



## PRVI STUP ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE: I. — ZAJEDNIČKA ORGANIZACIJA TRŽIŠTA POLJOPRIVREDNIH PROIZVODA

Zajednička organizacija tržišta (ZOT) obuhvaća tržišne mjere koje su predviđene u okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP). Nakon niza reformi, 2007. godine 21 ZOT objedinjen je u jedan jedini ZOT za sve poljoprivredne proizvode. Usporedno s tim, ZPP je nakon provedbe revizija postupno sve više usmjeren na tržišta, a revizijama je smanjen i opseg intervencijskih mjera. Te se mjere 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](#) i [Direktiva \(EU\) 2019/633](#) Europskog parlamenta i Vijeća.

### UVOD: OD 21 DO SAMO JEDNOG ZOT-A

Od uspostave zajedničke poljoprivredne politike ZOT-ovi su njezin osnovni element: upravo su unutar ZOT-ova uvedeni sustavi tržišnih potpora, raspoređeni po poljoprivrednim sektorima.

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. Ugovoru o funkcioniranju Europske unije i sadrži niz mehanizama kojima se reguliraju proizvodnja i trgovina navedenim 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, definiran odgovarajućim temeljnim uredbama. Isprva su se ZOT-ovi uglavnom zasnivali na zajamčenim cijenama, koje su se međutim postupno smanjivale uvođenjem potpune, a zatim i djelomične naknade u obliku izravnih 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. Kada je riječ o subvencioniranju cijena, zadržane su samo intervencijske cijene (zajamčene cijene ispod kojih 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 sadrži unutarnju komponentu (tržišne intervencije, pravila koja se odnose na stavljanje proizvoda na tržište i na organizacije proizvođača) i vanjsku komponentu, kojom je obuhvaćena trgovina s trećim zemljama (uvozne i izvozne dozvole, prava na uvoz, upravljanje carinskim kvotama, izvozne subvencije itd.). Također obuhvaća pravila tržišnog natjecanja koja se primjenjuju na poduzeća, kao i ona koja se odnose na državne potpore. ZOT isto tako sadrži opće odredbe koje se odnose na izvanredne mjere (osobito na mjere sprečavanja poremećaja tržišta prouzročenih fluktuacijama cijena ili ostalim čimbenicima i mjere potpore koje se poduzimaju u slučaju bolesti životinja i gubitka 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 proizvodnja ili distribucija budu pogođene krizom. 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, isplaćuju 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; iznad određene gornje granice za mlijeko i obrano mlijeko u prahu automatski se pokreće natječajni postupak; najveća količina maslaca koji se može otkupiti po fiksnoj cijeni iznosi 50 000 tona; isto, određeni sirevi sa zaštićenom oznakom izvornosti (ZOI) i zaštićenom oznakom zemljopisnog podrijetla (ZOZP) mogu dobiti potporu za privatno skladištenje.

Kad je riječ o mjerama nadzora nad ponudom, sustav kvota za šećer istekao je 30. rujna 2017. Za razdoblje 2016. – 2030. uveden je novi sustav za odobravanje sadnje novih nasada. Prava sadnje vinograda moći će se povećavati za najviše 1 % svake godine.



Kako je bilo predviđeno, kvote u sektoru mlijeka prestale su vrijediti 31. ožujka 2015. U novu uredbu uključene su odredbe iz „mini mliječnog paketa” u vezi s ugovornim odnosima u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda [[Uredba \(EU\) br. 261/2012](#)]. 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 da poljoprivrednici preko organizacija proizvođača kolektivno pregovaraju o ugovorima. Organizacije proizvođača mogu regulirati i ponudu sireva sa zaštićenom oznakom izvornosti ili zaštićenom oznakom zemljopisnog podrijetla.

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

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 da poduzmu privremene mjere 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 2018. ukupne mjere povezane s intervencijama na tržištima iznosile su otprilike 2,7 milijardi EUR, odnosno 6,1 % ukupnih rashoda EFJP-a. U tablici 1. jasno je prikazano izrazito smanjenje izvoznih subvencija.

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

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.
Skladištenje	93,6	- 194,6	17,4	25,1	5,1	18,4	52,4	27,6	182,3
Izvozne subvencije	385,1	179,4	146,7	62,4	4,5	0,3	0,6	0,0	0,1



Ostale tržišne mjere	3 454,8	3 428,3	3 344,5	3 217,2	2 579,6	2 698,0	3 185,2	3 061	2 527,1
Ukupno	3 933,5	3 413,1	3 508,6	3 304,7	2 589,2	2 716,7	3 238,2	3 088,6	2 709,4

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 eura) ukupnog proračuna ZPP-a.

ZOT je korišten kada je nastupila kriza u sektorima mlijeka, svinjskog mesa te voća i povrća. 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 obranu mlijeko u prahu i maslac. Konačno, paketom mjera iz rujna 2016. predviđene su uspostava sustava na razini Unije u cilju poticanja smanjenja proizvodnje mlijeka i mliječnih proizvoda (150 milijuna eura), uvjetovana pomoć za prilagodbu koju države članice moraju odrediti i provesti na temelju popisa koji im je predložila Komisija (350 milijuna eura koje će države članice moći dopuniti identičnim iznosom sredstava iz nacionalnih fondova), tehničke mjere za omogućavanje određene razine fleksibilnosti (npr. u pogledu vezane potpore), kao i likvidnosna potpora i poboljšanje mehanizama sigurnosne mreže (produljenje mjera intervencije i potpore za privatno skladištenje maslaca i obranog mlijeka u prahu). Sredstva iz pričuve za slučaj krize dosad se nisu koristila.

Radna skupina za promišljanje o budućnosti politike poljoprivrednih tržišta, osnovana u siječnju 2016., predstavila je svoje konačno izvješće u studenom 2016. Tijekom revizije sredinom provedbenog razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira 2014. – 2020. Europski parlament prihvatio je prijedloge radne skupine te podnio dodatne amandmane na prijedlog „skupne” uredbe [[COM\(2016\)0605](#) iz studenog 2016.] (vidi informativni članak [3.2.9.](#)). U listopadu je postignut dogovor s Vijećem, a u prosincu 2017. je objavljen 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 najspornije (375 glasova za i 277 protiv). Glavni razlog bila je činjenica da su tom uredbom obuhvaćena osobito osjetljiva pitanja, kao što je regulacija poljoprivrednih tržišta, primjena pravila tržišnog natjecanja u području poljoprivrede i uloga pojedinih institucija u okviru ZPP-a (to se posebno odnosi na članak 43. stavak 3. UFEU-a). Pri sastavljanju nove Uredbe Europski je parlament kao



suzakonodavac dao svoj doprinos. Podupro je ponovno uvrštavanje tvrde pšenice na popis proizvoda za koje 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 za odobravanje sadnje novih nasada 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 postignutim 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, u travnju 2019. objavljena je Direktiva o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe hranom [[Direktiva \(UE\) 2019/633](#)] nakon što je Parlament u ožujku te godine usvojio rezoluciju na istu temu [[P8\\_TA\(2019\)0152](#)]. Kako bi se suzbile prakse koje su protivne dobroj vjeri i nepoštene ili koje 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 poljoprivredno-prehrambenom lancu.

Albert Massot  
02/2020

