**NN 61/2019 (21.6.2019.), Odluka o donošenju Plana sprječavanja i smanjenja nastajanja otpada od hrane Republike Hrvatske 2019. – 2022.**

# VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

**1169**

Na temelju članka 81. stavka 3. Zakona o poljoprivredi (»Narodne novine«, broj 118/18), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 19. lipnja 2019. godine donijela

## ODLUKU

### O DONOŠENJU PLANA SPRJEČAVANJA I SMANJENJA NASTAJANJA OTPADA OD HRANE REPUBLIKE HRVATSKE 2019. – 2022.

I.

Donosi se Plan sprječavanja i smanjenja nastajanja otpada od hrane Republike Hrvatske 2019. – 2022.

II.

Plan sprječavanja i smanjenja nastajanja otpada od hrane Republike Hrvatske 2019. – 2022. nalazi se u prilogu ove Odluke i njezin je sastavnio dio.

III.

Zadužuje se Ministarstvo poljoprivrede da o donošenju ove Odluke izvijesti sva relevantna tijela koja sudjeluju u provedbi Plana iz točke I. ove Odluke.

IV.

Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja, a objavit će se u »Narodnim novinama«.

Klasa: 022-03/19-04/237
Urbroj: 50301-25/14-19-4
Zagreb, 19. lipnja 2019.

Predsjednik
**mr. sc. Andrej Plenković,** v. r.

### PLAN
### SPRJEČAVANJA I SMANJENJA NASTAJANJA OTPADA OD HRANE REPUBLIKE HRVATSKE 2019. – 2022.

#### 1. ZAKONODAVNI TEMELJ

Ministarstvo poljoprivrede, sukladno članku 81. stavku 3. Zakona o poljoprivredi (»Narodne novine«, broj 118/18) izrađuje i predlaže Vladi Republike Hrvatske četverogodišnji Plan sprječavanja i smanjenja nastajanja otpada od hrane Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Plan).

#### 2. UVOD

Hrana se zbog različitih razloga rasipa i baca kroz cijeli lanac opskrbe hranom od primarne proizvodnje, prerade, distribucije, skladištenja, trgovine do potrošnje.

Potreba za sprječavanjem i smanjenjem otpada od hrane, istovremeno osiguravajući sigurnost hrane, predmet je sve većeg interesa javnosti. Nastali gubitci hrane su nepoželjna pojava iz etičkih, gospodarskih i ekoloških razloga te najvažnijeg – osiguranje dostatnosti hrane za sve ljude. Područje sprječavanja otpada od hrane izdvojeno je kao prioritetno područje u komunikaciji o kružnom gospodarstvu: [1](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF)»Zatvaranje kruga – akcijski plan EU za kružnu ekonomiju« koju je 2015. godine usvojila Europska komisija. Prema istraživanju koje je provedeno u sklopu projekta Komisije – FUSIONS[2]

(http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf) (Food *Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies),* u državama članicama EU se godišnje baci oko 88 milijuna tona hrane. Prema podacima Ministarstva zaštite okoliša i energetike, procjenjuje se da u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: RH) na odlagalištima godišnje završi oko 400.000 tona otpada od hrane. Zbog važnosti navedene problematike RH, zajedno s ostalim državama članicama EU, obvezala se na ostvarenje cilja EU i UN-ove Agende 2030. za održivi razvoj s pripadajućim ciljevima održivog razvoja, konkretno cilju 12.3. Odgovorna proizvodnja i potrošnja sa specifičnim ciljem smanjenja otpada od hrane po stanovniku, za polovinu na razini maloprodaje i potrošača te smanjenja gubitaka hrane duž cijelog lanca proizvodnje i opskrbe.

Odredbama članka 81. stavka 1. Zakona o poljoprivredi propisano je da se Plan izrađuje u svrhu sprječavanja i smanjenja nastajanja otpada od hrane. Ovaj Plan izrađen je nastavno na obvezu propisanu Zakonom o poljoprivredi te u nastojanju da se na jednom mjestu objedine sve mjere i aktivnosti koje će doprinijeti sprječavanju nastajanja otpada od hrane u svim fazama prehrambenog lanca, od primarne proizvodnje, preko prerade, trgovine, ugostiteljstva, institucionalnih kuhinja do kućanstava. Plan ujedno predstavlja prvi takav cjeloviti dokument o navedenoj problematici u RH.

Za potrebe provedbe ovoga Plana potrebno je pojasniti definiciju »otpad od hrane«. Otpad od hrane obuhvaća svu hranu kako je definirana u članku 2. Uredbe (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL L 31, 1.2.2002.) (u daljnjem tekstu: Uredba (EZ) br. 178/2002) koja je postala otpad, kako je definiran posebnim propisom kojim se uređuje gospodarenje otpadom.

Člankom 7. stavkom 1. Zakona o održivom gospodarenju otpadom (»Narodne novine«, br. 94/13, 73/17 i 14/19) propisano je da se u svrhu sprječavanja nastanka otpada te primjene propisa i politike gospodarenja otpadom primjenjuje red prvenstva gospodarenja otpadom. U nastavku, slika 1. predstavlja red prvenstva gospodarenja otpadom, gdje se prednost daje upravo sprječavanju nastajanja otpada.




*Slika 1.* Red prvenstva gospodarenja otpadom

## 3. CILJ PLANA

Cilj Plana je doprinos ostvarenju ciljeva EU i UN-ove Agende 2030. za održivi razvoj s pripadajućim ciljevima održivog razvoja, konkretno cilju 12.3. Odgovorna proizvodnja i potrošnja sa specifičnim ciljem smanjenja otpada od hrane po stanovniku, za polovinu na razini maloprodaje i potrošača te smanjenja gubitaka hrane duž cijelog lanca proizvodnje i opskrbe. Isti će biti ostvaren određivanjem i provođenjem ključnih mjera kojima će se djelovati na sprječavanje i smanjenje nastajanja otpada od hrane duž cijelog prehrambenog lanca. Provođenje mjera i aktivnosti predviđenih Planom jednim dijelom doprinosi i ostvarenju cilja 2. navedene Agende pod nazivom: »Iskorjenjivanje gladi«.

## 4. ODREDNICE PLANA

Plan i aktivnosti zasnivaju se na temelju analize ključnih mjera i dionika te kroz odrednice za djelovanje i to:

– Unaprjeđenje zakonodavnog okvira, uključujući edukaciju o istom te izradu vodiča u svrhu pojašnjavanja odredbi i olakšavanja procesa doniranja hrane

– Doprinos olakšavanju komunikacije među dionicima sustava doniranja hrane

– Izradu Studije izvedivosti Banke hrane u RH te ovisno o rezultatima Studije, umrežavanje ciljanih skupina u svrhu pokretanja daljnjih aktivnosti

– Poticanje boljeg iskorištavanja fondova EU u području sprječavanja otpada od hrane i doniranja hrane

– Koordinirano djelovanje prema proizvođačima hrane, distributerima, trgovcima, ugostiteljskom sektoru te institucionalnim kuhinjama kroz izradu sektorskih vodiča, sklapanje dobrovoljnih sporazuma o smanjenju otpada od hrane, doniranja hrane i motivaciju kroz dodjelu posebnih priznanja za najistaknutije primjere dobre prakse u sprječavanju nastajanja otpada od hrane

– Uspostavu digitalne Platforme za dijeljenje vlastitih iskustava, medijske kampanje, pisane brošure kroz koju će se provoditi edukacija dionika, odnosno posredno i neposredno djelovati prema krajnjem potrošaču u vidu podizanja razine svijesti o problematici otpada od hrane te razumijevanja oznaka datuma roka trajanja na hrani

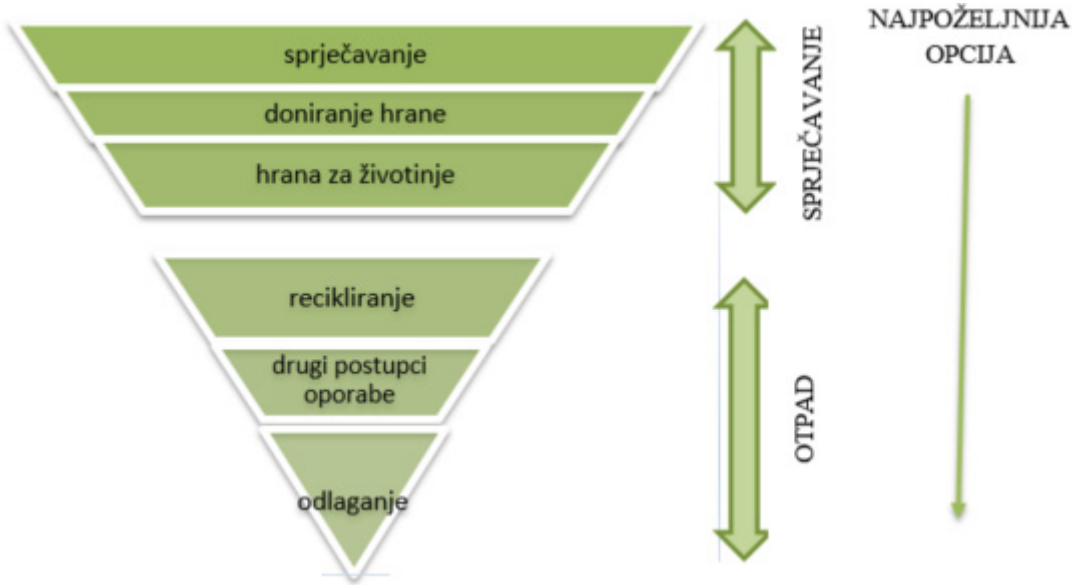
– Edukaciju djece predškolske i školske dobi te stručno usavršavanje odgojno – obrazovnih djelatnika i

– Aktivno i kontinuirano praćenje pokazatelja učinaka mjera predviđenih Planom.

## 5. MJERE I AKTIVNOSTI

### 5.1. Mjera 1. Unaprjeđenje sustava doniranja hrane u Republici Hrvatskoj

Doniranje hrane je jedan od alata za doprinos ostvarenju ciljeva utvrđenih Direktivom 2008/98/EZ, kako je posljednji put izmijenjena Direktivom (EU) 2018/851 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu (SL L 150, 14. 6. 2018.). Potrebno je koristiti ekonomske instrumente i druge mjere u svrhu poticanja primjene reda prvenstva gospodarenja otpadom. Jedna od mjera trebala bi biti olakšavanje postupka doniranja hrane. Doniranjem hrane podupire se borba protiv siromaštva i gladi u svijetu, a istovremeno ono predstavlja učinkoviti alat za preraspodjelu prekomjernog viška hrane, što doniranje čini jednom od najpoželjnijih opcija u cilju ukupnog smanjenja otpada od hrane.




*Slika 2.* Hijerarhija otpada od hrane (WRAP- UK *Waste and Resources Action Programme)*[3]
*(http://www.wrap.org.uk/content/why-take-action-legalpolicy-case)*

U svrhu pregleda učinkovitosti postojećeg stanja sustava doniranja hrane u RH, Ministarstvo poljoprivrede je 2017. godine, u suradnji s Prehrambeno-biotehnološkim fakultetom Sveučilišta u Zagrebu, provelo istraživanje o doniranju hrane u RH te izradilo i objavilo Izvješće o rezultatima istraživanja o doniranju hrane u RH[4] (https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/hrana/doniranje_hrane/Izvjesce_o_doniranju_hrane_u_RH_-_listopad_2017.pdf). Cilj istraživanja je bio utvrditi imaju li subjekti u poslovanju s hranom viškova hrane, kako ih rješavaju, doniraju li hranu, jesu li upoznati sa zakonodavnim okvirom za doniranje hrane, kako ga ocjenjuju te što bi ih potaknulo da doniraju više hrane. Ispitanici su bili podijeljeni na primarne proizvođače, proizvođače hrane, trgovce, ugostitelje, institucionalne kuhinje te posrednike u lancu doniranja hrane.

Utvrđeno je da viškovi hrane postoje duž cijelog prehrambenog lanca. Subjekti doniraju hranu u različitoj mjeri, međutim zabrinjavajući je udio hrane koja završi na odlagalištu. Upoznatost za zakonodavnim okvirom za doniranje je dosta niska te oko 50 % ispitanika smatra da je isti ograničavajući za doniranje hrane. Identificirane su najčešće prepreke za doniranje hrane koje uključuju odgovornost za doniranu hranu, propise o hrani, neznanje može li se određena hrana

donirati, nedostatak infrastrukture (skladištenje i prijevoz hrane), nedovoljno znanja o tome kako započeti te nemogućnost identifikacije neprofitnih organizacija kojima se hrana može donirati. Na pitanje što bi ih potaknulo da doniraju više hrane, najveći dio ispitanika je odgovorio da bi im pomogli savjeti i najbolje prakse za sigurnost hrane u lancu doniranja hrane te pouzdani partneri u lancu doniranja hrane (neprofitne organizacije koje su stručne i osposobljene za poslovanje s hranom) i informacije o takvim organizacijama te izmjena zakonodavnog okvira.

### *5.1.1. Aktivnost 1. Izmjena zakonodavstva vezano uz sustav doniranja hrane*

**Izvršitelji:** Ministarstvo poljoprivrede

**Suradnici:** Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo financija, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora, Hrvatska poljoprivredna komora, Hrvatska udruga poslodavaca, Hrvatska mreža socijalnih samoposluga, Hrvatski Crveni križ, Hrvatski Caritas, udruge civilnog društva

**Rok:** 2019.

Sustav doniranja hrane u RH uređen je Zakonom o poljoprivredi (»Narodne novine«, broj 118/18) i Pravilnikom o uvjetima, kriterijima i načinima doniranja hrane i hrane za životinje (»Narodne novine«, broj 119/15) (u daljnjem tekstu: Pravilnik).

Rezultati istraživanja o doniranju hrane u RH, između ostalog, pokazali su da postoji potreba za edukacijom o zakonodavnom okviru kao i za izmjenom postojećeg zakonodavnog okvira. Također, jedan od rezultata istraživanja pokazao je da je potrebno izmijeniti odredbe Pravilnika vezano uz rokove koji se odnose na ostvarenje poreznih olakšica za doniranu hranu, a kako bi se dodatno potaknulo subjekte u poslovanju s hranom na doniranje hrane te olakšalo njegovo provođenje. Izmjenama je potrebno omogućiti da se porezne olakšice mogu ostvariti do zadnjeg dana roka trajanja hrane, a kako se hrana pripremljena za doniranje ne bi morala dodatno razdvajati prema rokovima trajanja te prema rokovima propisanim Pravilnikom.

Također, potrebno je omogućiti prodaju i doniranje hrane nakon isteka »najbolje upotrijebiti do« datuma, pod uvjetom da je hrana sigurna, a kako se hrana koja je sigurna za konzumaciju ne bi nepotrebno bacala.

Nadalje, potrebno je proširiti krug krajnjih primatelja kojima se hrana može donirati te smanjiti administrativno opterećenje donatora i posrednika koji sudjeluju u lancu doniranja hrane. Administrativno rasterećenje je potrebno provesti kroz ukidanje ili smanjenje učestalosti dostave pojedinih izvješća i/ili evidencija Ministarstvu poljoprivrede.

Prijedlozi zakonskih i podzakonskih akata izrađuju se u okviru stručnih radnih skupina i/ili povjerenstava te je iz tog razloga potrebno iste osnovati te u njihov rad uključiti stručnjake iz različitih područja, uključujući i civilni sektor, vodeći računa o multidisciplinarnosti problematike otpada od hrane te doniranja hrane, a kako bi problematika bila sagledana s različitih strana te kako bi se izradila kvalitetna i održiva rješenja.

### *5.1.2. Aktivnost 2. Organizacija edukacija o zakonodavnom okviru za doniranje hrane*

**Izvršitelji:** Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo za demografiju, obitelj mlade i socijalnu politiku

**Suradnici:** Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora, Hrvatska poljoprivredna komora, Hrvatska udruga poslodavaca, Hrvatska mreža socijalnih samoposluga, Hrvatski Crveni križ, Hrvatski Caritas, udruge civilnog društva

**Rok:** 2019. 2022.

Istraživanje o doniranju hrane u RH je pokazalo da dio dionika nije upoznato s važećim zakonodavnim okvirom iz područja doniranja hrane što potvrđuje potrebu kontinuiranog održavanja edukacija na ovu temu.

Nakon stupanja na snagu izmjena zakonodavnog okvira u sustavu doniranja hrane, potrebno je organizirati edukativne radionice te postojeće i potencijalno nove dionike u lancu doniranja hrane informirati o promjenama. Potrebno je na jasan i razumljiv način predstaviti obveze dionika sustava te naglasiti prednosti doniranja hrane u odnosu na druge oblike rješavanja postojećih viškova hrane. Dionicima je potrebno ukazati da se kroz preraspodjelu viškova hrane, koji nastaju zbog neprikladnosti hrane za stavljanje na tržište uslijed nedostataka u kvaliteti, pakiranju, označavanju, masi ili drugih sličnih razloga, a koji ne utječu na sigurnost hrane, smanjuje količina hrane koja bi potencijalno mogla završiti kao otpad, hrana dodjeljuje potrebitima, a za doniranje takve hrane, kroz porezne propise, omogućeno je porezno priznavanje manjka dobara.

Planirane edukacije bit će namijenjene donatorima i posrednicima u lancu doniranja hrane te će biti tematski prilagođene interesima pojedine ciljane skupine. Edukcije predviđene za posrednike, uz tumačenje odredbi propisa o doniranju hrane bit će obogaćene sadržajem vezano uz mogućnosti i prednosti iskorištenja financijskih sredstava iz europskih fondova namijenjenih najpotrebitijima, a koje će biti organizirane u suradnji s Ministarstvom za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku.

### *5.1.3. Aktivnost 3. Izrada Vodiča o doniranju hrane, uključujući doniranje i poslovanje s hranom te doniranje hrane i porezni propisi*

**Izvršitelji:** Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo financija, Hrvatska agencija za poljoprivredu i hranu

**Suradnici:** Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora, Hrvatska poljoprivredna komora, Hrvatska udruga poslodavaca, Hrvatska mreža socijalnih samoposluga, Hrvatski Crveni križ, Hrvatski Caritas, udruge civilnog društva

**Rok:** 2019.

Europska komisija je 2017. godine objavila općenite smjernice za doniranje hrane koje pojašnjavaju primjenu propisa o hrani u kontekstu doniranja hrane[5] (https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/hrana/doniranje_hrane/EU_Vodic_za_doniranje_hrane.pdf). Također, kao rezultat rada EU Platforme za gubitke i otpad od hrane, podskupine za doniranje hrane u pripremi je objava dokumenta koji slijedi strukturu navedenih Smjernica, a daje prikaz najboljih praksi država članica po pojedinim poglavljima koja obrađuju Smjernice. Neovisno o objavi navedenih smjernica te pripadajućeg dokumenta s praksama država članica, Europska komisija dodatno potiče države članice na izradu nacionalnih vodiča i smjernica o doniranju hrane.

Prema članku 3. stavku 8. Uredbe (EZ) br. 178/2002 doniranje hrane se smatra stavljanjem hrane na tržište te podliježe svim propisima o hrani. Iz tog razloga potrebno je izraditi vodiče i smjernice u području doniranja hrane. Cilj Vodiča je pojasniti zakonodavne odredbe, kako EU tako i nacionalnog zakonodavstva, pomoć u uklanjanju prepreka u sustavu doniranja hrane te svim dionicima sustava doniranja hrane olakšati usklađivanje sa zakonodavnim odredbama vezanim uz sigurnost i kvalitetu hrane, higijenu, sljedivost, informiranje potrošača o hrani, raspodjelu odgovornosti, porezne propise i sl. Vodičem je potrebno dodatno pojasniti uloge i odgovornosti subjekata u poslovanju s hranom u područjima u kojima se primjenjuju nacionalna pravila te navesti primjere dobre prakse. Za donatore je potrebno izraditi prikaz koraka koji će na jednostavan način pratiti slijed aktivnosti od početne želje/ideje za doniranjem preko odabira posrednika do isporuke donacije te dobivanja poreznih olakšica. Za posrednike je na jednostavan način potrebno opisati pravila sustava sigurnosti i kvalitete hrane vodeći računa o djelatnostima kojima se bave posrednici u lancu doniranja hranom obzirom da na primjer, postoje razlike u analizi opasnosti te u određivanju kritičnih kontrolnih točaka ako pojedini subjekt u poslovanju s hranom samo skladišti već pretpakiranu hranu ili nabavlja sirovine te nad njima provodi neki od tehnoloških postupaka u svrhu posluživanja krajnjim primateljima.

### *5.1.4. Aktivnost 4. Uspostava informatičkog sustava za povezivanje dionika u sustavu doniranja hrane*

**Izvršitelj:** Ministarstvo poljoprivrede

**Suradnici:** Hrvatski Crveni križ, Hrvatski Caritas, Hrvatska mreža socijalnih samoposluga, udruge civilnog društva

**Rok:** 2019. 2022.

Rezultati istraživanja o doniranju hrane u RH su pokazali da je nemogućnost identifikacije posrednika u lancu doniranja hrane od strane donatora jedna od glavnih prepreka za doniranje hrane. Također, postoji nesrazmjer između ponude i potražnje za hranom, a isti se povećava gledajući od centralnih prema perifernim dijelovima Hrvatske. Kako bi dionici sustava doniranja hrane postali vidljiviji te raspodjela viška hrane ravnomjernije raspoređena, potrebno je izraditi programsko rješenje te uspostaviti informatički sustav odnosno Platformu za prihvat i raspodjelu donacija. Navedena Platforma omogućila bi umrežavanje svih uključenih dionika, transparentnu raspodjelu donacija i lakšu komunikaciju između posrednika i donatora. U tu svrhu Ministarstvo poljoprivrede je krajem 2018. godine izradilo IT sustav (e-doniranje) koji predstavlja komunikacijsku platformu za unaprjeđenje povezanosti i komunikacije između donatora i posrednika u lancu doniranja hrane, a preko centralnog upravitelja. IT sustav predviđa da donatori višak hrane prijave u sustav, a potom centralni upravitelj sustava, u skladu s brojem krajnjih primatelja o kojima skrbi pojedini posrednik, geografskoj udaljenosti lokacije te infrastrukturnim kapacitetima posrednika u lancu doniranja hrane, raspodjeljuje prijavljene viškove hrane odabranim posrednicima registriranim pri Ministarstvu poljoprivrede, vodeći računa o broju već ranije dodijeljenih donacija. Posrednici u lancu doniranja hrane hranu dalje daju krajnjim primateljima. Donatori i posrednici u lancu doniranja hrane se u IT sustav uključuju dobrovoljno.

Primjena IT sustava započela je u studenome 2018. godine kao Pilot-projekt Ministarstva poljoprivrede u trajanju od šest mjeseci na ograničenom broju donatora i posrednika. Nakon završetka Pilot-projekta, a ovisno o njegovim rezultatima potrebno je primjenu sustava proširiti na teritorij cijele RH. Prednosti korištenja IT sustava uključuju manje opterećenje donatora, lakšu i efikasniju komunikaciju između donatora i posrednika u lancu doniranja hrane, centralno upravljanje, usklađenost ponude i potreba te pokrivenost perifernih dijelova RH.