EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 10.12.2021.
COM(2021) 786 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi i učinkovitosti fitosanitarnih mjera koje se odnose na uvoz na područje Unije

Sadržaj

1. UVOD 3
2. UVOZNI POSTUPCI 5
3. FITOSANITARNI CERTIFIKATI 6
4. ZABRANE 7
5. SLUŽBENE KONTROLE 9
6. ZAKLJUČCI 11

POKRATE

GKP: granična kontrolna postaja

BISH: Bolja izobrazba za sigurniju hranu

CA: nadležno tijelo

KT: kontrolna točka

GU SANTE: Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane

EFSA: Europska agencija za sigurnost hrane

EU: Europska unija

EUROPHYT: Europski sustav za obavješćivanje o zaustavljenim pošiljkama bilja

HRP: visokorizično bilje, biljni proizvodi i drugi predmeti

IPPC: Međunarodna konvencija o zaštiti bilja

NPPO: nacionalna organizacija za zaštitu bilja

OCR: Uredba (EU) 2017/625 o službenim kontrolama

PC: fitosanitarni certifikat

PRM: biljni reprodukcijski materijal

RNQP: regulirani nekarantenski štetni organizam

TRACES-NT: elektronički sustav TRACES-NT („Trade Control and Expert System”)

1. UVOD

Uvozne mjere za biljno zdravstvo usmjerene su na zaštitu Europske unije (EU) od unosa štetnih organizama. Zakonodavni okvir EU-a za te mjere bio je utemeljen na Direktivi Vijeća 2000/29/EZ [1] do 2019. Njime je uspostavljen sustav utemeljen na riziku i usklađen sa Sporazumom o primjeni sanitarnih i fitosanitarnih mjera Svjetske trgovinske organizacije, koji je općenito otvoren za uvoz, uz određena ograničenja kao što su potreba za fitosanitarnim certifikatom, specifični zahtjevi za uvoz i određene zabrane. Njime je uspostavljen i sustav za službene kontrole biljnog zdravstva, koji su ustrojile i provodile države članice EU-a.

Nakon izvješća o ocjeni režima biljnog zdravstva iz 2010. utvrđena je potreba za zamjenom prethodnog zakonodavstva. Uredba (EU) 2016/2031 („Uredba") donesena je 2016. i počela se primjenjivati od 14. prosinca 2019. Tom uredbom zadržani su pristup utemeljen na riziku i usklađenost sa Sporazumom o primjeni sanitarnih i fitosanitarnih mjera WTO-a, ali su s obzirom na iskustva uvedene mjere za jačanje zaštite područja Unije i povećanje proaktivne pripravnosti za upravljanje krizama.

S obzirom na bitne promjene u uvoznom režimu biljnog zdravstva EU-a suzakonodavci su člankom 50. Uredbe uveli obvezu kojom Komisija do 14. prosinca 2021. Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješće radi procjene provedbe i učinkovitosti mjera koje se odnose na uvoz u EU, uključujući analizu troškova i koristi, te prema potrebi podnosi i zakonodavni prijedlog za rješavanje svih potreba za izmjenama.

Područje primjene tog izvješća uključuje glavne promjene uvedene Uredbom, tj. glavne promjene u smislu uvoznih mjera i organizacije službenih kontrola za te mjere.

U izvješću se ocjenjuju: i. utjecaj uključivanja u Uredbu reguliranih nekarantenskih štetnih organizama koji su prethodno bili obuhvaćeni zakonodavstvom o proizvodnji i stavljanju na tržište biljnog reprodukcijskog materijala[2], uvoznim mjerama i sustavima kontrole uvoza; ii. provedba i učinkovitost mjera za suočavanje s novoutvrđenim rizicima za koje bi se mogle predvidjeti različite mjere u rasponu od karantene po uvozu do privremene zabrane; iii. provedba i učinkovitost proširenja obveze fitosanitarnog certifikata za bilje i biljne proizvode predočene pri uvozu nove robe (s najmanje 1 % slučajeva granične kontrole) i za bilje koje se unosi s prtljagom putnika; iv. postojeći postupci za odobravanje odstupanja od zabrana uvoza, kao i odredbe o privremenoj zabrani određenog bilja, biljnih proizvoda i drugih predmeta za koje je utvrđeno da su visokorizični, a čiji je uvoz odobren nakon što je Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA) provela procjenu rizika robe na temelju tehničke dokumentacije koju je izdala zainteresirana zemlja podrijetla, nakon čega slijedi zakonodavni akt EU-a s uvoznim uvjetima za robu; v. promjene uvedene u smislu uvoznih uvjeta za materijale koji se upotrebljavaju za službeno provođenje testova, u znanstvene i druge srodne svrhe, kao i promjene uvedene za upotrebu karantenskih stanica i prostora za izolaciju; vi. utjecaj na provedbu i učinkovitost kontrola uvoza koji je posljedica bitnih promjena koje su donesene Uredbom, uključujući kontrole biljnog zdravstva u skladu s

[1] SL L 169, 10.7.2000., str. 1.

[2] https://ec.europa.eu/food/plants/plant-reproductive-material/legislation/specific-legislation_en

Uredbom (EU) 2017/625[3] o službenim kontrolama, koja je stupila na snagu u isto vrijeme kad i Uredba.

Metodologija

Kako bi odgovorila na zahtjeve izvješća, Komisija je utvrdila metodologiju koja je uključivala ocjenu svih dostupnih dokaza. Komisija je provela savjetovanje s dionicima[4] koristeći se upitnicima o četirima glavnim područjima u vezi s promjenama uvedenim u zakonodavstvo: i. fitosanitarni uvozni postupci, ii. upotreba fitosanitarnih certifikata, iii. zabrane uvoza i iv. odredbe o biljnom zdravstvu u skladu s Uredbom o službenim kontrolama. Upitnici, koji su izrađeni u dogovoru s nacionalnim organizacijama za zaštitu bilja EU-a i relevantnim udruženjima na razini EU-a, bili su usmjereni na dobivanje povratnih informacija o aspektima politike u vezi s primjenom i provedbom, kao i troškovima, koristima i učincima, za provedbu analize troškova i koristi. Poziv za ispunjavanje upitnika dobili su 27 nacionalnih organizacija za zaštitu bilja država članica EU-a, nadležna certifikacijska tijela i carinska tijela, dvije institucije EU-a, 48 relevantnih udruženja na razini EU-a i 178 nacionalnih organizacija za zaštitu bilja trećih zemalja. Udruženja na razini država članica, subjekti, laboratoriji, istraživačke ustanove i šira javnost mogli su pristupiti upitniku putem internetske stranice GU-a SANTE. U potonjem slučaju Komisija i nacionalne organizacije za zaštitu bilja EU-a pomogle su objavljivanjem upitnika putem društvenih medija i drugih kanala. Zaprimljeno je ukupno 386 odgovora. Razina sudjelovanja razlikovala se među različitim kategorijama dionika i različitim upitnicima, pri čemu je u upitniku o Uredbi o službenim kontrolama sudjelovalo najmanje nadležnih tijela za zaštitu bilja EU-a (15 od 27 nacionalnih organizacija za zaštitu bilja EU-a) te općenito malo udruženja na razini EU-a i država članica, nacionalnih organizacija za zaštitu bilja trećih zemalja, subjekata i predstavnika šire javnosti.

Osim toga, upotrebljavani su javno dostupni podaci za koje je provedena statistička analiza iz dva izvora: i. podaci o presretanju bilja i biljnih proizvoda koji su uvezeni u EU ili kojima se trguje unutar EU-a dobiveni su iz elektroničkih sustava EUROPHYT i TRACES-NT za razdoblje od 2019. do 2020. i ii. podaci o trgovini koji su analizirani za razdoblje od 2013. do 2020. Budući da roba u Uredbi ne odgovara pojedinačnim nomenklaturama carinske tarife, napravljena je usporedba presretanja i trgovinske dinamike za grupe robe koje su zahvaćene zakonodavnim promjenama.

Kako bi poduprla ovo izvješće, Komisija je izradila četiri tehnička izvješća[5] s informacijama o zaprimljenim povratnim informacijama i opsežnom analizom tih povratnih informacija.

Konačno, za procjenu mjera povezanih s Uredbom o službenim kontrolama razmotreni su i rezultati prvih pet revizija kontrola uvoza u državama članicama. Izvješća svih relevantnih revizija javno su dostupna[6].

[3] SL L 95, 7.4.2017., str. 1.

[4] Nacionalne organizacije za zaštitu bilja Europske unije i nacionalne organizacije za zaštitu bilja trećih zemalja (NPPO-i), tijela odgovorna za direktive o stavljanju na tržište (nadležna certifikacijska tijela), udruženja na razini EU-a i država članica (udruženja EU-a i država članica), subjekti i šira javnost.

[5] https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126792
https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126791
https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126695
https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126790

Analiza Komisije ograničena je trima čimbenicima: prvo, djelomični doprinos nacionalnih organizacija za zaštitu bilja EU-a i onih iz trećih zemalja u određenim slučajevima, što je utjecalo na reprezentativnost odgovora, te vrlo ograničen doprinos šire javnosti i subjekata nisu omogućili triangulaciju nalaza; drugo, razdoblje između stupanja različitih odredbi na snagu i zahtjeva za povratne informacije bilo je vrlo kratko, što je utjecalo na veličinu uzorka za analizu; konačno, pandemija bolesti COVID-19 utjecala je na trgovinu i aktivnosti unatoč postojanju Uredbe (EU) 2020/466[7] o privremenim mjerama za obuzdavanje rizika tijekom određenih ozbiljnih poremećaja u sustavima kontrola država članica zbog bolesti uzrokovane koronavirusom (COVID-19).

Zbog gore navedenih ograničenja u određenim se slučajevima nisu mogli donijeti zaključci o provedbi i učinkovitosti uvoznih mjera. Procjena troškova i koristi provedena je samo djelomično zato što količina prikupljenih kvantitatvnih podataka nije bila dovoljna ili su upotrijebljeni podaci iz ekonomske literature. Umjesto toga provedena je dubinska kvalitativna analiza troškova i koristi. Zbog tih se razloga Komisija ograničila na utvrđivanje tema koje zaslužuju daljnju raspravu.

2. UVOZNI POSTUPCI

Otkad su u Uredbu uvrštena pravila o reguliranim nekarantenskim štetnim organizmima, nacionalne organizacije za zaštitu bilja preuzele su od nadležnih certifikacijskih tijela odgovornost za službene kontrole za otkrivanje prisutnosti reguliranih nekarantenskih štetnih organizama. Iako se provedba pravila o prisutnosti reguliranog nekarantenskog štetnog organizma pri uvozu može smatrati učinkovitom u smislu postizanja njihova cilja o osiguravanju usklađenosti sa zahtjevima koji se odnose na regulirane nekarantenske štetne organizme, 25 % nacionalnih organizacija za zaštitu bilja, 41 % subjekata i pet od šest nadležnih certifikacijskih tijela dalo joj je negativnu ocjenu zbog nedostatka usklađenosti između zakonodavstva o biljnom zdravstvu i zakonodavstva o biljnom reprodukcijskom materijalu. Podijeljena su stajališta o tome bi li trebalo usklađenost s mjerama koje se odnose na regulirane nekarantenske štetne organizme uključiti u fitosanitarni certifikat pod naslovom „Dopunska izjava”, što je odredba koja nije obuhvaćena člankom 71. stavkom 2. Uredbe.

Iz odgovora je vidljivo da je jasna korist Uredbe povećanje učinkovitosti službenih kontrola. Gotovo dvije trećine nacionalnih organizacija za zaštitu bilja i nadležnih certifikacijskih tijela počelo je s primjenom Uredbe provoditi istodobne kontrole za otkrivanje prisutnosti reguliranih nekarantenskih štetnih organizama i karantenskih štetnih organizama, dok je svega 30 % njih to već ranije radilo. Čini se da je utjecaj Uredbe na financijska sredstva provedbe tih kontrola minimalan jer je većina nadležnih tijela izjavila da se troškovi nisu povećali. Ovakvo stanje potvrdili su i privatni subjekti.

Kad je riječ o neusklađenosti u smislu reguliranih nekarantenskih štetnih organizama, čini se da je djelovanje nedovoljno jasno. Više od polovine ispitanika odbija neusklađene pošiljke i o tome obavješćuje dotičnu treću zemlju. Vrlo ih se malo obraća subjektu u vezi s posebnim obradama. Neki ispitanici zalažu se za izradu relevantnih smjernica. Radi transparentnosti gotovo 75 % ispitanika složilo bi se da se neusklađenosti koje se odnose na regulirane

[6] https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm
[7] SL L 98, 31.3.2020., str. 98.

nekarantenske štetne organizme prijavljuju putem elektroničkog sustava TRACES-NT. Međutim, Uredbom se takvo prijavljivanje ne predviđa.

Procjena korisnosti članka 49. za mjere o novoutvrđenim rizicima od štetnih organizama nije se mogla provesti zbog nedostatnih povratnih informacija.

3. FITOSANITARNI CERTIFIKATI

Proširenje obveze fitosanitarnog certifikata na robu iz dijela B Priloga XI. Uredbi (EU) 2019/2072 (dalje u tekstu „nova roba"), uvedeno člankom 73. Uredbe (dalje u tekstu: „proširenje fitosanitarnog certifikata"), moglo bi se smatrati korisnim za zaštitu EU-a od štetnih organizama. Zabilježene su jasne koristi: povećana sljedivost, poboljšana zaštita od štetnih organizama i povećana odgovornost nacionalnih organizacija za zaštitu bilja trećih zemalja. Nadalje, oko 33 % nacionalnih organizacija za zaštitu bilja trećih zemalja prijavilo je poboljšanje sposobnosti za otkrivanje štetnih organizama u predizvoznim inspekcijama.

Osim toga, subjekti su većinom izjavili da proširenje fitosanitarnog certifikata nije utjecalo na ravnopravne uvjete rada, odnosno da je došlo do pozitivnih promjena zbog povećane razine osviještenosti, jednakih pravila i povećanog broja kontrola.

Prema istraživanju, 22 % ispitanika smatralo je da se opće stanje sustava za izdavanje fitosanitarnih certifikata poboljšalo, a 35 % ispitanika smatralo je da je stanje nepromijenjeno, dok je 15 %, od kojih većim dijelom subjekti, izjavilo da se pogoršalo zbog nedostatka proporcionalnosti nove obveze s povezanim rizicima. Nije bilo moguće procijeniti je li prelazak na novi zahtjev bio neometan jer ga je 42 % ispitanika smatralo neometanim, dok ga je 38 % smatralo problematičnim (različiti zahtjevi između robe iz dijela A i dijela B Priloga XI koje je teško objasniti subjektima, npr. samo robu iz dijela A potrebno je unaprijed najaviti na graničnim kontrolnim postajama (GKP); razlikovanje dijelova A i B; otkrivanje sjemena prodanog putem prodaje na daljinu). Nacionalne organizacije za zaštitu bilja trećih zemalja smatraju da je sad složenije identificirati novu robu, a posebno predviđenu upotrebu kojom se utvrđuje potreba za fitosanitarnim certifikatom. No kriteriji za razlikovanje te robe ostali su isti kao i kad fitosanitarni certifikat nije bio potreban.

Proširenje fitosanitarnog certifikata može se smatrati korisnim i za cjelokupno odvijanje trgovine. Privatni dionici bilježe smanjenje prijevarne prakse, povećanje razine povjerenja među subjektima u lancu opskrbe, poboljšanu sposobnost praćenja ugovora i ukupno smanjenje rizika.

Nadalje, čini se da se proširenjem fitosanitarnog certifikata povećala razina osviještenosti o pitanjima biljnog zdravstva među subjektima, građanima i nadležnim tijelima.

S negativne strane, čini se da su se proširenjem fitosanitarnog certifikata povećali administrativno opterećenje i povezani troškovi. Udruženja u cijelom EU-u ocijenila su povećano radno opterećenje jednako važnim. Tri države članice su za izvršavanje inspekcija uz ograničene troškove prilagodile svoje informacijske sustave, a jedna je unaprijedila svoje prostore. Četiri države članice povećale su za manje od 5 % razinu uzorkovanja i provođenja testova za otkrivanje potencijalnih novoutvrđenih rizika od štetnih organizama.

Proširenjem fitosanitarnog certifikata stvoreni su troškovi i za nacionalne organizacije za zaštitu bilja trećih zemalja, uglavnom zato što su povećale broj osoblja te unaprijedile prostore i laboratorije.

Iako se čini da su se vrijeme i troškovi provedbe kontrola na mjestu ulaska u EU za dodatnu robu povećali (kako je izjavila većina dionika privatnog sektora - 44 %), to nije bitno utjecalo na sposobnost za poduzimanje dugoročnih ulaganja ili donošenje strateških odluka jer 17 % ispitanika smatra da je ta sposobnost narušena.

Prijavljeno je vrlo malo slučajeva odbijanja pošiljki, uglavnom sjemena, voća i rezanog cvijeća, zbog nedostatka ili nepotpunog fitosanitarnog certifikata za novu robu. Svi dionici iz EU-a s kojima je provedeno savjetovanje izjavili su da nisu otkrili veću promjenu u obujmu uvoza u EU, proizvodnji u EU-u ili cijenama nove robe. Odgovorima nacionalnih organizacija za zaštitu bilja trećih zemalja, iako su bili ograničeni, moglo se potvrditi da nije bilo promjena u obujmu izvoza u EU ni povećanih troškova za izvoznike. Odgovori dionika u skladu su sa zaključkom iznesenim u studiji *Soto et al.* (2021.) da je promjena zakonodavstva imala zanemariv utjecaj na ukupnu trgovinu biljem. Mnogi ispitanici ne smatraju da je provjera obveznih 1 % nove robe pri uvozu složena, dok je gotovo isto toliko ispitanika imalo poteškoća u razlikovanju „nove" od „stare" regulirane robe te je primijetilo da postupci nisu ujednačeni u svim državama članicama.

Odredbu članka 71. stavka 2. Uredbe da se u fitosanitarni certifikat uključi cjeloviti tekst ispunjenog posebnog zahtjeva kad god se odgovarajućim provedbenim aktom dopuštaju različite mogućnosti, više od polovine ispitanika smatra prilično jasnom, a 32 % smatra je prilično nejasnom. Za razliku od privatnih dionika nacionalne organizacije za zaštitu bilja EU-a i trećih zemalja smatraju da je zahtjev jasan. Unatoč tome što je svih 27 država članica prihvatilo Komisijina objašnjenja, subjekti i njihovi predstavnici u svojim su odgovorima naveli da provedba zahtjeva nije homogena u cijelom EU-u te da je teško pratiti te različite pristupe. No to je bio slučaj samo na početku provedbe tog zahtjeva.

Proširenje zahtjeva fitosanitarnog certifikata na bilje koje unose putnici isto se tako smatra korisnim jer je, prema mišljenju više od 80 % dionika, dovelo do povećane zaštite EU-a od štetnih organizama. Odgovori predstavnika šire javnosti (17) bili su nedostatni za bilo kakvu procjenu.

4. ZABRANE

Unos određenih proizvoda na područje Unije zabranjeno je u skladu s odredbama članka 40. Uredbe. Postojeći postupak za odobravanje odstupanja od zabrana uvoza, tj. omogućivanje uvoza inače zabranjene robe na temelju informacija koje su dostavile zainteresirane zemlje, funkcionira relativno dobro. Međutim, mogla bi se predvidjeti daljnja standardizacija tog postupka. Postojeći postupak za odobravanje odstupanja od zabrana uvoza 47 % ispitanika smatra zadovoljavajućim, a 30 % nezadovoljavajućim. Među udruženjima na razini EU-a i država članica prevladava nezadovoljstvo zbog dugotrajnih postupaka, nedostatka transparentnosti, ograničene znanstvene osnove i povećanih administrativnih i financijskih napora.

Članak 42. Uredbe o visokorizičnom bilju, biljnim proizvodima i drugim predmetima može se smatrati učinkovitom odredbom u smislu poboljšanja zaštite EU-a od štetnih organizama, što je potvrdilo 61 % ispitanika koji smatraju i da je popis visokorizičnog bilja, biljnih proizvoda i drugih predmeta uključen u Prilog Uredbi (EU) 2018/2019[8] i postupke iz Uredbe (EU) 2018/2018[9] jasan. To potvrđuje i procjena utjecaja popisa visokorizičnog bilja, biljnih proizvoda i drugih predmeta na vjerojatnost izbijanja, pri čemu samo jedno udruženje smatra da se ona povećala. Ispitanici su se općenito složili i da je strogost zabrane prikladna. Sedam udruženja i četiri nacionalne organizacije za zaštitu bilja izjavili su suprotno. Konačno, bilo je i poziva na veću transparentnost postupka za izradu popisa visokorizičnog bilja, biljnih proizvoda i drugih predmeta.

Osim povećane zaštite EU-a od štetnih organizama i povećane pripravnosti u smislu potencijalnih novoutvrđenih rizika od štetnih organizama koje je navela većina ispitanika (69 %) (posljednje je pripisano provedenim procjenama rizika robe), više od 50 % ispitanika navelo je povećanu razinu osviještenosti o potrebi zaštite EU-a od štetnih organizama kao dodatnu prednost.

Najčešće naveden negativan utjecaj bio je povećanje administrativnog opterećenja. Štoviše, 29 od 77 dionika smatra da se administrativno opterećenje povećalo zbog složenosti kontrola na granici, inspekcija i mjera nadzora. Istodobno, dodijeljenim dodatnim sredstvima povećana je sposobnost praćenje robe koja je uključena u popis visokorizičnog bilja, biljnih proizvoda ili drugih predmeta te identificiranja visokorizičnog bilja, biljnih proizvoda i drugih predmeta koji su već uklonjeni s popisa.

Osim ciljanog osposobljavanja na temu biljnog zdravstva, koje je Komisija organizirala u okviru programa „Bolja izobrazba za sigurniju hranu”, drugi dionici, uglavnom nacionalne organizacije za zaštitu bilja, proveli su dodatne aktivnosti osposobljavanja kako bi se olakšala provedba zabrane uvoza visokorizičnog bilja, biljnih proizvoda i drugih predmeta. GU SANTE, EFSA i 13 nacionalnih organizacija za zaštitu bilja od ukupno 21 izjavili su da su dodatno povećali svoje aktivnosti širenja informacija. Privatni dionici općenito su pozitivno ocijenili te aktivnosti širenja informacija, posebno one koje provode EFSA i nacionalne organizacije za zaštitu bilja.

Zabrana uvoza visokorizičnog bilja, biljnih proizvoda i drugih predmeta nije bitno utjecala na domaće tržište u smislu domaće proizvodnje, cijena i prodaje ni na sposobnost subjekata za izvoz visokorizičnog bilja, biljnih proizvoda i drugih predmeta i poduzimanje dugoročnih ulaganja, kao ni na stvarni broj subjekata u sektoru. Međutim, subjekti i udruženja na razini država članica i EU-a smatraju da je trgovina visokorizičnim biljem, biljnim proizvodima i drugim predmetima složenija uglavnom zbog potrebe za dobavljačima novog bilja. Ipak, uspjeli su zamijeniti zabranjene vrste visokorizičnog bilja, biljnih proizvoda i drugih predmeta drugima. Rezultati analize trgovine predstavljeni u studiji *Soto et al.* (2021.) potvrđuju povratne informacije dobivene od dionika.

Četiri nacionalne organizacije za zaštitu bilja trećih zemalja koje su izjavile da su podnijele dokumentaciju za ukidanje zabrane uvoza visokorizičnog bilja, biljnih proizvoda i drugih

[8]SL L 323, 19.12.2018., str. 10.–15.
[9]SL L 323, 19.12.2018., str. 7.–9.

predmeta iz svoje zemlje smatraju da je postupak složen, da se traže prespecifične informacije, a nisu dostupne detaljne smjernice. Smatraju složenima inspekcije i njihovu sposobnost utvrđivanja visokorizičnog bilja, biljnih proizvoda i drugih predmeta koji su već uklonjeni s popisa, ali to su riješili dodatnim osposobljavanjem. Podaci o kvantifikaciji troškova bili su odveć ograničeni za bilo kakvu procjenu.

Čini se da su odredbe članaka 8. i 48. Uredbe, koje se odnose na materijale koji se upotrebljavaju za službeno provođenje testova i u znanstvene i druge srodne svrhe, pojednostavnjene u odnosu na prethodno stanje, što je potvrdila većina ispitanika, iako je 11 od 31 ispitanika, među kojima tri od četiri laboratorija koji su glavni korisnici, bilo suprotnog mišljenja. Većina ispitanika (32 %) ocijenila je nezadovoljavajućim iskustvo s dobivanjem suglasnosti zbog problema s odobrenjem suglasnosti nacionalnih organizacija za zaštitu bilja trećih zemalja, administrativnog opterećenja, nedostatka jasnoće odredbe, nedostatka usklađenosti među državama članicama i ponovljenih zahtjeva za takvu suglasnost istom pošiljatelju.

Odredbe članaka od 60. do 64. Uredbe, koje se odnose na upotrebu karantenskih stanica i prostora za izolaciju, mogu se smatrati zadovoljavajućima, što je potvrdila i većina ispitanika. Čini se da ispitanici smatraju da je postupak puštanja materijala iz karantenskih uvjeta jasan i učinkovit.

5. SLUŽBENE KONTROLE

Sektor biljnog zdravstva uključen je u područje primjene Uredbe o službenim kontrolama, a kontrole uvoza sad se uz nekoliko iznimaka provode po istim postupcima kao i za druge sektore prehrambenog lanca.

Kad je riječ o ograničenjima navedenima u uvodu, valja napomenuti da je upitnik o Uredbi o službenim kontrolama imao nižu razinu sudjelovanja.

Nije bilo moguće donijeti zaključke o razini učinkovitosti i usklađenosti kontrola uvoza: 35 od 65 ispitanih dionika smatralo je da je provedba novog režima kontrole uvoza bila učinkovita i usklađena, dok su početne povratne informacije iz prvih pet u nizu od 15 do 20 revizija Komisije o provedbi Uredbe o službenim kontrolama otkrile nedostatke koji se odnose na države članice koje ne osiguravaju ispunjavanje minimalnih zahtjeva za granične kontrolne postaje i kontrolne točke. Postupci revizije i provjere, dokumentirani postupci, planovi praćenja i uzorkovanja za osiguranje dosljednosti fizičkih provjera u različitim su fazama razvoja. Elektronički sustav TRACES-NT operativan je, ali u državama članicama još uvijek postoje nedostaci u provedbi zahtjeva za osobne pošiljke i drveni materijal za pakiranje.

Upotreba elektroničkog sustava TRACES-NT može se smatrati važnim poboljšanjem postignutim Uredbom o službenim kontrolama. Štoviše, 80 % ispitanika izjavilo je da je dostupna funkcija za prijavljivanje neusklađenosti pri uvozu učinkovita. Nacionalne organizacije za zaštitu bilja pozitivno su ocijenile i međusobnu povezanost s drugim sustavima, jednostavnost upotrebe i dostupnost informacija.

Uredbom o službenim kontrolama uvedena su nova pravila za kontrole na kontrolnim točkama i za kontrole robe u provozu koje se provode na temelju rizika. Unatoč tome što su kratko na snazi, te bi se kontrole mogle smatrati učinkovitima, kako je izjavilo 47 od 52, odnosno 31 od 36 ispitanika.

Utvrđivanje usklađenih pravila za uzorkovanje za fizičke provjere koje se obavljaju vizualnim pregledom (Prilog III. Uredbi (EU) 2019/2130[10]) čini bitno poboljšanje sustava službenih kontrola. Štoviše, prethodnim nizom revizija utvrđena su bitna odstupanja u uzorkovanju za fizičke provjere, što Komisija i države članice smatraju slabošću. Sudeći prema odgovorima, zbog jasnijih zahtjeva odlučivanje o veličini uzorka sad je ujednačenije. Međutim, neki su dionici izjavili da je veličina uzorka pošiljki s malim partijama različite robe nerazmjerno visoka kako bi se postigla minimalna prihvaćena razina sigurnosti utvrđena u zakonodavstvu, a 33 % njih zatražilo je veće usklađivanje u smislu minimalnih količina koje treba izuzeti iz kontrola. Uredbom (EU) 2019/2130 uvedene su i nove odredbe koje se odnose na uzorkovanje i provođenje testova na latentne infekcije. Sudeći prema povratnim informacijama iz upitnika, nove odredbe nisu utjecale na troškove, ali su omogućile da se testovi rutinski provode.

Većina nacionalnih organizacija za zaštitu bilja nije povećala broj članova osoblja ni radno opterećenje za provedbu promjena koje proizlaze iz Uredbe o službenim kontrolama. Komisijin program „Bolja izobrazba za sigurniju hranu" uključivao je poseban odjeljak o novoj Uredbi o službenim kontrolama za inspektore biljnog zdravstva. Osim toga, gotovo polovina ispitanika sudjelovala je u osposobljavanju i aktivnostima podizanja razine osviještenosti u smislu Uredbe o službenim kontrolama.

Nadalje, promjene u zakonodavstvu dovele su do vrlo ograničenih promjena u broju graničnih kontrolnih postaja i kontrolnih točaka u odnosu na prethodno stanje. Četiri nacionalne organizacije za zaštitu bilja zatvorile su mjesta ulaska, a tri su zatvorile odobrena odredišta uglavnom zbog manjeg obujma uvoza, isplativosti i financijske reorganizacije.

Prema 25 % odgovora subjekata i njihovih udruženja, koristi od promjena proizašlih iz Uredbe o službenim kontrolama imale su svoju cijenu jer je smanjena sposobnost uvoza bilja i biljnih proizvoda. Do smanjenja uvoznog kapaciteta uglavnom je došlo zato što se trenutačno roba odobrava na temelju fitosanitarnog certifikata, a prije se odobrenje dobivalo na temelju prijevozne isprave, koja je obuhvaćala različite fitosanitarne certifikate. Nadalje, gotovo trećina ispitanika iz privatnog sektora izjavila je da su troškovi kontrola porasli, iako za manje od 10 %. Troškovi su ostali isti za sličan broj ispitanika.

Više od polovine nacionalnih organizacija za zaštitu bilja složilo se da nije bilo utjecaja na troškove potrošnog materijala za provođenje kontrola. Međutim, 67 % nacionalnih organizacija za zaštitu bilja navelo je da je vrijeme potrebno za provođenje kontrola ostalo isto kao prije ili se povećalo za manje od 10 %. Nacionalne organizacije za zaštitu bilja nisu prijavile nikakve dodatne troškove, a slično su izjavili subjekti i udruženja u vezi s prijavljenim troškovima kontrola u graničnim kontrolnim postajama i ukupnim troškovima.

[10] SL L 321, 12.12.2019., str. 128.–138.

Dvije nacionalne organizacije za zaštitu bilja smatraju da su se troškovi uspostave plana praćenja drvenog materijala za pakiranje i ažuriranja inspekcijskih protokola povećali, a da je dodatni trošak manji od 10 %.

Kako bi se proveli zahtjevi Uredbe o službenim kontrolama za kontrole prtljage putnika, većina nacionalnih organizacija za zaštitu bilja nastavila je upotrebljavati pristup kontrole na temelju rizika koji su upotrebljavale prije provedbe Uredbe o službenim kontrolama. Međutim, većina nacionalnih organizacija za zaštitu bilja delegirala je provjere dokumentacije fitosanitarnih certifikata carinskim tijelima, a nekoliko ih je moralo unaprijediti svoje objekte kako bi izvršilo te provjere.

Kad je upitnik objavljen, zahtjev za kontrole nakon uvoza za bilje za sadnju koje ulazi u EU u stanju mirovanja bio je na snazi nešto više od pola godine. To bi moglo pojasniti zašto 61,1 % ispitanika nije o tome imalo mišljenje. Međutim, 22,3 % ispitanika ocijenilo je tu mjeru učinkovitom. Polovina ispitanih nacionalnih organizacija za zaštitu bilja istaknula je složenost praćenja uvoza robe preko drugih država članica. Kad je riječ o organizaciji provjera nakon uvoza, većina nacionalnih organizacija za zaštitu bilja smatra da je postupak jednostavan, ali ga je velik dio ocijenio nimalo lakim. Dobiveno je premalo podataka da bi se donijeli zaključci o broju i troškovima inspekcija provedenih nakon uvoza u vezi s biljem za sadnju uvezenim u stanju mirovanja.

Na pitanje o kontrolama robe koja se prodaje putem e-trgovine većina ispitanika odgovorila je da se slaže da bi se kontrole prodaje na daljinu trebale provoditi na isti način kao one za tradicionalni lanac opskrbe kako bi se osigurali jednaki uvjeti u održavanju razine zaštite od rizika povezanih s biljnim zdravstvom.

6. ZAKLJUČCI

Na temelju procijenjenih podataka moglo bi se zaključiti da se Uredbom i uključivanjem kontrola biljnog zdravstva u područje primjene Uredbe o službenim kontrolama te pristupom utemeljenim na riziku i transparentnim pristupom doprinijelo postizanju ciljeva povećanja fitosanitarne zaštite EU-a i povećanju proaktivnog djelovanja protiv štetnih organizama u skladu s Međunarodnom konvencijom o zaštiti bilja. Nacionalne organizacije za zaštitu bilja imale su pozitivno mišljenje o odredbama kojima su razjašnjene kontrole biljnog zdravstva i o odredbama kojima je dodatno pojačana zaštita EU-a od štetnih organizama. Udruženja na razini EU-a i država članica negativnima su doživjela odredbe za čije su uvođenje smatrale da je uzrokovalo poteškoće u već uspostavljenoj trgovini.

Nadalje, analiza povratnih informacija prikupljenih od dionika o promjenama zahtjeva za fitosanitarni certifikat, promjenama zbog Uredbe o službenim kontrolama i uvođenju privremene zabrane uvoza visokorizičnog bilja, biljnih proizvoda i drugih predmeta, zajedno s analizom dostupnih podataka o trgovini (*Soto et al.*, 2021.), ukazuje na stanje u kojem koristi nadmašuju troškove. Osposobljavanje i aktivnosti širenja informacija moguć su važan aspekt koji je doveo do pozitivne procjene. Situacija je manje jasna kad je riječ o promjenama u postupcima pri uvozu, a posebno onima koje se odnose na regulirane nekarantenske štetne organizme. Tijela EU-a i trećih zemalja više ističu prednosti zakonodavnih promjena od privatnih subjekata. Potonji subjekti u pravilu identificiraju veći broj manjih nedostataka u provedbi zakonodavnih promjena i ističu područja koja je potrebno prilagoditi.

Neka se područja mogu uzeti u obzir za daljnju raspravu kako bi se poboljšala učinkovitost i praktična provedba pravila Uredbe o službenim kontrolama te postigla bolja korisnost. To se odnosi na: 1. poboljšanje usklađenosti odredbi o reguliranim nekarantenskim štetnim organizmima i njihovoj kontroli, 2. postupke za odobravanje odstupanja od zabrana uvoza na temelju članka 40. Uredbe, 3. jačanje transparentnosti postupaka u vezi s visokorizičnim biljem na temelju članka 42. i 4. ciljane službene kontrole bilja i biljnih proizvoda koji se uvoze putem prodaje na daljinu. Međutim, trebalo bi ograničiti svaku moguću izmjenu jer bi se uglavnom odnosila na prilagodbe već funkcionalnog sustava.