



SPORAZUM SVJETSKE TRGOVINSKE ORGANIZACIJE O POLJOPRIVREDI

Domaći sustavi potpore u poljoprivredi uređeni su Sporazumom o poljoprivredi koji je stupio na snagu 1995., a o kojemu se pregovaralo tijekom Urugvajskog kruga pregovora (1986. – 1994.). Dugoročni je cilj Sporazuma o poljoprivredi uspostaviti pravedan i tržišno orijentiran poljoprivredni trgovinski sustav i započeti postupak reforme pregovorima o obvezama u vezi s potporom i zaštitom te uvođenjem čvršćih i operativno učinkovitijih pravila i discipline. Poljoprivredni je sektor stoga poseban jer se uređuje vlastitim Sporazumom, čije odredbe imaju veću važnost.

PRAVNA OSNOVA

U okviru Općeg sporazuma o carinama i trgovini (GATT) potpisanog u Ženevi 1947. i Sporazuma o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije (WTO) potpisanog u Marakešu 1994. (SL L 336, 23.12.1994.) Europska unija i njezine države članice djeluju u skladu s člankom 207. (zajednička trgovinska politika) te člancima 217. i 218. (međunarodni sporazumi) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (vidi informativni članak [5.2.2.](#)).

OPĆI OKVIR VANJSKOG ASPEKTA ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE

Cjelokupna zajednička poljoprivredna politika (ZPP) od 1995. podliježe propisima Svjetske trgovinske organizacije, uključujući tijelo za rješavanje sporova s obvezujućim postupkom za rješavanje sporova, koje osigurava da države potpisnice poštuju nova multilateralna pravila.

Osim toga, na ZPP utječu priznate poljoprivredne koncesije na koje brojne zemlje imaju pravo u skladu s nekoliko multilateralnih i bilateralnih sporazuma, kao i jednostrana odstupanja u okviru općeg sustava povlastica (OSP). Ti preferencijalni sporazumi objašnjavaju visoku razinu poljoprivrednog uvoza u Europsku uniju iz zemalja u razvoju (vidi informativni članak [3.2.10.](#), tablica VI.).

SPORAZUM SVJETSKE TRGOVINSKE ORGANIZACIJE O POLJOPRIVREDI

Opći sporazum o carinama i trgovini (GATT) iz 1947. prvobitno se primjenjivao na poljoprivredu, ali nije bio potpun i države potpisnice (ili „ugovorne strane”) isključile su taj sektor iz područja primjene načela navedenih u općem sporazumu. U



razdoblju od 1947. do 1994. članicama je bilo dopušteno koristiti izvozne subvencije za primarne poljoprivredne proizvode i nametati ograničenja uvoza pod određenim uvjetima, zbog čega je za glavne poljoprivredne proizvode došlo do trgovinskih prepreka neuobičajenog razmjera u usporedbi s ostalim sektorima. Stoga je put prema pravednom i tržišno orijentiranom poljoprivrednom trgovinskom sustavu bio težak i dugotrajan, a pregovori su konačno zaključeni tijekom Urugvajskog kruga pregovora. Poljoprivreda ima poseban status u okviru trgovinskih sporazuma i memoranduma o razumijevanju WTO-a (koji su potpisani 1994. i stupili na snagu 1. siječnja 1995.) jer u tom sektoru postoji poseban sporazum, Sporazum o poljoprivredi, čije odredbe imaju veću važnost. Osim toga, neke odredbe Sporazuma o primjeni sanitarnih i fitosanitarnih mjera (SPS) također se odnose na poljoprivrednu proizvodnju i trgovinu. Kad je riječ o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla, isto vrijedi i za Sporazum o trgovinskim aspektima prava intelektualnog vlasništva (TRIPS). Osim toga, odredbe Sporazuma o pristupu tržištu dopunjene su Sporazumom o tehničkim preprekama u trgovini (TBT), kao i instrumentima tehničke pomoći.

Pri provedbi tih sporazuma dopuštena je određena fleksibilnost, s jedne strane u korist zemalja u razvoju koje su članice WTO-a (poseban i drugačiji postupak), a s druge strane u korist najslabije razvijenih zemalja te zemalja u razvoju koje su neto uvoznice prehrambenih proizvoda (posebne odredbe).

Na temelju Sporazuma o poljoprivredi države članice WTO-a zauzele su se za primjenu programa reformi važećih poljoprivrednih politika kojim se utvrđuju pravila za tri velika područja:

A. Pristup tržištu

Sporazumom o poljoprivredi nastojao se poboljšati pristup tržištima nametanjem:

- pretvaranja svih zaštitnih mjera na granicama u carinske obveze (carinske ekvivalente) koje su se zatim postupno smanjivale (u razvijenim zemljama za 36 % tijekom razdoblja od 1995. do 2000., u odnosu na referentno razdoblje od 1986. do 1988.; u zemljama u razvoju za 24 %);
- za posebne proizvode koji ne podliježu carinskom sustavu, uvođenja obveza o „minimalnom pristupu” za treće zemlje otvaranjem carinskih kvota (pri čemu su te kvote krajem 2000. za svaku skupinu proizvoda iznosile 5 % potrošnje u osnovnom razdoblju od 1986. do 1988.)
- održavanja uvoznih carinskih koncesija barem na razini iz razdoblja od 1986. do 1988. (tzv. „uobičajeni” pristup tržištu); uvođenja posebne zaštitne klauzule koja stupa na snagu u slučaju prekoračenja gornje granice količine uvoza ili pada cijena uvoza ispod određene granice.

B. Domaća potpora

Sporazumom o poljoprivredi predviđeno je smanjenje opsega potpora ovisno o vrsti pomoći. Potpora je raspodijeljena u različite „kutije” s obzirom na njezinu mogućnost narušavanja trgovine na poljoprivrednim tržištima.

- „Narančasta kutija”, koja se još naziva i „zbirna mjera potpore” (ZMP), čini subvencioniranje cijena i proizvodno vezanu potporu koja nije oslobođena obveze



smanjenja. Trebala je biti smanjena za 20 % u razdoblju od šest godina u odnosu na referentno razdoblje od 1986. do 1988. Osim toga, sve članice WTO-a mogu primijeniti „klauzulu de minimis”, koja omogućuje da se iz postojeće zbirne mjere potpore isključi potpora koja iznosi manje od 5 % vrijednosti nekog proizvoda (posebna pomoć) ili ukupne poljoprivredne proizvodnje (nespecifična pomoć). Za zemlje u razvoju određen je najviši iznos od 10 %.

- „Plava kutija” sadržava pomoć povezanu s programima nadzora nad ponudom koji su oslobođeni obveze smanjenja: na primjer, izravnu pomoć koja se temelji na površini i fiksnom prinosu ili se dodjeljuje za određen broj grla (slučaj „nadmjesne pomoći” koja je odobrena ZPP-om 1992.) (vidi informativni članak [3.2.3.](#)). Međutim, iznos potpore u okviru zbirne mjere potpore i pomoći iz plave kutije („cjeloviti iznos zbirne mjere potpore”) za svaki proizvod ne smije premašiti ukupnu potporu dodijeljenu tijekom tržišne godine 1992.
- „Zelena kutija” sadržava dvije skupine potpora. Prva se odnosi na programe javnih usluga (na primjer istraživanje, osposobljavanje, informiranje javnosti, promidžba, infrastruktura, domaća pomoć u hrani ili javne zalihe u cilju sigurne opskrbe hranom). U drugu skupinu potpora ubrajaju se izravna plaćanja proizvođačima, koja su u potpunosti nepovezana s proizvodnjom. Uglavnom je riječ o programima za jamčenje prihoda i sigurnosti (elementarne nepogode, financijski doprinos države za osiguranje žetve itd.), programima namijenjenima za prilagodbu struktura i programima za zaštitu okoliša. Svi oblici pomoći iz zelene kutije, koji su u skladu s okvirom WTO-a, u potpunosti su oslobođeni obveze smanjenja.

C. Subvencije za izvoz

Potpore za izvoz trebalo je u razdoblju od 6 godina u obujmu smanjiti za 21 % te za 36 % u proračunu u odnosu na referentno razdoblje od 1986. do 1990. (osim za goveđe meso, za koje je referentno razdoblje od 1986. do 1992.). Europska unija već je dosegla to linearno smanjenje za 20 skupina proizvoda. Na prerađene proizvode primjenjivalo se samo proračunsko smanjenje.

UČINAK SPORAZUMA O POLJOPRIVREDI NA ZPP

Reformom ZPP-a iz 1992. trebalo je djelomično olakšati potpisivanje Sporazuma o poljoprivredi u okviru Urugvajskog kruga pregovora. Europska je unija zapravo u velikoj mjeri ispunila obveze iz Marakeša.

A. Pristup tržištu

Obveze u vezi s konsolidiranim stopama Europske unije odnosile su se na 1764 carinske stavke. Prosječne konsolidirane carinske pristojbe za poljoprivredno-prehrambene proizvode, koje su na početku uvođenja bile 26 %, na kraju tog razdoblja nisu bile veće od 17 %. Osim toga, Europska unija primjenjuje nultu ili minimalnu stopu za 775 od ukupno 1764 stavke. Samo 8 % carinskih stavki ima carinsku stopu veću od 50 %. Te se visoke stope odnose na mliječne proizvode, goveđe meso, žitarice i proizvode od žitarica te na šećer i zaslađivače. Kad je riječ o carinskim kvotama, Europska je unija uvela ukupno 87 kvota, od kojih se 37 zasniva na „minimalnom pristupu”, a 44 na „uobičajenom pristupu”. Godine 2014. nulta stopa carine primijenjena



je na oko 71% ukupnog uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u vrijednosti od 72 milijarde eura.

B. Subvencionirani izvoz

Većina subvencioniranog izvoza prijavljenog WTO-u potjecala je iz Europske unije prije nego što je on ukinut u sklopu reforme ZPP-a iz 2013. Taj je izvoz 2017. pao na nulu. Ipak, treba imati na umu da neke prakse naših glavnih konkurenata (u pogledu pomoći u hrani, kreditiranja izvoza i državnih trgovačkih poduzeća) ne podliježu pravilima WTO-a. EU će subvencije za izvoz odsada koristiti samo u iznimnim slučajevima za prevladavanje ozbiljnih kriza na tržištu. Udio izvoznih subvencija u proračunu Unije za poljoprivredu smanjen je s 29,5 % 1993. (10,1 milijarda eura) u EU-u s dvanaest država članica na 0 % 2017. u EU-u s 28 država članica (vidi informativni članak [3.2.2.](#)). Za neke proizvode iz Unije smanjenja su bila znatna: to se posebno odnosi na maslac, repicu, sir, voće i povrće, jaja, vino i općenito na meso. Posljednja obavijest WTO-u odnosi se na razdoblje od 2016. do 2017. (G/AG/N/EU/55 od 28. ožujka 2019.).

C. Domaća potpora

Reforma ZPP-a iz 2003. godine, kojom je većina postojećih izravnih potpora postala proizvodno nevezana, i kasnije sektorske reforme omogućile su pretvaranje većeg dijela narančaste i plave kutije u zelenu kutiju (61,6 milijardi eura u razdoblju od 2016. do 2017., vidi tablicu u nastavku). „Narančasta kutija” (zbirna mjera potpore, ZMP) znatno je smanjena, usprkos uzastopnim proširenjima, s 81 milijarde eura na početku razdoblja nakon potpisivanja Sporazuma na 6,9 milijardi u razdoblju od 2016. do 2017. U pogledu ZMP-a Europska unija u velikoj mjeri poštuje obveze preuzete u Marakešu (72,38 milijardi eura godišnje). Nadalje, „plava kutija” u tom istom izvještajnom razdoblju dosegla je iznos od 4,6 milijarde eura.

DOMAĆA POTPORA EU-a PRIJAVLJENA WTO-u (u milijunima EUR)	ZELENA KUTIJA (iznos i postotak)	PLAVA KUTIJA (iznos i postotak)	NARANČASTA KUTIJA (iznos i postotak)	UKUPNA PRIJAVLJENA POTPORA
Razdoblje 2011./2012. (G/AG/N/EU/20)	70 976,8 87,8 %	2 981,1 3,7 %	6 858,9 8,5 %	80 816,8 100 %
Razdoblje 2012./2013. (G/AG/N/EU/26)	71 140,0 89,1 %	2 754,2 3,5 %	5 899,1 7,4 %	79 793,3 100 %
Razdoblje 2013./2014. (G/AG/N/EU/34)	68 697,8 88,8 %	2 663,6 3,4 %	5 971,7 7,8 %	77 333,1 100 %
Razdoblje 2014./2015. (G/AG/N/EU/43)	65 256,8 87,3 %	2 878,8 3,8 %	6 642,3 8,9 %	74 777,9 100 %
Razdoblje 2015./2016. (G/AG/N/EU/46)	60 828,5 84,2 %	4 331,1 6,0 %	7 101,8 9,8 %	72 261,4 100 %



Razdoblje 2015./2016. (G/AG/N/EU/46)	61 696,1 84,2 %	4 641,2 6,3 %	6 944,5 9,5 %	73 281,8 100 %
-------------------------------------------------	--------------------	------------------	------------------	-------------------

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament uvijek je vrlo pomno pratio tijek svih multilateralnih pregovora, a posebno poljoprivrednih pregovora. Taj se interes očituje u nekoliko rezolucija (na primjer, rezoluciji od 18. prosinca 1999. o trećoj ministarskoj konferenciji WTO-a u Seattleu, rezoluciji od 13. prosinca 2001. o sastanku WTO-a u Dohi, rezoluciji od 12. veljače 2003. o pregovorima WTO-a u području poljoprivredne trgovine, rezoluciji od 25. rujna 2003. o petoj ministarskoj konferenciji WTO-a održanoj u Cancúnu, rezoluciji od 1. prosinca 2005. o pripremama za šestu ministarsku konferenciju WTO-a u Hong Kongu, rezolucijama od 4. travnja 2006., 9. listopada 2008., 16. prosinca 2009., 14. rujna 2011., 21. studenog 2013. i 26. studenog 2015. o ocjenjivanju kruga pregovora iz Dohi te rezolucijom od 15. studenog 2017. o bilateralnim pregovorima uoči jedanaeste ministarske konferencije WTO-a u Buenos Airesu. Parlament je uvijek pozivao Komisiju na očuvanje interesa europskih proizvođača i potrošača, kao i interesa poljoprivrednika iz zemalja s kojima Europska unija tradicionalno održava posebne odnose (države AKP-a). Na početku „milenijskog” kruga pregovora 1999. Parlament je podržao pregovarače Unije koji su se zalagali za europski poljoprivredni model utemeljen na multifunkcionalnosti poljoprivredne djelatnosti. Ta je podrška potvrđena brojnim rezolucijama uz istovremeno ustrajanje u izričitom priznavanju „netrgovinskih aspekata” te poštovanju zahtjeva građana u pogledu sigurnosti opskrbe hranom, zaštite okoliša, kvalitete namirnica i dobrobiti životinja.

Prioritet koji Sjedinjene Američke Države nakon izbora Donalda Trumpa 2017. pridaju bilateralizmu doveo je u pitanje multilateralni trgovinski sustav, o čemu na primjer svjedoči carinski rat s Kinom ili ukidanje žalbenog tijela WTO-a 2019. Suočeni s tim stanjem, Europska unija i Europski parlament pobrinut će se da se u okviru WTO-a očuva pravna stečevina multilateralnog sustava i to posebno u području trgovine poljoprivrednim proizvodima (stoga je Unija u prosincu 2019. državama članicama WTO-a već predložila pokretanje privremenog žalbenog postupka kako bi se zamijenilo žalbeno tijelo).

François Nègre
02/2020

