

# HRANA I POLJOPRIVREDA

1.18

Skoro dve godine nakon početka epidemiološke krize privreda se suočava sa novonastalim izazovima, mada postojeći problemi i poteškoće nisu potisnuti. Prehrambena industrija, kao i ostale industrije suočavaju se sa otežanom nabavkom sirovina i repromaterijala, kao globalnim izazovima prouzrokovanim problemima sa transportnom i ljudskim resursima u određenim delovima sveta. Značajnih pomaka u funkcionisanju lokalnog sistema bezbednosti hrane nema, imajući u vidu činjenicu da se službene kontrole odvijaju istom dinamikom.

Ono što se u i u ovim okolnostima pokazalo kao velika prepreka efikasnom funkcionisanju, jeste razmena dokumentacije sa nadležnim telima, koja se vrši fizičkim putem. Takođe, transparentan i sveobuhvatan sistem analize rizika, protok robe bi učinio još efikasnijim, jer bi se uz reorganizaciju i preusmeravanje postojećih resursa, i fokusiranjem na visoko rizične proizvode, proizvođače i uvoznike, osigurala jača kontrola onih koji su visoko rizični, što je u ovakvim okolnostima od višestrukog značaja.

Usklađivanje propisa sa regulativom EU ne ide očekivanom brzinom, a primena u praksi postaje i dalje je veliki izazov, imajući u vidu nejasnu nadležnost institucija u pogledu tumačenja propisa. Deo pravilnika je harmonizovan, ali veći deo jesu nacionalni propisi za koje ne postoje "dvojnici" u EU i zemljama u okruženju. Takve okolnosti, predstavljaju

prepreku slobodnoj trgovini i stvaraju izvesna ograničenja domaćim proizvođačima u pogledu primene inovativnih procesa i proizvoda. Tendencija jeste modernizovanje zastarelih propisa, kako bi se ograničenja ublažila, a sa druge strane harmonizacija određenih propisa je dodatno otežana usled postojanja administrativnih i metodoloških prepreka da se na isti način primenjuju.

Izveštaj o radu Stručnog saveta za procenu rizika, osnovanog u junu 2017. godine kao ni aktivnosti Saveta i dalje nisu poznati zainteresovanoj javnosti.

Mesta za napredak još uvek ima. Kako u poboljšanju regulatornog okvira, koji bi osigurao visoke standarde u kontroli kvaliteta hrane, tako i primenom ujednačenog pristupa kontrole za sve učesnike, i uvoznike, i domaće proizvođače. Izuzetno je važno pojednostavljenje procedura ispitivanja, jačanje transparentnosti uz omogućavanje predvidljivosti zadržavanja robe. Jačanje kapaciteta direkcija za veterinarsku i fitosanitarnu kontrolu i Nacionalne referentne laboratorije kao i dosledna primena i poboljšanje pristupa zasnovanog na analizi rizika, su ključni za dalje jačanje sistema upravljanja bezbednošću hrane. Od zuzetnog značaja za subjekte u poslovanju hranom, svakako bi bilo omogućavanje razmene podataka i dokumentacije između državnih institucija i privrede, elektronskim putem.

## 1. ZAKON O BEZBEDNOSTI HRANE

1.29

### PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Uskladiti Zakon o bezbednosti hrane i sve prateće podzakonske akte sa EU regulativom (178/2002/EC i prateći podzakonski akti).	2017		√	
Uspostaviti transparentan i sveobuhvatan sistem analize rizika (kombinacija rizika proizvoda, zemlje porekla, proizvođača, odredišta i uvoznika) od strane svih inspeksijskih službi, uz uspostavljanje funkcionalnog IT sistema i digitalizaciju nadzora.	2015			√
Donošenjem pravilnika uspostaviti jedinstvena pravila u procedurama inspeksijskih službi u smislu troškova, rokova, mehanizama rada na terenu, uzimanja broja uzoraka, određivanja tipa i broja analiza prilikom službenih kontrola.	2014		√	

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Ujednačiti kriterijume laboratorija prilikom kontrolnih analiza, sa jasno definisanom odgovornošću laboratorija u pogledu tumačenja propisa.	2020			√
Formirati nacionalnu agenciju za bezbednost hrane po ugledu na zemlje članice EU i zemlje u okruženju i stvoriti uslove da Nacionalna referentna laboratorija obavlja sve poslove predviđene zakonom, u cilju ojačavanja kapaciteta sistema bezbednosti hrane.	2018			√
Stvoriti zakonske uslove da subjekti u poslovanju hranom stavljaju na tržište novu hranu sa liste, po pojednostavljenoj proceduri, a zadržati postupak odobravanja za novu hranu koja nije na listi Priloga 1, prema ugledu na EU model.	2020			√
Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.	2020			√

## STANJE

Zakon o bezbednosti hrane (u daljem tekstu: Zakon) usvojen 2009. godine, do sada nije u potpunosti primenjen, niti su usvojeni svi predviđeni podzakonski akti. Izmene i dopune Zakona, objavljene su u Službenom glasniku Republike Srbije br. 17/2019. i primenjuju se od 1. aprila 2019. godine a u najavi su i nove izmene i dopune.

Izmenama i dopunama Zakona, reorganizovana je podela nadležnosti inspekcijskog nadzora između nadležnih inspekcija Ministarstva poljoprivrede i Ministarstva zdravlja, koja je za nadležne inspekcije Ministarstva poljoprivrede bliže propisana donošenjem Pravilnika o vrsti hrane i načinu vršenja službene kontrole, kao i listi mešovite hrane i načinu vršenja kontrole te hrane, u aprilu 2019. godine.

Nacionalna referentna laboratorija je otvorena 2015. godine. Izmenama i dopunama Zakona iz 2019. predefinisana je njena nadležnost i uvodi se pojam Referentne laboratorije, kojima se poverava deo poslova koje obavlja Nacionalna referentna laboratorija. Predviđeno je da Ministarstva biraju referentne laboratorije putem konkursa, i da se spisak referentnih laboratorija objavljuje u Službenom glasniku Republike Srbije i dostavlja ministarstvu nadležnom za poslove koji se odnose na tehničke propise, radi upisa u registar ovlašćenih tela za ocenjivanje usaglašenosti.

U okviru Ministarstva poljoprivrede 2015. godine je formirana radna grupa za mleko, ali do sredine 2021. godine nije došlo do usaglašavanja aktuelne zakonske regulative u delu koji se odnosi na bezbednost mleka. Poslednjom izmenom zakonske regulative iz septembra 2021. godine,

produžena je primena maksimalno dozvoljenog sadržaja aflatoksina M1 u sirovom mleku od 0,25 µg/kg, do 30. novembra 2022. godine. Produženje važenja odredbe je od pomoći proizvođačima mleka na teritoriji Republike Srbije, s obzirom na to da bi i dalje bili u mogućnosti da proizvode i distribuiraju mleko sa nešto višim sadržajem aflatoksina M1, ali su, sa druge strane, ograničeni vezano za izvoz istog zato što je na nivou Evropske unije, kao i u zemljama u okruženju, maksimalno dozvoljen sadržaj aflatoksina M1 u sirovom mleku 0,05 µg/kg. Sa druge strane, trenutne mere omogućavaju uvoz mleka iz zemalja u okruženju i Evropske unije, čiji sadržaj aflatoksina prevazilazi granicu od 0,05 µg/kg. Zbog svega navedenog, a prvenstveno zbog bezbednosti hrane, neophodno je aktivnosti usmeriti na primenu mera za smanjenje prisustva aflatoksina u hrani za životinje.

Stručni Savet za procenu rizika je zvanično formiran u aprilu 2017. godine.

Novi Pravilnik o maksimalnim koncentracijama određenih kontaminanata u hrani („Službeni glasnik RS“ br. 81/2019) iz novembra 2019. godine, definiše maksimalno dozvoljene količine kontaminanata u pojedinim vrstama hrane (Prilog I), čime je Prilog I potpuno harmonizovan sa regulativom Evropske unije (1881/2006/EC). Ovim pravilnikom su preuzete i odredbe regulative Evropske unije 2017/2158 koja propisuje mitigacione mere za smanjenje prisustva akrilamida u pojedinim kategorijama hrane.

Izmenama i dopunama Zakona, Član 71. se menja tako da plaćanje naknada za laboratorijska ispitivanja nije više propisano ovim Zakonom, već se propisuje obaveza plaćanja taksi za izvršene službene kontrole. U decembru 2019. godine,

donesene su izmene i dopune Zakona o republičkim taksama, gde je propisana taksa koja se odnosi na sam inspekcij-ski pregled, i dodatni troškovi koji su propisani po grupama proizvoda, ali se odnose isključivo na pošiljke koje su pred-met veterinarske i fitosanitarne kontrole, ne i na pošiljke pod nadležnošću sanitarne inspekcije Ministarstva zdravlja.

## POBOLJŠANJA

U okviru PLAC III projekta, u saradnji sa Ministarstvom pol-joprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstvom zdra-vlja, pokrenuta je izrada Vodiča za sprovođenje propisa o maksimalnim koncentracijama određenih kontaminenata u hrani, kojim se utvrđuju mere ublažavanja i referentni nivoi za smanjenje količine akrilamida u hrani, po ugledu na Vodič Evropske unije.

## PREOSTALI PROBLEMI

Neusklađenost Zakona o bezbednosti hrane i pojedinih podzakonskih akata sa regulativama Evropske unije.

- Pravilnik o kontaminantima pored odredbi EC 1881/2006 preuzima i zahteve Regulative Evropske unije 2017/2158; Pravilnik o kvalitetu proizvoda od kafe, pored odredbi Direktive 1999/4/EC propisuje i zahteve za kategorije proizvoda od kafe koji nisu propisani na nivou Evrop-ske unije; Pravilnik o voćnim sokovima, pored zahteva Direktive 2012/12/EU propisuje i dodatne zahteve u pogledu kvaliteta voćnih sokova. Time su domaći subjekti u poslovanju hranom stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na subjekte koji posluju izvan granica Srbije, i
- otvara se prostor za različita tumačenja od strane inspekcija.
- Sporo preuzimanje najnovijih izmena i dopuna regu-lativa iz oblasti upotrebe aditiva u hrani, u nacionalno zakonodavstvo.

Nepostojanje sveobuhvatnog sistema procene rizika od strane inspekcij-skih službi. Nije primećeno unapređenje i koordinacija u primeni metoda za analizu i procenu rizika:

- Formiranjem Stručnog saveta za procenu rizika očekivao se pomak u vršenju analize rizika predviđene Zakonom, ali do toga nije došlo. Aktivnosti saveta, ni nakon 4 godine od osnivanja, nisu poznate zainteresovanoj javnosti.

- Analiza rizika bi omogućila klasifikaciju subjekata u poslovanju hranom na niskorizične i visokorizične, čime bi se ubrzao proces carinjenja i puštanja u promet robe niskog rizika. Uvoznici procenjeni kao niskorizični, mogli bi da ostvare uštede u novcu i vremenu bržim prijemom dokumenata i smanjenim brojem uzorkovanja prilikom uvoza.
- Analiza rizika bi smanjila obim posla inspekcija i raster-etila njihove ograničene resurse, jer bi resursi bili us-mereni na ispitivanje visokorizičnih proizvoda.
- Objavlivanjem Pravilnika o posebnim elementima pro-cene rizika iz delokruga sanitarne inspekcije i iz delokru-ga poljoprivredne inspekcije krajem 2018. godine, stvor-en je okvir za započinjanje procesa procene rizika, ali i dalje nema ujednačenosti u smislu primene između ra-zličitih inspekcija.

Nepredvidivi uslovi poslovanja prilikom nabavke sirovina za proizvodnju i stavljanje hrane na tržište:

- Ne primenjuju se jedinstvena pravila u procedurama in-spekcij-skih službi u smislu troškova, rokova, mehaniza-ma rada na terenu, uzimanja broja uzoraka, određivanja tipa i broja analiza u laboratorijskim procesima.
- Primena različitih kriterijuma od strane laboratorija pri-likom kontrolnih analiza, i nejasno definisana odgovor-nost laboratorija u pogledu tumačenja propisa.

Nejasna procedura za stavljanje nove hrane na tržište:

- Bez obzira što je Pravilnikom o novoj hrani („Službeni glasnik RS“ br. 88/2018) preuzeta lista nove hrane koja se slobodno stavlja na tržište Evropske unije, pravilnikom je propisana dodatna procedura kojom Ministarstvo zdravlja izdaje dozvole za stavljanje nove hrane prvi put na tržište.
- Pravilnikom je predviđeno da Ministarstvo daje odo-brenje na osnovu mišljenja Stručnog saveta. Još uvek nije jasno zašto Stručni savet svakom subjektu daje mišl-jenje za hranu za koju već postoji relevantno naučno mišljenje od međunarodno priznate institucije (EFSA), i koja je već preuzeta listom Priloga 1. ovog pravilnika.

Razmena dokumentacije sa nadležnim telima i dalje se naj-većim delom obavlja fizičkim putem što otežava rad kom-panija i znatno usporava protok roba.

## PREPORUKE SAVETA

- Uskladiti Zakon o bezbednosti hrane i sve prateće podzakonske akte sa regulativom Evropske unije (178/2002/EC i prateći podzakonski akti).
- Uspostaviti transparentan i sveobuhvatan sistem analize rizika (kombinacija rizika proizvoda, zemlje porekla, proizvođača, odredišta i uvoznika) od strane svih inspeksijskih službi, uz uspostavljanje funkcionalnog IT sistema i digitalizaciju nadzora.
- Donošenjem pravilnika uspostaviti jedinstvena pravila u procedurama inspeksijskih službi u smislu troškova, rokova, mehanizama rada na terenu, uzimanja broja uzoraka, određivanja tipa i broja analiza prilikom službenih kontrola.
- Ujednačiti kriterijume laboratorija prilikom kontrolnih analiza, sa jasno definisanom odgovornošću laboratorija u pogledu tumačenja propisa.
- Formirati nacionalnu agenciju za bezbednost hrane po ugledu na zemlje članice Evropske unije i zemlje u okruženju i stvoriti uslove da Nacionalna referentna laboratorija obavlja sve poslove predviđene zakonom, u cilju ojačavanja kapaciteta sistema bezbednosti hrane.
- Stvoriti zakonske uslove da subjekti u poslovanju hranom stavljaju na tržište novu hranu sa liste, po pojednostavljenoj proceduri, a zadržati postupak odobravanja za novu hranu koja nije na listi Priloga 1, prema ugledu na model Evropske unije.
- Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.

## 2. SANITARNA I FITOSANITARNA INSPEKCIJA

1.00

### PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Usvojiti novi Zakon o sanitarnom nadzoru i izvršne propise o radu sanitarnih i fitosanitarnih inspekcije usaglašene sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru i propisima EU.	2017			√
Usvojiti Zakon o službenim kontrolama i izvršne propise o načinu sprovođenja službenih kontrola, čime bi se obezbedila konzistentna primena jedinstvenih pravila u procedurama inspeksijskih službi u smislu troškova, rokova, mehanizama rada na terenu, uzimanja broja uzoraka, određivanja tipa i broja analiza u laboratorijskim procesima.	2018			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Zakonom o republičkim administrativnim taksama propisati troškove za pregled pošiljki i dodatne troškove za kategorije hrane koje su pod nadležnošću sanitarne inspekcije.	2020			√
Preinačiti rešenja nadležnih inspekcija tako da se dozvoli korišćenje sirovine u proizvodnji, bez prava stavljanja u slobodan promet gotovog proizvoda do dobijanja rešenja o puštanju u promet sirovine.	2017			√
Jasno definisati vremenski period potreban za uvozne procedure za sve vrste hrane.	2018			√
Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.	2020			√

## STANJE

Podelama nadležnosti nakon donošenja izmena i dopuna Zakona o bezbednosti hrane, fitosanitarna inspekcija Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede zadržala je postojeće nadležnosti za hranu biljnog porekla. U fazi uvoza i izvoza, granična fitosanitarna inspekcija nadležna je za kontrolu hrane biljnog i mešovitog porekla, zajedno sa graničnom veterinarskom inspekcijom. Sanitarna inspekcija Ministarstva zdravlja nadležna je za kontrolu nove hrane, hrane za specifične populacione grupe, dodatke ishrani, hrane sa izmenjenim nutritivnim sastavom, soli za ishranu ljudi, aditiva, aroma, enzimskih preparata neživotinjskog porekla i pomoćnih sredstava neživotinjskog porekla kao i za sve vrste voda za piće.

Rad inspekcija regulisan je i Zakonom o inspekcijском nadzoru koji je u primeni je od aprila 2016. godine. Pojedine inspekcije izrađuju modele primene Zakona o inspekcijском nadzoru, ali još nije završeno potpuno usaglašavanje sektorskih propisa sa ovim Zakonom.

Ministarstvo zdravlja je od 2016. godine u procesu donošenja Zakona o sanitarnom nadzoru, kojim bi se detaljnije uredili poslovi sanitarnog nadzora.

Najavljeno je donošenje Zakona o službenim kontrolama.

## POBOLJŠANJA

Nisu primećena poboljšanja u ovoj oblasti.

## PREOSTALI PROBLEMI

Još uvek nisu doneseni Zakon o sanitarnom nadzoru i izvršni propisi o radu sanitarne i fitosanitarne inspekcije usaglašeni sa Zakonom o inspekcijском nadzoru i propisima Evropske unije.

Ne postoje rokovi za donošenje nekih izuzetno važnih izvršnih propisa, kao što su npr. Pravilnik o načinu i metodama sprovođenja službene kontrole, sistemu odobravanja i sertifikacije, načinu saradnje sa carinskim organom i nadležnim organima zemalja članica Evropske unije i trećih zemalja, načinu pregleda, načinu uzimanja uzoraka, kriterijumima za određivanje rokova za sprovođenje službene kontrole, kao i izveštavanje o sprovedenim službenim kontrolama i Pravilnik o metodama uzorkovanja i ispitivanja hrane u postupku službene kontrole i dr.

Zakon o republičkim administrativnim taksama i pored donesenih izmena krajem 2020. godine, ne propisuje visinu takse za pregled pošiljki i dodatne troškove za pošiljke koje su pod nadležnošću sanitarne inspekcije Ministarstva zdravlja.

Nadležne inspekcije ne dozvoljavaju korišćenje sirovine u proizvodnji pre dobijanja rešenja o puštanju u slobodan promet, što dovodi do gubitka vremena i novca.

Vremenski period potreban za uvozne procedure za hranu nije jasno definisan.

Razmena dokumentacije sa nadležnim telima i dalje se najvećim delom obavlja fizičkim putem, što otežava rad kompanija i znatno usporava protok roba.

### PREPORUKE SAVETA

- Usvojiti novi Zakon o sanitarnom nadzoru i izvršne propise o radu sanitarne i fitosanitarne inspekcije usaglašene sa Zakonom o inspekcijском nadzoru i propisima Evropske unije.
- Usvojiti Zakon o službenim kontrolama i izvršne propise o načinu sprovođenja službenih kontrola, čime bi se obezbedila konzistentna primena jedinstvenih pravila u procedurama inspekcijских službi u smislu troškova, rokova, mehanizama rada na terenu, uzimanja broja uzoraka, određivanja tipa i broja analiza u laboratorijskim procesima.
- Zakonom o republičkim administrativnim taksama propisati troškove za pregled pošiljki i dodatne troškove za kategorije hrane koje su pod nadležnošću sanitarne inspekcije.
- Preinačiti rešenja nadležnih inspekcija tako da se dozvoli korišćenje sirovine u proizvodnji, bez prava stavljanja u slobodan promet gotovog proizvoda do dobijanja rešenja o puštanju u promet sirovine.
- Jasno definisati vremenski period potreban za uvozne procedure za sve vrste hrane.
- Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.

## 3. KONTROLA KVALITETA, DEKLARISANJE PREHRAMBENIH PROIZVODA, NUTRITIVNE I ZDRAVSTVENE ISPRAVE 1.25

### PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Definisati nadležnost institucija u pogledu tumačenja propisa iz oblasti bezbednosti hrane i osigurati obaveznost primene zvaničnih stavova Ministarstva na sve učesnike u lancu; osigurati ujednačena tumačenja i primenu Pravilnika i Vodiča o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane.	2016			√
Doneti izvršne propise koji proističu iz Zakona o bezbednosti hrane i uskladiti ih sa propisima EU, kao što je Pravilnik o hrani sa izmenjenim nutritivnim sastavom.	2017		√	
Doneti Pravilnik o uslovima i načinu proizvodnje i stavljanja u promet hrane za koju nisu propisani uslovi za kvalitet.	2018			√
Izmeniti član 34. Zakona o trgovini u smislu jasnog definisanja da se odredbe ovog člana ne odnose na proizvode na koje se primenjuju odredbe Zakona o bezbednosti hrane, i podzakonske akte, kojima se propisuje deklarisanje i označavanje hrane.	2020			√

## STANJE

Od 15. juna 2018. godine u primeni je Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane („Službeni glasnik RS“ br. 19/2017; 16/2018; 17/2020, u daljem tekstu: Pravilnik), koji se u najvećoj meri usaglasio sa relevantnom regulativom Evropske unije. U septembru 2020. godine, objavljene su izmene i dopune Pravilnika, koje se odnose na deklarisanje zemlje porekla glavnog sastojka (usklađivanje sa regulativom EU 2018/775 i (EU) 1155/2013). Dodatno su propisani zahtevi za označavanje izjavom „posno“, a osim toga je data referenca na pravila o informaciji o odsustvu ili smanjenoj količini glutena u hrani, na Pravilnik kojim se bliže propisuje kvalitet dijetetskih proizvoda. Prelazni rok za prilagođavanje je 18 meseci. U martu 2021. Ministarstvo poljoprivrede objavilo je i Instrukciju za primenu pravila navođenja porekla glavnog sastojka hrane, koja bi trebalo da olakša primenu objavljenih izmena i dopuna Pravilnika.

Izvestan broj propisa koji propisuju kvalitet određenih kategorija hrane nije u potpunosti usklađen sa Evropskom unijom, zastareo je ili u Evropskoj uniji nema propisa koji definiše kvalitet tih kategorija hrane. Takvo, vertikalno zakonodavstvo, privredne subjekte stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na proizvođače u zemljama regiona i Evropske Unije. Izbor sirovina za proizvodnju je sužen i često se sirovine, koje se slobodno koriste u pomenutim državama, u Srbiji ne mogu stavljati na tržište, bez posebnih odobrenja od strane Ministarstva, jer ne odgovaraju pravilnicima o kvalitetu, iako su zdravstveno bezbedne. Često se zbog zastarelosti propisa odgovarajuća sirovina teško pronalazi i ima višu cenu. Slična je situacija i sa gotovim proizvodima koji se ne uklapaju u kategorizaciju pomenutih pravilnika.

Zakon o trgovini, objavljen sredinom 2019. godine, propisao je obavezu obaveznog označavanja zemlje proizvodnje na deklaraciji robe u trgovini na malo. Iako se smatralo da se ovaj zahtev ne odnosi na deklarisanje hrane za koju je na snazi Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane, a koji članom 26. propisuje obavezno navođenje zemlje porekla samo za pojedine kategorije hrane, zbog neujednačenog tumačenja od strane inspekcije i subjekata u poslovanju sa hranom u praksi to i dalje dovodi do otežanog poslovanja.

## POBOLJŠANJA

Ministarstvo zdravlja je osnovalo Radnu grupu za donošenje Pravilnika o hrani sa izmenjenim nutritivnim

sastavom, čime će se osigurati ujednačenost zahteva sa Evropskom unijom u pogledu obogaćivanja hrane. Usklađivanje pravila za navođenje zemlje porekla sa pravilima u Evropskoj uniji i donošenje instrukcije je dobar primer harmonizacije propisa pod nadležnošću Ministarstva poljoprivrede.

Definisanjem termina „posno“ i donošenjem pravila za korišćenje ove izjave, Ministarstvo poljoprivrede stvorilo je osnov za ujednačeno tumačenje i rešavanje poteškoća sa kojima su se proizvođači susretali u praksi.

## PREOSTALI PROBLEMI

Trenutnim zakonskim okvirom nije definisana nadležnost za tumačenje propisa iz oblasti bezbednosti hrane, a vremenom je na tržištu stvorena praksa da laboratorije tumače propise:

- Bez obzira što je pravna ocena tj. utvrđivanje određenih nezakonitosti u poslovanju u isključivoj nadležnosti inspektora u skladu sa Članom 37. Zakona o inspekcijском nadzoru, inspektor, kao nadležni organ isključivo se rukovodi zaključkom koji je donela laboratorija, a što često nije usaglašeno sa zvaničnim stavom Ministarstva koje je donelo propis. To se naročito ogleda prilikom tumačenja propisa iz oblasti deklarisanja, gde i pored postojanja Vodiča, postoje različiti pristupi i tumačenja njegovih odredbi.
- Zvaničan stav nadležnog Ministarstva nije obavezujući akt za inspekcijske službe.
- Ovakva praksa doprinosi otežanom funkcionisanju privrednih subjekata u poslovanju hranom, i velikim ograničenjima u pogledu dugoročnih planiranja.
- Još uvek nije donesen podzakonski akt kojim ministar, odnosno ministar nadležan za poslove zdravlja, u skladu sa podelom nadležnosti iz člana 12. Zakona, bliže propisuje uslove i način proizvodnje i stavljanje u promet hrane za koju nisu propisani uslovi za kvalitet, što je predviđeno članom 55. Zakona.

Neusklađenost propisa koji propisuju kvalitet proizvoda sa propisima u Evropskoj uniji:

- Od nacionalnih propisa, u oktobru 2020. objavljen je Pravilnik o kvalitetu proizvoda od voća i povrća, koji

je u potpunosti nacionalnog karaktera, te stoga nije predmet usklađivanja sa zakonodavstvom Evropske unije. Pravilnik o kvalitetu sirove kafe, proizvoda od kafe, zamena za kafu, kao i srodnih proizvoda, objavljen je u decembru 2020, a kojim se najvećim delom propisuje stavljanje na tržište navedenih kategorija, za koje ne postoje zahtevi na nivou Evropske unije, osim za proizvode od instant kafe i instant zamena za kafu. Donošenjem ovakvih propisa, Grupa za kvalitet Ministarstva poljoprivrede pokazuje osećaj za potrebe domaćih proizvođača, da se definišu parametri kvaliteta za određene kategorije proizvoda i smanji mogućnost zloupotrebe zamena za kafu. Sa jedne strane, usklađuje se način poslovanja na unutrašnjem tržištu u slučaju proizvoda koji su jasno kategorisani, sa druge strane, ograničavaju se subjekti u poslovanju hranom, jer se dodatno otežava način rada u slučaju proizvoda koji se ne mogu svrstati ni u jednu od kategorija novodonesenog pravilnika, a naročito se

kod srodnih proizvoda ostavlja prostor za različita tumačenja.

- b. Pravilnik o voćnim sokovima, iako je usaglašavan sa Regulativom EC 2012/12 i dalje ima dodatne zahteve u pogledu kvaliteta voćnih sokova, preuzete iz standarda evropske asocijacije proizvođača voćnih sokova, koji kao takvi u zemljama Evropske unije imaju dobrovoljnu, a ne zakonom obavezujuću primenu, čime su domaći subjekti u poslovanju hranom stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na subjekte koji posluju izvan granica Srbije.

Neusklađenost zahteva Zakona o trgovini i Pravilnika o deklarisanju, koji u slučaju navođenja zemlje porekla na deklaraciji proizvoda propisuje i obavezu navođenja zemlje porekla glavnog sastojka, stvaraju okvir za dodatne probleme u praksi.

## PREPORUKE SAVETA

- Definisati nadležnost institucija u pogledu tumačenja propisa iz oblasti bezbednosti hrane i osigurati obaveznost primene zvaničnih stavova Ministarstva na sve učesnike u lancu; osigurati ujednačena tumačenja i primenu Pravilnika, Vodiča i Instrukcija koje je obavilo nadležno ministarstvo; doneti Pravilnik o uslovima i načinu proizvodnje i stavljanja u promet hrane za koju nisu propisani uslovi za kvalitet.
- Doneti izvršne propise koji proističu iz Zakona o bezbednosti hrane i uskladiti ih sa propisima Evropske unije.
- Izmeniti član 34. Zakona o trgovini u smislu jasnog definisanja da se odredbe ovog člana ne odnose na proizvode na koje se primenjuju odredbe Zakona o bezbednosti hrane i podzakonski akti kojima se propisuje deklarisanje i označavanje hrane.