

CROSS COMPLIANCE JAKO NÁSTROJ UDRŽITELNÉHO ZEMĚDĚLSTVÍ

JANA TKÁČIKOVÁ - PETR VACULÍK

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Cross Compliance neboli kontroly podmíněnosti představují jeden z neopominutelných nástrojů společné zemědělské politiky Evropské unie, jehož cílem je zajištění udržitelnosti zemědělství. Jejich uplatňování má především ekonomické dopady do zemědělské činnosti jednotlivých osob – zemědělských podnikatelů. Systém Cross Compliance je postaven na těchto dvou vzájemně podmíněných prvcích: vyplácení přímých podpor či dalších vybraných dotací a dodržování kontrolovaných požadavků odrážejících potřebu zajistit ochranu základních environmentálních veřejných statků.

Key words in original language

Kontroly podmíněnosti; přímé podpory; zákonné požadavky na hospodaření; dobrý zemědělský a environmentální stav; udržitelné zemědělství.

Abstract

Cross Compliance presents one of the most significant tools of Common Agricultural Policy in European Union which main goal is to ensure the sustainability of agricultural. The assertion of Cross Compliance has got mainly economical impacts into agricultural activities of persons - farmers. The system of Cross Compliance is based on these two mutually contingent elements: paying of direct payments or other selected subsidies and complying with controlled requirements reflecting the needs to ensure the protection of basic environmental public goods.

Key words

Cross Compliance; direct payments; statutory management requirements; good agricultural and environmental conditions; sustainable agriculture.

Společná zemědělská politika Evropské unie (dále jen CAP) doznala v posledním desetiletí významných změn ve svém zásadním pojetí, i když její základní cíle definované již při samotném založení Evropských společenství v roce 1957 zůstávají (i po Lisabonu) stejné. Změnily se však výzvy, kterým musí evropské zemědělství čelit a se kterými se nelze

vypořádat nástroji běžnými pro dobu, kdy hlavní otázkou bylo zvyšování produkce a ochrana trhu před vnějšími (konkurenčními) vlivy.¹

Rozvoj principu trvale udržitelného rozvoje a jeho prosazování do jednotlivých politik Evropské unie znamenala na začátku milénia nutnost dále přehodnotit nástroje CAP.

V tomto příspěvku není cílem řešit komplexně projevy jednotlivých pilířů trvale udržitelného rozvoje v nástrojích CAP nebo naopak význam jednotlivých nástrojů CAP pro dosažení udržitelnosti. V následujících řádcích bude řešen jeden vybraný nástroj současné CAP, jeho charakter a význam pro environmentální rozměr udržitelnosti zemědělství.

Cross Compliance, v českém překladu nejčastěji kontroly podmíněnosti (nebo také křížová shoda, křížová kontrola) byly formulovány a zavedeny v rámci reformy CAP v roce 2003. Povinné uplatňování tohoto nástroje má zdůraznit bezprostřední vliv zemědělství na životní prostředí a nepřímo podpořit zohledňování environmentálních požadavků v rámci zemědělské činnosti.

Základ právní úpravy tvoří nařízení Rady (ES) č. 73/2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003. Jak již bylo uvedeno výše, Cross Compliance je uplatňováno již od roku 2003, v rámci Health Check CAP však došlo k přehodnocení některých otázek a novelizaci původního nařízení (ES) č. 1782/2003. Komise pak k provedení některých otázek vydala nařízení (ES) č. 1122/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 73/2009, pokud jde o podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce stanovených v uvedeném nařízení, a k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vína.

V návaznosti na zmíněná nařízení byly v českém právním řádu novelizovány především zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, jehož hlavním účelem je mj. vytvoření podmínek pro provádění společné zemědělské politiky a politiky rozvoje venkova Evropské unie, a nařízení vlády č. 47/2007 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování jednotné platby za plochu zemědělské půdy a některých podmínek poskytování informací o zpracování zemědělských výrobků pocházejících z půdy

¹ Blíže viz European Commission: Agricultural Policy Perspectives. Brief No 1. December 2009.

uvedené do klidu, a vydáno bylo nařízení vlády č. 479/2009 Sb., o stanovení důsledků porušení podmíněnosti poskytování některých podpor.

Z českého ekvivalentu cross compliance je patrné, že nejde o nástroj ryze ekonomický, ale promítají se v něm rysy administrativně-právní regulace – viz slovo „kontrola“. Tento průnik je ještě patrnější při představení základních stavebních prvků tohoto nástroje.

Prvním z nich je vyplácení přímých podpor, resp. dalších dotací zemědělcům, které představují jejich víceméně stabilní příjem. Od roku 2003 jsou postupně jednotlivé přímé podpory oddělovány od produkce a nahrazovány tzv. jednotnou platbou na farmu, jejíž výše je určována na historické nebo regionální bázi, resp. jejich kombinaci². V členských státech, které přistoupily do EU v roce 2004, resp. 2007 (s výjimkou Slovinska a Malty), je systém jednotné platby modifikován do jednodušší podoby. Platby jsou vypláceny dle využití zemědělské plochy³, která byla udržována v dobrém zemědělském stavu k 30. červnu 2003, bez ohledu na to, zda byla k tomuto dni využívána k zemědělské produkci, případně upravená v souladu s objektivními a nediskriminačními kritérii. Jedná se o přechodný stav, který měl trvat nejdéle do roku 2010, v rámci Health Check⁴ však došlo k jeho prodloužení do konce roku 2013.

Konečná výše přímých podpor vyplacená jednotlivému zemědělci v jakémkoliv členském státě EU nicméně odvisí od úrovně respektování stanovených environmentálních požadavků v rámci zemědělské činnosti. Kontrolované požadavky odrážejí potřebu zajistit ochranu základních environmentálních veřejných statků a jsou rozděleny do dvou skupin.

První skupina je představována vybranými zákonnými požadavky na hospodaření (Statutory Management Requirements, dále také SMR). Druhá pak zahrnuje tzv. standardy udržování dobrého zemědělského a environmentálního stavu zemědělské půdy (Good Agricultural and Environmental Conditions, dále také GAEC).

Zákonné požadavky na hospodaření vyplývají z komunitárních právních předpisů přijatých v oblastech:

- veřejné zdraví, zdraví zvířat a rostlin,

² Blíže viz European Commission: Single Payment Scheme - the concept. Dostupný na http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/pay_en.pdf

³ Využitou zemědělskou plochou se rozumí celková plocha využívaná jako orná půda, trvalé travní porosty, pro trvalé kultury a zelinářské zahrady.

⁴ Blíže viz European Commission: Health Check of CAP: Current situation, Commission proposal and Council outcome. Dostupný na http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/before_after_en.pdf

- životní prostředí a

- dobré životní podmínky zvířat

Jedná se celkově o 18 směrnic a nařízení⁵, přičemž pro účely ověření jejich dodržování jsou vymezeny konkrétní kontrolované požadavky. Ustanovení jednotlivých směrnic a nařízení jsou sice účinná, aplikovatelná a vymahatelná v rámci státního dozoru, ale pro účely Cross Compliance jsou v roce 2010 prozatím v "nových členských státech"⁶, tj. včetně ČR, uplatnitelné pouze požadavky vyplývající z osmi právních aktů⁷. Jednotlivé požadavky se týkají těch objektů ochrany, které jsou bezprostředně ovlivňovány a ovlivnitelné zemědělskou činností. V rámci ochrany životního prostředí je zacíleno na ochranu ptactva, přírodních stanovišť, povrchových a podzemních vod a půdy. Oblast veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin prozatím řeší problematiku identifikace a evidence zvířat z důvodu předcházení šíření nemocí zvířat (zvláště zoonóz), a kvůli sledovatelnosti zvířat a živočišných produktů v rámci potravinového řetězce. V průběhu následujících tří let budou kontroly podmíněnosti rozšířeny i na další zákonné požadavky v oblasti tlumení nálezů, rostlinolékařské péče či zajištění welfare zvířat.

Cross Compliance v rámci zákonných požadavků na hospodaření by měly být uplatňovány v členských státech jednotně. Nicméně vzhledem ke značnému počtu směrnic, z nichž je vycházeno, a nemalým rozdílům při transpozicích do právních řádů jednotlivých členských států, se lze domnívat, že může dojít k nerovnému přístupu při uplatňování povinností, což mj. umožňuje i samotné nařízení v čl. 5 odst. 2, když předpokládá použití daných ustanovení ve znění provedeném členskými státy v případě směrnic.

Zavedení standardů GAEC je důsledkem nutnosti zajistit ochranu veškeré zemědělské půdy, obdělávané i dočasně k zemědělské produkci nevyužívané. Ve srovnání se SMR představuje dodržování standardů GAEC "příspěvek" zemědělství životnímu prostředí. V případě nedodržení standardu GAEC nejde o porušení zákonné povinnosti a není možné tudíž jejich dodržování vymáhat či sankcionovat. Nicméně udržování půdy v dobrém zemědělském a environmentálním stavu je zákonem stanovenou podmínkou pro poskytnutí přímé podpory v plné výši. Formulace konkrétních standardů (minimálních požadavků) je ponechána na členských státech, které mohou nejlépe zohlednit regionální podmínky, ať již půdní či klimatické či zvyklosti a specifika v samotném zemědělském hospodaření.

⁵ Viz příloha II nařízení (ES) č. 73/2009

⁶ Viz čl. 2 písm. g) nařízení (ES) č. 73/2009

⁷ Srov. Bod A přílohy II v souvislosti s čl. 122 nařízení (ES) č. 73/2009 a příloha č. 2 k nařízení vlády č. 479/2009

V rámci nařízení (ES) č. 73/2009 je zakotven pouze výchozí právní rámec, který je však až na výjimky nepřekročitelný.

Výchozí rámec je vymezen pěti tematickými okruhy, které reflektují aktuální problémy dotýkající se zemědělské půdy. Jedná se v první řadě o erozi půdy, kterou je ohrožena nezanedbatelná část zemědělské půdy, zejména orné půdy. Erozi je možné i na ohrožených pozemcích předcházet prováděním různých protierozních opatření. Ke zlepšení struktury půdy, zejména pak podílu jejích organických složek mají přispět vhodné zemědělské praktiky. V rámci minimální úrovně péče o zemědělskou půdu jakou nepostradatelnou složku přírody a krajiny je snaha na jedné straně zachovat krajinné prvky, na druhou stranu předcházet narušení biologické rovnováhy např. šířením invazních druhů rostlin. Poslední okruh pak řeší předpoklady hospodárného využívání vody a ochranu před jejím znečištěním v důsledku zemědělské činnosti. Konkrétní standardy pro zemědělské podnikatele v ČR obsahuje příloha III nařízení vlády č. 479/2009⁸.

Kontrolu splnění výše uvedených požadavků, tj. SMR a standardů GAEC jsou povinny zabezpečit členské státy, přičemž mohou využít svých stávajících administrativních a kontrolních systémů⁹. Kontrola dodržování SMR je tedy v ČR prováděna v rámci výkonu běžného státního dozoru, aby nedocházelo ke zdvojování výkonu kontroly a tím zvyšování administrativní zátěže jak na straně orgánů státní správy, tak na straně samotných zemědělců. Dozorovými orgány odpovědnými za kontroly podmíněnosti ve vazbě na dodržování SMR jsou v současnosti Česká inspekce životního prostředí, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský a Česká plemenářská inspekce. Jejich počet se v průběhu následujících tří let rozroste v souvislosti s nabíhající účinností dalších požadavků (viz výše). V případě kontroly dodržování standardů GAEC byla v ČR zvolena varianta umožněná odchylkou zakotvenou v čl. 48 odst. 2 nařízení (ES) č. 1122/2009 učinit příslušným kontrolním orgánem platební agenturu, tj. Státní zemědělský a intervenční fond (SZIF). Předpokladem pro tento postup je zajištění přinejmenším stejné účinnosti kontrol, jaké se dosahuje v případě, že kontroly provádí specializovaný kontrolní subjekt, tj. dozorový orgán. V tomto ohledu je na místě zamyšlení nad opodstatněností uvedeného postupu. U některých ze standardů GAEC¹⁰ dochází ke zdvojování kontroly téhož různými orgány. Navíc SZIF jakožto platební agentura není prioritně určen¹¹ k výkonu státního dozoru, jeho zmocnění tak s sebou nese zvýšené

⁸ Vymezeno je celkově 11 konkrétních standardů, přičemž účinnost posledního z nich – zachování ochranných pásem podél vodních toků – je odložena k 1. 1. 2012.

⁹ Viz čl. 22 odst. 2 nařízení (ES) č. 73/2009

¹⁰ Např. kontrola platnosti povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami, poškozování krajinných prvků.

¹¹ Srov. § 1 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělské a intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů

náklady na odborné pracovní zázemí a lidské zdroje. Na druhou stranu nelze zpochybnit jednodušší legislativní proces zakotvující kompetence jediného orgánu/instituce a zajištění jednotného přístupu ke kontrole v dané oblasti. SZIF kromě uvedené kontrolní kompetence je konečným článkem při vyhodnocování všech zpráv o kontrolách podmíněnosti a při rozhodování o konečné výši podpory.

Cross Compliance dopadá na všechny zemědělské podnikatele žádající o přímé podpory (dále také žadatel či kontrolovaný subjekt). Ke kontrole na místě¹² ale dochází pouze u vybraného vzorku žadatelů, a to u nejméně 1 % všech žadatelů na základě provedené analýzy riziky (u cca 75 %) v kombinaci s náhodným výběrem z důvodu reprezentativnosti (cca 20 – 25 %). Do těchto čísel nejsou zahrnuty kontroly prováděné v rámci běžného státního dozoru, a kontroly prováděné na základě podnětu třetí osoby, jejichž zjištění však mají stejné důsledky (viz níže).

Kontrola na místě se předem kontrolovanému subjektu oznamuje, pokud to neohrozí účel kontroly nebo je-li jinými právními ustanoveními vyžadováno, aby oznámení nebylo učiněno, přičemž kontrola musí proběhnout během následujících 14 dnů, resp. 48 hodin¹³. Kontroly se zpravidla provádějí v rámci jedné kontrolní návštěvy a jsou zaměřeny na požadavky a normy, jejichž dodržování lze ověřit v době této návštěvy. Doba kontroly, je proto vybírána tak, aby bylo možné zkontrolovat podstatnou část požadavků.

O každé kontrole musí být vypracována zpráva o kontrole. Vzhledem k tomu, že výkon kontroly podmíněnosti probíhá v České republice v souladu se zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, požizuje se v průběhu kontroly protokol, proti kterému může kontrolovaný subjekt podat námitky (písemné a odůvodněné). Zpráva o kontrole se tak vypracovává až po ukončení případného řízení o námitkách, nejpozději však do jednoho měsíce od provedení kontroly¹⁴.

Zásadní částí zprávy o kontrole v rámci Cross Compliance je tzv. hodnotící část, ve které je hodnocena míra porušení na základě kritérií závažnosti, rozsahu a trvalosti. Pro každé kritérium je u jednotlivých požadavků určeno bodové hodnocení, na jehož základě je kontrolním orgánem slovně

¹² Kontroly na místě mohou být, pokud bude dosaženo rovnocenné účinnosti, provedeny z části i administrativní formou kontroly, tj. kontrolou a ověřováním elektronických informací, materiálů a dokumentů, které se týkají kontrolované oblasti a žadatele, přičemž je možno využívat i dálkového průzkumu Země. Viz Ministerstvo zemědělství: *Kontrola podmíněnosti/Cross Compliance – Průvodce zemědělce Kontrolou podmíněnosti platný pro rok 2010*. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2009. Str. 85.

¹³ Jedná se o kontroly prováděné Českou plemenářskou inspekcí.

¹⁴ Viz čl. 54 odst. 3 nařízení (ES) č. 1202/2009. Pokud jsou prováděny chemické nebo fyzikální analýzy, může být lhůta až tříměsíční.

hodnocena míra porušení daného požadavku jako zanedbatelná, malá, střední nebo velká. Zvláště hodnotí kontrolní orgán otázku opakování a míry zavinění, tj. úmysl nebo nedbalost, která má vliv na konečné posouzení celkové míry porušení.

Všechny zprávy o kontrole shromažďuje SZIF, který souhrnně vyhodnocuje výsledky všech provedených kontrol a rozhoduje o konečné výši vyplacené podpory. Každé oblasti¹⁵ v jednotlivých zprávách o kontrole, které neobsahují opakované nebo úmyslné porušení, je přiděleno procentuální vyjádření od 0 % za zanedbatelné porušení do 5 % za velké porušení. Snížení přímé podpory se tedy neuplatňuje při zanedbatelném nedbalostním neopakovaném porušení požadavků. V takovém případě však musí kontrolní orgán zemědělcům uložit povinnost závadný stav ve stanovené lhůtě napravit s tím, že pokud k nápravě nedojde, bude snížení uplatněno. Souhrnné procentické snížení přímé podpory se stanoví součtem bodových hodnocení za jednotlivé oblasti. Nicméně celkově míra snížení podpory nesmí přesáhnout 5 %.

U opakovaného porušení stejného požadavku v průběhu předchozích tří o tom se hodnocení za danou oblast násobí třemi. Opět je limitována celková míra snížení přímých podpor, a to na 15 %. Dosažení této hranice má však za následek automatické hodnocení dalšího porušení jako úmyslného, s čímž je spojeno další přísnější hodnocení. O tom musí být kontrolovaný subjekt informován. Úmyslné porušení kontrolovaného požadavku má za následek snížení podpor o 20 %. Bude-li prokázáno kontrolovanému subjektu úmyslné opakované porušení téhož požadavku, dojde ke snížení o 60 %.

Dojde-li ze strany kontrolovaného subjektu ke zmaření kontroly, přímá podpora se vůbec nevyplácí. Je-li znemožněna kontrola pouze části kontrolovaných požadavků, tak se při hodnocení postupuje jako, kdyby došlo k jejich nedbalostnímu porušení ve velkém rozsahu i závažnosti.¹⁶

Základní teze právní úpravy Cross Compliance a její aplikace jsou tedy následující. Podpora je vyplacena v plné výši, pokud v rámci kontrol podmíněnosti bude ověřeno splnění všech kontrolovaných požadavků, resp. porušení bude hodnoceno jako zanedbatelné a bude provedena náprava. A contrario výše platby bude snížena "výchovně" či "citelně", pokud kontrolované požadavky nebudou plněny.

¹⁵ Celkově se jedná o čtyři oblasti: GAEC, SMR - životní prostředí, SMR - Veřejné zdraví, zdraví zvířat a rostlin, SMR - Dobré životní podmínky zvířat

¹⁶ Ministerstvo zemědělství: Kontrola podmíněnosti/Cross Compliance – Průvodce zemědělce Kontrolou podmíněnosti platný pro rok 2010. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2009. Str. 86.

Funkci Cross Compliance však na základě uvedeného nelze charakterizovat jako ryze ekonomicko-motivační. Tu bez výhrady plní pouze v případě uplatňování standardů GAEC. Naopak vázání přímých podpor na plnění SMR má povahu spíše kvazi-sankční, neboť v případě porušení SMR dochází současně k naplnění skutkové podstaty správního deliktu. Snížení podpory v tomto případě lze tak vnímat spíše jako prostředek umocňující administrativně-právní odpovědnost zemědělců, jejíž uplatňování ze strany příslušných kontrolních orgánů zůstává nedotčeno.

K problematice Cross Compliance jako nástroje udržitelnosti lze konstatovat, že existuje široký konsensus o významu jednotných plateb na farmu jako přechodu k takovému systému financování evropského zemědělství, které bude založeno na nákupu "veřejného blaha", v jehož rámci hraje Cross Compliance spolu s tzv. modulací¹⁷ zásadní roli¹⁸. Relativní jednoduchost fungování tohoto systému, která se během předchozích sedmi let projevila, s sebou však nese alespoň podle slov komisařky Fischer Boel¹⁹ nedostatečnou cílenost tohoto nástroje, kdy výše jednotných plateb, resp. přímým podpor, by měla být nejen vázána na splnění určitých norem, ale i z těchto norem kalkulována.

Literature:

- Ministerstvo zemědělství: Kontrola podmíněnosti/Cross Compliance – Průvodce zemědělce Kontrolou podmíněnosti platný pro rok 2010. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2009.
- Blaas, G.: Health Check a výhledy SZP po roce 2013. Bulletin ÚZEI. 2008
- European Commission: Agricultural Policy Perspectives. Brief No 1. December 2009.
- Paul Terwan, Wouter van der Weijden, Gijs Kuneman and Rob Schröder: After the Common Agricultural Policy: towards and EU policy for

¹⁷ Jedná se o nástroj povinného postupného snižování přímých plateb a jejich přerozdělení ve prospěch opatření na rozvoj venkova. Blíže viz kapitola II nařízení (ES) č. 73/2009

¹⁸ Terwan, P., van der Weijden, W., Kuneman, G., Schröder, R.: After the Common Agricultural Policy: towards an EU policy for Sustainable Food and Rural Environment? Wageningen: CLM Centre for Agriculture and Environment, 2008. Str. 15

¹⁹ Boel, M. F.: Perspectives for the CAP in the Health Check and after 2013. SPEECH/08/577. Brusel 2008. Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/577&type=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Sustainable Food and Rural Environment? Wageningen: CLM Centre for
Agriculture and Environment, 2008.

- Webové stránky Evropské komise DG AGRI
http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

Contact – email

jana.tkacikova@law.muni.cz, petr.vaculik@ukzuz.cz