

ALLIANCE ENVIRONNEMENT

Groupement Européen d'Intérêt Economique

VYHODNOCENÍ DOPADŮ MLÉČNÝCH KVÓT NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

STRUČNÉ SHRUTÍ

**Dokument vyhotoven
pro GR pro zemědělství**

Červenec 2008

Tuto studii provedla *Alliance Environnement* a financovala ji Evropská komise. *Alliance Environnement* přebírá plnou zodpovědnost za obsah studie. Závěry, doporučení a stanoviska uvedená ve studii odrážejí závěry, doporučení a stanoviska *Alliance Environnement* a nevyjadřují nutně stanovisko Evropské komise.

Alliance Environnement zahrnuje tyto partnery:



Institute for European Environmental Policy (IEEP)

David Baldock, Executive Director
15 Queen Anne's Gate, London,
SW1H 9BU, UK
Tel: + 44 20 7799 2244
Fax: + 44 20 7799 2600
kparrott@ieep.eu



Oréade-Bèche Sarl

Thierry Clément, Gérant
64 Chemin del Prat,
31320 Auzeville, FRANCE
Tel: + 33 5 61 73 62 62
Fax: + 33 5 61 73 62 90
oreade-breche@oreade-breche.fr



Ústav pro evropskou environmentální politiku (IEEP)

David Baldock, výkonný ředitel
28 Queen Anne's Gate, Londýn,
SW1H 9AB, SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ
Tel.: + 44 20 77 99 22 44
Fax: + 44 20 77 99 26 00
kparrott@ieep.eu



Oréade-Bèche Sarl

Thierry Clément, ředitel
64 Chemin del Prat,
31320 Auzeville, FRANCIE
Tel.: + 33 5 61 73 62 62
Fax: + 33 5 61 73 62 90
oreade-breche@oreade-breche.fr

STRUČNÉ SHRUTÍ

1 ÚVOD A ROZSAH HODNOCENÍ

Režim mléčných kvót, který byl v Evropské unii zaveden v roce 1984 za účelem omezení produkce mléka, členským státům umožnil stanovit vlastní pravidla týkající se převodu kvót a přidělení z vnitrostátní rezervy s cílem usnadnit strukturální rozvoj v odvětví mléka. K zavedení těchto pravidel došlo v právním rámci stanoveném na úrovni EU. Cílem této studie je přezkoumat dopady pravidel pro přidělování a převod mléčných kvót v jednotlivých členských státech EU na životní prostředí. Usiluje o to, určit, nakolik mohou mít rozdíly v jejich zavedení dopad na regionální rozdělování kvót a na strukturální změnu na úrovni zemědělského podniku, a přezkoumat jejich důsledky pro životní prostředí. Doplnuje předchozí studii¹, která hodnotila dopad opatření na podporu trhu v odvětví mléka v EU a účinek uplatňování referenčního množství mléčných kvót na vnitrostátní úrovni.

Hodnocení zahrnuje období od roku 1988 do současnosti. Zaměřuje se na střednědobé až dlouhodobé dopady prováděcích pravidel pro mléčné kvóty.

Hodnocení se zaměřuje především na země EU-15, s provizornějším přehledem provádění režimu mléčných kvót v deseti nových členských státech, které přistoupily k EU v roce 2004. V sedmi členských státech², na něž připadá přibližně 85 % produkce mléka v zemích EU-15 rozložené na širokou škálu systémů produkce a zemědělsko-klimatických zón, byly provedeny případové studie.

2 METODIKA

Metodika této studie vychází ze dvou hlavních hodnotících otázek. První otázka se týká celkového dopadu zavedení mléčných kvót na úrovni členských států na životní prostředí a soudržnosti s cíli v oblasti životního prostředí zakotvenými v politikách EU. Druhým úkolem je posoudit, nakolik byly cíle v oblasti životního prostředí stanovené členskými státy v rámci jejich režimů mléčných kvót účinné.

Hodnotící otázky jsou strukturovány jako dvoufázový postup. Nejprve jsou posouzeny dopady na úrovni zemědělského podniku a strukturální dopady jednotlivých aspektů zavedení mléčných kvót. Poté jsou posouzeny důsledky dopadů na úrovni zemědělského podniku pro životní prostředí. Analýza je provedena ověřením šesti hypotéz, které zvažují například důsledky vnitrostátních pravidel pro regionální mobilitu kvót a dopad případných omezení kladených na převod nebo přerozdělení kvót.

¹ Vyhodnocení dopadů opatření SZP týkajících se odvětví hovězího a telecího masa a odvětví mléka na životní prostředí (Alliance Environnement, 2007).

² Případové studie byly provedeny ve Francii, Německu, Irsku, Itálii, Nizozemsku, Španělsku a Spojeném království.

Hlavní hypotetickou situací pro tuto studii je situace „minimálního zásahu“ spojená s mírou tržní orientace při zavádění mléčných kvót na úrovni členských států. Srovnávacím scénářem pro posouzení účinnosti cílů v oblasti životního prostředí je neexistence takovýchto cílů.

Po posouzení vnitrostátních opatření pro převod a přidělování kvót byly členské státy seřazeny podle škály pěti úrovní od „nejméně tržně orientovaných“ po „nejvíce tržně orientované“. Tabulka č. 1 udává hodnocení zemí EU-15 na základě celkové rovnováhy jejich režimů v průběhu období hodnocení. Základním předpokladem je, že na nejvíce tržně orientovaném konci spektra se tendence v umisťování produkce a ve struktuře odvětví liší nejméně od tendencí, které by existovaly bez režimu kvót. Čím je přístup k zavádění méně tržně orientovaný, tím více se očekává, že se tendence budou odchylovat od hypotetické situace „minimálního zásahu“.

Tabulka č. 1 Průměrná míra tržní orientace mléčných kvót v zemích EU-15, 1988–2007

Úroveň 1 – nejslabší tržní orientace	Úroveň 2 – slabá tržní orientace	Úroveň 3 – mírná tržní orientace	Úroveň 4 – silnější tržní orientace	Úroveň 5 – nejsilnější tržní orientace
Francie Irsko	Belgie Finsko	Německo Itálie Španělsko Lucembursko	Rakousko Dánsko Řecko Portugalsko Švédsko	Nizozemsko Spojené království

3 DOPAD ZAVEDENÍ MLÉČNÝCH KVÓT V ČLENSKÝCH STÁTECH NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Byla určena řada aspektů pravidel správy kvót přijatých členskými státy, jež mohou mít důsledky pro životní prostředí.

3.1 Regionální mobilita kvót

Hlavním aspektem vnitrostátních režimů kvót je míra mobility kvót, kterou umožňují. V některých členských státech může k převodu kvót docházet volně na celém území neomezeně či s menšími omezeními. V jiných členských státech může k převodům docházet pouze ve stanovené oblasti, ačkoli určité omezené přerozdělování se může dít prostřednictvím vnitrostátní rezervy. V některých členských státech existují významná omezení převodu kvót ze znevýhodněných oblastí. V mnoha případech se pravidla týkající se regionálního převodu postupem času změnila, obvykle směrem ke snížení počtu omezení.

Z údajů vyplývá, že ve všech členských státech postupem času docházelo k určité míře regionálního přerozdělování v umístění produkce mléka. V členských státech s málo omezeními či bez omezení regionálních převodů se toto zpravidla děje rychlejším tempem než v zemích s více omezeními. V některých případech je však nutno zahrnout rovněž další faktory. Ve Španělsku například k převodům dochází ve větším měřítku, než by se očekávalo. Regionální mobilita byla nejzřetelnější ve Spojeném království, významnou mobilitu bylo možno pozorovat rovněž

v Nizozemsku, Řecku a Švédsku. Vyskytovala se rovněž ve Francii a Německu, ačkoli v menším měřítku. Ve všech členských státech (bez ohledu na míru regionální mobility) se však projevila tendence k největším úbytkům v poměrně méně významných produkčních oblastech.

Při posuzování dopadů politiky je důležité poznamenat, že na rozdíl od významného snížení kvót a následných poklesů produkce ve většině zemí EU-15 v průběhu počáteční fáze režimu se vnitrostátní kvóty Španělska, Itálie a Řecka v polovině 90. let minulého století zvýšily. To vedlo k zvýšení produkce v některých oblastech, aniž by jinde došlo k odpovídajícím poklesům. Důkazy o dopadech regionálních převodů v členských státech jako Spojené království s významným přerozdělováním jsou dosti smíšené.

Zdá se, že jednoznačné politiky k zachování produkce v znevýhodněných oblastech byly úspěšné, ačkoli to lze obtížně oddělit od úlohy ostatních činitelů, včetně tržních sil a zásahů politiky, například opatření v oblasti rozvoje venkova.

Kromě otázky převodů do nebo ze znevýhodněných oblastí (viz níže) existují omezené empirické důkazy o dopadu míry regionálního přerozdělování na životní prostředí, který by bylo možno přičíst fungování pravidel pro převod kvót. Tendence k posílení produkce v konkurenceschopnějších oblastech však bude omezena tam, kde se uplatňují omezení převodů. Větší regionální koncentrace je obecně nežádoucí, jelikož zvyšuje přísun živin a produkci krmiva ve spádové oblasti, a zvyšuje tak riziko znečištění vody, ačkoli toto riziko lze snížit lepším hospodařením.

3.2 Zvýšení velikosti a intenzifikace

Studie rovněž zkoumá, zda prováděcí pravidla členských států zpomalila mobilitu kvót mezi producenty a související tendenci směrem k větší velikosti stád, s cílem ověřit, zda mohla být omezena tendence směrem k intenzifikaci spojené s větší velikostí stád.

Zdá se, že režim kvót měl dopad na průměrnou velikost stáda. Míra tržní orientace režimu kvót spolu s průměrnou velikostí na počátku období zavedení kvót vysvětluje 85 % rozdílů mezi členskými státy, pokud jde o změnu průměrné velikosti zemědělských podniků na chov mléčného skotu v zemích EU-12 v období 1989–2005.

Zvýšení velikosti má tendenci být spojeno s vyšší úrovní využívání vstupů a doживosti na krávu. Existují proto důvody pro vyvození závěru, že se rozsah intenzifikace zpomalil v členských státech, které mají více omezení s ohledem na převod kvót. Plné důsledky tohoto spojení pro životní prostředí je však nutno prověřit blíže. Menší jednotky nevykazují nutně lepší řízení v oblasti životního prostředí, například ve vztahu k uložení a rozmetávání kejdy. Na druhou stranu v poměrně omezené skupině zemědělských podniků s extenzivním chovem mléčného skotu s vysokou přírodní hodnotou převládají malí producenti. Některou literaturu by bylo možno vykládat v tom smyslu, že z ní vyplývá, že si větší jednotky vedou lépe, pokud jde o emise skleníkových plynů, avšak případně hůře s ohledem na biologickou rozmanitost a krajinu, ačkoli toto nebylo plně zjištěno.

3.3 Ukončení produkce

Studie rovněž posuzuje, zda rozdíly v prováděcích pravidlech členských států ovlivnily míru, nakolik zemědělci opouštějí odvětví mléka. Při neexistenci trhů s kvótami se hlavní přerozdělování uskutečňuje prostřednictvím vnitrostátní rezervy nebo administrativně kontrolovaných systémů převodů. Množství kvót, které lze rozdělit tímto způsobem, závisí na tom, nakolik producenti upouštějí od produkce mléka.

Neexistoval žádný jednoznačný vztah mezi mírou odchodu producentů v průběhu celého období a stupněm tržní orientace ve vnitrostátních pravidlech pro kvóty. Dopady producentů, kteří se rozhodli ukončit produkci mléka, na životní prostředí mimoto závisí na následném využití půdy, která je uvolněna, a místu určení kvót, které jsou dostupné pro přerozdělení. Dostupné údaje nám neumožňují prověřit dostatečně tyto důsledky, ačkoli v některých oblastech mohou být značné.

3.4 Omezení a pobídky s ohledem na využívání vstupů

Čtvrtý zkoumaný aspekt vnitrostátních režimů kvót se týká pravidel pro přidělování kvót a převod mezi zemědělskými podniky a různých omezení a pobídek s tím spojených. Tyto se mezi členskými státy značně liší. V některých případech byla na převody kvót uložena omezení s ohledem na průměrnou produkci mléka na hektar. Tato omezení však byla obvykle stanovena na vysoké úrovni a nezdá se, že měla viditelný účinek na intenzitu produkce nebo životní prostředí. Ve Francii jsou jednou z prioritních skupin zemědělských podniků, na něž jsou zaměřeny administrativní převody, producenti s investičními plány. To vytváří pobídky pro investice do nového zařízení k rozšíření zemědělských podniků, neexistují však jednoznačné důkazy, na nichž by bylo možno založit úsudky ohledně výsledků v oblasti životního prostředí.

Další prioritní skupinou pro přerozdělování ve Francii i jinde jsou mladí zemědělci, kteří zahrnují část nových účastníků, což je kategorie, která je obvykle režimem kvót znevýhodněna. Existují důkazy o rozdílných trendech mezi členskými státy, pokud jde o podíl zemědělců chovajících skot na mléko mladších 45 let, s významně vyšším podílem mladých zemědělců ve Francii než ve Spojeném království od roku 1985. Faktorem, který vysvětluje některé rozdíly ve vnitrostátních trendech, mohou být pravidla pro převod mléčných kvót, a je-li tomu tak, mohou existovat důsledky pro životní prostředí, nejsou však k dispozici důkazy, aby bylo možno tento dopad určit s jistotou.

4 ÚČINNOST OPATŘENÍ S CÍLI V OBLASTI ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Druhá hodnotící otázka se zaměřuje výhradně na ta vnitrostátní opatření, která upravují přidělování a převod mléčných kvót s *implicitními* nebo *explicitními* cíli v oblasti životního prostředí. Posuzuje, nakolik tato opatření v praxi vedla ke kladným výsledkům v oblasti životního prostředí.

Pokud jde o *explicitní* cíle v oblasti životního prostředí, posuzují se opatření přijatá v nařízení č. 1234/2007 pro zvláštní převody kvót spojené s vnitrostátními nebo regionálními programy restrukturalizace. *Implicitní* cíle v oblasti životního prostředí

zahrnují cíle, kdy vnitrostátní pravidla v určitém smyslu chrání produkci v znevýhodněných oblastech na základě přidělování a převodu kvót.

Zdá se, že pouze jediný členský stát, Španělsko, má *explicitní* cíl v oblasti životního prostředí. Související vnitrostátní opatření, která jsou zaměřena na extenzifikaci produkce a na produkci v znevýhodněných oblastech, mají (jak se zdá) omezený dopad, či nemají žádný dopad, pokud jde o snížení nebo extenzifikaci mlékárenské výroby. V souladu s tím se zdá, že v oblasti životního prostředí nebylo dosaženo žádných významných přínosů.

Zdá se však, že řada členských států má opatření s *implicitními* cíli v oblasti životního prostředí. Některé (Francie, Itálie, Irsko, Německo, Španělsko a Spojené království) mají či měla pravidla týkající se převodu kvót mezi regiony, která usilují o zachování územního rozložení produkce mléka³, zatímco jiné (Belgie, Finsko a Nizozemsko) mají pravidla odkazující na maximální množství kvót, které lze převést v zemi.

Opatření týkající se mléčných kvót s *implicitními* cíli v oblasti životního prostředí založená na přidělování kvót znevýhodněným oblastem nebo vyčlenění kvót se (jak se zdá) pomohla podpořit produkci mléka a mlékárenskou výrobu v těchto oblastech. Ve Francii, Itálii a Irsku se například zpomalila míra poklesu počtu zemědělských podniků na chov mléčného skotu v znevýhodněných oblastech v porovnání s těmito podniky v ostatních oblastech. Je pravděpodobné, že bez takovýchto opatření by se produkce mléka přesunula do oblastí s konkurenční výhodou, pokud jde o produktivitu pastvin, přístup na trhy a jiné faktory. Je však důležité poznamenat, že zemědělské podniky na chov mléčného skotu, které se nacházejí v znevýhodněných oblastech, mají pravděpodobně přístup k širší škále podpory než podniky mimo znevýhodněné oblasti, například platby pro znevýhodněné oblasti a agroenvironmentální platby a investiční podpora.

Důsledky tohoto pro životní prostředí jsou však méně jasné. V některých případech mohlo zachování produkce mléka v znevýhodněných oblastech pomoci zachovat kvalitu půdy, venkovskou krajinu a biologickou rozmanitost. Hlavním přínosem je zachování pastvy na stálých pastvinách, na nichž nejsou jiné formy produkce životaschopné. Vyčleňující opatření měla pravděpodobně rovněž kladný účinek v podobě snižování možných nepříznivých dopadů na životní prostředí vyplývajících ze zeměpisné koncentrace produkce mléka v nejproduktivnějších oblastech s ohledem na mlékárenskou výrobu, zejména ve vztahu k znečištění vody. Ve zvláštních částech vyčleňovaných znevýhodněných oblastí, v nichž pravděpodobně došlo k rychlejší intenzifikaci mlékárenské výroby než v případě neexistence vyčlenění, však mohlo dojít k některým nevýhodám s ohledem na životní prostředí ovlivňujícím biologickou rozmanitost, charakter krajiny a kvalitu vody.

³ Ačkoli to může odpovídat spíše cíli v oblasti rozvoje venkova nebo venkovského obyvatelstva než cíli v oblasti životního prostředí.

5 ZÁVĚRY

5.1 Širší dopady na životní prostředí

Dopady na životní prostředí vznikají spíše v důsledku hospodářských účinků prováděcích pravidel pro kvóty než kvůli explicitním cílům v oblasti životního prostředí, které jsou začleněny do těchto pravidel. Studie našla důkazy o rozdílech v hospodářských dopadech, které lze přičíst přinejmenším částečně rozdílným prováděcím pravidlům. Tyto rozdíly se týkají zejména rozsahu regionálního přerozdělení kvót, růstu průměrné velikosti zemědělských podniků a související intenzifikace vstupů.

Z důkazů vyplývá, že liberálnější režim mléčných kvót umožňuje větší míru strukturální změny, pokud jde o regionální mobilitu kvót, koncentraci produkce a změny rozsahu produkce. S tímto potenciálem ke změně se objevuje větší pravděpodobnost dopadů na životní prostředí (a to jak kladných, tak záporných). Naopak restriktivnější režimy tím, že omezují regionální mobilitu a růst velikosti zemědělských podniků, pravděpodobně brání dopadům na životní prostředí, k nimž by jinak v důsledku těchto strukturálních změn došlo. Přesný vliv režimů kvót však lze obtížně oddělit od vlivu ostatních důležitých hnacích sil i tam, kde (jak se zdá) hrají hlavní úlohu, jako v případě uchování kvót v znevýhodněných oblastech.

Rozmanité dopady na životní prostředí (týkající se kvality vody, emisí skleníkových plynů, půdy, biologické rozmanitosti, krajiny atd.) jsou možné jako důsledek strukturálních změn, které jsou všechny potenciálně významné jako takové. Změny ve velikosti zemědělských podniků mohou mít nepříznivé dopady spojené s využitím jednoho faktoru, avšak kladné dopady s ohledem na ostatní činitele. Rozdílné účinky je nutno posoudit jednotlivě a společně. Není správné porovnávat jednu ekologickou záležitost s druhou.

Ačkoli lze odvodit určité souvislosti mezi strukturální změnou v důsledku prováděcích pravidel pro kvóty a dopady na životní prostředí, je obtížné vyvodit jednoznačné závěry, nejen kvůli nedostatečným údajům o životním prostředí, nýbrž rovněž proto, že dopady na životní prostředí jsou často specifické pro danou lokalitu. Zobecněná tvrzení mohou zastírat širokou paletu různých dopadů, a to jak kladných, tak záporných.

Kromě vnitrostátních režimů kvót patří k dalším faktorům ovlivňujícím řízení zemědělských podniků na chov mléčného skotu tržní požadavky, směrnice o dusičnanech a ostatní právní předpisy v oblasti životního prostředí; agroenvironmentální platby a platby pro znevýhodněné oblasti a systémy označování, například chráněná označení původu. V některých členských státech bylo provedení směrnice o dusičnanech určeno jako hnací síla, je však nutno zmínit, že v některých oblastech specializujících se na produkci mléka byly schváleny odchylky od běžné maximální výše přísunu dusíku na hektar.

5.2 Cíle v oblasti životního prostředí

Navzdory právní možnosti zahrnout explicitní cíle v oblasti životního prostředí do opatření pro zvláštní převody kvót, která byla přijata v rámci vnitrostátních nebo regionálních programů restrukturalizace, tuto možnost využil pouze jeden členský

stát, a to Španělsko. Nezdá se však, že by opatření byla účinná, a v oblasti životního prostředí nebylo dosaženo žádných významných přínosů.

Opatření týkající se kvót, která jsou zaměřena na zachování mlékárenské výroby ve znevýhodněných oblastech, byla (jak se zdá) úspěšná, ačkoli dopad měly i jiné tržní a politické nástroje. Pro ucelené a přesné posouzení důsledků pro životní prostředí by bylo zapotřebí více údajů, dotyčné politiky však pravděpodobně vedly k větší produkci mléka v znevýhodněných oblastech, než by tomu bylo v opačném případě, tím zajistily zachování některých systémů pastvy, které jsou hodnotné z hlediska životního prostředí, a případně zamezily určitému opouštění půdy. Není však zřejmé, nakolik by bylo podobné obhospodařování zajištěno prostřednictvím jiných forem produkce, pokud by byla mlékárenská výroba ukončena. Tato pravidla rovněž brání určitému přesunu produkce do regionů, v nichž převládají intenzivnější formy hospodaření, čímž se zde potenciálně sníží ekologické tlaky.

6 DOPORUČENÍ

Je nutno očekávat, že dojde k větší regionální koncentraci produkce mléka, pokud režim mléčných kvót do roku 2015 skončí, jak navrhuje Evropská komise. V některých členských státech to může zahrnovat významný čistý úbytek mlékárenské výroby v znevýhodněných oblastech, ačkoli hospodářská dynamika odvětví v případě takového scénáře překračuje rozsah této studie.

Doporučuje se, aby členské státy v případě, že v nich panuje obava ohledně možného úbytku produkce mléka v budoucnu, provedly podrobné studie o pravděpodobné životaschopnosti pokračující produkce, zejména v oblastech s extenzivnějším hospodařením. Musí přihlídnout k vývoji trhu a cen a rovněž pravděpodobným scénářům politiky. Pokud se předvídá pokles produkce, je nutno určit dopady na obhospodařování půdy s přihlédnutím k alternativním systémům hospodaření, které by bylo možno převzít. Jestliže se očekává úbytek pastvin v oblastech s vysokou hodnotou s ohledem na krajinu nebo biologickou rozmanitost, je nutno vypracovat nápravná opatření k splnění cílů a závazků v oblasti životního prostředí. Tato opatření by mohla mít řadu různých podob a k možnostem patří:

- cílená opatření druhého pilíře v oblasti rozvoje venkova, včetně agroenvironmentálních programů, a
- zacílení přímých plateb z prostředků prvního pilíře prostřednictvím článku 69 nařízení č. 1782/2003 nebo jeho nástupce po kontrole stavu SZP.