

Bruselj, 3. junij 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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	3. junij 2022
Prejemnik:	Generalni sekretariat Sveta
Št. dok. Kom.:	COM(2022) 226 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU Uporaba zdravstvenih in okoljskih standardov EU za uvožene kmetijske in agroživilske proizvode

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 226 final.

Priloga: COM(2022) 226 final



Bruselj, 3.6.2022
COM(2022) 226 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Uporaba zdravstvenih in okoljskih standardov EU za uvožene kmetijske in agroživilske proizvode

1. UVOD

Svet Evropske unije in Evropski parlament sta julija 2021 med pogajanjem o reformi skupne kmetijske politike pozvala Evropsko komisijo, naj predstavi:

[P]oročilo z oceno utemeljitve in pravne izvedljivosti uporabe zdravstvenih in okoljskih standardov EU (vključno s standardi za dobrobit živali ter postopki in proizvodnimi metodami) za uvožene kmetijske in agroživilske proizvode ter opredelitvijo konkretnih pobud za zagotovitev večje skladnosti pri njihovi uporabi v skladu s pravili STO. Poročilo bi moralo zajemati vsa ustrezna področja javne politike, med drugim skupno kmetijsko politiko, politiko na področju zdravja in varnosti hrane, okoljsko politiko in skupno trgovinsko politiko¹.

To poročilo se odziva na ta poziv. V njem so opredeljeni ukrepi, ki jih EU že izvaja na večstranski in dvostranski ravni, pa tudi avtonomno, za obravnavo svetovnih okoljskih vprašanj ali pričakovanih državljanov glede uvoženih kmetijskih ali agroživilskih proizvodov, s poudarkom na uporabi zdravstvenih in okoljskih standardov (vključno z dobrobitjo živali) za uvožene proizvode ter na izzivih, povezanih z uporabo takih proizvodov.

Poročilo temelji na javnem posvetovanju², v katerem je svoje pripombe predložilo več kot 160 deležnikov, na usmerjevalni razpravi v Svetu za kmetijstvo in ribištvo v februarju 2022 ter Resoluciji Evropskega parlamenta o strategiji „od vil do vilic“³.

1.1. Potreba po svetovnem prehodu na trajnostne prehranske sisteme

Od sredine 90-ih let prejšnjega stoletja je s sprejetjem najpomembnejših okoljskih konvencij⁴ znanje o svetovnem vplivu sodobnih prehranskih sistemov na okolje zelo napredovalo, s tem pa so se hkrati pojavili močnejši družbeni in etični pomisleki o načinih proizvodnje in uživanja hrane. Na svetovni ravni je hkrati potreben prehod na trajnostne prehranske sisteme, manj odvisne od fosilnih goriv.

Prehranski sistemi so na svetovni ravni odgovorni za eno četrtno letnih emisij toplogrednih plinov⁵, hkrati pa so glavno gonilo izgube biotske raznovrstnosti⁶. Širitev zemljišč,

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-Imports-of-agricultural-and-food-products-applying-EU-health-and-environmental-standards-report-sl>.

³ [Resolucija Evropskega parlamenta z dne 20. oktobra 2021 o strategiji „od vil do vilic“ za pravičen, zdrav in okolju prijazen prehranski sistem](#) (2020/2260(INI)).

⁴ Zlasti Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja, Konvencije o biološki raznovrstnosti in Konvencije Združenih narodov o boju proti dezertifikaciji.

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* (Podnebne spremembe in zemljišča: posebno poročilo IPCC o podnebnih spremembah, dezertifikaciji, degradaciji tal, trajnostnem upravljanju zemljišč, prehranski varnosti in tokovih toplogrednih plinov v kopenskih ekosistemih).

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* (Povzetek za oblikovalce politik o globalni oceni biotske raznovrstnosti in ekosistemskih storitev, ki ga je pripravila Medvladna platforma za znanstveno politiko o biotski raznovrstnosti in ekosistemskih storitvah (IPBES)), točka B1, str. 12. Glej tudi npr. Benton, T. G., Bieg, C., Harwatt, H., Pudasaini, R., in L. Wellesley (2021), *Food system impacts on biodiversity loss: three levers for food system transformation in support of nature* (Vplivi prehranskih sistemov na izgubo biotske raznovrstnosti: trije vzvodi za spremembo prehranskega sistema v podporo naravi). Chatham House Research paper. London; Sekretariat Konvencije o biološki

namenjenih kmetijstvu, je vzrok za skoraj 90 % krčenja gozdov po svetu, s čimer je vpliv tega dejavnika večji, kot se je domnevalo prej⁷. Posledično so zaradi podnebnih sprememb in degradacije okolja svetovni prehranski sistemi manj odporni in bolj izpostavljeni velikim izzivom, kot so pomanjkanje vode, degradacija tal in ekstremni vremenski dogodki, ki še dodatno ogrožajo prehransko varnost in povečujejo tveganje zoonoz⁸.

Danes je skoraj tretjina vseh ljudi na svetu lačnih ali pa nima rednega dostopa do zadostne in hranljive hrane⁹. Hkrati se skoraj 40 % odraslega prebivalstva na svetu sooča s preveliko telesno težo¹⁰. Nezdrava prehrana je v EU glavni vzrok bolezni in prezgodnjih smrti¹¹.

Tesna prepletenost zdravja ljudi, živali in okolja se odraža v pristopu eno zdravje, ki je opredeljen kot „celovit, združujoč pristop, ki si prizadeva trajnostno uravnotežiti in optimizirati zdravje ljudi, živali in ekosistemov“¹². Pristop eno zdravje je priznan v svetovnih zavezah in izjavah, kot so Politična deklaracija ZN o mikrobnih odpornosti¹³, Resolucija Skupščine ZN za okolje 3/4 o okolju in zdravju¹⁴, Resolucija generalne skupščine SZO o krepitvi prizadevanj za varnost hrane¹⁵ in Resolucija Skupščine ZN za okolje 5/11 o biotski raznovrstnosti in zdravju¹⁶.

Na vrhu ZN o prehranskih sistemih v septembru 2021 je bilo doseženo široko svetovno soglasje, da je prehod na trajnostne in odporne prehranske sisteme nujen za rešitev krize našega planeta ter za izpolnitev vseh ciljev trajnostnega razvoja, hkrati pa je bil ustvarjen zagon za nujno potrebno spremembo na svetovni ravni. Številne države so predstavile nacionalne načrte za izboljšanje trajnostnosti kmetijstva in prehrane¹⁷.

raznovrstnosti (2020), [Global Biodiversity Outlook 5 \(Peta napoved o svetovni biotski raznovrstnosti\)](#), Montreal, str. 64.

⁷ FAO (2021), *COP26: Agricultural expansion drives almost 90 percent of global deforestation. FAO Remote Sensing Survey findings* (Širitev kmetijstva je vzrok za skoraj 90 odstotkov krčenja gozdov po svetu. Ugotovitve raziskave FAO o daljinskem zaznavanju) (<https://www.fao.org/newsroom/detail/cop26-agricultural-expansion-drives-almost-90-percent-of-global-deforestation/en>).

⁸ Program ZN za okolje in Mednarodni raziskovalni inštitut za rejne živali (2020), [Preventing the Next Pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission \(Preprečimo naslednjo pandemijo: zoonoze in prekinitev verige prenosov\)](#), Nairobi.

⁹ FAO, IFAD, UNICEF, WFP in SZO (2021), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for affordable healthy diets (Stanje prehranske varnosti v svetu v letu 2021. Sprememba prehranskih sistemov za cenovno dostopno in zdravo prehrano)* (<https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html>).

¹⁰ WHO (2021), *Fact sheets: Obesity and overweight (Informativni listi: debelost in prevelika telesna teža)* (<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), *Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of 'One Health'* (Podpora treh organizacij in Programa ZN za okolje opredelitvi pristopa „eno zdravje“, ki ga je predstavila skupina strokovnjakov na visoki ravni) (<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?%2Fproceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5.2>.

¹⁷ Vrh ZN o prehranskih sistemih (2021), *Member State Dialogue Convenors and Pathways - Food Systems Summit Dialogues (Načrti za dialog z državami članicami in koordinatorji takega dialoga – Dialog o vrhu o*

V tem smislu deklaracija, ki so jo voditelji skupine G20¹⁸ sprejeli oktobra 2021 v Rimu, priznava, da bo „spodbujanje trajnostnih prehranskih sistemov, med drugim s krepitvijo svetovnih, regionalnih in lokalnih prehranskih vrednostnih verig in mednarodne trgovine z živili, ne le prispevalo k prehranski varnosti, temveč bo tudi pomemben prispevek k reševanju medsebojno povezanih svetovnih izzivov podnebnih sprememb in izgube biotske raznovrstnosti“¹⁹.

1.2. Strategije EU za trajnostne prehranske sisteme

Pot EU k trajnostnim prehranskim sistemom je bila predstavljena v strategiji „od vil do vilic“²⁰, ki je bila skupaj s strategijo za biotsko raznovrstnost²¹ objavljena maja 2020 v okviru evropskega zelenega dogovora²². Strategija „od vil do vilic“ določa agendo za pravičen, zdrav in okolju prijazen prehranski sistem, v katerem se bodo morali vsi akterji, tudi potrošniki, prilagoditi novim in strožjim zdravstvenim in okoljskim standardom ter standardom dobrobiti živali. Sprememba bi morala pripeljati do večje trajnostnosti, ob ohranjanju in krepitvi biotske raznovrstnosti in spodbujanju biotski raznovrstnosti prijaznih sistemov kmetovanja.

Nova skupna kmetijska politika je bila zasnovana tako, da prek modela, bolj usmerjenega v rezultate, usmerja in podpira evropske kmete, med njimi tudi male kmete, k izboljšanju njihove okoljske in podnebne uspešnosti.

Trajnostnost prehranskih sistemov je svetovno vprašanje, EU pa sama ne more uspešno odpraviti svetovnih nevarnosti v zvezi z načini proizvodnje in uživanja hrane. Strategija „od vil do vilic“ določa ambicijo EU, da postane vodilna v svetu pri prehranski trajnostnosti prek njenega mednarodnega sodelovanja v raziskavah in inovacijah v zvezi s hrano, z navezovanjem partnerstev, spodbujanjem standardov, ki podpirajo trajnostne prakse na mednarodni ravni, ter prek njene trgovinske in razvojne politike.

1.3. EU kot globalni akter

EU je največja izvoznica in tretja največja uvoznica agroživilskih proizvodov na svetu, vključno z akvakulturo²³. V uvozu EU prevladujejo proizvodi, ki se večinoma ne proizvajajo znotraj EU (npr. kava, čaj, palmovo olje, tropsko sadje), ki ne dozoriyo hkrati kot v EU ali katerih proizvodnja je omejena ali nezadostna za zadostitev povpraševanju (npr. soja in sojina moka). Izvoz EU obsega najrazličnejše proizvode od tržnega blaga, kot so mleko v prahu,

prehranskih sistemih) (https://summitdialogues.org/overview/member-state-food-systems-summit-dialogues/convenors/?_se=ZWxlbmFhdmVyeUB5YWhvby5jby51aw%3D%3D&utm_campaign=Food).

¹⁸ Članice skupine G20 predstavljajo okoli 80 % svetovne trgovine z agroživilskimi proizvodi in 60 % svetovnih kmetijskih zemljišč.

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

²⁰ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru Regij z naslovom Strategija „od vil do vilic“ za pravičen, zdrav in okolju prijazen prehranski sistem. COM(2020) 381 final.

²¹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru Regij z naslovom Strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2030. Vračanje narave v naša življenja. COM(2020) 380 final.

²² Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru Regij z naslovom Evropski zeleni dogovor. COM(2019) 640 final.

²³ Evropska komisija (2021), *Agri-food trade in 2020: Report (Trgovina z agroživilskimi proizvodi v letu 2020: Poročilo)*.

svinjina in žitarice, do proizvodov z visoko dodano vrednostjo, kot so vina in žgane pijače, olivno olje ali siri, ki prinašajo visok trgovinski presežek²⁴.

EU kot pomemben akter na mednarodnih prehranskih trgih prek svoje trgovinske politike ter sposobnosti vplivanja na razvoj predpisov in svetovno pomembnih standardov močno vpliva na tretje države (tj. nečlanice EU). EU lahko svojo trgovinsko politiko skupaj z drugimi orodji, kot je promocijska politika EU za agroživilske proizvode, uporabi za ozaveščanje o visokih standardih agroživilskih proizvodov zunaj EU in za spodbujanje prehoda na trajnostne prehranske sisteme po svetu v skladu s cilji trajnostnega razvoja ZN. Komisija hkrati sodeluje z Evropsko službo za zunanje delovanje pri dejavnostih ozaveščanja o trajnostnih prehranskih sistemih.

Hkrati Pregled trgovinske politike²⁵ iz februarja 2021 določa odprto, trajnostno in odločno trgovinsko politiko, ki bo mogla bolje oblikovati globalne spremembe ter odražati strateške interese in vrednote EU v skladu s pravili STO. Boj proti podnebnim spremembam in degradaciji okolja je med najpomembnejšimi prednostnimi nalogami EU. Za uresničitev te vizije bo treba ukrepati na vseh ravneh.

Hkrati so se EU in njene države članice zavezale k skladnosti politik za razvoj. Prek slednje si prizadevajo upoštevati cilje razvoje pri politikah, ki bi lahko vplivale na države v razvoju. Cilj skladnosti politik za razvoj je minimizirati protislovja in ustvariti sinergije med različnimi politikami EU, da bi se povečala učinkovitost razvojnega sodelovanja v korist partnerskih držav. Evropsko soglasje o razvoju je od leta 1992, ko je bilo z Maastrichtsko pogodbo uvedeno v zakonodajo EU²⁶, ponovno potrdilo zavezo EU skladnosti politik za razvoj in jo priznalo kot ključen element strategije za doseg ciljev trajnostnega razvoja v partnerskih državah.

Hkrati je EU odvisna od trgovine ne le kot tržišča in vira konkurenčnosti za njeno živilsko industrijo, temveč tudi kot sredstva za zagotovitev raznolikosti preskrbe s hrano. Kot je opredeljeno v Sporočilu o prehranski varnosti²⁷, je ruska invazija na Ukrajino razkrila pomanjkljivosti, zaradi katerih je svetovni sistem prehranske varnosti ogrožen; te pomanjkljivosti bi bilo treba odpraviti tako, da se okrepi prehod na trajnostne, odporne in pravične prehranske sisteme v EU in po svetu.

²⁴ V letu 2020 je trgovina z agroživilskimi proizvodi v EU-27 ustvarila trgovinski presežek v vrednosti 62 milijard EUR, kar predstavlja 28,5 % skupnega trgovinskega presežka EU-27 (glej opombo 23).

²⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru Regij z naslovom Pregled trgovinske politike – odprta, trajnostna in odločna trgovinska politika. COM(2021) 66 final.

²⁶ [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 \(Novo evropsko soglasje o razvoju „Naš svet, naše dostojanstvo, naša prihodnost“: Skupna izjava Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, Evropskega parlamenta in Evropske komisije\)](#), Urad za publikacije, 2018.

²⁷ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru Regij z naslovom Zagotavljanje prehranske varnosti in krepitev odpornosti prehranskih sistemov. COM(2022) 133 final.

2. SKLADNOST S STANDARDI EU

2.1. Zdravstveni standardi

EU ima zanesljiv sanitarni in fitosanitarni sistem, ki zagotavlja, da vsa hrana na trgu EU izpolnjuje zahteve za visoko raven zaščite zdravja ljudi ter za preprečitev širjenja škodljivih organizmov ali bolezni med rastlinami in ljudmi. Vsi uvoženi agroživilski proizvodi morajo izpolnjevati sanitarne in fitosanitarne zahteve EU ali pogoje, ki jih EU priznava kot najmanj enakovredne slednjim²⁸. Predpisi temeljijo na znanstvenih dokazih in mednarodnih standardih ter se ustrezno upoštevajo v postopku priprave.

Skladnost živali, rastlin ali proizvodov, ki vstopajo v EU iz tretjih držav, z ustreznimi standardi in zahtevami EU se preverja z učinkovitimi sistemi nadzora, ki jih izvajajo pristojni organi v državah članicah EU, v sodelovanju z nacionalnimi carinskimi organi. Uvozne zahteve in sistem nadzora temeljijo na tveganjih, kar pomeni, da se obseg in intenzivnost nadzora prilagajata tveganjem, ki jih predstavljajo določene živali, rastline ali proizvodi. Vrsta nadzora temelji na vrsti proizvodov in z njimi povezanih tveganjih (npr. hrana živalskega ali neživalskega izvora), ob upoštevanju znanstvenih dokazov ter različnih virov informacij o neskladnosti, kot so incidenti v zvezi z živili, izbruhi živalskih bolezni ali škodljivih organizmov rastlin, rezultati mejnih kontrol in informacije, prejete od tretjih držav.

Hkrati Komisija v okviru mehanizma skladnosti v skladu z objavljenim letnim programom dela izvaja kontrole, med njimi tudi revizije, s katerimi preverja, ali pristojni organi v državah članicah EU in državah nečlanicah EU, ki izvažajo v EU, izpolnjujejo svoje pravne obveznosti. Nadzor Komisije je osredotočen na sisteme nadzora in ne na posamezne prostore.

Izzivi javnega zdravja v zvezi z agroživilsko proizvodnjo se ne nanašajo samo za sanitarne in fitosanitarne zahteve. Uredba 2019/6 o zdravlilih za uporabo v veterinarski medicini²⁹, ki se uporablja od januarja 2022, določa najrazličnejše konkretne ukrepe za boj proti mikrobnim odpornosti. Organizmi, odporni proti protimikrobnim snovem, se lahko razširijo ne le s hrane živalskega izvora, temveč tudi neposredno s človeka na človeka ali med ljudmi in živalmi. Ukrepi za spodbujanje bolj preudarne in odgovorne uporabe protimikrobnih snovi na živalih bodo podprli doseganje cilja strategije „od vil do vilic“, da se do leta 2030 za 50 % zmanjša skupna prodaja protimikrobnih snovi za rejne živali in živali iz akvakulture. V tej povezavi bodo določene nove zahteve na podlagi člena 118 uredbe o zdravlilih za uporabo v veterinarski medicini v zvezi z uporabo protimikrobnih snovi pri živalih in proizvodih živalskega izvora, namenjenih za uvoz v EU. Teh namreč ni mogoče obdelovati s protimikrobnimi snovmi za namene spodbujanja rasti ali povečanja donosa ali s

²⁸ Kar zadeva prehransko varnost, je ta zahteva zapisana v členu 11 Uredbe (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane („Splošna živilska zakonodaja“, UL L 031, 1.2.2002, str. 1), ki navaja: „Živila in krma, ki se uvažajo v Skupnost za dajanje v promet v Skupnosti, izpolnjujejo ustrezne zahteve živilske zakonodaje ali pogoje, ki jih Skupnost priznava kot vsaj enakovredne, ali, kadar obstaja poseben sporazum med Skupnostjo in državo izvoznico, zahteve iz tega sporazuma“. Splošna živilska zakonodaja je „krovni pojem“, ki zajema vse temeljne vidike politike varnosti hrane ter se uporablja za vse ukrepe, ki zadevajo živila in krmo, ki se dajejo na trg EU; le primarna proizvodnja za zasebno domačo uporabo ne spada na njeno področje uporabe.

²⁹ Uredba (EU) 2019/6 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o zdravlilih za uporabo v veterinarski medicini (UL L 4, 7.1.2019, str. 43).

protimikrobnimi snovmi, ki so v EU označene kot rezervirane za zdravljenje določenih okužb pri ljudeh.

2.2. Okoljski standardi in standardi dobrobiti živali

Vsi uvoženi živilski proizvodi, dani na trg EU, morajo biti skladni z ustreznimi standardi EU za končne proizvode, ki se uporabljajo ne glede na to, ali je proizvod iz domače proizvodnje ali je uvožen. Zahteve za načine proizvodnje proizvodov (znane kot postopki in proizvodne metode) se navadno ne uporabljajo za uvožene proizvode. V zakonodaji EU trenutno ni splošnih (horizontalnih) določb o okoljskih zahtevah ali splošneje o zahtevah glede trajnostnosti, ki bi se uporabljale za domače ali uvožene živilske proizvode.

Določbe o postopkih in proizvodnih metodah se pogosto uporabljajo za področje varstva okolja ali dobrobit živali, kjer ukrepi za omejitev okoljskega učinka za odpravo etičnih pomislekov niso povezani s samim končnim proizvodom, temveč z njegovo proizvodnjo. Če se torej taki standardi uporabljajo na uvoz, gre dejansko za „regulacijo“ postopkov proizvodnje v tujini, kolikor so zadevni proizvodi namenjeni za prodajo na trgu države, ki regulira. Hkrati postopki in proizvodne metode morda niti ne vplivajo na fizične značilnosti končnega proizvoda. V takih primerih se uporablja izraz „postopki in proizvodne metode, ki niso povezani s proizvodom“.

Čeprav EU takih standardov ne uveljavlja sistematično za uvožene proizvode, se določena **zakonodaja EU o dobrobiti živali** že uporablja za uvoz. EU določa pogoje za zaščito živali ob usmrčitvi in tudi glede zaščite živali med prevozom. Uredba št. 1099/2009³⁰ zahteva od tretjih držav, ki uvažajo meso v EU, da uporabljajo standarde, ki so vsaj enakovredni tistim v uredbi EU. V ta namen tretje države v izvoznem potrdilu navedejo, da so bili izpolnjeni standardi dobrobiti živali ob zakolu, ki so najmanj enakovredni tistim v EU, in da trgovinski partnerji tega niso nikoli izpodbijali. Komisija ocenjuje sposobnost držav za podporo zgoraj navedenemu potrjevanju med revizijami higiene mesa. Podobno morajo biti živali, uvožene v EU, primerne za prevoz v skladu z ustreznimi zahtevami EU, kar morajo tretje države potrditi v uradnem potrdilu v skladu z Uredbo št. 1/2005³¹. Tudi prevozniki, ki morajo biti pooblaščen in zastopani v državi članici, v kateri prosijo za dovoljenje, morajo izpolniti sklop zahtev. EU ima hkrati obvezen sistem označevanja ravni dobrobiti živali za jedilna jajca³² z navedbo metode proizvodnje (baterijska reja, prosta reja, hlevska reja itd.).

Nazadnje EU iz razlogov dobrobiti živali in odprave pomislekov državljanov EU prepoveduje dajanje na trg izdelkov iz tjulnjev³³ (razen izdelkov, pridobljenih z lovom, ki ga izvajajo avtohtone skupnosti), krzna mačk in psov ter izdelkov, ki vsebujejo tako krzno³⁴.

³⁰ Uredba Sveta (ES) št. 1099/2009 z dne 24. septembra 2009 o zaščiti živali pri usmrčitvi (UL L 303, 18.11.2009, str. 1).

³¹ Uredba Sveta (ES) št. 1/2005 z dne 22. decembra 2004 o zaščiti živali med prevozom in postopki, povezanimi z njim (UL L 3, 5.1.2005, str. 1).

³² Uredba Komisije (ES) št. 589/2008 z dne 23. junija 2008 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 glede tržnih standardov za jajca (UL L 163, 24.6.2008, str. 6).

³³ Uredba (ES) št. 1007/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o trgovini z izdelki iz tjulnjev (UL L 286, 31.10.2009, str. 36).

³⁴ Uredba (ES) št. 1523/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 o prepovedi dajanja v promet ter uvoza v Skupnost ali izvoza iz Skupnosti krzna mačk in psov ter izdelkov, ki vsebujejo tako krzno (UL L 343, 27.12.2007, str. 1).

3. MEDNARODNI OKVIR

3.1. Pravila mednarodne trgovine

Cilj pravil svetovne trgovine je zagotoviti predvidljiv in nediskriminatoren okvir za trgovino ob hkratnem zagotavljanju, da ima vsaka država pravico regulirati v skladu s svojimi družbenimi preferencami. Med načeli Svetovne trgovinske organizacije sta trajnostni razvoj in potreba po varstvu okolja³⁵. V tem oddelku je analizirana zakonitost uporabe zdravstvenih in okoljskih standardov (vključno z dobrobitjo živali) za uvožene proizvode v okviru STO.

STO ne postavlja pod vprašaj pravice držav, da sprejmejo ukrepe za zaščito okolja ali javne morale, vključno s pomisleki o dobrobiti živali, če so izpolnjeni nekateri pogoji. Dejansko se je v zadnjih 20 letih število uradnih obvestil STO v zvezi z okoljem več kot podvojilo in je v letu 2020 doseglo skoraj 17 % vseh uradnih obvestil³⁶.

Dobro znana primera postopkov in proizvodnih metod, ki niso povezani s proizvodom in so bili uvedeni za varstvo okolja, so ukrep ZDA o prepovedi tune, uvožene iz tretjih držav, ki niso mogle dokazati, da so s svojimi metodami ribolova ščitile delfine, ter ukrep o prepovedi kozic, ulovljenih v tretjih državah brez uporabe tehnologije za zaščito morskih želv. Oba ukrepa sta bila izpodbijana pred STO, odločitve pa so prispevale k boljšemu razumevanju tega, kako jurisdikcija STO obravnava stičišča med trgovino in okoljem³⁷.

Temeljne obveznosti in pravice glede trgovine z blagom so določene v Splošnem sporazumu o carinah in trgovini (GATT) iz leta 1994. Prvi korak pri oceni zakonitosti ukrepa, ki vpliva na blago, je, ali je zajet s katerim od pravil GATT. To velja zlasti, kadar je ukrep:

- diskriminatoren, kar pomeni, da je zajet s:
 - členom I o obravnavi po načelu države z največjimi ugodnostmi, ki zahteva, da se proizvodi iz ene države članice STO obravnavajo enako ugodno kot podobni proizvodi iz katere koli druge države; ali
 - členom II o nacionalni obravnavi, po kateri se uvoženi proizvodi ne smejo obravnavati manj ugodno kot podobni domači proizvodi; ali
- količinsko omejitvijo, ki omejuje količino proizvoda, ki se uvaža ali izvaža (člen XI).

Ukrep je **diskriminatoren**, kadar predstavlja (1) pravno diskriminacijo, kadar torej izrecno razlikuje med proizvodi na podlagi njihovega porekla; ali (2) dejansko diskriminacijo, kadar je ukrep navzven nevtralen glede porekla, vendar ima negativen učinek na pogoje konkurence

³⁵ Preambula k Marakeškemu sporazumu o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije (STO) navaja, da države članice priznavajo, „da bi morale svoje odnose na področju trgovinskih in gospodarskih prizadevanj razvijati s ciljem dvigovati življenjsko raven, zagotavljati polno zaposlenost ter velik in enakomerno rastoč obseg realnega dohodka in realnega povpraševanja ter širiti proizvodnjo in trgovino z blagom in storitvami ob najugodnejši izrabi svetovnih resursov v skladu s cilji uravnoveženega razvoja ob prizadevanju za varovanje in ohranjanje okolja in večanje sredstev za ta namen na način, ki je skladen z njihovimi ustreznimi potrebami in prizadevanji na različnih ravneh gospodarskega razvoja“.

³⁶ Odbor STO za trgovino in okolje (2022), [Environmental database for 2020. Note by the Secretariat \(Podatkovna zbirka o okolju za leto 2020. Opomba sekretariata\)](#), dok. STO WT/CTE/EDB/20, 28. januar 2022.

³⁷ US – Prohibition of Shrimps and Certain Shrimp Products (ZDA – Prepoved kozic in nekaterih proizvodov iz kozic), dok. STO WT/DS56/AB/R (98-000) (12. oktober 1998) [Poročilo pritožbenega organa] in dok. STO WT/DS58/R (15. maj 1998) [Poročilo odbora]; US – Restrictions on Imports of Tuna (ZDA – Omejitve na uvoz tune) DS21/R - BISD 39S/155 (3. september 1991, nesprejeto) [*Tuna-Delfin I*] in DS29/R (16. junij 1994, nesprejeto) [*Tuna-Delfin II*].

med podobnimi proizvodi iz različnih držav članic STO. Dejanska diskriminacija lahko na primer obstaja, kadar lahko domači proizvodi enostavneje izpolnjujejo določen standard ali zahtevo kot podobni uvoženi proizvodi.

Če nobena od zgornjih določb ni kršena, nadaljnja analiza na splošno ni potrebna, ker ukrep šteje za združljivega z GATT. Če so zgornje določbe kršene, se za ukrep še vedno lahko uporabijo splošne izjeme od pravil GATT v skladu z njegovim členom XX³⁸. Če se, se ukrep lahko ohrani in na splošno šteje za združljivega z GATT.

Da bi se za ukrep lahko uporabila utemeljitev v skladu s členom XX GATT, mora ta:

- dejansko uresničevati enega ali več **ciljev politik** iz člena XX („začasna utemeljitev“). Med najpogostejšimi razlogi v zvezi s pravili o postopkih in proizvodnih metodah so varovanje življenja ali zdravja ljudi, živali in rastlin (člen XX(b)), zaščita (živih in neživih) neobnovljivih naravnih virov (člen XX(g)), javna morala (člen XX(a)) ter izdelki zapornikov (člen XX(e)). Cilji ekonomske narave, kot so povečanje konkurenčnosti domačih proizvajalcev ali omogočanje enakih konkurenčnih pogojev, na podlagi člena XX GATT niso veljavni razlogi za uporabo standardov za postopke in proizvodne metode, ki niso povezani s proizvodom, za uvoz;
- opraviti **preizkus „potrebnosti“**, ki zahteva uravnoteženje različnih elementov:
 - upoštevanje pomena ciljev, ki so zastavljeni za državo članico, ki regulira. V nekaterih primerih je prepoved lahko edino ustrezno sredstvo za doseg želenega cilja za razliko od na primer zahteve glede označevanja. V tej zvezi je STO podprla prevod uvoza izdelkov iz tujljev v EU, saj je temeljila na prepričljivih družbenih pomislekih³⁹. Prav tako EU iz etičnih in moralnih razlogov prepoveduje uvoz in trženje krzna mačk in psov⁴⁰. Trgovinski partnerji niso tega ukrepa nikoli izpodbijali in velja za v celoti združljivega z zakonodajo STO;
 - prispevek ukrepa k ciljem, kar pomeni, da mora biti ukrep primeren za doseg navedenih ciljev ali prispevati k njihovem doseganju;
 - odsotnost razpoložljivega alternativnega ukrepa, ki bi manj omejeval trgovino, vendar bi enako ali bolje prispeval k doseg navedenih ciljev, ob upoštevanju tehnične in ekonomske izvedljivosti. Za prostovoljne ukrepe na

³⁸ Člen XX(a), (b), (e) in (g) GATT se glasi:

Pod pogojem da se taki ukrepi ne uporabljajo na način, ki bi pomenil sredstvo za samovoljno ali neupravičeno diskriminacijo med državami, v katerih prevladajo isti pogoji, ali prikrito omejevanje mednarodne trgovine, se nobena določba tega sporazuma ne razlaga tako, da bi se pogodbenicam preprečilo sprejemanje ali izvrševanje ukrepov, ki:

(a) so nujni za zaščito javne morale;

(b) ki so potrebni za varovanje življenja ali zdravja ljudi, živali ali rastlin;

[...]

(e) so povezani z izdelki zapornikov;

[...]

(g) so povezani z ohranjanjem neobnovljivih naravnih virov, če se taki ukrepi uveljavijo v povezavi z omejevanjem domače proizvodnje ali potrošnje ...’

³⁹ EC – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products (ES – Ukrepi prepovedi uvoza in trženja izdelkov iz tujljev), WT/DS400/AB/R in WT/DS401/AB/R (22. maj 2014).

⁴⁰ Uredba (ES) št. 1523/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 o prepovedi dajanja v promet ter uvoza v Skupnost ali izvoza iz Skupnosti krzna mačk in psov ter izdelkov, ki vsebujejo tako krzno (UL L 343, 27.12.2007, str. 1).

primer na splošno velja, da manj omejujejo trgovino kot obvezni ukrepi, prav tako označevanje manj omejuje trgovino kot prepoved uvoza;

- izpolnjevanje pogojev iz uvodnega besedila člena XX, ki zahteva, da pri zasnovi, sestavi in uporabi ukrepa ne sme biti samovoljne ali neupravičene diskriminacije med državami, v katerih prevladajo isti pogoji, ali prikritega omejevanja mednarodne trgovine.

Da bi bil torej ukrep upravičen na podlagi člena XX GATT, mora biti potreben za doseg enega ali več zajetih ciljev politike, uravnoteženo mora obravnavati domače in uvožene proizvode ter biti brez protekcionističnih elementov. Upoštevati je treba breme in stroške za ustrezne deležnike, med njimi mednarodne partnerje, javno upravo, uvoznike, izvoznike in uporabnike. Ti ukrepi morali biti zasnovani tako, da hkrati zagotavljajo zadostno prožnost, da se upoštevajo posebni pogoji in morebiti različne metode proizvodnje držav izvoznic, če je to uravnoteženo, na primer s priznavanjem, da metode proizvodnje tretjih držav zagotavljajo primerljivo raven učinkovitosti kot standardi EU.

Ukrep bi moral hkrati upoštevati morebitne ustrezne mednarodne predpise in standarde. Če se ukrep oddaljuje od teh standardov, morajo biti razlogi navedeni, kot na primer obstoj dodatnih informacij ali sklep o zagotovitvi višje ravni zaščite.

Ukrep bi moral temeljiti bodisi na znanosti bodisi na drugih informacijah, kjer je to ustrezno (npr. od ustreznega mednarodnega organa, in lahko zajema poročila, sklepe, raziskave itd.) in ki bi lahko bile razumna podlaga za ukrep, kot je očitno iz ustrezne ocene. Če ukrep temelji na pojmu previdnosti (ker določene znanstvene informacije še niso na voljo), bi moral biti utemeljen na vseh razpoložljivih ustreznih informacijah, omogočiti bi moral pridobitev potrebnih informacij za popolnejšo oceno in možnost pregleda.

Pomisleki s svetovno razsežnostjo, ki jih mednarodno priznava vsaj del mednarodne skupnosti (npr. podnebne spremembe, izguba biotske raznovrstnosti, mikrobná odpornost), bodo z večjo verjetnostjo sprejeti kot legitimni razlogi za ukrepanje.

Zgornja pravila GATT so dodatno obdelana v Sporazumu o tehničnih ovirah v trgovini (sporazum WTO/TBT), ki vsebuje pravila v zvezi z diskriminacijo (člen 2.1) in potrebnostjo (člen 2.2). Sporazum WTO/TBT določa, da tehnični predpisi ne smejo omejevati trgovine bolj, kot je to potrebno za izpolnitev legitimnih ciljev, kot so zahteve glede nacionalne varnosti, preprečevanje zavajajočih praks; zaščita človekovega zdravja ali varnosti, zaščita življenja in zdravja živali ali rastlin ali okolja. Od članic STO se pričakuje, da pri oblikovanju svojih tehničnih predpisov med drugim upoštevajo razpoložljive znanstvene in tehnične informacije.

Sporazum WTO/TBT se ne uporablja za predpise o postopkih in proizvodnih metodah, ki niso povezani s proizvodom (ker se opredelitev v Prilogi 1 nanaša na „značilnosti proizvodov ali njihove povezane postopke in proizvodne metode“). Uporablja pa se za ukrepe, ki obravnavajo izrazje, simbole, pakiranje, označevanje ali etiketiranje, ker se uporabljajo za proizvod, postopek ali metode proizvodnje. Če ukrep spada na področje uporabe sporazuma WTO/TBT, bo analiziran skladno s tem okvirom. Člen XX GATT se ne uporablja v primeru kršitev sporazuma WTO/TBT, saj so elementi člena XX GATT že učinkovito vključeni v člena 2.1 in 2.2 sporazuma WTO/TBT.

Podobno je člen XX(b) GATT dodatno obdelan v Sporazumu o uporabi sanitarnih in fitosanitarnih ukrepov, ki vsebuje tudi določbe v zvezi z neutemeljeno diskriminacijo (člena 2.3 in 5.5) in potrebnostjo (člena 2.2 in 5.6). Vendar se Sporazum o uporabi sanitarnih in fitosanitarnih ukrepov, kot je navedeno v njegovi Prilogi A, uporablja samo za določena tveganja, ki nastanejo *na ozemlju* države članice, ki regulira.

Če so torej izpolnjeni vsi zgoraj navedeni pogoji, se nacionalni predpisi o postopkih in proizvodnih metodah štejejo za združljive s pravili STO.

3.2. Mednarodni standardi in zaveze na področju zdravja in okolja

Zaradi širitve mednarodne trgovine z agroživilskimi proizvodi v zadnjih desetletjih se je pojavila potreba po razvoju mednarodnih standardov za lažjo mednarodno izmenjavo. Številne mednarodne organizacije imajo pomembno vlogo pri razvoju svetovnih prehranskih standardov, zlasti glede varnosti hrane in varstva potrošnikov. Vendar pa namenskega foruma, ki bi obravnaval standarde trajnostnosti/okoljske standarde, veljavne za hrano, ni. Pregled v nadaljevanju se osredotoča na obstoječe mednarodne organizacije, aktivne na področju zdravstvenih in okoljskih standardov in zavez glede proizvodnje hrane. Kot je navedeno zgoraj, bodo pomisleki s svetovno razsežnostjo, ki jih na mednarodni ravni priznava vsaj del mednarodne skupnosti, z večjo verjetnostjo sprejeti kot legitimni razlogi za ukrepanje.

Na področju varnosti hrane ter zdravja živali in rastlin so trije najpomembnejši mednarodni organi za določanje standardov, ki jih v Sporazumu o uporabi sanitarnih in fitosanitarnih ukrepov priznava STO, Komisija Codex Alimentarius, Svetovna organizacija za zdravje živali in Sekretariat Mednarodne konvencije o varstvu rastlin.

Komisijo Codex Alimentarius (CAC) sta ustanovili Organizacija ZN za prehrano in kmetijstvo (FAO) in Svetovna zdravstvena organizacija (SZO) kot odziv na vse večje pomisleke potrošnikov glede morebitnih nevarnosti za zdravje, povezanih s hrano, ter velikim številom nacionalnih predpisov o varnosti hrane, ki ovirajo mednarodno trgovino. V skoraj 60 letih rednega delovanja je CAC sprejela več kot 200 prehranskih standardov ter smernic, kodeksov ravnanja o higieni, označevanju, hrani, proizvedeni iz gensko spremenjenih organizmov, mikrobnih odpornosti, najvišjih ravneh za onesnaževala v hrani ali za živilske aditive, najvišjih mejnih vrednostih za ostanke pesticidov ali za ostanke veterinarskih zdravil v živilih. Njena projektna skupina je v letu 2021 razvila znanstveno utemeljene smernice, ki omogočajo skladno upravljanje mikrobne odpornosti vzdolž prehranske verige.

Svetovna organizacija za zdravje živali (OIE⁴¹) določa mednarodne standarde za zdravje živali, dobrobit živali in živinorejo, vključno z mikrobno odpornostjo. OIE obravnava mikrobno odpornost tudi prek štiripartitnega zavezništva, utrjenega sodelovanja med SZO, FAO, Programom ZN za okolje (UNEP) in OIE, ki temelji na njihovi osrednji nalogi odzivanja na najrazličnejše potrebe svetovnega odziva na mikrobno odpornost. OIE v svojem 7. strateškem načrtu za obdobje 2021–2025⁴² poudarja, da je sicer njena osrednja naloga izboljšanje zdravja in dobrobiti živali, s čimer pa bo hkrati pripomogla k ohranjanju prihodnosti človeštva. Tudi prispevanje k svetovnim ciljem z izboljšano trajnostnostjo živinoreje je še vedno eden od prevladujočih ciljev OIE.

⁴¹ Organizacija je ohranila svojo uveljavljeno kratico, ki pomeni *Office International des Epizooties*.

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

Mednarodna konvencija o varstvu rastlin (IPPC) je medvladna pogodba, ki jo je podpisalo več kot 180 držav, njen cilj pa je zaščititi svetovne rastlinske vire pred širjenjem in uvedbo škodljivih organizmov ter spodbujati varno trgovanje. S Konvencijo so bili uvedeni mednarodni standardi za fitosanitarne ukrepe kot glavno orodje za doseg njihovih ciljev, s čimer je to edini svetovni standard, ki določa organizacijo za zdravje rastlin. IPPC v svojem strateškem okviru za obdobje 2020–2030 določa naslednje strateške cilje: (a) krepitev svetovne prehranske varnosti in povečanje trajnostne kmetijske produktivnosti; (b) zaščita gozdov in okolja pred vplivom škodljivih organizmov rastlin ter (c) pospešitev razvoja varnega trgovanja in gospodarske rasti.

EU hkrati tesno sodeluje z Organizacijo ZN za prehrano in kmetijstvo (FAO) na področjih kmetijstva, ribolova, gozdarstva, biotske raznovrstnosti, prehranske varnosti, prehranskih kriz in varnosti hrane. EU in FAO sta se leta 2021 v svojem strateškem dialogu dogovorili, da bosta povečali skupna prizadevanja pri svojih skupnih agendah o preoblikovanju agroživilskih sistemov, da bi bili ti bolj vključujoči, učinkoviti, odporni in trajnostni. FAO je objavila različne smernice o trajnostnosti akvakulture⁴³, upravljanju tal ter o trajnostnih prehranskih sistemih⁴⁴, z opredelitvijo trajnostnega prehranskega sistema, s čimer je bil utemeljen celosten pristop z upoštevanjem medsebojnih povezav med socialnimi, okoljskimi in ekonomskimi vidiki agroživilskih sistemov, omejitev trenutnih pristopov in potrebe po spremembah.

Zgoraj opisana prizadevanja EU za sprejetje vplivnih ukrepov za boj proti mikrobni odpornosti odražajo tudi, kar na mednarodni ravni priznava ad hoc skupina ZN za medagencijsko usklajevanje o mikrobni odpornosti (ki vključuje strokovnjake iz FAO, SZO in OIE), da je nujno treba ukrepati za zaježitev mikrobne odpornosti, z začetkom pri postopni odpravi protimikrobnih snovi za spodbujanje rasti pri živalih in določitvi ukrepov za ohranitev učinkovitosti protimikrobnih snovi, ki so za humano medicino najpomembnejše.

Odbor za svetovno prehransko varnost (CFS), forum ZN, ki pregleduje in spremlja politike prehranske varnosti, hkrati pa je dejavno vključen v prehod na trajnostne prehranske sisteme.⁴⁵

⁴³ Člen 9 [Kodeksa ravnanja za odgovorno ribištvo](#) FAO določa nekatera načela za odgovorno akvakulturo, med drugim z reguliranjem uporabe kemičnih sredstev v akvakulturi, nevarnih za zdravje ljudi in okolje. FAO je izdala več dokumentov s smernicami o trajnostnih praksah. EU trenutno podpira napredek k celovitim in ambicioznim smernicam za trajnostno akvakulturo v okviru FAO, v skladu s strateškimi smernicami EU o akvakulturi.

⁴⁴ FAO (2018), [Sustainable food systems: concept and framework \(Trajnostni prehranski sistemi: pojem in okvir\)](#), Rim.

⁴⁵ Glej npr. CFS (2014), [Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems \(Načela za odgovorne naložbe v kmetijstvo in prehranske sisteme\)](#), Rim; CFS (2021), [CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition \(Prostovoljne smernice CFS o prehranskih sistemih in prehrani\)](#), Rim; Skupina strokovnjakov CFS na visoki ravni (HLPE) (2019), [Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security \(Agroekološki in drugi inovativni pristopi k trajnostnemu kmetijstvu in prehranskim sistemom, ki krepijo prehransko varnost in prehranjevanje. Poročilo Skupine strokovnjakov na visoki ravni o prehranski varnosti in prehrani Odbora za svetovno prehransko varnost\)](#), Rim; HLPE (2020), [Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security \(Prehranska varnost in prehrana: oblikovanje svetovnega pristopa do leta 2030. Poročilo Skupine strokovnjakov na visoki ravni o prehranski varnosti in prehrani Odbora za svetovno prehransko varnost\)](#), Rim.

Strateški okvir za biotsko raznovrstnost za obdobje 2010–2020⁴⁶ Konvencije o biološki raznovrstnosti (CBD) vključuje različne cilje, ki so pomembni v okviru standardov in trgovine z žvili, zlasti cilj št. 7 o trajnostnem kmetijstvu, akvakulturi in gozdarstvu ter cilj št. 8 o onesnaževanju, vključno s presežnimi hranili.

Mednarodna pobuda za opraevalce, ki se je začela v okviru CBD in jo FAO izvaja od leta 2000, je glavni instrument politike za odpravo nevarnosti za opraevalce na svetovni ravni. Opraevalci so sestaven del zdravih ekosistemov⁴⁷, zlasti kmetijskih ekosistemov⁴⁸. Brez njih bi se pridelki in prostoživeče rastlinske vrste, odvisni od živalskega opraevanja, zmanjšali, mnogi pa bi sčasoma izginili⁴⁹. Vendar pa se pojavnost in raznolikost opraevalcev v EU in po svetu zmanjšuje, številnim vrstam pa grozi izumrtje⁵⁰. V ocenjevalnem poročilu o opraevalcih medvladne platforme za znanstveno politiko o biotski raznovrstnosti in storitvah ekosistemov (IPBES)⁵¹ so kot glavne nevarnosti za opraevalce navedeni sprememba rabe zemljišč, intenzivno upravljanje kmetijstva in uporaba pesticidov, onesnaževanje okolja, invazivne tuje vrste, patogeni in podnebne spremembe.

Hkrati je Stockholmska konvencija o obstojnih organskih onesnaževalih večstranski sporazum za varovanje zdravja ljudi in varstvo okolja pred kemikalijami, ki daljša obdobja ostajajo v okolju v nespremenjenem stanju, se geografsko zelo razširijo, se nabirajo v ljudeh ter prostoživečih živalih in rastlinah ter imajo škodljive vplive na zdravje ljudi in okolje. Stockholmska konvencija skupaj s protokolom UN/ECE o obstojnih organskih onesnaževalih⁵² določa stroge mednarodne ureditve za navedena obstojna organska onesnaževala (16 v protokolu UNECE in 31 v Stockholmski konvenciji), med katerimi so mnogi pesticidi. Proizvodnjo in uporabo teh snovi je treba ali odpraviti ali močno omejiti. Kljub dejstvu, da so bila mnoga obstojna organska onesnaževala že pred leti prepovedana, jih je zaradi njihove obstojnosti še vedno mogoče najti v okolju.

⁴⁶ <https://www.cbd.int/sp/>.

⁴⁷ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru Regij z naslovom Pobuda EU za opraevalce, COM(2018) 395 final in priloženi delovni dokument služb Komisije, SWD(2018) 302 final/2.

⁴⁸ FAO (2019), *State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture (Stanje svetovne biotske raznovrstnosti glede na področji hrane in kmetijstva)*, Rim.

⁴⁹ 5–8 % sedanje rastlinske pridelave z letno tržno vrednostjo 235–577 milijard EUR (številke za leto 2015) se neposredno pripisuje opraevalcem (glej IPBES (2016), opomba 50, str. 4 in 154).

⁵⁰ IPBES (2016), *The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production (Ocenjevalno poročilo Medvladne platforme za znanstveno politiko o biotski raznovrstnosti in storitvah ekosistemov o opraevalcih, opraevanju in proizvodnji hrane)*, Potts, S. G., Imperatriz-Fonseca, V. L., in H. T. Ngo (eds), Sekretariat Medvladne platforme za znanstveno politiko o biotski raznovrstnosti in storitvah ekosistemov, Bonn. IPBES je znanstveno svetovalno telo, ki je bilo ustanovljeno v okviru CBD. Glej tudi CBD (2007), *Opraevalci: Ključna vprašanja* (<https://www.cbd.int/agro/pollinatorkeyissues.shtml>); S. Fryday, K. Tiede in 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 (Znanstvene storitve v podporo sistematičnim pregledom EFSA: Sklop 5: Sistematičen pregled literature o neonikotinoidih (tj. aktivnih snoveh klotianidinu, tiametoksamu in imidaklopridu) ter tveganjih za čebele)*. Povezane objave EFSA 2015:EN-756; FAO (2019), *Declining bee populations pose threat to global food security and nutrition (Upad populacij čebel je grožnja za svetovno prehransko varnost in prehranjevanje)* (<https://www.fao.org/news/story/en/item/1194910/icode/>).

⁵¹ IPBES (2016), glej opombo 50.

⁵² Aarhuški protokol o obstojnih organskih onesnaževalih, sprejet leta 1998 kot dodatek k Ženevski konvenciji o onesnaževanju zraka na velike razdalje prek meja.

Nazadnje imajo tudi prostovoljni sporazumi, pobude ali kodeksi industrije in zasebnih subjektov ter zasebne sheme trajnostnosti vlogo pri spodbujanju uporabe okoljskih standardov in standardov dobrobiti živali v svetovnih vrednostnih verigah, zlasti glede trgovine v agroživilskem sektorju. Medtem ko so se zasebne sheme trajnostnosti prvotno pojavile na področju varnosti hrane, pa se vse bolj širijo na vprašanja okolja ali dobrobiti živali (npr. GLOBALG.A.P.). Še en primer zasebne pobude je okrogla miza o trajnostnem palmovem olju⁵³, ki združuje proizvajalce ali predelovalce palmovega olja, trgovce s palmovim oljem, izdelovalce, trgovce na drobno, vlagatelje ter okoljske in socialne nevladne organizacije za razvoj in izvajanje svetovnih shem trajnostnosti za palmovo olje.

4. PODROČJA UKREPANJA EU

4.1. Večstranski forumi

Evropski zeleni dogovor je poudaril pomen svetovnega odziva na skupne izzive, kot so podnebne spremembe in degradacija okolja, ter pozval EU, naj še naprej spodbuja in izvaja ambiciozne okoljske, podnebne in energetske politike po svetu. Strategija „od vil do vilic“ je dalje kot enega od ciljev EU zastavila spodbujanje svetovnega prehoda na trajnostne prehranske sisteme v organih za določanje standardov ter vodenje dela v zvezi z mednarodnimi standardi trajnostnosti. EU je bila v večstranskih forumih eden najmočnejših glasov, ki poziva k nujnemu prehodu na trajnostne prehranske sisteme. Prevzeti mora vodilno vlogo pri zagotavljanju konkretnih nadaljnjih ukrepov, najučinkovitejše orodje za uresničitev tega pa je normativna mehka moč, ki jo ima EU kot pomembna oblikovalka standardov ter ena največjih svetovnih uvoznic in izvoznic agroživilskih proizvodov. Oddelek 3.2 zagotavlja pregled obstoječih organizacij in pobud na področju trajnostnih agroživilskih sistemov. V njem so opredeljena glavna področja ukrepanja na večstranski ravni, ki so za EU posebej pomembna, da lahko uresničuje svoje cilje v zvezi s svetovnim prehodom na trajnostne prehranske sisteme.

Nadaljnji ukrepi po vrhu ZN o prehranskih sistemih

Trajnostnost prehranskih sistemov je medsektorsko vprašanje, ki povezuje večino današnjih podnebnih in okoljskih izzivov. Za razliko od področij, kot sta biotska raznovrstnost ali podnebne spremembe, o trajnostnih prehranskih sistemih ni mednarodne okvirne konvencije ali sporazuma, ki bi spodbujali integriran razvoj politike, ali neodvisnega znanstvenega organa, ki bi oblikoval politike (kot sta Medvladni panel za podnebne spremembe ali Medvladna platforma za znanstveno politiko o biotski raznovrstnosti in ekosistemskih storitvah). V tem okviru je **vrh ZN o prehranskih sistemih** v letu 2021 imel pomembno vlogo pri uskladitvi ukrepov in združitvi različnih večstranskih razprav o hrani.

Ob upoštevanju navedenega je Komisija ustanovila strokovno skupino za proučitev potreb in možnosti za medsebojno povezan in skladen okvir za krepitev mednarodnih stičišč med znanostjo in politiko na področju prehranskih sistemov⁵⁴. V skladu z ugotovljenimi potrebami EU podpira izboljševanje vloge Odbora za svetovno prehransko varnost kot stičišča med znanostjo in politiko.

⁵³ <https://rspo.org/>.

⁵⁴ Evropska komisija (2021), *Everyone at the table: co-creating knowledge for food systems transformation (Vsi za mizo: sooblikovanje znanja za spremembo prehranskih sistemov)*, Webb, P., in R. Sonnino (ur.), Urad za publikacije.

EU je tudi zavezana sodelovanju s predlaganim „vozliščem za usklajevanje prehranskih sistemov“. „Vozlišče“, ki ga gosti FAO, bo imelo usklajevalno funkcijo pri združevanju in povezovanju splošnega in strokovnega znanja o prehranskih sistemih v podporo napredku pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja na nacionalnih ravneh, pri čemer naj bi vsaki dve leti na svetovni ravni potekali sestanki za oceno in pregled napredka.

Nazadnje EU sodeluje v številnih koalicijah/pobudah za ukrepanje⁵⁵, ki izhajajo iz vrha ZN o prehranskih sistemih. Vzporedno s tem pripravlja in bo objavila „pot EU“, po kateri bo strategija „od vil do vilic“ umeščena v splošno mednarodno razpravo, ukrepi EU pa bodo bolj prepoznavni.

Organi ZN in Konvencija o biološki raznovrstnosti (CBD)

Hkrati imajo CBD, FAO in druge agencije ZN, navedene v oddelku 3.2, še vedno pomembno vlogo pri pospeševanju mednarodnih agend o različnih vidikih trajnostnih prehranskih sistemov z razvojem ciljev, smernic in priporočil v zvezi s trajnostnimi proizvodnimi metodami v kmetijstvu, akvakulturi in proizvodnji hrane. EU bo še naprej proaktivno podpirala vse pobude, ki vodijo k bolj trajnostnim prehranskim sistemom na svetovni ravni.

V tem okviru je posebej pomembna 15. konferenca podpisnic CBD (COP15), ki naj bi sprejela svetovni okvir za biotsko raznovrstnost po letu 2020. Osnutek⁵⁶, o katerem potekajo pogajanja, vključuje cilje o istih vprašanih kot pri strategiji EU za biotsko raznovrstnost ter strategiji „od vil do vilic“, med njimi merljive cilje za zmanjšanje uporabe hranil in pesticidov. Cilj EU je vključiti merljive cilje v nov svetovni okvir v skladu s cilji EU.

Svetovna trgovinska organizacija

EU je zavezana reformi **STO**, ki naj bi pripeljala do bolj trajnostnega in učinkovitega večstranskega trgovinskega sistema. Gre za nadaljevanje pobud in ukrepov, ki spodbujajo podnebne ter okoljske in druge vidike v zvezi s trajnostjo v vseh različnih funkcijah STO. V mednarodnih razpravah o trgovini in okolju EU spodbuja tolmačenje ustreznih določb STO, ki priznavajo pravico članic do učinkovitega odzivanja na svetovne izzive, zlasti podnebne spremembe, izgubo biotske raznovrstnosti in onesnaževanje okolja.

EU hkrati prevzema vodilno vlogo pri vključevanju vprašanj trajnostnosti v ustreznih odborih STO. Odbor STO za trgovino in okolje (CTE) je glavni forum za razprave o trgovinskih in okoljskih ukrepih. Od objave evropskega zelenega dogovora je Komisija opravila predstavitve na vseh sestankih CTE o zakonodajnih predlogih v zvezi s trgovino.

Strukturirane razprave o trgovini in okoljski trajnostnosti (TESSD), ki so se začele novembra 2020, naj bi dopolnile obstoječe delo CTE ter drugih ustreznih odborov in organov STO. Cilj TESSD je razpravljati o okoljskih ukrepih, povezanih s trgovino, in raziskati možnosti za prostovoljne ukrepe. Razprave so zajemale številne teme, med njimi tematski

⁵⁵ EU sodeluje v naslednjih koalicijah/pobudah za ukrepanje: Food is Never Waste (Hrana ni nikoli odpadek); Healthy Diets from Sustainable Food Systems for Children and All (Zdrava prehrana iz trajnostnih prehranskih sistemov za otroke in vse); School Meals Coalition (Koalicija za šolske obroke); Aquatic and Blue Foods (Hrana iz vodnega in modrega življa); Agroecology (Agroekologija); Zero Hunger (Odprava lakote); Fighting Food Crises along the Humanitarian, Development and Peace Nexus (Boj proti prehranskim krizam vzdolž humanitarne, razvojne in mirovne verige); in Sustainable Productivity Growth (Trajnostna rast produktivnosti).

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

sklop o trajnostni prehrani in kmetijstvu⁵⁷. Delo v okviru TESSD med drugim zajema tudi trajnostnost dobavnih verig. Decembra 2021 je bila sprejeta ministrska izjava o trgovini in okoljski trajnostnosti⁵⁸, ki je opredelila nadaljnje delo. Dejstvo, da sopedlagateljji predstavljajo več kot 86 % svetovne trgovine, dokazuje, kako pomembno vlogo ima STO pri spodbujanju trajnostnega razvoja. EU je bila pri prizadevanjih v okviru TESSD vodilna.

V STO ni posebnega namenskega foruma za prehranske sisteme, v katerem bi bilo mogoče razvijati skladen pristop k trgovinskim vidikom prehoda na trajnostne prehranske sisteme. Ker številne razprave o trgovini z živali potekajo v Odboru za sanitarne in fitosanitarne ukrepe, EU dejavno zagovarja podaljšanje razprav v tem odboru na druge teme, povezane s prehodom na trajnostne prehranske sisteme v zvezi z mednarodno trgovino in, v ta namen, z določitvijo delovnega programa⁵⁹.

Mednarodni organi za določanje standardov

Glede na osrednjo vlogo, ki jo ima **Komisija Codex Alimentarius** (CAC) pri določanju svetovnih prehranskih standardov, ki prispevajo tako k varovanju potrošnikov po svetu kot k pospeševanju svetovne trgovine z živilskimi proizvodi, bi Codex Alimentarius lahko imel pomembno vlogo tudi pri sprejemanju standardov trajnostnosti, tako da se k njegovim posvetovanjem doda okoljska dimenzija.

Med glavnimi načeli, ki podpirajo določanje standardov v okviru Komisije Codex Alimentarius, sta znanstveno utemeljevanje in uporaba analize tveganja za varnost hrane. Besedila Codexa Alimentarius morajo temeljiti na znanstvenih analizah, ki jih večinoma izvajajo strokovni organi FAO/SZO⁶⁰, ki jih sestavljajo neodvisni strokovnjaki z vsega sveta. V skladu s pravili Codexa Alimentarius je druge legitimne dejavnike (poleg znanstvene ocene tveganja), ki so pomembni za varovanje zdravja in poštene trgovinske prakse, mogoče v postopku odločanja v Codexu Alimentariusu upoštevati, če je te dejavnike mogoče sprejeti na svetovni ravni (ali v primeru regionalnih standardov na regionalni ravni)⁶¹.

EU je svojo vizijo o prihodnosti Codexa Alimentarius in svoje stališče o potrebi po vključitvi pomislekov v zvezi s trajnostjo v delo CAC predstavila v sklepih Sveta, sprejetih v februarju 2022⁶². V njih je priznana ključna vloga CAC pri pospeševanju svetovnega prehoda na trajnostne prehranske sisteme, hkrati pa sklepi pozivajo k večji zastopanosti pomislekov v zvezi s trajnostjo v svetovnih prehranskih standardih, ki jih določa Codex Alimentarius, v skladu z mednarodnimi zavezami njegovih članic.

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>.

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

Ministrska konferenca je najvišji organ odločanja v STO; sestaja se navadno vsaki dve leti.

⁶⁰ Glavni organi FAO/SZO, ki zagotavljajo ocene tveganja Codexu Alimentariusu, so: Skupni strokovni odbor FAO/SZO za aditive za živila (JECFA), Skupni odbor FAO-SZO za ostanke pesticidov (JMPPR), Skupni strokovni posvet FAO/SZO o ocenjevanju mikrobioloških tveganj (JEMRA) in Skupni strokovni posveti FAO/SZO o prehrani (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 \(Postopkovni priručnik, 27. izdaja, Dodatek: Splošne odločitve, Izjave o načelih glede vloge znanosti v postopku odločanja v Codexu Alimentariusu in obseg upoštevanja drugih dejavnikov\)](#), FAO/SZO, Rim.

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

Hkrati bo EU poleg teh horizontalnih prizadevanj še naprej sodelovala pri razvoju različnih posameznih standardov Codexa Alimentarius, pomembnih z vidika trajnosti.

Podobno kot je njeno stališče v Codexu Alimentariusu, bo EU še naprej podpirala delo v drugih ustreznih mednarodnih organih za določanje standardov. To med drugim vključuje delo **IPPC** pri mednarodnih standardih o varstvu rastlin, ki se odzivajo na trenutne podnebne in okoljske izzive, ter prizadevanja **OIE** za izboljšanje dobrobiti živali na svetovni ravni s sprejetjem novih mednarodnih standardov o dobrobiti živali ter s krepitvijo izvajanja obstoječih standardov, zlasti s podporo svetovni strategiji OIE za dobrobit živali⁶³ in izvajanju tretjega akcijskega načrta platforme OIE o dobrobiti živali za Evropo (2021–2023)⁶⁴.

4.2. Dvostransko sodelovanje in trgovinski sporazumi⁶⁵

Dvostransko sodelovanje

EU si prizadeva za ciljno **sodelovanje** s partnerji, ki so pripravljeni izboljšati trajnostnost in kakovost svoje lokalne proizvodnje (vključno z boljšim upravljanjem skladnosti s standardi EU in ukrepi za povečanje vrednosti njihovih proizvodov na svetovnem trgu). EU prek svoje politike sodelovanja z državami v razvoju podpira programe gradnje zmogljivosti, katerih cilj je krepiti sanitarne in fitosanitarne sisteme kmetijskega izvoza v te države. V tej zvezi ti programi prispevajo k skladnosti s standardi EU in podpirajo prehod na trajnostne prehranske sisteme. Pobuda EU za trajnostni kakav je primer sektorskega pristopa, razvitega v sodelovanju s Slonokoščeno obalo in Gano, ki si prizadeva podpreti trajnostno proizvodnjo kakava v teh državah z zajetjem socialnih, ekonomskih in okoljskih vidikov.

EU je zavezana, da bo s partnerji, ki so za to pripravljeni, raziskala priložnosti za širitev sodelovanja za zajetje celotnega kmetijskega sektorja in podporo prehodu na trajnostne prehranske sisteme, kot predvideva strategija „od vil do vilic“. V ta namen Komisija v letu 2022 organizira več seminarjev (pripravljalnih pogovorov) s tretjimi državami, da bi se ugotovila področja skupnega interesa.

Trgovinski sporazumi

Eno glavnih načel STO je, da države ne smejo diskriminirati med svojimi trgovinskimi partnerji. Trgovina poteka po načelu države z največjimi ugodnostmi. Vendar STO določa nekatere izjeme od tega načela: države lahko na primer sklenejo prostotrgovinske sporazume ali omogočijo državam v razvoju prednostni dostop do trga v obliki posebnih znižanj tarif. Da bi EU liberalizirala trgovino s tretjimi državami, je sklenila večje število preferenčnih dvostranskih trgovinskih sporazumov. Dejansko skoraj polovica⁶⁶ uvoza agroživilskih proizvodov v EU poteka po pravilih iz trgovinskih sporazumov, med katerimi je tudi splošna shema preferencialov (GSP) – poseben trgovinski sporazum za države z nizkimi in nižjimi srednjimi dohodki.

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 Razen akvakulture področje ribištva ni vključeno v obseg te analize.

⁶⁶ V letu 2020 uvoz na podlagi trgovinskih sporazumov ali Splošne sheme preferencialov predstavlja 47,5 % uvoza agroživilskih proizvodov (vir: Eurostat).

Dvostranski trgovinski sporazumi so predvsem orodje za povečanje dvosmerne trgovine in naložbenih tokov, lahko pa hkrati spodbujajo partnerje EU k napredku na področju trajnostnega razvoja in svetovnih politik. Zato novejši trgovinski sporazumi EU vsebujejo posebno **poglavje o trgovini in trajnostnem razvoju** z zavezujočimi zavezami o spoštovanju večstranskih sporazumov o delu in okolju (vključno s podnebjem) ter z zagotovili, da se delovni in okoljski standardi zaradi spodbujanja trgovine ne bodo zniževali. Trgovinski sporazum določa sredstva za popravo stanja, kadar partnerska država teh pogojev ne spoštuje. Hkrati je Komisija predlagala, naj EU določi skladnost s Pariškim sporazumom kot nujen element v vseh prihodnjih trgovinskih sporazumih. V primeru neizpolnitve pariških zavez bi lahko EU posledično enostransko odpovedala sporazume, ki vsebujejo take določbe.

Od leta 2011 prostotrgovinski sporazumi (s Kanado, Srednjo Ameriko, Kolumbijo/Perujem/Ekvadorjem, Gruzijo, Japonsko, Korejo, Moldavijo, Ukrajino, Singapurjem, Združenim kraljestvom in Vietnamom) vključujejo poglavja o trgovini in trajnostnem razvoju. Akcijski načrt o trgovini in trajnostnem razvoju v 15 točkah iz leta 2018⁶⁷ je podlaga za izboljšanje izvajanja in izvrševanja poglavij o trgovini in trajnostnem razvoju v prostotrgovinskih sporazumih EU. Kot je napovedano v sporočilu o pregledu trgovinske politike, Komisija izvaja pregled tega akcijskega načrta, ki zajema vse pomembne vidike izvajanja in izvrševanja poglavij o trgovini in trajnostnem razvoju⁶⁸. Skladno s Strategijo mora EU hkrati zagotoviti polno izvajanje in izvrševanje določb o trgovini in trajnostnem razvoju v vseh trgovinskih sporazumih.

Z leti so bile prostotrgovinskim sporazumom dodane zaveze o sodelovanju na področju **dobrobiti živali in mikrobne odpornosti**. V zvezi z dobrobitjo živali so bili sporazumi osredotočeni na rejne živali, da bi se izboljšala obojestransko razumevanje ustreznih zakonov in predpisov ter njihovo izvajanje, pa tudi na izmenjavo informacij ter strokovnega znanja in izkušenj na tem področju. Kar zadeva boj proti mikrobni odpornosti, prostotrgovinski sporazumi predvidevajo sodelovanje in izmenjavo informacij za spodbujanje preudarne in odgovorne uporabe antibiotikov v živinoreji in veterinarskih praksah. EU spodbuja tudi postopno odpravo uporabe antibiotikov kot spodbujevalcev rasti.

Cilj strategije „od vil do vilic“ je zagotoviti, „da bo v vse dvostranske trgovinske sporazume vključeno ambiciozno poglavje o trajnostnosti“. Novo **poglavje o trajnostnih prehranskih sistemih** temelji na dobrih izkušnjah z določbami o sodelovanju v prejšnjih prostotrgovinskih sporazumih. Vendar pa to poglavje predstavlja pomembno spremembo v paradigmi sodelovanja med strankami, saj se pomika od tematskega k celostnemu pristopu, ki zajema celotno prehransko verigo ter se osredotoča na prehod na trajnostne prehranske sisteme. S tem ciljem poglavje o trajnostnih prehranskih sistemih vsebuje določbe o sodelovanju v vseh fazah prehranske verige od proizvodnje do potrošnje, da bi se zmanjšala izguba hrane in količina zavržene hrane; da bi preprečili goljufije s hrano ter da bi se vzpostavilo sodelovanje

⁶⁷ Evropska komisija (2018), [*Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements \(Povratne informacije in nadaljnji koraki za izboljšanje izvajanja in izvrševanja poglavij o trgovini in trajnostnem razvoju v prostotrgovinskih sporazumih EU\)*](#).

⁶⁸ Eden od elementov tega pregleda je primerjalna študija, ki proučuje, kako države po svetu izvajajo in izvršujejo poglavja o trgovini in trajnostnem razvoju ter splošneje podnebno, socialno in delovno zakonodajo: Velut, J. B., et al. (2022), [*Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements \(Primerjalna analiza določb o trgovini in trajnostnem razvoju v prostotrgovinskih sporazumih\)*](#).

v večstranskih forumih in v prehranski znanosti na področjih dobrobiti živali, boja proti mikrobnim odpornosti ter zmanjšanja uporabe gnojil in kemičnih pesticidov. Komisija bo še naprej predlagala vključitev poglavja o trajnostnih prehranskih sistemih v prihodnje trgovinske sporazume EU. O poglavju o trajnostnih prehranskih sistemih je bil že dosežen dogovor s Čilom, pogajanja o njem pa potekajo z Avstralijo, Indonezijo in Novo Zelandijo.

V okviru prostotrgovinskih sporazumov je hkrati mogoče **pogojevati tarifne preferencialne** z izpolnjevanjem nekaterih standardov, seveda pa morajo take pogoje sprejeti tudi druge partnerice. Tak pristop je bil sicer do zdaj uporabljen samo enkrat, in to v prostotrgovinskem sporazumu z Mercosurjem, v katerem je bila zagotovljena liberalizacija tarif za jajca iz baterijske reje pod pogojem, da je dosežena skladnost z ustreznimi standardi EU o dobrobiti živali za kokoši nesnice.

EU je sklenila tudi še ambicioznejše **poglobljene in celovite sporazume o prosti trgovini** z Gruzijo, Moldavijo in Ukrajino. Ti sporazumi vsebujejo nekatere zaveze o približevanju zakonodaje teh držav pravu EU, vključno z zakonodajo o dobrobiti živali. Ko se bodo torej ti sporazumi izvajali, bodo proizvodi, uvoženi iz teh držav, posledično skladni s pravili EU.

Hkrati je EU postopno sklenila sporazume, znane kot **stabilizacijsko-pridružitveni sporazumi**, z vsemi partnericami Zahodnega Balkana: Albanijo (2009), Severno Makedonijo (2004), Črno goro (2010), Srbijo (2013), Bosno in Hercegovino (2015) ter Kosovom⁶⁹ (2016). Dejansko so ti sporazumi pravni instrumenti za usklajevanje z zakonodajo EU in postopno vključevanje na trg EU.

Hkrati **Sporazum o trgovini in sodelovanju med EU in Združenim kraljestvom** vključuje nekatere zavezujoče določbe, ki zagotavljajo enake konkurenčne pogoje z zavezami o prepovedi zniževanja standardov glede ravni zaščite na določenih področjih, med njimi o obvladovanju učinkov kmetijske proizvodnje ali proizvodnje hrane na okolje, zlasti prek uporabe antibiotikov in sredstev za dekontaminacijo.

Dodatna dovoljena izjema od pravila države z največjimi ugodnostmi je omogočanje posebnega dostopa do trga državam v razvoju. Poleg splošne sheme preferencialov, ki delno ali v celoti odpravlja carinske dajatve za več kot dve tretjini tarifnih postavk za države z nizkimi in nižjimi srednjimi dohodki, EU ponuja tudi **splošno shemo preferencialov plus (GSP+)**, ki te iste postavke znižuje na ničlo za tiste države z nizkimi in nižjimi srednjimi dohodki, ki izvajajo 27 mednarodnih konvencij v zvezi s človekovimi pravicami, varovanjem okolja in dobrim upravljanjem. Komisija je septembra 2021 sprejela zakonodajni predlog za novo splošno shemo preferencialov za obdobje 2024–2034. Predlog razširja seznam mednarodnih konvencij, ki jih je treba upoštevati, med drugim z vključitvijo Pariškega sporazuma o podnebnih spremembah.

Nazadnje je mogoče uporabiti tudi razlikovanje med uvoženimi proizvodi na podlagi meril trajnostnosti, če ni morebitnih trgovinskih preferencialov, tj. kadar se trgovina izvaja po načelu države z največjimi ugodnostmi. Za nepreferencialno trgovino EU uporablja tarife v skladu s svojim seznamom STO. V okviru urugvajskega kroga pogajanja GATT (in drugih pogajanj) se je EU zavezala k številnim **tarifnim kvotam** STO, ki omogočajo uvoz določenih količin po nižji tarifi. Za uporabo teh tarifnih kvot se včasih uporabljajo določeni **pogoji**.

⁶⁹ To poimenovanje ne posega v stališča glede statusa ter je v skladu z RVSN 1244 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.

Primer tega so tarifne kvote STO za visokokakovostno goveje meso (znano kot hiltonske kvote)⁷⁰, ki so na voljo različnim državam, pri čemer se za nekatere med njimi zahteva, da so živali izključno pašne reje.

Sporazumi o vzajemnem priznavanju

EU lahko sklene tudi **posebne sporazume s tretjimi državami**. Eden od obstoječih primerov je ekološko kmetovanje. Na podlagi nove uredbe o ekološki pridelavi⁷¹ se proizvod lahko uvaža v EU ali prodaja v njej kot ekološki proizvod, če je bodisi skladen s pravili pridelave in nadzora države nečlanice EU, ki so na podlagi dvostranskega samostojnega sporazuma ali upravnega dogovora priznane kot enakovredne tistim v EU, ali če ima potrdilo, ki so ga izdali zadevni nadzorni organi ali izvajalci nadzora v državah nečlanicah EU in ki potrjujejo skladnost proizvoda s standardi EU.

4.3. Avtonomni ukrepi EU

Kot navaja Pregled trgovinske politike – odprta, trajnostna in odločna trgovinska politika, lahko EU sprejme avtonomne ukrepe v zvezi z okoljskimi⁷² ali etičnimi vidiki postopka ali metode proizvodnje uvoženih proizvodov. Taki ukrepi hkrati odražajo zahteve evropskih potrošnikov, ki so vse bolj ozaveščeni o okoljskih, zdravstvenih, socialnih in etičnih vidikih proizvodnje hrane ter hočejo biti opolnomočeni za izbiro trajnostno proizvedene hrane⁷³. Podobne trende je mogoče opaziti tudi v drugih delih sveta, kjer nacionalni regulativni sistemi uporabljajo predpise o postopkih in proizvodnih metodah, ki veljajo za uvožene proizvode.

Glede na velikost trga EU in obseg uvoza določenega blaga v EU lahko nekatere zahteve EU za proizvajalce v tujini, naj preidejo na bolj trajnostne metode proizvodnje, pomembno vplivajo v svetu⁷⁴.

Medtem ko je doseganje skladnosti s standardi EU o uvozu agroživilskih proizvodov lahko izziv za nekatere nosilce živilske dejavnosti v tretjih državah, so ti nagrajani z dostopom do odprtega trga z več kot 400 milijoni potrošnikov, sklopom ukrepov, ki pospešujejo trgovino, in višjimi cenami, ki jih v primerjavi z drugimi trgi plačujejo potrošniki EU. Ker je EU hkrati svetovna referenca za standarde varnosti hrane, skladnost omogoča tudi dostop do drugih trgov, ki so pogosto visoke vrednosti. Iz teh razlogov se kljub dejstvu, da pravila EU morda veljajo za stroga, trend izvoza v EU še naprej povečuje.

⁷⁰ Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 593/2013 z dne 21. junija 2013 o odprtju in upravljanju tarifnih kvot za visokokakovostno sveže, hlajeno in zamrznjeno goveje meso in za zamrznjeno bizonje meso (UL L 170, 22.6.2013, str. 32).

⁷¹ Uredba (EU) 2018/848 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o ekološki pridelavi in označevanju ekoloških proizvodov, (UL L 150, 14.6.2018, str. 1).

⁷² Kot je navedeno v evropskem zelenem dogovoru, „[u]vožena hrana, ki ne izpolnjuje relevantnih okoljskih standardov EU, na trgih EU ni dovoljena“.

⁷³ Posebna raziskava Eurobarometer št. 505. [*Making our food fit for the future – Citizens' expectations \(Poskrbimo, da bo naša hrana primerna za prihodnost – Pričakovanja državljanov\)*](#). Oktober 2020.

⁷⁴ Na primer pri preučevanju krčenja gozdov, vključenega (kot zunanji učinek) v skupno končno porabo (v proizveden, tržen ali porabljen proizvod, dobrino, primarni proizvod ali storitev) po izračunu nekaterih modelov poraba EU predstavlja okoli 10 % svetovnega deleža (Evropska komisija (2019)). Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom Krepitev ukrepov EU za zaščito in obnovo svetovnih gozdov. COM(2019) 352 final.

Poleg ukrepov za dobrobit živali, ki že veljajo (glej oddelek 2.2), so trenutno na ravni EU v pripravi številni pravni akti ali zakonodajni predlogi za omejitev metod proizvodnje, povezani z dobrobitjo živali ali varovanjem okolja.

Komisija je najprej predlagala uredbo o **proizvodih, ki ne povzročajo krčenja gozdov**⁷⁵, ki temelji na sistemu pravil o obvezni potrebni skrbnosti. Cilj predloga je preprečiti krčenje in degradacijo gozdov, povezana s primarnimi in drugimi proizvodi, ki vstopajo na trg EU, kot je soja, govedo, palmovo olje, kakav, kava in les. Cilj je zmanjšati potrošnjo proizvodov iz dobavnih verig, povezanih s krčenjem ali degradacijo gozdov, na najmanjšo možno raven ter povečati povpraševanje v EU po zakonitih primarnih in drugih proizvodih, ki ne povzročajo krčenja gozdov, ter trgovine z njimi. Predlog obravnava tako zakonito kot nezakonito krčenje in degradacijo gozdov, ki ga povzroča proizvodnja tega blaga. Gospodarski subjekti in organi bodo lahko preverjali, ali primarni in sekundarni proizvodi ne povzročajo krčenja gozdov, in sicer z uporabo geoloških koordinat in spremljanjem na daljavo prek satelitskih posnetkov. Partnerstva in učinkovito mednarodno sodelovanje z državami proizvajalkami in državami porabnicami ter v dvostranskih in večstranskih forumih so temeljna za spodbujanje prehoda na trajnostno kmetijsko proizvodnjo in trajnostno gospodarjenje z gozdovi ter za opredelitev in dogovor o trdnih standardih in opredelitvah.

Komisija je hkrati februarja 2022 sprejela predlog direktive o **skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti**⁷⁶. Cilj te direktive je spodbujati trajnostno in odgovorno ravnanje podjetij ter uvesti splošno dolžnost za večja podjetja (mala in srednja podjetja so iz področja uporabe predloga izključena), da ublažijo negativne vplive na človekove pravice in okolje v svojem delovanju ter pri upravljanju in vodenju podjetij. Ta dolžnost se nanaša tudi na njihove vrednostne verige zunaj EU. Pravila o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti bi se izvrševala prek upravnih ukrepov, ki med drugim vključujejo sankcije in odločbe o izpolnjevanju obveznosti, ter prek civilne odgovornosti, ki predvideva povrnitev škode zaradi neizpolnjevanja obveznosti v predlogu.

Poleg tega je v strategiji „od vil do vilic“ napovedano, da se bodo okoljski vidiki upoštevali pri ocenjevanju zahtev za **uvozne tolerance za pesticide**, ki v EU niso več dovoljeni, ob upoštevanju obveznosti in standardov STO⁷⁷.

Uvozne tolerance so mejne vrednosti ostankov (MVO) za pesticide, ki temeljijo na vrstah uporabe, dovoljenih zunaj EU⁷⁸. To lahko vključuje določanje MVO za snovi, ki v EU niso več odobrene (iz razlogov razen javnega zdravja), vendar so lahko potrebne, ker se proizvajalci v tretjih državah soočajo s pogoji proizvodnje in napadi škodljivcev, ki so drugačni od tistih v EU. Načini uporabe so lahko za isto snov na istem pridelku različni. Uvozne tolerance se lahko nanašajo tudi na pridelke, ki se ne pridelujejo v EU (npr. določeno

⁷⁵ Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o omogočanju dostopnosti nekaterih primarnih in drugih proizvodov, povezanih s krčenjem in degradacijo gozdov, na trgu Unije in njihovem izvozu iz Unije ter o razveljavitvi Uredbe (EU) št. 995/2010, (COM(2021) 706 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52021PC0706>.

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

⁷⁷ Glej opombo 20, str. 18.

⁷⁸ Člen 3(2)(g) Uredbe (ES) št. 396/2005 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. februarja 2005 o mejnih vrednostih ostankov pesticidov v ali na hrani in krmi rastlinskega in živalskega izvora (UL L 70, 16.3.2005, str. 1).

eksotično sadje ali zelenjava ter kava, kakav ali čaj), zato se ne določi MVO na podlagi vrst uporabe v EU.

Do zdaj je bil pri določanju NVO za pesticide, tudi za uvozne tolerance, poudarek le na dobrih kmetijskih praksah in varstvu potrošnikov EU. Ta zahteva bo veljala še naprej. Skladno z zavezami v strategiji od „vil do vilic“ se bodo hkrati pri določanju MVO, vključno z uvoznimi tolerancami, upoštevali tudi okoljski dejavniki.

Kot je obenem napovedano v strategiji „od vil do vilic“, Komisija pripravlja **revizijo zakonodaje EU o dobrobiti živali**, zakonodajni predlogi pa se načrtujejo za konec leta 2023. Kot je navedeno v odzivu Komisije na evropsko državljansko pobudo „End of Cage Age“⁷⁹, namerava Komisija v te zakonodajne predloge vključiti določbe o postopni odpravi in končni prepovedi uporabe kletk in boksov za rejne prašiče, kokoši nesnice, jagnjeta, zajce, mlade kokoši, plemenske brojlerje, plemenske kokoši, race, gosi in prepelice.

Kar zadeva uvožene proizvode, bo Komisija kot eno od možnosti proučila uvedbo pravil, ki zahtevajo, da so uvoženi proizvodi pridobljeni po pogojih, ki so enakovredni pravilom EU o dobrobiti živali ali nekaterim od njih, in/ali zahteve po označevanju tudi uvoženih proizvodov (ki se bodisi osredotočajo na pogoje nastanitve ali zajemajo več meril dobrobiti živali), v skladu s pravili STO.

Komisija bo proučila tudi možnosti za izboljšano **označevanje ravni dobrobiti živali**, da bi pripomogla k prenosu vrednosti prek prehranske verige in kot odziv na vse večji interes potrošnikov za pogoje živinoreje. Razen zgoraj navedenega obveznega standarda za jedilna jajca so trenutno druge informacije o dobrobiti živali prostovoljne in na ravni EU večinoma niso usklajene⁸⁰, zaradi česar potrošniki pogosto težko razumejo različne informacije, predstavljene na etiketah živil. Podskupina v okviru platforme EU za dobrobit živali je junija 2021 predstavila svoje sklepe o označevanju ravni dobrobiti živali⁸¹. Komisija je aprila 2022 objavila zunanjo študijo z zbranimi podatki o obstoječih oznakah ravni dobrobiti živali ter odnosu in pričakovanjih potrošnikov⁸², hkrati pa izvaja oceno učinka morebitne zakonodaje EU na označevanje ravni dobrobiti živali.

Poleg zgoraj navedenih posameznih ukrepov Strategija „od vil do vilic“ predvideva, da bo Komisija do konca leta 2023 sprejela njen vodilni predlog: horizontalno **okvirno zakonodajo o trajnostnih prehranskih sistemih** kot krovno zakonodajo za skupne opredelitve ter splošna načela in zahteve, ki urejajo trajnostnost živil, ki se proizvajajo ali dajejo na trg EU, ter povezane živilske dejavnosti. Namen takega posredovanja na ravni EU bi bil vzpostaviti nove temelje za prihodnje prehranske politike z uvedbo trajnostnih ciljev in načel, ki temeljijo na celostnem pristopu k prehranskemu sistemu.

Del okvirne zakonodaje o trajnostnih prehranskih sistemih bo **okvir za trajnostno označevanje**. Slednji bo urejal zagotavljanje informacij potrošnikom o trajnostnosti živilskih

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

⁸⁰ Edini prostovoljni standardi, usklajeni na ravni EU, so tržni standardi za perutnino, ki vsebujejo sklicevanja na načine reje (Uredba Komisije (ES) št. 543/2008 z dne 16. junija 2008 o uvedbi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 glede tržnih standardov za perutninsko meso (UL L 157 17.6.2008, str. 46) in predpise EU o ekološkem kmetovanju, ki zahtevajo visok standard dobrobiti živali.

⁸¹ https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-06/aw_platform_plat-conc_aw1-subgroup-conclusion.pdf.

⁸² <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/49b6b125-b0a3-11ec-83e1-01aa75ed71a1/language-en>.

proizvodov glede njihove hranilne vrednosti ter podnebnih, okoljskih in socialnih vidikov. To bi bil lahko pomemben element strategije „od vil do vilic“, ki zajema spremembo načinov proizvodnje z ozaveščanjem potrošnikov k ozaveščenim in trajnostnim izbiram hrane.

Nazadnje je tudi „**prostovoljni kodeks ravnanja EU o odgovornih poslovnih in trženjskih praksah v živilskem sektorju**“⁸³ sestavni del poti EU do trajnostnih prehranskih sistemov. Vsebuje sklop sedmih ambicioznih ciljev, od katerih ima vsak svoje ciljne in okvirne ukrepe. Za podjetja, ki so aktivna tako v EU kot širše, se zaveze načeloma nanašajo na prodajo in dejavnosti znotraj EU, vključno z učinki, povezanimi z njihovimi dobavnimi verigami v tretjih državah (v povezavi s to prodajo/dejavnostmi). Podjetja lahko hkrati predstavijo zaveze, ki se nanašajo na njihovo skupno prodajo/dejavnosti v svetu (in povezane dobavne verige), kar večina večnacionalnih podjetij tudi počne. Kodeks je začel veljati julija 2021 in ima trenutno več kot 100 podpisnic.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Danes obstaja splošno soglasje, da je potreben prehod na trajnostne in odporne prehranske sisteme. EU ima s svojim ambicioznim zelenim dogovorom in kot svetovni akter na trgih agroživilskih proizvodov pomembno vlogo pri usmerjanju tega svetovnega prehoda. Kriza zaradi COVID-19 in ruska invazija na Ukrajino sta izpostavili ranljivosti kmetijskih in prehranskih sistemov, ki jih je treba odpraviti s pospešenim prehodom na trajnosten in odporen prehranski sistem EU.

Pri ambicioznih standardih in ciljnih trajnostnosti v zvezi z zdravjem, okoljem in drugimi področji ne gre za interese EU, ki bi bili sami sebi namen. Vsi prispevajo k doseganju legitimnih ciljev v zvezi s svetovnimi vprašanji, kar je hkrati v skladu s pristopom „eno zdravje“.

Za svetovna vprašanja so potrebni ukrepi na svetovni ravni. Pionirska vloga prinaša s seboj tudi določene izzive in tveganja. V poročilu so bila analizirana tri glavna, medsebojno dopolnjujoča se področja ukrepanja EU za krepitev in spodbujanje zdravstvenih in okoljskih standardov.

EU bo nadaljevala svoja prizadevanja na **večstranski ravni**, da bi pridobila podporo ter v idealnem primeru dosegla soglasje na svetovni ravni o potrebi po ukrepanju in mednarodno dogovorjenih standardih. Medtem ko EU in njene države članice v številnih teh forumih že kažejo visoko raven udeležbe in vodstva, bodo pomembni dolgoročni cilji okrepitve, boljše usklajevanje in sinergije za zvišanje zdravstvenih in okoljskih standardov ter drugih standardov trajnostnosti.

Trgovinski sporazumi in dvostransko sodelovanje so priložnost, da isto dosežemo s partnerskimi državami. S svojo ambiciozno trgovinsko agendo je EU na tem področju že dosegla napredek. Že več kot desetletje trgovinski sporazumi vključujejo poglavje o trgovini in trajnostnem razvoju ter določbe o sodelovanju na področjih dobrobiti živali in mikrobne odpornosti. Sporazumi, o katerih trenutno potekajo pogajanja, predvidevajo poglavje o trajnostnih prehranskih sistemih, EU pa bo tako poglavje predlagala v vseh naslednjih sporazumih.

⁸³ https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy/sustainable-food-processing/code-conduct_en

EU bo še naprej zagotavljala skladnost svoje agende za trajnostnost z njenimi politikami širitve, sosedstva in razvoja. To pomeni tudi upoštevanje učinkov trgovine na tretje države. Spremljivalni ukrepi, kot so financiranje, tehnično sodelovanje in gradnja zmogljivosti, so lahko pomembna pomoč trgovinskim partnerjem, kadar se ukvarjajo z bolj trajnostnimi praksami, zlasti za najbolj ranljive države in sosednje partnerice, ki na teh področjih sprejemajo ambiciozne zaveze.

Kot kaže predhodna ocena, lahko EU ukrepe sprejema tudi **avtonomno**, kadar je to potrebno za rešitev svetovnih okoljskih vprašanj ali vprašanj v zvezi z dobrobitjo živali. Pri uporabi predpisov o postopkih in proizvodnih metodah, ki veljajo za uvožene proizvode, na teh področjih je treba v celoti upoštevati pravila STO in druge mednarodne zaveze. Nekateri ukrepi, ki jih EU sprejme avtonomno za ureditev svetovnih okoljskih ali etičnih vidikov uvoženih proizvodov, so, čeprav so popolnoma skladni s pravili STO, lahko za njene članice še vedno sporni in jih lahko kadar koli izpodbijajo prek sistema STO za reševanje sporov. Ukrepi, ki veljajo za nezakonite ali protekcionistične in niso skladni z ravnotežjem med pravicami in obveznostmi EU na mednarodni ravni, lahko izpostavijo EU tveganjem povračilnih ukrepov.

Iz vseh teh razlogov je pri vsakem posameznem regulativnem predlogu treba oceniti njegovo združljivost z STO. Čeprav je v politiki dovolj prostora za uporabo zdravstvenih in okoljskih zahtev (vključno z dobrobitjo živali) za postopke in proizvodne metode za uvožene proizvode na način, ki bo skladen z STO, je treba vsak primer skrbno analizirati glede na njegove posebnosti.

Poleg vprašanja združljivosti z STO je pri analizi posameznih morebitnih ukrepov treba upoštevati tudi tehnično in ekonomsko izvedljivost mehanizmov nadzora. Ker gre za regulacijo metod proizvodnje ali predelave v tretji državi, je izvedljivost in sorazmernost ustreznih sredstev za njihovo uporabo in njen nadzor treba oceniti glede na stroške in koristi takih ukrepov. Tej razsežnosti je treba nameniti večji poudarek.

Obstaja torej še nekaj prostora za razširitev proizvodnih standardov EU na uvožene proizvode, če so pri tem v celoti upoštevana ustrezna pravila STO. Poleg tega, da to poročilo ocenjuje pravno in tehnično izvedljivost tega ukrepa in pojasnjuje obstoječe omejitve, nakazuje tudi najrazličnejša področja, na katerih je EU že legitimno razširila svoje domače proizvodne standarde na uvožene proizvode, najsi bo prek večstranskih, dvostranskih ali avtonomnih instrumentov. Kot kaže poročilo, je pred uporabo proizvodnih standardov za uvoz vedno nujno treba opraviti presojo posameznega primera.

Komisija meni, da je izpolnila tehnični mandat, ki sta ji ga podelila Svet in Parlament ter na katerega se je sklicevala v uvodnem odstavku tega poročila. Komisija poziva Svet in Evropski parlament, naj skrbno proučita ugotovitve in smernice v tem poročilu ter jih upoštevata pri prihodnjih razpravah.