

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Brigita Habjan Štolfa

**Reforma evropskega vinskega sektorja
Evalvacija Uredbe o ureditvi trga z vinom**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Brigita Habjan Štolfa
MENTOR: Doc. Dr. Žiga Vodovnik**

**Reforma evropskega vinskega sektorja
Evalvacija Uredbe o ureditvi trga z vinom**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

Zahvaljujem se vsem, ki so mi v času nastajanja diplome kakor koli pomagali k novi napisani strani. Hvala možu Boštjanu za razumevanje, podporo in oporo, »nonama« za neskončne ure varstva, še posebej pa hvala moji hčerkici Lini za potrpežljivost.

Zahvala mentorju doc. dr. Žigu Vodovniku za konstruktivne nasvete, pomoč in podporo.

REFORMA EVROPSKEGA VINSKEGA SEKTORJA

EVALVACIJA UREDBE O UREDITVI TRGA Z VINOM

Evropska unija je vodilni svetovni pridelovalec, porabnik, izvoznik in uvoznik vina. Njena kakovost na tem področju je priznana povsem svetu. Ugled si je pridobila zaradi večstoletne tradicije kakovostnega vinarstva, ki potrošnikom po vsem svetu ponuja proizvode odlične kakovosti. Vinski sektor je v EU zelo pomembna gospodarska dejavnost, zlasti zaradi zaposlovanja in prihodkov od izvoza. Vendar so porušeno ravnotežje med ponudbo in povpraševanjem v vinskem sektorju ter vse večji izzivi evropskega in mednarodnega trga z vinom pripeljali do reforme vinskega sektorja. Stanje v Sloveniji je boljše, vendar zaradi vse večje vpletenosti v vinski trg in pomembnosti sektorja za slovensko gospodarstvo ne gre zanemariti morebitnih negativnih vplivov iz evropskega območja. Po dveh letih burnih razprav je bila avgusta 2008 sprejeta nova ureditev za vinski trg. Nekateri ukrepi so bili nato vključeni tudi v izvedbeno Uredbo št. 69/2008, ki sedaj ureja slovenski vinski trg. Učinkovitost ukrepov iz uredbe bo pomembno vplivala tako na stanje slovenskih pridelovalcev grozdja in vina kot tudi na celoten vinski sektor.

Ključne besede: vino, pridelovalec, reforma, uredba, trg.

THE REFORM OF THE EUROPEAN WINE SECTOR

EVALUATION OF THE DECREE ON THE ORGANISATION OF THE MARKET IN WINE

The European Union is the leading producer, consumer, exporter and importer of wine in the world. Its quality in the field is renowned worldwide. Its reputation has been achieved through centuries of excellent viticulture, which has provided global customers with products of admirable quality. In terms of economic value, the wine sector is a highly important factor, mainly due to the employment opportunities and export revenue it creates. However the disturbed balance between supply and demand in the wine business and the pressing challenges of the European and international wine markets have brought the need for reform in the sector. The situation in Slovenia is somehow less precarious, but due to the rising involvement in the European wine market and the importance of the sector for the Slovenian Economy, potential negative influences from European surroundings should not be overlooked. After two years of hearty debates a new legislation governing the wine market has been passed in August 2008 at the national level. Some of the measures have been incorporated into the Decree on the organisation of the market in wine (O.J. RS 69/2008), which has implemented European solutions into Slovenian national legislation. The effectiveness of the measures provided for by the Decree will have important consequences for Slovenian grape and wine producers and the wine sector as a whole.

Key words: wine, wine producer, reform, Decree on the organisation of the market in wine, market.

KAZALO

SEZNAM SLIK	6
SEZNAM TABEL.....	6
SEZNAM KRATIC.....	7
1 UVOD	8
1.1 Splošni uvod	8
1.1.1 Identifikacija problema.....	8
1.1.2 Hipoteze	10
1.1.3 Struktura in metodologija naloge	10
1.2 Opredelitev temeljnih pojmov	12
2 RAZMERE V VINSKEM SEKTORJU (EU, SLO)	16
2.1 Stanje v evropski vinski panogi.....	16
2.2 Stanje v slovenski vinski panogi	19
3 PREDLOG KOMISIJE ZA UREDITEV SKUPNEGA TRGA Z VINOM ..	23
3.1 Splošno.....	23
3.2 Glavne točke reforme skupne ureditve trga za vino.....	24
3.3 Odzivi na predlog EK.....	27
3.4 Odziv evropskih poslancev na predlog EK	29
3.4.1.1 Destilacija	29
3.4.1.2 Krčenje po določenih kriterijih.....	30
3.4.1.3 Obogatitev	31
3.4.1.4 Liberalizacija novih nasadov.....	31
3.4.1.5 Označevanje	32
3.5 Odziv Slovenije na predlog EK	32
3.5.1.1 Strukturni ukrepi za uravnavanje ponudbe	33
3.5.1.2 Ukrepi za trajnostno rast konkurenčnosti	33
3.5.1.3 Ukrepi za preprečevanje motenj na trgu.....	34
3.5.1.4 Poenostavitev pravil o tehnoloških in enoloških postopkih	34
4 UREDBA (ES) 479/2008	36
4.1 Končno sprejeti ukrepi	36
5 EVALVACIJA UREDBE O UREDITVI TRGA Z VINOM ŠT. 69/2008....	40
5.1 Vsebina uredbe	40
5.2 Pomisleki o uspešnosti ukrepov iz Uredbe št. 69/2008	47
6 SKLEP	50

7	LITERATURA	56
---	------------------	----

SEZNAM SLIK

Slika 2.1: Cene in količine vrhunskega vina v Sloveniji v letu 2008	21
---	----

SEZNAM TABEL

Tabela 2.1: Razvoj vinogradniških površin (od 2005 do 2008)	17
Tabela 2.2: Proizvodnja vina.....	18
Tabela 2.3: Izvoz vina	18
Tabela 2.4: Razdrobljenost pridelave stanje 2008	19
Tabela 4.5: Predvidena sredstva od 2009 do 2013.....	39
Tabela 5.6: Višina izplačanih sredstev v letu 2008	43
Tabela 5.7: Slovenija - potrjen program za obdobje 2009-2011	44
Tabela 6.8: Višina izplačanih sredstev pred in po uvedbi reforme	53

SEZNAM KRATIC

EU	Evropska unija
EP	Evropski parlament
ES	Evropske skupnosti
EK	Evropska komisija
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
RPGV	Register pridelovalcev grozdja in vina
DČ	Države članice
RS	Republika Slovenija
STA	Slovenska tiskovna agencija
PES	Pogodba Evropske skupnosti
OIV	Mednarodna organizacija za trto in vino (ang. <i>International organisation of vine and wine</i>)

1 UVOD

1.1 Splošni uvod

1.1.1 Identifikacija problema

Geografska lega Slovenije z ugodno klimo in talnimi razmerami že najmanj dve tisočletji omogoča gojenje vinske trte na večjem delu države. Po registru pridelovalcev grozdja in vina, ki ga vodi Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP), lahko Slovenijo uvrščamo med tipične vinogradniške države. Vinograde, ki so večji od 0,05 ha, ima 27.337 kmetij ali 35 % vseh slovenskih kmetij. Vendar ocenjujejo, da je vinogradov še več, saj niso vsi lastniki tudi kmetje. Pridelava grozdja in vina je tako v Sloveniji kot v EU ena vodilnih kmetijskih panog. V EU je delež vinogradništva v skupnem obsegu kmetijstva – glede na vrednost pridelave 4,8 %, kar je toliko kot pridelave pšenice – 4,9 %. V Sloveniji vinogradništvo prinaša še več k nacionalnemu kmetijstvu, saj je delež vinogradništva kar 8,4 %, pšenica pa prinaša 2,1 % k nacionalnemu dohodku iz kmetijstva (Štabuc 2007).

Vinogradništvo je kmetijska panoga s širšim gospodarskim pomenom, še več, je panoga, na kateri marsikatera država gradi svojo identiteto ter se poistoveti z njo. Lep primer je Francija z vinorodno pokrajino Šampanijo, ki je sinonim za svetovno znani šampanjec. Lahko bi celo rekli, da je pokrajina postala blagovna znamka. Je to mogoče edinstven primer? Za koliko izdelkov lahko laična javnost trdi, od kod prihajajo? V premislek: kaj se lahko iz tega naučimo, kaj lahko tak izdelek prinese dobrega za državo in državljane? Na kot zadnje, kaj lahko pinela, zelen, rebula, teran ... doprinesejo tako opevani "majhnosti" Slovenije?

Temeljni cilj diplomskega dela je raziskati učinke nedavno sprejete evropske vinske reforme na slovensko kmetijstvo. V ta namen bom poskušala preučiti normativno urejenost nove javne politike. Če upoštevamo zgoraj naštetá dejstva, lahko rečemo, da vsakršna sprememba v tako pomembni panogi,

lahko prinaša s seboj vplive na celotno gospodarstvo države, predvsem pa na zaposlovanje ljudi, ki se v sektor vključujejo.

Predmet analize je zgodovinski razvoj nove javne politike, ki ureja evropski trg z vinom. V ta namen bom v raziskavo vključila postopne normativne faze razvoja dokumenta od predloga Komisije ES iz leta 2007, vsebine sprejete Uredbe Sveta ES št. 479/2008 iz leta 2008 ter vsebine končne sprejete izvedbene Uredbe RS št. 69/2008. Poleg normative vsebine me zanimajo tudi vzročno-posledične povezave med vzroki, ki so bili povod za novo reformo, in odzivi političnih akterjev, ki so bili vključeni proces oblikovanja javne politike. Vendar v diplomsko delo ne bom vključila analizo procesa oblikovanja javne politike (policy procesa) od predstavitve predloga komisije do sprejetja izvedbene Uredbe št. 69/2008. Razlog za to odločitev je obsežnost teme, ki bi z vključitvijo analize procesa postala preobsežna in tako neprimerna za diplomsko delo. Zanimajo me zgolj odzivi na predlog, vsebinski problemi predloga, morebitni vsebinski zadržki akterjev pri sprejetju predloga, končna vsebina sprejete uredbe s popravki ter evalvacija učinkov sprejete Uredbe v Sloveniji. Bistvo diplomskega dela je policy analiza¹, evalvacija javne politike, in ne analiza policy procesa. Poleg tega se bom v Uredbi št. 69/2008 posvetila le četrtemu poglavju, ki zajema ukrepe za ureditev trga, ki se financirajo iz EU sredstev ter njenima dvema dopolnitvama, ki sta ji sledili leta 2009. Torej me nacionalni ukrepi, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije, ne zanimajo.

Glede na to, da je od sprejetja Uredbe minilo eno vinsko leto², domnevam, da so že vidni nekateri vplivi na slovensko kmetijstvo. Z evalvacijo Uredbe št. 69/2008 bi rada ugotovila, če so ukrepi iz uredbe učinkoviti v tej meri, da bodo pripomogli k večjemu deležu izvoza slovenskih vin v tujini, izboljšali stanje vinogradnikov ter posledično pripomogli k večji prepoznavnosti Slovenije v državah tretjega sveta kot vinorodne države.

1 Policy analiza je analiza oz. raziskovanje javne politike (Fink-Hafner 2007).

2 Vinsko leto je leto predelave proizvodov- npr. vina, ki je predmet analize v tem diplomskem delu. Začne se 1. avgusta vsakega leta in konča 31. julija naslednjega leta. Uredba ES 479/2008

1.1.2 Hipoteze

Za pomoč pri dosegu cilja diplomskega dela sem si zastavila naslednje delovne hipoteze:

- ***Vsebina ukrepov iz Uredbe št. 69/2008 je privlačna za slovenske pridelovalce grozdja in je zato več prijav na Agencijo kot prejšnja leta.*** Domnevam, da če sta vsebina in finančna konstrukcija ukrepov zanimivi za vinogradnike, se ti posledično prijavljajo nanje v večji meri, kot so se pred sprejetjem Uredbe št. 69/2008. Tako lahko ukrepi izboljšajo stanje vinogradniške panoge v Sloveniji in s tem dosežemo zastavljen cilj.
- ***Ukrepi iz Uredbe št. 69/2008 bodo dolgoročno vplivali na večji izvoz slovenskega vina.*** Predpostavljam, da če ukrepi podpirajo dejavnosti, ki večajo prepoznavnost slovenskega vina v tujini, se bo količina izvoznega vina sčasoma povečala glede na prejšnja leta.
- ***Ukrepi iz Uredbe št. 69/2008 so naravnani k boljši kakovosti slovenskega vina.*** Menim namreč, da kakovost proizvoda vpliva na ceno in povpraševanje po izdelku. S tem, ko je dosežena večja kakovost proizvoda, pričakujem večjo porabo znotraj in zunaj državnih meja, večjo prepoznavnost in vrednost izdelka ter posledično več sredstev vinogradniškemu sektorju za njegov trajnostni napredek.

1.1.3 Struktura in metodologija naloge

Diplomsko delo je razdeljeno na teoretični in analitični sklop. Teoretični del zajema identifikacijo problema, s katero bom prikazala konceptualizacijo in oceno relevantnosti problema. To mi bo pomagalo k podrobnejši opredelitvi predmeta in cilja raziskovanja. Sledi oblikovanje hipotez, ki me bodo vodile preko analize do zaključkov naloge, struktura naloge ter metode raziskovanja, s katerimi želim doseči relevantnost raziskovanja. Prvi sklop bom zaključila s opredelitvijo temeljnih pojmov in konceptov, ki jih bom kasneje uporabila v analitičnem delu.

Analitični del bo razdeljen na štiri vsebinske sklope. V prvem razdelku bom z opisno metodo družboslovnega raziskovanja podala opis situacije in ozadje oblikovanja nove javne politike ter opis vzrokov za uvrstitev družbenega problema na dnevni red političnih odločevalcev. Cilj tega dela je ugotoviti zakaj so spremembe v panogi potrebne.

Raziskovanje bom v drugem sklopu nadaljevala z zgodovinsko in funkcionalno analizo primarnih virov. V tem delu se bom osredotočila na vsebino Sporočila komisije Svetu in Evropskemu parlamentu (EP). Poleg normativnega predloga me v tem delu zanimajo tudi odzivi državnih in nedržavnih akterjev, ki so bili vključeni v proces oblikovanja javne politike. Analiza prvotnega predloga in odzivov nanj se mi zdi nujno potrebna za razumevanje kasnejše sprejete Uredbe. Cilj tega dela je ugotoviti, kakšno je bilo razmerje moči med akterji in če je to morebiti prispevalo k vsebini kasnejših sprejetih predlogov.

V tretjem delu bom prav tako z metodo interpretacije primarnih virov analizirala vsebino končne sprejete Uredbe 479/2008 ES, ki je bila nato tudi vključena v izvedbeno Uredbo o ureditvi trga z vinom v Sloveniji.

Zadnji vsebinski sklop je ključnega pomena za potrjevanje oziroma zavračanje zastavljenih hipotez. V tem delu bom poleg analize in interpretacije sekundarnih virov vključila še metodo usmerjevalnega intervjuja. S slednjim želim dodatno obogatiti raziskovanje reforme in njenih posledic na sektor. Poleg tega pa mi bodo zgoraj naštet metode raziskovanja pomagale k uspešni evalvaciji učinkov Uredbe št. 69/2009, ki jo bom izvedla v tem delu naloge. V diplomskem delu bom uporabila evalvacijo učinkov javne politike. Tako bom ugotovila, kateri so temeljni ukrepi, ki bodo pomagali ponovno vzpostaviti ravnovesje na trgu ter ali je razmerje moči med obločevalci vplivalo na izbiro posameznih ukrepov. V tem vsebinskem sklopu me zanima višina razpoložljivih sredstev za posamezne ukrepe ter kakšni so postopki za pridobitev sredstev. Cilj tega dela je analizirati vsebino ukrepov, finančne konstrukcije ukrepov in dostopnost sredstev.

Raziskavo bom dodatno obogatila z intervjuji strokovnjakov, ki redno in kvalitetno delujejo na tem področju. Problem želim osvetliti iz različnih strani, zato bom v analizo poleg uradnega stališča Republike Slovenije (intervju z Mojco Jakša iz MKGP) vključila tudi stališče strokovnjakov. Zanima me mnenje Dušana Brejca, ki je direktor Vinske družbe Slovenije ter na drugi strani stališče kmetijskih svetovalcev (intervju z univ.dipl.inž.agr. Andrejo Škvarč, kmetijsko svetovalko na Kmetijskem zavodu Nova Gorica), ki se z ukrepi iz Uredbe in vinogradniki srečujejo vsakodnevno. S tem načinom zbiranja informacij imam namen zbrati ocene in vrednotenja Uredbe akterjev iz različnih ravni proizvodnje vina ter jih med seboj primerjati. Izbor izprašancev je temeljil na podlagi dosedanjega kvalitetnega in strokovnega delovanja v vinogradništvu in vinarstvu v Sloveniji ter tujini ter na prepoznavnosti izprašancev v tej kmetijski panogi.

Diplomsko delo bom zaključila s povzetki ter poskušala ovreči oziroma potrditi v začetku zastavljene hipoteze.

1.2 Opredelitev temeljnih pojmov

Temeljni pojem, ki se v diplomskem delu pogosto uporablja je **evalvacija**. Avtor Wright že leta 1968 opredeli evalvacijsko raziskovanje »kot uporabo tehnik družboslovnega raziskovanja za vrednotenje socialno-akcijskih programov« (Wright 1968:198). Dunn nato čez nekaj desetletij opredeli štiri glavne značilnosti vrednotenja javnih politik: proces vrednotenja temelji na zbiranju dejstev o izvajanju nekega javnega programa, vrednotenje javnega programa temelji na sodbah in vrednotah, ločimo med ex post vrednotenjem in ex ante vrednotenjem, ter da imajo vrednote dvojno kvaliteto (Dunn 1994).

Definicijo evalvacije, ki je za moje raziskovanje najbolj pravilna, je podal avtor Nachmias v tipologiji vrednotenja v javnih politikah. Avtor namreč loči med procesnim vrednotenjem (process evaluation), katerega namen je odgovoriti, koliko je nek javni program izveden glede na zastavljene smernice in cilje, in vrednotenjem vplivov, učinkov (impact evaluation). Slednjo evalvacijo bom tudi sama uporabila v diplomskem delu. Namen tega tipa evalvacije je

vrednotiti obseg dejanskih sprememb glede na sprejeti formalni načrt (Nachmias 1979).

Z evalvacijo bom ugotavljala učinke javne politike. Ta pojem je tudi eden od temeljnih v diplomskem delu. **Javna politika** je politična odločitev oziroma uradno pravilo obnašanja, ki je zavezujoče na določenem teritoriju, ki ga upravlja in nadzoruje pristojna državna avtoriteta. Nad odločanjem o javnih politikah imajo monopol politični odločevalci, ki odločajo tudi o uporabi instrumentov in mehanizmov. Odločanje poteka v ustanovah političnega sistema in so motivirane s strankarskimi interesi boja za oblast (Fink-Hafner 2007).

Uredba EU sodi med sekundarne pravne vire EU, ki jih sprejemajo institucije EU. Po določbi 249. člena Pogodbe o Evropski skupnosti (PES) so splošno uporabne v celoti obvezujoče ter se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah (DČ). Torej so splošen akt in so zaradi svojih učinkov, ki jih zagotavljajo v notranjem pravnem redu DČ, primarni instrument unifikacije (poenotenja) zakonodajnega urejanja določenega pravnega področja. Sprejete uredbe se objavijo v uradnem listu ES v vseh uradnih jezikih skupnosti. Veljati pričnejo na dan, ki ga uredba določi ali po splošnem pravilu dvajseti dan po objavi. Uredbe veljajo in se uporabljajo brez posebne intervencije posamezne DČ. DČ torej sprejetih in objavljenih uredb ne prenašajo v notranji pravni red (npr. z ratifikacijo), temveč velja uredba z enakim besedilom v vseh DČ. Institucije EU v tem primeru v celoti nadomestijo zakonodajni organ DČ, a le na področjih, na katerih so DČ izvrševanje svojih suverenih pravic prenesle na Skupnost. Tako se največ uredb pojavlja pri urejanju kmetijskega trga, zunanje trgovine, varstva konkurence, ter na področjih, za katere velja, da na njih Skupnost uživa svoje izrecne pristojnosti (Grilc 2002). Uredbe EU so, če pogledamo rangiranje pravnih aktov, višje od slovenskih podzakonskih aktov, zakonov in ustave ter morajo biti zato vsi naštetih v skladu z uredbo EU - ta je v bistvu evropski zakon.

Zakonodajna pristojnost se deli med institucije glede na vsebino pravnega urejanja. Komisija pa ima, ne glede na to, kdo je pristojen za končno sprejeti akt, skoraj izključno pravico zakonodajne iniciative. Poleg tega je v določenih primerih Komisija tudi dolžna uporabiti pravico do zakonodajne iniciative. Svet namreč ni dolžan čakati na predlog Komisije, temveč lahko ta predlog od komisije tudi zahteva. V tem primeru je Komisija dolžna pripraviti študijo ali predloge za doseg ciljev določenih v PES. Komisija ostane tudi po oddaji predloga Svetu aktivna v zakonodajnem postopku. Komisija je aktivna ves čas postopka, saj komisar, kot predstavnik Komisije, sodeluje na sejah Sveta. Komisija lahko tudi sama izdaja uredbe, a je njena pristojnost precej omejena. Tako lahko npr. sprejme uredbe, ki določajo pogoje za uresničevanje pravice delavca, državljana ene države članice, da ostane na ozemlju druge države članice, kjer je bil predhodno zaposlen (PES 39d. čl). Komisija večino takih aktov izda na podlagi zakonodajnega pooblastila, ki ga nanjo prenese Svet. Gre torej za prenesene pristojnosti izdajanja pravnih aktov (Gličar 2004).

Kadar je Komisija predlagatelj predloga uredbe, za katero PES predvideva posvetovalni postopek, mora Evropski parlament k predlogu podati svoje mnenje. Mnenje Evropskega parlamenta, Evropske komisije in Sveta ne zavezuje, a brez posvetovanja z Evropskim parlamentom Svet predloga komisije ne more sprejeti in izdati uredbe, zato je obvezno posvetovanje (Gličar 2004).

Slovenske uredbe so za razliko od uredb EU neke vrste podzakonski akti in so v hierarhiji pravnih aktov zelo nizko in morajo biti v skladu z zakoni, ustavo, mednarodnimi pogodbami (tako tistimi, ki jih je sprejel DZ, kot tistimi, ki jih je podpisala vlada) in seveda uredbami, direktivami in ostalimi primarnimi pravnimi viri EU. Za slovenske uredbe je značilno, da so izvršilni predpisi. Del teorije zastopa stališče, da je uredba kot taka lastna izvršilni dejavnosti. Torej jo je mogoče izdajati ne glede na to, ali obstaja za njo izrecno ustavno in zakonsko pooblastilo. Vendar druge teorije to zanikajo, češ, da to ni v skladu z naravo izvršilne dejavnosti. Predpis je namreč lahko izvršilen samo tedaj, ko temelji in se opira na akt, ki ga izpeljuje. Pooblastilo za izdajanje uredb je vsebovano v ustavi in (ali) zakonu. Vendar se slovenska ustava ne dotika

uredbodajnega urejanja družbenih razmerij in tako ne odloča, katere in kakšne podzakonske pravne akte izdajajo vlada in upravni organi. Vlada lahko izdaja uredbe le tedaj, ko jo zakon k temu posebej pooblašča. Sedanji Zakon o vladi Republike Slovenije to tudi utemeljuje (Pavčnik 1997).

2 RAZMERE V VINSKEM SEKTORJU (EU, SLO)

S pravkar zaključenim poglavjem sem predstavila temeljne pojme in koncepte, ki bodo uporabljeni v poglavjih, ki sledijo. Z novim poglavjem pa prehaja diplomsko delo v analitični, raziskovalni del. Z njegovo pomočjo bom pridobila podatke za potrditev ali zavrnitev v začetku raziskovanja zastavljenih domnev. To pa bo hkrati tudi zaključek tega vsebinskega sklopa.

V prvem poglavju tega sklopa želim z opisom situacije na vinskem trgu, predstavitev razmer v vinogradniški panogi v EU in Sloveniji ugotoviti, zakaj je reforma vinskega sektorja potrebna in kaj je tisto kar je Evropsko komisijo privedlo do snovanja predloga nove javne politike. Cilj tega dela analize je torej spoznati okvir znotraj katerega je konkreten problem bil zaznan in opredeljen kot družbeni problem ter posledično bil uvrščen na dnevni red ustreznih, legitimnih političnih institucij.

2.1 Stanje v evropski vinski panogi

S 3,6 milijona hektarov oziroma 2 odstotka vseh kmetijskih površin ima EU več kot 2,4 milijona gospodarstev, ki proizvajajo vino. Proizvodnja vina je leta 2006 znašala 5 % vrednosti kmetijske proizvodnje EU. 5,4 odstotka prispeva k skupni vrednosti kmetijske proizvodnje Unije, predstavlja pa samo 2,5 odstotka odhodkov Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS). Čeprav prodaja kakovostnih vin narašča, poraba vina v EU nenehno pada. V zadnjih desetih letih se je uvoz vsako leto povečal za 10 odstotkov, medtem ko izvoz narašča počasi. Glede na sedanja gibanja bo presežna proizvodnja vina do leta 2010/11 dosegla 15 odstotkov letne proizvodnje. EU porabi približno pol milijarde evrov vsako leto le za to, da se znebi odvečnega vina, ki nima trga. Evropsko vinogradništvo pokriva 60 odstotkov svetovne proizvodnje in pomeni okrog 10 odstotkov vrednosti kmetijske proizvodnje v Franciji, Italiji, Avstriji, na Portugalskem, v Luksemburgu in Sloveniji ter nekaj manj v Španiji (Štabuc 2007).

Tabela 2.1: Razvoj vinogradniških površin (od 2005 do 2008)

mio ha

	Leto 2005	Leto 2006	Leto 2007	Leto 2008
Območje EU -27	3900	3882	3851	3518
Območje zunaj EU - 27	4025	4020	4038	4043
Svetovni trg	7925	7902	7889	7861

Vir: International organisation of Vine and Wine (2009b).

Zgornja tabela (glej Tabelo 2.1) prikazuje razvoj vinogradniških površin v EU in zunaj nje v obdobju med leti 2005 in 2008. Opazimo, da se površine zasajene z vinsko trto, v obdobju med 2005 in 2008 v državah članicah EU zmanjšujejo. V tretjem svetu pa zadnjih pet let lahko opazimo zvečanje vinogradniških površin. Domnevamo, da je na površino vinogradniških površin v EU vplival ukrep o izkrčitvi vinorodnih površin, ki je vključen v Uredbo ES 555/2008.

S približno 55 milijonov hektolitrov vina na leto je največja pridelovalka vina v Evropi Francija. Sledita ji Italija (51 milijonov hektolitrov) in Španija (43 milijonov hektolitrov). Letna potrošnja vina v Evropi pada za približno 0,65 odstotka letno, medtem ko presežki vina po podatkih komisije znašajo okoli 15 milijonov hektolitrov, kar je 8,4 odstotka proizvodnje v EU-27 (Štabuc 2007). Kot tudi prikazuje spodnja tabela (glej Tabelo 2.2) je proizvodnja vina v EU skorja enkrat večja od proizvodnje vina v območju zunaj EU. Vendar ta upada za razliko od proizvodnje v tretjem svetu, ki počasi narašča.

Tabela 2.2: Proizvodnja vina

	Leto 2007	Leto 2008
Območje EU -27	163661 m hl	161602 m hl
Območje zunaj EU - 27	75814 m hl	78921 m hl
Svetovni trg	268,4 mio hl	269,4 mio hl

Vir: International organisation of Vine and Wine (2009b).

Po drugi strani se je uvoz iz štirih največjih neevropskih držav proizvajalk vina v zadnjih desetih letih skokovito povečal. Tako se je uvoz iz Južne Afrike povečal za 770 odstotkov, iz Avstralije za 500 odstotkov, iz Čila za 270 odstotkov in iz ZDA za 160 odstotkov (Štabuc 2007). V tabeli na naslednji strani (glej Tabela 2.3) lahko opazimo, kako sta se deleža izvoza območja EU-27 in območja zunaj EU-27 v zadnjih dvajsetih letih približala. Glede na pričujoči trend lahko v prihodnje pričakujemo večji delež uvoza iz držav tretjega sveta.

Tabela 2.3: Izvoz vina

	Avg.81/ 85	Avg.86/ 90	Avg.91/ 95	Avg. 96/00	Avg. 01/05	2008
Območje EU -27	75,6	78,8	75,5	71,2	65,1	60,6
Območje zunaj EU - 27	24,4	21,2	24,5	28,8	34,9	39,4
Skupaj	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Vir: International organisation of Vine and Wine (2009b).

Kot smo videli slabo situacijo na trgu z vinom v ES kaže porast zalog vina in padanje cen vina. Uvoz vina je v porastu, izvoz pa stagnira, kar kaže na padanje konkurenčnosti pridelave evropskega vina v primerjavi s pridelovalci tretjega sveta. Zaradi presežkov in nestabilnega trga se kot izjemni ukrep vrstijo krizne destilacije. Posledično se dviguje poraba sredstev za izvajanje skupne tržne ureditve za vino, kljub temu pa se situacija na trgu z vinom

slabša. Torej obstoječi ukrepi nimajo dolgoročnih pozitivnih učinkov na trg z vinom.

2.2 Stanje v slovenski vinski panogi

V register pridelovalcev grozdja in vina (RPGV) je vpisanih 17.000 ha vinogradov, pridelek se redno prijavlja iz 12.700 ha, iz letalskih posnetkov pa je razvidno, da imamo na ozemlju Republike Slovenije dobrih 22.000 ha vinogradov. V RPGV je vpisanih 27.500 pridelovalcev grozdja in skoraj vsi so tudi pridelovalci vina. Za stekleničenje je registriranih skoraj 140 pridelovalcev, od tega 16 večjih (preko 500.00 litrov letno). Vinogradi ležijo na strmih legah, kar pomeni na eni strani izrazito drago pridelavo, na drugi strani pa to omogoča kakovosten pridelek grozdja. Delež kakovostnega vina zato predstavlja kar 60% pridelave. Glede na padanje potrošnje vina v republiki Sloveniji morajo vinarji čedalje večji delež pridelka prodati na tujih trgih. Grozdje in vino skupaj predstavljata okoli 12% vrednosti kmetijske proizvodnje (MKGP 2008d).

Tabela 2.4: Razdrobljenost pridelave stanje 2008

Velikostni razred	Površina vinogradov	Št. pridelovalcev
< 0,1 ha	500	6193
0,1 – 0,5 ha	3453	15488
0,5 – 1 ha	1974	2838
1 – 2 ha	2304	1657
2 -5 ha	2966	961
> 5 ha	5766	389

Vir: MKGP (2008d).

Zgornja tabela (glej Tabelo 2.4) prikazuje razdrobljenost pridelave grozdja. Ministrstvo v Poročilu za vino za leto 2008 opozarja, da je razdrobljenost pridelave grozdja in vina ena od temeljnih problemov slovenskega vinskega sektorja. Glede na izkušnje iz drugih držav namreč ugodno vpliva na

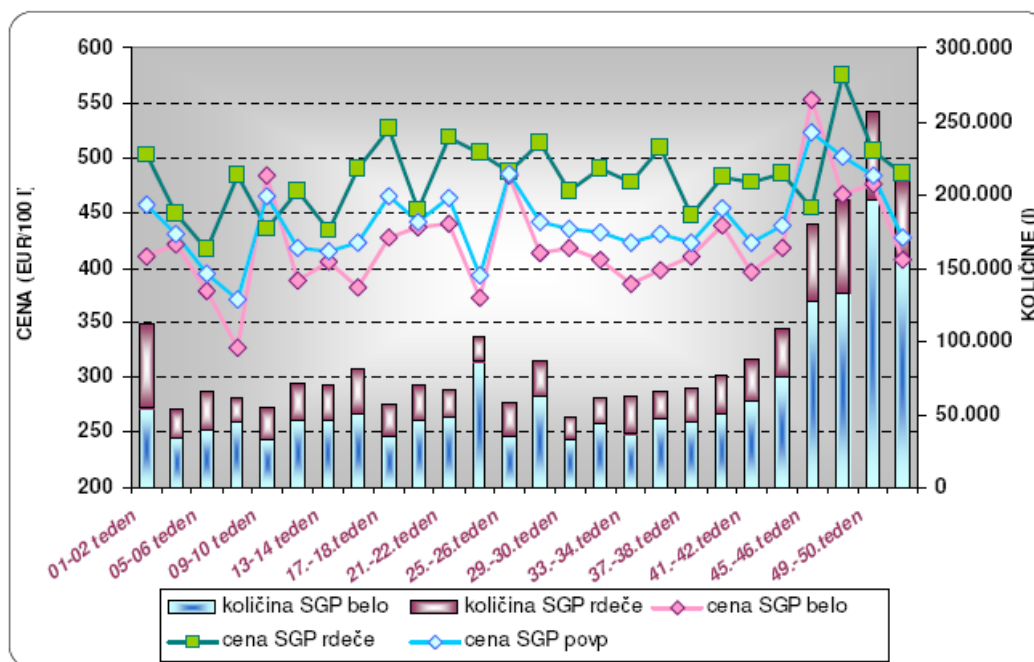
uspešnost povezanost proizvajalcev v oblike povezanosti kot je zadruga, konzorcij ... (MKGP 2008d).

V sredini leta 2008 je bilo v RPGV vpisanih nekaj več kot 27 tisoč pridelovalcev grozdja in vina, ki so obdelovali skupno 17 tisoč ha vinogradov. V register so skupno prijavili 62,4 milijon litrov vina letnika 2007. Omenjena količina vina predstavlja uradno evidentirano količino vina, ki se v Sloveniji pojavlja na trgu. Poleg te količine vina je po ocenah MKGP približno še slabih 40 % vina, ki ga pridelajo manjši pridelovalci in naj bi bil namenjen samooskrbi pridelovalcev in njihovih družinskih članov (MKGP 2008a).

Obseg vinogradniških površin se v zadnjih letih ni bistveno spremenil. Površina vinogradov je naraščala do leta 1996, potem pa je začela rahlo upadati. V vinogradih prevladujejo bele sorte vinske trte, katerih delež se je v obravnavanem obdobju zmanjšal s 76 % na 72 %. Pridelki grozdja in vina so bili v posameznih letih, zaradi razmeroma majhnih sprememb v površini, odvisni predvsem od vremenskih razmer. Po letu 1992 so bile štiri količinsko izredno bogate letine (1993, 1997, 2000 in 2002), ki so dodobra napolnile kleti in vplivale na povečanje zalog vina in posledično na znižanje cen grozdja in vina (MKGP 2008d).

Kot prikazuje spodnja slika (glej Sliko 2.1) so se cene vrhunskega vina (evrov na 100 litrov) v letu 2008 v povprečju gibale okrog 430 evrov za 100 litrov. V nasprotju s količino vina, ki se je do konca leta 2008 zvišala za skoraj sto odstotkov. Pri tem velja upoštevati, da se je količina vrhunskega vina povečala tudi zaradi novega letnika vina.

Slika 2.1: Cene in količine vrhunskega vina v Sloveniji v letu 2008
(evro na 100 litrov)



Vir: MKGP (2008d).

Zaloge vina se gibljejo med 31 in 39 milijonov litrov, v letu 2008 so znašale 37,8 milijonov litrov. Na evropskem nivoju slovenski vinogradi predstavljajo 0,5% površine v EU registriranih vinogradov. Po porabi vina smo na petem mestu v EU in precej nad EU povprečjem (28 litrov na prebivalca) (MKGP 2008d).

Po podatki SURS-a iz meritev po gospodinjstvih je poraba vina le 7,5 litra na leto in je zajeta po metodologiji, ki ne predstavlja celotne porabe. Dejstvo je, da je potrošnja, glede na isti vir podatkov v upadanju, saj je padla v petih letih z 12 litrov letno na 7 litrov letno-izmerjen padec potrošnje ocenjujemo kot realen podatek o padcu prodaje. Oceno potrošnje lahko naredimo na osnovi pridelka, uvoza, izvoza in gibanja zalog. Ker pa na obseg pridelka vpliva tudi različen delež javnega trženja, lahko govorimo le o oceni – iz nje izhaja cca. 24 litrov registriranega vina letno na prebivalca. Z veliko verjetnostjo zato lahko ocenimo, da je skupna potrošnja na prebivalca (registrirana in neregistrirana prodaja) 40 litrov letno (MKGP 2008a).

Uvoz in izvoz sta v zadnjih letih uravnotežena. Uvažamo v glavnem namizno vino, ki ga, glede na strukturo pridelave in potrošnje, primanjkuje. Pozitivno je to, da počasi (kar je logično glede na nasičenost trga), a vztrajno raste izvoz ustekleničenega vina iz 3,8 milijonov litrov v letu 1998 na 5,2 milijonov litrov v 2006. Glavni trgi za slovensko vino so: Hrvaška, Bosna in Hercegovina, Češka, ZDA. Uvoz je v letu 2007 dosegel 6,6 mio. litrov vina, pred tem se je gibal med 4 in 5 milijonov litrov. Glavne države izvoznice na naš trg so: Italija, Avstrija, Makedonija, Madžarska, Čile (MKGP 2008a).

Po besedah Mojce Jakša, sekretarke na MKGP, je stanje v slovenskem vinskem sektorju ugodnejše kot v evropskem. Vendar je Slovenija del evropskega trga in je zato potreben premislek o izboljšanju razmer tudi v Sloveniji.

3 PREDLOG KOMISIJE ZA UREDITEV SKUPNEGA TRGA Z VINOM

Kot sem ugotovila v prejšnjem poglavju je Evropska unija vodilni svetovni pridelovalec, porabnik, izvoznik in uvoznik vina. Vendar slabša uravnoteženost ponudbe in povpraševanja v vinskem sektorju ter vse večji izzivi evropskega in mednarodnega trga z vinom zahtevajo reformo vinskega sektorja. Porušeno je ravnotežje med ponudbo in povpraševanjem, s tem pa se je ustvaril pritisk na cene in prihodke pridelovalcev. Poleg razmer na trgu še dodatno obremenjujejo evropsko blagajno dragi in neučinkoviti ukrepi za ureditev trga. Ti ureditveni ukrepi torej ne omogočajo stabilizacije trga z vinom in zagotovitve primernega življenjskega standarda za vinski sektor.

Z analizo zgodovinskega razvoja predloga za normativno ureditev področja želim ugotoviti kako, zakaj in zaradi česa se je vsebina le-tega spreminjala. Cilj te faze raziskovanja je ugotoviti morebitno vzročno-posledično relacijo med vsebino predloga in političnimi akterji, ki so bili vključeni v oblikovanje javne politike. Zanima me kako in zakaj so se DČ odzvale na reformne predloge Komisije, katere spremembe posamezne DČ podpirajo in katere ne, kaj vpliva na njihovo vrednotenje nove javne politike ter kaj posameznim DČ daje dodatno moč v pogajanjih. Z analizo razvoja predloga me torej zanima kaj se je skozi pogajanja dogajalo s vsebinsko vprašljivimi deli predloga. Cilje tega slopa bom dosegla z uporabo analize primarnih in sekundarnih virov ter s intervjuji.

3.1 Splošno

Evropska komisija je julija 2007 predstavila predloge za široko reformo skupne ureditve trga za vino. Glavni cilji ukrepov reforme so:

- večja konkurenčnost proizvajalcev v EU;
- ponovno pridobitev trgov;
- uravnoteženje ponudbe in povpraševanja;

-
- poenostavitev pravil;
 - ohranjanje najboljših tradicij vinarstva EU;
 - utrditev družbenega tkiva podeželskih območij;
 - varstvo okolja (Evropska komisija 2007c).

Največji poudarek je na boljši porabi proračuna (1,3 milijarde evrov), ki naj bi ostal na trenutni ravni. Glavni cilj predlogov je vse neučinkovite in drage ukrepe za podporo trgu – razne pomoči za destilacijo, pomoč za zasebno skladiščenje, izvozna nadomestila – takoj odpraviti. Namen komisije je odpraviti tudi dosladkanje z dodajanjem sladkorja za obogatitev vina in pomoč za mošt pri obogatitvi vina, ki sta bila uvedena kot nadomestilo za višje stroške v primerjavi z dodajanjem sladkorja. Krizno destilacijo imajo namen nadomestiti z ukrepom, ki bo plačan iz sklopa nacionalnih sredstev. V prihodnje bo več denarja namenjeno promoviranju vina EU na trgih tretjih držav. V petletnem prehodnem obdobju bodo še naprej veljale omejitve zasaditve, tako da bodo nekonkurenčni proizvajalci lahko zapustili panogo s privlačno finančno podporo. Po letu 2013 ne bo več omejitev zasaditve, tako da bodo konkurenčni proizvajalci lahko po želji razširili svojo proizvodnjo. Pravila za označevanje bodo poenostavljena, EU bo sprejela nekatere vinarske postopke, ki jih sprejmejo vse države proizvajalke v Mednarodnem uradu za vinsko trto in vino. Politika kakovosti pa bo temeljila na izhodišču geografskega porekla. Državam članicam bo oddeljen sklop nacionalnih sredstev in izbirni seznam ukrepov, ki jim bosta omogočila, da ukrenejo, kar je najboljše za domače razmere. Več sredstev bo namenjenih tudi razvoju podeželja za financiranje ukrepov, vključno z začetkom delovanja mladih vinarjev in varstvom okolja (Evropska komisija 2007c).

3.2 Glavne točke reforme skupne ureditve trga za vino

a) **Nacionalni sklopi sredstev:** njihov namen je DČ omogočili, da prilagodijo ukrepe svojim posebnim razmeram. Skupni proračun bo variiral od 634 milijonov evrov leta 2009 do 850 milijonov evrov leta 2015. Znesek, ki bo na voljo za vsako državo, se bo izračunal na podlagi vinogradniških površin,

proizvodnje in zgodovinskih izdatkov. Ukrepi bodo lahko vključevali: promocijo v tretjih državah, prestrukturiranje/preusmeritev vinogradov, podporo za zeleno trgatve, nove ukrepe obvladovanja krize (zavarovanje pred naravnimi nesrečami in upravne stroške ustanovitve vzajemnega sklada za sektor) (Mikulas 2007, 45).

b) **Ukrepi za razvoj podeželja:** ti so začetek delovanja mladih kmetov, izboljšanje trženja, poklicna usposabljanja, podpora organizacijam proizvajalcev, podpora pri dodatnih stroških in izgubljenih dohodkih pri vzdrževanju kulturne krajine, predčasno upokojevanje. Zato se bo denar prenesel v proračun za razvoj podeželja, ki bo zato narasel s 100 milijonov evrov leta 2009 na 400 milijonov evrov leta 2014. Ta sredstva bodo izključno namenjena vinorodnim regijam (Mikulas 2007, 45).

c) **Pravice do zasaditve:** sistem pravic do zasaditve bo podaljšan do konca prehodnega obdobja leta 2013 in nato odpravljen 1. januarja 2014 z možnostjo, da se na nacionalni ravni nadaljuje do leta 2018. Odločitev za povečanje proizvodnje bo odvisna od proizvajalčeve sposobnosti, da proda, kar proizvaja (Mikulas 2007, 45).

d) **Postopno ukinjanje programov destilacije:** krizna destilacija bo omejena na štiri leta in bo temeljila na presoji držav članic do konca 2011/12, pri čemer bodo najvišji odhodki v prvem letu omejeni na 20 odstotkov nacionalnega sklopa sredstev, v drugem letu na 15 odstotkov, v tretjem letu na 10 odstotkov in v četrtem letu na 5 odstotkov. Destilacija pitnega alkohola bo postopoma ukinjena v štirih letih z vezanim plačilom za prehodno obdobje in bo nadomeščena z nevezanim enotnim plačilom na kmetijo. Države članice bodo lahko zahtevale destilacijo stranskih proizvodov, ki se bo financirala iz nacionalnega sklopa sredstev, vendar na znatno nižji ravni od sedanje, kar bo omogočilo kritje stroškov zbiranja in predelave stranskih proizvodov (Mikulas 2007, 45).

e) **Uveljavitev enotnega plačila na kmetijo:** nevezano enotno plačilo na kmetijo bo dodeljeno na podlagi presoje držav članic vinogradnikom ter vsem pridelovalcem, ki krčijo svoj vinograd. Vse površine, zasajene z vinsko trto, bodo upravičene do vključitve v enotno plačilo na kmetijo, medtem ko bodo izkrčene površine neposredno upravičene do plačila, s čimer bo zagotovljeno, da se vzdržujejo v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju (Mikulas 2007, 45).

f) **Izkrčitev:** predviden je triletni prostovoljni program krčenja nasadov v skupnem obsegu 175.000 hektarjev s padajočo premijo v treh letih. Država članica bo lahko izkrčitev zaustavila, če bi površina predstavljala več kot 8 odstotkov skupne površine vinogradov navedene države ali 10 odstotkov skupne površine regije. Komisija bo lahko zaustavila izkrčitev, če bi površina dosegla 15 odstotkov skupne površine vinogradov države članice. Skupni obseg krčenja naj bi dosegel približno 200 000 hektarjev. Proračun za to se bo s 430 milijonov evrov v prvem letu zmanjšal na 59 milijonov evrov v petem in zadnjem letu, povprečna premija pa se bo s 7.174 evrov na ha v prvem letu zmanjšala na 2.938 evrov na ha v petem letu (Mikulas 2007, 46).

g) **Enološki postopki:** pristojnost odobritve novih enoloških postopkov ali spremembe starih se prenese na komisijo, ki bo ocenila enološke postopke, ki jih je sprejel Mednarodni urad za vinsko trto in vino, ter jih vključila v seznam postopkov, ki so sprejeti v EU. EU bo dovolila postopke, o katerih se bodo dogovorili na mednarodni ravni za proizvodnjo vina za izvoz v zadevne namembne države. Prepoved uvoza mošta za proizvodnjo vina in prepoved mešanja vina EU z uvoženim vinom ostaneta (Mikulas 2007, 46).

h) **Boljša pravila označevanja:** pojem kakovostnih vin EU bo temeljil na vinih z zaščiteno geografsko označbo in vinih z zaščiteno označbo porekla. Dobro uveljavljene nacionalne politike kakovosti bodo zaščitene. Nekateri tradicionalni izrazi in oblike steklenic bodo lahko še naprej zaščiteni. Vina z geografskimi označbami se bodo delila na vina z zaščiteno geografsko označbo in vina z zaščiteno označbo porekla. Označevanje se bo odzvalo na potrošnikove potrebe, tako da bo preprostejše in bo prvič tudi dovolilo, da bo pri vinu EU brez geografske označbe lahko na nalepki navedena sorta in letnik kot odgovor na povpraševanje po sortnih vinih (Mikulas 2007, 46).

i) **Prepoved sladkorja za obogatitev:** uporaba sladkorja za obogatitev vina bo prepovedana s prvim dnem veljavnosti reforme. Ta postopek ni v skladu z opredelitvami Mednarodnega urada za vinsko trto in vino oziroma EU. S koncem dodajanja sladkorja in pomoči za mošt bo mogoče ohraniti ravnotežje med severom in jugom. Vsi proizvajalci bodo tako izdelovali vino le iz grozdja in nesubvencioniranega mošta (Mikulas 2007, 46).

j) **Pomoč za uporabo mošta:** pomoč za mošt se bo v obstoječi obliki lahko izplačevala še štiri leta, po tem prehodnem obdobju pa bodo odhodki za

mošt lahko preoblikovani v nevezana plačila pridelovalcem grozdja (Mikulas 2007).

k) **Promocija in obveščanje:** Komisija namerava dosledno izvajati odgovorno akcijo promoviranja in obveščanja. To bo vključilo proračun 120 milijonov evrov iz nacionalnih sklopov sredstev za promocijske ukrepe zunaj EU, ki ga bo EU 50-odstotno sofinancirala. V EU bodo nove obveščevalne akcije o vinu z geografsko označbo in odgovornem/zmernem uživanju vina, in sicer pri slednji z višjo stopnjo sofinanciranja v višini 60 % (Mikulas 2007, 47).

l) **Varstvo okolja:** upravičenost vinogradniških površin do sheme enotnega plačila pomeni, da se bodo obširneje uporabljali okoljski standardi po navzkrižni skladnosti. Navzkrižna skladnost se bo uporabljala za vse izkrčene površine. Za krčenje, prestrukturiranje in zeleno trgatev bodo obstajale minimalne okoljske zahteve ter večja sredstva za kmetijsko-okoljske sheme v programih razvoja podeželja (Mikulas 2007, 47).

m) **Odprava ukrepov upravljanja trga:** s prvim dnem veljavnosti reforme bodo odpravljeni naslednji ukrepi: krizna destilacija, podpora za destilacijo stranskih proizvodov, destilacija pitnega alkohola in dvonamenskega grozdja, pomoč za zasebno skladiščenje, izvozna nadomestila, pomoč za mošt za obogatitev vina (Mikulas 2007, 47).

n) Za boljšo konkurenčnost Evrope glede na proizvajalce iz "Novega sveta" Komisija med drugim predlaga, da bi bilo dovoljeno tudi redčenje vina in umetno staranje z lesnimi ostružki v vinu. Poenostavitev pravil za etiketiranje bo omogočila, da bo tudi na namiznih vinih napisana sorta grozdja, iz katerega so pridelana. Na nalepkah bodo navedene tudi zdravstvene in potrošniške informacije. Promocijo vina na trgih izven EU naj bi še povečali, medtem ko znotraj Unije ostaja načelo o "odgovorni porabi" (Mikulas 2007, 47).

3.3 Odzivi na predlog EK

Zakonodajni predlog za obsežno reformo skupne ureditve trga za vino v EU je med raznimi združenji vinogradnikov in vinarjev kot med sindikalnimi organizacijami vinogradniških delavcev naletel na ostre odzive. Bruslju so očitali predvsem, da želi industrializirati proizvodnjo vina ter ji odvzeti njen

tradicionalen in obrtniški značaj. Strah jih je tudi izgube delovnih mest ter ugleda evropskega vina. "Reforma, ki jo predlaga Komisija, želi v Evropski uniji vpeljati model vinarstva in vinogradništva, ki je uveljavljen v državah Novega sveta in odpraviti obstoječi evropski obrtniški model z večstoletno tradicijo," je po poročanju francoske tiskovne agencije AFP opozoril vodja vinarske sekcije pri najpomembnejšem evropskem združenju kmetijskih delavcev Copa-Cogeca, Jean-Louis Piton (STA 2008c).

Reformi so se uprli tudi proizvajalci kakovostnih vin s kontroliranim poreklom v Franciji, Italiji, Španiji in na Portugalskem ter jo označili kot nesprejemljivo, destabilizirajočo za vinarsko industrijo ter škodljivo za vzdrževanje kakovosti evropskih vin. Predsednik italijanskega združenja proizvajalcev kakovostnih vin Federdoc, Riccardo Ricci Cubastro je za britanski časnik The Financial Times opozoril, da poenostavitev sistema označevanja vin ter enoloških postopkov dejansko v precejšnji meri odpravlja ključno razlikovanje med kakovostnimi in namiznimi vini. Največje proizvajalke vina, kot so Francija, Italija, Španija, Nemčija in Portugalska nasprotujejo tudi predlogom odprave dosladkanja z dodajanjem sladkorja za obogatitev vina ter pomoči EU za mošt za obogatitev vina (STA 2008c).

Evropski poslanci so opozorili na visoke stroške, ki jih povzročajo neučinkoviti dosednji ukrepi. Letne evropske subvencije vinogradnikom in vinarjem znašajo približno 1,3 milijarde evrov, še dodatne pol milijarde letno pa stane Unijo predelava presežkov, tudi kakovostnih vin, v etanol ali vinski kis. Vendar je EP kritičen do namer Komisije in predlaga ukrepe, ki ne bi bili tako koreniti, kot je neselektivno krčenje vinogradniških površin, predvsem pa bi bili bolj usmerjeni v spodbujanje vinskih proizvodov in iskanje novih porabnikov ter trgov. Parlamentarci so bili mnenja, da je treba reformo izvajati postopno, v dveh fazah (2008 - 2011 ter 2012 - 2015), da se najprej doseže uravnoveženje, reorganizacija in preglednost trga ter podpora proizvajalcem in vinogradniškim regijam s postopnim sprejetjem ter evropski vinski sektor tako pripravi na bolj prodorno odprtje trgov. Zavzeli so se za ohranitev

tradicionalnih priznanih metod pridelave vina, natančna pravila za označevanje ter za spodbujanje zmerne potrošnje vina in promocijo evropskih vin na svetovnem trgu. Poslanci so pozivali komisijo, naj predloži poročilo o vzrokih za upad izvoza evropskih vin v zadnjih letih in nenehno rast uvoza iz tretjih držav, ter naj še posebej natančno prikaže, v kakšnem obsegu se izvajajo dvostranski trgovinski sporazumi s tretjimi državami in upoštevajo legitimni trgovinski interesi Evropske unije (STA 2008a).

3.4 Odziv evropskih poslancev na predlog EK

3.4.1.1 Destilacija

Destilacija je letno zajemala približno 10 odstotkov proizvodnje vina in celo 30 odstotkov proizvodnje namiznega vina na posameznega proizvajalca, medtem ko je destilacija kakovostnih vin izredno redka. Letni proračun za destilacijo je bil približno 500 milijonov evrov, celotni stroški za skladiščenje alkohola pa znašajo 237 milijonov evrov. Za upravljanje destilacije se je tako porabilo 45 odstotkov vseh sredstev za tržno ureditev. Poslanci so sicer podprli zmanjšanje presežkov vina, vendar menijo, da je predlog komisije za ohranitev destilacije brez financiranja nesmiseln, kajti destilacija zadeva proizvajalce vina, izvajajo pa jo destilarne, ki je zaradi pomanjkanja finančnih spodbud destilacije ne bodo izvajale. Predlog bi tudi ustvaril resne okoljske probleme v večjih vinogradniških območjih (Evropski parlament 2007).

Parlament je zavrnil takojšnjo odpravo mehanizma destilacije in drugih ukrepov za podporo trga, ker jih ni smiselno odpraviti brez prehodnega obdobja. Tako so glede destilacije podali predlog, da bi se sedanje štiri tipe destilacije pretvorilo v samo dva tipa: obvezno destilacijo, ki bi služila kot varnostna mreža in omogočala postopno reorganizacijo trga, ter prostovoljno destilacijo vinskega alkohola, ki bi omogočila prilagoditev sektorja vinskega alkohola, ki se dodaja nekaterim proizvodom na osnovi vina (likerjem, brendijem) ali se uporablja za uravnoteženje vin (Evropski parlament 2007).

Pomoč za destilacijo stranskih proizvodov vina bi morali ohraniti, da se

zagotavlja kakovost evropskih vin, ohraniti pa je treba tudi podporo destilaciji pitnega alkohola, saj gre za edino obliko destilacije, ki odpira dejanske prodajne možnosti. Poslanci se strinjajo z odpravo skladiščenja alkohola in prodajo alkohola, proizvedenega s krizno destilacijo. Ukrep bi bilo treba nadomestiti s takojšnjim organiziranjem neposredne prodaje preko javnih razpisov za zbiranje ponudb (Evropski parlament 2007).

3.4.1.2 Krčenje po določenih kriterijih

Predlog komisije, po katerem bi se za ponovno vzpostavitev tržnega ravnotežja izvedlo krčenje 12 odstotkov evropskih vinogradov ter s prepovedjo novih nasadov do leta 2013, ne more spodbujati trajnostnega razvoja in konkurenčnosti vinskega sektorja. Ta model bi povzročil nepopravljivo škodo evropski konkurenčnosti, uničil družbeno in gospodarsko strukturo podeželja ter ustvaril vrsto resnih okoljskih problemov (Evropski parlament 2007).

Vprašanje trajne opustitve vinogradništva ne bi smelo biti osrednje vprašanje reforme skupne tržne ureditve, ampak le eno od meril za strukturne posege. Presoja o primernosti krčenja naj bi bila prepuščena DČ. Vsaka članica ali regija bi lahko določila dopustno zgornjo mejo krčenja in imela možnost izbrati kategorije vina, ki bi imele prednost pri krčenju (Evropski parlament 2007).

Začasno krčenje (namesto trajnega) bi tudi omogočilo, da se vinogradnikom dodeli finančna pomoč, saj bi bile pravice do nasadov zamrznjene za obdobje nekaj let. Po njegovem preteku pa bi lahko vinogradniki površine ponovno zasadili, odstopili od svojih pravic do nasadov ali pa zaprosili za spremembo v dokončno krčenje, če bi DČ dale to možnost (Evropski parlament 2007).

Merila za trajno krčenje bi morala izvzeti:

- vinograde v hribovitih, obalnih in otoških regijah, kjer se v glavnem pridelujejo vina z geografskimi označbami;

-
- vinograde na pobočjih, kjer je treba preprečevati erozijo tal in izgubo biološke raznovrstnosti, ali v zgodovinsko pomembnih tradicionalnih regijah; vinograde, kjer se pridelujejo vina za tržišče;
 - vinograde, katerih pretirano zmanjšanje bi ogrozilo obstoj celotnega območja ali registrirane označbe porekla;
 - vinograde, ki jim je bila dodeljena strukturna pomoč (Evropski parlament 2007).

3.4.1.3 Obogatitev

Pomoč za mošt bi bilo potrebno ohraniti, saj je gre za zgodovinsko vinarsko prakso, prav tako pa je treba ohraniti pomoč za grozdni mošt, ki se predeluje v grozdni sok. Ta mošt namreč ni namenjen proizvodnji vina, kar je pomembno za sektor in pomaga ohranjati tržno ravnovesje (Evropski parlament 2007).

Parlamentarci se zavedajo, da obogatitev - dodajanje sladkorja v grozdni mošt - neposredno vpliva na količino proizvodnje, saj lahko povzroči zvišanje količine hektarskega pridelka. Kljub temu pa se zavzemajo, da države članice lahko odobrijo obogatitev vina s slajenjem za izboljšanje kakovosti ali zaradi vremenskih pogojev. Slajenje naj bi bilo dovoljeno tudi v vseh tistih vinskih regijah, kjer se uporablja po tradiciji in kjer ni strukturnih presežkov. Poslanci menijo, da predlog Komisije o zmanjšanju najvišje stopnje obogatitve ni utemeljen in da morajo obveljati obstoječi predpisi (Evropski parlament 2007).

3.4.1.4 Liberalizacija novih nasadov

Poslanci so se odločili za natančen in pregleden postopek postopne dodelitve pravic do novih nasadov, da se prepreči negativni vpliv na trg, ki bi ga lahko imelo nenadzorovano povečanje vinogradniških zmogljivosti. Države morajo predložiti programe, ki bodo obsegali načrtovani obseg nasadov, napredek pri prerazporeditvi novih pravic, različice za vsako regijo in časovni raspored izvajanja. Nove pravice do nasadov bi bilo potrebno nameniti predvsem mladim kmetovalcem, proizvajalcem kakovostnega vina in za vinograde, ki so

vključeni v programe za izboljšanje kakovosti in trženja vina. Za področja, kjer se pridelujejo vina z geografsko označbo, je priporočljivo, da odločitve o liberalizaciji trga sprejemajo regionalni organi, saj morajo zaščititi vrednost naložb vinogradnikov na teh področjih (Evropski parlament 2007).

Za trajnostni razvoj evropskega vinskega sektorja je treba prerazporediti znatna proračunska sredstva za spodbujanje zmerne in odgovorne potrošnje vina, saj čedalje zmernejša in odgovornejša potrošnja vina najbolj prispeva k varstvu evropskih potrošnikov in zdravju ljudi. Ob tem pa je tudi nujno spodbujati in financirati obveščanje potrošnikov o kakovostnih lastnostih vina, proizvedenega v Evropi v skladu z nadzorovanimi tradicionalnimi enološkimi praksami, ter jih tako zavarovati pred izdelki iz uvoza vprašljive kakovosti in spodbujati evropske izdelke na notranjem in mednarodnem trgu (Evropski parlament 2007).

3.4.1.5 Označevanje

Eno od vprašanj, ki jih je treba po mnenju poslancev načeti in temeljito proučiti, je razvrstitev vin. Do nedavnega so potrošniki ločevali in izbirali med kakovostnimi vini, proizvedenimi v določenih območjih, in namiznimi vini. Danes pa s spremembo okusa potrošnikov, širitvijo trgovskih verig in povečanjem uvoza vin iz držav "novega sveta" razlikovanje temelji na kakovostnih vinih, proizvedenih v določenih območjih, in sortah grozdja, iz katerega so vina narejena. Zato bi bilo treba na evropski ravni predvideti možnost, da se na nalepkah za namizna vina navedejo sorte grozdja in trgatev. To bi namizno vino naredilo bolj tržno prepoznavno in bi preprečilo nelojalno konkurenco med različnimi kategorijami vin na trgu (Evropski parlament 2007).

3.5 Odziv Slovenije na predlog EK

MKGP je na svoji spletni strani aprila 2008 objavila prispevek k diskusiji o novi vinski reformi vinskega sektorja. V njem je izpostavila ukrepe skupne tržne ureditve, ki jih je razdelila v naslednje vsebinske skope:

3.5.1.1 Strukturni ukrepi za uravnavanje ponudbe

Ukrepa, ki vplivata na ponudbo na trgu, saditvena pravica za vinograde in premije za trajno opustitev vinogradov, so premalo stimulatívni in se niso izvajale v zadostnem obsegu. Zato na MKGP-ju predlagajo naslednje:

- prepoved povečanja obsega vinogradniških površin;
- bistveno povečevanje višine in obsega ukrepa trajne opustitve vinogradov, ki naj postane obvezni ukrep za vse države članice;
- omejitev hektarskega pridelka za grozdje in vino naj bo za vse vrste vina predpisana na nivoju EU (MKGP 2008a).

3.5.1.2 Ukrepi za trajnostno rast konkurenčnosti

Za rast konkurenčnosti sta po mnenju MKGP potrebna prestrukturiranje in preusmeritev pridelave v vinogradništvu. Poudarek je na prestrukturiranju tehnološke opreme za pridelavo ter v trženje in promocijo, kar pa je ključnega pomena za doseganje trajne konkurenčnosti pridelave. S ciljem trajnega razvoja sektorja in dviga konkurenčnosti le-tega kaže pomoč za prestrukturiranje pridelave ohraniti, vendar jo tudi spremeniti in predvsem postaviti v kontekst konkurenčnosti. Pravila naj se zaostrijo tako, da bo pristopnost ukrepa bolj omejena – predvsem v smislu izvedbe celovitih programov konkurenčnosti organiziranih pridelovalcev (kot je navedeno v opisu spodaj). Veljalo bi ohraniti možnost nacionalnega doplačila za ukrepe. Kot predlog MKGP doda, da naj se uvede dodaten ukrep reforme k obstoječemu ukrepu prestrukturiranja, in sicer ukrep za trajnostno rast konkurenčnosti pridelave vina in trženje le-tega. Podeljen bi bil organiziranim pridelovalcem (kot npr. organizacijam proizvajalcev in sektorskim organizacijam), ki bi bili sposobni izdelati program za dvig konkurenčnosti pridelave grozdja in vina. Ob tem gre poudariti, da mora program celovito obravnavati pridelavo in trženje vina v vseh njenih fazah, od obnove vinogradov, posodobitve opreme za pridelavo vina kot tudi promocijo in prodajo vina. Prednost pri financiranju naj dobijo programi, ki zajemajo široki krog površin (okoljski vidik) in zaposlenih (socialni vidik), obenem pa

izkazujejo visoko inovativnost, tržno prodornost in učinkovitost (ekonomski vidik) (MKGP 2008a).

3.5.1.3 Ukrepi za preprečevanje motenj na trgu

Dosedanji ukrepi EU za vzpostavitev potrošnje in ponudbe vina na trgu so naslednji:

- obvezna destilacija stranskih proizvodov, ki nastanejo pri pridelavi vina;
- obvezna destilacija vina iz tistih sort grozdja, ki niso izključno namenjene pridelavi vina;
- ukrep podpore destilaciji vina namenjenega sektorju pitnega alkohola;
- krizna destilacija, ki je za proizvajalce prostovoljni ukrep;
- podpore za zasebno skladiščenje proizvajalcem namiznega vina;
- podpore za pridelavo grozdnega soka ter uporabo zgoščenega ali reaktificiranega grozdnega mošta;
- izvozne vzpodbude (MKGP 2008a).

Večina teh ukrepov je regionalno zelo omejenih in ne izkazujejo splošne ravni interesa Skupnosti. Njihov namen se je iz tržno stabilizacijskega preobrazil v zagotavljanje trajnega, ekonomsko še zanimivega odkupa grozdja. Praksa kaže, da nekateri ukrepi, ki so finančno zelo zahtevni, nimajo stabilizacijskega učinka, ampak prispevajo k ohranitvi nekonkurenčne pridelave. Zato je to področje najbolj potrebno temeljito reformirati. Potrebno je zmanjšati število in obseg ukrepov, ter na ta način tudi zagotoviti dodatna sredstva za izvajanje ukrepov iz skupine Strukturni ukrepi za uravnavanje ponudbe in iz skupine Ukrepi za trajno rast konkurenčnosti. MKGP je mnenja, naj se ti neučinkoviti ukrepi postopno umaknejo do konca naslednje finančne perspektive-leta 2013 (MKGP 2008a).

3.5.1.4 Poenostavitev pravil o tehnoloških in enoloških postopkih

Sedanja pravila glede enoloških postopkov in sredstev, evidenc ter označevanja vina so v primerjavi s pogoji, kot jih ima konkurenca, precejšnja administrativna obremenitev pridelovalcev. Njihov namen in učinki niso več tako prepoznavni in pogosto s strogim predpisovanjem prej omejujejo kot prispevajo k dvigu konkurenčnosti. Na večjo konkurenčnost pridelave bi nedvomno lahko vplivali tudi s poenostavitvijo predpisov. Zlasti je problematično dvojno urejanje iste vsebine (npr. uveljavitev paketa predpisov, ki urejajo sledljivost, kritične točke ter higieno, v veliki meri pomeni podvajanje glede na zahteve v tržni ureditvi za vino), zato predlagamo v takih primerih smiselno ukinitvev oziroma poenostavitvev (MKGP 2008a).

V dva tabora razdeljene članice EU imajo različne poglede glede dodajanja sladkorja vinu in glede ukinitve tržno-cenovnih ukrepov. Države članice so se v razpravi razdelile na dva tabora. Ključna sta destilacija in dosladkavanje mošta. Prvi tabor držav se zavzema za ohranitev destilacije, saj te države najbolj prispevajo k presežku količine vina v EU in jim destilacija pomeni dodaten zaslužek, ki ga v primeru nedestilirane zaloge ne bi bilo. Mednje spadajo Francija in Španija. Obe sta največji proizvajalki vina v EU in s tem imata tudi največjo moč v evropskem vinskem sektorju. Poleg tega sta državi med večjimi državami po številu poslancev v Evropskem parlamentu in imata zato večjo politično moč. Drugi tabor se pa zavzema za dosladkavanje mošta. Te države članice imajo slabše vremenske pogoje v primerjavi z npr. Francijo, Španijo, za doseg visoke stopnje sladkorja v moštu, kar pa je pogoj za visoko stopnjo alkohola v vino ter posledično boljšo kakovost in prodajo vina. Glavna zagovornica za ohranitev tega ukrepa je Nemčija, ki je z 99 poslanci najmočnejša DČ v Evropskem parlamentu. Poleg teh dveh ukrepov so sporni tudi kriteriji, ki bodo določali, koliko denarja bo posamezna država prejela iz njej dodeljene ovojnice. Italija in Španija želita pri tem predvsem navezavo na preteklo proizvodnjo, druge pa želijo več poudarka na prihodnji proizvodnji. Komisija je kot eden od razlogov za novo reformo navedla tudi neučinkovitost in finančno neustreznost zgoraj naštetih ukrepov. Ohranitev ali ukinitvev teh ukrepov iz vsebine končne vinske reforme je odvisno od politične moči, ki jo imajo zgoraj omenjene DČ (Brejc 2009).

4 UREDBA (ES) 479/2008

Iz ugotovitev zaključenega poglavja lahko sklepam, da je predlog Komisije iz leta 2007 v evropskem prostoru razvnel burne razprave med strokovno in laično javnostjo. Akterji so v pogajanjih najbolj izpostavljali ukrepa destilacija in dosladkavanje mošta, ki sta bila tudi glavna razloga za oblikovanje nove ureditev trga z vinom. Komisija se je v nasprotju z ostalimi akterji zavzemala za popolno in takojšnjo odstranitev teh dveh ukrepov iz prakse, saj predstavljata pravni okvir, ki ne omogoča stabilizacije trga z vinom in zagotovitve primarnega življenjskega standarda tej kmetijski panogi ter sta stroškovno povprečno učinkovita.

V poglavju, ki sledi bom z opisno metodo raziskovanja in analizo primerne vira ugotovila kateri ukrepi so bili vključeni v sprejeto Uredbo ES 479/2008. Cilj te analize je ugotoviti kateri ukrepi so med razpravo o predlogu bili vključeni oziroma izključeni iz predloga, oziroma kateri so delno spremenjeni. Poleg tega me zanima tudi finančni načrt za implementacijo sprejete javne politike za načrtovano obdobje. Zaključki tega dela analize mi bodo v pomoč pri končni evalvaciji izvedbene uredbe, ki iz Uredbe ES 479/2008 izhaja in pri končnih sklepih diplomskega dela.

4.1 Končno sprejeti ukrepi

Države EU so 29. aprila 2008 po več dneh pogajanj dosegle dogovor o vinski reformi in sprejele Uredbe (ES) št. 479/2008 o skupni ureditvi trga z vinom. Za doseglo ***konkurenčnega in trajnostnega razvoja, stabilizacijo trga z vinom in zagotovitve primerne življenjskega standarda*** za zadevno kmetijsko skupnost so sprejeli naslednje podporne ukrepe:

- podpora iz sheme enotnih plačil;
- promocija na tujih trgih;
- prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov;
- zelena trgatev;
- vzajemni skladi;
- zavarovanje letine;

-
- naložbe;
 - destilacija stranskih proizvodov;
 - krizna destilacija;
 - destilacija pitnega alkohola;
 - uporaba zgoščenega grozdnega mošta (Uredba ES 479/2009).

Uredba tudi določa, da DČ sama odloča o izbiri ukrepa glede na nacionalne razmere v vinskem sektorju. Sredstva za ureditev trga z vinom bodo DČ črpale preko nacionalnih ovojnic in v okviru razvoja podeželja, pri čemer je delež slednjih za večje države proizvajalke določen. Manjše, med katere spada tudi Slovenija, pa se lahko same odločijo, kolikšen delež bodo namenile za ukrepe razvoja podeželja. Za promocijo na tujih trgih tudi ni več določeno, koliko mora država za to odšteti. V Uredbi ES 479/2009 je določena tudi uporaba saharoze za obogatitev mošta med vretjem, ki se bo lahko uporabljala na območjih, kjer se je že sedaj tradicionalno uporabljala. Razlika je le v nižjih limitih za obogatitev (Uredba ES 479/2009).

Po novem je označevanje sicer poenostavljeno za vina brez geografske označbe, torej za namizna vina. Na teh vinih bo dovoljeno označiti sorto in letnik, kar doslej ni bilo dovoljeno, vendar le pod pogojem ustreznih kontrol, ki zagotavljajo pristnost takega vina (Uredba ES 479/2009).

Shema krčitev vinogradov ostaja v skladu z mnenjem EP in je skrajšana na tri leta, EK je prvotno predlagala pet let. Cilj izkrčitve je 175.000 hektarov vinogradov v celotni EU in z nižjo podporo od prvotno predlagane. Podpora za krčitev bo leta 2009 znašala 20 odstotkov več kot v trenutni ureditvi, v letu 2010 desetino več, leta 2011 pa bo na trenutni ravni. Država bo krčenje vinogradov lahko ustavila, ko bo izkrčitev dosegla osem odstotkov vseh vinogradniških površin. Poleg tega državi ni treba krčiti vinogradov na strmih območjih in povesod, kjer bi lahko krčitve povzročile negativne okoljske posledice, vendar na teh območjih ne sme biti več kot tri odstotke vseh vinogradniških površin (Uredba ES 479/2009).

Države so se dogovorile tudi o sistemu sadilnih pravic, ki se bo ukinil leta 2015. To pomeni, da se z letom 2016 uvaja popolna liberalizacija sajenja

vinogradov v EU. Kompromis sicer dopušča podaljšanje sistema sadilnih pravic na regionalni ravni do konca leta 2018, če se posamezna država tako odloči (Uredba ES 479/2009).

Spodnja tabela (glej Tabelo 4.5) prikazuje višino predvidenih sredstev po ukrepih v petletnem obdobju. Kot lahko razberemo iz tabele bo višina predvidenih sredstev naraščala za tiste ukrepe, ki naj bi predvidoma pozitivno vplivali na evropski trg z vinom. Ukrepa promocija in prestrukturiranje vinogradov bosta v petletnem obdobju deležna največ sredstev. Na drugi strani pa se kaže zmanjšanje sredstev za ukrepe, ki že obstajajo, vendar je praksa pokazala, da nimajo dolgotrajnih pozitivnih učinkov na trg z vinom. V ospredju je predvsem krizna destilacija in vse ostale destilacije, ki jih želi s to uredbo Komisija popolnoma odstraniti iz vinogradniške prakse. Na tem mestu velja omeniti, da je Komisija s to uredbo želela destilacijo in dosladkavanje mošta popolnoma ukiniti, ker sta bila glavna razloga za prekomerno in neučinkovito porabo sredstev. Vendar so DČ med razpravo dosegle kompromis, da ukrepa ostajata in se zanj le postopoma zmanjšujejo sredstva.

Tabela 4.5: Predvidena sredstva od 2009 do 2013

(V 1000 evrov)	2009	2010	2011	2012	2013	SKUPAJ
Shema enotnih plačil		33 353	139 024	159 975	159 857	492 109
Promocija	71 402	139 605	151 388	218 510	248 046	828 953
Prestrukturiranje vinogradov	267 776	409 319	366 421	462 234	460 492	1 966 242
Zelena trgatev ³						
Vzajemni skladi ⁴						
Zavarovanje letine	7 290	11 841	12 295	13 617	13 910	58 953
Naložbe	19 217	70 618	117 198	185 758	223 528	616 319
Destilacija stranskih proizvodov	119 988	123 670	122 559	122 344	121 786	610 347
Krizna destilacija						
Destilacija pitnega alkohola	123 522	126 626	26 806	13 209		290 244
Uporaba ZGM	99 625	93 979	78 971	66 700	170	339 445
SKUPAJ letno	794 130	1 023 918	1017891	1 246 41	1230129	5 313 430

Vir: Evropska komisija (2009e).

Kompromisni predlog, ki ga je sprejela sedemindvajseterica, ni čisto tak, kot ga je julija 2008 predlagala Komisija. Komisarka Fischer Boel je dejala, da gre za "spodoben politični dogovor", ne predstavlja pa točno tega, kar si je želela. Kot je dejala, je bila to ena težjih reform, v kateri je sodelovala. Vanjo je bilo vpletenih veliko čustev, saj konec koncev vino s seboj nosi veliko kulturne dediščine, je dejala. Reforma je začela veljati 1. avgusta 2008 (STA 2008).

³ Ni podatka.

⁴ Ni podatka.

5 EVALVACIJA UREDBE O UREDITVI TRGA Z VINOM ŠT. 69/2008

V sprejeto Uredbo ES 479/2008 so poleg predlaganih ukrepov uvrščeni tudi ukrepi, katere je hotela Komisija popolnoma umakniti iz prakse. Kot sem v analizi ugotovila, je bilo ključnega pomena za ohranitev posameznega ukrepa znotraj pravnega okvira, katere DČ so se zavzemale zanj. DČ bodo z implementacijo nove javne politike deležne večjih finančnih sredstev, ki jih bodo po svoji presoji glede na nacionalne razmere prerazporejale med ukrepe (glej Tabela 4.5). Prav tako je tudi odločitev za posamezne ukrepe prepuščena samim DČ.

Z metodo analize primarnega vira bom v poglavju, ki sledi, ugotovila katere ukrepe je RS izbrala iz nabora ukrepov iz Uredbe ES. Cilj tega dela naloge je ugotoviti kakšne so določbe za posamezne ukrepe, kakšne so finančne konstrukcije za posamezne ukrepe in kakšen je nadzor nad porabo sredstev, kakšna je dostopnost ukrepov ter kaj vse še vpliva na uspešno implementacijo sprejete javne politike. V tem delu bom raziskovanje dodatno ovrednotila z intervjuji, ki sem jih opravila s strokovnjaki iz raziskovalnega področja. Uporaba te metode se mi zdi nujno potrebna za doseg cilja diplomskega dela.

Slovenija je ukrepe iz Uredbe ES 179/2008 skupaj s nekaterimi nacionalnimi ukrepi, ki so financirani izključno iz proračuna RS (pomoč vinarjem za sodelovanje na sejnih, izobraževanje, tržne raziskave in svetovalne storitve) in niso predmet te analize, vključila v izvršilno Uredbo o ureditvi trga z vinom 69/2008. Od sprejema te uredbe, avgusta 2008 pa do aprila 2009, so k tej izvedbeni uredbi dodali dopolnitve in spremembe, in sicer z Uredbo št. 77/2008 in Uredbo št. 27/2009.

5.1 Vsebina uredbe

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je 6. avgusta 2008 na novinarski konferenci predstavilo novosti ureditve trga z vinom. Poudarili so,

da bo slovenski vinogradniško-vinarski sektor po novem iz EU prejel bistveno več sredstev kot v preteklosti. V primerjavi s prejšnjimi leti, ko je Slovenija prejela sredstva v višini 2,7 milijonov evrov letno naj bi Sloveniji v letu 2009 bilo dodeljenih 3,5 milijonov evrov, višina sredstev pa se bo nato z leti povečevala vse do višine 6,1 milijonov evrov leta 2012. Poleg tega nova ureditev za Slovenijo pomeni predvsem večjo možnost koriščenja evropskih sredstev, ker so ukrepi bolj prilagojeni domačim razmeram. Zato na MKGP pričakujejo pozitivne učinke na izboljšanje konkurenčnosti vinogradniško-vinarskega sektorja (MKGP 2008b).

RS se je na podlagi nacionalnih razmer v vinskem sektorju odločila za naslednje podporen ukrepe:

- **Umik stranskih produktov** – ta ukrep vsebuje obvezno destilacijo in krizno destilacijo. Zavezanec za obvezno destilacijo je pridelovalec grozdja in vina, ki prekorači predpisan hektarski pridelek ali pridelovalec vina, ki od proizvajalca odkupi in prijavi pridelek s presežno količino. Zavezanec jo mora sam financirati in nad postopkom vrši nadzor kmetijska inšpekcija. Krizna destilacija se izvrši, »/.../ če se na podlagi podatkov iz registra in podatkov iz tržnoinformacijskega sistema ugotovi, da so se zaloge vina povečale za več kakor 60 % nad običajnimi zalogami (povprečje zadnjih treh vinskih let) ali cene vina s slovenskim geografskim poreklom realno znižale za več kakor 30 % pod običajno ceno (primerjava povprtečja zadnjih treh vinskih let za isto kategorijo vina)/.../« (Uredba št. 69/2008, 30. čl.).
- **Podpora za prestrukturiranje vinogradniških površin** – se uveljavlja za vinograde starejše od desetih let. Delež priznanih stroškov prestrukturiranja in vrednost izpada dohodka določa minister za vsako leto posebej. Ukrep vrši in nadzira Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju Agencija) (Uredba št. 77/2008).
- **Podpora za promocijo na trgih tretjih držav** – ta se nanaša na kakovostno ali namizno vino z oznako porekla, na prikaz značilnosti vinorodnih območij RS in sort vinske trte ter na povezave tega vina s kulinariko, vinsko arhitekturo ali vinskim turizmom. Upravičenci za podporo so »/.../ pridelovalci, vpisani v register, ki letno pridelajo vsaj 30.000 litrov vina, ali združenja pridelovalcev, vpisanih v register, ki so pravne osebe in združujejo

vsaj pet pridelovalcev, s skupno pridelavo vsaj 75.000 litrov vina /.../« (Uredba št. 69/2008, 33. čl). Minister v sodelovanju z Agencijo vsako leto posebej objavi razpis preko katerega zbirajo predloge za podporo. Te predloge izbira Komisija sestavljena iz dveh predstavnikov Agencije in enega predstavnika ministrstva. Višina podpore znaša 50 % priznanih stroškov. V sklopu tega ukrepa so vključene naslednje dejavnosti:

- 1) *Objava oglasov v medijih (tiskani, televizijski, radijski, internetni);*
- 2) *Izdelava reklamnega gradiva za prodor na trge tretjih držav;*
- 3) *Udeležba na mednarodnih sejnih in drugih mednarodnih dogodkih;*
- 4) *Izdelava raziskav trga tretjih držav;*
- 5) *Organizacija seminarjev za novinarje, uvoznike, strokovno javnost in potrošnike tretjih držav.* (Uredba št. 77/2008, 33. čl).

▪ **Podpora za uporabo zgoščenega grozdnega mošta** – ta ukrep lahko uporabljajo le tisti pridelovalci vina, ki ga uporabljajo za obogatitev. Postopek za dodelitev podpore in nadzor nad uporabo vrši Agencija (Uredba št. 69/2008).

▪ **Podpora za zeleno trgatev** – pogoj za pridobitev podpore je »/.../ da pridelovalec obdeluje vsaj 8 ha vinogradov in izvaja zeleno trgatev na vsaj 10 % površine vinogradov, ki jih obdeluje, in ima v letu pred uveljavljanjem podpore v register prijavljene zaloge vina v količini vsaj 70 % povprečnega v register prijavljenega pridelka vina pridelovalca zadnjih treh let /.../« (Uredba št. 27/2009, 34a. čl.). Upravičenci so lahko tudi pridelovalci, ki imajo sklenjene pogodbe o oddaji grozdja z drugimi pravnimi osebami. Višina podpore znaša 50 % vseh neposrednih stroškov zaradi odstranitve grozdov in izgube dohodka zaradi tega. Vloge sprejema in nadzor nad postopkom vrši Agencija (Uredba št. 27/2009).

▪ **Trajna izkrčitev vinograda** – RS je ta ukrep že vključila v Uredbo o uravnavanju obsega vinogradniških površin iz leta 2007.

Že pred sprejetjem izvedbene Uredbe št. 69/2008 poznamo v Sloveniji nekatere podobne ukrepe, ki so se financirali iz proračuna EU. Ti so prav tako urejali ureditev trga z vinom in so bili zajeti v različnih uredbah. Zanje je bilo v letu 2008 namenjenih 2.662.907,85 evrov. Kako so bila ta sredstva porazdeljena med posamezne ukrepe prikazuje spodnja tabela (glej Tabelo

5.6). Kot lahko vidimo, je bila za ukrep prestrukturiranja vinogradov leta 2008 porabljena večina sredstev.

Tabela 5.6: Višina izplačanih sredstev v letu 2008

	Sredstva iz proračuna EU v letu 2008 v evrih
Podpora zasebnemu skladiščenju	41.730,61
Podpora za uporabo ZGM	209.013,68
Podpora za trajno opustitev vinogradniške pridelave	10.263,56
Podpora za prestrukturiranje vinogradov	2.401.900
SKUPAJ	2.662.907,85

Vir: Jakša (2009).

Do podobnih ugotovitev pridemo tudi s pomočjo tabele na naslednji strani (glej Tabela 5.7), na kateri je razviden trend naraščanja višine namenjenih sredstev za prestrukturiranje vinogradniških površin in podporo promociji na tretjih trgih. Višina sredstev za uporabo zgoščenega grozdnega soka ostajajo v tem obdobju ista. Po drugi strani pa se višina sredstev za podporo zelene trgovine postopoma zmanjšuje. Iz tega lahko sklepamo, da se je tudi Slovenija odločila za podporo prvima dvema ukrepoma ter za postopno ukinitve pomoči za slednji ukrep, ki je po besedah sekretarke MKGP-ja za Slovenijo nezanimiv. Škvarčeva meni, da je bistvenega pomena za boljšo kvaliteto grozdja in posledično boljšo kvaliteto vina prestrukturiranje vinogradniških površin in ureditev tehnologije pridelave vina. Kvaliteta izdelka je poročstvo za višjo ceno izdelka in večjo prodajo te-tega. Skupaj z načrtno promocijo v tujini bi tako lahko povečali izvoz v tujino (Škvarč 2009). To je tudi eden glavnih ciljev reforme v vinskem sektorju.

Tabela 5.7: Slovenija - potrjen program za obdobje 2009-2011

1000 evrov

Ukrep	2009	2010	2011	SKUPAJ
Promocija	800	900	900	2600
Prestrukturiranje površin	2522	2670	2837	8029
Uporaba ZGM	200	200	200	600
Zelena trgatev	150	100	100	350
SKUPAJ	3522	3770	3937	11579

Vir: Jakša (2009).

Poleg pozitivnega finančnega plana se zdi Škvarčevi ugoden tudi način razvrščanja sredstev med ukrepi, ki ga določa Uredba ES 479/2008. Uredba ES namreč določa, da DČ sama izbere ukrep, ki ga nato vključi v izvedbeno uredbo ter nato sama razvršča predvidena sredstva med posamezne ukrepe. Torej DČ lahko sama določa, kateri ukrep je glede na nacionalne razmere za državo najprimernejši in najpomembnejši ter temu lahko tudi nameni največ sredstev. Poleg tega lahko v naslednjih letih, glede na prakso porabe sredstev v prejšnjih letih, regulira višino sredstev znotraj ukrepov (Škvarč 2009).

Domnevam, da na učinkovitost ukrepa, poleg vsebine in finančne konstrukcije ukrepa, vpliva tudi dostopnost in postopek prijave za posamezni ukrep. Prijave s strani vinogradnikov na posamezne pomoči/ukrepe zbira Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja. Agencija nato tudi vrši nadzor nad izvedbo ukrepov ter porabo sredstev. Sredstva se dodeljujejo neposredno na podlagi Uredbe 69/2008, kar pomeni, da ni predvidenega posebnega poziva ali razpisa in da so vse podrobnosti, vključno s potrebno dokumentacijo, vsebovane v sami Uredbi 69/2008. Zaradi tega se je potrebno pred vložitvijo zahtevka podrobno seznaniti z vsebino Uredbe 69/2008. Zahtevka nato pregleda Agencija, ki zgolj ugotavlja ustreznost dokumentacije, ne pa tudi

ustreznost projekta, ki ga prijavitelj prijavlja. Torej je postopek za pridobitev sredstev za ukrepe veliko bolj enostaven kot za razpise, ki jih poznamo v praksi MKGP-ja, ker v tem primeru ni predvidena Komisija, ki bi vrednotila posamezne projekte in ni potrebno prilagati računov za opravljeno storitev (MKGP 2008). Po besedah Škvarčeve, glede na prakso prejšnjih let, sta poenostavljen postopek za pridobitev pomoči in višina predvidenih sredstev od temeljnih kriterijev za odločitev k prijavi.

Do pomoči so upravičena podjetja, ki so gospodarske družbe, ali zadruga, registrirane za pridelavo in stekleničenje vina oziroma kmetijska gospodarstva s povprečno letno količino najmanj 20 tisoč litrov vina zadnjih treh letnikov, prijavljeno v register. Upravičena so tudi podjetja, ki so gospodarske družbe, ki niso registrirane za pridelavo in stekleničenje vina, vendar so prejemale podporo kot organizacije proizvajalcev v lanskem letu ali je med njihovimi ustanovitelji oziroma družbeniki najmanj ena izmed gospodarskih družb, ki je registrirana za pridelavo in stekleničenje vina (MKGP 2008b).

Po podatkih Agencije je za leto 2009 predvidenih 5.288,368,2 evrov, glede na prijave, ki so dospele do 30.6.2009. Sredstva so po ukrepih razdeljena neenakomerno, glede na zastavljene plane.

- **Podpora za prestrukturiranje vinogradov:** zahtevkov 518, izplačanih 2,5 milijonov evrov;
- **Podpora za zeleno trgatve:** odobrenih 88 vlog, izplačanih 150.000 evrov;
- **Podpora za uporabo zgoščenega grozdnega mošta:** 4 vloge, izplačanih 90.368,24 evrov;
- **Podpora za trajno opustitev vinogradniške pridelave:** 127 vlog. Po obravnavi vlog bo izplačanih manj vlog v skupni vrednosti predvidoma cca. 198.000 evrov;
- **Podpora vinarskemu sektorju za promocijo:** 76 zahtevkov. Predvidena sredstva 1,7 milijonov evrov.

-
- **Podpora promociji vina na trgih tretjih držav:** odobrenih programov v letu 2008 je bilo 25, vendar se ne izvajajo vsi. Predviden skupen znesek izplačil v letu 2009 je cca. 650.000 evrov.

Višina izplačanih sredstev za leto 2009 se ujema z izplačili v letu 2008. Prav tako kot leto prej je bilo za ukrep prestrukturiranja in promocije bilo do 30.6.2009 izplačanih večina sredstev. Za ta dva ukrepa je bilo tudi največ prijav. V tem primeru tudi izvedba ukrepov sledi zastavljenim planom tako ES kot tudi slovenskega MKGP-ja.

Uredba dopušča tudi uporabo saharoze. V coni B (v Sloveniji sta to območji Podravje in Posavje) se lahko z obogatitvijo stopnja alkohola poveča za dva odstotka, v coni C (Primorska) pa za 1,5 odstotka. V primeru vremensko neugodnih letnikov se lahko omenjeni stopnji povečata za polovico odstotka, kar je enako sedanji ravni. Poleg tega je bil po nasprotovanju večine DČ iz kompromisa umaknjen predlog o obveznem označevanju dodajanja saharoze na etiketah. Za slednje se je zavzemala tudi Slovenija, z razlogom, da če bi bilo treba označiti dosladkavanje, potem bi bilo treba zaradi transparentnosti označiti tudi vse druge značilnosti vina (MKGP 2008b).

Uredba ES daje tudi možnost DČ, da imajo v prvih treh letih na razpolago tudi ločena dodatna sredstva za namen ukrepa krčenja vinogradov. Poleg tega bo tistim, ki se ne želijo več ukvarjati z vinom, z dodatnimi sredstvi omogočena preusmeritev v drugo panogo (MKGP 2008b).

Od leta 2009 dalje so sredstva v proračunu EU za vino vnaprej razdeljena med države članice v tako imenovane nacionalne ovojnice. Države članice lahko sredstva iz nacionalne ovojnice na podlagi vnaprej pripravljenih petletnih programov porabljajo za tiste ukrepe, ki jim najbolj ustrezajo. Z uredbo o ureditvi trga z vinom je določeno, da se iz nacionalne ovojnice sredstva namenjajo za podpore za prestrukturiranje vinogradov, promocijo na trgih tretjih držav in uporabo zgoščenega grozdnega mošta za obogatitev vina. Vendar je ministrstvo sporočilo, da preostalih razpoložljivih ukrepov nove ureditve trga z vinom Slovenija ne bo izvajala s sredstvi iz nacionalne

ovojnice. Podpore za prestrukturiranje predelovalnih kapacitet bodo pridelovalci še naprej lahko pridobivali na podlagi sredstev iz programa razvoja podeželja, sofinanciranje zavarovalnih premij pa preko obstoječega ukrepa državnih pomoči (MKGP 2008b).

Poleg navedenih ukrepov pa bo od leta 2010 dalje iz nacionalne ovojnice 1 milijon evrov letno prenesen med ukrepe razvoja podeželja za namen ohranjanja vinogradov na strmih legah (MKGP 2008b).

Uredba o ureditvi trga z vinom urejuje ukrepe dodeljevanja pomoči vinarjem za sodelovanje na sejnih, izobraževanje, tržne raziskave in svetovalne storitve, ki niso predmet reforme trga z vinom in se financirajo iz nacionalnih sredstev. Uredba v drugem poglavju ureja organizacije proizvajalcev vina. Po novem priznanje organizacije proizvajalcev ni več pogoj za pridobitev sredstev, ki se dodeljujejo na podlagi te uredbe (MKGP 2008b). Vendar ta določila niso predmet te analize.

5.2 Pomisleki o uspešnosti ukrepov iz Uredbe št. 69/2008

Po besedah Brejca, direktorja Vinske družbe Slovenije, prinaša reforma evropskega vinskega sektorja veliko marketinškega razmišljanja. Dušan Brejc se z vinom ukvarja že petindvajset let. Diplomiral je na ljubljanski biotehnični fakulteti, nato pa je nadaljeval podiplomsko specializacijo v Franciji. Po študiju pa se je odločil delovati na marketinški strani vina. Pot ga je vodila od Tokia, New Yorka in Londona do Ljubljane, kjer si je nabiral bogate mednarodne izkušnje v trženju različnih vin, žganih in brezalkoholnih pijač. Napisal je na stotine poljudnih in strokovnih člankov o vinu v domačih tiskanih medijih in imel vrsto predavanj za domače in tuje slušatelje. Kot mednarodni degustator in strokovnjak za vinske trge je legitimen naslov za vrednotenje učinkov nove uredbe za trg z vinom.

Trdi, da bi enajst ukrepov v nacionalni ovojnici, nove kategorije vin v smislu zaščite porekla oz. kakovosti (namizno vino z imenovanim letnikom in sorto), liberalna ekonomija znotraj sektorja po letu 2012, lahko povsem spremenilo

podobo te panoge že v srednjeročnem obdobju. Reformo bi morali razumeti kot priložnost, čeprav prinaša kar nekaj nejasnosti. Direktive sveta komisije in iz teh sledeče izvedbene uredbe so nenatančno napisane, tudi nedomišljene, zato omogočajo različne interpretacije. Zdi se, da bo administriranje v sektorju še večje, kar ni pozitivno (Brejc 2009).

Po njegovem mnenju, bi bilo potrebno najprej zelo dobro raziskati ozadje problema. Gre za 20-letne strukturne težave v panogi, ki torej niso od včeraj. Zato tudi rešitve ne bodo nastal v štirih letih. Strukturna neskladja morajo reševati sistemski ukrepi in postavlja se resen dvom, ali so ukrepi kmetijske politike, ki jih v sektorju v Sloveniji uporabljamo, res tako naravnani, da bodo prinesli učinek. Cilj reforme je povečati mednarodno konkurenčnost sektorja. Če ukrepi niso tako naravnani in cilji niso merljivi ter vloge glavnih igralcev niso razdeljene v skladu s prispevkom k nacionalni ekonomiji, lahko pozitiven rezultat izostane (Brejc 2009).

Kritičen je tudi do samih določil v uredbi. Najbolj se mu zdi problematična nejasnost pri opredelitvi kmeta oz. vinogradnika kot fizične osebe, ali vinogradnika kot podjetja. Zato se stalno ponavljajo ista vprašanja, kdo ima status velikega ali majhnega in kaj je pomembno. Ker vloge pridelovalcev niso razdeljene v skladu s prispevkom k nacionalni ekonomiji, in ker je 50 % vina neevidentiranega, bo sila težko na koncu ugotoviti pozitivne učinke ukrepov (Brejc 2009).

Po njegovih besedah bo nek ukrep učinkovit, če bodo postavljeni jasni cilji in merljivi kriteriji. Domneva, da bo višja konkurenčnost slovenskega vinogradništva in vinarstva dosežena tedaj, ko bomo izven Slovenije, naj gre za notranji trg ali tretje države, izvozili 20 % vina, ko se bo povečal tržni delež slovenskega vina proti drugim vinom na domačem trgu in ko se bo povečal tržni delež vina proti vsem drugim pijačam na našem trgu. To so merljivi kriteriji uspeha. Podpreti je potrebno tiste pridelovalce, ki že danes zmorejo z blagovno znamko in s sodobnih trženjem dvigovati delež na trgu ali v izvozu in takšnih v Sloveniji ni več kot 1600. Ostalim je potrebno nameniti podporno vlogo, saj se verjetno ukvarjajo bolj s pridelavo grozdja kot s končno prodajo

vina. Zanje je pomemben obstoj velikih zadrug in večjih vinarskih hiš. Kritičen je tudi do ljubiteljskih pridelovalcev in tistih pridelovalcev, ki so na spodnji meji vpisa v register ter vseh tistih, ki ne premorejo več kot 0,5 ha vinograda. Ti ne bi smeli biti deležni nikakršnih podpor. Premalo se zavedamo, da bo uspešnost reforme v veliki meri odvisna tudi od reda na slovenskem trgu. Tu lahko spet, kot v začetnem orisu stanja v slovenskem vinskem sektorju, postavimo v ospredje razdrobljenost pridelave grozdja. Poleg že omenjenih problemov s tehnologijo tu lahko dodamo nezmožnost skupne promocije slovenskega vina kot Slovenskega (Brejc 2009).

Da bi ustvarili zavedanje o Sloveniji kot vinski destilaciji in s tem povečali nakupni interes pri kupcih, moramo najprej povečati prepoznavnost Slovenije kot vinorodne države, kar lahko dosežemo samo s sistematičnim, večletnim in celostnim nastopom na ciljnih trgih. Če bodo novi ukrepi dosegali te načrte, bomo lahko rekli, da imajo ukrepi dolgoročne pozitivne učinke. Vendar je za je potrebno daljše obdobje dobrih praks (Brejc 2009).

6 SKLEP

Evropska unija je vodilni svetovni pridelovalec, porabnik, izvoznik in uvoznik vina. Njena kakovost je priznana po vsem svetu. Ugled si je pridobila zaradi večstoletne tradicije kakovostnega vinarstva, ki potrošnikom po vsem svetu ponuja proizvode odlične kakovosti. Vinski sektor je v EU zelo pomembna gospodarska dejavnost, zlasti zaradi zaposlovanja in prihodkov od izvoza. Slabša uravnoteženost ponudbe in povpraševanja v vinskem sektorju ter vse večji izzivi evropskega in mednarodnega trga z vinom zahtevajo reformo vinskega sektorja. Na eni strani proizvodnja vina v zadnjih petih letih močno narašča, na drugi strani pa poraba vina znatno in nenehno upada. V istem obdobju pa količina uvoznega vina letno naraščala z 10-odstotno letno stopnjo. Vina iz tako imenovanega tretjega sveta so od vina EU prevzela znaten tržni delež. Porušeno je ravnotežje med ponudbo in povpraševanjem, s tem pa se je ustvaril pritisk na cene in prihodke pridelovalcev. Poleg razmer na trgu še dodatno obremenjujejo evropsko blagajno dragi in neučinkoviti ukrepi za ureditev trga. Krizna destilacija, ki je bila včasih izjema, vse bolj postaja redna praksa. Ti ukrepi tržnega mehanizma se niso izkazali za učinkovite pri usmerjanju vinskega sektorja h konkurenčnemu in trajnostnemu razvoju. Poleg tega so stroškovno povprečno učinkoviti, saj spodbujajo strukturne presežke. Ti ureditveni ukrepi torej ne omogočajo stabilizacije trga z vinom in zagotovitve primerne življenjskega standarda za vinski sektor.

Vse to je prisililo Evropsko komisijo k snovanju reformnega predloga. S cilji povečati konkurenčnost vinarjev Skupnosti, ponovno pridobiti stare trge in prodreti v nove, oblikovati ureditev za vino, ki deluje po jasnih, preprostih in učinkovitih pravilih in ohraniti najboljše tradicije vinarstva Skupnosti, je Komisija podala sklop ukrepov. Ti so: shema enotnih plačil, promocija na tretjih trgih, prestrukturiranje vinogradov, zelena trgatev, vzajemni skladi, zavarovanje letine, naložbe, destilacija, uporaba ZGM-ja. Predlog je med evropskimi poslanci in javnostjo požel ostre odzive. Komisiji so očitali industrializacijo proizvodnje vina. Predlog so označili kot grožnjo tradiciji, delovnim mestom ter ugledu evropskega vina. Države članice so se v razpravi opredelile za ali proti ukrepom, ki bodisi ustrezajo njihovim

nacionalnim razmeram ali ne. Glede na intenzivnost in dolžino razprave lahko rečemo, da je vino dejansko pomemben nacionalni proizvod, v katerega pridelavo je vključenih veliko posameznikov, ki so tako ali drugače posledično odvisni od nje. Po slabih dveh letih različnih usklajevanj je bil spremenjen predlog avgusta 2008 končno sprejet.

Z zgodovinskim pregledom razvoja predloga sem ugotovila, da je na vsebino le-tega vplivalo razmerje politične moči med političnimi akterji, ki so sodelovali v oblikovanju javne politike. Evropski poslanci sicer formalno zastopajo stališča evropskih strank in ne stališča DČ iz katere prihajajo. Vendar so nekateri ukrepi, katere so posamezne DČ podpirale kljub odločenosti Komisije, da jih takoj umakne iz prakse, vključeni v končno sprejeto Uredbo ES 479/2008. Taka dva ukrepa sta destilacija in dosladkavanje mošta. Evropski poslanci so v pogajanjih dosegli kompromis, saj ukrepa ostajata, le z manjšim popravkom. V pet letnem obdobju se višina namenjenih sredstev za ta dva ukrepa postopoma manjša, popolnoma pa se ne ukine. Na tem mestu velja premislek, ali bo nova reforma dosegla zastavljene cilje s takim pravnim okvirom, ki omogoča nadaljevanje neuspešne prakse.

Možnost DČ izbiranja med sprejetimi ukrepi glede na nacionalne razmere, ki jo Uredba ES 479/2008 vključuje, je botrovala k odločitvi, da Slovenija v izvedbeno Uredbo št. 69/2008 vključi le naslednje ukrepe: podpora za prestrukturiranje vinogradov; podpora za zeleno trgatve; podpora za uporabo ZGM; podpora za trajno opustitev vinogradniške pridelave; podpora vinarskemu sektorju za promocijo. Ti se financirajo izključno iz proračuna EU preko posebnih nacionalnih ovojnic, ki so določene za leto vnaprej. Uredba ES 479/2008 tudi dopušča možnost DČ, da sredstva iz nacionalnih ovojnic lahko same prerazporejajo med posamezne ukrepe, glede na prioritete DČ. Torej lahko za nek ukrep, za katerega DČ meni, da je glede na nacionalne razmere in obstoječo prakso najpomembnejši in najbolj potreben nameni največ sredstev. Slovenija se je na primer odločila za ukrep prestrukturiranja vinogradov. Ta ukrep je bil vključen v pravni okvir že pred sprejetjem nove uredbe in zanj se je tudi v preteklih letih namenilo večino sredstev (glej Tabelo 6.8).

Pridelovalci prijave na posamezne ukrepe pošljejo na Agencijo, ki nato tudi vrši nadzor nad izvajanjem ukrepa in porabo sredstev. Kot pozitivno lahko poudarimo poenostavljen postopek prijave za posamezno pomoč. Saj za ukrepe ni razpisan poseben razpis, kot je to v praksi za ostale razpise Ministrstva. Prijavitelj izpolni le krajši formular, ki je priložen Uredbi št. 69/2008 in po izvedbi ukrepa mu ni potrebno pisati poročil o finančni porabi sredstev. Sama višina sredstev se namreč določa glede na vnaprej postavljene finančne razrede. Torej, če pridelovalec prijavi prestrukturiranje vinograda, se za ta ukrep določi višina sredstev glede na vnaprej finančno ovrednotene kriterije (nagib terena, število trsov, površina...). Predpostavimo lahko, da s poenostavljenim postopkom za pridobitev pomoči ministrstvo spodbuja pridelovalce k prijavi na ukrepe. Poraba sredstev za ukrep je seveda odvisna od števila prijav. Po drugi strani pa velja razmisliti, ali lahko poenostavljene razrešitve ogrozijo kvaliteto storitve. Agencija namreč ne organizira nobenih komisij, ki bi vrednotile prijavo. Edini kriterij za odobritev prijave je le ustreznost oddane projektne dokumentacije, ne pa tudi vsebina projekta. Ali s tem izgubljammo na kvaliteti izvedbe ukrepa? To bo pokazal le čas.

Evalvacija učinkov Uredbe št. 69/2008 je bila ključnega pomena za potrjevanje oziroma zavračanje mojih hipotez. Moje prva hipoteza je bila *»Vsebina ukrepov iz Uredbe št. 69/2008 je privlačna za slovenske pridelovalce grozdja in je zato več prijav na Agencijo kot prejšnja leta.«* V začetku raziskovanja sem domnevala, da če sta vsebina in finančna konstrukcija ukrepov zanimiva za vinogradnika, se posledično ti prijavljajo nanje v večji meri kot so se pred sprejetjem uredbe. Kot sem skozi analizo ugotovila, je izbira ukrepov in njihova vsebina prilagojena stanju v slovenskem vinskem sektorju. Torej naj bi ti ukrepi, ki so vključeni v Uredbo 69/2008, bistveno prispevali k izboljšanju obstoječega stanja v sektorju. Poleg tega lahko opazimo ugodno finančno konstrukcijo po posameznih ukrepih. Višina sredstev namenjenih vinskemu sektorju v naslednjih petih letih je večja kot v letih pred sprejetjem Uredbe št. 69/2008 (glej Tabelo 6.8). Dostopnost ukrepov imajo namen doseči z poenostavljenim postopkom za pridobitev sredstev. Na podlagi naštetega, lahko sklepam, da bi zgoraj našteti pozitivni

učinki lahko vplivali na večjo zainteresiranost pridelovalcev. Sicer so letos zabeležili več prijav, vendar bomo lahko z gotovostjo potrdili zgornjo trditev le po zaključku petletnega obdobja.

Tabela 6.8: Višina izplačanih sredstev pred in po uvedbi reforme

Evri	2008	2009
Podpora zasebnemu skladiščenju	41.730,61	/
Podpora za uporabo ZGM	209.013,68	90.368,24
Podpora za trajno opustitev vinogradniške pridelave	10.263,56	198.000,00
Podpora za prestrukturiranje vinogradov	2.401.900	2.500,00
Skupaj	2.662.907,85	2.788.368,2

Vir: Jakša (2009).

Predpostavljala sem, da če ukrepi podpirajo dejavnosti, ki večajo prepoznavnost slovenskega vina v tujini, se bo količina izvoznega vina s časoma povečala glede na prejšnja leta. Moja druga hipoteza je bila »Ukrepi iz Uredbe št. 69/2008 bodo dolgoročno vplivali na večji izvoz slovenskega vina.« Glede na potrjen finančni plan (glej Tabelo 6.7) je v naslednjih treh letih namenjeno veliko več sredstev za promocijo vina na tretjih trgih, kot jih je bilo do sedaj. Tega ukrepa slovenski pravni red ni vključeval pred sprejetjem nove uredbe. Poleg tega, da ta nov ukrep prinaša nova sredstva v vinski sektor, lahko v naslednjih letih opazamo tudi trend naraščanja višine sredstev za ta ukrep. K temu lahko dodam tudi dejstvo, da je za ukrep obnove vinogradov namenjenih največ sredstev (glej Tabelo 5.7). Kot sem ugotovila z analizo, bo to ključnega pomena za dvig kakovosti slovenskega vina. Tudi po besedah Škvarčeve bosta ta dva ukrepa vplivala na večji delež izvoza. Saj samo kvalitetno vino, lahko vstopa na tuje trge. Tudi drugo hipotezo lahko le delno potrdim.

Tretja hipoteza je bila »Ukrepi iz Uredbe št. 69/2008 so naravnani k boljši kakovosti slovenskega vina.« Ugotovila sem, da kakovost proizvoda vpliva na ceno in povpraševanje po izdelku. S tem, ko je dosežena večja kakovost proizvoda, pričakujem večjo porabo znotraj in zunaj državnih meja, večjo

prepoznavnost izdelka, večjo vrednost izdelka in posledično več sredstev vinogradniškemu sektorju za njegov trajnostni napredek. Tudi to trditev lahko le delno potrdim zaradi kratkega časovnega okvira.

Pred raziskovanjem sem domnevala, da glede na to, da je od sprejetja Uredbe št. 69/2008 minilo eno vinsko leto, lahko že pričakujem učinke ukrepov. Na podlagi te domneve sem oblikovala tudi delovne hipoteze. Vendar sem skozi analizo ugotovila, da lahko le delno potrdim hipoteze, saj je od sprejetja minilo premalo časa. Vsekakor velja učinke teh ukrepov spremljati v predvidenem petletnem obdobju financiranja.

Poleg ugotavljanja uspešnosti oziroma neuspešnosti reforme, bi bilo zanimivo tudi podobno raziskati kakšno je dejansko razmerje moči znotraj celotnega evropskega vinskega sektorja. Kot vemo v proces oblikovanja politik vstopajo tudi nedržavni akterji. V EU so vključene DČ, ki so največje proizvajalke vina na svetu in z njimi tudi znani posamezniki, katerih tržni deleži so primerljivi s ostalim svetom. Ti posledično veliko prispevajo v blagajno EU. To jim vsekakor daje neko neformalno moč s katero lahko uspešno lobirajo za oziroma proti predlogu. Torej bi v mojem primeru veljalo raziskati tudi ali je na oblikovanje javne politike poleg formalne politične moči, ki jo imajo legitimni akterji v politični areni, vplivala tudi "neformalna" moč nedržavnih akterjev. V raziskavi sem se osredotočila zgolj na politične akterje, ki nastopa jo v legitimnih političnih institucijah. Nisem pa vključila neformalnega segmenta moči, ker bi s tem postala tema preobširna. Poleg tega, pa bi bilo zbiranje podatkov verjetno zelo težavno, če sklepam že po dostopnosti formalnih uradnih virov. Glede na izkušnje pri iskanju ustreznih virov in podatkov sem ugotovila, da je sektor zelo zaprt za tovrstna raziskovanja, zelo cehovski. Nemalokrat sem naletela na zaprta vrata in skope odgovore, ki ne morejo biti podlaga za kvalitetno družboslovno raziskovanje. Sicer obstaja veliko podatkov, ki izhajajo iz prakse, vendar nimajo legitimne osnove ter so kot taki neprimerni za posploševanje in sklepanje.

Res, da je tema še dokaj sveža, vendar sem ravno zaradi tega pričakovala večji odziv strokovnjakov in ne nazadnje tudi pridelovalcev, ki se jih reforma

najbolj dotika. V samem začetku raziskovanja sem si zastavila cilj, da bom problematiko predstavila iz različnih zornih kotov. Želela sem primerjati vrednotenje nove javne politike interesne skupine, ki jo v mojem primeru predstavljajo pridelovalci grozdja in vina, in uradno mnenje vladnih odločevalcev. Vendar zaradi že prej omenjenih omejitev mi je uspelo pridobiti le uradno mnenje Ministrstva, strokovnjaka in kmetijske svetovalke. Slednja je od vseh treh strani najbolj vpletena v implementacijo javne politike. Na žalost mi ni uspelo pridobiti mnenja samih pridelovalcev. Mogoče je k temu botrovalo časovno obdobje v katerem sem pisala diplomu. Namreč v tem času je tako kot tudi drugod po Sloveniji, tudi v Vipavski dolini potekala zelena trgatev. Ta ukrep je bil leta 2009 naknadno dopolnjen k Uredbi št. 69/2008. Verjetno je to edini ukrep, ki je dobesedno razdelil pridelovalce in tudi strokovnjake, jih dobesedno sprl med seboj. Glede na intenziteto razprav bi lahko rekli, da so ta ukrep pridelovalci jemali zelo osebno. Vendar kljub temu niso želeli pristopiti k mojemu raziskovanju. Vsekakor bi bilo potrebno vključiti v nadaljnjo raziskavo tudi pridelovalce, ki v tem primeru predstavljajo interesno skupino.

Poleg nepripravljenosti za sodelovanje sem pri iskanju sogovornikov bila presenečena tudi nad slabo ozaveščenostjo pridelovalcev z novo javno politiko. To meče senco dvoma na aktivnosti Ministrstva za kmetijstvo. Poenostavljen postopek za pridobitev finančnih sredstev je vsekakor pozitivna novost nove ureditve, vendar to ne bo povečalo števila prijav, če pridelovalci niso primerno obveščeni o možnostih, ki jih imajo. Tudi nova javna politika ne more bistveno vplivati na izboljšanje stanja, če ciljna skupina o njej ni ustrezno obveščena.

7 LITERATURA

Brejc, Dušan. 2007. Slovenija kot vinska destinacija in blagovna znamka. V 3. *Slovenski vinogradniško-vinarski kongres, Zbornik referatov*, ur. Stanko Vršič, 161-171. Maribor: Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Kmetijsko gozdarski zavod Maribor.

Brejc, Dušan. 2009. Intervju s avtorico. Ljubljana, 6. julij.

Dunn, N. William. 1994. *Public policy analysis: An introduction*. New Jersey: Prentice hall.

Eur-lex. 2008a. *Uredba Komisije (ES) št. 555/2008*. Dostopno preko: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:170:0001:0080:SL:PDF> (6. maj 2009).

---2008b. *Uredba Komisije (ES) št. 479/2008*. Dostopno preko: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:148:0001:0061:SL:PDF> (6. maj 2009).

Evropska komisija. 2006a. *Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu Parlamentu: Za trajnostni evropski vinski sektor*. Dostopno preko: http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/com2006_319_sl.pdf (24. februar 2009).

---2006b. *Povzetek presoje vpliva priložen Sporočilu Komisije Za trajnostni evropski vinski sektor. Delovni dokument osebja Komisije*. Dostopno preko: http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/sumimpact_sl.pdf (24. februar 2009).

---2007c. *Reforma vinskega sektorja v Evropski uniji*. Dostopno preko: http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/index_en.htm (24. februar 2009).

---2009d. *Stanje na trgu vina 2008*. Dostopno preko: http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/facts/index_en.htm (15. junij 2009).

---2009e. *Support programmes 2009-2013*. Dostopno preko: http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/facts/market_2009_06_fr.pdf (15. junij 2009).

Evropski parlament. 2007. *Reforma vinogradništva v Evropski uniji*. Sporočilo za javnost. Dostopno preko: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IMPRESS+20070208IPR02894+0+DOC+XML+V0//SL> (15. junij 2009).

Fink-Hafner, Danica. 2007. *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Gličar, Albin. 2004. *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike*. Ljubljana: Pravna fakulteta.

Grilc, Peter in Tomaž Ilešič. 2002. *Pravo Evropske unije*. Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba.

Info svet. 2008. *Kaj bo z našo žlahtno kapljico? EU reforma vinskega sektorja*. Dostopno preko: http://www.infosvet.si/index.php?Itemid=84&id=2540&option=com_content&task=view (10. junij 2009).

International organisation of Vine and Wine. 2008a. *State of Conditions report 2008*. Dostopno preko: http://news.reseau-concept.net/images/oiv_uk/Client/2009_note_conj_mars_EN_compilee.pdf (20. junij 2009).

---2009b. *State of the Vitiviniculture World market OIV report 2009*. Dostopno preko: http://news.reseau-concept.net/images/oiv_uk/Client/2009_note_conj_mars_EN_compilee.pdf (20. junij 2009).

Jakša, Mojca. 2007. Stališča Republike Slovenije do reforme trga z vinom in predvidene posledice reforme. V 3. *Slovenski vinogradniško-vinarski kongres*,

Zbornik referatov, ur. Stanko Vršič, 49-50. Maribor: Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Kmetijsko gozdarski zavod Maribor.

Jakša, Mojca in Lidija Lipič-Berlec. 2007. Ukrepi v vinogradništvu in vinarstvu. V 3. *Slovenski vinogradniško-vinarski kongres, Zbornik referatov*, ur. Stanko Vršič, 51-55. Maribor: Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Kmetijsko gozdarski zavod Maribor.

Jakša, Mojca. 2009. Intervju s avtorico. Ljubljana, 6. julij.

Mikulas, Ildiko. 2007. Reforma skupne kmetijske politike: vinska reforma bo Evropi pomagala povrniti izgubljen tržni delež. V 3. *Slovenski vinogradniško-vinarski kongres, Zbornik referatov*, ur. Stanko Vršič, 45-46. Maribor: Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Kmetijsko gozdarski zavod Maribor.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2008a. *Prispevek k diskusiji o bodoči reformi skupne tržne ureditve za vino*. Dostopno preko: http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/SKT/reforma_vino_SI_final.doc (3. marec 2009).

---2008b. *Slovenski vinski sektor deležen novih ukrepov in več finančnih sredstev*. Dostopno preko: <http://www.mkgp.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/12541/5795/> (13. junij 2009).

---2008c. *Stanje na področju vinogradništva in vinarstva v Sloveniji*. Dostopno preko: http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/saSSo/2008_Sektor_za_kmetijske_trge/Vino/opis_stanja_nov08.pdf (13. junij 2009).

---2008d. *Letno tržno poročilo za vino*. Dostopno preko: http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/saSSo/2008_Sektor_za_kmetijske_trge/Vino/Letno_porocilo_VINO_2008.pdf (15. junij 2009).

Nachmias, David. 1979. *Public policy Evaluation. Approaches and Methodes*. New York: St. Martins Press.

Pavčnik, Marjan. 1997. *Teorija Prava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Slovenska Tiskovna Agencija. 2008a. *Vinska reforma deli članice EU; Bruselj neomajen*. Dostopno preko: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1173711> (20. februar 2009).

---2008b. *Vinska reforma Sloveniji prinaša več sredstev in bolj prilagojene ukrepe*. Dostopno preko: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1308110> (23. februar 2009).

---2008c. *Odzivi na predlog vinske reforme v EU večinoma negativni*. Dostopno preko: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1243440> (20. februar 2009).

Štabuc, Roman. 2007. Slovenske trte in vina v Evropski uniji V 3. *Slovenski vinogradniško-vinarski kongres, Zbornik referatov*, ur. Stanko Vršič, 2-17. Maribor: Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Kmetijsko gozdarski zavod Maribor.

Škvarč, Andreja. 2009. Intervju s avtorico. Nova Gorica, 1. junij.

Uredba o uravnavanju obsega vinogradniških površin. Ur. I RS 23/2007. Dostopno preko: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200723&stevilka=1206> (24. junij 2009).

Uredba o ureditvi trga z vinom. Ur. I. RS 69/2008. Dostopno preko: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=87566> (24. junij 2009).

Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ureditvi trga z vinom. Ur. I. RS 77/2008. Dostopno preko: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=88020> (24. junij 2009).

Uredba o uravnavanju obsega vinogradniških površin. Ur. I. RS 88/2008. Dostopno preko: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200888&stevilka=3800> (24. junij 2009).

Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o uravnavanju obsega vinogradniških površin. Ur. l. RS 5/2009. Dostopno preko: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20095&stevilka=148> (24. junij 2009).

Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ureditvi trga z vinom. Ur. l. RS 27/2009. Dostopno preko: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200927&stevilka=1144> (24. junij 2009).

Wright, R. Charles. 1968. Evaluation Research. V Sills, D.L.; ur. International Encyclopedia of the Social Sciences. Volume 5., 203-226. The Macmillan Company, The Free Press.