

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 18.11.2010
COM(2010) 672 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Skupna kmetijska politika proti letu 2020:

odziv na prihodnje izzive, povezane s hrano, naravnimi viri in ozemljem

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Skupna kmetijska politika proti letu 2020:

odziv na prihodnje izzive, povezane s hrano, naravnimi viri in ozemljem

1. UVOD

Skupna kmetijska politika (SKP) se sooča s številnimi izzivi. Nekateri od njih so povsem novi, drugi nepredvideni, vsi pa zahtevajo od EU, da sprejme strateško odločitev **za dolgoročno prihodnost svojega kmetijstva in podeželja**. Za spoprijemanje z navedenimi izzivi mora biti SKP umeščena v trdne gospodarske politike in trajnostne javne finance, ki bodo prispevale k uresničevanju ciljev Unije.

V pripravi na to sporočilo je Komisija letos organizirala obširno javno razpravo, ki se je zaključila s konferenco julija 2010¹. Svet je v štirih zaporednih obdobjih predsedovanja razpravljaj o reformi, Evropski parlament je sprejel poročilo na lastno pobudo o SKP po letu 2013² in njeni povezavi s strategijo Evropa 2020, Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij pa sta objavila dokumente o stališču.

V teku navedene razprave je velika večina mnenj zagovarjala, da mora biti SKP tudi v prihodnje **trdna skupna politika, temelječa na dveh stebrih**. Na splošno so bili v izraženih mnenjih priporočeni naslednji strateški cilji:

- ohraniti potencial za proizvodnjo hrane na trajnostni osnovi po vsej EU, da se evropskim državljanom zagotovi dolgoročna **varnost preskrbe s hrano** in prispevek k naraščajočemu svetovnemu povpraševanju po hrani (po podatkih organizacije Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (FAO) naj bi se svetovno povpraševanje do leta 2050 povečalo za 70 %). Nedavni dogodki v zvezi s povečano nestabilnostjo trgov, h kateri so pogosto prispevale podnebne spremembe, še dodatno potrjujejo navedena gibanja in pritiske. Zmogljivost Evrope za zagotavljanje varne preskrbe s hrano je pomembna dolgoročna izbira Evrope, ki nikakor ni samoumevna;
- podpirati kmetijske skupnosti, ki evropskim državljanom zagotavljajo **kakovost, koristi in raznolikost hrane**, pridelane trajnostno in v skladu z zahtevami EU glede okolja, vode, zdravja in dobrega počutja živali, zdravja rastlin in javnega zdravja. Dejavno upravljanje naravnih virov s kmetovanjem je pomemben način za ohranitev podeželske krajine, boj proti izgubi biotske raznovrstnosti ter prispevek k blažitvi podnebnih sprememb in prilagajanju nanje. To je bistvena podlaga za dinamična ozemlja in dolgoročno gospodarsko vzdržnost;

¹ Komisija je v okviru javne razprave prejela 5 600 prispevkov, na konferenci pa se zbralo več kot 600 udeležencev.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0286&language=EN&ring=A7-2010-0204>

- ohraniti vitalnost podeželskih skupnosti, za katere je kmetovanje pomembna gospodarska dejavnost, ki ustvarja lokalna **delovna mesta**. To prinaša številne gospodarske, družbene, okoljske in teritorialne koristi. Močno zmanjšanje lokalne proizvodnje bi vplivalo tudi na emisije toplogrednih plinov (GHG), značilne lokalne krajine ter bi pomenilo ožjo izbiro za potrošnika.

Kmetijstvo je bistveni del evropskega gospodarstva in družbe. Vsako večje zmanjšanje kmetijske dejavnosti v Evropi bi imelo naslednje neposredne učinke: izguba BDP ter delovnih mest v povezanih sektorjih, zlasti v kmetijsko-živilski dobavni verigi, ki je odvisna od prvotnega kmetijskega sektorja EU, saj ji zagotavlja visoko kakovost, konkurenčnost in zanesljive surovine, in tudi v neživilskih sektorjih. Prizadete bi bile tudi podeželske dejavnosti, kot so turizem, prevoz ter lokalne in javne storitve. Najbrž bi se povečalo odseljevanje s podeželja. Vse to bi močno vplivalo na okolje in družbo.

Reforma SKP se mora nadaljevati tudi zaradi spodbujanja večje konkurenčnosti, učinkovite porabe davkoplačevalskih sredstev in doseganja ustreznih rezultatov javnih politik, ki jih pričakujejo evropski državljani v zvezi z varno preskrbo s hrano, okoljem, **podnebnimi spremembami** ter socialnim in **teritorialnim** ravnovesjem. Doseči je treba bolj trajnostno, pametnejšo in bolj vključujočo rast evropskega podeželja.

Za uresničitev tega cilja mora prihodnja SKP v skladu s Sporočilom Komisije o pregledu proračuna³ in s svojo tržno usmeritvijo vključevati bolj **zelen** in **pravičnejše zasnovan** prvi steber, njen drugi steber pa mora biti bolj usmerjen h **konkurenčnosti** in **inovacijam**, **podnebnim spremembam** in **okolju**. Tako bo kmetijstvo EU lahko sprostilo skrit proizvodni potencial, zlasti v novih državah članicah, in prispevalo k uresničevanju ciljev strategije Evropa 2020. Usmeritev podpore izključno k **dejavnim kmetovalcem in nagrajevanje le-teh za kolektivne storitve, ki jih zagotavljajo družbi**, bi izboljšala uspešnost in učinkovitost podpore ter dodatno potrdila upravičenost SKP. Med bistvenimi pogoji za doseg navedenih ciljev so tudi zagotovitev možnosti nadzora predlaganih ukrepov in stalna prizadevanja za poenostavitev politike. Vse to pa je treba doseči z omejenimi proračunskimi sredstvi in ob upoštevanju hudih posledic gospodarske krize na kmetijstvo.

2. POTEK REFORME SKP

Glavni cilji SKP, kakor so določeni v Rimski pogodbi, ostajajo nespremenjeni. Vendar je reforma SKP od začetka devetdesetih let popolnoma preoblikovala strukturo same politike.

Izzivi, s katerimi se je soočala reforma, so bili povezani s proizvodno zmogljivostjo, vse večjo diverzifikacijo kmetijstva in podeželskih območij po zaporednih širitvah ter zahtevami državljanov EU glede okolja, varnosti in kakovosti hrane, zdrave prehrane, zdravja in dobrega počutja živali, zdravja rastlin, ohranitve podeželja, biotske raznovrstnosti in podnebnih sprememb. Hkrati so se močno spremenili tudi instrumenti za doseg navedenih ciljev. Danes so instrumenti razdeljeni v **dva dopolnjujoča se stebra**, pri čemer prvi steber zajema neposredna plačila in tržne ukrepe, drugi pa večletne ukrepe za razvoj podeželja.

Uvedba neposrednih plačil je bila vzvod za redne tržno usmerjene reforme, ki so povečale konkurenčnost kmetijskega sektorja tako, da so kmetovalce spodbujale k prilagajanju na tržne

³ Pregled proračuna EU – COM(2010)700.

razmere. Nevezane neposredne pomoči danes zagotavljajo podporo osnovnemu dohodku in podporo javnim dobrinam, po katerih povprašuje evropska družba.

Zaradi večje tržne usmerjenosti so tržni ukrepi, ki so bili v preteklosti glavno orodje SKP, danes le še varnostna mreža, ki se uporablja samo ob močnem upadu cen.

Cilj razvoja podeželja je spodbujanje konkurenčnosti, trajnostno upravljanje naravnih virov in uravnotežen razvoj podeželja z bolj specifičnimi in bolj usmerjenimi ukrepi. To državam članicam prek sofinanciranja omogoča prožnost pri reševanju vprašanj, ki so na njihovem ozemlju najpomembnejša. Druge pobude SKP, kot so politika kakovosti, promocija in ekološka pridelava, prav tako močno vplivajo na položaj kmetovalcev.

S sedanjim svežnjem ukrepov politike se dosega to, kar je **glavni prispevek SKP**, in sicer **ozemeljsko in okoljsko uravnoteženo kmetijstvo EU** znotraj odprtega gospodarskega okvira. Za zagotavljanje več javnih koristi v prihodnje bo potrebna odločna javna politika, saj normalno delovanje trga ne omogoča ustreznega plačila in ureditve dobrin, ki jih proizvede kmetijski sektor.

Ukinitev javnih sredstev bi privedla do večje zgoščenosti kmetijske proizvodnje na nekaterih območjih s posebej ugodnimi pogoji, in sicer z uporabo intenzivnih načinov kmetovanja, manj konkurenčna območja pa bi se soočala z izključenostjo in opuščanjem zemljišč⁴. To bi ustvarjalo večje pritiske na okolje in povzročilo poslabšanje dragocenih habitatov, kar bi imelo hude gospodarske in družbene posledice, vključno z nepopravljivim zmanjšanjem kmetijskih proizvodnih zmogljivosti Evrope.

3. IZZIVI

3.1. Varnost preskrbe s hrano

Glavna vloga kmetijstva je zagotavljati **hrano**. Glede na to, da se bo svetovno povpraševanje v prihodnosti še naprej povečevalo, mora biti EU sposobna prispevati k zadovoljevanju tega povpraševanja. Zato je bistveno, da kmetijstvo EU ohrani svojo proizvodno zmogljivost in jo izboljša, ob tem pa upošteva zaveze EU v mednarodni trgovini in skladnost politik za razvoj. Močan kmetijski sektor je ključnega pomena, če želimo, da bo visoko konkurenčna prehrabna industrija⁵ še naprej pomemben del gospodarstva in trgovine EU (EU je vodilna svetovna izvoznica večine predelanih kmetijskih proizvodov in kmetijskih proizvodov z visoko dodano vrednostjo)⁶. Spodbujati je treba ustvarjanje sinergij med gojenjem kultur in rejo živine, npr. v zvezi z beljakovinami. Državljeni EU poleg tega zahtevajo visoko kakovostne in čim bolj raznolike prehrabne proizvode, vključno z lokalnimi proizvodi, ter upoštevanje strogih varnostnih in kakovostnih standardov ter standardov dobrega počutja pri njihovi proizvodnji. V zvezi s tem so postala pomembnejša tudi vprašanja glede dostopa do zdrave hrane, razpoložljivosti in sprejemljivosti take hrane ter vprašanja hranilne učinkovitosti. Kmetijstvo EU se danes sooča z veliko večjo konkurenco, saj je svetovno gospodarstvo vse bolj medsebojno povezano, vzorci trgovanja pa bolj liberalizirani. To gibanje se bo v prihodnosti predvidoma nadaljevalo glede na možen

⁴ Glej *Scenar 2020* – študija možnih scenarijev razvoja kmetijstva in podeželja.

⁵ Prehrabna industrija zaposluje 13,5 % aktivnega prebivalstva in prispeva 12,2 % k bruto dodani vrednosti evropske predelovalne industrije.

⁶ Delež živilske industrije v izvozu EU je 6,8 %.

zaključek kroga pogajanj iz Dohe ter dvostranskih in regionalnih sporazumov, o katerih trenutno potekajo pogajanja. Vse to ustvarja izzive za kmetovalce EU, hkrati pa daje priložnosti njenim izvoznikom hrane. Zato je pomembno, da se konkurenčnost in produktivnost kmetijskega sektorja EU še naprej povečujeta. Čeprav so srednjeročne napovedi ugodne, se pričakuje, da bodo kmetijski trgi v prihodnje bolj **negotovi in manj stabilni**.

Poleg tega se bo prihodnja SKP izvajala v kontekstu po **gospodarski krizi**, ki je močno prizadela kmetijstvo in podeželje, zaradi neposrednih posledic širših makroekonomskih gibanj, ki so vplivala na proizvodne stroške kmetijskega sektorja. Po desetih letih popolne stagnacije se je kmetijski **dohodek** leta 2009 močno zmanjšal, kar je še povečalo njegovo občutljivost: dohodki v kmetijstvu so že v osnovi veliko nižji od dohodkov v ostalih gospodarskih sektorjih (za približno 40 % na enoto dela). Prav tako je dohodek na prebivalca na podeželju dosti nižji (za približno 50 %) od dohodka na prebivalca v mestnih območjih.

3.2. Okolje in podnebne spremembe

Kmetijstvo in gozdarstvo igrata ključno vlogo pri proizvodnji javnih dobrin, zlasti okoljskih, kot so krajine, biotska raznovrstnost kmetijskih zemljišč, podnebna stabilnost in večja odpornost proti naravnim katastrofam, kot so poplave, suše ali požari. Vendar lahko številne kmetovalske prakse ustvarjajo pritisk na okolje, kar lahko privede do izčrpanosti prsti, pomanjkanja vode in onesnaženja ter uničevanja habitatov prostoživečih živali in izgube biotske raznovrstnosti.

Čeprav so se emisije toplogrednih plinov iz kmetijstva v EU od leta 1990 zmanjšale za 20 %, so možna in potrebna dodatna prizadevanja, da se zagotovi uresničevanje ambicioznih ciljev EU na področju energije in podnebja. Pomembno je, da se sprostijo še več potenciala kmetijskega sektorja za blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje ter z inovacijami omogoči pozitiven prispevek kmetijstva k obvladovanju podnebnih sprememb, in sicer z zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov, ukrepi za proizvodno učinkovitost, vključno z ukrepi na področju energetske učinkovitosti, biomase in proizvodnje energije iz obnovljivih virov, skladiščenjem ogljika in ohranjanjem ogljika v tleh.

3.3. Teritorialno ravnoesje

Vse več **podeželskih območij** je zaradi diverzifikacije družbeno-gospodarske strukture vse bolj odvisnih od dejavnikov izven kmetijstva. Vendar je kmetijstvo še zmeraj bistvena gonilna sila gospodarstva na podeželju v večini EU. Vitalnost in potencial številnih podeželskih območij sta že vedno močno odvisna od **konkurenčnosti in dinamičnosti kmetijskega sektorja**, sposobnega pritegniti mlade kmetovalce. To še zlasti velja za območja, ki so večinoma podeželska in na katerih primarni gospodarski sektor ustvari 5 % dodane vrednosti in prispeva 16 % k zaposlenosti, ter za nove države članice, kjer je treba utrditi nedavno povečanje produktivnosti in izkoristiti celoten potencial kmetijstva. Poleg tega ima kmetijstvo pomembno vlogo na podeželskih območjih, saj spodbuja dodatne gospodarske dejavnosti in je zlasti tesno povezano z živilskopredelovalno industrijo, turizmom in trgovino. V številnih regijah je kmetijstvo podlaga za lokalno izročilo in družbeno identiteto.

4. ZAKAJ JE POTREBNA REFORMA?

SKP se je že spremenila, vendar so potrebne še nadaljnje prilagoditve za odziv na nove **izzive**, zlasti naslednje:

- vse večja zaskrbljenost glede varnosti preskrbe s hrano tako v EU kot po vsem svetu,
- potreba po okrepitvi trajnostnega upravljanja naravnih virov, kot so voda, zrak, biotska raznovrstnost in prst,
- vse večji pritisk na pogoje kmetijske proizvodnje, ki ga ustvarjajo podnebne spremembe, ter na potrebo, da kmetovalci zmanjšajo emisije toplogrednih plinov, igrajo dejavno vlogo pri blažitvi podnebnih sprememb in zagotavljanju obnovljivih virov energije,
- potreba po ohranitvi in povečanju konkurenčnosti ob vse **močnejši globalizaciji ter naraščajoči nestabilnosti cen, pri čemer je treba zagotoviti neprekinjeno kmetijsko proizvodnjo po vsej Evropski uniji,**
- potreba, da se čim bolje izkoristi raznolikost strukture kmetij in proizvodnih sistemov v EU, ki se je s širitvijo EU še povečala, ob tem pa ohrani njena vloga pri organiziranju družbe in ozemlja,
- potreba po okrepitvi teritorialne in socialne kohezije na podeželskih območjih Evropske unije, zlasti s spodbujanjem zaposlovanja in diverzifikacije,
- potreba po zagotovitvi **pravično in uravnoteženo razdeljene** podpore SKP med državami članicami in kmetovalci, da se bodo zmanjšale razlike med državami članicami ob upoštevanju, da pavšalna stopnja pomoči ni rešitev, ter potreba po večji usmerjenosti pomoči k dejavnim kmetovalcem,
- potreba po dodatnih poenostavitvah postopkov izvajanja SKP ter povečanju nadzora nad zahtevami in zmanjšanju upravnega bremena za prejemnike sredstev.

Z odzivom na te izzive bo SKP prispevala tudi k doseganju ciljev *strategije EU 2020*, zlasti naslednjim:

- *pametna rast* – s povečanjem učinkovitosti virov in krepitevijo konkurenčnosti na podlagi tehnološkega znanja in inovacij ter z razvojem kakovostnih proizvodov z visoko dodano vrednostjo, razvojem zelenih tehnologij ter uporabo informacijske in komunikacijske tehnologije, naložbami v usposabljanje, s spodbudami za družbene inovacije na podeželskih območjih in z izboljšanjem raziskovalnih dejavnosti,
- *trajnostna rast* – z ohranitvijo osnove za proizvodnjo hrane in krme ter obnovljive energije, zagotavljanjem trajnostnega upravljanja zemljišč, okoljskih javnih dobrin, odzivom na izgubo biotske raznovrstnosti, s spodbujanjem obnovljivih virov energije, zdravja živali in rastlin, povečanjem učinkovitosti virov na podlagi tehnoloških inovacij ter z uporabo rezultatov raziskav, nadaljnjim zmanjševanjem emisij, s povečanjem zalog ogljika ter s polnim izkoristkom potenciala podeželskih območij, ter
- *vkjučujoča rast* – s sprostitvijo gospodarskega potenciala na podeželskih območjih z razvojem lokalnih trgov in delovnih mest, s podporo prestrukturiranju kmetijstva in dohodku kmetov za ohranitev trajnostnega kmetijstva po vsej Evropi⁷.

⁷ SKP bo zlasti prispevala k naslednjim pobudam EU: „Evropa, gospodarna z viri“, „Unija inovacij“ in „Evropska platforma za boj proti revščini“.

To pomeni, da je **zelena rast** kmetijskega sektorja in podeželskega gospodarstva sredstvo za povečanje blaginje s spodbujanjem rasti in preprečevanjem degradacije okolja.

5. CILJI PRIHODNJE SKP

Trije glavni cilji prihodnje SKP so torej:

cilj 1: vitalna proizvodnja hrane

- za prispevek k **dohodku kmetij** in zmanjšanje njegove nestabilnosti ob upoštevanju, da so nestabilnost cen in dohodka ter naravna tveganja v tem sektorju večji kot v večini drugih sektorjev, podobno kot so dohodki kmetovalcev in stopnje dobička v povprečju nižji kot v ostalih gospodarskih sektorjih⁸;
- za povečanje **konkurenčnosti** kmetijskega sektorja in okrepitev njegovega deleža dodane vrednosti v **prehranski verigi**, saj je kmetijski sektor zelo razdrobljen v primerjavi z drugimi sektorji prehranske verige, ki so bolj organizirani in imajo zato večjo pogajalsko moč. Poleg tega se evropski kmetovalci soočajo s konkurenco svetovnega trga, hkrati pa morajo upoštevati visoke standarde, povezane s cilji na področju okolja, varnosti hrane, kakovosti in dobrega počutja živali, ki jih zahtevajo evropski državljani;
- za kompenzacijo težav v zvezi s proizvodnjo na območjih, ki trpijo zaradi posebnih **naravnih ovir**, saj se takšna območja soočajo z večjim tveganjem za opuščanje zemljišč;

cilj 2: trajnostno upravljanje naravnih virov in ukrepi na področju podnebnih sprememb

- za zagotovitev trajnostnih proizvodnih praks in povečanje ponudbe **okoljskih javnih dobrin**, saj normalno delovanje trga ne omogoča ustreznega plačila številnih javnih koristi, ki jih prinaša kmetijstvo;
- za spodbujanje **zelene rasti** na podlagi **inovacij**, kar zahteva sprejetje novih tehnologij, razvoj novih proizvodov, spremembo proizvodnih postopkov ter podporo novih vzorcev povpraševanja, zlasti v okviru nastajajočega biogospodarstva;
- za sprejetje nadaljnjih ukrepov za blažitev in prilagajanje v zvezi s **podnebnimi spremembami**, da se bo kmetijstvo lahko odzvalo nanje. Ker je kmetijstvo še posebej občutljivo za učinek podnebnih sprememb, lahko večja prilagodljivost tega sektorja na ekstremne vremenske pojave zmanjša negativne posledice podnebnih sprememb;

cilj 3: uravnotežen teritorialni razvoj

- za podporo zaposlovanja na podeželju in ohranitev socialnega tkiva podeželskih območij;
- za izboljšanje podeželskega gospodarstva in spodbujanje **diverzifikacije**, da bodo lokalni akterji lahko sprostili svoj potencial in čim bolj učinkovito uporabili dodatne lokalne vire;

⁸ Vir: Evropska komisija – GD Kmetijstvo in razvoj podeželja na podlagi podatkov Eurostata o nacionalnih in kmetijskih finančnih poročilih.

- za spodbujanje **strukturalne raznolikosti** sistemov kmetovanja, izboljšanje pogojev za male kmetije in razvoj lokalnih trgov, saj raznolika struktura kmetijskih gospodarstev in proizvodnih sistemov v Evropi prispeva k privlačnosti podeželja in njegovi identiteti.

Za uresničitev teh ciljev je treba ohraniti javno podporo kmetijskemu sektorju in podeželskim območjem. Zato so potrebne politike na evropski ravni, da se zagotovijo pravične razmere ter določijo skupni cilji, načela in pravila. Skupna kmetijska politika na ravni EU zagotavlja tudi učinkovitejšo porabo proračunskih sredstev kot skupek nacionalnih politik. Poleg vprašanj v zvezi z enotnim trgov je tudi mnoge druge cilje enostavneje doseči na čeznacionalni ravni (npr. kohezija med državami članicami in regijami, reševanje čezmejnih okoljskih problemov ter spoprijemanje z globalnimi izzivi, kot so podnebne spremembe, upravljanje voda in biotska raznovrstnost, zdravje in dobro počutje živali, varnost hrane in krme, zdravje rastlin in javno zdravje ter interesi potrošnikov).

6. USMERITEV REFORME

6.1. Prihodnji instrumenti

Vse možne zasnove prihodnje SKP zahtevajo spremembe sedanjih instrumentov SKP. V tem oddelku so navedene možnosti za oblikovanje instrumentov, ki bodo omogočili čim učinkovitejše doseganje zgoraj navedenih ciljev.

Neposredna plačila

Potrebne prilagoditve sistema neposrednih plačil so povezane s **prerazporeditvijo, preoblikovanjem** in boljšo **usmerjenostjo** pomoči, da se zagotovi dodana vrednost in kakovost pri porabi sredstev. Obstaja široko soglasje, da je treba preoblikovati razporeditev neposrednih plačil ter jo poenostaviti, da bo razumljivejša za davkoplačevalce. Merila morajo biti tako gospodarska, da se zagotovi osnovna funkcija neposrednih plačil, tj. podpora dohodku, kot okoljska, da se podpre ponudba javnih dobrin.

Eden od predlogov v okviru javne razprave je bila uporabe enotne, pavšalne stopnje neposrednih plačil. Vendar se kmetovalci v EU soočajo z zelo raznolikimi gospodarskimi in naravnimi razmerami, kar govori v prid pravični razporeditvi neposrednih pomoči.

Vprašanje je torej, kako zagotoviti pravično razporeditev pomoči, ki bo na pragmatičen ter gospodarsko in politično izvedljiv način odražala cilje pomoči, hkrati pa se izogniti nenadnim spremembam, ki bi lahko imele daljnosežne gospodarske in družbene posledice za nekatere regije in/ali nekatere proizvodne sisteme. Ena možnost je sistem, ki bi omejeval dobiček in izgubo držav članic tako, da bi zagotavljal, da bi kmetovalci v vseh državah članicah v povprečju prejeli minimalni delež povprečne stopnje neposrednih plačil na ravni EU.

Prihodnja dodelitev neposrednih plačil dejavnim kmetovalcem morajo temeljiti na naslednjih načelih, oblikovanih na podlagi priporočil Evropskega parlamenta:

- **podpora osnovnega dohodka** z osnovnimi nevezanimi neposrednimi plačili, da se zagotovi enotna raven obvezne podpore vsem kmetovalcem v posamezni državi članici (ali regiji), ki bo temeljila na prenosljivi upravičenosti, pogojeni z upravičenostjo kmetijskih zemljišč in izpolnjevanjem navzkrižne skladnosti. Treba je razmisliti o uvedbi **zgornjega praga** za neposredna plačila („omejevanje“) velikim kmetijam za izboljšanje razporeditve plačil med kmetovalci. Z upoštevanjem

intenzivnosti plačanega dela bi bilo mogoče ublažiti nesorazmerne učinke na velike kmetije z visokim številom zaposlenih;

- okrepitev okoljske uspešnosti SKP z uvedbo zahteve po „**zeleni**“ komponenti neposrednih plačil s podporo okoljskim ukrepom, ki bi se izvajali na celotnem ozemlju EU. Prednostno je treba obravnavati ukrepe, ki so namenjeni doseganju tako podnebnih kot okoljskih ciljev politike. Ti okoljski ukrepi bi bili lahko enostavni, splošni, nepogodbeni, letni in bi presegali navzkrižno skladnost ter bili povezani s kmetijstvom (npr. neprekinjeno pašništvo, travne ruše, kolobarjenje in ekološka praha). Preučiti je treba tudi možnost vključitve zahtev sedanjih varstvenih območij omrežja NATURA 2000 in okrepitve nekaterih elementov standardov GAEC;
- spodbujanje trajnostnega razvoja kmetijstva na območjih s **posebnimi naravnimi ovirami**, da se zagotovi dodatna podpora dohodka kmetovalcev na takšnih območjih v obliki plačila, vezanega na območje, kot dopolnilo podpori, ki se dodeli na podlagi drugega stebra;
- za upoštevanje posebnih težav v določenih regijah, v katerih se posebne vrste kmetovanja štejejo za posebej pomembne iz gospodarskih in/ali družbenih razlogov, bi lahko še naprej dodeljevali prostovoljno **vezano** podporo z jasno določenimi omejitvami (podpora bi temeljila na natančno določenih območjih, pridelku ali glavah živine);
- enostavna in posebna shema pomoči za **male kmetovalce** bi morala nadomestiti sedanji sistem, da se povečata konkurenčnost in prispevek k vitalnosti podeželskih območij ter zmanjša upravno breme;
- poenostavitev **navzkrižne skladnosti** z zagotovitvijo enostavnejšega in razumljivejšega sklopa pravil kmetovalcem in upravam, ne da bi oslabili sam koncept navzkrižne skladnosti. Ko se bo začela izvajati okvirna direktiva o vodah in bodo določene operativne zahteve za kmetovalce, se bo preučila možnost vključitve te direktive v območje uporabe navzkrižne skladnosti.

Kot odziv na kritiko Evropskega računskega sodišča morata spremembe oblike neposrednih plačil podpirati boljša opredelitev teh plačil in omejitev pomoči izključno na **dejavne kmetovalce**.

Tržni ukrepi

Na podlagi javne razprave je bilo ugotovljeno, da obstaja široko soglasje o ohranitvi **tržne usmerjenosti** SKP, pri čemer je treba prav tako ohraniti splošno strukturo sredstev za upravljanje trga. Leta 2009 je kriza trga mleka pokazala, kako pomembno vlogo imajo obstoječi mehanizmi pri podpori trga v krizi. Vendar so potrebne nekatere specifične prilagoditve, zlasti **racionalizacija** in **poenostavitev** sedanjih instrumentov, ter uvedba novih elementov politike v zvezi z delovanjem prehranske verige.

Med možnimi prilagoditvami bi lahko bilo tudi podaljšanje intervencijskega obdobja, uporaba klavzule o motnjah in razširitev zasebnega skladiščenja na druge proizvode ter druge spremembe za povečanje učinkovitosti in izboljšanje nadzora. Takšni tržni ukrepi in zlasti intervencijski instrument bi se lahko uporabljali izključno kot varnostna mreža v primeru krize cen in potencialnih motenj na trgu. Do konca leta 2010 bo podan predlog za

preoblikovano politiko kakovosti, da se izboljšajo možnosti kmetovalcev za obveščanje potrošnikov o posebni kakovosti ali posebnih značilnostih njihovih proizvodov⁹.

Mlečne kvote bodo odpravljene leta 2015. V kratkem naj bi bili na podlagi dela skupine strokovnjakov na visoki ravni za mleko pripravljeni zakonodajni predlogi, da se omogoči dolgoročno načrtovanje in tako zagotovi stabilnost sektorja mleka. Sedanji režim za sladkor in izoglukoza pa poteče v letu 2014 oz. 2015. Treba je preučiti različne možnosti za prihodnost, vključno z umerjeno ukinitvijo kvot do določenega datuma, da se povečata učinkovitost in konkurenčnost sektorja.

Treba pa je tudi izboljšati delovanje **dobavne verige v prehrambni industriji**. Kmetijstvo ne bo imelo možnosti za dolgoročne izboljšave, če kmetovalcem ne bo uspelo ustaviti stalnega upadanja njihovega deleža v ustvarjanju vrednosti dobavne verige v prehrambni industriji¹⁰. Delež kmetijstva v dobavni verigi prehrambne industrije se je zmanjšal z 29 % v letu 2000 na 24 % v letu 2005, medtem ko se je v istem obdobju delež prehrambne industrije, prodaje na debelo in distribucijskega sektorja povečal.

Tržni signali se morajo dobro prenašati, da se zagotovijo dolgoročne možnosti kmetijskega sektorja in njegov delež v dodani vrednosti, ki jo ustvarja celotna prehranska veriga. Bistvena vprašanja so povezana s sedanjim neravnovesjem v pogajalski moči vzdolž verige, ravniyo konkurenčnosti vsakega posameznega člana verige, pogodbenimi odnosi, potrebo po prestrukturiranju in utrditvi kmetijskega sektorja, preglednostjo in delovanjem trga izvedenih instrumentov za področje kmetijskih surovin.

Razvoj podeželja

Kot celovit del SKP se je politika za razvoj podeželja izkazala za koristno pri krepitvi trajnosti kmetijskega sektorja EU in podeželskih območij, in sicer z gospodarskega, okoljskega in družbenega vidika.

Številna stališča se zavzemajo, da bi ta politika še naprej polno upoštevala ovire in možnosti, povezane z okoljem in podnebnimi spremembami, ter ustvarjala najrazličnejše koristi za kmetovanje, podeželje in širšo družbo, hkrati pa prispevala k naslednjemu:

- **h konkurenčnosti kmetijstva:** s spodbujanjem inovacij in prestrukturiranja ter s pomočjo kmetijskemu sektorju, da postane gospodarnejši z viri;
- **k trajnostnemu upravljanju naravnih virov** z varstvom okolja in krajine, zagotovitvijo odpornosti kmetijstva proti podnebnim spremembam ter ohranitvijo proizvodne zmogljivosti zemljišč;
- **k uravnoteženemu teritorialnemu razvoju** podeželskih območij po vsej EU z okrepitevijo vloge lokalnega prebivalstva, razvojem zmogljivosti in izboljšanjem lokalnih razmer ter povezav med podeželjem in mestnimi območji.

⁹ Glej COM (2009) 234 o politiki kakovosti kmetijskih proizvodov in prihodnje poročilo o izvajanju nove Uredbe Sveta (ES) št. 834/2007 o ekološki pridelavi.

¹⁰ „Boljše delovanje dobavne verige v evropski prehrambni industriji“ – COM(2009) 591, z dne 28.10.2009.

V tem okviru morajo biti **okolje, podnebne spremembe in inovacije** vodilne teme, ki bodo usmerjale politiko bolj kot kadarkoli doslej. Na primer, naložbe bi morale povečati gospodarsko in okoljsko učinkovitost; okoljski ukrepi bi morali bolje odražati posebne potrebe regij in lokalnih območij, kot so Natura 2000 ali kmetijske površine visoke naravne vrednosti (območja HNV); pri ukrepih za sprostitev potenciala podeželskih območij je treba polno upoštevati inovativne ideje za podjetja in lokalno upravljanje. Treba je izkoristiti nove priložnosti za lokalni razvoj, kot so alternativni distribucijski kanali, ki dodajajo vrednost lokalnim virom. Prav tako je treba podpreti razvoj neposredne prodaje in lokalnih trgov. Prednostno je treba tudi obravnavati posebne potrebe mladih kmetovalcev in novih gospodarskih subjektov.

Da bi cilji politike prinesli konkretne rezultate, so ključnega pomena **učinkoviti mehanizmi za izvajanje politik**. Sedanji strateški pristop bi lahko okrepili z določitvijo količinsko opredeljenih ciljev na ravni EU in nato na programski ravni, po možnosti v kombinaciji s pobudami, ki jih je treba preučiti, kot so rezerve na podlagi doseženih rezultatov. S preusmeritvijo k pristopu, ki bi bolj temeljil na rezultatih, bi lahko politiko najbolje usmerili k prednostnim nalogam EU, hkrati pa bi tak pristop pokazal dejanske dosežke. V ta namen je treba vrsto kazalnikov iz okvira skupnega spremljanja in vrednotenja poenostaviti in izboljšati.

Zaradi učinkovitosti je bistveno, da se okrepi **skladnost** med politiko za razvoj podeželja in drugimi politikami EU, hkrati pa je treba izvesti poenostavitve in zmanjšati upravno breme povsod, kjer je mogoče. Za doseg tega cilja bi lahko razmislili o **skupnem strateškem okviru** za sklade EU.

Glede instrumentov: veliko obstoječih instrumentov bi bilo lahko še naprej koristnih, npr. naložbe v infrastrukturo, plačila za storitve ekosistemov, podpora shemi za območja z omejenimi možnostmi (shema za LFA), okoljski ukrepi in ukrepi za spoprijemanje s podnebnimi spremembami, podpora inovacijam, prenos znanja in razvoj zmogljivosti, ustanavljanje podjetij, družbeni in institucionalni razvoj, ki spodbuja proizvodne metode, in upoštevanje lokalnih posebnosti in posebnih potreb držav članic za povečanje njihove gospodarske učinkovitosti. Izboljšave bi lahko dosegli z boljšo medsebojno povezanostjo ukrepov, zlasti z usposabljanjem, oblikovanjem svežnjev ukrepov za odziv na potrebe posebnih skupin ali območij (npr. mali kmetovalci, gorska območja), olajšanjem sodelovanja kmetovalcev za doseg povezanosti sestavnih delov krajine, ki je potrebna za ohranitev biotske raznovrstnosti in prilagajanje podnebnim spremembam („zelena infrastruktura“) ali z oblikovanjem pobud, kot so preferenčne stopnje intenzivnosti pomoči za izboljšanje ciljne usmerjenosti.

Poleg tega je v politiko treba vključiti **sklop instrumentov za obvladovanje tveganja** za učinkovitejši odziv na negotovosti v zvezi z dohodkom in nestabilnostjo trga, ki kmetijski sektor ovirajo pri naložbah za ohranitev konkurenčnosti. Tak sklop instrumentov bi bil na voljo državam članicam za odziv na tveganja v zvezi s proizvodnjo in dohodkom in bi vseboval instrumente, kot sta npr. nov instrument za stabilizacijo dohodka, združljiv z „zeleno škatlo“ STO, ali okrepljena podpora instrumentom zavarovanja in vzajemnim skladom. Na novo uvedeni instrumenti morajo biti skladni z drugimi instrumenti SKP, zlasti tržnimi.

Glede razporeditve podpore za podeželje med državami članicami, je treba razmisliti o uporabi objektivnih meril, hkrati pa preprečiti prevelike spremembe sedanjega sistema.

Bistveno je tudi okrepiti in poenostaviti politike **kakovosti** (vključno z ekološko pridelavo) ter politike za **promocijo**, da se izboljša konkurenčnost kmetijskega sektorja. Pobuda Unija inovacij naj bi ponudila nove pristope za doseganje ciljev strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast¹¹.

Splošna struktura

Instrumenti prihodnje SKP morajo še naprej temeljiti na dveh stebrih: to stališče je v soglasju z mnenji, izraženimi v okviru javne razprave, in ima trdno podporo Sveta, EP in OR. Prvi steber bi vključeval podporo vsem kmetovalcem, izplačano na letni osnovi, drugi steber pa bi bil še naprej instrument podpore za doseganje ciljev Unije, ki bi državam članicam omogočal prožnost pri odzivu na njihove posebne potrebe na večletni, programski in pogodbeni osnovi. Dvostebna struktura naj bi v vsakem primeru zagotovila jasnost, saj bi se stebra med seboj dopolnjevala, vendar se njuna področja pristojnosti ne bi prekrivala, njuni ukrepi pa bi bili usmerjeni k učinkovitosti.

6.2. Splošne možnosti politike

Potrebna je nadaljnja razprava o treh splošnih možnostih politike, ki odražajo glavne usmeritve javne razprave in se med seboj ne izključujejo. Te možnosti so opisane v nadaljevanju, njihovi učinki pa bodo preučeni pred sprejetjem dokončnih odločitev. Vse tri možnosti temeljijo na dvostebni strukturi, razlikujejo pa se po ravnovesju med stebroma.

Možnost 1

Ta možnost bi prinesla dodatne postopne spremembe sedanjega okvira politike. Temeljila bi na dobro delujočih vidikih politike in bila usmerjena k **prilagoditvam** in izboljšavam na področjih SKP, ki so deležna največ kritik, npr. vprašanje pravičnosti pri razporeditvi neposrednih plačil med državami članicami. Ta možnost bi zagotovila neprekinjeno delovanje in stabilnost sedanje SKP, kar bi olajšalo dolgoročno načrtovanje gospodarskih subjektov v prehranski verigi.

Možnost 2

Alternativna možnost je izkoristiti priložnost za reformo in korenito spremeniti politiko, da bi bila bolj **trajnostna** in da bi se izboljšalo **ravnovesje** med različnimi cilji politike, kmetovalci in državami članicami. Takšna možnost bi temeljila na **bolje usmerjenih** ukrepih, ki bi bili hkrati tudi razumljivejši državljanom EU. Zahtevala bi večjo učinkovitost pri odhodkih in večjo usmerjenost k dodani vrednosti EU. Omogočila bi odziv na gospodarske, okoljske in družbene izzive EU ter okrepitev prispevka kmetijstva in podeželskih območij k doseganju ciljev strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast.

Možnost 3

Tretja možnost je še korenitejša reforma SKP z močnim poudarkom na okoljskih ciljih in ciljih na področju podnebnih sprememb, ter s postopnim odmikom od podpore dohodku in večine tržnih ukrepov. Jasna usmeritev finančnih sredstev k vprašanju v zvezi z okoljem in podnebnimi spremembami na podlagi okvira politike za razvoj podeželja bi spodbudila razvoj regionalnih strategij za zagotovitev izvajanja ciljev EU.

¹¹ Vključno s partnerstvom za inovacije „kmetijska produktivnost in trajnost“.

Navedene možnosti imajo jasne, a različne prednosti in pomanjkljivosti pri doseganju ciljev prenovljene SKP, kakor je predstavljena v tem sporočilu. Treba jih bo oceniti na podlagi njihovih gospodarskih, okoljskih in družbenih učinkov.

7. SKLEPNE UGOTOVITVE

To sporočilo je odziv Komisije na razpravo o prihodnji SKP in predlaga možnosti za spremembe, hkrati pa odpira razpravo z drugimi institucijami in zainteresiranimi stranmi. Zakonodajni predlogi bodo podani leta 2011.

Možnosti reforme vključujejo tako korenite spremembe, ki zahtevajo preoblikovanje politike, kot izboljšave tistih sestavnih delov sedanje politike, ki so se izkazali za koristne. Na podlagi tega naj bi bila prihodnja SKP bolj trajnostna, bolj uravnotežena, bolj ciljno usmerjena, enostavnejša in učinkovitejša politika, ki bo bolje prisluhnila potrebam in pričakovanjem državljanov EU.

PRILOGA

OPIS TREH SPLOŠNIH MOŽNOSTI POLITIKE

	Neposredna plačila	Tržni ukrepi	Razvoj podeželja
Možnost 1	Zagotoviti večjo pravičnost pri razporeditvi neposrednih plačil med državami članicami, hkrati pa ohraniti sedanji sistem plačil.	Okrepiti orodja za obvladovanje tveganja. Po potrebi racionalizirati in poenostaviti obstoječe tržne ukrepe.	Upoštevati usmeritev, priporočeno v pregledu zdravstvenega stanja SKP, tj. povečati financiranje za odziv na izzive, povezane s podnebnimi spremembami, vodo, biotsko raznovrstnostjo, obnovljivimi viri energije in inovacijami.
Možnost 2	Zagotoviti večjo pravičnost pri razporeditvi neposrednih plačil med državami članicami ter sistem plačil korenito spremeniti. Neposredna plačila bi bila sestavljena iz: - osnovne stopnje pomoči kot podpore dohodku, - obvezne dodatne pomoči za „zelene“ javne dobrine na podlagi enostavnih, splošnih, letnih in nepogodbenih kmetijskih ukrepov, ki bi temeljili na dodatnih stroških, potrebnih za izvedbo teh ukrepov, - dodatnega plačila zaradi posebnih naravnih ovir, - neobvezne vezane pomoči za nekatere sektorje in regije¹², Uvesti novo shemo za mala podjetja. Uvesti omejitev osnovne pomoči ob upoštevanju prispevka velikih kmetij k zaposlovanju na podeželju.	Po potrebi izboljšati in poenostaviti obstoječe tržne ukrepe.	Prilagoditi in dopolniti sedanje instrumente, da bi bili skladnejši s prednostnimi nalogami EU, pri čemer bi bila podpora usmerjena k okolju, podnebnim spremembam in/ali prestrukturiranju in inovacijam ter okrepitvi regionalnih/lokalnih pobud. Okrepiti obstoječa orodja za obvladovanje tveganja ter uvesti instrument za stabilizacijo dohodka, združljiv z „zeleno škatlo“ STO, kot nadomestilo za velike izgube dohodka. Lahko bi razmislili o nekaterih prerazporeditvah sredstev med državami članicami na podlagi objektivnih meril.
Možnost 3	Postopno opustiti neposredna plačila v njihovi sedanji obliki. Namesto tega zagotoviti omejena plačila za okoljske javne dobrine in dodatna plačila za posebne naravne ovire.	Odpraviti tržne ukrepe z možno izjemo klavzule o motnjah, ki bi se uporabila ob hudih krizah.	Ukrepi bi temeljili v glavnem na podnebnih spremembah in okoljskih vidikih.

¹² To bi ustrezalo sedanji vezani pomoči, ki se plačuje na podlagi člena 68, in drugim ukrepom vezane pomoči.

