



ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA (ZPP) I UGOVOR

Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Rima poljoprivredne politike država članica zamijenjene su mehanizmima intervencije na razini Zajednice. Temelji zajedničke poljoprivredne politike nisu se mijenjali od Ugovora iz Rima, osim pravila o postupku odlučivanja. Ugovorom iz Lisabona suodlučivanje o Zajedničkoj poljoprivrednoj politici priznato je kao „redovni zakonodavni postupak”, koji je zamijenio postupak savjetovanja.

PRAVNA OSNOVA

Članci od 38. do 44. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)

RAZLOZI POSTOJANJA ZPP-A

Kad je Ugovorom iz Rima 1958. uspostavljeno zajedničko tržište, poljoprivredu u šest država članica osnivačica karakterizirala je snažno sudjelovanje države. Kako bi se poljoprivredni proizvodi uključili u slobodno kretanje robe, a istovremeno zadržala mogućnost državne intervencije u poljoprivrednom sektoru, trebalo je ukinuti nacionalne mehanizme za intervenciju koji nisu bili u skladu sa zajedničkim tržištem i prenijeti ih na razinu Zajednice: to je bio osnovni razlog stvaranja zajedničke poljoprivredne politike (ZPP-a).

Osim toga, intervencija se u poljoprivredi temeljila na tada vrlo raširenom načelu specifičnosti sektora koji je vrlo ovisan o klimi i geografskom položaju te podložan sustavnoj neravnoteži između ponude i potražnje, zbog čega je prisutna i velika nestabilnost cijena i prihoda.

Potražnja za hranom nije fleksibilna, što znači da se ne mijenja u ovisnosti o promjenama cijena. Osim toga, trajanje proizvodnog ciklusa i fiksni proizvodni faktori čine ukupnu ponudu poljoprivrednih proizvoda vrlo nefleksibilnom. Zbog toga bogata ponuda utječe na pad cijena, dok u obrnutom slučaju, zbog slabe ponude cijene znatno rastu. Svi ti elementi rezultiraju stalnom nestabilnošću tržišta. U takvoj su situaciji tijela javne vlasti uvijek imala jasnu tendenciju regulirati poljoprivredna tržišta i pružati potporu za prihode proizvođača, što je preuzeto i u okviru ZPP-a.

Iako poljoprivreda danas predstavlja tek mali dio gospodarstva razvijenih zemalja, uključujući i države članice Europske unije (vidi informativni članak [3.2.10.](#), tablica II.), državne intervencije u zadnje su vrijeme ojačale s poljoprivrednom i ruralnom politikom kojom su uvedene nove dimenzije potpore za tradicionalne primarne aktivnosti,



odnosno proizvodnju hrane, kao što su održivi razvoj, borba protiv klimatskih promjena, prostorno planiranje i uređenje krajobraza, raznolikost i vitalnost ruralnog gospodarstva ili proizvodnja energije i biomaterijala. Podrška za javna dobra, odnosno netržišne aspekte poljoprivrede koje tržište ne podupire, postala je tako ključni aspekt najnovije poljoprivredne i ruralne politike, uključujući i ZPP.

CILJEVI

Člankom 39. Ugovora o funkcioniranju Europske unije utvrđeni su specifični ciljevi ZPP-a:

- a. povećanje poljoprivredne produktivnosti razvojem tehničkog napretka i jamčenjem optimalne upotrebe čimbenika proizvodnje, posebno radne snage;
- b. jamčenje primjerenog životnog standarda stanovništvu koje se bavi poljoprivredom;
- c. stabilizacija tržišta;
- d. jamčenje sigurnosti redovne opskrbe;
- e. jamčenje razumne cijene za potrošače.

Riječ je o ciljevima koji su istovremeno gospodarski [članak 39. stavak 1. točke (a), (c) i (d)] i socijalni [članak 39. stavak 1. točke (b) i (e)] te čija je svrha zaštita interesa proizvođača i potrošača. U praksi su ciljevi ZPP-a ostali neizmijenjeni od Ugovora iz Rima jer su vrlo fleksibilno formulirani te mogu obuhvatiti brojne reforme provedene od 1980-ih godina (vidi informativni članak [3.2.2.](#)). Potrebno je naglasiti da je s obzirom na ustaljenu sudsku praksu moguće da se svi ciljevi ZPP-a neće ostvariti istodobno i u potpunosti. Stoga zakonodavac Unije ima velike mogućnosti izbora instrumenata i opsega reformi ovisno o razvoju tržišta i prioriteta koje su u danom trenutku utvrdile europske institucije.

Uz specifične ciljeve ZPP-a utvrđene člankom 39. UFEU-a uvedeni su i drugi ciljevi koji su navedeni u više odredbi Ugovora i koje je moguće primijeniti na sve politike i aktivnosti Unije. U tom kontekstu promicanje visoke razine zaposlenosti (članak 9.), zaštita okoliša u svrhu promicanja održivog razvoja (članak 11.), zaštita potrošača (članak 12.), stvaranje uvjeta za dobrobit životinja (članak 13.), zaštita javnog zdravlja (članak 168. stavak 1.) te ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija (članci 174. i 178.) u cijelosti postaju ciljevi ZPP-a. S druge strane, u kontekstu otvaranja i globalizacije tržišta, člankom 207. utvrđuju se načela zajedničke trgovinske politike koja vrijede i za trgovinu poljoprivrednim proizvodima. Naposljetku, načela politike tržišnog natjecanja ne primjenjuju se na proizvodnju poljoprivrednih proizvoda i trgovinu njima zbog strukturnih posebnosti primarnog sektora (članak 42.). Međutim, ova je iznimka uvedena tek u posljednjoj reformi zajedničke organizacije tržišta iz 2013. (vidi informativni članak [3.2.4.](#)).



POSTUPAK ODLUČIVANJA O POLJOPRIVREDNIM PITANJIMA

Ugovorom iz Rima utvrđen je postupak pripreme i provedbe ZPP-a koji se temelji na prijedlogu Komisije, mišljenju Europskog parlamenta, a po potrebi i Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, te odluci Vijeća, donesenima kvalificiranom većinom. Dakle, kada govorimo o ulozi Europskog parlamenta, riječ je bila samo o savjetodavnom postupku koji se do 2010. nije mijenjao. Te je godine Ugovorom iz Lisabona (članak 42. podstavak 3. i članak 43. stavak 2.) suodlučivanje o ZPP-u priznato kao „redovni zakonodavni postupak” (vidi informativni članak [1.2.1.](#)) koji je zamijenio savjetodavni postupak, što je ojačalo ulogu Europskog parlamenta kao stvarnog suzakonodavca u području poljoprivrede.

Međutim, s novim Ugovorom javljaju se problemi u tumačenju zbog uvođenja iznimaka od redovnog postupka u korist Vijeća. Naime, u pogledu pravila tržišnog natjecanja člankom 42. drugim podstavkom predviđa se da „Vijeće na prijedlog Komisije može odobriti dodjelu potpora: a) za zaštitu poduzetnika koji su zbog strukturnih ili prirodnih uvjeta u nepovoljnijem položaju, b) u okviru programâ gospodarskog razvoja”. Nadalje, u članku 43. stavku 3. navodi se da „Vijeće na prijedlog Komisije usvaja mjere o utvrđivanju cijena, nameta, potpora i količinskih ograničenja”. Zbog nepostojanja jasnog razgraničenja zakonodavnih ovlasti Europskog parlamenta i Vijeća u području poljoprivrede, tijekom pregovora o ZPP-u nakon 2013. došlo je do pravnih i političkih problema. Europski parlament stalno je odbacivao opća provedbena ograničenja u korist Vijeća, a koja bi mogla uvjetovati ili čak učiniti besmislenim njegovo pravo suodlučivanja stečeno novim Ugovorom, posebno u kontekstu temeljnih reformi ZPP-a u okviru kojih bi ključni elementi bili utvrđivanje potpora, cijena i kvota. Međutim, Vijeće je odbilo svako ograničenje ovlasti priznatih člankom 43. stavkom 3. u okviru nove zajedničke organizacije tržišta (Uredba (EU) br. 1308/2013, SL L 347 od 20.12.2013. i Uredba (EU) br. 1370/2013, SL L 346 od 20.12.2013.) (vidi informativni članak [3.2.4.](#)), kao i za određivanje postotka smanjenja izravnih potpora u okviru financijske discipline (članak 26. Uredbe (EU) br. 1306/2013, SL L 347 od 20.12.2013.). U tom je kontekstu Parlament bio primoran prihvatiti iznimku kako ne bi blokirao donošenje novog ZPP-a (Rezolucija [P7_TA\(2013\)0492](#) od 20. studenog 2013.; SL C 436, 24.11.2016., str. 274.) Osim toga, u završnoj deklaraciji Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije priznaje se da postignuti dogovor ne isključuje daljnje reforme ZPP-a niti sprečava moguće pravne postupke.

Moglo se stoga predvidjeti da će se međuinstitucionalna rasprava o području primjene članka 43. stavka 3. nastaviti na Sudu Europske unije. To se i dogodilo sa zahtjevima koje su podnijeli Europski parlament i Komisija, a kojima se traži poništenje dvaju akata utemeljenih na članku 43. stavku 3. UFEU-a, koji se odnose na zajedničku ribarstvenu politiku: Odluke Vijeća o dodjeli ribolovnih mogućnosti u vodama Europske unije (predmeti C-103/12 i C-165/12) i Uredbe o donošenju dugoročnog plana za stokove bakalara (predmeti C-124/13 i C-125/13). Iz Odluka Suda od 26. studenoga 2014. i 1. prosinca 2015. proizlazi da se mjere koje podrazumijevaju politički izbor koji ima samo zakonodavac Unije, zbog svojeg karaktera potrebnog za ostvarivanje ciljeva zajedničke poljoprivredne i ribarstvene politike, moraju temeljiti na članku 43. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. No Odlukom suda o predmetu C-113/14



od 7. rujna 2016. uspostavljeno je prošireno tumačenje pojma „utvrđivanje cijena” iz članka 43. stavka 3. UFEU-a koje uključuje referentne pragove interventnih cijena. S obzirom na to, članak 7. Uredbe (EU) br. 1308/2013 (Uredbe o ZOT-u) utemeljen na članku 43. stavku 2. poništen je, a referentne pragove ponovno je usvojilo samo Vijeće. Slijedom tih odluka u budućim reformama u cilju prilagodbe mehanizama ZPP-a ostvarivanju ciljeva morat će se razjasniti doseg postojećih pravnih osnova kako bi se bolje poštovala ravnoteža među suzakonodavcima.

Nadalje, uvijek su postojale i druge instance koje su također sudjelovale u provedbi ZPP-a u okviru postupka nazvanog „komitologija” (postupak na razini odbora). Od 1961., kad su uspostavljene prve zajedničke organizacije tržišta (ZOT), osnovano je više odbora. Ugovorom iz Lisabona uvedena je razlika između „delegiranih akata” i „provedbenih akata” (vidi informativni članak [1.3.8.](#)). Od tada je usvajanje delegiranih akata uređeno osnovnim zakonodavnim aktom, dok je usvajanje provedbenih akata podložno novom postupku ispitivanja ili savjetovanja na temelju Uredbe (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 55, 28.2.2011., str. 13.). Većina nacrti provedbenih akata Komisije u području poljoprivrede podliježe postupcima ispitivanja u kojima Europski parlament i Vijeće imaju pravo nadzora.

Osim toga, stručne su organizacije EU-a u okviru savjetodavnih odbora posredstvom Odbora profesionalnih poljoprivrednih organizacija (COPA) i Opće konfederacije poljoprivrednih zadruga EU-a (COGECA) i dalje neizravno sudjelovale u europskom postupku donošenja odluka. Nedavno se područje savjetovanja proširilo jer su stvorene skupine za civilni dijalog kako bi se Komisiji pomoglo u primjeni ZPP-a.

ZPP – PODIJELJENA NADLEŽNOST UNIJE I DRŽAVA ČLANICA

U Ugovor o funkcioniranju Europske unije (Glava I.) uključena je opća klasifikacija nadležnosti u tri kategorije (vidi informativni članak [1.1.5.](#)). Riječ je o isključivoj nadležnosti, podijeljenoj nadležnosti i nadležnosti za koordinaciju, podupiranje i dopunjavanje djelovanja država članica. U tom se kontekstu člankom 4. stavkom 2. točkom (d) priznaje podijeljena nadležnost Unije i država članica u području poljoprivrede, što je u suprotnosti s općim mišljenjem struke i pravnih službi Komisije (SEC(92) 1990 od 27. listopada 1992.) koji su politiku u vezi s tržištem (prvi stup ZPP-a) dotad smatrali isključivom nadležnošću Unije. Novi članak 4. stavak 2. točka (d) UFEU-a utječe na zakonodavni rad u području poljoprivrede tako što europske institucije primjenjuju načelo supsidijarnosti (vidi informativni članak [1.2.2.](#)) u područjima koja ne pripadaju isključivoj nadležnosti Unije (članak 5. stavak 3. i članak 12. Ugovora o Europskoj uniji (UEU)). U vezi s tim nacionalni parlamenti predsjednicima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije mogu uputiti obrazloženo mišljenje o usklađenosti nacrti zakonodavnih akata u području poljoprivrede s načelom supsidijarnosti. Nadalje, „sustav pojačane suradnje” uveden člankom 20. UEU-a (vidi informativni članak [1.1.5.](#)) sada se primjenjuje i na ZPP. U okviru tog sustava neke države članice (u ovom slučaju najmanje njih devet) može donijeti međusobnu odluku o preuzimanju dodatne obveze u području poljoprivrede jer je ZPP sve fleksibilniji u pogledu primjene zajedničkih mehanizama (vidi informativni članak [3.2.3.](#)).



ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

S obzirom na to da nema ovlast odlučivanja nakon Ugovora iz Rima, Europski parlament snažno je utjecao na uspostavu ZPP-a primjenom neobvezujućih metoda poput izvješća i rezolucija o vlastitoj inicijativi. Treba naglasiti da je nakon deklaracije Europskog vijeća iz 1997. u korist europskog poljoprivrednog modela Europski parlament u nekoliko navrata iskazao svoju predanost višenamjenskom europskom poljoprivrednom (i prehrambenom) modelu na cijelom teritoriju proširene Unije, koji je usuglašen s otvaranjem i globalizacijom tržišta. Taj se interes prvenstveno iskazuje u okviru reforme ZPP-a iz 2003. godine (rezolucije od 30. svibnja 2002., P5_TA(2002)0274 i [P5_TA\(2002\)0275](#), SL C 187 E, 7. 8. 2003., str. 160. i 168. i rezolucija od 7. studenog 2002., P5_TA(2002)0532, SL C 16 E, str. 93.) i multilateralnih pregovora o poljoprivredi u okviru WTO-a (krug pregovora iz Dohe) (vidi informativni članak [3.2.8.](#)). U tom je kontekstu Europski parlament također izrazio podršku integraciji novih ciljeva ZPP-a kao odgovor na nove izazove u poljoprivredi, kao što su kvaliteta proizvoda, javno zdravlje, održivi razvoj, gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija, zaštita okoliša ili borba protiv klimatskih promjena. Ta su načela potvrđena rezolucijama od 8. srpnja 2010. i 23. lipnja 2011. o budućnosti ZPP-a nakon 2013. godine ([P7_TA\(2010\)0286](#), SL C 351 E, 2.12.2011., str. 103. i [P7_TA\(2011\)0297](#), SL C 390 E, 18.12.2012., str. 49.). Ta nova reforma ZPP-a, za koju je parlamentarni postupak započeo u ožujku 2010. usvajanjem pregovaračkih mandata, a zaključen je 20. studenoga 2013. izglasavanjem zakonodavnih akata, omogućila je Europskom parlamentu ulogu punopravnog suzakonodavca u sektoru poljoprivrede na temelju novog institucionalnog okvira utvrđenog Ugovorom iz Lisabona (rezolucije od [P7_TA\(2013\)0490](#) do [P7_TA\(2013\)0494](#), SL C 436, 24.11.2016., str. od 270. do 280.) Parlament je već započeo s radovima na reformi ZPP-a za razdoblje nakon 2020. 30. svibnja 2018. usvojeno je izvješće o vlastitoj inicijativi o komunikaciji Komisije na temu „Budućnost prehrane i poljoprivrede” (izvješće Dorfmann) ([P8_TA\(2018\)0224](#)), a u travnju 2019. članovi Odbora za poljoprivredu i Odbora za ruralni razvoj izglasali su tri izvješća o podnesenim zakonodavnim prijedlozima (vidi informativni članak [3.2.9.](#)).

Albert Massot
05/2019

