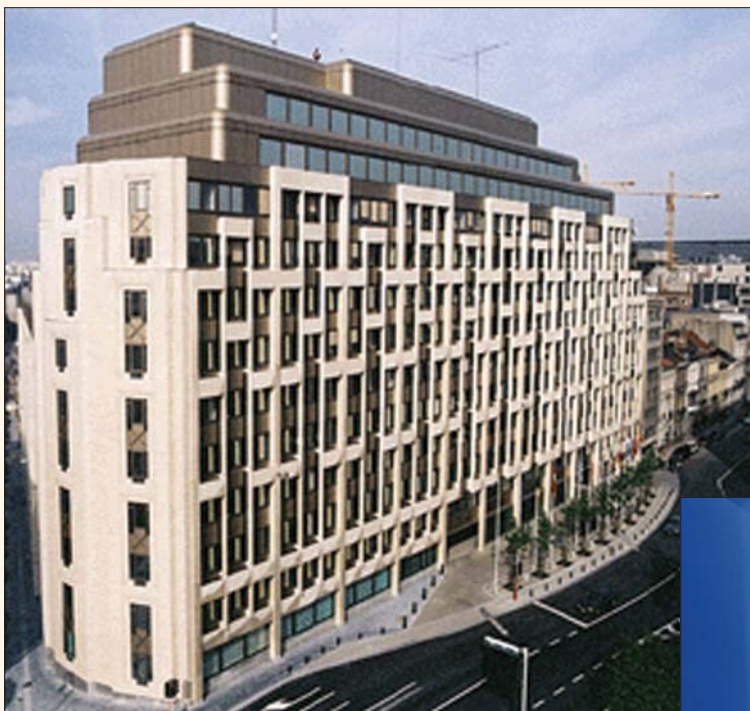


# VODIČ KROZ PRAVO EVROPSKE UNIJE

INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU



BEOGRAD,  
DECEMBAR 2005.



## POZNAVANJE ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE, PROPISA I STANDARDA:

USLOV ZA IZVOZ POLJOPRIVREDNIH PROIZVODA NA TRŽIŠTE  
EVROPSKE UNIJE

- **Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije**
  - **Specifični propisi Evropske unije od posebnog interesa za Srbiju i Crnu Goru**

## VODIČ KROZ PRAVO EVROPSKE UNIJE

### INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU



INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU, osnovan je pre 55 godina. Njegova misija je sistematsko istraživanje osnovnih procesa u međunarodnoj zajednici i elemenata političkog, ekonomskog, vojnog, tehnološkog i kulturno-socijalnog karaktera u savremenom svetu. Pružajući naučnu osnovu za utvrđivanje i predlaganje strategijskih osnova spoljne politike zemlje, Institut je u radnom smislu najtešnje povezan sa organima koji sprovode spoljnu politiku (Ministarstvo spoljnih poslova SCG). Poseban zadatak Instituta je doprinos edukaciji šire javnosti o osnovnim tokovima međunarodnih odnosa, što se ostvaruje bogatom izdavačkom delatnošću, organizacijom skupova i istupanjima istaknutih političkih ličnosti, stručnjaka i diplomata na tribinama Instituta. Od svog osnivanja Institut je bio i značajan izvor kadrova za diplomatsku službu ili druge političke funkcije na unutrašnjem i međunarodnom planu. Osim naučnoistraživačkog sektora u kome radi 45 naučnih radnika, Institut raspolaže jednom od najbolje opremljenih specijalizovanih biblioteka u Jugoistočnoj Evropi koja je, takođe, ekskluzivna deponitarna biblioteka edicija i dokumenata UN, Evropske unije i NATO. Pored *Međunarodne politike* (na srpskom i engleskom jeziku) Institut objavljuje periodične publikacije *Međunarodni problemi* (na srpskom i engleskom jeziku) i *Evropsko zakonodavstvo*.

ljenih specijalizovanih biblioteka u Jugoistočnoj Evropi koja je, takođe, ekskluzivna deponitarna biblioteka edicija i dokumenata UN, Evropske unije i NATO. Pored *Međunarodne politike* (na srpskom i engleskom jeziku) Institut objavljuje periodične publikacije *Međunarodni problemi* (na srpskom i engleskom jeziku) i *Evropsko zakonodavstvo*.

Institut za međunarodnu politiku i privredu, Makedonska 25, 11000 Beograd, Poštanski fah 750, Tel. +381 11 3373 633, 3373 824, Fax: +381 11 3373 835; Web site: [www.diplomacy.bg.ac.yu](http://www.diplomacy.bg.ac.yu); E-mail: [iipe@diplomacy.bg.ac.yu](mailto:iipe@diplomacy.bg.ac.yu)

**Izdavač:** Institut za međunarodnu politiku i privredu; **Za izdavača:** prof. dr Aleksandar Fatić, direktor; **Redakcioni odbor:** prof. dr Blagoje Babić (urednik), dr Duško Lopandić, prof. dr Vatroslav Vekarić; **Kompjuterski prelom:** Snežana Vojković; **Štamparija:** "Borba", Beograd, Kosovska 26.

Štampanje podlistka omogućeno je finansijskom podrškom Evropske agencije za rekonstrukciju  
– Fond za evropske integracije.

## Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije

*Dr Duško Lopandić\**

*Tamara Pupić\*\**

### *Uvod*

Formiranje zajedničke poljoprivredne politike je otpočelo sa osnivačkim ugovorima Evropske ekonomske zajednice (EEZ) iz 1957. godine. Od tada se najveći deo budžeta Evropske unije (EU) - oko 44% - odvaja za ovu oblast, iako je u poljoprivredi danas zaposleno samo 2% radne snage, odnosno 7% ukupnog broja stanovnika u zemljama članicama EU.

**Oblast poljoprivredne politike predstavlja istovremeno jedan od najvećih uspeha u aktivnostima EU, kao i predmet najvećih kritika, zbog visokog stepena subvencija iz budžeta Unije.**

### *Načela Zajedničke poljoprivredne politike*

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) obuhvata regulisanje proizvodnje poljoprivrednih dobara kao i trgovinu poljoprivrednim proizvodima. U prvom periodu, ona je bila usmerena isključivo na

ostvarivanje ciljeva utvrđenih u članovima Osnivačkih ugovora (članovi 32-38):

- a) povećanje produktivnosti u poljoprivredi, unapređenjem tehničkog razvoja, racionalizacijom poljoprivredne proizvodnje i optimalnim korišćenjem faktora proizvodnje, naročito radne snage;
- b) obezbeđivanje odgovarajućeg životnog standarda poljoprivrednog stanovništva, posebno putem povećavanja zarada zaposlenih u poljoprivredi;
- c) stabilizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda;
- d) garantovanje snabdevanja;
- e) obezbeđivanje snabdevanja potrošača po razumnim cenama.

U početnom periodu formiranja Evropske zajednice, nacionalna poljoprivredna tržišta u državama članicama nisu funkcionisala na osnovima tržišne ekonomije.

Drugim rečima, postojao je visok stepen državne regulacije.

S razvojem zajedničke poljoprivredne politike i uvođenjem tržišnog pristupa struktura ruralnog dela Evrope je značajno izmenjena. Mnogi mali poljoprivrednici, usled konkurencije, prestali su da se bave poljoprivredom.

\* Ministarstvo za ekonomske odnose s inostranstvom Srbije, Beograd.

\*\* Ministarstvo za ekonomske odnose s inostranstvom Srbije, Beograd.

Sa idejom da ovaj proces postane društveno prihvatljiv usvojena je zajednička politika na osnovu koje se finansijski resursi koncentrišu u jednom zajedničkom fondu (tj. u budžetu EEZ) iz koga će poljoprivredni proizvođači širom EZ, po jednakim i opštim pravilima, biti redovno subvencionisani.

**U cilju podrške poljoprivrednom tržištu i razvoju ruralnog sektora osnovan je Evropski fond za upravljanje i garancije u poljoprivredi, kao finansijski instrument Zajedničke poljoprivredne politike.**

Fond se sastoji od Odeljenja za garancije i Odeljenja za usmeravanje.

*Odeljenje za garancije* u potpunosti i isključivo finansira organizaciju poljoprivrednih tržišta pojedinih proizvoda.

*Odeljenje za usmeravanje* pruža podršku ulaganjima u seoski sektor, radi na unapređenju kvaliteta poljoprivrednih i prehrambeno-poljoprivrednih proizvoda.

**Jedan od osnovnih ciljeva zajedničke poljoprivredne politike bio je u početku formiranje jedinstvenog tržišta poljoprivrednih proizvoda na nivou cele tadašnje Evropske zajednice. Pod ovim proizvodima se podrazumevaju proizvodi ratarstva, stočarstva, ribarstva i prerađeni proizvodi prvog stepena obrade (koji su u neposrednoj vezi sa tim proizvodima).**

U EU danas postoji 25 organizovanih tržišta za različite grupe poljoprivrednih proizvoda, od kojih svako poseduje svoj skup instrumenata za postizanje osnovnih ciljeva. Samo ova činjenica ukazuje na izuzetnu pravnu i institucionalnu složenost

sistema EU koji se odnosi na upravljanje i regulisanje poljoprivrednih tržišta.

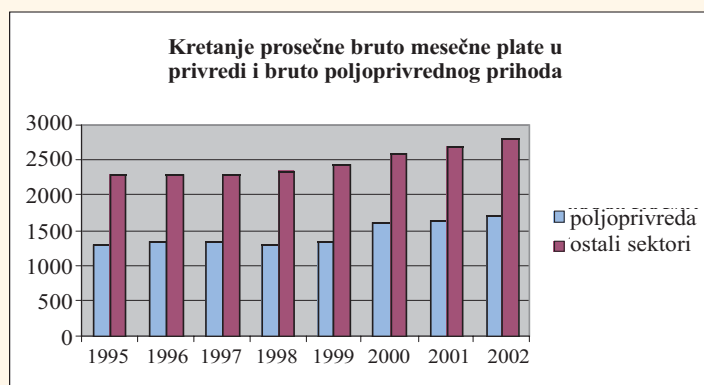
Preduslov za funkcionisanje sistema kakav je ZPP podrazumeva faktičko **izdvajanje/zaštitu poljoprivrednog tržišta** EU od ostatka svetskog tržišta. Cilj je od početka bio da se izbegne da strani proizvođači mogu da prodru i osvoje veliko tržište od 350 miliona potrošača hrane u EU. Tako je razvijen čitav *niz instrumenata za zaštitu tržišta*, a prvenstveno zajednička uvozna carina (uključujući i razne specifične carine, poput nekadašnjih "prelevmana") i stroga carinska kontrola.

Takođe primenjuju se i dozvole za uvoz u pojedinim slučajevima, kao i neke necarinske barijere koje otežavaju pristup na EU tržište. Među takvim faktičkim preprekama važan deo uključuje propise EU o fitosanitarnim i veterinarskim standardima i merama, kao i propise o sigurnosti hrane i zaštiti potrošača.

**Putem visoke carinske zaštite, kao i primenom niskih kvota za uvoz poljoprivrednih proizvoda iz trećih zemalja, smanjuju se ili anuliraju u potpunosti posledice međunarodne konkurencije za evropske proizvođače i veštački održavaju visoke cene unutar prostora Unije.**

U ovom okviru, ZPP obezbeđuje zagarantovane cene poljoprivrednicima na sopstvenom tržištu (intervencije na tržištu). Prvi cilj je ostvarivanje **ciljne cene** koja je prihvatljiva za potrošače, pokriva troškove proizvođača i obezbeđuje odgovarajuće okruženje za dalji rast produktivnosti. Sve intervencije na tržištu imaju za cilj održavanje te ciljne (utvrđene veštačke) cene i mogu biti pokrenute u dva slučaja:

- a) ako cene na tržištu padnu ispod minimuma i



**Kada se nađe kupac na svetskom tržištu, EU će subvencijama nadoknaditi svojim proizvođačima, odnosno izvoznici-ma razliku između svet-ske cene proizvoda i in-terne evropske cene.**

b) prilikom izvoza poljoprivrednih pro-izvoda na svetsko tržište.

Ako, na primer, cena unutar EU padne ispod minimuma, EU bi sistemom **šema/sistema otkupljivanja** robe otkupila onoliko poljoprivrednih proizvoda koliko je potrebno da bi cena dostigla nivo iznad minimuma. EU je tako najveći kupac domaćih poljoprivrednih proizvoda. Oko 17% budžeta ZPP se troši na skladištenje čuvenih “brda” putera i “jezera” mleka i vina.

Ova ciljna (veštačka) cena je uvek u velikoj meri iznad preovlađujuće svetske cene za konkretan proizvod, čime se poljoprivredne cene veštački održavaju višim u EU nego u ostatku sveta. Ovo je neophodno da bi se održala isplativost mnogih sektora, zato što EU skoro sve poljoprivredne proizvode proizvodi uz visoku cenu.

Naravno, ovakvi rezultati poljoprivredne politike EU imaju za posledicu žestoke kritike od strane velikih svetskih proizvođača poljoprivrednih proizvoda, posebno u okviru Svetske trgovinske organizacije

Visoke cene unutar EU znače da poljoprivredni proizvodi ne mogu biti izvezeni bez gubitka za poljoprivrednike. Evropska poljoprivreda je jedna od najmodernijih na svetu. Međutim, skupa radna snaga i visoki troškovi vezani za poštovanje strogih standarda proizvodnje, čine je u mnogim

aspektima manje konkurentnom od poljoprivrede siromašnijih zemalja. Zbog toga, EU mora da stalno finansijski pomaže svoje proizvođače, a posebno izvoz.

Trenutno poljoprivredni proizvođači dobijaju sredstva koja su veoma značajna. Tako se proizvodnja žita u EU subvencioniša sa 300 € po hektaru. Prosečno domaćinstvo može da godišnje dobije oko 5.000 € samo od subvencija, bez obzira na obim i vrstu proizvodnje. Jedan deo sredstava daje zemlja članica – 40%, a veći deo dolazi iz budžeta EU – 60%.

### *Reforme ZPP*

**Opisani sistem subvencija je mogao da funkcioniše bez većih promena pre nego što su se Uniji pridružile zemlje Istočne Evrope, a posebno Poljska, gde je četvrtina zaposlene radne snage vezana za proizvodnju hrane. Proširenje je podrazumevalo porast potreba za finansiranjem u poljoprivredi.**

Poznati problem predstavlja činjenica da je politika garantovanja cena, nezvano od nivoa tražnje (tj. cena koje su više od realnih tržišnih) i podsticaji subvencionisanju izvoza dovela do masovne hiperprodukcije. Jedini cilj proizvodnje je tako bio

da se dobiju subvencije, a ne da se roba proda. Proizvođači kojima su povlastice plaćane po jedinici proizvoda videli su interes u tome da proizvode što više, što je na kraju stvorilo, s jedne strane, ogromne viškove, a s druge strane, povećane potrebe budžeta Unije.

Apsurdni rezultati poljoprivredne politike su podstakli pokušaje njene reforme. Prva reforma je otpočela 1992. godine. Još mnogo širi pokušaj je započeo 2003. godine.

#### *Mekšerijeve reforme*

Mekšerijeve reforme iz 1992 (nazvane po tadašnjem britanskom komesaru EU za poljoprivredu – McSharry-u), smanjile su prvenstveno subvencije za proizvodnju žita i govedine. Istovremeno je pokušano sa restrukturacijom poljoprivrednog stanovništva, odnosno da se što više ljudi premešti iz agrarnog sektora u neke druge, kako bi se smanjio pritisak na budžet EU.

Ove reforme nisu bile važne samo zbog unutrašnjih odnosa u Uniji, već i zbog odnosa sa spoljnim trgovinskim partnerima, poput Argentine i Urugvaja – najvećim izvoznocima govedine u Evropu.

Od 1993. godine započinju reforme sa ciljem da se subvencije koje su bile orijentisane na proizvedenu količinu transformišu u *direktne subvencije* poljoprivrednicima, bazirane na principu površine zemlje koja se obrađuje.

**Ovo je značilo povlačenje EU iz uloge direktnog učesnika na tržištu, što bi omogućilo da poljoprivredne cene padnu, bez posledica po prihod proizvođača, kao i da se smanji količina proizvoda koje EU mora direktno da kupi.**

Sušтина Mekšerijevih reformi je bila u tome da je EU manje koristila sistem otкупljivanja proizvoda po unapred garantovanim cenama, nego je direktno plaćala svojim farmerima po osnovu onoga što proizvode, dozvoljavajući im da prodaju ono što mogu na tržištu.

Ovaj sistem ipak ne predstavlja zaista slobodno tržište, jer se uzgajivačima mnogih poljoprivrednih kultura još uvek garantuje ciljna (veštačka) cena i još uvek se nagrađuju za hiperprodukciju putem davanja vezanih za proizvodnju.

Iako je reforma tokom devedesetih dala određene rezultate - na primer, procenat budžeta ZZP koji se odnosio na izvozne subvencije je pao na 14% sa prethodnih 33% - ipak ona nije izmenila glavne nedostatke i suštinu ZPP.

Zbog toga je krajem devedesetih i u ovom veku, došlo do novih pokušaja reforme.

#### *Fišlerove reforme*

“Agendom 2000” EU je nastojala da se pripreme dalji pregovori o poljoprivredi u okviru Svetske trgovinske organizacijom, kao i da se stvore uslovi za proširenje na istok Evrope. Ovo je rezultiralo usvajanjem Fišlerovih reformi iz 2003. godine (takođe nazvane po komesaru EU za poljoprivredu, Franz-u Fischler-u). Ove reforme treba da stupe na snagu 2005, iako države članice zadržavaju mogućnost da ih (za svoju zemlju) odlože do 2007. godine.

Prvobitni predlog Franca Fišlera bio je da se potpuno razdvoje subvencije od proizvodnje, čime bi se poljoprivrednici subvencionisali bez obzira da li iznose svoje proizvode na tržište ili ne. Ovo je imalo za cilj da se proizvođači podstaknu da usaglase svoju proizvodnju sa tražnjom (jer bi tako imali veći prihod), umesto da traže finansijsku pomoć od EU. Nivo raz-

dvojenih plaćanja bio bi zasnovan na količini koju je poljoprivredno gazdinstvo proizvelo u “referentnim godinama” 2000-2002.

**Ipak pod pritiscima država članica, ovaj predlog je samo delimično prihvaćen. Napravljen je novi koncept jedinstvenog plaćanja po farmi (single farme payment) – po kome ne bi bile subvencionisane sve pojedinačne kulture nego poljoprivredno gazdinstvo – na osnovu obradivih površina sa 300 € po hektaru. Međutim, svako subvencioniranje bi bilo oštro uslovljeno poštovanjem strogih ekoloških propisa. Time je odlučeno da će samo jedan deo pomoći biti razdvojen od proizvodnje, u procentu koji varira od useva do useva, a određeni osetljivi usevi bi bili potpuno isključeni. Reforme od 2003. godine neće stupiti na snagu odjednom, već u dužem vremenskom periodu do 2012. godine da bi se izbegli oštri društveni poremećaji u nekim od zemalja.**

U pogledu perspektiva daljeg razvoja ZPP, postoje dve mogućnosti:

- prva je, da EU nastavi da značajnim subvencijama za farmere u potpunosti štiti svoju poljoprivredu, a da pritom finansijski pomaže siromašne zemlje;
- u slučaju druge, EU može odlučiti da smanji podršku svojim farmerima, ali i siromašnijim zemljama, koje bi možda mogle da zarade svoj novac prodajući svoje proizvode u EU.

#### **Organizacija tržišta poljoprivrednim proizvodima u EU**

Zajedničke politike za pojedine vrste poljoprivrednih proizvoda postepeno su

uvođene još od 1962. godine. Osnovna podela je na sledeće sektore:

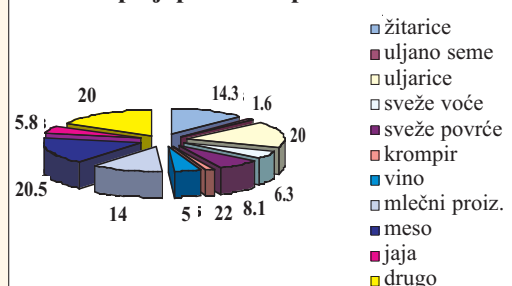
- mleko i mlečni proizvodi
- meso (goveđe, teleće, ovčije i kozje meso)
- svinjsko meso, piletina i jaja
- žitarice
- pirinač
- uljarice (maslinovo ulje, suncokret, soja, laneno seme)
- šećer
- voće i povrće (sveže voće i povrće/prerađevine od voća i povrća)
- prerađevine od poljoprivrednih proizvoda
- vino i proizvodi od vina
- krompir

#### *A – Organizacija zajedničkog tržišta voća i povrća*

Organizacija zajedničkog tržišta voća i povrća uključuje, i u unutrašnjem tržištu i prilikom uvoza i izvoza, mere kojima se definišu obavezni standardi kvaliteta. Za svaki proizvod su predviđeni zasebni propisi. Prodaja voća i povrća je dozvoljena tek nakon kontrole kvaliteta. Po pravilu sertifikat o kontroli kvaliteta mora da prati robu.

Ovi standardi o kvalitetu se odnose uglavnom na tehničke karakteristike – izgled voća i povrća i ne obuhvataju fitosanitarne aspekte.

**Glavni poljoprivredni proizvodi EU 2002**



Na međunarodnom planu, standardi o kvalitetu za voće i povrće su uglavnom harmonizovani u radnim telima Ekonomske komisije UN za Evropu, sa čijim je preporukama usklađena većina pravila EU. Zemlje u procesu pristupanja EU su posmatrači u ovim radnim telima i već su učinile korake u smislu prilagođavanja tim preporukama, što znači da su uspostavile svoja nacionalna radna tela.

**Nacionalna kontrolna tela moraju obezbediti poštovanje ovih standarda kvaliteta kako za unutrašnju proizvodnju, tako i za uvoz i izvoz, istovremeno i na nivou proizvodnje i na nivou trgovine na veliko.**

EU podstiče uspostavljanje odgovarajuće proizvodne strukture kako bi se izvršilo grupisanje izvora snabdevanja i unapredila njihova tržišna orijentacija. Ovakva proizvodna struktura ima odlučujuću ulogu u primeni standarda vezanih za kvalitet. Neke zemlje – od nedavno članice EU su zatražile od Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu priznavanje njihovih kontrolnih službi, što olakšava trgovinu i carinske procedure jer se kontrola kvaliteta uvoza u EU vrši u zemljama porekla.

#### *B - Organizacija zajedničkog tržišta vina i proizvoda od vina*

Zakonodavstvo EU za vino, proizvode na bazi vina i alkoholna pića uključuje sledeće tipove mera:

- a) posebna pravila koja definišu različite kategorije vina, proizvoda na bazi vina i alkoholna pića,
- b) poseban tretman za kvalitetna vina proizvedena u specijalnim regionima

(priznatog porekla) i pravila za klasifikaciju različitih vrsta vina,

- c) pravila o praksama koje poznaje enologija, kao i analitičke metode,
- d) modalitete za promet i plasman (pravila za transport vina, način vođenja arhive, pravila o opisu vrste vina i načinu prezentacije),

U cilju priznavanja pojedinih oznaka porekla kvalitetnih vina treba da postoji nacionalno zakonodavstvo kao i stručno usavršavanje kadrova koji bi unapređivali oznake o poreklu.

**Pravila EU o oznakama porekla i praksama enologije su u skladu sa preporukama i rezolucijama „Međunarodnog biroa za vinograde i vino“.**

EU sklapa i bilateralne sporazume o uzajamnoj zaštiti i kontroli imena vina. Vino EU može biti u prometu samo ako je proizvedeno od grožđa iz registrovanih vinograda koja imaju tzv. „pravo sađenja“ što je u skladu sa opštom zabranom novih zasada u EU.

#### *C - Organizacija zajedničkog tržišta svinjskog mesa, piletine i jaja*

Organizacija zajedničkog tržišta svinjskog mesa, piletine i jaja obuhvata mere kojima se definišu obavezni standardi kvaliteta i kontrole (standardi za klasifikaciju, obeležavanje).

U slučaju pilećeg mesa standardi se zasnivaju na obliku i izgledu. Ovi standardi se primenjuju na trgovinu unutar Zajednice, kao i na uvoz iz trećih zemalja. Prepakovana piletina, smrznuta i duboko smrznuta piletina se može klasifikovati i prema težini. Kada je reč o prepakovanom pilećem mesu, pravila o obaveznom obe-



ležavanju hrane zahtevaju navođenje tačno utvrđenih podataka.

Standardi za plasman pilećeg mesa se baziraju na preporukama Ekonomske komisije UN za Evropu. Jaja se klasifikuju prema kvalitetu: A,B,C.

Uvozna jaja takođe moraju zadovoljiti ove standarde plasmana. Ovi standardi plasmana postoje i u Centralnoj i Istočnoj Evropi jer su sklopljeni bilateralni sporazumi sa nekim od ovih zemalja još 1960-tih godina. Obeležavanje jaja uključuje oznaku broja centra za pakovanje, klasu kvaliteta i težinu i datum minimalnog trajanja.

U EU ne postoje standardi za plasman svinjskog mesa, ali postoji klasifikacija svinjskih polutki zasnovana na procentu i vrsti mesa u polutki. Ovo omogućava zemljama članicama da sprovedu istu klasifikaciju i obezbede pravednu naknadu proizvođačima baziranu na težini i sastavu polutke.

#### *D - Organizacija zajedničkog tržišta goveđeg, telećeg, ovčijeg i kozjeg mesa*

Organizacija zajedničkog tržišta goveđeg, telećeg, ovčijeg i kozjeg mesa uključuje, kada je reč o unutrašnjem tržištu, mere kojima se definišu obavezni standardi za klasifikaciju plasmana polutki.

Plasman polutki je dozvoljen tek nakon klasifikacije koja daje kupcu jasnu sliku oblika i nivoa masnoće i omogućava ubrzavanje trgovinskih transakcija na tržištima EU. Ova harmonizacija se u EU vrši specijalizovano u klanicama i polutke se obeležavaju i etiketiraju. Neznatna odstupanja su dozvoljena samo za male klanice. Ova mera ima za cilj poboljšanje kvaliteta polutki. Putem klasifikacije, klanice informišu proizvođače o kvalitetu isporučene stoke.

Nakon izbijanja problema sa bolesti "ludih krava", EU je uvela veoma striktna pravila koja se odnose na obeležavanje goveda, načina ishrane i praćenje lanca proizvodnje goveđeg mesa, uključujući i stroga veterinarska pravila i pravila o reziduima u mesu.

#### *Sigurnost hrane*

**Slobodan promet i sigurnost hrane je jedan od najbitnijih činilaca na unutrašnjem tržištu, pre svega iz razloga bezbednosti zdravlja i dobrobiti građana. Visoki stepen zaštite ljudskog života i zdravlja takođe je u skladu sa politikom EU. Slobodan promet hrane unutar EU može se postići samo ako se regulative i propisi o zaštiti hrane ne razlikuju među državama. Potrošači EU su poslednjih godina istakli značaj zdravije hrane veće hranljive vrednosti.**

Zakonodavstvo EU vezano za sigurnost hrane počelo se uređivati još 1960-tih godina, da bi najveći značaj dobilo trideset godina kasnije. Reformom Zajedničke poljoprivredne politike iz 1992. godine uveden je obavezni sastav kvaliteta hrane. Evropski parlament i Savet EU su 2002. godine osnovali *Evropsku agenciju za sigurnost hrane* (Uredba EC 178/2002). Osnovni zadatak agencije je pružanje podrške proizvođačima u EU u svim fazama (od sigurnosti u primarnoj proizvodnji, sigurnosti hrane za životinje sve do krajnjeg potrošača)

*Codex Alimentarius* (međunarodna organizacija za ispravnost hrane) je zbirka međunarodnih standarda, baziranih na međunarodnim konvencijama, podeljenih u dva tipa: oni koji se odnose na određene namirnice i opšte standarde. Od potpi-

sivanja Urugvajskog sporazuma 1994. godine uloga *Codex Alimentarius* u EU je pojačana.

Ugovor Svetske trgovinske organizacije o sanitarnim i fitosanitarnim merama uključuje primenu Kodeksa za sve članice STO. Sve zemlje članice EU takođe su i članice *Codex Alimentarius*.

#### ***Pregovori u Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO)***

U toku Doha runde multilateralnih trgovinskih pregovora došlo je do oštrog suprotstavljanja stavova razvijenih zemalja i zemalja u razvoju. S jedne strane, razvijene zemlje, priznajući da subvencijama i zaštitom poljoprivrede ograničavaju pristup na svoja tržišta poljoprivrednim proizvođačima iz zemalja u razvoju, istovremeno su istakle da žele veći pristup na tržištima tih zemalja. S druge strane, zemlje u razvoju upravo i prihvataju mogućnost pristupa na svoje tržište za proizvođače i uslužne delatnosti razvijenih zemalja, ali samo ako dobiju tržišta za svoje proizvode, posebno poljoprivrednih proizvoda, u razvijenom svetu.

Kao što smo već istakli, prvobitna Zajednička poljoprivredna politika se vremenom pokazala neodrživom u međunarodnom kontekstu. Mekšerijske reforme iz 1992. godine su bile podstaknute Urugvajskom rundom pregovora. Isticano je da je prelazak na direktne subvencije pomogao da EU ispuni svoje obaveze iz Urugvajske runde o pitanjima oblika subvencionisanja koji remete trgovinu. Fišlerove reforme iz 2003. godine su imale za cilj da obezbede jače pozicije EU tokom Doha runde pregovora. Novi koncept jedinstvenog plaćanja po proizvodnom dobru (single farmment payment) je imao za cilj da se partneri u STO uvere da je u EU zaista u toku reforma poljoprivredne politike. Međutim,

siromašne zemlje koje najviše zavise od poljoprivrede, traže da se postigne stvarno smanjenje subvencija američkim i evropskim farmerima, a ne samo zame-nu jedne vrste podrške drugom.

#### ***ZPP u kontekstu procesa stabilizacije i pridruživanja***

**Evropska unija je započela novu politiku prema državama na zapadnom Balkanu – proces stabilizacije i pridruživanja (Stabilization and Association Process – SAP). U skladu sa tim, u početku su primenjene jednostrane koncesije EU prema državama Zapadnog Balkana da bi u narednoj etapi došlo do zaključenja sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa pojedinim državama. Sa Hrvatskom i Makedonijom SSP je potpisan 2001. godine, dok su pregovori o zaključenju tog sporazuma sa Srbijom i Crnom Gorom započeli 2005. godine.**

Srbija i Crna Gora se kao i druge zemlje Zapadnog Balkana suočava sa dobro zaštićenim poljoprivrednim tržištem, što ne podrazumeva samo carinsku zaštitu, nego mnogo više pitanja ispunjenosti raznih standarda i pravila o načinu i postupcima proizvodnje hrane.

SCG od 2000. godine uživa carinske povlastice na osnovu Uredbe EZ 2007/2000. Ova Uredba omogućava državama Zapadnog Balkana da izvoze većinu poljoprivrednih proizvoda na tržište EU bez carinskih dažbina - bez obaveze da otvore svoje tržište za proizvode iz EU. Izuzeci su meso, živa stoka, vino i riba. U slučaju junećeg mesa (baby beef) EU odobrava posebnu povlasticu na uvoz, u okviru carinske kvote. U okviru reforme politike u sektoru šećera, EU je nedavno odobri-

la bescarinski uvoz šećera poreklom iz Srbije u okviru kontigenta od 180.000 tona. Ove povlastice su nedavno produžene od strane EU za period do kraja 2010. godine.

U okviru predstojećih pregovora o SSP između EU i SCG, dve strane će pregovarati i o međusobnim koncesijama u oblasti poljoprivrednih proizvoda i hrane.

## **Specifični propisi Evropske unije od posebnog interesa za Srbiju i Crnu Goru**

*Blagoje Babić\**

### ***Uvod***

U veoma obimnom zakonodavstvu EU o poljoprivredi uređen je i niz pitanja o kojima se u nas malo piše, a od velikog su značaja za naše privrednike koji se bore za mesto na tržištu Evropske unije. U ta pitanja spadaju, između ostalih: pčelarstvo, zdrava hrana, higijenska zaštita hrane, genetski modifikovana hrana i stočna hrana, označavanje hranljivosti životnih namirnica, obeležavanje prehrambenih proizvoda, aditivi u hrani.

### ***Pčelarstvo***

Pčelarstvo je uređeno nizom propisa. Najvažniji su: Uredba (EC) 1221/97, Uredba (EC) 2300/97 i Direktiva 2001/110/EC. Svrha ovih propisa je da se usaglase propisi članica EU o proizvodnji i prometu meda i drugih pčelinjih proizvoda. Propisima je predviđena pomoć države kako u organizaciji proizvodnje tako i u utrzivanju. Posebna briga zakonodavca je pomoć pčelarima u zaštiti pčela od pčelinje bolesti – varoe. Prema propisima, države članice svake godine treba da pripremaju programe pomoći pčelarstvu, koja uključu-

je finansijsku pomoć za pokrivanje troškova sprovođenja propisanih mera.

Direktiva 2001/110/EC propisuje da se od 1. avgusta 2004. u Evropskoj uniji zabranjuje promet pčelinjih proizvoda koji nisu u skladu sa standardima propisanim u njenim aneksima. Ovo je od značaja za našu zemlju koja ima prirodne uslove za razvoj pčelarstva. Da bi naši privrednici mogli da plasiraju pčelinje proizvode na tržištu EU, nužno je da naši propisi budu usaglašeni s Direktivom 2001/110/EC. Sada je prava prilika za to jer je u postupku donošenje novog Zakona o pčelarstvu Srbije.

### ***Higijenska zaštita hrane***

Direktiva 93/43/EEC o higijenskoj zaštiti prehrambenih dobara ima za svrhu obezbeđivanje potpune higijenske ispravnosti hrane od proizvodnje do konačne potrošnje u uslovima slobodnog kretanja ovih dobara na jedinstvenom tržištu Evropske unije.

Zakonodavac polazi od postavke da je sloboda prometa prehrambenih dobara jedan od bitnih preduslova za uspostavljanje jedinstvenog tržišta. Istovremeno, on ima u vidu da je zaštita zdravlja vrhunska obaveza Unije. Zato moraju biti obezbeđeni

---

\* Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

vrhunski standardi za zaštitu higijenske ispravnosti hrane kroz sve faze – proizvodnja, prerada, pakovanje, skladištenje, prevoz, distribucija, rukovanje i ponuda odnosno prodaja potrošačima. Nužno je obezbediti da samo zdravstveno ispravna hrana može dospeti do potrošača. Zato je potreban odgovarajući zdravstveni nadzor nad ispravnošću namirnica, uz istovremenu zaštitu interesa privrednika koji se bave proizvodnjom i prometom hrane.

U Direktivi je predviđeno da države članice podstiču izradu vodiča za „dobre običaje u higijenskoj zaštiti hrane“, kojih bi se učesnici u proizvodnji namirnica i njihovom prometu dobrovoljno pridržavali.

**U Aneksu ove Direktive do pojedinosti je propisan postupak za higijensku zaštitu namirnica, počev od održavanja lične higijene osoba koje učestvuju u procesu pripreme, proizvodnji, pakovanju, prometu životnih namirnica, pa preko održavanja higijene prostorija, prevoza, ambalaže, održavanja potrebne temperature i slično. U celini uzev, propisani standardi su vrlo visoki.**

U našoj zemlji u dobroj meri je izvršeno „približavanje“ domaćih propisa o higijenskoj zaštiti hrane propisima EU. Već postojeći propisi predviđaju visok nivo zaštite. Problem je u primeni standarda predviđenih u Aneksu Direktive 93/43. S jedne strane, osiromašena privreda nije u stanju da ispuni sve uslove predviđene Aneksom. S druge strane, izigravanje propisa ima zabrinjavajuće razmere. To je posebno slučaj s uvozom prehrambenih dobara. Često se uvoze ova dobra koja ne odgovaraju propisanim standardima higijenske zaštite. Dešava se da se uvoze dobra kojima je rok upotrebe istekao. U sadašnjem trenutku najpreči zadatak države

je da obezbedi doslednu primenu postojećih propisa. U protivnom, zemlja neće moći da izvozi prehrambene proizvode na tržište Evropske unije.

### *Proizvodnja zdrave hrane*

Proizvodnja zdrave hrane postaje sve značajnija u svetskim razmerama. Evropska unija nije izuzetak. Ona je još 1991. godine otpočela pravno uređivanje ove delatnosti. Pravni okvir postavljen je Uredbom 2092/91 i Uredbom 1804/1999. Unija je, na ovim osnovama 2004. godine usvojila poseban „Evropski akcioni plan za zdravu hranu i ratarstvo“ (European Action Plan for Organic Food and Farming). Unija teži da se nacionalni planovi za proizvodnju zdrave hrane povežu kako bi se ova delatnosti širila u celoj Uniji.

Proizvodnja zdrave hrane trebalo bi da ima sledeća povoljna dejstva:

- (a) smanjivanje upotrebe pesticida;
- (b) smanjivanje upotrebe veštačkih đubriva;
- (c) zaštita zemljišta;
- (d) zaštita životne sredine i raznovrsnosti biljnog sveta;
- (e) blagostanje životinja.

**Glavni problem je kako obezbediti odgovarajući sistem nadzora nad proizvodnjom i prometom zdrave hrane. Propisima EU za to je predviđen složen postupak. U Aneksu „Evropskog akcionog plana“ navedene su mere kojima se obezbeđuje podrška proizvodnji zdrave hrane.**

Naša zemlja je 2000. godine donela Zakon o organskoj poljoprivredi. On je usklađen s analognim propisima EU. U nas postoje prirodni uslovi za proizvodnju zdrave hrane – ekološki očuvano zemlji-

šte, voda i vazduh. Ove mogućnosti se relativno malo koriste, pogotovu za izvoz na tržište EU. Izvoz na ovo tržište pretpostavlja dobro organizovan nadzor nad proizvodnjom i prometom ovih dobara. Postupak za dobijanje isprava o poštovanju standarda za promet zdrave hrane na tržištu EU je vrlo složen.

#### ***Genetski modifikovana hrana i stočna hrana***

Proizvodnja i promet genetski modifikovane hrane postala je problem u svetskim razmerama. U nekim zemljama, kao što su SAD, Kanada, Australija i Argentina, genetski modifikovani proizvodi, pre svega, kukuruz, soja i pamuk, se uveliko proizvode i utružuju. U Evropskoj uniji, međutim, postoji veliki otpor uvođenju u masovnu proizvodnju i potrošnju genetski modifikovanih proizvoda. Glavni razlog je neizvesnost mogućeg dejstva genetski modifikovanih organizama na ljudsko zdravlje. U laboratorijskim uslovima nije moguće proveriti kakvo je to dejstvo. Protiv ovakve proizvodnje ističu se i moralni razlozi i razlozi zaštite životne sredine.

**U EU uvedena je obaveza da se svaki proizvod u kome ima više od 0,9% genetski modifikovanih organizama, mora vidno obeležiti, kako bi potrošači bili unapred upozoreni na prisustvo ovih organizama. Ovo je dovelo do oštrog sukoba između SAD i EU u pogledu proizvodnje i prometa genetski modifikovane hrane.**

Evropska unija je u 2003. godini donela dve Uredbe o oblasti proizvodnje i prometa genetski modifikovane hrane i stočne hrane: Uredbu 1829/2003 o genetski modifikovanoj hrani i stročnoj hrani i Uredbu

1830/2003 o utvrđivanju i obeležavanju genetski modifikovanih organizama.

Uredbom 1829/2003 je propisano da hrana i stočna hrana, koje sadrže genetski modifikovane organizme, moraju proći kroz propisani postupak provere radi zaštite zdravlja ljudi. Da bi se ovakva hrana mogla staviti u promet, potrebno je pribaviti pismena odobrenja.

Uredbom 1830/2003 je propisan postupak za otkrivanje proizvoda koji sadrže genetski modifikovane organizme, kao i postupak obeležavanja ovakvih proizvoda, praćenje njihovih dejstava na životnu sredinu i zdravlje ljudi i životinja. Ova Uredba predviđa povlačenje ovih proizvoda sa tržišta ukoliko nisu poštovani uslovi za njihovo stavljanje u promet.

Naša zemlja je 2001. godine donela Zakon o genetički modifikovanim proizvodima. Njime se uređuju proizvodnja i promet genetički modifikovanih proizvoda. Predviđene su novčane i zatvorske kazne za uvoz ovakvih proizvoda bez prethodnog odobrenja. Zakon sadrži obavezu obeležavanja prisustva genetski modifikovanih organizama. Ali, sve to malo pomaže. Genetski modifikovana hrana se proizvodi nekažnjeno.

#### ***Označavanje hranljivosti životnih namirnica na tržištu EU***

Direktiva 90/496/EEC o označavanju hranljivosti životnih namirnica (nutrition labelling for foodstuffs). Svrha Direktive je: zaštita i informisanje potrošača; usklađivanje propisa o označavanju hranljivosti životnih namirnica; uklanjanje tehničkih prepreka kretanju robe na jedinstvenom tržištu EU.

Direktiva uređuje označavanje hranljivosti životnih namirnica koje se dostavljaju krajnjim potrošačima – fizičkim licima i velikim potrošačima kao što su škole, bolnice i slično. Označavanje hranljivosti

podrazumeva svaku informaciju na etiketi proizvoda koja ukazuje na svojstva namirnice, kao što su :

- a) energetska vrednost proizvoda;
- b) hranljivi sastojci, kao što su: belančevine, ugljeni hidrati (šećeri), masti, vlakna, natrijum, vitamini i minerali u značajnijim količinama. U načelu, sem u slučajevima gde je to već ustaljena praksa, označavanje hranljivosti nije obavezno.

Ali, ako se na proizvodu nalazi oznaka hranljivosti, onda ona mora, ako se radi o kaloričnoj vrednosti, da jasno naznači njenu veličinu, ili ako se radi o hranljivom sastojku, mora biti jasno naznačen njegov sadržaj. Direktivom je podrobno propisano u kojim jedinicama se izražavaju energetska vrednost i količine različitih sastojaka.

Naši privrednici, koji izvoze prehrambene proizvode na tržište Evropske unije, moraju biti upoznati s pravilima o označavanju hranljivosti ovih dobara. To što označavanje nije obavezno nije nikakva prednost, jer je označavanje hranljivosti konkurentna prednost, pošto potrošači biraju proizvode o čijem sastavu su najbolje obavešteni. To posebno važi za potrošače koji iz zdravstvenih ili dijetetskih razloga moraju biti obavešteni o sastavu namirnica koje kupuju.

#### ***Obeležavanje prehrambenih proizvoda namenjenih stavljanju u promet***

Direktiva 2000/13/EC o obeležavanju, promovisanju i reklamiranju prehrambenih proizvoda odnosi se na upakovane prehrambene proizvode koji se isporučuju krajnjim potrošačima.

Ovaj propis izričito zabranjuje:

- a) davanje informacija koje mogu dovesti potrošača u zabunu u pogledu svojstava ili dejstava proizvoda;

- b) isticanje da proizvod ima svojstva koja sprečavaju ili leče određene bolesti.

Direktiva propisuje obavezan sadržaj koji mora biti označen na etiketama prehrambenih proizvoda koji se stave u promet:

- a) Naziv proizvoda. - To može biti naziv propisan u EU ili u nekoj zemlji članici. Ako se u proizvodnji primenjuje poseban fizičko-hemijski proces u pripremi i čuvanju, to se mora naznačiti uz ime proizvoda. Posebno se mora označiti ako je proizvod bio izložen jonizujućem zračenju.
- b) Spisak sastojaka. - Na etiketi mora biti spisak svih sastojaka proizvoda poređanih po opadajućem redu u učešću u ukupnoj težini proizvoda.

Sastojci se ne moraju navoditi kod svežeg voća i povrća, gazirane vode, sirćeta proizvedenog vrenjem jednog sastojka, sira, maslaca, kiselog mleka i pavlake i proizvoda koji se sastoje samo iz jednog proizvoda, a imaju naziv istovetan nazivu sastojka.

- c) Neto težina. – Za upakovane proizvode količina se izražava u jedinicama zapremine ako se radi o tečnostima, a u jedinicama mase, ako se radi o drugim proizvodima. U slučaju proizvoda koji se prodaju rastvoreni u vodi, mora se posebno naznačiti suvi ostatak.
- d) upotrebe. – Mora se naznačiti rok upotrebljivosti za kvarljive proizvode. U slučaju nekih drugih proizvoda poželjno je naznačiti optimalan rok do koga se proizvod može upotrebiti. Označavanje ovih rokova nije neophodno za voće i povrće koje nije prerađeno, za pića koja sadrže više od 10% alkohola i neke druge proizvode.
- e) Ostali podaci. – Etiketa mora sadržati i druge važne podatke kao što su: uputstvo o čuvanju proizvoda, podaci

o proizvođaču ili trgovcu koji vrši pakovanje i utrzivanje proizvoda sa sedištem u EU, obaveštenje o poreklu proizvoda, uputstvo za upotrebu.

Ova Direktiva je značajna za naše izvoznike zato što njeni strogi zahtevi u pogledu označavanja prehrambenih proizvoda koji se stavljaju u promet objektivno znači tehničku prepreku našem izvozu. Prema tome, da bi naš izvozni proizvod mogao da se nađe na tržištu Evropske unije, njegova etiketa mora u svemu da bude prilagođena zahtevima ove Direktive. Šta više, u interesu naših izvoznika je da u nekim slučajevima stave na etiketu i podatke koji nisu Direktivom propisani, ali mogu biti konkurentna prednost kod potrošača iz EU.

#### *Aditivi u hrani*

Kako je naša prehrambena industrija upućena na tržište Evropske unije, mora strogo voditi računa o standardima prerađivanja poljoprivrednih proizvoda i korišćenju aditiva.

Korišćenje dodataka u postupku prerađivanja poljoprivrednih proizvoda je u svim zemljama podvrgnuto strogim propisima, pa i u Evropskoj uniji. Zaštita zdravlja potrošača je osnovni razlog.

Ovo pitanje je u Uniji uređeno s više propisa. U načelu, kao aditivi mogu se koristiti samo supstance koje ispunjavaju zahteve Naučnog komiteta za hranu. Podrobno je nabrojano koje su to supstance. Isto tako, naznačeno je da se aditivi ne koriste u neprerađenoj hrani.

Tamo gde se dozvoljava upotreba aditiva, određuje se najviša dozvoljena

granica njihovog korišćenja. Gde ta granica nije propisana, primenju se “dobri običaji”.

**Naši izvoznici hrane na tržište EU moraju imati u vidu da je korišćenje aditiva u preradi hrane u EU veoma strogo postavljeno. Propisi EU posebno imaju u vidu zdravlje osetljivih kategorija stanovništva. Prema tome, proizvodi koji u potpunosti nisu u saglasnosti s propisima EU, ne mogu biti stavljeni u promet na njenom tržištu.**

Naša zemlja donela je odgovarajuće propise o korišćenju aditiva koji su približeni propisima EU iz ove oblasti. U interesu je naših izvoznika da ih dosledno poštuju kako ne bi rizikovali jednom stečeno poverenje na verovatno najkonkurentnijem tržištu na svetu.

Uglavnom, u svim ovim pitanjima naša država je u velikoj meri svoje zakonodavstvo “približila” zakonodavstvu Evropske unije. Ali u primeni standarda u sprovođenju ovih propisa je mnogo manje uspešna.

#### *Osnovni izvori:*

1. Eurolex, Internet, <http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/>
2. Evropska unija, “Bela knjiga”, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1995.
2. “Evropsko zakonodavstvo”, časopis Instituta za međunarodnu politiku i pravu, Beograd.

## IZBOR IZDANJA INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

### ČASOPISI:

#### MEĐUNARODNA POLITIKA

Revija za međunarodne odnose  
Izlazi tromesečno

#### REVIEW OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Revija za međunarodne odnose  
(na engleskom jeziku)  
Izlazi tromesečno

#### MEĐUNARODNI PROBLEMI

Naučni časopis na srpskom i engleskom jeziku  
Izlazi tromesečno

#### EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Naučno-stručni časopis za pravo Evropske unije  
Izlazi tromesečno

### KNJIGE:

FOREIGN POLICY IN TRANSITION – SERBIA AND MONTENEGRO, SOUTHEASTERN EUROPE AND THE CHANGING NATURE OF INTERNATIONAL RELATIONS, dr *Vatroslav Vekarić*, broširano, 2005, 332 str.

INDIA AND SERBIA AND MONTENEGRO RE-ENGAGEMENT REGIONAL AND BILATERAL DIMENSIONS – Charan Wadhva and Vatroslav Vekarić (Eds.), Centre for Policy Research (CPR), New Delhi and the Institute of International Politics and Economics (IIPE) Belgrade, A.P.H. Publishing Corporation, New Delhi, 2005, pp. 380.

POJMOVNIK – INSTITUCIJE, POLITIKE I PROŠIRENJE EVROPSKE UNIJE (GLOSSARY). U aneksu: EVROŽARGON (EUROJARGON), 2005, 256 str.

EVROREČNIK – Prevod višejezične terminologije Evropske unije (EUROVOC THESAURUS) na srpski jezik s istovremenim prevodom sa srpskog na engleski, francuski, nemački, italijanski i španski jezik (u pripremi), 2004, 700 str.

POLOŽAJ SRBIJE U SAVREMENIM MEĐUNARODNIM EKONOMSKIM PROCESIMA – Zbornik radova priređivač dr *Vladimir Grečić*, broširano, 2004, 250 str.

ISTORIJA LATINSKE AMERIKE, dr *Ljubomir Paligorić*, broširano, 2003, 480 str.

EKOLOŠKA KRIZA U SVETU I ODGOVORI MEĐUNARODNE ZAJEDNICE, 2002, dr *Vid Vukosović* i dr *Dragoljub Todić*, broširano, 602 str.

SVETSKA PRIVREDA U INFORMATIČKOJ ERI, *Predrag Bjelić, Dejan Gajić, Ivana Popović, Miroslav Gnjatović*, broširano, 2002, 206 str.

REGIONALNE INICIJATIVE U JUGOISTOČNOJ EVROPI – INSTITUCIONALNI OBLICI I PROGRAMI MULTILATERARNE SARADNJE NA BALKANU, dr *Duško Lopandić*, broširano, 2001, 258 str.

POSTBIPOLARNI SVET I JUGOSLAVIJA, Zbornik radova, priređivač *Vladimir Grečić*, broširano, 2000, 318 str.

YUGOSLAV CRISIS AND THE WORLD – CHRONOLOGY OF EVENTS, JANUARY 1990 – DECEMBER 1995, dr *Brana Marković*, broširano, treće izdanje na engleskom, 2000, 225 str.

LJUDSKA PRAVA: PET DECENIJA OD USVAJANJA OPŠTE DEKLARACIJE O LJUDSKIM PRAVIMA POD OKRILJEM OUN, OEBS I SAVETA EVROPE, Priređivači dr *Obrad Račić*, dr *Branislav Milinković* i dr *Milan Paunović*, broširano, 1998, 263 str.

JUGOSLAVIJA I SVET U POSTBIPOLARNOJ ERI, dr *Ranko Petković*, broširano, 1998, 398 str.

MEĐUNARODNO PRAVO I JUGOSLOVENSKA KRIZA, Zbornik radova, priređivač dr *Milan Šahović*, broširano, 1996, 463 str.

