



## SPOLOČNÁ POĽNOHOSPODÁRSKA POLITIKA (SPP) A ZMLUVA

Po vstupe Rímskej zmluvy do platnosti boli poľnohospodárske politiky členských štátov nahradené intervenčnými mechanizmami na úrovni Spoločenstva. Základy spoločnej poľnohospodárskej politiky zostali od Rímskej zmluvy nezmenené s výnimkou pravidiel týkajúcich sa rozhodovacieho postupu. Lisabonskou zmluvou sa spolurozhodovanie uznalo za riadny legislatívny postup v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP), čím sa nahradil postup konzultácie.

### PRÁVNY ZÁKLAD

Články 38 až 44 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

### ZMYSEL SPP

Keď v roku 1958 na základe Rímskej zmluvy vznikol spoločný trh, poľnohospodárstvo v šiestich zakladajúcich členských štátoch bolo výrazne poznamenané zásahmi zo strany štátu. Na začlenenie poľnohospodárskych výrobkov do voľného pohybu tovaru a súčasné zachovanie štátnych intervencií v poľnohospodárskom odvetví bolo potrebné odstrániť vnútroštátne intervenčné mechanizmy, ktoré boli nezlučiteľné so spoločným trhom, a preniesť ich na úroveň Spoločenstva. To je základný dôvod vzniku spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP).

Intervencie v poľnohospodárstve však boli založené na v tom čase veľmi rozšírenej koncepcii špecifickosti tohto odvetvia, ktoré je veľmi závislé od klimatických výkyvov a zemepisných obmedzení a musí sa vyrovnávať so systémovou nerovnováhou medzi ponukou a dopytom, následkom čoho sa vyznačuje veľkou nestálosťou cien a príjmov.

Potravinový dopyt je nepružný, čo znamená, že na zmeny cien reaguje len veľmi obmedzene. Vzhľadom na dĺžku výrobných cyklov a nemennosť výrobných faktorov je okrem toho veľmi nepružná aj celková ponuka poľnohospodárskych výrobkov. Za takýchto podmienok má bohatá ponuka za následok pokles cien, pričom nedostatočná ponuka, naopak, spôsobuje ich výrazné zvýšenie. Všetky tieto faktory vyúsťujú do trvalej nestability trhov. V takejto situácii mali orgány verejnej moci vždy jasnú tendenciu regulovať poľnohospodárske trhy a podporovať príjmy výrobcov a túto tendenciu zdedila aj SPP.

Napriek tomu, že poľnohospodárstvo má dnes už len nízky podiel na hospodárstve rozvinutých krajín, a teda aj Európskej únie (pozri informačný list [3.2.10](#), tabuľka II), verejné intervencie sa nedávno posilnili zavedením poľnohospodárskych politík



zameraných na rozvoj vidieka, ktoré k podpore tradičnej základnej činnosti, t. j. k výrobe potravín, pridali ďalšie rozmery, ako je trvalo udržateľný rozvoj, boj proti zmene klímy, územné plánovanie a plánovanie krajiny, diverzifikácia a oživenie vidieckeho hospodárstva či výroba energie a biomateriálov. Podpora verejných statkov alebo neobchodných funkcií poľnohospodárskej činnosti (teda tých, ktoré nie sú trhovo ohodnotené) sa následne stala kľúčovou oblasťou najnovšej poľnohospodárskej politiky a politiky rozvoja vidieka, a teda aj SPP.

## CIELE

V článku 39 ZFEÚ sa stanovujú konkrétne ciele SPP:

- a. zvýšiť produktivitu poľnohospodárstva rozvojom technického pokroku a zabezpečením optimálneho využívania výrobných faktorov - najmä pracovnej sily;
- b. zabezpečiť primeranú životnú úroveň poľnohospodárov;
- c. stabilizovať trhy;
- d. zaručiť bezpečnosť dodávok;
- e. zabezpečiť primerané spotrebiteľské ceny.

Ide o ciele, ktoré sú hospodárske [článok 39 ods. 1 písm. a), c) a d)] a zároveň sociálne [článok 39 ods. 1 písm. b) a e)] a zameriavajú sa na ochranu záujmov výrobcov a spotrebiteľov. Od prijatia Rímskej zmluvy sa ciele SPP prakticky nezmenili, pretože ich formulácia sa ukázala ako veľmi pružná a schopná pokryť mnohé reformy zrealizované od 80. rokov minulého storočia (pozri informačný list [3.2.2](#)). Treba zdôrazniť, že na základe konsolidovanej judikatúry nemožno všetky ciele SPP dosiahnuť zároveň a v plnej miere. Zákonodarca EÚ má preto k dispozícii široké možnosti pri výbere nástrojov a dosahu reforiem, a to na základe vývoja na trhoch a priorit, ktoré v danom okamihu stanovujú európske inštitúcie.

Okrem špecifických cieľov SPP stanovených v článku 39 ZFEÚ sú vo viacerých ustanoveniach zmluvy stanovené ďalšie ciele, ktoré sa vzťahujú na všetky politiky a činnosti Únie. V tejto súvislosti sa neoddeliteľnou súčasťou cieľov SPP stáva aj vysoká úroveň zamestnanosti (článok 9), ochrana životného prostredia s ohľadom na podporu trvalo udržateľného rozvoja (článok 11), ochrana spotrebiteľa (článok 12), požiadavky na dobré životné podmienky zvierat (článok 13), ochrana verejného zdravia (článok 168 ods. 1) či hospodárska, sociálna a územná súdržnosť (články 174 a 178). V kontexte otvárania a globalizácie trhov sa v článku 207 ďalej stanovujú zásady spoločnej obchodnej politiky platné pre obchod s poľnohospodárskymi výrobkami. Napokon, zásady politiky hospodárskej súťaže pripúšťajú v oblasti výroby a obchodu s poľnohospodárskymi výrobkami výnimku na základe štrukturálnej špecifickosti poľnohospodárskej prvovýroby (článok 42). Táto výnimka však bola zavedená až po poslednej reforme spoločnej organizácie trhov (SOT) v roku 2013 (pozri informačný list [3.2.4](#)).



## ROZHODOVACÍ POSTUP V OBLASTI POĽNOHOSPODÁRSTVA

Rímskou zmluvou sa stanovil postup na vypracúvanie a uplatňovanie SPP, ktorý spočíval v návrhu Komisie, stanovisku Európskeho parlamentu, prípadne Hospodárskeho a sociálneho výboru, a na rozhodnutí Rady kvalifikovanou väčšinou. Z hľadiska Európskeho parlamentu tak išlo o postup jednoduchej konzultácie, ktorý nebol až do roku 2010 nikdy zmenený. V roku 2010 sa ZFEÚ (článok 42 prvý pododsek a článok 43 ods. 2) uznalo spolurozhodovanie za riadny legislatívny postup pre oblasť SPP (pozri informačný list [1.2.3](#)), na základe čoho bol v oblasti poľnohospodárstva nahradený postup konzultácie a posilnila sa úloha Európskeho parlamentu ako skutočného spoluzákonodarcu.

Nová zmluva však poukazuje na problémy s výkladom, keďže sa zavádzajú výnimky z bežného postupu v prospech Rady. Článok 42 druhý pododsek týkajúci sa pravidiel hospodárskej súťaže stanovuje, že: „Na návrh Komisie môže Rada schváliť poskytovanie pomoci: a) na ochranu podnikov znevýhodnených štrukturálnymi alebo prírodnými podmienkami, b) v rámci programov hospodárskeho rozvoja“. Okrem toho sa v článku 43 ods. 3 uvádza, že „Rada na návrh Komisie prijíma opatrenia týkajúce sa stanovovania cien, odvodov, pomoci a množstevných obmedzení“. Keďže chýba jasné vymedzenie legislatívnych právomocí Európskeho parlamentu a Rady v oblasti poľnohospodárstva, objavili sa v priebehu rokovaní o SPP po roku 2013 právne a politické problémy. Európsky parlament vždy odmietal prijať všeobecné výhrady k vykonávaniu v prospech Rady, ktoré by mohli podmieňovať právomoci spolurozhodovania prijaté na základe novej zmluvy alebo dokonca vyvracať ich zmysel, a to najmä v rámci základných reforiem SPP, ktorých kľúčovým prvkom by bolo stanovenie pomoci, cien a kvót. Rada však zamietla akékoľvek obmedzenie právomocí stanovených v článku 43 ods. 3 v rámci novej SOT (nariadenie (EÚ) č. 1308/2013, Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, a nariadenie (EÚ) č. 1370/2013, Ú. v. EÚ L 346, 20.12.2013,) (pozri informačný list [3.2.4](#)), ako aj určenie percentuálneho zníženia priamej pomoci v rámci finančnej disciplíny (článok 26 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013, Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013). S cieľom neblokovať prijatie reformy z roku 2013 bol Parlament v tomto kontexte nútený prijať výnimku (uznesenie [P7\\_TA\(2013\)0492](#) z 20. novembra 2013, Ú. v. EÚ C 436, 24.11.2016, s. 274). V záverečnom vyhlásení Európskeho parlamentu, Rady a Komisie sa okrem toho uznáva, že dosiahnutá dohoda nemá vplyv na neskoršie reformy SPP, ani nie je prekážkou pre prípadné právne kroky.

Bolo teda možné predpokladať, že medziinštitucionálna diskusia o rozsahu pôsobnosti článku 43 ods. 3 bude pokračovať pred Súdny dvorom Európskej únie. To sa aj stalo po tom, ako Európsky parlament a Komisia predložili žiadosti o zrušenie dvoch aktov založených na článku 43 ods. 3 ZFEÚ o spoločnej rybárskej politike: rozhodnutia Rady o stanovení rybolovných možností vo vodách Únie (veci C-103/12 a C-165/12) a nariadenia o dlhodobom pláne pre populácie tresky (veci C-124/13 a C-125/13). Z rozsudkov Súdneho dvora z 26. novembra 2014 a z 1. decembra 2015 vyplýva, že opatrenia vyžadujúce politické rozhodnutie vyhradené pre zákonodarcu Únie z dôvodu, že sú potrebné na dosiahnutie cieľov spoločnej poľnohospodárskej politiky a spoločnej politiky v oblasti rybného hospodárstva, musia byť založené na článku 43 ods. 2 ZFEÚ. Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-113/14 zo 7. septembra 2016 však stanovil



široký výklad pojmu „stanovovanie cien“ z článku 43 ods. 3 Zmluvy o fungovaní EÚ, ktorý zahŕňa prahové hodnoty intervenčných cien. V dôsledku toho došlo k zrušeniu článku 7 nariadenia (EÚ) č. 1308/2013 (nariadenie o jednotnej spoločnej organizácii trhov) založeného na článku 43 ods. 2 a prahové hodnoty boli znovu prijaté na základe výlučného rozhodnutia Rady. Podľa týchto rozsudkov teda najbližšie reformy zamerané na úpravu mechanizmov SPP s ohľadom na plnenie jej cieľov budú musieť do väčšej miery objasniť dosah existujúcich právnych základov, aby boli rešpektované legislatívne výsady Európskeho parlamentu.

Na vykonávaní SPP sa v rámci takzvaného komitologického postupu okrem toho vždy podieľali aj ďalšie subjekty. Od roku 1961, keď boli vytvorené prvé SOT, sa zriadilo viacero výborov. Lisabonskou zmluvou sa zavádza rozlíšenie medzi tzv. delegovanými aktmi a vykonávacími aktmi (pozri informačný list [1.3.8](#)). Prijímanie delegovaných aktov sa upravuje v príslušnom základnom právnom akte, zatiaľ čo prijímanie vykonávacích aktov prebieha podľa nových postupov preskúmania alebo konzultácie podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 182/2011 (Ú. v. EÚ L 55, 28.2.2011, s. 13). Na väčšinu návrhov vykonávacích aktov Komisie v oblasti poľnohospodárstva sa vzťahujú postupy preskúmania, v rámci ktorých majú Európsky parlament a Rada tzv. kontrolnú právomoc.

Okrem toho sa na európskom rozhodovacom procese v rámci poradných výborov stále nepriamo podieľali profesijné organizácie Európskej únie, a to v rámci Výboru profesijných poľnohospodárskych organizácií (COPA) a Všeobecnej konfederácie poľnohospodárskych družstiev Európskej únie (Cogeca). Rozsah konzultácií sa nedávno rozšíril vytvorením skupín pre občiansky dialóg, ktoré majú pomáhať Komisii s uplatňovaním SPP.

## **SPP, SPOLOČNÁ PRÁVOMOC ÚNIE A ČLENSKÝCH ŠTÁTOV**

Do ZFEÚ (hlava I) bolo začlenené všeobecné rozdelenie právomocí v rámci troch kategórií (pozri informačný list [1.1.5](#)). Ide o výlučné právomoci, spoločné právomoci a právomoci koordinácie, podpory a doplnenia opatrení členských štátov. V článku 4 ods. 2 písm. d) sa v tejto súvislosti uznáva spoločná právomoc Únie a členských štátov v oblasti poľnohospodárstva v protiklade so všeobecným názorom doktríny a právnych služieb Komisie (SEC(92)1990 z 27. októbra 1992), ktoré až doteraz považovali trhovú politiku (prvý pilier SPP) za výlučnú právomoc Únie. Nový článok 4 ods. 2 písm. d) ZFEÚ ovplyvňuje legislatívnu činnosť v oblasti poľnohospodárstva tak, že európske inštitúcie uplatňujú zásadu subsidiarity (pozri informačný list [1.2.2](#)) v oblastiach, ktoré nepatria do výlučnej právomoci (článok 5 ods. 3 a článok 12 Zmluvy o EÚ). Národné parlamenty môžu na základe toho predložiť predsedom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie odôvodnené stanovisko, pokiaľ ide o súlad návrhu legislatívneho aktu týkajúceho sa poľnohospodárstva so zásadou subsidiarity. Na SPP sa v súčasnosti vzťahuje aj systém posilnenej spolupráce stanovený v článku 20 Zmluvy o EÚ (pozri informačný list [1.1.5](#)). V tomto ohľade sa niektoré členské štáty (v minimálnom počte deväť) budú môcť rozhodnúť, či medzi sebou prijímú dodatočné poľnohospodárske záväzky, pretože SPP je na úrovni uplatňovania spoločných mechanizmov čoraz pružnejšia (pozri informačný list [3.2.3](#)).



## ÚLOHA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

Hoci Európsky parlament v tejto oblasti nemá žiadne rozhodovacie právomoci, od prijatia Rímskej zmluvy výrazne ovplyvňuje formovanie SPP nezáväznými prostriedkami, ako sú iniciatívne správy a uznesenia. Treba podotknúť, že po vyhlásení Európskej rady z roku 1997, ktorá sa vyslovila v prospech európskeho poľnohospodárskeho modelu, Európsky parlament viackrát dokázal svoju podporu tomuto európskemu poľnohospodárskemu (a potravinovému) modelu, ktorý má multifunkčný charakter, vzťahuje sa na celé územie rozšírenej Únie a je zlučiteľný s otváraním a globalizáciou trhov. Tento záujem sa prejavil predovšetkým v rámci reformy SPP v roku 2003 (uznesenia z 30. mája 2002, [P5\\_TA\(2002\)0274](#) a [P5\\_TA\(2002\)0275](#), Ú. v. EÚ C 187 E zo 7. augusta 2003, s. 160 a s. 168, a zo 7. novembra 2002, [P5\\_TA\(2002\)0532](#), Ú. v. EÚ C 16 E, s. 93) a mnohostranných rokovaní o poľnohospodárstve v rámci Svetovej obchodnej organizácie (WTO) (kolo rokovaní v Dauhe) (pozri informačný list [3.2.8](#)). Európsky parlament v tejto súvislosti zároveň preukázal snahu o začlenenie nových cieľov do SPP, ktorými by bolo možné reagovať na nové výzvy týkajúce sa poľnohospodárskych činností, ako sú kvalita výrobkov, verejné zdravie, trvalo udržateľný rozvoj, hospodárska, sociálna a územná súdržnosť, ochrana životného prostredia či boj proti zmene klímy. Tieto zásady boli potvrdené v uzneseniach z 8. júla 2010 a 23. júna 2011 o budúcnosti SPP po roku 2013 ([P7\\_TA\(2010\)0286](#), Ú. v. EÚ C 351 E, 2.12.2011, s. 103, a [P7\\_TA\(2011\)0297](#), Ú. v. EÚ C 390 E, 18.12.2012, s. 49). Vďaka tejto novej reforme SPP, ktorej parlamentný postup sa začal v marci 2010 prijatím mandátov na rokovanie a skončil sa v novembri 2013 hlasovaním o právnych predpisoch, mohol Európsky parlament na základe nového inštitucionálneho rámca stanoveného Lisabonskou zmluvou zohrávať úlohu plnohodnotného spoluzákonodarcu v oblasti poľnohospodárstva (uznesenia [P7\\_TA\(2013\)0490](#) až [P7\\_TA\(2013\)0494](#), Ú. v. EÚ C 436, 24.11.2016, s. 270 až 280). Parlament už začal pracovať na reforme SPP na obdobie po roku 2020. Iniciatívna správa o oznámení Komisie s názvom Budúcnosť potravinárstva a poľnohospodárstva (správa Dorfmann) bola prijatá 30. mája 2018 ([P8\\_TA\(2018\)0224](#)) a v apríli 2019 členovia Výboru pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka hlasovali o troch správach o predložených legislatívnych návrhoch (pozri informačný list [3.2.9](#)).

Albert Massot  
05/2019

