

Маја САНДИЋ\*

## ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНОВАВСТВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ О БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ У СВЕТЛУ НАЈНОВИЈИХ РЕШЕЊА У РЕГУЛАТИВИ ЕУ

### Резиме

*Закон о безбедности хране из 2009. године измењен је и допуњен 2019. године у циљу унапређења система безбедности хране и усклађивања домаћег законодавства са захтевима ЕУ. Нова законска решења су посужила као одговор на недостатке уочене у претходној верзији Закона, и односила су се на, до тада, нејасно дефинисање поделе надлежности за вршење службених контрола хране, функционално успостављање Дирекције за националне референтне лабораторије и прецизније дефинисан правни основ за усвајање подзаконских прописа за спровођење Закона о безбедности хране. Новине ће неминовно утицати на субјекате у пословању храном, међутим испуњавањем ЕУ захтева, не само да се отварају врата за трговину на територији ЕУ, већ и на глобалном тржишту. Измене и допуне Закона упућују на међународне стандарде Codex Alimentarius који служе као смерница за задовољавање услова за излазак српских производа на светско тржиште.*

**Кључне речи:** безбедност хране, службене контроле, подела надлежности, лабораторије, следљивост

### І Увод

С обзиром на чињеницу да је наша земља оријентисана ка европском путу у току је усаглашавање домаћег законодавства са захтевима које поставља Европска Унија (ЕУ). У области безбедности хране, систем који је ЕУ успоставила стреми да осигура висок ниво безбедности хране и уколико Србија постигне да у потпуности усагласи домаћи систем са захтевима ЕУ, отвара се могућност глобалне трговине. Испуњавањем

---

\* Правни консултант УН за безбедност хране

високих стандарда које поставља ЕУ, задовољавају се и глобални критеријуми за безбедност хране. Међутим, овај систем је изузетно комплексан и прилично скуп, те је потребно уложити значајне напоре и новчана средства како би се испунили поменути захтеви.

Неопходно је да се за ЕУ успостави административна структура која је у стању да врши инспекцијски надзор и контролу прехранбених производа, укључујући и одговарајуће лабораторијске капацитете. Влада Републике Србије је прихватила правне тековине ЕУ које се односе на безбедност хране, ветеринарску и фитосанитарну политику, и не очекују се потешкоће приликом преношења и спровођења правних тековина до датума приступања. Са друге стране, привреда такође мора да испуни нове захтеве и усклади своје пословање са захтевима ЕУ који су ригорозни, скупи и неретко изискују промене у постојећим системима.

Република Србија се определила за нови приступ а по узору на систем безбедности хране ЕУ који поставља добре темеље за исправљање наслеђених пропуста у овој области и успостављања кохерентног система за безбедност хране. Закон о безбедности хране<sup>1</sup> је усвојен 2009. године у циљу хармонизовања са новим трендовима у свету у области безбедности хране. Кроз праксу су уочени недостаци поменутог Закона те је измењен и допуњен 2019. године ради успостављања функционалног система безбедности хране у Србији, Законом о изменама и допунама Закона о безбедности хране<sup>2</sup>.

## II Разлози за измене и допуне Закона о безбедности хране

Измене и допуне Закона о безбедности хране су донете пре свега ради исправљања недостатака по питању поделе надлежности, односно регулисања надлежности за спровођење службених контрола хране у малопродаји која није била дефинисана у првобитној верзији усвојеној 2009. године. Изменама и допунама подела надлежности и одговорности је јаснија за органе задужене за спровођење службених контрола, и овим законским решењем је целокупан ланац хране покривен, укључујући и контролу хране у фази малопродаје. Други недостатак који је исправљен изменама и допунама јесте увођење правног основа као и прецизније дефинисање обима већ утврђених правних основа за доношење свих подзаконских прописа за спровођење Закона. Стварање услова за успоста-

---

1 Закон о безбедности хране - ЗБХ, Службени гласник РС, број 41/2009

2 Закон о изменама и допунама Закона о безбедности хране - ЗИДЗБХ, Службени гласник РС, број 17/19

вљање и функционисање мреже овлашћених и националних референтних лабораторија које су у стању да пруже подршку пољопривредној производњи и државним органима задуженим за спровођење службене контроле је додатни разлог за измене и допуне Закона.

Безбедност хране је област која је једна од највећих изазова у ЕУ из разлога што не постоји јединствени приступ или правило у земљама чланицама када је у питању подела одговорности у области службене контроле безбедности хране. Свака земља политичком одлуком именује или успоставља институције одговорне за безбедност хране. Од суштинског значаја је да се именује једна одговорна институција за безбедност и стратешку контролу хране, која у свом саставу може имати све контролне органе (инспекције) или пак снагу и „моћ” да координира рад инспекција у саставу других институција. Стога и Србија, као приступна чланица ЕУ, има обавезу да прецизно дефинише који су то надлежни органи одговорни за послове безбедности хране. Ове надлежности су неминовно у ресору министарстава надлежних за послове пољопривреде и послова здравља, али изменама и допунама су само наведена министарства а не и прецизније службе, односно која тачно инспекцијска служба би била надлежна за контролу хране у одређеној фази ланца хране. То ће бити регулисано подзаконским актима на које треба додатно чекати ради усклађивања пословања привредника у овој области.

У претходној верзији Закона о безбедности хране, као правном основу за доношење подзаконског прописа, недостајале су потребне основе за преузимање правних тековина ЕУ у области службених контрола хране, као што су систем одобравања и сертификације, начин сарадње са другим органима у земљи и надлежним органима земаља чланица ЕУ и трећих земаља, начин узимања узорака, критеријуми за одређивање рокова за спровођење службене контроле, као и извештавање о спроведеним службеним контролама. Ово је покушај успостављања свеобухватног приступа у области здравља и добробити животиња, здравља биља и целокупног ланца безбедности хране од њиве до трпезе, односно решавања поделе надлежности и елиминисања несигурности субјекта у пословању храном у погледу спровођења службених контрола.

Један од циљева измена и допуна Закона јесте и стварање олакшица у пословању малим произвођачима хране који користе традиционалне методе или старе занате а којима се омогућава одступање од примене хигијенских правила и анализу критичних контролних тачака (*Hazard Analysis of Critical Control Points – HACCP*), све у циљу да се осигура

основни постулат овог Закона односно заштита здравља људи и интереса потрошача. Нова решења доприносе олакшању пословања и смањењу трошкова изградње и опремања објеката, планирању самоконтрола и очувању специфичности саме производње по узору на решење овог питања у ЕУ<sup>3</sup>. За њих су предвиђена одступања од општих и посебних хигијенских правила на основу процене ризика, али тако да се не наруши циљ овог Закона, односно да се минималним одступањима постигне исти ефекат и обезбеди заштита здравља људи и интерес потрошача.

Област лабораторијског испитивања хране, која је уједно и једна од најважнијих области система безбедности хране, захтевала је постојање акредитованих лабораторија, које су компетентне и стручно оспособљене да прате трендове модерне лабораторијске дијагностике и аналитике у циљу пружања стручне и научне експертизе. За њихов рад је неопходно да постоји законски основ и јасно утврђене надлежности и обавезе који су јасно дефинисани изменама и допунама Закона. Сходно томе, још један од циљева измена Закона је и успостављање мреже референтних и службених лабораторија, односно укључивање постојећих, кадровски оспособљених, државних институција.

### III Изазови у области прилагођавања законодавства

Област безбедности хране у ЕУ је регулисана тзв. *food safety acquis*-ем, што представља изузетно обиман сет прописа који регулишу област безбедности хране. Кровни закон о храни је Уредба (ЕК) бр. 178/2002 Европског Парламента и Савета од 28. јануара 2002, којом се дефинишу општа начела и услови закона о храни, процедуре које уређују област безбедности хране и оснива Европска управа за безбедност хране<sup>4</sup>, донета 2002. године. Хигијенски пакет из 2004. године састоји се од три уредбе: Уредба Европског Парламента и Савета бр. 852/2004 о хигијени прехранбених производа<sup>5</sup>, Уредба Европског Парламента и Савета бр. 853/2004 којом се дефинишу посебни прописи из области хигијене хране за храну животињског порекла<sup>6</sup> и Уредба Европског Парламента и Савета бр. 854/2004 којом се дефинишу посебни прописи из области организације

3 EFSA Journal, *Hazard analysis approaches for certain small retail establishments in view of the application of their food safety management systems*, Parma, 2017, 17

4 Regulation (EC) No 178/2002 laying down the general principles and requirements of food law, Official Journal L 31

5 Regulation (EC) 852/2004 on the hygiene of foodstuffs, Official Journal L 139

6 Regulation (EC) 853/2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin, Official Journal L 139

званичних контрола производа животињског порекла који су намењени за исхрану људи<sup>7</sup>. Уредба 854/2004 престаје да важи 14. децембра 2019. године, а Уредба 852/2004 ће претрпети измене и допуне које се налазе у недавно усвојеној Уредби (ЕУ) 2017/625 Европског Парламента и Савета од 15. марта 2017. године о службеним контролама и другим службеним радњама које се врше ради обезбеђења примене закона о храни и храни за животиње, правила о здрављу и добробити животиња, средствима за здравље биља и заштиту биља<sup>8</sup>. Дакле, поред изазова израде нацрта прописа у складу са ЕУ захтевима, потребно је пратити измене у поменутиим захтевима и редовно ажурирати домаће законодавство у складу са задатим новинама.

Измене и допуне Закона предвиђају члан 2а који дефинише „Међународно прихваћене стандарде, смернице, водичи и препоруке као оне који су разрађени у оквиру Организације Уједињених нација за храну и пољопривреду (*FAO*), Светске здравствене организације (*WHO*), Комисије *Codex Alimentarius*, Међународне организације за заштиту здравља животиња (*OIE*), Међународне конвенције о заштити биља (*IPPC*), Европске и медитеранске организације за заштиту биља (*EPPO*), Међународног удружења хемијских аналитичара (*AOAC*), Међународног колаборативног савета за аналитику пестицида (*CIPAC*), Европске организације за сарадњу и развој (*OECD*), Европске агенције за безбедност хране (*EFSA*), Међународне организације за стандардизацију (*ISO*) и др.”<sup>9</sup> Овим се јасно ставља до знања да ће се поштовати међународни стандарди постављени од стране најеминентнијих међународних организација из области безбедности хране.

Некадашњи члан 14. Закона о безбедности хране из 2009. године који је прописивао да „Међународне обавезе у области безбедности хране се извршавају у складу са препорукама релевантних међународних организација, Споразумом о примени санитарних и фитосанитарних мера (*SPS Agreement*) Светске трговинска организација (СТО), међународним конвенцијама и другим одговарајућим међународним споразумима и размењују се информације са другим националним организација-

---

7 Regulation (EC) 854/2004 laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption, Official Journal L 139

8 Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products, Official Journal L 95

9 ЗИДЗБХ, чл. 1

ма одговорним за безбедност хране<sup>10</sup> је допуњен и директно упућује на стандарде, смернице и препоруке, а у складу са *Codex Alimentarius*. С обзиром да Србија није члан СТО а самим тим ни потписник Споразума о примени санитарних и фитосанитарних мера који препоручује имплементацију стандарда *Codex Alimentarius*<sup>11</sup>, поменута допуна може донети боље решење у спровођењу поменутих међународних стандарда из области безбедности хране. Међутим, још један документ СТО који је неопходно узети у обзир је Споразум о техничким препрекама трговини (*Technical Barriers to Trade – TBT Agreement* – ТБТ споразум). Циљ тог Споразума је да се уклоне све препреке у трговину између чланица СТО. Поменути Споразум је често у колизији са позитивним прописима управо због захтева за либерализацију тржишта. Ипак, постоји могућност да се чланице СТО оградe од неких захтева приликом доношења прописа који садрже одредбе које су у супротности са Споразумом, али само уз детаљно образложење које се директно доставља СТО. Република Србија овде наилази на велику препреку с обзиром да се у ЕУ прописима некад налазе захтеви који су опречни захтевима постављеним у ТБТ споразуму. ЕУ Уредба 178/2002, тзв. Закон о храни ЕУ, прописује начело предострожности (*precautionary principle*) на основу ког инспектори који контролишу храну могу да одбију пошиљку на граници само на основу сумње да садржи небезбедан састојак у храни. Ово представља озбиљну препреку за трговину, а Закон о безбедности хране је преузео поменуто начело, тако да Србија у свом основном Закону садржи одредбу која би могла да спречи чланство у СТО. Поред овог примера постоје и други, али све указује на неопходност припремања стратешког приступа овој проблематици и начина на који Република Србија намерава да превазиђе овакве сукобе у захтевима различитих међународних организација. У овој проблематици најугроженији су привредници с обзиром да начин испуњавања међународних стандарда, нарочито оних опречних, није јасно одређен.

Један од битних захтева Закона о безбедности хране јесте то да прописује да у свим фазама производње, прераде и промета хране и хране за животиње мора бити обезбеђена следљивост. „Следљивост подразумева могућност праћења хране, хране за животиње, животиња које служе за производњу хране, сировина или супстанци намењених, или за које се очекује да ће бити уграђене у храну или храну за животиње, кроз све фазе

---

10 ЗБХ, чл. 14

11 FAO & WHO, *CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION PROCEDURAL MANUAL*, 24th edition, Rome, 2015, 28

производње, прераде и промета”.<sup>12</sup> Дакле, субјект у пословању храном и храном за животиње дужан је да идентификује сваки субјект од којег набавља и којег даље снабдева храном, храном за животиње, животињама које служе за производњу хране, или било коју супстанцу која се уграђује или се очекује да ће бити уграђена у храну или храну за животиње. Целокупна следљивост се документује и зато је субјект у пословању храном дужан да има успостављен систем и процедуре, које обезбеђују доступност података о следљивости.

Следљивост у ланцу хране омогућава да уколико се појави ризик, свака карика у ланцу може да идентификује субјекта од кога је добила сировину, производ или храну или коме је проследила, да би могао да се утврди узрок ризика. У ситуацији кад се утврди да је небезбедан сир, а када постоји адекватна следљивост, требало би брзо установити са ког газдинства је пореклом млеко и где је тачно настао ризик. Што се брже реагује на овакве проблеме, то је мања опасност по јавно здравље. Постојање следљивости (*traceability*) и система за размену података о небезбедној храни би допринело спречавању многих препрека у пословању и развоју привреде. У Србији је овај систем у повоју, а и поред комплексности и великих трошкова за успостављање горепомнутих система, потребна је политичка воља да се сви предуслови испуне како би ови системи постали оперативни.

Успостављање следљивости је предуслов за брзу и ефикасну размену података о небезбедној храни. У ЕУ постоји систем за брзу размену информација о небезбедној храни (*Rapid Alert for Food and Feed Safety – RASFF*) путем којег сви надлежни органи земаља чланица размењују информације о ризицима за јавно здравље везаних за храну. У оквиру *RASFF* се шаљу хитна обавештења о ризичној храни, а затим адекватна карика у ланцу даје одговор. Захваљујући овом систему, многи ризици су били спречени пре него што су и стигли до потрошача. Постоје прописане процедуре које обезбеђују да се у најкраћем року процењује ризик, повлачи храна са тржишта уколико је то потребно и предузимају адекватне мере да небезбедна храна не стигне до потрошача. Сличан систем је предвиђен Законом о безбедности хране који покрива територију Србије, али још увек није оперативан. Овакав систем би знатно помогао у правилном реаговању на нотификације о небезбедној храни пореклом из Србије које добијамо од *EU RASFF*, зато што смо као земља која извози у ЕУ дужни да пружимо повратне информације и образложимо реша-

---

12 ЗБХ, чл. 4

вање проблема уколико се утврди да је храна пореклом из Србије небезбедна.

Једна од кључних препрека у спровођењу реформи јесте велики утицај приватног сектора на државни сектор у Србији. Субјекти у пословању храном треба да уложе значајна средства у унапређење капацитета свог пословања, те постоји отпор са њихове стране. Стога, спровођење поменутих реформи је неизводљиво без постојања јаке политичке воље и спремности државе.

#### **IV Изазови за привреду у изградњи система безбедности хране усаглашеног са ЕУ прописима**

Решења у изменама и допунама неће створити додатне трошкове грађанима, али могу изазвати одређене трошкове привреди. Изменама Закона је предвиђено издавање међународне потврде (сертификата) о безбедности хране биљног порекла која се извози, као и хране која је у надлежности Министарства здравља, а за која није постојао правни основ у претходној верзији Закона о безбедности хране (осим за храну животињског и мешовитог порекла, утврђен у пропису којим се уређује област ветеринарства), чиме ће се отклонити проблеми које су постојали код извоза наведене хране.

У студији под називом „Трошкови кумулативних ефеката са правом ЕУ за мала и средња предузећа”<sup>13</sup> (*Cost of the Cumulative Effect of Compliance with EU Law for SMEs*) се анализирају трошкови које привредници са седиштем у ЕУ имају за прилагођавање пословања прописима који су на снази у ЕУ. За процену се користе следећи кораци:

1. Упознавање са трошковима (они који се јављају приликом упознавања са легислативним захтевима);
2. Трошкови прилагођавања (трошкови за увођење промена ради усклађивања са прописима); и
3. Административни трошкови (за спровођење административних обавеза прописаних законодавством).

Студија је обимна и закључак је да поред високих трошкова које трговци имају у циљу усклађивања пословања са прописима, дугорочно

---

13 Centre for Strategy & Evaluation Services May Cost of the Cumulative Effects of Compliance with EU Law for SMEs, Brussels 2015, доступно на адреси: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6aeaa502-9a81-11e6-9bca-01aa75ed71a1>, 1 април 2019, 9



гледано, строга регулатива може да донесе само позитивне резултате. Систем самоконтроле субјеката у пословању хране заснован на принципима *НАССР*, иако иницијално скуп да се уведе, одржава високи ниво пословања и омогућава уочавање неправилности у најранијим фазама. Студија такође образлаже да је за сваку грану производње потребан потпуно различит приступ анализе пословања и усклађивања, стога не постоји јединствени модел.

По Закону о безбедности хране једна од најважнијих обавеза које је субјект у пословању храном дужан да испуни јесте увођење система за осигурање безбедности хране у свим фазама производње, прераде и промета хране (осим на нивоу примарне производње) у сваком објекту под његовом контролом, а у складу са принципима добре произвођачке и хигијенске праксе и *НАССР*. *НАССР* је систем који субјекти у пословању храном користе да сами контролишу своје пословање и подразумева значајна улагања у самом почетку, затим континуирано праћење сопственог система које може да укључује вршење лабораторијских испитивања што подразумева редовне трошкове за трговца. Међутим, када је овај систем правилно успостављен, онда он указује и на неправилности и уколико се реагује на време, могу се избећи тешке последице. Када инспекције службе спроводе контролу објеката који имају успостављен *НАССР*, није неопходно да буду детективи и врше детаљне контроле, довољно је да се провери исправност *НАССР* система и пратећа документација. Ово јеста нека врста превентиве, која знатно умањује трошкове и за државну управу и за приватни сектор.

Привредни сектор, односно конкретни субјекти у пословању храном у Србији ће имати велике намете да реорганизују своје пословање како би могли да тргују у ЕУ. Тренутно, ово се односи на извоз хране за тржиште ЕУ, а када Србија постане чланица ЕУ, то би била обавеза за све субјекте у пословању храном. Поред финансијског аспекта, потребно је проценити и реални временски период у којем се реформе могу спровести.

## V Закључак

Србија усклађује систем безбедности хране да би задовољила стандарде постављене од стране ЕУ, а који је заснован на принципу превентиве, а не санкција за неиспуњавање прописаних мера. Потребно је уложити значајна средства у реформисање система како у оквиру државне управе, тако и на страни привреде. Испуњавање сложених захтева које поставља ЕУ омогућава трговину на глобалном тржишту и отвара могућ-

ност знатно веће зараде за српске привреднике иако иницијално изискује значајна улагања.

Потребно је урадити процену трошкова (*cost benefit*) као и финансијску процену потребних улагања и државе и привреде, а нарочито малих и средњих предузећа. Преузимање обавеза које захтева ЕУ, изискује значајне инвестиције, не само инфраструктурне, већ и кадровске. Удружења привредника, коморе или цивилни сектор би могли да допринесу анализама процене кумулативних ефеката усклађивања производње и прераде различитих врста прехранбених производа.

Измене Закона ће имати утицај на цео систем безбедности хране, пре свега на спровођења службених контрола над субјектима у пословању храном и храном за животиње. Правни основи за доношење подзаконских аката за спровођење овог закона, који раније нису постојали или нису били потпуни, и успостављање мреже лабораторија које ће вршити испитивања хране, такође би допринели унапређењу безбедности хране у Србији.

Све ово обезбеђује неопходно поверење потрошача у читав систем безбедности хране, који ће куповати храну са мање сумње у њену исправност и квалитет, док ће произвођачи хране и хране за животиње лакше пласирати своје пољопривредне и прехранбене производе на тржишта не само околних земаља и земаља чланица ЕУ, већ и на глобално тржиште.

**Maja SANDIĆ**  
**UN Legal Expert for Food Safety**

**AMENDMENTS TO THE SERBIAN LEGISLATION  
ON FOOD SAFETY IN THE LIGHT OF THE LATEST SOLUTIONS  
IN THE EU REGULATIONS**

**Summary**

*The Food Safety Law from 2009 was amended in 2019 with an aim to improve the food safety system and harmonize domestic legislation with the EU requirements. New legal solutions served as a response to the shortcomings detected in the previous version of the Law, as they unclearly define the division of competencies for performing official controls of food, the functional establishment of the Directorate for National Reference Laboratories, and a more precise legal basis for the adoption of secondary legislation for the implementation of the Food Safety Law. The novelties will inevitably affect food business operators, but by meeting the EU requirements, not only will the door open for trade on the territory of the EU, but also on the global market. The amendments to the Law clearly refer to the international standards from Codex Alimentarius, which serve as guidelines for meeting the conditions for the export of Serbian products to the global market.*

**Key words:** *food safety, official controls, division of responsibilities, laboratories, traceability*