

**MIŠLJENJE 05/2026**

(u skladu s člankom 322. stavkom 1.  
točkom (a) UFEU-a)

**HR**

**o prijedlozima uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju uvjeta za provedbu potpore Unije zajedničkoj poljoprivrednoj politici za razdoblje od 2028. do 2034. i uredbe o izmjeni Uredbe (EU) br. 1308/2013 u pogledu programa za distribuciju voća, povrća i mlijeka u školama („EU-ov program u školama”), sektorskih intervencija, [...], pravila o dostupnosti opskrbe u izvanrednim situacijama i ozbiljnim krizama te sredstava osiguranja**

(COM(2025) 553 i COM(2025) 560 final)



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD



*Proračun EU-a  
za razdoblje 2028. – 2034.*

# Sadržaj

## Odlomak

### **01 – 08** | **Uvod**

#### **01 – 08** | **Zašto Sud iznosi ovo mišljenje**

01 – 03 | Pravna osnova

04 – 08 | Kontekst

### **09 – 43** | **Glavne poruke**

#### **10 – 12** | **Dodana vrijednost EU-a**

#### **13 – 16** | **Usklađivanje ciljeva potrošnje s prioritetima politike na razini EU-a**

#### **17 – 23** | **Dodjela financijskih sredstava**

#### **24 – 34** | **Pojednostavnjenje programa i postupaka**

25 – 30 | Pravna struktura

31 – 32 | Način na koji su osmišljene intervencije u okviru ZPP-a

33 | Upravljanje provedbom intervencija

34 | Upravljanje intervencijama i financijska pravila za intervencije

#### **35 – 40** | **Usklađenost, transparentnost, odgovornost i sljedivost potrošenih sredstava**

#### **41 – 42** | **Okvir uspješnosti**

43 | Revizijske ovlasti Suda

### **44 – 87** | **Posebne primjedbe**

#### **44 – 73** | **Prijedlog uredbe o provedbi ZPP-a**

45 | Nacionalne preporuke u okviru ZPP-a i usmjeravanje (članak 2.)

46 – 51 | Odgovorno upravljanje poljoprivrednim gospodarstvom (članak 3.)

- 52 – 71 | Intervencije u okviru ZPP-a
- 72 | Generacijska obnova (članci 15. i 16.)
- 73 | Upravljanje podacima (članak 21.)

#### **74 – 87 | Prijedlog uredbe o izmjeni Uredbe o ZOT-u**

- 75 – 77 | EU-ov program u školama
- 78 – 81 | Sektorske intervencije
- 82 – 84 | Dostupnost opskrbe u izvanrednim situacijama i ozbiljnim krizama
- 85 – 87 | Krizna plaćanja poljoprivrednicima (članak 38. prijedloga o Fondu)

## **Prilozi**

**Prilog I. – Popis publikacija Suda na koje se upućuje u ovom mišljenju**

**Prilog II. – Predložene izmjene s primjedbama**

**Prilog III. – Osnovne informacije**

Zakonodavni okvir

Intervencije u okviru ZPP-a

Uvjetovanost

EU-ov program u školama

## **Pokrate**

## **Pojmovnik**

# Uvod

## Zašto Sud iznosi ovo mišljenje

### Pravna osnova

**01** Europska komisija predstavila je 16. srpnja 2025. u sklopu zakonodavnog paketa za VFO za razdoblje 2028. – 2034. sljedeće prijedloge:

- Prijedlog uredbe o utvrđivanju uvjeta za provedbu potpore Unije zajedničkoj poljoprivrednoj politici za razdoblje od 2028. do 2034.<sup>1</sup> (u daljnjem tekstu „prijedlog o ZPP-u”) i
- Prijedlog uredbe o izmjeni Uredbe (EU) br. 1308/2013 u pogledu programa za distribuciju voća, povrća i mlijeka u školama („EU-ov program u školama”), sektorskih intervencija, stvaranja sektora proteinskih usjeva, zahtjeva za konoplju, mogućnosti utvrđivanja tržišnih standarda za sir, proteinske usjeve i meso, primjene dodatnih uvoznih carina, pravila o dostupnosti opskrbe u izvanrednim situacijama i ozbiljnim krizama te sredstava osiguranja<sup>2</sup> (u daljnjem tekstu „prijedlog o ZOT-u”).

**02** Vijeće Europske unije obratilo se Europskom revizorskom sudu (Sud) 6. listopada 2025. i od njega zatražilo iznošenje mišljenja o prijedlogu o ZPP-u, koji uključuje upućivanja na prijedlog o ZOT-u u pogledu sektorskih intervencija i EU-ova programa u školama. To je 17. prosinca 2025. učinio i Europski parlament.

---

<sup>1</sup> COM(2025) 560.

<sup>2</sup> COM(2025) 553.

- 03** U skladu sa svojim institucijskim ovlastima ([članak 322. stavak 1. točka \(a\)](#)) Sud iznosi ovo mišljenje kako bi zakonodavnom postupku doprinio opažanjima koja se odnose na način na koji su predložene izmjene ZPP-a osmišljene te povezanu financijsku provedbu, kontrolno okruženje i potencijalne rizike. U [Prilogu I.](#) dostupan je popis publikacija Suda na koje se upućuje u ovom mišljenju.

## Kontekst

- 04** U sklopu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. ZPP-om se uređuje najveći pojedinačni program potrošnje EU-a i gotovo svi javni rashodi EU-a za poljoprivredu. Komisija predlaže da prvi put od uspostave ZPP-a 1962. ne postoji poseban fond za poljoprivredu. ZPP bi bio dio novog „[Europskog fonda za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, poljoprivredu i ruralni razvoj, ribarstvo i pomorstvo, prosperitet i sigurnost za razdoblje 2028. – 2034.](#)” (u daljnjem tekstu „Fond”), koji objedinjuje sredstva za sve politike u sklopu podijeljenog upravljanja s unaprijed dodijeljenim nacionalnim financijskim omotnicama. Te bi se politike u sklopu Fonda provodile na temelju nacionalnih i regionalnih partnerskih planova.
- 05** Komisija je odredbe za ZPP za razdoblje 2028. – 2034. predstavila u nekoliko zakonodavnih prijedloga ([Prilog III.](#)). Primjerice, u prijedlozima o ZPP-u i ZOT-u iznose se uvjeti za provedbu glavnih intervencija u okviru ZPP-a koje treba uključiti u nacionalne i regionalne partnerske planove. Prijedlog o Fondu uključuje odredbe o ciljevima politike, zahtjevima za nacionalne i regionalne partnerske planove, mehanizmima upravljanja te pravilima u pogledu upravljanja i financiranja za intervencije u okviru ZPP-a i druge mjere u sklopu podijeljenog upravljanja. Prijedlogom o [okviru uspješnosti](#) mehanizmi za ZPP integriraju se u novi jedinstveni sustav za praćenje rashoda i uspješnosti proračuna EU-a.
- 06** Opći učinak tih prijedloga bila bi integracija izmijenjene verzije modela ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. u širi okvir za financijska sredstva EU-a u sklopu podijeljenog upravljanja. Odredbama prijedloga povezanim sa ZPP-om ujedno se nastoji zajamčiti da se prioriteti i pitanja utvrđeni u Komisijinoj [Viziji za poljoprivredu i hranu](#)<sup>3</sup> odražavaju u nacionalnim i regionalnim partnerskim planovima.
- 07** U studenome 2025. održan je sastanak predsjednica Parlamenta i Komisije s predsjedništvom Vijeća, u skladu s člankom 324. UFEU-a<sup>4</sup>, na kojem je dogovoreno da se

---

<sup>3</sup> [COM\(2025\) 75.](#)

<sup>4</sup> [Govor](#) predsjednice Komisije na plenarnoj sjednici Parlamenta 12. studenoga 2025. [Brifing Parlamenta](#) o raspravi o strukturi proračuna za razdoblje 2028. – 2034. i upravljanju tim proračunom, 12. i 13. studenoga 2025.

određene odredbe premjeste iz prijedloga o Fondu u prijedlog o ZPP-u. Predsjedništvo Vijeća tek treba potvrditi taj dogovor (u daljnjem tekstu „međuinstitucijski dogovor”).

**08** U ovom se mišljenju procjenjuju prijedlog o ZPP-u, određene relevantne odredbe prijedloga o ZOT-u te elementi prijedloga o Fondu povezani sa ZPP-om. Sud u tekstu ističe odredbe prijedloga o Fondu za koje je dogovoreno da će biti premještene u uredbu o ZPP-u (odlomak **07**).

# Glavne poruke

**09** Sud je u ovom mišljenju utvrdio niz glavnih poruka koje su navedene u **okviru 1.** u nastavku i dodatno razrađene u sljedećim pododjeljcima.

## Okvir 1.

### Glavne poruke ovog mišljenja

- Mehanizmi za planiranje komplicirani su i, u kombinaciji sa složenijom pravnom strukturom ZPP-a, dovode do rizika od nesigurnosti za države članice, čime se smanjuje predvidljivost za korisnike i povećava vrijeme potrebno za pružanje financijskih sredstava, što u konačnici može dovesti do toga da se pojednostavnjenje koje je Komisija navela da želi postići ne ostvari u dovoljnoj mjeri.
- Iako se većom fleksibilnošću koja je pružena državama članicama omogućuje prilagođeniji pristup, njome se ne bi smjelo dovesti u pitanje postizanje „zajedničkih” elemenata ZPP-a jer bi se na taj način mogli stvoriti nejednaki uvjeti za poljoprivrednike i negativno utjecati na pošteno tržišno natjecanje i funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Kako bi ublažila taj rizik, Komisija će morati djelotvorno ispunjavati veću ulogu koja joj je povjerena u usmjeravanju.
- Dodatna nesigurnost može proizaći iz činjenice da će ukupni iznos sredstava za ZPP biti poznat tek nakon što se donesu nacionalni i regionalni partnerski planovi. Za korisnike bi to moglo dovesti do nepredvidljivosti u fazi planiranja kad je riječ o financiranju na koje bi mogli računati. Nadalje, moglo bi biti teško usporediti iznose potrošnje za ZPP u sklopu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. s potencijalnim iznosom dodijeljenih sredstava u sklopu sljedećeg VFO-a.
- Nedostatak jasnoće o tome koje bi se intervencije u okviru ZPP-a trebale temeljiti na ostvarenjima, a koje na ključnim etapama i ciljnim vrijednostima dovodi do nesigurnosti, što može rezultirati nedosljednostima u provedbi među državama članicama. Sud smatra da je odgovornost i sljedivost potrebno zajamčiti i u slučajevima u kojima se intervencije temelje na ključnim etapama i ciljnim vrijednostima. Sljedivost sredstava od računovodstvene dokumentacije do krajnjih korisnika preduvjet je da bi Sud mogao obavljati svoje zadaće.
- Sud pozdravlja međuinstitucijski dogovor (na temelju članka 324. UFEU-a) kojim su odredbe koje se odnose na poljoprivredu i ruralni razvoj premještene iz

Uredbe o Fondu u Uredbu o ZPP-u. Sud smatra da bi suzakonodavci mogli razmotriti premještanje dodatnih relevantnih odredbi kako bi se dodatno ojačali cjelovitost i zajednički karakter ZPP-a.

## Dodana vrijednost EU-a

- 10** Sud napominje da nijedan zakonodavni prijedlog predstavljen u srpnju 2025. ne sadržava opću definiciju dodane vrijednosti EU-a koja bi se primjenjivala na programe potrošnje EU-a, što Sud smatra propuštenom prilikom<sup>5</sup>. U prijedlogu o Fondu<sup>6</sup> navodi se da će se grupiranjem svih unaprijed dodijeljenih nacionalnih omotnica u jedinstven fond EU-a za savladavanje posebnih izazova države članice usmjeravati da troše u područjima u kojima je to potrebno i u kojima se može postići najveća dodana vrijednost EU-a.
- 11** Sud smatra da dodana vrijednost EU-a u potrošnji sredstava u okviru ZPP-a ovisi o tome da se ona upotrijebe za financiranje intervencija kojima se savladavaju izazovi na razini EU-koji se ne bi mogli jednako djelotvorno savladati isključivo nacionalnim financiranjem. Među glavnim je izazovima zajamčiti sljedeće<sup>7</sup>:
- sustav poštenog tržišnog natjecanja i dosljedna pravila za poljoprivrednike na otvorenom jedinstvenom tržištu;
  - zajednički okvir za potporu za poljoprivredu kojim se ne narušava niti fragmentira unutarnje tržište, kao i stratešku upotrebu financijskih sredstava usmjerenu na jamčenje pravednog dohotka za poljoprivrednike;
  - ojačan i garantiran sustav sigurnosti opskrbe hranom, čak i u slučaju kriza;
  - koordiniranu zaštitu okoliša, klime i bioraznolikosti te znanje i iskustvo u području opskrbe hranom.
- 12** Intervencije u okviru ZPP-a trebale bi doprinositi postizanju ciljeva ZPP-a i biti navedene u posebnom poglavlju nacionalnih i regionalnih partnerskih planova. Ključni je element prijedloga o Fondu taj što bi se državama članicama dala veća odgovornost za to da svoje intervencije osmisle na način da se potrošnja usmjeri na konkretne izazove s kojima se suočavaju njihovi poljoprivredni sektori. To znači da će dodana vrijednost EU-a u području

<sup>5</sup> Pregled 03/2025, okvir 1.

<sup>6</sup> Obrazloženje i uvodne izjave 7. i 10.

<sup>7</sup> Tematsko izvješće 23/2019, tematsko izvješće 16/2021, tematsko izvješće 09/2023 i tematsko izvješće 20/2024.

ZPP-a uvelike ovisiti o načinu na koji države članice odluče iskoristiti tu pruženu fleksibilnost. Komisija bi trebala djelotvorno usmjeravati te odluke kako bi zajamčila zajednički, dosljedan i koordiniran pristup ostvarivanju prioriteta i dodjeli financijskih sredstava u nacionalnim i regionalnim partnerskim planovima.

## Usklađivanje ciljeva potrošnje s prioritetima politike na razini EU-a

- 13** Ciljevi potrošnje za ZPP uključeni su u prijedlog o Fondu. Sud smatra da su opći ciljevi iz članka 2. prijedloga o Fondu usklađeni s ciljevima utvrđenim u glavi III. UFEU-a. Ujedno napominje da su specifični ciljevi potpore u okviru ZPP-a (članak 3. prijedloga o Fondu) usklađeni s prioritetnim područjima utvrđenim u Komisijinoj [Viziji za poljoprivredu i hranu](#), čiji je cilj učiniti taj sektor privlačnijim poljoprivrednicima, konkurentnijim, otpornijim, održivijim i pogodnijim za jamčenje dinamičnih ruralnih područja<sup>8</sup>.
- 14** Za ostvarivanje tih prioriteta s pomoću rashoda u okviru ZPP-a predložene su sljedeće ključne mjere:
- preoblikovanje „zelene strukture” ZPP-a kako bi se pružalo više nagrada i primjenjivalo manje zahtjeva u vezi s aktivnostima kojima se doprinosi postizanju poljoprivredno-okolišnih i klimatskih ciljeva (odlomci [46](#) – [51](#));
  - pružanje većeg prostora državama članicama da glavne intervencije u okviru ZPP-a usmjere na skupine poljoprivrednika, vrste poljoprivrednih djelatnosti i geografska područja kojima je potpora najpotrebnija (odlomci [52](#) i [56](#));
  - koordiniranje potpore za mlade poljoprivrednike uvođenjem „početnog paketa” u okviru nacionalnih strategija generacijske obnove (odlomak [72](#)).
- 15** Države članice i Komisija bit će zajednički odgovorne za utvrđivanje izazova povezanih sa specifičnim ciljevima ZPP-a i prioriteta koje bi države članice trebale uzeti u obzir u svojim nacionalnim i regionalnim partnerskim planovima pri njihovoj pripremi i izmjeni. Prijedlozima o ZPP-u i Fondu državama članicama nastoji se pružiti fleksibilnost u određivanju rezultata koje je potrebno postići i sredstava koja je potrebno dodijeliti u njihovim planovima te se pritom ne određuju nikakve posebne ciljne vrijednosti za ZPP.

---

<sup>8</sup> COM(2025) 75.

**16** Iako Sud prepoznaje da se predlaže povećana Komisijina uloga u usmjeravanju ZPP-a<sup>9</sup>, nije jasno na kojoj bi osnovi Komisija trebala izvršavati svoje ovlasti za donošenje nacionalnih preporuka (odlomak 45). Sud smatra da ima prostora za veću upotrebu okvirnih ciljnih vrijednosti kojima bi se usmjeravalo planiranje na razini država članica i pružalo osnovu za Komisijine preporuke kako bi se zajamčilo da su ciljevi potrošnje usklađeni s prioritetima ZPP-a na razini EU-a. U tom kontekstu Sud napominje da se države članice pozivaju da najmanje 6 % svojeg namjenskog iznosa za poljoprivredu dodijele [strategiji za generacijsku obnovu](#)<sup>10</sup>.

## Dodjela financijskih sredstava

**17** Predloženi VFO za razdoblje 2028. – 2034. velika je strukturna promjena u financiranju ZPP-a. Prijedlogom o Fondu uklonit će se tradicionalna struktura ZPP-a s „dva stupa” u kojoj je potpora za poljoprivrednike i proizvodnju hrane (prvi stup – EFJP) odvojena od potpore za ruralni razvoj (drugi stup – EPFRR). Na temelju prijedloga sve vrste intervencija koje su se prethodno financirale iz EFJP-a i EPFRR-a bit će uključene u nacionalne i regionalne partnerske planove. U te će planove ujedno biti uključene tri intervencije koje nisu bile dio strateških planova u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. (EU-ov program u školama te intervencije za najudaljenije regije i manje egejske otoke) i dvije nove intervencije (služba za pomoć poljoprivrednim gospodarstvima i krizna plaćanja). Na [slici 2. u Prilogu III.](#) prikazan je pregled strukturnih promjena u financiranju ZPP-a.

**18** U sklopu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. gornja granica za EFJP, iz kojeg se pokrivalo potporu dohotku i sektorske intervencije, iznosila je 291,1 milijardu eura (u tekućim cijenama). U skladu s prijedlogom o Fondu za intervencije za potporu dohotku poljoprivrednika u okviru ZPP-a utvrdila bi se minimalna proračunska omotnica („namjenski iznos”) u vrijednosti od 293,7 milijardi eura<sup>11</sup> u tekućim cijenama (259,2 milijarde eura u cijenama iz 2025.). Sud napominje da bi se tim namjenskim iznosom trebale pokrivati ne samo potpora dohotku i sektorske intervencije nego i većina intervencija prethodno financiranih iz EPFRR-a<sup>12</sup>. Druge intervencije u okviru ZPP-a, kao što su program LEADER, potpora najudaljenijim regijama (POSEI) i EU-ov program u školama, financirale bi se iz nenamjenskog iznosa. Države članice ujedno imaju mogućnost dodjele

---

<sup>9</sup> Članak 22. stavak 2. točka (b) prijedloga o Fondu i članak 2. prijedloga o ZPP-u.

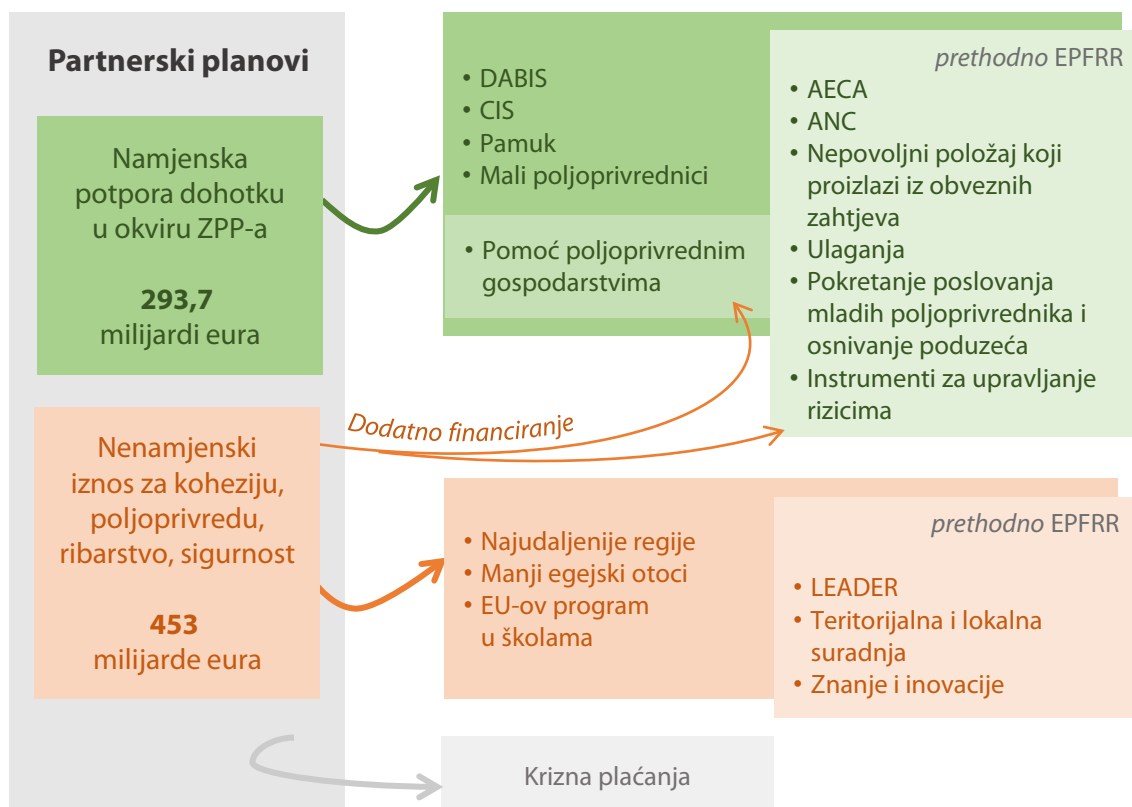
<sup>10</sup> [COM\(2025\) 872.](#)

<sup>11</sup> Iznos iz članka 10. stavka 2. točke (a) podtočke ii. prijedloga o Fondu umanjen za namjenski iznos od 2,0 milijardi eura za zajedničku ribarstvenu politiku.

<sup>12</sup> Članci od 70., 71., 72., 75. i 76. [Uredbe 2021/2115.](#)

dotatnih sredstava iz nenamjenskog iznosa većini intervencija koje se financiraju namjenskim iznosom<sup>13</sup> (slika 1.).

### Slika 1. | ZPP u okviru nacionalnih i regionalnih partnerskih planova (u tekućim cijenama)



Izvor: Sud, na temelju članka 10. prijedloga o Fondu i informativnog članka Komisije.

**19** Zbog tih je promjena teško usporediti ukupne rashode u okviru ZPP-a u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. s rashodima predloženim za VFO za razdoblje 2028. – 2034. Nadalje, planirani iznos rashoda u okviru ZPP-a bit će poznat tek nakon što Vijeće donese nacionalne i regionalne partnerske planove. Sud napominje da je nakon sastanka predsjednica Parlamenta i Komisije s predsjedništvom Vijeća održanog u studenome 2025. za ruralne teritorijalne mjere predložena „ruralna ciljna vrijednost” od 10 % nenamjenskog iznosa (najmanje 48,7 milijardi eura u tekućim cijenama) kako bi se usmjerio način na koji države članice dodjeljuju financijska sredstva. Sud napominje i da je, u kontekstu sporazuma između EU-a i Mercosura, Komisija predložila da države članice od 2028. imaju

<sup>13</sup> Sredstva dodijeljena državama članicama, informativni članak Europske komisije (srpanj 2025.) i Europski proračun – Za otpornu, konkurentnu i održivu poljoprivredu EU-a, informativni članak Europske komisije (rujan 2025.).

pristup financiranju u vrijednosti od oko 45 milijardi eura u tekućim cijenama iz iznosa fleksibilnosti<sup>14</sup> kako bi se zadovoljavale potrebe poljoprivrednika i ruralnih zajednica.




- 20** Iako je struktura s dva stupa ukinuta, i dalje se pravi razlika između potpuno financiranih i sufinanciranih intervencija. U članku 20. stavku 4. prijedloga o Fondu propisuje se da će se četiri vrste intervencija (degresivna potpora dohotku po površini, proizvodno vezana potpora dohotku, posebno plaćanje za pamuk i plaćanje za male poljoprivrednike) u potpunosti financirati iz proračuna EU-a. Za sve ostale intervencije koje se financiraju namjenskim iznosom (uglavnom mjere ruralnog razvoja i sektorske intervencije u trenutnom ZPP-u) i EU-ov program u školama potreban je minimalan nacionalni doprinos od 30 % ukupnih prihvatljivih javnih rashoda<sup>15</sup>. Člankom 20. prijedloga o Fondu uvodi se i novi zahtjev u skladu s kojim se u okviru ZPP-a trebaju primjenjivati minimalne nacionalne stope doprinosa koje se razlikuju ovisno o vrsti regije (*slika 2.*), i to za sve intervencije u okviru ZPP-a koje se financiraju namjenskim iznosom, osim za EU-ov program u školama, te za sva sredstva za potporu dohotku povrh namjenskog iznosa.
- 21** Kad je riječ o intervencijama u okviru ZPP-a za koje je potreban nacionalni doprinos, osnova za izračun doprinosa razlikuje se ovisno o tome je li izvor financiranja namjenski iznos ili nenamjenski iznos za ZPP. Za prve se nacionalni doprinos izračunava kao udio javnih rashoda, a za druge se temelji na procijenjenim troškovima, čime se povećava složenost.
- 22** Još jedan čimbenik koji utječe na dodjelu financijskih sredstava pitanje je jesu li intervencije obvezne ili dobrovoljne za države članice. Planovi država članica morat će uključivati i njima će se morati sufinancirati neke intervencije koje se ne financiraju namjenskim iznosom, dok će neke druge intervencije koje se financiraju namjenskim iznosom biti dobrovoljne. Na *slici 2.* prikazan je pregled stopa doprinosa za intervencije, kao i jesu li one obvezne ili dobrovoljne.

---

<sup>14</sup> Članak 14. stavak 2. prijedloga o Fondu.

<sup>15</sup> Članak 35. stavci 4., 6. i 8. prijedloga o Fondu.

Slika 2. | Značajke predloženih intervencija u okviru ZPP-a\*

	Stope doprinosa	Vrste intervencija	Obvezne	Dobrovoljne
Namjenski iznos: 293,7 milijardi eura	100 % EU	(a) degresivna potpora dohotku po površini (DABIS)	✓	
		(b) proizvodno vezana potpora dohotku (CIS)	✓	
		(c) posebno plaćanje za pamuk  BG, EL, ES, PT	✓	
		(g) plaćanje za male poljoprivrednike	✓	
	Najmanje 30 % nacionalnog doprinosa u granicama namjenskog iznosa  Minimalna stopa nacionalnog doprinosa za dodatno financiranje iz nenamjenskog iznosa: <ul style="list-style-type: none"> <li>15 % za slabije razvijene regije</li> <li>40 % za tranzicijske regije</li> <li>60 % za razvijenije regije</li> </ul>	(d) plaćanje za prirodna i druga ograničenja specifična za određeno područje (ANC)	✓	
		(e) potpora za nepovoljan položaj koji proizlazi iz određenih obveznih zahtjeva		✓
		(f) poljoprivredno-okolišna i klimatska djelovanja (AECA)	✓	
		(h) instrumenti za upravljanje rizicima	✓	
		(i) ulaganja za poljoprivrednike i posjednike šuma	✓	
		(j) potpora za pokretanje poslovanja mladih poljoprivrednika i novih poljoprivrednika, osnivanje ruralnih poduzeća i <i>start-up</i> poduzeća	✓	
		(k) potpora za službe za pomoć poljoprivrednim gospodarstvima		✓
		(r) sektorske intervencije**	✓	✓
	Nenamjenski iznos	Minimalna stopa nacionalnog doprinosa: <ul style="list-style-type: none"> <li>15 % za slabije razvijene regije</li> <li>40 % za tranzicijske regije</li> <li>60 % za razvijenije regije</li> </ul>	(l) LEADER	✓
(m) potpora za dijeljenje znanja i inovacije u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima			✓	
(n) inicijative za teritorijalnu i lokalnu suradnju				✓
(o) intervencije u najudaljenijim regijama  FR, ES, PT			✓	
(p) intervencije na manjim egejskim otocima  EL				✓
(s) krizna plaćanja				✓
Nacionalni doprinos po stopi od 30 %		(q) EU-ov program u školama	✓	

\*\* ovisno o sektoru

\* Slova u zagradama odgovaraju točkama iz članka 5. stavka 1. prijedloga o ZPP-u.

Izvor: Sud, na temelju prijedloga Komisije.

- 23** Sud napominje da Komisija nije iznijela nikakvu analizu načina na koji bi prijedlozi mogli utjecati na to kako države članice raspodjeljuju financijska sredstva EU-a i nacionalna financijska sredstva među različitim vrstama intervencija. Zbog opsega predloženih izmjena i fleksibilnosti koja se državama članicama pruža u pripremi njihovih nacionalnih i regionalnih partnerskih planova vrlo je teško iznijeti realistične procjene vjerojatnog učinka predmetnih prijedloga na način na koji države članice dodjeljuju financijska sredstva<sup>16</sup>.

## Pojednostavnjenje programa i postupaka

- 24** Komisija je uoči predstavljanja prijedloga naglasila potrebu za time da se pitanje složenosti i nefleksibilnosti potrošnje EU-a riješi pojednostavnjenjem<sup>17</sup>, kao i za time da se ZPP oslanja na „osnovne ciljeve politike i ciljane zahtjeve politike, a istodobno [...] državama članicama [daje] veću odgovornost u pogledu načina na koji ispunjavaju te ciljeve”<sup>18</sup>. Sud u nastavku ispituje kako se taj pristup pojednostavnjenju ogleda u pravnoj strukturi, modelu provedbe, mehanizmima upravljanja te pravilima u pogledu upravljanja i financiranja za ZPP iz perspektive EU-a, država članica i korisnika.

## Pravna struktura

- 25** Iako su količina i razina detaljnosti pravnog okvira za ZPP smanjene, Sud napominje da su posebne odredbe koje se odnose na različite intervencije u okviru ZPP-a raspoređene na tri predložene uredbe (*slika 3.*). Sud ne dovodi u pitanje osnovu za potpuno uključivanje EU-ova programa u školama i sektorskih intervencija u Uredbu o ZOT-u jer su to instrumenti za interveniranje u poljoprivredna tržišta. Slično tomu, Sud razumije razloge za uključivanje intervencija za najudaljenije regije i inicijativa za teritorijalnu suradnju u prijedlog o Fondu jer se za te programe potpora može primati iz više politika (poljoprivreda, ruralna područja, ribarstvo i kohezija). Međutim, Sud smatra da se time dovodi u pitanje cjelovitost ZPP-a i povećava složenost pri upravljanju tom politikom, i to zbog izrazito povećanog broja provedbenih pravila.

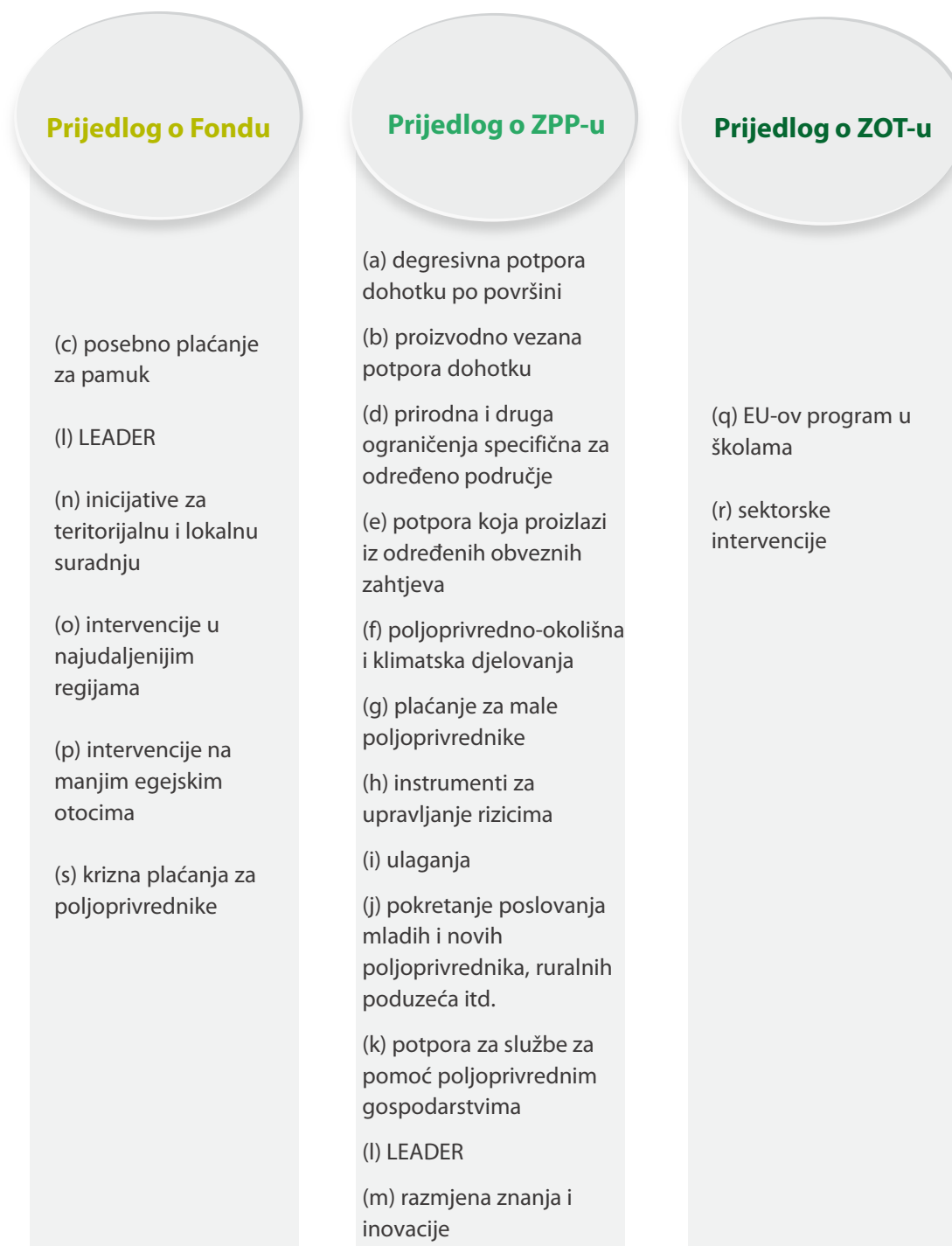
---

<sup>16</sup> Régnier, E., Catallo, A., Aubert, P.-M., (2025.). „European Financial Framework 2028-2034: Key issues for the agricultural sector”, [tematska analiza br. 05/25](#).

<sup>17</sup> Komunikacija Komisije „Put prema sljedećem višegodišnjem financijskom okviru”, [COM\(2025\) 46](#).

<sup>18</sup> Komunikacija Komisije „Vizija za poljoprivredu i hranu”, [COM\(2025\) 75](#).

**Slika 3. | Predložena zakonodavna struktura intervencija u okviru ZPP-a\***



\* Slova u zagradama odgovaraju točkama iz članka 5. stavka 1. prijedloga o ZPP-u.

Izvor: Sud, na temelju zakonodavnih prijedloga Komisije.

**26** Sud prima na znanje međuinstitucijski dogovor (odlomak 07) o tome da se članci koji se odnose na definicije specifične za poljoprivredu i provedbu određenih intervencija u okviru ZPP-a uključeni u prijedlog o Fondu premjeste u Uredbu o ZPP-u. Sud smatra da je to pozitivan korak jer bi se time pravni okvir ZPP-a učinio dosljednijim te da bi suzakonodavci

mogli razmotriti premještanje ostalih odredbi iz prijedloga o Fondu koje se posebno odnose na ZPP u Uredbu o ZPP-u, kao što su odredbe o sustavu kontrole za odgovorno upravljanje poljoprivrednim gospodarstvima (članak 62.) i integriranom administrativnom i kontrolnom sustavu (članak 70.), čime bi se dodatno ojačala cjelovitost ZPP-a.

- 27** Kako Komisija objašnjava<sup>19</sup>, broj odredbi koje se odnose na ZPP „drastično je smanjen” i cilj je da budu manje složene kako bi se državama članicama pružila veća fleksibilnost u osmišljavanju i provedbi intervencija. U skladu s tim pristupom ključne značajke intervencija, kao što su uvjeti prihvatljivosti, potrebno je utvrditi u nacionalnom i regionalnom partnerskom planu i zatim ih provoditi na temelju nacionalnih pravila. Sud, na temelju svojeg iskustva u reviziji nad ZPP-om za razdoblje 2023. – 2027., prepoznaje niz rizika u tom pogledu.
- 28** Prvo, nema jamstva da će države članice spriječiti nepotrebnu složenost za poljoprivrednike ili agencije za plaćanja. Primjerice, uvođenje ekoshema u razdoblju 2023. – 2027. dovelo je do povećanja broja nepravilnosti uzrokovanih administrativnim pogreškama tijela država članica<sup>20</sup>.
- 29** Drugo, državama članicama pružena je veća fleksibilnost u definiranju ključnih pojmova kao što su „aktivni poljoprivrednik” i „mali poljoprivrednik”, koji su neophodni za jamčenje dosljedne provedbe intervencija u okviru ZPP-a u svim državama članicama. Nepostojanje jasnog zajedničkog okvira za takve definicije moglo bi dovesti do stvaranja nejednakih uvjeta za poljoprivrednike i negativnog utjecaja na pošteno tržišno natjecanje i funkcioniranje unutarnjeg tržišta. To bi ujedno moglo otežati jamčenje valjanog objedinjavanja podataka na razini EU-a. Sud smatra da je međuinstitucijski dogovor (odlomak 07) u kojem se predlaže utvrđivanje definicije aktivnog poljoprivrednika pozitivan korak kojim je istaknut taj važan nedostatak (*okvir 2.*).

---

<sup>19</sup> Obrazloženje prijedloga o ZPP-u.

<sup>20</sup> Godišnje izvješće za 2024., odlomci 1.21., 1.26., 7.18. i 7.22.

## Okvir 2.

### Nepostojanje zajedničkog okvira za definiranje „aktivnog poljoprivrednika” u zakonodavnim prijedlozima za razdoblje 2028. – 2034.

U okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. (članak 4. stavak 5. Uredbe (EU) 2021/2115) u strateškim planovima država članica pojam „aktivni poljoprivrednik” mora se definirati tako da se zajamči da se potpora „dodjeljuje samo fizičkim ili pravnim osobama, ili skupinama fizičkih ili pravnih osoba, koje se bave barem *minimalnom* razinom poljoprivredne djelatnosti”.

U predmetnim Komisijinim prijedlozima definicija „aktivnog poljoprivrednika” izostavljena je unatoč tomu što je navedena u uvodnoj izjavi 44. prijedloga o Fondu. Umjesto toga, države članice u svojim planovima moraju definirati koncept „glavne [poljoprivredne] djelatnosti” (uvodna izjava 45. i članak 4. stavak 3. točka (c)).

Izvor: Sud, na temelju prijedloga Komisije.

- 30** Treće, iako se odredbe iz predmetnih uredbi primjenjuju izravno, one iz nacionalnih i regionalnih partnerskih planova morat će se provoditi na temelju nacionalnih pravila, koja se mogu donijeti tek nakon donošenja tih planova. Ako se zakonodavni prijedlozi EU-a i nacionalni i regionalni partnerski planovi ne donesu pravodobno, postoji rizik od kašnjenja u plaćanjima korisnicima.

## Način na koji su osmišljene intervencije u okviru ZPP-a

- 31** Prijedlozi o Fondu i ZPP-u sadržavaju relativno malo izmjena u vrstama intervencija u okviru ZPP-a dostupnih državama članicama, što je pozitivno u smislu stabilnosti za nacionalna tijela i korisnike. Dodana je samo jedna potpuno nova vrsta intervencije (službe za pomoć poljoprivrednim gospodarstvima) te je niz intervencija objedinjen. Intervencijom degresivna potpora dohotku po površini (DABIS) objedinit će se tri intervencije za potporu dohotku iz ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. (odlomci [52](#) – [55](#)), ali nije jasno hoće li to dovesti do pojednostavnjenja za nacionalna tijela i korisnike. Kad je riječ o intervencijama u okviru „zelene strukture” ZPP-a, Sud prepoznaje priliku za pojednostavnjenje koja se pruža spajanjem ekoshema s poljoprivredno-okolišnim i klimatskim mjerama ([slika 2.](#)), pri čemu će biti važno da države članice izvuku pouke iz uvođenja ekoshema<sup>21</sup>. Sud napominje i da su unesene znatne izmjene u intervenciju za najudaljenije regije, koja je obuhvaćena prijedlogom o Fondu ([okvir 3.](#)).

<sup>21</sup> Godišnje izvješće za 2024., preporuka 7.1.

### Okvir 3.

#### Intervencija za najudaljenije regije u prijedlogu o Fondu

Komisija predlaže da se u sklopu VFO-a za razdoblje 2028. – 2034. posebni programi za poljoprivredu u najudaljenijim regijama (POSEI) uključe u jedinstveni pristup izradi programa utvrđen novim Europskim fondom.

Program POSEI uključen je u prijedlog o Fondu kao zasebna glava VI., koja obuhvaća pravila ne samo za poljoprivredu nego i za koheziju i ribarstvo te kojom se postojeća uredba<sup>22</sup> stavlja izvan snage.

U prijedlogu o Fondu zadržani su posebni režimi za jamčenje opskrbe tih regija proizvodima koji su prijeko potrebni za prehranu ljudi ili preradu ili kao poljoprivredni inputi. Međutim, njime se više ne zahtijeva da se gospodarska pogodnost prenosi na krajnjeg korisnika (tj. potrošače ili poljoprivrednike). Iako je Sud utvrdio probleme u načinu na koji taj režim funkcionira<sup>23</sup>, izostanak njegove primjene mogao bi dovesti do ostvarivanja neopravdanih koristi uzduž lanca opskrbe.

Sud smatra pozitivnim novi zahtjev iz članka 48. stavka 4. prijedloga o Fondu u skladu s kojim države članice „omogućuju pravednu raspodjelu plaćanja” jer se time pomaže zajamčiti da se potpora ne koncentrira na određene sektore ili velike korisnike.

Naposljetku, oslanjanjem na financiranje iz nenamjenskog iznosa u sklopu Fonda mogla bi se ugroziti stabilnost i predvidljivost potpore za poljoprivrednike u tim područjima (odlomak 18). Sud smatra da bi se mogla razmotriti opcija da se najudaljenije regije obuhvate ciljom vrijednošću za ruralna područja koja je predložena međuinstitucijskim dogovorom (odlomak 07).

*Izvor:* Sud, na temelju prijedloga o Fondu.

- 32** Sud napominje da će se nacionalni i regionalni partnerski planovi donositi odlukom Vijeća, dok su se strateški planovi u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. donosili odlukom Komisije. Zbog tog dodatnog koraka, kao i potencijalne složenosti za Komisiju koja proizlazi iz veće fleksibilnosti koja se državama članicama pruža u pripremi njihovih planova (odlomci 27 – 30), postoji rizik od povećanja vremena potrebnog za procjenu i donošenje planova. S druge strane, Sud smatra da je malen broj zahtjeva u pogledu kontekstualnih informacija u planovima pozitivna promjena, kao i stroža ograničenja broja riječi jer su neki strateški planovi u okviru ZPP-a imali više od 2 000 stranica.

<sup>22</sup> Uredba (EU) br. 229/2013.

<sup>23</sup> Tematsko izvješće 03/2026, okvir 4.

## Upravljanje provedbom intervencija

- 33** Prijedlogom o Fondu državama članicama omogućuje se da zadrže upravljačka tijela uspostavljena za ZPP za razdoblje 2023. – 2027. te se u velikoj mjeri zadržavaju iste uloge i odgovornosti za agencije za plaćanja u okviru ZPP-a<sup>24</sup>. Sud to smatra pozitivnim korakom jer je velika većina agencija za plaćanja tijekom godina stekla znatno iskustvo i znanje o poljoprivrednim zajednicama u svojoj državi članici ili regiji. Međutim, Sud napominje da bi države članice koje za svako poglavlje svojeg nacionalnog i regionalnog partnerskog plana imenuju različita upravljačka tijela morale uspostaviti i „koordinacijsko tijelo”<sup>25</sup>. Time bi se uvela dodatna administrativna razina u svakoj državi članici, što bi dovelo do mogućeg produljenja i kompliciranja postupaka za planiranje i izvješćivanje. Slično tomu, zahtjevom iz članka 49. stavka 5. prijedloga o Fondu, prema kojem tijelo za reviziju mora biti javno tijelo, mogla bi se nametnuti dodatna razina administracije državama članicama koje žele nastaviti upotrebljavati privatna tijela za reviziju provedbe ZPP-a, unatoč mogućim koristima u smislu veće stabilnosti i prikupljanja znanja.

## Upravljanje intervencijama i financijska pravila za intervencije

- 34** Za korisnike ZPP-a glavna je mjera pojednostavnjenja opća obveza na temelju koje države članice trebaju pružiti potporu upotrebom financiranja koje nije povezano s troškovima i pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova<sup>26</sup>. Većina intervencija u okviru ZPP-a već se temelji na pravima koja nisu povezana s troškovima (tj. plaćanja koja se temelje na površini ili broju životinja) ili pojednostavnjenim mogućnostima obračuna troškova kad je riječ o ulaganjima. Dodatno proširivanje upotrebe pojednostavnjenih plaćanja moglo bi dovesti do dodatnog pojednostavnjenja za korisnike, a potencijalno i za agencije za plaćanja, ali te koristi ovisit će ne samo o načinu na koji države članice odluče primijeniti navedene pojednostavnjene oblike potpore nego i načinu na koji Komisija odluči nadzirati primjenu tih mehanizama.

## Usklađenost, transparentnost, odgovornost i sljedivost potrošenih sredstava

- 35** U skladu s prijedlogom o Fondu agencije za plaćanja u okviru ZPP-a više neće morati podnositi godišnju računovodstvenu dokumentaciju o prijavljenim rashodima niti jamčiti

<sup>24</sup> Članak 52. stavak 3. prijedloga o Fondu.

<sup>25</sup> Članak 49. stavak 3. prijedloga o Fondu.

<sup>26</sup> Članak 125. [Financijske uredbe \(preinaka\)](#).

da su prijavljeni rashodi popraćeni odgovarajućim prijavljenim ostvarenjima<sup>27</sup>.

Umjesto toga, koordinacijsko tijelo bit će odgovorno za pružanje informacija u pogledu „napretka u provedbi tijekom referentnog razdoblja”<sup>28</sup> (tj. prethodne poljoprivredne financijske godine). Te će se pak informacije temeljiti na informacijama o plaćanjima koje su agencije za plaćanja dostavile u vezi s ostvarenjima ili dostignutim ključnim etapama / ciljnim vrijednostima i odgovarajućim iznosima plaćanja.

**36** Sud smatra pozitivnim da se prijedlogom o Fondu<sup>29</sup> uvodi mogućnost izvršavanja plaćanja na temelju postignutih ostvarenja jer će se time zajamčiti kontinuitet sa ZPP-om za razdoblje 2023. – 2027., primjerice tako što će se omogućiti da plaćanja za intervencije povezane s površinom odgovaraju broju hektara stvarno obuhvaćenih intervencijom („realizirano ostvarenje”), a ne dostizanju određenog broja hektara iz plana („ključna etapa ili ciljna vrijednost”). Međutim, u prijedlogu o Fondu nije jasno navedeno koje bi se intervencije u okviru ZPP-a trebale temeljiti na ostvarenjima, a koje na dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Sud smatra da bi se u toj uredbi trebalo u najmanju ruku pojasniti da se sve intervencije povezane s površinom i brojem životinja i sve intervencije koje se temelje na jedinicama ostvarenja trebaju smatrati intervencijama koje se temelje na ostvarenju (intervencije pod točkama od (a) do (g) i od (o) do (r) članka 5. prijedloga o ZPP-u). Nadalje, kad je riječ o intervencijama koje uključuju plaćanja na temelju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, Sud smatra da je potrebno izvući pouke za buduće instrumente koji se temelje na uspješnosti, posebice jasno povezati financiranje s rezultatima i dosljedno primjenjivati uvjete plaćanja na sve države članice kako bi se zajamčilo jednako postupanje<sup>30</sup>.

**37** Kad je riječ o pravilnosti plaćanja, na temelju prijedloga o Fondu agencije za plaćanja za intervencije u okviru ZPP-a odgovorne su za provjeru plaćanja korisnicima za dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti utemeljenu na riziku, jamčenje usklađenosti i pravilnosti operacija, evidentiranje informacija i potpisivanje izjava o upravljanju. Sud napominje da su u prijedlogu zadržane odredbe u skladu s kojima agencije za plaćanja „osiguravaju dostatno jamstvo da su plaćanja zakonita i redovita i da se ispravno obračunavaju”<sup>31</sup>. Međutim, u prijedlogu o Fondu trebalo bi pojasniti da se termin „plaćanja” odnosi na plaćanja

---

<sup>27</sup> Članak 37. Uredbe (EU) 2021/2116.

<sup>28</sup> Članak 89. prijedloga o Fondu.

<sup>29</sup> Članak 22. stavak 2. točka (c) prijedloga o Fondu te Prilog V. tom prijedlogu o predlošku nacionalnog i regionalnog partnerskog plana i Prilog XI. o predlošku zahtjeva za plaćanje.

<sup>30</sup> Pregled 02/2025, str. 8.

<sup>31</sup> Članak 9. Uredbe (EU) 2021/2116 i članak 52. stavak 1. prijedloga o Fondu.

korisnicima, kao što su poljoprivrednici, i da bi ona trebala biti sljediva u računovodstvenim sustavima agencija za plaćanja.

- 38** Sljedivost od računovodstvene dokumentacije EU-a do korisnika ključna je za jamčenje revizijskog traga koji će Sudu omogućiti provjeru zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija, za što agencije za plaćanja moraju pružati jamstvo<sup>32</sup>. Modelom provedbe ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. zadržan je jasan revizijski trag od iznosa u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a do plaćanja pojedinačnim korisnicima ZPP-a. Razlog tomu činjenica je da se iznosi u računovodstvenoj dokumentaciji i dalje temelje na prijavljenim rashodima agencije za plaćanja, u kojima se odražavaju stvarno izvršena plaćanja pojedinačnim korisnicima, kao što su poljoprivrednici i nositelji projekata.
- 39** Kako bi se zadržala jednaka razina sljedivosti u ZPP-u za razdoblje 2028. – 2034., Sud predlaže da se u prijedlogu o Fondu pojasni da bi vrijednost napretka postignutog u plaćanjima koja se temelje na ostvarenjima<sup>33</sup> trebala odgovarati stvarno izvršenim plaćanjima korisnicima za realizirana i provjerena ostvarenja tijekom tog razdoblja. Upotrebom planiranih jediničnih vrijednosti<sup>34</sup> za izračun nadoknada državama članicama uveo bi se dodatan sloj između plaćanja i financijskih sredstava EU-a, zbog kojeg bi se, ako ne bude dovoljno transparentan ili popraćen odgovarajućim zaštitnim mjerama, mogao povećati rizik od nepodudarnosti i naknadnih prilagodbi tijekom programskog razdoblja.
- 40** Sud napominje da su u prijedlogu o Fondu u velikoj mjeri zadržane odredbe uvedene ZPP-om za razdoblje 2023. – 2027. u skladu s kojima Komisija treba primjenjivati sustavni „pristup jedinstvene revizije”, koji je prvi put bio u potpunosti u upotrebi u financijskoj godini 2024. U tom kontekstu Sud napominje da se, iako se Komisijin novi revizijski pristup osad primjenjivao samo jednu godinu, stopa pogreške koju je Sud procijenio za naslov 3. VFO-a, koji obuhvaća ZPP, uglavnom podudarala s prethodnim godinama<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Članak 65. stavak 2. prijedloga o Fondu.

<sup>33</sup> Prilog IX. prijedlogu o Fondu.

<sup>34</sup> Prilog V. prijedlogu o Fondu.

<sup>35</sup> Godišnje izvješće za 2024., slika 7.3.

## Okvir uspješnosti

- 41** U sklopu predloženog VFO-a za razdoblje 2028. – 2034. uspješnost intervencija u okviru ZPP-a i dalje će se temeljiti na tome da za svaku intervenciju postoje planirana ostvarenja i unaprijed utvrđene poveznice s pokazateljima rezultata koji obuhvaćaju specifične ciljeve ZPP-a. Ujedno će i dalje postojati mehanizam za praćenje napretka u provedbi plana, pri čemu će države članice biti odgovorne za objašnjavanje istaknutih pitanja u pogledu uspješnosti<sup>36</sup>. Sud smatra da će se time doprinijeti održavanju stabilnosti ključnih smjernica za uspješnost uvedenih ZPP-om za razdoblje 2023. – 2027.
- 42** S tim u vezi Sud napominje da se u [prijedlogu o okviru uspješnosti](#) navode pokazatelji ostvarenja i rezultata koje bi države članice trebale upotrebljavati i da bi se njime zahtijevalo da se intervencijama u okviru ZPP-a dodijele područja intervencije u svrhu „označavanja” planiranih rashoda i izvješćivanja o stvarnim rashodima te realiziranim ostvarenjima i rezultatima.

## Revizijske ovlasti Suda

- 43** U prijedlogu o Fondu, koji obuhvaća rashode za intervencije u okviru ZPP-a, potvrđuju se revizijske ovlasti Suda kako su utvrđene Ugovorima<sup>37</sup>, i to bez bilo kakvih ograničenja. Međutim, zadržavanje trenutnog revizijskog pristupa Suda bit će moguće samo u slučaju jamčenja sljedivosti između računovodstvene dokumentacije EU-a i plaćanja za intervencije u okviru ZPP-a izvršenih pojedinačnim korisnicima ZPP-a (odlomci [38](#) i [39](#)).

---

<sup>36</sup> Članak 49. stavak 10. prijedloga o Fondu.

<sup>37</sup> Članak 287. stavak 3. UFEU-a.

# Posebne primjedbe

## Prijedlog uredbe o provedbi ZPP-a

- 44** Prijedlogom o ZPP-u utvrđuju se posebni uvjeti za provedbu ZPP-a u skladu s člankom 1. stavkom 2. točkom (c) prijedloga o Fondu. Njime se utvrđuju pravila za Komisijin proces usmjeravanja ZPP-a (članak 2.), zelenu strukturu (članci 3. i 4.), uvjete provedbe za 11 intervencija u okviru ZPP-a (članci od 6. do 20.) i za imenovanje tijela nadležnog za upravljanje podacima (članak 21.). Neke intervencije u okviru ZPP-a obuhvaćene su prijedlozima o Fondu i ZOT-u (*slika 3.*).

## Nacionalne preporuke u okviru ZPP-a i usmjeravanje (članak 2.)

- 45** Zajedno s člankom 22. stavkom 2. točkom (b) podtočkom ii. prijedloga o Fondu člankom 2. prijedloga o ZPP-u ojačala bi se uloga Komisije u upotrebi nacionalnih preporuka u okviru ZPP-a za utvrđivanje izazova koje bi države članice trebale savladati kako bi ispunile prioritete i ciljeve EU-a. Komisijine preporuke nisu bile ni obvezujuće ni formalni dio postupka donošenja strateških planova u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027., stoga su se samo djelomično uzimale u obzir<sup>38</sup>. U kontekstu veće fleksibilnosti za države članice (odlomci [12](#), [15](#) i [27](#)) Sud napominje da bi formalno priznavanje tih preporuka dovelo do toga da postanu jedan od ključnih instrumenata s pomoću kojih Komisija jamči da su planovi država članica na dosljedan način usmjereni na postizanje ciljeva ZPP-a. Međutim, u članku 2. prijedloga o ZPP-u ne navodi se područje primjene tog instrumenta. Naime, u prijedlogu nema elemenata u vezi s mehanizmom usmjeravanja koji bi se odnosili na to

---

<sup>38</sup> Tematsko izvješće 20/2024, odlomak 34.

hoće li se i na koji način preporuke upotrebljavati kako bi se utjecalo na dodjelu sredstava i jamčili jednaki uvjeti u provedbi ZPP-a.

## Odgovorno upravljanje poljoprivrednim gospodarstvom (članak 3.)

- 46** Komisija postupno prelazi s osmišljavanja intervencija povezanih s konceptom ispunjavanja obveza („uvjetovanost”) na intervencije kojima se pružaju poticaji za primjenu praksi kojima se doprinosi postizanju okolišnih i klimatskih ciljeva. Taj je trend pokrenut još u predloženim paketima za pojednostavnjenje ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027.<sup>39</sup>
- 47** Prijedlogom o ZPP-u koncept uvjetovanosti (*Prilog III.*) zamjenjuje se konceptom *odgovornog upravljanja poljoprivrednim gospodarstvom*, koji obuhvaća propisane zahtjeve o upravljanju (SMR) i *zaštitne prakse*, kojima se zamjenjuju dobri poljoprivredni i okolišni uvjeti (standardi GAEC). Iako temeljni zahtjevi SMR i socijalna uvjetovanost ostaju nepromijenjeni (dijelovi A i B Priloga I. prijedlogu o ZPP-u), zaštitnim praksama državama članicama omogućila bi se veća fleksibilnost u utvrđivanju i prilagodbi zahtjeva lokalnim poljoprivrednim kontekstima, uključujući moguća izuzeća. Odgovorno upravljanje poljoprivrednim gospodarstvom, kao i uvjetovanost u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027., primjenjivalo bi se na iste vrste intervencija u okviru ZPP-a (u cijelosti financirane intervencije za potporu dohotku, poljoprivredno-okolišna i klimatska djelovanja, područja s prirodnim ograničenjima, ograničenja specifična za određeno područje koja proizlaze iz određenih obveznih zahtjeva, najudaljenije regije (POSEI) i mali egejski otoci). Iako bi se time pojednostavnila primjena odgovornog upravljanja poljoprivrednim gospodarstvom, mogle bi se ograničiti koristi u pogledu klime i okoliša koje se očekuju na razini EU-a.
- 48** Prijedlogom o ZPP-u devet ciljeva za standarde GAEC i povezana pravila zamijenili bi se sustavom od šest ciljeva, za koje će države članice morati definirati zaštitne prakse u svojim nacionalnim i regionalnim partnerskim planovima. Standard GAEC 1 prestao bi se primjenjivati, a ciljevi za standard GAEC 8 nastavili bi se primjenjivati samo na obilježja krajobraza (*slika 4.*). Sud napominje da, iako bi zahtjevi SMR i dalje činili temelj za osnovne zahtjeve za određene intervencije, to ne bi bio slučaj za zaštitne prakse, za razliku od standarda GAEC. Sud smatra da se time državama članicama pruža prilika za utvrđivanje

---

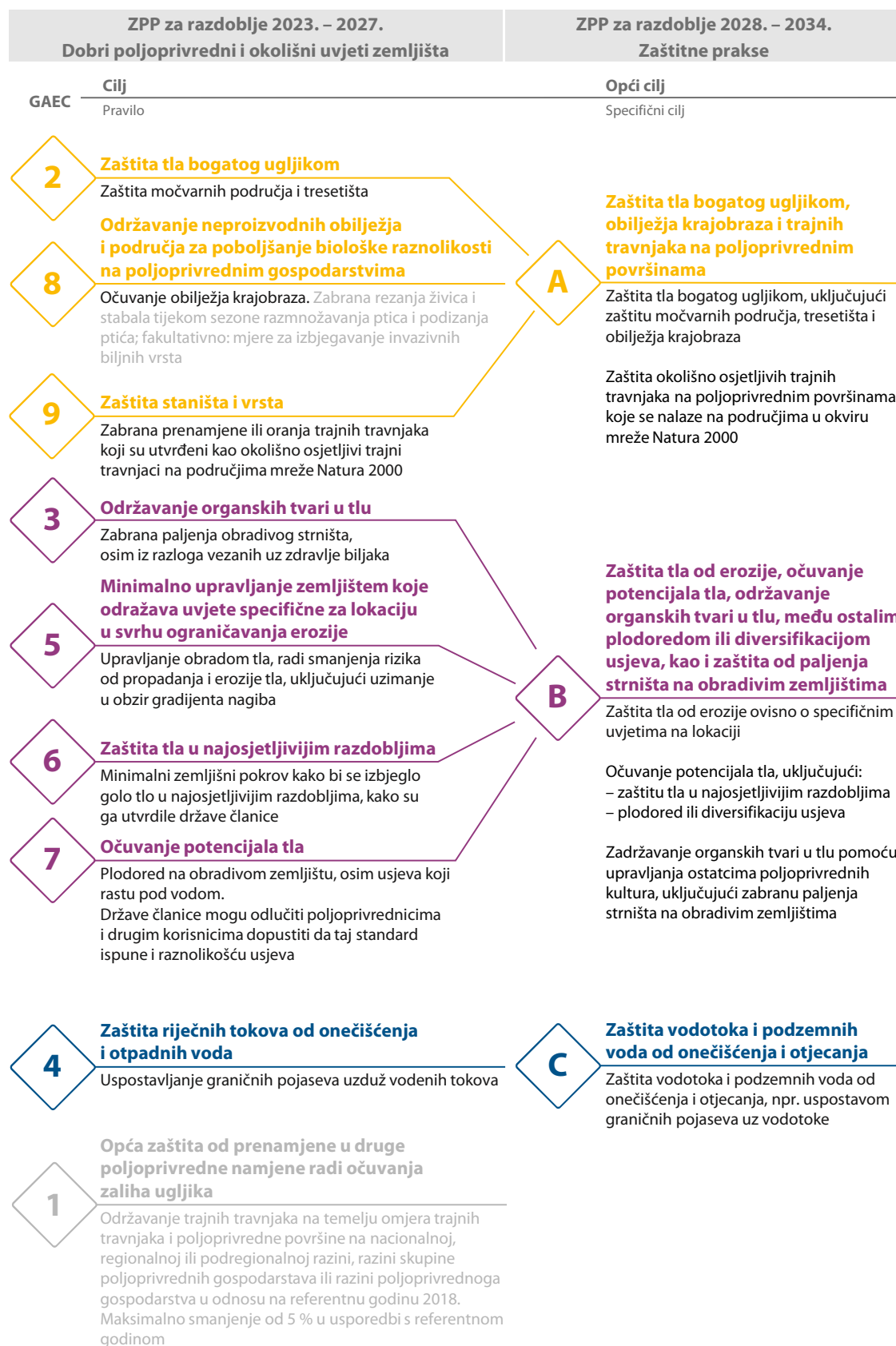
<sup>39</sup> Prijedlog o izmjeni Uredbe (EU) 2021/2115 u pogledu standarda za dobre poljoprivredne i okolišne uvjete – [COM\(2024\) 139](#);

Prijedlog uredbe o izmjeni Uredbe (EU) 2021/2115 u pogledu sustava uvjetovanosti – [COM\(2025\) 236](#);

Europski parlament, „CAP simplification”, 1. listopada 2025.

praksi koje su više prilagođene potrebama njihovih poljoprivrednika. Komisija će pri procjeni nacionalnih i regionalnih partnerskih planova morati zajamčiti da države članice zadržavaju odgovarajuću razinu ambicije u pogledu okoliša.

Slika 4. | Dobri poljoprivredni i okolišni uvjeti u odnosu na zaštitne prakse



Izvor: Sud, na temelju prijedloga o ZPP-u.

- 49** Člankom 3. stavkom 9. prijedloga o ZPP-u državama članicama omogućuje se da poljoprivrednicima isplaćuju naknadu za poštovanje zaštitnih praksi jer se one mogu priznati kao poljoprivredno-okolišna i klimatska djelovanja. Sud smatra da je riječ o pozitivnoj promjeni koja je u skladu s ciljem poticanja dobre prakse umjesto nametanja uvjeta.
- 50** Osim toga, države članice mogu utvrditi posebna izuzeća ili privremena odstupanja od zaštitnih praksi<sup>40</sup>, čime se omogućuje daljnja prilagodljivost. Iako se izuzeća moraju uključiti u nacionalne i regionalne partnerske planove i Komisija ih može nadzirati u sklopu procesa donošenja i izmjene planova, ne postoji odredba u skladu s kojom bi Komisija mogla nadzirati odstupanja od zaštitnih praksi. U prijedlogu bi trebalo pojasniti način na koji će Komisija pratiti ta odstupanja.
- 51** Sustav kontrole za odgovorno upravljanje poljoprivrednim gospodarstvom ugrađen je u članak 62. prijedloga o Fondu. Sud predlaže njegovo uključivanje u Uredbu o ZPP-u. Agencije za plaćanja više ne bi bile odgovorne za provjeru usklađenosti sa zahtjevima u pogledu odgovornog upravljanja poljoprivrednim gospodarstvom<sup>41</sup>. To bi postala odgovornost tijela nadležnih za provjeru zahtjeva u području okoliša, klime, javnog zdravlja i dobrobiti životinja, kao što je to slučaj s provjerom socijalne uvjetovanosti<sup>42</sup> u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. Prijedlogom o Fondu ukidaju se zahtjevi u pogledu toga da države članice uspostavljaju mehanizam za podizanje svijesti i provode terenske provjere ili provjere na daljinu na uzorku od najmanje 1 % korisnika. Iako bi se tim izmjenama državama članicama dalo više diskrecije u osmišljavanju njihovih sustava kontrole i sustava kazni, dovele bi do smanjenja nadzora na razini EU-a i time rizika od neujednačene primjene zaštitnih praksi u EU-u.

---

<sup>40</sup> Članak 3. stavci 7. i 8. prijedloga o ZPP-u.

<sup>41</sup> Članak 62. stavak 2. prijedloga o Fondu.

<sup>42</sup> Članci 87. i 88. [Uredbe \(EU\) 2021/2116](#).

## Intervencije u okviru ZPP-a

### Degresivna potpora dohotku po površini (članak 6.)

- 52** Komisija predlaže obveznu degresivnu i ograničenu osnovnu potporu dohotku za poljoprivrednike (DABIS). Degresivna potpora, tj. postupno smanjivanje potpore, i određivanje njezine gornje granice dobrovoljni su u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027.<sup>43</sup>, a primjenjuje ih 10 država članica<sup>44</sup>. Od država članica zahtijevat će se da zajamče da se degresivnom potporom dohotku po površini pružaju diferencirana plaćanja po skupini poljoprivrednika, ponajprije onih koji se bave određenom poljoprivrednom djelatnošću, ili po geografskim područjima (uključujući područja s prirodnim ili specifičnim ograničenjima). Sud smatra da su ti mehanizmi nužni za bolje usmjerenje potpore dohotku na poljoprivrednike kojima je ona najpotrebnija te bi se njima pomoglo riješiti jedno od ključnih pitanja koja je Sud istaknuto u sažetom prikazu procjene trenutnog VFO-a<sup>45</sup>.
- 53** Komisija procjenjuje da će degresivnost potpore DABIS utjecati na relativno mali broj poljoprivrednika jer je 2023. oko 4 %<sup>46</sup> korisnika primilo više od 20 000 eura. Na tu malu skupinu poljoprivrednika otpadala je otprilike polovica izravnih plaćanja. Komisija procjenjuje i da će gornja granica od 100 000 eura po poljoprivredniku utjecati samo na poljoprivrednike koji trenutno primaju više od 255 000 eura (oko 1 600 poljoprivrednih gospodarstava 2023.). Na *slici 5.* prikazan je pregled mehanizama za degresivnost i određivanje gornje granice.

---

<sup>43</sup> Članak 17. Uredbe (EU) 2021/2115.

<sup>44</sup> Sažeti pregled odobrenih 28 strateških planova u okviru ZPP-a, GU AGRI, slika 14. (Austrija, Belgija, Bugarska, Irska, Latvija, Litva, Portugal, Slovačka, Slovenija i Španjolska).

<sup>45</sup> Sažeti prikaz primjedbi Suda o zakonodavnim prijedlozima Europske komisije za sljedeći višegodišnji financijski okvir (VFO), veljača 2019., str. 15.

<sup>46</sup> Govor povjerenika Hansena Odboru Vijeća za poljoprivredu i ribarstvo (AGRIFISH) 17. studenoga 2025.

### Slika 5. | Pregled degresivnosti i primjene gornje granice

Ukupni iznos po poljoprivredniku	Mehanizam za degresivnost*
Manje od 20 000 eura	Bez degresivnosti
Između 20 000 eura i 50 000 eura	Smanjenje od 25 %
Između 50 000 eura i 75 000 eura	Smanjenje od 50 %
Više od 75 000 eura	Smanjenje od 75 %
<b>Nakon degresivnosti primjenjuje se gornja granica od 100 000 eura</b>	

Primjer poljoprivrednika koji trenutno prima 255 000 eura godišnje		
20 000 eura	Bez smanjenja	20 000 eura +
50 000 eura	Smanjenje iznosa od 30 000 eura za 25 %	22 500 eura +
75 000 eura	Smanjenje iznosa od 25 000 eura za 50 %	12 500 eura +
255 000 eura	Smanjenje iznosa od 180 000 eura za 75 %	45 000 eura =
<b>Iznos primljen nakon primjene degresivnosti i gornje granice</b>		<b>100 000 eura godišnje</b>

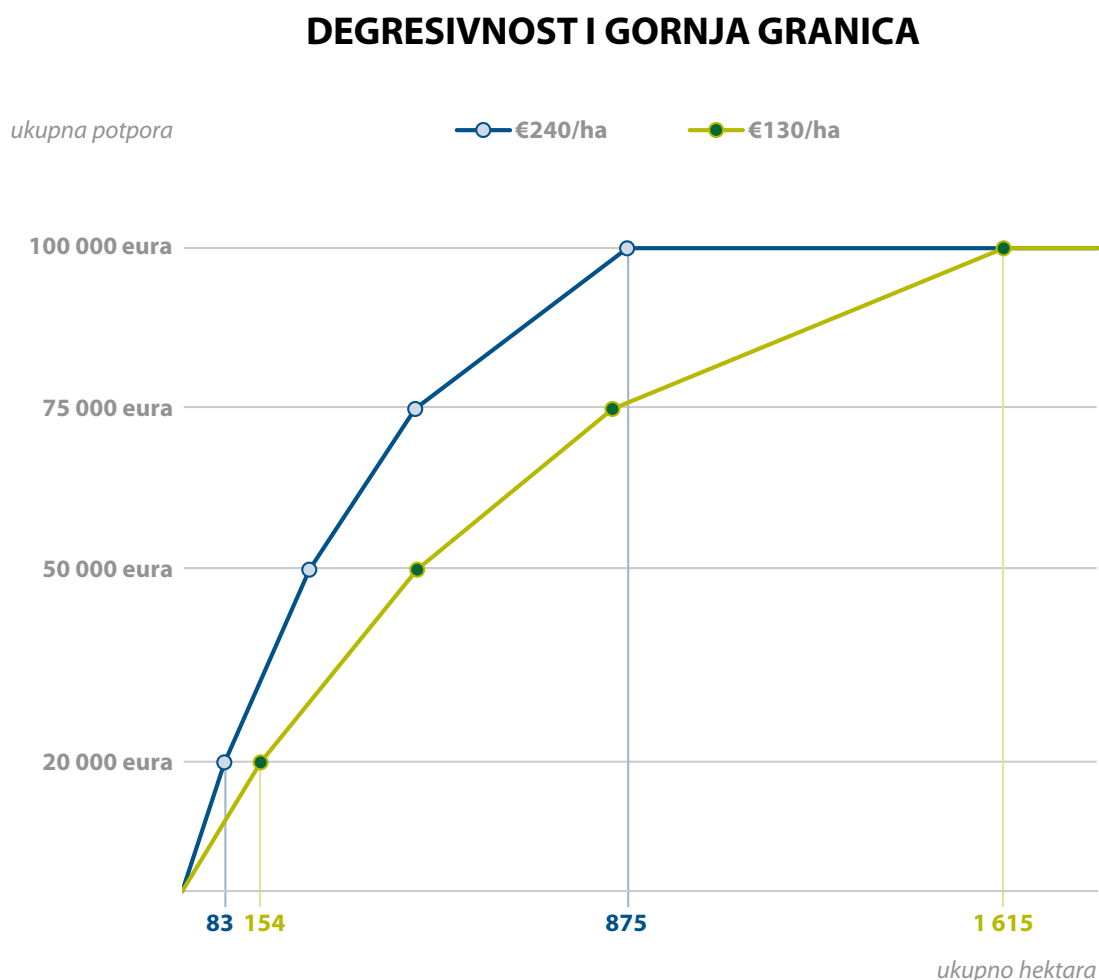
\* Smanjenje se primjenjuje na iznos koji je unutar raspona.

Izvor: Sud, na temelju prijedloga o ZPP-u.

- 54** Sud napominje da ukupna nacionalna prosječna potpora po hektaru ne smije biti manja od 130 eura ni veća od 240 eura<sup>47</sup>. S obzirom na nesigurnost u pogledu načina na koji će države članice provoditi degresivnu potporu dohotku po površini i upotrebljavati diferencirane stope plaćanja vjerojatan učinak predmetnih prijedloga na različite kategorije poljoprivrednika nije jasan ni predvidiv.
- 55** U nedostatku Komisijine analize o navedenim aspektima Sud procjenjuje da bi se, uz prosječnu stopu plaćanja od 130 eura po hektaru, degresivnost primjenjivala na poljoprivredna gospodarstva površine veće od 154 hektara, a gornja granica na gospodarstva površine veće od 1 615 hektara. Ako bi prosječna stopa plaćanja iznosila 240 eura po hektaru, degresivnost bi se primjenjivala na poljoprivredna gospodarstva površine veće od 83 hektara, a gornja granica na ona površine veće 875 hektara. Na [slici 6.](#) prikazano je kako se iznos potpore mijenja u skladu s povećanjem površine poljoprivrednog gospodarstva.

<sup>47</sup> Članak 35. stavak 3. prijedloga o Fondu.

Slika 6. | Procijenjeni učinak degresivnosti i gornje granice po površini poljoprivrednog gospodarstva



Izvor: Sud, na temelju prosječnih stopa plaćanja utvrđenih u članku 35. stavku 3. prijedloga o Fondu.

### Mali poljoprivrednici (članak 7.)

**56** Iako opći ciljevi intervencije ostaju nepromijenjeni, Komisija uvodi nekoliko prilagodbi načina na koji je osmišljena. Predmetna mjera bi postala obvezna za države članice i zamijenila bi degresivnu potporu dohotku po površini i proizvodno vezanu potporu dohotku, a sada i plaćanje za prirodna i druga ograničenja specifična za određeno područje za poljoprivrednike na koje se to primjenjuje. Sud smatra pozitivnim to što bi se maksimalno godišnje plaćanje povećalo na 3 000 eura umjesto trenutačnih 1 250 eura godišnje<sup>48</sup> kako bi se uzela u obzir ta izmjena. Kao i u slučaju degresivne potpore dohotku po površini, države članice imale bi mogućnost primjene različitih stopa potpore za različite

<sup>48</sup> Nakon donošenja paketa za pojednostavnjenje ZPP-a maksimalni iznos za male poljoprivrednike u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. već je Uredbom (EU) 2025/2649 povećan na 3 000 eura od 2026.

skupine poljoprivrednika i/ili geografska područja kako bi se nadoknadili bilo koji mogući gubitci nastali zbog zamjene proizvodno vezane potpore dohotku i plaćanja za prirodna i druga ograničenja specifična za određeno područje.

### **Plaćanje za prirodna ili druga ograničenja specifična za određeno područje (članak 8.)**

**57** Intervencija za prirodna ili druga ograničenja specifična za određeno područje zadržava se pod istim uvjetima kao i u ZPP-u za razdoblje 2023. – 2027., ali uz manje prilagodbe. Intervencija bi postala obvezna za države članice, u čemu se odražava njezina primjena u svim strateškim planovima u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027., a države članice mogle bi odrediti dodatnih 2 % površine s obzirom na specifična ograničenja koja moraju utvrditi. Tih dodatnih 2 % izračunava se na temelju ukupne korištene poljoprivredne površine (KPP) u pojedinoj državi članici, čime bi se državama članicama dala veća diskrecija. U prijedlogu nije jasno navedeno na temelju koje osnove države članice moraju utvrditi tu dodatnu površinu.

### **Intervencije u području zelene arhitekture (članci 4., 9., 10. i 13.)**

**58** U članku 4. Komisija utvrđuje šest prioriternih okolišnih i klimatskih područja (prilagodba klimatskim promjenama i njihovo ublažavanje, zdravlje tla, bioraznolikost, ekološki uzgoj i dobrobit životinja) za koja države članice moraju pružiti potporu u okviru triju vrsta intervencija:

- potpora za nepovoljan položaj koji proizlazi iz određenih obveznih zahtjeva (članak 9.);
- poljoprivredno-okolišna i klimatska djelovanja (članak 10.); i
- potpora za ulaganja za poljoprivrednike i posjednike šuma (članak 13).

**59** U članku 4. utvrđuje se i nova obveza prema kojoj sve države članice u kojima su određena područja zahvaćena onečišćenjem vode zbog viška nitrata moraju pružiti potporu za ekstenzifikaciju stočarskih sustava (članak 10.) ili diversifikaciju na druge poljoprivredne djelatnosti (članak 13.). Sud predlaže da se u prijedlogu navede osnova za izračun viška nitrata.

**60** Iako intervencijska potpora za nepovoljan položaj koji proizlazi iz određenih obveznih zahtjeva EU-a (direktive o staništima, pticama i vodama) iz članka 9. ostaje uglavnom nepromijenjena, Sud smatra pozitivnim da Komisija predlaže ograničavanje skupine prihvatljivih korisnika na poljoprivrednike, posjednike šuma i njihova udruženja, isključujući upravitelje zemljišta, koji se ubrajaju među korisnike u okviru ZPP-a za razdoblje

2023. – 2027. Sud smatra da bi se tom izmjenom mogao poboljšati način na koji se potpora iz ZPP-a usmjerava korisnicima.

- 61** Komisija predlaže da se godišnje ekosheme i višegodišnje poljoprivredno-okolišno-klimatske mjere spoje u poljoprivredno-okolišna i klimatska djelovanja iz članka 10. stavka 1., koja mogu biti godišnja ili višegodišnja. Ta se potpora može dodijeliti za sve obveze koje nadilaze zahtjeve SMR ili u skladu s nacionalnim zakonima koji nadilaze te zahtjeve, uključujući obveze obuhvaćene zaštitnim praksama. Umjesto utvrđivanja ciljnih vrijednosti za udio sredstava koji treba dodijeliti ekoshemama i poljoprivredno-okolišno-klimatskim mjerama kao u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. (odlomci **15** i **16**), Komisija predlaže da se utvrdi ciljna vrijednost u skladu s kojom države članice u svojim nacionalnim i regionalnim partnerskim planovima moraju najmanje 43 % svojih ukupnih financijskih omotnica izdvojiti za klimatske i okolišne ciljeve<sup>49</sup>. Sud prepoznaje da te promjene dovode do pojednostavnjenja ZPP-a i da se njima pruža prilika za rješavanje pitanja složenosti ekoshema kao izvora nepravilnosti koje je istaknuo<sup>50</sup>. Međutim, Sud napominje da će djelotvornost poljoprivredno-okolišnih i klimatskih djelovanja u cjelini uvelike ovisiti o načinu na koji ih države članice odluče osmisliti i provesti te o količini sredstava koja odluče izdvojiti za njih u nedostatku bilo kakve ciljne vrijednosti.
- 62** Komisija u članku 10. stavku 1. točki (b) uvodi novu vrstu poljoprivredno-okolišnog i klimatskog djelovanja: prelazak na otporne sustave proizvodnje. Tom novom vrstom potpore, koja uključuje prelazak na ekološki uzgoj, osiguralo bi se do 200 000 eura po poljoprivredniku i po programskom razdoblju<sup>51</sup>, pod uvjetom da država članica odobri „akcijski plan za prelazak”. Sud smatra da bi se tom intervencijom mogla osigurati predvidljivost financiranja za poljoprivrednike koji žele poboljšati održivost svojih poljoprivrednih praksi. Međutim, u prijedlogu nije jasno navedeno na temelju čega je Komisija utvrdila maksimalni iznos potpore na 200 000 eura.
- 63** Komisija je preoblikovala potporu za ulaganja (članak 13.) kako bi je usmjerila na otpornost poljoprivrede, prehrambenih sustava, šumarstva i ruralnih područja. Riječ je o područjima koja se djelomično preklapaju s prioritetnim područjima utvrđenim u članku 4. Iako je namjera ograničiti potporu za ulaganja za poljoprivrednike i posjednike šuma, Sud napominje da se to navodi samo u naslovu članka, a ne i u njegovim odredbama. Člankom 35. stavkom 4. prijedloga o Fondu predviđa se maksimalna potpora od 75 % prihvatljivih troškova, uz povećanu stopu za mlade poljoprivrednike od 85 %. Uključivanje

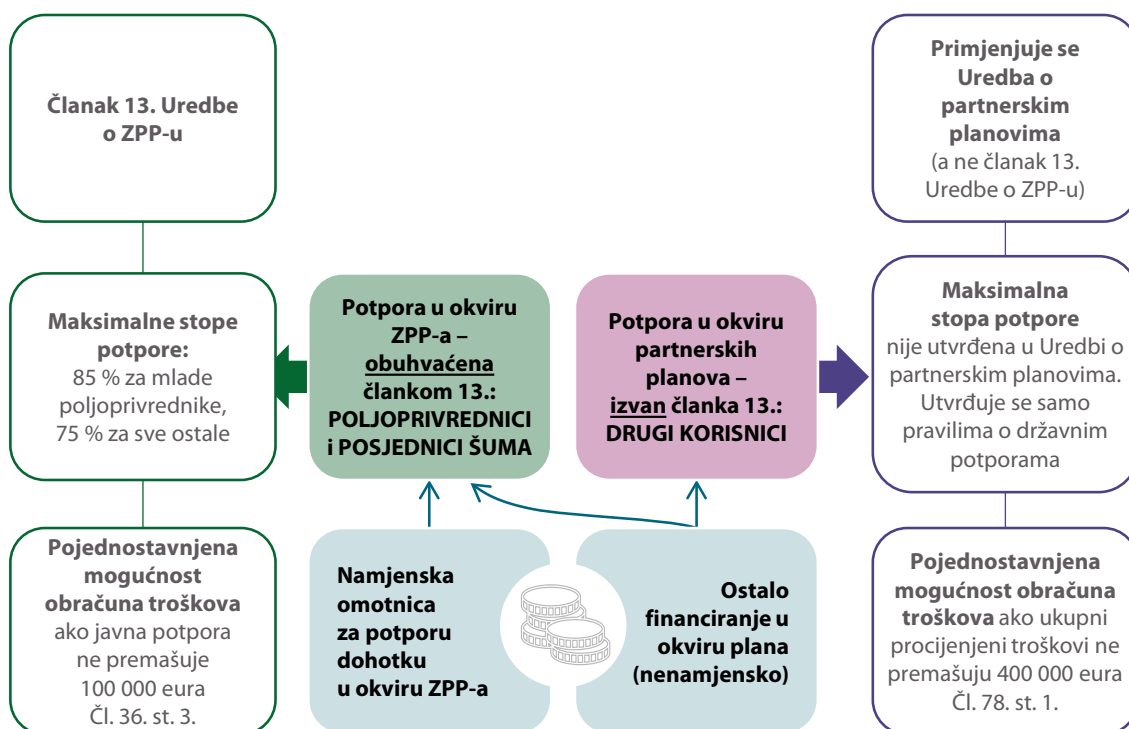
<sup>49</sup> Prilog III. prijedlogu o okviru za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost – COM(2025) 545.

<sup>50</sup> Godišnje izvješće za 2024., odlomci 7.18. i 7.22. te okvir 7.2.

<sup>51</sup> Članak 36. stavak 2. prijedloga o Fondu.

ZPP-a u nacionalne i regionalne partnerske planove podrazumijeva da bi ulaganja drugih vrsta korisnika, čak i kad su povezana s poljoprivredom i hranom, bila obuhvaćena odredbama o ulaganjima iz prijedloga o Fondu (*slika 7.*). Sud smatra da bi se time omogućilo djelotvornije usmjeravanje potpore u okviru ZPP-a na poljoprivrednike i posjednike šuma, s naglaskom na ulaganjima za jačanje otpornosti.

### Slika 7. | Ulaganja koja su obuhvaćena i koja nisu obuhvaćena prijedlogom o ZPP-u



Izvor: Sud, na temelju članka 35. stavka 4., članka 36. stavka 3. i članka 78. stavka 1. prijedloga o Fondu, članka 13. prijedloga o ZPP-u i prezentacije GU-a AGRI.

**64** U prijedlogu o ZPP-u ulaganja u navodnjavanje ne smatraju se zasebnom kategorijom<sup>52</sup>, za razliku od ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. Stoga u prijedlogu Sud vidi rizik od toga da se ne uspostave dostatne mjere zaštite okoliša kad je riječ o upotrebi vode. Budući da se na potporu za ulaganja ne primjenjuje odgovorno upravljanje poljoprivrednim gospodarstvom<sup>53</sup>, Sud smatra važnim da se u prijedlogu pojasni način na koji će ta intervencija biti u skladu sa zaštitom okoliša<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Članak 74. Uredbe (EU) 2021/2115.

<sup>53</sup> Članak 3. stavak 2. prijedloga o ZPP-u.

<sup>54</sup> Primjena načela „ne nanosi bitnu štetu” – uvodna izjava 5. prijedloga o okviru za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost – COM(2025) 545.

- 65** Člankom 13. stavkom 6. prijedloga o ZPP-u utvrđuje se da je razdoblje za pružanje potpore ulaganjima potrebnim za usklađivanje s novim zahtjevima 36 mjeseci, što je povećanje od jedne godine u odnosu na razdoblje od 24 mjeseca uvedeno paketom za pojednostavnjenje iz 2025.<sup>55</sup> Člankom se uvodi i nova odredba o potpori ulaganjima kojima se novim mladim poljoprivrednicima pomaže da se usklade sa zahtjevima EU-a tijekom prvih 36 mjeseci poslovanja ili do dovršetka provedbe poslovnog plana.

### **Proizvodno vezana potpora dohotku (članak 11.)**

- 66** Komisija predlaže da se područje primjene navedene potpore proširi tako da se državama članicama omogući da pružaju potporu za posebne sektore i poljoprivredne proizvode navedene u Prilogu I. Uredbi (EU) br. 1308/2013. Duhan i vinski proizvodi i dalje su isključeni, ali plaćanja po broju životinja sada mogu obuhvaćati pčelarske proizvode. Iznos sredstava izdvojenih za tu vrstu potpore<sup>56</sup> bio bi ograničen na najviše 20 % doprinosa EU-a za degresivnu potporu dohotku po površini, posebna plaćanja za pamuk, plaćanja za male poljoprivrednike te poljoprivredno-okolišna i klimatska djelovanja. U okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. predviđeno je da se, ne računajući potporu za pamuk, najviše 13 % sredstava dodijeljenih državama članicama može izdvojiti za izravna plaćanja. Sud napominje da se u prijedlogu ne objašnjava zašto bi države članice morale povećati proizvodno vezanu potporu dohotku. Iako se prijedlogom od država članica zahtijeva da potencijalni učinak te intervencije svedu na najmanju moguću mjeru<sup>57</sup>, ta povećana fleksibilnost koja im je pružena mogla bi dovesti do nepoštenog natjecanja na unutarnjem tržištu.

### **Potpura za sudjelovanje u instrumentima za upravljanje rizicima (članak 12.)**

- 67** Prijedlogom o ZPP-u državama članicama daje se više diskrecije pri osmišljavanju instrumenata za upravljanje rizicima i utvrđivanju metoda izračuna naknade na razini poljoprivrednika ili sektora. Vrste instrumenata obuhvaćene tom intervencijom više ne bi bile utvrđene na razini EU-a. Unatoč ambicijama u tom području navedenim u prijedlogu o ZPP-u<sup>58</sup>, prijedlozima o ZPP-u i Fondu ne uvode se nikakve dodatne mjere za povećanje

---

<sup>55</sup> Treći skupni paket (Omnibus III), donesen Uredbom (EU) 2025/2649.

<sup>56</sup> Članak 35. stavak 5. prijedloga o Fondu.

<sup>57</sup> Članak 11. stavak 3. prijedloga o ZPP-u.

<sup>58</sup> Obrazloženje i uvodna izjava 11.

sudjelovanja poljoprivrednika u primjeni instrumenata za upravljanje rizicima, osim onih obuhvaćenih sektorskim intervencijama<sup>59</sup>.

### **Pokretanje poslovanja mladih poljoprivrednika, osnivanje ruralnih poduzeća i razvoj malih poljoprivrednih gospodarstava (članak 14.)**

- 68** Komisija zadržava odredbe o potpori pokretanju poslovanja mladih poljoprivrednika i ruralnih poduzeća slične onima iz ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. Kad je riječ o najnovijoj izmjeni trenutačno važeće intervencije<sup>60</sup>, Sud napominje da, uz plaćanja malim poljoprivrednicima, države članice potporu mogu pružati i malim poljoprivrednim gospodarstvima (odlomak 56). Međutim, u prijedlogu se ne navodi način na koji bi države članice trebale odrediti veličinu „malog poljoprivrednog gospodarstva”.

### **LEADER (članak 18.)**

- 69** Komisija predlaže da program LEADER postane zasebna intervencija, zajedno s drugim inicijativama za teritorijalnu i lokalnu suradnju. Uspostava jedinstvenog Fonda mogla bi dovesti do primjene mehanizama financiranja koji su jednostavniji od pristupa financiranja iz više fondova koji se prethodno primjenjivao na LEADER, za koji je Sud utvrdio da je složen<sup>61</sup>. U skladu s prijedlogom o ZPP-u program LEADER i dalje će biti obvezna intervencija za države članice, i to intervencija koja se ne pokriva iz namjenskog iznosa. Potpora iz tog programa odsad će se moći pružati i za *start-up* poduzeća i diversifikaciju poljoprivrednih djelatnosti, kao što su agroturizam i izravna prodaja na poljoprivrednim gospodarstvima (članak 18. stavak 3.). Glavne odredbe kojima se LEADER uređuje sadržane su u prijedlogu o Fondu (*okvir 4.*).

---

<sup>59</sup> Članak 35. stavak 8. prijedloga o Fondu.

<sup>60</sup> Članak 1. stavak 16. Uredbe (EU) 2025/2649.

<sup>61</sup> Tematsko izvješće 10/2022, odlomci 64. – 75.

## Okvir 4.

### Program LEADER i druge inicijative za teritorijalnu i lokalnu suradnju obuhvaćene prijedlogom o Fondu

U prijedlogu o Fondu navode se pojediniosti o provedbi lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice, koji osmišljavaju lokalne akcijske skupine (LAG-ovi), koje ostaju gotovo iste i obuhvaćale bi aktivnosti slične onima utvrđenim u [Uredbi \(EU\) 2021/2115](#). Kao i u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027., LEADER je jedna od inicijativa za teritorijalnu i lokalnu suradnju. Prijedlogom o Fondu utvrđuju se financijska pravila provedbe za LEADER (članak 77.) i zahtijeva se upotreba pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, i to na temelju [evaluacije troškova i koristi od programa LEADER](#), što je u skladu s preporukama Suda<sup>62</sup>. Sud napominje da je važno zadržati posebne odredbe za LEADER jer se na njega primjenjuje posebna metodologija koja se razlikuje od drugih inicijativa za teritorijalnu suradnju.

*Izvor: Sud, na temelju prijedloga o Fondu (članci od 74. do 77.).*

### Potpora za dijeljenje znanja i inovacije (članci 19. i 20.)

- 70** Intervencija za razmjenu znanja i širenje informacija uglavnom ostaje nepromijenjena. Sud napominje da se potpora za Europsko partnerstvo za inovacije u poljoprivredi (EIP-AGRI) sada predlaže u sklopu intervencije u području razmjene znanja i inovacija u okviru ZPP-a (članak 19.). Prijedlogom o ZPP-u ojačala bi se uloga sustava znanja i inovacija u poljoprivredi (AKIS), pri čemu bi se veći naglasak stavio na odgovornost država članica da zajamče da poljoprivrednici i posjednici šuma imaju pristup inovacijama preko savjetnika te da novo znanje dopire do njih na pravodoban i djelotvoran način. Sud smatra pozitivnim to što su države članice u svojim nacionalnim i regionalnim partnerskim planovima dužne opisati način na koji će inovacije i aktualno znanje dopirati do poljoprivrednika i posjednika šuma<sup>63</sup>.

### Službe za pomoć poljoprivrednim gospodarstvima (članak 17.)

- 71** Prijedlogom o ZPP-a uvela bi se nova vrsta intervencije, kojom bi se državama članicama omogućilo da poljoprivrednicima pružaju potporu za službe za pomoć poljoprivrednim gospodarstvima, koje bi poljoprivrednicima omogućile da budu odsutni u slučaju bolesti, trudnoće i rodiljnog dopusta, dopusta za skrb o djeci i drugim članovima obitelji, osposobljavanja i godišnjeg odmora. Potpora EU-a bit će ograničena na uspostavu tih službi i troškove radnika koji zamjenjuju poljoprivrednike. Sud smatra da je riječ o intervenciji

<sup>62</sup> *Ibid.*, 1. preporuka.

<sup>63</sup> Članak 22. stavak 2. točka (i) prijedloga o Fondu.

kojom se državama članicama pruža dodatna prilika za poduzimanje mjera kojim bi rad u poljoprivredi učinile privlačnijim.

## Generacijska obnova (članci 15. i 16.)

- 72** Kako bi se do 2040. povećao broj mladih poljoprivrednika<sup>64</sup>, države članice u svojim nacionalnim i regionalnim partnerskim planovima morati utvrditi strategiju za generacijsku obnovu<sup>65</sup>, navodeći pritom skup intervencija u okviru ZPP-a namijenjenih mladim poljoprivrednicima („početni paket” iz članka 16.). Sud napominje da se tim pristupom državama članicama pruža prilika da mladim poljoprivrednicima pruže usklađeniju i dosljedniju potporu, za koju je Sud u prošlosti utvrdio da je loše definirana i nije dobro usmjerena<sup>66</sup>. Iako prijedlog o Fondu ne uključuje ciljnu vrijednost za potrošnju za generacijsku obnovu, za razliku od ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027.<sup>67</sup>, u Komisijinoj [Strategiji za generacijsku obnovu u poljoprivredi](#) preporučuje se da države članice izdvoje najmanje 6 % svojeg namjenskog iznosa<sup>68</sup> provedbi početnog paketa. Sud napominje da bi se time više nego udvostručio trenutni iznos dodijeljenih sredstava po državi članici.

## Upravljanje podacima (članak 21.)

- 73** Od država članica zahtijevalo bi se da imenuju tijelo nadležno za promicanje interoperabilnosti podataka u korist poljoprivrednika i drugih korisnika ZPP-a. To bi tijelo bilo odgovorno za procjenu stanja u pogledu interoperabilnosti podataka i podnošenje nacionalnog plana za postizanje i održavanje interoperabilnosti sustava povezanih sa ZPP-om. Sud to smatra početnim korakom prema uklanjanju praznina u podacima koje je prethodno utvrdio<sup>69</sup>.

---

<sup>64</sup> Strategija za generacijsku obnovu u poljoprivredi – [COM\(2025\) 872](#).

<sup>65</sup> Prilog V. odjeljak 1.6. prijedlog o Fondu.

<sup>66</sup> [Tematsko izvješće 10/2017](#), odlomak 87.

<sup>67</sup> Članak 95. [Uredbe \(EU\) 2021/2115](#) i Prilog XII. toj uredbi.

<sup>68</sup> Prilog XVIII. prijedlogu o Fondu.

<sup>69</sup> [Tematsko izvješće 16/2022](#), odlomak 29. i 2. preporuka.

## Prijedlog uredbe o izmjeni Uredbe o ZOT-u

- 74** Komisija predlaže da se Uredba (EU) br. 1308/2013 o zajedničkoj organizaciji tržišta poljoprivrednih proizvoda ([Uredba o ZOT-u](#)), kojom se utvrđuju temeljna pravila za povećanje konkurentnosti i otpornosti tih tržišta, izmijeni prijedlogom o ZOT-u. Izmjene se uglavnom odnose na integriranje provedbenih pravila o EU-ovu programu u školama i sektorskim intervencijama u Uredbu o ZOT-u te na određivanje pravila kojima se jamči dostupnost opskrbe u izvanrednim situacijama i ozbiljnim krizama.

### EU-ov program u školama

- 75** Prijedlogom o ZOT-u EU-ov program u školama ([Prilog III.](#)) uključuje se u intervencije u okviru ZPP-a koje se financiraju iz Fonda te uključivanje tog programa u nacionalne i regionalne partnerske planove država članica postaje obvezno<sup>70</sup>. Komisija će biti odgovorna za službeno odobravanje programa država članica u okviru nacionalnih i regionalnih partnerskih planova, što trenutačno nije slučaj.
- 76** Sud prepoznaje da bi se integriranjem EU-ova programa u školama u nacionalne i regionalne partnerske planove smanjilo opterećenje za države članice u pogledu osmišljavanja dodatnih strategija. Sud napominje da bi se time ujedno olakšala ponovna upotreba sredstava u slučaju njihove slabe iskorištenosti. Međutim, u nedostatku namjenskog financiranja sredstvima EU-a moglo bi se dogoditi da državama članicama bude teško zadržati istu razinu financiranja ([slika 2.](#)).
- 77** U prijedlozima o ZOT-u i Fondu ujedno se uzimaju u obzir<sup>71</sup> preporuke iz jedne Komisijine evaluacije tog programa<sup>72</sup> u vezi s upotrebom pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova kako bi se smanjilo administrativno opterećenje agencija za plaćanja i poboljšalo praćenje. Prijedlogom o ZOT-u uvode se manje prilagodbe<sup>73</sup> sadržaja programa, uključujući davanje prednosti distribuciji proizvoda podrijetlom iz EU-a, čime bi se ojačala povezanost tog programa sa ZPP-om.

---

<sup>70</sup> Članak 27. stavak 4. izmijenjene Uredbe o ZOT-u.

<sup>71</sup> Članak 27. stavak 6. izmijenjene Uredbe o ZOT-u te članak 63. i članak 78. stavak 2. prijedloga o Fondu.

<sup>72</sup> [Popratna studija za evaluaciju EU-ova programa u školama](#), listopad 2022. i ožujak 2023.

<sup>73</sup> Članak 28. stavci 4. i 5. izmijenjene Uredbe o ZOT-u.

## Sektorske intervencije

- 78** Komisija predlaže da se odredbe o potpore za intervencije u određenim sektorima ponovno uključe u Uredbu o ZOT-u. U tu svrhu, i u cilju pojednostavnjenja pravila koja su trenutačno utvrđena za svaki sektor zasebno<sup>74</sup>, Komisija objedinjuje pravila u jedinstven skup odredbi primjenjivih na sve navedene poljoprivredne sektore<sup>75</sup>. Sud smatra da bi se time mogli pojednostavniti ZOT i pružanje sektorske potpore u sklopu nacionalnih i regionalnih partnerskih planova.
- 79** U skladu s prijedlogom o ZOT-u Komisija utvrđuje osnovna pravila o području primjene potpore, vrsti intervencija koje se planiraju u nacionalnim i regionalnim partnerskim planovima, korisnicima i provedbi preko operativnih programa i fondova<sup>76</sup>. Člankom 35. izmijenjene Uredbe o ZOT-u Komisijine delegirane ovlasti znatno su smanjene kako bi se državama članicama omogućila veća fleksibilnost.
- 80** Kad je riječ o području primjene Uredbe o ZOT-u, Sud primjećuje dvije znatne promjene u odnosu na ZPP za razdoblje 2023. – 2027.: sektorska potpora sektoru vina više ne bi bila obvezna za određene države članice, a potpora sektoru bjelančevina postala bi obvezna za države članice s priznatim organizacijama proizvođača ili udruženjima organizacija proizvođača u tom sektoru (članak 30. stavak 2. izmijenjene Uredbe o ZOT-u). Kad je riječ o potonjem, Sud smatra da je pružanje potpore sektoru bjelančevina pozitivan korak jer bi se time moglo doprinijeti smanjenju ovisnosti EU-a o uvezenim proteinskim usjevima za hranu za životinje.
- 81** Kad je riječ o vrstama intervencija, Sud smatra pozitivnim to što se prijedlogom o ZOT-u zahtijeva pružanje potpore za instrumente za upravljanje rizicima i ulaganja za poljoprivrednike i posjednike šuma (članci 12. i 13. prijedloga o ZPP-u). Međutim, Sud napominje da se u prijedlogu o ZOT-u ne objašnjava zašto više ne bi postojala potpora za poboljšanje kvalitete proizvoda ili gospodarenja otpadom, uključujući nusproizvode (osim u proizvodnji vina)<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> Odjeljci od 1. do 7. glave III. poglavlja III. (članci od 42. do 68.) Uredbe (EU) 2021/2115.

<sup>75</sup> Članak 30. izmijenjene Uredbe o ZOT-u.

<sup>76</sup> Članci od 30. do 33. izmijenjene Uredbe o ZOT-u.

<sup>77</sup> Članak 31. točka (o) izmijenjene Uredbe o ZOT-u.

## Dostupnost opskrbe u izvanrednim situacijama i ozbiljnim krizama

- 82** Prijedlogom o ZOT-u stavlja se veći naglasak na element pripravnosti u upravljanju krizama. S tim u vezi službeno bi se priznala<sup>78</sup> skupina stručnjaka Europskog mehanizma za pripravnost i odgovor na krize u području sigurnosti opskrbe hranom (EFSCM) uspostavljenog 2021.<sup>79</sup> nakon pandemije bolesti COVID-19.
- 83** Osim toga, prijedlogom bi se Uredbi o ZOT-u dodalo poglavlje o dostupnosti opskrbe proizvodima u izvanrednim situacijama i ozbiljnim krizama kojim bi se pripravnost integrirala u ZPP. Države članice morale bi pripremiti nacionalne planove pripravnosti i odgovora u području sigurnosti opskrbe hranom kako bi se spriječili poremećaji u lancu opskrbe<sup>80</sup>. Države članice koje uspostave zalihe poljoprivrednih proizvoda i upravljaju tim zalihama trebaju primjenjivati načela uključena u prijedlog kako bi se poremećaji na tržištu sveli na najmanju moguću mjeru<sup>81</sup>.
- 84** Sud smatra da bi se tim odredbama ojačala koordinacija i pripravnost EU-a te da se njima uzimaju u obzir preporuke za buduće krize iznesene u [tematskom izvješću Suda 09/2023](#).

## Krizna plaćanja poljoprivrednicima (članak 38. prijedloga o Fondu)

- 85** U skladu s izmjenom ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027.<sup>82</sup> Komisija predlaže uspostavu intervencije za krizna plaćanja poljoprivrednicima pogođenim „prirodnim katastrofama, nepovoljnim klimatskim prilikama ili katastrofalnim događajima”<sup>83</sup> koja bi bila odvojena od postojećih mjera iz Uredbe o ZOT-u kojima se otklanjaju tržišni poremećaji<sup>84</sup> (*slika 8.*).

---

<sup>78</sup> Članak 222.e izmijenjene Uredbe o ZOT-u.

<sup>79</sup> COM(2021) 689.

<sup>80</sup> Članak 222.c izmijenjene Uredbe o ZOT-u.

<sup>81</sup> Članak 222.d izmijenjene Uredbe o ZOT-u.

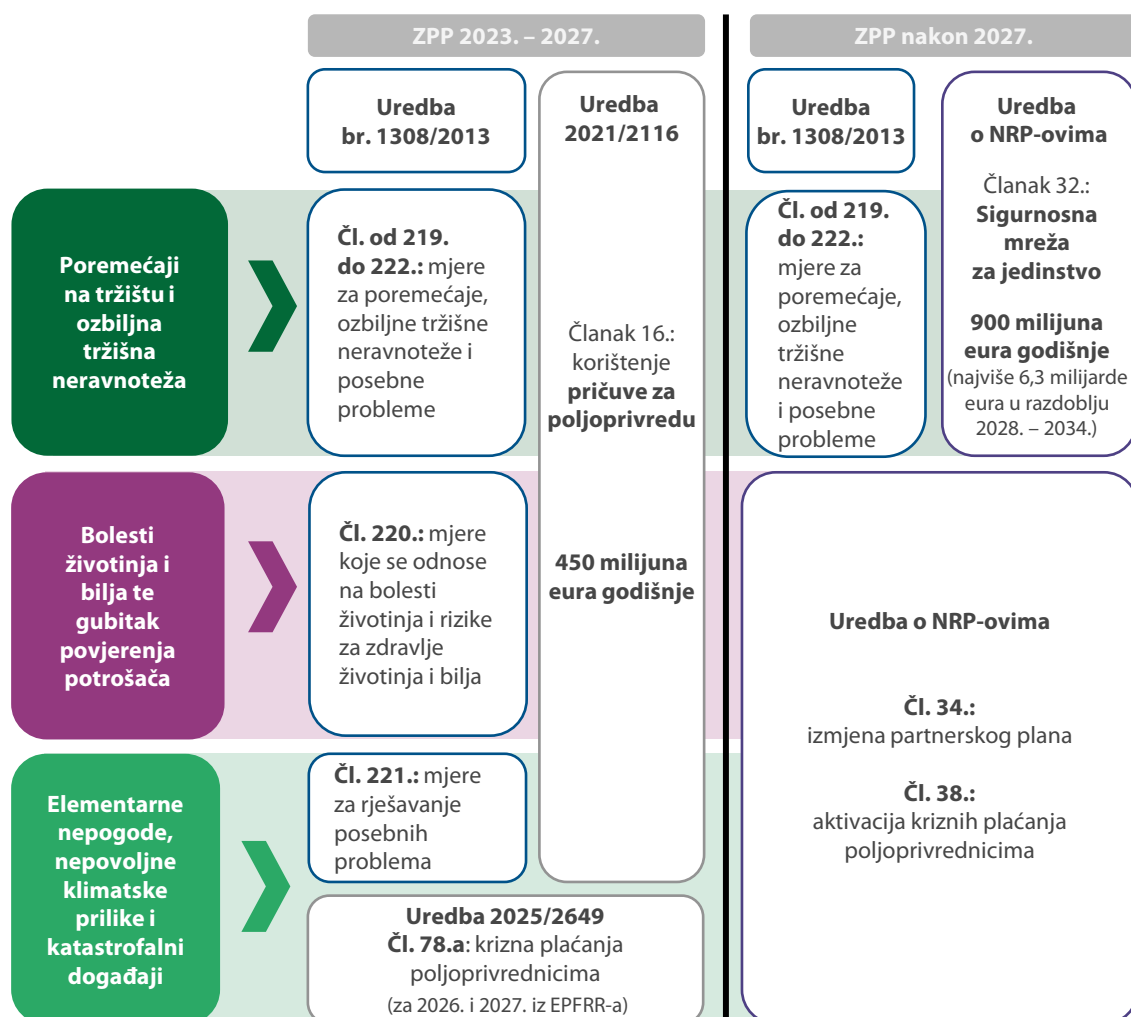
<sup>82</sup> Omnibus III – COM(2025) 236, donesen Uredbom (EU) 2025/2649.

Izvješće o primjeni kriznih mjera donesenih u skladu s člancima od 219. do 222. Uredbe o ZOT-u – COM(2024) 12.

<sup>83</sup> Članak 5. stavak 1. točka (s) prijedloga o ZPP-u i članak 38. prijedloga o Fondu.

<sup>84</sup> Članci od 219. do 222. Uredbe o ZOT-u.

**Slika 8. | Krizna plaćanja u okviru ZPP-a za razdoblje 2021. – 2027. i u Komisijinim prijedlozima**



Izvor: Sud.

- 86** Krizna plaćanja pokrivala bi se iz nenamjenskog iznosa u sklopu Fonda primjenom kaskadnog mehanizma (odlomak **18** i **okvir 5.**), dok bi se potpora za stabilizaciju poljoprivrednih tržišta tijekom poremećaja pokrivala iz Sigurnosne mreže za jedinstvo (**slika 2.**), prethodno poznate kao „pričuva za poljoprivredu”<sup>85</sup>.

<sup>85</sup> Članak 16. Uredbe (EU) 2021/2116.

- 87** Sud pozdravlja uvođenje posebnih kriterija za aktiviranje kriznih plaćanja u slučaju prirodnih katastrofa<sup>86</sup>. Međutim, Sud smatra da su kriteriji za pokretanje i ukidanje izvanrednih mjera u slučajevima tržišnih poremećaja trebali biti utvrđeni u prijedlogu o ZOT-u, kako je Sud preporučio u prošlosti<sup>87</sup>.

## Okvir 5.

### Krizna plaćanja nakon prirodnih katastrofa, nepovoljnih klimatskih prilika i katastrofalnih događaja (članak 38. prijedloga o Fondu)

Prijedlogom o Fondu, konkretno člankom 34., uspostavlja se financijski kaskadni mehanizam kojim se države članice mogu koristiti kako bi izvršile krizna plaćanja poljoprivrednicima.



Sud kao pozitivan aspekt navodi da bi u slučaju prirodnih katastrofa izvanredne mjere koje bi se aktivirale u okviru Instrumenta EU-a (glava IV. prijedloga o Fondu) stupile na snagu tek nakon uspostave kriznih plaćanja poljoprivrednicima (članak 34. stavak 9.).

Izvor: Sud, na temelju prijedloga o Fondu.

<sup>86</sup> Članak 34. stavak 1. i članak 38. stavak 2. prijedloga o Fondu.

<sup>87</sup> Tematsko izvješće 23/2019, odlomci 63. – 72. i 3. preporuka.

---

Revizorski sud donio je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourg  
5. veljače 2026.

*Za Revizorski sud*



Tony Murphy  
*predsjednik*

# Prilozi

## Prilog I. – Popis publikacija Suda na koje se upućuje u ovom mišljenju

[Tematsko izvješće 03/2026](#) „Posebne mjere za potporu poljoprivredi u najudaljenijim regijama EU-a – Pomažu pri održavanju konkurentnosti poljoprivrede, no njezin dugoročni razvoj nije siguran”

[Pregled 03/2025](#) „Prilike za višegodišnji financijski okvir za razdoblje nakon 2027.”

[Pregled 02/2025](#) „Odgovornost, transparentnost i usmjerenost na uspješnost – pouke koje treba izvući iz nedostataka Mehanizma za oporavak i otpornost”

[Tematsko izvješće 20/2024](#) „Planovi u okviru zajedničke poljoprivredne politike: zeleniji, ali ne odgovaraju ambicijama EU-a za klimu i okoliš”

[Godišnja izvješća](#) o izvršenju proračuna EU-a i aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2024.

[Tematsko izvješće 09/2023](#) „Jamčenje lanaca opskrbe poljoprivrednim proizvodima tijekom pandemije bolesti COVID-19”

[Tematsko izvješće 10/2022](#) „Programom LEADER i lokalnim razvojem pod vodstvom zajednice potiče se lokalna angažiranost, ali još uvijek nema dovoljno dokaza koji bi potvrdili njihove dodatne koristi”

[Tematsko izvješće 16/2021](#) „Zajednička poljoprivredna politika i klima: polovica financijskih sredstava EU-a predviđenih za klimu troši se u okviru ZPP-a, ali se emisije iz poljoprivrede ne smanjuju”

[Tematsko izvješće 23/2019](#) „Stabilizacija prihoda poljoprivrednika: dostupan je sveobuhvatan skup alata, no potrebno je pronaći rješenje za slabu primjenu instrumenata i isplatu previsokih nadoknada”

[Tematsko izvješće 10/2017](#) „Potporu EU-a mladim poljoprivrednicima potrebno je bolje usmjeriti kako bi se potaknula djelotvorna generacijska obnova”

## Prilog II. – Predložene izmjene s primjedbama

Tablica 1. | Predložene izmjene s primjedbama

Tekst prijedloga	Predložena izmjena	Primjedbe
<p><b>Članak 3. stavak 8. prijedloga o ZPP-u</b></p> <p>Države članice mogu odobriti privremena odstupanja od zaštitnih praksi ako ih poljoprivrednici i drugi korisnici zbog vremenskih uvjeta ne mogu provoditi ili ako bi njihova provedba ugrozila ciljeve utvrđene u stavku 4.</p>	<p>Države članice mogu odobriti privremena odstupanja od <b>povezanih</b> zaštitnih praksi ako ih poljoprivrednici i drugi korisnici zbog vremenskih uvjeta ne mogu provoditi ili ako bi njihova provedba ugrozila ciljeve utvrđene u stavku 4.</p>	<p>Trenutačna formulacija mogla bi upućivati na to da bi se privremena odstupanja primjenjivala na sve zaštitne prakse, a ne na pojedinačne.</p>
<p><b>Članak 5. stavak 1. prijedloga o ZPP-u</b></p>	<p>Potrebno je uključiti program LEADER među inicijative za teritorijalnu i lokalnu suradnju kako slijedi:</p> <p><b>(n) inicijative za teritorijalnu i lokalnu suradnju, uključujući LEADER;</b></p>	<p>Ta bi se izmjena trebala odraziti i u članku 35. prijedloga o Fondu.</p>
<p><b>Članak 8. stavak 2. prijedloga o ZPP-u</b></p> <p>Plaćanje za područja s prirodnim ograničenjima i drugim specifičnim ograničenjima može se dati za područja koja su:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) određena u skladu s člankom 32. Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća</li> <li>(b) novoodređena s obzirom na specifična ograničenja koja su odredile države članice i uključena su u nacionalni i regionalni partnerski plan.</li> </ul>	<p>[...]</p> <p>novoodređena s obzirom na specifična ograničenja koja su odredile države članice, <b>u skladu s pravilima utvrđenima u članku 32. Uredbe (EU) br. 1305/2013. Europskog parlamenta i Vijeća</b>, i uključena su u nacionalni i regionalni partnerski plan.</p>	<p>U prijedlogu nije jasno navedeno na temelju koje osnove države članice mogu utvrditi dodatnu površinu od 2 %.</p> <p>Vidjeti i primjedbe u odlomku <b>57</b>.</p>

Tekst prijedloga	Predložena izmjena	Primjedbe
<b>Članak 13. stavak 1. prijedloga o ZPP-u</b>	U tekst članka potrebno je uključiti odredbu u kojoj se navodi da se potpora dodjeljuje samo poljoprivrednicima i posjednicima šuma, kako je navedeno u naslovu.	Vidjeti i primjedbe u odlomku <b>63</b> .
<b>Članak 31. izmijenjene Uredbe o ZOT-u</b>	Na popis vrsta intervencija potrebno je uvrstiti: – smanjenje stvaranja otpada, uključujući nusproizvoda, i poboljšanje gospodarenja njime – poboljšanje kvalitete proizvoda i provedba sustava kvalitete Unije	Vidjeti i primjedbe u odlomku <b>81</b> .

## Prilog III. – Osnovne informacije

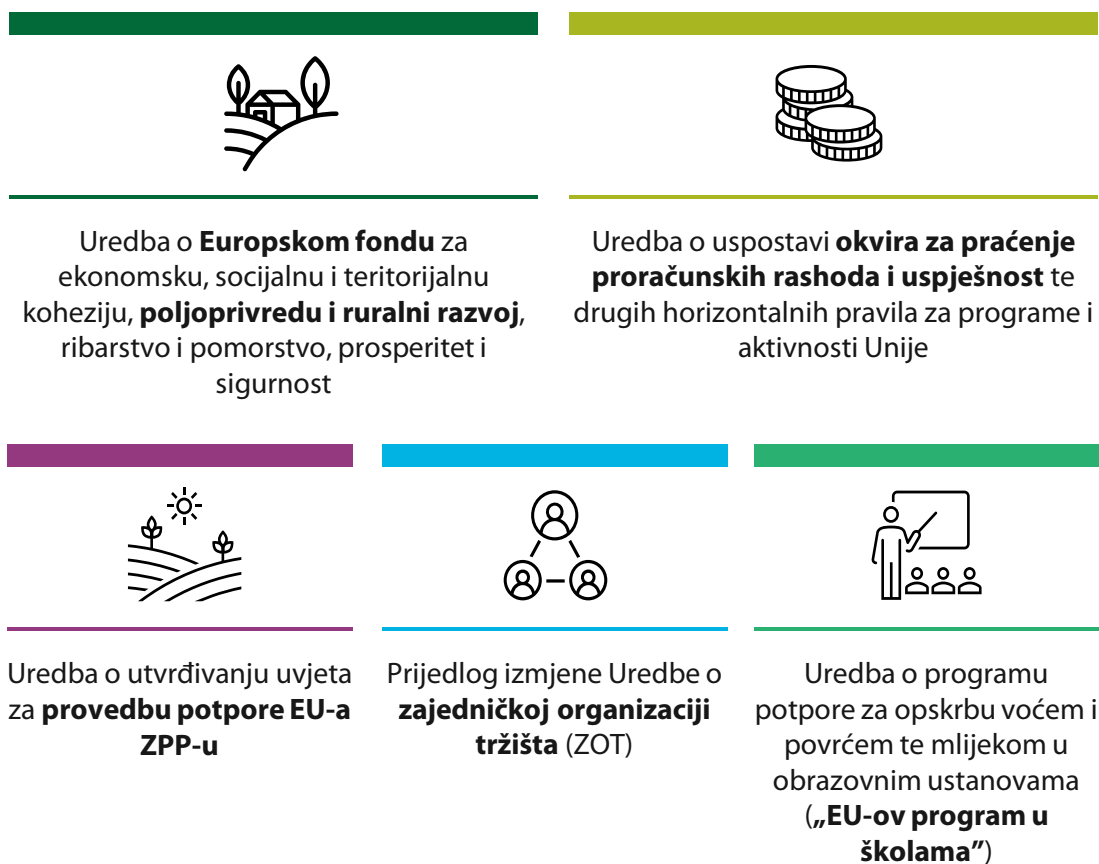
### Zakonodavni okvir

- 01** Europska komisija predstavila je 16. srpnja 2025. prijedlog [višegodišnjeg financijskog okvira \(VFO\) za razdoblje 2028. – 2034.](#) Prijedlog je bio popraćen prvim paketom sektorskih zakonodavnih prijedloga, uključujući:
- prijedlog o uspostavi [Europskog fonda za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, poljoprivredu i ruralni razvoj, ribarstvo i pomorstvo, prosperitet i sigurnost](#), kojim se, među ostalim politikama EU-a, utvrđuju pravila o financiranju ZPP-a i upravljanju njime. U prijedlogu je posebna glava (glava V.) posvećena ZPP-u. Nakon toga,
  - tri prijedloga<sup>1</sup> o zajedničkoj poljoprivrednoj politici (ZPP) nakon 2027., kojima se utvrđuju posebne odredbe o provedbi i usmjeravanju intervencija u okviru ZPP-a, izmjenjuju pravila za zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda i potporu posebnim sektorima, uključujući EU-ov program u školama, javnu intervenciju i privatno skladištenje, uključujući odredbe za stvaranje posebnog sektora proteinskih usjeva, kao i pravila o dostupnosti opskrbe u izvanrednim i ozbiljnim krizama; i
  - prijedlog o uspostavi [okvira za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost te drugih horizontalnih pravila za programe i aktivnosti Unije](#), kojim se model provedbe ZPP-a integrira u jedinstven sustav za praćenje.
- 02** Budući ZPP regulirao bi se na temelju nekoliko zakonodavnih prijedloga, od kojih su neki posebno posvećeni toj politici, a neki međusektorski. To dovodi do pravne strukture na [slici 1.](#)

---

<sup>1</sup> COM(2025) 553, 554 i 560.

Slika 1. | Struktura ZPP-a u VFO-u za razdoblje 2028. – 2034.



Izvor: Sud.

**03** Postojeći zakonodavni okvir za potporu u okviru ZPP-a za razdoblje 2021. – 2027. obuhvaćen je sljedećim trima glavnim uredbama:

- [Uredba \(EU\) 2021/2115](#) o utvrđivanju pravila o potpori za nacionalne strateške planove u okviru ZPP-a;
- [Uredba \(EU\) 2021/2116](#) o financiranju ZPP-a, upravljanju njime i nadzoru nad njime;
- [Uredba \(EU\) br. 1308/2013](#) o zajedničkoj organizaciji poljoprivrednih tržišta, kako je tijekom prethodne reforme ZPP-a izmijenjena [Uredbom \(EU\) 2021/2117](#).

**04** Utvrđene su i druge odredbe za posebne mjere koje nisu obuhvaćene strateškim planovima u okviru ZPP-a:

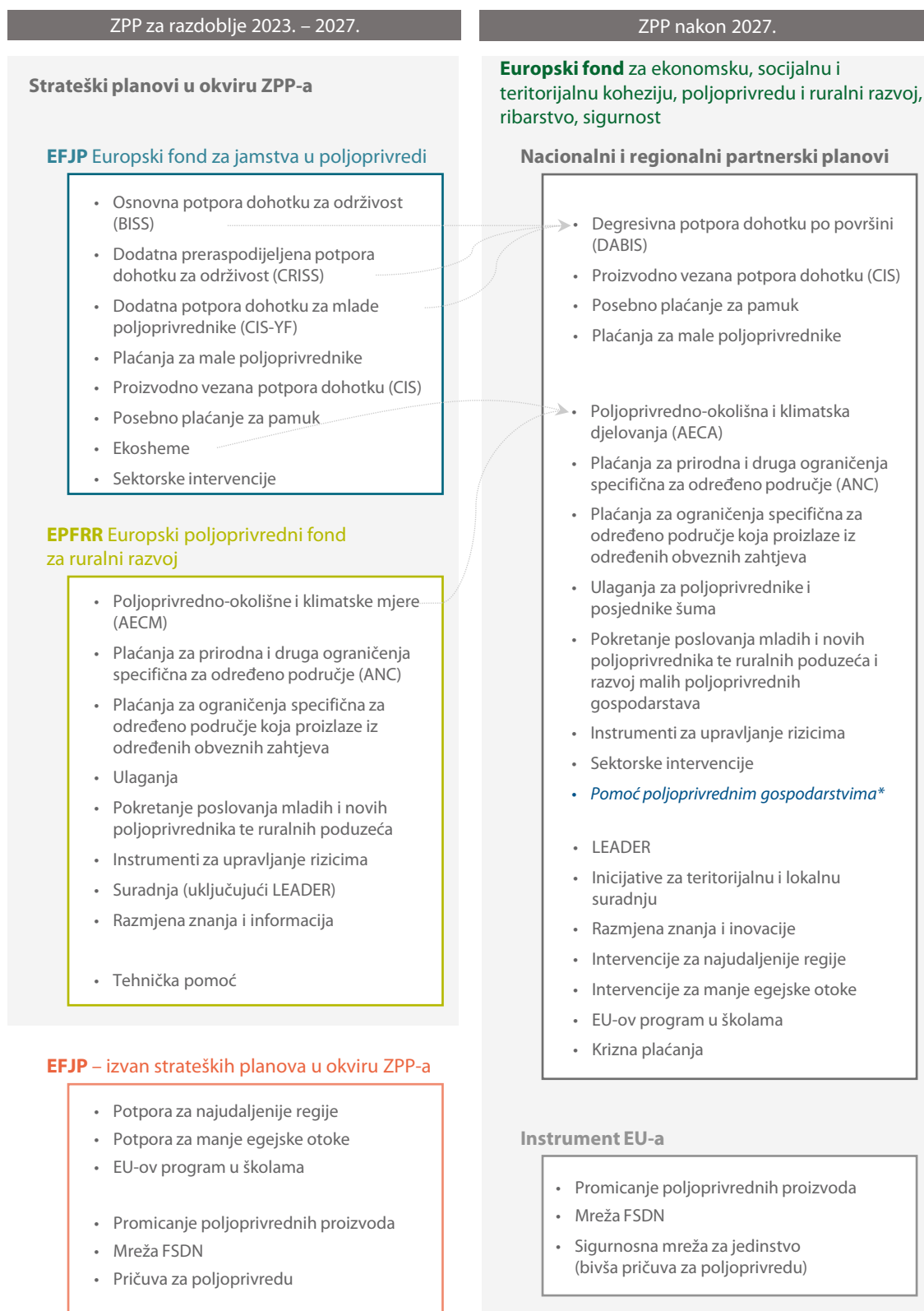
- Uredba (EU) br. 228/2013 o poljoprivrednim mjerama u najudaljenijim regijama Unije (POSEI);
- Uredba (EU) br. 229/2013 o poljoprivrednim mjerama u korist manjih egejskih otoka;
- Uredba Vijeća (EU) br. 1370/2013 (članak 5. i Prilog I.) i uredbe Komisije (EU) 2017/39 i (EU) 2017/40 o financiranju i provedbi EU-ova programa u školama.

**05** Na temelju predloženih uredbi sve bi se navedene uredbe stavile izvan snage, osim Uredbe (EU) br. 1308/2013 i Uredbe (EU) br. 1370/2013, koje bi se izmijenile.

## Intervencije u okviru ZPP-a

**06** Na *slici 2.* istaknute su glavne promjene u intervencijama u okviru ZPP-a.

**Slika 2. | Usporedba ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. i predloženog ZPP-a za razdoblje nakon 2027.**



\* Nova intervencija u ZPP-u za razdoblje nakon 2027.

Izvor: Sud.

## Uvjetovanost

- 07** U okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027.<sup>2</sup> „uvjetovanost” je minimalan skup praksi upravljanja zemljištem koje se smatraju osnovnim standardima i koje korisnici potpore u okviru ZPP-a moraju poštovati kako bi primili plaćanja iz ZPP-a u okviru određenih intervencija. Obuhvaća propisane zahtjeve o upravljanju (SMR), standarde za dobre poljoprivredne i okolišne uvjete (GAEC) i socijalnu uvjetovanost koja proizlazi iz zakonodavstva EU-a o socijalnoj zaštiti. Uvjetovanost se primjenjuje na devet intervencija u okviru ZPP-a (BISS, CRISS, CIS-YF, CIS, plaćanja za pamuk, ekosheme, AECM, ANC i ograničenja specifična za određeno područje koja proizlaze iz određenih obveznih zahtjeva – vidjeti [sliku 2.](#)) te na programe za najudaljenije regije (POSEI) i manje egejske otoke (SAI) kad je riječ o plaćanjima po površini i broju životinja.

## EU-ov program u školama

- 08** EU-ovim programom u školama pruža se potpora za distribuciju voća, povrća, mlijeka i određenih mliječnih proizvoda djeci u obrazovnim ustanovama od vrtića do srednje škole te za prateće obrazovne mjere. Riječ je o samostalnom instrumentu u okviru ZPP-a koji se financira iz EFJP-a s dodijeljenim godišnjim proračunom od oko 220 milijuna eura<sup>3</sup>. Države članice mogu osigurati dodatno financiranje iz vlastitih izvora ili od privatnih i javnih subjekata. Sudjelovanje u programu dobrovoljno je: države članice koje žele sudjelovati moraju izraditi nacionalnu strategiju koja obuhvaća šestogodišnje razdoblje. Komisija ne odobrava te nacionalne strategije.

---

<sup>2</sup> Članci od 12. do 14. Uredbe (EU) 2021/2115 i prilozi III. i IV. toj uredbi.

<sup>3</sup> Provedbena Odluka Komisije (EU) 2023/106.

# Pokrate

Pokrata ili skraćeni naziv	Definicija/objašnjenje
<b>AECA</b>	Poljoprivredno-okolišna i klimatska djelovanja
<b>AECM</b>	Poljoprivredno-okolišno-klimatske mjere
<b>ANC</b>	Potpora za područja s prirodnim i drugim specifičnim ograničenjima
<b>BISS</b>	Osnovna potpora dohotku za održivost
<b>CIS</b>	Proizvodno vezana potpora dohotku
<b>CIS-YF</b>	Dodatna potpora dohotku za mlade poljoprivrednike
<b>CRISS</b>	Dodatna preraspodijeljena potpora dohotku za održivost
<b>DABIS</b>	Degresivna potpora dohotku po površini
<b>EFJP</b>	Europski fond za jamstva u poljoprivredi
<b>EPFRR</b>	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj
<b>FSDN</b>	Mreža podataka o održivosti poljoprivrednih gospodarstava
<b>GAEC</b>	Dobri poljoprivredni i okolišni uvjeti zemljišta
<b>LEADER</b>	<i>Liaison entre actions de développement de l'économie rurale</i> (Poveznice između mjera za razvoj ruralnog gospodarstva)
<b>NPR</b>	Nacionalni i regionalni partnerski plan
<b>SMR</b>	Propisani zahtjev o upravljanju
<b>UFEU</b>	Ugovor o funkcioniranju Europske unije
<b>VFO</b>	Višegodišnji financijski okvir
<b>ZOT</b>	Zajednička organizacija tržišta
<b>ZPP</b>	Zajednička poljoprivredna politika

# Pojmovnik

Pojam	Definicija/objašnjenje
<b>Dodana vrijednost EU-a</b>	Dodatna vrijednost ostvarena provedbom određene mjere EU-a u usporedbi sa samostalnim djelovanjem države članice.
<b>Iskorištenost sredstava</b>	Mjera, često izražena u obliku postotka, u kojoj su financijska sredstva EU-a koja su dodijeljena državama članicama potrošena na prihvatljive projekte.
<b>Kohezijska politika</b>	Politika EU-a čiji je cilj smanjiti gospodarske i socijalne nejednakosti među regijama i državama članicama promicanjem otvaranja novih radnih mjesta, konkurentnosti poduzeća, gospodarskog rasta, održivog razvoja te prekogranične i međuregionalne suradnje.
<b>Operativni program</b>	Okvir za provedbu projekata financiranih sredstvima EU-a u zadanom razdoblju, u koji su ugrađeni prioriteti i ciljevi utvrđeni u sporazumima o partnerstvu između Komisije i pojedinačnih država članica.
<b>Podijeljeno upravljanje</b>	Način izvršenja proračuna EU-a u okviru kojeg, za razliku od izravnog upravljanja, Komisija delegira provedbu relevantnih zadaća određenoj državi članici, ali i dalje snosi krajnju odgovornost.
<b>Pojednostavnjena mogućnost obračuna troškova</b>	Pristup za utvrđivanje iznosa bespovratnih sredstava primjenom metoda kao što su standardni jedinični troškovi, financiranje uz primjenu paušalne stope ili jednokratni iznosi umjesto stvarnih troškova korisnika. Osmišljen je s ciljem smanjenja administrativnog opterećenja.
<b>Pravilnost</b>	Mjera u kojoj je određena transakcija ili aktivnost usklađena s važećim pravilima i propisima te ugovornim obvezama.
<b>Pravo (na plaćanje)</b>	Prenosivo pravo na temelju kojeg aktivni poljoprivrednik može dobiti potporu EU-a ako uz pravo prijavi i prihvatljivo poljoprivredno zemljište.
<b>Proizvodno vezana potpora (dohotku)</b>	Plaćanja EU-a poljoprivrednicima za proizvodnju određenog proizvoda ili za određeni sektor.
<b>Revizijski trag</b>	Evidencija kretanja podataka unutar određenog računovodstvenog ili administrativnog sustava koja omogućuje praćenje pojedinačnih transakcija.
<b>Strateški plan u okviru ZPP-a</b>	Dokument koji je izradila određena država članica EU-a u okviru zajedničke poljoprivredne politike za razdoblje nakon 2020., u kojem utvrđuje kako namjerava postići svoje ciljeve u sklopu općih ciljeva predmetne politike.
<b>Uredba o Europskom fondu</b>	Predložena uredba kojom bi se u razdoblju 2028. – 2034. trebala zamijeniti Uredba o zajedničkim odredbama i kojom se utvrđuju zajednička pravila za mnoge fondove EU-a preko kojih se pojedinačnim državama dodjeljuju sredstva iz proračuna EU-a, uključujući četiri fonda kohezijske politike.

Pojam	Definicija/objašnjenje
<b>Uredba o okviru uspješnosti</b>	Predložena uredba o uspostavi okvira za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost te drugih općih pravila za programe i aktivnosti EU-a.
<b>Višegodišnji financijski okvir</b>	Plan potrošnje EU-a u kojem su (na temelju ciljeva politika) utvrđeni prioriteti i gornje granice, obično na razdoblje od sedam godina. Tim planom pruža se struktura unutar koje se utvrđuju godišnji proračuni EU-a te se u njemu određuju granice rashoda za svaku rashodovnu kategoriju.

# AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2026.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Fotografija na naslovnoj stranici: © butenkow / stock.adobe.com.

Slika 7., slika 1. u Prilogu III. i okvir 5. – ikone su izrađene s pomoću alata dostupnih na stranici [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

## Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-6885-5	ISSN 2812-2968	doi:10.2865/2640301	QJ-01-26-009-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6886-2	ISSN 2812-2968	doi:10.2865/8084672	QJ-01-26-009-HR-N

## KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [mišljenje 05/2026](#) o prijedlozima uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju uvjeta za provedbu potpore Unije zajedničkoj poljoprivrednoj politici za razdoblje od 2028. do 2034. i uredbe o izmjeni Uredbe (EU) br. 1308/2013 u pogledu programa za distribuciju voća, povrća i mlijeka u školama („EU-ov program u školama”), sektorskih intervencija, [...], pravila o dostupnosti opskrbe u izvanrednim situacijama i ozbiljnim krizama te sredstava osiguranja (COM(2025) 553 i COM(2025) 560), Ured za publikacije Europske unije, 2026.

Ovo je mišljenje objavljeno u skladu s člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a, kojom se predviđa savjetovanje s Europskim revizorskim sudom u pogledu prijedloga povezanih s financijskim pravilima kojima se određuje postupak za utvrđivanje i izvršenje proračuna EU-a.

Svrha je ovog mišljenja pružiti neovisne stručne savjete kako bi se poduprlo osmišljavanje zajedničke poljoprivredne politike, upravljanje njome te njezin okvir uspješnosti i mehanizme financijske kontrole. Njime se nastoji doprinijeti jamčenju dobrog financijskog upravljanja, odgovornosti i dodane vrijednosti EU-a u toj politici.

**EUROPSKI REVIZORSKI SUD**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: [eca.europa.eu/hr/contact](https://eca.europa.eu/hr/contact)  
Internetske stranice: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Društvene mreže: @EUauditors



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD



Ured za publikacije  
Europske unije