

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Boljšemu usmerjanju pomoči kmetom na območjih z naravnimi omejitvami naproti

(COM(2009) 161 konč.)

(2010/C 255/16)

Poročevalka: **Ludmilla TODOROVA**

Evropska komisija je 21. aprila 2009 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Boljšemu usmerjanju pomoči kmetom na območjih z naravnimi omejitvami naproti

COM(2009) 161 konč.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 11. novembra 2009. Poročevalka je bila ga. TODOROVA.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 458. plenarnem zasedanju 16. in 17. decembra 2009 (seja z dne 17. decembra) z 81 glasovi za, 1 glasom proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO je v več mnenjih⁽¹⁾ poudaril, da so ustrezna nadomestila ključnega pomena in nepogrešljiv pripomoček za ohranjanje kulturne krajine in kmetijstva. Pomoč območjem z omejenimi možnostmi (LFA) je bistvenega pomena za ohranitev kmetijske proizvodnje ter za prispevek k vitalnosti podeželja in preprečevanju opuščanja zemljišč ter upada števila prebivalstva na območjih z naravnimi omejitvami.

1.2 Shema za LFA bi morala prispevati tudi k ohranjanju zmogljivosti za proizvodnjo hrane, kar bi lahko postalo še pomembnejše, če bo sedanjí proces podnebnih sprememb zmanjšal proizvodne zmogljivosti na drugih območjih. Zato mora shema temeljiti na načelu, da se lahko s spodbujanjem ohranjanja kmetijske dejavnosti na območjih z omejenimi možnostmi, kjer bi lahko sicer zemljišča ostala neobdelana, zagotovijo javne koristi.

1.3 Shema za LFA se ne bi smela zamenjevati s kmetijsko-okoljskimi zavezami, sprejetimi na prostovoljni osnovi. Shema za LFA mora načeloma nuditi nadomestila kmetom, ki opravljajo svojo dejavnost v težjih razmerah in imajo najmanj možnosti za prejem nadomestil prek trga, ki pa kljub temu prispevajo največ k ohranjanju pokrajine.

1.4 Predlaganih osem biofizikalnih meril bi lahko bilo ustrezna podlaga za razmejitev LFA, vendar pa sta ključnega pomena razpoložljivost podatkov in izbira pravih mejnih vrednosti. EESO zato državam članicam priporoča, naj izvedejo poglobljeno analizo vpliva predlaganih meril ter predložijo podrobne zemljevide.

1.5 Sporočilo predlaga, naj posamezno območje velja za LFA, če 66 % kmetijskega zemljišča izpolnjuje vsaj enega od osmih meril. EESO bo analiziral rezultate razmejitve LFA ter pripravil mnenje o teh mejnih vrednostih.

1.6 Uporaba znanstveno utemeljenih kumulativnih meril na heterogenih območjih, ki se hkrati soočajo z več omejitvami, je zelo koristna, saj ta merila na praktičen način obravnavajo medsebojni vpliv številnih dejavnikov. Poleg tega bi bilo mogoče predlagana merila za določitev območij razširiti tako, da bi vključevala dodatne dejavnike, kot je izolacija, ki jo je prav tako mogoče obravnavati kot naravno omejitev.

1.7 Po določitvi LFA na podlagi skupnih biofizikalnih meril bo morda potrebna določena raven prilagoditve. V tem primeru EESO meni, da bi bil kazalnik, povezan s proizvodnjo, ki odraža dejanski ekonomski položaj podjetnika, vključno z oportunitetnimi stroški za družinske obveznosti in lastniški kapital, najustrežnejši. Komisija bo zagotovila, da bodo merila, ki jih uporabljajo države članice, objektivna in nediskriminatorna ter da bodo ustrezala ciljem sheme.

⁽¹⁾ UL C 318, 23.12.2006, str. 93; UL C 44, 16.2.2008, str. 56; UL C 318, 23.12.2009, str. 35.

1.8 Odbor poziva, naj se dodatna delovna obremenitev kmetov na območjih z omejenimi možnostmi kot tudi povečani stroški naložb, s katerimi se ti kmetje soočajo, ustrezno ovrednotijo in upoštevajo pri novem načinu izplačil, določenem v Uredbi 1698/2005.

1.9 Uvesti je treba ustrezno obdobje postopne ukinitve, da se kmetom omogoči prilagoditev na nov sistem pomoči za LFA.

2. Ozadje

2.1 Izplačila kmetom na območjih z omejenimi možnostmi (LFA), ki se uporabljajo od leta 1975 in se zdaj imenujejo „plačila zaradi naravnih omejitev“ (Natural Handicap Payment – NHP), podpirajo ohranjanje kmetovanja na gorskih območjih, drugih območjih z omejenimi možnostmi, ki niso gorska območja (t. i. „vmesna LFA“, ki jih obravnava to sporočilo), in na območjih s posebnimi omejitvami (npr. otoki in obalna območja, ki pomenijo 9 % kmetijskih zemljišč). Gorska območja zajemajo skoraj 16 % kmetijskih zemljišč EU in so opredeljena v skladu z nadmorsko višino in naklonom ali kombinacijo obeh dejavnikov. Območja severno od 62. vzporednika se tudi obravnavajo kot gorska območja. Skoraj 31 % kmetijskih zemljišč EU je razvrščenih kot vmesna LFA na podlagi več kot 100 zelo različnih nacionalnih meril, katerih raznolikost v EU je Evropsko računsko sodišče navedlo kot morebiten razlog za neenako obravnavo⁽²⁾. Vse kmetije na teh območjih ne prejemajo sredstev iz sheme za LFA.

2.2 V členu 50(3)(a) Uredbe EKSRP (ES) št. 1698/2005⁽³⁾ je predvidena nova opredelitev območij z naravnimi omejitvami, ki se ne uvrščajo med gorska območja niti območja s posebnimi omejitvami, tj. območja „s pomembnimi naravnimi omejitvami, kot so nizka proizvodna sposobnost tal ali slabe podnebne razmere, kjer je ohranjanje ekstenzivnega kmetijstva pomembno za upravljanje zemljišč“, člen 37 pa vsebuje spremembo v zvezi z izračunom plačil. Vendar Svet leta 2005 ni dosegel dogovora o morebitnem sistemu Skupnosti za razvrščanje teh območij. Zato je bilo sklenjeno, da se za omejeno obdobje ohrani prejšnji sistem, Komisija pa je bila pozvana, naj izvede revizijo sheme za LFA. Novi sistem razmejevanja območij bo najverjetneje vzpostavljen leta 2014.

2.3 Obstoječa razvrstitev vmesnih LFA temelji na treh tipologijah kazalnikov, navedenih v členu 19 Uredbe EKUJS (ES) št. 1257/1999⁽⁴⁾: tla s slabo produktivnostjo; gospodarska učinkovitost kmetijstva, ki je občutno nižja od povprečja; majhno število ali upadanje števila prebivalcev, ki so pretežno odvisni od

kmetijskih dejavnosti. Razvrstitev deloma temelji na socialno-ekonomskih merilih, ki po mnenju Komisije ne odražajo več glavnih ciljev NHP. Pri posodobitvi razmejitve tudi niso bili upoštevani spremenjeni uporabljeni demografski in gospodarski podatki. Poleg tega razmejitve temelji na vrsti nacionalnih meril, ki na evropski ravni pogosto niso primerljiva.

2.4 Potrebni podatki za dovolj podrobno oceno posledic novega pristopa za razmejevanje (npr. občina, LAU 2 v nomenklaturi statističnih teritorialnih enot) se lahko zberejo samo na nacionalni ravni. Komisija meni, da je treba države članice pozvati k izvedbi simulacije uporabe osmih biofizikalnih meril (nizka temperatura, vročinski val, izsuševanje tal, struktura tal, kamnitost, globina korenin v tleh, kemijske lastnosti tal, ravnotežje vlage v tleh in naklon) na njihovem območju ter k pripravi zemljevidov območij, ki bi bila upravičena na podlagi takšnih simulacij. Posamezno območje velja za območje s pomembnimi naravnimi omejitvami, če 66 % kmetijske površine, ki je v uporabi, izpolnjuje vsaj enega od meril, tako da dosega njegovo mejno vrednost.

2.5 Trenutno 13 držav članic uporablja več povezanih kazalnikov za izračun indeksa, ki se uporablja za razvrstitev območij v skladu s posebnimi mejnimi vrednostmi ali razredi. V nekaterih primerih so „sistemi indeksov“ bolj razviti kot biofizikalna merila in lahko zato bolje zajamejo prisotnost omejitev na določenem območju. Vendar bi po mnenju Komisije vzpostavitev skupnega sistema indeksov, ki ga dosledno uporabljajo vse države članice, zahtevala velike napore pri načrtovanju, zbiranju podatkov, analizi in izvajanju. Zato vzpostavitev vseevropskega sistema indeksov kot sredstva za ustrezno zajetje prisotnosti naravnih omejitev ne bi bila niti učinkovita niti realistična.

2.6 Po mnenju Komisije je treba v primerih, v katerih je mogoče premestiti naravne ovire, prilagoditi razmejitve območij tako, da se biofizikalna merila uporabijo v kombinaciji z ustreznimi kazalniki, povezanimi s proizvodnjo.

2.7 Sporočilo navaja, da je po postopku razmejitve območij uporaba ustreznih pravil glede upravičenosti na ravni kmetije uporabno orodje za usmerjanje pomoči. Komisija navaja, da v različnih državah članicah trenutno velja okoli 150 različnih meril glede upravičenosti na ravni kmetije, nekatera pa bi lahko sprožila pomisleke glede združljivosti s pravili STO, saj iz podpore izključujejo nekatere proizvodne sektorje ali kmetijske dejavnosti. V nekaterih državah članicah so iz prejema pomoči trenutno izključeni kmetje, zaposleni s skrajšanim delovnim časom, čeprav takšni kmetje prispevajo k cilju ukrepa.

2.8 Na javnem posvetovanju 22. maja 2008 so bile obravnavane štiri možnosti za revizijo:

— Možnost 1: ohranitev sedanjega stanja (Status Quo+)

Pri tem scenariju bi bile države članice naprošene, naj ukinejo socialno-ekonomske kazalnike, ki se trenutno uporabljajo za razmejitve LFA, ter opredelijo merila, za katera menijo, da so najustreznejša za določitev naravnih omejitev, ki vplivajo na kmetijstvo.

⁽²⁾ UL C 151, 27.6.2003.

⁽³⁾ UL L 277, 21.10.2005, str. 1.

⁽⁴⁾ UL L 160, 26.6.1999, str. 80.

— Možnost 2: skupna merila

LFA bi se določila z uporabo skupnih biofizikalnih meril.

— Možnost 3: pravila glede upravičenosti

Zakonodaja Skupnosti bi zagotovila temeljni okvir za merila glede upravičenosti, ki bi opredelil načela in vrsto meril za izločitev intenzivnih kmetijskih sistemov (npr. najvišja gostota živine, povprečen pridelek, standardizirano pokritje).

— Možnost 4: visoka naravna vrednost

Ta možnost bi pomenila bolj usmerjeno razmejitev območij: kot LFA bi se priznala le območja, razvrščena kot kmetijsko zemljišče z visoko naravno vrednostjo znotraj območij z naravnimi omejitvami.

3. Stališče EESO

3.1 Kmetijstvo je ena najpomembnejših gospodarskih panog v EU, saj zaposluje skoraj 30 milijonov ljudi. Ohranjanje evropskega modela kmetijstva, zagotavljanje razpoložljivosti kakovostne hrane in omogočanje zaposlitve so ključnega pomena za ohranjanje kontinuitete družbene strukture na podeželju pa tudi za bolj odgovorno upravljanje zemljišč. To bo prispevalo tudi k ohranjanju trenutne bogate raznolikosti živil, lokalnih tradicij in obrti. Trajnostno kmetijstvo ima številne pozitivne stranske učinke, ki so splošnega pomena, kot so varovanje biotske raznovrstnosti, ohranjanje naravnih habitatov divjih živali ter privlačna in dobra ohranjenja pokrajina.

3.2 LFA, ki niso gorska območja, pomenijo z vidika ekonomske velikosti 30 % kmetijskih gospodarstev, 39 % uporabljenih kmetijskih zemljišč, 31 % delovne sile v kmetijstvu in 26 % gospodarskih zmogljivosti. Število prebivalcev na podeželju upada po vsej Evropi, LFA pa so temu najbolj izpostavljena. Posledice tega procesa so lahko zelo uničujoče. Podpora za LFA je zato ključnega pomena za ohranitev kmetijske proizvodnje ter za prispevek k vitalnosti podeželja in k preprečevanju opuščanja zemljišč in odseljavanja z območij z naravnimi omejitvami.

3.3 EESO je v več mnenjih že poudaril težave, s katerimi se soočajo kmetje na LFA, ter poudaril ključni pomen ustreznih nadomestil za zagotovitev, da se bodo površine še naprej uporabljale za kmetijsko proizvodnjo. EESO meni, da so nadomestila nepogrešljiv instrument za ohranjanje kulturne krajine in kmetijstva na območjih, ki so še posebno občutljiva z ekonomskega, ekološkega in socialnega vidika. EESO namenja posebno pozornost težavam severnih regij EU.

3.4 V celotnem sporočilu je namen Komisije opredeliti območja (s kartiranjem), ki predstavljajo resne omejitve za kmetijsko proizvodnjo. Predlagana merila so lahko v začetni fazi ustrezna podlaga za oceno naravnih omejitev v EU. Ker je dobro delujoča shema podpore za LFA tako pomembna za prihodnost SKP, je treba predlagana merila vendarle natančno oceniti. Odbor zato pozdravlja sodelovanje med Komisijo in Svetom za doseg tega cilja ⁽⁵⁾.

3.5 Pomembno je zagotoviti podatke za osem biofizikalnih meril, da se omogoči jasna in objektivna opredelitev in razvrstitev vmesnih kmetijskih območij. Zelo pomembno je, da države članice izvedejo poglobljeno analizo vpliva predlaganih meril ter predložijo podrobne zemljevide. Poleg tega bo možnost, da države članice predložijo Komisiji simulacije za dodatna merila in različne mejne vrednosti, zagotovila, da se bodo posebne značilnosti posamezne države članice v razpravi bolj upoštevale. Razmejitev LFA na ravni lokalnih upravnih enot (LAU 2) bi bilo mogoče obravnavati kot dovolj podrobno.

3.6 Sporočilo predlaga, naj posamezno območje velja za LFA, če 66 % kmetijskega zemljišča izpolnjuje vsaj enega od osmih meril. To predpostavlja načelo dodatnosti, kar pomeni, da bi bilo mogoče sešteti do osem različnih vmesnih seštevnikov (brez morebitnih prekrivanj), da bi dobili skupno število kmetijskih zemljišč, ki izpolnjujejo merila, v posamezni regiji. Medtem ko je namen razdelitve območij usmeriti podporo na območja, kjer je ta podpora ključna za ohranjanje kmetijstva, se zdi predlagana meja previsoka, hkrati pa obstajajo nekateri pomisleki, da bi lahko to pomenilo izločitev obstoječih LFA. EESO meni, da je treba ob odsotnosti rezultatov simulacije mejno vrednost 66 % obravnavati zelo previdno ter o njej dodatno razpravljati šele potem, ko bodo na voljo simulacije in zemljevidi.

3.7 Posebno pozornost bi bilo treba nameniti uporabi znanstveno utemeljenih kumulativnih meril na heterogenih območjih, ki se hkrati soočajo z več omejitvami. Prednost prej uporabljenih sistemov, ki so bili v številnih primerih sistemi indeksov, je bila ta, da so ti sistemi vključevali več meril ter so bili zato kot instrumenti bolj specifični in smiselni. Veliko bolje so odražali dejanske pogoje na terenu in njihov medsebojni vpliv. Uporaba sestavljene kazalca, ki bi združeval več meril na objektivni in znanstveni osnovi, bi lahko omogočila razvrstitev posameznega območja kot LFA, tudi če posamezna merila ne bi privedla do takšne razvrstitve. V nekaterih državah članicah se takšno razvrščanje uporablja na primer za gorska območja. Ti instrumenti so zelo koristni, saj na praktičen način obravnavajo medsebojni vpliv različnih dejavnikov.

⁽⁵⁾ Sklepi Sveta z dne 22. in 23.6.2009.

3.8 Za primere, v katerih so naravne omejitve premestili s pomočjo tehničnega napredka ali drugih ukrepov (kot sta namakanje ali izsuševanje), Komisija predlaga prilagoditev, ki bi jo izvedli zgolj za izločitev območij, ki bi bila sicer določena kot LFA, in ne tudi za vključevanje dodatnih območij. Vendar pa so velika teža-va območja, ki bi jih bilo treba izločiti iz razmejevanja, ker so premostila naravne omejitve z ustrezno prilagoditvijo svojih načinov kmetovanja. Treba je poudariti, da naravnih omejitev kljub uporabi nekaterih intervencijskih ukrepov ni mogoče v celoti premestiti. Upoštevati bi bilo treba tudi breme naložb, ki je skoraj vedno zelo visoko, ter stroške vzdrževanja. Poleg tega bi bilo treba skrbno preučiti dejstvo, da so navedene prilagoditve večinoma mogoče samo z dodatnim financiranjem (npr. metode izsuševanja in namakanja).

3.9 EESO je v prejšnjem mnenju že pozval k vzpostavitvi ustreznega ravnovesja med predpisi EU ter prilagodljivostjo nacionalnih in regionalnih oblasti pri podrobnem oblikovanju teh ukrepov ⁽⁶⁾. Po uporabi biofizikalnih meril bo morda treba tako določena LFA prilagoditi. EESO meni, da bi morala biti takšna prilagoditev v danem primeru dovoljena in bi jo bilo treba izvesti na ravni držav članic. EESO meni, da bi bil kazalnik, povezan s proizvodnjo, ki odraža dejanski ekonomski položaj podjetnika, vključno z oportunitetnimi stroški za družinske obveznosti in lastniški kapital, v tem sekundarnem procesu najustreznejši. Komisija bo zagotovila, da bodo merila, ki jih uporabljajo države članice, objektivna in nediskriminatorna ter da bodo ustrezala ciljem sheme. Ta alternativni pristop bo izboljšal dostop malih in srednje velikih kmetij do finančne podpore, hkrati pa bo preprečil kaznovanje kmetov, ki opravljajo naložbe za premostitev naravnih omejitev. Da bi preprečili negotovost med kmeti, bi morala njihova vključenost v shemo trajati vsaj celotno programsko obdobje.

3.10 Opozoriti je treba, da predlog ne vsebuje nikakršnega sklicevanja na geografske omejitve (izolacija, oddaljenost od potrošniških središč, centrov odločanja in storitev itd.), ki vseeno predstavljajo eno glavnih ovir, s katerimi se soočajo kmetije z LFA. Prav tako bi bile mogoče prilagoditve na podlagi razpršenosti kmetij, dostopa do trga ali prometnih zmogljivosti v regiji.

3.11 Predlagana merila za določitev območij bi bilo mogoče razširiti. Dodatno merilo bi lahko bilo število dni, ko vlažnost doseže 100 % kapacitete tal (field capacity days), s čimer se ugotovijo omejitve zaradi vlažnih tal, ki jih ni mogoče obdelovati, kar bi upoštevalo medsebojni vpliv vrste tal in podnebja, kot na primer v primorskem podnebju. Poleg tega bi bilo treba skrbno analizirati nekatere predlagane mejne vrednosti, da se prikažejo dejanski pogoji. Takšen primer je 15-odstotna vrednost za merilo naklona, ki jo predlaga Komisija. Odbor je že pozval, da je treba preučiti vsoto negativnih temperatur v zimskem obdobju ⁽⁷⁾.

3.12 Ob upoštevanju dejstva, da se lahko na podlagi novih meril izločijo nekatera območja, ki so trenutno upravičena do pomoči, lahko pričakujemo resne posledice na ravni kmetij. Po mnenju EESO je ustrezno obdobje postopne ukinitve ključno, da se kmetom omogoči prilagoditev na nov sistem pomoči za LFA. Prav tako bi bilo treba v ta proces vključiti politične smernice za prihodno SKP.

3.13 Namen sheme za LFA je usmeriti pomoč v kmetije na območjih z naravnimi omejitvami, poleg tega pa je ta shema sestavni del politike za razvoj podeželja, t. i. drugega stebra SKP. Shema za LFA bi morala prispevati tudi k ohranjanju zmogljivosti za proizvodnjo hrane, kar bi lahko postalo še pomembnejše, če bo sedanji proces podnebnih sprememb zmanjšal proizvodne zmogljivosti na drugih območjih. Zato mora shema temeljiti na načelu, da se lahko s spodbujanjem ohranjanja kmetijske dejavnosti na območjih z omejenimi možnostmi, kjer bi lahko sicer zemljišča ostala neobdelana, zagotovijo javne koristi.

3.14 Shema za LFA se ne bi smela zamenjevati s kmetijsko-okoljskimi zavezami, sprejetimi na prostovoljni osnovi. Shemi se ne bi smeli obravnavati kot vzajemno izključujoči, temveč kot dopolnjujoči. Dodeljevanje pomoči za območja z omejenimi možnostmi ne bi smelo biti vezano na okoljske zahteve, ki bi bile večje od zahtev določb o navzkrižni skladnosti. V nasprotju s prvim stebrom SKP (neposredna plačila in podpora trgu) mora shema za LFA načeloma nuditi nadomestila kmetom, ki opravljajo svojo dejavnost v težjih razmerah od tistih na območjih brez naravnih omejitev in ki imajo najmanj možnosti za prejem nadomestil prek trga, ki pa kljub temu prispevajo največ k ohranjanju pokrajine.

3.15 Države članice bodo morale plačila za LFA izračunati na podlagi novega načina izračuna iz Uredbe 1698/2005, ki določa, da so plačila namenjena povračilu kmetovih dodatnih stroškov in izpada dohodka. EESO zato poziva, da se dodatna delovna obremenitev kmetov na območjih z naravnimi omejitvami kot tudi povečane naložbe in operativni stroški, s katerimi se soočajo, ustrezno ovrednotijo in upoštevajo pri izplačilu nadomestil.

3.16 Nov sistem plačil bi moral povečati preglednost. Vendar se bodo ravni plačil za LFA med državami članicami in znotraj njih še naprej bistveno razlikovale. To je neizogibna posledica dejstva, da lahko posamezni organi po svoji presoji odločajo o tem, kako bodo uporabili sredstva za razvoj podeželja, ki jih prejemajo iz EKSRP, hkrati pa imajo možnost, da sheme pomoči za LFA sploh ne uporabijo.

⁽⁶⁾ UL C 44, 16.2.2008, str. 56.

⁽⁷⁾ UL C 318, 23.12.2009, str. 35, točka 1.7.

3.17 Številne države članice ne dajejo dovolj pomoči za svoja LFA. EESO jih poziva, naj priznajo izjemen pomen pomoči za LFA in naj ne glede na rezultate obstoječe razmejitve LFA

ohranijo delež, namenjen shemi za LFA, znotraj nacionalnih proračunskih okvirov za razvoj podeželja.

V Bruslju, 17. decembra 2009

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI
