



## INSTRUMENTI SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE IN NJIHOVE REFORME

Skupna kmetijska politika (SKP) je v svoji zgodovini doživela pet velikih reform, med katerimi so bile najnovejše leta 2003 (vmesni pregled), leta 2009 („sistematski pregled“) in leta 2013 (za finančno obdobje 2014–2020). Razprave o prihodnosti SKP po letu 2020 so se začele leta 2016, ustrezni zakonodajni predlogi pa so bili predstavljeni junija 2018.

### PRAVNA PODLAGA

Členi 38 do 44 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Uredbe (EU) št. 1303/2013 do 1308/2013 (UL L 347, 20.12.2013).

### CILJI

Z zaporednimi reformami SKP je bilo mogoče prilagoditi različne mehanizme za uresničevanje ciljev iz Pogodbe ([3.2.1.](#)). Z zadnjo reformo so bili določeni novi cilji politike (člen 110(2) Uredbe (EU) št. 1306/2013): ekonomski (zagotavljanje prehranske varnosti s pomočjo vzdržne kmetijske proizvodnje ter izboljšanje konkurenčnosti in porazdelitve vrednosti v prehranjevalni verigi), okoljski (trajnostna raba naravnih virov in boj proti podnebnim spremembam) in teritorialni (zagotavljanje gospodarske in družbene dinamike podeželskih območij).

### DOSEŽKI

#### A. Reforma iz leta 1992: veliki preobrat

Skupna kmetijska politika uresničuje svoje cilje od samega začetka leta 1962, tako da zagotavlja zanesljivo preskrbo s hrano. Zaradi politike zajamčenih cen, ki so bile v primerjavi s cenami na svetovnem trgu zelo visoke, in neomejenega zajamčenega odkupa pa so se začeli pojavljati vse večji presežki. Da bi zmanjšali naraščajoče neskladje med ponudbo in povpraševanjem ter obvladali stroške za kmetijstvo, je Svet sprejel korenite spremembe skupne kmetijske politike, v okviru katerih je bil sistem zajamčenih cen nadomeščen s sistemom neposredne dohodkovne podpore.

Izpad dohodkov zaradi občutnega znižanja zajamčenih cen poljščin so v celoti nadomestila neposredna plačila na hektar. Pri izdelkih živalskega izvora je znižanje cen govejega mesa nadomestilo izplačevanje premij na glavo živine. Neposredna plačila na hektar in premije na glavo živine so bili uvrščeni v „modro škatlo“ Svetovne trgovinske organizacije ([3.2.7.](#)).



## B. Agenda 2000: nova faza, ki dopolnjuje reformo iz leta 1992

Evropski svet je leta 1997 v Luksemburgu sklenil, da mora biti evropsko kmetijstvo večnamensko, trajnostno, konkurenčno in porazdeljeno po vsem ozemlju, ter opredelil strateške cilje nove reforme. V skladu s sporazumom, sklenjenim na Evropskem svetu v Berlinu 24. in 25. marca 1999, so bili poglavitni cilji reforme:

- nova uskladitev notranjih cen s tistimi na svetovnem trgu, ki bi jo delno nadomestili z neposredno pomočjo proizvajalcem;
- uvedba upoštevanja okoljevarstvenih standardov v državah kot pogoj za dodelitev pomoči (okoljska navzkrižna skladnost) in možnosti zmanjšanja pomoči (modulacija) za financiranje ukrepov za razvoj podeželja;
- nadgradnja sklepov konference v Corku leta 1996 in krepitev veljavnih strukturnih ukrepov v okviru nove politike za razvoj podeželja, imenovane „drugi steber SKP“ ([3.2.6.](#));
- proračunska stabilizacija s strogim finančnim okvirom za obdobje 2000–2006.

## C. Reforma iz junija 2003: usmeritev v skupno kmetijsko politiko, ki temelji na nevezani pomoči

Na vrhunskem srečanju v Berlinu leta 1999 je petnajsterica sprejela predloge iz Agende 2000 in Komisijo pozvala, naj leta 2002 opravi vmesni pregled, da bi ocenila učinek zadnje reforme skupne kmetijske politike. Ta vmesni pregled je postal najbolj ambiciozna reforma SKP doslej, imel pa je štiri glavne cilje: evropsko kmetijstvo še bolj povezati s svetovnimi trgi, pripraviti širitev Evropske unije, bolje izpolnjevati nove družbene zahteve na področju varstva okolja in zagotavljanja kakovosti proizvodov (javno mnenje so namreč razburile zaporedne zdravstvene krize) ter skupno kmetijsko politiko bolj približati zahtevam tretjih držav.

Kmetijski ministri EU so 26. junija 2003 v Luksemburgu sklenili sporazum, s katerim se je SKP korenito spremenila, uvedena pa je bila tudi vrsta novih ukrepov oziroma mehanizmov:

- nevezanost pomoči na proizvedene količine, da bi se kmetije lažje tržno usmerile in bi se zmanjšalo izkrivljanje proizvodnje in trgovine s kmetijskimi proizvodi. Nevezana pomoč se je preoblikovala v enotna plačila na kmetijo, katerih cilj je bil prispevati k stabilnosti prihodkov;
- navzkrižna skladnost, po kateri so bila enotna plačila pogojena z določenimi merili na področju okolja in javnega zdravja v odgovor na zahteve evropskih državljanov;
- uskladitev s predpisi Svetovne trgovinske organizacije, saj je bil končni cilj nevezanosti pomoči ta, da bi bilo shemo enotnih plačil mogoče vključiti v „zeleno škatlo“ ([3.2.7.](#));
- javna prerazporeditev pravic do plačil, dodeljenih posameznim kmetijam na podlagi zgodovinskih referenc, z dvema mehanizmoma: z modulacijo, ki omogoča prenos sredstev med stebroma SKP, da bi tako okrepili razvoj podeželja, in z morebitno uvedbo regionalnega modela nevezane pomoči, s katerim bi uskladili plačila na hektar, izračunana po ozemeljskih merilih;



- načelo finančne discipline, ki je bilo uvedeno v finančni perspektivi za obdobje 2007–2013 (UL C 139, 14.6.2006) in v skladu s katerim je bil zamrznjen proračun prvega stebra SKP ter so bile predpisane obvezne letne zgornje meje;
- leta 2007 pa je bila vzpostavljena enotna skupna ureditev trgov, ki je združila mehanizme regulacije 21 že obstoječih skupnih ureditev trga (Uredba (ES) št. 1234/2007, UL L 299, 16.11.2007).

#### D. „Sistematski pregled“ iz leta 2009: utrditev okvira reforme iz leta 2003

S „sistematskim pregledom“, ki ga je Svet sprejel 20. novembra 2008, so bili spremenjeni številni ukrepi, ki so se uporabljali po reformi SKP leta 2003. Namen pregleda je bil:

- okrepiti popolno nevezanost pomoči v obliki postopne odprave preostalih plačil, vezanih na proizvodnjo, in jih vključiti v shemo enotnega plačila na kmetijo;
- delno preusmeriti sredstva iz prvega stebra v korist razvoja podeželja s povečanjem stopnje modulacije neposredne pomoči;
- uvesti prožnejša pravila glede javnih intervencij in nadzora ponudbe, da se ne bi zmanjšala sposobnost kmetov za odzivanje na dogajanje na trgu.

#### E. Reforma iz leta 2013: celovitejši in bolj povezan pristop

Reforma iz leta 2013 je bila zadnja faza še vedno nedokončanega procesa reforme SKP (uredbe (EU) št. 1303/2013 do 1308/2013, UL L 347, 20.12.2013). Smernice skupne kmetijske politike za obdobje 2014–2020 so:

- prehod z nevezane pomoči na sistem večnamenske podpore. Faza nevezanosti kmetijske pomoči na proizvodnjo v korist splošne dohodkovne podpore, ki se je začela leta 2003, prehaja v fazo ponovnega združevanja instrumentov s posebnimi cilji, hkrati pa se odpravljajo vse zgodovinske reference (ciljna usmerjenost). Enotna plačila na kmetijo nadomešča plačilni sistem po stopnjah ali plasteh s sedmimi komponentami: „osnovno plačilo“, „zeleno“ plačilo za okoljske javne dobrine (zelena komponenta), dodatno plačilo mladim kmetom, prerazporeditveno plačilo, s katerim se lahko kmetom dodeli dodatna podpora za prve hektarje na kmetiji, dodatna dohodkovna podpora na območjih s posebnimi naravnimi omejitvami, pomoč, vezana na proizvodnjo, in na koncu poenostavljen sistem za male kmete. Nova pomoč na hektar je namenjena samo aktivnim kmetom (3.2.5.). Predvideno je tudi, da bodo proračuni neposrednih plačil za vsako državo članico postopoma prilagojeni tako, da bo do leta 2019 pri vseh doseženo minimalno plačilo na hektar v evrih (t. i. zunanja konvergenca);
- utrditev dveh stebrov skupne kmetijske politike: prvi steber, iz katerega se financirajo neposredne pomoči in tržni ukrepi, se v celoti financira iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada, drugi steber za razvoj podeželja temelji na sofinanciranju. Odpravljena je modulacija neposredne pomoči v prid drugega stebra, ki se nadomesti z obveznim zmanjšanjem osnovnih plačil od 150 000 EUR naprej („postopno zniževanje“). Povečala se je tudi prožnost med stebroma, saj imajo države članice od leta 2015 možnost, da prvotno dodeljena sredstva



prenašajo v obe smeri (do 15 % iz prvega v drugi steber, iz drugega v prvi steber pa do 25 % za nekatere države članice) ([3.2.5.](#));

- instrumenti enotne skupne ureditve trga se združijo v „varnostne mreže“, katerih uporaba je omejena na cenovne krize in motnje na trgih. Potrjena je odprava vseh ukrepov za nadzor nad ponudbo: sistem kvot za sladkor se je iztekel septembra 2017, pravice do zasaditve vinogradov pa so bile leta 2016 nadomeščene s sistemom dovoljenj. Pred novim sistemom za mleko brez kvot, ki velja od leta 2015, je bil sprejet „mini sveženj za mleko“ (Uredba (EU) št. 261/2012, UL L 94, 30.3.2012). Z novo enotno skupno ureditvijo trga je uvedena tudi nova krizna rezerva za primere motenj na trgih ([3.2.4.](#));
- bolj celosten, ciljno naravnani in ozemeljski pristop k razvoju podeželja. Določeno je boljše usklajevanje ukrepov za podeželje s preostalimi strukturnimi skladi ([3.1.1.](#)). Široka paleta obstoječih orodij v drugem stebru skupne kmetijske politike je poenostavljena in se osredotoča na podpiranje konkurenčnosti, inovacij, na znanju temelječega kmetijstva, mladih kmetov na začetku dejavnosti, trajnostnega upravljanja naravnih virov in uravnoteženega ozemeljskega razvoja ([3.2.6.](#)).

Po odločitvah iz leta 2013 so bili sprejeti nekateri ukrepi za pripravo regulativnega okvira kot odgovora na institucionalne, gospodarske in proračunske spremembe. Drugi sveženj ukrepov za mleko je bil uveden leta 2016. Cilj je bil omejiti ponudbo in najti rešitev za padec cen, ki je evropske rejce prizadel po odpravi kvot leta 2015 (UL L 242, 9.9.2016). Komisija je septembra 2016 organizirala konferenco „Cork 2.0“ in ponovno odprla razpravo o politiki razvoja podeželja po letu 2020 ([3.2.6.](#) in [3.2.9.](#)). Ob vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 ([1.4.3.](#) in [3.2.2.](#)) je predlagala tudi nekatere ukrepe za poenostavitev temeljnih aktov skupne kmetijske politike (uredba omnibus ([3.2.9.](#))). Pregled je bil zaključen konec leta 2017 z objavo nove ureditve (Uredba (EU) št. 2017/2393, UL L 350, 29.12.2017). Poleg tega je novembra 2016 delovna skupina za trge, ustanovljena januarja 2016, predstavila končno poročilo, v katerem je predlagala izboljšave na področju ureditve prehranjevalne verige in kmetijskih trgov, ki bi jim morali slediti zakonodajni predlogi. Nazadnje je Komisija novembra 2017 predstavila sporočilo o prihodnosti preskrbe s hrano in kmetijstva, maja 2018 večletni finančni okvir, junija 2018 pa zakonodajne predloge in tako začela postopek reforme SKP po letu 2020 ([3.2.9.](#)).

## VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament je na splošno podprl vse reforme skupne kmetijske politike. Privzel je večino predlogov Komisije za reformo iz leta 2003, pri čemer se je izrekel za delno nevezanost plačil, zavrnil pa je postopno zmanjševanje pomoči ([P5\\_TA\(2003\)0256](#) z dne 5. junija 2003, UL C 68 E, 18.3.2004). Vnovič je pozval, naj se na področju kmetijske politike odločitve sprejemajo po postopku soodločanja, kar je bilo doseženo z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe ([1.1.5.](#) in [3.2.1.](#)).

Razprave o prihodnosti skupne kmetijske politike po letu 2013 so se na parlamentarni ravni začele, še preden je Komisija predstavila svoje sporočilo in zakonodajne predloge. Evropski parlament je na podlagi samoiniciativnega poročila 8. julija 2010 sprejel resolucijo (UL C 351 E, 2.12.2011, str. 103), v kateri so poslanci predstavili



svoje prednostne naloge za novo SKP v 21. stoletju. To so zanesljiva preskrba s hrano, pravična trgovina, ohranitev kmetijske dejavnosti na celotnem območju Unije, kakovost živil, ohranitev biotske raznovrstnosti in varstvo okolja, pravično plačilo za javne dobrine, ki jih zagotavljajo kmetje, in razvoj podeželja, ki bo temeljil na ustvarjanju „zelenih“ delovnih mest. Prednostne naloge so bile potrjene v resoluciji z dne 23. junija 2011 o sporočilu Komisije z naslovom Skupna kmetijska politika proti letu 2020 (UL C 390 E, 18.12.2012, str. 49).

Evropski parlament je spremenil zakonodajne predloge o SKP po letu 2013, tako spremenjeno besedilo pa je postalo mandat za pogajanja s Svetom (resolucije [P7\\_TA\(2013\)0084](#), [P7\\_TA\(2013\)0085](#), [P7\\_TA\(2013\)0086](#) in [P7\\_TA\(2013\)0087](#) z dne 13.3.2013). Na tej podlagi in po več kot štiridesetih trialogih je bil dosežen politični dogovor in Parlament je 20. novembra 2013, takoj po sprejetju finančnega svežnja za obdobje 2014–2020, izrazil mnenje o novih kmetijskih uredbah (resolucije [P7\\_TA\(2013\)0490](#) do [P7\\_TA\(2013\)0494](#), UL C 436, 24.11.2016, str. 270–280).

Parlament je že začel delo v zvezi z reformo skupne kmetijske politike po letu 2020. Načeloma bo glasovanje o spremembah predlogov Komisije v prvi obravnavi potekalo na plenarnem zasedanju junija 2020 ([3.2.9.](#)).

Albert Massot  
02/2020

