

## NOVÝ SYSTÉM BEZPEČNOSTI POTRAVIN V EVROPSKÉ UNII A ČESKÉ REPUBLICE

EVA ČERNÁ

*Samostatné oddělení bezpečnosti potravin, Ministerstvo zemědělství České republiky, Těšnov 17, 117 05 Praha 1  
e-mail: cerna@mze.cz*

Došlo dne 13.V.2002

Klíčová slova: Evropská komise, Evropský úřad pro bezpečnost potravin, Bílá kniha o zdravotní nezávadnosti potravin, hodnocení rizik, management rizik, komunikace o riziku

Evropská komise vydala počátkem roku 2000 tzv. Bílou knihu o zdravotní nezávadnosti potravin<sup>1</sup>, která shrnuje cíle nové potravinové legislativy, které jsou založeny na opatřeních z oblasti potravin, krmiv, zdraví a ochrany zvířat, hygieny, reziduí až po tzv. nové potraviny včetně geneticky upravených, a tvoří rámec pro vytváření a způsob práce kontrolních orgánů. Uvedená kniha byla konkrétní reakcí na prohlášení předsedy Evropské komise Romana Prodiho, který ihned po svém nástupu do funkce avizoval revizi celého potravinového práva ES a vytvoření nadnárodní instituce, která by dohlížela na dodržování hygienických předpisů ve všech členských státech unie. Uvedená kniha avizovala vznik nových a jasných předpisů v oblasti celého potravinového řetězce od farmy ke spotřebiteli, které zahrnují problematiku veterinární (zdraví zvířat, zootechniku, péči o zvířata, veřejné zdraví), fytosanitární (zdraví rostlin, hygiena rostlin, pesticidy a kontaminanty) včetně výživy zvířat a potravin (označení, aditiva, nové potraviny atd.). V tomto dokumentu jsou též avizovány prováděcí postupy pro činnost kontrolních orgánů a stanoveny odpovídající úřední kontroly na národní i evropské úrovni. Zřízení nezávislého Evropského úřadu pro bezpečnost potravin považuje Evropská komise za nejvhodnější nástroj, jak zajistit vysoký stupeň zdravotní nezávadnosti potravin.

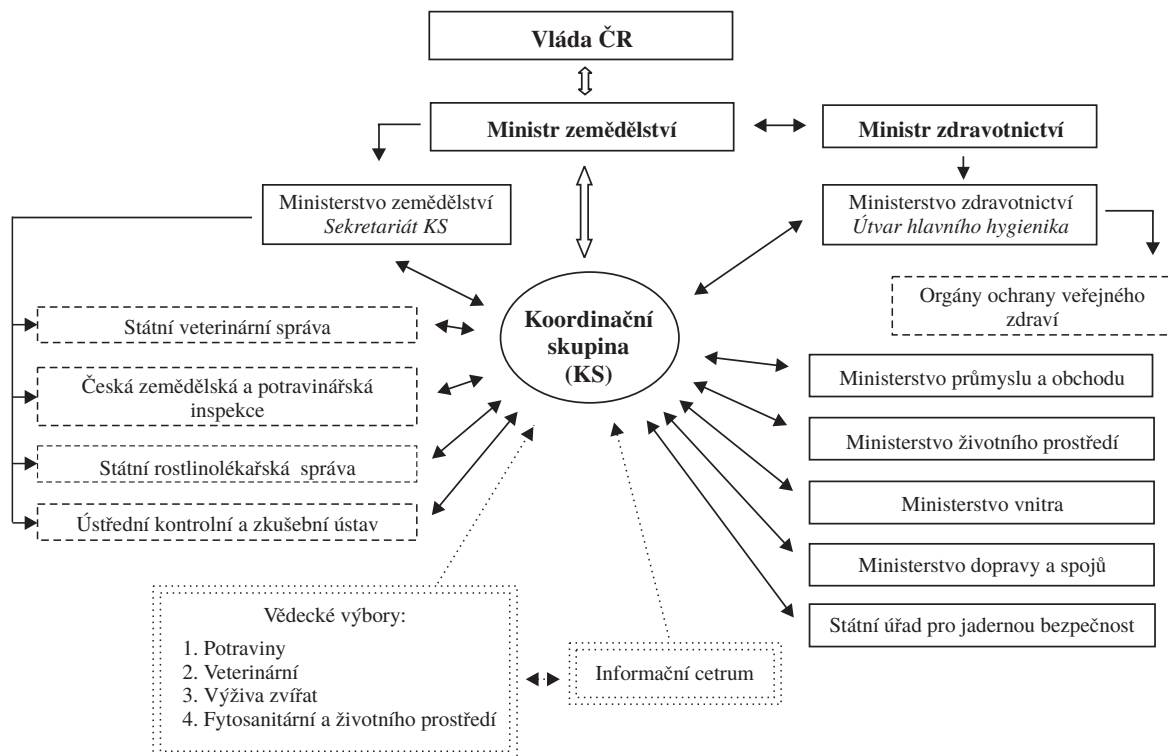
Uvedený dokument deklaruje jednotný systém, který vyžaduje zajišťování zdravotní nezávadnosti potravin v celém potravinovém řetězci a požaduje lepší koordinaci a sjednocení jak na úrovni společnosti, tak i na úrovni národní. Podle této koncepce vychází politika bezpečnosti (nezávadnosti) potravin z analýzy rizika, která zahrnuje tři základní prvky, které musí být vzájemně propojené a jejichž fungování musí být koordinováno. Jde o posouzení rizika, management rizika a komunikaci o riziku.

V České republice je v současné době základním aspektem potravinové legislativy ochrana zdraví spotřebitelů i ochrana jejich ekonomických zájmů. Odpovědnost výrobce za jakost a zdravotní nezávadnost produktu, který uvádí do oběhu, je stěžejním principem výroby v celém řetězci od zemědělské prvovýroby až po prodej spotřebiteli. Pro zabezpečení ochrany spotřebitele, ale i vzájemné důvěry mezi dodavateli a odběrateli, funguje systém kontroly, který tuto odpovědnost zohledňuje. Systém kontroly stanovuje povinnost podnikatelům provádět pravidelnou kontrolu dodržování požadavků stano-

vených právními předpisy, a dále pak je stanoven státní dozor, reprezentovaný státními dozorovými orgány. Nynější systém státní kontroly je založen na vysoce odborně specializovaných dozorových orgánech, které ve vzájemné spolupráci garantují spotřebiteli účinnost předpisů zajišťujících bezpečnou cestu výrobku od prvovýrobce po konečného spotřebitele i nezávadnost výrobku samotného. Kompetence a pravomoci jednotlivých úřadů jsou stanoveny v příslušných zákonech, kterými se výše uvedené orgány dozoru řídí. Jde zejména o zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, v platném znění, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, v platném znění, zákon č. 63/1986 Sb., o České zemědělské a potravinářské inspekci, v platném znění, který bude od 1.1.2003 nahrazen novým zákonem č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, zákon č. 91/1996 Sb., o krmivech, v platném znění a v neposlední řadě zákon č. 147/1996 Sb., o rostlinolékařské péči, v platném znění.

V kontextu našeho vstupu do EU je ze strany Evropské komise kladen velký důraz právě na zajištění kritérií zdravotní nezávadnosti v celém potravinovém řetězci. Z tohoto důvodu si v roce 2001 Evropská komise vyžádala od 12 kandidátských zemí zpracování Strategie bezpečnosti (nezávadnosti) potravin, kterou vypracovala ČR tak jako ostatní kandidátské státy. Politická priorita této problematiky byla zmiňována právě v souvislosti s několika krizemi v zemích EU, které se týkaly zdravotní nezávadnosti potravin, krmiv a výskytu nemocí zvířat přenosných na člověka. Cílem této iniciativy je zajištění stejného přístupu k bezpečnosti potravin ve státech unie i v kandidátských zemích. Evropská komise požaduje důkazy o převzetí veškeré klíčové legislativy ES včetně kontrolního systému ještě před vstupem do EU. V této souvislosti však nejde pouze o harmonizaci našeho práva, ale důraz je kladen na splnění všech povinností, které z příslušných předpisů vyplývají.

Systém zajištění zdravotní nezávadnosti potravin je v ČR (stejně jako v ostatních kandidátských zemích) permanentně podrobován detailnímu rozboru a kontrole ze strany orgánů Evropské komise. Inspekční mise pracovníků z Food and Veterinary Office (FVO), která problematiku bezpečnosti (nezávadnosti) potravin, zejména připravenost státních orgánů, sledovala v celém komplexu, proběhla 14.–18. května loňského roku. Cílem této mise bylo prověření orgánů a struktur odpovědných za tuto oblast, týkala se stavu harmonizace legislativy a možnosti jejího vynucování (kontrolního systému nad bezpečností potravin). Závěrem bylo konstatováno, že systém zajištění zdravotní nezávadnosti potravin v ČR je funkční a na dostatečné úrovni, nicméně bylo doporučeno urychlit proces harmonizace a prohloubit spolupráci a koordinaci jednotlivých státních orgánů působících v celém procesu výroby potravin „od pole až po vidličku“. Proces inspekcí ze strany orgánů Evropské komise se v současné době výrazně zintenzivnil a je zaměřen na určité specifické oblasti, např. na dodržování veterinárně-hygienických požadavků při výrobě potravin, kontrolu potravin na hranicích, připravenost a úroveň práce laboratoří, systém rychlé výstrahy apod. V době vstupu naší země do EU musí ČR splňovat veškerá kritéria



Obr. 1. Organizační schéma koordinace bezpečnosti potravin v České republice

bezpečnosti (nezávadnosti) potravin a kontrolní orgány Evropské komise budou tuto skutečnost bedlivě sledovat.

Jako reakci na zmíněná doporučení FVO z Dublinu přijala vláda ČR koncem loňského roku usnesení č. 1320, na jehož základě byla ustavena mezirezortní Koordináční skupina bezpečnosti potravin, která je poradním a iniciačním orgánem ministra zemědělství. Byl schválen harmonogram legislativních úkolů souvisejících s implementací dosud plně neharmonizovaných právních předpisů ES a dále pak bylo rozhodnuto o zřízení tzv. vědeckých výborů, jejichž činnost bude zaměřena na hodnocení rizik. Vědecký výbor pro potraviny bude ustaven při Státním zdravotním ústavu v Praze, veterinární vědecký výbor bude pracovat při Výzkumném ústavu veterinárního lékařství v Brně, vědecký výbor pro výživu zvířat při Výzkumném ústavu živočišné výroby v Praze – Uhřetěvesi a vědecký výbor pro oblast fytosanitární a ochrany životního prostředí při Výzkumném ústavu rostlinné výroby v Praze – Ruzyni. Vědecké výbory nejsou řízeny Koordináční skupinou – organizační a technické zázemí mají v jednotlivých ústavech, členové vědeckých výborů jsou vybraní experti, za stanoviska vydávaná vědeckým výborem odpovídá předseda výboru, a nikoli ředitel ústavu. Organizační uspořádání je znázorněno na obrázku 1.

Ze strany Evropské komise avizované nařízení stanovující obecné principy a požadavky na potravinové právo zahrnující též problematiku krmiv, zřizující Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanovující postupy v záležitostech zdravotní nezávadnosti, bylo počátkem tohoto roku přijato Evropským parlamentem a Radou a zveřejněno v Úředním věstníku ES pod číslem 178/2002. Ustanovení tohoto nařízení se vztahují na celé potravinové řetězce od prvovýroby, zpracování až po

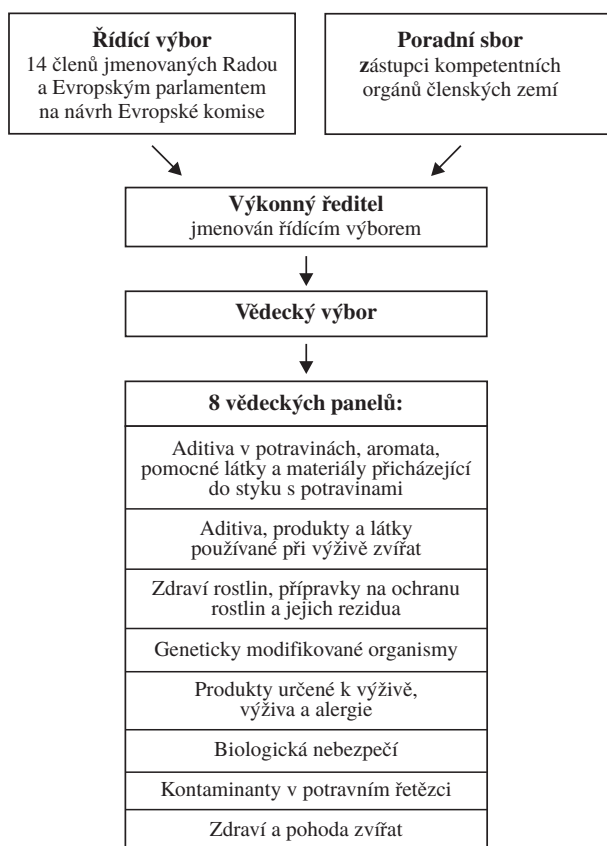
uvádění do oběhu včetně prodeje konečnému spotřebiteli a zařízení společného stravování, nevztahují se na prvovýrobu pro soukromé domácí použití nebo na domácí přípravu potravin. Poprvé je zde na úrovni ES legislativně definována potravina (jako jakákoli látka nebo produkt zpracovaný, částečně zpracovaný nebo nezpracovaný, který je určen ke konzumaci člověkem, nebo u něhož to lze očekávat, včetně žvýkaček, nápojů a vody, která je záměrně přidávána do potraviny během její výroby) a další termíny nezbytné pro stanovení požadavků na potravinové právo, přičemž potravinovým právem se chápou předpisy týkající se potravin včetně jejich zdravotní nezávadnosti, a to na úrovni národní i ES, zahrnující též celý potravinový řetězec včetně krmiv používaných v chovech hospodářských zvířat.

Z obecných zásad pro potravinové právo vyplývá, že příslušné předpisy (jak na úrovni národní i ES) musí zajišťovat:

- vysokou úroveň ochrany lidského života a zdraví,
- ochranu zájmů spotřebitelů včetně poctivého jednání při obchodování,
- podle potřeby zohlednit ochranu zdraví zvířat, pohodu zvířat, ochranu rostlin a životního prostředí.

Předpisy musí vést k tomu, aby bylo ve Společenství dosaženo volného pohybu potravin a krmiv vyrobených a uvedených na trh podle požadavků stanovených v tomto nařízení.

Pro dosažení vysoké úrovně ochrany lidského života a zdraví se musí příslušné potravinové právo opírat o analýzu rizika<sup>2</sup>, která v sobě zahrnuje 3 vzájemně propojené prvky. Tím prvním je hodnocení rizika, kterým se chápe vědecky podložený proces skládající se ze 4 kroků – identifikace nebezpečí<sup>3</sup>, charakterizace nebezpečí, odhad expozice a charakterizace rizika. Dalším prvkem je management rizika, který



Obr. 2. Organizační schéma Evropského úřadu pro bezpečnost potravin

spočívá ve zvažování strategických možností, provádění konzultací se zainteresovanými stranami a zohlednění hodnocení rizika a dalších faktorů při zvolení vhodných možností a nástrojů prevence a kontroly. Za zvláštních okolností je v rámci managementu potřeba uplatnit zásadu prevence, zejména v případě, kdy přetrvává vědecká nejistota při hodnocení možnosti škodlivých účinků na zdraví – tato opatření však musí být přiměřená a časově omezená do doby, než dojde k vyjasnění vědecké nejistoty a k provedení komplexnějšího hodnocení rizika. Tím třetím prvkem v řadě je komunikace o riziku, kterou se rozumí výměna informací a stanovisek v rámci analýzy rizika. Týká se zejména vnímání rizik, a to mezi těmi, kdo hodnotí rizika, manažery rizika, spotřebiteli, výrobními podniky, akademickými obcí a dalšími zainteresovanými stranami, včetně vysvětlování výsledků hodnocení rizik a základů pro rozhodnutí v rámci managementu rizika.

Dalším úkolem potravinového práva je ochraňovat zájmy spotřebitele (prevence před podvody, falšováním a klamavými praktikami) a zajistit, aby měl k dispozici dostatek informací, které mu usnadní výběr. Podrobně je rozpracován požadavek na nezávadnost potravin a krmiv s tím, že na trh nemůže být uvedena potravin, která může poškodit lidské zdraví nebo se nehodí k lidské spotřebě, stejně tak krmivo, které se nepovažuje za zdravotně nezávadné nebo má nepříznivý účinek na zdraví nebo způsobuje, že potraviny získané z hospodářských zvířat nejsou bezpečné pro lidskou spotřebu. Vysledovatelnost původu potravin, krmiv a hospodářských zvířat a jakékoliv

látky, která je použita k výrobě potravin nebo krmiv, je dalším základním principem, který musí podnikatelé zajistit v celém řetězci. Jednoznačně je stanovena odpovědnost podnikatelů na všech stupních výroby, zpracování a uvádění do oběhu za plnění požadavků potravinového práva. Členské státy pak mají povinnost zavést systém úředních kontrol, včetně opatření a pokut při porušení ustanovení potravinového práva.

Významné místo v systému zajištění bezpečnosti potravin na úrovni společenství má Evropský úřad pro bezpečnost potravin (EUBP), který bude sloužit jako referenční pracoviště pro oblast hodnocení rizik a komunikace o riziku v rámci ES. Posláním úřadu je poskytování vědeckých doporučení a stanovisek, vědecké a technické podpory při přípravě právních předpisů v oblastech, které mají přímý nebo nepřímý vliv na bezpečnost potravin a krmiv a poskytování nezávislých informací včetně komunikace o riziku. Úřad bude shromažďovat a analyzovat data, aby mohl charakterizovat a sledovat možná rizika. Dále bude úřad poskytovat doporučení, vědeckou i technickou podporu v otázkách výživy, vědecká stanoviska k problematice zdraví zvířat, pohody zvířat a zdraví rostlin a v neposlední řadě k výrobkům týkajícím se geneticky modifikovaných organismů. Členským státům se stanovuje povinnost spolupracovat s tímto úřadem s cílem zajistit plnění jeho poslání. Základními úkoly jsou zejména – poskytovat institucím ES a členským státům vědecká stanoviska, podporovat a koordinovat vývoj jednotlivých metodik hodnocení rizika, poskytovat vědeckou a technickou podporu Evropské komisi, a to i v případech krizového řízení v oblasti potravin a krmiv, zadávat vědecké studie, shromažďovat a analyzovat vědecká data, podnikat opatření k identifikaci a charakterizaci vznikajících rizik, poskytovat vědeckou a technickou pomoc pro zlepšení spolupráce s kandidátskými zeměmi, mezinárodními organizacemi a třetími zeměmi, zajišťovat včasné, spolehlivé a komplexní informace směrem k veřejnosti a plnit další úkoly zadané Evropskou komisí. Organizační uspořádání je uvedeno na obrázku 2.

Je stanoven způsob činnosti při plnění jednotlivých úkolů úřadu, zejména při vydávání vědeckých stanovisek včetně řešení rozdílných stanovisek, zpracování studií, shromažďování a analyzování dostupných údajů, identifikaci možných rizik i napojení na systém rychlého varování a propojení na ostatní organizace působící v oblastech poslání úřadu. Velmi silný důraz je kladen na nezávislost, transparentnost a důvěrnost při veškerých činnostech úřadu, není opomenuta povinnost sdělovat veřejnosti a všem zainteresovaným stranám informace o výsledcích práce úřadu včetně širokého přístupu k dokumentům, které vlastní.

Systém rychlého varování (RAS – Rapid Alert System), krizové řízení a mimořádné události jsou předmětem kapitoly IV zmíněného nařízení. Systém rychlého varování ve formě sítě pro ohlašování přímého nebo nepřímého rizika pro lidské zdraví, vyplývajícího z potravin nebo krmiva, zahrnuje členské státy, Evropskou komisi a Evropský úřad pro bezpečnost potravin. Za správu sítě je odpovědná Evropská komise. Tento systém byl původně koncipován na základě směrnice o obecné bezpečnosti výrobků (zahrnoval veškeré výrobky včetně potravin); postupně se systém rozdělil na 2 části, z nichž jedna se týkala výhradně potravin a druhá ostatních průmyslových výrobků. Nařízením EC č.178/2002 se tak zřizuje samostatný systém včasného varování pro potraviny a krmiva včetně vymezení jeho působnosti, prováděcích opatření, požadavků

na jeho činnost a možnosti účasti dalších států a mezinárodních organizací. Evropská komise i členské státy mohou přijmout mimořádná opatření spočívající v zákazu uvádění potravin nebo krmiv (pocházejících ze zemí ES i dovezených) na trh ES nebo stanovení speciálních podmínek pro uvádění na trh, pokud tyto potraviny nebo krmiva představují vážné riziko pro lidské zdraví, zdraví zvířat nebo životní prostředí. Podmínky pro jejich přijetí jsou předmětem článku 53 a 54. V rámci krizového řízení je Evropská komise povinná ve spolupráci s Evropským úřadem pro bezpečnost potravin a členskými státy EU sestavit obecný plán krizového řízení a zřídit krizový štáb.

#### LITERATURA

1. *White Paper on Food Safety*. COM, Brussels 1999.
2. *Bílá kniha o zdravotní nezávadnosti potravin* (Pešková Z., Mezera J., ed.). VÚZE, Praha 2000.
3. Nařízení EP a Rady 178/2002.

**E. Černá** (*Ministry of Agriculture of the Czech Republic, Prague*): **New System of Food Safety in the European Union and the Czech Republic**

The revision of the existing and the adoption of new

legislation as well as the establishment of the independent European Food Safety Authority has become the main tool of the food safety policy of the European Commission. The food safety issue represents the system throughout the whole food chain from farm to table based on risk analysis. The risk analysis consists of three interconnected elements – risk assessment, risk management and risk communication. The basic requirements obligatory for the EU countries were set in the Regulation No. 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food law. The Czech Government adopted the resolution No.1320/2001 concerning food safety strategy and acknowledged that food safety is one of the main priorities of the Government with regard to the accession of the Czech Republic to the EU. The Czech Government adopted organizational safeguarding of the strategy. An interdepartmental coordination team working as an advisory and initiative body of the Minister of Agriculture plays the key role in this field. Establishment of scientific boards and their activities will support the decision-making of the ministries and control bodies, and will serve as a basis for the risk communication. The boards will also cooperate with scientific panels of the European Food Safety Authority.