

# HRANA I POLJOPRIVREDA

1,00

Poljoprivreda i prehrambena industrija su od ključnog značaja za lokalni i nacionalni ekonomski razvoj. Stoga je neophodan ubrzani rad na unapređenju institucija, zakonodavstva i poslovnog okruženja u ovoj oblasti.

Nedavna pandemijska kriza i tekuća ekonomsko-politička dešavanja u Evropi, ali i globalne klimatske promene, imaju veliki uticaj na funkcionisanje mnogih privrednih grana, posebno na nedostupnost sirovina, porast cena na tržištu sirovina i transporta. U ovakvim uslovima, poljoprivreda i proizvodnja hrane ne smeju stati, već moraju funkcionisati brže i efikasnije.

Uz navedene izazove, nema značajnih pomaka u funkcionisanju lokalnog sistema bezbednosti hrane, s obzirom na to da se službene kontrole odvijaju istom dinamikom. Fizička razmena dokumentacije sa nadležnim telima predstavlja prepreku efikasnom funkcionisanju prehrambenog sektora. Transparentan i sveobuhvatan sistem analize rizika bi učinio protok robe efikasnijim. Reorganizacija postojećih resursa, fokus na visoko rizične proizvode i subjekte u poslovanju hranom bi povećala kontrolu onih koji su zaista rizični, što je u ovakvim okolnostima od višestrukog značaja.

Usklađivanje propisa sa regulativom EU ne ide očekivanom brzinom. Dolazi i do sukoba nadležnosti, Ministarstvo Poljoprivrede harmonizuje oblast deklarisanja hrane, dok Ministarstvo Trgovine donosi propise koji poništavaju harmonizovana pravila u ovoj oblasti. Primena u praksi je izazovna i zbog nejasne nadležnosti institucija u tumačenju propisa. Iako deo pravilnika jeste usklađen, nacionalni propisi ograničavaju primenu praksi EU i okruženja, što je prepreka slobodnoj trgovini i inovacijama u proizvodnji i razvoju novih proizvoda. Tendencija mora biti modernizovanje zastarelih propisa, eliminisanje ograničenja slobodnoj trgovini, uz fokusiranje na zaštitu lokalnih i tradicionalnih proizvoda. Transponovanje EU propisa je dodatno otežano usled postojanja administrativnih prepreka i metodoloških pravila za izradu propisa.

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

Postoji prostor za unapređenje, kako u poboljšanju regulatornog okvira radi osiguranja visokih standarda u kontroli kvaliteta hrane, tako i primenom ujednačenog pristupa kontroli svih subjekata u poslovanju hranom, uključujući uvoznike i lokalne proizvođače. Važno je pojednostaviti procedure ispitivanja, jačati transparentnost i omogućiti predvidljivost zadržavanja robe. Poboljšanje kapaciteta kontrolnih tela i pristup zasnovan na analizi rizika ključni su za dalje jačanje sistema upravljanja bezbednošću hrane. Omogućavanje elektronske razmene podataka i dokumentacije između državnih institucija i privrede takođe je od izuzetnog značaja.

Važno je istaći značaj regenerativne poljoprivrede, jer je činjenica da ove prakse još uvek nisu široko primenljive, iako su ključne za očuvanje našeg zemljišta i osiguranje snabdevanja hranom za buduće generacije. Raduje činjenica da se kod poljoprivrednika podiže svest o značaju regenerativne poljoprivrede, i da postoje kompanije i proizvođači koji su počeli da primenjuju ove ključne prakse za naše zemljište. Pored očuvanja zemljišta i osiguravanja useva, važno je napomenuti da se u EU sve više vodi računa o korišćenju sirovina iz regenerativnih izvora. Ovo je vrlo važno za proizvođače koji žele da izvoze u EU, jer će postati ograničavajući faktor konkurentnosti na tržištu EU ako sirovine nisu proizvedene primenom regenerativnih poljoprivrednih praksi. Ključna podrška države i subvencije za kupovinu opreme i edukaciju poljoprivrednika su od suštinskog značaja kako bi se podigla svest o tome da ulaganje u ove prakse nije kratkoročno rešenje, već treba da postane novi način rada. Stoga je neophodno uključiti regenerativne poljoprivredne prakse u nacionalne strateške i programske dokumente i zakone koji regulišu oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja.

# 1. ZAKON O BEZBEDNOSTI HRANE

1,00

## 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 od strane svih inspeksijskih službi, uz uspostavljanje funkcionalnog IT sistema i digitalizaciju nadzora.	2015			✓
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			✓
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 jačanja kapaciteta sistema bezbednosti hrane.	2018			✓
Pojednostaviti proceduru za stavljanje na tržište nove hrane sa liste iz Priloga 1, 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), koji je usvojen 2009. godine i izmenjen 2019. godine, još uvek nije u potpunosti primenjen, a nisu usvojeni ni svi predviđeni podzakonski akti.

Izmene Zakona su dovele do reorganizacije nadležnosti inspeksijskog nadzora između Ministarstva poljoprivrede i Ministarstva zdravlja. Nacionalna referentna laboratorija je otvorena 2015. godine, a izmenama Zakona iz 2019. godine definisana je njena nadležnost i uveden pojam Referentne laboratorije. Ministarstva biraju referentne laboratorije putem konkursa, a spisak referentnih laboratorija se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

U okviru Ministarstva poljoprivrede je formirana radna grupa za mleko 2015. godine, ali do sredine 2024. godine nije postignuto potpuno i trajno usaglašavanje zakonske

regulative koja se odnosi na bezbednost mleka. Maksimalno dozvoljeni sadržaj aflatoksina M1 u sirovom mleku je podignut je na 0,25 µg/kg, kako bi se izašlo u susret proizvođačima mleka u Srbiji. Predviđeno je da maksimalne vrednosti od 1. decembra budu izjednačene sa evropskim (0,05 µg/kg), a neizvesno je da li će maksimalna vrednost od 0,25 µg/kg biti produžena na još godinu dana, sledeći praksu iz prethodnih godina. Ova mera otvara mogućnost uvoza mleka iz zemalja u okruženju i EU čiji sadržaj aflatoksina prelazi granicu od 0,05 µg/kg propisanu u EU. Radi bezbednosti hrane, neophodno je preduzeti mere za smanjenje prisustva aflatoksina u hrani za životinje.

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

Pravilnik o maksimalnim koncentracijama kontaminata u hrani se godišnje usklađuje sa važećom EU reg-

ulativom za određene vrste hrane koje su u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede. Ovim pravilnikom su preuzete i odredbe EU Regulative 2017/2158 koje propisuju mere za smanjenje prisustva akrilamida u određenim kategorijama hrane.

## POBOLJŠANJA

Novi Pravilnik o maksimalnim koncentracijama određenih kontaminanata u hrani, koji je usaglašen sa EU Regulativom (EU) 2023/915, stupio je na snagu u septembru, i prvi put je obuhvatio, i kategorije hrane za koje je nadležno Ministarstvo zdravlja (npr. dečija hrana), što je izvestan pomak u naporima oba ministarstva da se ova oblast potpuno harmonizuje. Ovim se Srbija približava potpunom ujednačavanju pravila za osiguranje bezbednosti hrane u oblasti kontaminanata sa EU i zemljama u okruženju, uprkos postojanju zahteva koji se razlikuju od EU zakonodavstva (aflatoksin u mleku, živa u dijetetskim proizvodima)

## PREOSTALI PROBLEMI

Zakon o bezbednosti hrane i neki podzakonski akti nisu usklađeni sa EU regulativama:

- a. Trenutne odredbe Zakona ograničavaju potpuno usaglašavanje, kao što je neusklađenost kategorizacije hrane sa EU zakonskim kategorijama, na primer, hrana sa izmenjenim nutritivnim sastavom.
- b. Pravilnik o maksimalnim koncentracijama kontaminanata u hrani u najvećoj meri se oslanja na Uredbu EC 2023/915, jer hrana namenjena odojčadi i maloj deci još uvek nije u potpunosti usklađena sa novim pravilnikom, imajući u vidu da su pogledu kontaminanata i dalje važeće neke odredbe iz pravilnika koji propisuje oblast dijetetskih proizvoda, a koje nisu propisane EU regulativama. Pravilnik o kvalitetu proizvoda od kafe propisuje zahteve koji nisu propisani na nivou EU. Pravilnik o voćnim sokovima takođe propisuje dodatne zahteve u pogledu kvaliteta voćnih sokova. Ovo stavlja domaće subjekte u poslovanju hrane u nepovoljniji položaj u odnosu na subjekte van Srbije.
- c. Postoji prostor za različite interpretacije od strane inspekcija, što može dovesti do nedoslednosti u primeni zakona.
- d. Nacionalno zakonodavstvo sporo usvaja najnovije

izmene i dopune regulativa u vezi sa upotrebom aditiva u hrani.

Nedostatak sveobuhvatnog sistema procene rizika od strane inspekcijskih službi nije doveo do napretka i koordinacije u primeni metoda za analizu i procenu rizika:

- a. Formiranje Stručnog saveta za procenu rizika trebalo je da unapredi analizu rizika prema Zakonu, ali to se nije dogodilo. Nakon 6 godina od osnivanja, aktivnosti Saveta nisu poznate javnosti.
- b. Analiza rizika bi omogućila klasifikaciju subjekata u poslovanju hrane kao nisko rizične ili visoko rizične, što bi ubrzalo proces carinjenja i puštanja robe niskog rizika u promet. Uvoznici koji su procenjeni kao nisko rizični mogli bi ostvariti uštede u novcu i vremenu kroz brži prijem dokumenata i smanjen broj uzorkovanja prilikom uvoza.
- c. Analiza rizika bi smanjila opterećenje inspekcijskih službi i rasteretila njihove ograničene resurse, jer bi se resursi usmerili na ispitivanje visoko rizičnih proizvoda.
- d. Objavljivanje Pravilnika o posebnim elementima procene rizika za sanitarne i poljoprivredne inspekcije 2018. godine stvorilo je okvir za započinjanje procesa procene rizika, ali i dalje postoji nedoslednost u primeni između različitih inspekcija.

Poslovanje u vezi nabavke sirovina za proizvodnju hrane i njeno plasiranje na tržište suočava se sa nepredvidivim uslovima:

- a. Nepostojanje jedinstvenih pravila u procedurama inspekcijskih službi dovodi do različitih troškova, rokova, mehanizama rada na terenu, uzimanja uzoraka i određivanja broja analiza u laboratorijskim procesima.
- b. Laboratorije primenjuju različite kriterijume prilikom kontrolnih analiza, a odgovornost laboratorija u tumačenju propisa nije jasno definisana.

Nejasna je procedura za stavljanje nove hrane na tržište:

- a. Iako je Pravilnikom o novoj hrani preuzeta lista hrane koja se slobodno stavlja na tržište EU, dodatna procedura za stavljanje nove hrane na tržište, iako je lista hrane koja se slobodno stavlja na tržište EU već

preuzeta Pravilnikom o novoj hrani, s tim što se za razliku od procedure u EU, ova procedura ponavlja od strane svih subjekata u poslovanju hranom, i ponavlja se svaki put za iste sastojke nove hrane kada se koriste kao sastojci u drugim proizvodima.

priznate institucije (EFSA), na osnovu kojeg je odobrena upotreba te hrane u EU, a koja je već preuzeta listom Priloga 1 ovog pravilnika. Nije poznato da li je Stručni savet za hranu doneo mišljenje suprotno mišljenju EFSaE za istu hranu.

b. Ministarstvo daje odobrenje na osnovu mišljenja Stručnog saveta za hranu, iako za tu hranu već postoji relevantno naučno mišljenje od međunarodno

Razmena dokumentacije sa nadležnim telima se i dalje uglavnom obavlja fizičkim putem, što otežava rad kompanija i usporava protok robe.

### PREPORUKE SAVETA

- Uskladiti Zakon o bezbednosti hrane i sve prateće podzakonske akte sa EU regulativom (178/2002/EC i prateći podzakonski akti).
- Uspostaviti transparentan i sveobuhvatan sistem analize rizika od strane svih inspekcijских službi, uz uspostavljanje funkcionalnog IT sistema i digitalizaciju nadzora.
- Uspostaviti jedinstvena pravila u procedurama inspekcijских 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 EU i zemlje u okruženju i stvoriti uslove da Nacionalna referentna laboratorija obavlja sve poslove predviđene zakonom, u cilju jačanja kapaciteta sistema bezbednosti hrane.
- Pojednostaviti proceduru za stavljanje na tržište nove hrane sa liste iz Priloga 1, a zadržati postupak odobravanja za novu hranu koja nije na listi Priloga 1, prema ugledu na EU model.
- Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.

## 2. INSPEKCIJE ZA HRANU I MATERIJALE U KONTAKTU SA HRANOM

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 inspekcija usaglašene sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru i propisima EU, kao i Zakon o službenim kontrolama po ugledu na uredbu (EU) 2017/625 i izvršne propise o načinu sprovođenja službenih kontrola. Time bi se obezbedila konzistentna primena jedinstvenih pravila u procedurama inspekcijskih službi.	2017			√
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

Izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti hrane iz 2019. reorganizovana je podela nadležnosti inspekcijskog nadzora između nadležnih inspekcija Ministarstva poljoprivrede (fitosanitarna, poljoprivredna i veterinarska) i Ministarstva zdravlja (sanitarna). Osim toga, Ministarstvo zdravlja propisuje zdravstvene i bezbednosne zahteve za predmete opšte upotrebe, što obuhvata i materijale u kontaktu sa hranom (FCM – Food Contact Materials), a sanitarna inspekcija se bavi kontrolom primene zakonske regulative koja obuhvata materijale u kontaktu sa hranom, uključujući ambalažu.

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

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

### POBOLJŠANJA

U radu granične fitosanitarne inspekcije, primećeno je

poboljšanje, s obzirom na uspostavljeni interni sistem sledljivosti koji doprinosi primeni analize rizika u određenom stepenu.

### PREOSTALI PROBLEMI

Iako najavljeni pre više godina, još uvek nisu doneseni Zakon o sanitarnom nadzoru i izvršni propisi o radu sanitarnih i fitosanitarnih inspekcija, niti Zakon o službenim kontrolama, koji bi bili usaglašeni sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru i propisima EU. Nedostaju izvršni propisi kao što su Pravilnik o sprovođenju službene kontrole, sistemu odobravanja i sertifikacije, saradnji sa carinskim organima i nadležnim organima zemalja članica EU i trećih zemalja, pregledu, uzimanju uzoraka, određivanju rokova za sprovođenje službene kontrole, kao i izveštavanju o sprovedenim kontrolama. Takođe nedostaje Pravilnik o metodama uzorkovanja i ispitivanja hrane u postupku službene kontrole i drugi propisi. Ova situacija stvara nejednačenost u postupanju inspekcijskih službi i varira u primeni sistema procene rizika. Kao rezultat, analiza rizika se ne primenjuje u postupanju sanitarnih inspekcija, gde se sve pošiljke uzorkuju i šalju na laboratorijske analize, uključujući predmete opšte upotrebe i materijale u kontaktu sa hranom, uključujući ambalažu. To dovodi do nepotrebnih velikih materijalnih troškova za subjekte u

poslovanju kod kojih nisu uočene nepravilnosti, kao i do zastoja u isporukama i nepredvidljivosti u poslovanju i planiranju.

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

Od početka ove godine u radu Uprave za veterinu primetni su značajni zastoji u izdavanju rešenja o utvrđivanju veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz ili tranzit pošiljaka hrane životinjskog porekla, kao i mešovite hrane, koje Ministarstvo donosi u skladu sa članom 124, stav 2 Zakona o veterinarstvu. Ovi zastoji se događaju uprkos tome što nije bilo promena u Zakonu ili podzakonskim aktima. Uvoznici se suočavaju sa dodatnim zahtevima i odlaganjima zbog zahteva za dopunom dokumentacije, čak i kada je potrebno obnoviti postojeća rešenja nakon isteka nji-

hovog važenja, bez promena koje bi uticale na analizu rizika prema članu 124 Zakona. Rešenja imaju trajanje od tri meseca za mleko, mlečne proizvode, meso i mesne prepravke, dok je trajanje za različitu mešovitu robu šest meseci. Nedostatak transparentnosti u procesu i zahtevi za dopunom dokumentacije često dovode do značajnog produženja roka od mesec dana za dostavu rešenja. Ovo predstavlja izazov za uvoznike, koji se ponekad moraju obratiti zahtevom za sledeći kvartal pre nego što dobiju rešenja za predstojeći period, kako bi prevazišli zastoje u nabavci robe.

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 EU, kao i Zakon o službenim kontrolama po ugledu na uredbu (EU) 2017/625 i izvršne propise o načinu sprovođenja službenih kontrola. Time bi se obezbedila konzistentna primena jedinstvenih pravila u procedurama inspekcijских službi, kao i jedinstven pristup primeni sveobuhvatne analize rizika.
- 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.
- U cilju prevazilaženja zastoja u izdavanju rešenja o veterinarsko-sanitarnim uslovima za uvoz ili tranzit pošiljaka, predlažemo da Ministarstvo poljoprivrede donese podzakonski akt, kojim će propisati listu neophodne dokumentacije i rokove za dostavljanje zahteva i donošenje rešenja. Ovo će omogućiti veću transparentnost procesa, efikasniju nabavku robe i predvidljivost u poslovanju.
- Jasno definisati vremenski period potreban za uvozne procedure za sve vrste hrane.
- Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.

### 3. KVALITET I DEKLARISANJE PREHRAMBENIH PROIZVODA 1,00

#### PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Ustanoviti nadležnost institucija u pogledu tumačenja propisa iz oblasti bezbednosti hrane i osigurati obaveznost primene zvaničnih stavova Ministarstva na sve učesnike u lancu. Ustanoviti nadležno Ministarstvo za oblast deklarisanja hrane i osigurati ujednačena tumačenja i primenu Pravilnika, Vodiča i Instrukcija koje je obavilo nadležno ministarstvo.	2016			√
Doneti Pravilnik o uslovima i načinu proizvodnje i stavljanja u promet hrane za koju nisu propisani uslovi za kvalitet.	2022			√
Doneti izvršne propise koji proističu iz Zakona o bezbednosti hrane i uskladiti ih sa propisima EU.	2017			√
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.	2020			√

#### STANJE

Od juna 2018. godine primenjuje se Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane, koji se uglavnom usaglasio sa relevantnom EU Regulativom. U septembru 2020. godine izvršene su izmene i dopune Pravilnika kako bi se uskladile odredbe koje se odnose na deklarisanje zemlje porekla glavnog sastojka, u skladu sa EU Regulativom 2018/775 i EU Regulativom 1155/2013, sa primenom od 1. januara 2023. godine. Takođe, početkom 2022. godine dodate su odredbe koje bliže propisuju izgled grafičke oznake „Poreklom iz Srbije” za meso i proizvode od mesa, kako bi se podržalo obaveštavanje potrošača o lokalnim proizvodima.

Postoji određeni broj propisa koji regulišu kvalitet određenih kategorija hrane, ali nisu u potpunosti usklađeni sa EU, zastareli su ili ne postoje EU propisi koji definišu kvalitet tih kategorija hrane. Ovakvo vertikalno zakonodavstvo stavlja privredne subjekte u nepovoljan položaj u odnosu na proizvođače u zemljama regiona i Evropske unije. Često se zbog zastarelosti propisa teško pronalazi odgovarajuća sirovina i ima višu cenu, a neke sirovine se čak ne mogu

staviti na tržište ili koristiti u proizvodnji zbog nepostojanja određene kategorije unutar propisa. Slična situacija je i sa gotovim proizvodima koji se ne uklapaju u kategorizaciju navedenih pravilnika.

Zakon o trgovini, koji je donet sredinom 2019. godine od strane Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine, propisuje obavezu označavanja zemlje proizvodnje na deklaraciji robe u trgovini na malo. Međutim, još uvek nije jasno da li se ova obaveza odnosi na deklarisanje hrane, budući da je na snazi Zakon o bezbednosti hrane (lex specialis) i Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane, koji propisuje obavezno navođenje zemlje porekla samo za određene kategorije hrane, dok u slučaju dobrovoljnog navođenja, propisuje i dodatnu obavezu navođenja zemlje porekla glavnog sastojka. Takođe, postoji nedoslednost u tumačenju propisa od strane inspekcije i subjekata u poslovanju sa hranom, što dovodi do sukoba nadležnosti, ali i nesigurnosti u poslovanju i poteškoća u spoljnotrgovinskoj razmeni sa EU i zemljama u okruženju. Nadležnosti za harmonizaciju propisa iz Poglavlja XII su nejasne, jer različita ministarstva imaju različite pristupe istoj oblasti.

## POBOLJŠANJA

Prethodnih godina, prema potrebama subjekata u poslovanju hranom, određeni propisi su se dopunjavali kako bi se proširila lista kategorija. Međutim, uprkos tim pojedinačnim dopunama, nije postignuto sistemsko rešenje, stoga se može zaključiti da nisu primećena značajna poboljšanja u ovoj oblasti.

## PREOSTALI PROBLEMI

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

- a. Bez obzira što je pravna ocena tj. utvrđivanje određenih nezakonitosti u poslovanju u isključivoj nadležnosti inspektora, prema članu 37 Zakona o inspekcijском nadzoru, inspektor, kao nadležni organ isključivo se rukovodi zaključkom laboratorije, koje nije uvek usaglašeno sa zvaničnim stavom Ministarstva koje je donelo propis. Ova situacija se posebno primećuje prilikom tumačenja propisa o deklarisanju hrane, gde postoje različiti pristupi i tumačenja, uprkos postojanju Vodiča.
- b. Zvaničan stav nadležnog Ministarstva nije obavezujući akt za inspekcijske službe.
- c. Ovakva praksa stvara poteškoće u funkcionisanju privrednih subjekata u poslovanju hranom, i ograničava njihove mogućnosti za dugoročno planiranje.
- d. Još uvek nije donešen podzakonski akt kojim ministri, u skladu sa podelom nadležnosti iz člana 12 Zakona, bliže propisuju 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 EU:

- a. Većina nacionalnih propisa, koji propisuju kvalitet pojedinih kategorija hrane, datiraju još iz 80-ih i 90-ih godina prošlog veka. Neki od propisa, kao Pravilnik o kvalitetu proizvoda od voća i povrća i

Pravilnik o kvalitetu sirove kafe, proizvoda od kafe, zamena za kafu, kao i srodnih proizvoda, iako su novijeg datuma, isključivo su nacionalnog karaktera i nisu usklađeni sa EU zakonodavstvom. Za ove proizvode ne postoje zahtevi na nivou EU, osim za proizvode od instant kafe i instant zamena za kafu. Poslednjom izmenom Pravilnika o kvalitetu proizvoda od voća i povrća, s kraja 2021. godine nije napravljen nikakav pomak u harmonizaciji. Donošenjem nacionalnih propisa grupa za kvalitet Ministarstva poljoprivrede, pokazuje osećaj za potrebe domaćih proizvođača, da se definišu parametri kvaliteta za određene kategorije proizvoda, kao i tradicionalne proizvode, kako bi se smanjila mogućnost zloupotrebe. Međutim, ovi propisi mogu ograničiti subjekte u poslovanju hranom, posebno u slučajevima kada proizvodi ne mogu biti svrstani ni u jednu od kategorija novodonešenog pravilnika, a posebno kod srodnih proizvoda gde ostaje prostor za različita tumačenja. Izmenama i dopunama Pravilnika mogu se prevazići ove situacije, ali to su rešenja koja zahtevaju duže vreme i ne doprinose efikasnosti.

- b. Pravilnik o voćnim sokovima, iako je usaglašavan sa Regulativom EC 2012/12 i dalje ima dodatne zahteve u pogledu kvaliteta voćnih sokova, koji su preuzeti iz standarda evropske asocijacije proizvođača voćnih sokova. Međutim, ovi standardi imaju dobrovoljnu, a ne zakonom obavezujuću primenu u zemljama EU. Ovo stavlja domaće subjekte u poslovanju hrane u nepovoljniji položaj u odnosu na subjekte koji posluju izvan granica Srbije.
- c. Pravilnikom o dodacima ishrani zadržan je proces upisa proizvoda u bazu podataka Ministarstva, sličan procesu koji je postojao u Pravilniku o zdravstvenoj ispravnosti dijetetskih proizvoda. Za razliku od procesa notifikacije u zemljama EU, ovaj proces podrazumeva proceduru dobijanja potvrda od više institucija, pre upisa u bazu podataka Ministarstva zdravlja.

Neusklađenost zahteva Zakona o trgovini, koji obavezuje navođenje zemlje porekla i Pravilnika o deklarisanju, koji propisuju obavezu navođenja zemlje porekla glavnog sastojka prilikom dobrovoljnog navođenja zemlje porekla na deklaraciji proizvoda, stvara okvir za dodatne probleme u praksi.



### PREPORUKE SAVETA

- Ustanoviti koja institucija je nadležna za tumačenje propisa iz oblasti bezbednosti hrane i osigurati da se zvanični stavovi Ministarstva obavezno primenjuju od strane svih učesnika u lancu. Takođe, treba uspostaviti nadležno Ministarstvo za oblast deklarisanja hrane, kako bi se obezbedila jedinstvena tumačenja i primena Pravilnika, Vodiča i Instrukcija koje je izdalo nadležno ministarstvo.
- Doneti Pravilnik koji će regulisati uslove i način 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 EU.
- Izmeniti član 34 Zakona o trgovini, kako bi se jasno definisalo da se odredbe tog člana ne odnose na proizvode na koje se primenjuju odredbe Zakona o bezbednosti hrane i podzakonski akti koji regulišu deklarisanje i označavanje hrane.

## 4. REGENERATIVNA POLJOPRIVREDA, PREDNOSTI I IZAZOVI U IMPLEMENTACIJI

### STANJE

Sa porastom globalne populacije, povećava se i potražnja za hranom. Istovremeno, proizvođači hrane se suočavaju sa sve većim pritiskom da usvoje održivije poslovne strategije i prakse, s obzirom na važnu ulogu poljoprivrede i prehrambene industrije u borbi protiv klimatskih promena. Glavni izazov za prehrambenu industriju je kako obezbediti dovoljne količine hrane za rastuću populaciju, dok se suočavamo sa pretnjom klimatskih promena i opštom degradacijom zemljišta koje gubi plodnost usled dugogodišnje intenzivne obrade. Ovaj problem je takođe prisutan i u Srbiji, gde istraživanja pokazuju da se sadržaj humusa smanjuje bržom stopom nego što je to bio slučaj sredinom 20. veka.

Poljoprivreda je jedan od glavnih stubova ekonomske aktivnosti i rasta u Republici Srbiji. Poljoprivredno zemljište čini skoro polovinu teritorije zemlje, a poljoprivreda doprinosi skoro 7% BDP-a Srbije. U poljoprivrednom sektoru radi 547.000 zaposlenih, od čega 78,7% u primarnom poljoprivrednom sektoru, što čini gotovo 20% ukupne zaposlenosti u Srbiji. Poljoprivreda takođe učestvuje sa 17,8%

u ukupnom izvozu robe iz Srbije, sa ukupnom vrednošću izvoza od 4,8 milijardi evra i suficitom u trgovinskoj razmeni poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima od 1,6 milijardi evra. Od ukupnog izvoza, primarni poljoprivredni proizvodi čine 69%, dok prerađeni poljoprivredni proizvodi čine 30,7%. Poljoprivreda je prepoznata kao sektor sa velikim uticajem i rizicima vezanim za ESG (Životna sredina, Društvo, Upravljanje) faktore širom sveta. Srbija ima jedinstvenu priliku da razvije i primeni detaljnu ESG regulativu u sektoru poljoprivrede, koja će uticati na velika preduzeća i male poljoprivredne proizvođače, omogućavajući ekonomski rast i razvoj održivih poslovnih praksi.

Poljoprivredna proizvodnja doprinosi sa 66% ukupnih emisija u lancu snabdevanja od njive do trpeze. Predložene mere za smanjenje karbonskog otiska u poljoprivrednoj proizvodnji uključuju dva ključna koraka:

- Povećanje kapaciteta zemljišta za zadržavanje ugljenika kroz usvajanje regenerativnih poljoprivrednih praksi. Povećanje sadržaja ugljenika u zemljištu uglavnom se postiže primenom regenerativnih poljoprivrednih praksi. Kada se ove prakse uspešno primene, one deluju kao

glavna kompenzacija za emisije koje proizlaze iz rada na terenu i prirodnih procesa. Primena regenerativnih poljoprivrednih praksi najbolje se kombinuje sa ciljanim merama za smanjenje emisije CO<sub>2</sub>, što doprinosi postizanju kumulativnog pozitivnog efekta.

- Smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte iz svih izvora, kako prirodnih tako i ljudskih.

## POBOLJŠANJA

Trenutno nema poboljšanja jer je tema nova u Beloj knjizi.

## PREOSTALI PROBLEMI

Zakonodavstvo u Srbiji pokazuje snažnu tendenciju harmonizacije sa propisima EU, posebno u oblasti poljoprivrede. Međutim, primećeni su određeni nedostaci i neusklađenosti u vezi sa opštim ESG propisima. Iako postoji prostor za napredak, da bi se postigla potpuna harmonizacija sa EU, nije potrebna promena potpunog regulatornog okvira, već prilagođavanje postojećih propisa.

Utvrđeni nedostaci uključuju:

- Nedostatak ESG regulatornog okvira koji bi definisao prava i obaveze privrednih subjekata u vezi sa nefinansijskim izveštavanjem na nivou koji je trenutno na snazi u EU. Ovo je važno kako bi se obezbedila transparentnost i odgovornost u pogledu ESG faktora.
- Nепрепознавање регенеративних пољопривредних пракси у стратешким планским документима и законима, будући да регенеративне пољопривредне праксе играју кључну улогу у одрживом управљању земљиштем и смањенју негативних утицаја на животну средину.
- Непостојање системске и финансијске подршке за прелазак на регенеративне системе обраде земљишта. Пољопривредницима је потребна подршка у виду обука, технолошких решења и финансијских подстицаја, како би преšli на одрживе праксе и смањили свој утицај на животну средину.
- Недоволjna informisanost poljoprivrednika o trenutno postojećim sistemima i mogućnostima финансијске подршке.

## PREPORUKE SAVETA

- U okviru nacionalnih strateških i programskih dokumenata i zakona koji regulišu oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja, neophodno je prepoznati u uključiti regenerativne poljoprivredne prakse. Ovi dokumenti uključuju Strategiju razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja, Nacionalni program za poljoprivredu, Nacionalni program ruralnog razvoja, Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju i Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju.
- Obezbeđivanje финансијске подршке кроз субвенције и друге доступне алате како би се подржао прелазак пољопривредних произвођача са конвенционалних на регенеративне пољопривредне праксе. Ове мере подршке би укључивале субвенције у оквиру мера подршке ruralnom razvoju, као и директна плаћања.
- Razmotriti mogućnost dodatne subvencije proizvođačima koji primenjuju regenerativne poljoprivredne prakse u okviru direktnih plaćanja u primarnoj biljnoj proizvodnji, po sličnom principu kao što se subvencionišu proizvođači koji primenjuju metode organske poljoprivrede u odnosu na konvencionalnu proizvodnju.
- Investiranje u programe obrazovanja poljoprivrednika i izgradnju njihovih kapaciteta, koji bi se fokusirali na edukaciju poljoprivrednika o održivim poljoprivrednim praksama i pružanju znanja i veština potrebnih za usvajanje ekološki prihvatljivih metoda.

## 5. SINERGIJA NAUKE I PRIVREDE ZA DOBROBIT KUPACA I ZDRAVIJU ISHRANU

("ZERO RESIDUE KONCEPT": VOĆE I POVRĆE BEZ OSTATAKA PESTICIDA)

### STANJE

U savremenom svetu, zdravstveni standardi i bezbednost hrane su od ključne važnosti za potrošače. Koncept „Zero Residue“ ili „Bez ostataka pesticida“ predstavlja jedan od najnovijih trendova u poljoprivrednoj proizvodnji, čiji je cilj eliminacija ostataka pesticida u voću i povrću dostupnom na tržištu. Ovaj pristup ne samo da obezbeđuje zdravije proizvode za potrošače, već i značajno doprinosi održivom razvoju poljoprivrede i očuvanju životne sredine.

Poljoprivreda igra ključnu ulogu u ekonomiji Republike Srbije. Sa gotovo 50% teritorije zemlje koja se koristi za poljoprivrednu proizvodnju, ovaj sektor doprinosi sa približno 7% BDP-a zemlje i zapošljava veliki broj ljudi. Međutim, tradicionalne poljoprivredne prakse često podrazumevaju upotrebu pesticida kako bi se zaštitili usevi od štetočina i bolesti. Iako pesticidi pomažu u povećanju prinosa, njihova neadekvatna upotreba može imati negativne efekte na životnu sredinu i zdravlje ljudi.

Prepoznata je važnost smanjenja ostataka pesticida u proizvodima kao deo strategije za održivost i bezbednost hrane. U saradnji sa Poljoprivrednim fakultetom Univerziteta u Beogradu, tokom 2022. godine, razvijen je novi koncept upravljanja bezbednošću hrane. Sa ciljem da se aktivnostima u okviru dobre poljoprivredne prakse proizvede voće i povrće koje ne sadrži ostatke pesticida, značajno se podižu standardi u lancu snabdevanja hranom, a korist imaju primarni proizvođači, posebno potrošači i društvo, ali i kompanije koje sprovode i unapređuju odgovoran pristup bezbednosti hrane. U leto 2022. proizvedene su prve „Zero Residue“ kulture u Srbiji, a među njima su bile dinje i lubenice obeležene zvaničnim žigom garancije. U prošloj godini, ovaj koncept je dodatno unapređen i proširen na nove kulture voća i povrća, uključujući trešnje, maline, bundeve i pakovanu salatu. Ovaj inovativni pristup podrazumeva primenu naprednih tehnologija u proizvodnji, rigoroznu kontrolu dobre poljoprivredne prakse i laboratorijske analize koje potvrđuju odsustvo pesticida u proizvodima.

Upravo ovakvim inovacijama postignuta je sinergija između nauke i privrede. Kroz ovakvu saradnju, trgovci

obezbeđuju da proizvodi koji se nalaze u trgovinskom lancu zadovoljavaju najviše standarde kvaliteta i bezbednosti. A Poljoprivredni fakultet, Univerziteta u Beogradu kao vodeća naučna ustanova u Srbiji u oblasti proizvodnje hrane, igra ključnu ulogu u proveru dobre poljoprivredne prakse kod primarnih proizvođača i sprovođenju laboratorijskih analiza. Ovaj proces uključuje strogu kontrolu svakog koraka u proizvodnji, od uzgoja do berbe i distribucije.

Jedan od ključnih elemenata uspeha ovog koncepta je i partnerski odnos između trgovaca i lokalnih proizvođača. Proširenje koncepta na nove kulture voća i povrća omogućava potrošačima da imaju širi izbor zdravijih i bezbednijih proizvoda. Tokom 2023. godine, broj proizvoda sa žigom „Bez ostataka pesticida“ povećan je sa 7 na 16, a obim ovih proizvoda na tržištu povećan je za 138%. Ovi rezultati jasno pokazuju uspešnost koncepta i spremnost tržišta da prihvati i podrži ovakve inicijative.

Trgovci će nastaviti da rade na proširenju ovog koncepta, s ciljem da obuhvate još više kultura voća i povrća. Već su u toku analize za proširenje na nove sorte jabuka i povrćarskih kultura. Ovaj proces ne samo da doprinosi zdravijem načinu ishrane, već i postavlja nove standarde u poljoprivrednoj proizvodnji u Srbiji, promovirajući održivost i odgovorno korišćenje resursa.

### POBOLJŠANJA

Trenutno nema poboljšanja jer je tema nova u Beloj knjizi 2024.

### PREOSTALI PROBLEMI

Iako je koncept „Bez ostataka pesticida“ korak napred ka zdravijoj i sigurnijoj hrani, suočava se sa nekoliko izazova u Srbiji:

- Nedostatak jasnih regulativa: Trenutno ne postoji sveobuhvatan pravni okvir koji bi regulisao proizvode bez ostataka pesticida na nacionalnom nivou. To otežava standardizaciju i sertifikaciju ovih proizvoda.

- Finansijski izazovi za proizvođače: Prelazak na proizvodnju bez ostataka pesticida zahteva dodatna finansijska ulaganja u nove tehnologije i obuke, što predstavlja veliki izazov za mnoge poljoprivredne proizvođače.
- Nedovoljno razvijena svest potrošača: Mnogi potrošači nisu dovoljno informisani o ovom inovativnom konceptu u proizvodnji što utiče na nedovoljnu tražnju.
- Nedostatak podrške za male proizvođače: Mali poljoprivredni proizvođači često nemaju pristup resursima potrebnim za prelazak na proizvodnju bez ostataka pesticida, što može rezultirati smanjenjem njihove konkurentnosti.
- Održavanje kvaliteta: Kontinuirano održavanje visokih standarda proizvodnje i kontrola kvaliteta zahteva stalna ulaganja i nadzor, što može biti izazovno za proizvođače.

### PREPORUKE SAVETA

- Razvoj i implementacija nacionalnog regulatornog okvira: Predlaže se usvajanje sveobuhvatnih regulativa koje će definisati standarde i procedure za proizvodnju i sertifikaciju proizvoda bez ostataka pesticida. Ovo će obezbediti jasne smernice za proizvođače i povećati poverenje potrošača.
- Finansijska podrška i subvencije: Potrebno je obezbediti finansijsku podršku kroz subvencije i druge alate kako bi se pomogao prelazak proizvođača na „Zero Residue“ koncept. Ovo uključuje subvencije za nabavku novih tehnologija, obuke i edukaciju poljoprivrednika.
- Podizanje svesti potrošača: Kampanje za informisanje i edukaciju potrošača o prednostima proizvoda bez ostataka pesticida su ključne. To će povećati potražnju za ovim proizvodima i ohrabriti proizvođače da prihvate ovaj koncept.
- Podrška malim proizvođačima: Posebni programi podrške za male poljoprivredne proizvođače, uključujući pristup tehnologijama i obuke.
- Kontinuirano unapređenje kvaliteta: Uspostavljanje sistema stalnog praćenja i unapređenja kvaliteta kroz saradnju sa naučnim institucijama kao što je Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradu. Ovo će obezbediti da proizvodi ostanu u skladu sa visokim standardima i da se problemi rešavaju na vreme.