

STRUČNÝ PŘEHLED O PŘEDPISOVÉM RÁMCI

přípravil Kislépték (KLT)

pod BOND D3.2.



Tato zpráva byla připravena v rámci projektu BONDⁱ a snaží se v tomto dokumentu z právního hlediska představit nejrelevantnější osvědčené postupy v konkrétních oblastech zemědělského obchodu. Zpráva byla připravena ve spolupráci a za pomoci partnerů v naději, že uvedený rámec bude užitečný pro usnadnění kolektivní akce a pro zajištění přístupu na udržitelné trhy, a to obzvláště pro drobné zemědělce v jejich příslušných evropských zemích a v souladu s jejich právními jurisdikcemi a systémy. **Tyto postupy a opatření byly sestaveny pro použití farmáři a nevládními organizacemi (NGO) při přípravě návrhů**, aby došlo k vyhnutí se a překonání nejrůznějších právních překážek obchodu, se kterými se často střetávají.

Zpráva se zaměřuje na regulace obchodování v zemědělském sektoru, dále na definování zemědělské aktivity, a také na kolektivní postupy, včetně pravidel spolupráce. V některých případech, kde jsou pravidla zdanění zemědělství určujícím faktorem spolupráce, byla tato pravidla také brána v potaz. Právo hospodářské soutěže je považováno za samostatný předmět, ale má ve vzájemné spolupráci mezi zemědělci svůj zásadní význam.

Stanoveným cílem zprávy je prozkoumat podpurná regulační řešení z pohledu drobných zemědělců. Důvodem je fakt, že pouze ti zemědělci, kteří jsou schopni hospodařit a růst ekonomicky, budou moci spolupracovat s ostatními farmáři.

Doporučené právní postupy podporují kolektivní akci zemědělců, a také jejich zapojení do rozhodovacích procesů. Cílem této zprávy není poskytnout podrobný a úplný popis nejlepších právních postupů, které jsou uplatňovány ve všech 28 členských zemích EU. Namísto toho jsou navrhované postupy převzaté z dobře fungujících systémů, které posuzovali partneři projektu BOND, kteří se na realizaci projektu podílí.

V několika případech autor obdržel právní texty v různých jazycích členských států, v těchto případech by pro cílovou skupinu bylo obtížné texty interpretovat *doslovně*, byl proto poskytnut srozumitelnou formou popis podstaty textů s vysvětlením jednotlivých případů. K dispozici jsou náležitě informace o použitých zdrojích a odkazy na zákony a vyhlášky. Tyto informace jsou připojeny pro ty, kteří si přejí dokument zkoumat podrobněji s právní asistencí a přejí si je zahrnout v prosazování svých zájmů na lokální úrovni.

Při shromažďování osvědčených postupů je kladen důraz na problémy a faktory v regulacích. Uvedené postupy mají za cíl být v praxi užitečné a podpurné. Cílem zprávy není vytvoření doporučení o uplatňování zákonů a vyhlášek v plném rozsahu.

S ohledem na to se studie snaží zajistit, aby si čtenáři s různými zájmy o zákon našli informace, které jsou pro ně relevantní. Proto je tento stručný přehled studie krátkým shrnutím identifikovaných osvědčených postupů.

Druhá část studie popisuje představené osvědčené postupy podrobněji.

Součástí studie je i podrobný popis konkrétních pravidel (v některých případech výňatek z projednávané legislativy). Studie je k dispozici na webových stránkách Kislépték (www.kisleptek.hu) pod Publikáció/BOND Publikáció. Zde snad také mohou lidé lobující za posílení vnitrostátní legislativy podporující organizace menších zemědělců najít relevantní argumenty pro posílení regulačního rámce ve své vlastní zemi.

Doporučení

- Jednou z nejdůležitějších podmínek udržitelného zemědělství je diverzifikace, které je možné dosáhnout prostřednictvím podpůrného daňového systému, který by podporoval zpracování potravin a činnosti související se zemědělstvím a zpracováním potravin, jako je agroturistika a služby sociálního zemědělství.
- Rodinné farmy jsou zaměřené na dlouhodobou produkci. Tento fakt usnadňuje mladým lidem zůstat v zemědělství nebo se k němu vrátit, což v konečném důsledku umožňuje generační obnovu a modernizaci. Jde také o cíle SZP 2020, které mohou být podpořeny, pokud dědické a půdní předpisy podpoří přístup mladých zemědělců k půdě a poskytnou příznivé podmínky pro začínající podniky.
- Krátké potravinové řetězce jsou účinnými nástroji, které zajistí, že drobní farmáři budou mít přístup na trh a ke kapitálu. I když jejich podrobná pravidla nejsou v mnoha členských státech EU řádně zpracována. Je proto nezbytné formulovat právní předpisy EU a vnitrostátní předpisy, které podpoří vytváření krátkých potravinových řetězců a inovativní obchodní pravidla založená na ověřených evropských právních postupech. Je proto velmi důležité, aby EU v budoucnu podporovala vytváření inovativních krátkých potravinových řetězců. Opravdu nezbytná jsou vhodná opatření, aby předpisy podporující krátké distribuční kanály nebyly přepsány žádnou dohodou o volném obchodu, a to ani na úrovni EU, ani na vnitrostátní úrovni.
- Kromě tradičního formálního fungování spolupráce existují i nové formy kolektivního jednání, která v mnoha případech fungují neformálně. Doporučeny jsou předpisy pro provozní a dotační rámce těchto inovativních forem kolektivních jednání.
- Rozlišení a rozdílné zdanění mezi zemědělskými a nezemědělskými činnostmi (s ohledem na různé zemědělské činnosti) ztěžuje zemědělcům dodržování daňové správy. Pro vyřešení těchto překážek je navrhováno povolení vykazování příjmů ze souvisejících nebo doplňkových forem zemědělských činností až do stanovené, ale spravedlivé částky.
- Navrhuje se zřídit zvláštní pracovní skupinu na úrovni EU pro integrovanou správu právních předpisů a přípravu směrnic pro mezní, ruční a diverzifikovanou výrobu v malém měřítku a její profesní zastoupení v Radě Evropské unie nebo v instituci provozované na pozadí (prostřednictvím dílčích pracovních skupin SCAR, pracovní skupiny EIP AGRI, ENRD apod.).
- Evropská unie a členské státy by měly odpovídajícím způsobem připravit pokyny a místo pro uložení osvědčených postupů (zveřejněné prostřednictvím sítě EIP AGRI a ENRD), které podporují právní předpisy členských států a jejich zavedení ve státní správě a úřadech:
 - flexibilní hygienická pravidla stanovená v balíčku hygieny by měla být sloučena do jedné směrnice, která pak povzbudí orgány, aby posílily uplatňování těchto flexibilních hygienických pravidel;
 - pokyny pro vytváření a provoz mobilní potravinářské výroby a mobilních jatek podle lehčích hygienických a správních předpisů;

- pokyny pro zadávání veřejných zakázek v oblasti veřejného stravování, které zahrnují environmentální a sociální aspekty hodnocení;
- pokyny k využití vedlejších produktů živočišného původu pro řemeslné účely na lokální úrovni (např. zpracování surové vlny plstěním nebo tkáním, nebo výroba kosmetiky z potravinářských surovin, jako jsou okurky, mléko, med apod.);
- Doporučení pro plánování společné zemědělské politiky po roce 2020
 - podpůrná opatření v rámci SZP II na podporu kolektivních akcí drobných zemědělců (kde kritéria způsobilosti jsou dána statusem drobného zemědělce) a rozvoj územních (krátkých potravinových) hodnotových řetězců;
 - „opatření spolupráce“ uplatňovaná některými členskými státy v programu rozvoje venkova na období 2014–2020 by měla být rozšířena pro účastníky v krátkých potravinových dodavatelských řetězcích, drobné zemědělce a sociálního zemědělství (např. Nizozemsko a EIP Irsko);
 - v případě investičních opatření se navrhuje, aby se v procesu hodnocení kromě konkurenčních aspektů uplatňovaly i sociální a environmentální pozitivní účinky (jako je dodržování udržitelnosti životního prostředí, společného společenského zájmu, rozvoje komunity, etického chování);
 - podporovat diverzifikaci zemědělské činnosti, včetně služeb sociálního zemědělství, na opatření podporující životaschopné žití na venkově;
 - zachování možnosti paušální částky (předfinancování podpory pro drobné zemědělské podniky) v oblasti diverzifikace zemědělských podniků, malých zemědělských investic, zpracování potravin a rozvoje prodejních zařízení sociálního zemědělství.

Shrnutí právních otázek a osvědčených postupů

1. Pokud obchodní (v našem případě zemědělská) činnost není udržitelná, v konečném důsledku nezajišťuje slušnou životní úroveň, protože její provozní náklady jsou vyšší než její předvídaný příjem. Slušná životní úroveň závisí nejen na objemu příjmů, ale také do značné míry a zejména v případě drobné výroby, na objemu provozních nákladů, daních, státní podpoře a příspěvcích na sociální zabezpečení. V mnoha případech jsou náklady příliš vysoké, protože drobní jednotliví zemědělci musí dodržovat nejrůznější pravidla, jako jsou hygienické normy, environmentální normy atd. Jde o stejné normy, které platí i pro velké zemědělce, spolu s povinností financovat a investovat do zřízení infrastruktury (průmyslová úroveň) podniku, což malé objemy neumožňují. Během našeho průzkumu (na národních seminářích s dotazníky o regulačním rámci) byla naše hypotéza prokázána, protože **flexibilní podpůrné předpisy** o vymezení zemědělské činnosti pro začínající podniky, daňové úlevy, podpora kolektivních akcí, zvláštní předpisy pro rodinné farmy **skutečně zajišťují hospodářskou a sociální udržitelnost zemědělců**.

2. **Rozlišení a diferencované zdanění zemědělských a nezemědělských činností vyžaduje použití několika různých metod a záznamů současně, což komplikuje daňovou správu zemědělce**. Tento konkrétní problém byl vyřešen například v rakouském daňovém systému, který umožňuje deklaraci vedlejších a doplňkových činností jako zemědělské činnosti – do určité částky (33 000 EUR). Vše usnadňuje také správa daní v Rakousku. V Rumunsku byl tento problém vyřešen tím, že manželé mohou podávat společné daňové přiznání.

3. Zemědělská činnost je ve většině evropských zemí prováděna na malých rodinných farmách, **za nejlepší postup se považuje to, že v mnoha členských státech je zdanění spojeno s hospodářskou velikostí farem.** V mnoha zkoumaných členských státech uznávají daňové systémy určitou velikost/objem, u které není žádná daň. Určující faktor je obvykle obrat nebo příjmy, u kterých není uložena žádná daň z příjmu. Například v Maďarsku jde o částku nižší než 12 700 EUR; v Rumunsku do výše stanovených limitů každé produktové řady; na Slovensku pod 4 035 EUR; v Rakousku pod 11 000 EUR; v Chorvatsku 11 400 EUR, Norsku 6 580 EUR. **Při stanovování těchto prahů je však nutná velká dávka opatrnosti, protože zemědělci mohou být kvůli často lákavým daňovým úlevám zbaveni podpory a zemědělských úvěrových a finančních možností.**

4. Zvláštní formy zdanění jsou obvykle spojeny se zdaněním soukromých osob, ale existují i jiné formy. Našli jsme dobrý příklad **zdanění drobných podniků (v některých případech pro začínající podniky)** tzv. daň z „mikropodniků“, která může být také použita na zemědělské příjmy v Rumunsku, a která podléhá dani z příjmu právnických osob. Základem daně je čistý příjem a sazba v závislosti na počtu zaměstnanců, nepřesahuje však 3 %.

5. I když je první úroveň spolupráce tou nejzákladnější úrovní, jde zároveň o tu nejdůležitější úroveň. Jde o **rodinnou jednotku** a o spolupráci členů rodiny. V několika členských státech jsme viděli postupy, které podporují rodinné zemědělské činnosti – například v Chorvatsku, Portugalsku, Rakousku a Francii. Tato nařízení stanoví pravidla pro rodinné vazby, správu společného vlastnictví, dědictví, druhy zemědělské činnosti, které mohou být prováděny, a pravidla pro dotace nebo daňová zvýhodnění. Avšak výsledkem našeho průzkumu a výsledků projektových seminářů musí být to, **že příliš úzké rozhodnutí o povoleném množství produkce nebo příjmu nutí rodinné farmy zůstat v „amatérské“ kategorii (tj. firma omezena pouze na prodej přebytku, což není dostatečně ekonomicky životaschopný způsob produkce) zemědělské činnosti, která je největší překážkou jejich rozvoje, například v Maďarsku nebo Portugalsku.**

6. Jeden z největších potenciálů pro přístup na trhy pro drobné zemědělce se ukrývá v krátkém potravinovém řetězci, který se v posledních letech významně rozvinul v celé Evropě. **Nicméně mnoho studií¹ zdůrazňuje, že definice krátkého potravinového řetězce není jasná ani na úrovni Evropské unie, ani na úrovni členských států. To je důvod, proč potenciál rozmanitosti a inovací v hodnotových řetězcích nelze plně využít.** Zemědělství podporovaná komunitou, online prodejem, kolektivním obchodováním a kooperativním obchodováním jsou všechno takové kolektivní akce, které slouží k ekonomické udržitelnosti zemědělců. **Ačkoli krátké potravinové řetězce a někdy související pojmy jsou ve většině zkoumaných zemí regulovány, žádná podrobná pravidla pro obchodní formy nejsou právně definována** (například veřejné zakázky, formy maloobchodu, jejich aktéři a místo, dodání produktů, certifikace, použití pokladny, nakládání s odpady) **ani formy prostředníka a osob.** To znamená, že zemědělci nesmí používat tyto nové inovativní formy hodnotových řetězců a úřady je nemusí jakkoli interpretovat. Lze však také uvést, že ve většině zemí v zásadě podpora existuje. V Norsku a Itálii existují osvědčené právní postupy, kde se družstvo nepovažuje za prostředníka v krátkém potravinovém řetězci, přestože družstvo nakupuje produkty zemědělců a dále je prodává jako formu kolektivní akce. Máme další osvědčené právní postupy z Valencie, kde definice krátkého potravinového řetězce a jeho aktérů poskytuje

¹ EIP AGR Focus Group, 2015, vědecké a politické zprávy JRC, 2013, zpráva SKIN 2017.

hygienickou úlevu pro takovou drobnou farmářskou výrobu, která je místní a slouží společenským a environmentálním veřejným statkům.

7. V rámci přístupu na trh **byla definice zprostředkovatelů zpracování potravin zvláště důležitou otázkou**, a to na hned několika národních workshopech a v odpovědích v dotaznících. Definice je často nejasná a úřady ji také spravují nejasně, ať lze zpracování interpretovat jako zprostředkující subjekt nebo jako jedna služba. Francouzské zpracovatelské místo kolektivně spravované zemědělci, které poskytuje služby členským zemědělcům, zemědělec díky tomu může tento zpracovaný produkt prodat jako svůj vlastní zpracovaný produkt. V takovém případě není nutné mít vysoké investiční náklady a splňovat požadovanou odbornou kvalifikaci na individuální úrovni. Místo kolektivního zpracování zůstane z pohledu hygienických norem v kategorii malých zpracovatelských závodů, což umožní flexibilní drobnou zemědělskou produkci založenou na místních zdrojích ve spolupráci mezi více zemědělci.

8. Často zmiňovaným **problémem je nedostatek rozlišené regulace pro drobné, střední a velké výrobce, drobné a velké zpracovatele potravin a poskytovatele venkovských služeb z pohledu regulace ve velkém měřítku**. V primární i zpracovatelské výrobě neexistuje žádná malá úprava zpracovatelského závodu (malá pekárna, malé řeznictví, výroba džemu, výroba sýrů atd.), která by mohla fungovat pod regulací (hygienu, správa, odborná kvalifikace, infrastruktura, ochrana životního prostředí, zdanění atd.) přizpůsobenou jeho velikosti a ekonomickému potenciálu. Absence takové regulace podstatně ovlivňuje výrobce potravin v sociální ekonomice.

9. Veřejné stravování má silný tržní potenciál v krátkém potravinovém řetězci pro zemědělce hned v několika zemích. **Veřejné stravování má tržní potenciál a je nástrojem hospodářského rozvoje založeným na místních zdrojích a má zvláštní význam v sociální ekonomice**. Veřejné zakázky mohou dobře využívat environmentální a sociální principy, jako je minimalizace odpadu, využití místních zdrojů. Podle směrnic 2014/23/EU a 2014/24/EU se zadávání veřejných zakázek začalo zabývat dalšími zásadami a kromě ekonomických aspektů jsou uvedeny i udržitelnost životního prostředí, sociální začlenění a podpora inovací. Za účelem podpory těchto cílů již byly vydány pokyny pro sociální a ekologické zadávání veřejných zakázek pro oblasti stavebnictví, výroby a nákupu nábytku atd. Nicméně je třeba mít při zadávání veřejných zakázek na veřejné stravování vodítko, které by se více zaměřilo na environmentální a sociální cíle. To by přineslo do popředí aspekty agroekologie a úvahy o lokalitě nebo regionech. Za zmínku stojí příklad osvědčeného postupu, který představila obec Sain-Laurant-des-Vignes ve Francii. V tomto případě již pracují na dosažení národního cíle, tedy aby 50 % potravin ve veřejném stravování do roku 2022 pocházelo z ekologických farem. Do této malé vesnice místní zemědělci dodávají ve spolupráci s CUMA 80 % potravin ve veřejném stravování, což vyžaduje značnou organizační práci a silné spojení s civilními partnery. V jiných zemích, kde silná civilní podpora chybí, je to skutečná výzva. Další osvědčený postup je z Valencie, kde jsou předpisy o veřejném stravování a sociální ekonomice uplatňovány souběžně, aby sloužily veřejnému prospěchu spolu se sociální a environmentální udržitelností, ale tento postup představuje pro zúčastněné strany poměrně velkou administrativní zátěž.

10. Evropské země uplatňují obecná pravidla v rámci družstevních principů s malými rozdíly. Přinášíme nejlepší právní příklady z Norska, Francie, Velké Británie, Itálie a

Nizozemska. V zemích střední a východní Evropy nejsou známy ani běžně akceptovány principy spolupráce, operační vlastnosti a jejich výhody. Proto je zapotřebí zavést předávání znalostí o družstvech a jiných formách kolektivních akcí (seskupení výrobců a jiné právní formy) na úrovni členských států. Forma by mohla být **kooperativní, mohlo by dojít k rozšíření spolupráce a mentoringu**. Mohlo by dojít k pomoci a poskytnutí rad při zakládání družstev a jejich každodenním provozu a nové firmy by mohly získat asistenci při rozvoji podnikání a v právních službách (podnikatelský plán, vnitřní pravidla, rozdělení zisku, vzájemná pomoc, metody při výkonu hlasovací práva).

ⁱ Zvýšení úrovně projektu *Bringing Organisations & Network Development* (BOND) v evropském zemědělském odvětví (www.BONDproject.eu), který obdržel finanční prostředky z programu Evropské unie Horizont 2020 pro výzkum a inovace v rámci grantové dohody č. 774208