

Brusel 22. ledna 2024
(OR. en)

5676/24

Interinstitucionální spis:
2018/0218(COD)

AGRI 44
AGRIFIN 8
AGRIORG 9

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	22. ledna 2024
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2024) 12 final
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Využívání krizových opatření přijatých podle článků 219 až 222 nařízení o společné organizaci trhů

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2024) 12 final.

Příloha: COM(2024) 12 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 22.1.2024
COM(2024) 12 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**Využívání krizových opatření přijatých podle článků 219 až 222 nařízení o společné
organizaci trhů**

1. Úvod

Podle čl. 225 písm. db) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 (dále jen „nařízení o společné organizaci trhů“)¹ musí Komise do 31. prosince 2023 předložit Evropskému parlamentu a Radě zprávu o využívání krizových opatření, zejména výjimečných opatření přijatých v souladu s články 219 až 222 nařízení o společné organizaci trhů.

Tato zpráva se týká nařízení o výjimečných opatřeních přijatých Komisí podle článků 219 až 222 nařízení o společné organizaci trhů od 1. ledna 2014 do konce roku 2023.

Příloha 1 této zprávy obsahuje seznam všech těchto nařízení. Příloha 2 poskytuje informace o souhrnných ročních výdajích EU na jednotlivá opatření do konce rozpočtového roku 2023 (15. října 2023).

2. Druhy výjimečných opatření podle nařízení o společné organizaci trhů

2.1 Úvod

Část V, kapitola I nařízení o společné organizaci trhů nese název „Výjimečná opatření“ (články 219 až 222). Uvedené články svěřují Komisi pravomoc přijímat výjimečná tržní opatření v případě:

- narušení trhu (článek 219),
- nález zvířat a škodlivých organismů rostlin a ztráty důvěry spotřebitelů v důsledku ohrožení zdraví veřejnosti, zvířat nebo rostlin (článek 220),
- konkrétních problémů (článek 221),
- závažných výkyvů na trzích (článek 222).

Jejich ustanovení odrážejí potřebu řešit – s ohledem na zásadovou tržní orientaci společné zemědělské politiky (SZP) – případná rizika, často náhlá a nepředvídatelná, vyplývající z okolností, které mohou výjimečně vyvstat na zemědělských trzích, například z nestability trhu, výkyvů cen či následků omezení souvisejících se zdravím zvířat a rostlin.

Výjimečná opatření lze proto posuzovat ve spojení s nástroji prevence a řízení rizik, jež mají zemědělci v EU k dispozici v rámci SZP a vnitrostátních politik.

Zemědělská výroba je ze své podstaty riziková. Výnosy, jakost produktů a související ceny jsou ovlivněny mnoha vnějšími faktory s krátkodobými dopady, například povětrnostními podmínkami a dalšími environmentálními či hygienickými faktory (jako jsou nákazy zvířat a škodlivé organismy rostlin). Zemědělská výroba je také vystavena rizikům vyplývajícím z vývoje na zemědělských trzích, narušení obchodu či geopolitických událostí. Tato rizika ještě umocňuje povaha rozhodování o produkci, včetně investic, jelikož rozhodnutí často musí být přijímána na základě střednědobého a dlouhodobého výhledu. U některých produkčních systémů (např. v živočišné výrobě) navíc nejsou rychlé úpravy produkce možné.

Některá z těchto rizik lze považovat za běžná nebo obchodovatelná a lze je řídit, buď v rámci samotného zemědělského podniku, nebo prostřednictvím tržních nástrojů či soukromých nástrojů pro sdílení rizik (například pojištění). Jiná rizika mohou být systémová/katastrofická a mohou vést k natolik vysokým nákladům, že soukromé nástroje pro řízení rizik jsou nedostatečné (pojišťovny například nemusí být ochotny poskytnout krytí za přiměřené

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 671).

pojistné)². V době tržních krizí mohou tedy být zapotřebí zvláštní a výjimečná veřejná opatření.

Výjimečná opatření jsou dodatečná a doplňková jak k jiným tržním intervenčním opatřením stanoveným v nařízení o společné organizaci trhů (zejména veřejné intervenci a podpoře soukromého skladování³), jejichž cílem je stabilizovat ceny zemědělců, tak k opatřením zaměřeným na prevenci a zvládání krizí prostřednictvím odvětvových intervencí, jež mohou být naprogramována ve strategických plánech SZP (například v odvětví ovoce a zeleniny).

Výjimečná opatření jsou již ze své povahy dočasná a přijímají se v takovém rozsahu a na takovou dobu, jaké jsou k vyřešení daných problémů nezbytné.

V odůvodněních nařízení Komise podle článků 219 až 222 nařízení o společné organizaci trhů jsou vysvětleny důvody pro přijetí výjimečného opatření na základě objektivního posouzení situace na trhu.

2.2 Rozpočtové aspekty

Před rokem 2023 mohla být výjimečná opatření zahrnující finanční podporu financována uvolněním finančních prostředků z „rezervy pro případ krizí v odvětví zemědělství“ (článek 25 předchozího horizontálního nařízení o SZP⁴; článek 226 nařízení o společné organizaci trhů), které se získávaly uplatněním „finanční kázně“. Tento mechanismus financování předpokládal, že aktivace rezervy pro případ krizí v odvětví zemědělství povede ke snížení přímých plateb zemědělcům, a k jeho použití bylo nezbytné rozhodnutí o převodu ze strany Rady a Evropského parlamentu. Tato rezerva se nikdy nepoužila – až do března 2022, kdy byla schválena mimořádná podpora na přizpůsobení pro producenty postižené důsledky války na Ukrajině. Podpurný balíček dosáhl výše 500 milionů EUR, z čehož 350 milionů EUR bylo financováno z rezervy pro případ krizí na rok 2022. Ve všech předchozích případech byly finanční prostředky na výjimečná opatření poskytnuty z jiných dostupných zdrojů v rámci dílčího stropu Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF), aniž by rezerva pro případ krizí byla aktivována.

Počínaje rokem 2023 se v souladu s ustanoveními nového horizontálního nařízení o SZP⁵ vytváří na začátku každého roku zemědělská rezerva ve výši nejméně 450 milionů EUR; tato rezerva bude vytvářena po celé období 2023–2027⁶. V rozpočtu EU může být stanovena vyšší částka.

Částka zemědělské rezervy se zapisuje přímo do rozpočtu EU, díky čemuž jsou finanční prostředky z rezervy bezprostředně dostupné. Výjimečná opatření mají být financována z této rezervy (spolu s tržními intervenčními opatřeními). Zemědělská rezerva se vytváří nejprve využitím zbývajících dostupných prostředků z nevyužitých a převedených rezerv předchozího roku, poté z dostupných prostředků v rámci dílčího stropu fondu EZZF a v případě potřeby a pouze jako poslední možnost uplatněním finanční kázně.

² Viz zpráva o pracovní skupině pro zemědělské trhy (2018).

³ Články 8 až 21 nařízení o společné organizaci trhů.

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 549).

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116 ze dne 2. prosince 2021 o financování, řízení a monitorování společné zemědělské politiky a zrušení nařízení (EU) č. 1306/2013 (Úř. věst. L 435, 6.12.2021, s. 187).

⁶ Ustanovení čl. 16 odst. 2 nařízení (EU) 2021/2116.

Kapitola nařízení o společné organizaci trhů, která pojednává o výjimečných opatřeních, sestává ze čtyř článků. V následujících pododdílech jsou jednotlivé články rozebrány podrobněji.

2.3 Článek 219

Článek 219 umožňuje Komisi, aby formou aktů v přenesené pravomoci přijala opatření nezbytná k účinné a účelné reakci na narušení a hrozící narušení trhů, a to ve všech zemědělských odvětvích, na něž se nařízení o společné organizaci trhů vztahuje⁷. Ze závažných naléhavých důvodů lze akty v přenesené pravomoci přijmout v souladu s postupem pro naléhavé případy (článek 228 nařízení o společné organizaci trhů), v kterémžto případě vstoupí v platnost bezodkladně, pokud proti nim nevysloví námitku Evropský parlament nebo Rada.

Komise může tato opatření přijmout, jestliže dojde k narušení trhu nebo hrozí narušení trhu (zejména, nikoli však výhradně, z důvodu nárůstu či poklesu cen), u něhož je pravděpodobné, že bude přetrvávat nebo se bude zhoršovat. Tato opatření lze přijmout v případech, kdy se veškerá ostatní opatření, která mohou být přijata podle nařízení o společné organizaci trhů – například veřejná intervence nebo podpora soukromého skladování – zdají být pro řešení dané situace nedostatečná nebo nevhodná⁸. Opatření se zpravidla zaměřovala na situace vzniklé v důsledku nadměrné nabídky (nedostatečné poptávky), která se vyznačovala poklesem cen, znění článku ovšem zahrnuje i situace opačné, tedy nedostatek a nárůst cen.

Toto uspořádání odráží postupnou progresi opatření stanovených nařízením o společné organizaci trhů: aby bylo možné přijmout výjimečná opatření, musí se nejprve ukázat jako nedostatečné tržní intervenční nástroje (veřejná intervence a podpora soukromého skladování) a další nástroje dostupné podle nařízení o společné organizaci trhů. V tomto duchu každé přijaté opatření náležitě vysvětluje důvod, proč použití opatření dostupných podle nařízení o společné organizaci trhů dané narušení trhu nevyřešilo nebo proč by bývalo bylo k jeho řešení nedostačující.

Dotčená opatření mohou v rozsahu nezbytném a po dobu nezbytnou k vyřešení případu narušení trhu nebo hrozby narušení trhu rozšířit nebo pozměnit oblast působnosti, dobu trvání či jiné aspekty dalších opatření stanovených nařízením o společné organizaci trhů a mohou rovněž stanovit zcela nová opatření, včetně poskytnutí mimořádné pomoci jednomu či více odvětvím a jedné či více zemím.

Všechna výjimečná opatření, jimiž se poskytuje mimořádná pomoc, vysvětlují níže uvedené aspekty.

- i) Stanoví, které země jsou pro přidělení finanční podpory způsobilé a na základě čeho se mezi ně rozdělí.
- ii) Vysvětlují, že rozdělení podpory členskými státy by mělo být zacíleno na producenty, kteří jsou daným narušením trhu nejvíce postiženi. Dle logiky subsidiarity mají členské státy často lepší předpoklady k analýze, které zemědělce a odvětví je třeba v různých

⁷ Viz čl. 1 odst. 2 a příloha I nařízení o společné organizaci trhů.

⁸ Zmínka o „nevhodnosti“ jiných tržních opatření podle nařízení o společné organizaci trhů byla vložena při poslední reformě SZP nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2117 ze dne 2. prosince 2021, kterým se mění nařízení (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty, nařízení (EU) č. 1151/2012 o režimech jakosti zemědělských produktů a potravin, nařízení (EU) č. 251/2014 o definici, popisu, obchodní úpravě, označování a ochraně zeměpisných označení aromatizovaných vinných výrobků a nařízení (EU) č. 228/2013, kterým se stanoví zvláštní opatření v oblasti zemědělství ve prospěch nejvzdálenějších regionů Unie (Úř. věst. L 435, 6.12.2021, s. 262).

tržních situacích podpořit, aby se narušení trhu zmírnilo. Podpora by se také měla rozdělovat na základě objektivních kritérií a nediskriminačním způsobem, aby se předešlo problémům v oblasti trhu a hospodářské soutěže.

- iii) Stanoví, zda členské státy mohou za stejně objektivních a nediskriminujících podmínek nenarušujících hospodářskou soutěž poskytnout dodatečnou podporu (navýšení). Tato navýšení, na něž se nevztahují pravidla státní podpory, mohou být odůvodněna skutečností, že částky přidělené přijímajícím členským státům nahrazují skutečné ztráty vzniklé producentům jen zčásti.
- iv) Vysvětlují, jaký je vztah mezi mimořádnou podporou a finanční pomocí EU poskytovanou v rámci jiných nástrojů a zda je možné mimořádnou podporu s touto finanční pomocí kumulovat.
- v) Požadují, aby členské státy Komisi informovaly: i) o objektivních kritériích použitých k zacílení podpory; ii) o tom, jak předešly možnému narušení hospodářské soutěže; iii) o celkových vyplacených částkách; iv) o počtu a druhu příjemců a v) o posouzení účinnosti přijatých opatření. Od roku 2015 musí být hlášena rovněž konkrétní přijatá opatření, zamýšlené dopady a dodatečná navýšení.

2.4 Článek 220

Článek 220 umožňuje Komisi, aby přijímala prováděcí akty a aby na žádost členského státu a na základě posouzení jejího věcného obsahu přijímala výjimečná opatření k řešení tržních dopadů opatření přijatých na vnitrostátní úrovni v rámci boje proti šíření nákaz zvířat a škodlivých organismů rostlin⁹. Při posuzování žádosti se hodnotí důkazy o tom, že dotčený členský stát urychleně přijal zdravotní, veterinární a fytosanitární opatření k potlačení nákazy, popřípadě k monitorování, omezení, eradikaci či zabránění dalšímu šíření škodlivého organismu rostlin. Opatření podle článku 220 mohou řešit rovněž případy závažného narušení trhu, jež přímo souvisejí se ztrátou důvěry spotřebitelů z důvodu ohrožení zdraví veřejnosti, zvířat či rostlin.

Článek 220 poskytuje právní základ pro náhrady producentům postiženým nepřímými dopady tržních omezení nebo ztráty spotřebitelské důvěry, kteří nemají nárok na finanční příspěvky EU v rámci zdravotních a veterinárních preventivních a kontrolních opatření stanovených právními předpisy EU¹⁰. Tato náhrada musí být spolufinancována příslušným členským státem. EU zajišťuje spolufinancování ve výši 50 % výdajů vzniklých členským státům (60 % při potírání slintavky a kulhavky).

Článek 220 uvádí výčet odvětví, u nichž je možné dopady opatření omezujících obchod kompenzovat.

Režimy podpory schválené podle článku 220 vyžadují, aby členské státy provedly správné kontroly a kontroly na místě a řádně tyto kontroly zdokumentovaly.

2.5 Článek 221

⁹ Škodlivé organismy rostlin a zmínka o souvisejících fytosanitárních kontrolách byly vloženy při poslední reformě SZP nařízením 2021/2117. Škodlivé organismy rostlin se týkají pouze ovoce a zeleniny.

¹⁰ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 652/2014 ze dne 15. května 2014, kterým se stanoví pravidla pro řízení výdajů v oblasti potravinového řetězce, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat a zdraví rostlin a rozmnožovacího materiálu rostlin (Úř. věst. L 189, 27.6.2014, s. 1). Nařízení bylo zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/690 ze dne 28. dubna 2021, kterým se zavádí program pro vnitřní trh, pro konkurenceschopnost podniků včetně malých a středních podniků, pro oblast rostlin, zvířat, potravin a krmiv a pro evropskou statistiku (Program pro jednotný trh) a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 99/2013, (EU) č. 1287/2013, (EU) č. 254/2014 a (EU) č. 652/2014 (Úř. věst. L 153, 3.5.2021, s. 1).

Článek 221 umožňuje Komisi, aby prostřednictvím prováděcích aktů přijímala mimořádná opatření k řešení konkrétních problémů, pokud nejsou splněny podmínky k přijetí opatření podle článku 219 nebo článku 220.

K těmto opatřením není nutné existující narušení trhu ani jeho hrozba. „Konkrétní problém“, který má být řešen, může proto spočívat v jiném důvodu bránícím dosažení cílů SZP. Tato opatření se mohou odchýlit od ustanovení nařízení o společné organizaci trhů pouze v takové míře a na takovou dobu, jaké jsou nezbytně nutné, a v každém případě na dobu nejdéle dvanácti měsíců.

Ze závažných naléhavých důvodů, pokud by okolnosti mohly vést k rychlému zhoršování situace, jejíž řešení by se při včasném nepřijetí opatření mohlo stát obtížným, lze přijmout okamžitě použitelné prováděcí akty (čl. 229 odst. 3 nařízení o společné organizaci trhů).

2.6 Článek 222

A konečně, článek 222 zmocňuje Komisi k přijímání prováděcích aktů, jimiž se z působnosti právních předpisů o hospodářské soutěži vyjímají dohody a rozhodnutí zemědělců a jejich sdružení, uznaných organizací producentů, sdružení organizací producentů nebo uznaných mezioborových organizací, jejichž cílem je stabilizace trhu¹¹.

Opatření v oblasti řízení nabídky přijímaná soukromými hospodářskými subjekty mají řešit případy závažné nerovnováhy na trhu. Právo hospodářské soutěže obvykle tyto dohody mezi organizacemi producentů nedovoluje, protože mají omezující účinek na hospodářskou soutěž.

Tyto dohody a rozhodnutí: i) by měly být platné po dobu nejvýše šesti měsíců (mohou však být prodlouženy); ii) neměly by narušovat řádné fungování vnitřního trhu; iii) jejich výhradním cílem by měla být stabilizace dotčeného odvětví a iv) měly by spadat do jedné či více zvláštních kategorií společných opatření v tomto článku vyjmenovaných. Do roku 2017 mohla být tato opatření přijímána pouze jako poslední možnost poté, co pro dotčené produkty byla již přijata tržní nebo výjimečná opatření. Od uvedeného roku (od přijetí nařízení o reformě nařízení Omnibus¹²) mohou doplňovat opatření EU podle jiných ustanovení, aniž by se na ně vztahovala uvedená předběžná podmínka.

Je třeba zmínit, že článek 222 nepředpokládá uvolňování finančních prostředků EU.

3. Využití výjimečných opatření (dle krizové situace)

Od 1. ledna 2014 do konce roku 2023 bylo přijato 63 výjimečných opatření podle článků 219 až 222 nařízení o společné organizaci trhů. Opatření jsou uvedena níže ve spojení s konkrétní krizí či situací, která byla podnětem k jejich přijetí¹³.

¹¹ Možnosti těchto společných opatření byly rozšířeny na zemědělce a jejich sdružení nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2393 ze dne 13. prosince 2017, kterým se mění nařízení (EU) č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), (EU) č. 1306/2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky, (EU) č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky, (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty, a (EU) č. 652/2014, kterým se stanoví pravidla pro řízení výdajů v oblasti potravinového řetězce, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat a zdraví rostlin a rozmnožovacího materiálu rostlin (Úř. věst. L 350, 29.12.2017, s. 15) („nařízení Omnibus“).

¹² Nařízení (EU) 2017/2393.

¹³ Je nutno poznamenat, že některé akty představují pouze změny dříve schválených aktů, například prodlužují dobu trvání opatření, rozšiřují jejich působnost na další příjemce apod.

Většina opatření byla přijata podle článku 219 (32 aktů) a dále bylo čtrnáct aktů přijato podle článku 220, jedenáct aktů podle článku 221 a šest aktů podle článku 222.

Výčet všech těchto opatření je uveden v příloze 1. V příloze 2 jsou poskytnuty rovněž informace o provádění těchto opatření do 15. října 2023.

3.1 Ruský zákaz dovozu, spojený s případy nerovnováhy mezi nabídkou a poptávkou

V rámci odvetného opatření proti sankcím uvaleným EU po ruské anexi Krymu na jaře 2014 zavedla ruská vláda zákaz dovozu některých zemědělských produktů z Evropské unie. Zákaz, který vstoupil v platnost dne 7. srpna 2014, zahrnoval produkty, jako jsou mléko a mléčné výrobky, živočišné produkty a čerstvé ovoce a zelenina. Původní zákaz, který byl později prodloužen, měl značné důsledky pro unijní vývozce dotčených zemědělských produktů, protože omezil jejich přístup na ruský trh.

3.1.1 Ovoce a zelenina

Ruský zákaz dovozu z EU způsobil značný pokles cen v unijním odvětví ovoce a zeleniny, neboť náhlá nedostupnost jednoho z jeho nejvýznamnějších vývozních trhů způsobila nadměrnou nabídku v rámci EU.

Hrozba narušení trhu byla pro toto odvětví obzvláště akutní, protože vyvstala nečekaně v době sklizně, kdy zemědělcům zbývala velká množství sklizených produktů rychle podléhajících zkáze, pro něž měli omezené možnosti skladování. Pro některé odrůdy produktů, určené především pro Rusko, se navíc nepodařilo rychle nalézt alternativní vývozní trhy. V případě broskví a nektarinek přišel zákaz v době, kdy nabídka byla z důvodu povětrnostních podmínek v roce 2014 vysoká. Vzhledem k tomu, že produkce ovoce a zeleniny je nepředvídatelná a tyto produkty rychle podléhají zkáze, trh mohou výrazně narušit i menší přebytky.

Aby se předešlo vážnému narušení trhu a zmírnil se propad cen, byla přijata dvě opatření. Opatření podle článku 219 ze dne 21. srpna 2014 navýšilo objemy broskví a nektarinek způsobilých pro podporované stažení z trhu za účelem bezplatného rozdělení organizacemi producentů¹⁴. Umožnilo také poskytnutí finanční pomoci z prostředků EU producentům, kteří nebyli členy organizací producentů, a dodatečné podpory na propagační činnosti organizací producentů ze čtyř hlavních producentských zemí – Řecka, Španělska, Francie a Itálie – ve výši až 3 milionů EUR¹⁵.

Druhé opatření podle článku 219 ze dne 29. srpna 2014 rozšířilo působnost nařízení na další ovoce a zeleninu dotčené ztrátou vývozních trhů. Přidělilo 125 milionů EUR (z toho 82 milionů EUR na jablka a hrušky a 43 milionů EUR na jiné ovoce a zeleninu) na poskytnutí finanční pomoci pro vyšší objemy produktů stahovaných z trhu, zelenou sklizeň a nesklizení

¹⁴ Právní základ pro opatření k řešení krizí (například stažení z trhu, zelenou sklizeň a nesklizení), která může EU podpořit v rámci operačních programů pro ovoce a zeleninu, se v průběhu času měnil, od nařízení o společné organizaci trhů č. 1308/2013 (články 33–34) po nařízení o strategických plánech SZP Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013 (Úř. věst. L 435, 6.12.2021, s. 1). Od roku 2021 jsou rozsah, doba trvání a další aspekty odvětvových intervencí v odvětví ovoce a zeleniny upraveny nařízením o strategických plánech SZP (článek 42 a násl.).

¹⁵ Úř. věst. L 248, 22.8.2014, s. 1.

jak producentům, kteří byli členy organizací producentů, tak těm, kteří jejich členy nebyli, až do stanovených množství produktů (uvedených v příloze I)¹⁶.

Tato výjimečná opatření byla prodlužována a doplňována, mimo jiné za účelem rozšíření působnosti na pomeranče, klementinky, mandarinky a citróny¹⁷.

V lednu 2016 byl ruský zákaz dovozu zemědělských produktů rozšířen i na dovoz tureckých zemědělských produktů. Vzhledem k tomu, že Turecko bylo významným vývozcem ovoce a zeleniny do Ruska, hrozba narušení trhu v EU byla z důvodu přesměrování obchodu značná. V červnu 2016 bylo zavedeno nové opatření podle článku 219, jímž byla již existující opatření upravena a jejich působnost byla rozšířena na další produkty. Opatření zahrnovalo omezení maximálního množství produktů způsobilých pro finanční pomoc na jeden producentův členský stát¹⁸. V březnu 2017 byla nevyužitá přidělená množství přerozdělena mezi producentův členské státy prostřednictvím nového aktu v přenesené pravomoci¹⁹.

Následně bylo při pravidelném monitorování trhu EU zjištěno zlepšení u dočasných plodin (zeleniny a některého ovoce), což vedlo k přizpůsobení existujících opatření. V dubnu 2017 byl opatřením podle článku 219 snížen počet produktů a jejich maximální množství, jež byly k podpoře způsobilé²⁰. Z důvodu vysokých objemů produkce a nahromaděných zásob broskví a nektarinek v některých členských státech, jakož i z důvodu zavedení sanitárních a fytosanitárních opatření alternativními vývozními destinacemi, například Běloruskem, však bylo v září 2017 přijato nové opatření podle článku 219. Tento nový akt zvýšil maximální množství broskví a nektarinek způsobilých k podpoře u Řecka, Španělska a Itálie²¹.

V důsledku všech těchto opatření bylo do roku 2018 celkově vyplaceno více než 500 milionů EUR, díky čemuž mohlo být z trhu staženo téměř 1,8 milionu tun čerstvého ovoce a zeleniny.

3.1.2 Mléko a mléčné výrobky

Ruský zákaz dovozu z EU měl za následek nejprve hrozbu narušení a poté skutečné narušení trhu s mlékem a mléčnými výrobky, provázené značným poklesem cen. Ve spojení s dalšími okolnostmi, například zpomalením čínského dovozu (největší světový dovozní trh), příznivými cenami a povětrnostními podmínkami, způsobila tato situace nárůst celosvětové nabídky mléka. Kombinovaný účinek všech těchto okolností vedl k celosvětové nerovnováze mezi nabídkou a poptávkou v mlékárenském odvětví a k prudkému poklesu ceny mléka a mléčných výrobků s negativními vedlejšími dopady na odvětví živočišné výroby.

Aby byla trhu poskytnuta jistota, bylo prostřednictvím opatření podle článku 219²² několikrát prodlouženo období veřejné intervence u sušeného odtučněného mléka a másla (které obvykle trvá od 1. března do 30. září).

Vedle běžné podpory soukromého skladování pro máslo a sušené odtučněné mléko byl koncem roku 2014²³ a koncem roku 2015²⁴ zaveden dočasný a mimořádný režim podpory

¹⁶ Úř. věst. L 259, 30.8.2014, s. 2.

¹⁷ Úř. věst. L 284, 30.9.2014, s. 22; Úř. věst. L 366, 20.12.2014, s. 20; Úř. věst. L 211, 8.8.2015, s. 17.

¹⁸ Úř. věst. L 154, 11.6.2016, s. 3.

¹⁹ Úř. věst. L 58, 4.3.2017, s. 8.

²⁰ Úř. věst. L 170, 1.7.2017, s. 31.

²¹ Úř. věst. L 233, 9.9.2017, s. 1.

²² Úř. věst. L 265, 5.9.2014, s. 21; Úř. věst. L 360, 17.12.2014, s. 13; Úř. věst. L 242, 18.9.2015, s. 28; Úř. věst. L 242, 9.9.2016, s. 15.

²³ Úř. věst. L 265, 5.9.2014, s. 22, krátce poté zrušený, protože se zdál být nepřiměřeně využíván výrobcí sýra z oblastí, z nichž se obvykle významná množství sýra do Ruska nevyvážela (Úř. věst. L 279, 23.9.2014, s. 17).

²⁴ Úř. věst. L 271, 16.10.2015, s. 15, změněný následně tak, aby nevyužitá maximální množství sýrů byla dána k dispozici některým členským státům (Úř. věst. L 41, 18.2.2016, s. 10).

soukromého skladování pro všechny druhy sýrů (neomezující se pouze na sýry s chráněným zeměpisným označením (CHZO) nebo označením původu (CHOP), které mají nárok na podporu soukromého skladování podle nařízení o společné organizaci trhů).

Mezi roky 2014 a 2017 byla tato opatření doplněna režimy mimořádné finanční podpory pro odvětví mléka a jiná odvětví živočišné výroby.

V listopadu 2014 bylo přijato opatření podle článku 219, které poskytovalo mimořádnou podporu producentům mléka v Estonsku, Lotyšsku a Litvě ve výši 28,6 milionu EUR (6,8 milionu, 7,7 milionu, resp. 14,1 milionu EUR). Toto opatření mělo řešit problémy s likviditou, jež způsobila ztráta významného obchodního partnera a následný pokles cen mléka. Zmíněné tři země byly do značné míry závislé na vývozu do Ruska a jejich mlékárenské odvětví se zaměřovalo na produkty, na něž se nevztahuje veřejná intervence ani podpora soukromého skladování²⁵. V prosinci 2014 bylo z podobných důvodů přiděleno 10,7 milionu EUR Finsku²⁶. Podpora byla těmto čtyřem zemím přidělena na základě jejich objemu produkce mléka podle vnitrostátních kvót.

V říjnu 2015 výraznou nerovnováhu mezi nabídkou a poptávkou v odvětví mléka, mléčných výrobků a vepřového masa, vyvolanou ruským zákazem a jeho následným prodloužením, dále prohloubil nárůst výrobních nákladů v dalších odvětvích živočišné výroby v důsledku sucha v Evropě v roce 2015. Souběh těchto okolností vedl k přijetí opatření podle článku 219, jímž byla poskytnuta mimořádná podpora zemědělcům v odvětví mléka a dalších odvětvích živočišné výroby ve všech členských státech EU v celkové výši 420 milionů EUR²⁷. Povolena byla dodatečná vnitrostátní podpora – nepodléhající řízení o státní podpoře – ve výši až 100 %.

Následně byla v dubnu 2016 přijata dvě opatření podle článku 219, resp. článku 222. Tato dvě opatření opravňovala družstva a jiné formy jak uznaných, tak neuznaných organizací producentů k uzavírání dohod a přijímání rozhodnutí ohledně plánování produkce mléka v zájmu stabilizace trhu²⁸. Druhé z těchto opatření bylo v září z důvodu nízké míry využití prodlouženo²⁹.

V září 2016 byla zavedena dvě nová opatření podle článku 219, která měla řešit narušení trhu v odvětví mléka a živočišné výroby, ovlivněná pokračujícím ruským zákazem a přetrvávající celosvětovou nerovnováhou mezi nabídkou a poptávkou, a poskytovala zemědělcům ve zmíněných odvětvích další mimořádnou podporu.

První z těchto opatření umožňovalo členským státům poskytnout podporu na základě dobrovolného snížení dodávek kravského mléka s cílem snížit objemy produkce a napomoci stabilizaci odvětví. Cílem druhého opatření bylo řešit narušení trhu v odvětvích mléka a vepřového, hovězího, telecího, skopového a kozího masa. V závislosti na vnitrostátních okolnostech toto opatření: i) umožňovalo náhrady ztrát zemědělců způsobených nižšími cenami mléka; ii) připouštělo podporu odvětví hovězího a telecího masa a iii) řešilo ohniska afrického moru prasat v dalších odvětvích živočišné výroby. Akt obsahoval výčet činností zaměřených na podporu hospodářské udržitelnosti a přispívání ke stabilizaci trhu, které byly k podpoře způsobilé. Členské státy musely podat zprávy o přijatých opatřeních a odůvodnit

²⁵ Úř. věst. L 341, 27.11.2014, s. 3.

²⁶ Úř. věst. L 366, 20.12.2014, s. 18.

²⁷ Úř. věst. L 271, 16.10.2015, s. 25.

²⁸ Úř. věst. L 96, 12.4.2016, s. 18; Úř. věst. L 96, 12.4.2016, s. 20. Odlišný právní základ odráží skutečnost, že článek 222 se vztahuje pouze na uznané organizace producentů; pro jeho rozšíření na družstva neuznaná jako organizace producentů bylo třeba přijmout opatření podle článku 219.

²⁹ Úř. věst. L 242, 9.9.2016, s. 17.

přidělení podpory jiným odvětvím živočišné výroby než odvětví mléka. Byla přidělena částka ve výši 150 milionů EUR, která měla pomoci snížit produkci mléka, a částka ve výši 350 milionů EUR na podporu přízpusobení v odvětvích živočišné výroby³⁰. Druhá z těchto podpor umožňovala dodatečnou vnitrostátní podporu ve výši až 100 %.

3.2 COVID-19

Během pandemie COVID-19 vedla omezení pohybu, omezená dostupnost pracovní síly a povinné uzavření pohostinských a stravovacích zařízení k náhlému poklesu spotřeby některých zemědělských a potravinářských produktů.

3.2.1 Mléko a mléčné výrobky

Odvětví mléka a mléčných výrobků se potýkalo s poklesem poptávky při omezení volného pohybu osob v roce 2020. V dubnu roku 2020 byla pro způsobilé výrobky (máslo, sušené odtučněné mléko) zahájena tržní intervenční opatření podle nařízení o společné organizaci trhů ve formě podpory soukromého skladování. Vzhledem k tomu, že producenti nebyli schopni přeorientovat zpracované syrové mléko na skladovatelné a na práci méně náročné výrobky, uvedená opatření byla doplněna opatřením podle článku 219, které poskytlo podporu soukromého skladování pro sýry bez osvědčení o CHOP či CHZO (nezpůsobilé k podpoře soukromého skladování podle ustanovení nařízení o společné organizaci trhů) v rámci předem stanovených maximálních objemů na členský stát³¹.

Souběžně bylo s ohledem na závažnou tržní nerovnováhu mezi nabídkou a poptávkou v tomto odvětví přijato rovněž nařízení podle článku 222, které za účelem vyrovnaní poklesu cen mléka a mléčných výrobků umožnilo organizacím producentů uzavírat dohody a přijímat společná rozhodnutí týkající se plánování objemů produkce syrového mléka před začátkem hlavní produkční sezóny³².

3.2.2 Ovoce, zelenina a víno

Uzavření významných odbytišť (obchodů, restaurací) pro ovoce, zeleninu a víno, spolu s nedostatkem pracovníků, výrazně narušilo odvětví ovoce, zeleniny a vína v EU.

Pokud jde o odvětví vína, na vývoz mělo již v té době negativní dopad uvalení 25% dovozního cla (dle hodnoty) na dovoz vína z EU ze strany Spojených států v říjnu 2019. Pandemie situaci dále zhoršila, v důsledku čehož se producenti vína dostali do finančních potíží.

V dubnu 2020 bylo přijato opatření podle článku 219, které mělo řešit narušení trhu způsobená pandemií COVID-19 v odvětví ovoce, zeleniny a vína. Akt zavedl odchylky od existujících pravidel pro operační programy a programy podpory podle nařízení o společné organizaci trhů³³.

U ovoce a zeleniny byly dočasně zrušeny limity výdajů na opatření pro předcházení krizím a jejich řešení v rámci operačních programů.

U odvětví vína byla za účelem odstranění tržních přebytků, které snižovaly ceny, dočasně rozšířena finanční pomoc v rámci programů podpory tak, aby se vztahovala i na destilaci vína pro průmyslové a energetické účely a na podporu na krizové skladování. Opatření zároveň rozšířilo podporu EU i na vzájemné fondy producentů a u některých opatření zvýšilo prahové

³⁰ Úř. věst. L 242, 9.9.2016, s. 4; Úř. věst. L 242, 9.9.2016, s. 10.

³¹ Úř. věst. L 140, 4.5.2020, s. 1.

³² Úř. věst. L 140, 4.5.2020, s. 37.

³³ V roce 2020 se oba programy stále ještě řídily nařízením o společné organizaci trhů.

hodnoty pro finanční příspěvky EU, aby snížilo vlastní finanční příspěvky hospodářských subjektů a zároveň zlepšilo jejich peněžní toky. Provozní rozpočet pro vnitrostátní programy podpory zůstal beze změny³⁴.

Souběžně bylo přijato opatření podle článku 221, které mělo řešit nedostatek pracovní síly na vinicích a prodlužovalo jak povolení k výsadbě, jejichž platnost končila v roce 2020, tak lhůtu pro vykloučení v případě předem povolené opětovné výsadby³⁵.

V červenci 2020 byla zavedena dvě nová opatření, jež měla pomoci odvětvím ovoce, zeleniny a vína, aby se s dopady pandemie vyrovnala. První opatření podle článku 219 zavedlo do operačních programů a programů podpory v obou odvětvích dodatečné flexibility. V odvětví vína mohli také producenti za určitých podmínek požádat o vyplacení zálohy ve výši 100 % podpory EU jak na nouzovou destilaci vína, tak na jeho krizové skladování, aby ulevili svým omezeným peněžním tokům³⁶.

Druhé opatření bylo zavedeno podle článku 222 a jeho cílem bylo řešit závažnou tržní nerovnováhu v odvětví vína, kdy klesala spotřeba i vývoz, zatímco velké objemy vína se ukládaly do skladů. Zemědělcům, uznaným organizacím producentů a mezioborovým organizacím umožnilo uzavírání dohod a přijímání společných rozhodnutí ohledně činností spojených s výrobou, přeměnou, zpracováním, skladováním a propagací³⁷.

Na základě zjištění, že situace v odvětví vína se navzdory předchozím opatřením nezlepšila, byla v lednu a září 2021 přijata dvě opatření podle článku 219, která prodlužovala platnost dříve přijatých odchylek a umožňovala další flexibilitu na podporu pojištění sklizně³⁸.

3.2.3 Další odvětví

Odvětví brambor a živých rostlin a květin zaznamenala v době omezení volného pohybu osob kvůli pandemii COVID-19 určité období tržní nerovnováhy, způsobené prudkým poklesem poptávky a cen, omezenou dostupností pracovní síly a vyššími přepravními náklady.

V zájmu podpory producentů byla v dubnu 2020 přijata dvě opatření podle článku 222, která zemědělcům a uznaným organizacím producentů umožnila uzavírání dohod a přijímání společných rozhodnutí například ohledně stahování z trhu, bezplatného rozdělování, propagace a dočasného plánování produkce³⁹.

3.3 Válka na Ukrajině a následný vývoj na trhu

V důsledku ruské útočné války proti Ukrajině akutně hrozilo narušení trhu EU z důvodu výrazného nárůstu cen obilovin a vstupů (zejména energie a hnojiv) a narušení obchodu. Proti těmto hrozbám bylo v březnu 2022 přijato opatření podle článku 219, které poskytovalo dočasnou mimořádnou podporu zemědělcům činným v libovolném odvětví, pokud se zapojili do činností přispívajících k zabezpečení potravin nebo k řešení případů nerovnováhy na trhu. Poskytnuta byla částka v celkové výši 500 milionů EUR, která byla členským státům rozdělena na základě jejich stropů pro přímé platby. Členské státy si mohly samy zvolit jedno či více odvětví, která budou příjemcem, aby podpořily producenty, kteří utrpěli nejvíce. Povolena byla rovněž dodatečná vnitrostátní podpora ve výši až 200 %⁴⁰.

³⁴ Úř. věst. L 140, 4.5.2020, s. 6.

³⁵ Úř. věst. L 140, 4.5.2020, s. 46.

³⁶ Úř. věst. L 300, 14.9.2020, s. 26.

³⁷ Úř. věst. L 215, 7.7.2020, s. 13.

³⁸ Úř. věst. L 31, 29.1.2021, s. 198; Úř. věst. L 415, 22.11.2021, s. 1.

³⁹ Úř. věst. L 140, 4.5.2020, s. 13; Úř. věst. L 140, 4.5.2020, s. 17.

⁴⁰ Úř. věst. L 96, 24.3.2022, s. 4.

Opatření podle článku 219 bylo přijato také v červenci 2022 za účelem podpory odvětví ovoce a zeleniny. Umožňovalo odchylky od limitů výdajů na opatření k předcházení krizím a jejich řešení a zvyšovalo podíl finanční pomoci EU u vnitrostátních provozních fondů v tomto odvětví⁴¹.

Zvýšený dovoz obilovin a olejnatých semen z Ukrajiny do členských států v blízkosti ukrajinské hranice, kde byly vytvořeny obchodní koridory nazvané „trasy solidarity mezi EU a Ukrajinou“, měl dopad na místní zemědělce. V některých regionech EU způsobil dodatečný dovoz přebytek domácí nabídky, stlačil místní ceny nebo nasýtil logistické řetězce. V reakci na tyto problémy bylo v dubnu 2023 přijato opatření podle článku 221. Byla přidělena částka ve výši 56 milionů EUR, určená na podporu zemědělců nejvíce postižených zvýšeným dovozem obilovin a olejnatých semen z Ukrajiny v Bulharsku, Polsku a Rumunsku. Povolena byla dodatečná vnitrostátní podpora ve výši až 100 %⁴².

S ohledem na rozsah negativního dopadu zvýšeného dovozu obilovin a olejnatých semen z Ukrajiny do Bulharska, Maďarska, Polska, Rumunska a Slovenska bylo v červnu 2023 přijato druhé opatření podle článku 221. Toto druhé opatření rozšířilo předchozí opatření o dalších 100 milionů EUR, jež byly poskytnuty na podporu zemědělců produkujejících určité obiloviny a olejnatá semena [příloha 1] v pěti zemích. Povolena byla dodatečná vnitrostátní podpora ve výši až 200 %⁴³.

V polovině roku 2023 byl zaznamenán rychlý pokles cen u některých zemědělských produktů při současných vysokých vstupních nákladech, vysoké inflaci cen potravin a snížené spotřebitelské poptávce. Tyto okolnosti měly značně negativní dopad na různá zemědělská odvětví v EU a zemědělcům způsobovaly problémy s likviditou nad rámec těch, jež byly předtím zjištěny v pěti nejvíce postižených státech, které byly příjemci předchozí podpory.

V červenci 2023 bylo přijato opatření podle článku 221, které mělo řešit konkrétní problémy pozorované v některých odvětvích, například v odvětví živočišné výroby, ovoce a zeleniny, vína, obilovin a olejnatých semen. Opatření poskytovalo mimořádnou podporu zemědělcům v nejvíce postižených zemědělských odvětvích 22 členských států, které nebyly příjemci v rámci předchozích dvou opatření podle článku 221. Poskytnuta byla celková částka 330 milionů EUR. Členské státy byly požádány, aby se zaměřily na zemědělce v nejvíce postižených odvětvích, a mohly poskytnout podporu na činnosti související s nouzovou destilací vína nad rámec přidělů stanovených ve vnitrostátních programech podpory. Povolena byla dodatečná vnitrostátní podpora ve výši až 200 %⁴⁴.

Souběžně bylo v červnu 2023, v reakci na hrozbu budoucí tržní nerovnováhy v odvětví vína s příchodem nové sklizně, přijato opatření podle článku 219, které členským státům umožnilo přesměrovat část finančních prostředků v rámci vnitrostátních programů podpory na poskytnutí podpory přizpůsobené konkrétním okolnostem. Podpora na nouzovou destilaci vína byla povolena za určitých podmínek, spolu s odchylkami od ustanovení nařízení o společné organizaci trhů a zvýšenými finančními příspěvky EU na různé druhy odvětvových opatření⁴⁵.

3.4 Extrémní povětrnostní události a přírodní pohromy

⁴¹ Úř. věst. L 189, 18.7.2022, s. 1.

⁴² Úř. věst. L 96, 5.4.2023, s. 80.

⁴³ Úř. věst. L 168, 3.7.2023, s. 22.

⁴⁴ Úř. věst. L 180, 17.7.2023, s. 21.

⁴⁵ Úř. věst. L 160, 26.6.2023, s. 12.

Již v roce 2015 byly negativní dopady nepříznivých povětrnostních podmínek na trhy uznány za jeden z faktorů přispívajících k nerovnováze mezi nabídkou a poptávkou v odvětví živočišné výroby, protože sucha v létě 2015 mělo za následek nedostatek krmných plodin a pastvin⁴⁶.

Po zemětřesení, které v srpnu 2016 zasáhlo střední Itálii, bylo v roce 2017 změněno opatření podle článku 219 přijaté v roce 2016, které poskytovalo mimořádnou podporu na přizpůsobení chovatelům hospodářských zvířat. Pro usnadnění náhrady ztrát vzniklých chovatelům hospodářských zvířat v postižených regionech bylo Itálii povoleno poskytnout dodatečnou vnitrostátní podporu ve výši až 200 %⁴⁷.

Z důvodu nebývalých a abnormálních povětrnostních podmínek, zejména dlouhotrvajících silných dešťů a záplav, které postihly jejich ornou půdu, bylo v lednu 2018 přijato opatření podle článku 221 na podporu zemědělců v Litvě, Lotyšsku, Estonsku a Finsku. Cílem tohoto opatření bylo poskytnout náhradu zemědělcům, kteří byli dešti a záplavami nejvíce postiženi, a těm, kteří utrpěli největší ztráty orné půdy pro zimní výsev a při sklizni. Akt stanovil maximální výši finančních prostředků EU, která bude k dispozici pro jednotlivé země z celkové částky 15 milionů EUR, přičemž země si samy určily počet způsobilých hektarů a paušální částku podpory na hektar. Povoleno bylo vnitrostátní navýšení ve výši až 100 %⁴⁸.

Také opatření podle článku 221 přijaté v půli července 2023 se zčásti zaměřovalo na řešení dopadů mimořádně nepříznivých povětrnostních jevů, například sucha na jaře 2023 (kritického zejména v některých regionech Španělska, Portugalska a Itálie) a souvisejících škod vzniklých zemědělským producentům⁴⁹.

Tyto závažné nepříznivé meteorologické jevy měly konkrétní negativní dopad na producenty ovoce, zeleniny a vína a vedly k přijetí nového opatření podle článku 221 v srpnu 2023. Opatření umožnilo některé flexibility a navýšilo finanční příspěvky EU při provádění operačních programů pro organizace producentů a sdružení organizací producentů v odvětví ovoce a zeleniny. V odvětví vína prodloužilo jak platnost povolení k výsadbě, která končila v roce 2023, tak období pro vykloučení. Zavedlo také flexibility týkající se opatření v oblasti restrukturalizace a přeměny vinic, která byla v roce 2023 provedena pouze částečně⁵⁰.

Následně v roce 2023 zaznamenalo mimořádně rozsáhlé záplavy a sesuvy půdy Slovinsko, zatímco části Řecka čelily v srpnu a září 2023 nebývalým přírodním požárům a záplavám. Značné škody způsobené těmito přírodními katastrofami na zemědělské produkci vedly k přijetí nového opatření podle článku 221, zaměřeného na podporu postižených zemědělců, v prosinci 2023. Zmíněným dvěma zemím byla přidělena částka 51,7 milionu EUR a bylo povoleno vnitrostátní navýšení ve výši až 200 %⁵¹.

3.5 Nákazy zvířat

3.5.1 *Africký mor prasat*

Aby zabránily šíření afrického moru prasat (AMP) na svém území, přijaly Polsko a Litva v únoru 2014 preventivní opatření, která v postižených oblastech omezila uvádění vepřového masa na trh. Obě země následně informovaly Komisi o výrazných poklesech cen a o narušení trhu v těchto oblastech, jež uvedená omezení způsobila. V důsledku toho byla v březnu a

⁴⁶ Viz výše, Úř. věst. L 271, 16.10.2015, s. 25.

⁴⁷ Úř. věst. L 42, 18.2.2017, s. 7.

⁴⁸ Úř. věst. L 19, 24.1.2018, s. 6.

⁴⁹ Viz výše, Úř. věst. L 180, 17.7.2023, s. 21.

⁵⁰ Úř. věst. L 199, 9.8.2023, s. 96.

⁵¹ Úř. věst. L, 2023/2820, 18.12.2023, ELI: [EUR-Lex – L 202302820 – CS – EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/L/2023/2820).

dubnu 2014 přijata dvě opatření podle článku 220, která obě země opravňovala k poskytnutí podpory na porážku některých zvířat v předem stanoveném období a za určitých podmínek⁵².

V reakci na nová ohniska AMP v Polsku, která producentům způsobila ztráty, bylo v dubnu 2017 přijato opatření podle článku 220. Polsku bylo umožněno poskytnout producentům podporu na porážku některých zvířat za určitých podmínek⁵³. V září 2017 byla mimořádná podpora za obdobných podmínek poskytnuta také drobným chovatelům prasat, a to prostřednictvím opatření podle článku 221, které mělo předejít tomu, aby tito drobní chovatelé ukončili produkci, a zmírnit jejich náklady na dodržování vnitrostátních opatření⁵⁴.

3.5.2 Influenza ptáků

Mezi roky 2014 a 2023 bylo v Evropě zjištěno několik ohnisek influenzy ptáků, například v Itálii, Francii a Polsku. Tyto tři země následně oznámily Komisi, že opatření uplatněná za účelem zastavení šíření a eradikace této nákazy měla za následek ztráty příjmů nesplňující podmínky pro finanční příspěvky EU podle použitelných právních předpisů EU⁵⁵ u hospodářských subjektů v odvětvích vajec a drůbežího masa. Komise proto mezi říjnem 2014 a srpnem 2023 přijala jedenáct opatření podle článku 220, která zajišťovala spolufinancování EU u výdajů vzniklých těmto třem zemím při dočasné podpoře jejich hospodářských subjektů nacházejících se v pásmech regulovaných vnitrostátními opatřeními, a to po určitou dobu a pod podmínkou předložení způsobilých žádostí ze strany těchto subjektů na základě kontrol *ex ante* provedených vnitrostátními orgány. Tato opatření stanoví: i) postižené druhy; ii) maximální množství produktů způsobilá k financování a iii) paušální částky spoluúčasti a kritéria používaná k jejich stanovení (v některých případech do stanovené maximální úrovně/částky spolufinancování EU). Od května 2014 akty vysvětlovaly, že vzniklé ztráty by neměly být nahrazovány státní podporou ani pojištěním a že producenti by neměli již být příjemci finančních příspěvků EU na tytéž ztráty podle jiných příslušných nařízení EU⁵⁶.

3.6 Ostatní

V zájmu stability trhu (buď na úrovni EU nebo v rámci postižených odvětví) nebo za účelem zabránění rychlému poklesu produkce určitých produktů byla přijata další tři výjimečná opatření podle článku 221 k řešení konkrétních problémů.

V červenci 2019 bylo přijato opatření podle článku 221 s cílem poskytnout mimořádnou podporu zemědělcům v odvětví hovězího a telecího masa v Irsku. Podnětem k tomuto opatření byl možný dopad vystoupení Spojeného království z EU, protože Spojené království bylo pro irské hovězí a telecí maso významným vývozním trhem. Na podporu zemědělců při přizpůsobení jejich produkce a nalezení nových trhů bylo Irsku přiděleno celkem 50 milionů EUR. Povoleno bylo vnitrostátní navýšení ve výši až 100 %⁵⁷.

V lednu 2020 byla prostřednictvím opatření podle článku 221 zavedena odchylka pro programy podpory v odvětví vína. Cílem tohoto opatření bylo reagovat na uvalení dovozních cel na dovoz vín z některých zemí EU ze strany Spojených států, k němuž Spojené státy přistoupily v rámci protioopatření k subvencím EU pro Airbus a na základě arbitrážního

⁵² Úř. věst. L 95, 29.3.2014, s. 24; Úř. věst. L 125, 26.4.2014, s. 64.

⁵³ Úř. věst. L 92, 6.4.2017, s. 41.

⁵⁴ Úř. věst. L 234, 12.9.2017, s. 1.

⁵⁵ Nařízení (EU) č. 652/2014, zrušené nařízením (EU) 2021/690.

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

⁵⁷ Úř. věst. L 179, 3.7.2019, s. 20.

rozhodnutí Světové obchodní organizace. Opatření umožnilo flexibilnější provádění propagačních opatření v odvětví vína a vyšší sazby pro příspěvky EU⁵⁸.

V březnu 2020 byly prostřednictvím opatření podle článku 221 schváleny rovněž odchylky od operačních programů v italském odvětví ovoce a zeleniny. Toto opatření mělo podpořit organizace producentů postižené zamořením kněžicí mramorovanou v některých regionech Itálie, jimž mělo pomoci se s tímto škodlivým organismem vypořádat, protože přijetí eradikačních opatření na úrovni EU nebylo podle použitelného unijního práva možné. Prahové hodnoty pro pomoc EU na opatření v oblasti předcházení krizím a jejich řešení byly za účelem dosažení těchto cílů zvýšeny⁵⁹.

4. Závěrečné poznámky

Opatření, o nichž hovoří tato zpráva, svědčí o tom, že soubor právních nástrojů pro výjimečná opatření zavedený reformou v roce 2013 poskytuje flexibilitu pro řešení různých druhů krizí. Představuje tudíž významný pokrok ve srovnání s právním stavem, který existoval předtím.

Z politického hlediska jsou výjimečná opatření obvykle dobře přijímána. Potvrzuje to široká podpora vyjadřovaná při navrhování – nebo po přijetí – souvisejících aktů na úrovni Rady a Evropského parlamentu, jakož i při projednávání ve výborech. Využívání těchto výjimečných opatření je projevem solidarity EU a jejích členských států. V této souvislosti stojí za zvážení následující postřehy týkající se důvodů pro přijetí těchto opatření, jejich navrhování a finančních aspektů.

4.1 Důvody pro přijetí výjimečných opatření

Výjimečná opatření byla přijímána za účelem dosažení jasných politických cílů, jak dokládají odůvodnění aktů, a řeší výjimečné situace, které by mohly mít negativní dopad na zemědělské trhy. Tato opatření byla prováděna v souladu se zmíněnými politickými cíli. Koncept výjimečných opatření a jejich místo v nařízení o společné organizaci trhů naznačují, že jde o prostředky, které by měly být využívány ve výjimečných případech v reakci na obzvláště náročné situace, jež by mohly mít negativní dopad na zemědělské trhy.

Z uplatňování výjimečných opatření je zřejmé, že se využívají především k pomoci zemědělcům v souvislosti se škodami, které jim vznikly v důsledku narušení trhu nebo problémů v oblasti zdraví zvířat či rostlin. Zemědělcům také – byť méně často – pomáhají řešit negativní dopady extrémních nepříznivých povětrnostních jevů na jejich hospodářské výnosy. V případě nízkých cen se jako další nástroje využívají podpora soukromého skladování, která se snaží ceny podpořit, a veřejné intervenční nákupy, které byly prováděny například u sušeného odtučněného mléka v letech 2014 až 2016.

4.2 Navrhování výjimečných opatření a aspekty jejich provádění

Spektrum dosud přijatých výjimečných opatření a značná různorodost okolností, na něž reagovala, naznačují, že narušení trhu bývají často vícerozměrné a nepředvídatelné povahy a vyžadují proto cílené reakce *ad hoc*.

Celkově výjimečná opatření prokázala svou účinnost při řešení potřeby zúčastněných stran vypořádat se s krizovými situacemi⁶⁰. Včasné využití podpory EU je jasným signálem péče

⁵⁸ Úř. věst. L 27, 31.1.2020, s. 20.

⁵⁹ Úř. věst. L 98, 31.3.2020, s. 26.

⁶⁰ Evropská komise, Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova, Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector – Final report (Zlepšování kritérií a strategií pro

orgánů veřejné správy a projevem evropské solidarity a má pozitivní dopady na náladu na trhu v odvětví zemědělství.

Evropský účetní dvůr (EÚD) doporučil Komisi, aby předem stanovila objektivní parametry a kritéria, které by sloužily jako prahy pro rozhodnutí, kdy dochází k narušení trhu, jež vyžaduje výjimečné opatření⁶¹. Stanovení spouštěcích prahů *ex ante* je však vzhledem k různorodosti krizí a souvisejících dopadů mimořádně obtížné. Pro opatření by bylo omezující a mohlo by předem vylučovat reakce přizpůsobené na míru různorodým situacím, k nimž na zemědělských trzích dochází. Neexistence předem stanovených parametrů nebrání tvůrcům politik v navrhování opatření, která jsou založena na pečlivém posouzení dané konkrétní situace na trhu.

EÚD dále ve svých zvláštních zprávách⁶² zmiňuje problémy spojené s možnými nadměrnými náhradami zemědělcům, kteří z těchto opatření těží, nebo efekt „mrtvé váhy“, způsobený zčásti „morálním hazardem“. Přestože tato rizika není radno podceňovat, Komise s nimi stále častěji při navrhování svých nařízení počítá⁶³.

Obdobně by využívání výjimečných opatření nemělo vytěšňovat pobídky motivující zemědělce k řízení vlastních rizik prostřednictvím uplatňování udržitelných agronomických a chovatelských postupů a přijímání vhodných nástrojů a strategií pro řízení rizik, včetně těch, které jsou zaměřeny na zvládání přírodních katastrof, jejichž výskyt je se změnou klimatu čím dál tím častější. Přestože účelem této zprávy není posuzovat možnosti, jež se v tomto ohledu nabízejí (včetně možností stanovených v nařízení o strategických plánech a ve strategických plánech SZP členských států), potvrzuje význam budoucí politické soudržnosti mezi různými nástroji na vnitrostátní a unijní úrovni.

Z hlediska provádění se opatření přijatá podle článku 222 nařízení o společné organizaci trhů snaží buď dosáhnout u nabídky tlumícího účinku, nebo ji řídit ve fázi produkce. Jakkoli je přitom jejich cílem předejít při hrozícím narušení trhu potenciálně nákladnějším náhradám *ex post*, mohou narážet na problémy kolektivního jednání. Zkušenosti ukazují, že účinnost článku 222 nařízení o společné organizaci trhů, podle něhož dohody nejsou povinné pro strany, jež se zapojit nechťejí, mohou snižovat možné obavy z parazitování.

4.3. Finanční aspekty

Vytvoření „zemědělské rezervy“ v roce 2023 a její diferencované mechanismy financování v porovnání s předcházející „rezervou pro případ krizí“ přinesly větší předvídatelnost rozpočtových prostředků použitelných na výjimečná opatření. Uplatňování „finanční kázně“ při vytváření rezervy pro případ krizí omezovalo její atraktivitu, protože členské státy nebyly ochotny „zaplatit“ za výjimečná opatření snížením přímých plateb všem zemědělcům. Snažily se využívat prostředky z rozpočtu způsobem, který by neměl na přímé platby dopad. Proto kdykoli to bylo možné, opatření byla financována z jiných zdrojů než z rezervy pro případ krizí. Přitom ovšem tlak na rozpočet EU, jakož i navzájem si konkurující potřeby vedly k nejistotě ohledně toho, zda budou tyto alternativní zdroje pro financování

předcházení krizím a jejich řešení – Závěrečná zpráva), Úřad pro publikace, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110>.

⁶¹ Zvláštní zpráva EÚD: „Zvláštní zpráva 23/2019: Stabilizace příjmů zemědělců: komplexní soubor nástrojů, je však zapotřebí řešit nízkou míru využívání nástrojů a nadměrné náhrady“, <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=52395>, a „Zvláštní zpráva 11/2021: Mimořádná podpora pro producenty mléka v EU v letech 2014–2016 – Potenciál ke zlepšení budoucí účinnosti“, <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=58807>.

⁶² Zvláštní zpráva EÚD 23/2019 a zvláštní zpráva EÚD 11/2021.

⁶³ V nedávné době například nařízení (EU) 2023/1225 a nařízení 2023/1343 a 2023/1465.

výjimečných opatření i nadále k dispozici. Současné rozpočtové nastavení zemědělské rezervy uvedená omezení překonává. Přesto, navzdory této zvýšené flexibilitě, nová rezerva stále podléhá zásadě ročního rozpočtu EU. S ohledem na značně rozsáhlé dopady a škody, jež způsobuje tržní krize nebo přírodní pohromy velkého rozsahu, představuje zemědělská rezerva i přes svou omezenou velikost jeden z prostředků, jimiž lze situaci zemědělců ulehčit.

Zkušenosti získané při využívání výjimečných opatření, včetně výjimečných opatření financovaných v rámci nové zemědělské rezervy, budou užitečným podkladem pro budoucí politické úvahy. V tomto ohledu budou možnosti řešení případných nedostatků v navrhování a využívání těchto opatření přezkoumány při přípravě budoucí společné zemědělské politiky pro období po roce 2027.