



## Budoucnost společné zemědělské politiky

Informační podklad ke sdělení Budoucnost potravinářství a zemědělství

### SDĚLENÍ

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Budoucnost potravinářství a zemědělství  
KOM(2017) 713 v konečném znění, kód Rady 14977/17

- **Právní základ:**  
Dokument informační povahy.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**  
1. 12. 2017
- **Datum projednání ve VEZ:**  
12. 1. 2018 (1. kolo)
- **Procedura:**  
Není projednáváno legislativním postupem, jedná se o dokument nelegislativní povahy, který nepodléhá schválení v Radě a Evropském parlamentu. Procedura je ukončena jeho přijetím a předložením těmito institucím.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**  
Datované dnem 4. ledna 2018, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 17. ledna 2018 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**  
Hodnocení z hlediska principu subsidiarity se neuplatní, jedná se o dokument informační povahy.

- **Odůvodnění a předmět:**

Komise předložila sdělení Budoucnost potravinářství a zemědělství, ve kterém hodnotí současný stav společné zemědělské politiky (SZP) jako celku a nastiňuje podobu SZP po roce 2020. Toto sdělení je základem pro politickou a odbornou diskusi v orgánech EU a dalších evropských institucích, jejíž výsledky budou vodítkem pro Komisi při přípravě konkrétních legislativních návrhů, které budou následovat v průběhu roku 2018.

- **Obsah a dopad:**

Komise ve sdělení Budoucnost potravinářství a zemědělství představuje důležité kroky k modernizaci a zjednodušení SZP na základě výsledků rozsáhlé konzultace se zúčastněnými stranami. Z konzultace vyplynul požadavek na zachování silné SZP na úrovni Evropské unie, avšak je třeba jí dát jednodušší a pružnější podobu a více ji zaměřit na klíčové výzvy, jimiž je zajištění přiměřené životní úrovně zemědělců, ochrana životního prostředí a boj proti změně klimatu. Dále SZP musí zajistit přechod na udržitelnější zemědělství, přispět ke zvýšení odolnosti tohoto odvětví v období krize, naplno využívat digitální inovace, které usnadňují každodenní práci zemědělců, omezit byrokracii a podpořit generační obnovu v tomto odvětví a posílit evropské venkovské oblasti.

Sdělení se člení do čtyř částí:

- ***První část se zaměřuje na nový kontext SZP***

SZP jednak plní cíle stanovené Smlouvou o fungování EU a zároveň se vyvíjí a zvyšuje přidanou hodnotu opatření EU. Značně zvýšila důraz na ochranu životního prostředí, klima a širší kontext venkovského prostředí, které zemědělství využívá. SZP musí i nadále reagovat na problémy a výzvy v oblasti zvýšení zaměstnanosti, růstu a investic, využití potenciálu biohospodářství, oběhového hospodářství a energetické unie. Má významnou roli v oblasti přenosu výzkumu a inovací, propojení zemědělců a venkova s digitální ekonomikou a v neposlední řadě v příspěvku k řešení migrace. Kontext vývoje nové SZP tvoří závazky definované Cíli udržitelného rozvoje OSN či Pařížskou dohodou.

- ***Druhá část se věnuje popisu nového modelu implementace SZP a jejímu zjednodušení***

SZP bude nutno v různých ohledech pozměnit a zdokonalit její reakce na výzvy a příležitosti, které se v zemědělství objevují na úrovni EU, na úrovni vnitrostátní, regionální i místní. Kromě jiného bude třeba zjednodušit správu SZP, zlepšit plnění cílů, které si EU v této oblasti vytyčila, a výrazně snížit byrokracii a administrativní zátěž.

V budoucím modelu SZP by na úrovni EU měly být stanoveny základní politické parametry (cíle SZP, obecné typy podpory, základní požadavky), zatímco členské státy by měly nést větší odpovědnost, pokud jde o to, jak dosáhnout cílů definovaných na úrovni EU (včetně již dohodnutých cílů) a cílových hodnot pro ně dohodnutých s členskými státy. Větší subsidiarita by umožnila lépe zohlednit místní podmínky a potřeby. Přitom by členské státy měly mít větší úlohu při navrhování rámce pro dodržování podmínek a kontrolu. Současně by členské státy byly odpovědné za poskytování důvěryhodných zpráv o výkonu, které opodstatňují rozpočet SZP. **Členské státy by měly sestavit strategický plán společné zemědělské politiky, který by zahrnoval podpory jak v I. pilíři, tak ve II. pilíři zaměřené na hospodářské, sociální a environmentální cíle, přičemž by měly být zachovány rovné podmínky.** Tyto plány by měly být schvalovány Komisí. Plánovací proces by měl být jednodušší, bez podrobností o opatřeních. Takové zjednodušení by také upřednostňovalo integrované a inovativní přístupy a učinilo by politický rámec adaptivnější a inovativnější. V souladu s logikou přístupu „rozpočet orientovaný na výsledky“ je i systém implementace orientován na výsledky. Komise by následně dohlížela na plnění výsledků a dodržování základních pravidel EU v rámci dobře navrženého systému auditu a ověřování.

- **Třetí část řeší konkrétní oblasti, na které by se budoucí SZP měla zaměřit přednostně, a uvádí hlavní cíle budoucí SZP:**

- podporovat inteligentní a odolné zemědělské odvětví;
- zintenzívnit ochranu životního prostředí a opatření v oblasti klimatu a přispět k plnění cílů EU týkajících se životního prostředí a klimatu;
- posílit sociálně-ekonomickou strukturu venkovských oblastí.

Ke splnění těchto cílů budou muset zemědělské odvětví a venkovské oblasti EU lépe využívat rozvoje lidského kapitálu a výsledků výzkumu a více podporovat inovace.

Budoucí SZP bude také muset nadále zohledňovat společenská očekávání týkající se udržitelné produkce potravin, zejména pokud jde o bezpečnost potravin, jejich kvalitu a normy týkající se životního prostředí a dobrých životních podmínek zvířat.

Budoucí SZP bude muset posílit ještě větší součinnost s politikou výzkumu a inovací při podpoře inovací. Technologický rozvoj a digitalizace umožňují výrazný skok v účinnosti, který může snížit dopad zemědělství na životní prostředí a klima a snížit náklady zemědělců. Je třeba umožnit přístup k moderním technologiím malým a středním zemědělským podnikům. Je zásadní, aby se **podpora znalostí, inovací a technologií stala klíčovou součástí nové SZP v úzké vazbě na politiku výzkumu a inovací.**

**V budoucí SZP nadále zůstávají v platnosti její původní dva pilíře** (přímé platby/tržní opatření a rozvoj venkova). Díky nim se SZP soustředí na dva základní typy podpor. První pilíř podporuje zemědělce prostřednictvím každoročních přímých plateb a tržních opatření, která musí splňovat základní pravidla a environmentální cíle. Druhý pilíř je víceletý a flexibilní investiční nástroj, který je lépe přizpůsoben místním podmínkám v každém členském státě a je určen zejména na podporu dlouhodobých projektů.

Přímé platby, které částečně vyrovnávají rozdíl mezi příjmy ze zemědělské činnosti a příjmy v jiných odvětvích hospodářství a slouží jako důležitá záchranná síť pro zabezpečení příjmu a zajišťují, aby zemědělská činnost probíhala ve všech částech Unie, včetně oblastí s přírodními omezeními, zůstávají nedílnou součástí SZP v souladu se závazky vyplývajícími ze Smlouvy o EU. Přímé platby budou plnit svou roli účinněji, pokud budou zjednodušeny a lépe zaměřeny. Jakákoli změna však bude muset zachovat jeden z klíčových výdobytků politiky: ochranu dobře fungujícího vnitřního trhu, který se SZP v průběhu let podařilo vytvořit.

Za účelem efektivnějšího zaměření přímých plateb na zajištění příjmů pro všechny zemědělce v EU by měly být zváženy možnosti zavedení níže uvedených řešení:

- **povinné stanovení stropu přímých plateb** s přihlédnutím k situaci na pracovním trhu, aby se předešlo negativním dopadům na pracovní síly;
- zavedení postupně klesajících plateb jako prostředku ke **snížení podpory pro větší zemědělské podniky**;
- **větší zaměření na redistributivní platby** v zájmu poskytování cílené podpory, např. malým a středním podnikům;
- zajistit, aby se **podpora zaměřila na skutečné zemědělce**; tedy na ty, kteří získávají živobytí aktivní zemědělskou činností.

Budoucí SZP by měla nadále **snížovat rozdíl v průměrné míře podpory mezi členskými státy.**

Budoucí SZP by měla více podpořit investice do restrukturalizace zemědělských podniků, do modernizace, inovací, diverzifikace a do zavádění nových technologií a příležitostí vyplývajících z digitalizace.

V souvislosti s větší tržní orientací SZP se intenzivnějším působením na trhu vytváří i vyšší riziko kolísání cen a tlak na příjmy. Rizika vyplývají i z dopadů změny klimatu, související zvýšené četnosti a závažnosti extrémních jevů a častějších sanitárních a fyto-sanitárních krizí, které mají dopad na hospodářská zvířata a majetek. V budoucí SZP se **počítá s vytvořením platformy pro**

**řízení rizik na úrovni EU**, která bude umožňovat výměnu zkušeností a osvědčených postupů s cílem zlepšit provádění současných nástrojů a informovat o budoucí politice.

Dále se prozkoumá, jak by bylo možné dále **rozvíjet integrovaný a soudržný přístup k prevenci a řízení rizik a ke zvyšování odolnosti**, aby komplementárně propojil podporu EU se strategiemi členských států a nástroji soukromého sektoru používanými k udržování stability příjmů a vypořádávání se s riziky vyplývajícími ze změny klimatu.

Stávající tři různé politické nástroje (podmíněnost, ekologické přímé platby a dobrovolná agroenvironmentální a klimatická opatření) budou v budoucí SZP nahrazeny pružnějším pojetím, který dovolí členským státům nastavit soustavu povinných a dobrovolných opatření v I. a II. pilíři. Členské státy budou povinny definovat cíle, které zajistí dosažení dohodnutých úkolů v oblasti životního prostředí a klimatu definovaných na úrovni EU. Cílem je mít jednu úroveň požadavků na přímé platby, jednotný soubor pravidel pro hospodaření a kontrolních pravidel a snížit administrativní zátěž pro členský stát a zemědělce. Tento přístup přinese vyšší subsidiaritu, přičemž aktivity členského státu budou schvalovány Komisí jako strategický plán SZP podle rámce EU.

SZP, zejména politice rozvoje venkova, náleží **důležitá úloha při podpoře růstu a tvorbě pracovních míst ve venkovských oblastech a při ochraně kvality životního prostředí těchto oblastí**.

Jednou z priorit SZP je **rozvoj inteligentních vesnic** v EU. Tento nový koncept, který se v současné době rozvíjí formou iniciativ a pilotních projektů, pomůže místním komunitám řešit problémy s nedostupností širokopásmového připojení, pracovních příležitostí a služeb jasně a komplexně. Komise je odhodlána posílit podporu venkovských komunit a místních orgánů, které projeví zájem o rozvoj v podobě inteligentní vesnice, a to budováním kapacit, investicemi, podporou inovací, vytvářením sítí a inovativními finančními nástroji ke zlepšení dovedností, služeb a infrastruktury.

Jednou z priorit nového rámce SZP by měla být **generační obnova**, ale je třeba připustit, že nejlepší předpoklady k podpoře generační obnovy mají členské státy, protože mohou využít svou regulační pravomoc v oblastech týkajících se půdy, dědického práva, zdanění a územního plánování. Je proto potřeba posílit soulad mezi kroky EU a vnitrostátní činností. SZP by měla členským státům nabízet pružnost při tvorbě individualizovaných programů, které zohlední specifické potřeby mladých zemědělců.

Zemědělci a výrobci potravin v EU musí dodržovat přísné normy v oblasti bezpečnosti potravin, životního prostředí a dobrých životních podmínek zvířat, které odpovídají očekávání spotřebitelů. **SZP musí nadále reagovat na zájem spotřebitelů** o ekologické produkty, místní speciality a inovativní potraviny a pokračovat v podpoře specifické produkce a ve zlepšení jejich uznání na mezinárodní úrovni. Podpora by měla směřovat i do výzkumu a inovací v oblasti snížení rizika pro veřejné zdraví. Role SZP je i v oblasti podpory zdravějšího životního stylu pokračováním školních programů podpory dodávání ovoce, zeleniny a mléka do škol nebo v rámci propagačních aktivit.

- **Čtvrtá část se zaměřuje na globální rozměr SZP**

SZP je politika vypracovaná pro potřeby EU, ale má jasné globální dopady a vazby. Těm je třeba věnovat zvláštní pozornost při rozhodování o budoucnosti této politiky.

Zachování tržní orientace zemědělsko-potravinářského odvětví EU a soulad opatření SZP s mezinárodním obchodním právem Evropské unii umožní zachovat si vedoucí úlohu v mezinárodních organizacích, např. Světové obchodní organizaci, a EU tak bude moci podporovat otevřený obchod a prosazovat přísná závazná pravidla namířená proti narušujícím formám podpory.

Budoucí SZP bude nadále uznávat a zohledňovat problematiku citlivých výrobků při obchodních jednáních a hledat způsoby, jak řešit zeměpisnou nerovnováhu způsobovanou

zvýhodněními, respektive znevýhodněními, která v důsledku obchodních dohod EU zemědělské odvětví Unie ovlivňují.

Budoucí SZP musí hrát větší úlohu při řešení příčin migrace. Znalosti a know-how získané v rámci projektů podporovaných ze SZP by měly být využity k vytvoření pracovních příležitostí a výdělečné činnosti v regionech původu migrantů a tranzitních regionech. Dalším prostředkem, který by EU měla prozkoumat, jsou výměnné programy mezi EU a Afrikou. Budoucí SZP může prostřednictvím svých programů pro rozvoj venkova pomáhat při usídlování a integraci legálních migrantů, zejména uprchlíků, do venkovských komunit.

**Komise navrhuje, aby členské státy nesly větší odpovědnost za koncepci SZP a aby jim byla poskytnuta větší flexibilita při jejím provádění.** Díky tomu by mohly být více zohledněny místní podmínky a potřeby, a to na základě porovnání s vymezenými cíli. Současně by byla posílena odpovědnost členských států za dosažení výsledků. Na jedné straně by tedy klíčové cíle a základní parametry SZP byly stanovovány na úrovni EU, čímž by byl zajištěn jednotný ráz této politiky a zamezilo by se její „renacionalizaci“, a na druhé straně by členské státy mohly rozhodovat o způsobu plnění cílů a dohodnutých cílů a uzpůsobovat intervence SZP a příslušný rámec pro dodržování souladu a kontrolu dotyčným příjemcům. Ve sdělení je zejména navrženo, aby členské státy definovaly svá zvolená politická řešení v rámci strukturovaného procesu, který by vedl k vypracování strategického plánu SZP, jehož součástí by byly intervence v rámci obou pilířů a jenž by zajišťoval politickou soudržnost budoucí SZP i soudržnost s dalšími politikami EU. Strategické plány by byly zaměřeny na cíle a očekávané výsledky na celostátní/regionální úrovni a ponechávaly by dostatečný prostor členským státům a regionům, aby řešily své vlastní specifické otázky.

**Budoucí SZP bude mít společné cíle a společný soubor opatření k dosažení dohodnutých cílů.** Členské státy budou posuzovat skutečné potřeby na místě a budou je začleňovat do svého strategického plánu SZP schváleného na úrovni EU.

Sdělení obsahuje pokyny, jak by bylo možné dohodnutých cílů dosáhnout a jak řešit nové problémy bez příliš normativního přístupu a s větší mírou subsidiarity na úrovni členských států, aby se budoucí SZP více přiblížila těm, kteří ji opravdu uplatňují.

**Příslušné legislativní návrhy, v nichž se projeví cíle uvedené ve sdělení, Komise hodlá předložit do léta 2018, a to v návaznosti na návrh víceletého finančního rámce.**

Dopad na státní rozpočet a právní řád ČR:

Sdělení nemá přímý dopad na právní řád ČR a státní rozpočet.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda ČR podporuje proces zjednodušování a takový nový model implementace SZP, který umožní lépe zohlednit místní podmínky a potřeby a odstraní nadbytečné detaily v programových dokumentech. Považuje za velmi důležité, aby i v novém programovém období bylo umožněno pokračovat v režimu SAPS. Zároveň však navrhovaný budoucí model SZP v některých aspektech vnímá jako rizikový. Obává se, že v případě zavedení spolufinancování přímých plateb z národních rozpočtů by mohlo dojít k tzv. renacionalizaci SZP, tj. k odchýlení se od společných principů a cílů SZP a vzniku národních zemědělských politik.

Dlouhodobou prioritou vlády ČR je, aby zemědělci a potravináři napříč celou EU měli rovné podmínky. Je znepokojena návrhy Komise na zastropování či degresivitu přímých plateb. Domnívá se, že tyto úvahy jdou příkře proti cílům SZP a vytváří zcela nové nerovnosti.

Vláda ČR v oblasti využití výzkumu a inovací souhlasí s potřebou technologického rozvoje, který umožní snížit jak negativní dopad na životní prostředí, tak v konečném důsledku i náklady na hospodaření. V oblasti předávání znalostí vláda ČR podporuje šíření znalostí prostřednictvím demonstračních farem a příkladů dobré praxe.

**Vláda ČR výrazně nesouhlasí s navrhovaným zastropováním a degresivitou přímých plateb.** Podpora by měla být zachována zemědělským podnikům bez ohledu na jejich velikost (ČR je v tomto ohledu specifická, disponuje nejen největší průměrnou výměrou zemědělského podniku /133 ha/, ale i jednou z největších průměrných výměr ekologického podniku /120 ha/). V případě povinného zavedení zastropování, potažmo i degresivity jako varianty, by vláda ČR striktně trvala na zachování současného mechanismu krácení finančních prostředků v rámci národní obálky na zemědělské podpory v ČR a jejich využití zcela pro účely SZP v ČR.

Vláda ČR podporuje modernizaci tržních opatření tak, aby pružněji a efektivněji reagovala na vývoj na trhu. Dále podporuje dobrovolnou podporu vázanou na produkci a navýšení finančních prostředků na tuto podporu až do výše 30 % přímých plateb.

**Vláda ČR podporuje nástroje na řízení rizik** plně integrované do systému SZP. Vzhledem k různé struktuře v zemědělství, různorodosti podmínek, národním specifickým a nastavení napříč členskými státy však považuje za vhodné, aby tyto režimy byly **na dobrovolné úrovni**. Je názoru, že prostředky z přímých plateb by neměly být směřovány do Fondu řízení rizik. V této souvislosti preferuje zachování možnosti opatření na řízení rizik v rámci programu rozvoje venkova.

Prioritou vlády ČR je udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a opatření v oblasti ochrany klimatu. Vláda ČR považuje za zásadní pokračovat v naplňování environmentálních a souvisejících mimoprodukčních funkcí zemědělství a lesního hospodářství, které ovlivňují kvalitu života obyvatel Evropské unie.

V zájmu zachování rozpočtu na přímé platby (bez krácení prostřednictvím zastropování či degresivity), je vláda ČR připravena posílit environmentální profil přímých plateb stanovením účinnějších postupů směřujících k větší ochraně životního prostředí a klimatu v rámci greeningu.

Vláda ČR podporuje rozvoj venkova. Při jeho podpoře je žádoucí nejdříve odstranit překryvy mezi politikami a zejména oblastmi podporovanými z různých zdrojů a zajistit doplňkovost s nástroji kohezní politiky. Vláda ČR souhlasí s názorem Komise, že účinným prostředkem v této oblasti je iniciativa LEADER, nicméně je třeba zjednodušit vícefondové využití nástroje komunitně vedeného místního rozvoje.

**Vláda ČR se ztotožňuje s cílem potřeby generační obměny.** Na aktuální nepříznivou situaci je třeba reagovat podporou plynulé generační obměny a zefektivnit podporu mladých zemědělců tak, aby se co nejvíce snížily překážky pro začínající zemědělské podnikatele.

**Vláda ČR souhlasí, aby SZP nadále reagovala na zájem spotřebitelů** o kvalitní a bezpečné potraviny zaměřené na jejich tradici, zeměpisný původ a složení, inovativní potraviny a ekologické produkty a pokračovala v podpoře specifické produkce a ve zlepšení jejich uznání na mezinárodní úrovni.

**Vláda ČR souhlasí, aby EU pokračovala v úsilí být hlavním protagonistou liberalizace obchodu,** a to jak v rámci mnohostranných negociací, tak v bilaterálních jednáních (zejm. ochrana zeměpisných označení, sjednocování pravidel u sanitárních a fytosanitárních opatření). Liberalizace by měla být vyvážená tak, aby na jedné straně zachovala ochranu nejcitlivějších oblastí zemědělského sektoru EU a na druhé straně umožnila partnerům realizovat své komparativní výhody.

V oblasti migrace považuje vláda ČR za stěžejní spolupráci v rámci Evropské rozvojové politiky a OSN zejména směrem k regionu Afriky a v této souvislosti rizikovým zemím Východního partnerství. V rámci těchto aktivit podporuje využití znalostí získaných z dosavadního provádění SZP s modifikací na lokální poměry a nutným aktivním zapojením místních vlád. **Vláda ČR je názoru, že ilegální migraci je možno nejefektivněji řešit již v místě jejího vzniku.**

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Komise prezentovala sdělení na zasedání Rady (zemědělství a rybolov) dne 11. prosince 2017. V současné době se sdělení projednává na zasedání Zvláštního výboru pro zemědělství (SCA).

V Evropském parlamentu se sdělení nachází v tzv. přípravné fázi, bylo přiděleno Výboru pro zemědělství a rozvoj venkova (AGRI) jako gesčně příslušnému výboru. O stanovisko byly požádány

Výbor pro rozvoj (DEVE), Rozpočtový výbor (BUDG), Výbor pro zaměstnanost a sociální věci (EMPL), Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin (ENVI), Výbor pro průmysl, výzkum a energetiku (ITRE) a Výbor pro regionální rozvoj (REGI).

- **Závěr:**

Návrh usnesení VEZ, které předkládá zpravodaj, je uvedeno v příloze.

Ve spolupráci se zpravodajem výboru pro evropské záležitosti Ivanem Jáčem zpracoval Ing. Josef Palán, odborný konzultant Parlamentního institutu Kanceláře PS PČR.