



INSTRUMENTI ZPP-A I NJIHOVE REFORME

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) dosad je doživjela pet velikih reformi, a posljednje su bile 2003. (revizija sredinom razdoblja), 2009. („pregled zdravstvenog stanja”) i 2013. (za financijsko razdoblje 2014. – 2020.). Prve rasprave o ZPP-u nakon 2020. počele su 2016., a odgovarajući zakonodavni prijedlozi predstavljeni su u lipnju 2018. godine.

PRAVNA OSNOVA

Članci od 38. do 44. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Uredbe (EU) br. od 1303 do 1308/2013 (SL L 347, 20.12.2013.).

CILJEVI

Niz reformi ZPP-a omogućio je prilagodbu mehanizama za postizanje ciljeva iz Ugovora (vidi informativni članak [3.2.1.](#)). Osim toga, posljednjom su reformom u ZPP uvedeni novi ciljevi (članak 110. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1306/2013): gospodarski (jamčenje sigurnosti opskrbe hranom uz pomoć održive poljoprivredne proizvodnje te poboljšanja konkurentnosti i raspodjele vrijednosti u lancu opskrbe hranom), ekološki (održiva upotreba prirodnih resursa i borba protiv klimatskih promjena) i teritorijalni (jamčenje gospodarske i društvene dinamike u ruralnim područjima).

POSTIGNUĆA

A. Reforma iz 1992.: veliki preokret

Od svojih početaka 1962. godine ZPP je ispunjavao svoje ciljeve i jamčio sigurnost opskrbe hranom. Zatim su se, zbog politike zaštićenih cijena koje su u odnosu na svjetsko tržište bile vrlo visoke te zbog neograničenog zajamčenog otkupa, počeli proizvoditi sve veći viškovi. Kako bi se smanjila sve veća razlika između ponude i potražnje te kontrolirali rashodi u poljoprivredi, Vijeće je usvojilo korjenite promjene ZPP-a te je sustav zaštite cijena zamijenjen sustavom izravnih dohodovnih potpora.

Gubitak prihoda do kojeg je došlo zbog znatnog pada zajamčenih cijena ratarskih kultura u potpunosti je kompenziran izravnim potporama po hektaru. U području stočarske proizvodnje pad cijena govedine kompenziran je plaćanjem premije po grlu stoke. Te izravne potpore po hektaru i premije po grlu stoke ušle su u „plavu kutiju” Svjetske trgovinske organizacije (vidi informativni članak [3.2.7.](#)).



B. Agenda 2000: nova faza za dopunu reforme iz 1992.

Europsko vijeće je 1997. u Luxembourg u tvrdilo strateški cilj nove reforme, izjavivši da europska poljoprivreda mora biti multifunkcionalna, održiva, konkurentna te da se mora primjenjivati se na cijelom području Unije. Nakon dogovora postignutog na Europskom vijeću u Berlinu 24. i 25. ožujka 1999. reforma je uglavnom usmjerena na sljedeće elemente:

- novo usklađivanje unutarnjih cijena s cijenama na svjetskom tržištu, što je djelomično kompenzirano preko izravnih potpora proizvođačima
- uvođenje ekoloških uvjeta (ekološka uvjetovanost) koje države članice moraju ispuniti za dobivanje potpore i mogućnosti njihova smanjenja (promjene) za financiranje mjera ruralnog razvoja
- u skladu sa zaključcima konferencije iz Corca 1996., jačanje strukturnih mjera koje su na snazi u sklopu nove politike ruralnog razvoja, što je poslije nazvano „drugi stup ZPP-a” (vidi informativni članak [3.2.6.](#))
- proračunsku stabilnost u sklopu strogog financijskog okvira za razdoblje 2000. – 2006.

C. Reforma iz lipnja 2003.: prema ZPP-u koji se temelji na proizvodno nevezanoj potpori

Tijekom sastanka na vrhu 1999. u Berlinu 15 država članica Unije usvojilo je prijedloge Agende 2000 i pozvalo Komisiju da 2002. provede preispitivanje u sredini programskog razdoblja kako bi se ocijenio učinak posljednje reforme ZPP-a. To je preispitivanje na kraju postala najambicioznija reforma ZPP-a dosad, a imala je četiri osnovna cilja: dodatno povezati europsku poljoprivredu sa svjetskim tržištima, pripremiti se za proširenje Europske unije, bolje odgovoriti na nove društvene zahtjeve u pogledu očuvanja okoliša i kvalitete proizvoda (javnost je bila uznemirena zbog brojnih kriza u području zdravstva) te dodatno uskladiti ZPP sa zahtjevima trećih zemalja.

Ministri poljoprivrede su 26. lipnja 2003. u Luxembourg postigli dogovor na temelju kojeg je znatno reorganiziran ZPP te uveden niz novih načela ili mehanizama:

- odvajanje potpore od količine proizvodnje kako bi se poljoprivredna gospodarstva lakše usmjerila na tržište te kako bi se smanjilo narušavanje poljoprivredne proizvodnje i trgovine. Te proizvodno nevezane potpore pretvorene su poslije u jednokratno plaćanje po gospodarstvu, čiji je cilj jamčenje stabilnosti prihoda
- uvjetovanost (engl. „cross-compliance”) kojom su jednokratna plaćanja uvjetovana nizom kriterija povezanih s okolišem i javnim zdravljem, u skladu s očekivanjima europskih građana
- kompatibilnost s pravilima Svjetske trgovinske organizacije jer je krajnji cilj proizvodno nevezanih potpora bilo uključivanje sustava jednokratnog plaćanja u „zelenu kutiju” (vidi informativni članak [3.2.7.](#))
- javna preraspodjela prava na plaćanja, koja su poljoprivrednim gospodarstvima dodijeljena prema referentnim vrijednostima iz prošlosti, primjenom dvaju mehanizama: promjena, kojom se omogućava prijenos sredstava između dva



stupa ZPP-a radi jačanja ruralnog razvoja i moguća primjena regionalnog modela proizvodno nevezane potpore, čime se omogućuje usklađivanje plaćanja po hektaru koja se dodjeljuju u skladu s teritorijalnim kriterijima

- financijska disciplina, načelo koje je poslije uvedeno u financijsku perspektivu za razdoblje 2007. – 2013. (SL L 139, 14.6.2006.), zbog čega je zamrznut proračun prvog stupa ZPP-a te su postavljene obavezne godišnje gornje granice
- naposljetku, 2007. utemeljena je jedinstvena zajednička organizacija tržišta (jedinstveni ZOT), čime su usustavljeni mehanizmi regulacije 21 postojeće zajedničke organizacije tržišta (ZOT) (Uredba (EZ) br. 1234/2007, SL L 299, 16.11.2007.).

D. „Pregled zdravstvenog stanja” iz 2009.: konsolidacija okvira reforme iz 2003.

„Pregledom zdravstvenog stanja”, koji je Vijeće odobrilo 20. studenog 2008., izmijenjene su brojne mjere koje su se primjenjivale nakon reforme ZPP-a iz 2003. Njegov je cilj bio:

- ojačati potpuno odvajanje potpora od proizvodnje uz postupno ukidanje preostalih plaćanja povezanih s proizvodnjom njihovom integracijom u sustav jednokratnih plaćanja po gospodarstvu
- djelomično preusmjeriti sredstva iz prvog stupa u korist ruralnog razvoja povećanjem stupnja promjene izravnih potpora
- povećati fleksibilnost pravila za javnu intervenciju i nadzor ponude kako bi poljoprivrednici mogli neometano reagirati na signale s tržišta.

E. Reforma iz 2013.: sveobuhvatniji i integriraniji pristup

Reforma iz 2013. bila je konačna faza postupka prilagodbe ZPP-a koja još nije dovršena (uredbe (EU) br. od 1303/2013 do 1308/2013, SL L 347, 20.12.2013.). Glavne smjernice ZPP-a za razdoblje 2014. – 2020. su:

- preoblikovanje proizvodno nevezanih potpora u sustav multifunkcionalnih potpora. Faza odvajanja potpora za poljoprivredne proizvode u korist generičke potpore prihodima uvedena 2003. prelazi u fazu ponovnog spajanja instrumenata sa specifičnim ciljevima, s tim da se ukidaju sve povijesne reference („usmjerena pomoć” ili engl. „targeting”). Jednokratna plaćanja za poljoprivredna gospodarstva zamijenjena su sustavom plaćanja po fazama ili razinama koji se sastoji od sedam elemenata, a to su: 1. „osnovno plaćanje”; 2. „zeleno plaćanje” u korist ekoloških javnih dobara (ekološka komponenta); 3. dodatno plaćanje mladim poljoprivrednicima; 4. preraspodjela plaćanja kojom se pruža dodatna potpora za obradu prvih hektara poljoprivrednog gospodarstva; 5. dodatak na prihode u područjima s prirodnim ograničenjima; 6. potpore povezane s proizvodnjom; 7. na kraju, pojednostavljeni sustav za male poljoprivrednike. Nove potpore po hektaru namijenjene su isključivo aktivnim poljoprivrednicima (vidi informativni članak [3.2.5.](#)). Povrh toga, predviđeno je da će se omotnice za izravna plaćanja za svaku državu članicu postupno prilagođavati kako bi do 2019. sve dosegle minimalno plaćanje u eurima po hektaru (takozvani postupak „vanjske konvergencije”)



- konsolidacija dvaju stupova ZPP-a: prvog stupa, kojim se financiraju izravne potpore i tržišne mjere, u potpunosti na teret Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP); drugog stupa, u korist ruralnog razvoja preko sustava sufinanciranja. Ukida se promjena izravnih potpora u korist drugog stupa i zamjenjuje obaveznim smanjenjem osnovnih plaćanja za iznose veće od 150 000 eura („postupno smanjivanje”). Povećana je i fleksibilnost između stupova: od 2015. države članice imaju mogućnost prebaciti prvobitno dodijeljena sredstva u oba smjera (iz prvog stupa u drugi do 15 % te iz drugog stupa u prvi do 25 % za pojedine države) (vidi informativni članak [3.2.5.](#))
- konsolidacija instrumenata jedinstvenog ZOT-a koji su postali „sigurnosne mreže” koje se upotrebljavaju samo u slučaju krize cijena i poremećaja na tržištu. Osim toga, potvrđeno je ukidanje svih mjera nadzora nad ponudom: sustav kvota za šećer istekao je u rujnu 2017., a od 2016. sustav dozvola zamijenio je prava sadnje vinograda. Novom sustavu za mlijeko koji je na snazi od 2015. prethodilo je usvajanje „mini mliječnog paketa” (Uredba (EU) br. 261/2012., SL L 94, 30.3.2012.). Osim toga, novom jedinstvenom zajedničkom organizacijom tržišta stvara se nova pričuva u slučaju krize kao odgovor na moguće poremećaje na tržištu (vidi informativni članak [3.2.4.](#))
- integriraniji, usmjereniji i teritorijalni pristup ruralnom razvoju. Planirana je bolja koordinacija ruralnih mjera s drugim strukturnim fondovima (vidi informativni članak [3.1.1.](#)). Pojednostavljena je široka lepeza postojećih instrumenata u drugom stupu ZPP-a i usmjerena na podršku za konkurentnost, inovacije, poljoprivredu zasnovanu na „znanju”, pokretanje poslovanja mladih poljoprivrednika, održivo upravljanje prirodnim resursima i uravnotežen regionalni razvoj (vidi informativni članak [3.2.6.](#)).

Nakon odluka iz 2013. pokrenuto je nekoliko inicijativa za donošenje zakonodavnih okvira u skladu s institucionalnim, ekonomskim i proračunskim razvojem. Primjena drugog „mliječnog paketa” počela je 2016. radi smanjenja ponude i suočavanja s krizom cijena koja je pogodila europske uzgajivače nakon ukidanja kvota 2015. (SL L 242, 9.9.2016.). Komisija je također u rujnu 2016. organizirala konferenciju pod nazivom „Cork 2.0” i ponovno otvorila raspravu o politici ruralnog razvoja nakon 2020. (vidi informativne članke [3.2.6.](#) i [3.2.9.](#)). U okviru revizije na sredini razdoblja Višegodišnjeg financijskog okvira 2014. – 2020. (vidi informativne članke [1.4.3.](#) i [3.2.2.](#)) predložila je i nekoliko mjera za pojednostavljenje temeljnih akata ZPP-a („skupna” uredba) (vidi informativni članak [3.2.9.](#)). Taj je postupak završio prije kraja 2017. te je objavljeno novo zakonodavstvo (Uredba (EU) br. 2017/2393, SL L 350, 29.12.2017.). Osim toga, radna skupina zadužena za tržišta osnovana u siječnju 2016. predstavila je svoje konačno izvješće u studenom 2016. te u njemu predložila poboljšanja u pogledu reguliranja lanca opskrbe hranom i poljoprivrednih tržišta, koja bi trebala rezultirati zakonodavnim prijedlozima. Naposlijetku, Komisija je u studenom 2017. predstavila svoju komunikaciju pod nazivom „Budućnost hrane i poljoprivrede”, u svibnju 2018. višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027., a u lipnju 2018. s njim povezane zakonodavne prijedloge, čime je pokrenula postupak reforme ZPP-a za razdoblje nakon 2020. (vidi informativni članak [3.2.9.](#)).



ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament uglavnom je podržao sve reforme ZPP-a. Usvojio je većinu smjernica Komisije za reformu iz 2003. te izrazio svoju podršku djelomičnom odvajanju od proizvodnje i odbacio ideju o postupnom smanjivanju potpora ([P5_TA\(2003\)0256](#) od 5. lipnja 2003., SL C 68 E, 18.3.2004.). Povrh toga, Parlament je ponovio svoj zahtjev za potpuno suodlučivanje u području poljoprivredne politike, što je postignuto stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona (vidi informativne članke [1.1.5.](#) i [3.2.1.](#)).

Rasprave o budućnosti ZPP-a nakon 2013. započele su u Parlamentu čak i prije nego što je Komisija predstavila svoju Komunikaciju i zakonodavne prijedloge. Na osnovi izvješća o vlastitoj inicijativi Parlament je 8. srpnja 2010. donio rezoluciju (SL C 351, 2.12.2011., str. 103.). Zastupnici su utvrdili sljedeće prioritete za novi ZPP u 21. stoljeću: sigurnost opskrbe hranom, poštena trgovina, očuvanje poljoprivrednih aktivnosti na cijelom teritoriju Unije, kvaliteta prehrambenih proizvoda, očuvanje biološke raznolikosti i zaštita okoliša, pravedna naknada za javna dobra koja na raspolaganje stavljaju poljoprivrednici i, konačno, ruralni razvoj utemeljen na otvaranju „zelenih” radnih mjesta. Ti su prioriteti potvrđeni u Rezoluciji od 23. lipnja 2011. o Komunikaciji Komisije o ZPP-u na putu prema 2020. (SL C 390 E, 18.12.2012., str. 49.).

Europski parlament izmijenio je zakonodavne prijedloge o ZPP-u nakon 2013., a izmijenjeni tekst postao je mandat za pregovore s Vijećem (rezolucije [P7_TA\(2013\)0084](#), [P7_TA\(2013\)0085](#), [P7_TA\(2013\)0086](#) i [P7_TA\(2013\)0087](#) od 13.3.2013.). Na toj osnovi i nakon više od 40 trijaloga postignut je politički dogovor te je Europski parlament 20. studenog 2013. dao svoje mišljenje o novim uredbama u području poljoprivrede, odmah nakon donošenja financijskog paketa za razdoblje 2014. – 2020. (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. uzimajući u obzir povlačenje Ujedinjene Kraljevine. Glasovanje u prvom čitanju o amandmanima na prijedloge Komisije u pravilu bi se trebalo održati na plenarnoj sjednici u lipnju 2020. (vidi informativni članak [3.2.9.](#)).

Albert Massot
02/2020

