

Др *Небојша* ЈОВАНОВИЋ

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

ПРОИЗВОЂАЧКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ У ПОЉОПРИВРЕДИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ*

Резиме

У раду се објашњавају произвођачке организације, као елемент Заједничке организације тржишта пољопривредних производа Европске уније. Поред објашњења Заједничке организације тржишта пољопривредних производа, даје се кратка историја пољопривредне политике ЕУ, као и што се разматра појам произвођачких организација, њихова регистрација, врсте, циљеви и значај на тржишту ЕУ. Посебно се објашњава њихов значај за заштиту пољопривредних произвођача у процесу уговарања продаје њихових производа трговцима или прерађивачима. Циљ рада је да се укаже на један од начина на који се у ЕУ штите пољопривредни произвођачи, као и на изузетно слабу заштиту пољопривредника у Србији.

Кључне речи: пољопривреда, пољопривредно право, произвођачке организације, Европска Унија.

І Увод

Европска унија (даље у тексту: Унија) спроводи своју пољопривредну политику преко заједничке тржишне организације за пољопривредне производе. Њом обједињава национална тржишта свих држава чланица у своје јединствено унутрашње тржиште. Европска економска заједница (даље у тексту: Заједница) је током свог постојања до претварања у Европску унију 1993. године пружала велику помоћ и јаку заштиту пољопривреним произвођачима, услед чега су створени велики вишкови пољопривредних производа, који нису могли да се потроше на њеном тржишту, а ни да се извезу. Стога је Унија готово од свог настанка про-

* Рад се објављује као прилог пројекту „Идентитетски преображај Србије“ Правног факултета Универзитета у Београду.

менила пољопривредну политику, тако што је битно смањила помоћ пољопривредницима, уједно слабећи њихову заштиту од конкуренције страних произвођача. Циљ је да се пољопривредници у Унији подстакну да производе оне пољопривредне производе који се траже на тржишту, уместо да стално производе исте производе ослањајући се на високе заштитне цене, које је раније Заједница прописивала. То је учинило пољопривреднике осетљивим на сплетке моћних и организованих трговаца и прерађивача, као купаца њихових производа, што им је погоршало положај на тржишту и животни стандард. Стихијско организовање пољопривредника и њихови бурни протести изазвани изабљивањем на тржишту, навели су Унију да посебно уреди произвођачке организације пољопривредника, како би им помогла у заштити њихових интереса на тржишту. То је учинила Уредбом бр. 1308/2013 Европског парламента и Савета о успостављању Заједничке организације тржишта пољопривредних производа из 2013. године (даље у тексту: Уредба).¹

II Кратка историја пољопривредне политике и права Уније

Убрзо после свог оснивања 1957. године Европска економска заједница је почела да правно уређује производњу и трговину пољопривредним производима, како би отклонила ризик несташице хране, која је владала у земљама Западне Европе дужи низ година после Другог светског рата.² Основни циљ је био да домаћа пољопривредна производња буде довољна за домаће потребе (тзв. самодовољност). Да би се тај циљ постигао нужно је било да се постигне стабилност тржишта пољопривредних производа, а пре свега њихових цена, како би се њихова производња учинила исплативом делатношћу за пољопривреднике. То је значило да се тржиште пољопривредних производа у Заједници мора да организује тако да се сва национална тржишта држава чланица обједине у

1 *Regulation ... establishing a common agricultural organization of the markets in agricultural products...* (OJ EU L 347 од 20. децембра 2013. године). Поред ове уредбе, Унија је заокружила своју нову пољопривредну политику доневши још три уредбе у 2013. години То су: 1) Уредба (ЕУ) бр. 1306/2013 о финансирању, управљању и надзирању заједничке пољопривредне политике; 2) Уредба (ЕУ) бр. 1307/2013 о успостављању правила за непосредна плаћања пољопривредницима у програмима помоћи у оквиру заједничке пољопривредне политике; 3) Уредба (ЕУ) бр. 1305/2013 о помоћи за сеоски развој Европског пољопривредног фонда за сеоски развој.

2 Jens Harting Danielsen, *EU Agricultural Law*, Walter Kluwer, Alphen, 2013, 1.

јединствено тржиште.³ Стога је низом уредби установила већи број заједничких тржишних организација, од којих је свака била задужена да организује трговину одређеном врстом пољопривредних производа (нпр. житарице, воће и поврће, свињско месо, јунетина и телетина, јаја, живинско месо, млеко и млечни производи).⁴ Те организације су спроводиле мере пољопривредне политике, која је била врло успешна, тако да је Заједница од великог увозника пољопривредних производа педесетих и шездесетих година 20. века постала њихов извозник осамдесетих година.⁵ Основне мере су биле: 1) прописивање најнижих откупних цена на високом нивоу за пољопривредне производе (тзв. заштитне цене); 2) обавеза државних откупљивача да купују све понуђене им количине пољопривредних производа по заштитним ценама; 3) јака заштита домаћих произвођача од увоза путем високих променљивих царина (тзв. прелевмана); и 4) подстицање извоза путем државних накнада извозницима.⁶

Успех пољопривредне политике у подстицању производње створио је и једну лошу последицу по тржиште, а то су били велики вишкови производа у Заједници, за којим нема потребе на њеном унутрашњем тржишту. Они нису могли ни да се продају на светском тржишту, због тога што су им цене биле превисоке. Како је складиштење вишкова и даље финансирање обавезног откупа по високим заштитним ценама пољопривредних производа било превелики трошак у буџету Заједнице, деведесетих година 20. века, одлучено је да се промени систем помоћи и заштите пољопривредника (тзв. Мекшаријева реформа).⁷ Промена сеастојала у постепеном снижавању заштитних цена, како би постале само нешто више од владајућих цена на светском тржишту, као и снижавању увозних дажбина. За узврат се пољопривредницима из буџета уније исплаћују новчане накнаде, чији се износ прописује по хектару земљишног поседа, стаблу воћке или грлу стоке. Због тога висина накнаде зависи од величине поседа (газдинства) пољопривредника, а не од обима његове производње.⁸ Године 2014. све посебне организације тржишта за поједи-

3 Нина Шћепановић, „Интервенција органа Европске заједнице у области цена“, *Право и привреда*, бр. 5-8/97, 900.

4 Joseph A. McMahon, *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 37-80.

5 Н. Шћепановић, 902.

6 J. Danielsen, 2-4; Rudolf Stöhr, Klaus Schumacher, *The History of the European Grain Market*, 1-11, доступно на адреси: <http://www.coceral.com/data/1378127334The%20history%20of%20the%20European%20grain%20market.pdf>, од 28. VIII 2015.

7 J. Danielsen, 4; J. McMahon, 80-99; Н. Шћепановић, 902.

8 J. Danielsen, 5, 6.

не врсте пољопривредних производа уједињене су Уредбом у једну општу организацију тржишта свих пољопривредних производа. Њом управља Комитет за Заједничку организацију пољопривредних тржишта при Европској комисији (чл. 1, 229, 232).

II Заједничка тржишна организација за пољопривредне производе у Унији

1. Појам

Раније је у Унији постојало више одвојених заједничких организација тржишта, од којих је свака била специјализована за организовање одређене врсте пољопривредних производа. Једна од првих јесте била она за житарице. Иако су државе чланице у њој тешко постигле сагласност о јединственим мерама политике трговине житарицама (нпр. о заштитним ценама), и то тек после четири године од њеног оснивања, постала је узор заједничким организацијама за тржишта других врста пољопривредних производа (нпр. за јаја, живинско месо, воће и поврће, млеко и млечне производе, за свињско месо). То је довело до повлачења скоро 90% пољопривредних производа са слободног тржишта Заједнице, јер су их произвођачи углавном продавали по високим заштитним ценама државним откупним организацијама. Сваком заједничком тржишном организацијом управљао је посебан стручни орган под именом комитет за управљање (енгл. *management committee*, фр. *comité de gestion*). Он се састојао од стручних представника свих држава чланица за врсту пољопривредног производа, за коју је организација била задужена, а они су се периодично састајали ради доношења одлука о спровођењу мера пољопривредне политике.⁹

Данас су одвојене заједничке тржишне организације за сваку грану пољопривредне производње у Унији спојене у једну организацију, на чијем челу је Комитет за пољопривреду, као помоћни орган Европске комисије. То значи да ни раније гранске заједничке пољопривредне организације, ни данашња јединствена (општа) организација, нису посебне међународне или наднационалне организације са својим државама чланицама, које су независне од Уније. Напротив, оне су само органски елемент Уније, или, боље рећи, систем њених прописа и мера ради уређивања њеног тржишта пољопривредним производима. Заједничка тржишна организација нема својство правног лица, своју имовину, нити органе.

9 R. Stöhr, K. Schumacher, 7.

Њени органи су органи Уније, а пре свега Европски парламент, Савет министара и Комисија, с тим што њима у раду помаже Комитет за пољопривреду, као стручан помоћни орган Комисије. Прописи и одлуке које доносе су обавезујући за све државе чланице, а уредбе су обавезујуће и за становнике држава чланица, јер се на њих непосредно примењују.

2. Успостављање заједничког тржишта у пољопривреди

Успостављањем унутрашњег тржишта пољопривредних производа, као обједињених националних тржишта свих држава чланица, укинуте су све националне сметње у трговини између држава чланица, које су оне прописивале и примењивале у својој спољној трговини (нпр. увозне и извозне дозволе, царине, количинска ограничења). Унија је постала искључиво надлежна да уређује тржиште, како унутрашње, тако и трговину са трећим земљама, према којим заводи значајне мере ограничења увоза и подстицања извоза. Уклањање националних сметњи на унутрашњем тржишту Уније није учињено одједном, већ постепеним њиховим ублажавањем и укидањем, како се не би наглим мерама пореметила национална тржишта појединих држава чланица, а са циљем да се тржишни услови у њима временом уједначе. Предузимање једностраних радњи држава чланица или приватних лица ради ограничавања унутрашње трговине пољопривредним производима јесте повреда начела слободног кретања робе из Римског уговора о оснивању Заједнице, због чега повредиоцу следи санкција, коју изриче Европски суд правде.

Упркос запрећеним санкцијама, процес обједињавања националних тржишта држава чланица наилазио је на низ тешкоћа у пракси, а нарочито на отпоре пољопривредника у појединим државама чланицама. Отпори су понекад имали облик озбиљних кривичних дела, при чему државе чланице нису биле вољне да их обуздају. То је био предмет спора *Комисија против Француске* пред Судом правде из 1997. године.¹⁰

Француски пољопривредници су дуго година организовали насилничке нападе на камионе, којим је у Француску увожено воће и поврће, а нарочито јагоде из Шпаније и парадајз из Белгије. Предводила их је организација „Сеоска слога“ (*Coordination rurale*). Они су заустављали такве камионе, уништавали превожену робу, а возаче

10 *Commission v. France (Spanish Strawberries) Case C/265/95*, [1997] ECR I/6959. Вид. Trevor C. Hartley, *European Union Law in a Global Context*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, 106-111; Catherine Barnard, *The Substantive Law of the EU*, Oxford University Press, Oxford, 2004, 68, 69.

пребијали. Осим тога, насилници су забрањивали велетрговцима и трговцима на мало, укључујући и сампослуге, да продају стране пољопривредне производе. Спровођили су редовне обиласке складишта и продавница, те би уништавали стране производе, који су били изложени на полицама. Упркос бројним дојавама, француска полиција није долазила на места напада, како би их прекинула и похасила изгреднике. И кад би била присутна на месту напада, не би предузимала било какве радње заштите нападнутих лица и робе, чак ни у случају кад је присутних полицајаца било више него насилника.

Због тога је Комисија захтевала од француске владе да предузме мере и трајно прекине спорне нападе. Француска влада је одговорила да оштро осуђује такве нападе и да предузима све што је у њеној моћи да их обустави. Упркос томе, врло мали број учинилаца напада је кривично гоњен, иако су лица многих „протестаната“ снимљена камерама. Пошто се насиље наставило. Комисија је поднела захтев Суду правде против Француске, којем су се придружиле Уједињено Краљевство и Шпанија. Комисија је тврдила да су поједини становници Француске повредили начело слободног кретања робе унутар Уније, као и да је Француска, као држава чланица, повредила своју обавезу сарадње са Унијом и другим државама чланицама у отклањању повреда правила Уније. Чланом 28. Оснивачког уговора одређено је да држава чланица не сме да предузима радње, нити да се укључује у понашања којим се стварају сметње у слободи трговине, а чланом 10. је одређено да је држава чланица обавезна да предузме потребне и одговарајуће мере ради заштите основних слобода на својој територији.

Француска се у поступку бранила приговором да је предузела све што је могла, али да је било тешко ишта озбиљније предузети, јер је било немогуће предвидети где и кад ће протестанти поново напасти. Осим тога, тврдила је да су француски пољопривредници били изазвани непоштеном трговинском праксом шпанских пољопривредника, јер су они битно снижили цене свог воћа, које су извозили у Француску, што је довело до битног опадања цена воћа и зараде француских произвођача.

Суд је закључио да се Француска очигледно и истрајно уздржавала да предузме потребне и одговарајуће мере да оконча вандалске нападе, што је угрозило слободно кретање појединих пољопривредних производа на њеној територији, који су потицали из других држава чланица. Ако су страни произвођачи воћа и поврћа спроводили не-

поштену тржишну утакмицу на територији Француске, онда је она морала да покрене поступак ради заштите свог тржишта пред Комисијом или другим надлежним органом Уније. Ниједна држава чланица не сме да предузима једностране мере заштите свог националног тржишта у трговини са другим државама чланицама. Како Француска то није учинила, те како није обуставила нападе приватних лица на својој територији на производе других чланица, суд је закључио да је она повредила своју обавезу предузимања мера заштите слободе кретања роба, у коју свакако спадају и пољопривредни производи.

II Произвођачке организације

1. Појам и признавање

Произвођачке организације (енгл. *producer organizations*) јесу елемент заједничке организације тржишта у пољопривреди Уније.¹¹ То су, у ствари, гранска удружења произвођача појединих врста пољопривредних производа, која су регистрована у државама чланицама, а служе за побољшање пословања својих чланова и заштиту њихових интереса. Значи, оне су приватне организације произвођача, а не јавноправне организације, као што су заједничке тржишне организације.

Произвођачке организације могу да оснивају само произвођачи (не и трговци), али морају да добију признање (дозволу, регистрацију) државе чланице. Држава чланица може, али не мора, да их призна, иако оснивачи испуне услове прописане правом ЕУ и њеним националним правом. То значи да држава чланица ужива нахођење (дискрецију) у одлучивању при регистрацији произвођачких организација у пољопривреди. Изузетно, држава *мора* да их призна у следећим областима, ако оснивачи испуне прописане услове: 1) воћарство и повртарство, 2) маслиново уље и јестиве маслине, 3) свиларство, 4) хмељарство и 5) производња дувана.¹² Значи, у признавању (одобравању) организација у другим гранама пољопривреде, држава ужива дискрецију (нпр. житарице, млеко и млечни производи, свињско месо). Држава мора да одлучи о захтеву за признање организације у року од четири месеца пошто га је добила од оснивача. Ако је призна, онда је обавезна и да је редовно надзире у обављању њених послова, као и да јој укине признање, кад престане да испуњава прописане услове или теже повређује прописе.¹³ Свака произвођачка ор-

11 J. Danielsen, 103-106.

12 Уредба, чл. 152, 159.

13 Уредба, чл. 154, 158.

ганизација има право да слободно делује у остваривању својих циљева на целој територији Уније, без обзира која држава чланица ју је призната (тзв. „европски пасош“).

Циљеви ради чијег остваривања могу да се оснивају произвођачке организације јесу исцрпно набројани Уредбом. То су, рецимо: 1) планирање производње према обиму и структури тражње врсте производа за које се организација оснива; 2) груписање понуде и продаја производа на тржишту; 3) оптимизирање производних трошкова и прихода од инвестиција у складу са потребама очувања животне средине и добробити животиња; 4) устаљивање цена производа њихових чланова; 5) истраживање и уношење новина у производњу, као и повећање конкурентности чланова; 6) управљање нуспроизводима и отпадом; 7) доприношење одрживом коришћењу природних богатстава; 8) управљање заједничким фондовима организације. Вредност производа ван области за коју је произвођачка организација основана не сме да пређе 49% укупне вредности производње главних производа њених чланова. То значи да произвођачке организације не смеју да буду сваштарске, већ да буду усредсређене углавном на једну врсту производа. Стога, оне морају да окупљају произвођаче који се углавном баве производњом врсте пољопривредног производа за чију „добробит“ је организација задужена. Све произвођачке организације морају да имају своје статуте са прописаном садржином (нпр. управљање, учлањење, чланарине, престанак), осим оне у млекарству.

2. Врсте

Гранске произвођачке организације могу да оснују своја удружења (савезе; *associations of producer organizations*). За настанак удружења неопходно је признање неке државе чланице на захтев било које гранске организације, као оснивача. И у том признавању држава ужива нахођење, као и у признавању произвођачке организације.¹⁴

Поред гранских произвођачких организација и њихових удружења, могу се оснивати и међугранске организације (*inter branch organizations*), ако је производња њихових чланова повезана, а у циљу њиховог усклађивања у ланцу производње. Њихови чланови морају да буду произвођачи укључени у ланац производње и снабдевања тржишта, као и да се баве производњом, прерадом или трговином у различитим гранама пољопривреде. Оне се оснивају на захтев постојећих гранских произво-

14 Уредба, чл. 156.

ђачких организација или њихових удружења, ако испуне прописане услове. Услови су: 1) њихови чланови морају да имају значајан удео у производно-снабдевачком ланцу ради чијег успешнијег рада се оснивају; 2) њихови послови морају да се простиру на једном или више подручја, која су територијално повезана; 3) саме организације не смеју да се баве производњом, трговиним или прерадом производа. Међугранске организације, као и гранске, морају да добију признање неке државе чланице, чији надлежни орган ужива нахођење у одлучивању. Поступак издавања дозвола је онај који важи за гранске произвођачке организације. Циљеви које међугранска организација може да остварује за своје чланове су: 1) усавршавање знања и обавештавање заинтересованих лица о подацима у пољопривредној производњи (нпр. обим, цене); 2) предвиђање производних могућности и евидентирање цена на тржишту; 3) помагање члановима да се ускладе ради боље продаје њихових производа на тржишту; 4) истраживање могућности за извоз; 5) израда нацрта типских уговора и уговора по приступу ради продаје пољопривредних производа на велико или мало; 6) развијање метода за побољшање ваљаности производа.¹⁵

3. „Власт“

Гранске произвођачке организације, њихова удружења и међугранске организације (даље: произвођачке организације) могу да доносе правила у вези са производњом својих чланова и продајом њихових производа, а која су обавезујућа за њихове чланове (нпр. начин пословања, наступање на тржишту, продајне цене, квалитет производа итд.). На захтев произвођачке организације, држава чланица може да својом одлуком прошири обавезујуће дејство њених правила и на лица која јој нису чланови, принуђавајући их да их поштују. Услов јесте да је односна држава сматра организацијом репрезентативном у производњи, трговини или преради одређеног производа. Важење правила може да се прошири само на нечланове који послују на посебном економском подручју на којем послује и односна организација. Репрезентативном може да се сматра само организација чија вредност производње односног производа износи најмање $\frac{2}{3}$ укупне вредности производње свих произвођача на датом економском подручју, укључујући и нечланове (изузетно у млекарству је довољан и удео од 60%), као и да обим производње њених чланова буде већи од 50% укупне производње датог производа на односном економском подручју. Посебним економским подручјем се сматра географско

¹⁵ Уредба, чл. 157, 158.

подручје са суседним производним подручјима, на којим су услови производње и трговине уједначени. Проширење важења правила организације се објављује у службеним гласилима државе која је то подржала, као што о томе односна држава мора да обавести Комисију.

Правила чије се важење проширује на лица која нису чланови произвођачке организације морају да имају неки од Уредбом прописаних циљева. То су, на пример: 1) обавештавање о производњи и продаји; 2) пооштравање производних правила у односу на прописе Уније или држава чланица; 3) израда нацрта типских и приступних уговора у складу са прописима Уније; 4) тржишно оглашавање и наступање (маркетинг); 5) заштита животне средине; 6) рекламирање и искоришћавање могућности производа; 7) мере органске производње; 8) истраживање ради повећања вредности производа; 9) истраживање начина обраде земље и узгоја животиња уз што мању употребу хемијских заштитних средстава (нпр. лекова, пестицида, додатака у исхрани); 10) одређивање минималних квалитета производа и стандарда њиховог паковања и обележавања, 11) заштита здравља биљака и животиња. Није допуштено проширивање правила произвођачких организација ради остваривања осталих циљева, који Уредбом нису набројани.

4. Финансирање

Произвођачке организације се финансирају из чланарина својих чланова, накнада за услуге које пружају и из других извора. Међутим, држава која је признала произвођачку организацију може, на њен захтев, да обавезе и лица која нису њени чланови да доприносе у сношењу трошкова њеног рада (нпр. да плаћају чланарину). Услов за наметање оваквог доприноса нечлановима јесте да односна организација обавља послове од општег економског интереса за сва лица на подручју свог рада, као и да нечланови извлаче корист из њеног рада. Допринос нечланова не сме да буде већи од оног који организацији плаћају чланови. Обавеза плаћања чланарине нечлана била је предмет случаја *Ле Кампион* из 1986. године пред Судом правде.¹⁶

Алберт Ле Кампион је био француски пољопривредник који је одбио да буде члан произвођачке организације за воће и поврће, као и што је одбио да поштује њена правила и одлуке. По француским прописима, произвођачке организације у пољопривреди могле су да прошире важење својих правила и одлука на све произвођаче на географском подручју њеног деловања. Ле Кампион је, међутим, оспорио да

16 Case 218/85 *Le Campion* [1986] ECR 3513, пар. 12-16; J. Danielsen, 105.

подручна произвођачка организација има право да му намеће обавезу да је он обавештава о величини својих обрадивих површина и да јој плаћа чланарину. Кад га је организација тужила пред француским судом, он се браино приговором да су француски прописи, који овлашћују произвођачке организације да проширују важење својих правила и одлука на нечланове, противни прописима Европске заједнице о заједничкој тржишној организацији за воће и поврће. Случај је изнет пред Европски суд правде, који је заузео став да је Ле Кампионов приговор основан. Суд је истакао да држава чланица није више надлежна да доноси допунске прописе кад је правилима Европске заједнице у вези са заједничком тржишном организацијом детаљно уређено одређено питање. Пошто је квалитет воћа и поврћа у Заједници детаљно уређен њеним прописима, те како ти прописи не дају овлашћење које тужилац за себе својата по француским прописима, тужичев захтев је неоснован, јер је противан прописима Заједнице.¹⁷

5. Јавна овлашћења

Посебно значајна улога произвођачких организација јесте та што имају задатак да се баве уравнотежењем понуде и потражње за производима својих чланова. Ако наступи неравнотежа у снабдевању тржишта производима за које су задужене (нпр. знатан пад или раст цена због превелике понуде или тражње одређеног производа), онда могу да сарађују са државама чланицама и Унијом у смиривању тржишта. У случају *велике неравнотеже* на тржишту пољопривредних производа Европска комисија може да изузме правила, одлуке и споразуме произвођачких организација од начела забране повреде тржишне утакмице. То је ванредна мера коју Комисија сме да предузме под условом да се тим изузећем не подрива ваљано функционисање унутрашњег тржишта и да су остале редовне и ванредне мере, које је предузела, остале безуспешне у сређивању стања на тржишту.¹⁸ Тиме произвођачке организације добијају јавна овлашћења, иако су приватне организације.

Комисија може својим прописом да подстакне произвођачке организације (гранске, међутранске и удружења) да раде на прилагођавању понуде потребама тржишта. Не сме се подстицати повлачење производа, произвођа-

17 *Напомена* – Описани случај је пресуђен пре ступања на снагу Уредбе. Пошто Уредба сада изричито даје држави чланици право које Француска није имала по прописима Уније у време пресуђења, вероватно би данас Ле Кампион изгубио описани спор.

18 Уредба, чл. 222.

ча или трговаца са тржишта. Подстицајне мере могу да се односе на: 1) побољшање квалитета производа и услуга; 2) бољу организацију производње, прераде и продаје; 3) олакшавање евидентирања кретања цена на тржишту; 4) допуштање краткорочних и дугорочних прогноза кретања тржишта.¹⁹

Како произвођачка организација може да стекне знатну моћ, постоји ризик њене самовоље и злоупотребе моћи у односу на чланове и трећа лица, укључујући и друге произвођачке организације. Да би се то спречило или сузбило, као и да би се такве организације подстакле да ваљано остварују своје циљеве уз што мање једноставније и јефтиније администрирање послова, Комисија Уније је овлашћена да доноси прописе којим детаљније уређује њихов рад, и то јединствено за целу Унију. Тим прописима може да: 1) одреди циљеве које произвођачке организације могу, морају или не смеју да остварују; 2) уреди правила произвођачких организација; 3) уреди услове за признавање, суспензију и укидање признања произвођачке организације, као и последице тих одлука; 4) уреди организације из више држава и њихова удружења; 5) општа правила о управноправној помоћи надлежних органа задругама са члановима из више држава; 6) начин израчунавања обима и вредности производње организација намењених тржишту; 7) пријем чланова у организацију који нису произвођачи; 8) проширење важења правила организација на нечланове; 8) детаљније услове за постојање репрезентативности организације, као услова за проширење важења њених правила на нечланове. Осим ових питања Комисија је овлашћена да детаљније уреди признавање (одобравање рада) организација које делују у више држава чланица, као и сметње за оснивање, те укидање признања међународним организацијама.²⁰

III Системи уговарања

1. Разлог уређивања процеса уговарања

Пошто су пољопривредници, нарочито они економски слабији, обично разједињени, Унија настоји да их заштити у процесу уговарања продаје њихових производа другим учесницима на тржишту. Реч је о продаји производа трговцима или прерађивачима по тржишним ценама, а не о продаји надлежним откупљивачима по заштитним ценама. За њиховом заштитом у обавезном откупу по заштитним ценама нема потребе, јер су ту пољопривредници ваљано заштићени, а уговори су типски, те су могућности за

19 Уредба, чл. 166.

20 Уредба, чл. 173-175.

преваре и остале злоупотребе мале. Међутим, могућности за злоупотребе су знатно веће, кад произвођачи уговарају продају са трговцима на слободном тржишту. Тада се испољава заштитна улога произвођачких организација.

Постоје два система уговарања продаје на слободном тржишту, а тиме и два начина заштите пољопривредника у том процесу. Први систем је појединачно уговарање произвођача са купцем, а други је заједничко уговарање више пољопривредника, као продаваца, са купцима, преко произвођачких организација.

2. Појединачно уговарање

Заштиту произвођача у појединачном уговарању Унија препушта државама чланицама. Ипак, уредила је основу те заштите прописивањем садржине уговора о продаји између произвођача, као продаваца, и прерађивача односно трговца, као купца. Наиме, ако држава чланица захтева својим прописима да произвођач закључи *писмени уговор* са прерађивачем или трговцем за сваку испоруку својих производа на њеној територији, или да први купац производа учини писмену понуду за закључење уговора о куповини са произвођачем за сваку његову испоруку на њеној територији, онда такав уговор односно понуда мора да има елементе прописане правилима Уније.²¹ Држава чланица не сме да штити произвођаче на својој територији у појединачном уговарању тако да то ремети ваљано функционисање унутрашњег тржишта (нпр. да пружа заштиту само својим произвођачима, а не и оним из других држава чланица). Осим тога, држава чланица може да успостави систем посредовања ради подстицања закључивања уговора, кад се произвођач и купац не могу сами да сагласе о условима продаје.

Писмени уговор мора да се закључи односно купац мора да понуду учини пре него што му произвођач испоручи производ. Разлог обавезивања трговца да са произвођачем закључи писмени уговор односно да му учини писмену понуду временски унапред, односно пре испоруке, јесте у томе што се тиме омогућава произвођачу да у међувремену размисли да ли му је уговор, односно понуда прихватљива. Стога се прописује и њихова обавезна садржина.

Уговор (понуда) мора да садржи нарочито шест састојака. Прво, уговором (понудом) мора да се одреди цена за производ који је предмет испоруке. Цена може уговором (понудом) да буде одређена у тачном износу, као непромењива, или као промењива. Ако је промењива, онда уго-

²¹ Уредба, чл. 168.

вором (понудом) морају да се одреде мерила за њено израчунавање. Мерила могу да буду тржишни показатељи промена тржишних кретања, количина производа (нпр. већа количина – већа цена), његов квалитет (нпр. бољи квалитет – већа цена) и његов састав. Поред цене, уговором (понудом) мора да се одреди јасно још пет састојака: 1) количина и квалитет производа, које продавац мора или може да испоручи, као и време испоруке; 2) трајање уговора, с тим што он може да буде једнократан или трајан, а трајан може да буде закључен на одређено или неодређено време; 3) време и начин исплате цене; 4) начин преузимања или испоруке производа и 5) правила за случај више силе.

Изузетно, уговором произвођача са купцем, односно понудом првог купца произвођачу, може да се одступи од прописане садржине, ако се односи на испоруку купцу који је члан задруге, чији је члан и произвођач, под условом да правила задруге пружају сличну заштиту као правила Уније, која се односе на писмени уговор (понуду). Уговорници слободно уговарају све прописане елементе уговора. Изузетно, ако држава чланица захтева обавезну писмену форму уговора између произвођача и првог купца, онда мора да се одреди најкраће време његовог трајања, које не сме да буде краће од шест месеци, нити да ремети ваљано функционисање унутрашњег тржишта Уније. Исто тако, и понуда првог купца произвођачу, кад мора по закону државе чланице да буде писмена, мора да одреди трајање уговора, које не сме да буде краће од шест месеци, нити да ремети унутрашње тржиште. Произвођач, међутим, има право да одбије овако прописано дуже трајање уговора, под условом да то учини писмено. У том случају уговор мора да садржи остале прописане елементе, осим времена трајања (нпр. цена, начин, време и место испоруке и плаћања цене), при чему их произвођач слободно уговара са купцем. Појединачно уговорање посебно је уређено за произвођачеву испоруку шећерне репе шећерани и за произвођачеву испоруку млека млекарима, али је суштина заштитних правила слична објашњеним општим правилима о заштити у појединачном уговарању.²²

Оваква заштита пољопривредника у односу на откупљиваче данас у Србији јесте само мисаона именица. У њој нема прописаних заштитних цена, ни обавезе откупа пољопривредних производа, тако да су пољопривредници принуђени да продају пољопривредне производе по тржишним ценама. Њих, међутим, одређује неколицина великих трговаца (тзв. тајкуни) својим договором, и то обично на тако ниском нивоу да се пољопривредницима готово не исплати производња. Осим тога, нема обавезе ни закључења

22 Уредба, чл. 125, 148.

писменог уговора пре испоруке, односно давања понуде произвођачу пре испоруке. Најзад, ни у време кад велики трговци купују на велико житарице или друге пољопривредне производе (нпр. воће), што се обично поклапа са жетвом (бербом), не зна се ни тржишна цена житарица и многих других пољопривредних производа, јер откупљивачи (тј. велики трговци) неће да је одреде, нити саопште пољопривредницима, како би их принудили да им их што јефтиније продају. Пољопривредници су принуђени да предају откупљивачима производе на смештај у њиховим складиштима (нпр. силосима, хладњачама), јер немају довољно свог складишног простора. Откупљивачи ускладиштене производе брзо препродају и испразне складишта, па после уцењују пољопривреднике ниским ценама, јер немају производе да им врате, и кад би им њихов повраћај затражили. Реч је о тешким и масовним кривичним делима преваре, утаје и проневере, за које надлежни органи државе ни не покушавају да гоне учиниоце.

3. Заједничко уговарање

Заједничко уговарање је систем којим се настоји да се појединачни произвођачи заштите од моћних трговаца и прерађивача, тако што произвођачка организација, чији су чланови, најпре договори услове продаје производа са купцима. Та организација је стручнија и моћнија него појединачни произвођач, те може да уговори за своје чланове повољније услове продаје са купцима, најчешће састављањем типски (приступних) уговора. Након постигнутог договора произвођачке организације, њени чланови закључују појединачне уговоре о продаји са купцима. Произвођачке организације могу да преговарају и уговарају у свим грамама пољопривреде у име својих чланова са купцима њихових производа, али је Уредбом посебно уређено заједничко уговарање у три гране, и то у маслинарству, говедарству и ратарству.²³

Посебан режим заједничког уговарања у ратарству обухвата више ратарских култура, а нарочито житарице. Услов је да житарице и друге ратарске културе јесу намењене потрошњи или преради (тзв. меркантилна роба), а не сетви (семенска роба). Те културе су пшеница, јечам, кукуруз, раж, овас, тритикал, уљана репица, сунцокрет, соја, пасуљ и грашак. Преговоре ради закључења уговора може да води само произвођачка организација, под условом да јој је један од циљева обједињавање понуде за производе њених чланова и да тиме доприноси значајном побољшању процеса уговарања и функционисању унутрашњег тржишта Уније. Да би

²³ Уредба, чл. 171.

таква организација могла да води преговоре са купцима у име својих чланова мора да обавља бар један од следећих послова: 1) заједничка продаја, укључујући и заједнички превоз; 2) заједничко рекламирање; 3) заједничко организовање контроле квалитета; 4) заједничка употреба опреме и складишта; 5) заједничка наплата потраживања. Наведене послове мора да обавља у знатнијем обиму у погледу количине обухваћених производа, трошкова производње и продаје производа на тржишту.

Да се произвођачка организација у заједничким преговорима и уговарању не би осилила и заузела владајући положај на тржишту на штету такмаца, купаца и потрошача, највећа допуштена количина производа њених чланова, на које сме да се односи заједничко уговарање, износи 15% укупне производње односног производа у држави чланици у којој организација делује. Да би се овај постотак тачно израчунао количински (тј. у апсолутном броју), Комисија Уније објављује податак о укупној произведеној количин сваког производа у односној држави чланици. Међутим, и кад се преговори односе на количину производа мању него што је наведени процентуални „праг“ (тј. прописано ограничење), орган надлежан за заштиту конкуренције има право да забрани преговоре или да наложи да се поново обаве, ако сматра да је се постигнутим договором искључује конкуренција или да се њима вређају циљеви Уније на унутрашњем тржишту (нпр. несметан проток робе, равноправност учесника). Ако заједничко уговарање обухвата само произвођаче из једне државе, онда је орган надлежан за изрицање ове мере заштите конкуренције национални орган оне државе чланице у којој делује произвођачка организација. Ако, међутим, преговори обухватају произвођаче и купце из више држава, надлежна за заштиту конкуренције јесте Комисија Уније.

Поред овог ограничења, које се односи на обим преговора, произвођачка организација подлеже двома забранама, којим је циљ да спрече произвођаче да два пута продају исти производ различитим купцима. Прво, произвођачи у чије име преговара не смеју да буду чланови друге произвођачке организације, која, такође, преговара за исте производе у њихово име. Значи, један произвођач може за одређени производ да буде укључен у заједничке преговоре ради продаје само преко једне произвођачке организације. Друго, произвођачка организација не сме да преговара о продаји производа, које се произвођач већ обавезао да прода на основу свог чланства у задрузи, која није члан произвођачке организације. Ове две забране су заведене због тога што произвођачка организација сме да води преговоре и да уговара продају у име чланова, иако јој они нису пренели својину на својим производима. Стога постоји ризик да произвођачи два пута продају исти производима.

вод разним купцима преко различитих произвођачких организација. То може нарочито да се деси ако се произвођач накнадно предомисли, због тога што није задовољан ценом и другим условима продаје које је уговорила његова организација са купцима. Њој је, осим тога, допуштено да води преговоре и уговара продају име својих чланова, иако договорена цена у преговорима јесте различита од оне која се односи на целу или део количине односног производа њених чланова.

Осим ових сметњи, произвођачка организација мора да испуни још два услова да би заједнички преговори, а тиме и типски уговор који је саставила, били пуноважни. Прво, она мора да обједињава понуду и продају производа својих чланова на тржишту у количини која је обухваћена преговорима. Друго, она мора да обавести надлежни орган државе чланице, у којој делује, о количини производа на које се односе заједнички преговори.

IV Закључак

Иако је Србија у области пољопривреде донела неколико закона, како би помогла и заштитила пољопривреднике, њена помоћ и заштита су недовољни за иоле озбиљнији развој домаће пољопривреде.²⁴ Основни разлог је тај што Србија не прописује заштитне цене пољопривредних производа, нити организује њихов обавезан откуп кад им тржишна цена падне испод прописане, као што то чини Унија. Србија, по узору на Унију, помаже пољопривреднике непосредним новчаним накнадама (премијама), које се одређују према хектару површине обрадивог земљишта (6.000 дин.), грлу стоке или стаблу воћке. Осим тога, исплаћује им регрес у висини наплаћеног им пореза на додату вредност за гориво и вештачко ђубриво, које су купили ради обраде земљишта. Ипак, износи тих подстицаја су занемарљиви у поређењу са подстицајима које добијају пољопривредници у Унији. Најзад, Србија уопште не уређује произвођачке организације у пољопривреди, као што то чини Унија, нити покушава да пољопривреднике заштити преко њих од злоупотреба великих трговаца пољопривредним производима и њихових прерађивача, као што не уређује ни процес уговарања продаје производа пољопривредника купцима на слободном тржишту. Пољопривредници у Србији су данас већином

24 Србија је у области пољопривреде донела четири закона: 1) Закон о пољопривредном земљишту (*Сл. гласник РС*, бр. 62/2006, 65/2008, 41/2009); 2) Закон о пољопривреди и руралном развоју (*Сл. гласник РС*, бр. 41/2009, 10/2013); 3) Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју (*Сл. гласник РС*, бр. 10/2013, 142/2014); 4) Закон о финасирању и обезбеђењу финансирања пољопривредне производње (*Сл. гласник РС*, бр. 128/2014).

тзв. мали произвођачи, који су слабо организовани и разједињени, те су немоћни да иоле равноправно преговарају са трговцима и прерађивачима о примереним ценама својих производа и осталим условима њихове продаје (нпр. о времену исплате цене). Слабости нашег система помоћи и заштите пољопривредницима Србија ће морати да отклони, ако уђе у Унију. Међутим, тада ће вероватно да се јави већи „белај“ по наше пољопривреднике. То је оштра конкуренција снажних пољопривредника из „старих“ држава чланица Уније на њеном унутрашњем тржишту, у које ће се укључити и српско тржиште.

Стога би било пожељно да Србија правно уреди пољопривредне организације и тиме да подстакне удруживање пољопривредника у њих. Тиме би они оснажили свој положај на тржишту, јер такве организације делују, у ствари, као струковне коморе пољопривредника. Оне штите економске интересе пољопривредника у односу на остале учеснике на тржишту пољопривредних производа, чиме уједно преузимају улогу коју на тржишту индустријске радне снаге имају синдикати за раднике.

Nebojša JOVANOVIĆ, PhD

Professor at the Faculty of Law University of Belgrade

THE AGRICULTURAL PRODUCER ORGANISATIONS IN THE EUROPEAN UNION

Summary

In this paper there is an explanation of producer organizations, as an element of the Common organization of the markets in agricultural products in the European Union. Beside the explanation of the Common agricultural market organization, it provide a brief history of the EU agricultural policy, the notion of producer organizations, their registration, types, aims and significance in the EU market. It is especially explained their role in protecting the agricultural producers within the contracting process for selling the agricultural products to the merchants and processors. The aim of the paper is to point to one of the methods, by which the interest of agricultural producers are protected in the EU, as well as to the very weak protection of agricultural producers in Serbia.

Key words: *agriculture, agricultural law, producer organizations, European Union.*