

BEZBEDNOST HRANE

1. UVOD

Incidenti u vezi sa bezbednošću hrane, a naročito pojava „bolesti ludih krava“ 1996. godine, kontaminenata u hrani, salmoneloze i drugih bolesti koje se prenose hranom, ali i liberalizacija i povećanje obima međunarodne trgovine, proširenje Evropske unije i jačanje ekonomske moći potrošača, stavili su hranu na posebno mesto u globalnim razmerama i odredili novi prioritet u politici Evropske unije – obezbeđivanje bezbednosti hrane u čitavom lancu proizvodnje i prometa.

Istorijski posmatrano, kontrola bezbednosti hrane u Evropskoj uniji (u daljem tekstu EU) bila je u rukama državnih službi i lokalnih samouprava. Učestale i široko rasprostranjene pojave bolesti koje se prenose putem hrane, njihovi razorni ekonomski i socijalni efekti narušili su poverenje javnosti u sposobnost javnih službi i vlasti da garantuju bezbednost i sigurnost hrane, čime su doprinedeli političkoj nestabilnosti i pritiscima potrošača. Postalo je jasno da mora da se dođe do promena, koje će se ogledati u postepenom prebacivanju nadležnosti i odgovornosti za bezbednost hrane na privatni sektor.

Evropska unija počela je da insistira na usvajanju jedinstvenih pravila iz ove oblasti od strane svih zemalja članica jer je do tada svaka država imala sopstvene propise, koji su se razlikovali od države do države, i na taj način onemogućavali slobodan promet robe, koji predstavlja ključ uspeha današnjeg unutrašnjeg tržišta. EU je pred sobom imala težak zadatak da obezbedi zaštitu javnog zdravlja, ali i zdravlja i dobrobiti životinja i biljaka.

2. HARMONIZACIJA PROPISA EVROPSKE UNIJE U OBLASTI BEZBEDNOSTI HRANE

Cilj poljoprivrede je kontinuirano snabdevanje potrošača širokim izborom zdravstveno ispravnih namirnica, što zahteva stručno znanje, iskustvo i spretnost, kao i brigu o detaljima, uz potpuno poštovanje propisa. Tradicionalni pristup ovom problemu karakterisalo je ispitivanje gotovog proizvoda, dok se savremeni sistem zasniva na preventivnom delovanju pre nego što gotov proizvod nastane.

Unija je izgradila strategiju bezbednosti hrane, koju je predstavila u *Beloj knjizi o bezbednosti hrane*.¹ Ovom strategijom došlo je do „prebacivanja lopte“

* Istraživač pripravnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

1 *White paper on Food Safety, Commission of the European Communities 719/1999.*

sa javnog na privatni sektor jer javni sektor više nije bio u stanju da prati i vrši kompletnu kontrolu hrane. Takvom strategijom moguće je pratiti i dokumentovati put hrane „od njive do trpeze“ jer je predviđeno da svaki subjekat u procesu proizvodnje i daljeg prometa hrane odgovara za svoju „kariku“ u lancu. Na taj način eliminiše se problem zanemarivanja potencijalnih rizika od strane učesnika u procesu proizvodnje.

Sistem dobijanja bezbedne hrane stoga počiva na dobroj zakonskoj regulativi, uz uvažavanje dobre proizvodne prakse, HACCP principa i međunarodnog standarda ISO 22000 : 2005, koji definiše zahteve sistema menadžmenta bezbednosti hrane².

Svakako najvažniji propis EU u ovoj oblasti je Uredba o opštim principima³, koja uspostavlja pravo potrošača na bezbednu hranu i na tačne informacije i predstavlja osnovu za sve ostale evropske propise o bezbednosti hrane. Ovom uredbom osnovana je istovremeno EFSA⁴ (European Food Safety Authority), koja predstavlja kamen temeljac EU u proceni rizika u oblasti bezbednosti hrane i hrane za životinje, pružajući objektivne, naučne savete i informacije o postojećim ili nastupajućim rizicima.

Osnovna tri principa Uredbe 178/02 su bezbednost hrane, predostrožnost i sledljivost, bilo da je reč o hrani za ljude, hrani životinjskog, biljnog ili mešovitog porekla, vodi za piće ili novoj hrani. Subjekti koji posluju hranom, moraju da garantuju da njihovi proizvodi (hrana i stočna hrana) zadovoljavaju propisane zahteve, a države članice i one koje plasiraju svoje proizvode na unutrašnjem tržištu, garantuju primenu odgovarajućih propisa i ispunjavanje propisanih normi. Novouvedeni princip sledljivosti⁵ definisan kao sposobnost da se uđe u trag hrani i da se ona prati, kao i svi njeni sastojci, uspostavlja obavezu subjekata u poslovanju hranom da poseduju dokumentaciju o njenoj nabavci ili nabavci njenih sastojaka, kao i da obeležavaju svoje proizvode.

Velike promene u politici bezbednosti hrane EU uneo je i „higijenski paket“, (kojeg čini nekoliko propisa⁶), koji definiše ciljeve bezbednosti hrane, uz

- 2 Međunarodni standard ISO 22000: 2005 objedinjuje sve elemente HACCP i pravila dobre prakse, ISO 9001, zatim sledljivost i označavanje namirnica. Mogu da ga primene sve organizacije u lancu snabdevanja hranom.
- 3 *Regulation (EC) 178/ 2002 of the European Parliament and of the Council laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety*, OJ L 31/1, 28. 01. 2002.
- 4 <http://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa.htm>, 23.08.2001, v. Čl. 22 Opšteg zakona o hrani – OZH.
- 5 Čl. 18 OZH.
- 6 *Regulation (EC) 852/2004 of the European Parliament and of the Council on the hygiene of foodstuffs* OJ L 139/, 1 30.04.2004; *Regulation (EC) 853/2004 of the European Parliament and the Council laying down specific rules for food of animal origin* OJ L 226/22, 25.06.2004; *Regulation (EC) 854/ 2004 of the European Parliament and the Council laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption* OJ L 226/83, 25. 06. 2004; *Regulation (EC) 882/ 2004 of the European Parliament and the Council on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health nad animal welfare rules* OJ L 191, 15. 05. 2006; *Directive (EC)*

zahtev za maksimalan nivo higijene u svim fazama proizvodnje i prometa⁷. Državna inspekcija nadgleda sisteme samokontrole subjekata u poslovanju, usmerava ih i savetuje ako primeti neusaglašenost, ali ne preuzima odgovornost za ono što subjekti nisu dobro uradili.

U krug propisa EU koji se odnose na bezbednost hrane ubrajaju se i propisi koji regulišu pitanje nove i genetski modifikovane hrane, kao i oni koji se odnose na zdravlje i dobrobit životinja i zdravlje biljaka.⁸ Zbog činjenice da se EU širi, da otvara svoje tržište za proizvode država nečlanica, ali i usled želje da hrana koja se konzumira u EU bude i dalje bezbedna, Evropska komisija sastavlja pozitivnu listu zemalja nečlanica iz kojih će biti dozvoljen uvoz prehrambenih proizvoda. Jedan od kriterijuma za dospeće na pozitivnu listu je usaglašenost propisa date države sa propisima EU u oblasti bezbednosti hrane. Ispunjenje takvog zahteva nalazi se i pred Republikom Srbijom ukoliko želi da svoje proizvode uvede na tržište EU.

3. HARMONIZACIJA PROPISA REPUBLIKE SRBIJE U OBLASTI BEZBEDNOSTI HRANE

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica sa jedne, i Republike Srbije sa druge strane⁹, Republika Srbija se obavezala na postepenu liberalizaciju trgovine industrijskim i poljoprivrednim proizvodima i na usklađivanje unutrašnjih propisa sa pravnim tekovinama EU, kao i na njihovo pravilno primenjivanje i sporovođenje. Pravni okvir EU prihvata raznolikost, i zato sa posebnom pažnjom pruža pomoć novopristupelim članicama ili potencijalnim kandidatima, koji uglavnom nemaju izgrađene institucionalne kapacitete za instant dostizanje nivoa koji se od njih

2002/ 99 laying down the animal health rules governing the production, processing, distribution and introduction of products of animal origin for human consumption OJ L 18/11, 23.01.2003.

- 7 Obezbeđivanje visokog nivoa higijene zahteva poštovanje dobre proizvodne i higijenske prakse, HACCP principa, ali i brigu o uzgoju životinja, njihovom zdravlju i dobrobiti.
- 8 Neki od najznačajnijih propisa su: *Regulation (EC) 183/2005 of the European Parliament and of the Council laying down requirements for feed hygiene*, OJ L 35/1, 08.02.2005; *Regulation (EC) 1831/2003 of the European Parliament and of the Council on additives for use in animal nutrition*, OJ L 268/29, 18.10.2003; *Directive (EEC) 90/167 laying down the conditions governing the preparation, placing on the market and use of medicated feedingstuffs in the Community*, OJ L 92/42, 07. 04. 1990; *Regulation (EC) 767/2009 of the European Parliament and of the Council on the placing on the market and use of feed*, OJ L 229/1, 01.09.2009; *Directive (EC) 2000/13 of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws of the Member States relating to labelling, presentation and advertising of foodstuffs*, OJ L 109/29, 06.05.2000; *Regulation (EC) 1829/2003 on genetically modified food and feed*, OJ L 268, 18.10.2003; *Regulation (EC) 1830/2003 concerning the traceability and labeling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms*, OJ L 268/24; *Directive (EC) 2001/18 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms*, OJ L 106, 17.04.2001.
- 9 Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 83/ 2009.

zahteva. Iz tog razloga EU pruža i novčanu i stručnu pomoć potencijalnim državama članicama sa ciljem ostvarivanja jasnih rezultata, koji su posledica specifičnog znanja i iskustva.

Republika Srbija sa 4.218.000 ha obradive poljoprivredne površine (što je oko 0,56 ha po stanovniku u odnosu na 0,30 ha po stanovniku u EU) ima veliki potencijal za učešće na evropskom tržištu sa svojim proizvodima. Jedan od problema sa kojima se Republika Srbija suočava jeste odsustvo organizovane industrijske proizvodnje, porast broja individualnih proizvođača i dalji razvoj poljoprivrednog sivog tržišta. Neophodno je da Republika Srbija do kraja sprovede reformu svog zakonodavstva u ovoj oblasti usvajanjem određenih propisa, ali i da nastavi sa institucionalnom izgradnjom kapaciteta koji će omogućiti da se sprovedu propisi i ostvari njihova svrhe.

Srbija je započela reformu sistema bezbednosti hrane usvajanjem Zakona o veterinarstvu 2005. godine,¹⁰ kojim se uređuje zaštita i unapređenje zdravlja i dobrobiti životinja; utvrđene su zarazne bolesti i njihova kontrola. Za pitanje bezbednosti hrane od velikog su značaja odredbe koje regulišu veterinarsko-sanitarnu kontrolu i uslove za proizvodnju i promet proizvoda i hrane životinjskog porekla i hrane za životinje.¹¹ Najveći napredak u harmonizaciji propisa ostvaren je u periodu od 2009. do 2010. godine, kada je usvojeno preko 30 zakona iz oblasti poljoprivrede.¹² U istom periodu donet je značajan broj pravilnika iz oblasti kontrole zaraznih bolesti životinja i veterinarskog javnog zdravlja.¹³

Svakako najvažniji propis je Zakon o bezbednosti hrane,¹⁴ koji je popunio postojeće praznine i dao osnov za donošenje naknadno usvojenih podzakonskih akata.

3.1. Zakon o bezbednosti hrane Republike Srbije

Republika Srbija je u oblasti bezbednosti hrane imala prilično zastarele propise i nije joj posvećivala dovoljno pažnje. Stupanjem na snagu novog Zakona o bezbednosti hrane prestali su da važe savezni Zakon o zdravstvenoj ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe¹⁵ iz 1991. i Zakon o zdravstvenom

10 Zakon o veterinarstvu, *Sl. glasnik RS*, br. 91/2005; 30/2010.

11 Po donošenju ovog Zakona, Evropska komisija poslala je FVO inspekciju kako bi utvrdila stepen ispunjavanja zahteva EU. Rezultat sprovedene revizije je pet objekata iz Srbije na listi odobrenih objekata za izvoz na tržište EU.

12 Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju; Zakon o dobrobiti životinja; Zakon o rakiji i drugim alkoholnim pićima; Zakon o organskoj proizvodnji; Zakon o genetički modifikovanim organizmima.

13 V. Pravilnik o veterinarsko-sanitarnim uslovima, odnosno o opštim i posebnim uslovima za higijenu hrane životinjskog porekla, kao i o uslovima higijene hrane životinjskog porekla, *Sl. glasnik RS*, br. 25/11; Pravilnik o načinu i postupku sprovođenja službene kontrole hrane životinjskog porekla i načinu vršenja službene kontrole životinja, pre i posle klanja, *Sl. glasnik RS*, br. 99/10; Pravilnik o merama za rano otkrivanje i dijagnostiku, sprečavanje širenja, suzbijanje i iskorenjivanje zarazne bolesti afričke kuge svinja, *Sl. glasnik RS*, br. 32/10.

14 Zakon o bezbednosti hrane – ZBH, *Sl. glasnik RS*, br. 41/09.

15 Zakon o zdravstvenoj ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe, *Sl. list SFRJ*, br. 53/91 i *Sl. list SRJ*, br. 24/94, 28/96, 37/02 i *Sl. list RS*, br. 101/05, 79/05.

nadzoru nad životnim namirnicama i predmetima opšte upotrebe¹⁶ iz 1977. godine. Zbog izuzetne složenosti propisa ostavljen je dvogodišnji prelazni rok do pune primene zakona¹⁷ u junu 2011. godine.

Zakon o bezbednosti hrane uređuje opšte uslove za bezbednost hrane i hrane za životinje, obaveze i odgovornosti subjekata u poslovanju hranom, sistem brzog upozoravanja i obaveštavanja, higijenu i kvalitet hrane, kao i hitne mere i upravljanje kriznim situacijama¹⁸.

Osnovni principi Opšteg zakona o hrani inkorporirani su u Zakon o bezbednosti hrane, čija su četiri osnovna načela: načelo predostrožnosti, načelo analize rizika, načelo zaštite interesa potrošača i načelo transparentnosti¹⁹. Obezbeđena je sledljivost proizvoda „od njive do trpeze“, tj. integralna kontrola celokupnog lanca proizvodnje sirovina, odnosno proizvodnje, distribucije i prodaje²⁰ hrane. Uvođenje obaveze da se u lancu hrane uspostavljaju sistemi kvaliteta i poštovanje HACCP koncepta garantuje da su preduzete sve mere da proizvedena hrana bude bezbedna i kvalitetna²¹.

Bezbednost hrane obezbeđuju subjekti poslovanja, koji se upisuju u Centralni registar objekata²², Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo zdravlja i ovlašćene laboratorije. Bezbednost hrane utvrđuje se na osnovu procene uslova u svakoj fazi proizvodnje, prerade i prometa; pripreme i načina konzumiranja od strane potrošača; kao i na osnovu informacija dostupnih potrošaču, uključujući i podatke na deklaraciji.

Dva nova tela u oblasti bezbednosti hrane su Stručni savet za procenu rizika²³, sa zadacima analize i procene rizika, praćenja bezbednosti hrane, obaveštavanja javnosti, pripreme vodiča za dobru poljoprivrednu, proizvođačku i higijensku praksu, primene HACCP i sl. i Direkcija za nacionalne referentne laboratorije.²⁴

Neophodno je pomenuti i dva pravilnika doneta na osnovu Zakona o bezbednosti hrane, čije usvajanje znači korak bliže iznošenju srpskih proizvoda na evropsko tržište od oko 500.000.000 potrošača. To su Pravilnik o opštim i posebnim uslovima higijene u bilo kojoj fazi proizvodnje, prerade i prometa²⁵ i Pravil-

16 Zakon o zdravstvenom nadzoru nad životnim namirnicama i predmetima opšte upotrebe, *Sl. glasnik SRS*, br. 48/77, 24/85, 29/88, 6/89, *Sl. glasnik RS*, br. 44/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05.

17 Čl. 85 ZBH.

18 Čl. 1 ZBH.

19 Čl. 6–9 ZBH.

20 Čl. 32 ZBH.

21 Čl. 25, 45, 55 ZBH.

22 Pored pravnih lica i preduzetnika, u Centralni registar objekata automatski će biti upisana i fizička lica iz Registra poljoprivrednih gazdinastava. Čl. 15–17 ZBH.

23 Čl. 23, 24 ZBH.

24 Čl. 18 ZBH.

25 Pravilnik o opštim i posebnim uslovima higijene u bilo kojoj fazi proizvodnje, prerade i prometa, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2010.

nik o uslovima higijene hrane²⁶, koji bliže propisuje uslove higijene hrane za sve subjekte u poslovanju hranom u svim fazama proizvodnje, prerade i prometa.

Pravilnik o opštim i posebnim uslovima higijene hrane u bilo kojoj fazi proizvodnje, prerade i prometa usklađen je sa Uredbom EU 2073/2005²⁷ kojom su utvrđeni mikrobiološki kriterijumi zasnovani na naučnoj proceni rizika bitnih zbog zaštite potrošača. Stupanjem na snagu ovog pravilnika prestali su da važe Pravilnik o mikrobiološkoj ispravnosti namirnica u prometu²⁸ i Pravilnik o metodama vršenja mikrobioloških analiza i superanaliza životnih namirnica²⁹

Novim Pravilnikom definisani su novi mikrobiološki kriterijumi za hranu: kriterijum bezbednosti hrane i kriterijum higijene u procesu proizvodnje. Mikrobiološki kriterijumi namenjeni su korišćenju svih subjekata u poslovanju hranom radi provere poštovanja dobre higijenske prakse i primene HACCP principa.

Ukoliko nije zadovoljen kriterijum bezbednosti, hrana ne može da se stavi na tržište, ili, ako se ipak našla na tržištu, mora da se povuče. Kriterijum higijene hrane u procesu proizvodnje pokazatelj je da se proizvodni proces pravilno izvodi u svakoj fazi proizvodnje i rukovanja hranom. Ako on nije zadovoljen, moraju se primeniti korektivne mere.

Samo neki od nedostataka prethodnovažećeg Pravilnika o mikrobiološkoj ispravnosti su neprepoznavanje mikroorganizama štetnih za bezbednost hrane (kao npr. E.coli); zatim nerazlikovanje prehrambenih proizvoda namenjenih ljudskoj ishrani i onih koji će se dalje obrađivati (npr. aditivi), pred koje će se, zbog nerazlikovanja, često postavljati identični uslovi mikrobiološke ispravnosti.

Propisi o bezbednosti hrane veoma su složeni. To je, uostalom, i razlog zašto je do pune primene Zakona o bezbednosti hrane došlo tek po isteku dve godine od njegovog stupanja na snagu. Pored toga, propisi su mnogobrojni i dešavalo se da se tek naknadno shvati da neki propis nedostaje. To je bio slučaj nadzora i kontrole mešovite hrane, tj. namirnica koje u sebi sadrže sastojke i biljnog i životinjskog porekla (npr. burek sa sirom). Prema članu 14. Zakona o bezbednosti hrane, za kontrolu mešovite hrane nadležne su i poljoprivredna i veterinarska inspekcija, što je stvaralo zabunu u delovanju inspektora jer nije bilo precizirano šta je nadležnost kog inspektora. Stoga je 2010. godine donet Pravilnik o listi mešovite hrane i načinu kontrole mešovite hrane³⁰, kojim je izvršeno razgraničavanje i definisanje nadležnosti poljoprivrednog i veterinarskog inspektora.

U pojedinim slučajevima dešavalo se da je propis postojao, ali da je pogrešno tumačen od strane inspektora, što je zaustavljalo proizvodnju i izvoz, na

26 Pravilnik o uslovima higijene hrane, *Sl. glasnik RS*, br. 73/2010.

27 *Commission Regulation (EC) 2073/2005 on microbiological criteria for foodstuffs*, OJ L 338, 22. 12. 2005.

28 Pravilnik o mikrobiološkoj ispravnosti namirnica u prometu, *Sl. list SRJ*, br. 26/93, 53/95, 46/02.

29 Pravilnik o metodama vršenja mikrobioloških analiza i superanaliza životnih namirnica, *Sl. list SRJ*, br. 25/80.

30 Pravilnik o listi mešovite hrane i načinu vršenja kontrole mešovite hrane, *Sl. glasnik RS*, br. 33/10.

primer meda. Naime, veterinarski inspektori pogrešno su tumačili i primenjivali Program mera zdravstvene zaštite životinja³¹ i zahtevali testiranje pčelinjih košnica na pet bolesti³², od kojih neke ni ne postoje u Evropi i koje evropski propisi i ne predviđaju. Posle pregovora sa Upravom za veterinu, dogovoreno je, međutim, davanje preciznog tumačenja ovog dokumenta donošenjem Pravilnika o utvrđivanju Programa mera zdravstvene zaštite životinja. Ukinuto je testiranje na nozemozu; na varoozu ostaje testiranje samo po posebnom programu; na tropilelozu i etionozu samo ako se u toku preventivnog tretiranja varoze posumnja na prisustvo ovih parazita, a na američku kugu samo kod tzv. „sumnjivih društava“.

Glavni cilj donošenja novih, sa EU standardima usklađenih propisa, je uspostavljanje koordinacije sistema bezbednosti na nacionalnom nivou, uz zaključivanje međunarodnih ugovora koji bi olakšali međunarodnu saradnju i promet.

Usvajanjem modernih propisa o bezbednosti hrane, naravno, pre svega Zakona o bezbednosti hrane, prvi put je stvorena mogućnost priznavanja sertifikata drugih zemalja. Tako je čekanje na granicama pri uvozu i izvozu prehrambenih proizvoda i pregledanje sertifikata iz druge države svedeno na minimum. Republika Srbija za sada je zaključila Sporazume o međusobnom priznavanju uverenja o zdravstvenoj ispravnosti robe sa Crnom Gorom, Bosnom i Hercegovinom, Makedonijom i Albanijom.

Daljim usavršavanjem i izgradnjom pratećih i neophodnih kapaciteta postoji velika šansa za Republiku Srbiju da zaključi slične sporazume sa državama članicama EU.

3.2. *Nedostaci propisa o bezbednosti hrane*

Zakon o bezbednosti hrane uključuje većinu načela u skladu sa propisima EU. Preuzeo je osnovna načela, oblast primene i definicije određenih pojmova.

Odstupanje Zakona o bezbednosti hrane od evropskog zakonodavstva ogleda se u zahtevu da hrana bude ne samo bezbedna, već i kvalitetna³³. Evropski koncept zasniva se na principu bezbednosti, tj. zdravstvenoj ispravnosti hrane, ali se ne insistira na njenom kvalitetu³⁴. Postavljanjem zahteva za kvalitet hrane, Zakon je postao preopširan i preopterećen, a i sam njegov naslov sugerise prihvatanje koncepta bezbedne, ali ne nužno i kvalitetne hrane. Usled nepoštovanja zahteva kvaliteta hrane, stavljena je van prometa velika količina poljoprivrednih proizvoda, kao i alkoholnih i bezalkoholnih pića, jer nisu ispunjavali zahteve koji se odnose na deklarisanje robe, kiselost, vlagu, sadržaj suve materije i sl.³⁵

31 Pravilnik o utvrđivanju Programa mera zdravstvene zaštite životinja za 2012, *Sl. glasnik RS*, br. 21/12.

32 Bolesti su varooza, tropileloza, etionoza, američka kuga i nozemoza.

33 Čl. 55 ZBH.

34 Čl. 14 OZH.

35 Samo u 2011. godini stavljeno je van prometa 575 000 litara vina, rakije, piva, alkoholnih i bezalkoholnih pića, kao i 465 tona poljoprivrednih proizvoda.

U Republici Srbiji i dalje mora da se radi na poboljšanju sprovođenja Zakona. Ni posle tri godine od stupanja na snagu Zakona o bezbednosti hrane nije se počelo sa potpunom primenom načela analize rizika. Tekst Zakona daje odgovarajuću osnovu za ostvarivanje ovog načela, ali u praksi do toga ne dolazi. Zakonom o bezbednosti hrane predviđeno je osnivanje Stručnog saveta za procenu rizika i Direkcije za nacionalne referentne laboratorije. Ako se i zanemari zakonsko definisanje Stručnog saveta za procenu rizika kao radne grupe čije će administrativno-tehničke poslove obavljati Ministarstvo poljoprivrede, ostaje nejasno zašto Stručni savet nije formiran i zašto nije počeo da radi. Stručni savet bi trebalo da primenjuje preporuke, smernice i informacije dostupne od strane EFSA. Uz to, novoformirana Direkcija za nacionalne referentne laboratorije ne funkcioniše na način koji je Zakonom predviđen jer nema dovoljno angažovanog kadra³⁶. Zbog takvih okolnosti postavlja se pitanje izlišnosti postojanja Direkcije, čije održavanje iziskuje velike količine novca. Uz to, samim Zakonom o bezbednosti hrane³⁷ predviđeno je da laboratorijska ispitivanja u oblasti bezbednosti hrane i hrane za životinje, kao i monitoring, mogu obavljati akreditovane laboratorije. S obzirom na to da Republika Srbija već poseduje odgovarajuće laboratorije, na njih bi se mogao prebaciti deo poslova predviđen za Direkciju. Sa druge strane, deo nadležnosti Direkcije, koji se odnosi na saradnju sa drugim međunarodni laboratorijama, priprema nacionalnih vodiča za rukovanje uzorcima i sl. mogli bi da se prebace na Stručni savet za procenu rizika, čije je osnivanje ionako predviđeno Zakonom. Pri osnivanju Stručnog saveta za procenu rizika kao uzor bi mogao da posluži Savezni institut za zaštitu potrošača i bezbednost namirnica u Saveznoj Republici Nemačkoj³⁸, koji doprinosi ispunjavanju opštih upravnih propisa i programa nadgledanja bezbednosti namirnica, razvoju mera za izbegavanje i regulisanja rizika, saraduje sa EFSA i nadležan je za sistem brzog obaveštavanja.

Implementacija propisa od strane prehrambene industrije takođe treba da bude poboljšana. U izvesnim slučajevima potrebno je raditi na podizanju svesti subjekata u poslovanju o potrebama usvajanja i poštovanja HACCP principa. Praksa u mnogim lokalima, objektima za pripremu hrane izgleda tako da ista osoba priprema hranu, pakuje, služi i naplaćuje. Vlasnici ne poštuju osnovne propise o bezbednosti i zaštiti na radu. Proces prelaska na moderan sistem bezbednosti je „bolan“ za veliki broj preduzetnika jer dolazi do zatvaranja mnogih objekata. To je, međutim, neminovno i do toga je dolazilo u svim novopristupelim državama članicama. Samo u Mađarskoj je uvođenjem HACCP zatvoreno preko 6000 pekarskih objekata.

36 Pored toga, prema Zakonu o bezbednosti hrane, u nadležnosti Direkcije za nacionalne referentne laboratorije nalazi se i organizovanje međulaboratorijskih ispitivanja, za čije sprovođenje je neophodno izgraditi procedure za akreditaciju nacionalnih provajdera poređenja međulaboratorijskih ispitivanja. Problem je što u Srbiji ne postoje registrovani provajderi, ali u skladu sa akreditacijom, laboratorije su obavezne da ih redovno obavljaju.

37 Čl. 20 ZBH.

38 V. http://www.bvl.bund.de/DE/Home/homepage_node.html, 27. 08. 2012.

Pored toga, i zvanične kontrole primene HACCP principa treba da budu poboljšane. Nedostatak stručnog kadra u izvesnim situacijama ometa sprovođenje propisa do kraja i može se stoga desiti da implementacija propisa EU ostane samo slovo na papiru.³⁹ Veliki nedostatak korpusa propisa o bezbednosti hrane u Republici Srbiji predstavlja nepostojanje propisa koji bi odgovarao Uredbi 882/2004 o službenim kontrolama koje se vrše radi utvrđivanja usklađenosti sa zakonom o hrani i hrani za životinje propisa iz oblasti zdravlja i dobrobiti životinja.⁴⁰ Razlog donošenja Uredbe 882/2004 je eliminisanje razlika u implementaciji propisa EU u državama članicama. Njen cilj je poboljšanje konzistentnosti i efikasnosti kontrole u EU i zahteva izgradnju kapaciteta neophodnih za kontrolisanje primene propisa na adekvatan način.

Uredba 882/2004 propisuje opšta pravila o izvođenju zvanične kontrole za utvrđivanje usklađenosti sa pravilima EU, čiji je cilj sprečavanje, smanjenje ili eliminisanje rizika po zdravlje ljudi i životinja do prihvatljivog nivoa, kao i garantovanje fer prakse u trgovini hranom uz zaštitu prava potrošača. Država članica obavezna je da organizuje zvaničnu kontrolu izvršenja zakona, da nadgleda i proverava da li su ispunjeni postavljeni zahtevi od strane subjekata poslovanja u svim fazama proizvodnje, prerade i prometa. Zvanična kontrola je bilo koji oblik kontrole koji sprovodi nadležna vlast ili vlast EU sa ciljem provere usaglašenosti nacionalnih zakona sa EU propisima o hrani, hrani za životinje i pravilima o dobrobiti životinja.

U Srbiji se ne može očekivati da će doći do potpuno uspešne primene Zakona o bezbednosti hrane i ostalih propisa ukoliko ne postoji zvanična kontrola sprovođenja propisa, koja se može sprovesti u bilo kojoj fazi proizvodnje, obrade i distribucije hrane, i to bez prethodnog obaveštenja. Uostalom, samom Uredbom 882/2004 predviđeno je da stručnjaci iz Evropske komisije mogu da sprovedu kontrole i u državama nečlanicama i da od njih zahtevaju pripremljene godišnje kontrolne planove, kojima se predviđa način vršenja kontrole usklađenosti nacionalnih propisa sa propisima EU. Prilikom sastavljanja predloga kontrole plana, država nečlanica mora voditi računa da kontrolni plan bude tehnički i ekonomski izvodljiv, uzimajući u obzir sopstvenu specifičnu situaciju, kao i vrstu proizvoda koji su namenjeni izvozu na tržište EU. Donošenje ove uredbe samo je pojačalo sistem kontrole bezbednosti hrane u EU jer daje mogućnost zvaničnim vlastima države i EU da preduzimu dalje mera ako se utvrdi da uspostavljeni sistem kontrole nije efikasan.

Donošenjem propisa o službenoj kontroli sprovođenja propisa, Republika Srbija bi dobila zaokružen korpus propisa koji bi omogućio postojanje bezbedne hrane, spremne za izvoz na evropsko tržište.

39 Konkretno, nedostatak fitosanitarnog inspektora u Kikindi i na graničnom prelazu onemogućavao je otpremanje prehrambenih proizvoda za izvoz u kratkom roku.

40 *Regulation (EC) 882/2004 of the European Parliament and of the Council on official controls performed to ensure the verification of compliance with food and feed law, animal health and animal welfare rules*, OJ L 165, 30.04.2004.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Države kandidati ili potencijalni kandidati za pristupanje EU u obavezi su da usvoje i primene pravne tekovine koje važe na području EU, a odnose se na bezbednost hrane. U praktičnom smislu, u pitanju je obaveza država da usvoje najviše standarde koji se odnose na proizvodnju, preradu i promet hrane, na njenu bezbednost, ali i sigurnost, čime bi se postigli ne samo opstanak na tržištu i konkurentnost, već i zadovoljstvo i zaštita potrošača.

Republika Srbija je počela da ispunjava zahteve koje su pred nju postavili Svetska trgovinska organizacija i EU, u kojoj su bezbednost hrane i zaštita zdravlja prioritetna pitanja, koja su dovela do reforme čitavog sistema proizvodnje, prerade i prometa hrane. I da nije krenula sa procesom priprema za integraciju u EU, Republika Srbija je morala da podvrgne reformi svoj poljoprivredni sistem, donese nove zakone, eliminiše zastarele subjekte poslovanja i da reguliše pitanje bezbednosti hrane i sigurnosti građana na savremen način.

Prvi korak – usvajanje novih propisa usklađenih sa standardima EU – već je preduzet. U toku 2009. i 2010. godine usvojen je tzv. „poljoprivredni paket“ u koji su uključeni najvažniji zakoni, Zakon o veterinarstvu i Zakon o bezbednosti hrane, koji daje osnovna načela regulisanja ove izuzetno složene oblasti. Bojanzan od pukog prepisivanja propisa EU uvek će postojati. Mora se uzeti u obzir činjenica da se stepen usaglašenosti nacionalnih propisa sa EU legislativom ocenjuje u skladu sa koracima pristupanju EU. U trenutku kada otpočinu pregovori sa Evropskom unijom stepen usklađenosti propisa mora biti viši. Ukoliko bi Republika Srbija htela da usvoji propise koji bi se razlikovali od propisa EU, morala bi da dokaže da se drugačijim rešenjima može postići isti efekat, što predstavlja težu opciju, jer ne postoje uzori na koje bi Republika Srbija mogla da se ugleda u definisanju posebnih rešenja.

Republika Srbija se nalazi na dobrom putu usaglašavanja svojih propisa sa evropskim, o čemu govore i pozitivni izveštaji FVO iz prethodnih godina. Proces implementacije propisa, međutim, još nije okončan, posebno zbog toga što još nije usvojen Pravilnik o sprovođenju službene kontrole (po ugledu na Uredbu 882/2004), koji je neophodan da bi se obezbedila potpuna primena donetih propisa.

Nepostojanje navedenog propisa sugerise još jedan problem sa kojim se Republika Srbija suočava, a to je nedovoljna izgrađenost kapaciteta i nedostatak stručnog kadra koji omogućava punu primenu donetih propisa. Neretke su situacije da na graničnom prelazu nema odgovarajućih inspektora, ili se čak dešava da nadležni inspektori na pogrešan način tumače donete propise. Stoga bi trebalo da nadležna ministarstva prate rad inspektora i da, ukoliko primete da postoje neusaglašenosti u njihovom delovanju, donesu niže zakonske propise u kojima će dati precizna uputstva za njihovo delovanje i tumačenje spornih akata.

U svom nastojanju da ispuni postavljene zahteve, Srbija bi prvenstveno trebalo da pokuša da iskoristi postojeće kapacitete pre nego što se odluči za izgradnju novih. Megalomanski projekti, kao što je Direkcije za nacionalne referentne

laboratorije, pokazali su se nepotrebnim i finansijski neodrživim, naročito zbog toga što Srbija već poseduje osposobljene akreditovane laboratorije, koje bi mogle da se iskoriste za ispunjenje pred Direkciju postavljenih zadataka.

Dostizanje standarda EU u oblasti bezbednosti hrane je dugotrajan i zahtevan proces. Republika Srbija se suočava sa problemom nedovoljno izgrađenih kapaciteta koji mogu da ispunjavaju postavljene zahteve. Sa druge strane, i proizvođači hrane se suočavaju sa svakodnevnim zatvaranjem svojih proizvodnih kapaciteta jer nisu u stanju da odgovore na zakonom propisane uslove. Uglavnom su samo firme velikih kapaciteta u stanju da se prilagode predviđenim standardima, čak i uz finansijsku pomoć EU. Vladi Republike Srbije zato ostaje mogućnost da se ugleda na primer Poljske, koja je nakon pregovora sa EU uspela da obezbedi svojim malim preduzećima da nastave proizvodnju hrane za domaće tržište, tj. da ne budu potpuno ugašena i onda kad ne ispunjavaju standarde EU. Od 1. maja 2004, kada je Poljska postala punopravna članica EU, preko hiljadu firmi za preradu hrane, pre svega mesa, dobilo je mogućnost da se u toku sledeće tri godine prilagodi zahtevima EU. Izvršena je podela preduzeća na velika, koja su morala da ispune sve zahteve EU u vezi sa bezbednošću hrane, i na mala, koja su mogla da nastave prodaju svojih proizvoda na nacionalnom tržištu, ako ispune „pojednostavljene zahteve“. Čak i onim malim preduzećima koja nisu uspela da ispune zahteve, dozvoljeno je da nastave proizvodnju, ali isključivo na lokalnim tržištima i to direktnim, krajnjim kupcima.

Ukoliko bi se malim i srednjim preduzećima dozvolila dalja proizvodnja, to bi morao biti organizovan sistem koji će se postepeno usavršavati i pri tom voditi računa o odgovarajućoj proceni rizika jer će nastupiti trenutak kada će morati da se ispune svi postavljeni zahtevi u vezi sa bezbednošću hrane.⁴¹ Iako je proces prilagođavanja prilično zahtevan, od nadležnih tela se traži transparentnost, ekvivalentnost i proaktivnost, a propusti se ne mogu tolerisati.

Mirjana Glintić, LL.M

FOOD SAFETY

Summary

*The paper analyses the adopted legislation of the Republic of Serbia in the area of food safety and its alignment with *acquis communautaire*. The first part of the paper reviews the European Union legislation relating to the food safety. The second part is dedicated to the legislation of the Republic of Serbia and the identification of its imperfections, including proposals for their overcoming.*

The author points out that the main objective of the EU food safety policy is the protection of the consumer health and interests. To achieve this aim, the „from the farm

41 V. S. van Berkum, N. Bogdanova, *Serbia on the road to EU accession: Consequences for Agricultural Policy and Agri-Food Chain*, Wallingford, Oxfordshire 2012, 151 i dalje; J. Lampietti et al, *The Changing Face of Rural Space: Agriculture and Rural Development in Western Balkan*, World Bank Publication, 2009, 71 i dalje.

to the fork“ strategy has been developed requiring a high level of food and food ingredient safety at all stages of food production, processing and distribution. This approach involves both the foods produced within the European Union and those imported from the third countries. The author concludes that the Republic of Serbia, as a candidate for the membership in the European Union, is obliged to align its legislation in this area to ensure the competitiveness of its food industry in the internal market of the European Union and proposes specific steps that need to be taken in this direction.

Key words: food safety, „from the farm to the fork“, harmonization, risk analysis, consumers' protection, competitiveness.