

Bruxelles, 22. siječnja 2024.
(OR. en)

5676/24

Međuinstitucijski predmet:
2018/0218(COD)

AGRI 44
AGRIFIN 8
AGRIORG 9

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	22. siječnja 2024.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2024) 12 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU Primjena kriznih mjera donesenih u skladu s člancima od 219. do 222. Uredbe o ZOT-u

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2024) 12 final.

Priloženo: COM(2024) 12 final



Bruxelles, 22.1.2024.
COM(2024) 12 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Primjena kriznih mjera donesenih u skladu s člancima od 219. do 222. Uredbe o ZOT-u

1. Uvod

Komisija u skladu s člankom 225. stavkom (db) Uredbe (EU) br. 1308/2013 (Uredba o ZOT-u)¹ do 31. prosinca 2023. Europskom parlamentu i Vijeću mora predstaviti izvješće o primjeni kriznih mjera, posebno izvanrednih mjera donesenih na temelju članaka od 219. do 222. Uredbe o ZOT-u (ZOT).

Ovo Izvješće obuhvaća uredbe o izvanrednim mjerama koje je Komisija donijela u skladu s člancima od 219. do 222. ZOT-a od 1. siječnja 2014. do kraja 2023.

U Prilogu 1. ovom Izvješću navodi se popis svih uredaba. U Prilogu 2. navode se informacije o ukupnim godišnjim rashodima EU-a po mjeri do kraja financijske godine 2023. (15. listopada 2023.).

2. Vrste izvanrednih mjera u skladu s Uredbom o ZOT-u

2.1. Uvod

Dio V. poglavlje I. ZOT-a naslovljeno je „Izvanredne mjere” (članci od 219. do 222.). U tim se člancima Komisija ovlašćuje za donošenje izvanrednih tržišnih mjera:

- kad je riječ o tržišnim poremećajima (članak 219.),
- kad je riječ o pojavi bolesti životinja ili organizama štetnih za bilje te gubitku povjerenja potrošača do kojeg je došlo zbog rizika za zdravlje ljudi, životinja ili biljaka (članak 220.),
- kad je riječ o posebnim problemima (članak 221.),
- kad je riječ o ozbiljnoj neravnoteži tržišta (članak 222.).

Te su odredbe u kontekstu načela usmjerenosti zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) na tržište odraz potrebe za otklanjanjem potencijalnih rizika, često iznenadnih i nepredvidivih, koji proizlaze iz okolnosti koje se iznimno mogu pojaviti na tržištima poljoprivrednih proizvoda, kao što su nestabilnost tržišta, nestabilnost cijena ili posljedice ograničenja povezanih sa zdravljem životinja i biljaka.

Izvanredne mjere stoga se mogu razmatrati u vezi s preventivnim alatima i alatima za upravljanje rizicima koji su dostupni poljoprivrednicima EU-a u okviru ZPP-a i nacionalnih politika.

Poljoprivredna proizvodnja sama je po sebi rizična. Na prinose, kvalitetu proizvoda i povezane cijene utječu brojni vanjski čimbenici s kratkoročnim učincima, kao što su vremenski uvjeti i drugi okolišni ili sanitarni čimbenici (npr. bolesti životinja i organizmi štetni za bilje). Poljoprivredna proizvodnja izložena je i rizicima koji proizlaze iz kretanja na tržištima poljoprivrednih proizvoda, poremećaja u trgovini ili geopolitičkih događaja. Ti su rizici pojačani zbog prirode odluka o proizvodnji, uključujući ulaganja, koje se često moraju donositi na temelju srednjoročne i dugoročne perspektive. Osim toga, u nekim se proizvodnim sustavima (npr. uzgoj životinja) proizvodnja ne može brzo prilagoditi.

Neki od tih rizika mogu se klasificirati kao uobičajeni ili utrživi te se njima može upravljati na samom poljoprivrednom gospodarstvu ili uz pomoć tržišnih alata ili privatnih instrumenata za podjelu rizika (npr. osiguranje). Drugi rizici mogu biti sistemski/katastrofalni i dovesti do toliko visokih troškova da privatni alati za upravljanje rizicima neće biti prikladni

¹ Uredba (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007, SL L 347, 20.12.2013., str. 671.

(npr. osiguravajuća društva možda neće htjeti dati pokriće uz razumne premije)². Stoga bi tijekom tržišnih kriza moglo biti potrebno posebno i izvanredno javno djelovanje.

Izvanredne mjere dodatak su i dopuna drugim mjerama tržišne intervencije predviđenima Uredbom o ZOT-u (posebno javnoj intervenciji i potpori za privatno skladištenje³) kojima se nastoje stabilizirati cijene za poljoprivrednike, kao i odredbama za sprečavanje kriza i upravljanje njima u okviru sektorskih intervencija koje se mogu uvrstiti u programe iz strateških planova u okviru ZPP-a (npr. u sektoru voća i povrća).

Izvanredne mjere privremene su i donose se u mjeri i u razdoblju potrebnom za rješavanje predmetnih problema.

U uvodnim izjavama uredbi Komisije na temelju članaka od 219. do 222. ZOT-a donošenje izvanredne mjere obrazlaže se na temelju objektivne procjene stanja na tržištu.

2.2. Proračunski aspekti

Do 2023. izvanredne mjere koje su uključivale financijsku potporu mogle su se financirati mobilizacijom financijskih sredstava iz „pričuve za krize u poljoprivrednom sektoru” (članak 25. prijašnje Horizontalne uredbe o ZPP-u⁴, članak 226. ZOT-a), koja se financirala primjenom „financijske discipline”. U okviru tog mehanizma financiranja podrazumijevalo se da će aktiviranje pričuve za krize u poljoprivrednom sektoru dovesti do odgovarajućih rezova u izravnim plaćanjima poljoprivrednicima te da Vijeće i Europski parlament moraju donijeti odluku o prijenosu kako bi se ona mogla koristiti. Pričuva se nije koristila do ožujka 2022., kad je donesena izvanredna potpora za prilagodbu namijenjena proizvođačima koji su pogođeni posljedicama rata u Ukrajini. Paket potpore iznosio je 500 milijuna EUR, od čega je 350 milijuna EUR financirano iz pričuve za krize za 2022. Prije toga su se u svim drugim slučajevima izvanredne mjere financirale iz drugih raspoloživih sredstava u okviru posebne gornje granice za Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) te se nije aktivirala pričuva za krize.

Počevši od 2023. i u skladu s odredbama nove Horizontalne uredbe o ZPP-u⁵, utvrđena je pričuva za poljoprivredu u iznosu od najmanje 450 milijuna EUR koja će se određivati početkom svake godine u razdoblju 2023. – 2027.⁶ U proračunu EU-a može se utvrditi veći iznos.

Iznos pričuve za poljoprivredu unosi se izravno u proračun EU-a, čime se sredstva iz pričuve izravno stavljaju na raspolaganje. Iz te će se pričuve financirati izvanredne mjere (zajedno s mjerama tržišne intervencije). Pričuva za poljoprivredu određuje se tako da se prvo iskoriste preostala raspoloživa sredstva iz pričuve za prethodnu godinu koja nisu iskorištena ni prenesena, zatim raspoloživa sredstva u okviru posebne gornje granice za EFJP te se, prema potrebi, samo kao krajnje rješenje, može primijeniti financijska disciplina.

² Vidjeti izvješće Radne skupine za tržišta poljoprivrednih proizvoda (2018.).

³ Članci od 8. do 21. Uredbe o ZOT-u.

⁴ Uredba (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008, SL L 347, 20.12.2013., str. 549.

⁵ Uredba (EU) 2021/2116 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. prosinca 2021. o financiranju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike te upravljanju njome i o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1306/2013, SL L 435, 6.12.2021., str. 187.

⁶ Članak 16. stavak 2. Uredbe (EU) 2021/2116.

Poglavlje Uredbe o ZOT-u koje se odnosi na izvanredne mjere sastoji se od četiri članka. U sljedećim pododjeljcima detaljnije se sagledava svaki od njih.

2.3. Članak 219.

Člankom 219. Komisiji se omogućuje da delegiranim aktima poduzme mjere potrebne za učinkovito i djelotvorno reagiranje na tržišne poremećaje i opasnosti od takvih poremećaja u svim poljoprivrednim sektorima obuhvaćenima ZOT-om⁷. U hitnim slučajevima delegirani akti mogu se donijeti primjenom hitnog postupka (članak 228. ZOT-a) i stupiti na snagu bez odgode ako se tomu ne usprotive Europski parlament ni Vijeće.

Komisija može donijeti takve mjere ako dođe do tržišnog poremećaja ili opasnosti od poremećaja (posebno, ali ne isključivo, zbog rasta ili pada cijena) i ako je vjerojatno da će se takvo stanje nastaviti ili pogoršati. Te se mjere mogu donijeti ako se sve druge mjere dostupne na temelju Uredbe o ZOT-u, kao što su javna intervencija ili potpora za privatno skladištenje, pokažu nedostatnima ili neodgovarajućima za rješavanje situacije⁸. Mjere su obično bile usmjerene na situacije nastale zbog prekomjerne ponude (nedostatak potražnje), za koje je svojstven pad cijena, ali nacrt članka obuhvaća i suprotnu situaciju u kojoj je ponuda nedostatna i cijene rastu.

To rješenje odražava gradaciju mjera utvrđenih ZOT-om: da bi se mogle donijeti izvanredne mjere, instrumenti tržišne intervencije (javna intervencija i potpora za privatno skladištenje) i drugi instrumenti dostupni na temelju Uredbe o ZOT-u prvo se moraju pokazati nedostatnima. U tom se smislu pri donošenju svake mjere prema potrebi objašnjava zašto se tržišni poremećaj nije otklonio primjenom mjera dostupnih na temelju ZOT-a ili zašto one ne bi bile dostatne za njegovo otklanjanje.

Predmetne mjere mogu, u mjeri i u razdoblju potrebnom za rješavanje poremećaja ili prijetnji od poremećaja na tržištu, proširiti ili izmijeniti opseg, trajanje ili druge aspekte drugih mjera utvrđenih u Uredbi o ZOT-u, a njima se mogu predvidjeti i posve nove mjere, uključujući dodjelu izvanredne pomoći jednom ili više sektora te jednoj ili više zemalja.

U okviru svih izvanrednih mjera kojima se dodjeljuje izvanredna pomoć objašnjavaju se sljedeći aspekti:

- i. utvrđuje se koje zemlje ispunjavaju uvjete i koja je osnova za raspodjelu omotnice potpore među njima;
- ii. objašnjava se da bi se pri raspodjeli potpore države članice trebale usmjeriti na proizvođače koji su najviše pogođeni predmetnim tržišnim poremećajem. Kako bi se ublažili tržišni poremećaji, prema logici supsidijarnosti države članice često su u boljem položaju da analiziraju koji poljoprivrednici i sektori trebaju primiti potporu u raznim situacijama na tržištu. Osim toga, potpora bi se trebala raspodijeliti na temelju objektivnih kriterija i na nediskriminirajući način te bi pritom trebalo izbjegavati sve probleme povezane s tržištem i tržišnim natjecanjem;

⁷ Vidjeti članak 1. stavak 2. i Prilog I. ZOT-u.

⁸ Upućivanje na „neodgovarajuću” prirodu drugih tržišnih mjera iz ZOT-a uvedeno je posljednjom reformom ZPP-a, Uredbom (EU) 2021/2117 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. prosinca 2021. o izmjeni uredaba (EU) br. 1308/2013 o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda, (EU) br. 1151/2012 o sustavima kvalitete za poljoprivredne i prehrambene proizvode, (EU) br. 251/2014 o definiciji, opisivanju, prezentiranju, označivanju i zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla aromatiziranih proizvoda od vina i (EU) br. 228/2013 o utvrđivanju posebnih mjera za poljoprivredu u najudaljenijim regijama Unije, SL L 435, 6.12.2021., str. 262.

- iii. utvrđuje se smiju li države članice dodijeliti dodatnu potporu (dodatna sredstva) uz iste uvjete objektivnosti, nediskriminacije i nenarušavanja tržišnog natjecanja. Takva dodatna sredstva, na koja ne utječu pravila o državnim potporama, mogu se opravdati činjenicom da iznosi dodijeljeni državama članicama korisnicima samo djelomice nadoknađuju stvarne gubitke koje su proizvođači pretrpjeli;
- iv. objašnjava se kako je izvanredna pomoć povezana s financijskom pomoći EU-a koja se dodjeljuje u okviru drugih instrumenata te može li se izvanredna pomoć kumulirati s takvom financijskom potporom;
- v. od država članica zahtijeva se da obavijeste Komisiju: i. o objektivnim kriterijima na temelju kojih su usmjerile potporu, ii. o načinu na koji su izbjegle narušavanje tržišnog natjecanja, iii. o ukupnim isplaćenim iznosima, iv. o broju i vrsti korisnika te v. o procjeni učinkovitosti poduzetih mjera. Od 2015. potrebno je izvijestiti i o konkretnim poduzetim mjerama, planiranim učincima i dodatnim sredstvima.

2.4. Članak 220.

Člankom 220. Komisiji se omogućuje da donosi provedbene akte te da na zahtjev države članice i na temelju procjene sadržaja poduzima izvanredne mjere za otklanjanje tržišnih učinaka mjera poduzetih na nacionalnoj razini radi sprečavanja širenja bolesti životinja i organizama štetnih za bilje⁹. Procjenom se ocjenjuju dokazi da je predmetna država članica brzo donijela zdravstvene, veterinarske i fitosanitarne mjere kako bi se suzbila bolest ili pratio, kontrolirao i iskorijenio štetni organizam odnosno spriječilo njegovo širenje. Mjere iz članka 220. mogu se odnositi i na ozbiljne tržišne poremećaje izravno povezane s gubitkom povjerenja potrošača do kojeg je došlo zbog rizika za zdravlje ljudi, životinja ili biljaka.

Članak 220. pravna je osnova za naknadu štete proizvođačima pogođenima neizravnim učincima trgovinskih ograničenja ili gubitkom povjerenja potrošača koji ne ispunjavaju uvjete za financijske doprinose EU-a u okviru zdravstvenih i veterinarskih mjera prevencije i kontrole predviđenih zakonodavstvom EU-a¹⁰. Tu naknadu štete mora sufinancirati relevantna država članica. EU sudjeluje u financiranju u iznosu do 50 % rashoda koje snose države članice (60 % za suzbijanje slinavke i šapa).

U članku 220. navedeni su sektori za koje se mogu nadoknaditi učinci mjera kojima se ograničava trgovina.

U okviru programa potpore donesenih u skladu s člankom 220. države članice dužne su provoditi administrativne provjere i provjere na licu mjesta te ih propisno dokumentirati.

2.5. Članak 221.

Člankom 221. Komisiji se omogućuje da u okviru provedbenih akata poduzima hitne mjere za rješavanje posebnih problema ako nisu ispunjeni uvjeti za donošenje mjera u skladu s člankom 219. ili člankom 220.

⁹ Organizmi štetni za bilje i upućivanje na povezane fitosanitarne kontrole uvedeni su u okviru posljednje reforme ZPP-a, odnosno Uredbom 2021/2117. Obuhvaćeni su samo organizmi štetni za voće i povrće.

¹⁰ Vidjeti Uredbu (EU) br. 652/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o utvrđivanju odredaba za upravljanje rashodima koji se odnose na prehrambeni lanac, zdravlje i dobrobit životinja te na zdravlje bilja i biljni reproduktivni materijal, SL L 189, 27.6.2014., str. 1. Ta je uredba stavljena izvan snage Uredbom (EU) 2021/690 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. travnja 2021. o uspostavi programa za unutarnje tržište, konkurentnost poduzeća, uključujući mala i srednja poduzeća, područje bilja, životinja, hrane i hrane za životinje te europsku statistiku (Program jedinstvenog tržišta) i o stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 99/2013, (EU) br. 1287/2013, (EU) br. 254/2014 i (EU) br. 652/2014, SL L 153, 3.5.2021., str. 1.

Da bi se te mjere poduzele, ne mora postojati tržišni poremećaj ili opasnost od takvog poremećaja. Stoga „poseban problem” koji treba riješiti može biti još jedan razlog koji sprečava ostvarivanje ciljeva ZPP-a. Te mjere mogu odstupati od odredaba Uredbe o ZOT-u samo u onoj mjeri i onoliko dugo koliko je nužno, a u svakom slučaju ne dulje od 12 mjeseci.

U hitnim slučajevima, ako bi okolnosti mogle dovesti do naglog pogoršanja stanja koje bi bilo teško riješiti ako se mjere ne poduzmu, mogu se donijeti provedbeni akti koji se odmah mogu primijeniti (članak 229. stavak 3. ZOT-a).

2.6. Članak 222.

Naposljetku, člankom 222. ZOT-a Komisija se ovlašćuje za donošenje provedbenih akata kojima se iz primjene prava tržišnog natjecanja izuzimaju sporazumi i odluke o stabilizaciji tržišta koje sklapaju i donose poljoprivrednici i njihova udruženja, priznate organizacije proizvođača, udruženja organizacija proizvođača ili priznate sektorske organizacije¹¹.

Mjere upravljanja ponudom koje poduzimaju privatni gospodarski subjekti namijenjene su otklanjanju ozbiljnih tržišnih neravnoteža. Pravom tržišnog natjecanja obično se zabranjuju takvi sporazumi među organizacijama proizvođača jer ograničavaju tržišno natjecanje.

Ti sporazumi i odluke trebali bi ispunjavati sljedeće uvjete: i. moraju vrijediti najviše šest mjeseci (ali to se razdoblje može produljiti), ii. ne smiju narušavati pravilno funkcioniranje jedinstvenog tržišta, iii. moraju strogo slijediti cilj stabilizacije predmetnog sektora i iv. moraju pripadati jednoj ili više posebnih kategorija kolektivnog djelovanja navedenih u predmetnom članku. Te su se mjere do 2017. mogle donijeti samo kao krajnje rješenje ako su tržišne ili izvanredne mjere za predmetne proizvode već bile donesene. Otad (i od donošenja Skupne uredbe o reformi¹²) mogu dopunjavati djelovanje EU-a u skladu s drugim odredbama, a da se pritom taj preduvjet ne primjenjuje.

Valja napomenuti da članak 222. ne podrazumijeva mobilizaciju sredstava EU-a.

3. Primjena izvanrednih mjera (po kriznoj situaciji)

Od 1. siječnja 2014. do kraja 2023. donesene su 63 izvanredne mjere u skladu s člancima od 219. do 222. ZOT-a. Navode se u nastavku u vezi s konkretnom kriznom situacijom ili stanjem zbog kojeg su donesene¹³.

Većina mjera donesena je na temelju članka 219. (32 akta), 14 akata doneseno je na temelju članka 220., 11 akata na temelju članka 221. i šest akata na temelju članka 222.

Sve su mjere navedene u Prilogu 1. U Prilogu 2. navedene su i informacije o izvršenju mjera do 15. listopada 2023.

3.1. Ruska zabrana uvoza u kombinaciji s neravnotežama ponude i potražnje

¹¹ Mogućnosti za takvo kolektivno djelovanje proširene su na poljoprivrednike i njihova udruženja Uredbom (EU) 2017/2393 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2017. o izmjeni uredaba (EU) br. 1305/2013 o potpori ruralnom razvoju iz Europskoga poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), (EU) br. 1306/2013 o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike, (EU) br. 1307/2013 o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike, (EU) br. 1308/2013 o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i (EU) br. 652/2014 o utvrđivanju odredaba za upravljanje rashodima koji se odnose na prehrambeni lanac, zdravlje i dobrobit životinja te na biljno zdravstvo i biljni reproduktivni materijal, SL L 350, 29.12.2017., str. 15. (Skupna uredba).

¹² Uredba (EU) 2017/2393.

¹³ Trebalo bi napomenuti da se neki akti odnose samo na izmjene prethodno odobrenih akata, na primjer produljenje trajanja mjera, proširenje njihova područja primjene na dodatne korisnike itd.

Radi odmazde protiv sankcija koje je EU uveo nakon pripajanja Krima Rusiji u proljeće 2014. ruska vlada zabranila je uvoz određenih poljoprivrednih proizvoda iz Europske unije. Ta je zabrana stupila na snagu 7. kolovoza 2014., a obuhvaćala je mlijeko i mliječne proizvode, stočne proizvode te svježe voće i povrće. Prvotna zabrana, koja je naknadno produljena, uvelike je utjecala na izvoznike pogođenih poljoprivrednih proizvoda iz EU-a jer im je ograničila pristup ruskom tržištu.

3.1.1. Voće i povrće

Ruska zabrana uvoza iz EU-a uzrokovala je velik pad cijena u sektoru voća i povrća u EU-u jer je jedno od njegovih najvećih izvoznih tržišta iznenada postalo nedostupno, što je dovelo do prekomjerne ponude u EU-u.

Tom je sektoru prijetila posebno velika opasnost od tržišnog poremećaja jer je nastala u vrijeme žetve, kad je poljoprivrednicima ostala velika količina ubranih i lako kvarljivih proizvoda, a imali su ograničene mogućnosti skladištenja. Osim toga, za neke sorte proizvoda uglavnom namijenjene Rusiji nisu brzo pronađena alternativna izvozna tržišta. Zabrana se podudarala s visokom razinom ponude breskvi i nektarina zbog vremenskih uvjeta 2014. Budući da je proizvodnja voća i povrća nepredvidiva i da su proizvodi kvarljivi, čak i mali viškovi mogu znatno poremetiti tržište.

Kako bi se spriječio velik tržišni poremećaj i ublažio pad cijena, donesene su dvije mjere. Mjerom na temelju članka 219. od 21. kolovoza 2014. povećane su količine breskvi i nektarina prihvatljivih za dodjelu potpore organizacijama proizvođača koje povuku proizvode s tržišta radi besplatne distribucije¹⁴. Omogućena je i dodjela financijske pomoći EU-a proizvođačima koji nisu članovi organizacija proizvođača te dodatne potpore za promidžbene aktivnosti organizacijama proizvođača iz četiriju glavnih zemalja proizvodnje, Grčke, Španjolske, Francuske i Italije, u iznosu od najviše 3 milijuna EUR¹⁵.

Drugom mjerom na temelju članka 219. od 29. kolovoza 2014. Uredba je proširena kako bi obuhvatila ostalo voće i povrće pogođeno gubitkom izvoznih tržišta. Izdvojeno je 125 milijuna EUR (od čega 82 milijuna EUR za jabuke i kruške te 43 milijuna EUR za ostalo voće i povrće) za dodjelu financijske pomoći proizvođačima, i članovima i nečlanovima proizvođačkih organizacija, za povlačenja s tržišta u većim količinama, zelenu berbu i neubiranje do određenih količina proizvoda (navedenih u njezinu Prilogu I.)¹⁶.

Te su izvanredne mjere produljene i dopunjene, među ostalim kako bi se područje primjene proširilo na naranče, klementine, mandarine i limune¹⁷.

U siječnju 2016. ruska zabrana uvoza poljoprivrednih proizvoda proširena je na uvoz poljoprivrednih proizvoda iz Turske. Budući da je Turska bila jedan od glavnih izvoznika voća i povrća u Rusiju, pojavila se velika opasnost od tržišnog poremećaja u EU-u zbog

¹⁴ Pravna osnova za mjere upravljanja krizom (npr. povlačenja s tržišta, zelena berba i neubiranje) koje EU može poduprijeti u okviru operativnih programa za voće i povrće s vremenom se promijenila, od Uredbe o ZOT-u 1308/2013 (članci od 33. do 34.) do Uredbe o strateškim planovima u okviru ZPP-a (Uredba (EU) 2021/2115 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. prosinca 2021. o utvrđivanju pravila o potpori za strateške planove koje izrađuju države članice u okviru zajedničke poljoprivredne politike (strateški planovi u okviru ZPP-a) i koji se financiraju iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) te o stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1305/2013 i (EU) br. 1307/2013, SL L 435, 6.12.2021., str. 1.). Od 2021. područje primjene, trajanje i drugi aspekti sektorskih intervencija u sektoru voća i povrća uređuju se Uredbom o strateškim planovima u okviru ZPP-a (članak 42. i dalje).

¹⁵ SL L 248, 22.8.2014., str. 1.

¹⁶ SL L 259, 30.8.2014., str. 2.

¹⁷ SL L 284, 30.9.2014., str. 22.; SL L 366, 20.12.2014., str. 20.; SL L 211, 8.8.2015., str. 17.

učinaka preusmjeravanja trgovine. U lipnju 2016. uvedena je nova mjera na temelju članka 219., kojom su se postojeće mjere prilagodile te je njihovo područje primjene prošireno na druge proizvode. Mjera je uključivala ograničenja maksimalne količine proizvoda prihvatljivih za financijsku pomoć po državi članici proizvođačici¹⁸. U ožujku 2017. neiskorištene dodijeljene količine preraspodijeljene su među državama članicama proizvođačicama novim delegiranim aktom¹⁹.

Naknadno je redovitim praćenjem tržišta EU-a utvrđeno poboljšanje stanja za netrajne nasade (povrće i određeno voće), što je dovelo do prilagodbe postojećih mjera. U travnju 2017. mjerom na temelju članka 219. smanjen je broj proizvoda i maksimalne količine prihvatljive za potporu²⁰. Međutim, zbog velikih proizvedenih količina i zaliha breskvi i nektarina u nekim državama članicama te zbog uvođenja sanitarnih i fitosanitarnih mjera na zamjenskim izvoznim odredištima kao što je Bjelarus u rujnu 2017. donesena je nova mjera na temelju članka 219. Tim su novim aktom povećane maksimalne količine breskvi i nektarina prihvatljive za potporu za Grčku, Španjolsku i Italiju²¹.

Zahvaljujući svim tim mjerama do 2018. isplaćeno je ukupno više od 500 milijuna EUR, čime je omogućeno povlačenje gotovo 1,8 milijuna tona svježeg voća i povrća s tržišta.

3.1.2. Mlijeko i mliječni proizvodi

Ruska zabrana uvoza iz EU-a prvo je dovela do opasnosti od poremećaja, a zatim i do stvarnog poremećaja na tržištu mlijeka i mliječnih proizvoda uz znatni pad cijena. Ta se situacija podudarala s drugim okolnostima, kao što su usporavanje uvoza iz Kine (najveće svjetsko uvozno tržište), pozitivne cijene i vremenski uvjeti, koje su dovele do povećanja globalne ponude mlijeka. Kombinirani učinak svih tih okolnosti u cijelom je svijetu doveo do neravnoteže između ponude i potražnje u sektoru mlijeka te naglog pada cijena mlijeka i mliječnih proizvoda uz negativne popratne učinke na sektor stočarstva.

Kako bi se na tržištu postigla sigurnost, mjerama na temelju članka 219. više je puta produljeno razdoblje javne intervencije za obrano mlijeko u prahu i maslac (koje je obično trajalo od 1. ožujka do 30. rujna)²².

Osim standardne potpore za privatno skladištenje maslaca i obranog mlijeka u prahu, krajem 2014.²³ i krajem 2015.²⁴ uveden je privremeni izvanredni program potpore za privatno skladištenje svih vrsta sireva (ne samo onih sa zaštićenom oznakom zemljopisnog podrijetla ili oznakom izvornosti) prihvatljivih za potporu za privatno skladištenje u okviru ZOT-a.

U razdoblju od 2014. do 2017. te su mjere dopunjene izvanrednim programima financijske potpore za sektor mlijeka i druge sektore stočarstva.

U studenom 2014. donesena je mjera na temelju članka 219. kojom je proizvođačima mlijeka u Estoniji, Latviji i Litvi dodijeljena izvanredna pomoć u iznosu od 28,6 milijuna EUR

¹⁸ SL L 154, 11.6.2016., str. 3.

¹⁹ SL L 58, 4.3.2017., str. 8.

²⁰ SL L 170, 1.7.2017., str. 31.

²¹ SL L 233, 9.9.2017., str. 1.

²² SL L 265, 5.9.2014., str. 21.; SL L 360, 17.12.2014., str. 13.; SL L 242, 18.9.2015., str. 28.; SL L 242, 9.9.2016., str. 15.

²³ Akt SL L 265, 5.9.2014., str. 22. nedugo nakon toga stavljen je izvan snage jer se pokazalo da se programom nerazmjerno koriste proizvođači sireva iz područja iz kojih se tradicionalno ne izvoze znatne količine u Rusiju (SL L 279, 23.9.2014., str. 17.).

²⁴ SL L 271, 16.10.2015., str. 15., naknadno izmijenjen kako bi se neiskorištene maksimalne količine sireva stavile na raspolaganje određenim državama članicama (SL L 41, 18.2.2016., str. 10.).

(6,8 milijuna EUR za Estoniju, 7,7 milijuna EUR za Latviju i 14,1 milijun EUR za Litvu). Tom su se mjerom nastojali riješiti problemi s likvidnošću uzrokovani gubitkom velikog trgovinskog partnera i padom cijena mlijeka koji je uslijedio. Te su se tri zemlje uvelike oslanjale na izvoz u Rusiju, a njihov sektor mlijeka bio je usmjeren na proizvode koji nisu obuhvaćeni javnom intervencijom ili potporom za privatno skladištenje.²⁵ Finskoj je u prosincu 2014. zbog sličnih razloga dodijeljeno 10,7 milijuna EUR²⁶. Dodjela potpore za te četiri zemlje temeljila se na proizvedenim količinama mlijeka u okviru nacionalnih kvota.

U listopadu 2015. velika neravnoteža između ponude i potražnje u sektorima mlijeka, mliječnih proizvoda i svinjskog mesa uzrokovana ruskom zabranom i njezinim naknadnim produljenjem dodatno se pojačala nakon povećanja proizvodnih troškova u drugim sektorima stočarstva zbog suše u Europi 2015. Taj je splet okolnosti doveo do donošenja mjere na temelju članka 219. kojom se poljoprivrednicima u sektoru mlijeka i drugim sektorima stočarstva u svim državama članicama EU-a dodijelila izvanredna pomoć u ukupnom iznosu od 420 milijuna EUR²⁷. Bila je dopuštena i dodatna nacionalna potpora u iznosu do 100 %, koja nije podlijeerala postupcima državne potpore.

Naknadno su u travnju 2016. donesene dvije mjere, jedna u skladu s člankom 219. i druga u skladu s člankom 222. Tim je dvjema mjerama omogućeno zadrugama i drugim oblicima priznatih i nepriznatih organizacija proizvođača da sklapaju sporazume i donose odluke o planiranju proizvodnje mlijeka radi stabilizacije tržišta²⁸. Potonja mjera produljena je u rujnu zbog slabe primjene²⁹.

U rujnu 2016. uvedene su dvije nove mjere na temelju članka 219. kako bi se otklonili tržišni poremećaji u sektorima mlijeka i stočarstva, na koje su utjecale kontinuirana ruska zabrana i trajna globalna neravnoteža između ponude i potražnje te dodjela dodatne izvanredne pomoći poljoprivrednicima u sektorima mlijeka i stočarstva.

Prvom mjerom omogućeno je državama članicama da dodijele potporu na temelju dobrovoljnog smanjenja isporuka kravljeg mlijeka kako bi se smanjila količina proizvodnje i pridonijelo stabilizaciji sektora. Drugom su se mjerom nastojali otkloniti tržišni poremećaji u sektorima mlijeka, svinjskog, goveđeg, telećeg, ovčjeg i kozjeg mesa. Ovisno o nacionalnim okolnostima tom je mjerom omogućeno: i. plaćanje naknade poljoprivrednicima za niže cijene mlijeka, ii. dodjela potpore sektorima goveđeg i telećeg mesa i iii. odgovor na pojavu afričke svinjske kuge u drugim sektorima stočarstva. U aktu su navedene djelatnosti usmjerene na poticanje gospodarske održivosti i doprinos stabilizaciji tržišta koje su bile prihvatljive za potporu. Države članice bile su dužne izvješćivati o poduzetim mjerama i navesti opravdani razlog za dodjelu potpore u sektorima stočarstva koji nisu sektor mlijeka. Iznos od 150 milijuna EUR dodijeljen je kao doprinos smanjenju proizvodnje mlijeka, a 350 milijuna EUR dodijeljeno je kao potpora za prilagodbu u sektoru stočarstva³⁰. Uz potonju potporu bilo je moguće dodijeliti dodatnu nacionalnu potporu u iznosu do 100 %.

3.2. COVID-19

²⁵ SL L 341, 27.11.2014., str. 3.

²⁶ SL L 366, 20.12.2014., str. 18.

²⁷ SL L 271, 16.10.2015., str. 25.

²⁸ SL L 96, 12.4.2016., str. 18.; SL L 96, 12.4.2016., str. 20. Različita pravna osnova odražava činjenicu da članak 222. obuhvaća samo priznate organizacije proizvođača; kako bi ga se proširilo na zadruge koje nisu priznate kao organizacije proizvođača, bilo je potrebno donijeti mjeru na temelju članka 219.

²⁹ SL L 242, 9.9.2016., str. 17.

³⁰ SL L 242, 9.9.2016., str. 4.; SL L 242, 9.9.2016., str. 10.

Ograničenja kretanja, ograničena dostupnost radne snage i obvezno zatvaranje ugostiteljskih objekata tijekom pandemije bolesti COVID-19 doveli su do naglog smanjenja potrošnje više poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda.

3.2.1. Mlijeko i mliječni proizvodi

Tijekom ograničenja kretanja 2020. sektor mlijeka i mliječnih proizvoda suočio se s padom potražnje. U travnju 2020. otvorene su mjere tržišne intervencije na temelju Uredbe o ZOT-u u obliku potpore za privatno skladištenje prihvatljivih proizvoda (maslac, obrano mlijeko u prahu). Budući da proizvođači nisu imali kapaciteta za preusmjeravanje prerađenog sirovog mlijeka u proizvode koji se mogu skladištiti i manje su radno intenzivni, te su mjere popraćene mjerom na temelju članka 219. kojom se sirevima bez potvrde o zaštićenoj oznaci izvornosti ili zaštićenoj oznaci zemljopisnog podrijetla (koji u skladu s odredbama o ZOT-u ne ispunjavaju uvjete za potporu za privatno skladištenje) dodjeljuje potpora za privatno skladištenje u okviru unaprijed utvrđenih maksimalnih količina po državi članici³¹.

Ujedno je, s obzirom na veliku neravnotežu između ponude i potražnje u tom sektoru, donesena i mjera na temelju članka 222. koja je organizacijama proizvođača omogućila sklapanje sporazuma i donošenje zajedničkih odluka o planiranju obujma proizvodnje sirovog mlijeka prije početka glavnog proizvodnog razdoblja kako bi se nadoknadio pad cijena mlijeka i mliječnih proizvoda³².

3.2.2. Voće, povrće i vino

Zatvaranje važnih mjesta (trgovina, restorana) za plasman voća, povrća i vina, zajedno s nestašicom radnika, znatno je poremetilo sektor voća i povrća te sektor vina u EU-u.

Uvozne carine od 25 % (po vrijednosti) na uvoz vina iz EU-a koje je SAD uveo u listopadu 2019. već su negativno utjecale na izvoz u tom sektoru. Pandemija je pogoršala situaciju, što je dovelo do financijskih poteškoća za proizvođače vina.

U travnju 2020. donesena je mjera na temelju članka 219. kako bi se odgovorilo na tržišne poremećaje uzrokovane bolešću COVID-19 u sektoru voća i povrća te sektoru vina. Aktom su uvedena odstupanja od postojećih pravila ZOT-a o operativnim programima i programima potpore³³.

Za voće i povrće privremeno su ukinuta ograničenja rashoda za mjere za sprečavanje kriznih situacija i upravljanje njima u okviru operativnih programa.

Kako bi se s tržišta uklonili viškovi zbog kojih su se snizile cijene u sektoru vina, financijska pomoć u okviru programa potpore privremeno je proširena na destilaciju vina u industrijske ili energetske svrhe i potporu za krizno skladištenje. U okviru mjere proširena je i potpora EU-a uzajamnim fondovima proizvođača te su povećani pragovi financijskih doprinosa EU-a za više mjera usmjerenih na smanjenje financijskih doprinosa gospodarskih subjekata i poboljšanje njihove likvidnosti. Operativni proračun za nacionalne programe potpore nije se mijenjao³⁴.

³¹ SL L 140, 4.5.2020., str. 1.

³² SL L 140, 4.5.2020., str. 37.

³³ U 2020. oba su programa i dalje podlijegala Uredbi o ZOT-u.

³⁴ SL L 140, 4.5.2020., str. 6.

Ujedno je kao odgovor na problem manjka radne snage u vinogradima donesena mjera na temelju članka 221. kojom su produljena odobrenja za sadnju koja su istjecala 2020. i rok za krčenje u slučaju predviđene ponovne sadnje³⁵.

U srpnju 2020. uvedene su dvije nove mjere kako bi se pomoglo sektoru voća i povrća te sektoru vina u suočavanju s posljedicama pandemije. Prvom mjerom na temelju članka 219. uvedene su dodatne fleksibilnosti za operativne programe i programe potpore u tim dvama sektorima. U sektoru vina proizvođači su uz određene uvjete mogli zatražiti i predujmove u iznosu od 100 % potpore EU-a za kriznu destilaciju i krizno skladištenje vina kako bi im se ublažilo smanjenje likvidnosti³⁶.

Druga mjera uvedena je u skladu s člankom 222. i njome se nastojalo odgovoriti na ozbiljnu tržišnu neravnotežu u sektoru vina uzrokovanu smanjenjem potrošnje i izvoza, zbog kojeg su se skladištile velike količine vina. Mjera je poljoprivrednicima, priznatim organizacijama proizvođača i sektorskim organizacijama omogućila sklapanje sporazuma i donošenje zajedničkih odluka o aktivnostima proizvodnje, transformacije, prerade, skladištenja i promidžbe³⁷.

S obzirom na to da se stanje u sektoru vina nije poboljšalo unatoč prethodnim mjerama, u siječnju i rujnu 2021. poduzete su dvije mjere na temelju članka 219. kojima su produljena prethodno donesena odstupanja te je predviđena dodatna fleksibilnost za potporu osiguranju berbe³⁸.

3.2.3. Drugi sektori

Tijekom ograničenja kretanja zbog pandemije bolesti COVID-19 zbog naglog pada potražnje i cijena, ograničene dostupnosti radne snage i većih troškova prijevoza sektor krumpira i sektor živih biljaka i cvijeća suočili su se s razdobljem tržišne neravnoteže.

Kako bi se pomoglo proizvođačima, u travnju 2020. donesene su dvije mjere na temelju članka 222. koje su poljoprivrednicima i priznatim organizacijama proizvođača omogućile sklapanje sporazuma i donošenje zajedničkih odluka o, na primjer, povlačenju s tržišta, besplatnoj distribuciji, promidžbi i privremenom planiranju proizvodnje³⁹.

3.3. Rat u Ukrajini i naknadna kretanja na tržištu

Zbog ruske ratne agresije na Ukrajinu nastala je akutna opasnost od poremećaja na tržištu EU-a uzrokovana znatnim povećanjem cijena žitarica i ulaznih materijala (posebno energije i gnojiva) te poremećajima u trgovini. Kako bi se te opasnosti otklonile, u ožujku 2022. donesena je mjera na temelju članka 219. kojom se poljoprivrednicima koji posluju u svim sektorima pružila privremena izvanredna pomoć ako su sudjelovali u aktivnostima koje pridonose sigurnosti opskrbe hranom ili smanjenju tržišnih neravnoteža. Državama članicama stavljen je na raspolaganje i dodijeljen ukupan iznos od 500 milijuna EUR na temelju njihovih gornjih granica za izravna plaćanja. Države članice mogle su odabrati sektore korisnike kako bi dodijelile potporu proizvođačima koji su pretrpjeli najveću štetu. Bila je dopuštena i dodatna nacionalna potpora u iznosu do 200 %⁴⁰.

³⁵ SL L 140, 4.5.2020., str. 46.

³⁶ SL L 300, 14.9.2020., str. 26.

³⁷ SL L 215, 7.7.2020., str. 13.

³⁸ SL L 31, 29.1.2021., str. 198.; SL L 415, 22.11.2021., str. 1.

³⁹ SL L 140, 4.5.2020., str. 13.; SL L 140, 4.5.2020., str. 17.

⁴⁰ SL L 96, 24.3.2022., str. 4.

U srpnju 2022. donesena je i mjera na temelju članka 219. za potporu sektoru voća i povrća. Njome su omogućena odstupanja od ograničenja rashoda za mjere upravljanja krizama i njihove prevencije te je povećan udio financijske pomoći EU-a za nacionalne operativne fondove u tom sektoru⁴¹.

Povećanje uvoza žitarica i uljarica iz Ukrajine u države članice blizu ukrajinske granice, u kojima su razvijeni trgovinski koridori pod nazivom „trake solidarnosti između EU-a i Ukrajine”, utjecalo je na lokalne poljoprivrednike. U određenim regijama EU-a dodatni uvoz doveo je do prekomjerne domaće ponude, pada lokalnih cijena ili zasićenih logističkih lanaca. Kao odgovor na te probleme u travnju 2023. donesena je mjera na temelju članka 221. Za potporu poljoprivrednicima koji su bili najviše pogođeni povećanim uvozom žitarica i uljarica iz Ukrajine u Bugarsku, Poljsku i Rumunjsku dodijeljen je iznos od 56 milijuna EUR. Dopuštena je dodatna nacionalna potpora u iznosu do 100 %⁴².

Imajući na umu opseg negativnog učinka povećanog uvoza žitarica i uljarica iz Ukrajine u Bugarsku, Mađarsku, Poljsku, Rumunjsku i Slovačku, u lipnju 2023. donesena je druga mjera na temelju članka 221. Tom drugom mjerom proširena je prethodna te je za potporu poljoprivrednicima koji proizvode određene žitarice i uljarice [Prilog 1.] u navedenih pet zemalja stavljeno na raspolaganje 100 milijuna EUR. Dopuštena je dodatna nacionalna potpora u iznosu do 200 %⁴³.

Sredinom 2023. zabilježeno je naglo smanjenje cijena više poljoprivrednih proizvoda u kontekstu visokih ulaznih troškova, visoke inflacije cijena hrane i smanjene potražnje potrošača. Te su okolnosti vrlo negativno utjecale na poljoprivredne sektore u EU-u i uzrokovale probleme s likvidnošću za poljoprivrednike, i to uz one u pet najizloženijih država članica koje su ostvarile pravo na prethodnu potporu.

U srpnju 2023. donesena je mjera na temelju članka 221. kako bi se odgovorilo na posebne izazove zabilježene u nekoliko sektora, kao što su sektori životinja, voća i povrća, vina, žitarica i uljarica. Mjerom je predviđena hitna potpora poljoprivrednicima u najpogođenijim poljoprivrednim sektorima u 22 države članice koje nisu bile korisnice dviju prethodnih mjera na temelju članka 221. Stavljen je na raspolaganje ukupan iznos od 330 milijuna EUR. Države članice morale su se usmjeriti na poljoprivrednike u najpogođenijim sektorima te su mogle dodijeliti potporu aktivnostima krizne destilacije vina koja premašuje dodijeljena sredstva utvrđena u nacionalnim programima potpore. Dopuštena je dodatna nacionalna potpora u iznosu do 200 %⁴⁴.

Usporedno s time, kako bi se suzbila opasnost od budućih tržišnih neravnoteža u sektoru vina s početkom nove berbe, u lipnju 2023. donesena je mjera na temelju članka 219. kojom se državama članicama omogućuje da preusmjere dio financijskih sredstava u okviru nacionalnih programa potpore kako bi ponudile potporu prilagođenu svojim posebnim okolnostima. Pod posebnim uvjetima bila je dopuštena potpora za kriznu destilaciju vina, kao i odstupanja od odredaba ZOT-a te povećani financijski doprinosi EU-a za razne vrste sektorskih mjera⁴⁵.

3.4. Ekstremni vremenski uvjeti i prirodne katastrofe

⁴¹ SL L 189, 18.7.2022., str. 1.

⁴² SL L 96, 5.4.2023., str. 80.

⁴³ SL L 168, 3.7.2023., str. 22.

⁴⁴ SL L 180, 17.7.2023., str. 21.

⁴⁵ SL L 160, 26.6.2023., str. 12.

Negativni učinci nepovoljnih vremenskih uvjeta na tržišta već su 2015. prepoznati kao jedan od čimbenika koji pridonose neravnoteži između ponude i potražnje u sektoru stočarstva jer je suša na ljetu 2015. dovela do nestašice kultura za proizvodnju hrane za životinje i pašnjaka⁴⁶.

Nakon što je u kolovozu 2016. središnju Italiju pogodio potres, 2017. izmijenjena je mjera donesena 2016. na temelju članka 219. kojom je dodijeljena izvanredna potpora za prilagodbu za stočare. Kako bi se nadoknadili gubici koje su pretrpjeli stočari u pogođenim regijama, Italiji je bilo dopušteno dodijeliti dodatnu nacionalnu potporu u iznosu do 200 %⁴⁷.

Zbog dotad nezabilježenih i neuobičajenih vremenskih uvjeta, odnosno dugotrajnih obilnih kiša i poplava koje su pogodile obradive površine, u siječnju 2018. donesena je mjera na temelju članka 221. za potporu poljoprivrednicima u Litvi, Latviji, Estoniji i Finskoj. Tom se mjerom nastojala nadoknaditi šteta poljoprivrednicima koji su bili najviše pogođeni padalinama i poplavama i koji su pretrpjeli najveće gubitke u smislu obradivih površina za zimsku sjetvu i žetve. Aktom su utvrđena najveća raspoloživa sredstva EU-a za svaku zemlju, koja su iznosila ukupno 15 milijuna EUR, a zemlje su same određivale broj prihvatljivih hektara i paušalni iznos potpore po hektaru. Bila su dopuštena nacionalna dodatna sredstva u iznosu do 100 %⁴⁸.

Mjerom na temelju članka 221. donesenom sredinom srpnja 2023. djelomice se nastojalo odgovoriti i na učinke iznimno nepovoljnih vremenskih uvjeta, kao što je suša u proljeće 2023. (posebno izražena u određenim regijama Španjolske, Portugala i Italije), i povezanu štetu koju su pretrpjeli poljoprivredni proizvođači⁴⁹.

Te opasne i nepovoljne meteorološke pojave posebno su negativno utjecale na proizvođače voća, povrća i vina te su dovele do donošenja nove mjere na temelju članka 221. u kolovozu 2023. Mjerom su omogućene određene fleksibilnosti i povećani financijski doprinosi EU-a u provedbi operativnih programa za organizacije proizvođača i udruženja organizacija proizvođača u sektoru voća i povrća. U sektoru vina mjerom su produljeni i valjanost odobrenja za sadnju koja su istjecala 2023. i razdoblje krčenja. Uvedene su i fleksibilnosti za mjere restrukturiranja i prenamjene vinograda, koje su tek djelomice provedene 2023⁵⁰.

Nakon toga, Sloveniju su 2023. zahvatile vrlo teške poplave i odroni tla, dok su se dijelovi Grčke u kolovozu i rujnu 2023. suočili sa šumskim požarima i poplavama dotad nezabilježenih razmjera. Zbog znatne štete koju su te prirodne katastrofe prouzročile za poljoprivrednu proizvodnju, u prosincu 2023. donesena je nova mjera na temelju članka 221. radi pružanja potpore pogođenim poljoprivrednicima. Tim je dvjema zemljama dodijeljen iznos od 51,7 milijuna EUR te su dopuštena nacionalna dodatna sredstva u iznosu do 200 %⁵¹.

3.5. Bolesti životinja

3.5.1. Afrička svinjska kuga

Kako bi spriječile širenje afričke svinjske kuge na svojem državnom području, Poljska i Litva donijele su u veljači 2014. preventivne mjere kojima se ograničilo stavljanje na tržište svinjskog mesa na pogođenim područjima. Te su dvije zemlje naknadno obavijestile

⁴⁶ Vidjeti prethodno, SL L 271, 16.10.2015., str. 25.

⁴⁷ SL L 42, 18.2.2017., str. 7.

⁴⁸ SL L 19, 24.1.2018., str. 6.

⁴⁹ Vidjeti prethodno, SL L 180, 17.7.2023., str. 21.

⁵⁰ SL L 199, 9.8.2023., str. 96.

⁵¹ SL L, 2023/2820, 18.12.2023., ELI: [EUR-Lex – L_202302820 – HR – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Komisiju o znatnim smanjenjima cijena i poremećajima na tržištu na tim područjima, koji su bili uzrokovani tim ograničenjima. Stoga su u ožujku i travnju 2014. donesene dvije mjere na temelju članka 220. kojima se tim dvjema zemljama odobrilo pružanje potpore za klanje određenih životinja u unaprijed određenom razdoblju i pod posebnim uvjetima⁵².

Kao odgovor na nova izbijanja afričke svinjske kuge u Poljskoj koja su proizvođačima prouzročila gubitke, u travnju 2017. donesena je mjera na temelju članka 220. Poljskoj je bilo dopušteno dodijeliti potporu proizvođačima za klanje određenih životinja pod posebnim uvjetima⁵³. Izvanredna pomoć pod sličnim uvjetima dodijeljena je u rujnu 2017. i malim gospodarstvima za uzgoj svinja u okviru mjere na temelju članka 221. kako ta mala gospodarstva ne bi prestala s proizvodnjom i kako bi im se ublažili troškovi usklađivanja s nacionalnim mjerama⁵⁴.

3.5.2. Ptičja gripa

Od 2014. do 2023. zabilježeno je više slučajeva izbijanja ptičje gripe u Europi, među ostalim u Italiji, Francuskoj i Poljskoj. S vremenom su te tri zemlje obavijestile Komisiju da su mjere koje su se primjenjivale za suzbijanje i iskorjenjivanje bolesti dovele do gubitaka prihoda koji nisu prihvatljivi za financijske doprinose EU-a u skladu s primjenjivim zakonodavstvom EU-a⁵⁵ za gospodarske subjekte u sektorima jaja i mesa peradi. Komisija je stoga od listopada 2014. do kolovoza 2023. donijela 11 mjera na temelju članka 220. kojima se predviđa djelomično financiranje EU-a za rashode nastale tim trima zemljama za privremenu potporu gospodarskim subjektima koji se nalaze u područjima uređenima nacionalnim mjerama, za određena razdoblja i pod uvjetom da podnesu prihvatljive zahtjeve na temelju *ex ante* provjera koje provode nacionalna tijela. Mjerama se utvrđuju i. pogođene vrste, ii. maksimalne količine proizvoda prihvatljive za financiranje i iii. paušalni iznosi djelomičnog financiranja i kriteriji za njihovo određivanje (u nekim slučajevima do fiksnih maksimalnih razina/iznosa djelomičnog financiranja EU-a). Od svibnja 2014. u aktima je objašnjeno da se pretrpljeni gubici ne bi trebali nadoknaditi državnim potporama ili osiguranjima te da proizvođači ne bi trebali primati financijske doprinose EU-a za iste gubitke na temelju drugih mjerodavnih uredbi EU-a⁵⁶.

3.6. Drugo

U interesu stabilnosti tržišta (na razini EU-a ili unutar pogođenih sektora) ili radi izbjegavanja naglog pada proizvodnje određenih proizvoda donesene su još tri izvanredne mjere na temelju članka 221. kako bi se riješili određeni problemi.

U srpnju 2019. donesena je mjera na temelju članka 221. za dodjelu izvanredne potpore poljoprivrednicima u sektoru govedine i teletine u Irskoj. Uvođenje mjere bilo je potaknuto mogućim učinkom povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a jer je ona bila važno izvozno tržište za irsku govedinu i teletinu. Irskoj je dodijeljeno ukupno 50 milijuna EUR za potporu poljoprivrednicima u prilagodbi proizvodnje i pronalasku novih tržišta. Bila su dopuštena nacionalna dodatna sredstva u iznosu do 100 %⁵⁷.

⁵² SL L 95, 29.3.2014., str. 24.; SL L 125, 26.4.2014., str. 64.

⁵³ SL L 92, 6.4.2017., str. 41.

⁵⁴ SL L 234, 12.9.2017., str. 1.

⁵⁵ Uredba (EU) br. 652/2014, stavljena izvan snage Uredbom (EU) 2021/690.

⁵⁶ SL L 295, 11.10.2014., str. 51.; SL L 126, 14.5.2016., str. 63.; SL L 43, 21.2.2017., str. 196.; SL L 46, 20.2.2018., str. 1.; SL L 255, 11.10.2018., str. 1.; SL L 255, 11.10.2018., str. 7.; SL L 206, 6.8.2019., str. 12.; SL L 273, 20.8.2020., str. 1.; SL L 317, 9.12.2022., str. 56.; SL L 105, 20.4.2023., str. 2.; SL L 202, 14.8.2023., str. 8.;

⁵⁷ SL L 179, 3.7.2019., str. 20.

U siječnju 2020. u okviru mjere na temelju članka 221. uvedeno je odstupanje od programa potpore u sektoru vina. Mjerom se nastojalo odgovoriti na uvozne carine na vina iz određenih zemalja EU-a, koje je SAD uveo kao protumjeru subvencijama EU-a poduzetniku Airbusu i nakon arbitražne odluke Svjetske trgovinske organizacije (WTO). Mjera je omogućila fleksibilniju provedbu mjera promidžbe u sektoru vina i više stope doprinosa EU-a⁵⁸.

U ožujku 2020. donesena su i odstupanja od operativnih programa u sektoru voća i povrća u Italiji u okviru mjere na temelju članka 221. Tom se mjerom nastojala pružiti potpora organizacijama proizvođača pogođenima najezdom štitastih sjenica u određenim regijama Italije i pomoći im da se nose s tim štetnim organizmom jer se u skladu s primjenjivim europskim pravom nisu mogle poduzeti mjere iskorjenjivanja na razini EU-a. Pragovi za pomoć EU-a za mjere sprečavanja kriznih situacija i upravljanje njima povećani su kako bi se ti ciljevi ostvarili⁵⁹.

4. Završne napomene

Mjere o kojima se raspravljalo u ovom Izvješću pokazuju da pravni instrumenti za izvanredne mjere uvedeni reformom iz 2013. omogućuju fleksibilnost za suočavanje s raznim vrstama kriznih situacija. Stoga je ostvaren velik napredak u odnosu na pravnu situaciju prije njihova donošenja.

U političkom smislu, izvanredne mjere općenito su dobro prihvaćene. To potvrđuje velika potpora izražena pri predlaganju ili nakon donošenja povezanih akata na razini Vijeća i Europskog parlamenta, kao i u postupcima odbora. Primjena tih izvanrednih mjera dokaz je solidarnosti EU-a i njegovih država članica. U tom je kontekstu potrebno razmotriti sljedeće napomene koje se odnose na razloge za donošenje tih mjera, njihov oblik i financijske aspekte.

4.1. Razlozi za donošenje izvanrednih mjera

Izvanredne mjere donose se kako bi se ostvarili jasni ciljevi politike opisani u uvodnim izjavama akata i riješile izvanredne situacije koje bi mogle negativno utjecati na tržišta poljoprivrednih proizvoda. Te se mjere provode u skladu s tim ciljevima politike. Poimanje i položaj izvanrednih mjera u Uredbi o ZOT-u upućuju na to da je riječ o sredstvima koja bi se trebala primjenjivati u iznimnim slučajevima kao odgovor na posebno zahtjevne situacije koje bi mogle negativno utjecati na tržišta poljoprivrednih proizvoda.

Pokazalo se da se izvanredne mjere uglavnom primjenjuju kako bi se pomoglo poljoprivrednicima u vezi sa štetom koju pretrpe zbog tržišnih poremećaja ili problema sa zdravljem životinja ili biljaka. Osim toga, primjenjuju se i kako bi se pomoglo poljoprivrednicima, doduše nešto rjeđe, da se suoče s negativnim učincima ekstremnih nepovoljnih meteoroloških pojava na njihovu gospodarsku dobit. Kad je riječ o padu cijena, primjenjuju se dodatni alati koji uključuju potporu za privatno skladištenje kako bi se pokušale povećati cijene i otkupi u okviru javne intervencije, kao na primjer u razdoblju 2014. – 2016. za obrano mlijeko u prahu.

4.2. Izrada izvanrednih mjera i aspekti provedbe

Spektar dosad donesenih izvanrednih mjera i raznolike okolnosti na koje su se te mjere odnosile pokazuju da su tržišni poremećaji često višedimenzionalni i nepredvidivi, zbog čega iziskuju *ad hoc* i ciljane odgovore.

⁵⁸ SL L 27, 31.1.2020., str. 20.

⁵⁹ SL L 98, 31.3.2020., str. 26.

Općenito se pokazalo da izvanredne mjere učinkovito ispunjavaju potrebe dionika kad je riječ o suočavanju s kriznim situacijama⁶⁰. Pravodobno uvođenje potpore EU-a jasan je znak brige javnih tijela i izraz europske solidarnosti te pozitivno utječe na tržišno ozračje u poljoprivrednom sektoru.

Europski revizorski sud preporučio je Komisiji da utvrdi *ex ante* objektivne parametre i kriterije koji će služiti kao pragovi za utvrđivanje pojave tržišnog poremećaja te za pokretanje izvanredne mjere⁶¹. No s obzirom na širok raspon kriznih situacija i povezanih učinaka iznimno je teško *ex ante* utvrditi te pragove. Time bi se ograničile mjere i potencijalno onemogućilo reagiranje prilagođeno raznim situacijama s kojima se suočavaju tržišta poljoprivrednih proizvoda. Nepostojanje *ex ante* parametara nije spriječilo oblikovatelje politika u osmišljavanju mjera na temelju pomne procjene konkretne situacije na tržištu.

Ipak, Revizorski sud je u tematskim izvješćima⁶² spomenuo probleme povezane s mogućom isplatom previsokih naknada poljoprivrednicima koji ostvaruju korist od mjera ili učincima mrtvog tereta djelomice proizišlima iz „moralnih rizika”. Iako se ti rizici ne bi trebali podcijeniti, Komisija ih sve više uzima u obzir u izradi uredbi⁶³.

Slično tomu, primjena izvanrednih mjera ne bi trebala istisnuti poticanje poljoprivrednika da upravljaju svojim rizicima pribjegavanjem održivoj poljoprivrednoj i stočarskoj praksi i prihvate odgovarajuće alate i strategije za upravljanje rizicima, uključujući one usmjerene na suočavanje s prirodnim katastrofama koje se s vremenom sve češće pojavljuju zbog klimatskih promjena. Iako svrha ovog Izvješća nije procijeniti odabire u tom smislu (uključujući odluke utvrđene u Uredbi o strateškim planovima i strateškim planovima država članica u okviru ZPP-a), ono pokazuje važnost usklađivanja politika među alatima na nacionalnoj razini i razini EU-a u budućnosti.

Sa stajališta provedbe, mjerama donesenima u skladu s člankom 222. ZOT-a nastoji se smanjiti ponuda ili upravljati njome u fazi proizvodnje. Iako se takvim mjerama nastoje spriječiti potencijalno skuplje *ex post* naknade kad je riječ o opasnostima od tržišnih poremećaja, mogu ih ugroziti izazovi povezani sa zajedničkim djelovanjem. Iskustvo pokazuje da učinkovitost članka 222. Uredbe o ZOT-u, u skladu s kojim sporazumi nisu obvezni za stranke koje u njima ne žele sudjelovati, mogu narušiti mogući problemi povezani s parazitizmom.

4.3. Financijski aspekti

Zbog uspostave „pričuve za poljoprivredu” 2023. i njezinih diferenciranih financijskih mehanizama u usporedbi s prijašnjom „pričuvom za krize” povećala se predvidljivost raspoloživih proračunskih sredstava za izvanredne mjere. Korištenje „financijske discipline” kao pričuve za krize ograničilo je privlačnost pričuve za krize jer države članice nisu željele smanjiti izravna plaćanja svim poljoprivrednicima kao „cijenu koju treba platiti” za izvanredne mjere. Usmjerile su se na mobilizaciju proračuna kojom se ne bi zadiralo u

⁶⁰ Europska komisija, Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj, *Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector – Final report*, Ured za publikacije, 2020., <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110>.

⁶¹ Europski revizorski sud, *Tematsko izvješće 23/2019: Stabilizacija prihoda poljoprivrednika: dostupan je sveobuhvatan skup alata, no potrebno je pronaći rješenje za slabu primjenu instrumenata i isplatu previsokih nadoknada*, <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=52395> i Europski revizorski sud, *Tematsko izvješće 11/2021: Izvanredna potpora proizvođačima mlijeka u EU-u u razdoblju 2014. – 2016.: potencijal za veću učinkovitost u budućnosti*, <https://www.eca.europa.eu/hr/publications?did=58807>.

⁶² Europski revizorski sud, *Tematsko izvješće 23/2019* i Europski revizorski sud, *Tematsko izvješće 11/2021*.

⁶³ Noviji su primjeri Uredba 2023/1225, Uredba 2023/1343 i Uredba 2023/1465.

izravna plaćanja. Zbog toga su se, kad god je to bilo moguće, mjere financirale iz izvora koji nisu pričuva za krize. Međutim, pritisak na proračun EU-a i konkurentne potrebe doveli su do nesigurnosti kad je riječ o stalnoj dostupnosti takvih alternativnih izvora za financiranje izvanrednih mjera. U trenutačnoj proračunskoj konfiguraciji pričuve za poljoprivredu ta su ograničenja otklonjena. No unatoč toj povećanoj fleksibilnosti nova pričuva i dalje podliježe načelu godišnje izrade proračuna EU-a. Uzimajući u obzir opsežne učinke i štetu uzrokovanu tržišnom krizom ili prirodnim katastrofama velikih razmjera, pričuva za poljoprivredu jedno je od sredstava za olakšavanje situacije poljoprivrednika unatoč ograničenoj veličini.

Iskustvo stečeno primjenom izvanrednih mjera, uključujući one koje se financiraju iz nove pričuve za poljoprivredu, bit će ključno za buduća politička promišljanja. U tom će se smislu u pripremi buduće zajedničke poljoprivredne politike za razdoblje nakon 2027. razmotriti mogućnosti uklanjanja potencijalnih nedostataka u osmišljavanju i primjeni tih mjera.