



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 09.03.2005
KOM(2005) 74 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ

o řízení rizik a řešení krizí v zemědělství

{SEC(2005) 320}

1. ÚVOD

Po mnoho let byla k zajištění zemědělských příjmů v rámci společné zemědělské politiky (SZP) používána řada opatření ke stabilizaci trhů a cen. Pomocí sledu reforem se postupně přešlo od podpory formou řízení trhů a cen na přímé platby, které budou od roku 2005 do značné míry nezávislé na produkci. Jelikož reforma SZP odbourala vazbu mezi přímými platbami a druhem a objemem produkce, budou nyní zemědělci moci svá rozhodnutí o produkci lépe přizpůsobit hospodářským a agronomickým kritériím.

Režim jednotné platby, který již nebude založen na produkci, bude i nadále poskytovat významný a stálý příspěvek k zemědělským příjmům, ačkoliv se bude značně lišit podle historického rozložení podpory mezi různá odvětví zemědělské produkce. Zemědělci se budou moci více řídit podle trhu a zároveň budou využívat výhod této lépe směřované a efektivnější podpory příjmů.

Díky těmto hospodářským a sociálním hlediskům, jakož i ohledu na životní prostředí, které jsou začleněny do nového režimu jednotné platby, je nová SZP udržitelnější. Zemědělci však budou muset převzít odpovědnost za řízení rizik, které dříve pokrývaly politiky tržní a cenové podpory. Zároveň jsou zemědělci EU v důsledku liberalizace stále více vystavováni hospodářské soutěži a kolísání zemědělských cen.

Zemědělské podnikání bude, stejně jako tomu bylo vždy, i nadále náchylné k specifickým rizikům a krizím, nad nimiž nemá zemědělec kontrolu. Vypočítané podstupování rizik sice může přinést pozitivní výsledky, je však vhodné, aby byli zemědělci připraveni na možný negativní výsledek svých rozhodnutí a na krize způsobené přírodními katastrofami a jinými nepředvídatelnými událostmi. Nové nástroje – které nezpomalí potřebné strukturální úpravy – v rámci reformy SZP by mohly zemědělcům napomoci zvýšit jejich schopnost řídit rizika a řešit krize.

V tomto sdělení jsou tyto otázky zkoumány a zvažuje se, jaká další opatření by mohla SZP zavést na podporu zemědělců v oblasti řízení rizik a řešení krizí. Varianty předložené k diskusi odpovídají mandátu tohoto sdělení a závěrům Rady ve složení pro zemědělství z prosince 2003. Je třeba zdůraznit, že by s nimi nebyly spojeny žádné dodatečné výdaje.

K tomuto sdělení je připojen pracovní dokument útvarů Komise, který popisuje nástroje řízení rizik a řešení krizí, které má zemědělství EU již k dispozici.

2. SOUVISLOSTI

V lednu 2001 předložila Komise první analýzu¹ nástrojů řízení rizik pro zemědělství EU, kterou za švédského předsednictví v roce 2001 projednaly příslušné orgány Rady. Španělské předsednictví opět nastolilo téma zemědělského pojištění jako nástroje řízení rizik v oblasti pěstování plodin na orné půdě a chovu hospodářských zvířat prostřednictvím memoranda v březnu 2002, po němž následovala mezinárodní

¹ „Risk Management Tools for EU Agriculture“ (*Nástroje řízení rizik pro zemědělství EU*) – pracovní dokument (v angličtině) GR pro zemědělství:
http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/index_en.htm.

konference nazvaná Zemědělské pojištění a záruky příjmů, která se konala 13. a 14. května v Madridu. V květnu 2003 bylo Radě předloženo memorandum řeckého předsednictví o přírodních rizicích a pojištění v odvětví zemědělství a dne 6. června 2003 se konal v Soluni seminář zabývající se možnými reakcemi na přírodní katastrofy v odvětví zemědělství. A ve dnech 15. a 16. prosince 2004 pak uspořádalo nizozemské předsednictví konferenci nazvanou Materiální a nemateriální náklady na eradikaci chorob zvířat.

Reforma SZP, o níž bylo rozhodnuto v červnu 2003 v Lucemburku, zavádí upravený systém podpory zemědělských příjmů pro zemědělce, v němž je odbourána vazba na produkci. Do závěrů Rady k této reformě bylo zahrnuto prohlášení Komise o tom, že „*prověří specifická opatření k řešení rizik, krizí a státních katastrof v zemědělství*“ a že „*do konce roku 2004 předloží Radě zprávu doplněnou o příslušné návrhy*“.

Prohlášení Komise dále nastínilo dvě specifické otázky, které je třeba prověřit: „*zda by tato opatření měla být financována pomocí jednoho procentního bodu odlišení přímo přerozdělovaného členským státům a rovněž zda by měl být do každé společné organizace trhu zahrnut článek, kterým se Komise opravňuje jednat v případě krize v celém Společenství na základě postupu stanoveného pro tyto případy ve společné organizaci trhu s hovězím masem*“.

V prosinci 2003, za italského předsednictví, byla Komise v závěrech Rady ve složení pro zemědělství² vyzvána, aby:

1. i nadále vedla diskusi o nástrojích řízení rizik v zemědělství a poskytovala aktualizovaný seznam nástrojů řízení rizik dostupných v členských státech;
2. prověřila výhody a nevýhody různých variant řízení rizik – bez ohledu na vlastní odpovědnost odvětví zemědělství. Měly by být vzaty v úvahu a prověřeny možné nové nástroje, které by případně nahradily stávající opatření, ovšem s tím, že je třeba zamezit narušení hospodářské soutěže, musí být dodržována pravidla Světové obchodní organizace a financování případných nových opatření musí být v souladu s již existujícími finančními závazky;
3. posoudila příležitosti, které nabízejí Pokyny Společenství pro státní podporu v odvětví zemědělství, a v případě potřeby navrhla přizpůsobení.

3. ŘÍZENÍ RIZIK A ŘEŠENÍ KRIZÍ: VARIANTY

Riziko předpokládá situaci, která může mít různé výsledky, přičemž je možné odhadnout pravděpodobnost každého z nich. Podstupování rizika je sice často předpokladem pokroku, negativní výsledek však může mít pro podnik vážné důsledky.

V pracovním dokumentu útvarů Komise, jenž je přiložen k tomuto sdělení, je popsána celá škála nástrojů **řízení rizik**. Je možné je dále rozvíjet v zájmu zlepšení konkurenceschopnosti a hospodářské udržitelnosti zemědělských podniků, zejména podniků s vysokým podílem cizích zdrojů, například u mladých zemědělců. Tyto nástroje však nemohou nabídnout druh záruk, které poskytovala dřívější SZP, a není

² Úř. věst. C 34, 7.2.2004, s. 2.

to ani jejich cílem; spíše by zemědělským podnikům pomohly zvládnout přechodné krize a zlepšit jejich přístup k financím za účelem rozvoje jejich činností. Právě s touto perspektivou může být rozvoj a dostupnost nástrojů řízení rizik užitečným způsobem podporován.

Zatímco riziko může být spojováno buď s pozitivním, nebo negativním výsledkem, všeobecně se předpokládá, že **krize** má závažné negativní důsledky. V tomto sdělení se krizí rozumí nepředvídaná situace, která ohrožuje životaschopnost zemědělských podniků na místní úrovni nebo v celém odvětví produkce.

Je již k dispozici nebo bylo v poslední době zavedeno několik nástrojů **řešení krizí**, jejichž cílem je poskytovat pomoc v případech, kdy může být vlastní schopnost vyrovnat se se závažnými ztrátami aktiv a/nebo příjmů v důsledku nepředvídatelných událostí nedostatečná. Tyto nástroje jsou popsány v pracovním dokumentu útvarů Komise, který je připojen k tomuto sdělení. Většina těchto nástrojů však vychází z opatření přijímaných *ad hoc*.

V této souvislosti a v souladu se závazkem Komise z června 2003 je v oddíle 3.1 řešena otázka zevšeobecnění ustanovení o krizi ve společné organizaci trhu s hovězím masem.

Komise se zabývala řadou variant, jak podpořit rozvoj nástrojů řízení rizik a zajistit lepší reakci v případě krize. Použití prostředků odlišení pro tento účel – což by nevyžadovalo žádné dodatečné výdaje Společenství – je podrobně analyzováno v oddíle 3.2.

Na závěr jsou popsány tři varianty, které by společně nebo jednotlivě mohly z dlouhodobého hlediska doplnit nebo částečně nahradit mimořádná opatření přijímaná Společenstvím nebo členskými státy *ad hoc*. Tato možná nová opatření jsou uvedena v oddíle 3.3.

3.1 Zevšeobecnění ustanovení o záchranné síti v případě krize na trhu

Přestože reforma SZP odbourala u hlavních odvětví produkce vazbu podpory příjmů na produkci, řada nástrojů i nadále ovlivňuje cenovou a tržní situaci a řeší případné krize. Tyto nástroje se u jednotlivých organizací trhu výrazně liší podle zvláštních charakteristik každého trhu a odrážejí vývoj předchozího zvláštního přístupu ke každému odvětví.

Již v roce 1974 bylo ve **společné organizaci trhu s hovězím masem** zavedeno **všeobecné ustanovení** o řešení krizí. Článek 38 společné organizace trhu³ s hovězím masem stále zní takto: „1. Pokud je na trhu Společenství zjištěn podstatný nárůst nebo pokles cen a je pravděpodobné, že tato situace bude pokračovat, a je-li tím trh narušen nebo hrozí-li, že bude narušen, mohou být přijata nezbytná opatření. 2. Komise [...] stanoví prováděcí pravidla k tomuto článku.“

Podobné ustanovení nebylo u jiných společných organizací trhu nikdy přijato, neboť se mělo za to, že jsou ostatní nástroje dostačující. I po reformě SZP jsou v některých odvětvích, jichž se reforma dotýká, zachována ustanovení o záchranné síti v případě krize. U jiných odvětví (ovoce a zelenina, víno a dále prasata a drůbež) dnes není

³

Článek 38 nařízení Rady (ES) č. 1254/1999 (Úř. věst. L 160, 26.6.1999, s. 21).

zavádění dodatečného všeobecného ustanovení o záchranné síti nijak opodstatněno. Zvláštní potřeby by mohly být v jednotlivých případech prozkoumány v souvislosti s přezkumem jednotlivých společných organizací trhu.

Důležitější je, že stabilizaci příjmů nyní z velké části zajišťuje nový systém plateb, které již nejsou závislé na produkci. Díky zavedení nové jednotné platby má nyní většina zemědělců k dispozici bezpečný základ pro plánování do roku 2013.

Reforma SZP odbourala vazbu mezi podporou příjmů a druhem a objemem produkce. To znamená, že zemědělci budou schopni nastavit svou produkci podle hospodářských a agronomických kritérií, aniž by přišli o podporu příjmů. Nový systém jim umožní, aby svou produkci lépe přizpůsobili s ohledem na klimatická a zdravotní rizika a podle vývoje na trhu.

Komise proto nemá v úmyslu navrhnout všeobecné zavedení ustanovení o záchranné síti v každé společné organizaci trhu. Komise místo toho vyzývá Radu, Evropský parlament a další instituce EU, aby nejprve projednaly alternativní varianty řešení krizí, které jsou nastíněny v oddíle 3.3.

3.2 Financování opatření k řízení rizik a řešení krizí prostřednictvím odlišení

Hlavním účelem tohoto sdělení je vyřešit, jak by mohla být dodatečná opatření k řízení rizik a řešení krizí spolufinancována jedním procentním bodem odlišení. Odlišení, které bylo navrženo jako mechanismus k posílení druhého pilíře SZP, snižuje přímé platby a uspořené prostředky přesouvá do oblasti rozvoje venkova. V rámci reformy SZP z roku 2003 budou pomocí odlišení povinně v celém Společenství postupně snižovány přímé platby, a to o 3 % v roce 2005, o 4 % v roce 2006 a o 5 % ročně v letech 2007 až 2012.

Právní předpisy Společenství stanoví, že veškeré prostředky uvolněné odlišením mohou být použity pouze v rámci programů **rozvoje venkova** – včetně částky, která by případně mohla být použita na opatření k řízení rizik a řešení krizí.

Cílem nových opatření k řízení rizik, spolufinancovaných z jednoho procentního bodu odlišení, by bylo zlepšení **konkurenceschopnosti** odvětví zemědělství a lesnictví cestou posílení hospodářské udržitelnosti zemědělských podniků. Rozšířily by tak oblast působnosti „Prioritní osy 1“ v návrhu nového nařízení týkajícího se rozvoje venkova předloženého Komisí. Právě v tomto kontextu by členské státy měly možnost volby, zda do svých programů rozvoje venkova zahrnou opatření k řízení rizik a řešení krizí.

Podle nového finančního nařízení, a zejména podle **zásady ročního rozpočtu**, již nový režim povinného odlišení členským státům neumožňuje ponechat si prostředky s tím, že budou přerozděleny v pozdějších letech.

Použití odlišení k financování nových nástrojů řízení rizik a řešení krizí by nevyžadovalo žádné dodatečné výdaje Společenství; členským státům by pouze umožnilo využít pro tyto účely určitou nejvyšší částku prostředků na rozvoj venkova. Použití **státních podpor** či doplňkových plateb pro tento druh opatření by podléhal příslušným předpisům Společenství v oblasti hospodářské soutěže.

Politika rozvoje venkova EU je koncipována tak, aby byla plně v souladu s kritérii **green box** stanovenými Světovou obchodní organizací. Proto musí každé dodatečné opatření financované v rámci odlišení splňovat kritéria green box.

V této souvislosti musejí být částky použité na řízení rizik a řešení krizí v členských státech, v nichž je odlišení uplatňováno, ve všech případech omezeny na jeden procentní bod odlišení. U členských států, v nichž není odlišení ještě uplatňováno, by mohla být ke stanovení nejvyšší hodnoty prostředků na rozvoj venkova, které by mohly být vyčleněny na tato opatření, použita srovnatelná metoda.

3.3 Nové varianty nástrojů řízení rizik a řešení krizí

Komise navrhuje, aby byl posouzen potenciál tří variant, a to z hlediska toho, že by byla mimořádná opatření přijímaná Společenstvím nebo členskými státy *ad hoc* úplně či částečně nahrazena jednou či více variantami. Komise vyzývá Radu, Evropský parlament a další instituce EU, aby projednaly následující varianty, které by byly v souladu s kritérii green box Světové obchodní organizace. Pokud by byly tyto varianty zahrnuty do škály opatření pro rozvoj venkova, mohly by je členské státy a regiony využívat podle svých zvláštních priorit pro následující programovací období.

Nezávisle na jakémkoliv rozhodnutí o následujících variantách by bylo možné vzděláváním v rámci programů rozvoje venkova zlepšit nedostatečný rozvoj a využívání tržních nástrojů řízení rizik (pojištění, trh s futures, pěstování na základě smlouvy). To by pomohlo zvýšit povědomí o stávajících rizicích, zlepšit strategie řízení rizik a poskytnout know-how, například v oblasti využívání futures a opcí, což by mohlo také vést k širšímu využívání smluv mezi potravinářským průmyslem, obchodníky a zemědělci.

Varianta 1: Pojištění proti přírodním katastrofám – finanční účast na platbách pojistného odváděných ze strany zemědělců

Pojištění je alternativou následných kompenzačních plateb z veřejných prostředků za škody způsobené v důsledku přírodních katastrof na úrovni EU, jednotlivých států či regionů. Některé členské státy již vytvořily státní systémy, které mají zemědělce motivovat k tomu, aby proti takovémuto událostem uzavírali pojištění.

Pomocí nového opatření v rámci nařízení týkajícího se rozvoje venkova by proto mohl být poskytován finanční příspěvek na pojistné, které zemědělci platí za pojištění proti ztrátě příjmu v důsledku přírodní katastrofy nebo choroby.

Částka poskytovaná jednomu zemědělci v rámci takového opatření ze strany EU a státní/regionální podpora by neměly překročit 50 % celkových nákladů na pojistné placené za dané pojištění.

Aby mohla být na pojištění pro případ katastrof udělena podpora z prostředků na rozvoj venkova, musí být tato pojištění v souladu s pokyny EU pro státní podporu v odvětví zemědělství a požadavky green box Světové obchodní organizace. Pojištění, která by mohla být předmětem spolufinancování, by stanovila hodnotu odškodnění za výpadky produkce v důsledku dané přírodní katastrofy, které převyšují 30 % průměrné zemědělské produkce v období předchozích tří let nebo průměru za tři roky založeném na období předchozích pěti let při vyloučení nejvyšší a nejnižší hodnoty. Toto opatření by vyžadovalo, aby členské státy vytvořily historický referenční systém na úrovni zemědělských podniků.

Pojistné plnění by nemělo na úrovni oprávněné osoby nahrazovat více než 100 % ztráty příjmu v roce, kdy ke katastrofě došlo. Plnění by nemělo předepisovat nebo uvádět druh či množství budoucí produkce. Pokud by v důsledku přírodní katastrofy

vznikl vedle pojištění nárok ještě na další odškodnění z veřejných prostředků, nesmělo by celkové odškodnění ze všech zdrojů přesáhnout 100 % ztráty příjmu v roce, kdy ke katastrofě došlo.

Vzhledem k tomu, že zemědělská rizika obvykle zasahují velký počet zemědělských podniků (systémové riziko), musejí si pojišťovny pořizovat poměrně drahé zajištění. To je jedním z důvodů, proč soukromé trhy se zemědělským pojištěním nejsou dobře rozvinuty. Proto by politické opatření zlepšující přístup k zajištění mohlo rovněž přispět k rozvoji soukromého zemědělského pojištění. Mohla by být také prověřena možnost podpory státních systémů zajištění jakožto alternativy k příspěvku na pojistné. Na vnitrostátní úrovni by mohly vlády vedle ujednání o soupojištění mezi soukromými pojišťovnami: 1. nabízet úplné zajištění za snížené ceny, 2. nabízet část potřebného zajištění bezplatně, čímž by snížila celková potřeba zajištění ze strany pojišťovny a 3. působit jako partneři u zajištění prostřednictvím dohod o časovém nadměru škod („stop loss agreements“).

Varianta 2: Podpora vzájemných fondů

Vzájemné fondy představují způsob, pomocí něhož mohou skupiny producentů, které chtějí být samy odpovědné za řízení rizik, sdílet riziko. Členové mohou čerpat kapitál fondu v případě závažných ztrát příjmu, které by byly stanoveny v předem daných pravidlech.

Doposud byly zemědělské vzájemné fondy založené na základě soukromé iniciativy zřizovány především na úrovni jednotlivých odvětví, v nichž producenti sdílejí srovnatelná rizika. V současnosti sice nejsou k dispozici pro všechny zemědělské podniky, avšak mají potenciál, aby se z nich vyvinul častěji využívaný nástroj řízení rizik, který by pokrýval ztráty příjmů.

V této souvislosti by Společenství mohlo počítat s poskytováním podpory na rozvoj vzájemných fondů v odvětví zemědělství. V rámci této varianty by mohla být poskytována dočasná a postupně klesající podpora na správní činnost, a to každému zemědělci, který je členem fondu úředně uznaného příslušným orgánem členského státu.

Varianta 3: Poskytnutí základní ochrany proti příjmovým krizím

Vzhledem k tomu, že se reforma SZP soustřeďuje na stabilizaci příjmů a odbourání vazby mezi podporou a zemědělskou produkcí, zdá se, že všeobecný přístup v případě příjmových krizí je vhodnější než jakýkoliv zvláštní přístup ke každému odvětví. Všeobecnější ochrana proti krizím, které vedou k závažným ztrátám příjmů, by umožnila další zjednodušení stávajících ustanovení o záchranné síti a zlepšení rovnováhy mezi jednotlivými odvětvími zemědělství.

Lepší zaměření na trh a kvalitní produkce, které podporuje reforma SZP, znamenají, že mnoho zemědělců v EU bude muset masivně investovat do restrukturalizace. Pro podporu strukturálních úprav budou k dispozici programy rozvoje venkova. Pokud by se však ukázalo, že je oblast působnosti opatření pro rozvoj venkova nedostatečná, musí být nastolena otázka nových nástrojů k řešení situací, kdy nastávají problémy s likviditou a vážné ztráty příjmů. Jakákoliv taková opatření by měla splňovat následující podmínky:

- měla by se vztahovat na všechny zemědělce zasažené krizí;

- získat platbu na podporu likvidity mohou zemědělci pouze tehdy, pokud je jejich příjem získaný ze zemědělství v konkrétním roce nižší než 70 % průměrného hrubého příjmu či ekvivalentu čistého příjmu v období předchozích tří let nebo průměru za tři roky založeném na období předchozích pěti let při vyloučení nejvyšší a nejnižší hodnoty;
- částka plateb musí vykompenzovat méně než 70 % ztráty příjmu producenta v roce, kdy producent získal nárok na podporu příjmu;
- částka plateb na stabilizaci příjmu musí být vztažena pouze k příjmu, nikoliv k druhu či objemu produkce daného producenta nebo k domácím či mezinárodním cenám platným pro danou produkci anebo k příslušným produkčním faktorům;
- pokud je producent příjemcem plateb z jiných kompenzačních systémů, např. pro odškodnění za přírodní katastrofy, musí být celková platba nižší než 100 % ztráty.

Toto opatření by vyžadovalo, aby byla dohodnuta přesná účetní definice příjmu a aby členské státy vytvořily systém referenčních příjmů na úrovni zemědělských podniků.

V zájmu zajištění korektní hospodářské soutěže v celém Společenství by měla Komise pečlivě posoudit možnost používání státních podpor či doplňkových plateb v této oblasti.