

Bruselj, 22. januar 2024
(OR. en)

5676/24

Medinstitucionalna zadeva:
2018/0218 (COD)

AGRI 44
AGRIFIN 8
AGRIORG 9

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	22. januar 2024
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2024) 12 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU Uporaba kriznih ukrepov, sprejetih na podlagi členov 219 do 222 uredbe o SUT

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2024) 12 final.

Priloga: COM(2024) 12 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 22.1.2024
COM(2024) 12 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Uporaba kriznih ukrepov, sprejetih na podlagi členov 219 do 222 uredbe o SUT

1. Uvod

V skladu s členom 225, točka (db), Uredbe (EU) št. 1308/2013 (v nadaljnjem besedilu: uredba o SUT)¹ mora Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu do 31. decembra 2023 predložiti poročilo o uporabi kriznih ukrepov, zlasti izrednih ukrepov, sprejetih na podlagi členov 219 do 222 uredbe o SUT.

To poročilo zajema uredbe o izrednih ukrepih, ki jih je Komisija na podlagi členov 219 do 222 uredbe o SUT sprejela od 1. januarja 2014 do konca leta 2023.

Priloga 1 k temu poročilu vsebuje seznam vseh uredb. Priloga 2 vsebuje informacije o letnih skupnih odhodkih EU za posamezen ukrep do konca proračunskega leta 2023 (15. oktobra 2023).

2. Vrste izrednih ukrepov na podlagi uredbe o SUT

2.1 Uvod

Del V, poglavje I, uredbe o SUT ima naslov Izredni ukrepi (členi 219 do 222). S členi je na Komisijo preneseno pooblastilo za sprejetje izrednih tržnih ukrepov v primeru:

- motnje na trgu (člen 219),
- bolezni živali, škodljivih organizmov rastlin in izgube zaupanja potrošnikov zaradi tveganja za zdravje ljudi, živali ali rastlin (člen 220),
- specifičnih problemov (člen 221),
- hudega neravnovesja na trgih (člen 222).

Te določbe odražajo potrebo, da se ob upoštevanju načela tržno usmerjene skupne kmetijske politike (SKP) obravnavajo morebitna tveganja, ki so pogosto nenadna in nepredvidljiva ter nastanejo zaradi izjemnih razmer na kmetijskih trgih, kot so nestabilnost trga, nestanovitnost cen ali posledice omejitev, povezanih z zdravjem živali in rastlin.

Izredne ukrepe je torej mogoče obravnavati v povezavi z orodji za preprečevanje in obvladovanje tveganj, ki jih imajo kmetje v EU na voljo v okviru SKP in nacionalnih politik.

Kmetijska proizvodnja je po svoji naravi tvegana. Na donose, kakovost proizvodov in s tem povezane cene vplivajo številni zunanji dejavniki s kratkoročnimi posledicami, kot so vreme in drugi okoljski ali sanitarni dejavniki (npr. bolezni živali in škodljivi organizmi rastlin). Kmetijska proizvodnja je izpostavljena tudi tveganjem, ki izhajajo iz razvoja dogodkov na kmetijskih trgih, motenj v trgovini ali geopolitičnih dogodkov. Ta tveganja so še toliko večja zaradi narave odločitev o proizvodnji, vključno z naložbami, ki jih je pogosto treba sprejeti na podlagi srednje- in dolgoročnih obetov. Poleg tega v nekaterih proizvodnih sistemih (npr. živinoreji) proizvodnje ni mogoče hitro prilagoditi.

Nekatera od teh tveganj je mogoče uvrstiti med običajna ali komercialna in jih obvladovati bodisi na sami kmetiji bodisi s tržnimi orodji ali zasebnimi instrumenti za porazdelitev tveganja (kot je zavarovanje). Druga tveganja so lahko sistemska/katastrofična in povzročijo tako visoke stroške, da so zasebni instrumenti za obvladovanje tveganj neustrezni (npr. zavarovalnice morda niso pripravljene zagotoviti kritja po razumnih premijah)². Zato so med krizami na trgu morda potrebni specifični in izredni javni ukrepi.

¹ Uredba (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 (UL L 347, 20.12.2013, str. 671).

² Glej poročilo Projektne skupine za kmetijske trge (2018).

Izredni ukrepi so dodatni in dopolnilni ukrepi poleg drugih ukrepov tržne intervencije, ki so predvideni na podlagi uredbe o SUT (zlasti javnih intervencij in pomoči za zasebno skladiščenje³) in katerih namen je stabilizirati cene za kmete, ter določb za preprečevanje in obvladovanje kriz s sektorskimi intervencijami, ki so lahko vključene v strateške načrte SKP (npr. v sektorju sadja in zelenjave).

Izredni ukrepi so po naravi začasni ter se sprejmejo v obsegu in za čas, ki sta potrebna za reševanje zadevnih težav.

V uvodnih izjavah uredb Komisije, ki temeljijo na členih 219 do 222 uredbe o SUT, so pojasnjeni razlogi za sprejetje izrednega ukrepa na podlagi objektivne ocene razmer na trgu.

2.2 Proračunski vidiki

Izredni ukrepi, ki vključujejo finančno podporo, so se lahko pred letom 2023 financirali z mobilizacijo finančnih sredstev iz rezerve za krizne razmere v kmetijskem sektorju (člen 25 predhodne horizontalne uredbe SKP⁴; člen 226 uredbe o SUT), in sicer z uporabo mehanizma finančne discipline. Ta mehanizem financiranja je pomenil, da so se z aktivacijo rezerve za krizne razmere v kmetijskem sektorju ustrezno znižala neposredna plačila kmetom, za njeno uporabo pa je bila potrebna odločitev Sveta in Evropskega parlamenta o prenosu. Ta rezerva ni bila uporabljena vse do marca 2022, ko je bila sprejeta izjemna izravnalna pomoč proizvajalcem, ki so jih prizadele posledice vojne v Ukrajini. Sveženj podpore je znašal 500 milijonov EUR, od tega je bilo 350 milijonov EUR financiranih iz rezerve za krizne razmere za leto 2022. Pred tem so bila sredstva za izredne ukrepe v vseh drugih primerih zagotovljena iz drugih razpoložljivih virov v okviru posebne zgornje meje Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS), ne da bi se aktivirala rezerva za krizne razmere.

Leta 2023 je bila v skladu z določbami nove horizontalne uredbe SKP⁵ prvič vzpostavljena kmetijska rezerva v višini vsaj 450 milijonov EUR, ki bo vzpostavljena na začetku vsakega leta v obdobju 2023–2027⁶. V proračunu EU je lahko določen višji znesek.

Znesek za kmetijsko rezervo se vnese neposredno v proračun EU, tako da so sredstva iz rezerve na voljo neposredno. Iz te rezerve se financirajo izredni ukrepi (skupaj z ukrepi tržne intervencije). Kmetijska rezerva se določi tako, da se najprej porabijo preostala razpoložljiva sredstva rezerve iz predhodnega leta, ki niso bila porabljena in prenesena, in nato razpoložljiva sredstva v okviru posebne zgornje meje EKJS, po potrebi in le v skrajnem primeru pa se uporabi mehanizem finančne discipline.

Poglavje uredbe o SUT, v katerem so obravnavani izredni ukrepi, sestavljajo štirje členi. V naslednjih pododdelkih je vsak od teh členov podrobneje obravnavan.

2.3 Člen 219

Člen 219 Komisiji omogoča, da z delegiranimi akti sprejme ukrepe, potrebne za učinkovit in uspešen odziv na motnje na trgu in nevarnosti takih motenj, v vseh kmetijskih sektorjih, ki jih

³ Členi 8 do 21 uredbe o SUT.

⁴ Uredba (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (EC) No 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL L 347, 20.12.2013, str. 549).

⁵ Uredba (EU) 2021/2116 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. decembra 2021 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 (UL L 435, 6.12.2021, str. 187).

⁶ Člen 16(2) Uredbe (EU) 2021/2116.

zajema uredba o SUT⁷. Delegirani akti se lahko v izredno nujnih in ustrezno utemeljenih primerih sprejmejo v skladu s postopkom v nujnih primerih (člen 228 uredbe o SUT), veljati pa začnejo nemudoma, če jim ne nasprotuje Evropski parlament ali Svet.

Komisija lahko sprejme take ukrepe, če nastanejo motnje na trgu ali nevarnost takih motenj (zlasti, vendar ne izključno, zaradi zvišanj ali znižanj cen), ki se bodo verjetno nadaljevale ali še poslabšale. Ti ukrepi se lahko sprejmejo, kadar drugi ukrepi, ki so na voljo na podlagi uredbe o SUT, kot je javna intervencija ali pomoč za zasebno skladiščenje, niso zadostni ali ustrezni za ureditev razmer⁸. Ti ukrepi so bili običajno namenjeni ureditvi razmer, ki so nastale zaradi presežne ponudbe (pomanjkanja povpraševanja), za katero so bila značilna znižanja cen, vendar so glede na besedilo člena zajete tudi obratne razmere, tj. pomanjkanje in zvišanja cen.

Ta ureditev odraža postopnost ukrepov, določenih v uredbi o SUT: orodja tržne intervencije (javna intervencija in pomoč za zasebno skladiščenje) in drugi instrumenti, ki so na voljo v skladu z uredbi o SUT, se morajo pred sprejetjem izrednih ukrepov najprej izkazati za nezadostne. V tem duhu se za vsak sprejeti ukrep po potrebi pojasni, zakaj se z ukrepi, ki so na voljo v okviru SUT, niso odpravile motnje na trgu oziroma zakaj ne bi zadostovali za njihovo odpravo.

Z zadevnimi ukrepi se lahko v obsegu in času, ki sta potrebna za odpravo motenj na trgu ali nevarnosti teh motenj, razširi ali spremeni obseg, trajanje ali drugi vidiki drugih ukrepov, določenih v uredbi o SUT, z njimi pa se lahko predvidijo tudi popolnoma novi ukrepi, vključno z zagotavljanjem izjemne pomoči enemu ali več sektorjem in eni ali več državam.

Pri vseh izrednih ukrepih dodelitve izjemne pomoči se pojasnijo naslednji vidiki:

- i) določijo se države, upravičene do pomoči, in podlaga za razdelitev sredstev pomoči med države;
- ii) pojasni se, da mora biti porazdelitev pomoči po državah članicah usmerjena v tiste proizvajalce, ki so jih zadevne motnje na trgu najbolj prizadele. Za ublažitev motenj na trgu lahko države članice v skladu z načelom subsidiarnosti pogosto bolje analizirajo, kateri kmetje in sektorji potrebujejo podporo v različnih tržnih razmerah. Poleg tega je treba pomoč razdeliti na podlagi objektivnih meril in na nediskriminatoren način, pri tem pa se izogniti kakršnim koli težavam s trgom in konkurenco;
- iii) določi se, ali lahko države članiceodobrijo dodatno podporo (dodatna sredstva) pod enakimi pogoji objektivnosti, nediskriminacije in neizkrivljanja konkurence. Taka dodatna sredstva, na katera ne vplivajo pravila o državni pomoči, je mogoče upravičiti z dejstvom, da zneski, dodeljeni državam članicam upravičenkam, le delno nadomeščajo dejanske izgube, ki so jih utrpeli proizvajalci;
- iv) pojasni se, kako je izjemna pomoč povezana s finančno pomočjo EU, dodeljeno v okviru drugih instrumentov, in ali obstaja možnost kumulacije izjemne pomoči s tako finančno podporo;
- v) zahteva se, da države članice Komisijo uradno obvestijo o: (i) objektivnih merilih, uporabljenih za ciljno usmerjanje podpore; (ii) tem, kako so se izognile izkrivljanju

⁷ Glej člen 1(2) uredbe o SUT in Prilogo I k Uredbi.

⁸ Navedba o „neustreznosti“ drugih tržnih ukrepov v okviru SUT je bila uvedena z zadnjo reformo SKP, tj. z Uredbo (EU) 2021/2117 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. decembra 2021 o spremembi uredb (EU) št. 1308/2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov, (EU) št. 1151/2012 o shemah kakovosti kmetijskih proizvodov in živil, (EU) št. 251/2014 o opredelitvi, opisu, predstavitvi, označevanju in zaščiti geografskih označb aromatiziranih vinskih proizvodov in (EU) št. 228/2013 o posebnih ukrepih za kmetijstvo v najbolj oddaljenih regijah Unije (UL L 435, 6.12.2021, str. 262).

konkurence; (iii) skupnih izplačanih zneskih; (iv) številu in vrsti upravičencev ter (v) oceni učinkovitosti sprejetih ukrepov. Od leta 2015 je treba poročati tudi o sprejetih konkretnih ukrepih, predvidenih učinkih in dodeljenih dodatnih sredstvih.

2.4 Člen 220

Člen 220 Komisiji omogoča, da sprejme izvedbene akte ter na zahtevo države članice in na podlagi ocene utemeljenosti sprejme izredne ukrepe za obravnavanje tržnih učinkov ukrepov, sprejetih na nacionalni ravni za boj proti širjenju bolezni živali in škodljivih organizmov rastlin⁹. V oceni se ocenijo dokazi o tem, da je zadevna država članica hitro sprejela zdravstvene, veterinarske in fitosanitarne ukrepe za zaježitev bolezni ali za spremljanje, nadzor, izkoreninjenje ali zadrževanje škodljivega organizma rastlin. Z ukrepi iz člena 220 se lahko obravnavajo tudi resne motnje na trgu, ki so neposredno povezane z izgubo zaupanja potrošnikov zaradi tveganja za zdravje ljudi, živali ali rastlin.

Člen 220 zagotavlja pravno podlago za nadomestilo proizvajalcem, ki so jih prizadeli posredni učinki omejitev trgovanja ali izguba zaupanja potrošnikov ter niso upravičeni do finančnih prispevkov EU v okviru zdravstvenih in veterinarskih ukrepov za preprečevanje in obvladovanje, določenih v zakonodaji EU¹⁰. To nadomestilo mora sofinancirati zadevna država članica. EU zagotavlja delno financiranje v višini 50 % odhodkov držav članic (60 % za boj proti slinavki in parkljevki).

V členu 220 so navedeni sektorji, v katerih je mogoče prejeti nadomestilo zaradi učinkov ukrepov, ki omejujejo trgovanje.

Sheme podpore, sprejete na podlagi člena 220, zahtevajo, da države članice izvajajo upravne preglede in preglede na kraju samem ter jih ustrezno dokumentirajo.

2.5 Člen 221

Člen 221 Komisiji omogoča, da z izvedbenimi akti sprejme nujne ukrepe za reševanje specifičnih problemov, če niso izpolnjeni pogoji za sprejetje ukrepov na podlagi člena 219 ali 220.

Za te ukrepe se ne zahtevajo obstoječe motnje na trgu ali nevarnosti takih motenj. „Specifični problem“, ki ga je treba obravnavati, lahko torej nastane iz drugega razloga, ki preprečuje doseganje ciljev SKP. Ti ukrepi lahko odstopajo od določb uredbe o SUT samo toliko, kolikor je nujno potrebno, in za nujno potrebno obdobje, v nobenem primeru pa ne za več kot 12 mesecev.

V izredno nujnih primerih, ko bi se lahko zaradi razmer položaj hitro poslabšal in bi ga bilo težko izboljšati, če bi se sprejetje ukrepov zavleklo, se lahko sprejmejo izvedbeni akti, ki se začnejo uporabljati takoj (člen 229(3) uredbe o SUT).

2.6 Člen 222

⁹ Škodljivi organizmi rastlin in navedba s tem povezanega fitosanitarnega nadzora so bili uvedeni z zadnjo reformo SKP, tj. Uredbo 2021/2117. Škodljivi organizmi rastlin zadevajo le sadje in zelenjavo.

¹⁰ Glej Uredbo (EU) št. 652/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o določbah za upravljanje odhodkov v zvezi s prehransko verigo, zdravjem in dobrobitjo živali ter v zvezi z zdravjem rastlin in rastlinskim razmnoževalnim materialom (UL L 189, 27.6.2014, str. 1). Uredba je bila razveljavljena z Uredbo (EU) 2021/690 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. aprila 2021 o vzpostavitvi programa za notranji trg, konkurenčnost podjetij, vključno z malimi in srednjimi podjetji, področje rastlin, živali, hrane in krme in evropsko statistiko (program Enotni trg) ter o razveljavitvi uredb (EU) št. 99/2013, (EU) št. 1287/2013, (EU) št. 254/2014 in (EU) št. 652/2014 (UL L 153, 3.5.2021, str. 1).

Komisija lahko v skladu s členom 222 uredbe o SUT sprejme izvedbene akte, s katerimi iz uporabe konkurenčnega prava izvzame sporazume in odločitve kmetov in združenj kmetov, priznanih organizacij proizvajalcev, združenj priznanih organizacij proizvajalcev ali priznanih medpanožnih organizacij¹¹.

Ukrepi uravnavanja ponudbe, ki jih sprejmejo zasebni izvajalci, so namenjeni odpravi hudih tržnih neravnovesij. Konkurenčno pravo običajno prepoveduje take sporazume med organizacijami proizvajalcev, saj omejujejo konkurenco.

Ti sporazumi in odločitve bi morali: (i) veljati največ šest mesecev (vendar se lahko podaljšajo); (ii) ne ogroziti pravilnega delovanja enotnega trga; (iii) biti namenjeni izključno stabilizaciji zadevnega sektorja in (iv) spadati v eno ali več posebnih kategorij kolektivnih ukrepov, naštetih v zadevnem členu. Do leta 2017 je bilo mogoče te ukrepe kot sredstva v skrajni sili sprejeti le, če so bili tržni ali izredni ukrepi za zadevne proizvode že sprejeti. Od takrat (in od sprejetja reformne uredbe omnibus¹²) se lahko z njimi dopolnijo ukrepi EU na podlagi drugih določb, ne da bi veljal tak osnovni pogoj.

Omeniti je treba, da člen 222 ne pomeni mobilizacije sredstev EU.

3. Uporaba izrednih ukrepov (zaradi krize)

Od 1. januarja 2014 do konca leta 2023 je bilo na podlagi členov 219 do 222 uredbe o SUT sprejetih 63 izrednih ukrepov. Ukrepi so v nadaljevanju navedeni v povezavi s posamezno krizo ali razmerami, zaradi katerih so bili sprejeti¹³.

Večina ukrepov je bila sprejeta na podlagi člena 219 (32 aktov), temu pa sledi 14 aktov na podlagi člena 220, 11 aktov na podlagi člena 221 in šest aktov na podlagi člena 222.

Vsi ukrepi so navedeni v Prilogi 1. V Prilogi 2 so navedene tudi informacije o izvajanju ukrepov do 15. oktobra 2023.

3.1 Ruska prepoved uvoza v kombinaciji z neravnovesji med ponudbo in povpraševanjem

Ruska vlada je kot povračilni ukrep proti sankcijam, ki jih je EU uvedla po ruski priključitvi Krima spomladi 2014, uvedla prepoved uvoza nekaterih kmetijskih proizvodov iz Evropske unije. Prepoved, ki je začela veljati 7. avgusta 2014, je vključevala proizvode, kot so mleko in mlečni proizvodi, proizvodi iz živine ter sveže sadje in zelenjava. Prvotna prepoved, ki je bila nato podaljšana, je imela znatne posledice za izvoznike prizadetih kmetijskih proizvodov iz EU, saj je omejila njihov dostop do ruskega trga.

3.1.1 Sade in zelenjava

¹¹ Možnosti za take kolektivne ukrepe so bile na kmete in njihova združenja razširjene z Uredbo (EU) 2017/2393 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2017 o spremembi uredb (EU) št. 1305/2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), (EU) št. 1306/2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike, (EU) št. 1307/2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike, (EU) št. 1308/2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in (EU) št. 652/2014 o določbah za upravljanje odhodkov v zvezi s prehransko verigo, zdravjem in dobrobitjo živali ter v zvezi z zdravjem rastlin in rastlinskim razmnoževalnim materialom (UL L 350, 29.12.2017, str. 15) (uredba omnibus).

¹² Uredba (EU) 2017/2393.

¹³ Opozoriti je treba, da nekateri akti pomenijo le spremembe predhodno odobrenih aktov, na primer podaljšanje trajanja ukrepov, razširitev njihovega področja uporabe na dodatne upravičence itd.

Zaradi ruske prepovedi uvoza iz EU so se znatno znižale cene v sektorju sadja in zelenjave v EU, saj je eden od njenih največjih izvoznih trgov nenadoma postal nedostopen, to pa je povzročilo presežno ponudbo v EU.

Nevarnost motenj na trgu je bila v tem sektorju še posebno velika, saj se je nepričakovano pojavila v času spravila pridelkov, ko so kmetom ostale velike količine spravljanih in zelo pokvarljivih proizvodov, možnosti njihovega skladiščenja pa so bile omejene. Poleg tega za nekatere vrste proizvodov, namenjenih predvsem v Rusijo, ni bilo mogoče hitro najti alternativnih izvoznih trgov. Prepoved za breskve in nektarine je sovpadala z visoko ravno ponudbo zaradi vremenskih razmer v letu 2014. Ker je proizvodnja sadja in zelenjave nepredvidljiva in so proizvodi pokvarljivi, lahko celo majhni presežki na trgu povzročijo znatne motnje na trgu.

Za preprečitev hudih motenj na trgu in ublažitev nižanja cen sta bila sprejeta dva ukrepa. Z ukrepom na podlagi člena 219 z dne 21. avgusta 2014 se je povečala količina breskev in nektarin, upravičenih do podprtih umikov s trga za brezplačno razdelitev s strani organizacij proizvajalcev¹⁴. Z njim je bila dovoljena tudi dodelitev finančne pomoči EU proizvajalcem, ki niso bili člani organizacij proizvajalcev, in dodatne podpore za promocijske dejavnosti organizacij proizvajalcev iz štirih glavnih držav proizvajalk, tj. Grčije, Španije, Francije in Italije, in sicer v višini največ 3 milijonov EUR¹⁵.

Z drugim ukrepom na podlagi člena 219 z dne 29. avgusta 2014 je bilo področje uporabe Uredbe razširjeno še na drugo sadje in zelenjavo, prizadetih zaradi izgube izvoznih trgov. V okviru ukrepa je bilo 125 milijonov EUR (od tega 82 milijonov EUR za jabolka in hruške ter 43 milijonov EUR za drugo sadje in zelenjavo) namenjenih dodelitvi finančne pomoči tako proizvajalcem članom kot nečlanom organizacij proizvajalcev za obsežnejše umike s trga ter za dejavnosti zelene trgovine in opustitve spravila do določenih količin proizvodov (navedenih v Prilogi I k ukrepu)¹⁶.

Ta izredna ukrepa sta bila podaljšana in dopolnjena, med drugim za razširitev področja uporabe na pomaranče, klementine, mandarine in limone¹⁷.

Ruska prepoved uvoza kmetijskih proizvodov je bila januarja 2016 razširjena na uvoz turških kmetijskih proizvodov. Ker je bila Turčija pomembna izvoznica sadja in zelenjave v Rusijo, je bila nevarnost motenj na trgu v EU znatna zaradi učinkov preusmeritve trgovine. Junija 2016 je bil uveden nov ukrep na podlagi člena 219, s katerim so bili obstoječi ukrepi prilagojeni, njihovo področje uporabe pa je bilo razširjeno še na druge proizvode. Ukrep je vključeval omejitve največjih količin proizvodov, upravičenih do finančne pomoči, na državo

¹⁴ Pravna podlaga za ukrepe obvladovanja kriz (kot so umiki s trga, zelena trgatev in opustitev spravila), ki jih lahko EU podpre v okviru operativnih programov za sadje in zelenjavo, se je sčasoma spremenila, in sicer je Uredbo (EU) št. 1308/2013 o SUT (člena 33 in 34) zamenjala uredba o strateških načrtih SKP (Uredba (EU) 2021/2115 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. decembra 2021 o določitvi pravil o podpori za strateške načrte, ki jih pripravijo države članice v okviru skupne kmetijske politike (strateški načrti SKP) in se financirajo iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), ter o razveljavitvi uredb (EU) št. 1305/2013 in (EU) št. 1307/2013 (UL L 435, 6.12.2021, str. 1)). Obseg, trajanje in druge vidike sektorskih intervencij v sektorju sadja in zelenjave od leta 2021 ureja uredba o strateških načrtih SKP (člen 42 in naslednji).

¹⁵ UL L 248, 22.8.2014, str. 1.

¹⁶ UL L 259, 30.8.2014, str. 2.

¹⁷ UL L 284, 30.9.2014, str. 22; UL L 366, 20.12.2014, str. 20; UL L 211, 8.8.2015, str. 17.

članico proizvajalko¹⁸. Neuporabljene dodeljene količine so bile marca 2017 prerazporejene med države članice proizvajalke z novim delegiranim aktom¹⁹.

Redno spremljanje trga EU je nato pokazalo izboljšanje za netrajne nasade (zelenjave in nekaterih vrst sadja), kar je privedlo do prilagoditve obstoječih ukrepov. Aprila 2017 so se z ukrepom na podlagi člena 219 zmanjšali število proizvodov in največje količine, upravičeni do podpore²⁰. Vendar je bil septembra 2017 zaradi visokih ravni proizvodnje in zalog breskev in nektarin v nekaterih državah članicah, pa tudi zaradi sanitarnih in fitosanitarnih ukrepov, ki so bili uvedeni na nadomestnih izvoznih območjih, kot je Belorusija, sprejet nov ukrep na podlagi člena 219. S tem novim aktom so se povečale največje količine breskev in nektarin, upravičenih do podpore, za Grčijo, Španijo in Italijo²¹.

Na podlagi vseh teh ukrepov je bil do leta 2018 izplačan skupni znesek v višini več kot 500 milijonov EUR, kar je omogočilo umik skoraj 1,8 milijona ton svežega sadja in zelenjave s trga.

3.1.2 Mleko in mlečni proizvodi

Ruska prepoved uvoza iz EU je najprej povzročila nevarnost motenj na trgu, nato pa tudi dejanske motnje na trgu mleka in mlečnih proizvodov, saj so se cene močno znižale. Te razmere so spremljale še druge okoliščine, kot so upočasnitev kitajskega uvoza (največji svetovni uvozniki), pozitivne cene in vremenske razmere, zaradi česar se je povečala svetovna ponudba mleka. Skupni učinek vseh teh okoliščin sta bila svetovno neravnovesje med ponudbo in povpraševanjem v sektorju mleka ter izrazito znižanje cen mleka in mlečnih proizvodov, kar je imelo negativne stranske učinke na živilski sektor.

Za zagotovitev zanesljivosti trga je bilo obdobje trajanja javne intervencije za posneto mleko v prahu in maslo (ki je običajno trajalo od 1. marca do 30. septembra) z ukrepi na podlagi člena 219 večkrat podaljšano²².

Poleg standardne pomoči za zasebno skladiščenje masla in posnetega mleka v prahu je bila konec leta 2014²³ in konec leta 2015²⁴ uvedena začasna in izredna shema pomoči za zasebno skladiščenje za vse vrste sirov (ki ni bila omejena na sire z zaščiteno geografsko označbo (ZGO) ali označbo porekla (ZOP), upravičene do pomoči za zasebno skladiščenje v okviru SUT).

Ti ukrepi so bili med letoma 2014 in 2017 dopolnjeni s shemami izjemne finančne podpore za sektor mleka in druge živilski sektorje.

Novembra 2014 je bil sprejet ukrep na podlagi člena 219, s katerim je bila proizvajalcem mleka v Estoniji, Latviji in Litvi zagotovljena izjemna pomoč v višini 28,6 milijona EUR (6,8 milijona EUR, 7,7 milijona EUR oziroma 14,1 milijona EUR). Ta ukrep je bil namenjen reševanju likvidnostnih težav zaradi izgube pomembnega trgovinskega partnerja in

¹⁸ UL L 154, 11.6.2016, str. 3.

¹⁹ UL L 58, 4.3.2017, str. 8.

²⁰ UL L 170, 1.7.2017, str. 31.

²¹ UL L 233, 9.9.2017, str. 1.

²² UL L 265, 5.9.2014, str. 21; UL L 360, 17.12.2014, str. 13; UL L 242, 18.9.2015, str. 28; UL L 242, 9.9.2016, str. 15.

²³ UL L 265, 5.9.2014, str. 22, ki je bila kmalu zatem razveljavljena, ker naj bi jo nesorazmerno uporabljali proizvajalci sira z območij, s katerih se tradicionalno niso izvažale znatne količine v Rusijo (UL L 279, 23.9.2014, str. 17).

²⁴ UL L 271, 16.10.2015, str. 15, ki je bila pozneje spremenjena, da so bile neuporabljene največje količine sirov dane na voljo nekaterim državam članicam (UL L 41, 18.2.2016, str. 10).

posledičnega znižanja cen mleka. Vse tri države so bile močno odvisne od izvoza v Rusijo, njihov sektor mleka pa je bil usmerjen na proizvode, ki niso bili predmet javne intervencije ali pomoči za zasebno skladiščenje²⁵. Decembra 2014 je bilo Finski iz podobnih razlogov dodeljenih 10,7 milijona EUR²⁶. Dodelitev pomoči tem štirim državam je temeljila na njihovih ravneh proizvodnje mleka v okviru nacionalnih kvot.

Veliko neravnovesje med ponudbo in povpraševanjem v sektorjih mleka, mlečnih proizvodov in prašičjega mesa, ki sta ga povzročila ruska prepoved in njeno poznejše podaljšanje, se je oktobra 2015 še povečalo, saj so se zaradi suše v Evropi leta 2015 povečali proizvodni stroški v drugih živilorejskih sektorjih. Zaradi tega spleta okoliščin je bil sprejet ukrep na podlagi člena 219, s katerim je bila kmetom v sektorju mleka in drugih živilorejskih sektorjih v vseh državah članicah EU odobrena izjemna pomoč v skupnem znesku 420 milijonov EUR²⁷. Dovoljena je bila dodatna nacionalna podpora v višini do 100 %, ki ni bila predmet postopkov v zvezi z državno pomočjo.

Aprila 2016 sta bila nato sprejeta dva ukrepa na podlagi členov 219 in 222. S tema ukrepoma je bilo zadržam ter drugim oblikam priznanih in nepriznanih organizacij proizvajalcev dovoljeno sklepanje sporazumov in sprejemanje odločitev o načrtovanju proizvodnje mleka za stabilizacijo trga²⁸. Slednji ukrep je bil septembra podaljšan zaradi nizke stopnje uporabe²⁹.

Septembra 2016 sta bila uvedena dva nova ukrepa na podlagi člena 219, ki sta bila namenjena odpravi motenj na trgu v sektorjih mleka in živiloreje, na katera sta vplivala nadaljnja ruska prepoved ter vztrajno svetovno neravnovesje med ponudbo in povpraševanjem, hkrati pa je bila kmetom v navedenih sektorjih zagotovljena dodatna izjemna pomoč.

Prvi ukrep je državam članicam omogočil dodelitev pomoči na podlagi prostovoljnega zmanjšanja dobave kravjega mleka, da bi se zmanjšal obseg proizvodnje in prispevalo k stabilizaciji sektorja. Drugi ukrep je bil namenjen odpravi motenj na trgu v sektorjih mleka ter prašičjega, govejega, telečjega, ovčjega in kozjega mesa. Odvisno od nacionalnih okoliščin je: (i) omogočil kmetom, da so prejeli nadomestila zaradi nižjih cen mleka; (ii) dovolil podporo za sektorja govejega in telečjega mesa ter (iii) pomagal obvladovati izbruhe afriške prašičje kuge v drugih živilorejskih sektorjih. V aktu so bile navedene dejavnosti, namenjene spodbujanju gospodarske vzdržnosti in prispevanju k stabilizaciji trga, ki so bile upravičene do podpore. Države članice so morale poročati o sprejetih ukrepih in utemeljiti razloge za dodelitev pomoči v živilorejskih sektorjih, razen sektorja mleka. Znesek v višini 150 milijonov EUR je bil dodeljen za pomoč pri zmanjšanju proizvodnje mleka, znesek v višini 350 milijonov EUR pa za izravnalno pomoč v živilorejskih sektorjih³⁰. V okviru slednje pomoči je bila dovoljena dodatna nacionalna podpora v višini do 100 %.

3.2 COVID-19

Med pandemijo COVID-19 se je zaradi omejitev gibanja, omejene razpoložljivosti delovne sile ter obveznega zaprtja gostinskih obratov in obratov za pripravo in dostavo hrane nenadno zmanjšala poraba več kmetijskih in živilskih proizvodov.

²⁵ UL L 341, 27.11.2014, str. 3.

²⁶ UL L 366, 20.12.2014, str. 18.

²⁷ UL L 271, 16.10.2015, str. 25.

²⁸ UL L 96, 12.4.2016, str. 18; UL L 96, 12.4.2016, str. 20. Različna pravna podlaga odraža dejstvo, da člen 222 zajema le priznane organizacije proizvajalcev; za razširitev ukrepa na zadrage, ki niso priznane kot organizacije proizvajalcev, je bilo treba sprejeti ukrep na podlagi člena 219.

²⁹ UL L 242, 9.9.2016, str. 17.

³⁰ UL L 242, 9.9.2016, str. 4; UL L 242, 9.9.2016, str. 10.

3.2.1 Mleko in mlečni proizvodi

Povpraševanje v sektorju mleka in mlečnih proizvodov je zaradi omejitev gibanja leta 2020 upadlo. Za upravičene proizvode (maslo, posneto mleko v prahu) so bili aprila 2020 na podlagi uredbe o SUT uvedeni ukrepi tržne intervencije v obliki pomoči za zasebno skladiščenje. Ker proizvajalci niso imeli zmogljivosti, da bi iz predelanega surovega mleka proizvajali proizvode, ki jih je mogoče skladiščiti in so manj delovno intenzivni, je te ukrepe spremljal ukrep na podlagi člena 219, s katerim je bila pomoč za zasebno skladiščenje dodeljena za sire brez certifikatov ZOP ali ZGO (ki niso upravičeni do pomoči za zasebno skladiščenje na podlagi določb uredbe o SUT), in sicer v okviru vnaprej določenih največjih količin na državo članico³¹.

Hkrati je bil zaradi hudega neravnovesja med ponudbo in povpraševanjem na trgu v sektorju sprejet tudi ukrep na podlagi člena 222, ki je organizacijam proizvajalcev omogočil sklepanje sporazumov in sprejemanje skupnih odločitev o načrtovanju obsega proizvodnje surovega mleka pred začetkom visoke proizvodne sezone, da bi izravnali znižanje cen mleka in mlečnih proizvodov³².

3.2.2 Sadje, zelenjava in vino

Zaprte pomembnih prodajnih mest (trgovin, restavracij) za sadje, zelenjavo in vino je v povezavi s pomanjkanjem delavcev povzročilo znatne motnje v sektorjih sadja, zelenjave in vina v EU.

V sektorju vina je uvedba 25-odstotnih carin (glede na vrednost) na uvoz vina EU v Združene države oktobra 2019 že negativno vplivala na izvoz. To se je zaradi pandemije še poslabšalo, kar je proizvajalcem vina povzročilo finančne težave.

Aprila 2020 je bil sprejet ukrep na podlagi člena 219 za odpravo motenj na trgu v sektorjih sadja, zelenjave in vina, ki so nastale zaradi pandemije COVID-19. Z aktom so bila uvedena odstopanja od obstoječih pravil SUT za operativne in podporne programe³³.

Omejitve odhodkov za ukrepe preprečevanja in obvladovanja kriz iz operativnih programov so bile za sadje in zelenjavo začasno odpravljene.

Finančna pomoč v okviru podpornih programov je bila za vinski sektor začasno razširjena na destilacijo vina za industrijske ali energetske namene in na pomoč za krizno skladiščenje, da bi se s trga odstranili presežki, ki so nižali cene. Z ukrepom se je podpora EU tudi razširila na vzajemne sklade proizvajalcev, prav tako pa so se za več ukrepov zvišali pragovi finančnih prispevkov EU, da bi se zmanjšali lastni finančni prispevki izvajalcev dejavnosti in izboljšal njihov denarni tok. Operativni proračun za nacionalne podporne programe je ostal nespremenjen³⁴.

Hkrati je bil na podlagi člena 221 sprejet ukrep za odpravo pomanjkanja delovne sile v vinogradih, s katerim so se podaljšali dovoljenja za zasaditev, ki so prenehala veljati leta 2020, in rok za izkrčitev ob predvideni ponovni zasaditvi³⁵.

Julija 2020 sta bila uvedena dva nova ukrepa za pomoč v sektorjih sadja, zelenjave in vina pri obvladovanju posledic pandemije. S prvim ukrepom na podlagi člena 219 so bile uvedene dodatne prožnosti za operativne in podporne programe v teh sektorjih. Proizvajalci v vinskem

³¹ UL L 140, 4.5.2020, str. 1.

³² UL L 140, 4.5.2020, str. 37.

³³ Leta 2020 je oba programa še vedno urejala uredba o SUT.

³⁴ UL L 140, 4.5.2020, str. 6.

³⁵ UL L 140, 4.5.2020, str. 46.

sektorju so lahko pod določenimi pogoji zaprosili tudi za predplačila v višini 100 % podpore EU za krizno destilacijo in krizno skladiščenje vina, da bi ublažili posledice zmanjšane denarnega toka³⁶.

Drugi ukrep je bil uveden na podlagi člena 222 in je bil namenjen odpravi hudega tržnega neravnovesja v vinskem sektorju, saj sta se potrošnja in izvoz zmanjševala, hkrati pa so se skladiščile velike količine vina. Kmetom, priznanim organizacijam proizvajalcev in medpanožnim organizacijam je omogočil sklepanje sporazumov in sprejemanje skupnih odločitev o dejavnostih proizvodnje, predelave, obdelave, skladiščenja in promocije³⁷.

Ob priznavanju, da se razmere v vinskem sektorju kljub prejšnjim ukrepom niso izboljšale, sta bila januarja in septembra 2021 sprejeta dva ukrepa na podlagi člena 219, s katerima so se podaljšala predhodno sprejeta odstopanja in zagotovila dodatna prožnost pri podpori zavarovanju letine³⁸.

3.2.3 Drugi sektorji

V sektorjih krompirja ter živih rastlin in cvetja je med omejitvami gibanja zaradi COVID-19 nastalo obdobje tržnega neravnovesja, ki je bilo posledica močnega upada povpraševanja in znižanja cen, omejene razpoložljivosti delovne sile ter višjih stroškov prevoza.

Za podporo proizvajalcem sta bila aprila 2020 sprejeta dva ukrepa na podlagi člena 222, s katerima sta bila kmetom in priznanim organizacijam proizvajalcev dovoljena sklepanje sporazumov in sprejemanje skupnih odločitev, na primer o umikih s trga, brezplačnem razdeljevanju, promociji in začasnem načrtovanju proizvodnje³⁹.

3.3 Vojna v Ukrajini in poznejši razvoj dogodkov na trgu

Zaradi ruske vojne agresije proti Ukrajini je obstajala resna nevarnost motenj na trgu EU, ki je bila posledica znatnega zvišanja cen žita in vložkov (zlasti energije in gnojil) ter motenj v trgovini. Za preprečitev teh groženj je bil marca 2022 sprejet ukrep na podlagi člena 219, s katerim je bila zagotovljena začasna izjemna pomoč kmetom, dejavnim v vseh sektorjih, če so opravljali dejavnosti, ki so prispevale k prehranski varnosti ali odpravljanju tržnih neravnovesij. Na voljo je bil skupni znesek v višini 500 milijonov EUR, ki je bil državam članicam dodeljen na podlagi njihovih zgornjih mej za neposredna plačila. Države članice so lahko izbrale upravičene sektorje, da so podprle najbolj prizadete proizvajalce. Dovoljena je bila tudi dodatna nacionalna podpora v višini do 200 %⁴⁰.

Julija 2022 je bil sprejet tudi ukrep na podlagi člena 219 za podporo sektorju sadja in zelenjave. Z njim je bilo dovoljeno odstopanje od omejitev odhodkov za ukrepe obvladovanja in preprečevanja kriz ter povečan delež finančne pomoči EU za nacionalne operativne sklade v tem sektorju⁴¹.

Povečanje uvoza žit in oljnic iz Ukrajine v države članice blizu ukrajinske meje, kjer so bili vzpostavljeni trgovinski koridorji, imenovani „solidarnostni pasovi med EU in Ukrajino“, je vplivalo na lokalne kmete. Dodatni uvoz je v nekaterih regijah EU povzročil presežno domačo ponudbo, znižanje lokalnih cen ali zasičene logistične verige. Ob priznavanju teh težav je bil aprila 2023 sprejet ukrep na podlagi člena 221. Znesek v višini 56 milijonov EUR

³⁶ UL L 300, 14.9.2020, str. 26.

³⁷ UL L 215, 7.7.2020, str. 13.

³⁸ UL L 31, 29.1.2021, str. 198; UL L 415, 22.11.2021, str. 1.

³⁹ UL L 140, 4.5.2020, str. 13; UL L 140, 4.5.2020, str. 17.

⁴⁰ UL L 96, 24.3.2022, str. 4.

⁴¹ UL L 189, 18.7.2022, str. 1.

je bil dodeljen za podporo kmetom, ki jih je povečan uvoz žit in oljnic iz Ukrajine v Bolgarijo, Poljsko in Romunijo najbolj prizadel. Dovoljena je bila dodatna nacionalna podpora v višini 100 %⁴².

Glede na obseg negativnih posledic povečanega uvoza žit in oljnic iz Ukrajine v Bolgarijo, Madžarsko, Poljsko, Romunijo in Slovaško je bil junija 2023 sprejet drugi ukrep na podlagi člena 221. S tem drugim ukrepom je bil razširjen prejšnji ukrep, pri čemer je bilo danih na voljo 100 milijonov EUR za podporo kmetom, ki v zadevnih petih državah pridelujejo določena žita in oljnice (Priloga 1). Dovoljena je bila dodatna nacionalna podpora v višini do 200 %⁴³.

Sredi leta 2023 je bilo v razmerah visokih vhodnih stroškov, visoke inflacije cen hrane in manjšega povpraševanja potrošnikov opaženo hitro znižanje cen več kmetijskih proizvodov. Te razmere so močno negativno vplivale na različne kmetijske sektorje v EU in kmetom povzročile likvidnostne težave, večje od tistih v petih državah članicah na prvi črti, ki so prejele predhodno podporo.

Julija 2023 je bil sprejet ukrep na podlagi člena 221, namenjen obravnavi posebnih izzivov, ugotovljenih v več sektorjih, kot so živinorejski sektor ter sektorji sadja in zelenjave, vina, žit in oljnic. Z ukrepom je bila zagotovljena nujna pomoč kmetom v najbolj prizadetih kmetijskih sektorjih 22 držav članic, ki niso bili upravičenci v okviru dveh prejšnjih ukrepov na podlagi člena 221. Na voljo je bil skupni znesek v višini 330 milijonov EUR. Države članice so se morale osredotočiti na kmete v najbolj prizadetih sektorjih in so lahko dodelile podporo za krizno destilacijo vina, ki je bila večja od dodelitev, določenih v nacionalnih podpornih programih. Dovoljena je bila dodatna nacionalna podpora v višini do 200 %⁴⁴.

Hkrati je bil za preprečitev nevarnosti prihodnjih tržnih neravnovesij v vinskem sektorju zaradi začetka nove trgatve junija 2023 sprejet ukrep na podlagi člena 219, ki državam članicam dovoljuje, da del finančnih sredstev iz nacionalnih podpornih programov preusmerijo v zagotavljanje podpore, prilagojene njihovim posebnim razmeram. Podpora za krizno destilacijo vina je bila dovoljena pod posebnimi pogoji, skupaj z odstopanji od določb SUT in povečanimi finančnimi prispevki EU za različne vrste sektorskih ukrepov⁴⁵.

3.4 Ekstremni vremenski dogodki in naravne nesreče

Negativni učinki slabih vremenskih razmer na trge so bili že leta 2015 priznani kot eden od dejavnikov, ki prispevajo k neravnovesju med ponudbo in povpraševanjem v živinorejskem sektorju, saj je suša poleti 2015 vodila v pomanjkanje krmnih rastlin in paš⁴⁶.

Po potresu, ki je avgusta 2016 prizadel osrednjo Italijo, je bil leta 2017 spremenjen ukrep na podlagi člena 219 o odobritvi izjemne izravnalne pomoči za živinorejce, ki je bil sprejet leta 2016. Italiji je bilo dovoljeno, da za pomoč pri nadomestitvi izgub, ki so jih utrpeli živinorejci v prizadetih regijah, dodeli dodatno nacionalno podporo v višini do 200 %⁴⁷.

Zaradi neobičajnih vremenskih razmer brez primere, tj. dolgotrajnega močnega deževja in poplav, ki so prizadele orna zemljišča kmetov, je bil januarja 2018 sprejet ukrep na podlagi člena 221 za podporo kmetom v Litvi, Latviji, Estoniji in na Finskem. Namen ukrepa je bil zagotoviti nadomestilo kmetom, ki so jih deževje in poplave najbolj prizadeli ter ki so utrpeli

⁴² UL L 96, 5.4.2023, str. 80.

⁴³ UL L 168, 3.7.2023, str. 22.

⁴⁴ UL L 180, 17.7.2023, str. 21.

⁴⁵ UL L 160, 26.6.2023, str. 12.

⁴⁶ Glej zgoraj, UL L 271, 16.10.2015, str. 25.

⁴⁷ UL L 42, 18.2.2017, str. 7.

največje izgube na ornih zemljiščih ob zimski setvi in ob spravilu. Z aktom so bila določena najvišja razpoložljiva sredstva EU za vsako državo v skupnem znesku 15 milijonov EUR, države pa so same določile število upravičenih hektarjev in pavšalni znesek pomoči na hektar. Dovoljena so bila dodatna nacionalna sredstva v višini do 100 %⁴⁸.

Ukrep na podlagi člena 221, sprejet sredi julija 2023, je bil delno namenjen tudi odpravi posledic izjemno neugodnih vremenskih dogodkov, kot je bila suša pomladi 2023 (ki je bila zlasti huda v nekaterih regijah Španije, Portugalske in Italije), in s tem povezane škode, ki so jo utrpeli kmetijski proizvajalci⁴⁹.

Ti hujši neugodni vremenski dogodki so imeli še posebno negativne posledice za proizvajalce sadja, zelenjave in vina, zaradi česar je bil avgusta 2023 sprejet nov ukrep na podlagi člena 221. Ukrep je omogočil nekaj prožnosti in povečal finančne prispevke EU v okviru izvajanja operativnih programov za organizacije proizvajalcev in združenja organizacij proizvajalcev v sektorju sadja in zelenjave. V vinskem sektorju sta se z ukrepom podaljšala veljavnost dovoljenja za zasaditev, ki je prenehalo veljati leta 2023, in obdobje izkrčitve. Z njim so bile uvedene tudi prožnosti za ukrepe prestrukturiranja in preusmeritev vinogradov, ki so bili leta 2023 izvedeni le delno⁵⁰.

Pozneje istega leta so Slovenijo prizadele izjemno hude poplave in zemeljski plazovi, v delih Grčije pa so se avgusta in septembra 2023 soočali s požari v naravi in poplavami brez primere. Zaradi znatne škode, ki je zaradi navedenih naravnih nesreč nastala v kmetijski proizvodnji, je bil decembra 2023 sprejet nov ukrep na podlagi člena 221, namenjen podpori prizadetim kmetom. Obema državama je bil dodeljen znesek v višini 51,7 milijona EUR, dovoljena pa so bila tudi nacionalna dodatna sredstva v višini do 200 %⁵¹.

3.5 Bolezni živali

3.5.1 Afriška prašičja kuga

Poljska in Litva sta februarja 2014 za preprečitev širjenja afriške prašičje kuge na svojih ozemljih sprejeli preventivne ukrepe, s katerimi se je omejilo trženje prašičjega mesa na prizadetih območjih. Državi sta nato Komisijo uradno obvestili o znatnih znižanjih cen in motnjah na trgu, ki so jih te omejitve povzročile na navedenih območjih. Zato sta bila marca in aprila 2014 sprejeta dva ukrepa na podlagi člena 220, s katerima je bilo obema državama dovoljeno, da zagotovita pomoč za zakol nekaterih živali v vnaprej določenem obdobju in pod posebnimi pogoji⁵².

V odziv na nove izbruhe afriške prašičje kuge na Poljskem, ki so povzročili izgube za proizvajalce, je bil aprila 2017 sprejet ukrep na podlagi člena 220. Poljski je bilo dovoljeno, da proizvajalcem pod posebnimi pogoji dodeli pomoč za zakol nekaterih živali⁵³. Izjemna pomoč pod podobnimi pogoji je bila z ukrepom na podlagi člena 221 septembra 2017 dodeljena tudi malim prašičerejcem, da ne bi opustili proizvodnje in da bi se znižali njihovi stroški upoštevanja nacionalnih ukrepov⁵⁴.

3.5.2 Aviarna influenza

⁴⁸ UL L 19, 24.1.2018, str. 6.

⁴⁹ Glej zgoraj, UL L 180, 17.7.2023, str. 21.

⁵⁰ UL L 199, 9.8.2023, str. 96.

⁵¹ UL L, 2023/2820, 18.12.2023, ELI: [EUR-Lex - L_202302820 - SL - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/L/2023/2820)

⁵² UL L 95, 29.3.2014, str. 24; UL L 125, 26.4.2014, str. 64.

⁵³ UL L 92, 6.4.2017, str. 41.

⁵⁴ UL L 234, 12.9.2017, str. 1.

Med letoma 2014 in 2023 je bilo v Evropi več izbruhov aviarne influence, med drugim v Italiji, Franciji in na Poljskem. Te tri države so Komisijo sčasoma obvestile, da so ukrepi, uporabljeni za zajezitev in preprečitev širjenja bolezni, povzročili izgube dohodka, ki v skladu z veljavno zakonodajo EU⁵⁵ niso bile upravičene do finančnih prispevkov EU za izvajalce dejavnosti v sektorjih jaje in perutninskega mesa. Komisija je zato med oktobrom 2014 in avgustom 2023 sprejela 11 ukrepov na podlagi člena 220, s čimer je zagotovila delno financiranje EU za odhodke, ki so jih te tri države imele zaradi začasne podpore svojim izvajalcem dejavnosti na območjih, ki jih urejajo nacionalni ukrepi, in sicer za določena obdobja in pod pogojem, da so izvajalci dejavnosti predložili upravičene vloge, ki so temeljile na predhodnih preverjanjih nacionalnih organov. V ukrepih so določene: (i) prizadete vrste; (ii) največje količine proizvodov, upravičenih do financiranja, ter (iii) pavšalni zneski delnega financiranja in merila za določitev teh zneskov (v nekaterih primerih do določenih najvišjih ravni/zneskov delnega financiranja EU). V aktih od maja 2014 je bilo pojasnjeno, da se nastale izgube ne bi smele nadomestiti z državno pomočjo ali zavarovanjem in da proizvajalci za iste izgube ne bi smeli prejeti finančnih prispevkov EU na podlagi drugih zadevnih uredb EU⁵⁶.

3.6 Drugo

Za stabilnost trga (na ravni EU ali v prizadetih sektorjih) ali za preprečitev hitrega upada proizvodnje določenih proizvodov so bili sprejeti še trije izredni ukrepi na podlagi člena 221, namenjeni reševanju specifičnih problemov.

Julija 2019 je bil sprejet ukrep na podlagi člena 221 za zagotovitev izjemne pomoči kmetom v sektorju govejega in telečjega mesa na Irskem. Ukrep je bil sprejet zaradi morebitnih posledic izstopa Združenega kraljestva iz EU, saj je bilo Združeno kraljestvo pomemben izvozni trg za irsko goveje in telečje meso. Irski je bilo za podporo kmetom pri prilagajanju njihove proizvodnje in iskanju novih trgov dodeljenih 50 milijonov EUR. Dovoljena so bila dodatna nacionalna sredstva v višini do 100 %⁵⁷.

Januarja 2020 je bilo z ukrepom na podlagi člena 221 uvedeno odstopanje od podpornih programov v vinskem sektorju. Namen ukrepa je bil odzvati se na uvedbo uvoznih dajatev s strani ZDA za vina EU iz nekaterih držav, ki so jo ZDA po arbitražni odločbi STO sprejele kot protiukrep zaradi subvencij EU, namenjenih podjetju Airbus. Ukrep je omogočil prožnejše izvajanje promocijskih ukrepov v vinskem sektorju in višje stopnje prispevkov EU⁵⁸.

Marca 2020 so bila z ukrepom na podlagi člena 221 sprejeta tudi odstopanja od operativnih programov v italijanskem sektorju sadja in zelenjave. Namen ukrepa je bil podpreti organizacije proizvajalcev, ki jih je prizadel napad smrdljivcev v nekaterih italijanskih regijah, in jim pomagati pri spopadanju s tem škodljivim organizmom, saj na ravni EU v skladu z veljavno zakonodajo EU ni bilo mogoče sprejeti nobenih ukrepov za njegovo izkoreninjenje. Za doseg te ciljev so bili zvišani pragovi za pomoč EU, namenjeno ukrepom preprečevanja in obvladovanja kriz⁵⁹.

⁵⁵ Uredba (EU) št. 652/2014, razveljavljena z Uredbo (EU) 2021/690.

⁵⁶ UL L 295, 11.10.2014, str. 51; UL L 126, 14.5.2016, str. 63; UL L 43, 21.2.2017, str. 196; UL L 46, 20.2.2018, str. 1; UL L 255, 11.10.2018, str. 1; UL L 255, 11.10.2018, str. 7; UL L 206, 6.8.2019, str. 12; UL L 273, 20.8.2020, str. 1; UL L 317, 9.12.2022, str. 56; UL L 105, 20.4.2023, str. 2; UL L 202, 14.8.2023, str. 8.

⁵⁷ UL L 179, 3.7.2019, str. 20.

⁵⁸ UL L 27, 31.1.2020, str. 20.

⁵⁹ UL L 98, 31.3.2020, str. 26.

4. Končne pripombe

Ukrepi, obravnavani v tem poročilu, kažejo, da pravni nabor orodij za izredne ukrepe, uveden z reformo iz leta 2013, zagotavlja prožnost pri reševanju različnih vrst kriz. Zato pomeni znaten napredek v primerjavi s pravnim položajem, ki je prevladoval pred tem.

S političnega vidika so izredni ukrepi na splošno dobro sprejeti. To potrjuje široka podpora, izražena ob predlaganju ali po sprejetju s tem povezanih aktov na ravni Sveta in Evropskega parlamenta ter v postopku v odboru. Uporaba teh izrednih ukrepov dokazuje solidarnost EU in njenih držav članic. V tem okviru je treba upoštevati naslednje pripombe v zvezi z razlogi za sprejetje teh ukrepov, njihovo zasnovo in finančnimi vidiki.

4.1 Razlogi za sprejetje izrednih ukrepov

Izredni ukrepi so bili sprejeti za obravnavo jasnih ciljev politike, kot so predstavljeni v uvodnih izjavah aktov, in izjemnih razmer, ki bi lahko negativno vplivale na kmetijske trge. Ti ukrepi so se izvajali v skladu z navedenimi cilji politike. Pojem izrednih ukrepov in njihovo mesto v uredbi o SUT kažeta, da gre za sredstva, ki bi jih bilo treba uporabiti izjemoma v odziv na še posebno težavne razmere, ki bi lahko negativno vplivale na kmetijske trge.

Uporaba izrednih ukrepov kaže, da so bili uporabljeni predvsem za pomoč kmetom v povezavi s škodo, ki so jo utrpeli zaradi motenj na trgu ali težav z zdravjem živali ali rastlin. Poleg tega se je z njimi, čeprav manj pogosto, kmetom zagotovila pomoč pri odpravi negativnih posledic izjemno neugodnih vremenskih dogodkov za njihove gospodarske donose. Dodatna orodja, ki so se uporabila v primeru nizkih cen, vključujejo pomoč za zasebno skladiščenje, da bi se poskusile zvišati cene, in javne intervencijske odkupe, kot so bili v obdobju 2014–2016 izvedeni za posneto mleko v prahu.

4.2 Zasnova izrednih ukrepov in izvedbeni vidiki

Spekter doslej sprejetih izrednih ukrepov in zelo raznolike razmere, na katere se je s temi ukrepi odzvalo, kažejo, da so motnje na trgu pogosto večrazsežnostne in nepredvidljive, zato so potrebni *ad hoc* in ciljno usmerjeni odzivi.

Izredni ukrepi so se na splošno izkazali za učinkovite pri obravnavanju potreb deležnikov za obvladovanje kriz⁶⁰. Pravočasna uporaba podpore EU jasno izkazuje skrb javnih organov, izraža evropsko solidarnost in pozitivno vpliva na razpoloženje na trgu v kmetijskem sektorju.

Evropsko računsko sodišče je priporočilo, naj Komisija predhodno opredeli objektivne parametre in merila, ki bi bili pragovi za določanje, kdaj nastanejo motnje na trgu in kdaj je treba sprožiti izredni ukrep⁶¹. Vendar je predhodne pragove za sprožitev zelo težko določiti zaradi raznolikosti kriz in z njimi povezanih posledic. S tem bi se ukrepi omejili in lahko bi se preprečilo predlaganje odzivov, prilagojenih različnim razmeram na kmetijskih trgih.

⁶⁰ Evropska komisija, Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja, *Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector – Final report* (Boljša merila in strategije za preprečevanje in obvladovanje kriz v kmetijskem sektorju – Končno poročilo), Urad za publikacije, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110>.

⁶¹ Posebno poročilo Računskega sodišča št. 23/2019: Stabilizacija dohodkov kmetov: celovit sklop orodij, toda treba je obravnavati to, da so se instrumenti malo uporabljali in da so bila izplačana prekomerna nadomestila, <https://www.eca.europa.eu/sl/publications?did=52395>, ter Posebno poročilo Računskega sodišča št. 11/2021: Izredna podpora proizvajalcem mleka v EU v obdobju 2014–2016 – Potencial za izboljšanje prihodnje učinkovitosti, <https://www.eca.europa.eu/sl/publications?did=58807>.

Neobstoj predhodnih parametrov oblikovalcem politik ne preprečuje, da bi zasnovali ukrepe, ki temeljijo na natančni oceni specifičnih razmer na trgu.

Kljub temu Evropsko računsko sodišče v posebnih poročilih⁶² omenja vprašanja v zvezi z morebitnim prekomernim nadomestilom kmetom, ki imajo koristi od ukrepov, ali učinki mrtvih izgub, ki so deloma posledica moralnega hazarda. Čeprav teh tveganj ne bi smeli podcenjevati, jih Komisija vse pogosteje upošteva pri oblikovanju uredb⁶³.

Podobno uporaba izrednih ukrepov ne bi smela izriniti spodbud za kmete, da obvladujejo lastna tveganja z uporabo trajnostnih kmetijskih in živilorejskih praks ter sprejmejo ustrezna orodja in strategije za obvladovanje tveganja, vključno s tistimi, ki so namenjeni spoprijemanju z naravnimi nesrečami, ki so zaradi podnebnih sprememb vse pogostejše. Čeprav namen tega poročila ni oceniti s tem povezane odločitve (vključno z odločitvami na podlagi uredbe o strateških načrtih in strateških načrtov SKP držav članic), je iz njega razviden pomen zagotavljanja skladnosti politik v okviru različnih orodij na nacionalni ravni in ravni EU v prihodnosti.

Z vidika izvajanja se z ukrepi, sprejetimi na podlagi člena 222 uredbe o SUT, poskuša bodisi omejiti ponudba bodisi uravnavati ponudba v fazi proizvodnje. Čeprav je s tem namen takih ukrepov preprečiti morebitno dražje naknadno nadomestilo, do katerega bi prišlo zaradi nevarnosti motenj na trgu, lahko izziv za te ukrepe pomenijo kolektivni ukrepi. Izkušnje kažejo, da se lahko učinkovitost člena 222 uredbe o SUT, v skladu s katerim sporazumi niso obvezni za stranke, ki ne želijo sodelovati, zmanjša zaradi morebitnih pomislekov glede nezasluženega okoriščenja.

4.3 Finančni vidiki

Z vzpostavitev kmetijske rezerve leta 2023 in s tem povezanih ureditev financiranja, ki so v primerjavi s prejšnjo rezervo za krizne razmere diferencirane, so postala razpoložljiva proračunska sredstva za izredne ukrepe bolj predvidljiva. Uporaba finančne discipline za oblikovanje rezerve za krizne razmere je omejevala privlačnost te rezerve, saj države članice niso bile naklonjene zmanjšanju neposrednih plačil vsem kmetom kot posledici izrednih ukrepov. Poudarek je bil na mobilizaciji proračuna, ki ne bi vplivala na neposredna plačila. Zato so se ukrepi, kjer je bilo to mogoče, financirali iz drugih virov in ne iz rezerve za krizne razmere. Kljub temu so pritisk na proračun EU in nasprotujoče si potrebe povzročili negotovost glede nadaljnje razpoložljivosti takih alternativnih virov za financiranje izrednih ukrepov. Te omejitve so bile odpravljene s sedanjo proračunsko strukturo kmetijske rezerve. Vendar za novo rezervo kljub tej večji prožnosti še vedno velja enoletnost proračuna EU. Ob upoštevanju velike razsežnosti posledic in škode, ki jih povzročajo krize na trgu ali zelo obsežne naravne nesreče, je kmetijska rezerva kljub omejeni velikosti eno od sredstev za izboljšanje položaja kmetov.

Izkušnje, pridobljene z uporabo izrednih ukrepov, vključno s tistimi, ki se financirajo v okviru nove kmetijske rezerve, bodo ključnega pomena za prihodnje razmisleke o politikah. S tega vidika bodo pri pripravi prihodnje skupne kmetijske politike po letu 2027 preučene možnosti za odpravo morebitnih pomanjkljivosti pri zasnovi in uporabi teh ukrepov.

⁶² Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 23/2019 in Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 11/2021.

⁶³ Za nedavne primere glej uredbe 2023/1225, 2023/1343 in 2023/1465.