

Posebno poročilo

**Stabilizacija dohodkov kmetov:
celovit sklop orodij, toda treba je
obravnavati to, da so se instrumenti
malo uporabljali in da so bila
izplačana prekomerna nadomestila**



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–VIII
Uvod	01–10
Tveganje je s kmetijstvom neločljivo povezano	01–05
Uporaba skupne kmetijske politike za spodbujanje odpornega kmetijskega sektorja	06–10
Obseg revizije in revizijski pristop	11–14
Opažanja	15–83
EU podpira širok nabor ukrepov za izboljšanje odpornosti kmetov	15–39
Z instrumenti EU se obravnavajo vse vrste tveganj, s katerimi se srečujejo kmetje, pri čemer imajo pomembno vlogo neposredna plačila	16–22
SKP vse bolj spodbuja preventivne ukrepe	23–31
Instrumenti EU se nekoliko prekrivajo	32–39
V okviru orodij za obvladovanje tveganj se večina podpore EU dodeli za zavarovanje, vendar je dejanska uporaba majhna in neenakomerna	40–59
Dejanska uporaba orodij EU za obvladovanje tveganj je bila majhna in neenakomerna	42–49
Komisija ne zbira ustreznih informacij o uporabi shem za obvladovanje tveganj	50–52
Pri podpori za zavarovanje so potrebni kompleksni sistemi upravljanja	53–54
Zavarovanje pozitivno vpliva na stabilnost dohodkov, toda učinek podporne sheme EU za zavarovanje je manj jasen	55–59
Nezadosten nadzor nad nekaterimi izrednimi ukrepi	60–83
EU še ni določila objektivnih parametrov za odločanje o uporabi izrednih ukrepov	63–72
Podpora EU za umik proizvodov s trga za brezplačno razdelitev je draga	73–78
O tem, ali so bili proizvodi, ki so bili umaknjeni s trga, z njega tudi dejansko odstranjeni, ni dovolj dokazov	79–83
Zaključki in priporočila	84–91

Priloga

Vprašalniki za kmete

Kratice in okrajšave

Glosar

Odgovori Komisije

Revizijska ekipa

Časovnica

Povzetek

I Kot je navedla Evropska komisija, je tveganje neločljivo povezano s kmetijskim sektorjem, zato morajo kmetje pripraviti strategije za obravnavanje izgub pri proizvodnji (ki so na primer posledica izjemnih podnebnih dogodkov ali bolezni rastlin in živali) in volatilnosti cen. Skupna kmetijska politika (SKP) zajema instrumente za podporo kmetom pri obvladovanju tveganj in odzivanje na krize. Namen nedavnih predlogov za reformo SKP je povečati osredotočenost na obvladovanje tveganj.

II Sodišče je preučilo popolnost in skladnost instrumentov EU za preprečevanje in obvladovanje tveganj in kriz. Pregledalo je, ali so se orodja za obvladovanje tveganj in kriz učinkovito izvajala in ali so prinašala rezultate. Osredotočilo se je na to, kako kmetje uporabljajo podporo EU za zavarovanje in izredne ukrepe, ki so bili uvedeni za sektor sadja in zelenjave, potem ko je vlada Ruske federacije leta 2014 prepovedala uvoz nekaterih proizvodov iz EU („ruska prepoved“). Na splošno je ugotovilo, da so bili cilji instrumentov EU za obvladovanje tveganj v kmetijstvu in kriznih ukrepov delno izpolnjeni, čeprav ne vedno učinkovito.

III Sodišče je ugotovilo, da SKP ponuja celovit nabor instrumentov za povečanje odpornosti kmetov. Neposredna plačila (41 milijard EUR letno) bistveno vplivajo na stabilizacijo dohodkov nekaterih kmetov. SKP vključuje preventivne instrumente za pomoč kmetom pri okrepitvi njihove odpornosti, vendar dokazi kažejo, da je njihov učinek na ravnanje kmetov majhen.

IV Način uporabe naknadnih ukrepov za odzivanje na nekatera tveganja v zvezi z ekstremnimi podnebnimi razmerami morda ni usklajen s strategijo za podporo večji uporabi instrumentov, kot je zavarovanje. Med različnimi instrumenti EU za podporo za zavarovanje letine obstajajo nekatera prekrivanja.

V Podpora EU za zavarovanje se še vedno slabo uporablja in je koristila le majhnemu delu kmetov. Večina kmetov, ki so zavarovani, se zavaruje brez podpore EU, zaradi česar se porajajo dvomi o dodani vrednosti podpore EU. Sodišče je ugotovilo, da Komisija ne zbira ustreznih informacij za spremljanje uporabe instrumentov za obvladovanje tveganj. Velik delež podpore EU za zavarovanje se porabi v sektorju vina v dveh državah članicah, ki to podporo največ uporabljata. Pri njej obstaja tveganje mrtvih izgub. Zavarovani kmetje so lahko manj naklonjeni uporabi poslovnih strategij za povečanje odpornosti in prilagoditev na nove podnebne razmere.

VI Sodišče je v zvezi z izrednimi ukrepi, ki so bili uvedeni po ruski prepovedi, ugotovilo, da do tretjega leta prepovedi za preučitev uporabe tega ukrepa niso bila uporabljena nobena posebna merila ter da je stopnja podpore temeljila predvsem na izgubi ruskega trga, brez upoštevanja obstoja alternativnih možnosti. Ti ukrepi so se izvajali štiri leta in so se uporabljali tudi za obravnavo osnovnih problemov strukturnega presežka pri nekaterih vrstah sadja, ne da bi bili utemeljeni z izrednimi okoliščinami, navedenimi v uredbi.

VII Sodišče je ugotovilo, da je podpora EU za trg jabolk presegla ustrezne povprečne tržne cene. Umik breskev in nektarin s trga za predelavo je bil za EU drag, večina soka pa je končala v predelovalni industriji kot prispevek v naravi. Poleg tega Sodišče ni moglo potrditi, da so bili proizvodi, umaknjeni s trga, dejansko odstranjeni iz prodaje, ker je bila njihova sledljivost pomanjkljiva ali ker so se ti proizvodi vrnili na trg v drugačni obliki, na primer predelani v sok.

VIII Priporočila, ki jih Sodišče izreka Komisiji, zajemajo: spodbujanje kmetov, da se bolje pripravijo na krize, zasnovo in spremljanje podpore za zavarovanje, merila za uporabo izrednih ukrepov ter nadomestila za ukrepe umikov s trga.

Uvod

Tveganje je s kmetijstvom neločljivo povezano

01 Kot je navedla Evropska komisija, je tveganje s kmetijskim sektorjem neločljivo povezano. Kmetje morajo zato pripraviti strategije za obravnavanje izgub pri proizvodnji (ki so na primer posledica izjemnih podnebnih dogodkov ali bolezni rastlin in živali) in volatilnosti cen (ki so na primer posledica geopolitičnih tveganj). Skupna kmetijska politika (SKP) zajema mehanizme za podporo kmetom pri obvladovanju tveganj in odzivanje na krize. Namen nedavnih predlogov za reformo SKP je povečati osredotočenost na obvladovanje tveganj.

02 Kmetijske dejavnosti so močno povezane s podnebjem. Vremenske razmere lahko kmetijsko proizvodnjo pospešijo ali ovirajo. Po mnenju Evropske agencije za okolje obstaja nevarnost, da se bodo zaradi ekstremnih vremenskih razmer izgube pridelkov v EU še povečale¹. Na [sliki 1](#) so prikazani ekstremni vremenski dogodki, kot so obilno deževje, vročinski valovi in suše, ki so poleti 2018 prizadeli EU. Sodišče je nedavno poročalo o tveganjih poplav² in dezertifikacije³.

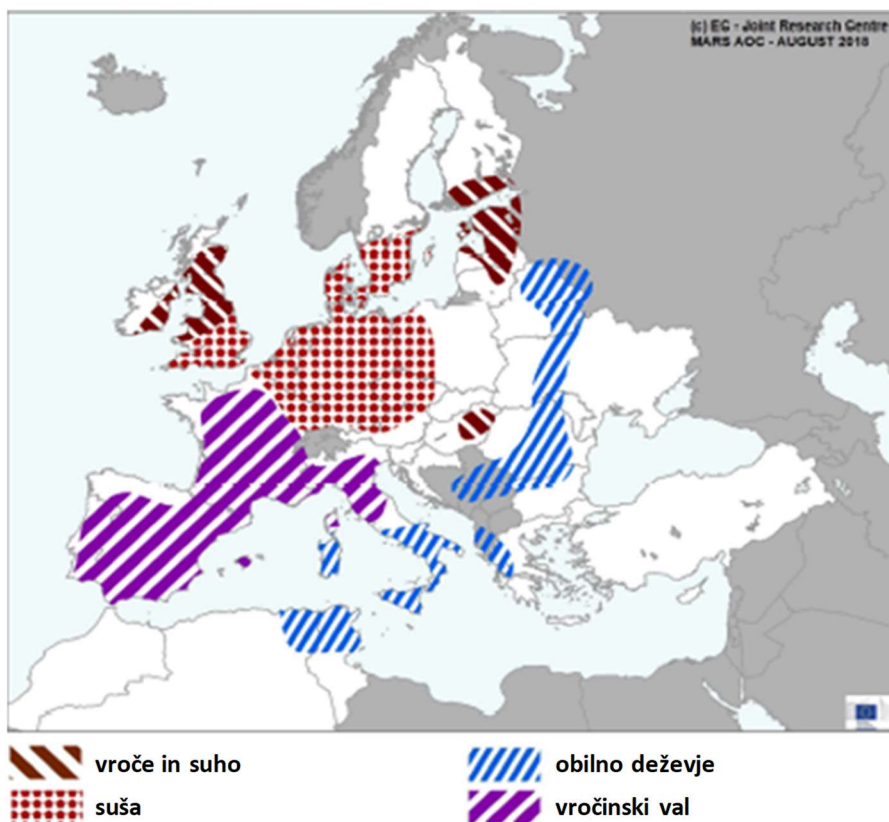
¹ Evropska agencija za okolje, *Report Climate change impacts and vulnerability in Europe, 2016* – poglavje 5.3 – *Agriculture*.

² [Posebno poročilo Sodišča št. 25/2018](#) – Direktiva o poplavih: napredek pri oceni tveganj, izboljšati pa je treba načrtovanje in izvajanje.

³ [Posebno poročilo Sodišča št. 33/2018](#) – Boj proti dezertifikaciji v EU: vse večja grožnja, v zvezi s katero so potrebni dodatni ukrepi.

Slika 1 – Problematična področja: ekstremni vremenskih dogodki

Na podlagi podatkov o vremenu v obdobju od 1. julija 2018 do 1. septembra



Vir: JRC MARS Bulletin, avgust 2018

03 Drugi pomembni dejavniki tveganja, ki vplivajo na kmetijsko proizvodnjo, so posledice bolezni rastlin in živali. Izbruhi teh so bili v zadnjih letih pogosti, deloma zaradi povečane trgovine in gibanja ljudi (oba vodita v povečano tveganje za nove patogene).

04 Kako se obravnavajo tveganja, kot so izgube pri proizvodnji in volatilitnost cen, je odvisno od njihove pogostosti in učinka. Komisija v svoji analizi navaja razvrstitev tveganj, ki jo je pripravila Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), in opredeljuje, v katerih primerih naj bi tveganja obravnavali kmetje sami, na primer z mehanizmi zavarovanja, in v katerih naj bi se tveganja obvladovala z javno intervencijo (glej [slika 2](#)).

Slika 2 – Različne kategorije tveganj, s katerimi se srečujejo kmetije, in ustrezni instrumenti

Običajna tveganja: dogodki, ki se pojavijo pogosto, lokalno in običajno z majhno škodo

Obvladovanje na ravni kmetije: kolobarjenje, odpornejše/prilagodljivejše vrste/sorte, varčevanje, sanitarni in fitosanitarni ukrepi, diverzifikacija proizvodnje (vključno z delom zunaj kmetije), preventivne naložbe (npr. trajnostni namakalni sistemi, zaščita pred točo)

Predhodna javna podpora (EU/države članice): subvencionirane preventivne naložbe, preventivni ukrepi in spremljanje bolezni, storitve svetovanja, usposabljanja in ozaveščanja, neposredna plačila EU



Tržljiva tveganja: dogodki, ki se pojavijo manj pogosto, vendar jih kmetje težje obvladujejo sami

Obvladovanje s tržnimi orodji: zasebni tržni instrumenti (zavarovanje, terminske pogodbe in standardizirane terminske pogodbe) ali skupaj z drugimi kmeti (vzajemni skladi) ali v okviru združenj ali organizacij proizvajalcev

Predhodna javna podpora (EU/države članice): zavarovanja in vzajemni skladi, ki jih subvencionira EU/države članice, tržni ukrepi SKP



Tveganja katastrof: dogodki, ki se redko pojavijo, vendar so sistemski in povzročijo veliko škodo

Obvladovanje z javnimi intervencijami

Naknadna javna podpora (EU/države članice): izredni ukrepi SKP, drugi skladi EU, *ad hoc* pomoč



Spremenljive meje, ker instrumenti, ki obravnavajo različne kategorije tveganj, vplivajo drug na drugega: z dobro strategijo na ravni kmetije se zmanjša izpostavljenost tržljivim tveganjem in tveganjem katastrof, s pričakovanjem močne naknadne javne intervencije se zmanjša spodbuda za razvoj strategij za kmetije ali tržnih orodij.

Opomba: Razporeditev instrumentov v različne plasti tveganj je le okvirna, saj so instrumenti lahko pomembni tudi za druge plasti.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij GD AGRI in razvrstitve tveganj, ki jo je pripravila OECD

05 Na ravni kmetij lahko kmetje svojo izpostavljenost tveganjem zmanjšajo z različnimi strategijami. Večina teh strategij se lahko šteje za preventivne. Kmetje lahko diverzificirajo svojo kmetijsko proizvodnjo ali vire dohodka in tako v eni od svojih kmetijskih dejavnosti razpršijo tveganje izgub. Lahko tudi uvedejo prakse na kmetijah, kot so uporaba odpornejših kmetijskih rastlin/živali, okrepljeni sanitarni ukrepi, lokalno prilagojene kmetijske metode in ustrezne preventivne naložbe (na primer mreže proti toči ali trajnostno namakanje). Te lahko dopolnijo z uporabo zasebnih/javnih orodij, kot so zavarovanje in vzajemni skladi.

Uporaba skupne kmetijske politike za spodbujanje odpornega kmetijskega sektorja

06 Podpora iz proračuna EU za kmetijstvo v EU se upravlja v okviru SKP. Komisija je v sporočilu z naslovom Prihodnost preskrbe s hrano in kmetijstva (2017)⁴ navedla, da želi „še razvi[t]i integriran in dosleden pristop za preprečevanje in obvladovanje tveganj ter odpornost, v katerem bi se pri reševanju vprašanj stabilnosti dohodkov in podnebnih tveganj dopolnjevale združene intervencije na ravni EU, strategije držav članic in instrumenti zasebnega sektorja“.

07 Namen sedanje SKP in zakonodajnih predlogov za SKP po letu 2020 je povečati odpornost evropskega kmetijstva (glej primere na [sliki 3](#)), in sicer predvsem z okrepitvijo trdnosti (sposobnosti kmetov za odpornost pred zunanjimi motnjami in ohranitev obstoječih stopenj delovanja), v manjši meri pa tudi z okrepitvijo prilagodljivosti (sposobnosti za odzivanje na spreminjajoče se zunanje razmere)⁵.

⁴ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/news/future-food-and-farming>.

⁵ *Assessing how policies enable or constrain the resilience of farming system in the European Union: rezultati študije primera*, 2019.

Slika 3 – Cilji nove SKP v zvezi s krepitvijo odpornosti kmetov

Eden od splošnih ciljev: spodbujanje sodobnega, odpornega in raznolikega kmetijskega sektorja, ki zagotavlja prehransko varnost

Specifični cilj:

podpora vzdržnim
dohodkom in odpornosti
kmetij po vsem ozemlju
EU za povečanje
prehranske varnosti
(odstavek 1a člena 6)

Specifični cilj:

izboljšanje položaja
kmetov v vrednostni
verigi
(odstavek 1c člena 6)

Specifični cilj:

prispevanje k blažitvi
podnebnih sprememb in
prilagajanju nanje ter k
trajnostni energiji
(odstavek 1d člena 6)

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi predloga za novo SKP (COM(2018) 392)

08 EU v okviru SKP zagotavlja podporo za instrumente v okviru posameznih kategorij tveganja. V **tabeli 1** sta prikazana podpora EU za orodja za obvladovanje tveganj (podpora za zavarovalne premije in vzajemne sklade) in izredne ukrepe ter način njihovega financiranja iz proračuna EU. V tabelo ni vključena splošna podpora, kot so neposredna plačila kmetom, ki ima prav tako pomembno vlogo pri načinu za obvladovanje tveganj na ravni kmetij.

09 Podpora iz SKP se financira v okviru dveh stebrov. V okviru prvega EU financira tržne ukrepe, ukrepe za obvladovanje tveganj in preprečevanje kriz v nekaterih sektorjih (vina, sadja in zelenjave) ter izredne ukrepe, v okviru drugega pa državam članicam daje možnost podpore treh instrumentov za obvladovanje tveganj (M17): zavarovanja (M17.1), vzajemnega sklada (M17.2) in orodja za stabilizacijo dohodkov (M17.3). Vlada Ruske federacije je 7. avgusta 2014 prepovedala uvoz proizvodov, vključno s sadjem in zelenjavo, iz številnih držav, tudi iz držav članic EU. Po ruski prepovedi so bili uvedeni izredni ukrepi proti motnjam na trgu za sektor živinoreje (vključno z mlekom in mlečnimi proizvodi) ter za sektor sadja in zelenjave. Izredni ukrepi so bili sprejeti tudi ob pojavu afriške prašičje kuge in izbruhih ptičje gripe, z njimi pa se je skušalo rešiti tudi posebne probleme, kot so poplave v baltskih državah.

Tabela 1 – Odhodki EU za instrumente za obvladovanje tveganj in izredne ukrepe, zajete v to revizijo

Ukrepi	Drugi steber		Prvi steber		
	Orodja za obvladovanje tveganj		Izredni ukrepi		
	podpora za orodja za obvladovanje tveganj (M17) 2015–2018	podpora za zavarovalne premije (sektorja vina ter sadja in zelenjave) 2015–2018	ukrepi proti motnjam na trgu 2014–2018	ukrepi za podporo trgu, ki so povezani z boleznimi živali in uvedeni zaradi tveganj za zdravje ljudi, živali ali rastlin 2014–2018	ukrepi za reševanje specifičnih problemov 2017–2018
Odhodki EU (v milijonih EUR)	682	174	1 454	51	24

Vir: podatki Komisije

10 Na nacionalni ravni so države članice pripravile različne strategije za obvladovanje tveganj in kriz v kmetijstvu. Sedem držav članic financira svoje nacionalne sisteme za podporo za zavarovanje (Avstrija, Bolgarija, Češka, Španija, Luksemburg, Poljska in Slovenija). Ob katastrofalnih dogodkih vse države članice zagotavljajo naknadno podporo. Kot odziv na sušo leta 2018 so na primer Nemčija, Francija, Poljska in Švedska svojim kmetom izplačale nadomestila iz nacionalnih sredstev.

Obseg revizije in revizijski pristop

11 Sodišče je glede na izjavo Komisije iz leta 2017 v zvezi z njenim namenom, da poveča sposobnost kmetov za obvladovanje tveganj, pregledalo uvedene instrumente za obvladovanje tveganj in kriz. Glede na vse večja tveganja kriz zaradi ekstremnih vremenskih razmer, bolezni živali in rastlin ter volatilnosti cen je namen analize Sodišča prispevati k boljši uporabi podpore EU za izboljšanje spodobnosti kmetov za obvladovanje tveganj.

12 Sodišče je preučilo popolnost in skladnost nabora orodij EU za preprečevanje in obvladovanje tveganj in kriz ter pregledalo, ali so se orodja za obvladovanje tveganj in kriz učinkovito izvajala ter ali so prinašala rezultate. Pri preučitvi orodij za obvladovanje tveganj se je osredotočilo na podporo EU za zavarovalne premije. Posebno pozornost je namenilo tudi uporabi izrednih ukrepov v sektorju sadja in zelenjave po ruski prepovedi. Pri reviziji ni preučilo izrednih ukrepov, ki so bili uvedeni za sektorja mesa in mleka.

13 Glavno revizijsko vprašanje je bilo: Ali so bili cilji ukrepov EU za obvladovanje tveganj in krizno upravljanje učinkovito doseženi? K odgovoru na to vprašanje so pripomogla tri podvprašanja:

- Ali je nabor orodij EU, ki je na voljo za preprečevanje in obvladovanje tveganj in kriz, popolna in skladna?
- Ali so bili z instrumenti EU za obvladovanje tveganj učinkovito doseženi njihovi cilji?
- Ali so bili cilji izrednih ukrepov EU za sektor sadja in zelenjave učinkovito doseženi?

14 Revizija Sodišča je zajemala ukrepe v obdobju 2014–2018. Revizijske dokaze je Sodišče pridobilo:

- s pregledi podatkov in dokumentov in/ali razgovori z uslužbenci treh generalnih direktoratsv Komisije (AGRI, SANTE, ESTAT) ter s strokovnimi uslužbenci OECD,
- z obiski štirih držav članic, izbranih za preučitev uporabe podpore za zavarovanje (Italija, Francija in Nemčija) in izrednih ukrepov (Poljska, Italija in Francija).
- V teh državah članicah so se revizorji Sodišča srečali s predstavniki nacionalnih organov, zavarovalnic, zavarovalniških združenj, pozavarovalnic, združenj kmetov ter sindikatov in dobrodelnih organizacij,
- s preučitvijo 80 spisov upravičencev (ki so jih poslali nacionalni organi), ki zajemajo orodja za obvladovanje tveganj in izredne ukrepe, ter z obiski 16 upravičencev na kraju samem (v Franciji, na Poljskem, v Nemčiji, Italiji in Grčiji). Grčija je bila vzorcu Sodišča dodana zaradi transakcije, pregledane v okviru revizije zakonitosti in pravilnosti (letno poročilo), ki jo je opravilo Sodišče,
- z razgovori s 105 kmeti iz 17 držav članic o njihovih strategijah za obvladovanje tveganj (glej *Prilogo*),
- z anketo o nacionalnih strategijah za obvladovanje tveganj in kriz v kmetijstvu, ki so jo izpolnili nacionalni organi vseh držav članic.

Opažanja

EU podpira širok nabor ukrepov za izboljšanje odpornosti kmetov

15 V tem oddelku je ocenjeno, ali je nabor orodij EU za preprečevanje in obvladovanje tveganj in kriz celovit in skladen sveženj. Sodišče je preučilo, ali splošna zasnova sistema pripomore k uspešnemu povečanju odpornosti kmetov na tveganja in krize, do katerih bi lahko prišlo.

Z instrumenti EU se obravnavajo vse vrste tveganj, s katerimi se srečujejo kmetje, pri čemer imajo pomembno vlogo neposredna plačila

16 SKP vsebuje številne mehanizme za obravnavanje tveganj, ki vplivajo na kmete (čeprav niso vsi na voljo vsem kmetom). Neposredna plačila zmanjšujejo razlike v dohodkih večine kmetov, vendar jih ni mogoče enostavno določiti glede na razvrstitev tveganj, ki jo je pripravila OECD (glej [sliko 2](#)). Instrumenti, ki jih je lažje določiti glede na plasti tveganja, vključujejo tiste iz [tabele 2](#).

17 Iz [tabele 2](#) je razvidno, da dve skupini instrumentov izrecno obravnavata tveganja in krize ter s tem prispevata k povečanju odpornosti kmetov:

- **orodja za obvladovanje tveganj**, kot so zavarovanje in vzajemni skladi, namenjeni zagotavljanju nadomestil kmetom v primeru nekaterih opredeljenih tveganj,
- **izredni ukrepi**, namenjeni stabilizaciji trga ob resnih motnjah⁶.

⁶ Glej Uredbo (EU) št. 1308/2013: člen 219 o izrednih ukrepih proti motnjam na trgu, člen 220 o boleznih živali in izgubi zaupanja potrošnikov ter člen 221 o specifičnih problemih.

Tabela 2 – Instrumenti SKP za preprečevanje ter obvladovanje tveganj in kriz

	Obravnavana plast tveganja	Steber	Instrumenti
	običajna	I	neposredna plačila
Instrumenti za preprečevanje in obvladovanje tveganj <i>predhodni ukrepi</i>	tržljiva	I	podpora organizacijam proizvajalcev sadja in zelenjave, vključno s podporo za premije za zavarovanje letine in vzajemne sklade
	tržljiva		podpora za premije za zavarovanje letine in vzajemne sklade v sektorju vina
	tržljiva	II	orodja za obvladovanje tveganj: podpora za zavarovalne premije
	običajna		podpora za vzajemne sklade (vključuje orodja za stabilizacijo dohodkov)
	običajna		podpora za preventivne in obnovitvene naložbe
	običajna		podpora za naložbe v osnovna sredstva
	običajna		storitve svetovanja, tj. storitve kmetijskega svetovanja
	tržljiva		ukrepi prenosa znanja in informiranja
Izredni ukrepi <i>naknadni ukrepi</i>	tveganje katastrof	I	podpora pri ustanavljanju skupin in organizacij proizvajalcev, podpora za spodbujanje sodelovanja
	tveganje katastrof		javna intervencija in pomoč za zasebno skladiščenje
	tveganje katastrof		ukrepi proti motnjam na trgu
	tveganje katastrof		ukrepi v zvezi z boleznimi živali in izgubo zaupanja potrošnikov zaradi tveganj za zdravje ljudi, živali ali rastlin
	tveganje katastrof		ukrepi za reševanje specifičnih problemov

Opomba: Razporeditev instrumentov v različne plasti tveganj je le okvirna, saj so instrumenti lahko pomembni tudi za druge plasti.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi uredb EU št. 1307/2013, 1307/2013 in 1308/2013

18 S povečanjem podpore za dohodke kmetov bi se lahko nekatera tržljiva tveganja prestavila v kategorijo običajnih tveganj, saj imajo kmetje večjo zaščito dohodkov, s tem pa se njihova sposobnost obvladovanja tveganj na kmetiji poveča (glej odstavke v nadaljevanju)⁷. Nasprotno pa lahko zagotovitev tega dohodkovnega blažilnika kmete spodbuja k temu, da kmetujejo na način, ki je manj nenaklonjen tveganju (da se na primer osredotočijo na eno samo kmetijsko rastlino).

⁷ *Managing risks in agriculture: a holistic approach*, 2009, OECD.

19 Neposredna plačila (ki pomenijo letne stroške v višini več kot 41 milijard EUR) predstavljajo stalni element prihodkov kmetov in s tem povečujejo njihovo odpornost. Neposredna plačila delujejo kot blažilec za kmete v primeru padanja cen ali manjše proizvodnje. Nevezana plačila (89 % neposrednih plačil) niso vezana na proizvodnjo. Preostalih 11 % neposrednih plačil je povezanih s proizvodnjo. Ti dodatni dohodki po ocenah Komisije predstavljajo približno 26 % dohodkov kmetov⁸. Na *sliki 4* je prikazan samo delež neposrednih nevezanih plačil v kmetijskih dohodkih kmetov. Delež nevezanih plačil v kmetijskih dohodkih kmetov je pogosto večji od 20 %.

20 Neposredna plačila so bila leta 2017 zagotovljena 6,4 milijona kmetom v EU⁹. Anketa, ki jo je Sodišče opravilo v vseh državah članicah, je pokazala, da devet držav članic meni, da so neposredna plačila pomemben del strategije kmetij za obvladovanje tveganj (tj. neposredna plačila delujejo kot „varnostna mreža“ in zagotavljajo „zaščito dohodkov“).

21 Na *sliki 4* je prikazano, da se delež neposrednih plačil v kmetijskih dohodkih kmetov, razvrščenih po ekonomski velikosti, giblje od manj kot 20 % do več kot 30 %. Na *sliki 5* je prikazano, da večja kot je ekonomska velikost kmetije, večja je verjetnost za sklenitev kmetijskega zavarovanja. Delež neposrednih plačil v kmetijskih dohodkih in uporaba zavarovanja sta v negativni korelaciji. Ta rezultat se odraža tudi v odgovorih na vprašalnik za kmete (glej *sliko 24 v Prilogi*). Ker neposredna plačila zagotavljajo blažilnik za absorpcijo izgub pri proizvodnji, se potreba po sklenitvi zavarovanja zmanjša, ker je tveganje mogoče kriti na ravni kmetij¹⁰. Vendar pa obstajajo drugi dejavniki, ki lahko vplivajo na odločitev kmetov za sklenitev zavarovanja. Pomemben delež kmetov, ki prejemajo podporo EU, kmetuje s krajšim delovnim časom, kar še posebej velja za manjše kmete¹¹. To zmanjšuje izpostavljenost kmetij tveganjem, saj jim druge dejavnosti ponujajo vir dohodka, ki ni odvisen od vremenskih razmer in cen proizvodov.

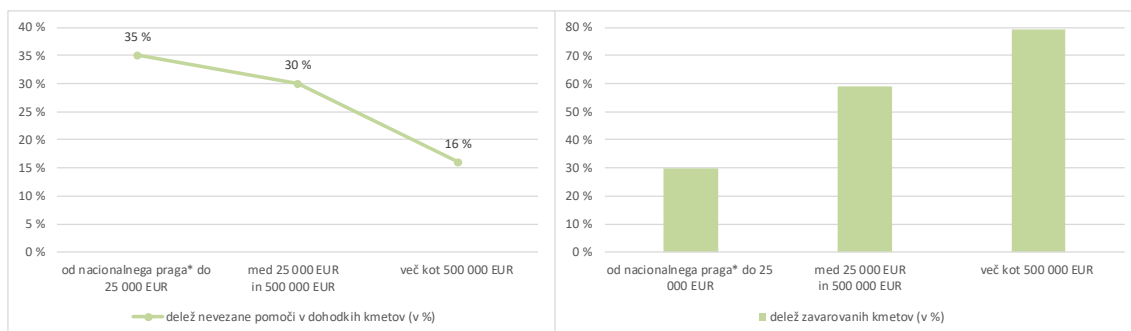
⁸ Dokument Komisije o SKP po letu 2013, diagram 5. Komisija ocenjuje, da skupna javna podpora znaša 38 % dohodkov kmetov.

⁹ <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/FarmIncome.html>

¹⁰ Študija podjetja Ecorys je pokazala, da obstaja nevtralna/negativna korelacija med neposrednimi plačili in orodji za obvladovanje tveganj (tabela 5.6).

¹¹ Glede na podatkovno zbirko ankete o strukturi kmetij več kot 30 % kmetov na kmetijah s površino manj kot petih hektarov opravlja še drugo pridobitno dejavnost.

Sliki 4 in 5 – Delež nevezane pomoči v dohodkih kmetov v EU in v odstotkih zavarovanih kmetov po ekonomski velikosti kmetij



* Leta 2015 se je ta minimum med državami članicami gibal med 2 000 EUR in 25 000 EUR letno.

Opomba: Ekonomska velikost kmetije pomeni povprečno letno tržno proizvodnjo, izraženo v evrih.

Dohodek kmeta je neto dodana vrednost kmetije.

Populacija kmetij, ki jo uporablja FADN, zajema 4,7 milijona kmetij, od katerih jih ima 2,9 milijona (63 %) letno tržno proizvodnjo v višini manj kot 25 000 EUR, 1,7 milijona (35 %) med 25 000 EUR in 500 000 EUR ter 0,1 milijona (2 %) več kot 500 000 EUR.

Ekonomska velikost 2,1 milijona kmetij, ki prejemajo neposredna plačila, je premajhna, da bi bile vključene v populacijo, ki jo uporablja FADN.

Vir: podatki mreže za zbiranje računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev (FADN) za leto 2016

22 Kmetije z večjo ekonomsko velikostjo imajo večji delež kmetijskih dohodkov v svojih skupnih dohodkih. Večji kot je delež kmetijstva v skupnih dohodkih (večina kmetov na kmetijah s površino nad 20 hektarjev kmetuje s polnim delovnim časom¹²), večja je uporaba zavarovanja (glej [slika 24 v Prilogi](#)).

SKP vse bolj spodbuja preventivne ukrepe

23 Preventivni ukrepi (glej odstavek [05](#)) lahko povečajo odpornost kmetov z zmanjšanjem njihove izpostavljenosti tveganjem in prilagoditvijo proizvodnje novim tveganjem. Strategije za preprečevanje in prilagajanje lahko olajšajo neprekinjeno proizvodnjo, na primer ob izjemnih podnebnih dogodkih.

¹² Informativni dokument Evropskega računskega sodišča – Prihodnost SKP, marec 2018.

Uspešni preventivni ukrepi lahko omejijo izgube pri proizvodnji

24 Glede na vpliv podnebnih sprememb so ukrepi za spodbujanje odpornosti, vključno z dolgoročno pripravljenostjo (prilagajanje novim razmeram), zelo pomembni. V **okviru 1** je opisana sprememba dojemanja tveganja suše v Avstraliji.

Okvir 1 – Od odzivanja na izredne razmere proti pripravljenosti in obvladovanju tveganj

Ker je suša v Avstraliji postala bolj pogosta, je javni organi ne obravnavajo več kot izreden dogodek. V nedavnem uradnem poročilu je bilo ugotovljeno, da je pomembno, da se pri pomoči in upravičenosti v primeru suše opusti paradigma odzivanja na izredne razmere ter da se preide na ukrepe, ki spodbujajo pripravljenost in obvladovanje tveganj¹³.

V novem nacionalnem sporazumu za sušo¹⁴ je potrjena potreba po podpori kmetijskim gospodarskim družbam in kmetijskim skupnostim pri upravljanju in pripravi na podnebne spremembe in spremenljivost. V njem so ukrepi v vseh jurisdikcijah osredotočeni na krepitev praks obvladovanja tveganj ter dolgoročne pripravljenosti in odpornosti.

25 Kolobarjenje, uporaba prilagojenih/odpornejših kmetijskih rastlin in prihranki so bili trije najpogostejši preventivni ukrepi, ki so jih navedli kmetje, s katerimi so bili opravljeni razgovori (glej **sliko 22 v Prilogi**). Kolobarjenje je del dobre kmetijske prakse, saj pozitivno vpliva na rodovitnost tal in pomaga pri obvladovanju plevela, bolezni in škodljivcev.

¹³ Pregled medvladnega sporazuma o reformi nacionalnega programa za sušo.

¹⁴ 12. december 2018.

26 Neposredna plačila za večje kmete trenutno vključujejo zahtevo po diverzifikaciji kmetijskih rastlin (v okviru plačil za zeleno komponento, nove vrste neposrednih plačil, ki je bila uvedena leta 2013 za spodbujanje okoljske učinkovitosti SKP). Skladno z novimi predlogi za SKP bi se z neposrednimi plačili lahko spodbujalo kolobarjenje in posredno povečala odpornost kmetij, če:

- so nacionalni standardi, ki jih določijo države članice, dovolj ambiciozni¹⁵,
- kmetje upoštevajo zahteve dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev,
- se dosežejo dejanske spremembe v ravnanju.

Sodišče je že v preteklosti poročalo, da ozelenitev pogosto ne povzroči sprememb v ravnanju¹⁶.

27 Sanitarna tveganja so področje, na katerem se z uspešnim preprečevanjem zmanjšuje potreba po naknadnih intervencijah. Javni organi (EU in držav članic) zelo celovito obravnavajo tveganja v zvezi z boleznimi živali, in sicer z uporabo predhodnih ukrepov, kot so orodja za preprečevanje (vključno z izkoreninjenjem), spremljanje in obvladovanje tveganj. Za preprečevanje potencialno visokih stroškov in negativnih posledic naknadnih ukrepov (na primer krize zaradi bovine spongiformne encefalopatije, za katero je EU v obdobju 1996–1998 porabila več kot 5 milijard ECU) potekajo znatna prizadevanja. Ta so sicer imela bistven pozitiven učinek, vendar pa so po ocenah neodvisnih študij javni odhodki držav članic EU za nadomestila za bolezni živali in rastlin v obdobju 2010–2014 znašali pol milijarde EUR letno¹⁷.

¹⁵ Glej [Mnenje Sodišča št. 7/2018](#) o predlogih Komisije za uredbe v zvezi s skupno kmetijsko politiko za obdobje po letu 2020, odstavki 55–58, okvir 6.

¹⁶ Glej [Posebno poročilo Sodišča št. 21/2017](#)– Ozelenitev: shema dohodkovne podpore je kompleksnejša, a še ni okoljsko uspešna, odstavki 26–57.

¹⁷ Ocene sta pripravila Bardaji in Garrido (2016) in jih predstavila v dokumentu *EU Agricultural Markets Brief*, tabela 2, september 2017.

Nekaterih vidikov novih orodij, ki so na voljo za povečanje odpornosti kmetov na cenovna tveganja, še ni mogoče oceniti

28 Komisija meni¹⁸, da so terminske pogodbe in terminski trgi orodja za obravnavanje cenovnih tveganj. Sklepanje pogodb (uporaba terminskih pogodb) je bilo med preventivnimi ukrepi, ki so jih navedli kmetje, s katerimi so bili opravljeni razgovori, četrti najpogostejši ukrep (glej [sliko 22 v Prilogi](#)).

29 V skladu s pravnim okvirom EU lahko države članice zahtevajo bodisi uporabo obveznih pogodb bodisi pisno ponudbo za pogodbo, ki jo prvi kupec da proizvajalcu¹⁹. S kmetijskim delom uredbe omnibus²⁰ so bile uvedene spremembe zakonodajnega okvira. Proizvajalci imajo zdaj pravico, da zahtevajo pisno pogodbo med strankama in/ali pisno ponudbo pogodbe od kupcev. Aprila 2019 je začela veljati direktiva, na podlagi katere se prepovedujejo nekatere nepoštenе trgovinske prakse v prehranski verigi (tj. enostranska sprememba pogodbe s strani kupca)²¹. Za oceno učinka teh nedavnih sprememb je še prezgodaj.

30 V okviru drugega stebra SKP se lahko podpirajo orodja za stabilizacijo dohodkov, ki kmetom zagotavljajo nadomestila zaradi izrednega zmanjšanja dohodkov. Z uredbo omnibus se je znižal prag za nadomestila v okviru zavarovanja s 30 % izgub pri proizvodnji na 20 % in omogočila možnost sektorskega orodja za stabilizacijo dohodkov (na primer orodja za stabilizacijo dohodkov na področju žit). Vendar pa trenutno ne deluje nobeno orodje za stabilizacijo dohodkov, ki bi ga podpirala EU.

31 V primeru znatne volatilnosti cen so neposredna plačila, tržne intervencije in izredni ukrepi proti motnjam na trgu še vedno najpomembnejša orodja EU za podporo kmetom.

¹⁸ *Risk management schemes in EU agriculture*, september 2017.

¹⁹ Glej člen 148 za sektor mleka, člen 168 Uredbe (ES) št. 1308/2013 za druge sektorje, razen sladkorja.

²⁰ Uredba (EU) št. 2393/2017 Evropskega parlamenta in Sveta.

²¹ Direktiva št. 633/2019 o nepoštenih trgovinskih praksah v odnosih med podjetji v verigi preskrbe z živilskimi proizvodi.

Instrumenti EU se nekoliko prekrivajo

32 Podporne sheme EU za zavarovanje obstajajo v okviru obeh stebrov, prvega in drugega. Prekrivajo se pri sektorjih vina ter sadja in zelenjave. Podpora za vzajemne sklade se s podporo za zavarovanje dopolnjuje le, kadar so krita različna tveganja. Izredni ukrepi, uvedeni za obravnavanje posebnih problemov, ki so posledica ekstremnih dogodkov, morda niso usklajeni s strategijo za podpiranje večje uporabe orodij za obvladovanje tveganja, kot je zavarovanje.

Dopolnjevanje med zavarovanjem in vzajemnim skladom obstaja le, kadar so krita različna tveganja

33 V okviru prvega stebra SKP je bila podpora za vzajemne sklade od leta 2009 upravičena do financiranja v okviru operativnih programov za sadje in zelenjavo ter nacionalnih programov za vino, vendar se to financiranje ni dejansko uporabljalo. V okviru drugega stebra se je financiranje, ki je bilo na voljo za vzajemne sklade, malo uporabljalo (glej odstavek **43**).

34 Slaba dejanska uporaba vzajemnih skladov bi deloma lahko bila posledica večje kompleksnosti tega orodja. Deluje lahko le, če v njem sodeluje zadostno število kmetov. V Italiji je na primer najmanjše število kmetov, ki se pridružijo vzajemnemu skladu, 700. Ta kompleksnost lahko kmete spodbudi k temu, da sežejo po drugih razpoložljivih orodjih za obvladovanje tveganj, zlasti zavarovanju²². Ta dva instrumenta se dopolnjujeta samo v primeru, če vzajemni skladi krijejo tveganja, ki jih zavarovanje ne krije. V Franciji je podpora EU za zavarovanje omejena na zavarovanje letine, ki krije le podnebna tveganja za kmetijske rastline, nacionalni vzajemni sklad, ki prejema podporo EU, pa krije bolezni živali in rastlin ter primere onesnaženja.

Z neustrezno uporabo izrednih ukrepov se lahko zmanjšajo spodbude za uporabo orodij za obvladovanje tveganj

35 Negotovost glede okoliščin, zaradi katerih bi se lahko uvedli krizni ukrepi, vpliva na mnenje kmetov o tem, kje so meje njihovih odgovornosti za obvladovanje tveganj. Pogosteje kot se javna pomoč ponudi med krizo ali po njej, manjša je spodbuda za kmete, da zmanjšajo tveganje z uporabo orodij za obvladovanje tveganj, kot je zavarovanje²³.

²² *EU Agricultural Markets Brief*, september 2017.

²³ Po mnenju OECD je javna naknadna intervencija del sistema za obvladovanje tveganj, ki ga kmetje upoštevajo pri načrtovanju svojih odločitev in strategij. Glej *Managing risks in agriculture: a holistic approach*, 2009. Glej tudi *Risk management schemes in EU agriculture*, oddelek 3, september 2017.

36 Komisija je na primer leta 2018 odobrila izvedbeno uredbo, na podlagi katere se financira ukrep SKP za podporo kmetom, ki so jih konec leta 2017 na nekaterih območjih Litve, Latvije, Estonije in Finske prizadele poplave in močno deževje. Kmetje so bili upravičeni do pomoči, če so izgubili vsaj 30 % površin za zimsko setev in za isto izgubo niso prejeli nobene druge državne pomoči ali zavarovanja (Izvedbena uredba Komisije (EU) 2018/108 – dodeljenih je bilo 15 milijonov EUR, ki so bili porazdeljeni glede na število prizadetih, in sicer 9,12 milijona EUR za Litvo, 3,46 milijona EUR za Latvijo, 1,34 milijona EUR za Estonijo in 1,08 milijona EUR za Finsko). Kmetje, ki so bili pred tem tveganjem zavarovani, zato niso bili upravičeni do nadomestila za izgubo pri proizvodnji. Takšna merila lahko v prihodnosti kmete odvrnejo od zavarovanja.

37 Po drugi strani pa je bilo delovanje Komisije med krizo zaradi suše leta 2018 v skladu z njeno strategijo za razvoj orodij za obvladovanje tveganj. Komisija ni uvedla dodatnih (naknadnih) ukrepov, temveč je izkoristila prožnost že obstoječih instrumentov. To je vključevalo zlasti odstopanja od pravil ozelenitve in okoljskih pravil, ki kmetom omogočajo košnjo trave ali pašo govedi na površinah, ki bi bile sicer puščene v prahi. To je v skladu z več nacionalnimi strategijami, namenjenimi preusmeritvi javnih odhodkov z naknadnih ukrepov na predhodne (preprečevanje in podpora orodjem za obvladovanje tveganj) v sedmih državah članicah (v Avstriji, Italiji, Franciji, Grčiji, na Nizozemskem, v Španiji in Sloveniji).

S predlogi Komisije za reformo SKP se skuša spodbujati podpora orodjem za obvladovanje tveganj, za katera je že na voljo nacionalna podpora

38 V sedanjem obdobju se je 17 držav članic odločilo, da ne bodo izvajale orodij za obvladovanje tveganj v okviru drugega stebra (podpora za zavarovanje in vzajemne sklade). Osem jih meni, da so njihova sedanja orodja za upravljanje tveganj zadovoljiva. Sedem držav članic, ki niso izvajale orodij za obvladovanje tveganj v okviru drugega stebra (glej odstavek 10), je uvedlo nacionalno podpora za zavarovalne premije, dve pa obvezno nacionalno shemo zavarovanja²⁴.

39 Komisija v svojih novih predlogih za SKP predlaga obveznost držav članic, da zagotovijo podporo EU za orodja za obvladovanje tveganj²⁵. Iz ankete, ki jo je Sodišče izvedlo med državami članicami, je razvidno, da se enajst držav članic s tem predlogom ne strinja. Nekatere uporabo lastnih nacionalnih sistemov podpore utemeljujejo z načelom subsidiarnosti EU.

²⁴ Grčija in Ciper.

²⁵ Glej dokument COM(2018) 392, člen 70.

V okviru orodij za obvladovanje tveganj se večina podpore EU dodeli za zavarovanje, vendar je dejanska uporaba majhna in neenakomerna

40 Ker je podpora EU skoncentrirana na zavarovanje (glej [tabelo 3](#)), se je Sodišče na to tudi osredotočilo, in sicer v okviru obeh stebrov SKP. Pregledalo je upravljanje podpore EU za zavarovanje in ocenilo, kako kmetje uporabljajo zavarovanje.

41 Zavarovanje uporablja več kot tretjina kmetov. Med tistimi, ki so zavarovani, jih približno 8 % prejema podporo EU v okviru drugega stebra (predvsem v okviru zavarovanja letine). Zavarovanje več kmetov plača z lastnimi in nacionalnimi sredstvi kot pa s sredstvi EU.

Dejanska uporaba orodij EU za obvladovanje tveganj je bila majhna in neenakomerna

42 Kot je navedeno v odstavku [39](#), je zanimanje držav članic za uporabo sredstev EU za orodja za obvladovanje tveganj majhno. 17 držav članic ne namerava zaprositi za podporo za orodja za obvladovanje tveganj v okviru drugega stebra.

43 V [tabeli 3](#) so predstavljena tri orodja EU za obvladovanje tveganj. Razvidno je tudi, da je v enajstih sodelujočih državah članicah večina podpore namenjena zavarovanju. Samo tri države članice (Francija, Italija in Portugalska) nudijo podporo EU za vzajemne sklade in dve (Italija in Madžarska) za vzajemne sklade za stabilizacijo dohodkov. Za obdobje 2014–2020 se 91 % načrtovane porabe za orodja za obvladovanje tveganj nanaša na zavarovanje.

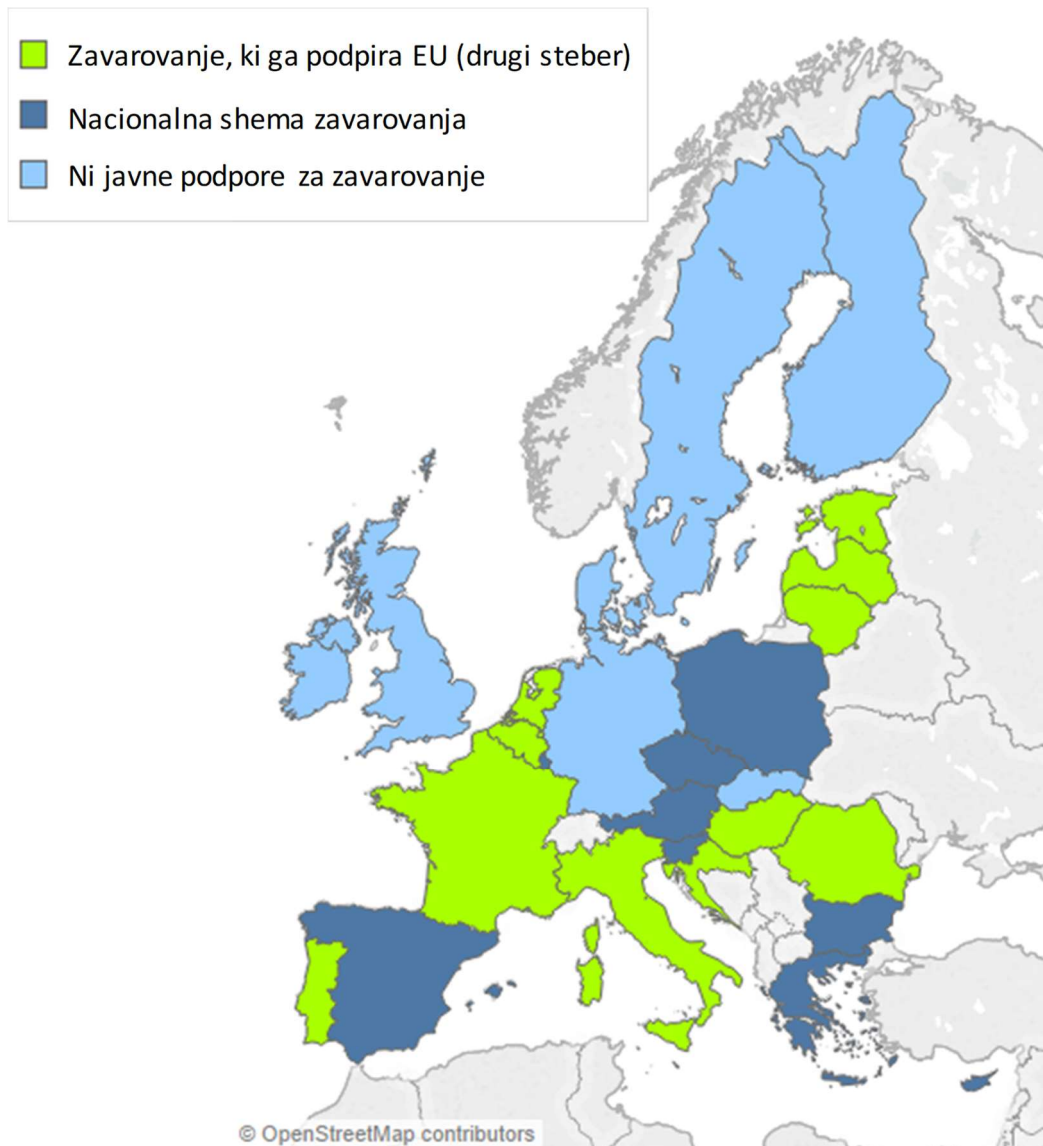
Tabela 3 – Orodja za obvladovanje tveganj v okviru drugega stebra

	Orodje	Krito tveganje	Prag za uvedbo nadomestil	Javni prispevek	Načrtovani javni odhodki 2014–2020 (v milijonih EUR)
M17.1	zavarovanje	hudi podnebni dogodki, bolezni živali ali rastlin, napadi škodljivcev in okoljske nesreče	> 20 % izgub pri proizvodnji	do 70 % zavarovalnih premij	2 317
M17.2	vzajemni skladi		> 30 % izgub pri proizvodnji	do 70 % ► upravnih stroškov za ustanovitev vzajemnega sklada in obresti za komercialna posojila, ki jih najame vzajemni sklad ► nadomestila, ki ga izplača vzajemni sklad ► dopolnilnih letnih plačil v sklad ► začetnega kapitala sklada	125
M17.3 orodje za stabilizacijo dohodkov	vzajemni sklad – sektorsko	velik upad dohodkov kmetov	> 20 % upada dohodkov		116
	vzajemni sklad – nesektorsko		> 30 % upada dohodkov		

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi zakonodaje in podatkov Komisije, marec 2019

44 Na [sliki 6](#) je prikazano, katere države članice nudijo podporo za zavarovanje.

Slika 6 – Zemljevid podpore za zavarovanje v EU



Opomba: Za Nemčijo, Ciper in Slovaško obstaja v okviru prvega stebra malo podpore EU za zavarovanje.

Vir: Evropsko računsko sodišče

45 V [tabeli 4](#) je prikazano, da je tudi v državah članicah, ki ponujajo shemo EU, dejanska uporaba majhna. Francija, Madžarska, Latvija in Italija imajo najvišji delež kmetov, ki so zavarovani s podporo EU.

Tabela 4 – Javni odhodki in število kmetov, zavarovanih v okviru sheme EU (drugi steber) leta 2017

Država članica	Javni odhodki (v milijonih EUR)	Število kmetov, zavarovanih s podporo EU	Delež zavarovanih kmetij s podporo EU (v %)
Francija	100	57 996	19
Madžarska	25	15 708	15
Latvija	5	2 300	9
Italija	110	41 076	8
Nizozemska	27	2 012	4
Portugalska	26	3 793	4
Hrvaška	4	1 953	2
Litva	2	402	1
EU skupaj	299	125 240	3

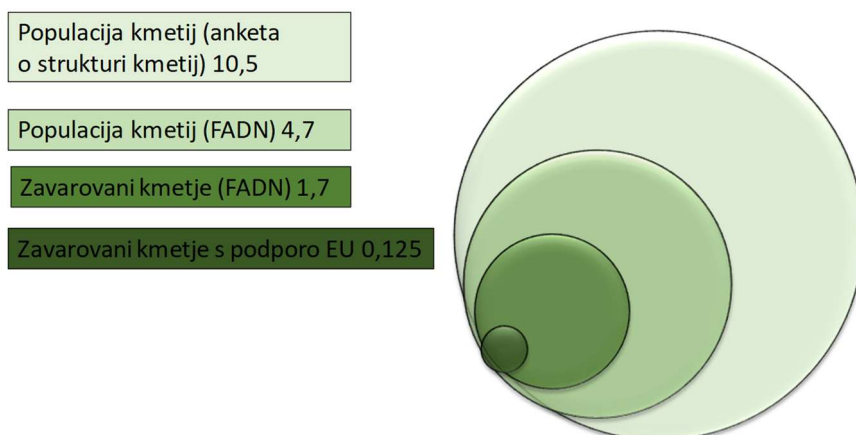
Opomba: Belgiji, Estoniji in Romuniji odhodki še vedno niso nastali.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov, sporočenih Komisiji, in podatkov FADN, marec 2019

46 Na [sliki 7](#) je prikazano, da:

- podpora EU doseže zelo majhen delež kmetov EU,
- se več kot 90 % zavarovanih kmetov zavaruje brez podpore EU.

Slika 7 – Kmetje, ki prejemajo podporo iz sredstev EU, v primerjavi z različnimi populacijami kmetov (v milijonih)



Opomba: Populacija kmetij, ki jo uporablja FADN, predstavlja le kmetije nad določeno ekonomsko velikostjo. Nasprotno je namen ankete o strukturi kmetij zajeti vse kmetije, vključno z zelo majhnimi. Krogi se ne prekrivajo v celoti, saj se populacije kmetij razlikujejo. Sodišče meni, da so kmetje, ki so vključeni v anketo o strukturi kmetij, ne pa tudi v FADN, majhni ter da je večina kmetov, zavarovanih s podporo EU, zajeta v populacijo kmetij, ki jo uporablja FADN.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov FADN, december 2018

47 Zavarovanje za eno tveganje, zlasti za tveganje toče, obstaja že od 19. stoletja in je vrsta zavarovanja, ki se najpogosteje uporablja. Nedavno uvedeno zavarovanje za več tveganj (18 tveganj v Franciji in do 11 tveganj v Italiji) je manj razširjeno in je bilo razvito predvsem z javno podporo. Komisija državam članicam prepušča odločitev, katero vrsto zavarovanj bodo podpirale (za eno in/ali več tveganj).

48 Sodišče je ugotovilo, da je bilo v Franciji (leta 2017) 5,2 milijona hektarov zavarovanih pred točo (večinoma brez podpore), 4,7 milijona hektarov pa je bilo vključenih v zavarovanje za več tveganj, ki ga podpira EU, kar pomeni, da je bilo zavarovanih 36 % kmetijskih površin v uporabi. V Nemčiji je bilo približno 8 milijonov hektarov (48 % kmetijskih površin v uporabi) zavarovanih pred točo²⁶, večinoma brez javne podpore²⁷.

49 Evropska dodana vrednost je vrednost, ki se z ukrepanjem EU v okviru politik, predpisov, pravnih instrumentov in porabe doda k vrednosti, ki bi bila dosežena samo z ukrepanjem držav članic. Majhna dejanska uporaba podpore za zavarovanje v okviru drugega stebra in veliko število kmetov, ki se namesto subvencioniranega zavarovanja za več tveganj odločijo skleniti zavarovanje za eno tveganje, vzbuja dvome glede dodane vrednosti podpore EU za zavarovanje.

Komisija ne zbira ustreznih informacij o uporabi shem za obvladovanje tveganj

50 Komisija je za sheme za obvladovanje tveganj določila le en splošen kazalnik rezultatov: „delež kmetijskih gospodarstev, ki sodelujejo v shemah za obvladovanje tveganja“. To se nanaša na dva ukrepa v okviru drugega stebra: ukrep 17 in ukrep 5. Ukrep 17 zajema podporo za zavarovanje, vzajemne sklade in orodja za stabilizacijo dohodkov, ukrep 5 pa podporo za obnovo potenciala kmetijske proizvodnje in preventivne ukrepe. Ker kazalnik zajema več dejavnosti, jih ne more ustrezno odražati.

²⁶ *Landwirtschaftliche Mehrgefahrenversicherung für Deutschland*, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, november 2016.

²⁷ V okviru prvega stebra se podpira zavarovanje za sektorja sadja in zelenjave (2,6 milijona EUR letno) ter vina (0,164 milijona EUR letno).

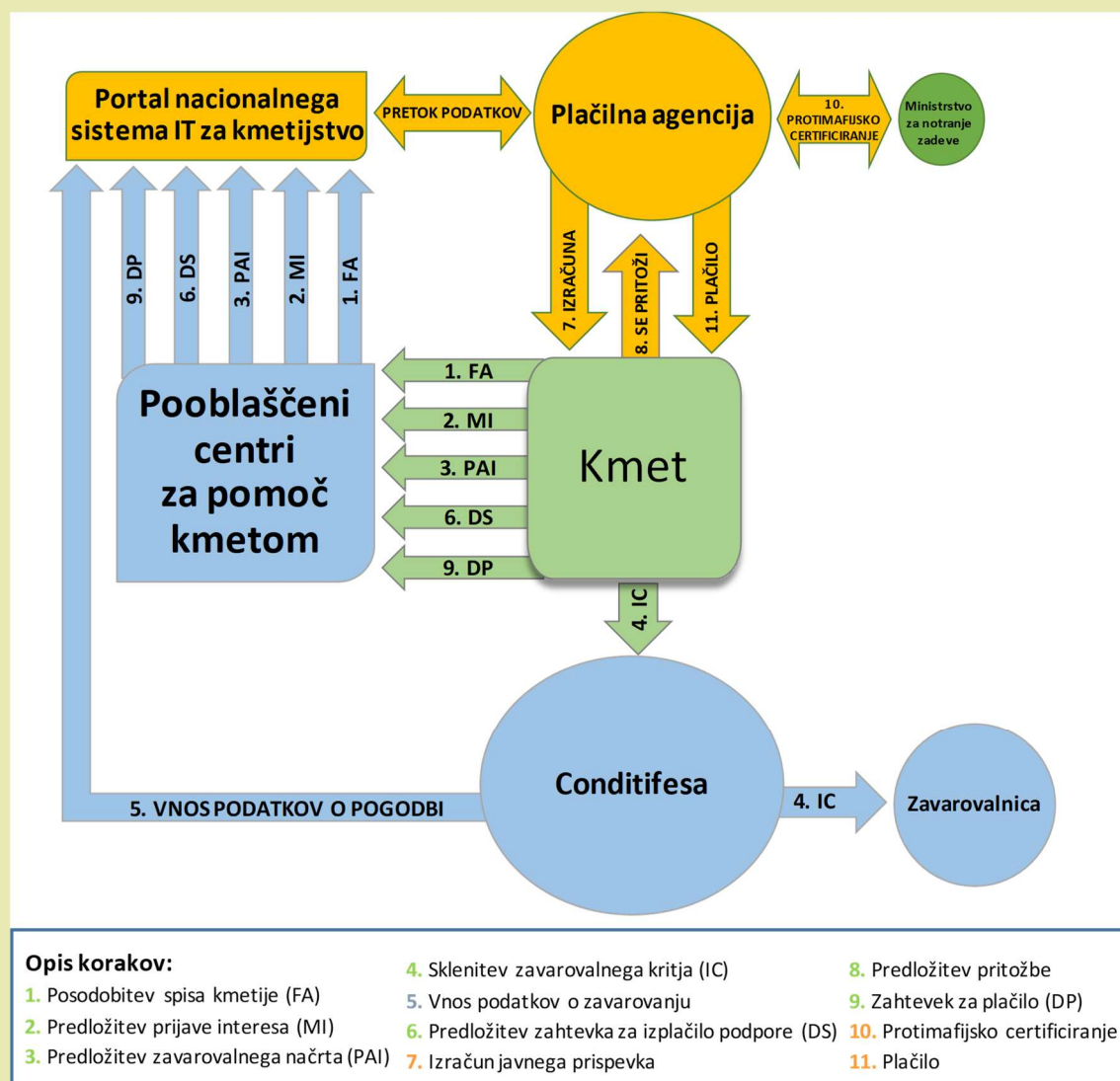
51 V Franciji na primer ta kazalnik zajema več kot 99 % kmetij, kar odraža obvezno članstvo v nacionalnem vzajemnem skladu. Zaradi tega ni razviden veliko manjši delež kmetov, ki uporabljajo zavarovanje s podporo EU, so člani vzajemnega sklada za stabilizacijo dohodkov ali obnovijo potencial kmetijske proizvodnje. Pokritost istega kazalnika v Italiji je pod 5 % in večinoma odraža delež kmetov, ki uporabljajo zavarovanje s podporo EU.

52 Francija in Italija imata tudi nacionalne kazalnike za število zavarovanih hektarov in zavarovane vrednosti kapitala. Ti dajejo jasnejši vpogled v obseg uporabe orodij za obvladovanje tveganj v kmetijskem sektorju (tj. merijo izloške). Smiselno bi bilo, da bi se s kazalnikom rezultatov meril učinek zavarovanja na stabilnost dohodkov.

Pri podpori za zavarovanje so potrebni kompleksni sistemi upravljanja

53 Sistemi in procesi, ki so jih nacionalni organi vzpostavili za upravljanje zagotavljanja javne podpore za zavarovanje (prvi in drugi steber), so kompleksni. Čeprav se zavarovalno kritje zagotavlja razmeroma majhnemu številu kmetov, je število zavarovalnih pogodb, ki jih je treba vsako leto upravljati, precej veliko (140 000 v Italiji in 70 000 v Franciji). En kmet ima lahko več zavarovalnih pogodb. Skupno število pogodb je torej večje od števila zavarovanih kmetov. V [okviru 2](#) je ponazorjen italijanski sistem za upravljanje podpore za zavarovanje. Zajema dva posrednika (združenje Condifesa in pooblaščen centre za pomoč kmetom) za pomoč kmetom. Čeprav članstvo v teh posredniških organizacijah ni obvezno, je zaradi kompleksnosti sistema več kot 95 % kmetov včlanjenih vanju in plačuje za storitve, ki jih zagotavljata. Po ocenah Sodišča stroški, povezani izrecno s tem ukrepom, ki jih italijanski kmetje plačujejo zasebnim subjektom za omogočanje dostopa do podpore, znašajo vsaj 2,8 milijona EUR na leto.

Okvir 2 – Italijanski upravni postopek za podporo za zavarovanje



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij italijanskih organov

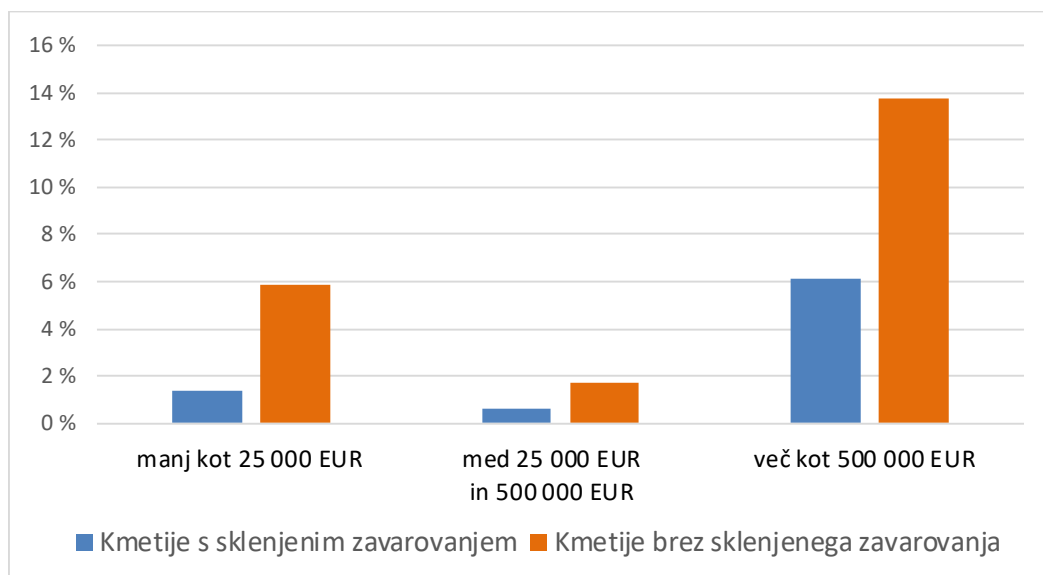
54 Anketa, ki jo je Sodišče opravilo med državami članicami, je pokazala, da se je pet držav članic od 17, ki niso uporabile ukrepa 17, zaradi s tem povezanih stroškov in upravnega bremena odločilo, da ne bodo zagotavljale podpore za zavarovanje.

Zavarovanje pozitivno vpliva na stabilnost dohodkov, toda učinek podporne sheme EU za zavarovanje je manj jasen

Zavarovani kmetje imajo večjo stabilnost dohodkov in bodo verjetno prej prejeli nadomestilo

55 Sodišče je primerjalo gibanje dohodkov kmetij med zavarovanimi in nezavarovanimi kmeti od leta 2014 do leta 2016, ne glede na to, ali so prejeli sredstva EU ali ne. Za oceno spremembe dohodka (ki ga predstavlja neto dodana vrednost kmetije) v tem obdobju je uporabilo standardni odklon (razpršitev dohodka po letih). Nižji kot je standardni odklon, stabilnejši je dohodek. Na [sliki 8](#) je ponazorjeno, da pri vseh vrstah kmetij dohodki zavarovanih kmetov manj nihajo kot dohodki nezavarovanih kmetov.

Slika 8 – Sprememba dohodka (v %) kmetij v EU glede na ekonomsko velikost kmetij (2014–2016)



Vir: analiza Sodišča na podlagi podatkov FADN

56 V Franciji in Italiji se nadomestila, ki jih plačajo zavarovalnice, izplačajo v enem letu po izjemnem podnebnem dogodku. V Italiji morajo zavarovalniki v skladu z zavarovalnimi pogodbami izplačati nadomestila pred koncem leta. Tako lahko kmetje lažje upravljajo svoje denarne tokove in neprekinjeno poslujejo. Sodišče je ugotovilo, da so javni organi za izplačilo nadomestil za dogodke v letu 2018 v okviru naknadnih ukrepov potrebovali dlje in da bodo ta izplačila do konca izplačana šele leta 2019.

Podpora EU za zavarovanje je osredotočena na sektor vina

57 Sodišče je v dveh državah članicah, v katerih se podpora EU za zavarovanje največ uporablja, opazilo koncentracijo podpore EU v sektorju vina. V Italiji se podpora za zavarovanje v sektorju vina lahko zagotovi na dva načina (glej odstavek 32). Leta 2015 je ta sektor izkoristil skoraj tretjino celotne javne podpore za zavarovanje. V Franciji se je površina vinogradov, zavarovana s podporo EU, povečala in je tako leta 2017 presegla četrtno skupne površine vinogradov. Zavarovani kapital v sektorju vina lahko doseže 115 000 EUR na hektar, medtem ko je povprečni zavarovani kapital na hektar za kmetijski sektor v Franciji leta 2017 znašal 1 649 EUR na hektar²⁸. Višji kot je zavarovani kapital, višji sta premija in stopnja javne podpore.

58 Države članice, ki svojim kmetom zagotavljajo podporo EU za zavarovanje, pri tem niso dolžne biti selektivne²⁹. Na primer, neki upravičenec, ki ga je Sodišče izbralo za pregled dokumentacije, je svetovni akter v sektorju vina z vinogradi po vsem svetu, ocenjenimi sredstvi v obliki vina v višini 600 milijonov EUR in ocenjenim letnim prometom v višini 50 milijonov EUR. Glede na vložen znesek, finančne zmogljivosti in profil tveganja nekaterih upravičencev je verjetno, da bi svojo proizvodnjo zavarovali tudi brez subvencij, kar povzroča učinek mrtve izgube. Sodišče je že v preteklosti ugotovilo mrtve izgube pri podpori EU za zavarovanje³⁰.

²⁸ Izračun temelji na podatkih francoskega ministrstva za kmetijstvo.

²⁹ Glej člen 49 Uredbe (EU) št. 1305/2013.

³⁰ Posebno poročilo Sodišča št. 10/2013 – Skupna kmetijska politika: Ali je posebna podpora, ki se dodeli v skladu s členom 68 Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009, dobro zasnovana in ali se ustrezno izvaja?, odstavek 44.

Nadomestila lahko vplivajo na ravnanje kmetov

59 Kot je ponazorjeno v **okviru 3**, imajo lahko zavarovani kmetje manj spodbude za uporabo odpornejših poslovnih sistemov. Če kmetje vedo, da bodo za izgubo pridelkov prejeli zavarovalnino, lahko menijo, da je manj pomembno vlagati v gojenje odpornih kmetijskih rastlin, in imajo manj spodbud za diverzifikacijo. Zavarovalnice pogosto od svojih strank zahtevajo nekatere blažilne dejavnosti, ki to nevarnost zmanjšajo. Pravna določba za prvi steber vsebuje sklic na to prakso, za drugi steber pa ne obstaja nobena določba za zmanjšanje izpostavljenosti tveganju.

Okvir 3 – Zavarovani kmetje so manj prilagodljivi na ekstremne razmere

V Združenih državah, kjer je zavarovanje letine zelo razširjeno in se prav tako podpira z javnimi sredstvi, je študija pokazala, da sta zavarovana koruza in soja bistveno bolj občutljivi na ekstremno vročino kot nezavarovana koruza in soja (nižji donos).

Ugotovljeno je bilo, da občutljivost zavarovanih kmetijskih rastlin kaže na manjšo zmogljivost/spodbujenost zavarovanih kmetov za prilagajanje na ekstremne razmere, ker se zanašajo na izplačila zavarovalnin³¹.

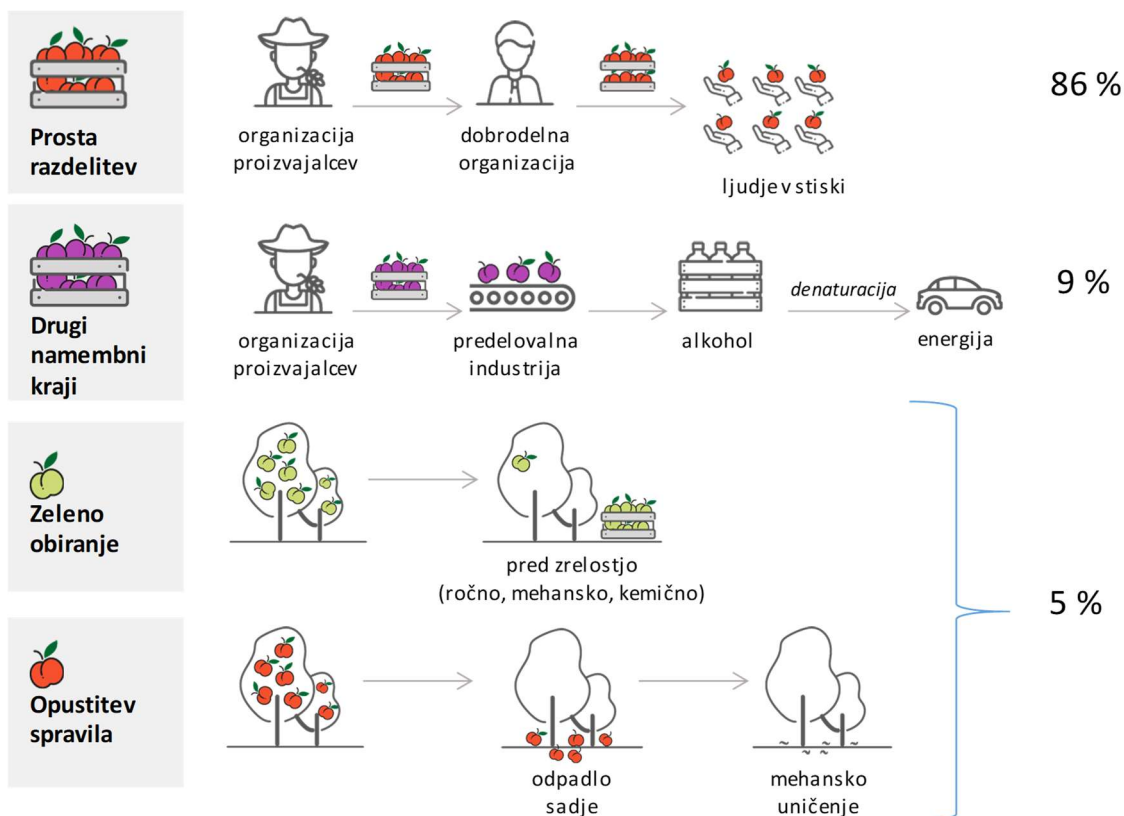
Nezadosten nadzor nad nekaterimi izrednimi ukrepi

60 Na podlagi člena 219 Uredbe (EU) št. 1308/2013 lahko Komisija sprejme izredne ukrepe za obravnavo „nevarnosti motenj na trgu, ki jih povzročijo znatna povišanja ali padci cen na notranjih ali zunanjih trgih ali drugi dogodki in okoliščine, ki močno motijo ali bi lahko močno motili trg“. Sodišče je preučilo, ali so bili izredni ukrepi za obravnavanje znatnih motenj na trgu za sektor sadja in zelenjave ustrezno ciljno usmerjeni ter ali so ukrepi umika s trga delovali učinkovito. Osredotočilo se je na ukrepe, sprejete na trgih sadja in zelenjave po ruski prepovedi (glej odstavek **09**).

³¹ Francis Annan in Wolfram Schlenker, *Federal Crop Insurance and the disincentive to adapt to extreme heat*, 2015.

61 Komisija je po tej prepovedi, ki se je obravnavala kot grožnja trgu, uvedla izredne ukrepe za sektor sadja in zelenjave. Odhodki za te izredne ukrepe v obdobju 2014–2018 so znašali 513 milijonov EUR, kar ustreza 1,8 milijona ton proizvodov, umaknjenih s trga. Ukrepi so zajemali umik sadja in zelenjave, na katere je vplivala ruska prepoved, s trga z uporabo različnih možnosti (glej [slika 9](#)). Brezplačna razdelitev je bila glavna možnost umika s trga (in je pomenila 60 % količin, umaknjenih s trga, in več kot 86 % plačanega zneska).

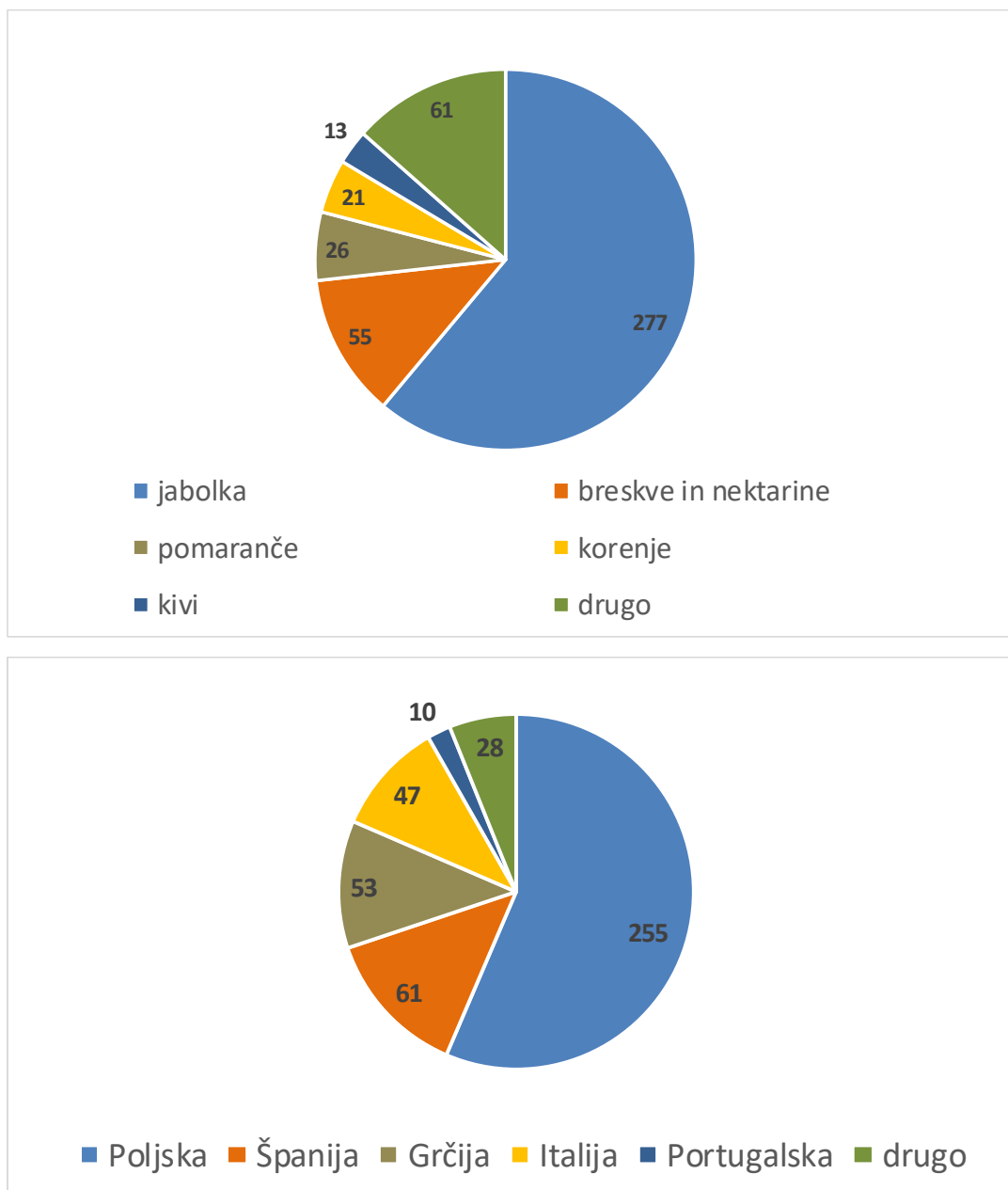
Slika 9 – Možnosti umika s trga in njihovi deleži v okviru podpore EU



Vir: Evropsko računsko sodišče

62 Na [slikah 10 in 11](#) so prikazani glavni proizvodi, umaknjeni s trga, in geografska porazdelitev njihove brezplačne razdelitve.

Sliki 10 in 11 – Podprti zneski v okviru shem brezplačne razdelitve, po proizvodih in državah članicah (v milijonih EUR)



Vir: GD AGRI, oktober 2018

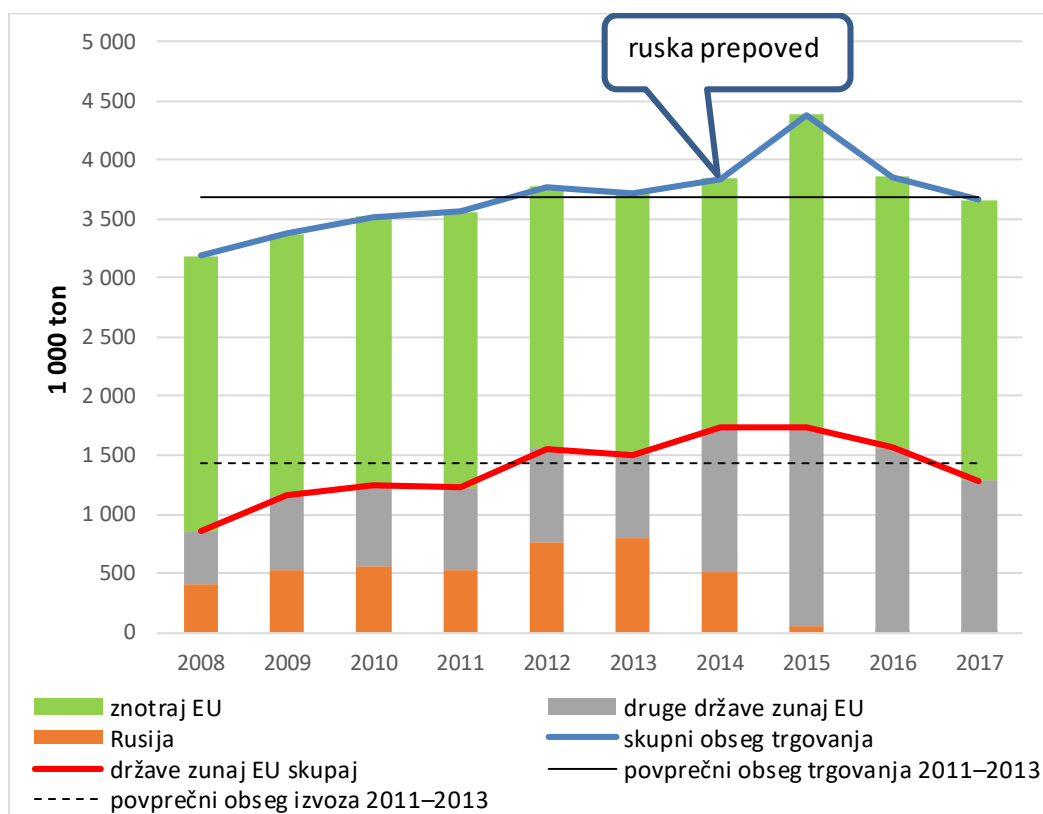
EU še ni določila objektivnih parametrov za odločanje o uporabi izrednih ukrepov

63 Koncept motenj na trgu je precej splošen in v zakonodaji EU ni dodatno razvit. Zaradi odsotnosti specifičnih meril obstaja velika diskrecijska pravica pri tem, v katerih primerih se odločati o uporabi izrednih ukrepov. V zvezi z rusko prepovedjo je Komisija uvedla izredne ukrepe s sedmimi delegiranimi uredbami, v katerih je omenjeno tveganje motenj na trgu (913/2014, 932/2014, 1031/2014, 1371/2014, 1369/2015, 921/2016 in 1165/2017). Kljub temu pa nadaljnje izvajanje ukrepov ni temeljilo na oceni, da so izgube presegale določene pragove.

64 Komisija je pri določanju ravni podpore EU upoštevala podatke o proizvodnji in izvozu v treh letih pred rusko prepovedjo (2011–2013), ni pa upoštevala alternativnih možnosti, kot so drugi zunanji trgi ali trgi znotraj EU, v tretjem letu prepovedi.

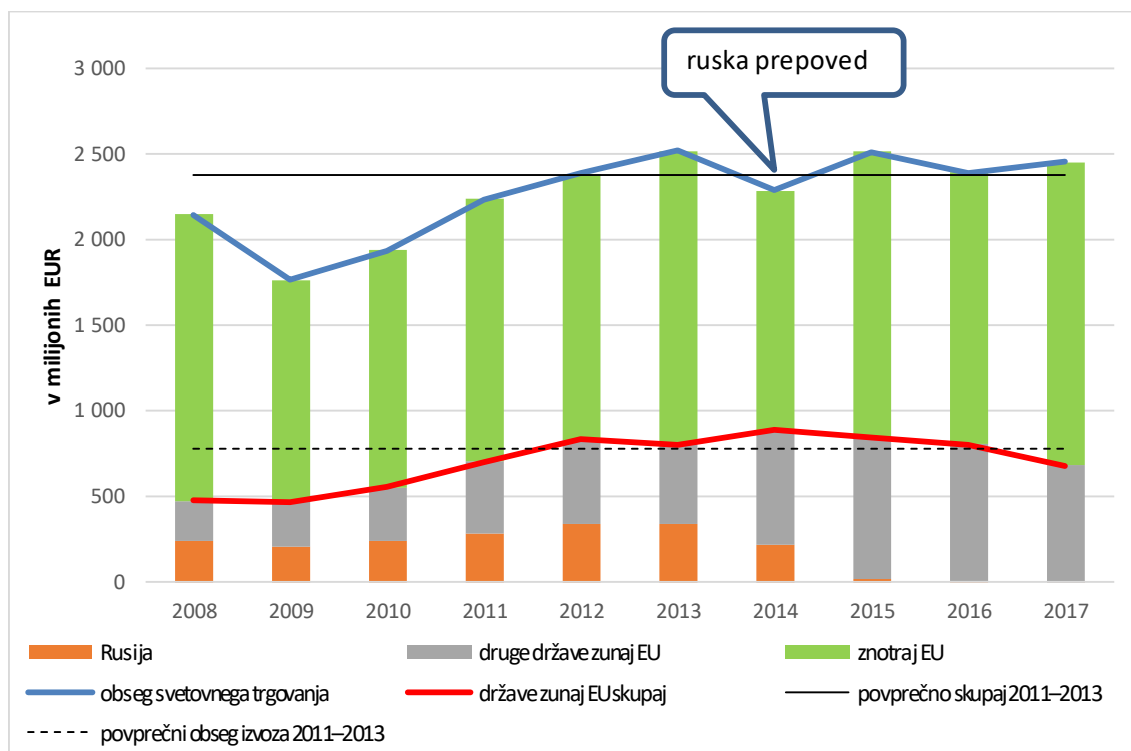
65 Jabolka so predstavljala več kot polovico podpore EU, in sicer glede na vrednost in količino jabolk, umaknjenih s trga. Na [sliki 12](#) je prikazano, da se je izvoz znotraj in zunaj EU med rusko prepovedjo v letih 2014 in 2015 povečal in da je skupno ostal nad povprečjem pred prepovedjo. Izgubo ruskega trga so nadomestili drugi trgi zunaj EU. S [slike 13](#) je razvidno, da je bila vrednost izvoznega trgovanja z jabolki znotraj in zunaj EU večinoma stabilna in se je leta 2014 le rahlo znižala (–4 % v primerjavi s povprečjem v obdobju 2011–2013). Padec vrednosti celotnega izvoza v letu 2014 je bil manjši kot v letu 2009, ko izredni ukrepi niso bili uvedeni.

Slika 12 – Gibanje obsega izvoza jabolk v EU



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurostata – *International trade in goods*, januar 2019

Slika 13 – Gibanje obsega izvoza jabolk v EU



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurostata – *International trade in goods*, januar 2019

66 To pomeni, da so bile za EU kot celoto „motnje na trgu“ zaradi ruske prepovedi na trgu jabolk majhne in niso trajale štiri leta (tako kot izredni ukrepi). Zmanjšanje neposrednega izvoza v Rusijo se je izravnilo s povečanjem izvoza v druge namembne kraje.

Izredni ukrepi so se uporabljali za blago, ki je bilo v strukturnem presežku

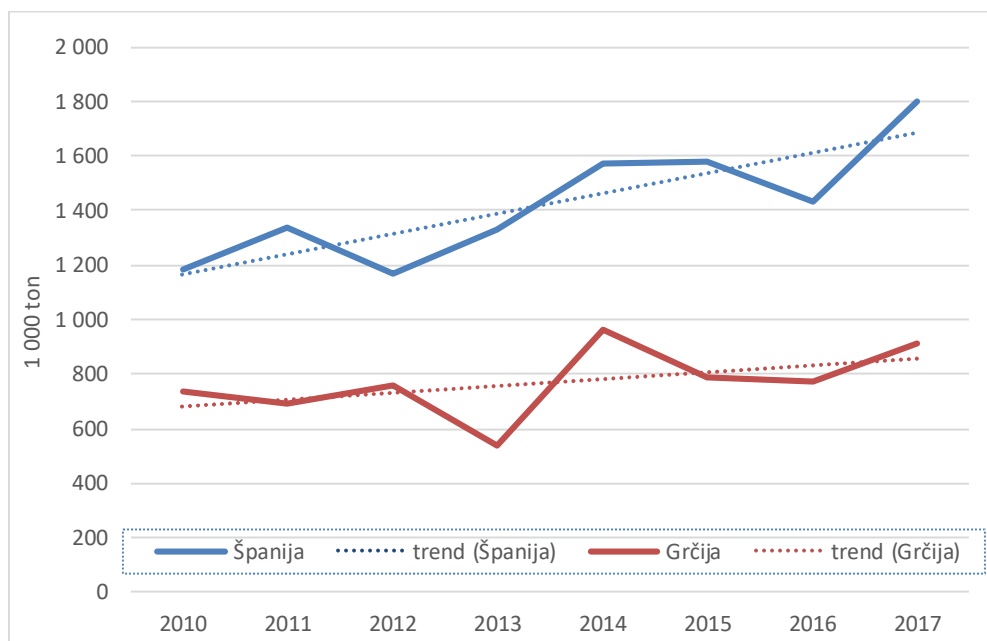
67 EU je izredne ukrepe uporabljala tudi za podporo za umik breskev in nektarin s trga. Stroški umika breskev in nektarin s trga so predstavljali 34 % vseh ukrepov umika s trga za Španijo in 45 % za Grčijo. Prvi delegirani uredbi se nanašata na rusko prepoved in tudi na neravnovesje med ponudbo in povpraševanjem. „Visoke ravni sezonske ponudbe breskev in nektarin ter zmanjšanje potrošnje zaradi neugodnih vremenskih razmer na vrhuncu obiranja so ustvarili težke tržne razmere z znatnim znižanjem cen navedenega sadja“³². „[I]zredni ukrepi [so bili] sprejeti predvsem za obravnavanje posebnih razmer v sektorjih breskev in nektarin“³³.

³² Delegirana uredba št. 913/2014, preambula, odstavek 1.

³³ Delegirana uredba št. 932/2014, preambula, odstavek 22.

68 Na [sliki 14](#) je prikazano, da proizvodnja breskev in nektarin v Španiji in Grčiji raste. Povečuje se tudi proizvodni potencial teh držav, saj so se njune zasajene površine med letoma 2006 in 2016 povečale za 6 % oziroma 20 %. Italija, ki je bila do leta 2012 (ko jo je prehitela Španija) največja proizvajalka breskev in nektarin, je svoje zasajene površine zmanjšala za 30 %³⁴ in postopno zmanjšala proizvodnjo.

Slika 14 – Gibanje proizvodnje breskev in nektarin v Španiji in Grčiji



Vir: podatki GD AGRI

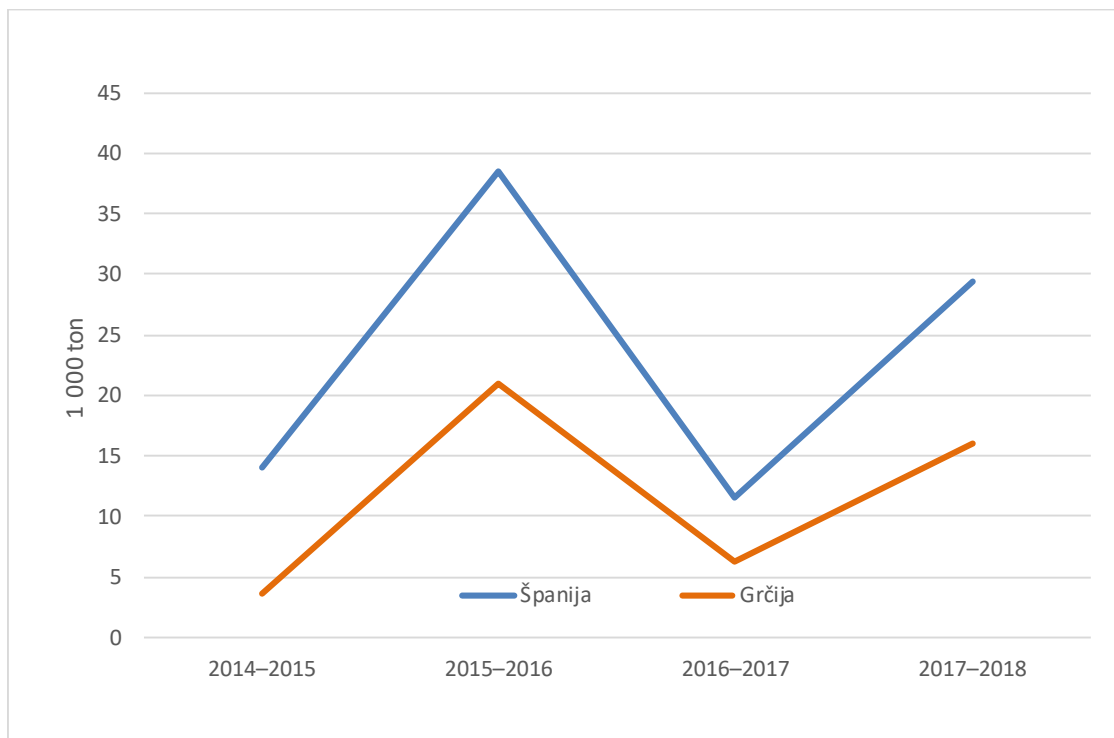
69 Povečanje proizvodnje brez ustreznega povečanja notranje potrošnje ali izvoza privede do strukturne prekomerne proizvodnje: v nasadih se pridelava več, kot se lahko porabi v okviru potrošnje in izvoza. Stalno upadanje domače potrošnje breskev v Španiji ni bilo izravnano z večjim izvozom³⁵.

70 Na [sliki 15](#) je ponazorjeno, da se stopnja umika s trga v Španiji in Grčiji v obdobju štirih let, ko so se izvajali ukrepi umika s trga, ni postopno zmanjšala (kot način za postopno odpravo ukrepa), temveč je odražala ravni proizvodnje.

³⁴ Vir podatkov: GD AGRI, 2017.

³⁵ *Fruta de hueso: análisis de campaña 2018*, ministrstvo za kmetijstvo, ribolov in prehrano.

Slika 15 – Gibanje količin breskev in nektarin, namenjenih za umik s trga



Vir: Komisija in delegirane uredbe

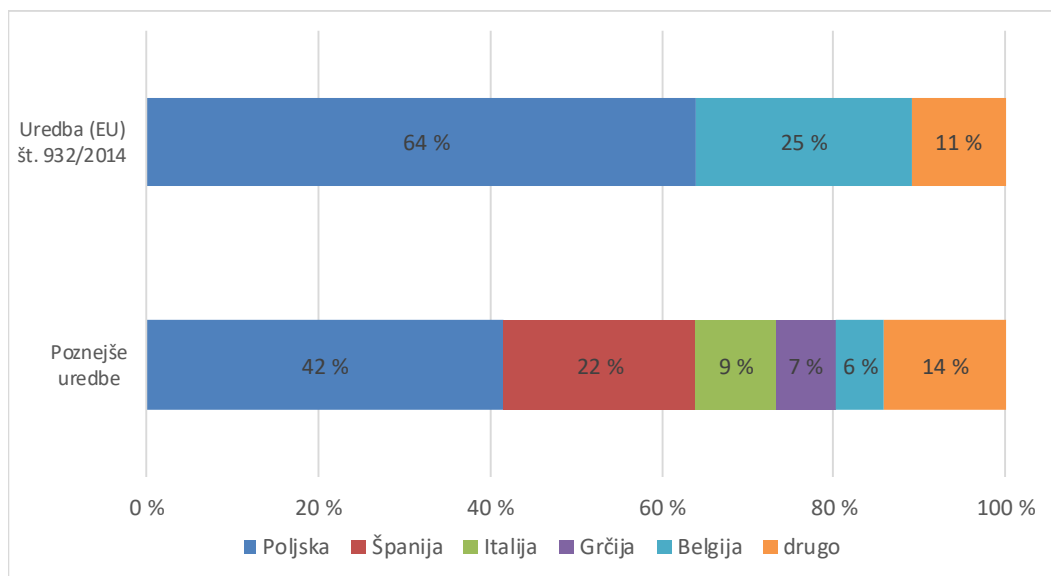
71 Sodišče ugotavlja, da so bili izredni ukrepi vsaj delno uvedeni zaradi strukturnega problema prekomerne proizvodnje breskev/nektarin v Španiji. Cilj izrednih ukrepov ni obravnavanje strukturne prekomerne proizvodnje, temveč motenj na trgu.

Načelo „kdor prej pride, prej melje” je spodbudilo hitro izvajanje na račun ustrezne ciljne usmerjenosti

72 Po začetku veljavnosti delegirane uredbe³⁶ leta 2014 sta več kot 85 % podpore (glede na vrednost in obseg) porabili Poljska in Belgija po načelu „kdor prej pride, prej melje”. V poznejših uredbah so bile količine za umik s trga dodeljene vsaki državi članici posebej. S [slike 16](#) je razvidno, da je zaradi določitve zgornjih mej za vsako posamezno državo članico namesto uporabe načela „kdor prej pride, prej melje” lahko več držav članic imelo dostop do podpore v skladu z njihovimi napovedanimi potrebami.

³⁶ Delegirana uredba št. 932/2014.

Slika 16 – Razčlenitev obsega proizvodov, umaknjenih s trga na podlagi različnih uredb³⁷, po državah članicah



Vir: podatki GD AGRI o izvajanju izrednih ukrepov, oktober 2018

Podpora EU za umik proizvodov s trga za brezplačno razdelitev je draga

Podpora EU za trg jabolk je v prejšnjih letih presegla ustrezne povprečne tržne cene

73 Podpora za umike s trga, namenjene brezplačni razdelitvi, je sestavljena iz dveh delov: najvišjega prispevka za posamezno vrsto proizvoda in dodatnih stroškov za nadomestilo stroškov sortiranja, pakiranja in prevoza.

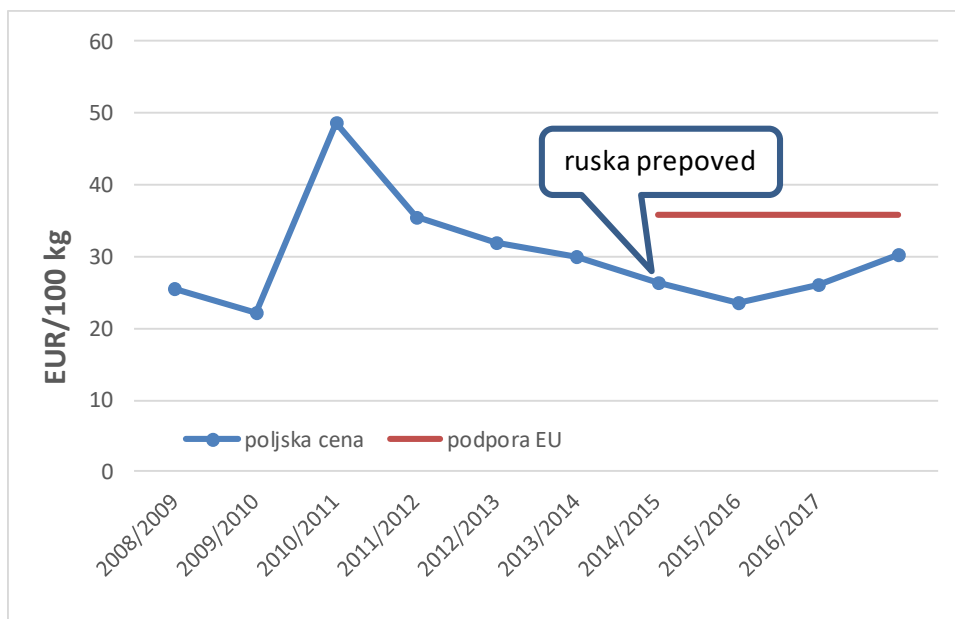
74 Jabolka so bila proizvod z največ podpore v okviru brezplačne razdelitve, kot je prikazano na [sliki 10](#). Poljska je bila največja upravičenka podpore EU, tako glede na obseg kot v denarnem smislu.

75 Na [sliki 17](#) je primerjava med pomočjo za brezplačno razdelitev (ki zajema ceno proizvoda – 16,98 EUR/100 kg – in ceno sortiranja/pakiranja – 18,77 EUR/100 kg) in tržno ceno sortiranih in pakiranih proizvodov na Poljskem³⁸. „Olimpijsko povprečje“ tržne cene jabolk za zadnjih pet let pred rusko prepovedjo na Poljskem je bilo za 10 % nižje od stopnje zagotovljene podpore EU, kar pomeni, da so proizvajalci jabolk dobili previsoka nadomestila.

³⁷ Delegirane uredbe št. 1031/2014, 2016/921 in 2017/1165.

³⁸ Člen 98(1) Uredbe št. 543/2011.

Slika 17 – Primerjava med podporo za brezplačno razdelitev jabolk in poljskimi tržnimi cenami



Vir: GD AGRI

76 V prvih treh tržnih letih³⁹ (2014/2015, 2015/2016 in 2016/2017) je EU poljskim proizvajalcem jabolk izplačala nadomestilo v vrednosti 200 milijonov EUR za 559 448 ton jabolk, ki so bila brezplačno razdeljena (ocene stroškov prevoza so bile izključene), povprečna tržna cena za to količino jabolk pa je znašala 182 milijonov EUR⁴⁰.

Nesorazmerno visoki stroški, ki jih EU plačuje za predelavo breskev in nektarin

77 Stroški nujnih ukrepov za brezplačno razdelitev breskev in nektarin so znašali 55 milijonov EUR. Za breskve in nektarine stroški sortiranja in pakiranja predstavljajo približno 37 % in stroški prevoza 13 %, zato je vrednost proizvodov, umaknjenih s trga, samo približno 50 % skupnih stroškov. Približno 48 milijonov EUR (87 %) je bilo izplačanih proizvajalcem v Španiji in Grčiji.

³⁹ Tržno leto je obdobje enega leta, namenjeno poročanju o analizi proizvodnje, trženja in uporabe kmetijskega proizvoda. Leto kampanje za proizvodnjo jabolk se začne avgusta leta n in konča julija leta n+1.

⁴⁰ Olimpijsko povprečje tržne cene jabolk na Poljskem v obdobju 2009/2010–2013/2014: 32,54 EUR/100 kg.

78 Strošek, ki ga je plačal sklad za liter soka, namenjenega za potrošnjo za ljudi v stiski, je znašal do 4,25 EUR na liter, kar je približno štirikrat več kot stane liter soka v trgovini. Ta strošek je bil sestavljen iz plačil za vrednost breskev in nektarin, umaknjenih s trga, stroškov sortiranja in pakiranja, stroškov prevoza in plačil predelovalcem sokov za prispevke v naravi.

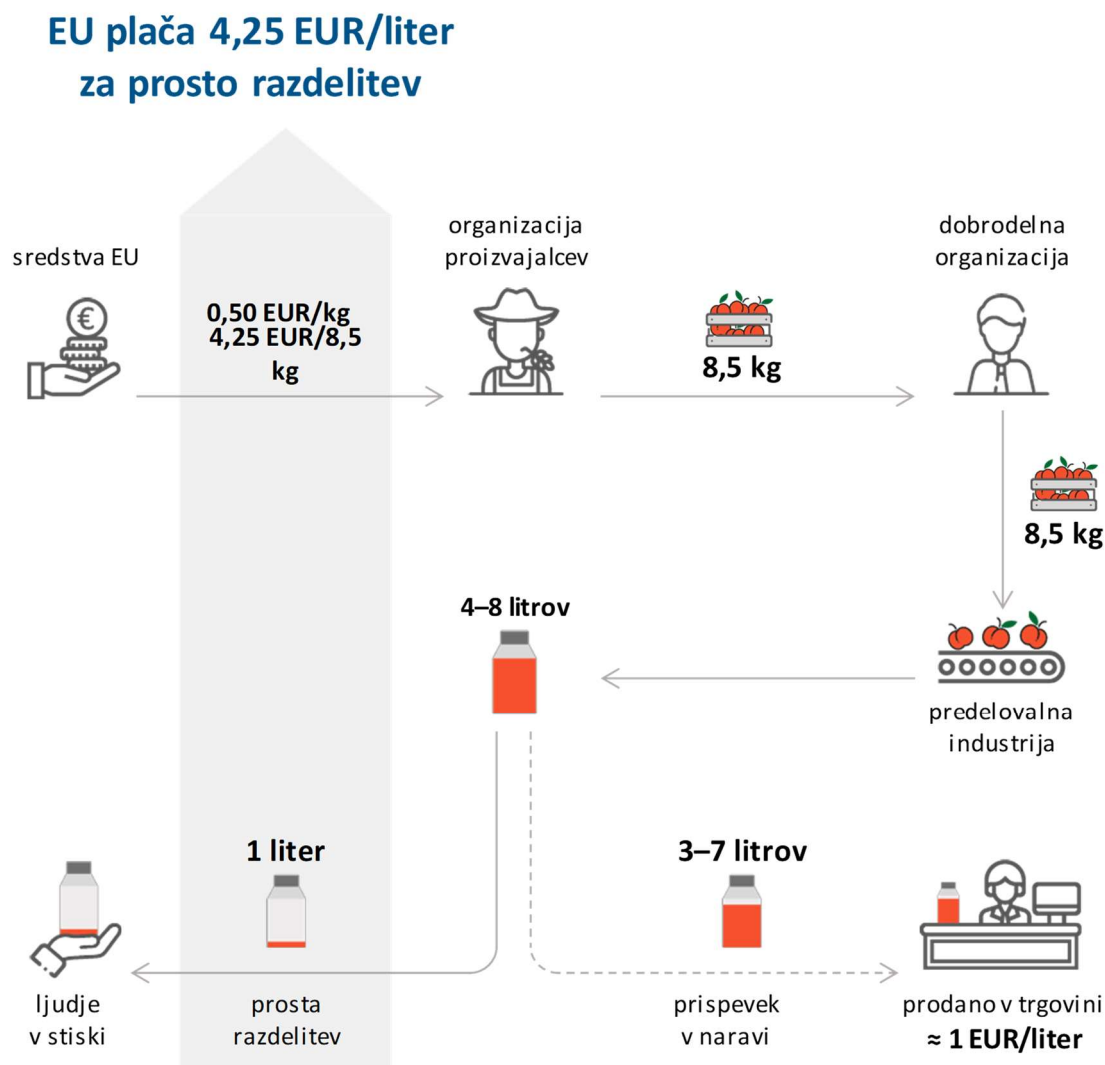
O tem, ali so bili proizvodi, ki so bili umaknjeni s trga, z njega tudi dejansko odstranjeni, ni dovolj dokazov

79 Zaradi pokvarljivosti se lahko breskve in nektarine, umaknjene s trga za brezplačno razdelitev, predelujejo pod določenimi pogoji. Predelani proizvod (sok/nektar) se ljudem v stiski da brezplačno. Španija in Grčija sta skupaj imeli več kot 94 % breskev in nektarin, za katere je bila zagotovljena podpora za brezplačno razdelitev. Od 132 000 ton, umaknjenih s trga v okviru brezplačne razdelitve v Španiji in Grčiji, je bilo 99 000 ton predelanih v nektar/sok.

80 Za kritje stroškov predelave so predelovalci sokov večino predelanega proizvoda zadržali kot prispevek v naravi, kot je dovoljeno v skladu s pravili EU⁴¹. Iz spisov Komisije je na primer razvidno, da je Španija odobrila menjalno razmerje do 11 kilogramov breskev, ki so bile dobavljene predelovalcem sokov, v zameno za en liter breskovega nektarja, Grčija pa je imela menjalno razmerje do 8,5 kilograma breskev na liter breskovega nektarja. Za primer ukrepa umika s trga glej [okvir 18](#). Na koncu je bila večina proizvodov, umaknjenih s trga, ponovno dana na trg kot sok, do ljudi v stiski pa je prišel le majhen del tega. Dovoliti predelovalcem, da zadržijo večino količin, umaknjenih s trga, ki jih je sklad plačal, kot da so namenjene za svežo potrošnjo, je v nasprotju s končnim ciljem brezplačne razdelitve.

⁴¹ V skladu s členom 80(2) Uredbe št. 543/2011.

Slika 18 – Krog breskev in nektarin, umaknjenih s trga in predelanih za brezplačno razdelitev soka, v Grčiji



Vir: Evropsko računsko sodišče

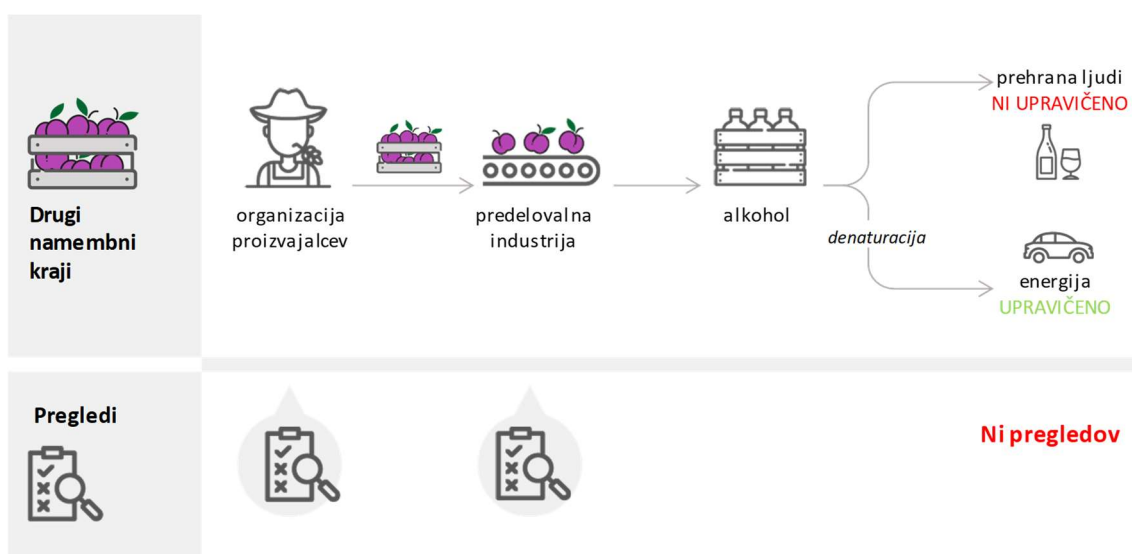
81 Sodišče ocenjuje, da količine breskev in nektarin, uporabljenih kot prispevek v naravi v Grčiji in Španiji, predstavljajo strošek za proračun EU v višini 34 milijonov EUR. Uspešnost in učinkovitost brezplačne razdelitve sta ogroženi, saj se je z 62 % stroškov kril ta prispevek v naravi, ki je omogočal, da so bili proizvodi vrnjeni na trg soka, in samo 38 % stroškov je bilo namenjenih zagotavljanju brezplačnega soka in svežega sadja ljudem v stiski.

82 Sodišče je tudi ocenilo, da so breskve in nektarine, ki so jih predelovalci zadržali kot prispevek v naravi, predstavljale med 20 % in 25 % ponudbe breskev in nektarin v obdobju 2014–2018 za predelavo soka. Predelovalci sokov so skoraj četrtino svojih surovin prejeli kot prispevek v naravi in ne z nakupom.

Nepopolna sledljivost nekaterih proizvodov, umaknjenih s trga

83 Pomoč za „druge namembne kraje“ je odvisna od dobave destiliranih proizvodov za izključno energetske namene. V Italiji je Sodišče odkrilo, da so nadzorniki, ki so sledili proizvodom, umaknjenim s trga, ki so bili posredovani v „druge namembne kraje“ za destilacijo za industrijske ali energetske namene, prenehali izvajati preglede, preden je bil alkohol denaturiran za energetske namene (glej [sliko 19](#)).

Slika 19 – Nepopolni pregledi proizvodov, namenjenih v druge namembne kraje, v Italiji



Vir: Evropsko računsko sodišče

Zaključki in priporočila

84 Sodišče je preučilo popolnost in skladnost nabora orodij EU, ki so na voljo za preprečevanje in obvladovanje tveganj in kriz v kmetijskem sektorju. Pregledalo je, ali so se orodja za obvladovanje tveganj in kriz učinkovito izvajala in ali so prinašala rezultate. Na splošno je ugotovilo, da so bili cilji ukrepov EU za obvladovanje tveganj v kmetijstvu delno doseženi, toda njihova dejanska uporaba je bila majhna, in da so bila v nekaterih primerih za krizne ukrepe izplačana prekomerna nadomestila.

85 Obstaja več ukrepov EU, s katerimi se povečuje odpornost kmetov na volatilitnost cen in izgube pri proizvodnji zaradi izjemnih podnebnih dogodkov ali bolezni rastlin in živali. Ti vključujejo neposredna plačila, s pomočjo katerih številni mali kmetje nosijo tveganja na ravni kmetije in zaradi katerih se običajno zmanjšuje njihova potreba po zavarovanju (odstavki [16–23](#)). Čeprav lahko SKP spodbuja preventivne ukrepe, zlasti z določanjem dobrih kmetijskih in okoljskih predpisov, trenutno obstaja le malo dokazov, da ti ukrepi bistveno vplivajo na ravnanje kmetov. V prihodnosti bi lahko strožje obveznosti glede dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev (vključno s kolobarjenjem) pomenile močan instrument za povečanje odpornosti kmetov in izboljšanje okoljskega vpliva SKP (odstavki [24–26](#)).

86 Preventivni ukrepi so pomembni in zmanjšujejo izpostavljenost tveganju (odstavki [23–26](#)). Čeprav so lahko zavarovani kmetje manj naklonjeni uporabi poslovnih strategij za povečanje odpornosti in prilagoditev na nove podnebne razmere (odstavek [59](#)), lahko zavarovalnice od njih zahtevajo, da sprejmejo ukrepe za zmanjšanje tveganj. Sodišče je ugotovilo, da se v okviru podpore EU na področju sanitarnih tveganj, zlasti bolezni živali, daje prednost ukrepom za preprečevanje/spremljanje (odstavek [27](#)).

Priporočilo 1 – Spodbujati kmete, da se bolje pripravijo na krize

V okviru podnebnih sprememb naj se pri javni podpori daje prednost preventivnim/prilagoditvenim ukrepom, ki kmete spodbujajo, da okrepijo svojo pripravljenost in odpornost. Komisija naj podporo EU poveže s kmetijskimi praksami, ki zmanjšujejo izpostavljenost tveganju (kot je kolobarjenje) in blažijo škodo (kot je uporaba odpornejših kulturnih rastlin).

Časovni okvir: leto 2021 (izvedbene uredbe za SKP po letu 2020).

87 Dejanska uporaba podpore EU za orodja za obvladovanje tveganj je majhna in neenakomerna. Večina držav članic je ne uporablja. Podpora EU, ki je osredotočena na zavarovanje, doseže le majhen del kmetov. Večina kmetov, ki so zavarovani, so se zavarovali brez podpore EU. Sredstva EU so zaradi odločitev držav članic, ki najbolj uporabljajo podporo za zavarovanje, osredotočena na podporo proizvajalcem vina. Pri tovrstni podpori obstaja tveganje mrtvih izgub. Sodišče ugotavlja, da trenutno obstaja malo dokazov o tem, da ima ta podpora dodano vrednost EU (odstavki [42–49](#) in [57–58](#)).

88 Sodišče je ugotovilo, da Komisija ne zbira nekaterih relevantnih informacij za spremljanje kompleksne uporabe orodij za obvladovanje tveganj, čeprav so informacije na voljo v državah članicah, ki ukrep največ uporabljajo (odstavki [50–52](#)).

Priporočilo 2 – Bolje zasnovati in spremljati podporo za zavarovanje

Komisija naj:

- (a) oceni, ali glede na majhno dejansko uporabo podpore za zavarovanje in njeno koncentracijo na nekatere sektorje in večje proizvajalce ta podpora pomeni dodano vrednost EU;
- (b) spremlja porabo z ustreznimi kazalniki izločkov (kot so zavarovana površina in kapital, ki se že uporabljata na ravni držav članic) in kazalniki rezultatov.

Časovni okvir: leto 2021 (izvedbene uredbe za SKP po letu 2020).

89 Komisija je sprejela ukrepe za obravnavanje tveganja motenj na trgu v času ruske prepovedi, vendar ni določila posebnih meril za uvedbo uporabe izrednih ukrepov. Pri ravni podpore se niso upoštevale alternativne možnosti (odstavki **63–66**). Komisija je proizvajalcem jabolk zagotovila nadomestilo (61 % podpore EU), medtem ko so se izvozne količine večale, skupna vrednost izvoza pa je ostala relativno konstantna. Tudi na proizvodnjo breskev in nektarin, ki se podpirajo s temi ukrepi, so vplivali strukturni presežki (odstavki **68–71**).

90 Način, kako so se naknadni ukrepi uporabljali za odzivanje na podnebna tveganja, morda ni usklajen s strategijo za podpiranje večje uporabe instrumentov, kot je zavarovanje (odstavki **24** in **35–37**).

Priporočilo 3 – Pojasniti merila za uvedbo in odpravo izrednih ukrepov ter njihovo dopolnjevanje z drugimi instrumenti

Komisija naj obseg intervencije izrednih ukrepov pojasni z:

- (a) opredelitvijo objektivnih tržnih in ekonomskih parametrov ter meril za odločanje, kdaj obstaja ustrezna podlaga za uporabo izrednih ukrepov. Pri teh parametrih naj upošteva skupne donose proizvajalcev, vključno z učinkom neposrednih plačil in povečanja proizvodnje;
- (b) osredotočenjem uporabe izrednih ukrepov za ekstremne vremenske dogodke na kmete, ki so ustrezno uporabljali orodja za preprečevanje in obvladovanje tveganj, če so ta ustrezno pripravljena in na voljo kmetom.

Časovni okvir: leto 2021.

91 Pri reviziji, ki jo je opravilo Sodišče, se je pokazalo, da je podpora, izplačana za brezplačno razdelitev jabolk, pogosto presegala tržne cene, kar je omogočalo prekomerna nadomestila (odstavki **73–76**). Pri določbah, na podlagi katerih se lahko sveži proizvodi predelujejo v okviru brezplačne razdelitve, obstaja tveganje, da je stopnja podpore previsoka in da predelovalci zadržijo znaten delež proizvodov, umaknjenih s trga, za kritje stroškov predelave (odstavki **77–82**).

Priporočilo 4 – Prilagoditi nadomestila za ukrepe umikov s trga

Za preprečitev čezmernih nadomestil naj Komisija:

- (a) zagotovi, da podpora za ukrepe umikov s trga ne presega povprečne tržne cene proizvodov v državi članici proizvajalca pred krizo;
- (b) oceni uporabnost določitve stopenj pomoči pod 100 % in obveznosti znatnega sofinanciranja, kadar imajo države članice pomembno vlogo pri opredelitvi ključnih elementov shem podpore.

Časovni okvir: leto 2021.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Nikolaos Milionis, v Luxembourgju na zasedanju 16. oktobra 2019.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
Predsednik

Priloga

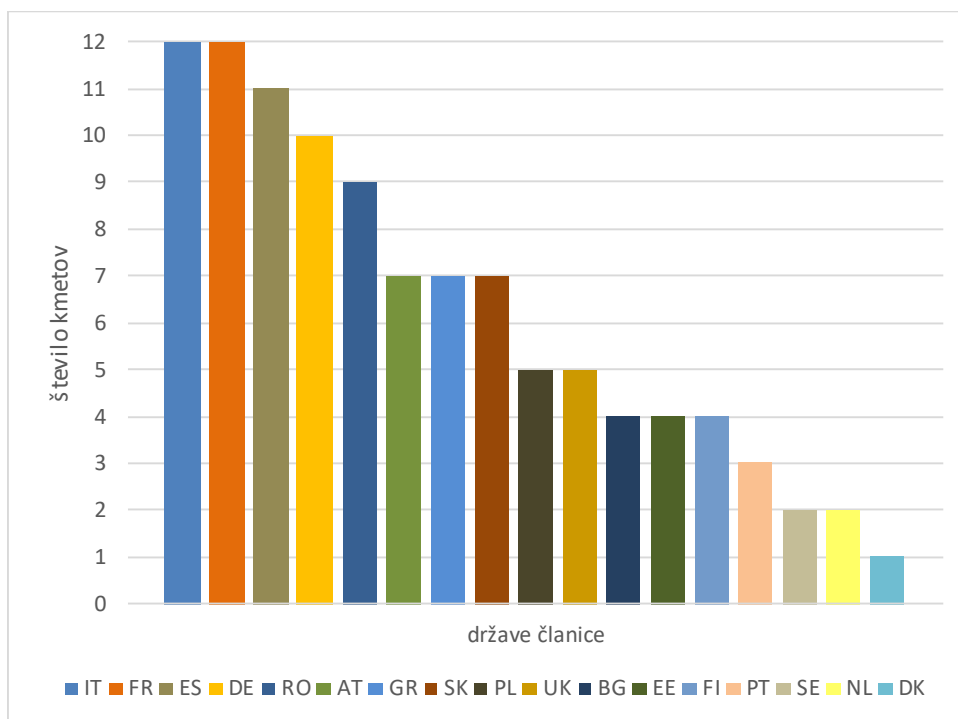
Vprašalniki za kmete

Uvodne opombe

Sodišče je o obvladovanju tveganj razpravljalo s 105 kmeti, ki so jih revizorji leta 2018 obiskali v 17 državah članicah v okviru revizije za izjavo o zanesljivosti. Ta vzorec je temeljil na velikosti prejete subvencije, zato je bil osredotočen na večje kmetije.

Vprašanja Sodišča se nanašajo na tveganja in strategije za obvladovanje tveganj na ravni kmetij.

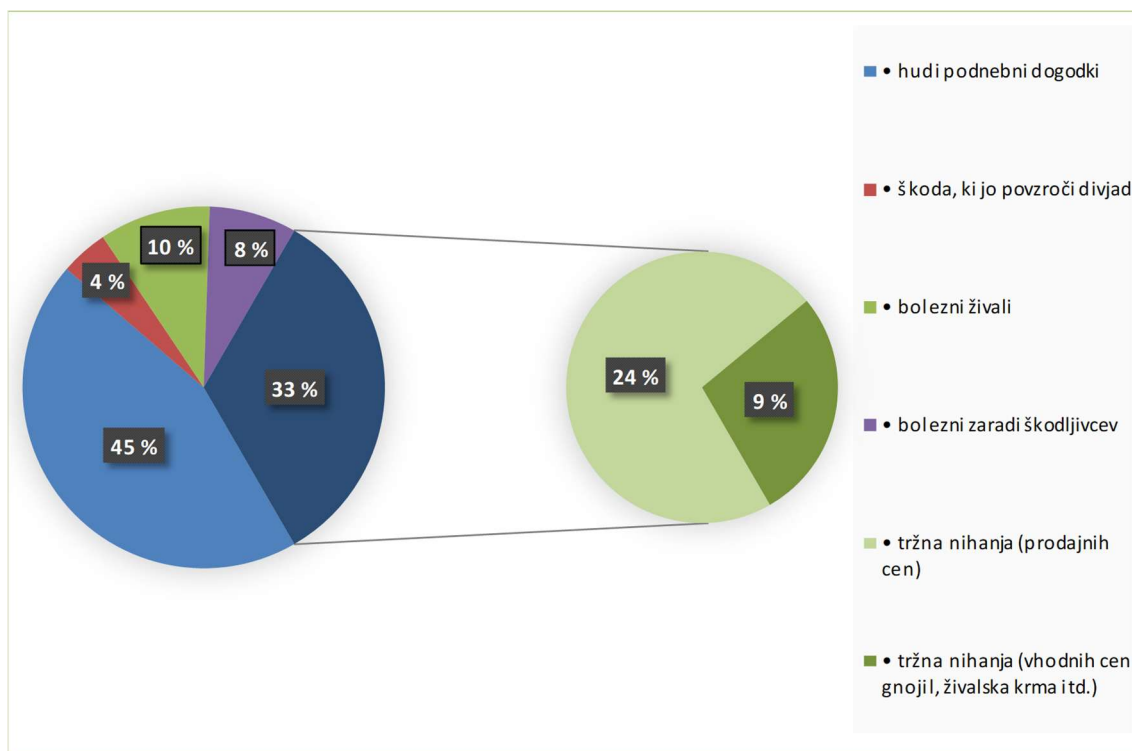
Slika 20 – Razdelitev vprašalnikov po državah članicah



Opomba: Z diagrama je razvidno, da so bile države z najvišjim številom kmetov, s katerimi so bili opravljeni razgovori, Italija in Francija (12 razgovorov), Španija (11 razgovorov) in Nemčija (10 razgovorov).

Vir: Evropsko računsko sodišče

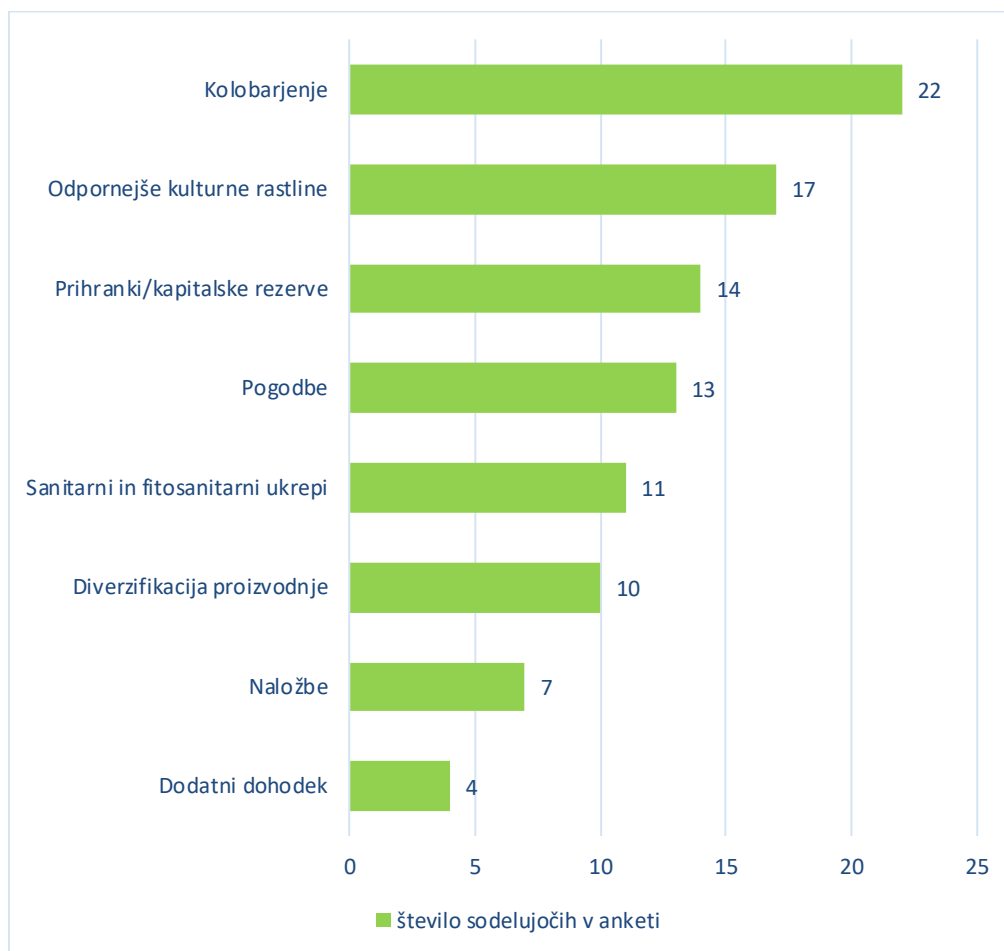
Slika 21 – Vzroki za znatne izgube pri proizvodnji (v odstotkih)



Opomba: Pri tem vprašanju so lahko kmetje navedli več kot en vzrok za izgube. Glavni vzroki za izgube so bili po mnenju kmetov neugodni podnebni dogodki, sledila pa so jim nihanja tržnih cen.

Vir: Evropsko računsko sodišče

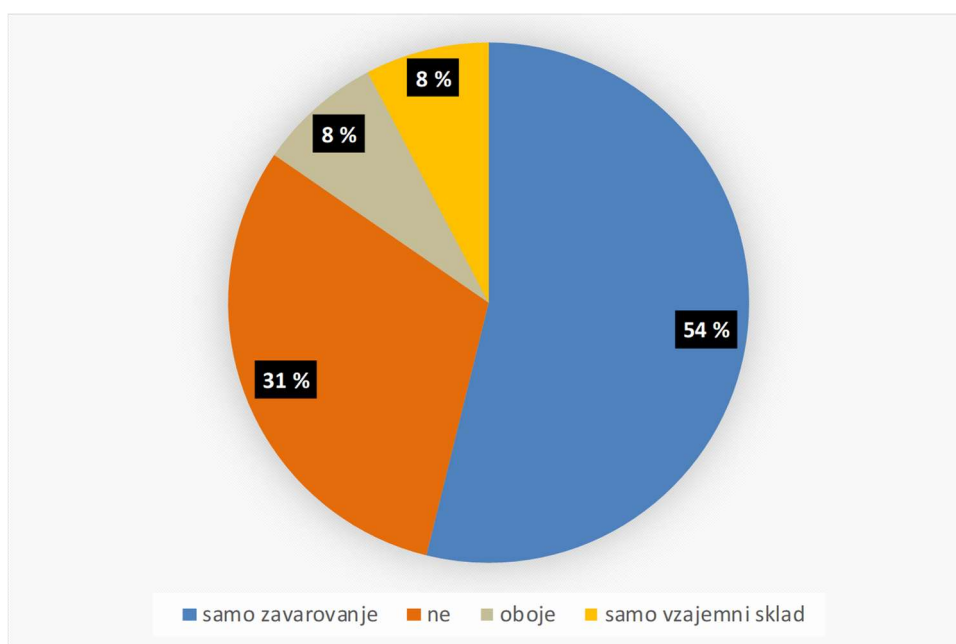
Slika 22 – Preventivni ukrepi na ravni kmetij



Opomba: Preventivni ukrepi ne vključujejo kmetov, ki so imeli sklenjene zavarovalne pogodbe ali so bili člani vzajemnega sklada. Deset kmetov je navedlo, da niso imeli nobenega preventivnega ukrepa na ravni kmetije.

Vir: Evropsko računsko sodišče

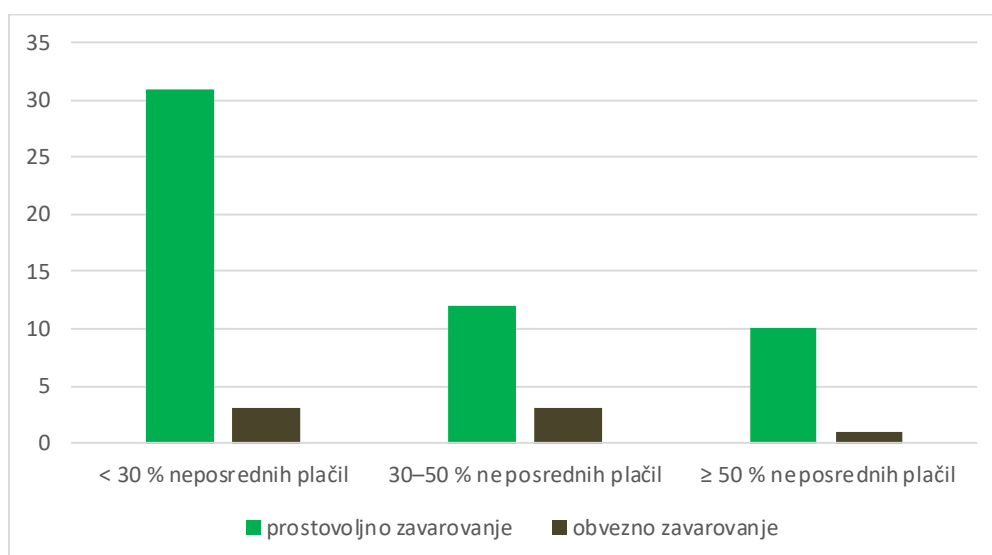
Slika 23 – Odstotek kmetov, ki so trenutno zavarovani ali člani vzajemnega sklada



Opomba: Večina kmetov ima sklenjeno zavarovanje ali pripada vzajemnemu skladu. Večina kmetov (57) ima sklenjeno prostovoljno zavarovanje. 33 jih ni zavarovanih niti niso člani vzajemnega sklada.

Vir: Evropsko računsko sodišče

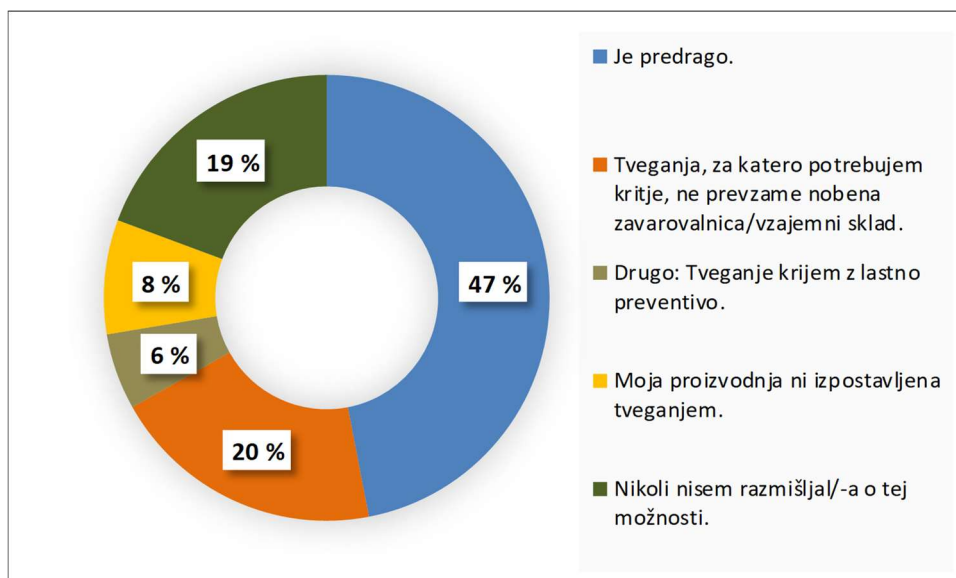
Slika 24 – Zavarovalno kritje po deležih neposrednih plačil v razmerju do skupnega kmetijskega dohodka



Opomba: Višji kot je delež neposrednih plačil v okviru kmetijskih dohodkov, manjša je uporaba zavarovanja.

Vir: Evropsko računsko sodišče

Slika 25 – Glavni razlogi, ki so jih navedli kmetje za to, da nimajo sklenjenega zavarovanja ali niso člani vzajemnega sklada



Vir: Evropsko računsko sodišče

Kratice in okrajšave

CAA: *Centri di Assistenza Agricola* – pooblaščen centri za pomoč kmetom

ESTAT: Eurostat

FADN: mreža za zbiranje računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev

OECD: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

SKP: skupna kmetijska politika

Glosar

Conditifesa: italijansko regionalno združenje kmetov za zavarovanje pred podnebnimi tveganji.

Dohodek: vsota prihodkov, ki jih kmet prejme na trgu skupaj z morebitno dodatno javno podporo in brez vhodnih stroškov.

Mrtve izgube: razmere, v katerih se javna sredstva uporabijo za financiranje dejavnosti, ki bi se izvajala tudi brez javne podpore.

Načelo „kdor prej pride, prej melje“: izbirno merilo, pri katerem je pomembno samo hitro odzivanje.

Načelo subsidiarnosti: pravilo, v skladu s katerim EU ne sprejme ukrepov, razen če bi bili ti uspešnejši od ukrepov na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni.

Neto dodana vrednost kmetije: kazalnik mreže za zbiranje računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev, s katerim se opisuje skupna proizvodna vrednost kmetijskega gospodarstva skupaj s subvencijami in brez vmesne potrošnje (vrednosti blaga in storitev, porabljenih v proizvodnem procesu) in amortizacije.

Odpornost: sposobnost kmetov, da vzdržijo pretrese in še naprej izvajajo svojo dejavnost. Zajema tri elemente: trdnost, prilagodljivost in sposobnost preoblikovanja.

Olimpijsko povprečje: povprečje razpona brez upoštevanja najvišjih in najnižjih vrednosti.

Opustitev spravila: končanje proizvodnega cikla na območju, pri čemer so proizvodi dobro razviti ter neoporečne in zadovoljive tržne kakovosti.

Prilagodljivost: zmogljivost sistema, da svoje notranje elemente in procese prilagodi spreminjajočim se zunanjim razmeram tako, da nadaljuje svojo prvotno pot in pri tem ohrani vse pomembne funkcije (Folke in drugi, 2010).

Ruska prepoved: vlada Ruske federacije je 7. avgusta 2014 prepovedala uvoz nekaterih proizvodov iz številnih držav, vključno z državami članicami EU.

Sposobnost preoblikovanja: zmogljivost sistema za razvoj ali vključitev novih elementov in procesov do te mere, da se spremeni njegova operativna logika, z namenom ohranitve pomembnih funkcij, kadar bi bil sistem zaradi strukturnih sprememb v ekološkem, ekonomskem ali socialnem okolju nevzdržen ali bi slabo deloval.

Trdnost: zmogljivost sistema za odpornost pred zunanjimi motnjami in ohranitev prejšnjih stopenj delovanja brez večjih sprememb njegovih notranjih elementov (Urruty in drugi, 2016).

Tržno leto: referenčno obdobje, določeno z obdobji obiranja, za analiziranje proizvodnje kmetijskih rastlin in določanje cen ter poročanje o tem.

Zeleno obiranje: obiranje nezrelih netržljivih proizvodov na določenem območju. Zadevni proizvodi predhodno ne smejo biti na noben način poškodovani.

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

„STABILIZACIJA DOHODKA KMETOV: CELOVIT SKLOP ORODIJ, VENDAR JE TREBA OBRAVNAVATI SLABO UPORABO INSTRUMENTOV IN PREKOMERNA NADOMESTILA“

POVZETEK

I Čeprav obstaja splošna potreba po večji ozaveščenosti in osredotočenosti na obvladovanje tveganj, je treba ukrepe v okviru SKP po letu 2020 obravnavati tudi v okviru mehanizma za izvajanje, usmerjenega v smotrnost, ki je predlagan za prihodnjo politiko. To med drugim zahteva, da morajo biti intervencije, ki jih financira SKP, v skladu s potrebami držav članic, ki jih je treba opredeliti na podlagi dokazov.

IV Zavarovanje letine je na voljo v okviru obeh stebrov SKP, vendar je dvojno financiranje izključeno.

V Eden od ciljev podpore EU je državam članicam zagotoviti enake konkurenčne pogoje. Države članice se lahko odločijo za izvajanje zavarovanj s podporo EU na podlagi analize SWOT in ocene potreb.

Dodana vrednost politike EU se ne bi smela meriti samo s sodelovanjem in porabo, ki se merita v kratkem časovnem obdobju, zlasti če so orodja nova. Zavarovanja na področju razvoja podeželja so na primer novi instrumenti in je zato za njihovo izvedbo potreben čas. Komisija zbira podatke držav članic o kriznih in upravljaljskih ukrepih, vključno z izrednimi ukrepi, in prejme informacije o ravni podukrepov za obvladovanje tveganj v okviru drugega stebra v letnih poročilih držav članic o izvajanju.

Kar zadeva instrumente za obvladovanje tveganj v okviru drugega stebra, se države članice lahko izognejo morebitnemu tveganju mrtvih izgub, tako da omejijo zneske, upravičene do podpore, z uporabo določb člena 37(4) Uredbe (EU) št. 1305/2013.

VI Izguba ruskega trga, ki je bil naenkrat fizično zaprt, je bila upoštevano merilo (po proizvodih, po obsegu in po vrednosti v primerjavi z drugimi tretjimi trgi in notranjim trgov). Alternativne možnosti v obsegu ruskega trga ob uvedbi ruske prepovedi niso bile na voljo.

VII Preglede izvajajo pristojni organi držav članic. V tem smislu je treba „sledljivost“ razumeti kot nadzor.

VIII Glej odgovore Komisije na odstavke 84 do 92.

Komisija v določeni meri sprejema priporočila, zlasti glede spodbujanja kmetov, da se bolje pripravijo na krizo, zasnove in spremljanja podpore za zavarovanje (delno), meril za uporabo izrednih ukrepov (delno) in nadomestil za ukrepe umika s trga (delno).

UVOD

01 Glej odgovor Komisije na odstavek I.

03 Sanitarna politika EU, ki se izvaja že desetletja, preprečuje porast bolezni rastlin in živali v sorazmerju s povečanjem trgovine in gibanja ljudi.

06 Sporočilo Komisije iz leta 2017 je vključeno v predloge SKP iz leta 2018. Ti med drugim zahtevajo, da države članice v svoje načrte SKP vključijo razlago o tem, katere intervencije bodo prispevale k zagotavljanju doslednega in celovitega pristopa k obvladovanju tveganj (člen 97 predlagane uredbe o strateških načrtih, COM(2018) 392).

07 Komisija želi poudariti naslednje:

Za SKP po letu 2020 je predlagala tri splošne cilje in devet specifičnih ciljev, kot so navedeni v členih 5 in 6 predlagane uredbe o strateških načrtih (COM(2018) 392). S konceptualnega vidika je vsak od treh splošnih ciljev – en gospodarski, en okoljski/podnebni in en teritorialni/družbeni – nadalje razdeljen na tri specifične cilje. V primerih, predstavljenih na sliki 3, je splošni gospodarski cilj povezan z dvema od treh specifičnih gospodarskih ciljev in enim od treh specifičnih okoljskih/podnebnih ciljev.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 16.

09 EU v okviru drugega stebra daje državam članicam na voljo možnost podpore kmetom z ukrepom 5 za obnovo potenciala kmetijske proizvodnje in preventivne ukrepe (ki niso bili analizirani v okviru te revizije) ter tremi instrumenti za obvladovanje tveganj (ukrep 17): zavarovanji (M17.1), vzajemnimi skladi (M17.2) in orodji za stabilizacijo dohodkov (M17.3).

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

11 Komisija poudarja, da sta obravnavanje tveganj in kriz dva različna vidika (ki pa se dopolnjujeta). V skladu s sliko 2 SKP hkrati zagotavlja orodja za običajna in tržljiva tveganja ter tveganja katastrof.

OPAŽANJA

16 Čeprav neposredna plačila niso posebej zasnovana kot instrument za obvladovanje tveganj in jih pozneje ni mogoče enostavno določiti glede na razvrstitev tveganj, zagotavljajo varnostno mrežo za kmete, ki je neodvisna od tržnih nihanj. Tako imajo učinek stabilizacije dohodkov, saj blažijo nestabilnost dohodkov.

18 Neposredna plačila kmetom omogočajo, da izboljšajo svojo pripravljenost na tveganja, kar bi bilo v številnih primerih nemogoče brez podpore.

Kar zadeva instrumente za obvladovanje tveganj v okviru drugega stebra, sta vzpostavljena dva mehanizma, ki zagotavljata, da je kmet še naprej pozoren na tveganja: (1) instrumenti zagotavljajo nadomestilo samo za izgube, ki presegajo minimalni prag, (2) izguba, ki sproži nadomestilo, pa se izračuna glede na povprečno proizvodnjo ali dohodek iz prejšnjih treh ali petih let. Zato se to povprečje posodablja vsako leto.

21 Skupni odgovor Komisije na odstavek 21 in 22:

Korelacija sama po sebi ne navaja/pojasnjuje osnovne vzročnosti, in sicer, da je zaradi večjega deleža neposrednih plačil v dohodku uporaba zavarovanja manjša. Poleg drugih dejavnikov, ki vplivajo na odločitve kmetov (npr. razpoložljivost zavarovanj), bi lahko na rezultate vplivala relativna teža nekaterih sektorjev v kategorijah (< 30 % neposrednih plačil, 30–50 %, > 50 % neposrednih plačil), saj je delež neposrednih plačil v dohodku močno odvisen od sektorja.

26 Druga alineja: Dejstvo, da bo kolobarjenje del zahtev glede pogojenosti, bo povečalo ozaveščenost kmetov o tej praksi. Kolobarjenje bo prispevalo k obravnavanju cilja kakovosti varstva tal in posredno povečalo odpornost kmetij, kar se bo doseglo tudi v kombinaciji z drugimi praksami.

Okrepljena pogojenost bo določila minimalno raven kmetijskih praks za kmete in bo tistim, ki zahteve že izpolnjujejo, omogočila, da jih bodo še naprej, od drugih pa bo zahtevala dodatna prizadevanja. Poleg tega bo treba v okviru prihodnje SKP okrepiti prostovoljne ukrepe za usmerjanje kmetov k sprejemanju drugih bolj trajnostnih kmetijskih praks.

27 Komisija meni, da je njen sedANJI okvir preventivnih ukrepov zagotovil, da Evropa uživa najvišje standarde na področju varnosti hrane ter zdravja živali in rastlin na svetu. To zagotavlja zelo visoko raven varovanja zdravja in deluje v korist notranjega trga in izvoza hrane iz EU. Strošek pol milijarde EUR je treba obravnavati v okviru celotne agroživilske proizvodnje v višini 408 milijard EUR.

Brez učinkovitih predhodnih ukrepov, ki se izvajajo več desetletij na ravni EU, bi bili stroški naknadnih ukrepov mnogo višji.

30 Glede na to, da so orodja za stabilizacijo dohodkov nova, je za izvedbo takih instrumentov potreben čas. Vendar je nekaj držav članic trenutno v dobrem položaju, da bi lahko kmalu začele z izvajanjem takšnega orodja (npr. Italija, Madžarska).

32 SKP zagotavlja zbirko različnih orodij. Dejstva, da so sektorjema vina ter sadja in zelenjave na voljo zavarovalne sheme v okviru obeh stebrov, ne bi smeli obravnavati kot možno prekrivanje, temveč kot možnost, ki jo imajo države članice, organizacije proizvajalcev in posamezni kmetje, da izberejo najboljše orodje za obvladovanje določenega tveganja.

Pri skupni ureditvi trgov je v primeru neugodnih razmer na trgu mogoče aktivirati vzajemne sklade, medtem ko se lahko zavarovanje aktivira v primeru naravnih nesreč, podnebnih dogodkov, bolezni ali okužb s škodljivci.

Ukrepi za razvoj podeželja se nanašajo na zavarovalne sheme za izgube pri proizvodnji in vzajemne sklade za izgube pri proizvodnji in izgubo dohodka. Hkratno načrtovanje zavarovanj in vzajemnih skladov za izgube pri proizvodnji je mogoče in je v skladu s potrebami držav članic in upravičencev lahko smiselno. Na ta način bi se obe orodji za obvladovanje tveganj medsebojno dopolnjevali. Poleg tega kot splošna določba dvojno financiranje istega ukrepa ni dovoljeno (člen 30 Uredbe (EU) št. 1306/2013).

Izredni ukrepi se uporabijo v primeru političnih ali drugih vrst dogodkov, pri katerih preventivni ukrepi za obvladovanje tveganj ne zadoščajo več.

33 V okviru prvega stebra je bila podpora za vzajemne sklade do zdaj omejena na upravne stroške vzpostavitve vzajemnega sklada in njegove napolnitve. To pojasnjuje pomanjkanje zanimanja organizacij proizvajalcev. V okviru SKP po letu 2020 Komisija predlaga odpravo te omejitve in zagotovitev sredstev EU za vzajemni sklad za krizne ukrepe. To bi moralo spodbuditi uporabo tega ukrepa.

Kar zadeva uporabo vzajemnih skladov v okviru drugega stebra, glej odgovore Komisije na odstavke 43 do 45.

34 Komisija v okviru SKP po letu 2020 predlaga nadaljnje izboljšanje privlačnosti vzajemnih skladov za organizacije proizvajalcev.

Kljub temu, da je ureditev vzajemnih skladov bolj zapletena od podpisa zavarovalne pogodbe, vzajemni skladi kmetom zagotavljajo vrsto prednosti, kot so lastništvo orodja, dolgoročni denarni prihranki in možnost kritja tveganj, ki jih trg ne pokriva.

Francoski pristop je ena od možnih rešitev. Vendar lahko države članice kmetom zagotovijo več možnosti za izbiro instrumenta, ki bolj ustreza njihovim potrebam. Zato se lahko, če je preprečeno dvojno financiranje, dopolnjujejo tudi instrumenti, ki zajemajo isto tveganje.

35 Za vzajemne sklade in zavarovanja so neposredno odgovorni proizvajalci prek organizacij proizvajalcev, medtem ko so izredni ukrepi odziv na posebne dogodke, ki na splošno vplivajo na trge (kot je ruska prepoved).

36 Ukrep SKP za podporo kmetom, ki so jih prizadele poplave in močno deževje, je bil odobren zaradi dalj časa trajajočih izrednih vremenskih razmer brez primere, do katerih je prišlo v zadevnih državah članicah.

Zaradi izjemne uporabe člena 221 se kmetje ne morejo zanašati na nadomestilo za škodo, ki so jo povzročile vremenske ujme, in se še vedno soočajo z velikim tveganjem izgube dohodka, če ga ne blažijo z rednimi orodji za obvladovanje tveganj, npr. z zavarovanji.

38 V okviru deljenega upravljanja država članica sama izbere ustrezna orodja, ki jih ponuja EKSRP, na podlagi analize SWOT in ustrezne ocene potreb. Za programsko obdobje 2014–2020 se mora država članica odločiti, ali je izvajanje orodij za obvladovanje tveganj, ponujenih na podlagi uredbe o razvoju podeželja, ustrezno.

39 Predlogi Komisije ne pomenijo, da morajo države članice prenehati uporabljati svoje nacionalne sisteme. Namesto tega imajo države članice v skladu z načelom subsidiarnosti večjo prožnost pri oblikovanju ustreznih orodij, ki temeljijo na temeljiti analizi SWOT in oceni potreb. Države članice, ki že zagotavljajo nacionalno podporo za obvladovanje tveganj, bi morale izkoristiti priložnost in uporabiti podporo za razvoj podeželja za inovativne sheme, ki skladno dopolnjujejo obstoječe.

41 Cilj podpore EU ni nadomestiti nacionalne sisteme, ne glede na to, ali gre za sheme javnega ali zasebnega zavarovanja. Cilj je državam članicam zagotoviti orodja za reševanje razmer, ko nastopi potreba, npr. v primeru pomanjkanja drugih orodij za spodbujanje sodelovanja kmetov pri obvladovanju tveganj.

42 Glej odgovor Komisije na odstavek 38.

43 Skupni odgovor Komisije na odstavke 43 do 45:

Dosedanja prevladujoča podpora za zavarovanja je predvsem posledica dejstva, da je to orodje najbolj poznano in uporabljano pri kmetih, s podporo EU ali brez nje. Vzajemni skladi za izgube pri proizvodnji in izgubo dohodka so na splošno manj znani in se manj uporabljajo.

Za izvajanje novih instrumentov je potreben čas, saj zahteva tako krepitev zmogljivosti uprav držav članic kot tudi ozaveščanje in vključevanje kmetov. Že zdaj obstajajo programi za razvoj podeželja, pri katerih so bili cilji uporabe skoraj doseženi ali celo preseženi.

Poleg tega je treba pomen uporabe obravnavati v povezavi z opredeljenimi potrebami in prednostnimi nalogami na področju podeželja pri načrtovanju ukrepov za razvoj podeželja: npr. zagotavljanje podpore

za obvladovanje tveganj skoraj 20 % kmetom, kot je navedeno v tabeli 4 v primeru Francije, se lahko šteje za znatno uporabo.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 38.

46 Glej odgovora Komisije na odstavka 41 in 45.

49 Dodana vrednost EU pri podpori SKP za zavarovanja, ki je del v splošne zbirke orodij SKP za obvladovanje tveganj, izhaja iz potrebe, da se na obvladovanje tveganj kot skupen izziv odgovori v obliki skupnih pravil na ravni EU, ki v skladu z načelom subsidiarnosti državam članicam omogočajo izbiro in prilagoditve glede na njihove potrebe.

Kar zadeva uporabo zavarovanj, se Komisija sklicuje na svoj odgovor na odstavke 43 do 45. Poleg tega želi poudariti, da uporaba določene zavarovalne sheme temelji na več dejavnikih (npr. upravnih zmogljivostih za oblikovanje privlačne in učinkovite sheme) in se sčasoma lahko tudi spreminja.

50 Skupni odgovor Komisije na odstavka 50 in 51:

V okviru skupnega spremljanja in ocenjevanja je področje uporabe kazalnika rezultatov količinska opredelitev in spremljanje izvajanja programov razvoja podeželja na ravni prednostnih področij, in ne na ravni posameznih ukrepov/podukrepov. Kazalnik rezultatov „delež kmetijskih gospodarstev, ki sodelujejo v shemah za obvladovanje tveganja“ je povezan s prednostnim področjem 3b „podpiranje preprečevanja in obvladovanja tveganja na kmetijah“ in zajema kumulativni učinek vseh zadevnih ukrepov/podukrepov za doseganje ciljev tega prednostnega področja. Glede ukrepa 17 je mogoče podrobneje razčleniti izvajanje posameznih orodij s kazalniki izložkov, opredeljenimi za vsak podukrep, načrtom kazalnikov za vsak program razvoja podeželja in informacijami v letnih poročilih o izvajanju, ki jih vsako leto predložijo države članice.

52 Pravni okvir državam članicam omogoča, da določijo dodatne kazalnike za posamezne programe, ki pokrivajo njihove posebne potrebe.

Kazalniki rezultatov ne merijo učinka politike, ki ga je mogoče oceniti le z ocenjevanjem, za katerega kazalniki zagotavljajo nekatere potrebne informacije, ne pa vseh.

Kljub temu obstaja več dejavnikov, ki vplivajo na dohodek (razvoj trga, dohodkovna podpora, obvladovanje tveganj...), in če želimo izluščiti vlogo zavarovanja pri stabilizaciji dohodka, je potrebna ocena.

53 V skladu z načelom subsidiarnosti so za vzpostavitev izvedbenega mehanizma in postopkov izvajanja za različne sheme odgovorne države članice.

Sistem zavarovanj je po naravi zapleten, saj je treba pogodbe redno prilagajati. Za izvajanje podpornih ukrepov EU se države članice spodbuja, naj se izogibajo ustvarjanju dodatne birokracije. Poleg tega v številnih državah članicah obstajajo prostovoljne podporne storitve za kmete, ki jim pomagajo zaprositi za podporo v okviru različnih shem SKP. To ni značilno le za izvajanje orodij za obvladovanje tveganj.

54 Začetno izvajanje novega ukrepa za razvoj podeželja v državah članicah pomeni vključitev več vrst virov – denarnih, upravnih in človeških – neodvisno od ukrepa. Zato ukrep 17 s tem ni izključen. Odvisno od zmogljivosti države članice lahko to na začetku deluje nespodbudno.

55 Kot je poudarjeno v odgovoru Komisije na odstavek 52, na dohodke poleg sodelovanja v zavarovalnih shemah vpliva več dejavnikov, kot so spremembe na trgu in dohodkovna podpora. Če želimo izluščiti vlogo zavarovanj pri stabilizaciji dohodka, je potrebna ocena.

56 Različni cilji, sprožilci in izvedbeni mehanizmi so med drugim razlogi za različne časovne razporeditve plačil iz zavarovanj in naknadnih ukrepov. Dejansko se zavarovanja in naknadni izredni ukrepi odzivajo na različna tveganja in po naravi sledijo različnim časovnicam.

58 Člen 37(4) Uredbe (EU) št. 1305/2013 državam članicam omogoča, da omejijo znesek premije, ki je upravičen do podpore, z uporabo ustreznih zgornjih mej.

59 Kmetje so podjetniki; v njihovem interesu je, da izvajajo blažilne dejavnosti za zmanjševanje izpostavljenosti tveganju in doseganje najvišjih možnih prihodkov od svojih pridelkov ne glede na to, ali sklenejo zavarovalno polico ali ne. Kmetje lahko prejmejo podporo iz EKSRP za sklenitev zavarovalne police, ki pa ne sme biti višja od 70 % plačane premije. Poleg tega obstajajo pragovi in franšize, ki jih je treba upoštevati. Zato je v njihovem interesu, da se ta denar ne zapravi.

Zavarovanja se štejejo za ekonomski zaščitni ukrep za kmete pred tveganji, povezanimi s kmetijsko dejavnostjo. Prispevajo k stabilizaciji dohodka kmetov ter lahko spodbujajo diverzifikacijo in naložbe, kar lahko poveča odpornost kmetijskega gospodarstva.

63 Pričakovane gospodarske izgube in motnje se niso primerjale z opredeljenim pragom, ker so zakonodajalca takšnega opredeljenega praga nista določila. Besedilo člena 219 obravnava motnje, ki jih povzročijo „povišanja ali padci cen na notranjih ali zunanjih trgih ali drugi dogodki ali okoliščine, ki močno motijo ali bi lahko močno motili trg“. Komisija je izvedla temeljito analizo motenj na trgu in pričakovane gospodarske škode, na podlagi katere je bilo ugotovljeno, da so bili izpolnjeni pogoji za sprožitev izrednih ukrepov v skladu s členom 219.

S tako široko paleto razmer je praktično nemogoče določiti objektivne parametre za sprožitev. Določitev pragov za sprožitev takega ukrepa bi bila celo v nasprotju z izredno naravo ukrepa. Prav tako bi preprečila ukrepanje v nujnih primerih in prilagoditev odziva na značilnosti posamezne motnje na trgu. To pojasnjuje, zakaj tudi v akademski razpravi ni soglasja o tem, kaj bi lahko bil objektivni prag ali parameter za ta namen.

64 Na začetku ruske prepovedi je bila raven izvoza sadja in zelenjave iz EU v Rusijo objektivno obstoječe merilo, medtem ko bi bili alternativni trgi v EU in tretjih državah zgolj domneva.

65 Prikaz po tržnih in ne po koledarskih letih je bolj prilagojen ustrezni analizi trga.

Z uporabo podatkov znotraj EU lahko pride do dvojnega štetja tokov. To se zgodi pri vsakem prehodu jabolk skozi drugo državo članico, v kateri se vloži izvozna carinska deklaracija, preden se odpremi v državo, ki ni članica EU.

V času ruske prepovedi se je celotni obseg izvoza v države zunaj EU v letu 2014/15 povečal, od leta 2015/16 pa se je začel zmanjševati, kar kaže na spremembo trenda.

V obdobju povečanja so izgubo ruskega trga delno in začasno nadomestili drugi trgi zunaj EU. Na začetku ruskega embarga v letu 2014/15 je ruski trg ostal dostopen, nato pa je v letih 2015/16 in 2016/17 postal dostopen le prek Belorusije z dodatnimi transakcijskimi stroški. Hkrati je bil del izvoza iz EU preusmerjen v Severno Afriko, pozneje pa je Alžirija zaprla svoje meje. Medtem so se cene jabolk v EU znižale, kar je pokazalo na resnične motnje na trgu.

66 Kombinacija tri leta trajajočega znatnega znižanja cen proizvajalcev in jasne spremembe trenda (iz pozitivnega v negativnega) pri izvozu v države zunaj EU po ruski prepovedi, ki je – z zamikom zaradi preusmeritve prek Belorusije in nekaterih delnih nadomestil na drugih trgih (s transakcijskimi stroški / stroški preusmeritve za trgovce) – povzročila zmanjšanje izvoza, je bila motnja za sektor, ki temelji na sadovnjakih, v katerem gospodarski subjekti sprejemajo odločitve o naložbah za naslednjih deset let.

67 Zaradi omejene možnosti shranjevanja navedenega pokvarljivega sadja hitro izboljšanje razmer ni mogoče. Poleg tega prepoved uvoza sadja in zelenjave iz Unije v Rusijo, ki jo je napovedala Rusija, lahko še poslabša razmere na trgu breskev in nektarin. Zato so na trgu nastale razmere, za obravnavo katerih običajni ukrepi iz Uredbe (EU) št. 1308/2013 ne zadostujejo.

75 Skupni odgovor Komisije na odstavka 75 in 76:

Stroški prevoza, pakiranja in sortiranja se določijo na ravni EU. Podpora velja za vse države članice. Ti stroški so bili revidirani leta 2013. Odražajo povprečne zadevne stroške v EU.

Povprečni stroški za jabolka znašajo 40 EUR na 100 kg.

78 Skupni odgovor Komisije na odstavke 78 do 80:

Države članice lahko omogočijo brezplačno razdelitev umaknjenih pridelkov predelovalcem sadja in zelenjave (za proizvodnjo soka in/ali nektarja), pri čemer morajo določiti pretvorbena razmerja med umaknjenimi breskvami in pridobljenim sokom/nektarjem ter zagotoviti, da plačila predelovalcem nadomestijo le stroške predelave. Pretvorbena razmerja se lahko razlikujejo glede na zadevne proizvode (v vsakem primeru drugega razreda), njihove lastnosti in kakovost.

V primeru brezplačne razdelitve umaknjenih pridelkov EU krije tudi stroške prevoza ter stroške sortiranja in pakiranja na podlagi sistema pavšalnih zneskov, ki je bil nazadnje revidiran leta 2013. Glede na to, da so najvišji pavšalni zneski približno 10 centov na kilogram za prevoz in 20 centov na kilogram za sortiranje in pakiranje (ali oboje v povprečju približno 39 centov na kilogram), imajo ti zneski precej omejeno vlogo pri skupnih stroških, ki jih ima EU za proizvedeni sok/nektar.

V okviru brezplačne razdelitve je cena za umik s trga strogo omejena na raven, ki ne presega 40 % povprečnih tržnih cen v predhodnih petih letih, vendar lahko visoka pretvorbena razmerja za breskve, ki se predelajo v sok/nektar, upravičeno ali ne, dejansko privedejo do visokih stroškov, ki jih krije sklad EU za umik s trga. To morajo oceniti službe Komisije.

83 V skladu z zakonodajo EU preglede izvajajo pristojni organi držav članic.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

84 V okviru operativnih programov je umikov s trga malo (manj kot 1 % proračuna EU za sadje in zelenjavo), do znatnih umikov s trga pa je prišlo v kontekstu izrednih ukrepov v okviru ruske prepovedi.

85 Komisija je v predlogu za prihodnjo SKP okrepila zahteve za obvezno raven SKP v zvezi s pogojenostjo. To vključuje zahtevo po kolobarjenju. Za več informacij o povezavi med neposrednimi plačili in odločitvijo kmetov o sklenitvi zavarovanja glej odgovor Komisije na odstavek 21.

86 Glede spodbujevalnih učinkov glej odgovor Komisije na odstavek 59.

Priporočilo 1 – Spodbujati kmete, da se bolje pripravijo na krize

Komisija sprejema to priporočilo in želi poudariti, da gredo prizadevanja v okviru prihodnje SKP v to smer in vključujejo:

- za večje podnebne in okoljske ambicije: okrepljene zahteve za obvezno raven SKP v okviru pogojenosti (kot so kolobarjenje, varstvo z ogljikom bogate prsti, vzdrževanje ravni vsebnosti organskih snovi v prsti), ki jih dopolnjujejo prostovoljne zaveze (nove ekosheme v okviru prvega stebra in intervencije za razvoj podeželja v okviru drugega stebra) ter podporni instrumenti (kot so svetovalne storitve), ki jih financira SKP. Poleg tega imajo v tem okviru pomembno vlogo tudi obvezna proračunska omejitve za okoljske in podnebne ukrepe v okviru operativnih programov za sadje in zelenjavo in za intervencije za razvoj podeželja ter priložnosti v okviru vezanih neposrednih plačil (npr. ciljna podpora za ekstenzivno živinorejo),
- za celovitejši pristop k obvladovanju tveganj: obvezna ponudba orodij za obvladovanje tveganj za kmete v okviru razvoja podeželja in zahteva po oblikovanju celostnega pristopa v strateških načrtih SKP.

Države članice bodo lahko izkoristile večjo prožnost za boljše usmerjanje svojih intervencij glede na potrebe, morale pa jih bodo utemeljiti z opredeljenimi potrebami v skladu s predlaganim novim pristopom na podlagi smotnosti.

V zvezi s predlaganim časovnim okvirom želi Komisija poudariti, da se o predlogih za SKP po letu 2020 trenutno pogajata Sveta in Evropski parlament kot sozakonodajalca; dejanski datum zakonodajnega okvira za SKP po letu 2020 (vključno z izvedbenimi akti) zato v tej fazi ni znan.

87 Komisija se sklicuje na svoje odgovore na odstavke 30, 33, 34, 35, 41, 43, 49 in 58.

88 Informacije, zbrane za orodja za obvladovanje tveganj v okviru drugega stebra (ukrep 17), vsebujejo razčlenitev po podukrepih v smislu števila sodelujočih kmetijskih gospodarstev in skupnih javnih odhodkov. Poleg tega države članice zagotavljajo več informacij v letnih poročilih o izvajanju programov za razvoj podeželja. Države članice imajo tudi možnost, da določijo kazalnike za posamezne programe, ki pokrivajo njihove posebne potrebe.

V sektorju sadja in zelenjave Komisija zbira številne informacije o trgu, in sicer od držav članic in deležnikov prek različnih kanalov (letna poročila o izvajanju operativnih programov, skupine strokovnjakov in skupine za civilni dialog z deležniki, preglednice, napovedi in zdaj tudi opazovalne skupine za spremljanje trga).

Priporočilo 2 – Bolje zasnovati in spremljati podporo za zavarovanja

a) Komisija ne sprejema tega priporočila.

Analiza take teme na tej točki političnega cikla morda ni optimalna glede na nedavno opravljeno in načrtovano ocenjevanje, tj.: študija o obvladovanju tveganj iz leta 2017, študija o kriznem upravljanju, ki bo končana leta 2019, in naknadne ocene, ki bodo pripravljene do konca leta 2024.

Kar zadeva dodano vrednost EU, se Komisija sklicuje tudi na svoja odgovora na odstavka 49 in 87.

b) Komisija delno sprejema to priporočilo.

Prizadevala si bo spremljati porabo z ustreznimi kazalniki izločkov in rezultatov, vendar se ne strinja z zbiranjem informacij o posebnih kazalnikih, ki jih je navedlo Evropsko računsko sodišče (zavarovana površina in kapital).

V skladu s predlogom za prihodnjo SKP se bo za potrditev smotnosti poslovanja zbiralo število kmetov, vključenih v instrumente za obvladovanje tveganj. Nadaljnje informacije se bodo zbirale z ocenjevanji ob

upoštevanju močnega poziva k poenostavitvi. Zato ne moremo sprejeti dela priporočila, ki se nanaša na zavarovano površino in kapital.

Kazalnik rezultatov (delež kmetijskih gospodarstev z orodji SKP za obvladovanje tveganj) je nespremenjen in bo državam članicam omogočil, da določijo cilj glede števila kmetij, vključenih v orodja za obvladovanje tveganj. Komisija bo ta kazalnik uporabila za spremljanje napredka držav članic pri izvajanju.

V zvezi s predlaganim časovnim okvirom želi Komisija poudariti, da se o predlogih za SKP po letu 2020 trenutno pogajata Sveta in Evropski parlament kot sozakonodajalca; dejanski datum zakonodajnega okvira za SKP po letu 2020 (vključno z izvedbenimi akti) zato v tej fazi ni znan.

89 Glej odgovore Komisije na odstavke 62 do 71.

90 Naknadni ukrep, ki ga je poudarilo Evropsko računsko sodišče, je bil uporabljen samo enkrat zaradi izrednih vremenskih razmer brez primere. Od takrat kljub sušam v letih 2018 in 2019, ki so prizadele velike dele Evrope, Komisija ni ponovila podobne odškodnine na podlagi člena 221 Uredbe (ES) št. 1308/2013.

Priporočilo 3 – Pojasniti merila za uvedbo in odpravo izrednih ukrepov ter njihovo kombiniranje z drugimi instrumenti

a) Komisija delno sprejema to priporočilo.

Komisija se strinja, da je treba v analizi, na podlagi katere Komisija predlaga uvedbo ali prenehanje izrednih ukrepov, upoštevati tržne pogoje in skupne donose proizvajalcev, vključno z učinkom neposrednih plačil in povečanjem proizvodnje.

Vendar bi bilo predhodno določanje objektivnih tržnih parametrov in meril v nasprotju z bistvom ukrepa, saj bi oviralo njegov cilj: obravnavanje tveganj katastrof, običajno nenadnih in nepredvidljivih, ki jih kmetje in javni organi ne morejo obravnavati v okviru strategij za obvladovanje tveganj.

Poleg tega neobstoj objektivnih meril ne pomeni, da sprožitev takšnih izrednih ukrepov ne temelji na analizi. Takšna vrsta ukrepa v vsakem primeru pomeni, da Komisija natančno oceni razmere na trgu in možne grožnje ter o analizi razpravlja s sozakonodajalcema, deležniki, mediji itd.

b) Komisija ne sprejema tega priporočila.

Komisija sicer priznava, da je to pomemben in ustrezen pomislek, vendar je vsak izredni dogodek edinstven, zato je potreben pristop po meri.

Priporočilo 4 – Prilagoditi nadomestila za ukrepe umikov s trga

a) Komisija ne sprejema tega priporočila.

Komisija cilje tega priporočila sicer v določeni meri upošteva, vendar meni, da bi priporočilo omejilo njeno sposobnost obvladovanja kriz od primera do primera. Cene za umik s trga so sistematično postavljene precej nižje od prevladujočih tržnih cen na enotnem trgu. Tržna cena v državi članici proizvajalca ni edino merilo za oceno ustrezne ravni podpore za umik s trga.

b) Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija bo ocenila stanje na področju pakiranja, sortiranja in prevoza, vendar bi morale ostati vse možnosti odprte. Sekundarna zakonodaja EU zahteva sodelovanje držav članic, Evropskega parlamenta in deležnikov. Komisija bo zlasti ocenila brezplačno razdelitev umaknjenih pridelkov predelovalcem sadja in zelenjave (za proizvodnjo soka in/ali nektarja) in vprašanje pretvorbenega razmerja med umaknjenimi

breskvami in pridobljenim sokom/nektarjem ter zagotovila, da plačila predelovalcem nadomestijo le stroške predelave.

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Evropskega računskega sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat I, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Nikolaos Milionis. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Samo Jereb, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Kate Henderson, atašejka v njegovem kabinetu Jerneja Vrabič, vodilni upravni uslužbenec Helder Faria Viegas, vodja naloge Céline Ollier, namestnik vodje naloge Paulo Oliveira, revizorji Antonella Stasia, Jan Huth, Michela Lanzutti, Mateusz Minich in Maciej Szymura ter pomočnica tajnica Murielle Siffert.



Od leve proti desni: Maciej Szymura, Mateusz Minich, Jerneja Vrabič, Antonella Stasia, Samo Jereb, Céline Ollier, Paulo Oliveira, Michela Lanzutti, Jan Huth, Helder Faria Viegas.

Časovnica

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	18. 4. 2018
Uradno posredovanje osnutka poročila Komisiji (ali drugemu revidirancu)	29. 7. 2019
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	16. 10. 2019
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugih revidirancev) v vseh jezikih	21. 11. 2019

© Evropska unija, 2019.

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.

PDF	ISBN 978-92-847-3723-9	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/80133	QJ-AB-19-017-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-3715-4	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/1802	QJ-AB-19-017-SL-Q

Tveganje je s kmetijskim sektorjem neločljivo povezano, zato morajo kmetje pripraviti strategije za obravnavanje izgub zaradi izjemnih podnebnih dogodkov ali bolezni rastlin in živali ter volatilnosti cen. Skupna kmetijska politika (SKP) zajema instrumente za podporo kmetom pri obvladovanju tveganj in odzivanje na krize. Namen nedavnih predlogov za reformo SKP je povečati osredotočenost na obvladovanje tveganj.

Sodišče je ugotovilo, da SKP ponuja celovit nabor preventivnih instrumentov za povečanje odpornosti kmetov, vendar imajo ti majhen učinek na ravnanje kmetov. Podpora EU za zavarovanje se še vedno slabo uporablja in je koristila le majhnemu delu kmetov. Za preučitev uporabe izrednih ukrepov po ruski prepovedi se niso uporabljala nobena posebna merila. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da je podpora EU za umik proizvodov s trga za brezplačno razdelitev draga in je v nekaterih primerih privedla do prekomernih nadomestil.

Sodišče izreka Komisiji priporočila, katerih namen je spodbuditi kmete, da se bolje pripravijo na krize, zasnovati in spremljati podporo za zavarovanje, pojasniti merila za uvedbo in odpravo izrednih ukrepov ter prilagoditi nadomestila za ukrepe umikov s trga.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors