



PRVI STUP ZPP-A: I. – ZAJEDNIČKA ORGANIZACIJA TRŽIŠTA (ZOT) POLJOPRIVREDNIH PROIZVODA

ZOT obuhvaća tržišne mjere koje su predviđene u okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP). Nakon niza reformi je 2007. godine 21 ZOT objedinjen u jedan jedini ZOT za sve poljoprivredne proizvode. Istodobno je ZPP zahvaljujući reformama postao sve više usmjeren na tržišta, a smanjio se i opseg intervencijskih mjera koje se danas smatraju sigurnosnim mrežama koje treba koristiti samo u slučaju krize.

PRAVNA OSNOVA

Članci od 38. do 44. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), [Uredba \(EU\) br. 1308/2013](#) Europskog parlamenta i Vijeća i [Uredba Vijeća \(EU\) br. 1370/2013](#).

UVOD: OD 21 DO SAMO JEDNOG ZOT-A

ZOT-ovi su osnovni element zajedničke poljoprivredne politike još od njezine uspostave: upravo su u sklopu ZOT-ova uvedeni sustavi tržišnih potpora za različite poljoprivredne sektore.

Zajednička organizacija tržišta uspostavljena je radi ostvarivanja ciljeva ZPP-a (članak 40. UFEU-a), a posebno radi stabiliziranja tržišta, postizanja primjerenog životnog standarda za poljoprivrednike i povećanja poljoprivredne proizvodnje. ZOT se primjenjuje na proizvode navedene u Prilogu I. UFEU-u i sadrži niz mehanizama kojima se reguliraju proizvodnja i trgovina tim proizvodima u Europskoj uniji. Ti mehanizmi nude različita jamstva koja ovise o specifičnostima pojedinih proizvoda. Tržišne mjere ZOT-a dio su prvog stupa zajedničke poljoprivredne politike.

Do stupanja na snagu jedinstvenog ZOT-a 2007. ([Uredba Vijeća \(EZ\) br. 1234/2007](#)) istodobno je postojao 21 zaseban ZOT: svaki je obuhvaćao određene proizvode i bio je uređen odgovarajućom temeljnom uredbom. U početku su se ZOT-ovi zasnivali prvenstveno na zajamčenim cijenama koje su se postupno smanjivale dok nisu potpuno ukinute, a zamijenile su ih potpuna, a zatim i djelomična, izravna potpora. Osim toga, nakon reforme iz 2003. (vidi informativni članak [3.2.3.](#)) većina izravnih potpora, koje su bile elementi različitih ZOT-ova, postupno je odvojena od proizvodnje i prenesena iz uredbi kojima su uređeni ZOT-ovi (uspostava sustava jedinstvenog plaćanja) najprije u [Uredbu \(EZ\) br. 1782/2003](#), a zatim, nakon usvajanja „pregleda zdravstvenog stanja”, u [Uredbu \(EZ\) br. 73/2009](#).

Intervencijske mjere znatno su izmijenjene nizom reformi te se danas smatraju „sigurnosnim mrežama”, što znači da se koriste samo u slučaju kriza koje su povezane



s ozbiljnim poremećajima na tržištu. Kad je riječ o potpori u obliku izmjene cijena, zadržane su samo intervencijske cijene (zajamčene cijene ispod čijeg iznosa tijelo za tržišne intervencije, koje imenuju države članice, otkupljuje proizvedenu robu te je pohranjuje). Intervencije su se znatno smanjile (vidi odjeljak o financiranju ZOT-a).

NOVI ZOT NAKON 2013.

Propisi koji se odnose na ZOT vrlo su složeni: osim 232 članka iz temeljne uredbe postoje brojna pravila iz delegiranih i provedbenih akata.

ZOT-om se utvrđuju poljoprivredni proizvodi koje ta uredba obuhvaća. Sastoji se od unutarnje komponente (tržišne intervencije, pravila koja se odnose na stavljanje proizvoda na tržište i na organizacije proizvođača) i vanjske komponente, kojom je obuhvaćena trgovina s trećim zemljama (uvozne i izvozne dozvole, uvozne carine, upravljanje carinskim kvotama, izvozne subvencije itd.). ZOT obuhvaća i pravila tržišnog natjecanja koja se primjenjuju na poduzeća i državne potpore, a sadrži i opće odredbe koje se odnose na izvanredne mjere (među ostalim na mjere sprečavanja poremećaja na tržištu prouzročenih fluktuacijama cijena ili ostalim faktorima i mjere tržišne potpore koje se poduzimaju u vezi s bolestima životinja i gubitkom povjerenja potrošača zbog postojanja rizika za javno zdravlje, zdravlje životinja ili biljaka, kao i mjere povezane s usklađenim djelovanjima u razdobljima ozbiljne neravnoteže na tržištima) te novu pričuvu za krizne situacije u sektoru poljoprivrede.

Ta pričuva služi kao novi instrument za potporu sektoru u slučaju da kriza pogodi proizvodnju i/ili distribuciju. Ona se uspostavlja svake godine smanjenjem izravnih plaćanja u okviru mehanizma financijske discipline ([Uredba \(EU\) br. 1306/2013](#)). Financijska disciplina primjenjuje se samo na izravna plaćanja veća od 2 000 EUR. Ako se sredstva iz pričuve ne iskoriste u danoj godini, vraćaju se poljoprivrednicima. Za razdoblje 2014. – 2020. pričuva je podijeljena na sedam jednakih godišnjih obroka, od kojih svaki iznosi 400 milijuna EUR (tj. ukupno 2,8 milijardi EUR). Za financiranje izvanrednih mjera za sprečavanje poremećaja na tržištu mogu se koristiti sredstva iz pričuve za slučaj krize.

Sustav javnih intervencija i potpore za privatno skladištenje revidirani su kako bi se povećala njihova sposobnost reakcije i učinkovitost. Interventno razdoblje za maslac i obrano mlijeko u prahu produženo je za jedan mjesec; predviđena je automatska dodjela potpore za mlijeko i obrano mlijeko u prahu iznad određene gornje granice; najveća količina maslaca koji se može otkupiti po fiksnoj cijeni povećana je na 50 000 tona i određeni sirevi sa zaštićenom oznakom izvornosti (ZOI) i zaštićenom oznakom zemljopisnog podrijetla (ZOZP) mogu dobiti potporu za privatno skladištenje.

Kad je riječ o mjerama za nadzor ponude, sustav kvota za šećer istekao je 30. rujna 2017., a u novom se ZOT-u predviđa i prestanak valjanosti sustava prava sadnje u sektoru vina krajem 2015. godine. Za razdoblje 2016. – 2030. uveden je sustav prava nove sadnje (u skladu s preporukama Skupine na visokoj razini za vino iz prosinca 2012.). Svake se godine prava sadnje vinograda mogu povećavati za najviše 1 %.

Kako je bilo predviđeno, kvote u sektoru mlijeka prestale su vrijediti 31. ožujka 2015. Odredbe „mini mliječnog paketa” u vezi s ugovornim odnosima u sektoru mlijeka i



mliječnih proizvoda ([Uredba \(EU\) br. 261/2012](#)) uključene su u novu uredbu. Njima se nastoji ojačati pregovaračka moć proizvođača mlijeka u opskrbnom lancu. Na temelju tih mjera države članice mogu odlučiti da sklapanje pisanih ugovora između poljoprivrednika i prerađivača mlijeka bude obvezno. Tim se odredbama omogućuje u da poljoprivrednici u sklopu organizacija proizvođača kolektivno pregovaraju o ugovorima. Organizacije proizvođača mogu regulirati i ponudu sireva sa zaštićenom oznakom izvornosti i zaštićenom oznakom zemljopisnog podrijetla. U studenom 2016. Europska komisija objavila je drugo izvješće o provedbi „mliječnog paketa” te zaključila da se tim paketom jača položaj mliječnih proizvoda u opskrbnom lancu.

Osim toga, produljena je provedba programa za poticanje konzumacije voća i mlijeka u školama, a godišnji proračun za taj program povećan je s 90 milijuna na 150 milijuna EUR. Zahvaljujući [Uredbi \(EU\) br. 2016/791](#) poboljšano je funkcioniranje tih programa.

Odredbe koje se odnose na organizacije proizvođača, udruženja organizacija proizvođača te međusektorske organizacije proširene su na sve sektore radi jačanja pregovaračke moći poljoprivrednika. Njihovo financiranje pripada području ruralnog razvoja. Osim toga, organizacije proizvođača u sektorima maslinova ulja, ratarskih kultura i goveđeg mesa mogu u kolektivnim pregovorima pod određenim uvjetima nastupati u ime svojih članova. U određenim slučajevima Europska komisija može ovlastiti priznate organizacije proizvođača, njihova udruženja i priznate međusektorske organizacije za poduzimanje privremenih mjera za stabilizaciju tržišta (npr. povlačenje s tržišta ili privatno skladištenje).

U novoj uredbi zadržane su subvencije za izvoz u treće zemlje, ali samo za određene proizvode i samo ako uvjeti na unutarnjem tržištu odgovaraju uvjetima propisanim za primjenu izvanrednih mjera.

Usklađivanje ZPP-a s Ugovorom iz Lisabona (posebno pitanja povezana s primjenom članka 43. stavka 3. UFEU-a prema kojem odluke donosi isključivo Vijeće) pokazalo se kao sporno tijekom pregovora o reformi ZOT-a. Tako je sad određeni broj mjera koje se odnose na javne intervencije i privatno skladištenje, programe distribucije u školama, izvozne subvencije te sektor šećera u isključivoj nadležnosti Vijeća ([Uredba Vijeća \(EU\) br. 1370/2013](#)) (vidi informativni članak [3.2.1.](#)).

FINANCIRANJE ZOT-A

ZOT se financira iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP). Godine 2017. ukupne mjere povezane s intervencijama na tržištima činile su otprilike 3,1 milijardu EUR, odnosno 6,9 % ukupnih rashoda EFJP-a. U tablici 1. jasno je prikazano znatno smanjenje izvoznih subvencija.

Tablica 1. Pregled ukupnih rashoda EFJP-a povezanih s intervencijskim mjerama na poljoprivrednim tržištima (u milijunima eura)

	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Skladištenje	173,4	93,6	- 194,6	17,4	25,1	5,1	18,4	52,4	27,6
Izvozne subvencije	649,5	385,1	179,4	146,7	62,4	4,5	0,3	0,6	0,0



Ostale tržišne mjere	3 083,5	3 454,8	3 428,3	3 344,5	3 217,2	2 579,6	2 698,0	3 185,2	3 061
Ukupno	3 906,4	3 933,5	3 413,1	3 508,6	3 304,7	2 589,2	2 716,7	3 238,2	3 088,6

Izvor: Financijski izvještaji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću

Za razliku od izravnih potpora i ruralnog razvoja, nacionalna proračunska sredstva ne dodjeljuju se unaprijed za tržišne mjere. Za razdoblje 2014. – 2020. raspoloživa sredstva za tržišnu politiku EU-a (u što se ubraja pričuva za krizne situacije) trebala bi činiti oko 4 % (17,5 milijardi EUR) ukupnog proračuna ZPP-a.

ZOT je korišten kad je nastupila kriza u sektorima mlijeka, svinjskog mesa te voća i povrća. Europska komisija donijela je tri paketa mjera potpore: u rujnu 2015., ožujku 2016. i srpnju 2016. Prvi je paket mjera potpore iznosio 500 milijuna EUR i njime su se nastojala osigurati novčana sredstva za pomoć poljoprivrednicima te ograničiti neravnoteža na tržištima (posebno uspostavom sustava za privatno skladištenje svinjskog mesa i jačanjem potpore za privatno skladištenje maslaca i obranog mlijeka u prahu). Komisija je u ožujku 2016. prvi put aktivirala jednu od iznimnih mjera (članak 222. Uredbe o ZOT-u) kojom se organizacijama proizvođača, međusektorskim organizacijama i zadrugama u sektoru mlijeka omogućava sklapanje dobrovoljnih sporazuma radi ograničenja njihove proizvodnje. Ta je odluka dopuna privremenom porastu državnih potpora i udvostručavanju interventnih gornjih granica za obrano mlijeko u prahu i maslac. Naposljetku, paketom mjera iz rujna 2016. predviđeno je sljedeće: uspostava sustava na razini EU-a kako bi se poticala proizvodnja mlijeka i mliječnih proizvoda (150 milijuna EUR), uvjetovana pomoć za prilagodbu koju države članice moraju odrediti i provesti na temelju popisa koji im je predložila Komisija (350 milijuna EUR koje će države članice moći dopuniti identičnim iznosom sredstava iz nacionalnih fondova), tehničke mjere za omogućavanje određene razine fleksibilnosti (npr. u pogledu proizvodno vezane potpore), likvidnosna potpora i poboljšanje mehanizama sigurnosne mreže (produljenje mjera intervencije i potpore za privatno skladištenje maslaca i obranog mlijeka u prahu). Dosad se nisu koristila sredstva iz pričuve za slučaj krize.

Radna skupina za promišljanje o budućnosti politike poljoprivrednih tržišta osnovana u siječnju 2016. predstavila je svoje konačno izvješće u studenom 2016. Tijekom revizije višegodišnjeg financijskog okvira 2014. – 2020. u sredini razdoblja Europski parlament prihvatio je prijedloge skupine i podnio dodatne amandmane na prijedlog „skupne” uredbe ([COM\(2016\)605](#) iz studenog 2016.) (vidi informativni članak [3.2.9.](#)). U listopadu je postignut dogovor s Vijećem, a u prosincu 2017. objavljen je tekst ([Uredba \(EU\) br. 2393/2017](#)).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

„Mini mliječni paket” ([Uredba \(EU\) br. 261/2012](#)) bio je prvi zakonodavni akt u području poljoprivrede koji su Europski parlament i Vijeće donijeli u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom.

Tijekom pregovora o novom ZPP-u pitanje ZOT-a bilo je jedno od najkontroverznijih. Glasovalo se o četiri nove uredbe, a glasovanje o Uredbi o ZOT-u, održano tijekom



sjednice u ožujku 2013., bilo je najtješnje (375 glasova za i 277 protiv), i to prvenstveno zbog toga jer su tom Uredbom obuhvaćena osobito osjetljiva pitanja, kao što je regulacija poljoprivrednih tržišta, primjena pravila tržišnog natjecanja u području poljoprivrede i uloga institucija u ZPP-u (to se posebno odnosi na članak 43. stavak 3. UFEU-a). Europski je parlament kao suzakonodavac dao svoj doprinos pri sastavljanju nove Uredbe. Parlament je tako podupro ponovno uvrštavanje tvrde pšenice na popis proizvoda kojima se mogu odobriti javne intervencije, povećanje kvantitativnog ograničenja koje se primjenjuje u okviru javnih intervencija za maslac (50 000 tona u usporedbi s 20 000 tona u prijedlogu Komisije), uključivanje sireva sa zaštićenom oznakom izvornosti ili zaštićenom oznakom zemljopisnog podrijetla na popis proizvoda prihvatljivih za potporu za privatno skladištenje, podizanje gornje granice financijske potpore EU-a namijenjene organizacijama proizvođača ili udruženjima organizacija proizvođača u sektoru voća i povrća, produženje valjanosti sustava kvota za šećer do 2017., zadržavanje sustava odobrenja za sadnju vinove loze nakon isteka sustava prava na sadnju itd.

Osim toga, Parlament pomno prati sastavljanje delegiranih akata u vezi sa ZOT-om za koje je zadužena Komisija kako bi osigurao da su u skladu s političkim kompromisom koji je postignut u okviru reforme. Na te akte Parlament može uložiti prigovore, a Komisija ih zatim po potrebi može staviti izvan snage (vidi informativni članak [3.2.1](#)).

Parlament također pažljivo prati mjere usvojene za prevladavanje krize u poljoprivrednom sektoru.

Naposljetku, radi dopune Uredbe o ZOT-u, Parlament je u ožujku 2019. usvojio Zakonodavnu rezoluciju o Prijedlogu direktive o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe hranom^[1], koji je podnijela Komisija. Kako bi se suzbile prakse koje su protivne dobroj vjeri, nepoštene i/ili ih je jedan trgovinski partner jednostrano nametnuo drugome, u predloženoj novoj direktivi utvrđuje se minimalni popis zabranjenih nepoštenih trgovačkih praksi u odnosima između kupaca i dobavljača u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima. Vijeće je donijelo zakonodavni akt nakon prvog čitanja u Parlamentu u travnju 2019.

Albert Massot
05/2019

[1]Usvojeni tekstovi, P8_TA(2019)0152.

