

Radovan D. VUKADINOVIĆ\*

UDK: 338.43:341.217 (4-672 EU)  
str. 69-81.  
pregledni rad

## PRAVO EVROPSKE UNIJE U OBLASTI POLJOPRIVREDE

### 1. IZVORI PRAVA

Osnovne odredbe o poljoprivredi su sadržane u članovima 39 do 46. Ugovora o osnivanju. Osim ovih posebnih, primenjuju se i "propisi za osnivanje zajedničkog tržišta."<sup>1</sup> Od njih su od posebnog značaja propisi o slobodi prometa robe<sup>2</sup> koji se, u suštini, odnose na uspostavljanje carinske unije i ukidanje kvantitativnih i drugih ograničenja. Carinska unija podrazumeva ukidanje carina i dažbina sa istim dejstvom na svu robu (i industrijsku i poljoprivrednu) prilikom izvoza i uvoza između država članica, kao i uvođenje zajedničke carinske tarife prema trećim državama.

Uspostavljanje carinske unije i ukidanje kvantitativnih ograničenja u trgovini između država članica je predviđeno postepeno u toku trajanja prelaznog perioda od dvanaest godina, s tim što je ovaj period podeljen u tri etape od po četiri godine. Za svaku etapu predviđen je skup mera, pre svega pravnih propisa na komunitarnom i nacionalnom nivou, koje je potrebno da preduzmu i sprovedu organi Zajednice i države članice.<sup>3</sup>

---

\* Profesor Pravnog fakulteta u Kragujevcu, direktor centra za pravo EU.

<sup>1</sup> Čl. 38(2) Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.

<sup>2</sup> Čl. 9-37. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.

<sup>3</sup> V. čl. 7. Ugovora o Evropskoj zajednici.

Zahvaljujući tim merama godinu i po dana pre predviđenog roka, već sredinom 1968. godine, ukinute su sve carinske dažbine u unutrašnjem prometu (intrakomunitarna trgovina), dok je u trgovini sa trećim državama uvedena zajednička carinska tarifa,<sup>4</sup> kako za industrijske, tako i za poljoprivredne proizvode. Pod poljoprivrednim proizvodima se podrazumevaju proizvodi ratarstva, stočarstva i ribarstva, kao i proizvodi prvog stepena prerade koji su u neposrednoj vezi sa tim proizvodima.

Osim pomenutih, na poljoprivredu se na odgovarajući način primenjuju i propisi kojima su regulisane i ostale tri slobode: sloboda kretanja lica, sloboda vršenja usluga i sloboda prometa kapitala, kao i propisi o konkurenciji. Međutim, kad je reč o ovim poslednjim, prema odredbama člana 42. Ugovora o osnivanju, odredbe o konkurenciji se primenjuju na proizvodnju i promet poljoprivrednih proizvoda "samo u meri u kojoj Savet to odredi na osnovu odredbi člana 43, tačke 2. i 3. vodeći računa o ciljevima koji su utvrđeni u članu 39." U tom smislu Savet je već 1962. godine doneo *Uredbu broj 26 o zajedničkoj poljoprivrednoj politici*,<sup>5</sup> kojim je predviđeno da se njegove odredbe neće primenjivati na sporazume, odluke i praksu koja nije sastavni deo nacionalne organizacije tržišta ili kad to nije nužno za ostvarivanje ciljeva zajedničke poljoprivredne politike. Prema odredbama člana 2(1) ove *Uredbe*, kao izuzeci se smatraju sporazumi, odluke i praksa poljoprivrednih proizvođača (farmera) i njihovih udruženja koji pripadaju jedinstvenom tržištu države članice ako se odnose na proizvodnju ili prodaju poljoprivrednih proizvoda, pod uslovom da time nije preuzeta obaveza povećanja identičnih cena i ako Komisija ne smatra da je time isključena konkurencija ili da je ugroženo ostvarivanje ciljeva zajedničke poljoprivredne politike. To praktično znači da se na pomenute oblike neće primenjivati odredbe člana 85. (o zabrani restriktivnih sporazuma) i člana 86. (o zabrani zloupotrebe monopolskog položaja) Ugovora o osnivanju. Isto tako, na poljoprivredne proizvode se ne primenjuju ni odredbe članova 92 i 93(2), kojima su regulisani opšti uslovi za korišćenje raznih oblika državne pomoći u sklopu pravila o lojalnoj konkurenciji.

Prema tome, na poljoprivredne proizvode se, s jedne strane, primenjuju opšti propisi o uspostavljanju zajedničkog tržišta,<sup>6</sup> ali se s druge strane, zbog osobenosti poljoprivrednih proizvoda i značaja koji je u Zajednici pridavan

---

<sup>4</sup> V. Odluku Saveta od 26. jula 1966. godine. (*Coun. Dec. OJ 1966, 2971/66*).

<sup>5</sup> *Council Regulation No. 26, of 4. April 1962.*

<sup>6</sup> V. *Case 34/73, Variola v Amministrazione Italiana delle Finanze (1973) ECR, 981, i case 51/74, P. J. Van der Hulst s Zonen v Produktschap voor Siergewassen (1975) ECR, 79.*

poljoprivredi,<sup>7</sup> promet poljoprivrednih proizvoda odvija i pod posebnim propisima kojima je regulisano uspostavljanje i funkcionisanje *zajedničkog tržišta poljoprivrednih proizvoda* i *zajednička poljoprivredna politika*. Ovo zbog toga što je za stvaranje zajedničkog tržišta za industrijske proizvode dovoljno ukinuti carinske i necarinske prepreke u unutrašnjem prometu i ustanoviti zajedničku carinsku tarifu u trgovini sa trećim državama, dok je uspostavljanje zajedničkog tržišta za poljoprivredne proizvode "mnogo složeniji poduhvat."<sup>8</sup>

Za realizaciju tog poduhvata Ugovorom o osnivanju su na Savet preneti vrlo široka ovlašćenja za donošenje potrebnih *pravila, uputstava, odluka*<sup>9</sup> i drugih propisa, kao i ovlašćenje za preduzimanje svih potrebnih akcija. Radi što tešnje saradnje između Saveta i država članica, u toku prelaznog perioda su formirani brojni komiteti za svaki proizvod ili grupu proizvoda.

Koristeći dobijena ovlašćenja Savet je, na predlog Komisije i u skladu sa predviđenom procedurom, u toku prelaznog perioda doneo niz posebnih propisa kojima je regulisana organizacija zajedničkih tržišta poljoprivrednih proizvoda. U pitanju su komunitarni propisi kojima su regulisana tržišta za konkretne poljoprivredne proizvode ili za njihovu grupu. Otuda se ne može govoriti o jednom zajedničkom tržištu kao kod industrijskih proizvoda, već o više pojedinačnih tržišta poljoprivrednih proizvoda, na primer: za žitarice, maslinovo ulje ili meso.

Paralelno sa funkcionisanjem i razvojem zajedničkog tržišta za poljoprivredne proizvode formulisana je i zajednička poljoprivredna politika između država članica. U tom smislu se u teoriji sa pravom ističe da zajedničko tržište za poljoprivredne proizvode ne može postojati bez zajedničke poljoprivredne politike.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Poljoprivredni proizvodi imaju u najširem smislu reči, pored strategijskog značaj za države članice jer ih obezbeđuju sopstvenim izvorima hrane, i značaj važnog i moćnog instrumenta kojim se i poljoprivrednim proizvođačima obezbeđuje životni standard kao i zaposlenima u nepoljoprivrednim delatnostima. Međutim, zbog razlika koje postoje u produktivnosti u poljoprivredi i, uopšte, u značaju i udelu poljoprivrede u nacionalnoj privredi, države članice su se različito odnosile prema zajedničkoj poljoprivrednoj politici i zajedničkom tržištu poljoprivrednih proizvoda. Francuska je, na primer, posebno na tome insistirala, računajući na svoje komparativne prednosti u odnosu na razvijeniju nemačku industriju.

<sup>8</sup> M. Jovanović, *Ekonomika Evropske ekonomske zajednice*, Beograd, 1985, str. 106.

<sup>9</sup> Komunitarno pravo čine tzv. primarni i sekundarni izvori prava. U sekundarne izvore prava prema odredbama člana 189. Ugovora o osnivanju spadaju: pravila, uputstva i odluke.

<sup>10</sup> Lasok and Bridge, *Law & Institutions of the European Communities*, London, 1987, p. 413.

## 2. POJAM ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE I ZAJEDNIČKOG TRŽIŠTA POLJOPRIVREDNIH PROIZVODA

Pojam zajedničke poljoprivredne politike Ugovorom o osnivanju nije određen, već su odredbama člana 39. samo navedeni njeni ciljevi:

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

Prilikom formulisanja zajedničke poljoprivredne politike i potrebnih načina njene primene, potrebno je voditi računa o:

- a) posebnom karakteru poljoprivredne delatnosti koji proizilazi iz socijalne strukture poljoprivrede i strukturnih i prirodnih razlika koje postoje između različitih poljoprivrednih područja;
- b) potrebi da se postepeno izvrše odgovarajuća uskladjivanja;
- c) činjenici da poljoprivreda u državama članicama predstavlja privrednu oblast koja je tesno povezana sa celokupnom nacionalnom privredom.

Ugovorom je određeno da države članice na osnovu upoređivanja sopstvenih (nacionalnih) poljoprivrednih politika postepeno razvijaju zajedničku poljoprivrednu politiku kako bi je utvrdili najkasnije do kraja prelaznog perioda (kraj 1969. godine). U tom cilju Komisija je odmah nakon stupanja na snagu Ugovora o osnivanju, već 1958. godine u italijanskom gradiću Stresi (*Stresa*) sazvala konferenciju država članica kako bi se formulisali osnovni pravci zajedničke poljoprivredne politike, a naročito radi utvrđivanja njihovih proizvodnih mogućnosti i potreba. Polazeći od rezultata konferencije, Komisija je prvo definisala vodiče za zajedničku poljoprivrednu politiku, a kasnije je, posle konsultovanja Ekonomskog i socijalnog komiteta, u junu 1960. godine podnela Savetu svoje predloge za definisanje četiri osnovne politike: strukturne,

tržišne, trgovinske i socijalne.<sup>11</sup> Prilikom formulisanja zajedničke poljoprivredne politike uzeta su u obzir tri osnovna načela: jedinstveno (komunitarno) tržište, davanje prednosti robi poreklom iz Zajednice i finansijska solidarnost.<sup>12</sup>

Jedinstvo tržišta počiva na potpuno slobodnom prometu poljoprivrednih proizvoda unutar Zajednice, tj. bez carina i drugih carinskih dažbina, kvota i sličnih ograničenja. To podrazumeva zajedničku organizaciju koja određuje jedinstvene cene za celo tržište, kao i obavezu svih država članica da koriste iste instrumente za intervenciju na tržištu.

Davanje prednosti robi poreklom iz Zajednice podrazumeva da se uvoz poljoprivrednih proizvoda iz trećih država može vršiti samo ako domaća proizvodnja unutar Zajednice nije dovoljna.

Cilj načela finansijske solidarnosti je da smanji ili ublaži negativne efekte koji mogu nastati zbog toga što između država članica postoje velike razlike u nivou produktivnosti u poljoprivredi. Stoga se zajednička poljoprivredna politika mogla zasnivati ili na podršci "samo efikasnijim proizvođačima, obezbeđujući im odgovarajuću finansijsku pomoć i umerenu zaštitu od konkurencije od proizvođača izvan EEZ-a", ili na "visokom stepenu finansijske podrške i zaštite poljoprivrede EEZ-a od konkurencije iz zemalja nečlanica."<sup>13</sup> Zajednica se opredelila da vodi zajedničku poljoprivrednu politiku na nadnacionalnom nivou uz jaku finansijsku podršku preko Evropskog fonda za garancije i usmeravanja u poljoprivredi, putem jedinstvenih cena i vrlo visoke jedinstvene spoljne zaštite od konkurencije izvan Zajednice.

Na osnovu ovih predloga Savet je, u skladu sa ovlašćenjima iz člana 43(2) Ugovora o osnivanju, doneo niz konkretnih *uredbi, uputstva i odluke* o organizovanju zajedničkog tržišta poljoprivrednih proizvoda čijim sprovođenjem su praktično zamenjene postojeće nacionalne organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> V. *Third General Report*, 1960, p. 230, i *Fourth General Report*, 1961, p. 103.

<sup>12</sup> Molle, *Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*, Dartmouth, 1994, pp. 243-44; Jevtić, Antonić, *Spoljnofinansijski aspekt razvoja poljoprivrede Srbije*, u: *Jugoslavija u Evropskim finansijama*, priredio B. Babić, Beograd, 1993, str. 224.

<sup>13</sup> S. Kovačević, *Međunarodna ekonomska integracija*, Beograd, 1991, str. 73.

<sup>14</sup> Iako je zajednička poljoprivredna politika uvedena postepeno od 1962. godine, potpuno operativna je postala tek od sredine 1967. godine. U ovom prelaznom periodu odlučujući značaj je imao Halštajnov predlog iz 1964. godine. Te godine Halštajn (Walter Halstein) je kao tadašnji predsednik Komisije Savetu ministara podneo konačnu verziju predloga o

Prvom *uredbom* koju je Savet doneo već 1962. godine, regulisano je pitanje organizacije tržišta žitarica.<sup>15</sup> Organizacija tržišta žitarica je bila od posebnog značaja s obzirom da cene žitarica predstavljaju značajan troškovni input u proizvodnji životinjskih proteina koji su od ključne važnosti za ostale sektore ekonomije.<sup>16</sup> U toku prelaznog perioda *Uredba* se primenjivala na pšenicu, raž, ječam, zob, kukuruz, heljdu, proso, tvrdu pšenicu, pšeničnu i ovsenu kašu i zelene proizvode od raži. Do kraja prelaznog perioda Savet je doneo i druge propise za gotovo sve značajnije poljoprivredne proizvode: žitarice, govedinu i teletinu, svinjsko meso, jaja i živinsko meso, mlečne proizvode, duvan, voće i povrće, vino, hmelj, ulja i masti, šećer, semenje, biljke i cveće, preradjeno voće, lan i konoplju i ribe. Njihovim sprovođenjem ustanovljavana su tržišta za odnosne poljoprivredne proizvode na komunitarnom nivou, prestala su da funkcionišu odgovarajuća nacionalna tržišta, a države članice su obavezane da odustanu od svih mera kojima bi se to moglo osujetiti.<sup>17</sup> Zajedničkom organizacijom su obuhvaćeni gotovo svi poljoprivredni proizvodi, izuzev alkohola, meda, krompira, drveta i vune.<sup>18</sup> Na promet ovih poljoprivrednih proizvoda primenjuju su odredbe Ugovora o osnivanju o slobodi prometa robe.<sup>19</sup>

Sama organizacija zajedničkog tržišta poljoprivrednih proizvoda može, zavisno od vrste proizvoda u pitanju, biti realizovana kao jedan od tri Ugovorom predviđena oblika, i to preko:

- a) primene zajedničkih pravila konkurencije;
- b) obavezne koordinacije različitih nacionalnih organizacija tržišta;
- c) evropske organizacije tržišta.

S druge strane, sama zajednička organizacija tržišta poljoprivrednim proizvodima, kao svojevrsna institucija, je ovlašćena da "preduzme sve potrebne mere za sprovođenje člana 39, a naročito kontrolu cena, subvencija u proizvodnji i prodaji različitih proizvoda, ujednačenje organizacije skladištenja i

---

sprovođenju zajedničke poljoprivredne politike, a njegovo prihvatanje uslovio ostavkom Komisije.

<sup>15</sup> *Counc. Reg. of 14 January 1962, No 19, JO 933/62.*

<sup>16</sup> Parry and Hardy, *EEC Law*, London, 1981, tač. 15-14, p. 212.

<sup>17</sup> V. sudsku praksu koju u tom smislu navodi D. Vaughan (Ed.), *Law of the European Communities*, Vol. II, London, Butterworths, 1986, tač. 13.03, napomena 8.

<sup>18</sup> *Ibid.*, napomena 9.

<sup>19</sup> *Ibid.*, tač. 13.03.

distribucije i zajedničke instrumente za stabilizaciju uvoza i izvoza.<sup>20</sup> Isto tako, zajednička organizacija treba da onemogući svaku diskriminaciju između proizvođača ili potrošača unutar Zajednice. Da bi se ovakvoj zajedničkoj organizaciji omogućilo da ostvari navedene ciljeve u okviru Zajednice je osnovan Evropski poljoprivredni fond za usmeravanje i garancije koji raspolaze značajnim finansijskim sredstvima.<sup>21</sup>

### 3. SISTEM ODREĐIVANJA I ODRŽAVANJA ZAJEDNIČKE CENE

Funkcionisanje zajedničke poljoprivredne politike, odnosno ostvarivanje njenih ciljeva, u suštini se svodi na utvrđivanje jedinstvene politike cena i politiku poboljšanja strukture u poljoprivredi.<sup>22</sup>

Način utvrđivanja jedinstvenih cena za određene proizvode ili grupe poljoprivrednih proizvoda u okviru Zajednice određen je komunitarnom regulativom, pre svega posebnim *uredbama* za konkretnu vrstu poljoprivrednog proizvoda ili grupu proizvoda. Između brojnih *uredbi*, posebnu važnost ima *Uredba Saveta o žitaricama*, iz 1975. godine.<sup>23</sup> Iako su pomenutom *Uredbom* regulisani uslovi prometa žitarica, ona je poslužila kao model za ostale *uredbе*.<sup>24</sup> Ovim propisima je regulisan ne samo unutrašnji promet (u okviru Zajednice), već i trgovina poljoprivrednim proizvodima sa trećim državama nečlanicama.

Da bi se ostvarili ranije navedeni ciljevi zajedničke poljoprivredne politike, komunitarnim propisima su za većinu glavnih poljoprivrednih proizvoda fiksirane godišnje cene. Visinu cena utvrđuje Savet prema ustaljenoj proceduri u kojoj učestvuju predstavnici Komisije i država članica i nakon što se

<sup>20</sup> Čl. 40(3). Ugovora o osnivanju.

<sup>21</sup> Ukupna sredstva kojima je Fond raspolagao su od 2,4 mlrd. ECU u 1970. godini narasla na 49 mlrd. ECU u 1990. godini (Molle, *op. cit.*, p. 259, tab. 11.7).

<sup>22</sup> S. Kovačević, *op. cit.*, str. 74.

<sup>23</sup> Council Regulation 2727/75, OJ 1975, No L 281.

<sup>24</sup> U pitanju su *Uredbe Saveta br. 2759/75*, OJ 1975, No L 282 (za svinjsko meso); 2771/75, *ibid.*; (za jaja), 2777/75, *ibid.* (za živinsko meso); 1035/72, JO 1972, L 118 (voće i povrće); 337/79, OJ 1979, L 54 (za vino i vinovu lozu); 804/68, JO 1968, L 148 (za mleko i mlečne proizvode); 805/68, *Ibid.*, (za juneće i govedje meso); 1418/76, OJ 1976, L 166 (za pirinač); 136/66, JO 1966 (za biljno ulje, masti, ulje od klica i maslinovo ulje); 1785/81, OJ 1981, L 177 (za šećer); 727/70, JO 1970, L 94 (za duvan), 1837/80, OJ 1980, L 183 (za ovčje i kozje meso); 1308/70, JO 1970, L 146 (za određene povrtarske proizvode) i 3796/81, OJ 1981, L 379 (za ribu). Navedeno prema Lasok and Bridge, *op. cit.*, p. 417, napomene 15-20 i 1-8.

konsultuju Ekonomski i socijalni komitet i Komitet za poljoprivredu Evropskog parlamenta. S obzirom na razlike koje postoje između država članica, kao i na ciljeve koje bi trebalo postići ovakvim fiksnim cenama, pokazalo se da je to vrlo težak i delikatan posao, o čemu svedoče česte nesuglasice između nekih članica.

U praktičnom smislu fiksiranje cena poljoprivrednih proizvoda se postiže preko *ciljne, interventne i ulazne cene*. Ove cene se utvrđuju za svaki poljoprivredni proizvod ili grupu proizvoda koji su obuhvaćeni zajedničkom poljoprivrednom politikom. Po ovim cenama se odvija celokupni promet i unutar Zajednice, kao i izvoz ovih proizvoda u treće države nečlanice. Izvan ovog sistema ostali su jedino krompir i alkohol.<sup>25</sup>

*Ciljna cena (target price)* predstavlja cenu poljoprivrednog proizvoda u oblasti gde je on najoskudniji. Za žitarice je to oblast Duizburga u Nemačkoj.<sup>26</sup> Ovo je najviša cena i dobija se kad se na cenu proizvodnje dodaju i troškovi prevoza i skladištenja. Njena visina se određuje svake godine pre prvog avgusta od strane Saveta, a na osnovu predloga Komisije i nakon konsultacije sa Evropskim parlamentom. Tako utvrđena cena važi za narednu godinu i ima za cilj da olakša proizvođačima u planiranju svoje proizvodnje, ali i da ih svojom visinom podstakne na to. Primenjuje se na žitarice, šećer, mleko, maslinovo ulje, seme uljane repice i suncikreta.

*Interventna cena* se određuje po istom postupku kao i ciljna i predstavlja cenu koju nacionalne vlasti moraju, odnosno ovlašćeni organi ili agencije, da isplate, kao zagarantovanu cenu, onim proizvođačima koji nisu sposobni da svoje proizvode prodaju na tržištu. Međutim, za razliku od ciljne, interventna cena nije fiksirana i njena visina zavisi od konkretne oblasti u kojoj se primenjuje. Osnovnu ili početnu interventnu cenu određuje Savet uzimajući u obzir tržišne uslove koji vladaju u oblasti Zajednice gde je najveća ponuda žitarica (oblast Ormes). U odnosu na ciljnu, to je niža cena za oko 8% i po njoj organizacije za intervenciju moraju da otkupe sve količine koje im ponude proizvođači.<sup>27</sup> Primenjuje se na žitarice, šećer, maslac, mleko u prahu, neke italijanske sireve, maslinovo ulje, seme uljane repice i suncokreta, govedinu i teletinu, svinjetinu i duvan.

*Ulaznu cenu ili cenu na pragu (threshold price)* određuje Savet za svaku godinu pre 15. marta, važi za proizvode standardnog kvaliteta kao i u slučaju ciljne

---

<sup>25</sup> M. Jovanović, *op. cit.*, str. 107.

<sup>26</sup> Parry and Hardy, *op. cit.*, p. 215. tač. 15-19,

<sup>27</sup> M. Jovanović, *op. cit.*, str. 109.

cene, a primenjuje se na poljoprivredne proizvode uvozene iz trećih država nečlanica. U slučaju žitarica njena visina se izračunava na bazi ciljne cene od koje se oduzimaju troškovi prevoza i distribucije od granice (Rotterdam) do područja sa najvećom nestašicom (Duizburg) i važi za sve ulazne luke u Zajednici. Time se obezbeđuje da se uvezene žitarice prodaju po ciljnoj ili po većoj ceni, čime se, u suštini, domaćim proizvođačima pruža efikasna zaštita od inostrane konkurencije. To se praktično postiže putem tzv. prelevmana kao vrste promenljivih uvoznih dažbina ili klizne uvozne takse.<sup>28</sup> Prelevman predstavlja razliku između cene uvozne robe isporučene na granici i određene cene za tu robu po kojoj se može prodavati u zemlji uvoza, odnosno između svetske cene i ulazne cene ili cene na pragu. Primenuje se na žitarice, šećer, mlečne proizvode i maslinovo ulje.

Cene se preispituju mesečno pri čemu su u obzir uzimaju troškovi kamata i skladištenja. Tako je, na primer, *Uredbom Saveta broj 2727*, fiksirana ulazna cena za pšenicu, ječam, kukuruz i raž.

#### 4. REGULISANJE TRGOVINE POLJOPRIVREDNIM PROIZVODIMA SA TREĆIM DRŽAVAMA

Pravni režim izvoza i uvoza poljoprivrednih proizvoda iz trećih zemalja u Zajednicu regulisan je komunitarnim propisima koji se zasnivaju na sistemu dozvola i certifikata.<sup>29</sup> Ovom regulisanom režimu izvoza i uvoza podležu praktično svi poljoprivredni proizvodi, s tim što je za svaki poljoprivredni proizvod konkretan režim propisan posebnim *uredbom* za odnosni proizvod. Zajednička pravila se primenjuju na trgovinu uljima i mastima, uljanu repicu, suncokretovo ulje, ulje iz klica, mleko i mlečne proizvode, govedinu i teletinu, šećer, žitarice, svinjsko meso, jaja, živinsko meso, pirinač, preradjevine od voća i povrća, vino, ovčje i kozje meso i na druge poljoprivredne proizvode koji nisu navedeni u aneksu II uz Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice. Od opšteg pravila o dozvolama i certifikatima predviđeni su izuzeci za sledeće proizvode:<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Lasok and Bridge, *op. cit.*, p. 416; Kovačević, *op. cit.*, str. 75.

<sup>29</sup> D. Vaughan, (ed.), *op. cit.*, Vol. II, p. 257, tač. 13.39.

<sup>30</sup> *Ibid.*

- koji se ne nalaze u slobodnom prometu u Zajednici;
- koji su uvezeni po postupku i na osnovu sporazuma o oslobadjanju od carinskih dažbina, unutrašnjih poljoprivrednih poreza ili izvoznih dažbina;
- koji se nalaze u slobodnom prometu na osnovu propisa o vraćenoj robi i
- na proizvode za reeksport za koje je izvoznik pribavio odgovarajući dokaz o povraćaju ili opraštanju od uvoznih dažbina.

Dobijenom dozvolom za izvoz ili uvoz ne stiče se samo pravo uvoza ili izvoza određene količine poljoprivrednih proizvoda već se, zavisno od sadržine, preuzima i obaveza da se odobrena količina, u granicama tolerancije od 5%, zaista izveze. Ovako dobijeno pravo se može preneti na drugog samo jedanput. U slučaju da se ne izvrši dozvoljeni izvoz ili uvoz u predviđenom roku (roku važnosti dozvole) nadležne vlasti će naplatiti adekvatni iznos naknade iz položenih sredstava obezbeđenja.

U cilju kontrole i sprečavanja izvoza poljoprivrednih proizvoda iz Zajednice po višim cenama, čime bi se ugrozila stabilnost zajedničkog tržišta poljoprivrednih proizvoda, Zajednica primenjuje i izvozne takse i dažbine na izvoz: ulja i masti, šećera, žitarica, pirinča, proizvoda iz određenih žitarica, pirinča i mlečnih proizvoda koji sadrže dodati šećer i na određene proizvode dobijene iz voća i povrća koji sadrže dodati šećer. Ako drugačije nije predviđeno, izvozne takse se naplaćuju i na celokupni izvoz proizvoda sa geografske teritorije Zajednice na proizvode koji su obuhvaćeni odredbama člana 9(2) Ugovora o osnivanju, kao i na izvoz proizvoda koji nisu obuhvaćeni ovih članom, ako im se makar jedna komponentna može podvesti pod odredbe pomenutog člana.

## 5. POLITIKA POBOLJŠANJA STRUKTURE U POLJOPRIVREDI - STRUKTURNA POLITIKA

Nekoliko godina nakon uvođenja zajedničke poljoprivredne politike pokazalo se da se uskladenim nacionalnim poljoprivrednim politikama i zajednički utvrđenim cenama ne može ostvariti poželjna "alokacija resursa"<sup>31</sup> u okviru Zajednice, kao i da je politika povećanja dohotka poljoprivrednika putem

---

<sup>31</sup> Kovačević, *op. cit.*, str. 77.

povećanja cena isuviše skupa. Zbog toga su preduzete neophodne mere za strukturno poboljšanje poljoprivredne proizvodnje. Pod ovim merama se podrazumevaju opšte mere, mere za posebne proizvode i mere koje se odnose na posebne oblasti.<sup>32</sup>

U početnom periodu poboljšanje strukture poljoprivrede je vršeno korišćenjem sredstava iz Evropskog fonda za garancije i usmeravanje poljoprivrede za nadoknadu nacionalnim vladama srazmernog dela troškova nastalih u vezi prilagodjavanja sopstvene poljoprivredne proizvodnje uslovima zajedničkog tržišta. Međutim, pošto se takav način pokazao kao neadekvatan, usledili su predlozi za reformu zajedničke poljoprivredne politike. Tako je već 1968. godine Manšolt (*Sicco Mansholt*) podneo jedan od najradikalnijih predloga reforme kojim je bilo predviđeno smanjenje troškova proizvodnje, povećanje produktivnost rada, smanjenje broja zaposlenih u poljoprivredi i ukрупnjavanje poljoprivrednih poseda na dobrovoljnoj osnovi i uz finansijsku pomoć.<sup>33</sup>

Manšoltov plan nije prihvaćen, već su 1972. godine usvojena tri manje radikalna *uputstva* kojima je trebalo obezbediti smanjenje broja zaposlenih u poljoprivredi, smanjenje hiperprodukcije u poljoprivrednoj proizvodnji, ukрупnjavanje poljoprivrednih gazdinstava i modernizaciju metoda proizvodnje. Reč je o: *Uputstvu broj 72/159 o modernizaciji poljoprivredne industrije*,<sup>34</sup> *Uputstvu 72/160 o finansijskoj pomoći poljoprivrednicima koji ostavljaju zemlju*,<sup>35</sup> i *Uputstvu 72/161 o profesionalnoj obuci*.<sup>36</sup> Sprovedjenjem *Prvog uputstva* trebalo je omogućiti modernizaciju farmi kako bi i farmeri sa manjim prihodima mogli da ostvare razumne prihode u periodu od šest godina u kome je trebalo sprovesti razvojni program. Zajednica je podsticala modernizaciju poljoprivrednih gazdinastava pružanjem finansijske pomoći poljoprivrednicima prilikom udruživanja i stvaranja kooperativa i uvodjenja sistema za navodnjavanje. Predviđeno je da u ovim troškovima Zajednica učestvuje sa 25%, dok bi preostali deo snosile države članice. *Uputstvom* je poljoprivrednim proizvođačima dato i pravo preče kupovine zemlje, koja je napuštena u skladu sa *Drugim uputstvom*. *Drugim uputstvom* se finansijskom pomoći podstiču

<sup>32</sup> Parry and Hardy, *op. cit.*, p. 234, tač. 15-71.

<sup>33</sup> Bilo je predviđeno da bi najmanja farma trebala da raspolaže sa dve do tri stotine jutara zemlje za žito, 40 do 60 krava po farmi, 150 do 200 grla stoke za proizvodnju govedjeg i telećeg mesa.

<sup>34</sup> JO 1972, L 96/1, OJ 1972 (II) 324, kasnije izmenjeno *Uputstvom* 78/1017, OJ 1978, No L 349/32.

<sup>35</sup> JO 1972, No L 96/9, OJ 1972, (II) 332, kasnije izmenjeno *Uputstvom* 78/1017.

<sup>36</sup> JO 1972, No L 96/15, OJ 1972 (II) 339, kasnije izmenjeno *Uputstvom* 78/1017.

poljoprivrednici između 55 i 65 godina da prestanu sa poljoprivredom, kako bi se smanjio broj zaposlenih u toj grani. *Trećim uputstvom* je predviđeno osnivanje posebnih službi koje bi davale potrebne informacije, stručne savete i uputstva poljoprivrednicima i osnovan je fond za stručnu obuku.

Medjutim, kako se sa sprovođenjem navedenih uputstava kasnilo raniji problemi su i dalje ostali pa su za njihovo rešavanje nudjena nova rešenja, odnosno nove reforme. I dalje je kao jedan od osnovnih problema ostalo pitanje smanjenja razlika između subvencionirane proizvodnje i beneficirane potrošnje. Nastavak takve politike subvencioniranog izvoza i rasprodaje poljoprivrednih proizvoda vodio bi daljem gomilanju zaliha i porastu troškova skladištenja. Stoga će u središtu budućih reformi zajedničke poljoprivredne politike, bez obzira da li se zasnivaju na reformi, evoluciji ili devoluciji,<sup>37</sup> biti rešavanje ovih pitanja.

## 6. PRAKTIČNE POSLEDICE I EFEKTI SPROVODJENJA ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE

Posledice sprovođenja zajedničke poljoprivredne politike i zajedničkog tržišta za poljoprivredne proizvode osećaju pre svega poljoprivrednici unutar Zajednice (unutrašnji efekti). U manjoj meri i posredno oni se tiču i poljoprivrednika izvan Zajednice (spoljni efekat).

Jedan od osnovnih unutrašnjih efekata je stvaranje samodovoljnosti Zajednice u poljoprivrednim proizvodima.<sup>38</sup> Samodovoljnost je posledica garantovanja visokih interventnih (otkupnih) cena kojima se pokrivaju ne samo troškovi proizvodnje, već se obezbeđuje i prosečan profit svim proizvođačima, dok se istovremeno domaći proizvodi ulaznim cenama štite od uvoza jeftinijih. U takvim uslovima, gde je isključena ekonomska racionalnost angažovanja faktora proizvodnje, moguće je bukvalno sve proizvoditi, čak i "banane na Grenlandu."<sup>39</sup> Dalja posledica visokih cena je hiperprodukcija poljoprivrednih proizvoda i stvaranje viškova gotovo svih proizvoda,<sup>40</sup> izuzev kukuruza i

---

<sup>37</sup> Šire u: S. Kovačević, *op. cit.*, str. 79-81.

<sup>38</sup> Od 23 proizvoda koje Molle, *op. cit.*, p. 258, tab. 11.6, navodi, u 1990. godini Zajednica nije zadovoljila svoje potrebe samo u pet proizvoda: kukuruz, pirinač, sveže i citrus voće i ulja i masti.

<sup>39</sup> M. Jovanović, *op. cit.*, str. 112.

<sup>40</sup> Najveći viškovi postoje u proizvodnji mleka. Tako je u 1980. godini u Zajednici proizvedeno oko 100 miliona tona, što je jednako jezeru dužine 10 km, širine 2 km i dubine 5m.

citrusa, o čemu moraju voditi računa izvoznici iz trećih država. Zajednica je obavezna da otkupi sve ponudjene viškove, sa kojima onda raspolaže na različite načine: mleko se daje školama, puter se prodaje po povlašćenim cenama, određeni proizvodi se zagadjuju za ishranu ljudi, deo proizvoda se izvozi uz refundacije, dok se jedan deo poljoprivrednih proizvoda daje kao pomoć u hrani siromašnim zemljama. U svakom slučaju, višak poljoprivrednih proizvoda se ne može slobodno prodavati ili poklanjati potrošačima u Zajednici, jer bi se na taj način smanjila cena što bi dovelo do raspada "sistema intervencije na tržištu koji se sprovodi kroz zajedničku poljoprivrednu politiku."<sup>41</sup>

Što se tiče položaja poljoprivrednika, njihovi prihodi su, i pored svih mera zajedničke poljoprivredne politike, i dalje niži od njihovih kolega u industriji. Otuda se za poljoprivrednike često kaže da "žive kao siromašni, a umiru kao bogati."<sup>42</sup> Osamdestih godina njihova produktivnost je i dalje zaostajala za produktivnošću američkih farmera, a njihovi posedi su u proseku bili višestruko manji od američkih.<sup>43</sup>

Od takve politike nemaju koristi ni svi potrošači. Iako je jedan od ciljeva zajedničke poljoprivredne politike da obezbedi proizvode po "razumnim" cenama, one su, zbog načina na koji se formiraju, ipak medju najvećim cenama. To može stvoriti socijalne probleme jer siromašni potrošači praktično dotiraju bogate poljoprivrednike.

Što se tiče uticaja sprovođenja zajedničke poljoprivredne politike na treće države nečlanice, već je ranije napomenuto da je njen cilj da se domaći proizvođači zaštite od konkurencije sa spoljnog tržišta. To se postiže, pre svega, sistemom promenljivih carina, odnosno unutrašnjih dažbina, određivanjem kvota za izvoz i uvoz i sistemom dozvola i potvrda za izvoz i uvoz. Budući da Zajednica predstavlja istovremeno i najvećeg svetskog izvoznika i najvećeg uvoznika poljoprivrednih proizvoda, onda ona i te kako može uticati na nivo cena na svetskom tržištu i uslove ponude i tražnje. Osim toga, Zajednica je sklopila i niz bilateralnih sporazuma sa brojnim trećim državama kojima je neposredno regulisala uslove izvoza i uvoza poljoprivrednih proizvoda.

---

<sup>41</sup> M. Jovanović, *op. cit.*, str. 116.

<sup>42</sup> *Ibid.*, str. 118.

<sup>43</sup> Jedan poljoprivrednik u Zajednici je mogao 1982. godine da ishrani 33 stanovnika, dok je u SAD mogao da ishrani 66. U Zajednici preovladavaju sitni posedi (oko polovine od ukupnih), tako da jedan poljoprivrednik u Zajednici obradjuje u proseku 17 hektara, a njegov kolega u SAD 159 hektara.