

**НАЦИОНАЛНА ПРОГРАМА**  
**ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И НАМАЛЯВАНЕ НА ЗАГУБАТА НА ХРАНИ**  
**2021 – 2026 г.**  
**Утвърдена с РЕШЕНИЕ № 700 от 7 октомври 2021 г. на**  
**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

## ВЪВЕДЕНИЕ

Загубата и разхищението на храни е глобален проблем, който става все по-актуален в обществения и политически дневен ред, поради това че засяга неблагоприятно трите аспекта - финансов, екологичен и социален на устойчивостта на системата за производство и потребление на храни.

Производството и консумацията на храни оказват съществено въздействие върху околната среда, тъй като използват интензивно ограничените природни ресурси (земя, вода и енергия), причиняват образуването на парникови газове, замърсяват с употребата на препарати за растителна защита и изчерпват хранителните вещества на почвата като азот и фосфор. Затова, когато храната се губи или пропилява, използваните за производството и дистрибуцията ѝ природни ресурси също се губят, водейки до негативни икономически и екологични въздействия. Следователно, предотвратяването и намаляването на загубата и разхищението на храни предоставя значителни възможности за подобряване на ресурсната ефективност чрез преразпределяне или преработка на образувания излишък от храни, което е в съответствие с идеята за кръгова икономика, както и за намаляване на екологичното въздействие и на икономическите разходи, свързани със системата за производство и потребление на храните.

Загубата и разхищението на храни представляват не само огромен икономически разход, но имат и висока социална цена. Съгласно оценката на Организацията за прехрана и земеделие (ФАО)<sup>1</sup> на Организацията на обединените нации (ООН), годишно в света почти една трета от произведените храни (около 1,3 млрд. тона) се губят или разхищават по пътя от стопанството до трапезата. Това представлява сериозен проблем в световен мащаб и решаването му се превърна във въпрос с неотложен характер. През 2015 г. Общото събрание на ООН прие Цели за устойчиво развитие до 2030 г. Една от тях, Цел 12.3, изисква: *"До 2030 г. в глобален мащаб да се намали наполовина разхищението на храни на глава от населението на ниво търговия на дребно и домакинства и да се намалят загубите на храни по веригите на производство и доставка на храни, включително загубите след прибиране на реколтата"*.

Европейският съюз (ЕС) и неговите държави членки се ангажираха да постигнат тази цел. Европейската комисия (ЕК) определи загубата и разхищението на храни, които генерират хранителни отпадъци, като една от приоритетните области от Плана за

---

<sup>1</sup> ФАО, Глобални загуба и разхищение на храни, 2011 (FAO, Global Food Losses and Food Waste, 2011).

действие на ЕС за кръгова икономика<sup>2</sup>. Подкрепяйки прехода към Европа с по-ефективно използване на ресурсите, ЕС и неговите държави членки предприемат действия за справяне с неотложната необходимост за намаляване на загубата и разхищението на храни. Предложените от ЕК действия включват:

- реформи за популяризиране на по-добро разбиране и използване на обозначаването върху етикета, на датата на годност или трайност на храните (включително възможни законодателни реформи);
- улесняване на даряването на храни на хранителни банки и благотворителни организации;
- подкрепа за инициативите за увеличено използване на непродадените храни и страничните продукти като ресурс в производството на храни за животни<sup>3</sup>.

Успешното прилагане на мерките за предотвратяване и намаляване на загубата и разхищението на храни е трудна задача, която може да бъде постигната единствено чрез съвместните усилия на държавната администрация и всички заинтересовани страни, като производители, преработватели и дистрибутори на храни, потребители, научни институти, професионални асоциации и неправителствени организации с интерес към проблема.

Националната програма за предотвратяване и намаляване на загубата на храни определя рамката за предприемане на съвместни действия за намаляване на загубата и разхищението на храни и за преосмисляне от страна на обществото на отношението към потреблението на храни и на тяхната стойност. Тя е разработена с цел намаляване загубите и разхищението на храни в съответствие с Цел 12.3 на ООН, както и в изпълнение на рамковата директива за отпадъците 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, изменена с директива (ЕС) 2018/851 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г., съгласно която всяка държава-членка трябва да разработи и приеме програма за предотвратяване образуването на хранителни отпадъци.

Националната програма за предотвратяване и намаляване на загубата на храни включва следните области на действие:

- предотвратяване (превенция) загуби (нереализиран излишък) на храни;
- преразпределение на нереализирани годни храни за консумация от нуждаещи се лица;

---

<sup>2</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Затваряне на цикъла - план за действие на ЕС за кръговата икономика, COM(2015) 641 final

<sup>3</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Затваряне на цикъла - план за действие на ЕС за кръговата икономика, COM(2015) 641 final

- осведоменост и информиране на обществото за проблема със загубата и разхищението на храни.

За изпълнение на Националната програма е изготвен План за действие, съдържащ конкретни мерки за намаляване на загубите и разхищението на храни, срокове за изпълнение и отговорни институции.

## I. КОНТЕКСТ

Произведените, но неконсумирани (изхвърлени) храни имат редица взаимосвързани последици по отношение на продоволствената сигурност, човешкото здраве, икономическото развитие и въздействието върху околната среда. От гледна точка на жизнения цикъл на продуктите, изхвърлените храни представляват, освен пропуснатата възможност да се изхрани нарастващото световно население, и огромен натиск върху околната среда чрез:

- използването на природните ресурси (земя, вода и енергия);
- замърсяването на околната среда (вода, въздух, почва);
- загубата на биологичното разнообразие.

Това, което засилва безпокойството, е генерирането на големи загуби на храни на световно и европейско равнище, наред с прогнозите за силен демографски растеж (с над 30%) на населението на света (около 9,3 млрд. души през 2050 г)<sup>4</sup>, за промяна в хранителните навици и за намаляване на капацитета за производство на храни поради ефектите от изменението на климата, ерозията на почвата и от нарастващото търсене на земя за енергийни цели.

На фона на това, че в света почти един милиард души са недохранени и още един милиард гладуват, и че за производството на неконсумираните храни се използват ценните природни ресурси и се образуват допълнителни емисии на парникови газове, проблемът за предотвратяването и намаляването на загубата и разхищението на храни заема важно място в обществения и политическия дневен ред.

Тази ситуация налага да се предприемат мерки за промяна на отношението към загубите на храни, като единствен начин за *осигуряване на устойчиво производство на храни* за увеличаващото се население на света, както и за намаляване на неблагоприятното въздействие на хранителните системи върху околната среда.

В Директива (ЕС) 2018/851 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за изменение на Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците<sup>5</sup> държавите членки

---

<sup>4</sup> Прогнозата на ООН за глобалния прираст на населението показва, че световното население ще достигне 9,3 млрд. души до 2050 г., което ще окаже нарастващ натиск върху световните хранителни доставки.

<sup>5</sup> ОВ L 150, 14.6.2018г.

на ЕС се призовават да намалят разхищението на храни на всеки етап от хранителната верига, да следят нивата на разхищаваната храна и да докладват, с цел да се улесни обмена на информация относно постигнатия напредък.

Планът за действие на ЕС за кръгова икономика (2015 г.) се ангажира с Цел 12.3 на ООН и определи следните основни въпроса за постигането ѝ:

- разработване на обща методология на ЕС за измерване на разхищението на храни;
- създаване на платформа, обединяваща държавите членки на ЕС и всички заинтересовани страни, с оглед определяне на мерките, необходими за постигане на Цел 12.3;
- предприемане на мерки за изясняване на законодателството на ЕС относно отпадъците, храните и фуражите и за улесняване на даряването на храни;
- проучване на начини за подобряване на използването от бизнеса и на разбирането от потребителите на маркировката за датата на годност или трайност на храните.

През 2019 г. Европейската комисия прие две нови решения, свързани със задължението на държавите-членки за измерване и докладване на количествата хранителни отпадъци:

- Делегирано Решение (ЕС) 2019/1597 на Комисията от 3 май 2019 година за допълнение на Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета по отношение на обща методика и минимални изисквания за качество за еднаквото измерване на количествата хранителни отпадъци (ОВ L 248, 27.9.2019 г.);
- Решение за изпълнение (ЕС) 2019/2000 на Комисията от 28 ноември 2019 година за установяване на формат за докладване на данни за хранителните отпадъци и за представяне на доклада за проверка на качеството в съответствие с Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 310, 2.12.2019 г).

Загубата на храни не е желателна от етична, икономическа, продоволствена и екологична гледна точка. Същевременно, предотвратяването и намаляването на загубата и разхищението на храни създава възможности за:

- подобряване на продоволствената сигурност (т.е. осигуряването с храна);
-

- повишаване на ефикасността на хранителната верига;
- въвеждане на иновации в производството на храни;
- намаляване на натиска върху околната среда.

Намаляването на загубата и разхищението на храни означава по-ефективно използване на обработваемата земя, по-добро управление на природните ресурси, положителни последици за селскостопанския сектор и устойчиво производство и потребление на храни (Цел 12.3 на ООН).

## II. ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ТЕРМИНОЛОГИЯ

*Хранителната верига* е съвкупност от взаимно свързани икономически участници, които произвеждат, преработват, разпространяват и предлагат храни. Потребителите допълват хранителната верига. Отправната точка на хранителната верига е първичното производство на храни от селското стопанство и риболова. Крайният етап е етапът на потребление (когато храната се консумира).

Националната програма за предотвратяване и намаляване на загубата на храни обхваща всички етапи на хранителната верига (или верига за производство и доставка на храни):

1. първично производство;
2. преработка и производство;
3. търговия на дребно и дистрибуция по друг начин на храна;
4. ресторанти и кетъринг услуги;
5. домакинства (потребление от крайния консуматор).

*Хранителната система* събира всички елементи (процеси, ресурси, инфраструктури, хора, околна среда, институции и т.н.) и дейности, свързани с производството, преработката, дистрибуцията, приготвянето и консумацията на храни, както и резултатите от тези дейности, включително социално-икономически и екологични резултати.

*Устойчивата хранителна система* е хранителна система, която осигурява продоволствена сигурност и питателна храна за всички по начин, който не компрометира икономическата, социалната и екологичната база за осигуряване на продоволствена сигурност и храна за бъдещите поколения.

До момента, няма общоприето определение на понятието „загуба на храни“.

За целите на Националната програма, терминът *загуба на храни* се определя като намаляване на количеството (като тегло) на произведените за консумация храни, на всички етапи от хранителната верига, които се превръщат в хранителни отпадъци

независимо от причините. С други думи, това означава изгубена *за консумация* (т.е. неконсумирана) годна храна. Понякога загубите на храни могат да бъдат неизбежни.

*Разхищението на храни* е частта от загубата на храни, която се случва в резултат от поведението на потребителите, а именно в следствие на осъзнато взето решение за *изхвърляне* на храната. Например, храна оставена твърде дълго при неподходящи условия на съхранение, вече не е безопасна за консумация и се изхвърля, но до един момент тя е била годна за консумация.

Когато се говори за загуба на храни, не следва да се приема, че храните автоматично се превръщат в хранителни отпадъци. За тези, които все още са годни за консумация съществува възможност за социално преразпределение за консумация от хора в нужда (даряване на храни) или за преработка в други хранителни продукти.

Терминът *“излишък от храни“* (surplus food) означава количество годна за консумация храна, което не е реализирано или закупено в резултат на свръхпроизводство или на предлагане, което превишава търсенето. Често излишъкът от храна неправилно се отъждествява с хранителен отпадък. С оглед да се направи разграничение между двете понятия, следва да се поясни, че отпадъците са продукт на излишъка от храна.

Терминът *“остатъци от храна“* (leftovers) означава количество годна храна, останало в повече след консумация на храната или оставащо неупотребено.

Съгласно ревизираната Рамкова директива за отпадъците *хранителни отпадъци* са всички храни, съгласно определението в член 2 от Регламент (ЕО) № 178/2002<sup>6</sup>, които са се превърнали в отпадъци. Всички отпадъци подлежат на третиране по една от следните дестинации: компостиране, анаеробно разграждане, производство на биоенергия, изгаряне или депониране.

### ***Йерархия на използване на (излишъка от) храни***

На ниво ЕС се води дебат относно приоритетния ред (йерархията) на мерките, които следва да се вземат по отношение на формирания излишък от храни и съответствието на този приоритетен ред с йерархията на отпадъците, установена с Рамковата директива за отпадъците. Това е така поради факта, че при генерирането на излишък от храни съществуват различни възможности за неговото оползотворяване от гледна точка на кръговата икономика.

Понастоящем, липсва законодателство на ЕС относно начина за прилагане на

---

<sup>6</sup> Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните, ОВ L 31, 1.2.2002 г., стр. 1-24

йерархията на отпадъците на ЕС към излишъка от храни. Съществуват различни препоръки за адаптиране на тази йерархия, изготвени от правителства и организации<sup>7</sup>. Общото между тях е, че на първо място се поставя превенцията (предотвратяването) на натрупването на излишък от храни при източника (т.е. там, където може да възникне). Това се постига чрез оптимизиране на производствените операции, включително планирането на производството, както и чрез преработка на нереализираните храни в нови хранителни продукти.

На второ място се препоръчва преразпределението на храните за предоставяне на хора в нужда, чрез даряване на излишъка на хранителни банки и благотворителни организации.

През м. декември 2019 г. Платформата на ЕС относно загубите и разхищението на храни разработва Препоръки за действие за предотвратяване на разхищението на храни. Основната цел на предотвратяването на разхищението на храни следва да бъде да се действа при източника, като се ограничи генерирането на излишък от храни на всеки етап от хранителната верига (производство, преработка, дистрибуция и потребление). Ако възникне такъв излишък, да се оползотвори и да се осигури най-висока степен на използване на хранителните ресурси в съответствие с йерархията на предотвратяването на разхищението на храни.

Предотвратяването на разхищението на излишъците от храни и социалното им преразпределяне са форми на превенция, при които храните остават в хранителната верига с предназначение за консумация от хора.

Следващ етап в йерархията е пренасочване на *храните, които вече не се използват за храна* (former foodstuffs) за влагане в производството на храни за животни, което не е предмет на Националната програма. След това, по реда на дейностите (йерархията), вече става въпрос за *третиране и обезвреждане на хранителни отпадъци*. Това може да стане чрез рециклиране като компост или в анаеробно разлагане, изгаряне с оползотворяване на енергия и накрая обезвреждане чрез изгаряне без оползотворяване на енергия или депониране в депа за отпадъци.

Предложената на фигура 1 адаптирана йерархия за използване на храните показва, че *много от мерките могат да се приложат преди храната да се превърне в хранителен отпадък*. Подчертава се необходимостта храните да се задържат в хранителната верига, колкото е възможно по-дълго и да се използват ефективно за влагане в други

---

<sup>7</sup> като например: Стълба на Моерман, Университет Wageningen, Пирамида на разхищението на храни (Food Waste Pyramid) за Лондон, Йерархия на OVAM (Публична агенция за отпадъците на Фландрия), Йерархия на FEVIA (Федерация на хранителната индустрия/Fédération de l'Industrie Alimentaire/Federatie Voedingsindustrie) и Йерархията на разхищението на храните на Агенцията за защита на околната среда на САЩ (U.S. Environmental Protection Agency)



производства преди да се третират като отпадък.

Националната програма за предотвратяване и намаляване на загубата на храни обхваща първите два етапа на йерархията – превенция при източника и даряване на храни за нуждаещи се лица.

**Фигура 1: Йерархия за използване на храни<sup>8</sup>**



Произведени хранителни продукти, които не могат да бъдат продадени или реализирани, но са безопасни и могат да се използват за производство на други храни или да се преразпределят за консумация от хора и така остават в хранителната верига, не се считат за хранителни отпадъци (например, преработка на непродадени, но безопасни за консумация хлебни изделия в галета или даряването им за консумация от хора в нужда).

<sup>8</sup> Wunder Stephanie, McFarland K, Hirschnitz-Garbers M, Parfitt J, Luyckx K, Jarosz D, Youhanan L, Stenmarck Å, Colin F, Burgos S, Gheoldus M, Charles Cummins A, Mahon P, and van Herpen E (2018). Food waste prevention and valorisation: relevant EU policy areas. Report of the REFRESH Project, D3.3 Review of EU policy areas with relevant impact on food waste prevention and valorization.

### **III. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПРОБЛЕМИ ЗА РЕШАВАНЕ (определяне на проблема)**

#### **1. Мащаб на проблема загуба на храни**

Загубата и разхищението на храни представляват сериозен проблем в световен мащаб. По данни на ФАО<sup>9</sup>:

- около 30% (1,3 млрд. тона) от произведените в света храни, предназначени за консумация от човека, се губят на различните етапи на хранителната верига; за производството на тази неконсумирана храна се изразходва  $\frac{1}{4}$  от водата, използвана в селското стопанство;
- 28 % от световната обработваема земя (1,4 млрд. хектара) се използват за производство на храни, които се пропиляват;
- въздействието върху климата на произведените, но неконсумирани храни, възлиза на 3,6 гигатона (Gt) еквивалент на CO<sub>2</sub>;
- разточителните модели на производство и потребление на храни водят до значително пропиляване на световните водни ресурси, представляват заплаха за биологичното разнообразие, когато обработваеми земи ненужно са прочистени или оставени непродуктивни, водят до обедняване на почвата и разхищение на други изчерпаеми природни ресурси;
- годишните финансови загуби, в световен мащаб, дължащи се на разхищението на храни, се изчисляват на 990 млрд. щатски долара, екологичната цена е 700 млрд. щатски долара, а социалната - 900 млрд. щатски долара.

Съгласно проучване на Европейската комисия<sup>10</sup>, в ЕС годишно се губят  $87,6 \pm 13,7$  млн. тона годна за консумация храна (изчисленията са за 2012 г.). Това представлява общото количество загуби и разхищения на храни по цялата хранителна верига, включително и в домакинствата, което прави по 173 кг на човек годишно (без отчитане на загубите от селскостопанското производство и риболова). Вземайки предвид, че общото количество на произведените храни в ЕС е около 865 кг на човек<sup>11</sup>, това означава, че 20% от произведените храни се губят. Финансовите разходи за производството на тези неконсумирани храни възлизат на 143 млрд. евро, а количеството използвани суровини на 261 млн. тона. Същевременно, тази загуба на храни е довела до генерирането на 170 млн. тона CO<sub>2</sub>.

---

<sup>9</sup> Доклад на ФАО Food wastage footprint - Impacts on natural resources (Отпечатъкът от разхищението на храни - въздействие върху природните ресурси) (2013 г.).

<sup>10</sup> Изчисления относно нивата на хранителните отпадъци в Европейския съюз, FUSIONS (март 2016 г.) <http://www.eufusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>

<sup>11</sup> <http://faostat3.fao.org/download/FB/FBS/E>

## 2. Последствия от загубата на храни

Начинът, по който се произвеждат и потребяват храните, видът и количество на храната, която се консумира, както и количествата генерирани загуби и разхищения на храни имат значително въздействие върху устойчивото използване на природните ресурси.

Според прогнозите, световното население ще нарасне до над девет милиарда (9 млрд.) души през 2050 г. На фона на това, в съчетание с промените в хранителните навици, ФАО прогнозира увеличение със 70 % на търсенето на храна към тази дата, ако се запазят сегашните тенденции, несъвместими с устойчивото развитие. Това от своя страна вероятно ще означава повече земя, използвана за селскостопанско производство и/или по-голяма интензификация на съществуващите селскостопански земи.

Загубата и разхищението на храни засяга негативно трите стълба на устойчивостта на хранителната система – социалния, икономическия и екологичния.

Производството на храни е икономически сектор, който изисква изразходването на голямо количество природни ресурси. В световен мащаб 28% от използването на материални ресурси<sup>12</sup> могат да бъдат приписани на загубите и разхищението на храни. Те предизвикват финансови загуби, както за потребителя, така и за икономиката. Подобно на екологичните въздействия, икономическите загуби се натрупват по хранителната верига, така че един тон разхитена храна на последния етап от хранителната верига включва много по-високи екологични и икономически разходи от един тон хранителни загуби на етапа на първичното производство (т.е. в началото на веригата).

Загубата и разхищението на храни представляват не само огромен икономически разход, но имат и висока социална и екологична цена.

От екологична гледна точка, загубата на храни води до разхищение на ценните природни ресурси (почва, вода и енергия), поради използването им за производство и предлагане на храни, които не се консумират. Тези храни генерират около 17 % от преките емисии на парникови газове<sup>13</sup>. Нанасят се и щети върху биологичното разнообразие при разширяване на периметъра на обработваемите земи. При депонирането на изхвърлените храни се заемат огромни територии земя и при

---

<sup>12</sup> COM(2011) 571 окончателен

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:BG:PDF>

<sup>13</sup> ФАО (Организацията за прехрана и земеделие на Обединените нации), проучване от 2011 г. Загуби и разхищение на храни на глобално равнище – степен, причини и предотвратяване (*Global food losses and waste – extent, causes and prevention*). Рим: ООН ФАО.

разлагането им се генерират емисии от мощния парников газ метан. Депонираните хранителни отпадъци генерират около 8% от глобалните емисии на парникови газове<sup>14</sup>.

Загубата и разхищението на храни има социален и етичен аспект. Според ФАО, около 793 млн. души в света са недохранени. По данни на Евростат, през 2014 г. в ЕС 55 млн. души (9,6% от населението) не са могли да си позволят качествена храна всеки втори ден.

За 2017 г., данните на Националния статистически институт (НСИ) сочат, че 31,6 % от българите не могат да си позволят потребление на месо, пилешко или риба всеки втори ден, както и че повече от половината българи не се хранят пълноценно. Под прага на бедност са били 23,4 % от населението на страната, като 29,2 % от децата на възраст 0 - 17 години в България са изложени на риск от бедност.

Намаляването на загубите и разхищението на храни може да допринесе съществено за:

- справяне с недохранването чрез преразпределение на излишъка от храни към хора в нужда;
- намаляване на разходите на селскостопанските производители, преработвателите и дистрибутори на храни, както и на домакинствата;
- борбата срещу изменението на климата.

### **3. Причини за загубата на храни**

Определянето на причините за загубата и разхищението на храни е от първостепенно значение за формулиране на решенията (мерките) за намаляване на загубите и за приоритизиране на действията. Загубата и разхищението на храни могат да са в резултат на много широк кръг от предпоставки, вариращи от микробиологични, химични, биохимични, физични, технологични, логистични, организационни до психологични и поведенчески причини, включително и такива, предизвикани от пазара и други.

За определянето на причините за загубата и разхищението на храни следва да се предприеме интегриран подход по хранителната верига и всяка дейност от даден етап да не се разглежда поотделно, а да се анализира като част от цялата верига. Подобно на конвейера, дейности от един етап на хранителната верига могат да повлияят върху цялата верига. Следва да не се обърква “къде“ се случва дадена загуба или разхищение на храна с “причината“ за това. Причината за определена загуба на храни, случваща се на даден

---

<sup>14</sup> ФАО (Организацията за прехрана и земеделие на Обединените нации), проучване от 2011 г. Загуби и разхищение на храни на глобално равнище – степен, причини и предотвратяване (*Global food losses and waste – extent, causes and prevention*). Рим: ООН ФАО.

етап от хранителната верига, може да се корени на друг етап от веригата. Например, причината за някои загуби на храни, ставащи на етап търговия на дребно, може да бъде проследена назад до етапа на първично производство. Небрежност при брането на плодове или липса на добра инфраструктура при пакетирането им, може да намали техния срок на годност и да причини загуба за търговците на дребно.

Причините често са взаимно свързани, много рядко загуба на храна, случваща се на даден етап от веригата, по определена причина, е зависима само от една специфична причина. Необходимо е да се анализират всички директни и индиректни причини, за да се определят невралгичните (горещите) точки, където е най-ефективно да се приложат мерки и предприемат действия.

Храните се губят и разхищават по цялата хранителна верига. Данните и оценките от проекта FUSIONS<sup>15</sup> (Фигура 2) показват, че в ЕС етапите с най-голяма степен на загуби и разхищение на храни, са домакинствата с 53% и преработвателната промишленост с 19%, като секторът на хранителните услуги е с 12%, първичното производство с 10%, а търговията на едро и дребно с 6%.

**Фигура 2: Етапи на хранителната верига, допринасящи за генериране на загуба и разхищение на храни в ЕС**



<sup>15</sup> FUSIONS (Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies - Използване на храните за социални иновации чрез оптимизиране на стратегиите за предотвратяване на генерирането на отпадъци) е проект, финансиран от Седмата рамкова програма на Европейския съюз за научни изследвания и технологично развитие.

С глобализацията на пазара и повишените очаквания на потребителите за разнообразна храна, хранителната верига се усложнява и удължава. Това включва по-дълъг транспорт, по-дълги хладилни вериги и повече посредници. Същевременно се променя и моделът на хранене с нарастващо търсене на месо, плодове, зеленчуци и други бързо развалящи се продукти.

При съвременното селско стопанство се наблюдава тенденция за ориентация на производството към нуждите на пазара, което може да доведе до превишаване на търсенето и до свръхпроизводство на първични хранителни продукти. Строгите договорни клаузи и фирмени стандарти за външен вид на плодове и зеленчуци, определени от големите дистрибутори, могат също да доведат до излишък от годни за консумация, но неотговарящи на изискванията за форма и цвят храни.

Преработвателните предприятия, особено такива за пакетиране на плодове и зеленчуци в определени по размер опаковки, изискват специфични размери за използваните суровини. Няколкото селекционни процеса при обработката водят до високи нива на загуба на продукти, поради несъответствието им по форма или размер. Продажбата в опаковки също води до загуби при търговията на дребно, тъй като преопаковането е твърде скъпо в случай на повредени продукти. Това са загуби на годни за консумация храни, които могат все още да се използват в други производства. Много често обаче те се изхвърлят като отпадък, защото това води до по-малко усилия и разходи.

Вероятността от загуба на продукти от животински произход, като млечни и месни продукти, е голяма, тъй като те се регулират от редица регламенти на ЕС, които налагат строги изисквания за безопасност, хигиена, хладилно съхранение и етикетирание. В големите търговски обекти тези продукти се предлагат в големи количества и богат асортимент. Това съчетано с краткия им срок на годност повишава риска от изтегляне от пазара и формиране на загуби. Нарушаването на хигиенните правила и прекъсванията на хладилната верига на съхранение са най-честите причини за изхвърлянето на тези продукти.

По отношение на разхищението на храни, заключенията от различни проучвания показват, че държавите членки на ЕС са изправени по-скоро пред поведенчески проблем. През последните десетилетия повишаването на селскостопанската производителност в ЕС позволи да се гарантира снабдяването на населението с храни на разумни цени, което заедно с увеличаването на доходите, доведе до това частта от бюджета, отделяна за прехрана, значително да намалее. Тази тенденция може да обясни нарасналото разхищение на храни от страна на потребителите.

В допълнение, редица характеристики, свързани със съвременната култура на потребление, също допринасят за разхищението на храни, чрез търговските практики (като напр. стриктни стандарти за размер и външен вид на пресни плодове и зеленчуци, предлагане на големи фамилни опаковки) и поведението на потребителите (като напр. покупка на излишни количества, в резултат на промоционални продажби или неправилно разбиране на значението на маркировката на датите за трайност и годност на храните). В Таблица 1 е представен неизчерпателен списък от примери за причини за загуба и разхищение на храни.

**Таблица 1:** Ситуации, водещи до загуба и разхищение на храни на различни етапи на хранителната верига<sup>16</sup>

<p align="center"><b>Първично производство</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• свръхпроизводство;</li> <li>• изхвърляне обратно в морето на уловена риба, неотговаряща на търговските стандарти;</li> <li>• загуба на мляко поради заболяване на животното (мастит);</li> <li>• неприбрана изцяло реколтата или събиране на реколтата на зелено;</li> <li>• увреждане на продуктите по време на прибиране на реколтата, съхранението или транспортирането;</li> <li>• отстранени продукти поради изисквания за определен външен вид;</li> <li>• непредвидими промени в договорните условия;</li> <li>• загуба поради неблагоприятни климатични условия.</li> </ul>
<p align="center"><b>Преработка на храни</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• загуби при обработката (белене, измиване, рязане и т.н.);</li> <li>• загуби поради производствени аварии (напр. спиране на инсталацията, разпиляване, настъпване на развала);</li> <li>• увреждане на продуктите по време на съхранение; т.н. „непредвидими промени в договорните условия“ (напр. отказ на поръчки с кратко предизвестие и едностранни промени в договора – обект на директивата за нелоялни търговски практики по хранителната верига) са съотносими</li> </ul>

<sup>16</sup> Посочените примери се основават на представен Специален доклад № 34/2016 на Европейска сметна палата

	както за доставчиците на храни – оператори на първично производство, така и за останалите производители
<b>Търговия на дребно</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• изтичане на срока на годност/срок на минимална трайност;</li> <li>• непродадени продукти въпреки „намаленията“;</li> <li>• излишъци поради презапасяване;</li> <li>• увреждане на продукта или намаляване на качеството при съхранение;</li> <li>• отстранени продукти поради неотговарящ на стандартите външен вид.</li> </ul>
<b>Домакинства</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• разхищение по време на съхранението;</li> <li>• приготвено количество храна повече от необходимото;</li> <li>• храна, оставена да се „развали“;</li> <li>• отпадъци, генерирани при приготвянето на храната;</li> <li>• остатъци поради неконсумирана докрай порция.</li> </ul>

#### **IV. ПРЕВЕНЦИЯ НА ЗАГУБАТА НА ХРАНИ**

Принципът на превенцията означава да се вземат предварителни мерки/действия за предотвратяване генерирането на загуба на храни. Това е хоризонтална мярка и се прилага на всеки етап от хранителната верига. Превантивните мерки се предприемат *преди* храната да се превърне в отпадък, за да се осигури запазването на годните за консумация храни, с което да се намали количеството на хранителните отпадъци.

Превенцията на загубата на храни се състои от:

- недопускане образуването на излишък от храни при производството и консумацията на храни чрез преработка или влагане в производството на друга храна;
- предотвратяване на образуването на предотвратими загуби/разхищения по цялата хранителна верига;
- социално преразпределение на излишъка от храни.

Предвид икономическата ситуация, при която работят производителите и търговците на храни, се препоръчва винаги да се следва този ред на предприемане на мерки. Превенцията гарантира възможността храните все още да бъдат реализирани по предназначение, т.е. за консумация от хора.

**Форми на превенция на загубата на храни:**

##### **1. Превенция (предотвратяване)**



Основната цел на предотвратяването на загубата и разхищението на храни е да се предприемат мерки, насочени към премахване на причините за образуването им. Превантивните мерки се прилагат на всеки етап от хранителната верига. Това е най-доброто възможно решение от финансова, екологична и социална гледна точка. За определянето на превантивните мерки е необходимо да се установи какво, колко и защо се губи.

Следва да се подчертае, че ефективността на превантивните мерки зависи в голяма степен от взаимодействието и сътрудничеството между участниците по хранителната верига.

## ***2. Даряване на храни***

Образуването на излишък от годна за консумация храна понякога е неизбежно. При този случай, най-доброто решение, което гарантира, че вложените в храната ресурси ще бъдат оползотворени най-пълноценно, е преразпределението на излишъка за консумация от хора, когато това е безопасно.

Даряването на храни е социално преразпределяне на излишъка от храни. Даряването се осъществява чрез съвкупност от дейности, които имат за цел да осигурят безвъзмездно предоставяне на храни на нуждаещи се лица и на лица, предоставящи социални услуги, наречени хранително банкиране.

Хранителното банкиране се извършва от лица, регистрирани по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, определени за извършване на дейност в обществена полза, които са получили разрешение за оператор на хранителна банка.

Дейностите по хранително банкиране са:

1. безвъзмездно предоставяне на храни от:

а) производители и търговци на храни на оператор на хранителна банка;

б) оператор на хранителна банка на нуждаещи се лица и на лица, предоставящи социални услуги;

2. складиране, съхранение и/или опаковане, и/или преопаковане на храни, безвъзмездно предоставени на оператор на хранителна банка.

По този начин се осигурява достъп на нуждаещи се лица до годна храна, която те иначе не биха могли да си позволят.

Даряването на излишъка от храни не е превенция в точния смисъл на думата, но е работеща стратегия за недопускане на загуба на храни и образуване на хранителни отпадъци, тъй като храната остава в хранителната верига и се използва по своето предназначение - за консумация от хора.

Въпреки че преразпределянето на хранителни излишъци е явление, което отбелязва ръст, при което производителите, преработвателите и дистрибуторите на храни проявяват желание да даряват годни храни на хранителните банки и благотворителни организации, в ЕС, включително България, обемът на преразпределената храна все още представлява малка част от общото количество изгубени годни за консумация хранителни излишъци. Като част от плана за действие за кръгова икономика ЕК прие Насоки на ЕС за даряване на храни<sup>17</sup>, за да улесни преразпределянето на безопасни и годни за консумация храни към хора в нужда.

Превенцията на загубата и разхищението на храни създава възможности за:

- устойчиво потребление на храни (Цел 12.3 на ООН);
- по-ефективно използване на обработваемата земя;
- по-добро управление на природните ресурси;
- повишаване на ефикасността на хранителната верига;
- положителни последици за селскостопанския сектор;
- въвеждане на иновации в производството на храни;
- намаляване на натиска върху околната среда;
- борбата срещу изменението на климата.

## **V. ОСНОВАНИЕ ЗА ПРИЕМАНЕ НА НАЦИОНАЛНАТА ПРОГРАМА ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И НАМАЛЯВАНЕ НА ЗАГУБАТА НА ХРАНИ**

Да се подпомогне изпълнението на поетия от страната ангажимент<sup>18</sup>, за постигане на Цел 12.3 на ООН за намаляване наполовина разхищението на храни на ниво търговия на дребно и домакинства и намаляване на загубите на храни по хранителните вериги до 2030 г.

Да се направи национално проучване за нивата и причините за загубата на храни, да се разработи и прилага достоверно измерване, докладване, мониторинг и оценка на мерките за намаляване на хранителните отпадъци и загубата на храни.

Да се създаде национална платформа, обединяваща всички заинтересовани страни за съвместна работа по предприемане на мерки и действия за намаляването на загубите на храни.

---

<sup>17</sup> ОВ С 361, 25.10.2017 г., стр. 1

<sup>18</sup> През септември 2015 г., като част от целите за устойчиво развитие за 2030 г. Общото събрание на ООН прие цел 12.3. за намаляване наполовина на разхищението на храни на глава от населението на равнище продажби на дребно и потребление, и за намаляване на загубите на храна по веригите за производство и доставка. ЕС и неговите държави членки се ангажират с постигането на тази цел.

## **VI. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ И ПОДХОД ПРИ РАЗРАБОТВАНЕ НА НАЦИОНАЛНАТА ПРОГРАМА ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И НАМАЛЯВАНЕ НА ЗАГУБИТЕ НА ХРАНИ**

Националната програма за предотвратяване и намаляване на загубите на храни се основава на следните принципи:

1. Споделена отговорност между всички участници в хранителната верига.
2. Йерархията за използване на храните като водеща насока в борбата със загубата и разхищението на храни, както и превенцията на генериране на загуби на храни като отправна точка.
3. Укрепване на съществуващите партньорства със заинтересованите страни и създаване на нови взаимоотношения.
4. Сътрудничество, взаимодействие и консултации с всички заинтересовани страни, в т.ч. граждански и неправителствени организации и сдружения.
5. Сътрудничество между институциите на всички нива на управление.
6. Надграждане върху постигнатото чрез прилагането на добри практики на други държави.
7. Повишаване информираността на обществеността и насърчаване на промяна в поведението и отношението му към храните с цел предотвратяване и намаляване на разхищението на храни.
8. Поддържане на ориентиран към резултатите подход.
9. Вземане на решения въз основа на наличните доказателства.
10. Използване на регулаторни и нерегулаторни средства.
11. Даване на възможност за ефективно и ефикасно преразпределение на излишъка от храни.
12. Въвеждане на отчетност на загубата и разхищението на храни.

## **VII. АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО (SWOT анализ)**

За определяне на целите на Националната програма е направен анализ на силните и слабите страни на съществуващите условия за намаляване на загубите и разхищението на храни и са посочени факторите, които предоставят възможности за осъществяване на Националната програма или обратно - ще са заплахата за осъществяването ѝ (SWOT<sup>19</sup> анализ).

---

<sup>19</sup> SWOT = съкращение от английски език - Strengths - Weaknesses - Opportunities - Threats - анализ на силните и слабите страни на възможностите и заплахите.

## **СИЛНИ СТРАНИ:**

1. наличие на хармонизирано на ниво ЕС законодателство в областта на храните;
2. наличие на установена система за безвъзмездно предоставяне на храни на нуждаещи се лица и на лица, предоставящи социални услуги в съответствие с разпоредбите на Закона за храните;
3. наличие на добри европейски практики за намаляване на загубата и разхищението на храни, които могат да бъдат приложени в България;
4. благоприятна международна ситуация - намаляването на загубата и разхищението на храни е част от политиката на ООН и ЕС за устойчиво производство и потребление на храни;
5. за голяма част от храните, които не са консумирани (т.е. не са стигнали до потребителите) по някаква причина и формират излишък от храни, има потенциал за социално преразпределение за консумация от хора в нужда или за преработка в други хранителни продукти;
- б. бизнесът с храни има потенциал да въведе необходимите технологии и практики за подобряване на ефективността на хранителната верига и да намали загубата и разхищението на храни.

## **СЛАБИ СТРАНИ**

1. липса на координирана национална политика за предотвратяване на загубата и разхищението на храни;
2. липса на национален механизъм за постигане на Цел 12.3 на ООН;
3. липса на методика за оценка на достигнатите нива на загубата и разхищението на храни;
4. липса на адекватна система за докладване количествата на генерираните загуби и разхищението на храни, поради което липсват данни за страната;
5. ниско ниво на осведоменост и ангажираност по проблема за загубата и разхищението на храни от страна на населението (затруднения пред даряването на храни (малък брой на фирми, даряващи храни));

## **ВЪЗМОЖНОСТИ**

1. създаване на национален координационен механизъм;
2. преглед на действащото законодателство с цел преодоляване на евентуални пречки за даряване на храни, както и с цел създаване на подобрени условия за намаляване загубата на храни и образуването на хранителни отпадъци на всички етапи от веригата;

3. прилагане на национално ниво на методика за оценка на достигнатите нива на загубата и разхищението на храни, генерираните хранителни отпадъци и управление, водещо до намаляването им;

4. сключване на доброволни споразумения за сътрудничество за борба със загубата и разхищението на храни между държавните органи и участниците в хранителната верига и увеличаване на активно участващите в процеса заинтересовани страни;

5. създаване на условия голямата част от генерирания излишък от храни да бъде социално пренасочван за консумация от нуждаещи се лица;

6. създаване на инструмент за обмен на добри практики за намаляване на загубата и разхищението на храни, както и за докладване на данни;

7. провеждане на дискусии и засилване на диалога между заинтересованите страни и с държавните органи с цел повишаване ефективността на съвместните действия в полза на решаване на обществено значими проблеми;

8. подпомагане скъсяването на веригите за доставка на храни;

9. стимулиране въвеждането на иновации при производството на храни, тяхното опаковане и предлагане с цел намаляване на загубата и разхищението на храни;

10. включването на темата за значението на храната, както и за загубите и разхищенията на храни в учебните програми с цел възпитаване на хранителна култура сред децата и учениците.

## **ЗАПЛАХИ**

1. недобра координация на национално ниво между всички ведомства, имащи отношение към изпълнение на Националната програма;

2. недостатъчен административен капацитет на централно и местно ниво, както и липса на финансиране за прилагане на Националната програма за превенция на загубата на храни;

3. липса на опит и практика за измерване и оценяване на загубата и разхищението на храни;

4. недостатъчно познания от страна на бизнеса с храни и обществото за мащаба, причините и цената на загубата и разхищението на храни;

5. наличие на разнообразни фактори за множество и различни причини за генериране на загубата и разхищението на храни, чието идентифициране и контрол изисква различни подходи и мерки на отделните етапи на хранителната верига;

6. липса на адекватна комуникация с бизнеса с храни и потребителите по решаване на проблема със загубата и разхищението на храни;

В резултат на направения SWOT анализ са формулирани стратегическата цел и приоритетите на Националната програма за предотвратяване и намаляване на загубите на храни.

## **VIII. ЦЕЛИ НА НАЦИОНАЛНАТА ПРОГРАМА ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И НАМАЛЯВАНЕ НА ЗАГУБИТЕ НА ХРАНИ**

### ***1. Стратегическа цел***

Поетапно намаляване на загубите и разхищението на храни за постигане на цел 12.3 на ООН чрез формиране и провеждане на национална политика:

- до 2026 г. - намаляване на загубите с 25%;
- до 2030 г. – редуциране на загубите до постигане на заложените цели.

### ***2. Оперативни цели***

Националната програма за предотвратяване и намаляване на загубата на храни е съставена от пет оперативни цели:

1. Получаване на адекватна, измерима и съпоставима информация за резултатите от всички измервания, свързани с нивата на загубите на храни.
2. Подкрепа на участниците в отделните етапи на хранителната верига за предприемане на ефективни мерки за предотвратяване и намаляване на загубите на храни.
3. Промяна в поведението и отношението на потребителите към храната.
4. Прилагане на мерки за предотвратяване на загубите и разхищението на храни на всички етапи от хранителната верига.
5. Подобряване на преразпределянето на излишъка от годни храни за консумация от нуждаещи се лица.

***Оперативна цел 1: Получаване на адекватна, измерима и съпоставима информация за резултатите от всички измервания, свързани с нивата на загубите на храни.***

Такава информация е необходима за идентифициране на най-съществените потоци от загуби и разхищение на храни, за определяне на изходните данни, спрямо които да се определя постигнатия напредък за намаляването на загубата и разхищението

на храни във времето, както и за определяне на потоците от неконсумирани храни, които могат да преминат през процес на пренасочване за влагане в производството на нехранителни продукти (т.е. процес на валоризация от гл. т. на кръговата икономика).

Анализирането на причините за загубата и разхищаването на храни е важен аспект на усилията за тяхното редуциране. Ако се вземат предвид и количествените им измерения, това ще допринесе за задълбочено познаване на хранителната система и ще спомогне за разработването на ефективни показатели и мерки за превенция и намаляване на загубите на храни.

**Мярка 1.1.** Получаване на адекватна, измерима и съпоставима информация относно това къде, в какво количество и поради какви причини се губят храни, според изискванията и методите, посочени в делегирано Решение (ЕС) 2019/1597 на Комисията.

**Мярка 1.2.** Докладване на данни за хранителните отпадъци във формата съгласно Решение за изпълнение (ЕС) 2019/2000 на Комисията.

***Оперативна цел 2: Подкрепа на участниците в отделните етапи на хранителната верига за предприемане на ефективни мерки за предотвратяване и намаляване на загубите на храни.***

Справяйки се с различни процеси и практики, участниците в отделните етапи на хранителната верига могат да намалят загубите на храни. За много обекти за производство, преработка и/или дистрибуция на храни, обаче, е трудно сами да се справят с проблема със загубата на храни, например, поради липса на информация, недостиг на финансови средства или на достатъчно време. Разполагането с повече яснота и разбиране за специфичната ситуация на даден обект, както и за перспективата за предприемане на правилни действия, може да помогне на посочените по-горе обекти да намалят значително загубите на храни.

За успешното прилагане на Националната програма е необходимо активното сътрудничество и координация между държавните институции, участниците по хранителната верига и неправителствените организации, като организации за хранително банкиране и асоциации на потребителите. Този подход на сътрудничество и взаимодействие позволява да се приложат много и разнообразни мерки. Само чрез обединяване на усилията на всички заинтересовани страни може да се постигне реална промяна. Хранителната верига е динамична система: това, което се предприема на един от етапите, може да окаже положително или отрицателно въздействие върху останалите етапи напред или назад по веригата. Съществена е споделената отговорност за прилагане

на решения за намаляване на загубите на храни, които са ефективни както за хранителната верига, така и за отделната фирма.

Всичко това може да се постигне чрез създаване на Национална платформа относно загубите на храни и сключване на Меморандум за сътрудничество между участниците в Националната платформа.

Националната платформа се учредява с цел да се създадат форуми за дискусия и благоприятна атмосфера за установяване на партньорство и взаимодействие чрез диалог между държавните институции, браншовите и бизнес асоциациите и сдруженията на производители, преработватели и дистрибутори на храни, научноизследователската общност и неправителствени организации. Националната платформа представлява механизъм за диалог и сътрудничество. С приемането на Меморандум за сътрудничество страните доброволно изразяват своята воля да приложат този механизъм за реализиране целите и мерките на Националната програма за предотвратяване и намаляване на загубите на храни.

Националната платформа е отворена инициатива, в която могат да се включат всички заинтересовани страни. Тя е форум, който функционира на доброволен принцип.

Националната платформа е с основни функции на консултант, медиатор и инициатор на национално ниво между държавните органи и заинтересованите страни, подпомагащ прилагането на Националната програма за предотвратяване и намаляване на загубите на храни.

В рамките на Националната платформа и в изпълнение на меморандума страните прилагат различни форми на сътрудничество и партньорство, като:

- взаимен обмен на информация, знания, опит и данни от изследвания и проучвания, свързани с предотвратяването и намаляването на загубата и разхищението на храни;
- консултации и обмен на експертна помощ, разработване на ръководства и насоки за намаляване на загубите на храни;
- разработване на съвместни инициативи;
- съвместно изразяване на професионални позиции в областта на превенция и намаляване на загубата на храни;
- установяване и прилагане на добри практики за предотвратяването на загубата на храни;
- реализиране на информационни кампании по проблема с разхищението на храни;



- съвместно провеждане и участие в различни форуми, конференции, кръгли маси, обучения или работни срещи;
- съдействие за прилагане на нови технологии или опаковки при производството и предлагането на храни.

Националната платформа представлява съвет, който включва представители на държавни органи на изпълнителната власт, представители на Националното сдружение на общините, представители на браншови, търговски научно-изследователски организации, представители на неправителствени организации за хранително банкиране и асоциации на потребителите. Участниците, техният статут, права и отговорности, принципи и процедури за работа и взаимодействие между тях в рамките на Националната платформа се определят в анекси към Меморандума за сътрудничество. Анексите се разработват поетапно от страните, подписали меморандума.

**Мярка 2.1.** Използване на доброволни споразумения под формата на платформа за координирани действия за прилагане на Националната програма за предотвратяване и намаляване на загубите на храни.

**Мярка 2.2.** Обмен на информация относно методи/практики за предотвратяване и намаляване на образуването на загуби на храни, с цел улесняване на прилагането на най-добрите налични практики от производителите, преработвателите и дистрибуторите на храни.

### ***Оперативна цел 3: Промяна в поведението и отношението на потребителите към храната.***

За успешното намаляване на разхищението на храни, свързано с потребителите, е необходимо да се познават факторите, влияещи върху възприятията и поведението на потребителите спрямо храната. Мотивацията на потребителите да избягват разхищението на храни, както и уменията им да управляват покупките на храни и да приготвят храната, има голямо влияние върху поведението им към разхищението на храни. От особено значение са редица фактори, свързани с осведомеността, знанията и способностите, които определят дали, как и до каква степен потребителите могат да управляват снабдяването с храна и нейното приготвяне, както и дали да използват или изхвърлят остатъците (излишъка) от храни. Изключително важно е проблемът за загубите и разхищението на храни да се въведе за разглеждане в училищното образование, в образователните програми на средното и висшето образование в областта

на хранително-вкусовата промишленост, както и в обучителните програми на обектите за производство, преработка и дистрибуция на храни.

Промяната в поведението на потребителите е един обещаващ начин да се намали разхищението на храни.

**Мярка 3.1.** Разработване и провеждане на комуникационни и обучителни кампании относно проблема с разхищението на храни, отчитащи специфичните особености, приоритети и функции на различните целеви групи от населението.

***Оперативна цел 4: Прилагане на мерки за предотвратяване на загубите и разхищението на храни на всички етапи от хранителната верига.***

Проучване, проведено от Европейската комисия и публикувано през февруари 2018 г.<sup>20</sup>, оценява, че близо 10% от изхвърляните 88 млн. тона храни годишно в ЕС, са свързани с маркировката за годност или трайност на храните.

Неправилното тълкуване от потребителите на значението на тези дати може да допринесе за разхищението на храни. Начинът, по който маркирането на датите се използва от бизнес операторите в хранителната промишленост и се интерпретира от компетентните органи, също може да окаже въздействие върху разхищението на храни. Например, подходите, които бизнес операторите в хранителната промишленост следват при определянето на датата (т.е. дали да се постави маркировка "използвай преди" или "най-добър до"), пазарните практики (като например срока на годност, изискван от търговците на дребно при доставка на продукти) и националните правила относно храни с изтекъл срок на трайност ("най-добър до"), могат да повлияят върху генерирането на загуби и разхищение на храни, а от там и на хранителни отпадъци по хранителната верига.

Препоръките от проучването призовават да се разработват национални насоки (ръководства) за производители и търговци на храни относно начина, по който да се:

- определя срока на годност и срок на минимална трайност;
- избира маркировката „използвай преди“ или „най-добър до“;
- посочват инструкциите за съхранение след отваряне на опаковката.

Почти 53% от генерираните в ЕС хранителни отпадъци възникват в домакинствата (виж фигура 2), което предлага огромен потенциал за борба с

---

<sup>20</sup> Пазарно проучване за маркиране на дата и друга информация, предоставена за етикети на храни и предотвратяване на разхищението на храни (Market study on date marking and other information provided on food labels and food waste prevention), ГД Здраве и безопасност на храните, Европейска комисия, януари 2018 г.

разхищението на храни. Справянето с този проблем изисква да се окаже влияние върху потребителите (т.е. да се убедят) да променят поведението и навиците си спрямо храните.

Причините за разхищението на храни от домакинствата могат да бъдат от различно естество:

- липса на информираност относно значението на правилното съхранение на храните за намаляване на разхищението на храни, включително и основни кулинарни умения за употребата на останали неконсумирани храни;
- неправилно интерпретиране на разликата между маркировката на датите за „най-добър до“ и „използвай преди“ поставени върху етикетите на храните;
- изхвърляне на хранителни продукти, които биха могли да се вложат като съставки в други ястия;
- недооценяване на действителната стойност на храните, водещо до необмислено и неразумно изхвърляне;
- прекомерни очаквания за съвършен външен вид на пресните хранителни продукти.

Проучване<sup>21</sup> в държавите членки на ЕС показва, че много потребители не правят разлика между обозначенията „най-добър до“ (което е за трайност и качество) и „използвай преди“ (което е за годност и безопасност). При това потребителите са склонни да свързват безопасността на храните с маркировката „най-добър до“, което води до изхвърляне на храни, които все още могат да са безопасни за консумация.

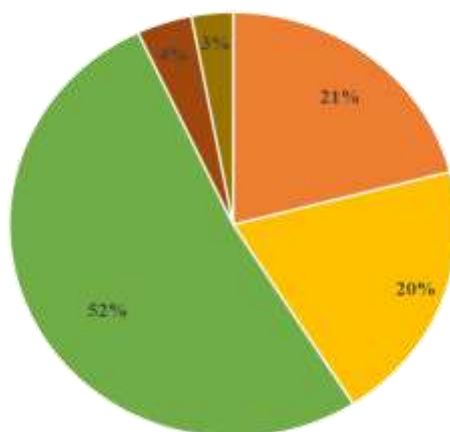
По отношение на етикетирането на дата, резултатите показват, че средно за ЕС 47% от интервюираните потребители правилно разбират значението на „най-добър до“, докато за България резултатът е 21%. В случая с маркировката „използвай преди“ процентът на правилно интерпретиране намалява до 40% за ЕС-28, докато за България се повишава на 54%. Това предполага, че българските потребители са по-запознати с маркировката „използвай преди“, отколкото с тази за „най-добър до“, до степен, че мнозинството потребители прилагат обозначението „използвай преди“ и в двата случая. Резултатите за страната са илюстрирани на фигура 3.

**Фигура 3:** Данни за разбирането на интервюираните в България потребители относно термините „най-добър до“ и „използвай преди“, (в %)

---

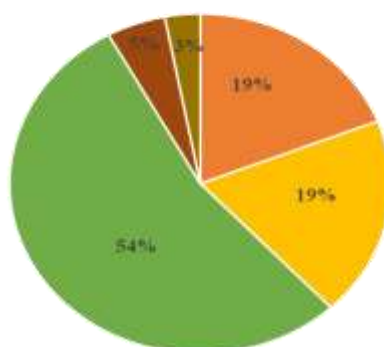
<sup>21</sup> [Флаш Евробарометър 425 относно разхищението на храна и датите на етикетите на храните](#), октомври 2015 г.

Какво означава обозначението „най-добър до“ или "best before" върху дадена храна



- Храната може да се консумира след тази дата, но може да не е в най-доброто си качество
- Зависи от вида на храната
- Храната е безопасна за консумация до тази дата и не трябва да се консумира след тази дата
- Нито един от тези
- Не знам

Какво означава обозначението „използвай преди“ или "use by" върху дадена храна



- Храната може да се консумира след тази дата, но може да не е в най-доброто си качество
- Зависи от вида на храната
- Храната е безопасна за консумация до тази дата и не трябва да се консумира след тази дата
- Нито един от тези
- Не знам

**Мярка 4.1.** Насърчаване на бизнес операторите и лицата, работещи в обекти за производство, преработка и/или дистрибуция на храни за правилната употреба на маркировката за срок на годност (“използвай преди“) или за срок на минимална трайност (“най-добър до..“/“годен за употреба до края на ....“) на различните видове храни.

**Мярка 4.2.** Повишаване на знанията на потребителите относно значението на маркировката за срок на годност (“използвай преди“) или за срок на минимална трайност (“най-добър до“/годен за употреба до края на...“) на различните видове храни.

**Мярка 4.3.** Популяризиране консумацията и употребата на годни плодове и зеленчуци с нестандартен (нетипичен) външен вид – форма, размер, цвят.

**Оперативна цел 5: Подобряване на преразпределянето на излишъка от годни храни за консумация от нуждаещи се лица.**

Социалното преразпределение на излишък от безопасни храни за консумация от нуждаещи се лица се счита като подход за предотвратяване на загубата на храни. Трябва обаче да се подчертае, че той е различен от другите подходи, илюстрирани в йерархията за употреба на храни (фигура 1), тъй като не е насочено към първопричините, които генерират загубите на храни. Въпреки това, преразпределението на храни предлага сравнително евтин начин за предотвратяване на загубите на храни.

Значителна част от образуваните хранителни отпадъци може да се избегне. Храните и напитките често се изхвърлят, тъй като не се продават, поради понижено търсене или се приближават/минават срока на минимална трайност „най-добър до“ (което е показател за качеството на храната, а не за нейната безопасност за консумация). Голяма част от тези храни и напитки са безопасни за консумация и могат да бъдат дарени на благотворителни организации, вместо да бъдат пропилявани.

Резултатите от дейността на Българската хранителна банка и Българския червен кръст показват, че има голям потенциал за увеличаване на количеството на дарените храни.

**Мярка 5.1.** Рационализиране на националната нормативна база в областта на даряването на храни за консумация от нуждаещи се лица.

## **IX. ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА НАЦИОНАЛНАТА ПРОГРАМА**

Планът за действие, представен в Приложението, е разработен в изпълнение на Националната програма за предотвратяване и намаляване на загубата на храни. Той е основен организационно-управленски инструмент за реализация на програмата и представлява неразделна част от нея.

Планът за действие отчита националния опит, както и оценките и препоръките на Европейския съюз в областта на борбата със загубата и разхищението на храни. Той подлежи на актуализация при необходимост.

През 2027 г. ще бъде изготвен отчет за изпълнението на Националната програма за предотвратяване и намаляване на загубите на храни (2021 г.– 2026 г.), съдържащ

конкретна оценка за степента на изпълнение на Плана за действие и постигането на заложените цели.

Предвид поставената стратегическа цел за провеждане на дългосрочна (до 2030 г.) национална политика за намаляване наполовина на загубите и разхищението на храни в съответствие с Цел 12.3 на ООН, в зависимост от постигнатите резултати, при необходимост следва да се разработи следваща Национална програма за предотвратяване и намаляване на загубите на храни за периода 2027 г. – 2030 г.

## **Х. НАСОКИ ЗА ИЗМЕРВАНЕ И ДОКЛАДВАНЕ НА ДАННИ ЗА ХРАНИТЕЛНИТЕ ОТПАДЪЦИ**

### **1. Нормативна рамка**

Рамковата директива за отпадъците (2008/98/ЕС) установява задължение на държавите-членки за годишно докладване на генерираните хранителни отпадъци от 2020 г. като референтна година. Целта на докладването е да се извърши мониторинг и оценка на изпълнението на превантивните мерки в държавите-членки на базата на обща методология чрез измерване нивата на хранителните отпадъци на различните етапи от хранителната верига.

Общата методология е определена в делегирано Решение (ЕС) 2019/1597 на Комисията от 3 май 2019 година за допълнение на Директива 2008/98/ЕО.

Форматът за докладване е определен в Решение за изпълнение (ЕС) 2019/2000 на Комисията от 28 ноември 2019 година.

Измерването на отпадъците се извършва по методиката разписана в делегирано Решение (ЕС) 2019/1597. Европейската комисия (ГД ЕВРОСТАТ) е разработила проект на Ръководство за отчитане на данните и предотвратяване на хранителните отпадъци<sup>22</sup> съгласно Решение за изпълнение (ЕС) 2019/2000 на Комисията.

### **2. График за отчитане на данните за хранителните отпадъци**

Рамковата директива за отпадъците (2008/98/ЕО) установява задължение за годишно отчитане на генерираните хранителни отпадъци, като първата задължителна референтна година за отчитане (доклад за данни и качество) е 2020 г. Крайният срок за подаване на данните и доклада за качество е 30.06.2022 г.

---

<sup>22</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/342366/351811/Guidance+on+food+waste+reporting/5581b0a2-b09e-adc0-4e0a-b20062dfe564>

Първата референтна година за докладване е определена в чл. 9(5) на Директива 2008/98/ЕС: *“Държавите членки осъществяват мониторинг и оценяват прилагането на своите мерки за предотвратяване на хранителните отпадъци, като измерват нивата на хранителните отпадъци въз основа на методиката, установена с делегирания акт, посочен в параграф 8, считано от първата пълна календарна година след приемането на посочения делегиран акт.”* Делегираното решение 2019/1597 е от 3 май 2019г., което прави 2020 година първата отчетна година.

Съгласно член 37 (3) от Директива 2008/98/ЕС: *„държавите членки съобщават на Комисията данните относно изпълнението на член 9, параграфи 4 и 5 на Комисията за всяка година. Те съобщават тези данни по електронен път в рамките на 18 месеца от края на годината на докладване, за която се събират данните. Данните се съобщават във формата, определен от Комисията в съответствие с параграф 7 от настоящия член.“* Първият период на докладване на данни започва през първата пълна календарна година след приемането на акта за изпълнение, с който се установява формата за докладване в съответствие с параграф 7 от настоящия член.“ Като последица първият срок за задължително подаване на данни е 30.06.2022 г.

### **3. Измерване и докладване**

Измерването на хранителните отпадъци при първично производство, преработка и производство, търговия на дребно и дистрибуция по друг начин на храна, ресторанти и кетъринг услуги и домакинства, се извършва съгласно методика, посочена в делегирано Решение 2019/1597 на Комисията.

Ежегодно в срок до 31 май Националният статистически институт събира и предоставя на министъра на околната среда и водите данните за образуваните количества хранителни отпадъци.

Министерство на околната среда и водите извършва периодично докладване до Европейската комисия на количествата хранителни отпадъци, съгласно формата, посочен в Решение за изпълнение (ЕС) 2019/2000 на Комисията.

Министерство на земеделието, храните и горите и Българската агенция по безопасност на храните оказват методическа помощ на компетентните органи, извършващи измерване и докладване на данните.

## План за действие

№	Дейности	Срок на реализация	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение	Отговорни институции	Финансиране
<b>Оперативна цел 1: Получаване на адекватна, измерима и съпоставима информация за резултатите от всички измервания, свързани с нивата на загубите на храни.</b>						
1.1. Получаване на адекватна, измерима и съпоставима информация относно това къде, в какво количество и поради какви причини се губят храни, според изискванията и методите, посочени в делегирано Решение (ЕС) 2019/1597 на Комисията.						
1.1.1.	Разработване и внедряване на стандартизирана методика за събиране на данни за хранителните отпадъци в съответствие с общата методологична рамка, задължителна за всички държави членки на ЕС – делегирано Решение (ЕС) 2019/1597 на Комисията	2021 г.	Наличие на достоверни данни за измерване, докладване, мониторинг и оценка на мерките за намаляване на хранителните отпадъци	Разработена методика за събиране на данни за загубите на храни	НСИ	Държавен бюджет
1.1.2.	Събиране и предоставяне на данни за количествата хранителни отпадъци в съответствие с методиките, посочени в делегирано Решение (ЕС) 2019/1597 на Комисията.	ежегодно в срок до 31 май		Брой изпратени писма/доклади до МОСВ с данни за количествата хранителни отпадъци	НСИ	Държавен бюджет
1.2. Докладване на данни за хранителните отпадъци във формата съгласно Решение за изпълнение (ЕС) 2019/2000 на Комисията.						
1.2.1.	Изготвяне на периодични годишни доклади за количествата хранителни отпадъци по формата, определен в приложението към Решение за изпълнение (ЕС) 2019/2000 на Комисията.	ежегодно до 15 юни	Функционираща система за мониторинг и оценка на постигнатия напредък	Брой изготвени и предоставени доклади на ЕК	МОСВ	
1.2.2.	Изготвяне на ежегоден доклад за изпълнението на Плана за действие.	2021 г.		Изготвен и публикуван на интернет страницата на МЗХГ доклад	МЗХГ	
1.2.3.	При необходимост, актуализация на Плана за действие в зависимост от напредъка и резултатите в годишните доклади.	2022 г.		Постигане на заложените конкретни цели за намаляване на хранителните отпадъци	МЗХГ, МОСВ, БАБХ	



<b>Оперативна цел 2: Подкрепа на участниците в отделните етапи на хранителната верига за предприемане на ефективни мерки за предотвратяване и намаляване на загубите на храни</b>						
2.1. Използване на доброволни споразумения под формата на платформа за координирани действия за прилагане на Националната програма за предотвратяване и намаляване на загубите на храни						
2.1.1.	Провеждане на консултации със заинтересованите страни за създаване на Национална платформа относно загубите на храни и за изготвяне на Меморандум за взаимодействие между участниците в Националната платформа.	2021 г.	Функционираща Национална платформа относно загубите на храни	Брой консултации	МЗХГ	Държавен бюджет
2.1.2.	Създаване на Национална платформа относно загубите на храни като механизъм за реализиране на Националната програма.	2021 г.		Изготвен и приет документ за функционирането на Националната платформа относно загубите на храни	МЗХГ, браншови асоциации, сдружения и организации на заинтересованите страни	Държавен бюджет
2.2. Обмен на информация относно методи/практики за предотвратяване и намаляване на образуването на загуби на храни, с цел улесняване на прилагането на най-добрите налични практики от производителите, преработвателите и дистрибуторите на храни.						
2.2.1.	Изготвяне на информационни материали за предотвратяване и намаляване на загубите на храни.	2021 г.	Наличие на достъпна информация за мерки за предотвратяване и намаляване на загубите на храни	Брой разработени информационни материали	МЗХГ, браншови асоциации и сдружения на производители и търговци на храни	Държавен бюджет; възможно финансиране по програми на ЕС
2.2.2.	Публикуване на материали за добри практики в национален и международен мащаб за предотвратяване и намаляване на загубите на храни на обособена секция в уеб сайта на МЗХГ относно Националната програма.	Срок постоянен		Брой публикувани материали за добри практики	МЗХГ, браншови асоциации и сдружения на производители и търговци на храни	Държавен бюджет
2.2.3.	Подпомагане и насърчаване организирането по сектори/браншове на кръгли маси за дискусии относно проблема със загубите на храни и мерките за неговото решаване.	Срок постоянен		Брой проведени кръгли маси	МЗХГ, браншови асоциации и сдружения на производители и търговци на храни	Държавен бюджет; възможно финансиране по програми на ЕС

<b>Оперативна цел 3: Промяна в поведението и отношението на потребителите към храната</b>						
3.1. Разработване и провеждане на комуникационни и обучителни кампании относно проблема с разхищението на храни, отчитащи специфичните особености, приоритети и функции на различните целеви групи от населението						
3.1.1.	Изработване на “Лого” или “Емблема“ на Националната програма, с оглед идентифициране и ефективно популяризиране сред обществеността	2021 г.	Идентифициране и популяризиране на Националната програма	Изработени “Лого” или “Емблема“ на Националната програма	МЗХГ	Държавен бюджет; възможно финансиране по програми на ЕС
3.1.2.	Изработване и поддържане на секция в уеб сайта на МЗХГ относно Националната програма	2021 г.	Наличие на достъпна информация за Националната програма	Изработена интернет платформа на Националната програма	МЗХГ	Държавен бюджет
3.1.3.	Разработване на информационни материали за ученици относно предотвратяване разхищението на храни	2022 г.	Наличие на информация за мерките за предотвратяване и намаляване на загубите и разхищението на храни	Брой разработени образователни материали	МЗХГ, браншови асоциации и сдружения, неправителствени организации	Държавен бюджет; възможно финансиране по програми на ЕС
<b>Оперативна цел 4: Прилагане на мерки за предотвратяване на загубите и разхищението на храни на всички етапи от хранителната верига</b>						
4.1. Насърчаване на бизнес операторите и лицата, работещи в обекти за производство, преработка и/или дистрибуция на храни за правилната употреба на маркировката за срок на годност (“използвай преди“) или за срок на минимална трайност (“най-добър до..“/“годен за употреба до края на ....“) на различните видове храни.						
4.1.1.	Разработване на насоки/ръководства за производителите на храни за правилно определяне на срока на годност (“използвай преди“) или на срока на трайност (“най-добър до“) на различните видове храни.	2021 г. – 2022 г.	Унифицирани маркировки за годност или трайност за дадена група храни и коректно информиране на потребителите	Брой изготвени насоки/ръководства за производителите на храни	МЗХГ, БАБХ и браншови асоциации и сдружения на производители на храни	Държавен бюджет
4.2. Повишаване на знанията на потребителите относно значението на маркировката за срок на годност (“използвай преди“) или за срок на минимална трайност (“най-добър до“/годен за употреба до края на...“) на различните видове храни.						

4.2.1.	Изготвяне на информационни материали за поясняване на разликата между срок на годност и срок на минимална трайност, както и на съвети за използване на храните в съответствие с тези срокове.	2021 г. – 2022 г.	Увеличаване на познанията на потребителите за значението на маркировката за срок на годност и срок на минимална трайност и за правилното съхранение на храните.	Брой изготвени информационни материали	МЗХГ, БАБХ, браншови асоциации и сдружения на производители на храни	Държавен бюджет; възможно финансиране по програми на ЕС
4.2.2.	Изготвяне на информационни материали относно правилното съхранение на храните в домакинството при ниски температури, както и след отваряне на опаковката.	2021 г. – 2022 г.	Увеличаване на познанията на потребителите за значението на маркировката за срок на годност и срок на минимална трайност и за правилното съхранение на храните.	Брой изготвени информационни материали	МЗХГ, БАБХ, браншови асоциации и сдружения на производители на храни	Държавен бюджет; възможно финансиране по програми на ЕС
<b>4.3. Популяризиране консумацията и употребата на годни плодове и зеленчуци с нестандартен (нетипичен) външен вид – форма, размер, цвят.</b>						
4.3.1.	Провеждане на кампании за насърчаване консумирането на всички класове плодове и зеленчуци, както и на тези с нестандартен външен вид	2021 г.	Повишаване консумацията на плодове и зеленчуци и намаляване на техните загуби	Брой проведени кампании Намаляване на % на пропилените плодове и зеленчуци	МЗХГ, БАБХ, браншови организации и сдружения на производители и търговци на храни	Държавен бюджет; възможно финансиране по програми на ЕС
<b>Оперативна цел 5: Подобряване на преразпределянето на излишъка от годни храни за консумация от нуждаещи се лица</b>						
<b>5.1. Рационализиране на националната нормативна база в областта на даряването на храни за консумация от нуждаещи се лица</b>						
5.1.1.	Актуализиране на нормативната уредба за даряване на храни и за намаляване загубата на храни.	2021 г.		Брой издадени нормативни актове	МЗХГ	
5.1.2.	Разработване на ръководство за добри практики за преразпределение на излишъка от годни за консумация храни от нуждаещи се лица, вкл. след изтичане на срок „най-добър до“.	2021 г.	Въведени добри практики за даряване на храни	Разработено ръководство	МЗХГ, БАБХ, организации за хранително банкиране	Държавен бюджет
5.1.3.	Провеждане на кампания за популяризиране и разпространение на ръководството за даряване на храни.	2022 г.	Наличие на информация за процедурата за даряване на храни	Брой реализирани инициативи Брой обхванати производители и търговци на храни	МЗХГ, БАБХ, браншови организации и сдружения на производители и търговци на храни	Държавен бюджет