

Klara BARIĆ¹, Renata BAŽOK²

¹Sveučilište u Zagrebu, Agronomski fakultet, Zavod za herbologiju

²Sveučilište u Zagrebu, Agronomski fakultet, Zavod za poljoprivrednu zoologiju
kbaric@agr.hr

RAZVOJ LEGISLATIVE U ZAŠTITI BILJA

SAŽETAK

U radu je prikazan razvoj i sadašnje stanje u zakonodavstvu koje regulira područje zaštite bilja. Dva su osnovna područja koja reguliraju zakoni iz ovog područja: biljno zdravstvo koje obuhvaća proizvodnju i promet biljnog materijala s posebnim naglaskom na invazivne i karantenske vrste štetnih organizama, te zakonodavstvo kojim se regulira proizvodnja, promet i uporaba sredstava za zaštitu bilja. Zakonodavstvo iz područja biljnog zdravstva ima dužu tradiciju jer datira u vrijeme Dubrovačke republike (14. st.), odnosno u vrijeme kada je u Europu unesena filoksera (19. st.). Zakonodavstvo iz područja proizvodnje i prometa sredstava za zaštitu bilja razvija se od polovice 20.st. kada je počeo intenzivni razvoj kemijskih sredstava za zaštitu bilja. Kao članica Europske unije Hrvatska je u svoje zakonodavstvo ugradila sve direktive i uredbe koje čine tzv. „EU pesticide package“ ili pravni okvir za održivu uporabu pesticida.

UVOD

Pojam *legislativa* ima izvor u *lat.* jeziku, što znači *zakonodavna vlast*. Na osnovi ovog pojma u svakodnevnom govoru poznati su termini *legalan*, *legitimacija* (osobna iskaznica), *legitiman* i sl. (Anić i sur., 2002.). Stoga nije teško zaključiti da legislativa obuhvaća neko područje iz svakodnevnog života koje je strogo definirano, odnosno regulirano od strane zakonodavne vlasti. S gledišta legislative u području zaštite bilja od štetnih organizama, odnosno područja biljnog zdravstva, golem je broj propisa i provedbenih akata (uglavnom pravilnika). Ranije, prije ulaska RH-a u EU, zakoni su bili izrađivani na nacionalnoj razini u skladu s nacionalnim specifičnostima. Osim propisa treba istaknuti da postoje važne međunarodne institucije koje pojedine države potpisuju zbog postizanja ujednačenih standarda koji su važni na međunarodnoj razini. Ističemo samo neke: EPPO – European Plant Protection Organization, ICPP – International Convention for the Protection of Plant, HRAC – Herbicide Resistance Action Committee, IRAC – Insecticide Resistance Action Committee, FRAC – Fungicide Resistance Action Committee, i dr. Legislativa u području biljnog zdravstva i zaštite bilja od štetnih organizama neprestano se mijenja i dopunjuje. To je posebno izraženo od kada smo postali članica EU-a

jer se kontinuirano prate postignuti ciljevi pojedinih propisa i, ovisno o postignuću, izrađuju se nove strategije i ciljevi, a na osnovi njih izrađuju se novi (stroži) propisi.

POVIJEST RAZVOJA LEGISLATIVE U PODRUČJU ZAŠTITE BILJA

U jednom od najstarijih primjera zaštite od unosa štetnih organizama spominju se Lazareti u Dubrovniku (Milošević i sur., 1980.) Navodi se kao prvi primjer karantene (tal. *quaranta giorni* = 40 dana) u svijetu. Veliko je vijeće Dubrovačke Republike 27. srpnja 1377. godine donijelo odluku (*Veniens de locis pestiferis non intret Ragusium nel districtum* – Tko dolazi iz okuženih krajeva, neka ne stupi u Dubrovnik ni na njegovo područje) kao mjera zaštite od unošenja i širenja zaraznih bolesti, posebice kuge. To je značilo da su brodovi s putnicima, a poslije i pošiljke sa živom stokom i žitom, prije nego što su ušli u Dubrovnik morali boraviti 40 dana na nekim od otoka u blizini.

Znatno poslije, u 19. Stoljeću, uvedena je biljna karantena kao vrlo važna preventivna mjera u zaštiti bilja od štetnih organizama. Prvi propis o biljnoj karanteni donesen je u Njemačkoj 1863. neposredno nakon unošenja filoksere iz Amerike u Europu. Zbog značaja i potrebe praćenja unosa štetnih organizama, pred Prvi svjetski rat velik je broj europskih zemalja u Rimu 1914. potpisao *Konvenciju o suradnji na kontroli bilja u međunarodnom prometu* (Milošević i sur., 1980.). Prema istom izvoru, zbog važnosti suradnje u području zaštite bilja, također u Rimu, 16. travnja 1929., od strane 29 zemalja ustanovljena je *Međunarodna konvencija o zaštiti bilja*. Jugoslavija je nedugo nakon toga (9. prosinca 1929.) donijela prvi *Zakon o suzbijanju bolesti i štetočina kulturnih biljaka* (Službene novine, 300/1929), a na osnovi njega 1935. *Pravilnik o uvozu i tranzitu živih biljaka i biljnih delova, voćnih i šumskih sadnica, reznica, šiblja, ukrasnih biljaka, rasada, sečenog cveća, krtola, lukovica, voćnih i drugih plodova* (Službene novine, 191/1935). Nakon toga su uslijedili brojni zakonodavni akti u području zaštite bilja (Milošević i sur., 1980.).

S razvojem kemijske metode zaštite bilja u svijetu, ali i kod nas, donose se zakoni kojima se propisuje njihova registracija i stavljanje na tržište. Primjerice, u Sjedinjenim je Američkim Državama 1910. donesen prvi zakon kojim se regulira tržište pesticida. Bio je to „Zakon o insekticidima“ koji je imao cilj zaštititi poljoprivrednike od lažnih proizvoda. Zbog povećanja proizvodnje pesticida tijekom i nakon Drugog svjetskog rata, zakon je doživio određene izmjene. No i izmijenjeni zakon donesen je da bi se osigurala učinkovitost pesticida i poštenje proizvođača (fokusiranje na točne podatke u označavanju proizvoda). Cilj takvog zakonodavstva bio je održavanje standarda pesticida uz istovremeno omogućavanje brzog ulaska novih pesticida na tržište. Nakon prvih slučajeva u kojima se bilježe negativne posljedice primjene pesticida

slijede rasprave o sigurnosti pesticida, te su 1954. godine prvi put donesene smjernice o utvrđivanju sigurnosnih ograničenja u vezi s ostacima pesticida u hrani. Slično se razvijalo zakonodavstvo i u drugim razvijenim zemljama, ali i u bivšoj SFRJ.

Budući da je svijet postao „globalno selo“, odnosno nesmetan je promet ljudi i roba diljem svijeta, danas „karantenski“ i „invazivni“ štetni organizmi predstavljaju golem problem koji izaziva velike štete poljoprivredi i ekosustavu. S druge strane, globalno tržište na kojemu se mogu naći proizvodi kemijskih industrija iz cijelog svijeta, zahtijeva i strogu regulaciju stavljanja ovih proizvoda na tržište.

SADAŠNJA LEGISLATIVA U ZAŠTITI BILJA I BILJNOM ZDRAVSTVU REPUBLIKE HRVATSKE

Kao što je uvodno spomenuto, na legislativu općenito, pa i na onu koja se odnosi na zaštitu bilja, utječu političke i druge aktualne okolnosti. Noviju legislativu u zaštiti bilja u RH-u treba sagledati s gledišta domovinskog rata i s gledišta pristupanja u članstvo EU-a. S gledišta agresije na Hrvatsku i domovinskog rata važno je istaknuti da su odvajanjem iz Jugoslavije i uspostavom samostalnosti svi postojeći propisi proglašeni nevažećima. Formirane su inspeksijske službe, osnovana je Komisija za zaštitu bilja koja je imala važnu ulogu u registraciji sredstava za zaštitu bilja (SZB) te je osnovana Savjetodavna služba koja je imala važnu administrativno-tehničku potporu poljoprivrednim proizvođačima. U istim okolnostima RH prihvaća međunarodne fitosanitarne standarde. Tako 1994. postaje članicom Europske i mediteranske organizacije za zaštitu bilja (EPPO) <http://www.eppo.int/>. EPPO objedinjeno gledano obuhvaća nekoliko ciljeva i aktivnosti: zaštita zdravlja biljaka u poljoprivredi, šumarstvu i na nepoljoprivrednim površinama; razvoj međunarodne strategije protiv unošenja i širenja štetnih organizama (uključujući invazivne biljke) u poljoprivrednim i ekosustavima te zaštite bioraznolikosti; poticanje usklađivanja fitosanitarnih propisa i svih područja aktivnosti u zaštiti bilja; promicanje primjene modernih, sigurnih i učinkovitih metoda suzbijanja štetnih organizama te osiguravanje dokumentacije i informacijskih servisa u zaštiti bilja.

Iste godine (1994.) RH donosi Zakon o zaštiti bilja (NN 10/94) te osniva Zavod za zaštitu bilja u poljoprivredi i šumarstvu. Godine 1999. ratificira članstvo u Međunarodnoj konvenciji o zaštiti bilja (ICPP - International Convention for the Protection of Plant).

Slijedeći aktualne trendove s gledišta pristupanja EU-u i međunarodne standarde u području zaštite bilja, u razdoblju od 2005. do 2009. vrlo su naglašene aktivnosti s ciljem usklađivanja, prilagođavanja i preuzimanja pravne stečevine EU-a u području biljnog zdravstva. Na tragu toga postojeći se

.....

nacionalni propisi proglašavaju nevažećima i preuzimaju se i prenose u nacionalno zakonodavstvo propisi EU-a. Pristupanjem u članstvo EU-a (2013.), nakon preuzete pravne stečevine EU-a u području biljnog zdravlja, Hrvatska nastoji „držati korak“ s novim ili izmijenjenim propisima EU-a. To je posebno zahtjevno jer je donošenje novih propisa na razini EU-a stalan proces koji se neprestano mijenja, ovisno o strategiji i postignutim ciljevima prethodnih propisa.

S gledišta novih trendova, odnosno intenzivnog redizajniranja poljoprivredne proizvodnje prema ekološki prihvatljivim načelima, EU ozbiljno pristupa ovom problemu i nastoji različitim mjerama postići da se u svim državama članicama prilikom provedbe mjera zaštite bilja primjenjuje načelo održivosti te da se primjena pesticida smanji na najmanju moguću razinu. Da bi to postigla, EU je osmislila zakonodavni okvir i brojne mjere kojima se stvaraju preduvjeti za održivu uporabu pesticida. U tzv. „EU pesticide package“ ubrajaju se vrlo strogi zakonodavni propisi u vezi s registracijom pesticida, strogi propisi o maksimalno dopuštenim količinama ostataka pesticida u hrani (MRL), obveza vođenja statističkih podataka o uporabi pesticida, obveza donošenja nacionalnih akcijskih planova kojima se propisuje niz mjera za postizanje održive uporabe pesticida te obveza redovite kontrole uređaja za primjenu pesticida.

Pravni okvir za održivu uporabu pesticida sastoji se od dvije Uredbe i dvije Direktive koje sve države članice obvezno putem Zakona prenose u nacionalni zakonodavni sustav. To su:

Uredba (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414/EEZ. Iz naziva dokumenta može se ujedno vidjeti da je izvan snage stavljena Direktiva 91/4141/EEZ. Naime, kako je spomenuto, nadležna tijela EU-a nakon što procjene da nisu postignuti ciljevi nekog dokumenta, izrađuju novi propis obavezan za sve članice. Možemo podsjetiti da je spomenuta Direktiva, uz ostalo, regulirala ponovnu ekotoksikološku procjenu svih aktivnih tvari pesticida. Sve aktivne tvari koje nisu zadovoljile propisane kriterije, povučene su s tržišta EU-a. Kao posljedica primjene ove Direktive do sada su s tržišta EU-a povučene stotine aktivnih tvari pesticida.

Uredba (EZ) br. 1185/2009 Europskog Parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o statističkim podatcima o pesticidima. Ova Uredba omogućava praćenje utrošenih količina aktivnih tvari pesticida. Na osnovi tih podataka moguće je procijeniti „pritisak“ pojedine aktivne tvari na okoliš i izraditi strategiju smanjenja potrošnje.

Direktiva 2009/128/EZ Europskog Parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u postizanju održive upotrebe pesticida.

Direktiva 2009/127/EZ Europskog Parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. kojom se nadopunjuje Direktiva 2006/42/EZ u dijelu koji se odnosi na strojeve za primjenu pesticida. Ova Direktiva uređuje uvjete i obveze o redovitom pregledu uređaja za aplikaciju pesticida. Koliko je ovo područje važno, vidljivo je iz istraživanja Cartera (2000.) gdje je utvrđeno da 50 % kontaminacije površinskih i podzemnih voda u Europi potječe iz točkastih izvora u koje pripadaju i uređaji za primjenu. Navedene Direktive obuhvaćene su **Zakonom o održivoj uporabi pesticida** (NN, 14/2014), međutim u tijeku je izrada novog Zakona o čemu ćemo pisati nakon što Zakon bude donesen.

Najnovija je u ovom paketu **Uredba (EU) br. 2016/2031** kojom se želi osigurati bolja razina fitosanitarne zaštite cijelog područja EU-a. Ta se Uredba morala implementirati u sustav zakonodavstva država članica do 13. prosinca 2019. godine. Da bi osigurala provedbu Uredbe, Republika Hrvatska donijela je novi **Zakon o biljnom zdravlju** (NN, 127/2019). To je samo još jedan pokazatelj da se propisi na razini EU-a neprestano mijenjaju.

Promjenama u zakonodavstvu EU-a nastoji se ostvariti strateške ciljeve koji se odnose na sigurnost hrane, zaštitu okoliša, i dr. U prethodnom razdoblju to su bili dokumenti kao što je Šesti akcijski program zaštite okoliša, Tematska strategija o održivoj upotrebi pesticida, i drugi. Najnoviji su strateški dokumenti koji će u budućnosti imati utjecaj na poljoprivrednu proizvodnju i zaštitu bilja: Europski zeleni dogovor (European Green Deal- EGD) i strategija „Od polja do vilice” (“Farm to Fork Strategy- F2F”) koju neki prevode kao strategiju „Od polja do stola“. Europski je zeleni dogovor prihvaćen strateški dokument koji obuhvaća F2F strategiju. Ciljevi su F2F pošten, zdrav i ekološki prihvatljiv sustav hrane, a detaljan bi sadržaj strategije trebao uskoro biti predstavljen zemljama članicama. Jedan je od ciljeva strategije smanjiti uporabu pesticida, gnojiva i antibiotika u proizvodnji hrane. U sklopu ovih nastojanja očekuju se različite inicijative kojima će se poticati poljoprivrednike da primjenjuju održive prakse u proizvodnji hrane, pa se mogu očekivati i nova zakonodavna rješenja.

ZAKLJUČAK

Zdravstvena ispravnost bilja vrlo je važna za poljoprivredu (hranu), šume, prirodne ekosustave i biološku raznolikost. Uz lijekove u humanoj medicini, pesticidi u poljoprivredi najstrože su nadzirane i strogo regulirane kemijske supstancije. Budući da su s gledišta zaštite zdravlja ljudi, životinja, okoliša i bioraznolikosti ciljevi Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) sve veći, ne čudi da je za ostvarenje ciljeva nužno na području čitave Europske unije uspostaviti i regulirati sustav provedbe brojnih aktivnosti u području biljnog zdravlja.

DEVELOPMENT OF THE PLANT PROTECTION LEGISLATION

SUMMARY

The development and current state of the legislation governing the field of plant protection is presented in the paper. There are two main areas that govern the laws in this area: plant health, which covers the production and marketing of plant material with a particular focus on invasive and quarantine species of harmful organisms, and legislation governing the production, marketing and use of plant protection products. Legislation in the field of plant health has a longer tradition, since it dates back to the time of the Dubrovnik Republic (14th century) or the time when Phylloxera (19th century) was introduced into Europe. Legislation in the field of production and marketing of plant protection products has been developing since the mid-20th century when intensive development of plant protection chemicals began. As a member of the European Union, Croatia has incorporated into its legislation all directives and regulations which make up the so-called EU pesticide package or legal framework for the sustainable use of pesticides.

LITERATURA

- Anić, V. i sur.** (2002). Hrvatski enciklopedijski rječnik. NOVI LIBER, Zagreb
- Carter, A.** (2000). How pesticides get into water – and proposed reduction measures. *Pesticide Outlook*, 149-156. DOI: 10.1039/b006243j
- Direktiva 2009/127/EZ** Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o izmjeni Direktive 2006/42/EZ u pogledu strojeva za primjenu pesticida. Službeni list Europske unije, L 310/29
- Direktiva 2009/128/EZ** Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u postizanju održive upotrebe pesticida Tekst značajan za EGP. Službeni list Europske unije, L 309/71
- European and Mediterranean Plant Protection Organization** (n.d.) <http://www.eppo.int/> (pristupljeno 4. 04. 2020.)
- Milošević, B. i sur.** (1980). Priručnik o karantenskim biljnim bolestima i štetočinama SFR Jugoslavije. Fakultet poljoprivrednih znanosti Sveučilišta u Zgrebu - OOUR Institut za zaštitu bilja
- Uredba (EZ) br. 1107/2009** Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414/EEZ. Službeni list Europske unije, L 309/1
- Uredba (EZ) br. 1185/2009** Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o statističkim podacima o pesticidima Tekst značajan za EGP. Službeni list Europske unije, L 324/1
- Uredba (EU) 2016/2031** Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o zaštitnim mjerama protiv organizama štetnih za bilje i o izmjeni uredaba (EU) br. 228/2013, (EU) br. 652/2014 i (EU) br. 1143/2014 Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 69/464/EEZ, 74/647/EEZ, 93/85/EEZ, 98/57/EZ, 2000/29/EZ, 2006/91/EZ i 2007/33/EZ. Službeni list Europske unije, L 317/4

Pregledni rad