5.2.6 Predlog direktive ne omenja standardov za spremljanje niti načinov spremljanja ter zagotavljanja izpolnjevanja zahtev. Glede na to, da večina vpletenih družb deluje globalno in da bodo morale sprejeti skladen pristop k zahtevam, ki se jim nalagajo, Odbor meni, da bodo morali standardi, spremljanje in izvajanje potekati na evropski ravni, namesto da bi bili prepuščeni nedosledni razlagi in izvajanju na ravni držav članic.

5.3 *Vsebnost žvepla v gorivu*

5.3.1 Odbor se strinja, da se za predlagani obvezujoči datum za največ 10 ppm žvepla v dizelskem gorivu potrdi leto 2009. Podpira tudi predlagano zmanjšanje največje vsebnosti žvepla v plinskem olju, ki ga uporabljajo necestna mobilna mehanizacija ter kmetijski in gozdarski traktorji. Predlogi zahtev za vsebnost žvepla so v skladu s tistimi, ki so že sprejeti za cestna vozila, in bodo pomagali omogočiti, da se bo onesnaženost zaradi žvepla in trdnih delcev še zmanjšala.

5.3.2 V zvezi s celinskimi plovnimi potmi je Komisija predlagala zmanjšanje emisij žvepla v dveh fazah. Odbor meni, da bi bilo morda ustrezneje razmisliti o zmanjšanju do končne vrednosti v eni sami fazi, da lastnikom ladij ne bo treba dvakrat prilagajati svojih plovil. Koristno bi bilo tudi razmisliti o pomoči za plovila, ki imajo kulturno in zgodovinsko vrednost in se ne morejo preprosto prilagoditi tem spremembam.

V Bruslju, 24. oktobra 2007

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Dimitris DIMITRIADIS

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o kompenzacijskih plačilih za območja z omejenimi možnostmi po letu 2010

(2008/C 44/16)

Plenarna skupščina Evropskega ekonomsko-socialnega odbora je 16. februarja 2007 sklenila, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o: *Kompenzacijska plačila za območja z omejenimi možnostmi po letu 2010*.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 1. oktobra 2007. Poročevalec je bil g. KIENLE.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 439. plenarnem zasedanju 24. in 25. oktobra 2007 (seja z dne 24. oktobra) s 143 glasovi za, nobenim glasom proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. **Sklepi in priporočila**

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da območja z naravnimi ovirami potrebujejo in zaslužijo posebno javno in politično pozornost. Brez izjeme velja to tudi za območja, ki so v tem mnenju poimenovana kot „druga območja z omejenimi možnostmi“ (vmesna območja).

1.2 EESO meni, da so kompenzacijska plačila, ki jih EU in države članice financirajo skupaj, nujno potreben instrument za ohranjanje kulturne krajine in podeželja na območjih, ki so še posebej občutljiva z ekonomskega, ekološkega in tudi socialnega vidika.

1.3 Namen kompenzacijskih plačil odločno presega ohranjanje tradicionalnih oblik kmetovanja. Najpomembnejši pristop k območjem z omejenimi možnostmi mora tudi v prihodnje ostati zmanjševanje gospodarskih ovir za kmete.

1.4 Glede razmišljanj Evropske komisije o ponovni opredelitvi upravičenih območij EESO priporoča, da EU določi okvirne pogoje in alternativne metode za klasifikacijo območij. Izbira sistema za klasifikacijo in določitev območij bi morala še naprej ostati v pristojnosti držav članic in regij.

1.5 EESO opozarja, da bo sčasoma potrebno zanesljivejše dodeljevanje plačil. V primeru morebitnih sprememb glede upravičenih območij je treba preprečiti strukturne motnje.

1.6 EESO meni, da sta pojma „območja z omejenimi možnostmi“ in „kompenzacijska plačila“ težko razumljiva za javnost in bi ju bilo zato treba nadomestiti.

2. **Razlog za pripravo mnenja in njegovo ozadje**

2.1 Evropska komisija naj bi na pobudo Sveta v letu 2008 predstavila predlog za revidirano klasifikacijo tako imenovanih „drugih območij z omejenimi možnostmi“ (vmesnih območjih), ki naj bi ga začeli izvajati leta 2010.

2.2 Evropski ekonomsko-socialni odbor je že 13. septembra 2006 sprejel mnenje na lastno pobudo o perspektivah za prihodnost kmetijstva na območjih s posebnimi naravnimi ovirami ([1]). To mnenje se nanaša zlasti na gorska in otoška območja in regije na skrajnem obrobju, ne pa na kategorijo „druga območja z omejenimi možnostmi“ (vmesna območja) in „območja s posebnimi ovirami“ (majhna območja).

2.3 EESO je zato izrecno poudaril, da bo ta območja obravnaval v poznejšem (torej v tem) mnenju. To mnenje na lastno pobudo zato prispeva k razpravi o morebitni novi klasifikaciji območij z omejenimi možnostmi.

2.4 Potreba po reviziji klasifikacije območij izvira iz poročila Evropskega računskega sodišča (Posebno poročilo št. 4/2003). Kritične ugotovitve se nanašajo zlasti na naslednje točke: države članice že uporabljajo široko paleto različnih kazalnikov za klasifikacijo območij z omejenimi možnostmi; o učinkih ukrepov ni dovolj zanesljivih informacij; „dobra kmetijska praksa“ se ne uporablja enotno. Najpomembnejši sklepi Računskega sodišča so osredotočeni na klasifikacijo „drugih območij z omejenimi možnostmi“ in na vprašanja glede kompenzacijskih plačil.

2.5 Novembra 2006 je generalni direktorat za kmetijstvo Evropske komisije pripravil ocenjevalno poročilo Inštituta za evropsko okoljsko politiko (IEEP) o kompenzacijskih plačilih na območjih z omejenimi možnostmi.

3. **Splošne ugotovitve**

3.1 Za Evropski ekonomsko-socialni odbor so območja z naravnimi ovirami ključni element „evropskega modela kmetijstva“. Območja z naravnimi ovirami potrebujejo posebno javno in politično pozornost, da bodo lahko sprejeti posebni ukrepi, prilagojeni dejanskim zahtevam teh območij.

3.2 Klasifikacija „območja z omejenimi možnostmi“ naj bi opredeljevala tista območja, kjer rabo zemljišč za kmetijske namene ogrožajo ovire, ki jih povzročajo lokalni pogoji. To je povezano s spoznanjem, da je trajnostna kmetijska raba pomemben predpogoj za privlačnost podeželskega prostora. V skladu z načelom multifunkcionalnosti kmet poleg podjetniške dejavnosti z ohranjanjem in vzdrževanjem krajine opravlja tudi delo za javno dobro.

3.3 EESO opozarja, da je pojem „območja z omejenimi možnostmi“ protisloven, kajti pogosto gre za regije s posebno bogato in raznoliko naravo in krajino ter ljudi s posebnimi sposobnostmi in tradicijami. Vendar teh potencialov pogosto gospodarsko ni mogoče izkoristiti zaradi posebno težkega položaja in lokalnih pogojev. V mnogih primerih so tudi za kmete gospodarske možnosti v sektorju in zunaj njega nezadostne.

3.4 EESO meni, da so kompenzacijska plačila za območja z omejenimi možnostmi edinstven in nepogrešljiv instrument za ohranjanje kulturne krajine in kmetijstva na območjih, ki so še posebej občutljiva z ekonomskega, ekološkega in tudi socialnega vidika. Cilj kompenzacijskih plačil je izkoristiti velik potencial privlačnih evropskih kulturnih krajin s spodbujanjem aktivnega, tržno usmerjenega kmetijstva. Zato namen kompenzacijskih plačil odločno presega ohranjanje tradicionalnih oblik kmetovanja. Najpomembnejše izhodišče kompenzacijskih plačil za območja z omejenimi možnostmi mora tudi v prihodnje ostati zmanjševanje gospodarskih ovir za kmete na območjih s posebno težkimi pogoji kmetovanja. Poleg tega so od leta 2007 kompenzacijska plačila vezana na spoštovanje predpisov za zagotavljanje varnosti živil ter varstva okolja in zaščite živali (navzkrižna skladnost).

3.5 Od leta 1975 se je na podlagi gorskih območij razvijal obsežen evropski sistem za klasifikacijo območij z omejenimi možnostmi. Danes so opredeljene tri vrste območij z omejenimi možnostmi: gorska območja, druga območja z omejenimi možnostmi (vmesna območja) in območja s posebnimi ovirami (majhna območja). Pri zadnjih dveh obstajajo velike razlike in odstopanja med državami članicami tako pri klasifikaciji območij kot tudi pri višini dodeljenih plačil. Z obsežnimi finančnimi sredstvi, namenjenimi kompenzacijskim plačilom, je bilo mogoče v veliki meri ohraniti dinamično kmetijstvo prav na občutljivih podeželskih območjih.

3.6 EESO meni, da so kompenzacijska plačila za območja z omejenimi možnostmi pomemben del programa za razvoj podeželja (t. i. EKSRP v skladu z Uredbo (ES) št. 1698/2005). Glede na to, da EU in države članice skupaj financirajo kompenzacijska plačila za območja z omejenimi možnostmi, je treba ustvariti primerno kombinacijo enotnih predpisov EU in prilagodljivosti pri podrobnem oblikovanju teh ukrepov na nacionalni oz. regionalni ravni.

([1]) UL C 318, 23.12.2006, str. 93.

3.7 EESO opozarja, da je delovni dokument Komisije z naslovom Metodologija za ponovno opredelitev „drugih območij z omejenimi možnostmi (vmesnih območij)“ leta 2005 v mnogih državah članicah naletel na veliko nerazumevanje in zavračanje. Tedanja razmišljanja so bila osredotočena na poskus oblikovanja enotne centralne opredelitve območij z omejenimi možnostmi, pri čemer so bila uporabljena merila, kot sta delež travnate površine in pridelek žit, vendar brez možnosti upoštevanja regionalnih značilnosti. Pri nadaljnjih razpravah je treba upoštevati resne pomisleke in argumente proti temu pristopu.

3.8 Ocenjevalno poročilo Inštituta za evropsko okoljsko politiko iz novembra 2006 poudarja, da je treba kompenzacijska plačila obravnavati v okviru vzajemnih učinkov s shemo enotnega plačila in kmetijsko-okoljskimi ukrepi. Poleg tega priporoča močnejšo vlogo kompenzacijskih plačil kot sredstev za zmanjševanje lokalnih ovir pri kmetovanju. Višino odobrenih kompenzacijskih plačil je treba bolje prilagoditi oviram, ki jih je treba zmanjšati.

3.9 EESO poudarja, da ocenjevalno poročilo Inštituta za evropsko okoljsko politiko na splošno ne ugotavlja nobene nevarnosti „prekomerne kompenzacije“, ki jo je opazilo Evropsko računsko sodišče. Čeprav kompenzacijska plačila zmanjšujejo precejšnjo dohodkovno vrzel med kmeti na območjih z omejenimi možnostmi in kmeti na območjih, kjer možnosti niso omejene, je kljub temu ne zapolnijo. Strokovnjaki posameznih držav članic ocenjujejo, da kompenzacijska plačila prispevajo med 10 % in 50 % kmetijskega prihodka.

3.10 EESO meni, da kompenzacijska plačila za območja z omejenimi možnostmi zelo pomembno prispevajo k nadaljevanju kmetijstva na območjih z nizkim donosom ter na redko poseljenih območjih. Preživetje kmetijskih obratov je predvsem in najbolj odvisno od prihodkov iz kmetijske proizvodnje ter njihove prodaje proizvodov na trgu, prihodka od diverzifikacije ter ukrepov skupne kmetijske politike. Da bi zlasti mladim kmetom na območjih z omejenimi možnostmi omogočili perspektivo pri prevzemu kmetijskih obratov, je potrebna dolgoročna politična zanesljivost kompenzacijskih instrumentov.

3.11 Da bi bila vloga teh ukrepov bolj jasna, EESO meni, da bi se moral sistem kompenzacijskih plačil za območja z omejenimi možnostmi razvijati ločeno od kmetijsko-okoljskih ukrepov. Srednjeročno je treba pojasniti tudi, kako se bodo kompenzacijska plačila na območjih z okoljskimi omejitvami razvijala naprej. Po ocenah EESO je razlog za omejeno uporabo teh ukrepov, ki je navedena v ocenjevalnem poročilu Inštituta za evropsko okoljsko politiko, dejstvo, da mnoge države članice oz. regije na teh območjih dajejo prednost uporabi kmetijsko-okoljskih ukrepov.

Razmišljanja o ponovni opredelitvi upravičenih območij

3.12 EESO meni, da je pri ponovni opredelitvi območij, upravičenih do kompenzacijskih plačil za območja z omejenimi možnostmi, treba upoštevati naslednje vidike:

3.12.1 Kompenzacijska plačila za območja z omejenimi možnostmi morajo še naprej ostati osredotočena na ohranjanje dinamičnega kmetijstva, prilagojenega lokalnim razmeram, tudi na območjih s težkimi pogoji kmetovanja.

3.12.2 Glede na dosedanjo razpravo bi morala prihodnja revizija ostati omejena na „druga območja z omejenimi možnostmi“ (vmesna območja). Ker so zlasti gorska območja opredeljena nepristransko, bi morala Evropska komisija še enkrat izrecno pojasniti – tudi zato, da prepreči negotovosti med kmeti – kakšen naj bi bil obseg revizije območij z omejenimi možnostmi.

3.12.3 Območja z omejenimi možnostmi bi morala biti opredeljena na podlagi nepristranskih in jasnih meril, vendar v okviru, ki omogoča, da se v celoti upoštevajo lokalni pogoji vsake države članice.

3.12.4 Izkušnje iz poskusa revizije kompenzacijskih plačil iz leta 2005 kažejo, da je centralni pristop za klasifikacijo območij z omejenimi možnostmi neprimeren, zlasti zato, ker ni enotnega evropskega sistema za klasifikacijo donosnosti kmetijskih površin.

3.12.5 Zato se priporoča subsidiarni pristop: EU bi morala določiti okvirne pogoje in alternativne metode za klasifikacijo območij. Izbira sistema za klasifikacijo in določitev območij bi morala tako kot doslej ostati v pristojnosti držav članic oz. regij. V okviru tega bi morale Evropska komisija in države članice nadaljevati dosedanje postopke sodelovanja.

3.12.6 Države članice oz. regije bi morale pri klasifikaciji območij najprej uporabiti merila, povezana z naravnimi, okoljskimi in/ali podnebnimi ovirami pri kmetovanju. K temu bi v nekaterih okoliščinah lahko dodali socio-ekonomska merila, če odražajo socialne ali strukturne probleme kmetijstva v posameznih regijah (npr. močno odseljevanje, velik porast deleža starega prebivalstva med regionalnim prebivalstvom oz. kmetijsko delovno silo, zelo omejen dostop do javne infrastrukture, redka poseljenost). V zvezi s tem je treba preveriti, v kolikšni meri se upoštevajo območja v okolici letališč, skladišč nafte, odlagališč odpadkov, vojaških objektov in zavarovanih območij okrog visokonapetostnih daljnovodov.

Po drugi strani pa socio-ekonomska merila, npr. v regijah z visoko dodano vrednostjo, ki jo prispeva turizem, ne smejo voditi k temu, da kmetijske površine z ovirami za kmetovanje niso uvrščene med območja z omejenimi možnostmi.

3.12.7 Spodbujanje in usposabljanje človeških virov je osrednje vprašanje, povezano z lokalnimi pogoji, tudi in še posebej na območjih z omejenimi možnostmi. Zato bi morale države članice pri oblikovanju politike spodbujanja zagotoviti, da ukrepi usposabljanja in svetovanja dopolnjujejo podporne ukrepe, ki se nanašajo na površino, tako, da koristijo podeželskemu razvoju.

3.12.8 Evropsko komisijo, države članice in regije pozivamo, da učinkoviteje kot doslej pokažejo prispevek kompenzacijskih plačil za območja z omejenimi možnostmi k doseganju želenih ciljev ohranjanja aktivnega kmetijstva v privlačni krajini. Takšnega spremljanja doslej ni bilo in bi ga bilo treba uvesti.

3.12.9 Evropska komisija bi morala še naprej proučevati, v kolikšni meri lahko podnebne spremembe vplivajo na območja z omejenimi možnostmi.

Razmišljanja glede dodeljevanja kompenzacijskih plačil za območja z omejenimi možnostmi

3.13 Evropska komisija doslej še ni pojasnila, ali so v okviru revizije kompenzacijskih plačil poleg klasifikacije območij z omejenimi možnostmi predvidene tudi dodatne spremembe glede dodeljevanja kompenzacijskih plačil za območja z omejenimi možnostmi.

Če to namerava storiti, je po mnenju EESO treba upoštevati naslednje:

3.13.1 Dodeljevanje kompenzacijskih plačil v obliki plačila na površino je načeloma smiselno, vendar bi morali omogočiti, da se v upravičenih primerih lahko sprejmejo pravila za živinorejo, če je to značilno za ohranjanje kmetovanja v določeni regiji (npr. reja goveda in ovac na travnatih območjih).

3.13.2 Tudi pri dodeljevanju kompenzacijskih plačil si je treba prizadevati za ustrezno kombinacijo med evropskim okvirjem in nacionalnimi oz. regionalnimi predpisi, da bodo lahko ustrezno upoštevane lokalne značilnosti.

3.13.3 Kljub temu, da je splošno obtožbo o „prekomerni kompenzaciji“ mogoče spodbiti na podlagi računovodskih izkazov kmetijskih obratov, kaže, da je potrebna notranja diferenciacija pri dodeljevanju kompenzacijskih plačil. Če znesek kompenzacijskih plačil na hektar presega najnižji določeni znesek, bi morale države članice oz. regije višino kompenzacijskih plačil razporediti glede na stopnjo prikrajšanosti.

3.13.4 Da bi zagotovili trajnostno prihodnost kmetijskih obratov, bo sčasoma potrebno zanesljivejše dodeljevanje plačil. V nekaterih državah članicah plačila iz leta v leto močno nihajo glede na nacionalni proračun.

3.14 EESO opozarja, da so morebitne spremembe glede upravičenih območij povezane z visokimi tveganji za strukturo kmetijstva in ohranjanje kulturne krajine. Za območja, ki lahko izgubijo pravico do kompenzacijskih plačil, bi bilo treba izvesti oceno tveganj in učinkov. Kmetom bo na splošno zelo težko uspelo nadoknadili izgubo kompenzacijskih plačil z drugimi ukrepi, kot je povečanje proizvodnje. Zato je treba poleg dovolj dolgih prehodnih obdobij predvideti tudi posebne klavzule za zelo težavne primere, da bi preprečili strukturne motnje v kmetijskih obratih.

3.15 EESO opozarja na to, da je pojem „območja z omejenimi možnostmi“ za javnost zelo težko razumljiv. „Območja z omejenimi možnostmi“ lahko predstavljajo zelo dragoceno in lepo kulturno krajino, njihova posebnost pa je, da jih je z vidika kmetijstva še posebej težko obdelovati. Prebivalci območij z omejenimi možnostmi so pogosto zelo ponosni na zgodovino, tradicijo in pokrajinsko lepoto „svoje“ regije, kar je tudi velik potencial za regionalni razvoj. Na žalost pojem „kompenzacijska plačila za območja z omejenimi možnostmi“ sploh ni primeren za to, da bi ljudem omogočil, da se identificirajo s „svojo“ regijo. Razmisliti je treba, če bi pojem „območja z omejenimi možnostmi“ lahko nadomestili z drugim, ki bi bolje odražal te potenciale in posebnosti. To bi lahko prispevalo k boljšemu sprejemanju kompenzacijskih plačil za območja z omejenimi možnostmi.

V Bruslju, 24. oktobra 2007

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Dimitris DIMITRIADIS