

Др *Радојка* МАЛЕТИЋ
редовни професор Пољопривредног факултета Универзитета
у Београду

Катарина МАЛЕТИЋ
студент IV године Правног факултета Универзитета у Београду

ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР И СТАНДАРДИ ОРГАНСКЕ ПРОИЗВОДЊЕ У СРБИЈИ И ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ*

Резиме

Органска пољопривреда се сматра сектором који може допринети развоју предузетничког духа и покренути развој не само аграрног, већ и не-пољопривредног сектора у сеоским областима. Органски производи су веома тражени и имају већу тржишну вредност. Са те тачке гледишта органска пољопривреда би морала бити један од фактора економског развоја Србије. Сем тога, тако се стварају услови да иста територија буде препознатљива на светском тржишту. Међутим, развој сектора органске производње у Србији започео је не тако давно, практично тек са оснивањем невладине организације Terra's (1990 г.). Од тада па до данас, предузето је више конкретних активности не само у погледу производње и промета, већ и у погледу потпуне хармонизације и усаглашавања законодавног оквира са законодавством ЕУ. Стога ћемо у раду приказати како данас законодавство Србије види и регулише проблем и потребу производње и пласмана органских производа, као и колико је тај процес усаглашен са законодавством ЕУ.

Кључне речи: законска регулатива, органски производи, Србија, ЕУ.

I Увод

Шта се подразумева под појмом *органска производња хране*? То је врло комплексан начин поимања производње који мора да поштује строге законске норме и у томе се огледа предност органских произво-

* Рад је резултат истраживања научно-истраживачког пројекта Пољопривредног факултета Универзитета у Београду „Рурално тржиште рада и рурална економија Србије-диверзификација дохотка и смањење руралног сиромаштва“.

да, зато они представљају синоним за заштиту здравља и живота људи, природе и околине.

Како наводе Лазих и Бабовић¹ органска пољопривреда подразумева производњу хране „посебног” квалитета, као резултата специфичне производње у којој је систем осигурања квалитета, основа свих активности. Ова производња није само производња биља без хемикалија, минералних ђубрива и пестицида, нити је то само технологија која минимизира искоришћавање земљишта и воде. Она подразумева и низ мера и процеса контроле, складиштења, паковања, превоза, прераде, издавања сертификата и обележавања самих производа. Једном речју органска пољопривреда је много шири аспект производње хране.

Према подацима који се односе на 2012. годину, органска производња је заступљена у најмање 164 земље света, а њоме се бави готово 1,9 милиона произвођача.² Удео површина под органском производњом у укупним пољопривредним површинама и број произвођача органске хране континуирано расте.³ Међутим, и поред тога, у развијеним земљама се јавља значајан недостатак органских производа на тржишту, како због велике потражње и немогућности производње услед загађености земљишта и ваздуха, тако и због нарушених односа у природи. Због тога мање развијене земље, где спада и Србија, у којима је још увек очуван агро-екосистем (због сиромаштва не користе се скупа хемијска средства) имају шансу да преко органских производа повећају свој извоз.

Висок природни потенцијал и повољни климатски услови, Србију убрајају у земље у којима се органска производња може успешно развијати. Данас, када је органска производња препозната као добро стратешко решење за даљи развој пољопривреде Србије, улагање средстава и напора у њен даљи развој би морало дати адекватне резултате и оправдати поверење и очекивања. Стога, органска производња у Србији бележи динамичан раст и поред глобалне финансијске кризе.

1 Вид. Бранка Лазих, Јован Бабовић, *Органска пољопривреда*, Нови Сад, 2008, 686.

2 Статистички подаци преузети из публикације: FiBL & IFOAM The World of Organic Agriculture 2014, The Research Institute of Organic Agriculture FiBL Switzerland, FiBL Germany and FiBL Austria, 2014, доступно на адреси: <http://www.fibl.org/en/media/media-archive/media-archive14/media-release14/article/growing-organic-agriculture-sector-explores-its-future.html>, 15.11.2015.

3 Опширније у радној верзији: Национални акциони план за развој органске производње за период 2014–2019 године – НАП 2014–2019, доступно на адреси: www.mpzss.gov.rs.

II Потенцијал и потреба сектора органске производње у Србији

Као што је речено површина под органском производњом бележи константан раст, нарочито у развијеним земљама ЕУ. Међутим и даље се бележи дисбаланс понуде и тражње када су у питању органско воће, житарице и сточна храна. Српски сектор пољопривреде и прехранбене индустрије треба да искористи ове недостатке и растуће трендове тражње. Охрабрује чињеница да су се површине под органском производњом у Србији током 2012. године повећале за близу 30% у односу на 2011. годину. Стога, мора да се изнађу начини да се подрже и охрабре произвођачи органске хране како би се наставио њен развој.⁴ Сем тога треба искористити наклоност коју Европска комисија има према органској производњи, али и развоју руралних подручја.

Органска производња у Србији бележи прве своје покушаје промовисања у околини Блаца 1989. године, захваљујући бизнис иницијативи компаније ДенЈуро која је резултирала извозом првог контингента органског воћа из Србије 1990.

Марз и сар.⁵ наводе да први кораци развоја органске производње везују се за 1990. годину, када је невладина организација (НВО) *Terra's* успоставила промотивну мрежу, којој су приступили произвођачи и техничко и академско особље укључено у производњу органске хране. У почетку се овој производњи приступило неплански, неорганизовано и хаотично, а тек касније после две деценије систем контроле органских производа у Србији је успостављен по угледу на систем контроле који је прописан регулативама ЕУ, и то Уредбом Савета (ЕЗ) бр. 834/2007 и Уредбом Комисије (ЕЗ) бр. 889/2008.⁶

Сем тога, како се ради о сектору производње у успону, данас користећи подршку многих домаћих и међународних институција и инвеститора, сектор органске производње у Србији представља предмет изучавања и бављења на различитим нивоима друштва. Широки је списак институција и организација која се баве овом проблематиком:⁷ бројна удружења која промовишу сектор органске производње, владине институције, предвођене Министарством пољопривреде, шумарства и водопривреде (МПШВ), прате

4 Улрицх Марз, Марија Калентић, Емилија Стефановић, Ивана Симић, *Органска пољопривреда у Србији*, Београд, 2013, 10.

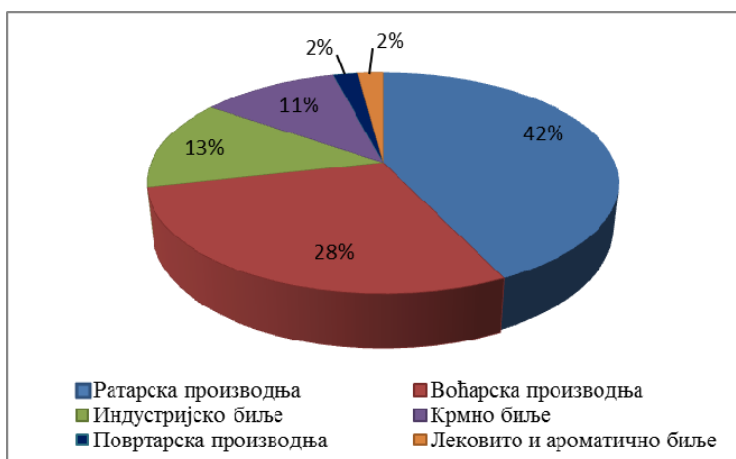
5 У. Марз, М. Калентић, Е. Стефановић, И. Симић, 11.

6 Види опширније Blaženka Popović, Radojka Maletić, Tamara Paunović, „SMEs in function of development of organic agriculture in Serbia”, *Book of Proceedings Agriculture and rural development - challenges of transition and integration processes*, Belgrade, 2013, 169 и 170.

7 Марија Калентић, Емилија Стефановић, Ивана Симић, Улрицх Марз, *Органска пољопривреда у Србији*, Београд, 2014, 11.

сектор и воде рачуна о његовим потребама, око 20 института, факултета, установа за истраживање и развој и сродних тела помажу у стварању и пропагирању најадекватнијег система производње, седам контролних организација, које раде у области контроле и сертификације у органској производњи, надлежно је за поштовање домаћих и међународних прописа на основу којих се издаје сертификат за органски производ.

Данас се у Србији органска производња одвија на површини скоро на 8300 ха (не убрајајући површине коришћене за сакупљање дивљег јагодастог воћа, печурака и лековитог биља, јер не постоји званична методологија која би обухватила и ову површину из природних станишта), што је свега 0,23% од укупног коришћеног пољопривредног земљишта. Од укупне површине под органском производњом 65% отпада на обрадиву површину, а 35% на ливаде и пашњаке. Такође, подаци показују да у структури укупне површине 53,79% се налази у органском статусу, а 46,21% у периоду конверзије. Од укупне обрадиве површине под органском производњом ратарска производња је најзаступљенија са 42%, следи воћарска производња са 28%, затим производња индустријског биља са 13%, док се крмно биље узгаја на 11%, поврће на 2 %, као и лековито и ароматично биље, (граф. 1)⁸. Органском пољопривредом се бави регистрованих 4.000 произвођача.

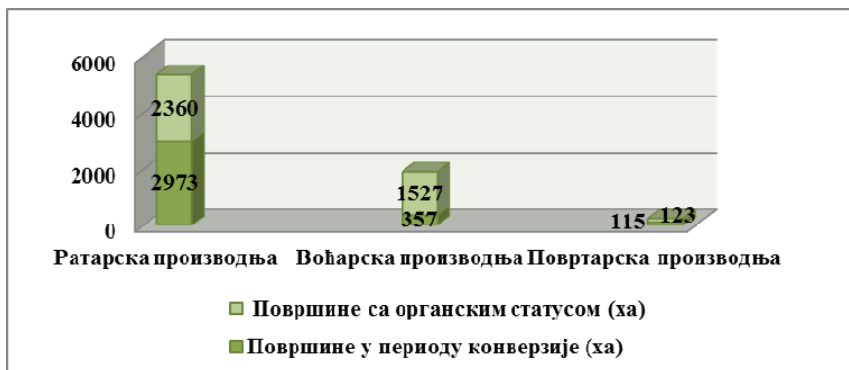


Граф. 1. Структура биљне производње (до септембра 2013)

Графикон 2 јасно показује тенденцију раста површина на којима се организује органска ратарска производња. Такође, уочљиво је да се пољопривредни произвођачи мање одлучују на улазак у конверзију (прела-

8 Графикон формиран на основу доступних података НАП 2014–2019, 7.

зак са конвенционалне на органску производњу) када је у питању органска производња воћа.



Граф. 2. Структура ратарских површина у периоду конверзије и у органском статусу⁹

За разлику од ратарске производње органско сточарство је на самом почетку организовања. Оно је било суочено са недостатком сертификованог хранива, специфичним условима гајења и ниском рентабилношћу производње. Ситна и крупна стока је најзаступљенија у органској сточарској производњи са укупно 68% учешћа у броју грла/јединки/кошница, кошнице су заступљене 18%, а јединке живине са 14% у укупној сточарској органској производњи. Резултати истраживања у 2013 години показују да се ипак повећава број животиња које се узгајају применом метода органске производње (овце око 40; свиње до 180; козе готово 1000; говеда преко 2000; коњи око 200; магарци 20; живина 1400 јединки, пчелиња друштва: скоро 2000; шаран нешто преко 650 комада)¹⁰.

За целисходније дефинисање способности остваривања стратешких циљева неопходних за развој органске пољопривреде у Србији анализирано је стање укупно расположивих снага, учених слабости, могућих прилика и евентуалних опасности применом *SWOT* (снага-слабости-шансе-претње) анализе. Опште је познато да *SWOT* анализа обухвата и интегрише сегменте као што су: анализа околине и стратегијских прилика или шанси и претњи за организацију, односно конкурентског положаја организације и анализу организационих способности, односно стратегијских снага и слабости организације, тј. њене конкурентске способности.¹¹ *SWOT* анализа органске производ-

9 Графикон нацртан на основу података М. Калентић, Е. Стефановић, И. Симић и У. Марз, стр. 15.

10 Подаци наведени према: М. Калентић, Е. Стефановић, И. Симић, У. Марз, 17.

11 Предлог *SWOT* анализе сектора органске производње Србије преузет из дела: Б. Поповић, Р. Малетић, Т. Пауновић, 176. Сличну *SWOT* анализу дефинисали су У. Марз, М. Калентић, Е. Стефановић, И. Симић, 49

ње која је представљена у овом раду је покушај да се изврши идентификација потенцијала и потреба као и опција, могућности и предности са једне стране и могућих изазова и искушења са друге стране у будућем развоју органске пољопривредне производње у Србији.

SWOT анализа сектора органске производње у Србији

Снаге (Strengths)	Слабости (Weaknesses)
<p>Шансе (Opportunities)</p> <ul style="list-style-type: none"> * Велике површине пољопривредног земљишта нису загађене, нити интензивно обрађиване, што убрзава и олакшава конверзију. * Ангажовање незапосленог радно способног становништва. * Позитиван став о органској пољоприв. пољопривредних произвођача. * Висока свест потрошача о потреби за квалитетном храном. * Заинтересованост страних инвеститора. * Унапређење законског оквира. * Системско образовање и обука. * Обучени оцењивачи у области органске пољопривреде. * Постојање националног акционог плана. * Уговори о слободној трговини 	<p>Претње (Threats)</p> <ul style="list-style-type: none"> * Перезвиђено домаће тржиште органских производа * Ниска куповна моћ потрошача на домаћем тржишту * Минорна заступљеност на светском тржишту. * Недовољно образовање пољопривредн. за органску производњу. * Минималне субвенције од стране државе. * Слаба сарадња ситних произвођача који су у већини. * Низак ниво прераде органских производа. * Маркетинг органских производа је недовољан. * Интересовање на институционалном нивоу недовољно. * Релевантне институције неће препознати потенцијал органске производње приликом реконструисања аграрног сектора у процесу придруживања Европској унији. * Недовољне како домаће тако и иностране инвестиције. * Домаћи произвођачи неће бити конкурентни на иностраном тржишту. * Изостанак сарадње и удруживање малих произвођача. * Непостојање координације у систему од производње до пласмана производа. * Учесници неће поштовати прихваћене мере и прописе ЕУ, те ће бити искључени из међународне трговине.

SWOT
анализа

III Законодавни оквир и стандарди органске производње ЕУ у односу на Србију

Кључни прописи којима је област органске производње у ЕУ регулисана су: Уредба Савета о органској производњи и обележавању органских производа и о укидању Уредбе (ЕЕЗ) бр. 2092/91¹² и Уредба Комисије која прописује детаљна правила за имплементацију претходне Уредбе Савета о органској производњи и обележавању органских производа у погледу органске производње, обележавања и контроле¹³.

Након одлуке Савета министара из 2007. године, Србији је понуђена перспектива приступања Европској унији. У том својству Европска комисија је понудила да асистира Србији применом Инструмента за претприступну помоћ (ИПА), као и програма ИПА I и ИПА II, које користе све земље потенцијални кандидати¹⁴.

Сређином 2010. године Савет министара Европске уније донео је одлуку о одмрзавању процеса ратификације Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) између ЕУ и Србије, а већ наредне године (2011) Европски парламент је ратификовао ССП.¹⁵ Тако Србија добија велики број привилегија које се односе на економске и трговинске односе. Кључни елементи ССП-а су постепено смањење царинских и нецаринских трговинских препрека ка ЕУ, које на крају доводе до обостраног отварања тржишта. Будући да Србија још увек није чланица Европске уније, она нема право на финансијску подршку и субвенције преко различитих стубова ЗПП (Заједничке пољопривредне политике). Ипак, Србија је у процесу европских интеграција тако да има приступ ИПА и ИПАРД (Инструмент претприступне помоћи за рурални развој) програма, који је већ покренут. Нема сумње ИПАРД се може сматрати претечом за имплементацију другог стуба ЗПП, а и установљен је са циљем да побољша услове живота и рада у руралним подручјима земаља кандидата и да их доведе на ниво Европске уније, те тако и развој сектора органске производње у Србији. Фондове ИПАРД ће Србија искористити као подршку у процесу модернизације пољопривредног система, а у оквиру тога и развоју органске производње.¹⁶

12 Уредба Савета, бр. 834/2007 од 28. јуна 2007. године.

13 Уредба Комисије, бр. 889/2008 од 5. септембра 2008. године.

14 М. Калентић, Е. Стефановић, И. Симић, У. Марз, 41.

15 У. Марз, М. Калентић, Е. Стефановић, И. Симић, 45.

16 ЕК 2010: Србија – Однос између ЕУ и Србије, доступно на адреси: <http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/serbia/relation>.

Стратегија органске производње у ЕУ обухвата комплетан производни систем управљања који промовише и побољшава здравље агро-екосистема, укључујући ту и биодиверзитет, биолошке циклусе и биолошку активност тла. Потенцира се коришћење управљачке праксе која узима у обзир да регионални услови захтевају локално усвојене системе. Ово се остварује коришћењем агрономских, биолошких и механичких метода, када је то могуће, на супрот коришћењу синтетичких материјала, како би се испуниле било које специфичне функције унутар система.¹⁷ Уредбом ЕУ, бр. 2092/91 дефинисан је принцип по коме произвођачи, који раде за добробит животне средине изван референтног нивоа добре пољопривредне праксе, треба да добију адекватну надокнаду. После десет година, односно 2001. Европска комисија је објавила Стратегију одрживог развоја Европске уније. Ово је утицало на промену ЗПП-а, која је до тада била заснована на количини, те на усмеравање политике ка промоцији квалитета, а уз мере подршке које су адекватно прилагођене.¹⁸ Сем тога, треба рећи да је органска производња у потпуности интегрисана у политику руралног развоја, која представља други стуб ЗПП-а.

Значајно је истаћи да овај правни оквир треба да обезбеди испуњење потенцијала органске производње као значајног елемента аграрне и руралне политике ЕУ.

IV Законодавни оквир органске производње у Србији

Примена метода органске производње у Србији почела је много пре доношење законских прописа. Међутим, тек доношењем законских и подзаконских аката дефинисана је недвосмислена производња „пољопривредних и других производа добијени методама органске производње, циљеви и начела органске производње, услови које треба да испуни контролна организација за обављање послова контроле и сертификације у органској производњи, методе органске биљне и сточарске производње, дужина трајања периода конверзије у биљној и сточарској производњи, начин врења контроле у органској производњи и мере које овлашћена контролна организација одређује у случају утврђених неправилности у начину обављања производње органских производа, садржина и обра-

17 М. Калентић, Е. Стефановић, И. Симић, У. Марз, 45.

18 ЕК 2003: ЦАП реформа – дугорочна перспектива за одрживу пољопривреду, доступно на адреси: www.ec.europa.eu/agriculture/capreform, 5.9.2015; ЕК 2009: Здравствена провера ЗПП, доступно на адреси: www.ec.europa.eu/agriculture/healthcheck, 12.8.2015; ЕК 2010: Финансијско програмирање и буџет, доступно на адреси: www.ec.europa.eu/budget/budget_detail, 15.8.2015.

зац евиденције коју води овлашћена контролна организација, као и начин вођења те евиденције, садржина и образац збирне евиденције, технолошки поступци прераде у органској производњи, састојци, адитиви и помоћне супстанце које се користе у преради органских производа, начин чишћења и средства за чишћење технолошких линија, изглед ознаке и националног знака органских производа, као и начин складиштења и превоза органских производа”.¹⁹

Први закон којим је била регулисана органска производња у Србији био је Закон о органској производњи усвојен 2000. године.²⁰ Процедура усвајања новог закона под називом *Закон о органској производњи и органским производима*²¹ завршена је 2006. Крајем исте године установљен је и национални знак којим се обележавају сертифициковани органски производи.

Средином 2009. године МПШВ (Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде) је уз подршку ГИЗ-а (Немачка организација за међународну сарадњу) израдило нацрт Националног акционог плана (НАП) развоја органске производње у Србији (ревизија плана извшена 2011 године). Овај документ може се описати као српска верзија Акционог плана за органску храну и пољопривреду Европске комисије, с обзиром на то што његов општи циљ предвиђа повећање укупних површина земљишта у процесу конверзије или у органском статусу на 50.000 ха. Како би се постигао овај главни циљ, формулисано је 12 фаза које је неопходно остварити да би се дошло до остварења главног циља. Акциони план је, у том смислу, корак напред у промоцији и подршци развоју органске производње. У току 2013. године израђена је радна верзија плана активности до 2019. године.²²

С обзиром на то да су у ЕУ усвојени нови прописи који се односе на ову област, 2010. године поново се јавила потреба за модернизацијом правног оквира за органску производњу у Србији. Резултат ове иницијативе било је усвајање *Закона о органској производњи* маја 2010. године²³, чија је примена почела почетком 2011. Те исте године се доноси *Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама ор-*

19 Тумачење изнешено у НАП 2014–19, 12.

20 *Службени лист СРЈ*, бр. 28/2000.

21 *Службени гласник РС*, бр. 62/2006.

22 НАП 2014–19.

23 *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.

ганске производње.²⁴ Наредне, 2012. године доноси се *Правилник о изменама и допунама правилника о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње*.²⁵ Овај закон и подзаконска акта детаљно регулишу сва питања која се односе на методе органске производње, контролу и сертификацију, прераду, складиштење, транспорт, промет и обележавање органских производа.

Већ неколико година Немачка организација за међународну сарадњу (ГИЗ) пружа подршку институцијама у Србији, као што је Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Акредитационо тело Србије (АТС) и контролне организације, у стварању оквирних услова и изградњи инфраструктуре квалитета у складу са стандардима ЕУ.²⁶ Спроведена је систематска Добра пољопривредна пракса (ГАП) анализа субјеката у органској производњи. Прве мере биле су фокусиране на обуку оцењивача АТС-а који ће вршити евалуацију контролних организација за АТС. Важно је напоменути да је у првом тромесечју 2012. године АТС потписао мултилатерални споразум (МЛА) са Европском организацијом за акредитацију (ЕА) о признавању акредитације.

У претходном периоду велики напредак је учињен и у делу прикупљања података о извозу органских производа. На иницијативу Министарства пољопривреде и заштите животне средине Министарство финансија је донело *Правилник о изменама и допунама Правилника о облику, садржини, начину подношења и попуњавања декларације и других образаца у царинском поступку*,²⁷ који је у *Јединственој царинској исправи* (ЈЦИ) предвидео посебну рубрику у коју се уписују подаци о извезеном органском производу. Уписани подаци постају део информационог система царинске службе на основу кога се води евиденција о извезеним органским производима.

На крају се може рећи да процес потпуног усклађивања законодавства Србије и ЕУ у области органске производње, иако је доста усаглашен, још увек није окончан. Из овог разлога покренута је иницијатива за измене и допуне постојећег закона. Предлози за измене и допуне су тренутно у фази нацрта и ускоро се очекује финализација неопходних документа.

24 Службени гласник РС, бр. 48/2011.

25 Службени гласник РС, бр. 40/2012.

26 М. Калентић, Е. Стефановић, И. Симић, У. Марз, 47.

27 Службени гласник РС, бр. 84/2010.

V Закључак

Србија је са својим пољопривредно-прехрамбеним производима у великој мери оријентисана на тржиште европских земаља, са жељом да нашим органским производима будемо препознатљиви на њему. Тај пут није ни мало лак ни једноставан. Међутим ако законски уредимо ову област, уз добро осмишљен заједнички наступ на страном тржишту онда овај пут и циљ је веома реалан и остварљив.

У складу са Законом о органској производњи и пратећим прописом Министарство пољопривреде и заштите животне средине води збирну евиденцију о органској производњи, на основу годишњих извештаја овлашћених контролних организација. Систем за прикупљање података о органској производњи се стално унапређује. Комплетни подаци о површинама под органском производњом, количинама органских производа и броју произвођача су неопходни за адекватно програмирање мера подршке, као и за стварање функционалног и ефикасног система надзора.

Крајем 2012. године почело се са изменана и допунама важећих закона, које поред хармонизације треба и да прецизирају јасне надлежности организационих јединица ресорног Министарства које обављају послове у вези са органском производњом.

До сада је предузето више конкретних активности, међутим, потребно је спровести још неке мере у циљу усаглашавања законодавног оквира органске производње у складу са захтевима ЕУ, попут:

1. Континуиран рад на хармонизацији законодавног оквира са законодавством ЕУ;
2. Израда ефикасније методологије за прикупљање података и формирање одговарајуће базе података о органској производњи у складу са захтевима ЕУ;
3. Усагласити базу података о доступном семенском и садном материјалу за органску производњу у складу са захтевима ЕУ;
4. Формирање свеобухватне и ефикасне базе за праћења целовитог система органске производње у Србији;
5. Обезбедити националну базу активних регистрованих произвођача органских производа, али и оних којима је суспендован сертификат.

На основу свега реченог може се закључити да је органска пољопривреда у потпуности контролисана производња. Зато без помоћи др-

жаве ова производња тешко може да издржи конкуренцију конвенционалне производње, јер се ефекти ове производње не могу гледати краткорочно, они своје ефекте дају тек после дужег низа година. Ова производња треба да заузме репрезентативно место у нашој укупној пољопривредној производњи која ће имати своју профитабилност. Органском пољопривредном производњом нико не треба да се бави по сили закона, већ на бази добровољности и жеље да се произведе најскупљи и најцењенији у свету производ.

Radojka MALETIĆ, PhD

Professor at the Faculty of Agriculture University of Belgrade

Katarina MALETIĆ

Fourth year student at the Faculty of Law University of Belgrade

LEGISLATIVE FRAMEWORK AND STANDARDS OF ORGANIC PRODUCTION IN SERBIA AND THE EUROPEAN UNION

Summary

Organic agriculture is considered as a sector that can contribute to the development of entrepreneurial spirit and initiate the development of not only the agrarian, but also the non-agricultural sector in rural areas. Organic products are in high demand and have a higher market value. From that point of view, organic agriculture should be a factor of economic development of Serbia. Moreover, the conditions are created for a territory to be recognized on the global market. However, the development of the organic production in Serbia started not so long ago, practically only with the establishment of the NGO Terra's (1990). From then until now, several concrete actions were taken not only in terms of production and marketing, but also in terms of complete harmonization of the legal framework and harmonization with EU legislation. Therefore, in the present study, we will show how Serbian legislation today perceives and defines the problem and the need for production and marketing of organic products, as well as to which extent this process complies with EU legislation.

Key words: legal regulation, organic products, Serbia, EU.