



RADA
EVROPSKÉ UNIE

Brusel 23. května 2008 (29.05)
(OR. en)

9656/08
ADD 1

AGRI 146
AGRIORG 48
AGRISTR 11
AGRIFIN 31

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel: Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generální tajemnici Evropské komise

Datum přijetí: 23. května 2008

Příjemce: Javier SOLANA, generální tajemník, vysoký představitel

Předmět: PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Průvodní dokument k návrhům

- NAŘÍZENÍ RADY, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor pro zemědělce v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce
- NAŘÍZENÍ RADY o úpravách ve společné zemědělské politice prostřednictvím změn nařízení (ES) č. 320/2006, (ES) č. 1234/2007, (ES) č. 3/2008 a (ES) č. /2008
- NAŘÍZENÍ RADY, kterým se mění nařízení (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV)
- ROZHODNUTÍ RADY, kterým se mění rozhodnutí 2006/144/ES o strategických směrech Společenství pro rozvoj venkova (programové období 2007–2013)

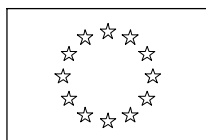
{KOM(2008) 306 v konečném znění}

- *Kontrola stavu*

- *Shrnutí posouzení dopadů*

Delegace naleznou v příloze dokument Komise SEK(2008) 1886.

Příloha: SEK(2008) 1886



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 20.5.2008
SEK(2008) 1886

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Průvodní dokument k

návrhům

NAŘÍZENÍ RADY, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor pro zemědělce v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce

NAŘÍZENÍ RADY o úpravách ve společné zemědělské politice prostřednictvím změn nařízení (ES) č. 320/2006, (ES) č. 1234/2007, (ES) č. 3/2008 a (ES) č. /2008

NAŘÍZENÍ RADY, kterým se mění nařízení (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV)

ROZHODNUTÍ RADY, kterým se mění rozhodnutí 2006/144/ES o strategických směrech Společenství pro rozvoj venkova (programové období 2007–2013)

Shrnutí posouzení dopadů

{KOM(2008) 306 v konečném znění}
{SEK(2008) 1885}

1. ÚVOD

Cílem kontroly stavu SZP je zhodnotit účinky reformy z roku 2003 a zavést úpravy, které zjednoduší a zvýší účinnost politiky a umožní jí tak odpovídat na současné tržní příležitosti a čelit novým výzvám.

První výsledky hodnocení reformy z roku 2003 jsou celkově pozitivní a ukazují, že základní reforma SZP není pro zbývající období finančních výhledů (do roku 2013) nezbytná ani žádoucí. Další souběžný vývoj na trzích a politický vývoj však společně s doposud získanými zkušenostmi z provádění reformy ukazují, že zemědělství EU musí čelit rychle se měnícímu životnímu prostředí a že SZP potřebuje úpravy, s nimiž se nemohlo počítat při provádění reformy z roku 2003.

Tři hlavní politické otázky, kterými se kontrola stavu reformy zabývá, se týkají třech základních nařízení SZP.

Nařízení (ES) č. 1782/2003 se vztahuje na všechny záležitosti související s jádrem dnešní zemědělské podpory, režimem jednotné platby (RJP).

Nařízení (ES) č. 1234/2007 pokrývá otázky týkající se jednotné společné organizace trhu.

Nařízení (ES) č. 1698/2005 se týká otázek spojených s politikou v oblasti rozvoje venkova.

Posouzení dopadů se zabývá výše uvedenými otázkami a analyzuje dopad potenciálních změn SZP na základě mnoha existujících studií, interních i externích.

Byla uspořádána veřejná konzultace se zúčastněnými stranami, včetně dvou veřejných seminářů; jeden se týkal celkové prezentace KS, druhý byl o otázkách týkajících se mléka a mléčných výrobků. Zúčastněné strany byly vyzvány, aby se podílely na přípravě návrhů prostřednictvím dotazníku. Výsledkem byl velký počet předložených příspěvků, reprezentující široký okruh členských států a zúčastněných stran.

2. REŽIM JEDNOTNÉ PLATBY

Reforma z roku 2003 zavedla jako hlavní prvek společné zemědělské politiky oddělenou podporu zemědělským podnikům. Při provádění RJP mohly členské státy volit mezi dvěma základními modely: historickým a regionálním. Stávající právní předpisy nezahrnují „doložku o revizi“, která by členským státům umožnila upravit jejich model RJP.

Jelikož se však s probíhající reformou SZP zvyšuje počet odvětví, která jsou včleněna do RJP, existuje *a priori* méně důvodů, aby taková možnost byla vyloučena. Ke zhodnocení potenciálního dopadu opatření, které by členským státům umožnilo přejít na paušální sazbu, byly analyzovány čtyři alternativní možnosti.

Přejít na *paušální sazbu pro celou EU* na hektar bylo shledáno jako opatření představující zásadní reformu a významné přerozdělení podpory mezi členskými státy. Udělat z *RJPP*, přechodného režimu platby na plochu v nových členských státech, trvalý režim platný v celé EU by bylo v rozporu s vlastní filozofií oddělené podpory, protože by to nebyl režim založený na pevných nárocích. Obě dvě možnosti hodnocení cíleného přechodu na *paušální sazbu* harmonizací plateb na regionální úrovni, buď prostřednictvím nároku nebo hektaru, měly zohlednit aspekt spravedlnosti při rozložení podpor a minimalizovat dopad významných přesunů podpory na hodnotu půdy.

Úprava článku 69 právních předpisů v oblasti RJP se ukázala také jako žádoucí. Tento článek, který byl původně určen k usnadnění přechodu na oddělení plateb od produkce, mohl také zjednodušit úpravy, které se ukázaly být nezbytné z důvodu změn navržených KS. Výzvy se hlavně týkají rizik, jimž některé regiony mohou čelit postupným ukončováním kvót na mléko a dalším oddělením plateb od produkce, a potřeby opatření, která se zabývají řízením rizik. Díky revizi tohoto článku bylo možno povolit členským státům, aby použily část disponibilní podpory RJP a přijaly opatření zaměřená na zvláštní odvětví a regiony se zvláštními potřebami z hlediska životního prostředí, hospodářského a sociálního, a tím omezit negativní účinky na příjem, přispět k životaschopnosti venkovských oblastí a podpořit zemědělské praktiky, které jsou prospěšné pro životní prostředí.

Aby se zabránilo riziku ustupování z celkové orientace SZP směrem k oddělení plateb od produkce, je třeba rozdělit vnitrostátní finanční rámce na dva odlišné dílčí stropy k financování uvedených opatření. Jedna část finančního rámce by se týkala úpravy oddělené podpory směrem k vyšším paušálním platbám v regionech, kde by ukončení platnosti kvót na mléko a mléčné výrobky a další oddělování podpory od produkce mohlo vytvářet potenciální rizika, nebo zavedení opatření pro řízení rizik, která splňují kritéria Green Box. Druhý dílčí strop by mohl být použit pro opatření zaměřená na vázanou podporu nebo jiná opatření pro řízení rizik.

Jelikož podmíněnost vytváří spojení mezi zemědělskou podporou a dodržováním právních předpisů v oblasti zemědělství, byla její oblast působnosti přezkoumána s cílem zjistit, zda se lze lépe zaměřit na zákonné požadavky v oblasti řízení a dobrý zemědělský a ekologický stav, lépe zohlednit otázky změny klimatu a vodního hospodářství a zda lze prostřednictvím podmíněnosti zachovat ekologické výhody, které představuje vynětí půdy z produkce. Byly zvažovány dvě možnosti. První možnost určila požadavky, jejichž zrušení by snížilo správní zátěž, ale neovlivnilo současné ambiciózní cíle podmíněnosti, jako jsou požadavky nepřímo spojené se zemědělskými činnostmi a zemědělskou půdou, jejichž nedodržování nelze přisoudit jednotlivému zemědělci, ale které se týkají spíše odpovědnosti členských států než odpovědnosti zemědělců, a jejichž kontrola je v rámci podmíněnosti složitá.

Při druhém přístupu se zvažovalo rozšíření oblasti působnosti pro podmíněnost pomocí zahrnutí některých důležitých právních aktů týkajících se zemědělských činností, které by přispěly ke splnění nových úkolů a/nebo zachování ekologických výhod, které představuje vynětí půdy z produkce. Zvažoval se také způsob zavedení vodního hospodářství do oblasti působnosti pro podmíněnost, jako např. zahrnout vodní hospodářství do rámce dobrého zemědělského a ekologického stavu. Aby se zachovaly ekologické výhody, které představuje vynětí půdy z produkce, považuje se za vhodné, aby se doplnila norma týkající se ochranných pásem a posílila současná norma týkající se zachování krajinných znaků.

Částečně vázaná podpora je dostupná pro některá odvětví. Zbývající vázaná podpora by se měla přesunout do úplného oddělení plateb od produkce, aby se dosáhlo větší orientace na trh a zlepšené konkurenceschopnosti. V některých případech může mít oddělení následky pro ekologické výhody poskytované současnými nástroji politik, jakož i pro životaschopnost venkovských oblastí. Podle závěrů analýzy by největší dopad proběhl v těch odvětvích a regionech, kde vázané prémie představují významný podíl zemědělcovy marže, jako je odvětví krav bez tržní produkce mléka a skopového masa. V odvětví obilovin a v jiných systémech pro produkci hovězího masa by dopad nebyl tak značný.

Pokud jde o omezení plateb, situace je v současnosti charakterizována malým počtem velmi vysokých plateb a velkým počtem velmi nízkých plateb. Zavedení individuálních omezení bylo hodnoceno s ohledem na jeho potenciál zvýšit spravedlivost rozložení plateb mezi zemědělce. Analýza ukazuje, že takové opatření by ovlivnilo velmi malý počet zemědělských podniků v omezeném počtu členských států, zejména v EU-10, a vyústilo by ve značné snížení jejich výše přímých plateb a v riziko rozpadu zemědělských podniků s cílem vyhnout se těmto stropům. Odstupňované individuální limity na druhé straně udrží obecnější povahu opatření v rámci celé EU, ale s výrazně mírnějšími dopady na snížení přímých plateb a příjmu v dotčených zemědělských podnicích.

Zvýšení nižších platebních omezení bylo hodnoceno, pokud jde o přínos, který by mohlo mít pro ulehčení správní zátěže pro členské státy. Procentní podíl příjemců vyloučených z plateb by se mohl mezi členskými státy velmi lišit v závislosti na tom, kde je stanoven práh omezení. Ponechat členským státům možnost vybrat si buď minimální plochu, nebo minimální částku by umožnilo lepší adaptaci na jejich zvláštní potřeby.

3. VYUŽITÍ TRŽNÍCH PŘÍLEŽITOSTÍ

Navržené možnosti úpravy intervence pro obiloviny a vynětí půdy z produkce byly hodnoceny s ohledem na jejich schopnost zlepšit konkurenceschopnost a orientaci na trh pro toto odvětví a současně zachovávat úlohu intervence jako záchranné sítě v případě narušení trhu, usnadňovat zemědělcům jejich reakci na podmínky trhu a identifikovat opatření, která by mohla poskytnout podobné ekologické výhody pro vynětí půdy z produkce, pokud by byly jejím zrušením zpochybněny dosavadní výhody.

Omezit množství určená k intervenci na nulu pro všechny krmné obiloviny usnadní případně podporu celého trhu s obilovinami (jelikož ceny obilovin se souběžně vyvíjí) bez nevýhody, že se uměle sníží konkurenceschopnost ječmene. Zavedení nabídkového řízení by zjednodušilo a harmonizovalo intervenční pravidla pro obiloviny s pravidly pro jiné společné organizace trhů.

Zrušení povinnosti vynětí půdy z produkce by pravděpodobně do produkce vrátilo oblast odpovídající sotva polovině plochy, která je v současnosti povinně vyňata z produkce. Bylo navrženo, aby ekologické výhody vynětí z produkce mohly být ponechány zavedením pevného procentního podílu z celkové plochy pro „oblast ekologické náhrady/priority“, která obsahuje určité krajinné znaky. Takové opatření by se však pokoušelo řešit potenciální problém stejným způsobem ve všech členských státech, přičemž jeho výskyt není ve všech členských státech totožný, a neumožnilo by tak nahradit ztrátu na životním prostředí v místě, kde k ní došlo. Pokud je stanovený procentní podíl vynětí půdy z produkce pro všechny zemědělce nahrazen novými normami s cílem reflektovat výše uvedené krajinné znaky, rozšířený seznam pro dobrý zemědělský a ekologický stav by lépe než dnes zajistil, aby byly tyto zvláštnosti členskými státy zohledněny. Posílení vynětí půdy z produkce

v rámci druhého pilíře dále umožní zaměřit se na ekologické výhody, tam kde jsou nejvíce zapotřebí, dopady však budou záviset na příslušných ustanoveních stávajících programů pro rozvoj venkova v různých členských státech.

Kvóty na mléko brání odvětví dosáhnout cílů reformy SZP, jelikož odráží obavy platné před dvaceti lety, a nereagují na současné příležitosti. Postupné ukončování kvót na mléko a mléčné výrobky bylo hodnoceno a byly porovnávány různé možnosti politik s pokračováním kvót na mléko a mléčné výrobky jako referencí. U možnosti pokračování zvyšuje omezená výroba spojená s rostoucí poptávkou cenu mléka, ale kromě toho narušuje konkurenceschopnost producentů a zpracovatelů, stejně jako jejich schopnost orientovat se na trh.

Na druhé straně v rámci možnosti ukončení platnosti, pokud budou kvóty zrušeny v hospodářském roce 2015/16, produkce se prudce zvýší, aby uspokojila poptávku, a způsobí tak, že ceny po ukončení platnosti kvót prudce klesnou. Pokles cen a adaptace produkce jsou u obou variant postupného ukončování hladší, ale rozsah úprav se liší. Varianta zvýšení nižší roční kvóty umožní hladší přizpůsobování cen po celou dobu přechodného období, ale u obou scénářů postupného ukončování se cena másla propadne na úroveň intervenční ceny.

Přechod na postupné ukončování kvót na mléko a mléčné výrobky má sociální důsledky a dopad na životní prostředí. Hladký přechod u scénářů postupného ukončování brání rychlé restrukturalizaci a umožňuje připravit a upravit doprovodná opatření pro sociální a ekologické problémy, které by se mohly vyskytnout.

Konečně u seznamu režimů malých podpor je možnost *status quo* v rozporu s cestou, kterou nastoupila reforma SZP z roku 2003, pokud jde o konkurenceschopnost, orientaci na trh a zjednodušení režimu podpory. I když by mělo úplné oddělení plateb od produkce kladný vliv na zemědělské příjmy ve většině regionů díky zvýšené účinnosti převodů přímých podpor, mohlo by přesto ovlivnit zvláštní regiony, kde je místní produkce životně důležitá pro životaschopnost místního zemědělsko-potravinářského řetězce nebo pro životní prostředí, a proto se ukazuje, že je zapotřebí různých stupňů přechodného období podle jednotlivých odvětví.

Byla též provedena analýza toho, jak nejlépe zohlednit zvyšující se potřeby zemědělce v oblasti nástrojů pro řízení rizik, vzhledem ke zvyšujícím se dopadům změny klimatu a vyššího stupně orientace na trh. Zavedení nových nástrojů pro řízení rizik by mělo přispět ke stabilizaci příjmů zemědělské obce a zároveň k tomu, aby se zabránilo zbytečné správní zátěži nebo příliš vysokým rozpočtovým nákladům.

Cenovými riziky se dostatečně zabývá záchranná intervenční síť a flexibilita, kterou obsahuje oddělení plateb od produkce. A proto nejsou třeba doplňkové nástroje pro řízení rizik, které se zabývají cenovými riziky. Rozšíření RJP na odvětví, která tam v současnosti nejsou včleněna, by také mohlo pozitivně přispět ke zmírnění proměnlivosti cen pro zemědělské společnosti.

S ohledem na potenciálně rostoucí potřeby v oblasti rizik spojených s produkcí nelze považovat režim použitelný pro celou EU v této fázi za uskutečnitelný. Takový režim by byl velmi drahý a znamenal by zvýšenou správní zátěž pro zemědělce a členské státy. Vzhledem k různorodosti rizik a krizí, kterým EU čelí, představují nestejnorodá opatření zřejmě nejvhodnější řešení, které zemědělcům pomůže vypořádat se s krizovými situacemi. Harmonizace režimů podpor na úrovni EU, které jsou v současnosti podporované ze státních podpor, by mohla přispět k větší transparentnosti mezi členskými státy a zároveň umožnit SZP, aby lépe plnila cíl přispět ke stabilitě příjmů v zemědělském společenství.

Zavedení nových nástrojů pro řízení rizik v rámci stávajících nástrojů SZP jako možnost v revidovaném článku 69 by byla z hlediska celkového rozpočtu EU rozpočtově neutrální. Vnitrostátní příspěvky by závisely na úvaze členských států, ale zavedení opatření by bylo v každém případě fakultativní. Programy pro rozvoj venkova navíc obsahují opatření přímo související s řízením rizik pro zemědělství a lesnictví a poskytují doplňkovou podporu pro preventivní opatření v oblasti fyzické investice nebo rozvoje lidského kapitálu.

4. REAKCE NA NOVÉ VÝZVY

Ve sdělení „Příprava na kontrolu stavu reformy SZP“ byla uvedena řada nových i současných úkolů, které stojí před společnou zemědělskou politikou (jako jsou změna klimatu, bioenergie, vodní hospodářství a biologická rozmanitost), a toto sdělení považuje politiku rozvoje venkova za hlavní nástroj pro řešení těchto úkolů. Prověření programů pro rozvoj venkova ukazuje, že stávající opatření již nyní poskytují různé varianty, jak řešit nové problémy, a členské státy již významný počet souvisejících opatření zařadily do svých programů rozvoje venkova na období 2007–13.

Analýza dopadu navržených možností pro řešení „nových problémů“ prostřednictvím opatření pro rozvoj venkova, která se zaměřila na dopad těchto návrhů na zlepšení schopnosti EU reagovat na nové výzvy pomocí většího využití opatření financovaných z druhého pilíře členskými státy. Byly zkoumány čtyři možnosti, jejichž cílem je využít další finanční prostředky získané odlišením na stávající opatření spojená s „novými výzvami“, přičemž toto využití prostředků podléhá povinnosti podávat zprávy ohledně uvedeného financování a ukazatelů opatření v oblastech, kde se zvažovaly „nové výzvy“.

Omezení rozpočtu pro rozvoj venkova po rozhodnutí o finančním výhledu z roku 2005 představuje v tomto rozpočtovém období překážku pro realizaci cílů druhého pilíře. Posílení rozpočtových zdrojů je také nezbytné pro reakci na potřebu po zvýšeném úsilí s cílem zabývat se novými výzvami uvedenými ve sdělení „Příprava na kontrolu stavu reformy SZP“.

V analýze alternativních úrovní odlišení byl zhodnocen jejich dopad na čisté rozpočtové převody mezi členskými státy a úroveň jejich finančních prostředků pro rozvoj venkova, jakož i dopad na zemědělské příjmy pro zemědělské podniky a dotčená odvětví. Jelikož zatím není rozhodnuto o způsobu rozdělení odlišených finančních prostředků mezi členskými státy, jakmile budou i nové členské státy součástí systému, bude cílem poukázat na možný dopad uvažovaných možností. Byly analyzovány různé varianty, které všechny vycházely z hypotézy celkového zvýšení odlišení dosaženého stejnými ročními kroky od roku 2009 dále, ale s ohledem na různé odhady, pokud jde o příspěvky nových členských států. Nakonec zvolená možnost je variantou myšlenky podporované Evropským parlamentem, která zavádí progresivní prvek do odlišení, založeného na různých prázích plateb, a tak řeší otázku spravedlnosti týkající se individuálních omezení pro producenty.

5. ZÁVĚRY

Pokračování současných politik SZP ukazuje, že současný rámec politiky v reformované podobě z roku 2003 přispívá pozitivně k plnění hlavních cílů SZP. Analýza se týká oblastí, v nichž by úpravy současných politik vedly k optimálním řešením.

Pokud jde o režim jednotné platby, je vzhledem k provádění tohoto režimu a postupnému rozšiřování oddělení plateb od produkce na více odvětví nezbytné, aby se členskými státy povolilo zvážit úpravy jejich modelu RJP směrem k paušálním sazbám plateb. Tato úprava umožní zabývat se společenským problémem nerovného rozdělení plateb mezi zemědělce.

Další oddělení plateb od produkce, jakož i pokračování přesunu podpory producentům v odvětvích, které ještě nejsou integrovány do RJP, by mohlo významně zlepšit schopnost SZP orientovat se na trh, ale v některých odvětvích může oddělení plateb od produkce vytvořit potřebu přechodných opatření s cílem zabývat se hospodářskými, sociálními a environmentálními problémy. Řešení by mohla přinést revize článku 69 a přechodná období.

Revize oblasti působnosti podmíněnosti by přispěla k ulehčení správní zátěže, jakož i k řešení nových úkolů, které ještě v roce 2003 neexistovaly. Ekologické výhody vynětí půdy z produkce by se také mohly ponechat díky kombinovanému účinku úprav podmíněnosti a opatření pro rozvoj venkova.

Pokud jde o zemědělské trhy, postupné ukončování kvót na mléko a mléčné výrobky a zrušení vynětí půdy z produkce umožňuje zemědělcům lépe reagovat na tržní situace.

Prověření ukázalo, že současný soubor nástrojů a opatření, které mají programy pro rozvoj venkova k dispozici, je zřejmě dostatečný pro zabývání se novými úkoly. Nejlepším způsobem pro posílení úlohy těchto opatření v rámci politiky rozvoje venkova je zřejmě vytvoření mechanismu, který zaručí lepší realizaci uvedených opatření členskými státy, jakož i poskytnutí dodatečného financování prostřednictvím progresivního odlišení.