

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 28.5.2009  
SEK(2009) 671

**PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE**

**Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o politice jakosti zemědělských produktů**

**Souhrn posouzení dopadů**

{COM(2009) 234}  
{SEC(2009) 670}

# PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

## Souhrn posouzení dopadů

### Politika jakosti zemědělských produktů

#### 1. POLITICKÉ SOUVISLOSTI A VYMEZENÍ PROBLÉMU

Politika jakosti zemědělských produktů se zabývá selháním trhu způsobeným informační nerovnováhou mezi zemědělci a nákupčími ohledně kvalitativních znaků zemědělských produktů. Zaměřila se na příspěvek zemědělců a producentů produktů zemědělské prvovýroby a produktů z prvního stádia zpracování (vína, sýra, olivového oleje, masa atd.).

ES vyvinulo rozličné nástroje k uvádění zemědělských produktů na trh, jimiž se zaručují vlastnosti produktu a způsoby hospodaření:

- **obchodní normy** a obecné zásady pro produkty, jimiž se stanoví totožnost zemědělského produktu (např. definice „konzumního mléka“, „ovocné šťávy“, „vína“), klasifikace produktů (třída, velikost atd.), označování původu a místa hospodaření a definice některých „vyhrazených termínů“ ke znakům a atributům zvýšení hodnoty, třeba zemědělské metody.
- **systémy EU pro jakost zemědělských produktů**. Využívá se momentálně šest systémů: pro zeměpisná označení (tři systémy), zaručené tradiční speciality, ekologické zemědělství a produkt z nejbližších regionů EU. Vypracovávají se dva další systémy: rozšíření ekoznačky na krmiva a systém označování pro dobré životní podmínky zvířat.

Kromě toho bylo vyvinuto mnoho **soukromých a národních (a regionálních) systémů certifikace**. Ty zahrnují systémy certifikace složení potravin (zaručující dodržení některých minimálních norem) a systémy certifikace jakosti potravin, jež odliší produkt na trhu tím, že kupující i spotřebitelům zdůrazňují znaky zvyšující jeho hodnotu a způsoby hospodaření.

Cílem těchto nástrojů (opatření EU, soukromá a národní) je postavit se základnímu problému trhu vyplývajícímu z **informační asymetrie**, jež by jinak bránila prodeji i nákupu produktu za poctivou cenu s ohledem na jeho vlastnosti a znaky. Kromě toho existují při provádění každého z těchto opatření určité obtíže a problémy. **Obecně platí**, že politika EU se vyvíjela ad hoc, což má za následek řadu již vzniklých nebo hrozících **nekonzistentností**; dále byly uvedeny v chod rozmanité iniciativy, zejména v odvětví ochrany životního prostředí, což může vést k dalším nekonzistentnostem. V důsledku rozmanitosti těchto iniciativ se vyostřuje **problém soudržnosti** a existuje nebezpečí nekoordinovaného přístupu k opatřením politiky jakosti zemědělských produktů, s následným znejistěním zúčastněných stran a spotřebitelů a dalšími politickými nekonzistentnostmi. **Speciálně platí**, že systémy EU jsou **příliš komplexní**; opatření týkající se zeměpisných označení nedosáhla dostatečné viditelnosti a vyplynulo z nich mnoho otázek hlavně technické povahy; opatření s tradičními specialitami nespĺnila očekávání a obchodní normy jsou komplexní a příliš preskriptivní. V soukromém i veřejném sektoru vedl prudký rozmach co do počtu a odlišnosti systémů certifikace ke znejistění spotřebitelů a k otázkám ohledně řádného fungování jednotného trhu. Přístup *ad hoc* k označování místa hospodaření vedl pak k charakteristické roztříštěnosti, kdy místo se

musí uvádět u hovězího masa, avšak nikoli u vepřového masa; musí se uvádět u medu, avšak nikoli u mléčných výrobců.

## 2. CÍLE

**Obecným cílem** politiky jakosti zemědělských produktů je umožnit zemědělcům a producentům splnit očekávání spotřebitelů co do vlastností produktů a způsobů hospodaření a efektivně je sdělovat, přičemž musí být zajištěno, aby:

- zemědělci a producenti obdrželi poctivý výnos odrážející jakost zemědělského produktu;
- zemědělci a producenti mohli reagovat na požadavek spotřebitelů ohledně znaků o zvýšení hodnoty produktu a způsobů hospodaření;
- spotřebitelé se mohli spolehnout na štítkování co do určení vlastností zemědělských produktů a způsobů hospodaření.

**Konkrétní cíle** jsou tyto:

- zlepšit komunikaci mezi zemědělci a kupujícími a spotřebiteli a odstranit stávající informační asymetrie o jakosti zemědělského produktu;
- zvýšit soudržnost nástrojů EU v oblasti politiky jakosti zemědělských produktů;
- snížit komplexnost pro zemědělce a producenty, jakož i spotřebitele.

Při sledování těchto cílů byly zkoumány **čtyři politické tématické oblasti**:

- Politická tématická oblast č. 1: obchodní normy, včetně označení místa hospodaření
- Politická tématická oblast č. 2: zeměpisná označení
- Politická tématická oblast č. 3: tradiční speciality
- Politická tématická oblast č. 4: soukromé a národní systémy certifikace a nové systémy certifikace EU

## 3. MOŽNÉ POLITICKÉ VARIANTY

### 3.1. Politická tématická oblast č. 1: obchodní normy, včetně označení místa hospodaření

Po technickém prověření byly zavrženy dvě možné varianty:

- Zavedení **loga EU oznamujícího dodržení požadavků EU** by vytvořilo značné technické překážky, takže se proti němu postavily téměř všechny zúčastněné strany.
- **Žádné opatření EU: Odstranění obchodních norem** z právních předpisů Společenství by ponechalo „volný prostor“ s nebezpečím zavedení divergentních národních obchodních norem. Všechny zúčastněné strany podpořily setrvání u (zjednodušených) obchodních norem.

Pět možných variant bylo ponecháno pro další rozbor:

- **Varianta 1.1. Současný stav s některými vylepšeními: zjednodušení,** včetně harmonizace norem, harmonizace společných prvků v různých odvětvích, odstranění zastaralých ustanovení a redigování v souladu s nejnovějšími zásadami redigování právních předpisů.
- **Varianta 1.2. Nahrazení speciálních obchodních norem EU obecnou základní normou.** Tato varianta počítá s úplným odstraněním zvláštních obchodních norem z právních předpisů Společenství a spolu s tím s novou obecnou normou použitelnou na všechny produkty.
- **Varianta 1.3. Kombinovaný přístup.** Tato varianta zahrnuje podstatné požadavky nebo základní normu v právních předpisech (jako varianta 1.2) a technické specifikace v normách schválené zúčastněnými stranami v odpovídajícím regulativním grémium (v rámci Evropského výboru pro normalizaci).
- **Varianta 1.4. Vypracování vyhrazených údajů.** Stanovení jasných definic, totožností, tříd, velikostí, jež se musí dodržovat při uvádění na trh a pro producenty/provozovatele jsou dobrovolné (např. „selský“, „volný výběh“, a zejména termín „tradiční“, pokud se přestane používat nástroj systému „tradičních specialit“).
- **Varianta 1.5. Rozšíření stávajícího povinného uvádění místa hospodaření (EU/mimo EU nebo země) na zemědělský produkt.** Je třeba zvážit označování, že produkt pochází z EU, nebo z EU nepochází a/nebo z jakého členského státu nebo z jaké třetí země pochází, a to zejména na základě úvah WTO.

### 3.2. Politická tématická oblast č. 2: zeměpisná označení

Po technickém prověření byly zavrženy čtyři možné varianty:

- Opatření v rámci obecné **směrnice**, jež deleguje na členské státy úkol identifikovat a chránit zeměpisná označení, není konzistentní s politickým cílem harmonizované aplikace na celém jednotném trhu.
- Varianty **koregulace** a **samoregulace**, do nichž by bylo třeba zapojit nevládní organizace, sociální a hospodářské partnery, byly zavrženy pro značně roztržitou strukturu odvětví.
- **Žádné opatření na úrovni Společenství (zrušení stávajících právních předpisů)** by mohlo vést k vytvoření 27 různých systémů v členských státech, což by zvýšilo zátěž pro producenty, nejistotu spotřebitelů a riziko zneužití, neoprávněného přisvojení atd. mimo zemi poskytující ochranu.
- **Aplikaci mezinárodních pravidel pomocí Lisabonské smlouvy** by nebylo možno realizovat v krátkém časovém horizontu, neboť by bylo zapotřebí mezinárodního vyjednávání o dodržení ustanovení Světové organizace duševního vlastnictví (WIPO), jakož i některých změn v definicích. V dlouhodobém horizontu by se však tato varianta neměla vyloučit.

Pro další rozbor byly ponechány tři varianty (včetně tří podvariant):

- **Varianta 2.1. Současný stav s některými vylepšeními: Zjednodušení systémů CHOP/CHZO a zefektivnění stávajících postupů.** Právní text by se měl vyjasnit bez dotčení stávající právní struktury tak, aby se snížil čas na zpracování žádostí na úrovni EU.

- **Podvarianta 2.1.1 Sloučení definicí CHOP a CHZO.** Chráněné označení původu by tím bylo zrušeno a stávající zápisy by se staly chráněnými zeměpisnými označeními. Tato varianta by zvrátila nedávnou politiku zaměřenou na vystupňování odlišnosti mezi oběma druhy.
- **Podvarianta 2.1.2 Vytvoření jediného nástroje** pro zápis vína, lihovin a zemědělských produktů a krmiv by umožnilo konzistentnější politiku, např. používáním podobných kritérií a postupů pro zápis.
- **Podvarianta 2.1.3 Povolení národního systému ochranných označení** souběžně k systému EU. Ochrana uvedených jmen by pak byla použitelná pouze na vnitrostátním trhu. Paralelně k tomu by se mohla používat obchodní kritéria (objem a hodnota) jako předpoklad pro zápis označení do rejstříků EU.
- **Varianta 2.2. Odstranit stávající systém CHOP/CHZO *sui generis* na úrovni EU a nahradit jej stávajícím systémem ochranné známky.** Úroveň ochrany zeměpisných označení by odpovídala úrovni zajištěné TRIPS, avšak právní prostředky k ochraně označení by byly použitelné pouze v rámci systému ochranné známky Společenství.
- **Varianta 2.3. Vyjasnění pravidel pro CHOP/CHZO.** Stávající systém by se měl vyjasnit změnou předpisů a pokyny.

### 3.3. Politická tématická oblast č. 3: zaručené tradiční speciality

Byly prověřeny a pro další rozbor ponechány čtyři varianty (včetně dvou podvariant):

- **Varianta č. 3.1: Současný stav — pokračování stávajícího systému** se nepovažuje za schůdné, avšak ponechává se jako srovnávací bod pro další varianty.
- **Varianta č. 3.2: Zjednodušení systému** jeho omezením na jednu nebo dvě stávající varianty: ochrana s výhradou názvu, nebo bez ní.
  - **Podvarianta 3.2.1. Zápis bez výhrady názvu.** Tato podvarianta by obnášela **zrušení ochrany** názvu. Používání zapsaného názvu by nebylo omezeno, ledaže se objevuje v kombinaci se slovy „zaručená tradiční specialita“ nebo se symbolem Společenství.
  - **Podvarianta 3.2.2. Zápis ZTS s výhradou názvu.** V tomto případě by byl chráněn samotný název a směl by se používat pouze pro produkty vyprodukované v souladu se specifikací.
- **Varianta č. 3.3: Ochrana údaje „tradiční“ jako vyhrazeného údaje podle obchodních norem.** To je zahrnuto pod variantu 1.4 výše.
- **Varianta č. 3.4: Žádné opatření EU: Ukončení současného systému.** Úprava tradičních specialit by se přenechala soukromému sektoru, členským státům a regionům.

### 3.4. Politická tématická oblast č. 4: soukromé a národní systémy certifikace a nové systémy certifikace na úrovni EU

Po technickém prověření byla zavržena jedna z možných variant:

- **legislativní varianta** stanoví pravidla nebo rámec pro fungování systémů certifikace jakosti potravin. Tato varianta postrádá účinnost, efektivitu i soudržnost s ostatními strategickými cíli EU (např. zjednodušením) a nepřijímají ji zúčastněné strany.

Pět možných variant bylo ponecháno pro další rozbor:

- **Varianta č. 4.1: Žádné opatření EU = současný stav (s dalším bádáním).** Tato varianta je pokračováním stávající situace, kdy EU není přímo zapojena do provozování soukromých a národních/regionálních systémů certifikace. Tato varianta by zahrnovala **další bádání** k lepšímu porozumění povaze a rozsahu problému.
- **Varianta č. 4.2: Vývoj dobrovolných obecných zásad pro provozování systémů certifikace,** jimiž by se vyzdvihly osvědčené postupy v souladu s kritérii odsouhlasenými se zúčastněnými stranami.
- **Varianta č. 4.3: Vývoj nových systémů jakosti EU pro určité politické oblasti.** Komise již vyvinula nebo připravuje systémy certifikace v několika politických oblastech. Každý nový systém musí být posouzen zvlášť na základě svých vlastních předností.
- **Varianta č. 4.4: Vytvoření společných kritérií pro nové systémy EU.** Jako alternativa k variantě 4.3 a vzhledem k počtu předkládaných nových systémů a návrhů by se mohla vytvořit kritéria k posuzování potřeby nových systémů certifikace pro zemědělské produkty a krmiva v EU.
- **Varianta č. 4.5: Vývoj chráněných vyhrazených údajů odpovídajících specifikacím.** V případech, kdy je odůvodněno přímé opatření EU, by variantou s menší administrativní zátěží mohlo být vyvinutí **ochrany vyhrazených údajů**. To je zohledněno pod obchodními normami (varianta 1.4).

#### 4. ANALÝZA DOPADŮ

Možné varianty pro každé politické téma byly analyzovány s přihlédnutím k efektivitě, účinnosti a konzistentnosti, jakož i ve vztahu k politickým cílům.

U **politického tématu č. 1 (obchodní normy, včetně označení místa hospodaření)** jsou upřednostněny varianta 1.4 (vývoj používání vyhrazených údajů); varianta 1.3 (kombinovaný přístup), s výhradou budoucího šetření; a, zejména u základních zemědělských produktů, varianta 1.5 (vývoj povinného označování místa hospodaření).

U **politického tématu č. 2 (zeměpisná označení)** skýtají varianta 2.3 (vyjasnění pravidel pro CHOP/CHZO) a varianta 2.1.2 (sloučení systémů pro víno, lihoviny a zemědělské produkty) vysokou efektivitu a konzistentnost. Je zapotřebí další analýzy k posouzení efektivity varianty 2.3 (vyjasnění pravidel pro CHOP/CHZO).

U **politického tématu č. 3 (tradiční speciality)** je upřednostněna varianta 3.3 (ochrana údaje „tradiční“ jako vyhrazeného údaje podle obchodních norem), následována variantou 3.2 (zjednodušení systému).

U **politického tématu č. 4 (soukromých a národních systémů a nových systémů EU)** jsou upřednostněny varianty 4.2 (obecné zásady) a 4.4 (kritéria pro nové systémy), jež lze kombinovat. Variantou 4.5 (vyvinout používání vyhrazených údajů), jež velmi vysoce bodovala ve všech kritériích, se zabýváme pod politickým tématem č. 1 (obchodní normy).





## 5. CELKOVÁ POLITICKÁ SOUDRŽNOST A SYNERGIE MEZI UPŘEDNOSTNĚNÝMI VARIANTAMI

Tabulka níže (upřednostněné varianty) znázorňuje, jak upřednostněné varianty přispívají k **celkovému politickému přístupu**, dále pak **synergie** dosažené mezi různými nástroji a zjištěná legislativní a procesní **vyjasnění**.

Politika		Upřednostněné varianty
Celkový politický přístup	K soukromé a národní certifikaci a systémům	Varianta č. 4.2: Obecné zásady pro uplatňování systémů certifikace
	K zajištění soudržnosti ve vývoji nových systémů EU	Varianta č. 4.4: Kritéria pro nové systémy EU
	Soudržný vývoj obchodních norem EU	Varianta č. 1.3: Kombinovaný přístup (nahrazení obchodních norem obecnou normou a vyvinutí podrobných pravidel v CEN)
Synergie	Větší využití „vyhrazených údajů“ (z obchodních norem)	Varianta č. 1.4: Vývoj vyhrazených údajů pro horizontální označení jakosti (jako „nízkouhlíkové“)
		Varianta č. 3.3: Ochrana údaje „tradiční“ jako vyhrazeného údaje (jako nahrazení systému tradičních specialit)
	Společné užívání systémů certifikace pro podobné systémy	Varianta 2.1.1: Racionalizace postupů u systému zeměpisných označení a sloučení rejstříků vína, lihovin a zemědělských produktů a krmiv do jednoho systému
		Varianta č. 2.3: Vyjasnění pravidel CHOP/CHZO
Soudržné provádění povinného označování místa hospodaření	Varianta č. 1.5: Označování místa hospodaření odvětví po odvětví	

**Tabulka: Upřednostněné varianty**

Upřednostněné varianty lze kombinovat a dohromady představují kompletní balíček pro vývoj politiky jakosti zemědělských produktů.

Zvýšeným používáním „vyhrazených údajů“, zejména jako nahrazení systému tradičních specialit, by se dosáhlo významných synergií. Synergie by vznikly rovněž z obecných zásad pro soukromé a národní systémy, jež by se mohly použít také na systémy EU. Kritéria pro nové systémy EU by měla předejít nekonzistentnostem vůči stávajícím systémům EU a obchodním normám. Vznikají propojení z navrženého společného systému certifikace pro zeměpisná označení a z navrženého soudržného provádění povinného označování místa hospodaření napříč odvětvím v obchodní normě.

<i>Možné varianty</i>	<i>Obchodní normy</i>	<i>Zeměpisná označení</i>	<i>Tradiční speciality</i>	<i>Soukromé a národní systémy a nové systémy EU</i>
<i>Varianta č. 1.3: Kombinovaný přístup</i>	X			
<i>Varianta č. 1.4: Vyhrazené údaje pro horizontální označení jakosti</i>	X		<b>Propojení: Ochrana údaje „tradiční“ jako vyhrazeného údaje v obchodních normách</b>	<b>Propojení: Návrhy nových systémů by mohly zahrnovat vyhrazené údaje</b>
<i>Varianta č. 1.5: Označování místa hospodaření</i>	X	<b>Propojení: Použije se na CHZO, pokud je surovina z jiného místa než CHZO</b>		
<i>Varianta 2.1.1: Racionalizace systému zeměpisných označení a sloučení</i>		X		
<i>Varianta č. 2.3: Vyjasnění pravidel CHOP/CHZO</i>		X		
<i>Varianta č. 3.3: Ochrana údaje „tradiční“ jako vyhrazeného údaje</i>	<b>Propojení: Použití mechanismu obchodních norem</b>		X	
<i>Varianta č. 4.2: Obecné zásady pro uplatňování systémů certifikace</i>		<b>Propojení: Obecné zásady použitelné také na systémy EU</b>	<b>Propojení: Obecné zásady použitelné také na systémy EU</b>	X
<i>Varianta č. 4.4: Kritéria pro nové systémy EU</i>	<b>Propojení: Zamezí nekonzistentním označovacím iniciativám z nových systémů</b>	<b>Propojení: Minimalizuje nekonzistentnost vůči stávajícímu systému</b>	<b>Propojení: Minimalizuje nekonzistentnost vůči stávajícímu systému</b>	X

**Tabulka: Propojení upřednostněných variant**

## 6. SLEDOVÁNÍ A VYHODNOCENÍ

Toto posouzení dopadů vzniklo v souvislosti se sdělením, jímž se stanoví strategické zaměření. V bezprostřední budoucnosti dojde tudíž k otestování pokroku ve vývoji a přijetí tohoto zaměření.

Pro prověření samotného politického pokroku se dočasně navrhuje několik ústředních ukazatelů pokroku, jež budou dále rozvinuty v rámci přípravy jednotlivých iniciativ.