



PRVI STEBER SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE: I – SKUPNA UREDITEV TRGOV (SUT) KMETIJSKIH PROIZVODOV

Skupna ureditev trgov ureja tržne ukrepe, predvidene v okviru skupne kmetijske politike. Zaporedne reforme so leta 2007 privedle do združitve 21 skupnih ureditev trgov v eno samo za vse kmetijske proizvode. Sočasno se je skupna kmetijska politika zaradi teh reform postopno bolj usmerila na trge, zmanjšal pa se je tudi obseg intervencijskih mehanizmov, ki se zdaj obravnavajo kot „varnostne mreže“ in se uporabljajo zgolj v primeru krize.

PРАВNA PODLAGA

Členi od 38 do 44 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), [Uredba \(EU\) št. 1308/2013](#) Evropskega parlamenta in Sveta in [Uredba Sveta \(EU\) št. 1370/2013](#).

UVOD: OD 21 SKUPNIH UREDITEV TRGOV DO ENE SAME

Skupne ureditve trgov so bistveni element skupne kmetijske politike že od njenega nastanka: prav v njihovem okviru so bile uvedene različne sheme podpore trgov v različnih kmetijskih sektorjih.

Skupne ureditve trgov so bile vzpostavljene, da bi dosegli cilje skupne kmetijske politike (člen 40 PDEU), zlasti stabilizirali trge in kmetom zagotovili primerno življenjsko raven ter povečali proizvodnjo v kmetijstvu. Skupne ureditve trgov se uporabljajo za proizvode, navedene v Prilogi I k PDEU. Vsebujejo številne mehanizme, ki urejajo proizvodnjo teh proizvodov in trgovino z njimi v EU. Ti mehanizmi nudijo različna jamstva glede na posebnosti posameznih proizvodov. Tržni ukrepi skupne ureditve trgov so del prvega stebra skupne kmetijske politike.

Do začetka veljavnosti enotne skupne ureditve trgov leta 2007 ([Uredba \(ES\) št. 1234/2007](#)) je hkrati obstajalo 21 ločenih skupnih ureditev trgov, ki so bile opredeljene v temeljnih uredbah. Skupne ureditve trgov so se prvotno opirale predvsem na zjamčene cene, ki so se postopno znižale, nadomestile pa so jih, sprva v celoti, kasneje pa delno, neposredne pomoči. Poleg tega je bila po reformi leta 2003 ([3.2.3](#)) večina neposrednih pomoči, ki so bile vključene v skupne ureditve trgov, postopno ločena od proizvodnje (z vzpostavitvijo sheme enotnega plačila) in prenesena iz uredb o skupnih ureditvah trgov najprej v [Uredbo \(ES\) št. 1782/2003](#) in po sprejetju „sistematskega pregleda“ v [Uredbo \(ES\) št. 73/2009](#).

Z zaporednimi reformami so bili preoblikovani tudi intervencijski mehanizmi, ki se zdaj obravnavajo kot „varnostne mreže“, kar pomeni, da se lahko uporabijo le v primeru



krize zaradi večjih motenj na trgu. Kar zadeva ukrepe za subvencioniranje cen, so bile ohranjene le intervencijske cene (zajamčene cene, pod katerimi intervencijska agencija, ki jo določijo države članice, odkupi proizvedene količine in jih uskladišči). Močno se je zmanjšal tudi obseg intervencije (gl. spodaj razdelek o financiranju skupne ureditve trgov).

NOVA SKUPNA UREDITEV TRGOV PO LETU 2013

Pravila o skupni ureditvi trgov so zelo zapletena: temeljna uredba ima 232 členov, katerim je treba dodati številna pravila v delegiranih in izvedbenih aktih.

Skupna ureditev trgov opredeljuje kmetijske proizvode, ki jih pokriva. Ureja notranji vidik, to so intervencijski ukrepi na trgih ter pravila o trženju in o organizacijah proizvajalcev, ter zunanji vidik, povezan s trgovino s tretjimi državami (izvozna in uvozna dovoljenja, uvozne dajatve, upravljanje tarifnih kvot, izvozna nadomestila itd.). Obravnava tudi pravila konkurence, ki se uporabljajo za podjetja in državne pomoči. Skupna ureditev trgov vsebuje tudi splošne določbe o izrednih ukrepih (med drugim o ukrepih za preprečevanje motenj na trgu, ki jih povzročajo nihanja cen ali drugi dogodki, ukrepih za podporo trgu ob boleznih živali in izgubi zaupanja potrošnikov zaradi tveganj za javno zdravje, zdravje živali ali rastlin, ter ukrepih v zvezi z usklajenimi praksami v obdobjih velikih tržnih neravnovesij) in določa tudi nov rezervni sklad za spopadanje s krizami v kmetijskem sektorju.

Ta rezervni sklad je nov instrument za podporo sektorju, kadar krize vplivajo na proizvodnjo in/ali distribucijo. Oblikuje se vsako leto z znižanjem neposrednih plačil v okviru mehanizma finančne discipline ([Uredba \(EU\) št. 1306/2013](#)). Finančna disciplina se uporablja samo za neposredna plačila, ki presegajo 2000 EUR. Če se rezerva v posameznem letu ne porabi, se vrne kmetom. V obdobju 2014–2020 je razdeljena na sedem enakih letnih obrokov v znesku 400 milijonov EUR (kar pomeni, da je skupni znesek rezerve 2,8 milijarde EUR). Krizna rezerva se lahko uporabi za financiranje izrednih ukrepov pri motnjah na trgih.

Revidirani so bili sistemi javne intervencije in pomoči za zasebno skladiščenje, da bi izboljšali odzivnost in učinkovitost. Intervencijsko obdobje za maslo in posneto mleko v prahu je bilo podaljšano za en mesec; predviden je avtomatični razpisni postopek za mleko in posneto mleko v prahu nad določenimi zgornjimi mejami; največja količina za odkup masla po fiksni ceni se je povečala na 50.000 ton; poleg tega so lahko nekateri siri z zaščiteno označbo porekla (ZOP) ali zaščiteno geografsko označbo (ZGO) upravičeni do pomoči za zasebno skladiščenje.

Kar zadeva ukrepe za nadzor ponudbe, se je sistem kvot za sladkor iztekel 30. septembra 2017. Na podlagi nove skupne ureditve se je konec leta 2015 iztekel tudi sistem pravic do zasaditve v vinskem sektorju. Za obdobje 2016–2030 je bil nato vzpostavljen sistem dovoljenj za nove zasaditve (v skladu s priporočili skupine na visoki ravni o vinu decembra 2012). Število dovoljenj za zasaditev vinske trte se lahko poveča za 1 % na leto.

Kot je bilo načrtovano, so se kvote v sektorju mleka in mlečnih izdelkov iztekle 31. marca 2015. Določbe „mini svežnja za mleko“ v zvezi s pogodbenimi razmerji v sektorju mleka in mlečnih izdelkov ([Uredba \(EU\) št. 261/2012](#)) so bile vključene v novo



uredbo. Njihov cilj je okrepiti pogajalsko moč proizvajalcev mleka v dobavni verigi. Na podlagi teh ukrepov lahko države članice vztrajajo pri pisnih pogodbah med kmeti in predelovalci mleka, kmetje pa se lahko prek organizacij proizvajalcev kolektivno pogajajo o pogodbah. Organizacije proizvajalcev lahko regulirajo tudi ponudbo sirov z ZOP/ZGO. Evropska komisija je novembra 2016 objavila drugo poročilo o izvajanju svežnja ukrepov za mleko, v katerem ugotavlja, da sveženj krepi položaj proizvajalcev mleka v dobavni verigi.

Poleg tega sta se podaljšali shemi šolskega mleka in šolskega sadja, letni proračun za shemo šolskega sadja pa se je z 90 milijonov EUR povečal na 150 milijonov EUR. Z [Uredbo \(EU\) 2016/791](#) se je izboljšalo delovanje teh programov.

Določbe o organizacijah proizvajalcev, združenjih organizacij proizvajalcev in medpanožnih organizacijah so bile razširjene na vse sektorje, da bi okrepili pogajalsko moč kmetov. Njihovo financiranje sodi v okvir razvoja podeželja. Organizacije proizvajalcev v sektorjih oljčnega olja, poljščin in govejega mesa lahko pod določenimi pogoji sodelujejo tudi pri skupnih pogajanjih v imenu svojih članov. Evropska komisija lahko v nekaterih primerih priznanim organizacijam proizvajalcev, njihovim združenjem in priznanim medpanožnim organizacijam dovoli, da sprejmejo začasne ukrepe za stabilizacijo trgov (na primer umik proizvodov s trga ali skladiščenje pri zasebnih gospodarskih subjektih).

Nova uredba ohranja izvozna nadomestila za izvoz v tretje države, vendar le za nekatere proizvode in če pogoji na notranjem trgu ustrezajo pogojem, opisanim za izredne ukrepe.

Med pogajanjem o reformi skupne ureditve trgov je bilo kočljivo vprašanje tudi uskladitve skupne kmetijske politike z Lizbonsko pogodbo (zlasti vprašanja glede uporabe člena 43(3) PDEU, v skladu s katerim odloča le Svet). Tako so zdaj nekateri ukrepi v zvezi z javno intervencijo in zasebnim skladiščenjem, shemami razdeljevanja v šolah, izvoznimi nadomestili in sektorjem sladkorja v izključni pristojnosti Sveta (Uredba Sveta (EU) št. 1370/2013) ([3.2.1](#)).

FINANCIRANJE SKUPNE UREDITVE TRGA

Skupna ureditev trga se financira iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS). Leta 2017 so vsi ukrepi, povezani z intervencijami na trgih, predstavljali približno 3,1 milijarde EUR ali 6,9 % vseh odhodkov Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada. Preglednica 1 jasno kaže, da so se zneski za izvozna nadomestila občutno zmanjšali.

Preglednica 1: Odhodki EKJS za intervencije na kmetijskih trgih (v milijonih EUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Skladiščenje	173,4	93,6	- 194,6	17,4	25,1	5,1	18,4	52,4	27,6
Izvozna nadomestila	649,5	385,1	179,4	146,7	62,4	4,5	0,3	0,6	0,0
Drugi tržni ukrepi	3 083,5	3 454,8	3 428,3	3 344,5	3 217,2	2 579,6	2 698,0	3 185,2	3 061



Skupaj	3 906,4	3 933,5	3 413,1	3 508,6	3 304,7	2 589,2	2 716,7	3 238,2	3 088,6
--------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

Vir: finančna poročila Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu

Za razliko od neposredne pomoči in razvoja podeželja se tržnim ukrepom ne dodelijo vnaprejšnja finančna sredstva iz nacionalnih proračunov. Razpoložljiva sredstva za tržno politiko EU za obdobje 2014–2020 bi morala skupaj s krizno rezervo predstavljati približno 4 % (17,5 milijarde EUR) celotnega proračuna skupne kmetijske politike.

Skupna ureditev trga je bila uporabljena v krizah v sektorju mleka, prašičjega mesa ter sadja in zelenjave. Evropska komisija je septembra 2015, marca 2016 in julija 2016 sprejela tri nize podpornih ukrepov. Vrednost prvega niza ukrepov je bila 500 milijonov EUR, njihov cilj pa je bil olajšati likvidnostno stanje kmetov in zmanjšati tržna nihanja (tudi z vzpostavitvijo sistema zasebnega skladiščenja za svinjino in večje podpore zasebnemu skladiščenju masla in posnetega mleka v prahu). Komisija je marca 2016 prvič uvedla tudi enega od izrednih ukrepov (člen 222 uredbe o skupni ureditvi trga), ki dovoljuje, da se organizacije proizvajalcev, medpanožne organizacije in zadruga v sektorju mleka prostovoljno dogovorijo o omejitvi proizvodnje. To odločitev je spremljalo začasno povečanje državne pomoči in podvojitev zgornje meje intervencij za posneto mleko v prahu in maslo. Nazadnje je sveženj ukrepov septembra 2016 uvedel naslednje: sistem EU, s katerim se spodbuja zmanjšanje proizvodnje mleka in mlečnih proizvodov (150 milijonov EUR), pogojeno pomoč za prilagoditve, ki jih države članice opredelijo in izvedejo na podlagi seznama, ki ga je predlagala Komisija (350 milijonov EUR, ki jih države članice lahko dopolnijo z enakovrednim zneskom iz nacionalnih sredstev), tehnične ukrepe za omogočanje določene mere prožnosti (na primer glede vezane pomoči), likvidnostno podporo in izboljšanje mehanizmov varnostne mreže (s podaljšanjem intervencijskih ukrepov in pomoči za zasebno skladiščenje posnetega mleka v prahu). Krizna rezerva zaenkrat še ni bila uporabljena.

Delovna skupina za razmislek o prihodnosti kmetijskih trgov, ustanovljena januarja 2016, je novembra 2016 predstavila končno poročilo. Evropski parlament je sprejel predloge skupine in predlagal dodatne spremembe uredbe „omnibus“ ([COM\(2016\)0605](#) iz novembra 2016), ki so spremljale vmesni pregled večletnega finančnega okvira 2014–2020 ([3.2.9](#)). Dogovor s Svetom je bil dosežen oktobra, besedilo pa je bilo objavljeno decembra 2017 ([Uredba \(EU\) št. 2393/2017](#)).

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

„Mini sveženj za mleko“ ([Uredba \(EU\) št. 261/2012](#)) je bil prvi zakonodajni akt o kmetijstvu, ki sta ga Evropski parlament in Svet sprejela po rednem zakonodajnem postopku.

Skupna ureditev trga je bila ena najbolj spornih tem v pogajanjih o novi skupni kmetijski politiki. Pri glasovanjih o štirih novih uredbah o SKP na plenarnem zasedanju marca 2013 je bilo največ nasprotovanja prav pri uredbi o skupni ureditvi trga (na konca je bila sprejeta s 375 glasovi za in 277 glasovi proti). Razlog za to je predvsem ta, da obravnava posebno občutljiva vprašanja, kot so regulacija kmetijskih trgov, uporaba pravil konkurence v kmetijstvu in vloga institucij v skupni kmetijski politiki (zlasti člen 43(3) PDEU). Evropski parlament je kot sozakonodajalec novi uredbi



dal svoj pečat. Tako je na primer podprl ponoven vpis trde pšenice na seznam proizvodov, upravičenih do intervencije, povečanje količinske omejitve za javno intervencijo za maslo (50.000 ton namesto 20.000 ton, kot je predlagala Komisija), vključitev sirov z ZOP/ZGO na seznam proizvodov, upravičenih do pomoči za zasebno skladiščenje, zvišanje zgornje meje finančne pomoči Unije organizacijam proizvajalcev ali združenjem organizacij proizvajalcev v sektorju sadja in zelenjave, podaljšanje veljavnosti sistema sladkornih kvot do leta 2017 ter ohranitev sistema dovoljenj za zasaditev vinske trte po izteku sistema pravic do zasaditve.

Poleg tega Parlament pozorno spremlja Komisijo pri pripravi delegiranih aktov v zvezi s skupno ureditvijo trga, da bi zagotovil, da se v njih res upošteva politični kompromis, dosežen ob reformi. Parlament lahko namreč tem aktom nasprotuje, zaradi česar lahko Komisija v nekaterih primerih zadevni akt razveljavi ([3.2.1](#)).

Parlament skrbno spremlja tudi ukrepe, sprejete za odpravo krize v kmetijskem sektorju.

Nazadnje je Parlament kot dopolnitev uredbe o skupni ureditvi trga marca 2019 sprejel zakonodajno resolucijo o predlogu Komisije za direktivo o nepoštenih trgovinskih praksah v odnosih med podjetji v verigi preskrbe s hrano^[1]. Predlagana nova direktiva določa minimalni seznam prepovedanih nepoštenih trgovinskih praks v odnosih med kupci in dobavitelji v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi, s čimer bi odpravili prakse, ki se ne izvajajo v dobri veri, ki so nepošteno in/ali jih trgovinski partner enostransko vsili drugemu. Svet je zakonodajni akt sprejel po prvi obravnavi v Parlamentu aprila 2019.

Albert Massot
05/2019

[1]Sprejeta besedila, P8_TA(2019)0152.

