



SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA PO LETU 2020

Reforma skupne kmetijske politike (SKP) iz leta 2013 je začela veljati leta 2015. Evropske institucije so se zavezale, da bodo pred koncem sedanjega obdobja (leta 2020) sprejele novo reformo in pri tem upoštevale večletni finančni načrt za obdobje 2021–2027.

PРАВNA PODLAGA

Zakonodajni predlogi o skupni kmetijski politiki po letu 2020 ([COM\(2018\)0392](#), 0393 in 0394 z dne 1. junija 2018) ter predlog novega večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 (COM(2018)0322 z dne 2. maja 2018).

IZVAJANJE SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE V OBDOBJU 2014–2020

Temeljne uredbe nove skupne kmetijske politike so bile objavljene decembra 2013. Države članice so morale leta 2014 sprejeti pomembne odločitve, upoštevajoč različne predpise za izvajanje novega sistema neposrednih plačil in manevrski prostor, ki ga omogoča. Večina držav razen ene, Nemčije, uporablja možnost vezanih plačil z zelo različnimi stopnjami; osem držav se je odločilo za prerazporeditveno plačilo, 15 držav pa uporablja sistem za male kmete. Glede „zelenega plačila“ se je pet držav članic odločilo za možnost, da kmetje nekatere obveznosti izpolnijo z uporabo enakovrednih praks. Poleg tega se v Uniji močno razlikuje izbira površin z ekološkim pomenom (najpogostejša izbira so površine z rastlinami, ki vežejo dušik, kar uporabljajo vse države razen Danske, hkrati pa je le osem držav na seznam uvrstilo terase). Poleg tega je petnajst držav zneske preneslo med obema stebroma: neto bilanca prenosov iz prvega v drugi steber v celotnem obdobju znaša približno 4 milijarde EUR.

V drugem stebru je Komisija med decembrom 2014 in decembrom 2015 odobrila vseh 118 programov za razvoj podeželja, ki jih je pripravilo 28 držav članic. Dvajset držav članic se je odločilo za izvajanje samo enega nacionalnega programa, osem držav pa je izbralo več programov (s čimer lahko bolje upoštevajo svoje geografske ali upravne strukture) (gl. [3.2.6.](#)).

SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA PO LETU 2020

Priprave na skupno kmetijsko politiko po letu 2020 so se začele z nizozemskim predsedovanjem Svetu na neformalni seji maja 2016. Naslednja predsedstva Sveta so nadaljevala začeti proces in odprla razpravo o glavnih izzivih, ki jih je treba obravnavati na področju kmetijstva (nepoštene trgovinske prakse v verigi preskrbe



s hrano, podnebne spremembe in vodni viri, upravljanje tveganj in vloga vezanih plačil itd.).

Po drugi strani je Komisija januarja 2016 ustanovila projektno skupino za razmislek o prihodnosti politike kmetijskih trgov, ki je novembra 2016 predstavila končno poročilo. V zvezi z drugim stebrom je bila na konferenci „Cork 2.0“ septembra 2016 sprejeta deklaracija, v kateri je poudarjenih deset glavnih usmeritev za prihodnjo politiko za razvoj podeželja v Evropi.

Pri vmesni reviziji večletnega finančnega okvira 2014–2020 je Komisija 14. septembra 2016 sprejela zakonodajni predlog „omnibus“, ki vpliva na številne evropske politike ([COM\(2016\)0605](#)), tudi na skupno kmetijsko politiko. Načeloma je bil cilj uvesti tehnične prilagoditve veljavnih temeljnih aktov in s tem poenostaviti veljavne instrumente. Na vztrajanje Evropskega parlamenta pa se je to razvilo v pravo mini reformo skupne kmetijske politike. Evropski parlament je na podlagi priporočil projektne skupine za kmetijske trge predložil dodatne spremembe za izboljšanje veljavnih mehanizmov. Dogovor s Svetom je bil dosežen oktobra in besedilo je bilo objavljeno decembra 2017 (Uredba (EU) št. 2017/2393, UL L 350 z dne 29.12.2017). Sprejete izboljšave se nanašajo na področje delovanja organizacij proizvajalcev, okrepitev instrumentov kmetijskega zavarovanja in instrumentov za stabilizacijo dohodka, pravila za zelena plačila in plačila mladim kmetom ter opredelitev „aktivnega kmeta“ (kar državam članicam omogoča, da jih uporabljajo zelo prožno).

Komisija je februarja 2017 začela javno posvetovanje o prihodnosti skupne kmetijske politike, ki se je končalo maja 2017. Nato je 29. novembra 2017 predstavila sporočilo z naslovom Prihodnost preskrbe s hrano in kmetijstva ([COM\(2017\)0713](#)). Ta dokument, ki z operativnega vidika ni najbolj jasen, se osredotoča na kmetijsko upravljanje, v njem pa je predstavljena korenita sprememba modela za izvajanje skupne kmetijske politike. Samoiniciativnemu poročilu Evropskega parlamenta (Dorfmannovo poročilo) o sporočilu Komisije je sledila resolucija, sprejeta na plenarnem zasedanju 30. maja 2018 ([P8_TA\(2018\)0224](#)).

OZADJE REFORME SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE ZA OBDOBJE PO LETU 2020

Reforma skupne kmetijske politike iz leta 2013 je bila sprejeta v času največje recesije. Od takrat se je gospodarsko in institucionalno okolje spremenilo: vrnila se je rast, ki sicer ostaja zelo nizka. Poleg tega se je zaradi geopolitičnega dogajanja povečala negotovost na trgih (izstop Združenega kraljestva iz Unije januarja 2020, kriza tradicionalnega partnerstva med EU in ZDA po izvolitvi predsednika Trumpa). Hkrati smo priča zastoju na področju večstranske trgovine, vse pogostejši dvostranski sporazumi pa ne morejo ublažiti protekcionističnih teženj in trgovinskih sporov. Poleg tega se pojavljajo novi izzivi na področju podnebnih sprememb in trajnosti, ki spremljajo začetek veljavnosti Pariškega sporazuma (COP 21) in zaveze OZN za trajnostni razvoj. Tehnološke inovacije, zlasti digitalna revolucija, pa pomembno vplivajo na proizvodnjo, predelavo in distribucijo hrane.



ZAKONODAJNI PREDLOG O SKUPNI KMETIJSKI POLITIKI PO LETU 2020

Komisija je v predlogu o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 (COM(2018)0322 z dne 2. maja 2018) določila prihodnji proračun za kmetijstvo. Čeprav Unija še naprej precejšen del svojega proračuna namenja za kmetijstvo (28,5 % v celotnem obdobju, gl. [3.2.10.](#), preglednica I), se močno znižujejo realni zneski (– 15 %) zaradi izstopa Združenega kraljestva (neto plačnika v proračun) in potreb po financiranju, ki izhajajo iz novih prednostnih nalog Unije (migracije, zunanje meje, digitalno gospodarstvo, promet). Sredstva za kmetijstvo znašajo 324,2 milijarde EUR v stalnih cenah iz leta 2018, kar je treba primerjati s predhodnim proračunom za obdobje 2014–2020 brez odhodkov za Združeno kraljestvo (gl. [3.2.10.](#), preglednica I, stolpec 1). Pomembnejši ostaja prvi steber (Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) 78,4 %), čeprav se zmanjša za 11 %, veliko pa izgubi razvoj podeželja, ki se zmanjša za 28 %.

Komisija je na podlagi novega večletnega finančnega okvira predstavila tri predloge uredb, ki določajo zakonodajni okvir SKP za obdobje 2021–2027 ([COM\(2018\)0392](#), 0393 in 0394 z dne 1. junija 2018). V jedru reforme je model izvajanja SKP, ki je osredotočen na rezultate in subsidiarnost, s tem pa države članice dobivajo precej pomembnejšo vlogo pri izvajanju ukrepov na področju kmetijstva. Unija naj bi v prihodnje določila bistvene parametre (cilje SKP, osnovne zahteve, glavne vrste ukrepov iz prvega in drugega stebra), države članice pa naj bi pripravile večletne strateške načrte za doseganje posameznih ciljev in ciljnih vrednosti, določenih s skupnim dogovorom.

Prihodnja SKP naj bi bila osredotočena na devet ciljev, ki bi odražali njeno gospodarsko, okoljsko in socialno-teritorialno večnamenskost. Ohranila bi dva stebra in dva kmetijska sklada za podporo nacionalnim programom na podlagi številnih ukrepov, ki se izberejo v okviru celostnega pristopa. Vsekakor bi neposredna plačila (nevezana in vezana) ostala prednostni element nove SKP.

Poleg novega načina upravljanja SKP so pomembne točke v predlogih reforme naslednje:

- Kar zadeva prvi steber, bo prerazporeditev neposredne podpore dobila nov zagon. Komisija predlaga zmanjšanje plačil, višjih od 60 000 EUR, in obvezno zgornjo mejo za zneske nad 100 000 EUR na kmetijsko gospodarstvo. Poleg tega se sektorski intervencijski programi prenesejo iz skupne ureditve trgov v nove nacionalne strateške načrte.
- Novo zeleno strukturo je precej lažje oblikovati in upravljati, za kar bodo pristojni nacionalni organi. Sestavljali naj bi jo trije sklopi: nova pogojenost (obvezna, vendar v podrobnostih bolj prilagodljiva), programi za podnebje in okolje (ki bi se financirali iz EKJS in bi nadomestili veljavno zeleno plačilo) ter kmetijsko-okoljski in podnebni ukrepi (ki se financirajo iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP)).



- Kar zadeva drugi steber: EKSRP ni več strukturni sklad v skupnem okviru kohezijske politike; stopnja sofinanciranja se zmanjša za 10 odstotnih točk; Komisija v želji za poenostavitev združuje ukrepe, vendar nekateri ukrepi postajajo manj prepoznavni (na primer zeleno kmetijstvo); pravila programa Leader se prenesejo na področje kohezijske politike, čeprav se njeno financiranje zagotavlja iz proračuna za kmetijstvo.

SEDANJE RAZPRAVE

Prvi odzivi na predloge Komisije kažejo na široko soglasje o predlaganih ciljih, pa tudi na velika razhajanja glede načinov za njihovo uresničevanje ter uvedbo preprostejšega in učinkovitejšega upravljanja.

Glavna razhajanja so zlasti na naslednjih področjih: zmanjšanje proračunskih sredstev za SKP za obdobje 2021–2027; obseg nacionalnih strateških načrtov, ki bi se lahko zelo razlikovali in ne bi izpolnjevali ciljev, določenih na evropski ravni (zlasti na okoljski ravni); obvezna zgornja meja pomoči naj bi bila pretirano omejevalna za večino držav članic in njihovih poklicnih organizacij, ki so bolj naklonjene izbirni rešitvi; stopnja in hitrost zunanje konvergence neposredne pomoči (sedem držav članic je zahtevalo hitrejše usklajevanje podpore na hektar med sedemindvajseterico, osem pa jih temu močno nasprotuje); upravna bremena, ki izhajajo iz novih zahtev glede uspešnosti; vprašanja o področju uporabe nekaterih predlaganih delegiranih in izvedbenih aktov, še posebej, ker bi lahko preseglj upravne pristojnosti Komisije.

Ugotoviti je treba, da zaradi proračunskega vpliva instrumentov za kmetijstvo reforme SKP ne bo mogoče dokončati brez sporazuma na finančni ravni. Po pričakovanjih so na kmetijska pogajanja vplivale velike razlike v mnenjih o prihodnjem proračunskem okviru. Decembra 2019 je finsko predsedstvo Sveta poskušalo doseči dogovor o splošni ravni finančnega okvira za obdobje 2021–2027 in porazdelitvi odhodkov med tradicionalne politike Unije (SKP, kohezija) in nove prednostne naloge. Predlog je vključeval zmanjšanje večletnega finančnega okvira na 1,07 % evropskega bruto nacionalnega dohodka (BND), hkrati pa se je povečal proračun za razvoj podeželja za 10 milijard EUR (gl. [3.2.10.](#), tabela I, stolpec 4), vendar dogovor ni bil dosežen. Po tem prvem neuspehu so se voditelji držav in vlad EU ponovno sestali 20. in 21. februarja 2020. Predsednik Evropskega sveta Charles Michel je predstavil predlog, ki kljub rahlemu povečanju skupnega proračuna za obdobje 2021–2027 v primerjavi z osnutkom finskega predsedstva (na 1,074 % BND) pomeni zmanjšanje skupnega zneska za SKP v višini 14 % (gl. [3.2.10.](#), tabela I, stolpec 5). Po dveh dneh razprav se bojne linije zagovornikov SKP in kohezijske politike na eni strani ter „varčnih“ držav, ki so želele omejitev proračuna na 1 % BND, niso premaknile. Tako so se voditelji sedemindvajseterice razšli brez dogovora.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament je na plenarnem zasedanju najprej poudaril, da je treba financiranje SKP ohraniti v dejanskih vrednostih po letu 2020 ([P8_TA\(2018\)0449](#) z dne 14.11.2018) (gl. [3.2.10.](#), preglednica 1, stolpec 3). Odbor za kmetijstvo in razvoj podeželja je nato hitro imenoval poročevalce za vsak zakonodajni akt: Esther Herranz (skupina



Evropske ljudske stranke) za novo strukturo SKP; Ulrike Müller (skupina Zavezništva liberalcev in demokratov za Evropo) za novo horizontalno uredbo ter Erica Andrieuja (skupina Naprednega zavezništva socialistov in demokratov v Evropskem parlamentu) za spremenjeni predlog o skupni ureditvi trga. Odbor AGRI je aprila 2019 glasoval o treh sklopih predlogov. Med sprejetimi spremembami so se pomembne odločitve nanašale na naslednja področja:

- Skupna ureditev trgov: okrepitev ukrepov za nadzor ponudbe kot nadaljevanje svežnja za mleko, izboljšana pravila o konkurenci za nadaljnje spodbujanje organizacij proizvajalcev in razširitev regulativnih orodij v vinskem sektorju.
- Strateški načrti: začetek leta 2022; zunanja konvergenca pomoči na hektar, ki jo je treba doseči leta 2027; ciljno usmerjanje dodeljenih finančnih sredstev za prvi steber (60 % za osnovno plačilo in prerazporeditveno plačilo; 20 % za ekološki program; 10+2 % za vezano podporo; 3 % za sektorske sheme); dodeljena finančna sredstva za drugi steber (30 % za okoljske cilje in 30 % za naložbe in ukrepe za obvladovanje tveganja); omejitev pomoči na 100 000 EUR, razen če države članice uporabijo prerazporeditveno plačilo v višini 10 %; omejitev prenosov iz prvega v drugi steber na 15 % in iz drugega v prvi steber na 5 %.
- Horizontalna uredba: izboljšanje skupnega okvira za revizije in kontrole; krizna rezerva v višini 1,5 milijarde EUR.

Po evropskih volitvah maja 2019 so začeli novo izvoljeni predstavniki pregledovati spremembe, ki jih je sprejel odbor AGRI v prejšnjem parlamentarnem obdobju, da bi se prva obravnava zaključila junija 2020.

Zadnja faza kmetijskih pogajanj se bo prekrivala z razpravami o evropskem zelenem dogovoru, ki so se začele 11. decembra 2019 s sporočilom Komisije (COM(2019)0640). Zeleni dogovor predvideva oblikovanje trajnostnega in podnebno nevtralnega modela rasti za leto 2050, ki bo močno vplival na evropski kmetijsko-živilski sistem. Marca 2020 naj bi bili pripravljene posebni predlogi o več področjih, med drugim o biotski raznovrstnosti, gozdovih oziroma ravni emisij toplogrednih plinov ter predvsem o strategiji „od vil do vilic“, s katero naj bi okrepili prehransko varnost, zmanjšali porabo pesticidov, gnojil in antibiotikov, podprli inovacije v kmetijstvu ter izboljšali obveščanje potrošnikov. Ukrepe, sprejete v okviru zelenega dogovora, bo treba upoštevati pri nacionalnih strateških načrtih, ki bodo predstavljeni v letu 2021 in se bodo načeloma izvajali od leta 2022 naprej.

Albert Massot
02/2020

