

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 18.11.2010
KOM(2010) 672 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Budoucnost SZP po roce 2020:

Řešení problémů v oblasti potravin a přírodních zdrojů a územní problematiky

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Budoucnost SZP po roce 2020:

Řešení problémů v oblasti potravin a přírodních zdrojů a územní problematiky

1. ÚVOD

Společná zemědělská politika (SZP) je konfrontována s řadou problémů – zčásti zvláštních, zčásti nepředpokládaných – které od EU vyžadují, aby přijala strategické rozhodnutí ohledně **dlouhodobé budoucnosti svého zemědělství a venkovských oblastí**. Aby bylo řešení těchto problémů účinné, musí SZP fungovat v kontextu zdravých hospodářských politik a udržitelných veřejných financí, které přispívají k dosahování cílů Unie.

Během přípravy tohoto sdělení Komise uspořádala počátkem roku 2010 rozsáhlou veřejnou diskuzi, která byla ukončena konferencí v červenci 2010¹. Rada projednávala reformu během čtyř po sobě jdoucích předsednictví, Evropský parlament přijal o SZP po roce 2013 a o jejím propojení se strategií Evropa 2020 zprávu z vlastního podnětu² a Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů předložily poziční dokumenty.

Při těchto diskuzích vyjádřila převážná většina účastníků názor, že budoucí SZP by měla zůstat **silnou společnou politikou** rozdělenou do **dvou pilířů**. Obecně byly doporučeny tyto strategické cíle:

- zachovat v celé EU potenciál v oblasti produkce potravin na udržitelném základě, aby byly dlouhodobě **zajištěny potraviny** pro evropské občany a aby bylo možno přispět k řešení rostoucí celosvětové poptávky po potravinách, u níž FAO očekává do roku 2050 nárůst o 70 %. Nedávné případy zvýšené nestability trhu, které často zhoršuje i změna klimatu, způsobují, že jsou tyto trendy a tlaky ještě zřetelnější. Schopnost zajistit dodávky potravin je pro Evropu důležitým dlouhodobým úkolem a nelze ji považovat za samozřejmou;
- podpořit zemědělská společenství, která dodávají občanům v Evropě **široký sortiment kvalitních a hodnotných potravin**, které jsou vyráběny udržitelným způsobem v souladu požadavky na životní prostředí, vodu, zdraví a dobré životní podmínky zvířat, zdraví rostlin a veřejné zdraví. Aktivní hospodaření s přírodními zdroji při zemědělské činnosti je důležitým nástrojem k zachování venkovské krajiny a k boji proti ztrátě biologické rozmanitosti a zároveň přispívá ke zmírňování změny klimatu a k přizpůsobování se této změně. To představuje skutečný základ pro dynamická území a dlouhodobou hospodářskou životaschopnost;
- zachovat životaschopná venkovská společenství, pro něž je zemědělství důležitou hospodářskou činností vytvářející místní **zaměstnanost**. To přináší mnohonásobné hospodářské, sociální, environmentální a územní zisky. Výrazné snížení místní produkce

¹ Během veřejné diskuze bylo doručeno 5 600 příspěvků a konference se zúčastnilo přes 600 účastníků.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0286&language=EN&ring=A7-2010-0204>

by rovněž negativně ovlivnilo množství skleníkových plynů, charakteristickou místní krajinu a přineslo omezenější výběr pro spotřebitele.

Zemědělství tvoří nedílnou součást evropského hospodářství a evropské společnosti. Pokud jde o nepřímé účinky, přineslo by výrazné omezení zemědělské činnosti v Evropě snížení HDP a zaměstnanosti v souvisejících hospodářských odvětvích – zejména v rámci zemědělského a potravinového řetězce, který je závislý na primárním zemědělském odvětví EU z hlediska vysoké kvality, konkurenceschopnosti a spolehlivých dodávek surovin, – ale i v nepotravinářských odvětvích. Byly by rovněž zasaženy činnosti na venkově, od cestovního ruchu a dopravy až po místní a veřejné služby. Pravděpodobně by se urychlilo i vyliďňování venkovských oblastí. Důsledky by proto byly významné jak z hlediska environmentálního, tak sociálního.

Reforma SZP musí také pokračovat, aby se zvýšila konkurenceschopnost, efektivní využívání finančních prostředků daňových poplatníků a zlepšily výsledky veřejné politiky, tedy to, co očekávají Evropané v souvislosti se zabezpečením potravin, životním prostředím, **změnou klimatu** a sociální a **územní** rovnováhou. Cílem by mělo být zajistit pro venkovské oblasti Evropy udržitelný a inteligentnější růst a růst více podporující začlenění.

Aby ho mohlo být dosaženo, měla by budoucí SZP v souladu se sdělením o přezkumu rozpočtu³ a se svou orientací na trh obsahovat **ekologičtější a spravedlivěji rozdělený první pilíř** a druhý pilíř více zaměřený na **konkurenceschopnost a inovace, změnu klimatu a životní prostředí**. To by zemědělství EU umožnilo uvolnit jeho skrytý potenciál produktivity, zejména v nových členských státech, a přispět k cílům strategie Evropa 2020. Zaměření podpory výlučně na **aktivní zemědělce a odměňování kolektivních služeb, které poskytují společnosti**, by zvýšilo účinnost a efektivnost podpory a ještě více legitimizovalo SZP. Zajištění kontrolovatelnosti navrhovaných opatření spolu s další prací na zjednodušení politiky představují při dosahování těchto cílů základní prvky. Vše musí probíhat v rámci omezených rozpočtových prostředků a se zohledněním tíživých účinků, které má na zemědělství hospodářská krize.

2. SMĚŘOVÁNÍ REFORMY SZP

Hlavní cíle SZP stanovené v Římské smlouvě zůstaly po léta stejné. Reforma SZP však od počátku 90. let 20. století směřovala k naprosto nové struktuře politiky.

Problémy, které je třeba řešit, se týkají produkční kapacity zemědělství, stále větší rozmanitosti zemědělství i venkovských oblastí po každém rozšíření a požadavků občanů EU na životní prostředí, bezpečnost a kvalitu potravin, zdravou výživu, zdraví a dobré životní podmínky zvířat, zdraví rostlin, zachování venkova, biologickou rozmanitost a změnu klimatu. Zároveň se značně změnily i nástroje dosahování cílů. V současnosti jsou strukturovány do **dvou vzájemně se doplňujících pilířů**; první pilíř tvoří roční přímé platby a tržní opatření a druhý víceletá opatření na rozvoj venkova.

Zavedení přímých plateb s sebou přineslo důsledné reformy orientované na trh a posílení konkurenceschopnosti zemědělského odvětví tím, že zemědělci získali stimuly pro přizpůsobení se tržním podmínkám. Přímé platby oddělené od produkce dnes představují

³ Přezkum rozpočtu EU, KOM(2010) 700.

základní podporu příjmu a přispívají k poskytování veřejných statků požadovaných evropskou společností.

Díky této větší orientaci na trh představují dnes tržní opatření, která byla v minulosti hlavními nástroji SZP, pouhou záchrannou sítí využívanou jen v případě výrazného poklesu cen.

Rozvoj venkova se zaměřuje na podporu konkurenceschopnosti, udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a vyvážený rozvoj venkovských oblastí pomocí specifických a cílených opatření. To členským státům umožňuje prostřednictvím spolufinancování pružně řešit ty nejdůležitější problémy na jejich území. Na situaci zemědělců mají velký vliv i jiné iniciativy SZP, jako např. politika jakosti, propagace a ekologické zemědělství.

Výsledkem celého souboru politických opatření je **hlavní přínos SZP**, totiž **územně i environmentálně vyvážené zemědělství v EU** v otevřeném hospodářském prostředí. Aby těchto výhod využívala veřejnost ve vyšší míře i v budoucnu, potřebuje EU silnou veřejnou politiku, neboť zboží dodávané zemědělským odvětvím nemůže být přiměřeně odměňováno a regulováno prostřednictvím běžného fungování trhu.

Zrušení veřejné podpory by vedlo k vyšší koncentraci zemědělské produkce v některých oblastech s obzvláště příznivými podmínkami a k používání intenzivnějších zemědělských postupů, a naopak méně konkurenceschopné oblasti by čelily marginalizaci a opouštění půdy⁴. V důsledku takového vývoje by se zvýšil tlak na životní prostředí a došlo by ke zhoršení stavu přírodních stanovišť se závažným hospodářským a sociálním dosahem včetně nevratného snížení kapacity zemědělské produkce v Evropě.

3. JAKÉ PŘED NÁMI STOJÍ PROBLÉMY?

3.1. Zajišťování potravin

Primární úloha zemědělství je zajišťovat **potraviny**. Vzhledem k tomu, že **poptávka ve světě bude v budoucnu stále růst, měla by být EU schopna k pokrytí celosvětové poptávky po potravinách přispívat**. Proto je naprosto nezbytné, aby si zemědělství EU uchovalo a zlepšilo svoji kapacitu produkce a aby zároveň byly dodrženy závazky EU v mezinárodním obchodě a koncepcí soudržnosti politik ve prospěch rozvoje. Silné zemědělské odvětví je nepostradatelné, má-li vysoce konkurenceschopný potravinářský průmysl⁵ i nadále zůstat důležitou součástí hospodářství a obchodu EU (EU je hlavním světovým vývozcem zemědělských produktů, většinou zpracovaných a s vysokou přidanou hodnotou)⁶. Zemědělství by mělo podpořit součinnost mezi rostlinnou a živočišnou výrobou, např. v oblasti bílkovin. Občané EU navíc vyžadují **široký výběr vysoce kvalitních** potravinářských produktů (včetně **místní produkce**) odpovídajících přísným normám na bezpečnost, jakost a dobré životní podmínky zvířat. V této souvislosti vystupují více do popředí i otázky přístupu ke vhodným zdravým potravinám, jejich dostupnost a nutriční hodnoty. Zemědělství EU se v současnosti nachází ve výrazně více **konkurenceschopném prostředí**, neboť světová ekonomika je stále propojenější a režim obchodu je liberalizovanější. Očekává se, že tento trend bude pokračovat i v nadcházejících letech vzhledem k možnému ukončení jednání z

⁴ Viz *Scenar 2020 – Prospective scenario study on agriculture and the rural world*.

⁵ Na potravinářský průmysl připadá 13,5 % z celkové zaměstnanosti a 12,2 % hrubé přidané hodnoty v evropských zpracovatelských podnicích.

⁶ Zemědělské a potravinářské vývozy představují 6,8 % celkového vývozu EU.

Dohá a dvoustranných a regionálních dohod, které jsou v současnosti v jednání. To je nejen výzvou pro zemědělce EU, ale rovněž to poskytuje příležitost vývozcům potravin z EU. Z toho důvodu je nutné pokračovat v posilování konkurenceschopnosti a produktivity zemědělského odvětví EU. I když jsou ve střednědobém horizontu vyhlídky pro zemědělské trhy příznivé, očekává se nicméně vyšší **nejistota** a zvýšená **volatilita**.

SZP bude navíc v budoucnu fungovat v prostředí ovlivněném **hospodářskou krizí**, která se v zemědělství a venkovských oblastech výrazně projevila tím, že došlo k jejich přímému propojení s širším makroekonomickým vývojem, který působí na výrobní náklady. Po deseti letech pouhé stagnace zemědělské **příjmy** v roce 2009 výrazně poklesly, čímž se ještě zhoršila již tak nepříliš dobrá situace v oblasti zemědělských příjmů, které jsou o hodně nižší než v ostatních hospodářských odvětvích (odhadem o 40 % na pracovní jednotku), a ve venkovských oblastech, kde je výrazně nižší příjem na jednoho obyvatele než ve městech (asi o 50 %).

3.2. Životní prostředí a změna klimatu

Zemědělství a lesnictví hrají významnou úlohu ve vytváření veřejných statků, zejména environmentálních, jako je např. krajina, biologická rozmanitost na zemědělské půdě, stabilizace klimatu a vyšší odolnost vůči přírodním katastrofám typu záplav, sucha a požárů. Současně mají mnohé zemědělské postupy potenciál vyvíjet tlak na životní prostředí, což vede k degradaci půdy, nedostatku a znečišťování vody a ke ztrátě přírodních stanovišť volně žijících zvířat a úbytku biologické rozmanitosti.

I když se v EU emise skleníkových plynů ze zemědělství snížily od roku 1990 o 20 %, je možné a nutné dále pokračovat v úsilí, aby byly splněny ambiciózní cíle EU v oblasti energetiky a klimatu. Je třeba dále uvolnit potenciál, který zemědělské odvětví má v oblasti zmírňování a přizpůsobování, stejně jako zvýšit jeho schopnost prostřednictvím snižování emisí skleníkových plynů, opatření zaměřených na efektivitu produkce, včetně zvyšování energetické účinnosti, výroby biomasy a produkce energie z obnovitelných zdrojů, ukládání uhlíku a ochrany uhlíku v půdě dosáhnout na základě inovace pozitivního přínosu.

3.3. Územní rovnováha

Stále větší počet **venkovských oblastí** závisí vzhledem k diverzifikaci jejich sociálně-ekonomické struktury na faktorech, které leží mimo oblast zemědělství. Ve většině Evropy však zůstává zemědělství základní hnací silou venkovského hospodářství. Životaschopnost a potenciál mnohých venkovských oblastí zůstává úzce spojen s existencí **konkurenceschopného a dynamického zemědělského odvětví** přitažlivého pro mladé zemědělce. Zejména se to týká převážně venkovských oblastí, kde představuje primární odvětví přibližně 5 % přidané hodnoty a 16 % zaměstnanosti, a nových členských států, kde je důležité konsolidovat růst produktivity z poslední doby a potenciál zemědělství plně využít. Zemědělství sehrává významnou úlohu ve venkovských oblastech i proto, že vytváří další hospodářské činnosti, které jsou pevně spojeny zejména se zpracováním potravin, cestovním ruchem a obchodem. V mnohých regionech je zemědělství základem místních tradic a sociální identity.

4. PROČ JE REFORMA POTŘEBNÁ?

Ačkoli se SZP dále vyvíjela, je třeba uskutečnit další změny a reagovat tak na nové **problémy**, zejména:

- řešit sílící obavy ohledně zajišťování potravin na úrovni EU i na celosvětové úrovni,
- posílit udržitelné hospodaření s přírodními zdroji, jako je voda, ovzduší, biologická rozmanitost a půda,
- zabývat se stoupajícím tlakem na podmínky zemědělské produkce způsobeným probíhající změnou klimatu a postarat se o to, aby zemědělci méně přispívali k emisím skleníkových plynů a byli aktivní při zmírňování změny klimatu a poskytování energie z obnovitelných zdrojů,
- udržet si a posílit konkurenceschopnost ve světě, pro který je charakteristická **rostoucí globalizace a zvyšující se volatilita cen, a zároveň zachovat zemědělskou produkci v celé Evropské unii**,
- co nejlépe využívat rozmanitosti zemědělských struktur a systémů produkce v EU, která se po rozšíření EU ještě zvýšila, a současně zachovat její sociální, územní a strukturalizační úlohu,
- posilovat územní a sociální soudržnost venkovských oblastí v Evropské unii, zejména podporou zaměstnanosti a diverzifikace,
- zajistit, aby byla podpora v rámci SZP **spravedlivá a vyvážená** mezi členskými státy i zemědělci, snížením rozdílů mezi členskými státy (paušální sazba přitom není vhodným řešením), a dále zajistit, aby byla více zaměřena na aktivní zemědělce,
- zjednodušit prováděcí postupy v rámci SZP, posílit požadavky na kontrolu a snížit administrativní zátěž pro příjemce finančních prostředků.

Řešením těchto problémů přispěje SZP rovněž ke *strategii Evropa 2020*, pokud jde o:

- *inteligentní růst* – zvýšením účinnosti využívání zdrojů a konkurenceschopnosti na základě technického pokroku a inovací, vývojem kvalitních výrobků s vysokou přidanou hodnotou, vyvíjením ekologických technologií, využíváním informačních a komunikačních technologií, investicemi do odborné přípravy, poskytováním stimulů pro sociální inovace ve venkovských oblastech a lepším využíváním výsledků výzkumu;
- *udržitelný růst* – zachováním základny pro produkci potravin, krmiv i pro výrobu obnovitelných energií, zajištěním udržitelného hospodaření s půdou, poskytováním environmentálních veřejných statků, řešením ztráty biologické rozmanitosti, podporou energií z obnovitelných zdrojů, zdraví zvířat a rostlin, zvýšením účinnosti využívání zdrojů na základě technického rozvoje a využíváním výsledků výzkumu, dalším snižováním emisí, zvyšováním zásob uhlíku a plným využíváním potenciálu venkovských oblastí; a dále
- *růst podporující začlenění* – uvolněním hospodářského potenciálu venkovských oblastí, vytvářením místních trhů a pracovních příležitostí, podporou restrukturalizace zemědělství a příjmu zemědělců s cílem zachovat udržitelné zemědělství⁷ v celé Evropě.

⁷ SZP bude zejména přispívat ke stěžejním iniciativám EU „Evropa méně náročná na zdroje“, „Inovace v Unii“ a „Evropská platforma pro boj proti chudobě“.

To znamená **ekologický růst** v zemědělském odvětví a ve venkovském hospodářství jako způsob zvýšení blahobytu prostřednictvím hospodářského růstu při současném zabránění škodám na životním prostředí.

5. CÍLE BUDOUCÍ SZP

Tři hlavní cíle budoucí SZP tedy jsou:

Cíl 1: Životaschopná produkce potravin

- Přínos k **příjmům zemědělských podniků** a omezení jejich kolísavosti, neboť volatilita cen a příjmů i přírodních rizik je zde vyšší než ve většině jiných odvětví a příjmy zemědělců a míra ziskovosti naopak v průměru nižší než ve zbývajících hospodářských odvětvích⁸.
- Zvýšení **konkurenceschopnosti** zemědělského odvětví a posílení podílu jeho hodnoty v **potravinovém řetězci**, neboť zemědělské odvětví je velmi roztržštěné ve srovnání s jinými odvětvími potravinového řetězce, která jsou lépe organizována, a mají proto silnější vyjednávací pozici. Kromě toho, že evropští zemědělci čelí konkurenci světových trhů, musejí rovněž dodržovat přísné normy v oblasti životního prostředí, bezpečnosti potravin, jakosti a dobrých životních podmínek zvířat, které vyžadují evropští občané.
- Kompenzace za obtíže při produkci v oblastech se specifickými **přírodními omezeními**, protože v těchto regionech hrozí ve větší míře opouštění půdy.

Cíl 2: Udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a opatření v oblasti klimatu

- Zajištění udržitelných produkčních postupů a posílení poskytování **environmentálních veřejných statků**, protože mnoho veřejných výhod, které zemědělství vytváří, není odměňováno prostřednictvím běžného fungování trhů.
- Podpořit **ekologický růst inovacemi**, což vyžaduje přijetí nových technologií, vývoj nových výrobků, změnu výrobních postupů a podporu nových vzorů poptávky, zejména v souvislosti s rozvojem biohospodářství.
- Další opatření ke zmírnění **změny klimatu** a přizpůsobení se, pomocí kterých bude moci zemědělství na změnu klimatu reagovat. Vzhledem k tomu, že zemědělství reaguje na změnu klimatu velmi citlivě, je možné snížit její negativní účinky i tím, že se tomuto odvětví pomůže, aby se mohlo lépe přizpůsobit extrémním změnám počasí.

Cíl 3: Vyvážený územní rozvoj

- Podpora zaměstnanosti ve venkovských oblastech a zachování sociální struktury těchto oblastí.
- Zlepšení venkovského hospodářství a podpora **diverzifikace**, aby mohli místní aktéři uvolnit svůj potenciál a optimalizovat využívání dalších místních zdrojů.

⁸ Zdroj: Evropská komise – generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova, na základě údajů Eurostatu k národním a zemědělským účtům.

- Podpora **strukturální rozmanitosti** v systémech hospodaření, zlepšení podmínek pro malá hospodářství a vytváření místních trhů, protože v Evropě přispívá rozmanitost zemědělských struktur a systémů produkce k přitažlivosti a identitě venkovských oblastí.

Aby mohlo být dosaženo všech těchto cílů, bude třeba zachovat veřejnou podporu zemědělského odvětví a venkovských oblastí. Je proto třeba stanovit politiky na evropské úrovni, aby byly zajištěny spravedlivé podmínky s řadou společných cílů, zásad a pravidel. Zemědělská politika koncipovaná na úrovni EU také zajistí efektivnější využívání rozpočtových prostředků než vnitrostátní politiky existující vedle sebe. Kromě problémů jednotného trhu je na nadnárodní úrovni možno lépe dosáhnout i několika dalších cílů, např. soudržnosti mezi členskými státy a regiony, řešení přeshraničních environmentálních problémů a celosvětových problémů, jako je změna klimatu, hospodaření s vodou a biologická rozmanitost, zdraví a dobré životní podmínky zvířat, bezpečnost potravin a krmiv, zdraví rostlin a veřejné zdraví a rovněž zájmy spotřebitelů.

6. ZAMĚŘENÍ REFORMY

6.1. Budoucí nástroje

Všechny potenciální změny budoucí SZP s sebou nesou změnu jejích stávajících nástrojů. Cílem tohoto oddílu je zjistit, jak by bylo možno nastavit nástroje tak, aby co nejúčinněji přispěly k výše uvedeným cílům.

Přímé platby

Potřebné úpravy systému přímých plateb se týkají **přerozdělování, nové úpravy** a lepšího **zaměření** podpory, aby mohly být výdaje lépe a kvalitněji využívány. Existuje všeobecně shodný názor, že je třeba přezkoumat rozdělování přímých plateb a učinit je srozumitelnějším pro daňové poplatníky. Kritéria by měla být jak hospodářská (přímé platby jako záruka základního příjmu), tak environmentální (podpora poskytování veřejných statků).

Jedním z návrhů, který vyplynul z veřejné diskuze, bylo použití jednotné, paušální přímé platby. Zemědělští producenti v celé EU se však střetávají s velmi rozdílnými hospodářskými a přírodními podmínkami, což hovoří pro spravedlivé rozdělování přímých podpor.

Otázkou tedy je, jak dosáhnout spravedlivého rozdělení, které by pragmatickým, hospodářským i politicky proveditelným způsobem odráželo vyhlášené cíle této podpory, a současně se vyhnout velkým rušivým změnám, které by mohly mít dalekosáhlé hospodářské a sociální důsledky pro některé regiony a/nebo systémy produkce. Jako možná cesta se jeví systém, který omezí zisky a ztráty členských států tím, že zaručí, aby zemědělci ve všech členských státech dostávali v průměru minimální podíl průměrné úrovně přímých plateb na úrovni EU.

Budoucí poskytování přímých plateb aktivním zemědělcům by mohlo být založeno na následujících zásadách, které vycházejí z koncepce navržené Evropským parlamentem:

- **Základní** podpora **příjmu** udělením základní přímé platby oddělené od produkce, která poskytne jednotnou úroveň povinné podpory všem zemědělcům v jednom členském státě (nebo v jednom regionu), na základě převoditelných nároků, které je třeba aktivovat jejich propojením se způsobilou zemědělskou plochou, a dále na základě splnění požadavků podmíněnosti. V zájmu lepšího rozdělování plateb

zemědělcům by mělo být zvaženo zavedení **horní hranice** pro přímé platby jednotlivým velkým zemědělským podnikům („zavedení stropu“). Neúměrné dopady na velké zemědělské podniky s velkým počtem zaměstnanců by mohly být zmírněny zohledněním náročnosti práce odměňované pevným platem.

- Posílení environmentálního profilu SZP prostřednictvím povinné „**ekologické**“ složky přímých plateb podporou environmentálních opatření platných na celém území EU. Je třeba upřednostnit opatření zaměřená jak na cíle v oblasti klimatu, tak v oblasti životního prostředí. Mohlo by se jednat o jednoduchá, všeobecná, mimosmluvní, každoroční environmentální opatření, která by šla nad rámec podmíněnosti a byla spojená se zemědělstvím (např. stálé pastviny, vegetační pokryv, střídání plodin a ekologické vynětí půdy z produkce). Kromě toho by mělo být prověřeno, zda je možné začlenit požadavky související se stávajícími lokalitami sítě NATURA 2000 a posílit některé prvky v normách týkajících se dobrého zemědělského a environmentálního stavu.
- Podpora udržitelného rozvoje zemědělství v oblastech se **specifickými přírodními omezeními** poskytnutím dodatečné podpory příjmu zemědělcům v těchto oblastech ve formě plateb na plochu, která doplní podporu poskytovanou v rámci druhého pilíře.
- Aby se zohlednily specifické problémy v některých regionech, kde jsou určité druhy zemědělské činnosti považovány za obzvláště důležité z hospodářských a/nebo sociálních důvodů, může být na dobrovolném základě nadále poskytována podpora **vázaná na produkci**, a to podle jasně stanovených podmínek (na základě pevně stanovených ploch, výnosů nebo počtu zvířat).
- V zájmu posílení konkurenceschopnosti a přínosu k životaschopnosti venkovských oblastí i v zájmu snížení byrokracie by měl současný režim nahradit jednoduchý a specifický režim podpor pro **drobné zemědělce**.
- Zjednodušení pravidel **podmíněnosti** tím, že se zemědělcům a orgánům veřejné správy poskytne jednodušší a úplnější soubor pravidel, aniž by se oslabil samotná koncepce podmíněnosti. Jakmile bude provedena rámcová směrnice o vodě a budou stanoveny povinnosti v rámci činnosti zemědělců, zvaží se zařazení této směrnice do rámce podmíněnosti.

V reakci na kritiku Evropského účetního dvora by tyto změny v systému přímých plateb mohlo doplnit lepší vymezení a zaměření podpory jen na „**aktivní zemědělce**“.

Tržní opatření

Z veřejné diskuze vyplynul všeobecný souhlas se zachováním celkové **orientace SZP na trh** při nezměněné celkové struktuře nástrojů pro řízení trhu. Právě krize trhu s mlékem a mléčnými výrobky v roce 2009 ukázala důležitost úlohy, kterou stávající mechanismy sehrávají při podpoře trhu v dobách krize. Přesto jsou však nezbytné některé specifické úpravy, zejména v oblasti **zefektivnění** a **zjednodušení** stávajících nástrojů a rovněž při zavádění nových prvků politiky, které by se týkaly fungování potravinového řetězce.

K potenciálním úpravám by mohlo patřit prodloužení období intervence, použití doložky o narušení, rozšíření soukromého skladování na jiné produkty a další úpravy na posílení účinnosti a kvality kontrol. Tato tržní opatření (zejména nástroj intervence) by se měla použít

pouze jako záchranná síť v případě krize v oblasti cen a potenciálního narušení trhu. Do konce roku 2010 bude předložen návrh revidované politiky jakosti, který zemědělcům umožní lépe informovat spotřebitele o zvláštní jakosti nebo vlastnostech jejich produktů⁹.

V roce 2015 budou zrušeny mléčné kvóty. V krátkém čase mají být předloženy právní návrhy vycházející z doporučení skupiny odborníků na vysoké úrovni pro mléko, které by měly umožnit dlouhodobé plánování a tím zajistit pro odvětví mléka a mléčných výrobků stabilitu. V odvětvích cukru a izoglukózy by měl být stávající režim ukončen v roce 2014/15. Aby byla zajištěna vyšší efektivita a konkurenceschopnost tohoto odvětví, je do budoucna třeba prověřit několik možných variant, včetně „nenásilného“ ukončení kvót k datu, které je třeba stanovit.

A konečně je třeba zlepšit fungování **potravinového dodavatelského řetězce**. Dlouhodobě se vyhlídky zemědělství nezlepšily, pokud se zemědělcům nepodaří zastavit jejich stále klesající podíl na přidané hodnotě vytvářené potravinovým dodavatelským řetězcem¹⁰. Podíl zemědělství na potravinovém dodavatelském řetězci se snížil z 29 % v roce 2000 na 24 % v roce 2005, zatímco podíl všech ostatních odvětví – potravinářského průmyslu, velkoobchodu i distribuce – se za stejné období zvýšil.

Bez správně fungujícího přenosu tržních signálů jsou ohroženy dlouhodobé vyhlídky zemědělství a jeho podíl na přidané hodnotě vytvářené celým potravinovým řetězcem. K hlavním bodům zájmu patří v současné době nevyvážená vyjednávací síla v rámci řetězce, míra konkurenceschopnosti na jednotlivých stupních řetězce, smluvní vztahy, potřeba restrukturalizace a konsolidace zemědělského odvětví, transparentnost a fungování trhů derivátů pro zemědělské komodity.

Rozvoj venkova

Jakožto nedílná součást SZP prokázal rozvoj venkova svoji hodnotu posílením udržitelnosti zemědělského odvětví EU a venkovských oblastí – z hlediska hospodářského, environmentálního i sociálního.

Existuje silný tlak na to, aby byla do politiky nadále plně začleňována omezení a příležitosti spojené s životním prostředím a změnou klimatu, aby zemědělství, venkov i širší společnost nadále využívaly celou škálu výhod a aby politika přispívala:

- ke **konkurenceschopnosti zemědělství**: podporou inovací a restrukturalizace a pomocí zaměřenou na to, aby se odvětví zemědělství stalo méně náročným na zdroje;
- k **udržitelnému hospodaření s přírodními zdroji** ochranou životního prostředí a podporou odolnosti zemědělství vůči změně klimatu, podporou venkovské krajiny a zachováním produkční kapacity půdy;
- k **vyváženému územnímu rozvoji** venkovských oblastí v celé EU poskytnutím větších pravomocí na lokální úrovni, budováním kapacit a zlepšováním místních podmínek a rovněž propojením venkovských a městských oblastí.

⁹ Viz KOM(2009) 234 o politice jakosti zemědělských produktů a o uplatňování nového nařízení Rady o ekologickém zemědělství (nařízení Rady (ES) č. 834/2007).

¹⁰ „Lepší fungování potravinového řetězce v Evropě“ – KOM(2009) 591 ze dne 28. října 2009.

V tomto rámci by měly být **životní prostředí, změna klimatu a inovace** hlavními tématy, která určují tuto politiku více než kdykoli dříve. Investice by měly kupříkladu posilovat hospodářský i environmentální profil; environmentální opatření by měla více odpovídat konkrétním potřebám regionů i místních oblastí (např. lokalitám sítě Natura 2000 nebo oblastem s vysokou přírodní hodnotou); opatření na uvolnění potenciálu venkovských oblastí by měla věnovat více pozornosti inovačním myšlenkám pro podniky a místní správu. Je třeba se chopit nových příležitostí místního rozvoje, jako jsou kupříkladu alternativní distribuční řetězce, které jsou přidanou hodnotou místních zdrojů. Důležitá by měla být rovněž podpora přímého prodeje a vytváření místních trhů. Prioritou pak bude řešení specifických potřeb mladých zemědělců a nových účastníků na trhu.

Pro realizaci politických cílů přímo na místě mají rozhodující význam **účinné mechanismy realizace**. Současný strategický přístup by posílilo stanovení kvantifikovaných cílů na úrovni EU a následně na úrovni jednotlivých programů, případně spojených se stimuly, které je třeba prozkoumat, např. s výkonnostní premií. Tento posun směrem k přístupu, který bude více zaměřen na výsledky, by nasměroval politiku více na priority EU a ukázal, jakých výsledků bylo skutečně dosaženo. Pro tento účel by měl být zjednodušen a zdokonalen soubor ukazatelů společného rámce pro monitorování a hodnocení.

V zájmu účinnosti bude nezbytné posílit **soudržnost** mezi politikou rozvoje venkova a jinými politikami EU, a pokud je to možné, současně zjednodušit administrativní postupy a snížit byrokracii. Za tím účelem se počítá s možným **společným strategickým rámcem** pro finanční prostředky EU.

Pokud jde o nástroje, mnohé se i nadále ukazují jako užitečné, od investic a infrastruktury po platby pro služby ekosystémů, podporu pro znevýhodněné oblasti, opatření související se životním prostředím a změnou klimatu, podporu inovací, předávání znalostí a budování kapacit, zahájení podnikání, sociální a institucionální rozvoj podporující výrobní metody ve spojení s místními specifiky a zohledňující specifické potřeby členských států při zvyšování jejich hospodářské výkonnosti. K vylepšením by mohlo patřit lepší propojení opatření, zejména s odbornou přípravou, vytváření balíčků na řešení potřeb konkrétních skupin nebo oblastí (např. drobných zemědělců, horských oblastí), usnadnění spolupráce mezi zemědělci, pokud jde o propojení krajinných prvků potřebné pro biologickou rozmanitost a přizpůsobení se změně klimatu („zelená infrastruktura“), nebo nabídka stimulů, jako např. preferenční zvýšení míry podpory pro lepší zaměření podpory.

Navíc by měl být zaveden **soubor nástrojů pro řízení rizik**, který by účinněji řešil nejisté příjmy a volatilitu trhu, jež zemědělství brání, aby mohlo investovat do své konkurenceschopnosti. Tento soubor nástrojů by byl zpřístupněn členským státům, aby mohly reagovat na rizika související s produkcí i s příjmy, a zahrnoval by řadu nástrojů od nového nástroje na stabilizaci příjmu kompatibilního s kritérii „Green Box“ Světové obchodní organizace až po silnější podporu pojistných nástrojů a vzájemných fondů. U nově zavedených nástrojů bude zajištěna soudržnost s jinými nástroji v rámci SZP, zejména s tržními nástroji.

Pokud jde o rozdělování podpory na rozvoj venkova mezi členské státy, mělo by se zvážit použití objektivních kritérií a současně by nemělo při přechodu na nový systém dojít k rušivým změnám.

V zájmu posílení konkurenceschopnosti zemědělského odvětví je rovněž nutné dále posílit a zjednodušit politiku **jakosti** (včetně ekologického zemědělství) a **propagace**. A závěrem,

nové přístupy k dosahování cílů strategie „Evropa 2020 – strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“¹¹ by také měla umožnit iniciativa Inovace v Unii.

Celková struktura

Nástroje budoucí SZP by nadále měly být strukturovány kolem dvou pilířů – i to byl převládající názor vyjadřovaný ve veřejné diskuzi a zřetelně jej upřednostnila Rada, Evropský parlament a Výbor Regionů. První pilíř by měl obsahovat podpory vyplácené každoročně všem zemědělcům, zatímco ve druhém pilíři by zůstaly nástroje podpory cílů Společenství, díky nimž by mohly členské státy pružně reagovat na svá specifika na víceletém, programovém a smluvním základě. V každém případě by rozdělení do dvou pilířů mělo zaručit transparentnost; oba pilíře by se vzájemně doplňovaly, ale nepřekrývaly, a zaměřovaly by se na účinnost.

6.2. Obecné možnosti politiky

Bližší prozkoumání si zaslouhují tři obecné možnosti politiky, které odrážejí hlavní směry veřejné diskuze, aniž by se vzájemně vylučovaly. Jsou zde předkládány jako možné směry, jejichž dopad bude před konečným rozhodnutím ještě přezkoumán. Všechny tři možnosti vycházejí ze struktury dvou pilířů (s rozdílným vyvážením).

Možnost 1

Tato možnost by spočívala v dalším postupném zavádění změn do stávajícího rámce politiky. Vycházela by z dobře fungujících prvků politiky a zaměřila by se na **úpravu** a vylepšení v oblastech SZP, které jsou podrobeny největší kritice, tj. na otázku spravedlivého rozdělování přímých plateb mezi členské státy. Tato možnost by zajistila stabilitu a kontinuitu se stávající SZP a usnadnila hospodářským subjektům v celém potravinovém řetězci dlouhodobé plánování.

Možnost 2

Další možností by bylo využít příležitosti k reformě a přepracovat politiku podstatným způsobem, tak aby se stala **udržitelnější** a aby byla více zajištěna **rovnováha** mezi různými cíli politiky, zemědělci a členskými státy. Uskutečnilo by se to prostřednictvím **cílenějších** opatření, která by byla zároveň srozumitelnější pro občany EU. Tato možnost by přinesla efektivnější využití výdajů a větší zaměření na přidanou hodnotu v rámci EU. Díky tomuto směru by bylo možno řešit problémy EU v hospodářské, environmentální a sociální oblasti a posílit přínos zemědělství a venkovských oblastí k cílům strategie „Evropa 2020 – strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“.

Možnost 3

Další možností by byla dalekosáhlejší reforma SZP se silným důrazem na cíle v oblasti životního prostředí a změny klimatu a zároveň na postupný odklon od podpor příjmu a většiny tržních opatření. Zřetelné zaměření financování na otázky životního prostředí a změnu klimatu prostřednictvím rámce politiky rozvoje venkova by podpořilo vypracování regionálních strategií pro zajištění provádění cílů EU.

¹¹ Včetně partnerství v oblasti inovací „produktivita a udržitelnost zemědělství“.

Každá z výše uvedených variant má viditelné, i když rozdílné výhody a nevýhody při plnění cílů nové SZP, jak jsou uvedeny v tomto sdělení. Bude je třeba posoudit na základě jejich hospodářského, environmentálního a sociálního dopadu.

7. ZÁVĚRY

Komise zareagovala na diskuzi o budoucí SZP ve formě tohoto sdělení, které nastiňuje možné varianty a zahajuje o těchto možnostech diskuzi s ostatními institucemi a dalšími zúčastněnými stranami. Právní návrhy budou předloženy v roce 2011.

Možné varianty reformy obsahují jednak významné změny, které vyžadují novou koncepci, jednak zdokonalení jednotlivých prvků, které prokázaly svou užitečnost ve stávající koncepci. Na tomto základě by se budoucí SZP měla stát udržitelnější, vyváženější, lépe zaměřenou, jednodušší a účinnější politikou, která bude více odpovídat potřebám a očekáváním občanů EU.

PŘÍLOHA

POPIS TŘÍ OBECNÝCH MOŽNOSTÍ POLITIKY

	Přímé platby	Tržní opatření	Rozvoj venkova
Možnost 1	Zavést spravedlivější rozdělování přímých plateb mezi členské státy (beze změny stávajícího systému přímých plateb).	Posílit nástroje řízení rizik. V případě potřeby zefektivnit a zjednodušit stávající tržní nástroje.	Zachovat orientaci vyplývající z kontroly stavu reformy, tj. zvýšit finanční prostředky na řešení problémů souvisejících se změnou klimatu, vodou, biologickou rozmanitostí a energií z obnovitelných zdrojů a s inovacemi.
Možnost 2	Zavést spravedlivější rozdělování přímých plateb mezi členské státy a podstatně změnit jejich systém. Přímé platby by se skládaly: • ze základní sazby, která by sloužila jako podpora příjmu, • z povinné dodatečné podpory na specifické „ekologické“ veřejné statky poskytované prostřednictvím jednoduchých, všeobecných, mimosmluvních, ročních zemědělsko-environmentálních opatření založených na dodatečných nákladech na provádění těchto opatření, • z dodatečné platby na kompenzaci specifických přírodních omezení • a z dobrovolné podpory vázané na produkci pro konkrétní odvětví a regiony¹² Zavést nový systém pro malé hospodářské podniky. Zavést „horní strop“ základní sazby a současně zohlednit přínos velkých zemědělských podniků pro zaměstnanost venkova.	V případě potřeby zlepšit a zjednodušit stávající tržní nástroje.	Upravit a doplnit stávající nástroje, tak aby více odpovídaly prioritám EU, s podporou zaměřenou na životní prostředí, změnu klimatu a/nebo restrukturalizaci a inovace, a posílit iniciativy na regionální a místní úrovni. Posílit stávající nástroje řízení rizik a zavést nepovinný nástroj na stabilizaci příjmu kompatibilní s kritérii „Green Box“ Světové obchodní organizace za účelem kompenzace závažných ztrát příjmů. Mohlo by se počítat s určitým přerozdělením finančních prostředků mezi členskými státy na základě objektivních kritérií.
Možnost 3	Postupné rušení přímých plateb v jejich současné podobě.	Zrušit veškerá tržní opatření, s možnou	Opatření by se hlavně zaměřovala na

¹² To by odpovídalo současné podpoře oddělené od produkce vyplácené podle článku 68 a dalším opatřením podpory oddělené od produkce.

Namísto nich poskytnout omezené platby na environmentální veřejné statky a dodatečné platby na specifická přírodní omezení.

výjimkou doložek o narušení, které by změnu klimatu a environmentální mohly být aktivovány v době závažných aspekty.
krizí.