



SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA IN POGODBA

Z začetkom veljavnosti Rimske pogodbe so kmetijske politike držav članic zamenjali intervencijski mehanizmi na ravni Skupnosti. Razen pravil glede postopka odločanja so temelji skupne kmetijske politike od Rimske pogodbe ostali nespremenjeni. Z Lizbonsko pogodbo se je za skupno kmetijsko politiko začel uporabljati postopek soodločanja kot „redni zakonodajni postopek“, ki je nadomestil postopek posvetovanja.

PRAVNA PODLAGA

Členi 38 do 44 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

RAZLOGI ZA SKUPNO KMETIJSKO POLITIKO

Ob vzpostavitvi skupnega trga z Rimsko pogodbo leta 1958 so bile za kmetijstvo šestih držav ustanoviteljic značilne velike državne intervencije. A za vključitev kmetijskih proizvodov v prosti pretok blaga, ob ohranitvi državnih intervencij v kmetijskem sektorju, je bilo treba odpraviti nacionalne intervencijske mehanizme, nezdružljive s skupnim trgov, in jih prenesti na raven Skupnosti: to je bil glavni razlog za nastanek skupne kmetijske politike.

Praksa intervencij v kmetijstvu je temeljila na tedaj zelo razširjenem načelu, da je ta sektor nekaj posebnega, ker je zelo odvisen od podnebnih razmer in geografskih danosti in ker prihaja do sistematičnega neravnovesja med ponudbo in povpraševanjem, kar se kaže v močnem nihanju cen in prihodkov.

Povpraševanje po prehrabnih proizvodih ni elastično, kar pomeni, da se z nihanjem cen le malo spreminja. Poleg tega je zaradi dolgih proizvodnih ciklov in nespremenljivih proizvodnih dejavnikov ponudba kmetijskih proizvodov na svetovnem trgu zelo toga. Velika ponudba tako povzroči padec cen, nezadostna ponudba pa velike podražitve. Vse to povzroča stalno nestabilnost trgov. Pristojni javni organi so se zato vedno nagibali k reguliranju kmetijskih trgov in podpiranju prihodkov proizvajalcev, kar je prevzela tudi skupna kmetijska politika.

Čeprav je danes delež kmetijstva v gospodarstvu razvitih držav, kakršno je tudi gospodarstvo Evropske unije (3.2.10, tabela 2), majhen, so se državne intervencije v zadnjem času okrepile v obliki kmetijsko-podeželskih politik, ki so poleg podpore tradicionalni funkciji pridelave hrane podprle tudi druge vidike te primarne dejavnosti, kot so trajnostni razvoj, boj proti podnebnim spremembam, načrtovanje rabe zemljišč in prostorsko načrtovanje, večja raznovrstnost in oživljanje podeželskega gospodarstva



ter proizvodnja energije in biomaterialov. V zadnjem času se je kot bistven vidik kmetijskih in podeželskih politik, med katerimi je tudi skupna kmetijska politika, uveljavila podpora javnim dobrinam ali netržnim funkcijam kmetijske dejavnosti – torej tistim, ki jih trg ne plačuje.

CILJI

Člen 39 PDEU določa posebne cilje skupne kmetijske politike:

- a. povečati kmetijsko produktivnost s pospeševanjem tehničnega napredka in zagotavljanjem optimalne uporabe proizvodnih dejavnikov, zlasti delovne sile,
- b. zagotoviti primerno življenjsko raven kmečkega prebivalstva,
- c. stabilizirati trge,
- d. zagotoviti redno preskrbo,
- e. zagotoviti razumne cene za potrošnike.

Cilji so torej ekonomski (točke (a), (c) in (d)) člena 39) in socialni (točki (b) in (e) člena 39), njihov namen pa je zaščititi interese proizvajalcev in potrošnikov. Cilji SKP se od Rimske pogodbe v praksi niso spremenili, saj so se izkazali kot zelo prilagodljivi številnim reformam, ki so bile izvedene od 80-ih let prejšnjega stoletja dalje (3.2.2). Vseeno velja poudariti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso ciljev skupne kmetijske politike ni mogoče doseči hkrati in v celoti. Posledično lahko zakonodajalec Unije dokaj prosto presoja o izbiri instrumentov in obsegu reform ter tako upošteva razvoj trgov in prednostne cilje, ki so si jih v določenem obdobju zadale evropske institucije.

Poleg posebnih ciljev, ki jih za skupno kmetijsko politiko opredeljuje člen 39 PDEU, je v Pogodbi še več določb, ki uvajajo cilje, ki jih je mogoče uveljavljati v sklopu vseh politik in ukrepov Unije. Tako med cilje skupne kmetijske politike sodijo tudi spodbujanje visoke stopnje zaposlenosti (člen 9), varstvo okolja zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja (člen 11), varstvo potrošnikov (člen 12), zahteve po dobrobiti živali (člen 13), varstvo javnega zdravja (člen 168(1)) ter ekonomska, socialna in teritorialna kohezija (členi 174 do 178). Člen 207 določa načela skupne trgovinske politike, ki se uporabljajo pri trgovini s kmetijskimi proizvodi, potrebna pa so zaradi odpiranja in globalizacije trgov. Poudariti še velja, da se za proizvodnjo kmetijskih proizvodov in trgovino z njimi glede na strukturne posebnosti te primarne dejavnosti uporablja odstopanje od načel politike konkurence (člen 42). Ta izjema je bila uvedena šele z zadnjo reformo skupne ureditve trgov leta 2013 (3.2.4).

POSTOPKI ODLOČANJA NA PODROČJU KMETIJSTVA

Z Rimsko pogodbo je bil določen postopek za pripravo in uveljavljanje skupne kmetijske politike, po katerem je Komisija pripravila predlog, o njem je Evropski parlament, včasih pa tudi Evropski ekonomsko-socialni odbor, pripravil mnenje, odločitev pa je na koncu s kvalificirano večino sprejel Svet. To je pomenilo, da je Evropski parlament pri odločitvah sodeloval le v postopku posvetovanja, ki je ostal nespremenjen do leta 2010. Tedaj je bilo s Pogodbo o delovanju Evropske unije (člen 42, prvi odstavek, in



člen 43(2)) soodločanje priznано kot „redni zakonodajni postopek“ (1.2.3) na področju skupne kmetijske politike in je nadomestilo postopek posvetovanja. S tem se je okrepila vloga Evropskega parlamenta kot resničnega sozakonodajalca na področju kmetijstva.

Vseeno je nova pogodba odprla nekaj vprašanj glede razlage nekaterih določb, saj predpisuje odstopanja od rednega postopka, ki pa so v prid Svetu. Drugi odstavek člena 42 tako glede pravil konkurence določa, da lahko „Svet [...] na predlog Komisije odobri dodelitev pomoči: a) za zaščito podjetij, ki so zaradi strukturnih ali naravnih razmer v slabšem položaju; b) v okviru programov gospodarskega razvoja“. Poleg tega člen 43(3) določa, da „Svet na predlog Komisije sprejme ukrepe o določitvi cen, prelevmanov, pomoči in količinskih omejitvev“. Zaradi nejasne razmejitve med zakonodajnimi pristojnostmi Evropskega parlamenta in Sveta na področju kmetijstva je med pogajanjimi o skupni kmetijski politiki po letu 2013 prišlo do pravnih in političnih težav. Evropski parlament nikoli ni želel sprejeti splošnih omejitvev glede izvajanja v prid Svetu, ki bi lahko pogojevale ali celo izničile pristojnost soodločanja, ki jo je pridobil z novo pogodbo, zlasti na področju temeljnih reform skupne kmetijske politike, pri katerih so bistveni elementi ravno določitev pomoči, cen in kvot. Vendar je Svet zavrnil vsakršno omejevanje pooblastil iz člena 43(3) v okviru nove enotne skupne ureditve trga (Uredbi (EU) št. 1308/2013, UL L 347, z dne 20.12.2013 in (EU) št. 1370/2013, UL L 346 z dne 20.12.2013) (3.2.4) in pri določitvi odstotnih deležev zmanjšanja neposredne pomoči v okviru finančne discipline (člen 26 Uredbe (EU) št. 1306/2013, UL L 347, z dne 20.12.2013). Tako je moral Parlament narediti izjemo, da ne bi preprečil sprejetja reforme iz leta 2013 (resolucija P7_TA(2013)0492 z dne 20. novembra 2013, UL C 436, z dne 24.11.2016, str. 274). Hkrati je s končno izjavo Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije potrjeno, da doseženi sporazum ne posega v poznejše reforme skupne kmetijske politike niti ne ovira morebitnih sodnih postopkov.

Zato je povsem mogoče predvidevati, da se bo medinstitucionalna razprava o področju uporabe člena 43(3) nadaljevala pred Sodiščem Evropske unije. To se je že zgodilo v primeru tožb, ki sta ju Evropski parlament in Komisija vložila za razglasitev ničnosti dveh aktov, sprejetih na podlagi člena 43(3) PDEU, glede skupne ribiške politike: sklepa Sveta o odobritvi ribolovnih možnosti v vodah Evropske unije (zadevi C-103/12 in C-165/12) in uredbe o določitvi dolgoročnega načrta za staleže trske (zadevi C-124/13 in C-125/13). V skladu s sodbama Sodišča 26. novembra 2014 in 1. decembra 2015 morajo ukrepi, ki zahtevajo politično odločitev, rezervirano za zakonodajalca Unije, ker so nujni za uresničevanje ciljev skupne kmetijske in ribiške politike, temeljiti na členu 43(2) PDEU. Sodišče je v svoji sodbi o zadevi C-113/14 z dne 7. septembra 2016 vpeljalo obširno razlago pojma „določitev cen“ iz člena 43(3) PDEU, ki vključuje referenčne pragove za intervencijske cene. Posledično je bil člen 7 Uredbe (EU) št. 1308/2013 (uredba o SUT), ki temelji na členu 43(2), razglašen za ničnega, Svet pa je znova izključno določil referenčne vrednosti. Glede na ti sodbi bo treba pri naslednjih reformah, s katerimi se bodo mehanizmi skupne kmetijske politike prilagajali uresničevanju ciljev, pojasniti področje uporabe obstoječih pravnih podlag, da bi lahko bolje upoštevali ravnotežje med sozakonodajalcema.

Pri izvajanju skupne kmetijske politike so v t. i. postopku komitologije vedno sodelovali še drugi organi. Od leta 1961, ko je prišlo do prvih skupnih ureditev trga, je bilo ustanovljenih več odborov. Z Lizbonsko pogodbo je bilo uvedeno razlikovanje med



„delegiranimi“ in „izvedbenimi“ akti ([1.3.8](#)). Način sprejemanja delegiranih aktov je sedaj določen v temeljnem zakonodajnem aktu, medtem ko se izvedbeni akti sprejmejo v skladu z novima postopkoma pregleda ali posvetovanja, ki ju opredeljuje Uredba (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 55, z dne 28.2.2011). Osnutki izvedbenih aktov s kmetijskega področja, ki jih pripravi Komisija, so večinoma vključeni v postopke pregleda, kjer imata Evropski parlament in Svet „pravico do nadzora“.

V evropskem postopku odločanja pa v okviru posvetovalnih odborov prek Odbora profesionalnih kmetijskih organizacij (COPA) in Splošne konfederacije kmetijskih zadrug Evropske unije (COGECA) že od nekdanj posredno sodelujejo tudi panožne organizacije Evropske unije. Nedavno se je obseg posvetovanj v pomoč Komisiji pri izvajanju skupne kmetijske politike še razširil z ustanovitvijo skupin za civilni dialog.

SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA, DELJENA PRISTOJNOST EVROPSKE UNIJE IN DRŽAV ČLANIC

PDEU (Naslov I) vključuje splošno razvrstitev pristojnosti v tri kategorije ([1.1.5](#)). Te zajemajo izključne pristojnosti, deljene pristojnosti ter pristojnosti za usklajevanje, podpiranje in dopolnjevanje ukrepov držav članic. V tem okviru člen 4(2)(d) na področju kmetijstva priznava deljeno pristojnost Evropske unije in držav članic, kar pa je v nasprotju s splošnim mnenjem strokovnjakov in pravnih služb Evropske komisije (SEC(92)1990, 27.10.1992), ki so politiko v zvezi s trgi (prvi steber skupne kmetijske politike) doslej šteli za izključno pristojnost Unije. Novi člen 4(2)(d) PDEU vpliva na sprejemanje kmetijske zakonodaje, saj evropske institucije uporabljajo načelo subsidiarnosti ([1.2.2](#)) na področjih, za katera ne velja izključna pristojnost Unije (člena 5(3) in 12 PEU). Na tej podlagi lahko nacionalni parlamenti na predsednike Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije naslovijo utemeljeno mnenje glede skladnosti osnutkov zakonodajnih aktov na področju kmetijstva z načelom subsidiarnosti. V skupni kmetijski politiki se sedaj uporablja sistem okrepljenega sodelovanja, ki ga uvaja člen 20 PEU ([1.1.5](#)). V tem okviru lahko več držav članic (v tem primeru najmanj devet) sprejme dodatne kmetijske obveznosti, ker je skupna kmetijska politika z vidika uporabe skupnih mehanizmov ([3.2.3](#)) vse bolj prožna.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Ker Evropski parlament ni imel pristojnosti odločanja, je že od Rimske pogodbe na oblikovanje skupne kmetijske politike pomembno vplival z nezavezujočimi sredstvi, denimo s samoiniciativnimi poročili in resolucijami. Opozoriti je treba, da je Evropski parlament po izjavi Sveta iz leta 1997, kjer je Svet podprl evropski kmetijski model, večkrat izkazal naklonjenost večnamenskemu evropskemu kmetijskemu (in prehrabnemu) modelu, ki pokriva vse ozemlje razširjene Unije ter je združljiv z odpiranjem in globalizacijo trgov. To se je pokazalo predvsem med reformo skupne kmetijske politike leta 2003 (resoluciji z dne 30. maja 2002 P5_TA(2002)0274 in [P5_TA\(2002\)0275](#), UL C E 187 z dne 7. avgusta 2003, str. 160 in str. 168, in Resolucija z dne 7. novembra 2002, P5_TA(2002)0532, UL C E 16, str. 93) in med večstranskimi pogajanjmi o kmetijstvu v Svetovni trgovinski organizaciji (krog iz Dohe) ([3.2.8](#)). V tem okviru je Evropski parlament večkrat izkazal naklonjenost vključitvi novih ciljev v sklop skupne kmetijske politike, s čimer bi odgovorili na nove izzive kmetijstva,



kot so kakovost proizvodov, javno zdravje, trajnostni razvoj, ekonomska, socialna in teritorialna kohezija, varovanje okolja in boj proti podnebnim spremembam. Ta načela so bila potrjena z resolucijama z dne 8. julija 2010 in 23. junija 2011 o prihodnosti skupne kmetijske politike po letu 2013 ([P7_TA\(2010\)0286](#), UL C 351 E z dne 2.12.2011, str. 103 in [P7_TA\(2011\)0297](#), UL C 390 E z dne 18.12.2012, str. 49). Pri novi reformi skupne kmetijske politike, za katero se je parlamentarni postopek začel marca 2010 s sprejetjem mandatov za pogajanja in se končal 20. novembra 2013 z glasovanjem o zakonodajnih besedilih, je imel lahko Evropski parlament na podlagi institucionalnega okvira, določenega z Lizbonsko pogodbo, polnopravno vlogo sozakonodajalca na področju kmetijstva (Resolucije [T7-490/2013](#) do [T7-494/2013](#), UL C 436, 24.11.2016, str. 270 do 280). Parlament je že začel delo v zvezi z reformo skupne kmetijske politike po letu 2020. Samoiniciativno poročilo v zvezi s sporočilom Komisije, naslovljenim „Prihodnost preskrbe s hrano in kmetijstva“ (Dorfmannovo poročilo), je bilo sprejeto 30. maja 2018 ([P8_TA\(2018\)0224](#)), aprila 2019 pa so člani Odbora za kmetijstvo in razvoj podeželja glasovali o treh poročilih o zakonodajnih predlogih, ki so bili predstavljeni ([3.2.9](#)).

Albert Massot
05/2019

