujících látkách je mnohostranná dohoda o ochraně lidského zdraví a životního prostředí před chemickými látkami, které zůstávají v životním prostředí po dlouhou dobu nedotčeny, jsou geograficky rozšířeny, hromadí se v lidech a volně žijících zvířatech a mají škodlivé dopady na lidské zdraví a životní prostředí. Spolu s Protokolem Evropské hospodářské komise OSN (EHK OSN) o perzistentních organických znečišťujících látkách⁵² zavádí Stockholmská úmluva přísné mezinárodní režimy pro uvedené perzistentní organické znečišťující látky (jichž je 16 v Protokolu EHK OSN a 31 ve Stockholmské úmluvě), mezi nimiž je mnoho pesticidů. Výroba a používání těchto látek musí být buď eliminovány, nebo přísně omezeny. Přestože řada perzistentních organických znečišťujících látek byla před lety zakázána, stále se v důsledku své perzistence v životním prostředí vyskytují.

V neposlední řadě hrají při prosazování uplatňování environmentálních norem a norem pro dobré životní podmínky zvířat v globálních hodnotových řetězcích, zejména pokud jde o obchod v zemědělsko-potravinářském odvětví, roli také dobrovolné dohody, iniciativy nebo kodexy průmyslových a soukromých subjektů a soukromé programy udržitelnosti. Soukromé systémy udržitelnosti se původně objevily v oblasti bezpečnosti potravin, ale stále častěji se rozšiřují na otázky životního prostředí nebo dobrých životních podmínek zvířat (např. GLOBALG.A.P.). Dalším příkladem soukromé iniciativy je Kulatý stůl pro udržitelný palmový olej⁵³, který sdružuje producenty, zpracovatele nebo obchodníky s palmovým olejem, výrobce, maloobchodníky, investory a nevládní organizace zabývající se ochranou životního prostředí a sociálními otázkami s cílem vyvinout a zavést celosvětové systémy udržitelnosti palmového oleje.

4. OBLASTI OPATŘENÍ EVROPSKÉ UNIE

4.1 Mnohostranná fóra

Zelená dohoda pro Evropu zdůraznila význam globální reakce na celosvětové výzvy, jako je změna klimatu a zhoršování životního prostředí, a vyzvala EU, aby pokračovala v prosazování a provádění ambiciózních politik v oblasti životního prostředí a klimatu na celém světě. Strategie „Od zemědělce ke spotřebiteli“ dále stanovila jako jeden z cílů EU prosazovat globální přechod na udržitelné potravinové systémy v mezinárodních normalizačních orgánech a řídit práci na mezinárodních normách udržitelnosti. EU je na mnohostranných fórech jedním z nejsilnějších hlasů, které obhajují naléhavost přechodu na udržitelné potravinové systémy. Musí se ujmout vedoucí úlohy při zajišťování konkrétních

služby na podporu systematických přezkumů úřadu EFSA: Část 5 Systematický přehled literatury o neonicotinoidech (konkrétně o účinných látkách klothianidin, thiamethoxam a imidakloprid) a rizicích pro včely). Podpůrná publikace EFSA 2015:EN-756; FAO (2019), *Declining bee populations pose threat to global food security and nutrition (Klesající populace včel představují hrozbu pro globální potravinovou bezpečnost a výživu)* (<https://www.fao.org/news/story/en/item/1194910/icode/>).

⁵¹ IPBES (2016), viz poznámka 50.

⁵² Aarhuský protokol o perzistentních organických znečišťujících látkách, přijatý v roce 1998 jako dodatek k Ženevské úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států.

⁵³ <https://rspo.org/>

následných opatření. Nejúčinnějším nástrojem, jak toho dosáhnout, je normativní měkká síla EU jakožto významného tvůrce standardů a jednoho z největších světových vývozců a dovozců zemědělských a potravinářských produktů. V oddílu 3.2 byl uveden přehled stávajících organizací a iniciativ v oblasti udržitelných zemědělsko-potravinářských systémů. V tomto oddílu jsou uvedeny hlavní oblasti činnosti na mnohostranné úrovni, které mají pro EU zvláštní význam při plnění jejích cílů souvisejících s celosvětovým přechodem na udržitelné potravinové systémy.

Další kroky v návaznosti na summit OSN o potravinových systémech

Udržitelnost potravinových systémů je průřezovým tématem, které spojuje většinu současných výzev v oblasti klimatu a životního prostředí. Na rozdíl od oblastí, jako je biologická rozmanitost nebo změna klimatu, neexistuje žádná mezinárodní rámcová úmluva nebo dohoda o udržitelných potravinových systémech, která by podporovala rozvoj integrované politiky, ani nezávislý vědecký orgán, který by poskytoval informace pro tvorbu politiky (jako je Mezivládní panel pro změnu klimatu nebo Mezivládní vědecko-politická platforma pro biologickou rozmanitost a ekosystémové služby). V této souvislosti sehrál **summit OSN o potravinových systémech** v roce 2021 důležitou roli při konsolidaci opatření a sjednocení různých mnohostranných diskusí o potravinách.

Na pozadí tohoto vývoje Komise zřídila skupinu odborníků, která má prozkoumat potřeby a možnosti propojeného a soudržného rámce pro posílení mezinárodních vědecko-politických rozhraní v oblasti potravinových systémů⁵⁴. V souladu se zjištěnými potřebami EU podporuje zlepšení úlohy Výboru pro světovou potravinovou bezpečnost v oblasti propojení vědy a politiky.

EU se rovněž zavázala zapojit se do navrhovaného „centra pro koordinaci potravinových systémů“. Centrum, zřízené při organizaci FAO, bude plnit koordinační funkci a bude shromažďovat a propojovat znalosti a odborné znalosti o potravinových systémech s cílem podpořit pokrok v plnění cílů udržitelného rozvoje na jednotlivých vnitrostátních úrovních, přičemž každé dva roky se budou konat celosvětová hodnotící setkání, na nichž se bude posuzovat dosažený pokrok.

EU je zapojena do několika koalic / iniciativ pro akci⁵⁵, které vznikly na základě summitu OSN o potravinových systémech. Současně také připravuje a zveřejní „Cestu EU“, která strategii „Od zemědělce ke spotřebiteli“ zařadí do obecné mezinárodní diskuse a zviditelní opatření EU.

Orgány OSN a Úmluva o biologické rozmanitosti

Jak Úmluva o biologické rozmanitosti, tak FAO a další agentury OSN zmíněné v oddíle 3.2 zároveň nadále hrají svou roli při prosazování mezinárodní agendy týkající se různých aspektů udržitelných potravinových systémů tím, že vypracovávají cíle, pokyny a doporučení

⁵⁴ Evropská komise (2021), *Everyone at the table: co-creating knowledge for food systems transformation (Všichni u stolu: spoluvytváření znalostí pro transformaci potravinových systémů)*, Webb, P. a R. Sonnino (eds.), Úřad pro publikace.

⁵⁵ EU je zapojena do těchto koalic/iniciativ: Jídlo nikdy není odpad; Zdravá strava z udržitelných potravinových systémů pro děti a pro všechny; Koalice pro školní stravování; Vodní a modré potraviny; Agroekologie; Konec hladu; Boj proti potravinovým krizím v souvislosti s humanitární pomocí, rozvojovou pomocí a zajišťováním míru a Udržitelný růst produktivity.

týkající se udržitelných výrobních metod v zemědělství, akvakultuře a produkci potravin. EU bude i nadále aktivně podporovat všechny iniciativy vedoucí k udržitelnějším potravinovým systémům na celém světě.

V této souvislosti má zvláštní význam 15. konference smluvních stran Úmluvy o biologické rozmanitosti (COP15), která má přijmout globální rámec pro biologickou rozmanitost po roce 2020. Návrh⁵⁶, o němž se jedná, obsahuje cíle týkající se témat, která jsou rovněž předmětem strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti a strategie EU „Od zemědělce ke spotřebiteli“, včetně měřitelných cílů pro snížení používání živin a pesticidů. Cílem EU je zahrnout do nového globálního rámce měřitelné cíle v souladu s cíli EU.

Světová obchodní organizace (WTO)

EU je odhodlána reformovat **WTO** směrem k udržitelnějšímu a účinnějšímu mnohostrannému obchodnímu systému. Přijímá iniciativy a opatření, které podporují klima, životní prostředí a další aspekty udržitelnosti v rámci různých funkcí WTO. V mezinárodních diskusích o obchodu a životním prostředí podporuje výklad příslušných ustanovení WTO, která uznávají právo členů účinně reagovat na globální výzvy, zejména na změnu klimatu, ztrátu biologické rozmanitosti a znečištění životního prostředí.

EU rovněž hraje vedoucí úlohu při začleňování otázek udržitelnosti do příslušných výborů WTO. Výbor WTO pro obchod a životní prostředí slouží jako hlavní fórum pro diskusi o obchodu a environmentálních opatřeních. Od zveřejnění Zelené dohody pro Evropu Komise na každém zasedání výboru WTO pro obchod a životní prostředí předkládala legislativní návrhy týkající se obchodu.

Strukturované diskuse o obchodu a environmentální udržitelnosti, které byly zahájeny v listopadu 2020, mají doplnit stávající práci výboru WTO pro obchod a životní prostředí a dalších příslušných výborů a orgánů WTO. Cílem strukturovaných diskusí o obchodu a environmentální udržitelnosti je diskutovat o environmentálních opatřeních souvisejících s obchodem a zkoumat možnosti dobrovolných opatření. Diskuse se týkaly mnoha témat, včetně tematického zasedání o udržitelných potravinách a zemědělství⁵⁷. Udržitelnost dodavatelských řetězců je součástí úsilí strukturovaných diskusí o obchodu a environmentální udržitelnosti. V prosinci 2021 bylo přijato ministerské prohlášení o obchodu a environmentální udržitelnosti⁵⁸, které definuje budoucí práci. Skutečnost, že spolupředkladatelé představují více než 86 % světového obchodu, ukazuje důležitou úlohu WTO při podpoře udržitelného rozvoje. EU stojí v čele úsilí v rámci strukturovaných diskusí o obchodu a environmentální udržitelnosti.

Pokud jde konkrétně o potravinové systémy, neexistuje v rámci WTO žádné specializované fórum, kde by bylo možné vypracovat ucelený přístup k obchodním aspektům přechodu na udržitelné potravinové systémy. Vzhledem k tomu, že mnoho diskusí o obchodu s potravinami probíhá ve Výboru pro sanitární a fytosanitární opatření, EU se aktivně zasazuje o rozšíření diskusí v tomto výboru na další otázky související s přechodem na udržitelné

⁵⁶ <https://www.cbd.int/article/draft-1-global-biodiversity-framework>

⁵⁷ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/TESSD/R4.pdf&Open=True>

⁵⁸ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN21/6R2.pdf&Open=True>

potravinové systémy ve vztahu k mezinárodnímu obchodu a o vytvoření pracovního programu za tímto účelem⁵⁹.

Mezinárodní normalizační orgány

Vzhledem k ústřední úloze, kterou **Komise pro Codex Alimentarius** hraje v celosvětovém měřítku při stanovování potravinářských norem, čímž přispívá jak k ochraně spotřebitelů na celém světě, tak k usnadnění celosvětového obchodu s potravinami, by Codex Alimentarius mohl hrát významnou úlohu při celosvětovém přijímání norem v oblasti udržitelnosti tím, že by do svých jednání přidal environmentální rozměr.

Jednou z hlavních zásad, z nichž Codex Alimentarius vychází při stanovování norem, je vědecké zdůvodnění a využití analýzy rizik pro bezpečnost potravin. Texty, jež Codex Alimentarius vypracovává, musí být založeny na vědeckých analýzách, které provádějí především odborné orgány FAO/WHO⁶⁰, složené z nezávislých odborníků z celého světa. Během rozhodovacího procesu Codexu Alimentarius lze v souladu s pravidly Codexu Alimentarius zohledňovat i jiné legitimní faktory (než vědecké hodnocení rizik) důležité pro ochranu zdraví a spravedlivé obchodní praktiky, pokud lze tyto faktory akceptovat na celosvětové úrovni (nebo na regionální úrovni v případě regionálních norem)⁶¹.

Vize EU o budoucnosti Codexu Alimentarius a její postoj k potřebě začlenit do práce Komise pro Codex Alimentarius hlediska udržitelnosti byly stanoveny v závěrech Rady přijatých v únoru 2022⁶². Závěry uznávají klíčovou úlohu Komise pro Codex Alimentarius při usnadňování globálního přechodu k udržitelným potravinovým systémům a vyzývají k tomu, aby se hlediska udržitelnosti více zohledňovala v globálních potravinových normách stanovených Codexem Alimentarius v souladu se závazky přijatými členy Codexu Alimentarius na mezinárodní úrovni.

Kromě těchto horizontálních snah se bude EU i nadále podílet na vývoji různých individuálních norem Codexu Alimentarius, které jsou důležité z hlediska udržitelnosti.

Podobně jako v případě svého postojů v Komisi pro Codex Alimentarius bude EU i nadále podporovat práci v dalších příslušných mezinárodních normalizačních orgánech. To zahrnuje práci **Mezinárodního panelu pro změnu klimatu** na mezinárodních normách ochrany rostlin reagujících na současné klimatické a environmentální výzvy, jakož i úsilí **OIE** o zlepšení dobrých životních podmínek zvířat na celosvětové úrovni přijetím nových mezinárodních norem pro dobré životní podmínky zvířat a posílením provádění stávajících norem, zejména podporou globální strategie OIE týkající se dobrých životních podmínek

⁵⁹ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/SPS/GEN1969.pdf&Open=True>.

Konference ministrů je nejvyšším rozhodovacím orgánem WTO; obvykle se schází každé dva roky.

⁶⁰ Hlavními orgány FAO/WHO, které zajišťují hodnocení rizik pro Codex Alimentarius, jsou: Společný expertní výbor FAO/WHO pro potravinářské přídatné látky (JECFA), Společná zasedání FAO/WHO k reziduíům pesticidů (JMPR), Společné zasedání expertů FAO/WHO pro mikrobiologické hodnocení rizik (JEMRA) a Společná zasedání expertů FAO/WHO pro výživu (JEMNU).

⁶¹ CAC (2019), [Procedural Manual 27th edition, Appendix: General Decisions, Statements of Principle Concerning the Role of Science in Codex Decision-Making Process and the Extent to Which Other Factors Are Taken Into Account \(Procedurální příručka, 27. vydání, dodatek: Obecná rozhodnutí, prohlášení o zásadách týkajících se úlohy vědy v rozhodovacím procesu Codexu Alimentarius a rozsahu, v jakém se berou v úvahu další faktory\)](#), FAO/WHO, Řím.

⁶² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6298-2022-INIT/cs/pdf>

zvířat⁶³ a prováděním třetího akčního plánu platformy OIE zaměřené na dobré životní podmínky zvířat v Evropě (2021–2023)⁶⁴.

4.2 Dvoustranná spolupráce a obchodní dohody⁶⁵

Dvoustranná spolupráce

EU cíleně **spolupracuje** s partnery, kteří jsou ochotni zlepšit udržitelnost a kvalitu své místní produkce (včetně lepšího řízení dodržování norem EU a opatření ke zvýšení hodnoty svých produktů na světovém trhu). Prostřednictvím své politiky spolupráce s rozvojovými zeměmi podporuje EU programy budování kapacit zaměřené na posílení sanitárních a fytosanitárních systémů vývozu zemědělských produktů v těchto zemích. V tomto ohledu tyto programy přispívají k dodržování norem EU a podporují přechod k udržitelným potravinovým systémům. Iniciativa EU pro udržitelnou produkci kakaa je příkladem odvětvového přístupu, který byl vyvinut ve spolupráci s Pobřežím slonoviny a Ghanou a jehož cílem je podpořit udržitelnou produkci kakaa v těchto zemích, která by zahrnovala sociální, hospodářské a environmentální aspekty.

EU je odhodlána s partnery, kteří o to projeví zájem, prozkoumat možnosti rozšíření spolupráce na celé zemědělské odvětví a podpořit přechod k udržitelným potravinovým systémům, jak předpokládá strategie „Od zemědělce ke spotřebiteli“. Za tímto účelem pořádá Komise v roce 2022 řadu seminářů (informativních rozhovorů) se třetími zeměmi s cílem prozkoumat oblasti společného zájmu.

Obchodní dohody

Jednou z hlavních zásad WTO je, že země nesmí činit rozdíly mezi svými obchodními partnery. Obchod probíhá na základě doložky nejvyšších výhod. WTO však z této zásady stanoví určité výjimky: země mohou například uzavírat dohody o volném obchodu nebo poskytovat rozvojovým zemím preferenční přístup na trh v podobě specifických celních úlev. EU uzavřela velké množství preferenčních dvoustranných obchodních dohod s cílem liberalizovat obchod se třetími zeměmi. Téměř polovina⁶⁶ zemědělsko-potravinářského dovozu do EU totiž podléhá pravidlům stanoveným v obchodních dohodách včetně všeobecného systému preferencí (systém GSP) – zvláštního obchodního režimu pro země s nízkými a nižšími středními příjmy.

Dvoustranné obchodní dohody jsou především nástrojem pro zvýšení obousměrného obchodu a investičních toků, ale lze je využít i k povzbuzení partnerů EU k pokroku v oblasti udržitelného rozvoje a globálních politik. Proto novější obchodní dohody EU obsahují zvláštní **kapitulu o obchodu a udržitelném rozvoji** s jednoznačnými závazky dodržovat mnohostranné dohody v oblasti práce a životního prostředí (včetně klimatu) a zajistit, aby pracovní a environmentální normy nebyly snižovány za účelem podpory obchodu. Pokud partnerská země tyto podmínky nedodržuje, obchodní dohoda stanoví prostředky k nápravě. Kromě toho Komise navrhla, aby EU učinila z dodržování Pařížské dohody nezbytnou

⁶³ <https://www.oie.int/app/uploads/2021/03/en-oie-aw-strategy.pdf>

⁶⁴ https://rr-europe.oie.int/wp-content/uploads/2021/10/3rd_action_plan_oie_platform_animal_welfare_europe_adopted.pdf

⁶⁵ S výjimkou akvakultury je oblast rybolovu z rozsahu této analýzy vyloučena.

⁶⁶ V roce 2020 tvořil dovoz v rámci obchodních dohod nebo všeobecného systému preferencí 47,5 % dovozu zemědělsko-potravinářských produktů (zdroj: Eurostat).

součástí všech budoucích obchodních dohod. Nedodržení pařížských závazků může v důsledku toho vést k jednostrannému pozastavení dohod obsahujících tato ustanovení ze strany EU.

Dohody o volném obchodu (s Kanadou, Střední Amerikou, Kolumbií/Peru/Ekvádorem, Gruzii, Japonskem, Koreou, Moldavskem, Ukrajinou, Singapurem, Spojeným královstvím a Vietnamem) obsahují od roku 2011 kapitolu o obchodu a udržitelném rozvoji. Patnáctibodový Akční plán pro obchod a udržitelný rozvoj z roku 2018⁶⁷ se zaměřil na zlepšení provádění a prosazování kapitoly o obchodu a udržitelném rozvoji v dohodách o volném obchodu uzavíraných Evropskou unií. Jak bylo oznámeno ve sdělení o přezkumu obchodní politiky, Komise provádí přezkum tohoto akčního plánu, který se týká všech relevantních aspektů provádění a prosazování kapitoly o obchodu a udržitelném rozvoji⁶⁸. V souladu se strategií musí EU rovněž zajistit plné provádění a prosazování ustanovení kapitoly o obchodu a udržitelném rozvoji ve všech obchodních dohodách.

V průběhu let byly do dohod o volném obchodu doplněny závazky týkající se spolupráce v oblasti **dobrych životních podmínek zvířat** a **AMR**. V oblasti dobrých životních podmínek zvířat se dohody zaměřují na hospodářská zvířata s cílem zlepšit vzájemné porozumění příslušným zákonům a předpisům a jejich provádění, jakož i na výměnu informací, odborných znalostí a zkušeností v této oblasti. Pokud jde o boj proti antimikrobiální rezistenci, dohody o volném obchodu předpokládají spolupráci, součinnost a výměnu informací s cílem podpořit obezřetné a odpovědné používání antibiotik v chovu zvířat a veterinární praxi. EU rovněž podporuje postupné ukončení používání antibiotik jako stimulantů růstu.

Cílem strategie „Od zemědělce ke spotřebiteli“ je zajistit, „aby ve všech dvoustranných obchodních dohodách EU byla obsažena ambiciózní kapitola o udržitelnosti“. Nová **kapitola o udržitelných potravinových systémech** vychází z dobrých zkušeností s ustanoveními o spolupráci, která byla zavedena v předchozích dohodách o volném obchodu. Tato kapitola však představuje důležitou změnu v paradigmatu spolupráce mezi stranami, která se posouvá od aktuálního přístupu k přístupu holistickému zahrnujícímu celý potravinový řetězec a zaměřenému na přechod k udržitelným potravinovým systémům. S tímto záměrem kapitola o udržitelných potravinových systémech obsahuje ustanovení o spolupráci na všech stupních potravinového řetězce od výroby až po spotřebu s cílem omezit ztráty potravin a plýtvání potravinami, bojovat proti podvodům s potravinami a spolupracovat na mnohostranných fórech a v oblasti potravinářství, pokud jde o dobré životní podmínky zvířat, boj proti antimikrobiální rezistenci a omezování používání hnojiv a chemických pesticidů. Komise bude i nadále navrhopvat kapitolu o udržitelných potravinových systémech v budoucích obchodních dohodách EU. Kapitola o udržitelných potravinových systémech již byla dohodnuta s Chile a jedná se o ní s Austrálií, Indonésií a Novým Zélandem.

⁶⁷ Evropská komise (2018), [Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements \(Zpětná vazba a další postup pro zlepšení provádění a prosazování kapitoly o obchodu a udržitelném rozvoji v dohodách o volném obchodu EU\)](#).

⁶⁸ Jedním z prvků přezkumu je srovnávací studie, která zkoumá, jak země po celém světě provádějí a prosazují kapitolu směrnice o bezpečnosti dopravy a – v globálnějším měřítku – klimatické, sociální a pracovní zákony: Velut, J. B. a kol. (2022), [Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements \(Srovnávací analýza ustanovení o obchodu a udržitelném rozvoji v dohodách o volném obchodu\)](#).

V rámci dohod o volném obchodu je rovněž možné **podmínit celní preference** splněním určitých norem, což samozřejmě závisí na tom, zda druhý partner tyto podmínky přijme. Tento přístup však byl dosud uplatněn pouze jednou, a to v dohodě o volném obchodu se sdružením Mercosur, kde byla liberalizace cel pro vejce ve skořápce podmíněna dodržováním příslušných norem EU pro dobré životní podmínky nosnic.

EU rovněž uzavřela ambicióznější, **prohloubené a komplexní dohody o volném obchodu s** Gruzii, Moldavskem a Ukrajinou. Tyto dohody obsahují některé závazky sbližovat právní předpisy těchto zemí s právem EU, včetně právních předpisů o dobrých životních podmínkách zvířat. V důsledku toho budou výrobky dovážené z těchto zemí po zavedení splňovat pravidla EU.

Kromě toho EU postupně uzavřela dohody označované jako **dohody o stabilizaci a přidružení** s jednotlivými partnery ze západního Balkánu: Albánií (2009), Severní Makedonií (2004), Černou Horou (2010), Srbskem (2013), Bosnou a Hercegovinou (2015) a Kosovem⁶⁹ (2016). Tyto dohody představují právní nástroj pro přizpůsobení se souboru právních předpisů EU a postupnou integraci do trhu EU.

Dohoda o obchodu a spolupráci mezi EU a Spojeným královstvím navíc obsahuje konkrétní závazná ustanovení, která zajišťují rovné podmínky se závazky, že nedojde k poklesu úrovně ochrany v různých oblastech, včetně řízení dopadů zemědělské nebo potravinářské výroby na životní prostředí, zejména v souvislosti s používáním antibiotik a dekontaminačních látek.

Další povolenou výjimkou z pravidla nejvyšších výhod je poskytnutí zvláštního přístupu na trh rozvojovým zemím. Kromě standardního všeobecného systému preferencí (GSP), který částečně nebo zcela odstraňuje cla u více než dvou třetin celních položek pro země s nízkými a nižšími středními příjmy, nabízí EU také **všeobecný systém preferencí plus (GSP+)**, který snižuje stejná cla na nulu pro ty země s nízkými a nižšími středními příjmy, které uplatňují 27 mezinárodních úmluv týkajících se lidských práv, ochrany životního prostředí a řádné správy věcí veřejných. Komise přijala v září 2021 legislativní návrh nového systému GSP na období 2024–2034. Návrh rozšiřuje seznam mezinárodních úmluv, které je třeba dodržovat, mimo jiné o Pařížskou dohodu o změně klimatu.

Rozlišování mezi dováženými výrobky na základě kritérií udržitelnosti se může uplatnit i v případě, že neexistuje žádná obchodní preference, tj. když se obchoduje na základě doložky nejvyšších výhod. V případě nepreferenčního obchodu uplatňuje EU cla v souladu s listinou WTO. V rámci Uruguayského kola GATT (a dalších jednání) se EU zavázala k řadě **celních kvót** WTO, které umožňují dovážet určité objemy v rámci nižšího cla. S použitím těchto celních kvót jsou někdy spojeny **podmínky**. Příkladem jsou celní kvóty WTO na vysoce jakostní hovězí maso (známé jako „kvóta Hilton“) ⁷⁰, přístupné různým zemím, přičemž u některých z nich je vyžadováno, aby zvířata byla krmena výhradně trávou.

Dohody o vzájemném uznávání

⁶⁹ Tímto označením nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a je v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1244 a stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova.

⁷⁰ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 593/2013 ze dne 21. června 2013 o otevření a správě celních kvót pro vysoce jakostní čerstvé, chlazené a zmrazené hovězí maso a pro zmrazené buvolí maso, Úř. věst. L 170, 22.6.2013, s. 32.

EU může také uzavírat **zvláštní dohody se třetími zeměmi**. Jedním z existujících příkladů je ekologické zemědělství. Podle nového nařízení o ekologickém zemědělství⁷¹ může být produkt dovezen k prodeji v EU jako ekologický produkt, pokud buď splňuje pravidla produkce a kontroly země mimo EU, která jsou na základě dvoustranné, samostatné dohody nebo správního ujednání uznána za rovnocenná pravidlům v EU, nebo má certifikát vydaný příslušnými kontrolními orgány nebo kontrolními subjekty v zemích mimo EU, který potvrzuje, že výrobek splňuje normy EU.

4.3 Autonomní opatření EU

Jak připomíná Přehled obchodní politiky – Otevřená, udržitelná a sebevědomá obchodní politika, v některých případech může EU přijmout autonomní opatření týkající se environmentálních⁷² nebo etických aspektů procesu nebo výrobních metod dovážených výrobků. Tato opatření rovněž odrážejí požadavky evropských spotřebitelů, kteří si stále více uvědomují environmentální, zdravotní, sociální a etické aspekty výroby potravin a chtějí mít možnost vybírat si potraviny vyrobené udržitelným způsobem⁷³. Podobné trendy lze pozorovat i v jiných částech světa, kde se vnitrostátní regulační systémy uchylují k uplatňování předpisů o metodách výroby a zpracování na dovážené výrobky.

Vzhledem k velikosti trhu EU a objemům dovozu některých komodit do EU mohou mít některé požadavky EU na zahraniční výrobce, aby přešli na udržitelnější výrobní metody, značný dopad v celosvětovém měřítku⁷⁴.

Přestože dodržování norem EU upravujících dovoz zemědělských a potravinářských produktů může být pro některé potravinářské podniky ve třetích zemích náročné, odměnou jim je přístup na otevřený trh s více než 400 miliony spotřebitelů, soubor opatření usnadňujících obchod a vyšší ceny, které platí spotřebitelé v EU ve srovnání s jinými trhy. Kromě toho, že EU představuje světové měřítko v oblasti norem bezpečnosti potravin, jejich dodržování také umožňuje přístup na další trhy, často s vysokou hodnotou. Z těchto důvodů, přestože lze pravidla EU považovat za přísná, má vývoz do EU stále rostoucí tendenci.

Kromě již platných opatření v oblasti dobrých životních podmínek zvířat (viz oddíl 2.2) se v současné době na úrovni EU připravuje řada právních předpisů nebo legislativních návrhů, jejichž cílem je regulovat výrobní metody ve vztahu k dobrým životním podmínkám zvířat nebo ochraně životního prostředí.

Zprvce Komise navrhla nařízení o produktech **nezpůsobujících odlesňování**⁷⁵, které je založeno na systému závazných pravidel náležité péče. Cílem návrhu je zabránit odlesňování

⁷¹ Nařízení (EU) 2018/848 ze dne 30. května 2018 o ekologické produkci a označování ekologických produktů, Úř. věst. L 150, 14.6.2018, s. 1.

⁷² Zelená dohoda pro Evropu uvádí, že „[p]otravinám z dovozu, které nesplňují příslušné normy EU v oblasti životního prostředí, není vstup na trhy EU povolen“.

⁷³ Zvláštní průzkum Eurobarometr 505. *Making our food fit for the future – Citizens' expectations (Přizpůsobení našich potravin budoucnosti – očekávání občanů)*. Říjen 2020.

⁷⁴ Například při zkoumání odlesňování, které je zahrnuto (jako externalita) do celkové konečné spotřeby (ve vyrobeném, obchodovaném nebo spotřebovaném výrobku, zboží, komoditě nebo službě), některé modely vypočítávají, že spotřeba EU představuje přibližně 10 % celosvětového podílu (EK (2019). Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Posílení opatření EU na ochranu a obnovu světových lesů. COM(2019) 352 final).

⁷⁵ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o dodávání na trh Unie a vývozu z Unie určitých komodit a produktů spojených s odlesňováním a znehodnocováním lesů a o zrušení nařízení (EU) č. 995/2010 (COM(2021) 706 final), <https://ec.europa.eu/environment/forests/deforestation-proposal.htm>.

a znehodnocování lesů v souvislosti s produkty a komoditami uváděnými na trh EU, jako jsou sója, skot, palmový olej, kakao, káva a dřevo. Cílem je minimalizovat spotřebu výrobků pocházejících z dodavatelských řetězců spojených s odlesňováním nebo znehodnocováním lesů a zvýšit poptávku EU po legálních komoditách a produktech nezpůsobujících odlesňování, jakož i obchod s těmito komoditami a produkty. Návrh se zabývá legálním i nelegálním odlesňováním a znehodnocováním lesů způsobeným produkcí těchto komodit. Provozovatelé a úřady budou moci kontrolovat, zda produkty nebo komodity nezpůsobují odlesňování, pomocí geolokačních souřadnic a dálkového sledování pomocí satelitních snímků. Partnerství a účinná mezinárodní spolupráce s producenty a spotřebitelskými zeměmi i na dvoustranných a mnohostranných fórech jsou zásadní pro podporu přechodu na udržitelnou zemědělskou produkci a udržitelné hospodaření v lesích, jakož i pro určení a schválení spolehlivých celosvětových norem a definic.

Komise rovněž v únoru 2022 přijala návrh směrnice o **náležitě péči podniků v oblasti udržitelnosti**⁷⁶. Cílem této směrnice je podpořit udržitelné a odpovědné chování podniků a uložit větším společnostem (malé a střední podniky jsou z oblasti působnosti návrhu vyloučeny) obecnou povinnost řešit nepříznivé dopady na lidská práva a životní prostředí v rámci své činnosti a řízení společnosti. Tato povinnost se vztahuje i na jejich hodnotové řetězce mimo EU. Pravidla týkající se náležitě péče podniků v oblasti udržitelnosti by byla vymáhána prostřednictvím správních opatření, včetně sankcí a příkazů k dodržování předpisů, a také prostřednictvím občanskoprávní odpovědnosti s náhradou škody způsobené nedodržováním povinností obsažených v návrhu.

Ve strategii „Od zemědělce ke spotřebiteli“ se navíc uvádí, že „při posuzování žádostí o přípustné odchylky pro dovoz u pesticidů, které již nejsou v EU povoleny, budou zohledněny environmentální aspekty, přičemž budou dodrženy závazky WTO“⁷⁷.

Přípustné odchylky pro dovoz jsou maximální limity reziduí (MLR) pesticidů, které vycházejí z použití povolených mimo EU⁷⁸. To může zahrnovat stanovení MLR pro látky, které již nejsou v EU povoleny (z jiných důvodů než z důvodů týkajících se veřejného zdraví), což může být nutné, protože výrobci ve třetích zemích čelí jiným výrobním podmínkám a výskytu škůdců než v EU. Použití stejné látky na stejné plodině se může lišit. Přípustné odchylky pro dovoz se mohou týkat i plodin, které se v EU nepěstují (např. určité exotické ovoce nebo zelenina a káva, kakao nebo čaj), a proto se MRL na základě použití v EU nestanovuje.

Až dosud se při stanovování MLR u pesticidů, včetně přípustných odchylek pro dovoz, kladl důraz pouze na správné zemědělské postupy a ochranu spotřebitelů v EU. Tento požadavek bude platit i nadále. Kromě toho však budou v souladu se závazky uvedenými ve strategii „Od zemědělce ke spotřebiteli“ při stanovování MLR zohledněny také environmentální aspekty, včetně přípustných odchylek pro dovoz.

Jak bylo předznamenáno ve strategii „Od zemědělce ke spotřebiteli“, Komise dále připravuje **revizi právních předpisů EU týkajících se dobrých životních podmínek zvířat**, přičemž

⁷⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en

⁷⁷ Viz poznámka 20, s. 18.

⁷⁸ Čl. 3 odst. 2 písm. g) nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 396/2005 ze dne 23. února 2005 o maximálních limitech reziduí pesticidů v potravinách a krmivech rostlinného a živočišného původu a na jejich povrchu (Úř. věst. L 70, 16.3.2005, s. 1).

legislativní návrhy jsou plánovány na konec roku 2023. Jak je uvedeno v odpovědi Komise na evropskou občanskou iniciativu „End of Cage Age“⁷⁹, Komise má v úmyslu zahrnout do těchto legislativních návrhů ustanovení o postupném ukončení a konečném zákazu používání klecí, stání a kotců pro chov prasat, nosnic, telat, králíků, kuřic, brojlerů, plemenné drůbeže, kachen, hus a křepelek.

Pokud jde o dovážené produkty, Komise zváží jako jednu z možností zavedení pravidel, která by vyžadovala, aby dovážené produkty byly získány za podmínek, které jsou rovnocenné všem nebo některým pravidlům EU pro dobré životní podmínky zvířat, a/nebo zavedení požadavku na označování také u dovážených produktů (buď se zaměřením na podmínky ustájení, nebo zahrnující více kritérií dobrých životních podmínek zvířat) v souladu s pravidly WTO.

Komise rovněž zváží možnosti lepšího **označování dobrých životních podmínek zvířat** s cílem přispět k přenosu hodnoty v celém potravinovém řetězci a reagovat na rostoucí zájem spotřebitelů o podmínky chovu zvířat. V současné době jsou kromě výše uvedené povinné normy pro konzumní vejce ostatní tvrzení uváděná o dobrých životních podmínkách zvířat dobrovolná a na úrovni EU nejsou do značné míry harmonizována⁸⁰, což spotřebitelům často ztěžuje pochopení různých tvrzení uváděných na etiketách potravin. Podskupina v rámci platformy EU pro dobré životní podmínky zvířat předložila v červnu 2021 závěry o označování dobrých životních podmínek zvířat⁸¹. Komise v dubnu 2022 zveřejnila externí studii, v níž shromáždila údaje o stávajících označeních týkajících se dobrých životních podmínek zvířat a o postojích a očekáváních spotřebitelů⁸² a provádí posouzení dopadů případného právního předpisu EU o označování dobrých životních podmínek zvířat.

Kromě výše uvedených jednotlivých opatření se ve strategii „Od zemědělece ke spotřebiteli“ v zájmu plného zajištění soudržnosti politik a začlenění udržitelnosti do všech politik souvisejících s potravinami předpokládá, že Komise do konce roku 2023 přijme svůj stěžejní návrh: horizontální **rámecový akt o udržitelném potravinovém systému**, který zastřešuje společné definice a obecné zásady a požadavky na udržitelnost potravin vyráběných na trhu EU nebo uváděných na trh EU a souvisejících potravinářských operací. Účelem takového zásahu na úrovni EU by bylo vytvořit nové základy pro budoucí potravinové politiky zavedením cílů a zásad udržitelnosti na základě integrovaného přístupu k potravinovému systému.

Rámec pro označování udržitelnosti bude součástí rámcových právních předpisů o udržitelném potravinovém systému. Rámec pro označování udržitelnosti bude upravovat poskytování informací spotřebitelům o udržitelnosti potravinářských výrobků, pokud jde o jejich výživové, klimatické, environmentální a sociální aspekty. To může být důležitým prvkem strategie „Od zemědělece ke spotřebiteli“ spočívajícím ve změně výrobních vzorců

⁷⁹ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_cs

⁸⁰ Jedinými dobrovolnými normami harmonizovanými na úrovni EU jsou obchodní normy pro drůbež obsahující odkaz na typy chovu (nařízení Komise č. 543/2008 ze dne 16. června 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o obchodní normy pro drůbeží maso, Úř. věst. L 157, 17.6.2008, s. 46) a pravidla EU pro ekologické zemědělství, která vyžadují vysoký standard dobrých životních podmínek zvířat.

⁸¹ https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-06/aw_platform_plat-conc_awl-subgroup-conclusion.pdf

⁸² <https://data.europa.eu/doi/10.2875/676603>

prostřednictvím posílení postavení spotřebitelů, aby se mohli rozhodovat pro informované a udržitelné potraviny.

Nedílnou součástí cesty EU k udržitelným potravinovým systémům je také dobrovolný „**Kodex chování pro odpovědné obchodní a marketingové postupy v oblasti potravin**“⁸³. Obsahuje soubor sedmi výhledových cílů s vytyčenými plány a orientačními činnostmi. V případě podniků, které působí v EU i mimo ni, se závazky v zásadě vztahují na prodej/činnost v EU, včetně dopadů souvisejících s jejich dodavatelskými řetězci ve třetích zemích (souvisejících s tímto prodejem / těmito činnostmi). Společnosti mohou také předkládat závazky vztahující se na jejich celkový celosvětový prodej/činnost (a související dodavatelské řetězce), což většina nadnárodních společností činí. Kodex vstoupil v platnost v červenci 2021 a v současné době má více než stovku signatářů.

5. ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY

V současné době panuje široká shoda na potřebě přechodu k udržitelným a odolným potravinovým systémům. EU, která má ambiciózní Zelenou dohodu a je globálním hráčem na zemědělsko-potravinářských trzích, hraje důležitou roli při řízení tohoto celosvětového přechodu. Krize COVID-19 a ruská invaze na Ukrajinu odhalily zranitelnost zemědělských a potravinových systémů, kterou je třeba řešit urychlením přechodu na udržitelný a odolný potravinový systém EU.

Ambiciózní normy a cíle v oblasti zdraví, životního prostředí a další udržitelnosti nejsou samoučelnými zájmy EU. Všechny přispívají k dosažení legitimních cílů v oblasti globálních problémů, a to i v souladu s přístupem „jedno zdraví“.

Globální problémy vyžadují globální opatření. Být průkopníkem znamená určité výzvy a rizika. Zpráva analyzovala tři hlavní, vzájemně se doplňující oblasti opatření EU pro zlepšení a podporu norem v oblasti ochrany zdraví a životního prostředí.

EU bude pokračovat ve svém úsilí na **mnohostranné úrovni**, aby získala podporu a dosáhla – v ideálním případě – celosvětového konsensu o potřebě opatření a mezinárodně dohodnutých norem. Ačkoli EU a její členské státy již nyní vykazují vysokou míru zapojení a vedoucí úlohy na mnoha z těchto fór, důležitým dlouhodobým cílem bude zintenzivnění, lepší koordinace a součinnost při zvyšování zdravotních, environmentálních a dalších standardů udržitelnosti.

Obchodní dohody a dvoustranná spolupráce nabízejí příležitosti k provádění téhož s partnerskými zeměmi. EU již díky ambicióznímu obchodnímu programu dosáhla v této oblasti pokroku. Již více než deset let obsahují obchodní dohody kapitulu o obchodu a udržitelném rozvoji a ustanovení o spolupráci v oblasti dobrých životních podmínek zvířat a AMR. Dohody, o nichž se v současné době jedná, počítají s kapitolou o udržitelných potravinových systémech a EU ji navrhne ve všech budoucích dohodách.

EU bude i nadále zajišťovat soudržnost svého programu udržitelnosti s politikami rozšíření, sousedství a rozvoje. To také znamená zohlednit dopady obchodu na třetí země. Podpůrná opatření, včetně financování, technické spolupráce a budování kapacit, mohou být důležitá pro pomoc obchodním partnerům při zavádění udržitelnějších postupů, zejména pro

⁸³ https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-12/f2f_sfpd_coc_final_cs.pdf

nejzranitelnější země a sousední partnery, kteří v těchto oblastech přijímají ambiciózní závazky.

Jak vyplývá z výše uvedeného hodnocení, EU je také schopna přijímat opatření **samostatně**, pokud je to nutné k řešení globálních problémů v oblasti životního prostředí nebo dobrých životních podmínek zvířat. Při uplatňování předpisů o metodách výroby a zpracování na dovážené výrobky v těchto oblastech je třeba plně respektovat pravidla WTO a další mezinárodní závazky. Přestože jsou některá opatření, která EU samostatně přijímá za účelem regulace globálních environmentálních nebo etických aspektů dovážených výrobků, plně v souladu s pravidly WTO, mohou být pro členy WTO i tak kontroverzní a mohou být kdykoliv napadena v rámci systému řešení sporů WTO. Opatření, která jsou považována za nelegitimní nebo protekcionistická a neslučitelná s rovnováhou mezinárodních závazků a práv EU, mohou EU vystavit riziku odvetných opatření.

Ze všech těchto důvodů je třeba u návrhů právních předpisů posuzovat jejich slučitelnost s WTO případ od případu. Ačkoli skutečně existuje politický prostor k uplatňování zdravotních a environmentálních požadavků (včetně požadavků na dobré životní podmínky zvířat) na metody výroby a zpracování u dovážených výrobků způsobem, který je slučitelný s WTO, je třeba každý případ pečlivě analyzovat podle jeho individuálního významu.

Kromě otázky slučitelnosti s pravidly WTO je třeba při analýze možných opatření v jednotlivých případech zohlednit také technickou a ekonomickou proveditelnost kontrolních mechanismů. Vzhledem k tomu, že jsou regulovány metody výroby nebo zpracování ve třetích zemích, je třeba posoudit proveditelnost a přiměřenost vhodných prostředků pro kontrolu a prosazování jejich uplatňování ve vztahu k nákladům a přínosům. Tento rozměr si zaslouží větší důraz.

Závěrem lze říci, že existuje určitý prostor pro rozšíření výrobních norem EU na dovážené výrobky za předpokladu, že se tak stane při plném respektování příslušných pravidel WTO. Tato zpráva posuzuje právní a technickou proveditelnost tohoto postupu a vysvětluje platná omezení a dále uvádí celou řadu oblastí, v nichž EU již legitimně rozšířila své domácí normy týkající se produkce na dovážené výrobky, ať už prostřednictvím mnohostranných, dvoustranných nebo nezávislých nástrojů. Ze zprávy vyplývá, že před uplatněním norem týkajících se produkce na dovoz je vždy nutné provést individuální posouzení.

Komise se domnívá, že splnila technický mandát, který jí byl udělen Radou a Parlamentem a který byl připomenut v úvodním odstavci této zprávy. Komise vyzývá Radu a Evropský parlament, aby pečlivě zvážily zjištění a pokyny uvedené v této zprávě a zohlednily je při budoucích jednáních.