KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 20.11.2007
COM(2007) 722 konč.

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Priprava na „pregled zdravstvenega stanja“ reforme SKP

SPOROČILO KOMISIJE
SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Priprava na „pregled zdravstvenega stanja“ reforme SKP

1. SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA DANES

1.1. Korenito reformirana in bolje delujoča politika

V zadnjih 15 letih se je skupna kmetijska politika (SKP) korenito spremenila zaradi pritiskov evropske družbe in njenega razvijajočega se gospodarstva. Z reformami v letih 2003 in 2004, ki so uvedle nevezana neposredna plačila na podlagi sheme enotnega plačila (SEP) v večini sektorjev prvega stebra SKP in okrepile politiko razvoja podeželja (RP) kot njenega drugega stebra, se je začela nova faza tega postopka. Ta postopek se je nadaljeval z reformo sektorja sladkorja (2006) ter sektorja sadja in zelenjave (2007) in še vedno poteka, saj so bili pred kratkim podani zakonski predlogi za reformo vinskega sektorja.

Podpora proizvajalcem je zdaj v veliki meri neodvisna od odločitev v zvezi s proizvodnjo, kar omogoča kmetom v Evropi, da se odločajo glede na gibanje trga, da se pri prilagajanju na spremembe v gospodarstvu zanesejo na potencial svojih kmetij in da prispevajo k izboljšanju konkurenčnosti kmetijskega sektorja.

Reforma SKP je tako izpolnila pričakovanja, saj je bila z njo ukinjena podpora proizvajalcem, za katero so mnogi menili, da je vzrok za pretekle težave s proizvodnimi presežki. Zaščitne cene EU, ki so se povsod znižale, so zdaj primerljivejše s svetovnimi trgi. V ključnih sektorjih se konkurenčnost kmetijstva EU veča kljub zmanjševanju deleža EU na večini trgov osnovnih kmetijskih proizvodov in EU je že največji izvoznik kmetijskih proizvodov, predvsem proizvodov z visoko vrednostjo. Poleg tega je tudi največji uvoznik kmetijskih proizvodov na svetu, s čimer ostaja zdaleč največji trg za države v razvoju.

Poleg tega je SKP vedno bolj pomembna pri preprečevanju tveganja glede degradacije okolja in zagotavljanju številnih javnih dobrin, ki jih naša družba pričakuje. Podpora proizvajalcem je zdaj odvisna od upoštevanja standardov v zvezi z okoljem, varnostjo in kakovostjo hrane ter dobrim počutjem živali.

Okrepljena politika razvoja podeželja podpira varovanje okolja in podeželske krajine ter zagotavlja rast, delovna mesta in inovacije na podeželskih območjih. Čeprav bodo imeli dejavniki, ki niso povezani s kmetijstvom, vpliv na vedno več podeželskih območij EU, se bodo območja, ki so odročna, redko poseljena ali zelo odvisna od kmetijstva, soočila s posebnimi izzivi glede gospodarske in družbene trajnosti. Vloga agroživilskega sektorja, ki še vedno predstavlja več kot 4 % celotnega BDP in 8 % celotne zaposlenosti, zato ostaja ključnega pomena na številnih podeželskih območjih.

1.2. Nadaljnje izboljšave, obravnavane v okviru „pregleda zdravstvenega stanja“

Zgoraj navedene spremembe kažejo, da je današnja SKP bistveno drugačna od SKP v preteklosti, kljub pogosto paradoksalnemu razkolu med rezultati reform in nekaterimi prepričanji v zvezi z njo (večina jih velja za obdobje pred reformami). Da pa bi bila SKP še naprej politika sedanjosti in prihodnosti, mora biti sposobna ovrednotiti svoje instrumente, preizkusiti, ali pravilno delujejo, ugotoviti možnosti za

kakršne koli prilagoditve, potrebne za dosego zastavljenih ciljev, ter se prilagoditi novim izzivom.

Nadaljni napredek je neizogiben, saj v hitro spreminjajočem se okolju zastari vsaka togo zabetonirana politika. SKP je dokazala, da lahko kmetijstvo EU uspešno sprejema potrebne ukrepe in se spreminja, vendar mora kmetom omogočiti, da se prilagajajo v okviru predvidljivih usmeritev politike.

Reforma 2003 je bila prva faza, s katero se je SKP prilagodila na 21. stoletje. Soglasja glede vseh elementov reforme 2003 ni bilo mogoče doseči naenkrat. Zato so bile v končnem sporazumu in v naknadnih reformah po letu 2003 že napovedane številne klavzule o pregledu.

Te klavzule o pregledu omogočajo nadaljnje prilagoditve v skladu z razvojem trga in drugih dejavnikov, ne da bi bila potrebna korenita reforma obstoječih politik. Teme, ki jih zajemajo, v tem sporočilu pokriva izraz „pregled zdravstvenega stanja“. Treba je odgovoriti na tri glavna vprašanja:

- Kako naj postane shema enotnega plačila učinkovitejša, zmogljivejša in preprostejša?
- Kako naj ostanejo instrumenti za podporo trgu, ki so bili prvotno oblikovani za Skupnost šestih držav članic, primerni v vedno bolj globaliziranem svetu in v EU s 27 državami članicami?
- Kako se soočiti s prihajajočimi izzivi, od spremembe podnebja do razvoja biogoriv in upravljanja z vodami, ter današnjimi izzivi, kot je prilagajanje na nova tveganja in priložnosti?

2. OCENA IZVAJANJA SHEME ENOTNEGA PLAČILA IN NJENA POENOSTAVITEV

2.1. Poenostavitev sheme enotnega plačila

Medtem ko lahko nove države članice uporabljajo poenostavljeno shemo enotnega plačila na površino do konca leta 2010 (Bolgarija in Romunija do konca leta 2011), so morale države članice EU-15 izvajati shemo enotnega plačila do leta 2007.

Uporabile so lahko pretekli model sheme enotnega plačila (pravice do plačila, ki temeljijo na posameznih referenčnih zneskih), regionalni model (pravice do plačila, ki temeljijo na regionalnih referenčnih zneskih) ali mešanico obeh pristopov.

Države članice so imele možnost obdržati nekatere potrebne neposredne pomoči za proizvodnjo (delno vezana podpora), ko je bilo to potrebno za zagotovitev minimalne stopnje proizvodne dejavnosti in koristi za okolje. Zadržale so lahko tudi do 10 % zneskov nacionalnih zgornjih mej za podporo kmetijskim dejavnostim, ki so pomembne za okolje ali za izboljšanje kakovosti in trženja kmetijskih proizvodov (člen 69 Uredbe Sveta (ES) št. 1782/2003).

Pretekli in regionalni pristop v zvezi z nevezanostjo izpolnjujeta cilj, na podlagi katerega imajo kmetje možnost izbirati, kaj bodo proizvajali, namesto da bi na njihovo izbiro vplivala podpora, vezana na proizvodnjo. Vendar pri obeh pristopih stopnja posamezne podpore trenutno temelji na preteklih stopnjah proizvodnje, čeprav v različnem obsegu, in s časom bo težje upravičiti razlike v tej podpori, predvsem v preteklem modelu. Zato je treba državam članicam omogočiti, da izbrani model prilagodijo enotnejši pavšalni stopnji, ki bo veljala za obdobje 2009–2013. Na

podlagi tega je prav tako treba doreči, ali lahko države članice shemo enotnega plačila na površino, ki jo uporabljajo zdaj, še naprej uporabljajo do leta 2013.

Ker se je med tem v shemo enotnega plačila vključilo še več sektorjev in zaradi izkušenj, pridobljenih z upravljanjem sistema, so nekatere odločitve in pravila v zvezi z izvajanjem toga in zapletena.

„Pregled zdravstvenega stanja“ je prava priložnost za predloge sprememb, ki bodo prilagodile in poenostavile izvajanje brez spreminjanja strukture sistema.

2.2. Določitev področja delovanja navzkrižne skladnosti

Sistem navzkrižne skladnosti, po katerem se zmanjšajo plačila kmetom, ki ne spoštujejo standardov EU v zvezi s kmetijsko dejavnostjo, je in bo ostal osrednji element SKP. Izkušnje pa so pokazale, da ga je treba poenostaviti.

Ta postopek se je že začel na podlagi zaključkov Sveta, ki so nedavno podprli poročilo Komisije o navzkrižni skladnosti iz marca 2007. Predlogi za izboljšanje sheme glede nadzora in sankcij so že v zakonodajnem postopku in naj bi začeli veljati leta 2008/2009. Drugi elementi poenostavitve sheme navzkrižne skladnosti, ki se trenutno proučujejo, bodo obravnavani v okviru „pregleda zdravstvenega stanja“.

Komisija pa v svojem poročilu ni neposredno obravnavala področja uporabe navzkrižne skladnosti. Navzkrižna skladnost mora odražati potrebe družbe in v zvezi z zahtevami najti pravo ravnotežje med stroški in koristi, tako da ostane primerno orodje. Prispevek navzkrižne skladnosti kot učinkovitega mehanizma za spodbujanje trajnostnega kmetijstva se poveča s primerno usmeritvijo predpisanih zahtev o upravljanju in dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev.

V skladu s pooblastilom Sveta in glede na potrebo po poenostavitvi se bo v okviru „pregleda zdravstvenega stanja“ obravnavalo področje uporabe navzkrižne skladnosti, in sicer:

- določile se bodo predpisane zahteve o upravljanju z izločitvijo določb, ki niso neposredno povezane z zastavljenimi cilji navzkrižne skladnosti;
- proučil in po potrebi spremenil se bo obstoječi seznam predpisanih zahtev o upravljanju, s čimer se bodo lažje dosegli cilji navzkrižne skladnosti.

2.3. Delno vezana podpora

Zaradi obsega sedanjih reform postaja delno vezana podpora vedno manj primerna z vidika proizvajalcev, saj je v shemo enotnega plačila vključenih vedno več sektorjev. S popolnoma nevezano podporo so proizvajalci zaradi prilagodljivosti proizvodnje vsaj v enako dobrem položaju kot prej, najverjetneje pa celo na boljšem. Poleg tega taka podpora odpravlja zapletenost in stroške upravljanja dveh vzporednih sistemov. To velja zlasti za sektor poljščin.

Vendar lahko delno vezana podpora ostane uporabna, vsaj zaenkrat, v nekaterih regijah, v katerih je skupna raven proizvodnje nizka, vendar so pomembne z gospodarskega in okoljskega vidika (na primer krave dojilje v regijah z ekstenzivno govedorejo).

Če, do katere mere in do kdaj se bo uporabljala delno vezana podpora, se bo pokazalo izključno v regionalnem okviru. Komisija predlaga analizo posameznih primerov, s katero bo ugotovila potencialna tveganja prehoda na popolnoma nevezano podporo ter morebitne druge možnosti.

2.4. Zgornje in spodnje meje podpore

V SKP vprašanje porazdelitve podpore ni novo, vendar ga je pred kratkim postavila v ospredje pobuda za preglednost pri objavi upravičencev do skladov EU. Z uvedbo sheme enotnega plačila je postala porazdelitev plačil preglednejša, kar je sprožilo nove zahteve po omejitvi ravni podpore, ki jo prejme majhno število velikih kmetov. Poleg tega se je z izvajanjem sheme enotnega plačila pokazalo, da so med številnimi kmeti, ki prejemajo manjša plačila, ki so pogosto nižja od stroškov upravljanja z njimi, prejemniki, ki niso pravi kmetje.

V okviru „pregleda zdravstvenega stanja“ bi bilo treba proučiti možnost vpeljave neke oblike omejitve plačil na višji in nižji ravni:

- glede višje ravni plačil Komisija meni, da bi morebitna rešitev lahko bila model, v katerem bi se raven podpore postopoma nižala, skupna plačila posameznim kmetom pa bi se višala, pri čemer se podpora ne bi popolnoma odpravila niti na visokih ravneh skupnih plačil[1]. Pri omejitvah se bo upoštevala potreba, da se zagotovi spoštovanje gospodarske trajnosti velikih kmetij in prepreči izogibanje tem ukrepom z razparceliranjem kmetij.
- za majhne zneske plačil se lahko uvede minimalna raven letnih plačil in/ali pa se poveča minimalna zahtevana velikost površine tako, da to ne vpliva na prave kmete.

S tem prihranjeni zneski bi ostali v isti državi članici in bi se lahko porabili za soočanje z novimi izzivi, predvsem v okviru spremenjenega člena 69 Uredbe (ES) št. 1782/2003.

3. IZKORIŠČANJE NOVIH PRILOŽNOSTI IN IZBOLJŠANJE ODZIVNOSTI NA ZAHTEVE TRGA

3.1. Vloga tržne intervencije in nadzora ponudbe

V preteklosti je bila potreba po reformi intervencijskih mehanizmov EU povezana z razvojem svetovnih trgov in vse morebitne zaloge je bilo treba vsaj delno dati v promet z izvozom. Z ozirom na globalizacijo in dejstvo, da ima EU 27 držav članic, je treba razmisliti o prihodnosti preostalih instrumentih „stare SKP“ (npr. kvotah, javni intervenciji, subvencioniranju cen in nadomestilih), predvsem z upoštevanjem srednjeročnih napovedi za trge, ki so predvsem naklonjeni žitom in mlečnim proizvodom.

Postavlja se torej vprašanje, kako vzpostaviti pravi intervencijski sistem, ki bi deloval kot varnostna mreža in se uporabljal brez odvisnosti od subvencionirane prodaje (na zunanjem ali notranjem trgu). Glede na to, da učinkovita konkurenca na kmetijskih trgih ostaja eden od ciljev SKP, Komisija namerava proučiti, ali so obstoječa orodja za upravljanje z dobavo danes še uporabna ali le upočasnjujejo kmetijstvo EU pri odzivanju na gibanje trga.

Poleg tega Komisija namerava pozorno spremljati sedanje razmere na trgu in analizirati, ali so le kratkoročen odraz slabe letine 2006/2007 ali kažejo na

[1] Na primer: plačila nad 100 000 EUR, znižana za 10 %, plačila nad 200 000 EUR, znižana za 25 %, in plačila nad 300 000 EUR, znižana za 45 %.

dolgoročna gibanja, ki bi lahko pritisnila na kmetijske trge in razmere pri ponudbi. Na podlagi te analize bo Komisija ugotovila, ali je treba predlagati nove ukrepe.

3.2. Intervencija v sektorju žit

Kot je pred kratkim v svojem sklepu zahteval Svet, se bo izvedel popoln pregled intervencijskega sistema v sektorju žit z upoštevanjem rastočih trgov biogoriv in morebitnega vpliva povečanega povpraševanja po žitih.

Odločba iz leta 2007 o znižanju intervencije za koruzo je bila potrebna, ker se je intervencija uporabljala v nasprotju s prvotnim ciljem varnostne mreže. To lahko vodi v relativno izgubo konkurenčnosti pri ječmenu in morda tudi pri navadni pšenici ter povzroči tveganje, da se povečajo javne zaloge teh žit.

Razširitev modela reforme na področju intervencije za koruzo na druga krmna žita bi zato lahko bila najboljša rešitev v sedanjih razmerah. Komisija bi se tako lahko odzvala v kriznih razmerah, kmetje pa bi svojo proizvodnjo prilagodili glede na tržne cene. Z ohranitvijo intervencije za eno samo žitarico (pšenica za proizvodnjo kruha) bi se lahko zagotovila varnostna mreža, raven cen za druge žitarice pa bi se vzpostavila sama po sebi.

3.3. Praha: odprava upravljanja ponudbe, povečanje okoljskih koristi

Praha se je uvedla za zmanjšanje proizvodnje žit v EU v obdobju velikih zalog in za prilagoditev tega sektorja EU pogojem svetovnih trgov. Ta ukrep je postal veliko manj smotrn zaradi razvoja trga in uvedbe sheme enotnega plačila.

Predvidljivo stanje glede povpraševanja po žitih in njihova ponudba, vključno s povpraševanjem v zvezi z izpolnitvijo cilja glede biogoriv, ki ga je postavila EU, kliče po aktiviranju zemlje, ki je sedaj izvzeta iz proizvodnje na podlagi obvezne sheme za praho.

Vendar bo treba po stalni odpravi prahe sprejeti ukrepe za ohranitev okoljskih koristi, ki jih zagotavlja sedanja shema. Ena od možnosti bi bila, da se nadomesti z lokalno usmerjenimi ukrepi za razvoj podeželja, pri čemer bi se upoštevalo, da so kmetijsko-okoljski ukrepi prostorsko raznovrstni.

Da bi se lahko te koristi ohranile in še povečale, bi se morala okrepiti podpora za razvoj podeželja, namenjena oblikam upravljanja z zemljo, vodami in ekosistemom, ki spoštujejo okolje, kot so upravljanje prahe, varovanje obrežnih pasov, pogozdovanje in ukrepi v zvezi s prilagajanjem na podnebne spremembe ter politika obnovljive energije, kot so koridorji biotske raznovrstnosti.

3.4. Priprava „nežnega pristanka“ ob poteku kvote za mlečne izdelke

Pred koncem leta 2007 bo Komisija predstavila poročilo, v katerem bo podrobno obravnavala razvoj trgov mlečnih izdelkov, glede na razvoj trga od leta 2003 pa je že razviden en splošen zaključek. Razlogi, zaradi katerih so bile uvedene kvote EU za mlečne izdelke, niso več aktualni.

Danes se ni treba več soočati z naraščajočo ponudbo zaradi stagnacije povpraševanja po osnovnih proizvodih, spoprijeti pa se moramo z naraščajočim povpraševanjem po proizvodih z visoko vrednostjo (predvsem siru in svežih mlečnih izdelkih) na notranjem in zunanjem trgu, visokimi cenami in posledičnim zmanjševanjem vloge intervencije, ki je pomagala pri prodaji masla in posnetega mleka v prahu.

Glede na te razmere se moramo vprašati, če in katere ukrepe je treba sprejeti, da se zagotovi lažji prehod na bolj tržno usmerjeno politiko glede mlečnih proizvodov, še preden začne veljati sistem kvot za mleko 31. marca 2015.

Postopno opuščanje

V tržnem smislu se je z odločitvijo iz leta 2003, da se kvote ne povečajo, omejila sposobnost sektorja za izboljšanje njegove tržne usmeritve in povečanje konkurenčnosti. V političnem smislu je režim kvot povečal razkorak med sektorjem mleka in drugimi reformiranimi kmetijskimi sektorji.

Če ne bo sprejet noben ukrep do poteka režima kvot leta 2014/2015, bodo visoke vrednosti kvot učinkovitejšim kmetom preprečile, da izkoristijo nove priložnosti, najmanj učinkoviti kmetje in kmetje na prikrajšanih območjih, predvsem gorskih, pa se bodo soočili z velikimi težavami zaradi občutnega padca cen po nenadnem poteku kvot.

Iz tega sledi, da bi se s postopnim povečevanjem kvot dalo najbolje pripraviti na „nežen pristanek“ sektorja do takrat, ko bodo kvote potekle. Primerna raven povečanja kvot se bo predlagala na podlagi analize, ki se izvaja in na podlagi katere se bo ugotovil vpliv poteka kvot na posamezne države članice in regije ter potrebni spremljevalni ukrepi (npr. prilagoditve intervencije ali dodatne dajatve), ki bodo čimbolj olajšali ta prehod.

Ukrepi za gorska območja

Na splošno se pričakuje, da bo postopno opuščanje mlečnih kvot povečalo proizvodnjo, znižalo cene in povečalo konkurenčnost sektorja. Obenem se pričakuje, da se bodo nekatere regije, predvsem, a ne izključno, gorske regije, soočile s težavami pri ohranjanju minimalne ravni proizvodnje.

Nekatere od teh težav bi lahko odpravili ukrepi za razvoj podeželja, ki bi mlečnim proizvodom povečali dodano vrednost. Ker pa cilj politik razvoja podeželja ni ohranjanje proizvodnje, je potrebna druga rešitev za zagotovitev „nežnega pristanka“ za gorska območja po poteku kvot. Ena od možnosti bi lahko bila sprejetje posebnih podpornih ukrepov v skladu s spremenjenim členom 69 Uredbe (ES) št. 1782/2003. Za to bi bilo treba omiliti obstoječe pravilo, ki določa, da se taki ukrepi lahko uporabljajo le na sektorski ravni.

Skratka, glede poteka mlečnih kvot se bo s „pregledom zdravstvenega stanja“:

- predlagalo potrebna povečanja kvot za pripravo na „nežen pristanek“ po poteku kvot leta 2014/2015;
- določilo zahtevane spremembe drugih instrumentov mlečne politike, ki bodo olajšale ta prehod;
- predlagalo ukrepe, ki bodo ublažili pričakovani negativni učinek v določenih regijah.

3.5. Drugi ukrepi za nadzor zalog

V veliko drugih, navadno manjših, sektorjih (suha krma, škrob, lan in konoplja) se tudi uporabljajo ukrepi za nadzor zalog in plačila, povezana s proizvodnjo. „Pregled zdravstvenega stanja“ bo vključeval podrobno ocenitev izvajanja teh ukrepov ter njihovo dolgoročno uporabnost.

S tem bo določen seznam ukrepov in primeren rok, s katerim se bodo v SKP vključila plačila, povezana s proizvodnjo, ki še veljajo. Poleg tega se bo s pregledom proučilo, ali obstajajo primeri, za katere bi bilo treba nadaljevati s podporo, da bi se ohranile koristi od proizvodnje za regionalno gospodarstvo, ki jih sicer ni mogoče ohraniti.

4. SOOČANJE Z NOVIMI IZZIVI

4.1. Obvladovanje tveganja

Z odpravo povezave med plačili kmetom in proizvedenimi količinami neodvisna podpora proizvajalcem kmetom omogoča, da se bolje pripravijo na *pričakovana* tveganja, na primer s preusmeritvijo njihove proizvodnje s trgov s slabim donosom na trge z dobrim donosom. Nevezana podpora prav tako omogoča proizvajalcem ublažiti *nepričakovana* tveganja.

Vendar so spremembe tradicionalnih tržnih instrumentov in prehod na neposredno podporo proizvajalcem razlog za razpravo o različnih načinih obvladovanja tveganja, pri čemer tveganji v zvezi s cenami in proizvodnjo (npr. povezani s podnebjem ali zdravstvom) štejeta za glavna dejavnika, ki vplivata na prihodek.

Po razpravi v Svetu leta 2005 je Komisija na podlagi notranjih in zunanjih analiz nadaljevala s presojo o obvladovanju tveganja, medtem ko je bila uvedena podpora Skupnosti za obvladovanje tveganja v okviru reforme sektorja sadja in zelenjave, pri čemer so bile organizacije proizvajalcev pooblaščene, da se lahko odločijo, da te ukrepe vključijo v svoje programe. Poleg tega Komisija s svojim predlogom za reformo vinskega sektorja predvideva ukrepe za obvladovanje tveganja na podlagi nacionalnih sklopov sredstev.

Komisija pa je na podlagi svoje analize in izvedenskega mnenja ugotovila, da so tveganja in njihova razsežnost različni in da je na tej stopnji, ki bo trajala vsaj še tako dolgo, kolikor bo trajala intervencija v obliki varnostne mreže, še veliko negotovosti. Zato enotna rešitev za celotno EU (t.j. pristop, ki bi ustrezal vsem) ni primerna.

Poleg tega je treba države članice spodbujati, da uporabljajo orodja za razvoj podeželja, saj je prav drugi steber primernejši za zagotavljanje usmerjenih rešitev. Tržna tveganja ali tveganja v zvezi s podnebjem niso enaka za vse države članice, vse sektorje in, kar je najbolj pomembno, celo ne za vse regije in sektorje v isti državi članici. Bolje je, da se državam članicam, regijam ali skupinam proizvajalcem omogoči, da na podlagi ukrepov iz drugega stebra učinkoviteje ocenijo svoja tveganja in najboljše rešitve.

Zato Komisija meni, da bi bilo treba ob „pregledu zdravstvenega stanja“:

- razširiti uporabo dela prihrankov iz modulacije za uvedbo ukrepov za obvladovanje tveganja v okviru politike razvoja podeželja, pod pogojem, da upoštevajo merila „zelene škatle“;
- za vsak primer posebej proučiti potrebo po dodatnih ukrepih v okviru prihodnjih prilagoditev tržnih mehanizmov in pozneje izvesti splošnejšo proučitev obvladovanja tveganja za obdobje po letu 2013.

4.2. Spremembe podnebja, bioenergija, upravljanje z vodami in biološka raznovrstnost

Trije ključni novi izzivi za kmetijstvo EU izvirajo iz področij podnebnih sprememb, bioenergije in upravljanja z vodami. Podnebne spremembe so od vseh treh največji izziv, saj vplivajo na razvoj drugih dveh področij.

Kmetijstvo EU je z ublažitvijo učinkov **podnebnih sprememb** bolj kot drugi sektorji prispevalo k omejevanju emisij toplogrednih plinov. Razlog za to je predvsem izboljšanje proizvodnih postopkov (na primer z učinkovitejšo uporabo gnojil) in zmanjšanje števila glav goveda. Kmetijski sektor pa bo moral v prihodnje še več prispevati v okviru globalne strategije EU za omejevanje emisij.

Kmetijstvo EU je tudi zelo izpostavljeno podnebnim spremembam. Negotovosti v zvezi z vzorci padavin, skrajnimi vremenskimi dogodki, temperaturami, razpoložljivostjo vode in stanjem prsti so vzrok za zaskrbljenost. Posledično so potrebne spremembe za izboljšanje ukrepov prilagajanja. V nedavni zeleni knjigi o prilagoditvi na podnebne spremembe Komisija poziva kmetijski sektor EU, naj še več prispeva k blažitvi učinkov podnebnih sprememb.

Načrt EU o obnovljivi energiji vsebuje zavezujoče cilje, na podlagi katerih naj bi delež **biogoriv** v celotni porabi goriva in energije do leta 2020 znašal 10 %, delež obnovljive energije pa 20 %. Ti cilji so tesno povezani s cilji v zvezi z blažitvijo učinkov podnebnih sprememb in bodo najverjetneje močno vplivali na kmetijstvo EU. Obenem pa bo glavni namen kmetijstva EU še naprej proizvajanje hrane in krme.

Kot je Komisija že poudarila v svojem sporočilu iz junija 2007 o pomanjkanju vode in suši, „pregled zdravstvenega stanja“ daje možnost za proučitev, kako bi se lahko nadaljnja vprašanja v zvezi z upravljanjem z vodami vključila v zadevne instrumente SKP. Ključnega pomena je, da kmetijstvo EU vodi trajnostno **upravljanje z vodami**, sicer se bo pritisk na količino in kakovost vode za kmetijstvo močno povečal.

Velik izziv je tudi za ustavitev zmanjševanja **biotske raznovrstnosti**, spremembe podnebja in potrebe po vodi pa še povečujejo ta izziv. Države članice so se zavezale k zaustavitvi zmanjševanja biotske raznovrstnosti do leta 2010, pri čemer je kmetijstvo ključnega pomena za varovanje biotske raznovrstnosti, vendar tega cilja najverjetneje ne bodo uspele doseči.

„Pregled zdravstvenega stanja“ ponuja številne možnosti za soočenje s temi izzivi:

- z okrepitvijo obstoječih ukrepov za razvoj podeželja in prilagoditev nanje se lahko spodbudi z blažitev učinkov podnebnih sprememb z boljšo upravljanja z vodami in zagotavljanje okoljskih storitev na področju bioenergije ter varovanje biotske raznovrstnosti;
- cilja v zvezi s klimatskimi spremembami in boljšo upravljanja z vodami bi se lahko dosegla tudi z navzkrižno skladnostjo v okviru predpisanih zahtev o upravljanju ali dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih;
- raziskave in inovacije so ključnega pomena za obravnavanje novih okoljskih in proizvodnih izzivov, vključno z drugo generacijo biogoriv. Poleg tega bi bilo treba spodbude za razvoj druge generacije biogoriv okrepiti z ukrepi za razvoj podeželja;

- proučiti bi bilo treba, ali je obstoječi program podpore za energetske rastline še vedno cenovno učinkovit z ozirom na nove spodbude glede proizvodnje biomase (obvezni cilji v zvezi z energijo in visoke cene).

4.3. Okrepitev drugega stebra

Zaradi novih izzivov, ki izhajajo iz vprašanj, ki jih izpostavlja to sporočilo, je potrebna nadaljnja okrepitev drugega stebra, predvsem z ozirom na sedanje pritiske, s katerimi se soočajo države članice zaradi odprave podpore za razvoj podeželja, ki so jo pričakovale, v skladu z odločbo o finančni perspektivi iz leta 2005. Okrepitev je potrebna tudi za odziv na potrebo po večjih prizadevanjih glede inovacij, ki bi pomagale pri soočenju z novimi izzivi v zvezi s produktivnostjo in okoljem, vključno z drugo generacijo biogoriv.

Ker je proračun SKP za obdobje do leta 2013 že določen, se okrepitev skladov za razvoj podeželja doseže le s pomočjo sofinanciranja, s povišanjem obvezne modulacije. Takšna odločitev, ki bo sčasoma imela učinek v vseh državah članicah, ko bodo 100-odstotno koristile podporo EU, mora spoštovati sedanjo razporeditev modulacijskih skladov med državami članicami in upoštevati obstoječa pravila. Da se to doseže, je treba:

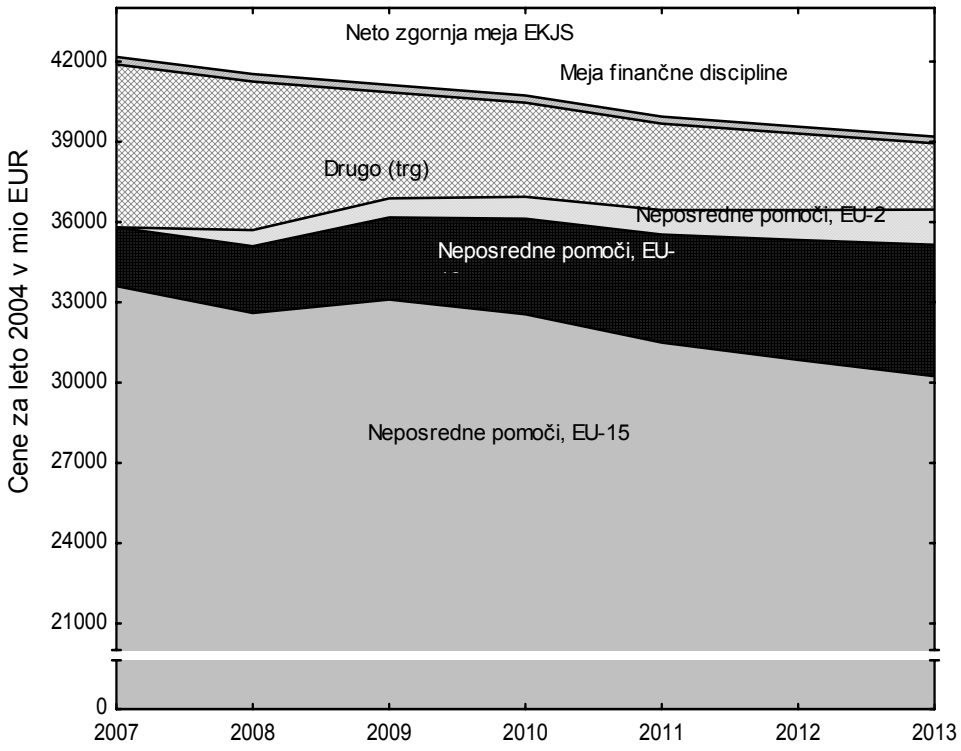
- v proračunskih letih 2010–2013 za 2 % letno povišati obvezno modulacijo;
- analizirati primerne načine za obravnavanje implicirane obvezne modulacije v EU-10 z upoštevanjem sedanje razporeditve skladov za razvoj podeželja med državami članicami.

5. FINANČNI OKVIR

Osnova tega sporočila je finančna predpostavka, da v obdobju 2007–2013 ne bodo na voljo nobena dodatna sredstva EU za prvi in drugi steber SKP.

Na podlagi tega se bo zgornja meja odhodkov zniževala s stalnimi cenami. To pomeni, da bi se v tem obdobju lahko izvajal mehanizem finančne discipline za kmete, čeprav v manjšem obsegu, kot je bilo predvideno, če bodo tržne cene ostale na sedanji visoki ravni.

Kot prikazuje spodnji graf, se neto zgornja meja izdatkov prvega stebra znižuje glede na stalne cene za leto 2004, EU-12 pa bo v skladu s pristopnimi pogodbami za neposredne pomoči potrebovala stalno naraščajoče zneske.



6. SKLEPNE UGOTOVITVE

V letih 2007 in 2008 bo Komisija izoblikovala svoj pristop k pregledu izvrševanja proračuna 2008/2009, kot določa sporočilo „Reforma proračuna v spreminjajoči se Evropi“. V tem okviru je „pregled zdravstvenega stanja“ pripravljalni ukrep brez poseganja v izid tega poročila. Ta pregled bo prilagodil reforme iz leta 2003 in prispeval k razpravi o prihodnjih prednostih na področju kmetijstva.

Komisija v svojem sporočilu „Priprava pregleda zdravstvenega stanja SKP“ predstavlja splošen pregled prilagoditev za številne elemente SKP. Te prilagoditve niso del temeljite reforme, temveč pripravljajo kmetijski sektor EU, da se bolje prilagodi na hitro spreminjajoče se razmere. Na podlagi sklepnih ugotovitev javnega dialoga z zainteresiranimi stranmi in analize vpliva, ki še poteka, bo Komisija spomladi 2008 predložila potrebne predloge.

Za spodbujanje tega dialoga namerava Komisija organizirati dva seminarja z zainteresiranimi stranmi[2], ki bosta sprožila javno posvetovanje v zvezi s sporočilom.

[2] 6. decembra 2007 in 11. januarja 2008.