

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 20.5.2008
KOM(2008) 321 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Řešení problému rostoucích cen potravin
Pokyny k opatřením EU**

OBSAH

1.	Úvod.....	3
2.	Náhly a prudký nárůst cen u celé řady zemědělských komodit.....	3
3.	Hlavní příčiny vysokých cen potravin: přechodné a strukturální faktory.....	4
4.	Střednědobý výhled.....	6
5.	Dopady v rámci EU.....	6
6.	Důsledky na globální úrovni	7
7.	Opatření na úrovni EU	9
8.	Závěry	12

1. ÚVOD

Ceny potravin jak v Evropě, tak v celosvětovém měřítku během minulých třiceti let reálně klesaly. Náhlým a prudkým zvýšením světových cen zemědělských komodit v posledních měsících se tento trend obrátil.

Zvýšení cen se dotklo několika komodit zároveň: u obilí, masa a mléčných výrobků byl zaznamenán za dobu kratší než rok dvojciferný či dokonce trojciferný nárůst. Rozsáhlý a prudký nárůst cen vyvolal makroekonomickou nerovnováhu po celém světě. Rozvojové země a nejzranitelnější skupiny obyvatelstva byly postiženy obzvláště silně. Miliony lidí žijící na hranici chudoby bojují s hladem a podvýživou.

V březnu 2008 dosáhla inflace cen potravin v Unii 7 %. Důsledky stoupajících cen potravin pro evropské spotřebitele byly prohloubeny současným zvýšením cen za energie. Kupní síla domácností se zhoršila; nejvíce postiženo je 16 % Evropanů, kteří žijí pod hranicí chudoby.

2. NÁHLÝ A PRUDKÝ NÁRŮST CEN U CELÉ ŘADY ZEMĚDĚLSKÝCH KOMODIT

Po třiceti letech reálného klesání cen zemědělských produktů začaly ceny řady komodit v roce 2006 soustavně stoupat. Dramaticky se zvýšily ve druhé polovině roku 2007 a v prvních měsících roku 2008 dosáhly nejvyšší úrovně.

Prudký nárůst cen se dotkl celé řady komodit současně. V období od září 2006 do února 2008 se ceny zemědělských komodit na světovém trhu v dolarech zvýšily o 70 %. Obzvláště vysoký byl nárůst ceny pšenice, kukuřice, rýže a mléčných výrobků¹. Referenční ceny pro světový trh počátkem února 2008 v porovnání se stejným měsícem roku 2007 vypadaly řádově takto: + 113 % pro pšenici z USA oproti + 93 % pro pšenici z EU; + 83 % pro sójové boby z USA; + 52 % pro thajskou rýži, + 24 % pro kukuřici z USA. Koncem dubna činila referenční cena rýže (vývozní cena stanovená Thajskem) více než 1000 USD za tunu, tzn. že se od února zdvojnásobila. Také u cen masa, např. drůbežího, a rostlinných olejů byl zaznamenán silný nárůst. V Evropě se od září 2006 do února 2008 ceny pšenice zvýšily o 96 % a ceny mléčných výrobků o 30 %.

Nedávno byl zaznamenán klesající trend, který byl vyvolán snížením cen obilí a mléčných výrobků. V porovnání s poslední nejvyšší cenou se cena pšenice v EU snížila o 25 % a cena másla o 35 %. Cena rýže nadále roste, což je způsobeno také tím, že významní producenti rýže, jako Vietnam, Thajsko, Indie a Čína zavedli vývozní omezení, aby pokryli domácí potřebu. Vzhledem k nestabilní situaci a protichůdným trendům bude pohyb cen v následujících měsících pozorně sledován.

¹ V případě některých komodit, jako např. cukru, se ceny soustavně snižovaly.

3. HLAVNÍ PŘÍČINY VYSOKÝCH CEN POTRAVIN: PŘECHODNÉ A STRUKTURÁLNÍ FAKTORY

Zjištěný pohyb cen je výsledkem složité kombinace jak strukturálních, tak i přechodných faktorů. Zatímco panuje shoda v tom, které faktory zvýšení cen způsobují, názory týkající se jejich relativního významu se rozcházejí. Kromě toho se stupeň, jakým se každý faktor podílí na zvýšení cen, liší v závislosti na komoditě a na regionu. Příčiny zvýšení ceny pšenice a rýže se zásadně liší od příčin zvýšení ceny kukuřice a sóji. V prvním případě byl rozhodující příčinou jejich nedostatek. V druhém případě byl směrodatný nárůst poptávky. Nedostatek suroviny zřejmě vyvolal větší pohyb cen než nárůst poptávky.

Ke strukturálním faktorům způsobujícím změny na trhu v uplynulých letech patří *trvalý růst poptávky po základních komoditách a hodnotnějších potravinách v rozvíjejících se ekonomikách, jakými jsou Čína, Brazílie a Indie.* Ten je způsoben rekordním tempem hospodářského růstu, urbanizací a změnou stravovacích zvyklostí (zejména pokud jde o maso: např. v Číně vzrostla roční spotřeba masa z 20 kg v roce 1985 na současných 50 kg na osobu). K nárůstu poptávky po potravinách přispěl v širším měřítku také růst světové populace, především v rozvojových zemích.

Na ceny zemědělských produktů mají rovněž dopad vysoké ceny energií. Podle některých analytiků mají rostoucí ceny energií větší dopad na ceny potravin než zvýšení cen zemědělských komodit. Ovlivňují přímo ceny potravin, neboť zvyšují ceny vstupů, např. hnojiv, pesticidů a nafty, a náklady na zpracování a dopravu. Cena dusíkatých hnojiv vzrostla od roku 1999 o 350 %, především z důvodu vyšší ceny paliv. Také náklady na dopravu značně stouply. Rychlý růst ceny surové ropy nepřímo zvyšuje poptávku po biopalivech jako možné náhrady za fosilní paliva.

Poptávka po zemědělských komoditách byla rovněž ovlivněna *vznikem alternativních odbytišť, ke kterým patří zejména trh s biopalivy.* Analýzy Komise však ukázaly, že dnešní výroba biopaliv v EU má jen malý vliv na současné ceny potravin na světovém trhu, neboť na výrobu biopaliv se využívá méně než 1 % obilí vypěstovaného v EU. Evropská rada souhlasila s tím, že do roku 2020 mají biopaliva činit 10 % pohonných hmot v dopravě. Při tak dlouhé lhůtě je nepravděpodobné, že by tato situace mohla ovlivnit dnešní ceny, navíc kritéria udržitelnosti navrhaná Komisí zmírní dopady do budoucna. Na druhé straně vliv aktivní politiky USA na trh s kukuřicí je značný, i když obecně dosud ovlivnil růst cen potravin jen poměrně mírně. Odhaduje se, že USA využívají k výrobě bioetanolu asi 25 % domácí produkce kukuřice.

Negativní vliv na potenciál nabídky mají také některé strukturální faktory. Patří mezi ně *klesající výnosy v oblasti potravinářských obilovin,* což se týká zejména evropských producentů, jsou však částečně také výsledkem dlouholetých nedostatečných investic do zemědělství v rozvojových zemích.

Analýzy *klimatických změn* dále naznačují, že dosud neobvyklé povětrnostní jevy budou pravděpodobně přibývat a způsobovat případné výkyvy v zemědělské produkci z důvodu výpadků dodávek souvisejících s počasím.

Zatímco strukturální faktory mohou být příčinou dlouhodobého, avšak postupného posunu tržní rovnováhy, dočasné faktory posílily směr a rychlost změn, které spustily náhlý růst cen.

Nepříznivé povětrnostní podmínky způsobily v řadě významných zemí produkujících a vyvážejících zemědělské produkty neobvykle nízkou úrodu. Například Austrálii postihlo v posledních šesti letech třikrát období sucha, čímž se v roce 2006 produkce snížila o 50 %. Ztráty na obilovinách v Severní Americe, Evropě a Austrálii způsobené počasím činily v roce 2006 více než 60 milionů tun, tj. čtyřikrát více než nárůst spotřeby obilí použitého k výrobě etanolu. Z důvodu historicky nízké úrovně mezinárodních zásob nebyl růst cen zemědělských komodit utlumen uvolněním zásob. Podle předpovědí organizace FAO klesnou světové zásoby obilí v letech 2007/2008 na 405 milionů tun, tedy na nejnižší úroveň za posledních 25 let, tzn. že budou o 21 milionů tun nebo o 5 % nižší, než byla již tak nízká úroveň v předchozím roce. Intervenční zásoby EU jsou vyčerpány.

Růst cen byl dále ovlivněn vývojem finančních trhů. V důsledku krize finančních trhů působí na finančních trzích souvisejících s komoditami stále více spekulativních investorů, aby se chránili před rizikem cenových výkyvů nebo využili likvidní zůstatky. Tyto činnosti vedly ke zvýšenému pohybu cen a větší nestálosti termínových a hotovostních trzích s komoditami a zesílily základní vývoj cen. Jaký vliv budou mít na dlouhodobou tvorbu cen, je nejisté.

- Ke zvýšení cen rovněž přispěl ***pokles hodnoty amerického dolaru.*** K různě silným dopadům růstu cen se přidalo kolísání směnných kurzů. Pro země, jejichž měny jsou vázány na euro (např. země západní a střední Afriky platící CFA franky), jsou negativní vlivy poněkud nižší. Země, jejichž měny ztrácejí na hodnotě, však jsou zasaženy obzvláště tvrdě.
- ***Některé vyvážející země reagovaly na zvýšení cen restriktivní vývozní politikou.*** Indie zavedla zákazy vývozu, Vietnam a Thajsko omezily vývoz rýže, Indonésie zavedla vývozní daň na palmový olej, Kazachstán zákaz vývozu pšenice. Tyto daně a zákazy vývozu mají chránit domácí trhy před krátkodobým nedostatkem potravin a cenovými šoky. Zostřují ovšem situaci na mezinárodním trhu se zemědělskými produkty, což poškozuje zejména rozvojové země, které dovážejí potraviny. Ve střednědobé perspektivě jsou taková omezení špatným tržním signálem, neboť snižují motivaci zemědělců, aby investovali a zvyšovali produkci, a přispívají k nerovnováze na regionálních trzích.

Dopady tohoto vývoje na ceny zemědělských produktů jsou krátkodobě prohlubovány relativní nepružností nabídky a poptávky v této oblasti. Zemědělská produkce je sezónní, tzn. že mezi signály trhu a reakcí producenta je časová prodleva. V uplynulých letech byly investice do zemědělství v rozvojových zemích nedostatečné. Kromě toho se jen malý podíl světové produkce dostane na světový trh se zemědělskými produkty (obchoduje se s 16 % světové produkce pšenice, s 8 % mléčných výrobků a 7 % rýže), přičemž tyto produkty ve stále větším měřítku pocházejí z malého počtu vyvážejících zemí.

4. STŘEDNĚDOBÝ VÝHLED

Ceny zemědělských produktů podléhají cyklickým výkyvům. V minulém století se stávalo častěji, že ceny dosáhly svého maxima. Klíčovou otázkou zůstává, zda tentokrát bude úprava směrem dolů postačovat k tomu, aby vyrovnala zvýšení cen v minulosti, či zda začíná období trvale vyšší úrovně cen zemědělských komodit.

Všechny tyto analýzy naznačují, že vysoké ceny potravin nejsou přechodným jevem a mohou ve střednědobém horizontu přetrvávat, i když nejspíše nedosáhnou rekordních úrovní, jakých dosáhly v nedávné době. Nejnovější růst cen komodit je spojován s některými dočasnými faktory, zejména s nízkými úrodami způsobenými počasím. To znamená, že by návrat k průměrným sklizním přispěl k tomu, aby se napjatá situace na zemědělských trzích uvolnila a ceny potravin se snížily. Avšak v tomto rozsahu, kdy mají některé z těchto zásadních příčin strukturální charakter a jsou stále, pravděpodobně vznikne trvalá nerovnováha mezi dynamickým růstem poptávky a vyšší nabídkou.

Je tudíž nepravděpodobné, že ceny potravin v krátkodobém až střednědobém horizontu opět klesnou na úroveň před krizí. FAPRI a OECD ve svých prognózách předpokládají, že i v případě, že nastanou opět normální povětrnostní podmínky a vrátí se normální sklizně, ceny komodit v nominálním vyjádření zůstanou ve střednědobém horizontu v průměru nad úrovní cen v minulých deseti letech. Jakékoli krátkodobé snížení cen zřejmě nebude udržitelné.

Díky technologickým zlepšením, vyšším výnosům a rozšíření pěstitelských oblastí snad bude možné uspokojit rostoucí poptávku a snížit cenovou inflaci. Ovšem i za trvale příznivých povětrnostních podmínek bude řada faktorů omezovat tempo, jakým se produkce může vyrovnat s poptávkou. Prostor pro zvyšování produktivity budou omezovat takové faktory, jako jsou dostupnost půdy a vody, ceny zemědělských vstupů, technologické inovace a investice.

5. DOPADY V RÁMCI EU

Rostoucí ceny komodit přispěly k vyšší inflaci potravin a vyšší celkové inflaci v EU. Celková inflace v EU se zvýšila z 1,9 % v srpnu 2007 na 3,8 % v březnu 2008. Inflace v případě potravin (kromě alkoholu a tabákových výrobků) se zvýšila z 2,7 % na 6,9 %. Obdobně se zvýšila inflace v případě energií z -0,6 % na 10,9 %.

Zvýšení cen se ovšem promítlo do spotřebitelských cen v omezené míře. Přispěly k tomu tři důvody: i) zhodnocení eura; ii) snížení podílu zemědělských surovin na nákladech na produkci potravin v porovnání s náklady na energie a práci (zejména z důvodu rostoucího zpracování) a iii) nízký podíl výdajů za potraviny na celkových výdajích domácností (průměrná domácnost v zemích EU-27 utratí v současné době asi 14 % svého celkového příjmu za potraviny). Konkurenční struktura potravinového řetězce, jako např. úroveň koncentrace v maloobchodu a velkoobchodu, také mohla ovlivnit to, v jakém rozsahu a jakým tempem se zvýšení cen surovin přeneslo na spotřebitele v různých členských státech.

Pokud jde o chléb, činily náklady na surovinu, tj. pšenici, pouze 5 % z celkových výrobních nákladů, zatímco hlavními faktory ovlivňujícími náklady byly práce, energie a kapitál.

Inflace byla vyšší u zpracovaných potravin (kde ceny surovin mají menší podíl), než u nezpracovaných potravin (např. u ovoce a zeleniny, ale také u masa). V EU se inflace u

zpracovaných potravin (včetně kategorií jako „chléb a obiloviny“ a „mléko, sýr a vejce“, avšak kromě alkoholu a tabákových výrobků) zvýšila z 2,3 % v červenci 2007 na 9,4 % v březnu 2008. U nezpracovaných potravin se inflace rovněž zvýšila z 2,6 % v září 2007 na 4,2 % v březnu 2008. Tento nárůst byl ovšem pozvolnější a méně rozsáhlý než u zpracovaných potravin. Důvodem, proč byl nárůst cen u zpracovaných potravin vyšší než u nezpracovaných, je skutečnost, že suroviny použité u zpracovaných potravin jsou více ohroženy zvýšením cen (pokud jde o potraviny, ale také pokud jde o další vstupy např. o energii), zatímco ceny nezpracovaných potravin, jako zeleniny, ovoce a ryb, se nezvýšily. Vyšší ceny masa lze vysvětlit časovou prodlevou mezi nárůstem cen za krmiva z důvodu vyšších cen obilí a výsledným zvýšením cen živočišných produktů.

Podle analýz, které byly v této oblasti provedeny, vzrostly výdaje spotřebitelů na potraviny v zemích EU-27 z důvodu nárůstu cen zemědělských produktů v období od února 2007 do února 2008 v průměru o 5 %, což snížilo kupní sílu průměrné domácnosti v EU o 0,7 %.

Dopady rostoucích cen potravin pocítily členské státy a společenské vrstvy uvnitř jednotlivých členských států různým způsobem. Tyto rozdíly lze spojovat s odlišnými tržními strukturami členských států, spotřebními modely, úrovněmi příjmů a výdaji domácností za potraviny. Zatímco se ceny za potraviny v zemích EU-15 zvýšily o 5–7 %, nárůst cen v nových členských státech byl mnohem vyšší (21,8 % v Bulharsku a 17 % v Estonsku). To se shoduje i s vyšším podílem výdajů za potraviny v rozpočtu domácností. Podíl výdajů domácností činí od 9,06 % ve Spojeném království do 41,87 % v Rumunsku. Kromě toho 20 % nejchudších domácností vydává mnohem větší část svého rozpočtu na potraviny. Například v Rumunsku činí tento podíl 56,8 %, v Litvě 43,4 %, v Bulharsku 42 %, v Lotyšsku 38,2 %, na Slovensku 30,7 %, v Maďarsku 27,2 %. Také v některých zemích s vysokými příjmy je podíl, který vydávají nejchudší domácnosti na potraviny, podstatně vyšší než podíl výdajů na potraviny v průměrné domácnosti (27 % v Itálii, 23,8 % ve Španělsku, 19,9 % ve Slovinsku, 20,2 % v Řecku, 22,6 % na Kypru, 16,2 % v Irsku, 14 % v Německu).

Rostoucí ceny jsou přínosem pro zemědělce EU v určitých odvětvích, i když také v odlišném rozsahu. Zatímco producenti obilovin z vysokých cen profitují, na chovatele hospodářských zvířat negativně doléhá zvýšení cen krmiv. Výrobci a zpracovatelé mléka rovněž nemohou plně profitovat z růstu světových cen z důvodu omezení objemu výroby, která s sebou nese současný režim kvót.

6. DŮSLEDKY NA GLOBÁLNÍ ÚROVNI

Důsledky rostoucích cen potravin pro rozvojové země mohou v krátkodobém i v dlouhodobém horizontu vést ke smíšeným výsledkům. Současné protesty provázené násilím a nepokoje kvůli cenám potravin v Latinské Americe, Africe a Asii dokazují bezprostřední a dramatický dopad na nejchudší vrstvy obyvatel, který ohrožuje dlouholetý pokrok směrem k rozvojovým cílům tisíciletí. Z dlouhodobého hlediska by rostoucí ceny mohly znamenat příležitost, jak venkovským komunitám v některých rozvojových zemích pomoci z chudoby. Podrobnější analýza však ukazuje, že dopady se mohou značně lišit jednak mezi různými zeměmi, jednak v rámci každé země.

Nejsilněji jsou krizí postiženi rozvojové země, které jsou čistými dovozci potravin, např. země v Africe, ale také Filipíny, Indonésie a Čína. Nejzranitelnější vůči zvyšování cen jsou země, které jsou odkázány na potravinovou pomoc a které dovážejí také energii. Podle předpovědi FAO² se výdaje za dovoz obilí v nejchudších zemích světa v období 2007/2008 zvýší o 56 %, a to poté, co se už v období 2006/2007 zvýšily o 37 %. V případě chudých zemí trpících nedostatkem potravin se počítá s nárůstem výdajů za obilí o 74 %. Jelikož potraviny představují nejvýznamnější složku cenového balíčku spotřebitele v těchto zemích, úplné promítnutí vyšších cen potravin by vedlo k vyšší inflaci, což by mohlo z důvodu zpřísnění měnové politiky mít nepříznivé makroekonomické účinky na stabilitu a růst.

V souhrnu jsou vítěznými zeměmi na světové úrovni čistí vývozci potravin. Čistí vývozci v zásadě mohou profitovat z výhodnějších obchodních podmínek. Vysoké světové ceny potravinářských plodin jsou výhodné např. pro USA (pšenice, kukuřice, rýže, sója), Argentinu (pšenice, kukuřice, rýže, sója), Brazílii (kukuřice, rýže, sója), Kanadu (pšenice, řepkové semeno), Paraguay (kukuřice, sója), Uruguay (kukuřice, rýže, sója), Rusko (pšenice), Thajsko (rýže, kasava), Vietnam (rýže) a Austrálii. Některé z těchto zemí však zavedly omezení vývozu, aby ve své zemi udržely nízké ceny potravin. Patří mezi ně např. Argentina, Egypt, Indie, Pákistán, Kambodža a Ukrajina. Obdobná omezení vývozu zavedlo dalších 20 zemí.

Zejména krátkodobě pocítí negativní důsledky nejchudší země světa. Zatímco mají domácnosti, které jsou čistými prodejci potravin, výhodu, domácnosti, které musí potraviny nakupovat, trpí. Tíhu inflace cen potravin nese chudé obyvatelstvo ve městech, ale také na venkově. Ve venkovských oblastech rozvojových zemí musí mnoho domácností potraviny nakupovat (drobní zemědělci, venkovští pracovníci, domácnosti bez vlastního zemědělství, domácnosti bez vlastní půdy závislé na finančních podporách atd.). Tato vrstva ztrácí více, než získává. Chudé domácnosti v rozvojových zemích vynakládají průměrně 50–60 % svých příjmů na potraviny a 10 % na energii. Např. domácnost v subsaharské Africe s příjmem 5 USD na den tedy dává 3 USD na potraviny, 0,50 USD na energii a 1,50 USD na ostatní výdaje. Nárůst cen potravin o 50 % by pro takovou rodinu znamenal snížení denních výdajů na ostatní potřeby o 1,50 USD. Krátkodobě vyšší ceny sice ještě nevedly k nedostatku potravin, avšak vyvolaly vyšší chudobu, podvýživu a zvýšenou zranitelnost v případě dalších vnějších šoků. Podle předběžných odhadů Světové banky by rostoucí ceny potravin mohly uvrhnout 100 milionů osob do větší chudoby.

Ve střednědobém až dlouhodobém horizontu rostoucí ceny představují novou příležitost jako zdroj příjmů pro zemědělce a mohly by zvýšit podíl zemědělství na hospodářském růstu, i když existuje několik faktorů, které tento vývoj mohou zpomalit. Vysoké ceny zemědělských produktů jsou pobídkou pro veřejné i soukromé investice a programy ke zvýšení produktivity, posílení infrastruktury, rozšíření osevních ploch a zvýšení účinnosti zemědělských trhů. To by mohlo mít kladný vliv na celé hospodářství, zvýšit poptávku pro pracovních silách a mzdy ve venkovských oblastech, zastavit odliv obyvatel do měst, snížit chudobu a přispět k zajištění potravin. Řada faktorů však může tento vývoj zpomalit. V několika zemích snižují vládní zásahy v různé podobě motivaci výrobců investovat a zvyšovat svou produkci. Dalšími faktory jsou zeměpisná poloha trhů, jejich organizace, nedostatek informací, moc některých zprostředkovatelů v zemědělsko-potravinářském řetězci, problémy s přístupem k osivu, hnojivům a úvěrům, a nízká úroveň investic do venkovské infrastruktury v minulosti. Všechny tyto faktory škodí drobným venkovským producentům.

² FAO, Crop prospects and food situation, č. 2, duben 2008.

Úpravy ve venkovském hospodářství, které by mohly vytvořit nové možnosti, budou potřebovat určitý čas, než dospějí k chudým a zvýší zemědělskou produkci.

7. OPATŘENÍ NA ÚROVNI EU

Na úrovni EU mohou politické iniciativy probíhat ve třech vzájemně se doplňujících směrech činností:

- (a) opatření k řešení a zmírnění krátkodobých a střednědobých důsledků cenového šoku;
- (b) opatření k dlouhodobému posílení nabídky zemědělských výrobků a zajištění dostupnosti potravin;
- (c) opatření přispívající ke globálnímu úsilí v boji proti vlivu, jaký má růst cen potravin na chudé obyvatelstvo.

a) Opatření ke zmírnění důsledků růstu cen v krátkodobém a střednědobém horizontu

1) *Sledovat vývoj cen.* Vzhledem k nestálosti a složitosti současného cenového trendu bude Komise pečlivě sledovat vývoj cen v rámci EU i v mezinárodním měřítku a ke konci roku informovat o vývoji situace.

2) *Přizpůsobit společnou zemědělskou politiku.* Nedávno byla schválena řada úprav ve společné zemědělské politice v oblasti řízení trhu, aby se zmírnily důsledky zvýšení cen. Byly prodány intervenční zásoby. Kromě toho byla přijata tři explicitní opatření, prostřednictvím kterých bude možné přímo reagovat na mimořádně vysoké úrovně cen na trzích s obilím: Za prvé Rada v září 2007 rozhodla o pozastavení povinnosti zemědělců vyjmout v roce 2008 z produkce 10 % své orné půdy. Rada dne 20. prosince 2007 rovněž jednomyslně schválila pro běžný hospodářský rok pozastavit dovozní cla na určité druhy obilí (ačkoliv účinky tohoto opatření zřejmě budou jen omezené z důvodu nízkých platných tarifů). Dále Rada schválila zvýšit od roku 2008 kvóty na mléko o 2 %.

V obecnější rovině již podpora příjmu oddělená od produkce a reforma jednotlivých organizací trhu způsobila, že zemědělci lépe reagují na signály trhu. Několik opatření zahrnutých v balíčku kontroly stavu, který byl přijat souběžně s tímto sdělením, např. zrušení povinného vynětí půdy z produkce a postupné zvyšování kvót na mléko s cílem zcela je odstranit do roku 2015, směřuje tímto směrem a mělo by přispět k uvolnění napjatých zemědělských trhů.

3) *Jednat ve prospěch nejchudších osob.* Komise předloží přepracovaný program zabezpečení potravin pro nejchudší osoby. Při provádění stávajícího programu potravinové pomoci pro nejchudší osoby, který byl zahájen v roce 1987, byla ročně mezi 13 milionů příjemců v 19 členských státech rozdělena potravinová pomoc v hodnotě 300 milionů EUR.

4) **Prozkoumat fungování potravinového řetězce.** Komise zřídí pracovní skupinu, která bude zkoumat fungování potravinového řetězce, mj. koncentraci a segmentaci trhu v odvětví maloobchodu potravin a v odvětví distribuce v EU, a která do konce roku 2008 vypracuje první zprávu o situaci. Výsledků bude využito zejména při sledování odvětví maloobchodu stanoveného dále na základě přezkumu jednotného trhu. Kromě toho bude Komise ohledně této problematiky pokračovat v úzké spolupráci s vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž a vyzývá členské státy, jež musí či hodlají reformovat restriktivní regulaci maloobchodu, aby pokračovaly ve svém úsilí.

5) **Vyhnout se opatřením s deformativními účinky.** Vzhledem k silnému vlivu inflace cen potravin na kupní sílu domácností s nízkými příjmy se v mnoha členských státech diskutuje o tom, jak takový vliv – dočasně – utlumit. Krátkodobá cílená opatření přijatá ke zmírnění dopadů vyšších cen potravin na chudší vrstvy obyvatel by neměla mít deformativními účinky. Komise bude tento vývoj rovněž pozorně sledovat.

6) **Analyzovat spekulativní investice.** Komise bude pečlivě sledovat činnosti spekulativních investorů na finančních trzích komodit a jejich vliv na pohyb cen.

b) Opatření k dlouhodobému posílení nabídky zemědělských výrobků

1) **Posílit udržitelnost politiky EU týkající se biopaliv.** Je třeba provést další analýzy, aby se přezkoumalo, jak schválený cíl EU (10 % biopaliv v dopravě do roku 2020) ovlivní tržní ceny v zemědělství a využití půdy. Simulace ovšem ukazují, že zvýšení podílu biopaliv z 1 % v roce 2005 na 10 % v roce 2020 si vyžádá dalších 30 milionů tun vstupních surovin. Vezmou-li se v úvahu vedlejší produkty, znamená to nárůst o 4 miliony tun ročně po dobu 15 let. Do roku 2020 by se ceny obilí mohly v porovnání s rokem 2006 zvýšit o 3–6 %, řepkového semene o 8–10 % a slunečnicového semene o 15 %, za předpokladu, že 30 % nabídky budou činit biopaliva druhé generace. Tyto dopady však budou zmírněny rostoucím využíváním biopaliv druhé generace požadovaným EU. Tato paliva se vyrábějí z jiných surovin, než jsou potravinářské plodiny, a mohou pocházet nejen ze zvláštních energetických plodin, ale také z takových zdrojů, jako jsou recyklovatelné rostlinné oleje, živočišné tuky, vedlejší produkty průmyslových odvětví založených na lesnictví, odpady z lesního hospodářství, pevný odpad a traviny.

2) **Podpořit udržitelnou výrobu biopaliv na mezinárodní úrovni.** Politika EU v oblasti biopaliv je stále více chápána jako součást celosvětového trendu podporovat výrobu biopaliv. Aktivní politiku v oblasti biopaliv provádějí zejména USA, dále Brazílie, Indie, Čína a další země. Bude-li se vycházet ze stávajících politik, očekává se, že plocha využívaná k pěstování kukuřice určené na výrobu bioetanolu v USA se zvýší na 43 % z celkové plochy kukuřice sklizené na zrno v roce 2004. V některých analýzách je uváděno riziko, že poptávka po biopalivech nebude pokryta využitím širokého prostoru pro zvýšení produktivity, nýbrž potlačováním potravinářských plodin. Aby se předešlo podobnému riziku v EU, je režim udržitelnosti biopaliv klíčovým prvkem v návrhu směrnice Komise o obnovitelných zdrojích energie, který se zaměřuje na důsledky skleníkových plynů, biologickou rozmanitost a dopady na využití zemědělské půdy. Kromě toho režim zahrnuje pravidelné monitorování celé řady hospodářských, sociálních a enviromentálních dopadů, včetně pozitivních a negativních dopadů na zajištění dostupnosti potravin, i podávání zpráv o těchto dopadech. Navrhovaný režim bude platit pro biopaliva vyrobená v EU či dovážená do EU a je plně slučitelný se závazky EU podle mezinárodních pravidel obchodu. Tím, že EU povzbudí spotřebitele a výrobce biopaliv mimo EU, aby přijali podobná kritéria udržitelnosti, a aktivně podpoří

globální vývoj biopaliv druhé a třetí generace, může významně přispět k formování budoucího vývoje biopaliv.

3) *Posílit zemědělský výzkum a získávat související znalosti* na podporu udržitelného růstu produktivity zemědělství v Evropě i v rozvojových zemích např. pěstováním nových druhů plodin a zlepšením osevních systémů s vyššími a stabilnějšími výnosy, efektivnějším využíváním vody, větší odolností vůči chorobám a environmentálním stresům a menší potřebou pesticidů. Komise bude i nadále usnadňovat koordinaci mezi členskými státy a prostřednictvím 7. rámcového programu pro výzkum poskytovat možnosti spolupráce ve výzkumu mezi Evropou a rozvojovými zeměmi. I nadále bude silně podporovat mezinárodní systém zemědělského výzkumu (zejména Poradní skupinu pro mezinárodní zemědělský výzkum). Tato podpora nyní činí 32,5 milionu EUR a od roku 2008 by se měla téměř zdvojnásobit a dosáhnout v průměru 63 milionů EUR ročně po dobu dalších tří let.

4) *Zachovat otevřenou avšak obezřetnou politiku v oblasti geneticky modifikovaných organismů (GMO)*. Pěstování GMO se nadále rozšiřuje ve třetích zemích a poptávka po sójových bobech a sójové moučce roste i v EU, kde je odvětví živočišné výroby ve velké míře závislé na dovozu bílkovin rostlinného původu, především sójových bobů a odvozených produktů. V Evropě se GMO pěstují jen v omezené míře, a to na výrobu krmiv a biopaliv, zatímco ve světě se jejich pěstování rychle rozšiřuje. Právní rámec EU vyžaduje pro GMO předběžné povolení před uvedením na trh na základě účinných, vědecky podložených schvalovacích norem, tzn. že EU má přísný schvalovací systém. Komise bude i nadále provádět tyto právní předpisy a zpracovávat žádosti o povolení v souladu s postupy uvedenými v příslušných předpisech a za současných okolností věnovat zvláštní pozornost dovozu krmiv.

c) Opatření k řešení důsledků krize na mezinárodní úrovni

1) *I nadále podporovat otevřenou obchodní politiku a usilovat o brzké uzavření rozvojové agendy z Dohá*. Kolo jednání z Dohá nabízí rozvojovým zemím významné potenciální výhody v podobě nových tržních příležitostí, které by jim mohly pomoci získat dodatečné příjmy z vývozu, stimulovat zemědělskou produkci a usnadnit dostupnost potravin, a tím zmírnit současné zvýšení cen potravin. EU již sama umožnila nejméně rozvinutým zemím bezcelní a kvótami neomezený přístup na své trhy. Stejný přístup je nyní rozšířen také na země AKT v rámci dohod o hospodářském partnerství. Otázka negativních dopadů vývozních omezení by se měla řešit na příslušných nadcházejících zasedáních WTO a jiných mezinárodních fórech.

2) *Ochota zachovat humanitární závazky EU a zvýšit příspěvek EU k celosvětovému úsilí řešit vliv krize na chudé obyvatelstvo*. Velké mezinárodní organizace (WFP, FAO, Světová banka, MMF) varují před hrozící humanitární krizí, která by nemusela být vyvolána celosvětovým nedostatkem potravin, nýbrž zhoršením dostupnosti potravin pro nezranitelnější skupiny obyvatel na světě. Vliv rostoucích cen potravin na dodávky potravinové pomoci byl jen částečně utlumen navýšením zdrojů ze strany dárců. Světový potravinový program požádal o dalších přibližně 750 milionů USD, aby mohla pokračovat potravinová pomoc v rámci plánovaných humanitárních a rozvojových úkolů pro rok 2008, která byla dosud splněna jen částečně. Další agentury OSN a Červeného kříže i nevládní organizace jsou zvýšením provozních nákladů postiženy podobným způsobem. Propast mezi dostupnými zdroji a stále nákladnějšími operacemi zřejmě poroste. Komise v roce 2008 dosud uvolnila 333 milionů EUR na krátkodobou pomoc. Dále bude Komise pozorně sledovat vývoj potřeb humanitární pomoci a zvažovat, jak získat další finanční prostředky na probíhající a

plánované iniciativy mezinárodních organizací a jak pokrýt případné nepředvídané humanitární potřeby v letech 2008–2010.

3) Podpořit střednědobá a dlouhodobá strukturální opatření prostřednictvím rozvojové politiky EU. Dlouhodoběji lze odezvy na straně nabídky v rozvojových zemích dosáhnout pouze posílením politik a investic v oblasti rozvoje venkova, dostupnosti potravin a zemědělství. Programy EU pro rozvojovou spolupráci tento přístup podpoří. Stále větší počet afrických zemí (22) volí rozvoj venkova, zemědělství a dostupnost potravin jako klíčové oblasti pro podporu v rámci 10. Evropského rozvojového fondu (2008–2013). Podpora Společenství v této oblasti by měla během dalších pěti let dosáhnout výše 3,5 miliardy EUR. Tematický program zabezpečení potravin podporuje opatření na celosvětové, kontinentální a regionální úrovni ke zlepšení dostupnosti potravin pro nejchudší obyvatelstvo, čímž je zajištěn soulad, doplňkovost a návaznost opatření Společenství, zejména pokud jde o přechod od okamžité pomoci k rozvojové. Rozvojová spolupráce by mohla probíhat ve dvou směrech: na jedné straně podpořit bezpečnostní sítě, včetně přímého transferu prostředků na sociální ochranu chudých (městských i venkovských) obyvatel, aby byli schopni se vyrovnat s cenovými šoky a trvale vysokými cenami; a na druhé straně udělit zemědělství vyšší prioritu v rámci rozvojových programů, aby mohla být přijata opatření podporující zvyšování produktivity producentů, zejména drobných zemědělců. Podpora odezvy na straně nabídky v samotných rozvojových zemích si žádá investice při zajištění příznivého prostředí pro dané odvětví, především do venkovské infrastruktury, reforem zemědělské politiky, institucí a režimů obhospodařování půdy. Více investic do programů zemědělského výzkumu také významně přispívá ke zvýšení zemědělské produktivity a k zajištění dostupnosti potravin ve střednědobém až dlouhodobém horizontu.

4) Podpořit koordinovaný příspěvek EU k mezinárodním opatřením. EU plně podporuje iniciativy nedávno zahájené pod záštitou OSN a další činnosti pro zajištění účinné mnohostranné reakce, při které je možné vyhnout se překrývání, zajistit maximální účinnost i předvídat podobný vývoj v budoucnosti. Je nezbytný koordinovaný přístup mezi EU a jejími členskými státy, aby byla zajištěna doplňkovost a dělba práce.

5) Pokud nárůst cen potravin a komodit potrvá dlouhodobě, mohl by mít důsledky pro bezpečnost ve světě i v EU, přičemž nelze vyloučit riziko konfliktů z důvodu nedostatku surovin a zvýšený pohyb osob. Tato problematika by proto měla být zohledněna v probíhajícím přezkumu Evropské bezpečnostní strategie z roku 2003.

8. ZÁVĚRY

Evropská komise bude nadále sledovat vývoj situace a příčiny růstu cen potravin. Vyzývá Evropskou radu, aby podpořila politické směry navržené v tomto sdělení a učinila je výchozím bodem při řešení úkolů vyplývajících z růstu cen potravin v rámci EU i na mezinárodní úrovni.