

SK

SK

SK



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 20.5.2008
SEK(2008) 1886

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

Sprievodný dokument

Návrhy

NARIADENIE RADY, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory pre poľnohospodárov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov

NARIADENIE RADY o úpravách spoločnej poľnohospodárskej politiky zmenou a doplnením nariadení (ES) č. 320/2006, (ES) č. 1234/2007, (ES) č. 3/2008 a (ES) č. /2008

NARIADENIE RADY, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1698/2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV)

ROZHODNUTIE RADY, ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie 2006/144/ES o strategických usmerneniach Spoločenstva pre politiku rozvoja vidieka (programovacie obdobie 2007 – 2013)

Zhrnutie hodnotenia vplyvu

{KOM(2008) 306 v konečnom znení}
{SEK(2008) 1885}

1. ÚVOD

Cieľom „kontroly zdravotného stavu“ reformy SPP je posúdiť skúsenosti z reformy SPP z roku 2003 a zaviesť úpravy, ktorými sa zjednoduší a zvýši efektívnosť tejto politiky a umožní reagovať na aktuálne trhové príležitosti, ako aj čeliť novým problémom.

Prvé zistenia vyplývajúce z hodnotenia reformy z roku 2003 sú vo všeobecnosti pozitívne a vyplýva z nich, že v zostávajúcom období aktuálnych finančných výhľadov (do roku 2013) nie je zásadná reforma potrebná a ani žiaduca. Avšak z paralelného rozvoja trhov a politiky a doterajších skúseností z implementácie reformy vyplýva, že poľnohospodárstvo EÚ sa nachádza v prostredí, ktoré sa veľmi rýchlo mení, a že sú potrebné úpravy SPP, ktoré nebolo pri realizácii reformy v roku 2003 možné predpokladať.

Tri hlavné otázky politiky, ktoré sú predmetom kontroly zdravotného stavu zaoberá, sa týkajú troch základných nariadení SPP:

nariadenie (ES) č. 1782/2003 sa vzťahuje na všetky otázky, ktoré sa týkajú podstaty podpory poľnohospodárov, režimu jednotnej platby,

nariadenie (ES) č. 1234/2007 sa vzťahuje na otázky, ktoré súvisia s organizáciou jednotného spoločného trhu,

nariadenie (ES) č. 1698/2005 sa vzťahuje na otázky, ktoré sa týkajú politiky rozvoja vidieka.

Predmetom hodnotenia vplyvu na základe preskúmania mnohých existujúcich interných aj externých štúdií sú uvedené otázky a analýza vplyvu potenciálnych zmien na SPP.

Uskutočnila sa verejná konzultácia so zainteresovanými stranami a dva verejné semináre s tematikou globálnej prezentácie vyhodnotenia stavu a problematiky mliečnych výrobkov. Zainteresované strany boli vyzvané, aby sa podieľali na príprave návrhov na základe dotazníka. Výsledkom tejto spolupráce bolo veľké množstvo odpovedí z mnohých členských štátov a od mnohých zainteresovaných strán.

2. REŽIM JEDNOTNEJ PLATBY

Zavedením režimu jednotnej platby sa oddelená podpora poľnohospodárskych podnikov opäť stala základným prvkom reformy SPP z roku 2003. Pri implementácii režimu jednotnej platby si mohli členské štáty vybrať jeden z dvoch základných modelov: historický model alebo regionálny model. Aktuálne právne predpisy neobsahujú „doložku o revízii“, ktorá by členským štátom umožnila prispôbiť model režimu jednotnej platby.

Keďže do režimu jednotnej platby patrí v rámci prebiehajúcej reformy SPP viac sektorov, je menej primárnych dôvodov na vylúčenie takejto možnosti. S cieľom vyhodnotiť vplyv povolenia uplatňovať v členských štátoch paušálnejšie sadzby sa analyzovali štyri rôzne možnosti.

Prechod na *celoeurópsku paušálnu sadzbu* za hektár by si podľa analýz nevyhnutne vyžadoval zásadnú reformu a rozsiahlu redistribúciu podpory medzi členskými štátmi. Premena *režimu jednotnej platby na plochu*, prechodného režimu platby na plochu v nových členských štátoch, na celoeurópsky režim trvalého charakteru by odporovala myšlienke oddelenej podpory, keďže by nešlo o systém založený na paušálnych nárokoch. Obe možnosti hodnotenia prechodu na *paušálnu sadzbu* prostredníctvom harmonizácie platieb v regionálnom kontexte, či už podľa nároku alebo na hektár, sú zamerané na otázky ekvity súvisiace s distribúciou podpory pri minimalizácii vplyvu významných presunov podpory na hodnotu pozemkov.

Potrebná je aj úprava článku 69 právneho predpisu o režime jednotnej podpory. Pôvodným účelom tohto článku bolo uľahčiť prechod na systém oddeľovania pomoci, mohol by však umožniť aj jednoduchšie vykonanie potrebných úprav vyplývajúcich zo zmien navrhovaných vo kontrole zdravotného stavu. Tieto úlohy sa týkajú najmä rizík, ktorým budú musieť čeliť niektoré regióny v súvislosti s postupným rušením kvót na mlieko a ďalším oddeľovaním pomoci a v súvislosti s potrebou zavedenia ďalších politík riadenia rizika. Revízia by mohla členským štátom umožniť využívanie časti dostupnej podpory v rámci režimu jednotnej platby, aby sa mohli zamerať na sektory a regióny s osobitnými potrebami hospodárskeho, sociálneho a environmentálneho charakteru, a tým zmierniť negatívne vplyvy na príjmy s cieľom podporiť životaschopnosť vidieckych oblastí a propagovať výhodné poľnohospodárske postupy.

Ak chceme zabrániť riziku zmene celkovej orientácie SPP na oddelenú pomoc, je potrebné rozdeliť výsledné národné balíky finančných prostriedkov do dvoch rozdielnych vedľajších čiastočných stropov. Jeden balík finančných prostriedkov by bol určený na úpravu oddelenej podpory na vyššie paušálne platby v regiónoch, v ktorých by mohlo zrušenie kvót na mliečne výrobky a ďalšie oddeľovanie pomoci predstavovať potenciálne riziká, prípadne na zavedenie opatrení na riadenie rizík, ktoré spĺňajú kritériá tzv. zeleného balíčka. Druhý čiastočný strop by slúžil na ciele opatrenia viazanej podpory a iné opatrenia riadenia rizika.

Krížovým plnením sa vytvára spojenie medzi podporou poľnohospodárskych podnikov a právnymi predpismi zameranými na poľnohospodárske podniky, preto bol jeho rozsah preverený s cieľom zistiť, či je možné precíznejšie zameranie sa na zákonné požiadavky na riadenie a DPEP, či by bolo možné viac zohľadniť otázky zmeny klímy a hospodárenia s vodou, ako aj či by pri krížovom plnení bolo možné zachovať environmentálne výhody vyplývajúce z vyňatia pôdy z produkcie. Zvažovali sa dve možnosti. Pri prvej možnosti sa identifikovali požiadavky, ktorých odstránenie by predstavovalo veľké administratívne zaťaženie, ale ktoré nemajú vplyv na aktuálne ciele krížového plnenia. Ide napríklad o požiadavky, ktoré nie sú priamo spojené s poľnohospodárskou činnosťou a poľnohospodárskou pôdou, porušenie ktorých nemožno pripísať konkrétnemu poľnohospodárovi, keďže patria do zodpovednosti členského štátu, a nie poľnohospodára, a preto je ich kontrola pri krížovom plnení zložitá.

Pri druhej možnosti sa zvažovalo rozšírenie rozsahu krížového plnenia pridaním určitých dôležitých právnych aktov týkajúcich sa poľnohospodárskych činností, ktoré by prispeli k vyriešeniu nových problémov a zachovania environmentálnych výhod vyplývajúcich z vyňatia pôdy z produkcie. Zvažovalo sa aj zaradenie hospodárenia s vodou do rozsahu krížového plnenia, napr. jeho začlenenie do DPEP. S cieľom zachovať environmentálne výhody vyplývajúce z vyňatia pôdy z produkcie sa uznalo za vhodné zavedenie dodatočných štandardov pre ochranné pásy a posilnenie aktuálnych štandardov na zachovanie krajinných prvkov.

Pre niektoré sektory je dostupná čiastočne viazaná pomoc. Zostávajúca viazaná podpora by sa mala transformovať na úplne oddelenú podporu, aby sa dosiahla lepšia orientácia na trh a konkurencieschopnosť. V niektorých prípadoch by tento postup mohol ovplyvniť environmentálne výhody zabezpečované aktuálnymi nástrojmi politiky a životaschopnosť vidieckych oblastí. Podľa analýzy by boli najviac ovplyvnené sektory a regióny, v ktorých predstavujú viazané prémie dôležitý podiel na marži poľnohospodárov, ide napríklad o sektory chovu dojčiacich kráv a oviec. V sektore obilnín a ostatných systémoch produkcie hovädzieho a teľacieho mäsa by neboli vplyvy také výrazné.

Čo sa týka platobných obmedzení, v súčasnosti sa realizuje niekoľko veľmi vysokých platieb a celý rad veľmi nízkych platieb. Zvažovalo sa zavedenie individuálnych obmedzení, ktorými by sa mohla zlepšiť rovnomernosť distribúcie platieb poľnohospodárom. Z analýzy vyplýva, že také opatrenie by sa vzťahovalo na veľmi málo poľnohospodárskych podnikov v obmedzenom počte členských štátov, a to hlavne v EÚ-10, pričom následkom by bolo významné zníženie úrovni priamych platieb a riziko rozdeľovania poľnohospodárskych podnikov s cieľom obísť stropy. Na druhej strane, progresívne individuálne obmedzenia umožňujú zachovanie všeobecnejšej povahy opatrení v EÚ, ale budú mať oveľa miernejší vplyv na zníženie priamych platieb a príjmy v prípade dotknutých poľnohospodárskych podnikov.

Zvážilo sa zvýšenie nižších platobných obmedzení, pretože by sa tak znížilo administratívne zaťaženie členských štátov. Podľa toho, ako sa obmedzenie nastaví, percento prijímateľov vylúčených z platieb v rôznych členských štátoch by sa líšilo výraznou mierou. Ak budú môcť o minimálnej ploche, prípadne o minimálnom množstve, rozhodovať členské štáty, budú sa môcť zohľadňovať ich individuálne potreby.

3. VYUŽÍVANIE TRHOVÝCH PRÍLEŽITOSTÍ

Navrhované možnosti úprav intervencie v oblasti obilnín a úprav v oblasti pôdy vyňatej z produkcie sa hodnotili vzhľadom na svoj potenciál pri zlepšovaní konkurencieschopnosti a orientácie na trh v rámci sektora, pričom intervencia má naďalej fungovať ako záchranná sieť v prípade narušenia trhu, uľahčovať reagovanie poľnohospodárov na trhové podmienky a napomáhať určovať opatrenia s podobnými environmentálnymi výhodami pre pôdu vyňatú z produkcie v prípadoch, keď jej odstránenie môže byť rizikové.

Obmedzením množstva krmného zrna, ktorého sa má týkať intervencia, na nulu sa v prípade potreby zjednodušuje podpora celého trhu s obilninami (keďže ceny obilnín sa menia súbežne) bez umelého narušenia konkurencieschopnosti jačmeňa. Zavedením verejných súťaží sa zjednodušia a zharmonizujú pravidlá intervencie v oblasti obilnín s pravidlami iných SOT.

Zrušením povinnosti vyňať pôdu z produkcie sa pravdepodobne umožní návrat k produkcii približne na polovici plochy pôdy, ktorá je v súčasnosti povinne vyňatá z produkcie. Navrhlo sa, aby sa zachovali environmentálne výhody pôdy vyňatej z produkcie prostredníctvom zavedenia pevného percenta z celkovej plochy, ktorá by bola plochou „environmentálnej kompenzácie/priority“ s určitými krajinnými prvkami. Nevýhodou takéhoto opatrenia by bola snaha riešiť potenciálny problém, ktorý sa v súčasnosti vyskytuje v členských štátoch v rozličnej miere, rovnakým spôsobom vo všetkých členských štátoch, čím by sa environmentálne straty nekompenzovali nevyhnutne na mieste, kde vznikli. Ak sa pevné percento pôdy vyňatej z produkcie pre všetkých poľnohospodárov nahradí novými štandardmi, v ktorých sa zohľadňujú vyššie uvedené krajinné prvky, bude tieto prvky riešiť rozšírený zoznam DPEP lepšie, než to v súčasnosti robia členské štáty. Okrem toho, posilnením pôdy vyňatej z produkcie v rámci piliera II sa umožní poskytovanie environmentálnych výhod tam, kde sú najviac potrebné, ale ich vplyv bude závisieť od príslušných ustanovení existujúcich programov rozvoja vidieka v jednotlivých členských štátoch.

Kvóty na mlieko sú prekážkou dosahovania výsledkov reformy SPP v sektore, pretože sú výsledkom obáv pred dvoch desaťročí, pričom by mali skôr byť reakciou na súčasné príležitosti. Vyhodnotilo sa postupné rušenie kvót na mliečne výrobky a rôzne možnosti politiky sa porovnali s možnosťou pokračovania kvót na mliečne výrobky ako referenčným stavom. Ak by sa kvóty zachovali, obmedzená produkcia v kombinácii s rastúcim dopytom by mala za následok zvýšenie cien mlieka, a podobne by sa znížila orientácia na trh a konkurencieschopnosť výrobcov a spracovateľov.

Na druhej strane zrušením kvót v období 2015/16 by sa s cieľom uspokojiť dopyt produkcia zvýšila a došlo by k významnému zníženiu cien. Pri oboch možnostiach postupného rušenia kvót sa ceny znížia a v rámci produkcie sa zaznamenajú lepšie reakcie, rozsah úprav sa však líši. Pri zvýšení nižších ročných kvót dôjde k hľadšej úprave cien počas prechodného obdobia, ale v oboch možnostiach postupného rušenia kvót klesne cena masla na úroveň intervenčnej ceny.

Prechod na postupné rušenie kvót na mliečne výrobky má sociálne aj environmentálne dôsledky. Hladkým prechodom sa podľa možnosti postupného rušenia predídde rýchlej reštrukturalizácii a umožní príprava a úpravy sprievodných opatrení na riešenie potenciálnych sociálnych aj environmentálnych problémov, ktoré by sa mohli vyskytnúť.

A nakoniec, pokiaľ ide o zoznam režimov malej podpory, možnosť zachovania *statusu quo* nie je z hľadiska konkurencieschopnosti, orientácie na trh a zjednodušenia režimu podpory v súlade s reformou SPP z roku 2003. Hoci úplné oddelenie pomoci by malo pozitívny vplyv na príjem poľnohospodárskych podnikov vo väčšine regiónov, keďže by sa zvýšila účinnosť prenosu priamej podpory, mohlo by ovplyvniť konkrétne regióny, kde je miestna produkcia životne dôležitá pre životaschopnosť miestnych poľnohospodársko-potravinárskych reťazcov alebo pre životné prostredie, čím sa ukazuje potreba zavedenia rôznych prechodných stupňov podľa jednotlivých sektorov.

Vypracovala sa analýza o tom, ako čo najlepšie zohľadniť čoraz intenzívnejšiu potrebu poľnohospodárov používať nástroje riadenia rizika z dôvodu zvyšujúcich sa vplyvov zmeny klímy a vyššieho stupňa orientácie na trh. Zavedenie nových nástrojov riadenia rizika by malo prispieť k stabilizácii príjmov poľnohospodárskeho spoločenstva bez zbytočného administratívneho zaťaženia a vysokých rozpočtových nákladov.

Dospelo sa k presvedčeniu, že cenové riziká sú dostatočne pokryté prostredníctvom intervenčného systému záchranej siete a flexibility súvisiacej s oddelením pomoci; preto nie je potrebné, aby sa na ne vzťahovali ďalšie nástroje riadenia rizika. Rozšírenie režimu jednotnej platby na sektory, ktoré k nemu v súčasnosti nepatria, môže taktiež pozitívne prispieť k znižovaniu cenovej variability pre poľnohospodárske spoločstvo.

V súvislosti s potenciálne rastúcimi rizikami spojenými s produkciou sa v tomto štádiu nemôže celoeurópsky režim považovať za realizovateľný. Takýto režim by bol veľmi nákladný a zaťažil by poľnohospodárov a členské štáty väčším administratívnym bremenom. Vzhľadom na heterogénnosť rizík a kríz, ktorým EÚ čelí, sa heterogénne nástroje javia ako najvhodnejšie riešenie na pomoc poľnohospodárom pri riešení krízových situácií. Harmonizácia režimov pomoci podporovaných v súčasnosti prostriedkami štátnej pomoci na úrovni EÚ môže prispieť k zvýšenej transparentnosti medzi členskými štátmi, pričom zároveň umožňuje, aby SPP lepšie plnila cieľ stabilizácie príjmov pre poľnohospodárske spoločstvo.

Zavedenie nových nástrojov riadenia rizika v rámci existujúcich nástrojov SPP ako jednej z možností v revidovanom článku 69 nebude mať vplyv na celkový rozpočet EÚ. Národné príspevky budú závisieť od preferencií členských štátov, ale zavedenie opatrenia bude v každom prípade dobrovoľné. Navyše, programy rozvoja vidieka obsahujú opatrenia priamo súvisiace s riadením rizika v oblasti poľnohospodárstva a lesníctva, čím sa poskytuje doplnková podpora činností prevencie v oblastiach materiálnych investícií alebo tvorby ľudského kapitálu.

4. REAKCIA NA NOVÉ PROBLÉMY

V oznámení o kontrole zdravotného stavu sa určilo množstvo nových a prebiehajúcich výziev, ktorým SPP čelí (napríklad zmena klímy, bioenergia, hospodárenie s vodou a biodiverzita), a za kľúčový nástroj na ich plnenie sa považuje rozvoj vidieka. Z previerky programov rozvoja vidieka vyplýva, že existujúce opatrenia už poskytujú rôzne riešenia na plnenie nových výziev a že členské štáty už do svojich programov rozvoja vidieka na obdobie 2007 až 2013 začlenili významné množstvo súvisiacich opatrení.

Analýza vplyvu navrhnutých možností na riešenie nových problémov prostredníctvom opatrení na rozvoj vidieka sa zameriavala na vplyv takýchto návrhov na zlepšenie schopnosti EÚ reagovať na nové problémy prostredníctvom zavedenia a vykonávania opatrení druhého piliera v členských štátoch. Preskúmali sa štyri možnosti zameranie dodatočných finančných prostriedkov prostredníctvom modulácie na existujúce opatrenia súvisiace s novými problémami s povinnosťou podávania správ o novom financovaní a ukazovateľoch opatrení v oblastiach, v ktorých sa nové problémy vzali do úvahy.

Avšak, obmedzenia rozpočtu na rozvoj vidieka po rozhodnutí z roku 2005 o finančných výhladoch predstavujú prekážku pre realizáciu cieľov druhého piliera v súčasnom rozpočtovom období. S cieľom reagovať na potrebu zvýšeného úsilia na plnenie nových výziev určených v oznámení o kontrole zdravotného stavu je takisto potrebné posilnenie rozpočtových zdrojov.

V analýze alternatívnych úrovní modulácie sa hodnotil ich vplyv na čisté rozpočtové prevody medzi členskými štátmi a úroveň prostriedkov na rozvoj vidieka, ako aj vplyv na príjem poľnohospodárskych podnikov a príslušných sektorov. Keďže spôsob rozdelenia modulovaných prostriedkov medzi členské štáty (keďže nové členské štáty sú rovnako súčasťou systému) sa ešte neustanovil, cieľom bolo poukázať na potenciálny vplyv spomínaných možností. Analyzovali sa rôzne možnosti, v rámci ktorých sa predpokladá všeobecný nárast modulácie dosahovaný rovnakými krokmi od roku 2009, pričom sa však zohľadňujú rôzne predpoklady týkajúce sa príspevkov nových členských štátov. Zachovaná možnosť, ktorá sa analyzovala, je variantom myšlienky podporovanej Európskym parlamentom, ktorou sa zavádza progresívny prvok v modulácii založenej na rôznych prahových hodnotách platieb, a tým riešia otázky ekvity v obmedzeniach jednotlivých výrobcov.

5. ZÁVERY

Z vývoja súčasných politík SPP vyplýva, že súčasný politický rámec reformovaný v roku 2003 pozitívne prispieva k plneniu hlavných cieľov SPP. Analýza poukazuje na oblasti, v ktorých môžu viesť úpravy súčasných politík k optimálnejším riešeniam.

Vzhľadom na jednotný režim platieb núti realizácia jednotného režimu platieb a postupné rozširovanie oddeľovania pomoci na viac sektorov sa opäť objavuje potreba umožniť členským štátom zvážiť úpravy svojich modelov jednotného režimu platieb smerom k paušálnejším platbám. Takýmto postupom by sa mohli vyriešiť obavy spoločnosti z nerovnomerného rozdeľovania platieb medzi poľnohospodárov.

Ďalším oddeľovaním pomoci, ako aj začleňovaním ďalších výrobcov v sektore, ktorí ešte nie sú začlenení do jednotného režimu platieb, sa pravdepodobne významne zvýši orientácia SPP na trh, ale v niektorých sektoroch môže oddelenie pomoci vyvolať potrebu zaviesť prechodné opatrenia s cieľom riešiť hospodárske, sociálne a environmentálne problémy. Možné riešenia by mohla zabezpečiť revízia článku 69 a prechodné obdobia.

Zrevidovanie rozsahu krížového plnenia prispeje k zníženiu administratívnej záťaže, ako aj k plneniu nových výziev, ktoré ešte v roku 2003 neexistovali. Prostredníctvom kombinovaného účinku úprav v oblasti krížového plnenia a opatrení na rozvoj vidieka sa zachovávajú aj environmentálne výhody pôdy vyňatej z produkcie.

V oblasti poľnohospodárskych trhov umožní postupné rušenie kvót na mlieko a odstránenie pôdy vyňatej z produkcie poľnohospodárom lepšie reagovať na situácie na trhu.

A nakoniec, previerka ukázala, že súčasný súbor nástrojov opatrení dostupných v rámci programov rozvoja vidieka sa javí na plnenie nových výziev ako dostatočný. Najlepším spôsobom na posilnenie úlohy týchto nástrojov v rámci politiky rozvoja vidieka sa zdá byť vytvorenie mechanizmov, ktorými sa zaručuje zvýšená kompetencia členských štátov, ako aj poskytovanie dodatočných finančných zdrojov prostredníctvom progresívnej modulácie.