

Vodič kroz pristupne pregovore

Iskustva Republike Hrvatske u okviru Poglavlja 12

Sigurnost hrane



Ovaj projekat je podržala Vlada Velike Britanije. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno službene stavove Vlade Velike Britanije.

Vodič kroz pristupne pregovore
Iskustva Republike Hrvatske u okviru poglavlja 12
Sigurnost hrane

Sarajevo, mart 2012.

Sadržaj

Hronologija hrvatskog pristupanja EU – Poglavlje 12:	5
Uvod: Svrha ovog Vodiča.....	6
Usvajanje pravne stečevine EU	8
Prijava za članstvo	10
Primitak upitnika	10
2.1. Avis – Mišljenje (2004.)	13
Priprema za pregovore	15
Strategija za sigurnost hrane	15
Uspostavljanje radnih grupa	17
Pregovori	19
Analitički pregled - Screening (2005. – 2006.).....	19
Mjerila za otvaranje poglavlja	21
Pregovaračko stajalište.....	26
Zajedničko stajalište EU i mjerila za zatvaranje poglavlja	27
Prijelazna razdoblja	30
Zatvaranje poglavlja 12	32
Zaključak.....	32

Hronologija hrvatskog pristupanja EU – Poglavlje 12

2003.	<p><i>Februar 21:</i> Hrvatska podnosi formalnu aplikaciju za članstvo u EU</p> <p><i>Juli 10:</i> Evropska Komisija predala Hrvatskoj upitnik</p> <p><i>Oktober 9:</i> Hrvatska je dostavila odgovore na upitnik Evropskoj komisiji</p>
2004.	<p><i>April 20:</i> Evropska komisija odgovara na popunjen upitnik pozitivnim mišljenjem (Avis)</p> <p><i>Juni 18:</i> Hrvatska zvanično dobiva kandidatski status</p> <p><i>Decembar 20:</i> Evropsko vijeće odredilo je 16. mart 2005. godine za početak pregovora</p>
2005.	<p><i>Mart 16:</i> Pregovori odgođeni od strane Vijeća EU</p> <p><i>Oktober 4:</i> Otvaranje pregovora</p> <p><i>Oktober 20:</i> Početak procesa analitičkog pregleda</p>
2006.	<p><i>Mart 9 – 15:</i> Poglavlje 12 Analitički pregled I (EC – Hrvatska) – Uvodni sastanci</p> <p><i>Maj 29 – Juni 7:</i> Poglavlje 12 Analitički pregled II (Hrvatska – EC) – Bilateralni sastanci</p>
2007.	<p><i>Februar 9:</i> Evropska komisija predstavila je zemljama članicama Izvještaj o analitičkom pregledu za poglavlje 12, i predložila četiri mjerila za otvaranje pregovora.</p> <p><i>April 3:</i> EU Vijeće je donijelo odluku o spremnosti Hrvatske da otvori poglavlje ili da joj se postavi dodatno mjerilo. Istog dana njemačko Predsjedništvo je obavijestilo Hrvatsku o mjerilu za otvaranje poglavlja 12.</p>
2008.	<p><i>April 22:</i> Hrvatska je službeno predstavila svu dokumentaciju o ispunjavanju mjerila za otvaranje poglavlja Evropskoj komisiji.</p> <p><i>Juli 16:</i> Predsjedništvo EU pozvalo je Hrvatsku da dostavi svoje pregovaračko stajalište za poglavlje 12.</p> <p><i>Juli 24:</i> Hrvatska dostavlja Pregovaračko stajalište za poglavlje 12, Predsjedništvu EU, u kome zahtijeva pet prijelaznih perioda.</p>
2009.	<p><i>Oktober 2:</i> EU usvaja svoje Zajedničko stajalište za poglavlje 12, kojim utvrđuje tri mjerila za zatvaranje poglavlja.</p> <p><i>Oktober 2:</i> Zvanično otvaranje poglavlja na Međuvladinoj konferenciji.</p>
2010.	<p><i>Maj 6:</i> Hrvatska je usvojila i predala Izvještaj o ispunjavanju obaveza za poglavlje 12.</p> <p><i>Maj 13:</i> Hrvatska je usvojila i predala Predsjedništvu EU Dodatak svom Pregovaračkom stajalištu, u kome je promijenila svoje inicijalne zahtjeve za prijelaznim periodima, ali je također uvela nove pregovaračke zahtjeve.</p> <p><i>Juli 27:</i> EU je usvojila zajedničko stajalište za zatvaranje poglavlja 12, u okviru kojeg je prihvatila Pregovaračku poziciju Hrvatske. Istog dana poglavlje je zatvoreno na Međuvladinoj sjednici.</p>

Uvod: Svrha ovog Vodiča

Ovaj Vodič je namijenjen kreatorima i analitičarima politika zainteresiranih za bolje razumijevanje procesa pristupanja EU koji je uspješno provela Hrvatska, posljednji kandidat koji je završio pregovore o pristupanju. Uvjereni smo da je skorašnje iskustvo Hrvatske izuzetno važno za sve države koje u budućnosti budu pregovarale, posebno za hrvatskog susjeda, Bosnu i Hercegovinu. Ovaj dokument se bavi osnovnim principima poglavlja o okolišu i predstavlja doprinos razumijevanju složenosti procesa, koji bi Bosna trebala preuzeti na svom putu prema pristupanju EU. Vodič sadrži niz korisnih, praktičnih primjera na koje će naići svako u državnoj službi.

Hrvatska pristupna hronologija: bilo je potrebno desetljeće:

- 2001. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
- 2003. Prijava za članstvo
- 2005. Otvaranje pregovora
- 2011. Zatvaranje pregovora

Hrvatskoj je trebala cijela dekada da se uskladi sa novim i zahtjevnijim pristupnim okvirom, definiranim u određenom broju skorašnjih temeljnih EU dokumenata: novim okvirom za pregovore (Evropsko Vijeće, Brisel 2004.), obnovljenim konsenzusom o pregovorima (Evropsko vijeće, Brisel 2006), i Zaključcima EU Vijeća o Strategiji proširenja iz 2008.

Bosna tek treba da podnese svoju prijavu za članstvo. Ako bi kreatori politika u Bosni željeli da postave ambiciozan cilj za pristupne pregovore, onda bi taj cilj bio da zaključe pregovore podjednako brzo kao što je to učinila Hrvatska.

Hrvatski obrazac za pristupanje EU primijenjen na BiH:

- 2012. Prijava za članstvo
- 2014. Otvaranje pregovora
- 2020. Zaključivanje pregovora

Ovaj Vodič utemeljen je na pretpostavci da bi za kreatore politika u BiH bilo korisno da sebi postave takav cilj; ambiciozan, ali ipak realističan. Kako bi ovo bila korisna aktivnost, međutim, bitno je da se proces pristupanja u potpunosti sagleda i razumije.

Zato je potrebno da se pristupni proces odvoji na različite komponente. U ovom slučaju, to ćemo uraditi tako što ćemo se posebno fokusirati na jedno od najsveobuhvatnijih područja u kontekstu pristupnih pregovora: okoliš.

Ako bosanski kreatori politika budu željeli da okvirno izmjere svoj budući napredak na hrvatskom primjeru, onda bi oni – i svi oni u javnom i privatnom sektoru na koje bude utjecala transformacija okolišne politike – trebali detaljno razumjeti ono što ovaj proces uključuje: kakve pripreme su potrebne, šta se preporučuje u svakoj fazi ovog procesa, te šta se tu može naučiti od Hrvatske.

To uključuje posebno razumijevanje sljedećih ključnih faza u procesu pristupanja EU:

- Upitnik i mišljenje (u slučaju Hrvatske 2003. – 2004.)
- Analitički i bilateralni pregled – *Screening* (2006.)
- Otvaranje i zatvaranje poglavlja, u ovom slučaju poglavlja 27 (2010.)

Ovaj Vodič detaljno razmatra svaki od ova tri koraka.

Prvo ispituje kako je bilo stanje politike o okolišu u Hrvatskoj (upitnik i mišljenje): početna pozicija. Nakon toga razmatramo kako su specifični izazovi pristupnog procesa definirani u fazi analitičkog pregleda i koje su bile pojedine specifične prepreke i tzv. mjerila za otvaranje. Konačno, razmatramo ono što je bilo potrebno da se zatvori ovo poglavlje, uključujući i tzv. mjerila za zatvaranje poglavlja i pregovore o prijelaznim periodima.

Ovaj Vodič je zasnovan na seriji intervjua sa ključnim pojedincima angažiranim u procesu pristupanja u Hrvatskoj, a koji su radili na poglavlju 27 i analizi ključnih dokumenata, koje smo prikupili i stavili na raspolaganje na Populari web stranici.

Usvajanje pravne stečevine EU

Kako bi postala država članica, država kandidat mora uskladiti svoje institucije, kapacitete za upravljanje i pravosudni sistem sa standardima EU, i na nacionalnom i na regionalnom nivou. To će omogućiti državi da efektivno implementira pravnu stečevinu EU – *acquis*, po pristupanju, i kada je to moguće, da efektivno implementira zakone prije pristupanja. U svrhu analitičkog pregleda i naknadnih pregovora, pravna stečevina je podijeljena u određeni broj poglavlja,¹ od kojih svako pokriva određeno područje politike.

Za pristupne pregovore sa Hrvatskom, pravna stečevina je razdijeljena u 35 poglavlja. Svi aspekti sigurnosti hrane, veterinarska i fitosanitarna pitanja obuhvaćeni su pregovaračkim poglavljem 12 pravne stečevine: sigurnost hrane, fitosanitarna i veterinarska politika (u daljem tekstu Vodiča: “Sigurnost hrane”), koje se sastoji od velikog broja uredbi, direktiva i odluka.

Kako bi se osigurala bolja zaštita potrošača, od zemalja članica se zahtijevalo da razviju djelotvoran sistem za kontrolu hrane, utemeljen na integriranju svih karika unutar prehrambenog lanca. Takav integrirani pristup je nazvan **od njive do trpeze**, unutar kojeg su uloge svih aktera u prehrambenom lancu jasno definirane. Proizvođači hrane, zemljoradnici i operateri hrane imaju primarnu odgovornost za sigurnost hrane, dok nadležne vlasti prate i provode ovu odgovornost putem nacionalnih sistema za promatranje i kontrolu.²

*„Acquis communautaire” (skr. *acquis*), ili pravna stečevina EU predstavlja akumulirano zakonodavstvo, pravne akte i sudske odluke, koji čine cjelokupno pravo Evropske Unije. Termin je francuskog porijekla, a njegov bukvalan prijevod na engleski jezik bi bio „ono što je usaglašeno”. On se odnosi na institucije i zakonske propise Evropske unije i uključuje uredbe, direktive, odluke, smjernice, a stalno se dopunjava u cilju poboljšanja života evropskih građana. Cjelokupna pravna stečevina broji nekih **2 815 000 dokumenata** sa tekstovima koji datiraju još iz 1951. Pravna stečevina se ažurira svaki dan, i svake godine se dopuni sa oko 12.000 dokumenata.*



¹http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

²Power point prezentacija iz analitičkog pregleda

Uredbe (Regulations) su zakonski akti koji su direktno primjenjivi u svim državama članicama EU, bez potrebe donošenja mjera za implementaciju na nacionalnom nivou. Ovi zakonski akti omogućavaju institucijama Zajednice najveći uticaj na pravni sistem država članica EU. Ovi se dokumenti smatraju sredstvima za unifikaciju zakona širom Zajednice, pošto su u cijelosti obavezujući u svim državama članicama EU.

Direktive (Directives): su zakonski akti koji nisu direktno primjenjivi u svim državama članicama EU, i zahtijevaju donošenje mjera za implementaciju na nacionalnom nivou do roka definiranog određenom direktivom. One ne obavezuju države članice EU u cijelosti, već u pogledu rezultata koji se trebaju postići. Direktive ostavljaju određeni stepen slobode nacionalnim nadležnim tijelima u odlučivanju na koji način će inkorporirati i provesti ciljeve Zajednice u okviru nacionalnog pravnog sistema. Ovi se dokumenti smatraju sredstvima za harmonizaciju, što podrazumijeva eliminaciju nacionalnih kontradikcija i konflikata među nacionalnim zakonima.

Odluke (Decisions) su zakonski akti koji su obavezujući u cijelosti samo za one kojima su direktno upućeni. Odluke mogu biti upućene jednoj, ili svim državama članicama EU, privrednim subjektima ili fizičkim licima. Slučajevi u kojima se odluke često koriste odnose se na kršenje pravične konkurencije ili nametanje kazni.

Svi koji su povezani sa hranom imaju odgovornost da se pridržavaju utvrđenih propisa kao što je to definirano pravnom stečevinom. Stoga, primjena zakona o sigurnosti hrane sigurno ne predstavlja lak zadatak. Osnovni preduvjeti za državu kandidata u ovom domenu jesu preuzimanje EU zakonodavstva i njegova primjena od strane prikladno strukturirane i obučene uprave. Pitanje nedostatka administrativnih kapaciteta EU je stalno isticala kao nešto što Hrvatska mora poboljšati, kako bi provodila inspekciju i kontrolu prehrambenih proizvoda, uključujući i prikladan laboratorijski kapacitet.

Osnovna pravila su definirana Uredbom o općem zakonu o hrani, koja osigurava opće principe i zahtjeve proizvodnje hrane, obrade, pakiranja, označavanja, marketinga i distribucije iste. Posebno, ona utvrđuje definicije, principe i obaveze koje pokrivaju sve faze proizvodnje i distribucije hrane.

Ispunjavanje svih zahtjeva sljedivosti za svu hranu, kao i sa njom povezane poslovne operatere je obavezujuće. Štaviše, ovaj dio pokriva pakiranje, označavanje, marketing, prehrambene aditive, otapala, arome, predmete koji dolaze u neposredan dodir sa hranom, dodatke prehrani, kontaminante, novu hranu, genetski modificiranu hranu, mineralnu vodu i jonizirajuća zračenja.

U područjima veterinarske i fitosanitarne politike, EU zakonodavstvo je utvrdilo propise za unutarnju trgovinu i uvođenje istih od strane trećih zemalja u veterinarskom sektoru, sektoru za zdravlje bilja i prehranu životinja u svrhu očuvanja javnog zdravlja, zdravlja bilja i životinja i dobrobit životinja. Režim EU je zasnovan na primjeni istih propisa od strane vlasti u državama članicama EU.

Ukinute su provjere u veterinarskom području i području zdravlja bilja na internim granicama. Primijenjen je zajednički režim provjera na vanjskim granicama. Veliki dio pravne stečevine Zajednice u ovoj oblasti pokriva higijenske aspekte vezane za obradu i stavljanje na tržište hrane životinjskog porijekla, kontrolu bolesti životinja i zaštitu bilja.

Definiranjem jasnih zahtjeva za sigurnošću, najčešće putem Aneksa uredbi, proizvođači imaju zakonsku obavezu da ispune zahtjeve, pa se odgovornost prenosi na njih. **Obaveza je države da provodi**

pomenute uredbe usklađujući svoj administrativni sistem za kontrolu hrane na takav način da uspostavlja nadležna tijela i ukupnu raspodjelu odgovornosti, uključujući i raspodjelu odgovornosti vezanu za pojedinačne sisteme kontrole.

Sigurnost hrane u EU se provodi putem obavezujućih bitnih zahtjeva za sigurnost i zaštitu potrošača, definiranih kroz Uredbe:

178/2002-Generalni zakon o hrani (uključivši i stočnu hranu)
 852/2004-Uredba o higijeni hrane
 853/2004-Uredba o higijeni hrane životinjskog porijekla
 854/2004-Uredba o kontroli proizvoda animalnog porijekla
 183/2005 -Uredba o higijeni hrane za životinje
 882/2004-Uredba o zvaničnim kontrolama hrane
 2073/2005-Uredba o mikrobiološkim kriterijima za hranu

Obaveza države je također da uspostavi prikladan sistem za kvalitet infrastrukture, kako bi garantirala samostalnost i nepristrasnost tijela iz ocjene usklađenosti, i garantirala da će posebni zahtjevi vezani za proizvod, proces, sistem, organ ili osobu biti ispunjeni. Konačno, obaveza je države da primjenjuje kontinuirane edukativne programe za sve zainteresirane strane.

Prijava za članstvo

Hrvatska je aplicirala za članstvo u EU 21. februara 2003 godine, kada su Predsjednik države i Premijer Vlade Hrvatske u ime Vlade Hrvatske poslali zvaničnu prijavu u formi pisma Predsjedniku Vijeća Evropske unije.

Po primitku prijave, Komisija EU podnosi mišljenje, ili **avis**, koje se odnosi na prijavu. Kako bi evaluirala prijavu, Komisija je Hrvatskoj poslala upitnik. Jedan od inicijalnih mehanizama koji dokazuje EK da država kandidat posjeduje kapacitet za implementiranje *acquis* (pravne stečevine EU) jeste upitnik, jer on sadrži otprilike 2,500 pitanja, sa brojnim potpitanjima o administraciji, ekonomiji i politici države. Desetog jula 2003. godine predsjednik Evropske komisije Romano Prodi prezentirao je upitnik Premijeru Hrvatske Ivici Račanu.³

Primitak upitnika

Hrvatsko Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija⁴ napravilo je analizu upitnika i dodijelilo poglavlja/pitanja odgovarajućim ministarstvima i drugim državnim upravnim tijelima u skladu s njihovim nadležnostima.

Zadatak je bio ogroman i zahtijevao je koordinaciju i savjetodavnu pomoć svih tijela uprave u Hrvatskoj. Odgovori su napisani na 3,000 stranica, i 4,000 stranica dodataka, sa 350 eksperata i 162 prevoditelja. *“Na neka pitanja nije odgovoreno zbog razlika u nekim statističkim metodama,*

³Upitnik EK je uključivao i jednostavna i izuzetno složena pitanja vezana za sve aspekte hrvatskog društva; pravni sistem, Ustav, zakone i odredbe, statistiku, vanjske poslove, infrastrukturu, vladine subvencije različitim granama ekonomije, sigurnost hrane, okoliša i mnoge druge.

⁴Ministarstvo za evropske integracije formirano unutar Vlade Hrvatske 2000. godine.

analizama koje je tek trebalo uraditi, i nedostatka kompetentnog osoblja. Takva pitanja su činila nešto više od 5 procenata upitnika”⁵

Ružica Gelo, šefica Direkcije za sigurnost hrane u MPRRR⁶ objašnjava šta se desilo nakon što je Hrvatska primila upitnik:

“Nakon što primite upitnik, imate kratak vremenski period da date odgovore, da ih prevedete, pokrenete nacionalnu proceduru (odobrenje dokumenta) i prezentirate ih na bilateralnom analitičkom pregledu...U našem slučaju, Sabor je bio uključen od početka, a to je bilo jako zahtjevno i tražilo je vremena. Sabor je jednoglasno usvojio dokument, ali je trebalo vremena za uspostavljanje procedure.”⁷

U slučaju sigurnosti hrane, Ministarstvo zdravlja i socijalne skrbi i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva su bili ti koji su dobili zadatak da odgovore na upitnik. To je bilo rentgensko snimanje svakog sektora sigurnosti hrane.

U to vrijeme sigurnost hrane nije imala svoje vlastito poglavlje, nego su dijelovi koji su pokrivali sigurnost bili u različitim poglavljima. Konkretnije, hrana neživotinjskog porijekla bila je obuhvaćena Poglavljem 1 – Slobodan protok roba, dok su žive životinje, hrana životinjskog porijekla, pitanja hrane za životinje i zdravlja bilja bili obuhvaćeni poglavljem 7 – Poljoprivreda. Stoga su hrvatski odgovori koji se odnose na zakonodavstvo o sigurnosti hrane, institucije i strukture bili podijeljeni između poglavlja 1 i 7.

Prije svega, u upitniku se od Hrvatske tražilo da predoči sažetak zakonodavnog i administrativnog okvira odgovornog za sigurnost hrane u to vrijeme.⁸ Hrvatska je dostavila sljedeći odgovor:

“Zakon o hrani koji je Sabor Hrvatske usvojio u srpnju 2003., uspostavio je integriran pristup prema propisima za sigurnost hrane putem prehrambenog lanca, uključujući i životinjsku hranu. To je kreiralo pravni okvir za buduće usklađivanje propisa sa EU. Zakon će također omogućiti bolje reguliranje kvaliteta prehrambenih proizvoda.

Usvajanjem ovog zakona, i nakon toga, poboljšanom organizacijom inspekcije i kontrole prehrambenih proizvoda, osiguraće se uvjeti za bolje upravljanje sigurnošću hrane. Uspostavljanje Agencije za hranu, kao centralne institucije odgovorne za sigurnost hrane, očekuje se šest mjeseci nakon usvajanja ovog zakona, tj. u siječnju 2004. Agencija će biti odgovorna za naučno utemeljene analize rizika i kontrolu hrane duž distribucijskog lanca. Zaštita potrošača će biti osigurana propisima o proizvodnoj deklaraciji, prezentaciji i reklamama.”

Jelena Đugum, direktorica Uprave za sigurnost hrane pri Ministarstvu poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja RH, sažela je odgovore na pitanja unutar specifičnih sektora sigurnosti hrane:

“Uzeli smo naše zakonodavstvo i pravnu stečevinu i napisali odgovore. Nakon toga, napravila sam statističku analizu različitih sektora i dala ih šefu. Sastajali bi se kada smo imali posla. Nije bilo redovnih unaprijed dogovorenih sastanaka. Na neka smo se područja morali više fokusirati.”

⁵http://www.southeasteurope.org/subpage.php?sub_site=2&id=9684&s_word=eu

⁶Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja RH

⁷Intervju sa Ružicom Gelo, Zagreb, Hrvatska

⁸Poglavlje 7, Poljoprivreda, odgovor na pitanje broj 1: Opći okvir poljoprivredne politike i horizontalni mehanizmi

Kako bi dostavili odgovore na upitnik, bilo je potrebno ne samo prikupiti podatke o svim sektorima koji se tiču sigurnosti hrane,⁹ već su morali i da prezentiraju planove za razvoj svih institucije koje se brinu za sektore bilja i veterinarstva. U nastavku je prikazan sažetak dijela odgovora koji opisuje strukturu Uprave za veterinarstvo pri Ministarstva poljoprivrede i šumarstva (MPF)

Uprava za veterinarstvo		Broj zaposlenih
Pomoćnik ministra-Direktor		1
Odjel za zaštitu zdravlja životinja i veterinarsku praksu		8
Odjel za higijenu proizvoda životinjskog podrijetla i veterinarsko javno zdravlje		8
Odjel za veterinarsku inspekciju		82
Odjel za graničnu veterinarsku inspekciju		58
Ukupno:		162

Nakon čega je bio dostavljen i plan uspostave nove organizacijska struktura uprave za veterinarstvo.¹⁰ Reorganizacija je za cilj imala da se unutar Uprave za veterinarstvo dobije jasnija podjelu u odnosu na administrativne i inspeksijske aktivnosti, a formirane su i nove podjedinice u skladu sa zahtjevima za harmonizaciju:

UPRAVA ZA VETERINARSTVO	
ODJEL ZA ZAŠTITU ZDRAVLJA ŽIVOTINJA I VETERINARSKU PRAKSU	
Epidemiologija	Označavanje životinja i interni transport
Veterinarska praksa	Skrb
Harmonizacija propisa	
ODJEL ZA VETERINARSKO JAVNO ZDRAVLJE	
Higijena životinjskih proizvoda	Veterinarski lijekovi i stočna hrana
Registar holdinga	Praćenje rezidua i antimikrobne otpornosti
ODJEL ZA VETERINARSKU INSPEKCIJU	
Nadzor državne veterinarske inspekcije	Ovlaštena veterinarska inspekcija
Nadzor županijske veterinarske inspekcije	
ODJEL ZA GRANIČNU VETERINARSKU INSPEKCIJU	
Međunarodni transport	Granični veterinarski inspektori
Analiza rizika	

⁹ pitanje: 2. Resursi (ljudski, materijalni i finansijski) raspodijeljeni na svaki sektor

¹⁰ Po osnovu Uredbe o internoj organizaciji Ministarstva poljoprivrede i šumarstva (Službeni list br. 112/3)

Slični podaci i planovi morali su biti prikupljeni za sve institucije koje su uključene u sistem sigurnosti hrane. 22. avgusta 2003. bio je interni rok za hrvatska ministarstva do kojeg su morala predati odgovore, kako bi oni nakon toga mogli biti usklađeni, uređeni i revidirani.

Bilo je potrebno tri mjeseca dobre organizacije i koordinacije da bi hrvatski Premijer Ivica Račan mogao prezentirati Predsjedniku EK Romanu Prodiju hrvatske odgovore na upitnik EK, 9. oktobra 2003. u Briselu.

2.1. Avis – Mišljenje (2004.)

Priprema Avisa nije zahtijevala samo analizu upitnika, nego i pronalaženje središnje tačke između onoga o čemu je Hrvatska izvijestila u upitniku i onoga što su drugi izvori rekli o aktuelnom stanju u hrvatskoj administrativnoj, zakonodavnoj i institucionalnoj strukturi u različitim sektorima. To je uključilo korištenje resursa iz država članica i međunarodnih organizacija.

Avis je podnesen 20. aprila 2004. godine na temelju odgovora na upitnik i sekundarnih informacija koje su pribavljene. Analiza je provedena uzimajući u obzir kriterije iz Kopenhagena, političke uvjete koje spominje EK, kao što su demokratija, vladavina zakona i ljudska prava, kao i ispunjavanje kriterija iz SSPP-a. Ostali faktori koji su razmotreni bili su izgledi Hrvatske u odnosu na ekonomske uvjete koje spominje EK, kao što su tržišna ekonomija i njen kapacitet da podnese pritisak konkurencije, njena sposobnost za usvajanje obaveza iz članstva, tj. pravne stečevine, da bi se napravila konačna ocjena hrvatske sposobnosti za usvajanje uvjeta za članstvo u Uniji, uključujući i preporuku vezanu za pristupne pregovore.

Kada je u pitanju sigurnost hrane i zakonodavstvo vezano za hranu, Avis zaključuje da je Hrvatska **“započela preliminarno usklađivanje s odredbama pravne stečevine Zajednice donošenjem novoga Zakona o hrani u srpnju 2003.”** ali i da su EU direktive **“o označavanju, predstavljanju i oglašavanju, te o službenoj kontroli prehrambenih proizvoda tek djelomice prenesene u njega, “što za rezultat ima tek djelomičnu usklađenost sa pravnom stečevinom Zajednice.”**

Zakon o hrani pružio je **okvir za osnivanje nove Hrvatske agencije za hranu.** **“Kada počne djelovati, Agencija će imati zadaću analizirati rizike u vezi s prehrambenim proizvodima, iznijeti svoja mišljenja o zakonskim propisima neophodnim kako bi se postigla prilagodba normama EU-a, kako Ministarstva zdravstva, tako i Ministarstva poljoprivrede, te koordinirati inspeksijske aktivnosti između dva ministarstva zadužena za sigurnost hrane.”** Agencija će biti uključena u aktivnosti izobrazbe različitih inspeksijskih tijela, te u razvoj smjernica za dobru higijensku praksu, te za analizu opasnosti i kritične kontrolne točke (HACCP). Zakonom o hrani također se predviđa osnivanje središnjeg sustava za brzo uzbunjivanje pri Agenciji za hranu.

EK je u mišljenju također zaključila i da:

Hrvatski sistem odobravanja prehrambenih proizvoda prije njihovog stavljanja na tržište nije u skladu sa odredbama pravne stečevine Zajednice.

Iako je tokom 2003. Hrvatska poduzela prve korake ka usklađivanju svoga nacionalnog zakonodavstva sa načelom slobode protoka roba, ključni elementi pravne stečevine Zajednice još uvijek nisu na snazi.

To se posebno odnosi na horizontalne i proceduralne mjere i sektorsko zakonodavstvo, koji se još više trebaju uskladiti sa zakonodavstvom Europske unije.

Hrvatska tek treba dovršiti neophodno razdvajanje regulatornih funkcija, funkcija akreditacije, normizacije i potvrđivanja/certifikacije proizvoda, od kojih će potonje dvije funkcije biti u najvećoj mjeri prepuštene privatnom sektoru... Iako su se poduzeli prvi koraci neophodni za usklađivanje sa odredbama pravne stečevine Zajednice, biti će potrebno preispitati hrvatsko zakonodavstvo koje se odnosi na prehrambene proizvode.”¹¹

Vijeće Evrope proglasilo je Hrvatsku državom kandidatom u junu mjesecu 2004. godine, sa pristupnim pregovorima koji su krenuli od početka 2005. Vijeće je stoga tražilo da Evropska komisija pripremi Predpristupnu strategiju za Hrvatsku.¹²

Nakon Predpristupne strategije, EU je objavila prvi Izvještaj o napretku u procesu pristupanja Hrvatske, koji je pokrivaio period između aprila 2004. i septembra 2005. a koji je, između ostalog, ocijenio sposobnost Hrvatske da preuzme odgovornosti prema EU i da se uskladi sa pravnom stečevinom EU. Konkretno, za sektor sigurnosti hrane on kaže:

“...ukupno gledajući, pripreme u ovom sektoru su još uvijek u ranoj fazi. Hrvatska će morati da razvije sveobuhvatnu strategiju za sigurnost hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku, utvrdi vremenski raspored za preuzimanje pravne stečevine u ovom području, i plan za jačanje različitih zvaničnih angažiranih tijela i poboljšanje koordinacije između njih.”¹³

Sa datim pozitivnim mišljenjem, sljedeća faza koju je Hrvatska očekivala bila je definiranje datuma za pristupne pregovore o kojima konsenzusom odlučuju sve države članice EU. Datum je utvrđen 17. decembra 2004. i to je bio 17. mart 2005., pod uvjetom da Hrvatska nastavi punu saradnju sa ICTY.¹⁴

Dan prije nego što su pregovori trebali započeti, 16. marta 2005. Vijeće EU usvojilo je Pregovarački okvir za Hrvatsku¹⁵. Iako je Okvir bio usvojen, nije postignut konsenzus o otvaranju pristupnih pregovora zato što je Tužilaštvo ICTY-a ocijenilo neefikasnim hrvatske napore za hapšenje

¹¹Mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Evropskoj Uniji, COM(2004) 257 konačni tekst, Brisel, 20. aprila 2004.

¹²Pretpristupna strategija definiira okvir za pristupni proces svake države kandidata. Ona navodi procedure i prioritete i utvrđuje instrumente na kojima je proces utemeljen: bilateralne sporazume, pristupna partnerstva i nacionalne programe za usvajanje pravne stečevine, učešće u programima Zajednice, njenim agencijama i komisijama, političkom dijalogu, ocjenu Komisije (“monitoring”), pretpristupnu pomoć, sufinansiranje od strane međunarodnih finansijskih institucija. Neki od elemenata Pretpristupne strategije su bili: izrada redovnog godišnjeg izvještaja o napretku Komisije za Hrvatsku, od početka 2005, otvaranje pretpristupnih finansijskih programa, usvajanje Okvirnog sporazuma, koji omogućava Hrvatskoj da učestvuje u programima Zajednice, itd.

¹³ Izvještaj EK o napretku RH za 2005. godinu

¹⁴ Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju

¹⁵ Ovaj dokument utvrđuje opće smjernice za pristupne pregovore između EU i Hrvatske i konkretnije, on definiira reforme i prilagodbe koje svaka zemlja kandidat mora provesti kako bi se pridružila EU.

odbjeglog generala Ante Gotovine. Pregovori su počeli tek u oktobru 2005. i do tog vremena Sigurnost hrane je imala odvojeno poglavlje.

Priprema za pregovore

Strategija za sigurnost hrane

Iako Hrvatska nije zvanično otvorila pregovore o ovom poglavlju, kao i sa mnogim drugim poglavljima, pripreme su počele ranije. Jedna od ključnih tačaka u pripremama je bila izrada sveobuhvatne Nacionalne strategije za sigurnost hrane koja *“omogućava državi da razvije integritan, koherentan, efektivan i dinamičan sustav za kontrolu hrane, i da odredi prioritete koji će osigurati bolju zaštitu potrošača i promovirati nacionalni ekonomski razvoj”*¹⁶

Još 2002. je Hrvatska priznala nedostatak multi-institucionalnog pristupa unutar postojećeg sistema za sigurnost hrane bez zajedničkih ciljeva, akcionih planova i uvjeta za njihovo realiziranje. Slabo razvijeni sistem za sigurnost hrane se trebao poboljšati u skladu sa pristupom moderne analize rizika.

U tom periodu Hrvatska je učestvovala na nekoliko seminara i radionica, koje su se bavile nacionalnom strategijom hrane.¹⁷

Međutim, pravi motiv za postizanje istinskog napretka i izradu sveobuhvatne Nacionalne strategije za sigurnost hrane došao je od FVO misije u Hrvatskoj u martu 2005. koja je provedena kao dio procesa analitičkog pregleda u Hrvatskoj. Ona je provela opću procjenu kontrolnih sistema za sigurnost hrane, zdravlje i dobrobit životinja i zdravlje bilja, i između ostalog, zaključila da je Hrvatskoj potrebna jasna NSSH¹⁸, koja će pripremiti prilagodbe sistema za sigurnost hrane u skladu sa EU zahtjevima. Glavni preduvjet za početak izrade Strategije bilo je poboljšanje koordinacije i rada između različitih hrvatskih institucija za sigurnost hrane.

Problem koordinacije i jurisdikcije institucija za sigurnost hrane bila je jedna od glavnih prepreka, i takva je i ostala sve do momenta dok hrvatske vlasti nisu konačno imenovala MPŠVG kao glavno nadležno tijelo¹⁹ za sigurnost hrane.

Bez obzira na ovu prepreku, u međuvremenu je Hrvatska iskoristila dvije prilike da ubrza razvoj Strategije: *“Jačanje sigurnosti hrane u tranzicijskim zemljama Jugoistočne Evrope – Regionalni*

¹⁶ “Pozadina priprema Strategije za sigurnost hrane Hrvatske”, B. Antunovic , A. Mancuso , K. Capak , V. Poljak , T. Florijančić, 2007.

¹⁷ Prva inicijativa za izradu nacionalne Strategije za sigurnost hrane došla je od projekta *“Jačanje sigurnosti hrane i prehrambenih usluga u Jugoistočnoj Evropi: politika hrane, strategija i zakonodavstvo” (SZO, 2003.–2005.) u ugovoru sa Hrvatskim nacionalnim zavodom za javno zdravstvo (HZJZ).”* Ovo je bio prvi put da su različite hrvatske institucije diskutirale o pripremi Strategije.

¹⁸ Hrvatska strategija za sigurnost hrane

¹⁹ Background to the preparation of the Croatian Food Safety Strategy, B. Antunovic,*, A. Mancusob, K. Capak, V. Poljaka, T. Florijanc

pristup zakonodavstvu hrane i njenoj kontroli" (FAO, 2005.–2007.)²⁰, i CARDS 2002 Twinning projekat "Izgradnja kapaciteta u području poljoprivrede, živih životinja i prehrambenih proizvoda" (EK, 2005.–2006.)²¹. Glavni rezultat je bio izrada i razvijanje Strategije za sigurnost hrane i Akcionog plana za njenu primjenu.

Bosna i Hercegovina

U pomentom periodu, do juna 2001, godine Bosna i Hercegovina je imala potpisan samo bilateralni ugovor o slobodnoj trgovini sa Hrvatskom, da bi se unutar navedenih aktivnosti stvari intenzivirale. Do proljeća 2002. potpisani su sporazumi sa Srbijom i Makedonijom, otpočelo se sa pregovorima sa Albanijom, Bugarskom i Rumunijom itd. Konačan izgled dotadašnji bilateralni sporazumi dobijaju u formi CEFTA 2006. koju 2007. napuštaju Bugarska i Rumunija članstvom u EU. U navedenom periodu BiH je dosta dobro iskoristila međunarodnu podršku i u tom periodu je svakako bila jedan od lidera u regionu Jugoistočne Europe u pripremi za prilagodbu države globalnim zahtjevima sigurnosti hrane. Na osnovama vanjskotrgovinske politike-nadležnost države BiH, pripremljeno je i usvojeno novo usuglašeno zakonodavstvo, čime je **BiH prva u regionu**, kroz model dobrovoljne harmonizacije sa WTO/EU zahtjevima, stvorila zakonske pretpostavke za uspostavljanjem Ureda za veterinarstvo BiH; Uprave za zaštitu zdravlja BiH i Agencije za sigurnost hrane BiH - nadležnih organa na nacionalnom nivou zaduženih za donošenje propisa. Sveukupna raspodjela odgovornosti, uključujući i raspodjelu odgovornosti u odnosu na pojedinačne kontrolne sustave, u tom periodu nije razriješena zbog nesuglasnosti veterinarskog i sektora humanog zdravlja prvenstveno u odnosu na kontrolne sisteme proizvoda animalnog porijekla.

Zakonom je rješavanju ove problematike dat prioritet, obzirom da je to jedini rok od 12 mjeseci propisan u članu 22. stav 2. Zakona o kontroli uvoza. Kako je Zakon zasnovan na vanjskotrgovinskoj politici, sistemsko rješenje navedenog člana Zakona je u skladu s temeljnim načelom STO nediskriminacije u trgovini - principom nacionalnog postupanja trebalo biti povezano sa članom 35. stav (2) o službenim kontrolama i razriješiti problematiku nadležnosti pojedinačnih kontrolnih sistema u dijelu hrane i stočne hrane.

Do danas navedena problematika još nije riješena. Zastoj i nepoštivanje navedenog seta zakona poèinje odmah po njegovom usvajanju kroz nepoštivanja rokova pri imenovanju Upravog odbora Agencije, rukovodstava Uprave za zaštitu zdravlja bilja i Agencije za sigurnost hrane

²⁰Cilj Projekta je bio ojačati međunarodnu saradnju u pripremi nacionalnih strategija za sigurnost hrane i poboljšati nacionalno zakonodavstvo za sigurnost hrane. Bilo je uključeno osam zemalja Jugoistočne Evrope (Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Kosovo - Srbija i Crna Gora, Moldavija, Rumunija i Makedonija).

²¹Cilj Projekta je bio podržati hrvatsko MPŠVG i MZSS i druge organizacije uključene u sigurnost hrane, kako bi se razvio poboljšani kontrolni sistem, izradio nacrt Strategije za sigurnost hrane, i izgradio institucionalni i zakonodavni okvir za primjenu Strategije.

Obzirom da tim zadužen za izradu Strategije nije bio svjestan rezultata spora o tome koja će institucija preuzeti glavnu ulogu, uzimajući u obzir očekivanja EU u pogledu rezultata općeg okvira za sigurnost hrane u Hrvatskoj, koji još uvijek hrvatske vlasti nisu riješile, konačni nacrt verzije Strategije za sigurnost hrane predložio je dvije mogućnosti:

- Imenovanje inter-ministarske jedinice za koordinaciju sigurnosti hrane, ili
- Imenovanje jedinstvenog ovlaštenog tijela za sigurnost hrane – ovo može biti ili novo-kreirano institucionalno tijelo ili postojeće tijelo, tj. MPŠVG²² ili MZSS.²³

Strategija za sigurnost hrane je finalizirana i onda odobrena od strane CARDS 2002 Upravnog odbora projekta 12. decembra 2006. Hrvatskim vlastima je trebalo više od jedne godine da imenuju MPŠVG kao glavno nadležno tijelo.²⁴ Štaviše, Strategija je postala dio pregovora unutar poglavlja 12 i usvojena u maju 2008. pod zvaničnim nazivom: "Hrvatska strategija za prijenos i provedbu pravne stečevine u poglavlju 12 – Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika u nacionalnom zakonodavstvu"

Uspješan razvoj Nacionalne strategije za hranu predstavljao je veliku prekretnicu kada je bilo u pitanju ispunjavanje zahtjeva iz poglavlja 12. To je bio bitan faktor u organiziranju hrvatske institucionalne i zakonodavne strukture i njenog harmoniziranja sa pravnom stečevinom EU.

Uspostavljanje radnih grupa

Kako bi se bolje pripremila i olakšala predstojeći proces pregovora, Vlada Republike Hrvatske je uspostavila strukturu za pristupne pregovore.²⁵ Dio ovih struktura su bile radne grupe za pripremu pregovora – morala je postojati jedna za svako poglavlje.

*"U nekim područjima smo, kada smo počeli sa pregovorima, bili u potpunosti usklađeni sa pravnom stečevinom. U drugima smo trebali da promijenimo čitav sustav. Neke grupe su se sastale jednom, neke 10 puta. Tako da nisu svi bili isto angažirani."*²⁶

Radne grupe za pripremu pregovora o poglavlju 12 – Sigurnost hrane, uspostavljene u aprilu 2005. bile su sačinjene od ljudi, koji su „posuđeni“ iz drugih institucija, ne samo iz Vlade. Ružica Gelo, sa iskustvom u poljoprivredi, naprimjer, koja je vodila pregovore za ovo poglavlje, bila je angažirana iz Gospodarske komore. Ova Radna grupa je imala 310 članova na papiru,²⁷ ali naravno, oni nisu svi aktivno učestvovali u radu ove grupe. Većinu posla je obavljalo 20 do 30 ljudi, tako da je od ključne važnosti bilo da se identificiraju pravi eksperti. Bitno je napomenuti da bi ovaj proces trebao biti u djelokrugu javne uprave.

²² Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva, HR

²³ Hrvatske vlasti su imenovala MPŠVG kao središnje tijelo za sigurnost hrane 2007. godine.

²⁴ Background to the preparation of the Croatian Food Safety Strategy, B. Antunovica,*, A. Mancusob, K. Capak, V. Poljak, T. Florijanc

²⁵ Da bi se bolje pripremila za pregovarački proces, Vlada Republike Hrvatske je usvojila Odluku kojom se uspostavlja struktura za pristupne pregovore sa EU 7. aprila 2005. Ovom Odlukom, trebalo je uspostaviti šest institucija/tijela u Hrvatskoj.

²⁶ Intervju sa Ružicom Gelo, Zagreb, Hrvatska

²⁷ Potpuna lista imena se još uvijek nalazi na websajtu EU Accession Negotiation (EU pristupni pregovori, op.prev)

“Oni trebaju da se osjećaju dijelom ovog procesa, u suprotnom, ovo neće uspjeti. Stručnjaci sa strane mogu biti korisni za ideje i doprinose, ali vlasništvo nad procesom treba da preuzmu državni službenici.”²⁸

Bilo je korisno za poslovanje u prehrambenom sektoru imati člana pregovaračkog tima iz Gospodarske komore. To je značilo da je pregovarački tim za ovo poglavlje pozvao zainteresirane strane, i da je mogao da ih informira na vrijeme o bitnim promjenama koje se dešavaju zbog usklađivanja sa pravnom stečevinom:

“Pokušali smo da pomognemo poslovnom sektoru sa nekim troškovima koji su imali zbog izmjena zakona. Naprimjer, izmjenili smo standarde za skrb životinja, a onda smo izmjenili ulazne kriterije, kako bi se poslovne kompanije mogle prijaviti za ova sredstva. Konačno, informirali smo poslovnu zajednicu o tome kako će se prijavljivati za ova sredstva.”²⁹

Kasnije tokom procesa, gospodarska komora bi organizirala konferencije o „sigurnosti hrane“ gdje bi zainteresirane strane bile informirane o izmjenama koje se dešavaju u zemlji u području koje se njih dotiče. Teme ovih konferencija uključivale su Zakon o hrani, Strategiju za sigurnost hrane, itd.

²⁸Intervju sa Ružicom Gelo, Zagreb, Hrvatska

Pregovori

Analitički pregled - Screening (2005. – 2006.)

Analitički pregled (*screening*) predstavlja prvu fazu pregovora o pristupanju države Evropskoj uniji. Cijeli proces analitičkog pregleda traje oko godinu dana. Kroz taj proces se na sjednicama Međuvladine konferencije utvrđuje da li se poglavlja pravne stečevine EU (*acquis*) mogu privremeno otvoriti. Analitički pregled se odvija za svako poglavlje pravne stečevine EU posebno i sastoji se od **tri faze**, kao što je to prikazano na donjoj slici:



Informacije prikupljene u toku procesa analitičkog pregleda služe kao osnova za odluku država članica o otvaranju pregovora u pojedinim poglavljima. Radna grupa za proširenje pri Vijeću EU razmatra izvještaj o analitičkom pregledu i određuje sposobnost zemlje kandidata da otpočne zvanične pregovore. Ovisno o toj ocjeni, Vijeće može postaviti mjerila, ili uvjete, za otvaranje određenog poglavlja koja zemlja kandidat mora ispuniti prije otvaranja pregovora u određenom poglavlju pravne stečevine EU.

Paralelno s procesom analitičkog pregleda, 2005. godine, u toku pregovora s Hrvatskom o pristupanju, Vijeće je usvojilo dokument pod nazivom **Pristupno partnerstvo za Hrvatsku**³⁰ 20.

³⁰U dokumentu su detaljno opisani koraci koje je Hrvatska trebala poduzeti da bi pristupila EU, a predstavlja ažuriranu verziju Evropskog partnerstva za Hrvatsku. To je veliki dokument s preporukama za svako poglavlje pravne stečevine EU posebno, koji se općenito podudara sa Izvještajem o napretku zemlje. U Pristupnom partnerstvu su postavljeni novi prioriteti djelovanja i date su smjernice za pružanje finansijske pomoći Hrvatskoj.

februara 2006. godine. Pristupno partnerstvo za Hrvatsku bila je ažurirana verzija **Evropskog partnerstva s Hrvatskom**.³¹

Pristupno partnerstvo je odražavalo upravo ono na čemu će EU konstantno insistirati u pregovorima s Hrvatskom: potreba za jačanjem administrativnog kapaciteta i usklađivanjem zakonodavstva s pravnom stečevinom EU. Da bi odgovorili na Pristupno partnerstvo, nadležni organi Hrvatske su pregledali i usvojili nacionalni program za preuzimanje pravne stečevine EU (NPAA)³² za 2006., koji se sastojao od plana s rokovima, te konkretnih mjera koje je Hrvatska namjeravala poduzimati u toku 2007. Usvajanjem dokumenata potrebnih za ispunjavanje prioriteta iz Pristupnog partnerstva Hrvatska se konstantno pripremala za uspješnu integraciju u Evropsku uniju.

Preporuke Pristupnog partnerstva za Poglavlje 12:

Suštinski unaprijediti usklađivanje zakonodavstva u oblasti sigurnosti hrane, veterinarstva i fitosanitarne politike i jačati potrebne strukture za provođenje, među njima i kontrolne i službe inspekcije. ... Osigurati uspostavu usklađenih režima u sektoru sigurnosti hrane, veterinarstva i fitosanitarne zaštite, uključujući i sistem označavanja životinja i evidencije prometa životinja, tretman nusproizvoda životinjskog porijekla, modernizaciju poljoprivredno-prehrambenih subjekata, dobrobit životinja i programe kontrole životinjskih bolesti, kontrolu životinja i proizvoda životinjskog porijekla na graničnim inspekcijskim postajama, kontrolu zdravlja bilja, odobravanje sredstava za zaštitu bilja i kontrolu njihovih ostataka, kao i kvaliteta sjemena i reprodukcijskog sadnog materijala bilja.

Ubrzo nakon što je počeo analitički pregled, prva Međuvladina konferencija, na kojoj su bili prisutni zamjenici šefova delegacija/glavni pregovarači, održana je u Briselu, na kojoj su usaglašeni principi i procedure pregovaranja o pristupanju.

U toku prve faze analitičkog pregleda u okviru poglavlja 12, hrvatska delegacija je otputovala u Brisel kako bi se detaljnije upozнала sa pravnom stečevinom koja se odnosi na politiku FSVP³³ Komisije. Sastanci u svrhu pojašnjenja su se održavali u periodu od 9. do 15. marta 2006. Održano je oko 35 prezentacija koje su predstavili isključivo ljudi koji rade u Generalnoj direkciji SANCO – institutu koji vodi računa o javnom zdravstvu i zaštiti potrošača u Evropi, a prisustvovala su i hrvatska i turska delegacija. Ti sastanci su bili korisni osobito zbog toga što se radilo o novom poglavlju.

³¹Ovaj dokument je usvojen za sve zemlje Zapadnog Balkana za pripremu za evropske integracije kako bi se olakšao proces pristupanja EU. U njemu su date preporuke i oblasti koje je trebalo rješavati u svrhu evropskih integracija. U slučaju Hrvatske, to je bio instrument procesa stabilizacije i pridruživanja, usvojenog 2004.

³²Planirane aktivnosti u okviru Poglavlja 12 podijeljene su na kratkoročne (2007.) i srednjoročne prioritete (2008./2009.). U toku 2007. Hrvatska je planirala usvajanje sedam pravilnika u nadležnosti Ministarstva zdravlja i socijalne skrbi. Osim toga, izrada novog Zakona o sanitarnoj inspekciji bila je planirana za 2007. Srednjoročni prioriteti su obuhvatali šest pravilnika i uspostavljanje upisnika postojećih subjekata u poslovanju hranom neživotinjskog porijekla 2008. Ovaj sveobuhvatan plan pokrio je razne segmente poglavlja: Sigurnost hrane, veterinarstvo, zaštita zdravlja bilja, proizvodi za zaštitu bilja i ostatke pesticida, kvalitet sjemena i reproduktivnog sadnog materijala, zaštita raznovrsnosti bilja i stočarstvo. O postignućima je Hrvatska izvještavala u godišnjim NPAA.

³³Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika

„DG SANCO ima ono što nazivamo svetom knjigom – paket propisa koji se ažurira. Ustvari, sadržaj cijelog poglavlja je ukratko prikazan kroz sve naslove i podnaslove”³⁴

Otrprike mjesec dana nakon prvih sastanaka u svrhu pojašnjenja održani su **bilateralni sastanci** na kojima je Hrvatska objasnila stepen usklađenosti svojih zakona sa određenim poglavljem pravne stečevine EU i dalje planove za pregovore. To je druga faza, koja se naziva **analitičkim pregledom u zemlji** koji je za poglavlje 12 proveden u periodu od 29. maja do 2. juna 2006. U ovoj fazi su predstavnici Hrvatske predstavili Evropskoj komisiji stanje hrvatskog zakonskog okvira i nivo njegove usklađenosti s pravnom stečevinom EU. *„Sve zemlje kandidati trebaju koristiti najnovija iskustva, te smo stoga sagledali proširenje iz 2004. i pripremili 'korespondentnu tabelu' za pravnu stečevinu EU. To je tabela sa svim uredbama i direktivama te odgovarajućim nacionalnim zakonima. Nikada se od nas nije tražilo da je dostavimo, to je samo interni vodič našeg rada. Postoji najmanje 500 stranica zakona, što znači da je ova aktivnost zahtjevana, ali smo tabelu koristili samo interno, kao dio nacionalne procedure. U prvi stubac smo naveli članak iz nacionalnog zakonodavstva, u drugi stubac odgovarajući članak pravne stečevine EU, a u treći stubac smo dali komentar u vezi sa stupnjem usklađenosti.”³⁵*

Proces analitičkog pregleda hrvatskog zakonodavstva u oblasti sigurnosti hrane pokazao je potrebu za usklađivanjem zakonskog okvira i administrativnog kapaciteta sa zahtjevima EU. Stoga su hrvatski organi **trebali prepoznati nedostatke i razlike u zakonodavstvu i institucionalnom okviru između Hrvatske i EU** koji se trebaju prilagoditi u procesu pristupanja EU.³⁶

Mjerila za otvaranje poglavlja

Mjerila za otvaranje i zatvaranje pregovora o poglavljima su novi instrumenti EU koji su prvi put korišteni u toku pregovora o pristupanju Hrvatske EU. U njima se obično navodi da država kandidat mora donijeti određeni zakon, strategiju ili akcioni plan ili ispuniti preostale obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju prije zvaničnog otvaranja pregovora. Prema vlastima u Hrvatskoj, to je u ogromnoj mjeri promijenilo samu mehaniku procesa.

Kao rezultat procesa analitičkog pregleda, Evropska komisija je izradila Izvještaj o analitičkom pregledu - FSVP³⁷, i Hrvatskoj zvanično dostavila njegova prva dva dijela u februaru 2007. To je bio činjenični prikaz napretka koji je Hrvatska ostvarila i šta uistinu treba uraditi da bi postigla potpunu usklađenost svojih zakona s pravnom stečevinom EU. Druga dva dijela – procjena nivoa usklađenosti s

pravnom stečevinom EU i preporuke za otvaranje poglavlja ili potreba za ispunjavanjem mjerila prije otvaranja pregovora – dostavljena su državama članicama. Potom su se predstavnici država članica sastali sa predstavnicima COREPER-a³⁸ kako bi donijeli konačnu odluku o otvaranju

³⁴Intervju sa Ružicom Gelo, Zagreb, Hrvatska

³⁵Intervju sa Ružicom Gelo, Zagreb, Hrvatska

³⁶Background to the preparation of the Croatian Food Safety Strategy, B. Antunovica,*, A. Mancusob, K. Capak, V. Poljaka, T. Florijanc

³⁷Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika

³⁸Odbor stalnih predstavnika (Comité desreprésentants permanents)

poglavlja ili određivanju mjerila. Bilo je sveukupno 127 mjerila: 23 mjerila za otvaranje pregovora o 11 poglavlja i 104 mjerila za zatvaranje pregovora o 31 poglavlju.

Dana 3. aprila 2007. je Evropsko vijeće donijelo odluku o spremnosti Hrvatske u oblasti FSVP i Hrvatskoj vladi dostavilo **četiri mjerila za otvaranje pregovora o poglavlju:**

Republika Hrvatska treba usvojiti nove okvirne zakone (Zakon o hrani i Zakon o veterinarstvu) koji su u skladu s pravnom stečevinom Europske unije i propisati jasnu podjelu odgovornosti, posebno kad su u pitanju nadzorna tijela.

PRVO mjerilo za otvaranje pregovora

Na temelju analitičkog pregleda u vezi s poglavljem 12 EK je zaključila da je “ *hrvatska strana pokazala dobro poznavanje pravne stečevine EU-a i u svim važnijim područjima uloženi su naponi u pripremama za ispunjavanje zahtjeva. Međutim, još treba mnogo raditi na preuzimanju zahtjeva pravne stečevine EU-a, naročito u pogledu donošenja novog zakonskog okvira koji je u skladu s pravnom stečevinom..... Revizijom zakonskog okvira, koja je u tijeku, treba jasnije odrediti ovlasti u pogledu prehrambenog lanca. Nesuglasice između veterinarskih inspektora i inspektora za hranu utječu na učinkovitost kontrola. Od ključne je važnosti riješiti pitanje preklapanja ovlasti i to tako da se na dosljedan način odijele odgovornosti.*”³⁹

*...hrvatski Zakon o hrani već uzima u obzir mnoge aspekte pravne stečevine EU-a, ali trebati će ga izmijeniti i dopuniti u određenom broju područja, naročito što se tiče jasno određenih ovlasti različitih tijela, odgovornosti subjekata u poslovanju, temeljnih aktivnosti kao što su procjena rizika i upravljanje rizikom, kao i definicija različitih izraza što se koriste u zakonodavstvu Zajednice koje se odnosi na sigurnost hrane. Naročito je važno da novi Zakon o hrani bude izrađen tako da osigurava punu sukladnost i olakšava preuzimanje sekundarnog zakonodavstva.*⁴⁰

Prvo mjerilo je bilo od posebne važnosti. Određivanje ministarstva nadležnog za politiku sigurnosti hrane bilo je od presudnog značaja za cijeli proces integracija. Ružica Gelo je to ovako objasnila:

„Imali smo dva zainteresirana ministarstva (poljoprivreda i zdravstvo) koja su željela nadležnost. Oba ministarstva su rekla: mi smo nadležni, a drugo ministarstvo može biti uključeno. Ali, poenta je jasna: možete uključiti deset ministarstava, ukoliko želite, ali jedno ministarstvo mora biti kontaktna točka. Ovdje je odluku donio Predsjednik vlade, s obzirom da pitanje nije moglo biti riješeno među nama. Ministarstvo poljoprivrede je postalo vodeće u ovoj oblasti.”

Ovo je primjer na kojem možemo vidjeti koliko je važna politička volja u sektorima u kojima se jave sporovi oko nadležnosti. On pokazuje da ukoliko se nastali sporovi ne mogu riješiti na ministarskom nivou, onda neko mora intervenirati. U slučaju Hrvatske, to je bio Predsjednik vlade. Hrvatski primjer pokazuje da se ova pitanja moraju rješavati da bi zemlja kandidatkinja zadržala svoj kredibilitet.

³⁹Izveštaj o analitičkom pregledu za Hrvatsku - poglavlje 12

⁴⁰Izveštaj o analitičkom pregledu za Hrvatsku - poglavlje 12

Republika Hrvatska treba predstaviti Europskoj komisiji sveobuhvatnu strategiju za prijenos, provedbu i primjenu pravne stečevine Europske unije za područje sigurnosti hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor, uključujući planove za razvoj relevantnih administrativnih kapaciteta. Posebnu bi pažnju trebalo posvetiti detaljnom akcijskom planu u vezi s nadzorom i iskorjenjivanjem klasične svinjske kuge za domaće svinje i divlje svinje.

DRUGO mjerilo za otvaranje pregovora

EK je na više mjesta u izvještaju o analitičkom pregledu podcrtala kako je od ključne važnosti da Hrvatska izradi **“sveobuhvatnu strategiju za sigurnost hrane koja će obuhvaćati sve aspekte zakonodavstva o sigurnosti hrane te veterinarskog i fitosanitarnog zakonodavstva, kako bi služila kao temelj za opće prenošenje zakonodavstva u sektoru hrane... Zbog složenosti područja sigurnosti hrane, od iznimne je važnosti da priprema okvirnih zakona i konkretnijih zakonskih odredbi bude temeljita i dobro planirana kroz cijelo razdoblje do pristupanja. Izrada sveobuhvatne strategije koja će obuhvaćati sve aspekte vezane uz sigurnost hrane treba biti glavni prioritet u ovoj fazi. U tom bi planu naglasak trebao biti na temeljitoj pripremi okvirnih zakona koji mogu služiti kao osnova za sveobuhvatno preuzimanje svih dijelova pravne stečevine EU-a obuhvaćene ovim poglavljem.”**⁴¹

Ovo mjerilo se na kraju pokazalo teškim, ali ipak neophodnim za proces. U okviru procesa pregovora o poglavlju 12 „Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika“, hrvatskim vlastima je savjetovano da rade i na izradi strategije za sigurnost hrane, paralelno sa pripremom novog zakona o hrani i usklađivanjem drugih zakonskih propisa o sigurnosti hrane.

„Sva zakonska pitanja su riješena strategijom. Za svaki zakon smo morali odrediti datum njegovog preuzimanja. Potom smo morali izvijestiti Komisiju o tome da li se pridržavamo roka ili ne. Nakon što smo je izradili, bilo nam je lako sve to pratiti.”⁴²

Hrvatska je Strategiju morala dostaviti Europskoj komisiji na reviziju. Evropska komisija je izjavila da nedostaje „finansijska“ komponenta i s obzirom da je središnje tijelo za sigurnost hrane moralo osigurati ispunjenje svih ciljeva, prioriteta i aktivnosti iz Strategije (što zahtijeva adekvatno finansiranje), radilo se o bitnom propustu. Nakon toga, Hrvatska je Strategiju dopunila poglavljem o finansiranju, nakon čega je Evropska komisija Strategiju odobrila.⁴³

Državna strategija za sigurnost hrane je usvojena u martu 2008. godine. Njen puni naziv glasi: *Hrvatska strategija za prijenos i provedbu pravne stečevine EU-a u poglavlju 12 - sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika u nacionalno zakonodavstvo.*

Drugi dio ove mjere odnosio se na hrvatske institucije, odnosno na jačanje njihovih kapaciteta, gdje je rečeno da „općenito postoje potrebne institucije za primjenu i provedbu pravne stečevine EU-a glede zakonodavstva o sigurnosti hrane te veterinarskog i fitosanitarnog zakonodavstva, ali

⁴¹Izvještaj o analitičkom pregledu za Hrvatsku - poglavlje 12

⁴²Intervju sa Jelenom Đugum, Zagreb, Hrvatska

⁴³Background to the preparation of the Croatian Food Safety Strategy, B. Antunovica,*, A. Mancusob, K. Capak, V. Poljaka, T. Florijanc

treba osigurati odgovarajuće kapacitete. Pravna stečevina EU-a u području zakonodavstva osigurnosti hrane, veterinarskog i fitosanitarnog zakonodavstva zahtijeva veliku administrativnu sposobnost. Upravna, inspeksijska i nadzorna tijela treba unaprijediti u pogledu postupaka, tehničke opremljenosti i sredstava, kao i u pogledu izobrazbe i broja osoblja. To se naročito odnosi na mjerodavna tijela predviđena pravnom stečevinom EU-a, kao i na laboratorije i granične inspeksijske postaje.”⁴⁴

Da bi pristupila Evropskoj uniji, Hrvatska je morala u znatnoj mjeri unaprijediti institucionalne kapacitete, povećati administrativno osoblje, kao i modernizirati laboratorije i institucije za inspeksijski nadzor u pogledu resursa i tehničkih sposobnosti.

Republika Hrvatska treba započeti provedbu odgovarajućega sustava za identifikaciju i registraciju svinja, koza i ovaca, te pokazati da su poduzete mjere s obzirom na osnivanje sukladnog sustava za identifikaciju i registraciju goveda i njihovo kretanje.

TREĆE mjerilo za
otvaranje pregovora

U Izvještaju o napretku za 2006. Hrvatskoj se odaje priznanje po pitanju postizanja određenih rezultata u području označavanja i registracije životinja, ali podcrtava se da, „što se tiče goveda, Hrvatska mora ubrzati obavješćivanje i preispitati sustav brojčanog označavanja (identifikacijske oznake i oznake gospodarstva). Hrvatsku treba poticati da i dalje ostvaruje napredak kako bi riješila preostale neusklađene dijelove na pravilan i dobro planiran način dovoljno rano prije pristupanja, a naročito kako bi uspostavila središnju računalnu bazu podataka za svinje, ovce i koze. U sustav treba unijeti neka poboljšanja i mora se jamčiti njegov kontinuitet. treba ispraviti nedovoljnu suradnju između različitih službenika. Sustav za goveda treba proširiti i na druge vrste. Kako bi mogla kontrolirati bolesti životinja, od ključne je važnosti za Hrvatsku da ima sustav označavanja i evidencije goveda, ovaca, koza i svinja koji u potpunosti djeluje. Sustav će osigurati i sljedivost životinja i njihovih proizvoda, koja se zahtijeva pravnom stečevinom EU-a.”⁴⁵

Hrvatska je završila projekat uspostave registra farmi dana 15. marta 2010. godine, prema kojem u Hrvatskoj ima ukupno upisanih 117.088 farmi/gospodarstava na kojima se drže životinje. U svrhu bržeg procesa registracije i označavanja životinja, Hrvatska je uspostavila sistem godišnjih veterinarskih pregleda svih gospodarstava kojima je osnovni cilj edukacija posjednika životinja o njihovim pravima i obavezama te kontroliranje ispunjavanja tih obaveza.

Nakon što su u nacionalno zakonodavstvo prenesene odgovarajuće odredbe pravne stečevine u području označavanja i registracije goveda, Hrvatska sistemski radi na smanjenju broja grešaka u bazi goveda kroz gore pomenute veterinarske preglede farmi, uspostavljene procedure korektivnih mjera za utvrđene nepravilnosti u sistemu te inspeksijske nadzore gospodarstava koja drže goveda.

⁴⁴Izvještaj EK o napretku RH za 2006. godinu

⁴⁵Izvještaj EK o napretku RH za 2006. godinu

Što se tiče označavanja svinja, u 2010. godini je registrirano 105.657 farmi/gospodarstava na kojima se drže svinje. Na dan 1. jula 2009. godine završilo je prijelazno razdoblje, te je započela puna primjena novog sistema registracije svinja i prometa svinja, te je tako stupila na snagu provedba novog zakona u ovoj oblasti. Također je počela i puna provedba novog zakona u pogledu označavanja i registracije ovaca i koza. Zaključno s martom 2010. godine u registar je upisano 20.984 gospodarstva koja drže ovce i 9.518 gospodarstava koja drže koze.

Republika Hrvatska treba predstaviti Europskoj komisiji kategorizaciju svih objekata u poslovanju s hranom koja se temelji na pravnoj stečevini Europske unije i koja će služiti kao osnova za budući Nacionalni program za unapređivanje objekata u poslovanju s hranom.

ČETVRTO mjerilo za otvaranje pregovora

Hrvatska nije učinila velik napredak u uspostavljanju upisnika objekata i klasifikaciji objekata prema stupnju njihove sukladnosti s normama EU-a. Velik broj objekata odobren je za izvoz u EU. Međutim, velik dio objekata trenutačno ne ispunjava sve zahtjeve EU-a. Hrvatska mora izraditi plan osuvremenjivanja svojih objekata. Za potporu u preustroju objekata na raspolaganju će biti sredstva iz programa IPARD⁴⁶. U sklopu ovoga plana treba ulagati napore da se subjekti u poslovanju informiraju i da se potiče proces preustroja. Treba posebno nastojati podupirati male objekte u ispunjavanju zahtjeva EU-a. U kasnijoj će se fazi morati izrađivati pojedinačni planovi za svaki objekt u kojemu će se navesti posebni nedostaci i planovi za njihovo uklanjanje. Nisu dostavljeni nikakvi podaci o objektima u sektoru hrane neživotinjskoga podrijetla.⁴⁷

Ovo je bio zahtjevan zadatak koji je od njih tražio procjenu svakog objekta posebno.

„Za četvrto mjerilo za otvaranje pregovora trebali smo izvršiti procjenu svakog objekta posebno. Morali smo provesti inspekcijski nadzor u svakom objektu u kojem se proizvodi hrana, i vidjeti da li su u skladu s pravnom stečevinom EU. Rezultat toga je izvještaj na 4.500 stranica u kojem smo opisali svaki objekt u kojem se proizvodi hrana, i koji smo dostavili Komisiji.“⁴⁸

Hrvatska je trebala imati svoj **profil zemlje**⁴⁹ i FVO⁵⁰ iz Dublina je morao ocijeniti da li je Hrvatska spremna. Za svaki subjekat posebno bilo je potrebno utvrditi da li je u skladu s pravnom

⁴⁶ IPARD je pretpristupni program Evropske unije

⁴⁷ Izvještaj o analitičkom pregledu za Hrvatsku

⁴⁸ Ružica Gelo, Zagreb, Hrvatska

⁴⁹ Profil zemlje je kompilacija ključnih informacija za svaku državu članicu koju koristi Komisija u podršci svojim aktivnostima na monitoringu i provođenju propisa. Profil zemlje obuhvata: pet zadnjih izvještaja FVO o inspekcijskom nadzoru i reviziji, ocjenu Komisije o mjerama koje države članice provode u reakciji na njene revizije i inspekcijske nadzore, pregled načina na koji su sistemi kontrole organizirani u državama članicama, na osnovu informacija koje države članice dostave, proizvodnja, potrošnja i trgovina hranom, životinjama i biljem u državama članicama, određene poveznice sa web portalima država članica.

Svaki profil zemlje pruža horizontalan pregled zemlje koji omogućava provođenje revizija i inspekcijskih nadzora, koji podržava sistematično praćenje preporuka iz izvještaja FVO, pomaže identificiranju glavnih prednosti i nedostataka svakog nacionalnog kontrolnog sistema, pomaže cjelokupnu prioritizaciju revizija, inspekcijskih nadzora i drugih aktivnosti na monitoringu od strane FVO, služi kao osnovni izvor informacija za korisnike web stranice FVO.

stečevinom EU. Svi subjekti u ribarstvu su odobreni prije pregovora, ali zato vrlo mali broj subjekata na tržištu mesa.

Ovo će predstavljati problem u regiji. Ukoliko Bosna i Hercegovina, recimo, želi izvoziti meso ili mliječne proizvode u EU, ona će morati poštivati sve uredbe. Ulaskom R Hrvatske u EU više se ne razgovara o trgovini i pravilima definiranim Sporazumom CEFTA 2006, nego o pravilima definiranim u pravnoj stečevini EU. Trenutno, ocjena napretka ovog sektora u BiH u odnosu na prilagodbu zahtjevima EU za 2011. (period oktobar 2010.- septembar 2011.) glasi:

“Državno zakonodavstvo je u entitetima i Distriktu Brčko preuzeto kroz različite odredbe. I dalje je potrebno izraditi državni plan za laboratorije za hranu....potrebno je imenovati referentne laboratorije, a nadležnosti u oblasti sigurnosti hrane su i dalje podijeljene. Nije bilo napretka u unapređenju poljoprivredno-prehrambenih pogona. Kapaciteti za vršenje službenih kontrola, uključujući i kapacitete laboratorija i dalje su slabi...”⁴¹

Bosna i Hercegovina u vanjskotrgovinskom smislu još uvijek funkcionira na principima bivšeg jugoslovenskog zakonodavstva koje je u periodu implementacije bilo prilagođeno globalnom vanjskotrgovinskom poslovanju. Ono što je bitna razlika u odnosu na taj period međunarodne trgovine je puno niži nivo mikrobioloških i hemijskih prijetnji koje proizilaze iz upotrebe pesticida, mineralnih đubriva, veterinarskih lijekova i aditiva u odnosu na današnju međunarodnu trgovinu hranom.

Pregovaračko stajalište

Za poglavlja pravne stečevine EU za koje postoje mjerila za otvaranje pregovora, zemlja kandidat radi na ispunjavanju uvjeta koje je utvrdilo Vijeće. Čim su mjerila ispunjena, zemlja kandidat može pripremiti pregovaračka stajališta za ta poglavlja pravne stečevine EU⁵¹ u skladu sa rezultatima analitičkog pregleda za dato poglavlje, i ona služe kao osnova za suštinske pregovore.

Kompletna pregovaračka struktura, skupa s Vladom Republike Hrvatske, pripremila je pregovaračko stajalište u kojem je konkretiziran plan i način usvajanja i provedbe pravne stečevine EU u konkretnim poglavljima, skupa s opisom njenog institucionalnog kapaciteta. To je period u kojoj zemlja kandidat pregovara o kvotama za određena područja, o prijelaznim razdobljima i o svim drugim konkretnim zahtjevima. To je bio dokument u kojem su ukratko identificirani prioriteti Hrvatske te na šta se treba staviti naglasak u toku pregovora.

Važnost pregovaračkog stajališta može se vidjeti u opisu značaja dogovorenih kvota za hrvatsku industriju:

⁵⁰Ured za hranu i veterinarstvo (FVO), direkcija Generalne direkcije za zdravlje i zaštitu potrošača Evropske komisije, radi na osiguranju djelotvornih sistema kontrole i na evaluaciji poštivanja standarda EU u oblasti sigurnosti hrane i hrane za životinje, zdravlja životinja, dobrobiti životinja i zdravlja bilja. Ona to provodi uglavnom kroz inspeksijske kontrole i revizije u državama članicama.

⁵¹U slučaju poglavlja pravne stečevine EU u kojima nisu određena mjerila za otvaranje pregovora, zemlja kandidat počinje pripremati svoja pregovaračka stajališta.

„Mi proizvodimo šećer na 30.000 ha. Imamo 3 šećerane (imali smo 4, ali je jedna ugašena). Godišnje se proizvede preko 200.000 tona šećera. Obrađuje se šećerna trska uzgojena u Mađarskoj i Vojvodini.... Bila nam je odobrena kvota od 180.000 tona šećera prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. U pregovaračkom stajalištu smo tražili 217.000 tona, ali smo dobili 193.000 tona. To je dobar ishod pregovaranja s obzirom da pokriva našu cjelokupnu sadašnju proizvodnju.”⁵²

Nakon što je finalizirala sva svoja pregovaračka stajališta, kvote i prijelazna razdoblja, Vlada Hrvatske je usvojila svoje pregovaračko stajalište za poglavlje 12 i predstavila ga EU 23. jula 2008. Kroz svoje pregovaračko stajalište Hrvatska se obavezala na prihvatanje pravne stečevine EU, u formi u kojoj je postojala na dan 1. juna 2008. i na postizanje njene pune provedbe do pristupanja EU, osim određenih uredbi EU-a za koje je potrebno prijelazno razdoblje. Prijelazno razdoblje je traženo vrijeme prilagodbe zemlje kandidatkinje kojim joj se odobrava odgađanje prihvatanja određenih dijelova pravne stečevine do kasnijeg roka. Međutim, kao što i sam naziv sugerira, to su samo privremena razdoblja kojima je cilj olakšati ekonomski, administrativni i politički pritisak preuzimanja pravne stečevine EU i odobrenje tih razdoblja nikako nije obavezno za EU.

Detaljan opis prijelaznih razdoblja koje je Hrvatska tražila nalazi se u dijelu *Prijelazno razdoblje*.

Zajedničko stajalište EU i mjerila za zatvaranje poglavlja

U odgovoru na pregovaračko stajalište zemlje, Evropska komisija priprema nacrt pregovaračkih stajališta, uz preporuke za mjerila za zatvaranje pregovora o poglavljima. Namjena mjerila za zatvaranje poglavlja je da se finalizira usklađivanje s pravnom stečevinom EU-a i ona moraju biti ispunjena prije zatvaranja pregovora o poglavljima ili barem prije pristupanja Evropskoj uniji. Nacrt pregovaračkih stajališta potom razmatra i usvaja Evropsko vijeće, odnosno COREPER⁵³.

Na osmoj sjednici Međuvladine konferencije, održane u Briselu 2. oktobra 2009. godine, na kojoj su otvoreni pregovori o šest poglavlja, od kojih je jedno bilo i poglavlje 12, EU je Hrvatskoj predstavila svoja mjerila za zatvaranje pregovora o poglavljima. Sjednicom su predsjedali Carl Bildt ispred EU, i Goran Jandroković (Ministar vanjskih poslova i europskih integracija u Vladi RH) ispred Hrvatske. To je bio značajan korak u hrvatskom procesu pristupanja u okviru kojeg je pregledan napredak Hrvatske u pogledu šest poglavlja.⁵⁴

Zajedničko stajalište EU o FSVP usvojeno je 2. oktobra 2009. godine, i tog istog dana je poglavlje 12 - FSVP zvanično otvoreno.

Tri mjerila za zatvaranje pregovora o poglavlju su određena u završnom nacrtu Zajedničkog stajališta EU.

⁵²Intervju sa Ružicom Gelo, Zagreb, Hrvatska

⁵³Odbor stalnih predstavnika (Comité des représentants permanents)

⁵⁴Poglavlje 4 –Slobodno kretanje kapitala; Poglavlje 11 –Poljoprivreda i ruralni razvoj; Poglavlje 12 – Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika; Poglavlje 16 - Oporezivanje; Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; i Poglavlje 24 –Pravda, sloboda i sigurnost.

Hrvatska treba predstaviti odobreni nacionalni program za unapređenje objekata za proizvode životinjskog podrijetla, uključujući objekte za nusproizvode životinjskog podrijetla koji nisu namijenjeni prehrani ljudi. Taj program mora uključivati precizni plan za nadzor procesa unapređenja objekata od strane Hrvatskih nadležnih tijela. U pogledu sektora mlijeka, nacionalni program treba također uključiti strategiju za korištenje nesukladnog sirovog mlijeka. Hrvatska mora također pokazati dovoljan napredak u provedbi tog nacionalnog programa. Nadalje, Hrvatska treba pokazati da je predvidjela dostatne ljudske i financijske resurse za nadzor procesa unapređenja objekata koji su pokriveni nacionalnim programom.

PRVO mjerilo za zatvaranje pregovora

Za ovo mjerilo za zatvaranje pregovora o poglavlju Hrvatska je trebala sačiniti plan (Nacionalni program unapređenja objekata u poslovanju s hranom životinjskog podrijetla i objekata u poslovanju s nusproizvodima životinjskog podrijetla koji nisu za prehranu ljudi). Hrvatska je za ovo mjerilo zatražila prijelazni period do 2015. godine (*vidi dio: Prijelazna razdoblja*), iako su, prema izjavama hrvatskih dužnosnika, neka preduzeća željela čekati i 20 godina.

„Ovo nas je primoralo da se počnemo baviti ovim problemom. Na početku poduzeća nisu odgovarala na naš zahtjev. Potom smo ih pozvali na sastanke. A onda smo odlučili zatvoriti nekoliko objekata kako bismo poslali poruku. I tek tada su shvatili da smo ozbiljni.”⁵⁵

Prema izjavama hrvatskih zvaničnika, oko 50 subjekata nije željelo unapređenje, s tim da su od preostalih 700 objekata koje su trebali osuvremeniti, trebali zatvoriti svega 40. Osuvremenjivanje objekata ima smisla za preduzeća, s obzirom da se sada njihove robe mogu plasirati na cijelo tržište EU. Međutim, uvijek postoji pitanje novca, ne samo za Hrvatsku, nego i za cijelu EU, s obzirom da provedba tih stvari košta, a oštra tržišna konkurencija bi mogla dovesti do manje konkurentnog proizvoda.

„Ali su poduzeća mogla koristiti neke od pretpristupnih fondova za pokriće određenih troškova, [ali nemamo iznos] troška za poduzeća. Poduzeća će željeti biti broj jedan, te je stoga izbor na njima hoće li ulagati ili ne.”⁵⁶

Pravilnik o listi odobrenih objekata u poslovanju s nusproizvodima životinjskog podrijetla koji nisu za prehranu ljudi objavljen je 4. avgusta 2009. godine, te su njime u nacionalno zakonodavstvo preuzete odredbe Uredbe Komisije (EZ) br. 1192/2006 od 4. avgusta 2006. kojom se implementira Uredba (EZ) br. 1774/2002 Evropskoga parlamenta i Vijeća koja se odnosi na listu odobrenih objekata u državama članicama. Navedeni Pravilnik je stupio na snagu 1. januara 2010. godine.

Pravilnik o upotrebi mlijeka, mliječnih proizvoda i proizvoda na bazi mlijeka koji se smatraju nusproizvodima životinjskog podrijetla koji nisu za prehranu ljudi, materijala kategorije 3 objavljen je 30. septembra 2009. godine (NN 118/09) te su njime u nacionalno zakonodavstvo preuzete odredbe Uredbe Komisije (EZ) br. 79/2005 od 19. januara 2005. kojom se provodi Uredba (EZ) br.

⁵⁵Intervju s Ružicom Gelo, Zagreb, Hrvatska

⁵⁶Intervju sa Ružicom Gelo, Zagreb, Hrvatska

1774/2002 Evropskoga parlamenta i Vijeća vezana za upotrebu mlijeka, proizvoda na bazi mlijeka i mliječnih derivata, koji se tom Uredbom klasificiraju kao materijal 3. kategorije.

Hrvatska treba pružiti dovoljno jamstva Europskoj komisiji u pogledu uspostave potpuno EU sukladnog sustava službenih kontrola za životinje i životinjske proizvode, uključujući i njegovo financiranje.

DRUGO mjerilo za zatvaranje pregovora

Pravilnikom o visini pristojbi i naknada za službene kontrole hrane životinjskog podrijetla i hrane za životinje (NN 79/09), koji je stupio na snagu 1. avgusta 2009, prenesene su u nacionalno zakonodavstvo odredbe Uredbe (EZ) br. 882/2004 u dijelu koji se odnosi na finansiranje službenih kontrola u objektima u poslovanju s hranom životinjskog porijekla. Pravilnikom su propisane i minimalne pristojbe za provedene službene kontrole, utvrđene navedenom Uredbom EU. Subjekti u poslovanju s hranom životinjskog porijekla i subjekti u poslovanju s hranom za životinje pristojbe uplaćuju u Državni proračun Republike Hrvatske te se uplaćene pristojbe koriste se za finansiranje službenih kontrola.

U ovom trenutku, Uprava za veterinarske inspekcije zapošljava 133 državnih službenika koji obavljaju službene kontrole, od kojih su 103 državni veterinarski inspektori, a 30 službeni veterinari. U skladu s Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja (NN 35/08) i Pravilnikom o unutarnjem redu Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, predviđeno je zapošljavanje 192 službenih veterinarara. Krajem 2009. godine raspisan je natječaj za zapošljavanje dodatnih 80 službenih veterinarara. Do 31. decembra 2010. godine Republika Hrvatska će imati u potpunosti usklađen sistem službenih kontrola, uključujući i njegovo finansiranje.

„Zakonom o hrani su utvrđene nadležnosti inspektorata. A oni vrše koordinaciju sa općinama i regijama. Podjela na regije se razlikuje po inspektoratima i bilo ih je nemoguće organizirati na isti način. I nisu organizirani na isti način. Ali djeluje ovako kako je. Potrebna je kreativnost.”⁵⁷

Kada je BiH u pitanju, trenutno je sistem kontrole hrane zasnovan na aktivnostima 49 laboratorija razmještenih na teritoriji Bosne i Hercegovine, koje vrše analize iz oblasti sigurnosti. Samo 8 ispitnih laboratorija koje rade analizu hrane, uključujući i vodu za piće, generalno skromnog obima analitičkih metoda je do sada akreditirano od strane Instituta za Akreditiranje BiH. Ono što se najčešće spominje kao razlog da se ne ide u postupak akreditacije jeste da Institut za akreditaciju BiH (BATA) nije potpisnikom MLA.

Kontrolna tijela, najčešće u formi ovlašćenih veterinarara nastavljaju egzistirati bez ispunjavanja zahtjeva Uredbe EC 882/2004 za prethodnom akreditacijom od strane neovisnog akreditacijskog tijela u skladu sa zahtjevima standarda ISO/IEC 17020, a i zašto bi obzirom da ni ne postoji propis koji bi to od njih zahtijevao.

⁵⁷ Intervju s Jelenom Đugum, Zagreb, Hrvatska

Hrvatska treba nastaviti s uspostavom i razvojem odgovarajuće administrativne strukture sukladno s pravnom stečevinom EU, osobito u pogledu kontrole sigurnosti hrane, te nastaviti povećavati svoje administrativne kapacitete i infrastrukture. Hrvatska treba pokazati da ima dostatni administrativni kapacitet da ispravno provede i primijeni svu pravnu stečevinu EU koja je pokrivena ovim poglavljem na dan pristupanja.

TREĆE mjerilo za zatvaranje pregovora

Proces zapošljavanja u inspeksijske službe je tekao izuzetno teško s obzirom da se odvijao u trenutku kulminacije finansijske krize, a Vlada Hrvatske je odlučila da neće biti novih zapošljavanja u organe državne uprave. Međutim, obećali su Komisiji da će zaposliti i obučiti novi kadar te je tako napravljen izuzetak.

„Napravljen je izuzetak: ako su u interesu procesa integriranja u EU, nova zaposlenja su dozvoljena. Glavni pregovarač, Vladimir Drobnjak je savršeno postupio kada je pokrenuo ova pitanja i stavio ih u prvi plan.“⁵⁸

Nakon što su ispunjena sva mjerila za zatvaranje pregovora o poglavlju, Vlada Hrvatske je usvojila *Završno izvješće o ispunjavanju obveza iz poglavlja 12 – Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika*, u kojem je ukratko opisala mjere i aktivnosti koje je Hrvatska poduzela kako bi se potpuno uskladila s pravnom stečevinom EU, uključujući i mjerila za zatvaranje pregovora o poglavlju.

Prijelazna razdoblja

Osim uspostavljanja mjerila za zatvaranje poglavlja, Evropska komisija je u svom Zajedničkom stajalištu od Hrvatske tražila da povuče neke od svojih zahtjeva za prijelaznim razdobljem.

„Prisjećajući se svog općeg pregovaračkog stajališta o prijelaznim mjerama, EU je također razmatrala razne zahtjeve Hrvatske u ovom pogledu. Kao rezultat, i u skladu sa Zajedničkim stajalištem EU, Hrvatska je pozvana da ponovno razmotri neke od ovih zahtjeva i da dostavi dodatne informacije u vezi s drugim.“⁵⁹

Nakon sveobuhvatnih tehničkih konsultacija provedenih s Evropskom komisijom, Republika Hrvatska je **Dodatkom na Pregovaračko stajalište Republike Hrvatske** dopunila ili izmijenila prvobitno postavljene zahtjeve za prijelaznim razdobljima i specifičnim izuzećima od pune primjene EU pravila. Dodatak je Hrvatske predala Predsjedništvu Evropske unije 14. maja 2010. godine.

⁵⁸Intervju s Ružicom Gelo

⁵⁹Izveštaj za novinare sa 8. sjednice Međuvladine konferencije

Prvobitni zahtjev R Hrvatske	Komentar EC	Promjenjeni zahtjev
Prijelazno razdoblje za primjenu zabrane držanja kokoši nesilica u neobogaćenim kavezima od 1. januara 2012. do 1. januara 2015. godine. Također, Hrvatska je zatražila da joj se omogući upotreba kaveza čija je površina manja od 550 cm ² a čija visina i nagib ne udovoljavaju EU standardima do 1. januara 2015. godine.	Držanje kokoši nesilica u neobogaćenim kavezima će biti zabranjeno u EU od 1. januara 2012. EU poziva Hrvatsku da ubrza pripreme za to i da ponovno razmotri svoj zahtjev na toj osnovi.	Republika Hrvatska je povukla svoje prvobitne zahtjeve ...Istovremeno, zatražila je mogućnost zadržavanja, nakon pristupanja Evropskoj uniji, kokoši nesilica u postojećim kavezima, koji nisu u skladu s pravnom stečevinom Evropske unije, do kraja proizvodnih ciklusa koji su započeli prije datuma pristupanja Republike Hrvatske Evropskoj uniji, tj. u razdoblju koje neće biti duže od 12 mjeseci od datuma pristupanja. Naime, iz razloga zaštite dobrobiti životinja, Hrvatska smatra kako nije primjereno tokom proizvodnog ciklusa kokoši nesilice premješati iz postojećih kaveza, čak i kada oni ne udovoljavaju svim zahtjevima pravne stečevine EU.
Zahtjev da se na državnom području Republike Hrvatske ne uzgajaju pčele koje ne pripadaju pasmini Apis mellifera carnica – siva pčela.	EU ističe da se potpuno opravdane mjere mogu poduzeti na osnovu člana 30. Ugovora o uspostavi Evropske zajednice. Ovo pitanje ne bi trebalo biti dio pregovora i EU apelira na Hrvatsku da ponovno razmotri svoj zahtjev.	Republika Hrvatska je povukla svoj zahtjev.
Traži se prijelazno razdoblje od najviše 4 godine od datuma pristupanja Evropskoj uniji, za određene objekte u sektoru mesa, mlijeka i ribe koji neće biti usklađeni sa zahtjevima EU na datum pristupanja, tokom kojeg bi takvim objektima bilo dozvoljeno proizvode stavljati samo na tržište Republike Hrvatske i na tržišta trećih zemalja.	EU potiče Hrvatsku da nastavi proces usaglašavanja sa pravnom stečevinom i njenu punu implementaciju.	Republika Hrvatska je izmijenila svoj prvobitni zahtjev te zatražila prijelazno razdoblje do 31. decembra 2015. godine, računajući od datuma pristupanja Evropskoj uniji za određene objekte u poslovanju s hranom životinjskog porijekla, u sektoru mesa, mlijeka i ribe, kao i za određene objekte u poslovanju s nusproizvodima životinjskog porijekla koji nisu za prehranu ljudi, a koji do datuma pristupanja Evropskoj uniji neće postići usklađenost sa zahtjevima EU, u skladu s rokovima navedenima u pojedinačnim planovima za unapređenje objekata, odnosno u individualnim dokumentima koji čine sastavni dio Nacionalnog programa za unapređenje objekata u poslovanju s hranom životinjskog podrijetla i objekata u poslovanju s nusproizvodima životinjskog podrijetla koji nisu za prehranu ljudi. Tokom tog prijelaznog razdoblja, navedenim objektima bit će dozvoljeno stavljati proizvode samo na tržište R. Hrvatske i trećih zemalja.
Traži se prijelazno razdoblje od 3 godine od datuma pristupanja Evropskoj uniji za isporuku sirovog mlijeka koje ne udovoljava kriterijima EU u toku kojih bi objekti koji prerađuju takvo mlijeko svoje proizvode mogli stavljati isključivo na tržište Republike Hrvatske i tržišta trećih zemalja.	EU potiče Hrvatsku da nastavi proces usklađivanja sa pravnom stečevinom EU i njenu punu provedbu.	Republika Hrvatska je povukla svoj zahtjev.
Traži se prijelazno razdoblje do 31. decembra 2014. godine za stavljanje na tržište sjemena sorti repe, žitarica, uljarica i predivog bilja, krmnog bilja, sjemenskog krumpira i povrća, tokom kojeg će se takvo sjeme stavljati se isključivo na tržište R. Hrvatske	Zahtjev za prijelaznim razdobljem vezanim za DUS (različitost, ujednačenost i stabilnost) ispitavanja sjemena i sadnog materijala je prihvaćen. ...	
N/A	N/A	zahtjev za uspostavom, po pristupanju Evropskoj uniji, posebnog režima prolaska pošiljki proizvoda životinjskog porijekla koje podliježu propisima iz poglavlja pravne stečevine 12. kroz „neumski koridor“.

Zatvaranje poglavlja 12

Da bi poglavlje bilo privremeno zatvoreno, zemlja kandidat mora ispuniti sva mjerila za zatvaranje pregovora o poglavlju (ako postoje). Kada se to dogodi, privremeno zatvaranje poglavlja se dešava na međuvladinim konferencijama na kojima prisustvuju predstavnici država članica Evropske unije i zemlje kandidata.

Evropska unija usvojila je 22. jula 2010. godine **Zajedničko stajalište Evropske unije za zatvaranje poglavlja 12**, te prihvatila zahtjeve koje je Hrvatska postavila u Dodatku svog Pregovaračkog stajališta. Taj dokument je potvrdio da je Republika Hrvatska ispunila sve uvjete za privremeno zatvaranje predmetnog poglavlja 12, što je zatim i formalno učinjeno na sjednici Međuvladine konferencije 27. jula 2010. godine.

Zaključak

Proces pristupanja EU nije jednostavan. U Hrvatskoj je ovaj proces počeo od nule nakon 1990-ih, a država je morala proći kroz nekoliko tranzicija kako bi postala punopravni član 2013. godine. Bio je to uistinu težak i izrazito zahtjevan proces, ali Hrvatska je dokazala da se to može napraviti. Međutim, da biste to uradili na pravi način, „potrebno je nekoliko važnih elemenata. Potrebno je političko opredjeljenje, ali je potrebna i neophodna ekspertiza da služi i podupre političko opredjeljenje te da ga prenese u operativnu stvarnost. Također, potrebno je i vrijeme.”⁶⁰

Pravna stečevina EU, koja se svakodnevno povećava, postavila je pravila za skoro svaki mogući aspekt života i svaka zemlja kandidat – osim neophodnih prilagodbi mora se „prilagoditi pravno, logistički, prilagoditi se u smislu nove organizacione strukture, ali jednom kada se to završi, rezultati su vidljivi.

Najveća korist od procesa može se uočiti u konkretnim sektorima kao što je sigurnost hrane.

Objedinjavanje zakona, strategija, institucija, vještina i kapaciteta za rezultat je imalo značajno poboljšanje komunikacije između različitih tijela odgovornih za sigurnost hrane putem organiziranja redovnih sastanaka i diskusija, uglavnom kroz međunarodne projekte.⁶¹ Također obuhvata širok spektar aktera i postavlja pravila koja su korisna za sve zemlje, bez obzira na ambicije u smislu članstva u EU.

Kroz ovaj proces smo razvili sistem i način razmišljanja ne samo u ministarstvu, već i kod konzumenata, privatnih kompanija, itd. Način na koji se razmišlja o hrani se promijenio. I rekla⁶² bih da nam je EU proces bio potreban da bismo promijenili način na koji razmišljamo o sigurnosti hrane”

⁶⁰Vladimir Drobnjak, Zagreb, Hrvatska

⁶¹Background to the preparation of the Croatian Food Safety Strategy, B. Antunovica*, A. Mancusob, K. Capak, V. Poljaka, T. Florijanc

⁶² Intervju s Jelenom Đugum, Zagreb, Hrvatska



www.dobri-susjedi.org

Ovaj projekat je podržala Vlada Velike Britanije. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno službene stavove Vlade Velike Britanije.