



NÁSTROJE SZP A JEJICH REFORMY

Společná zemědělská politika (SZP) prošla v průběhu své existence pěti velkými reformami, z nichž poslední se uskutečnily v roce 2003 (revize v polovině období), v roce 2009 („kontrola stavu“) a v roce 2013 (na finanční období 2014–2020). První rozpravy o SZP po roce 2020 byly zahájeny v roce 2016 a v červnu 2018 byly předloženy příslušné legislativní návrhy.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Články 38 až 44 Smlouvy o fungování Evropské unie. Nařízení (EU) č. 1303 až 1308/2013 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013).

CÍLE

Postupnými reformami SZP došlo k úpravám mechanismů, které slouží k dosažení cílů stanovených Smlouvou (viz [3.2.1](#)). Poslední reforma mimo jiné stanoví pro SZP nové cíle (čl. 110 odst. 2 nařízení (EU) č. 1306/2013): hospodářské cíle (zajistit dodávky potravin prostřednictvím životaschopné zemědělské výroby, zlepšit konkurenceschopnost a rozdělení přidané hodnoty v rámci potravinového řetězce), environmentální cíle (využívat přírodní zdroje udržitelným způsobem a bojovat proti změně klimatu) a územní cíle (zajistit hospodářskou a sociální dynamiku venkovských oblastí).

DOSAŽENÉ VÝSLEDKY

A. Reforma z roku 1992: velký posun

Od svého zahájení v roce 1962 plnila SZP své cíle spočívající v zajištění dostatečných dodávek potravin. Politika podpůrných cen, které byly ve srovnání s cenami na světových trzích velmi vysoké, a neomezené záruky výkupu vedly posléze k tomu, že se v rámci SZP začaly vytvářet stále větší přebytky. S cílem zastavit narůstající nepoměr mezi nabídkou a poptávkou a udržet kontrolu nad výdaji v oblasti zemědělství provedla Rada radikální změnu SZP tím, že systém ochrany prostřednictvím cen nahradila systémem kompenzačních příjmových podpor.

V důsledku výrazného snížení zaručených cen polních plodin došlo ke ztrátě příjmů, která byla plně kompenzována prostřednictvím přímých podpor na hektar. Pokud jde o živočišnou výrobu, byl pokles cen hovězího masa kompenzován udělováním prémie na hospodářská zvířata. Tyto přímé podpory na hektar a prémie na hospodářská zvířata



byly zařazeny do tzv. modré kategorie („blue box“) klasifikace podpor dle Světové obchodní organizace (viz [3.2.7](#)).

B. Agenda 2000: nová fáze doplňující reformu z roku 1992

Evropská rada na svém zasedání v Lucemburku v roce 1997 vydala prohlášení, že evropské zemědělství musí být multifunkční, udržitelné, konkurenceschopné a rozptýlené po celém území. Tím stanovila strategický cíl nové reformy. V návaznosti na dohodu uzavřenou na zasedání Evropské rady v Berlíně ve dnech 24. a 25. března 1999 se reforma zaměřila především na následující záležitosti:

- nové přizpůsobení vnitřních cen světové úrovni, částečně vyrovnávané přímými podporami pro zemědělské producenty,
- možnost, aby členské státy podmínily přiznání podpory dodržováním podmínek týkajících se životního prostředí (ekologická podmíněnost), a možnost, aby s cílem financovat opatření na rozvoj venkova tuto podporu snižovaly (modulace),
- posílení stávajících strukturálních opatření v rámci nové politiky rozvoje venkova, nově nazývané „druhý pilíř SZP“, a to na základě převzetí závěrů konference, která se uskutečnila v Corku v roce 1996 (viz [3.2.6](#)),
- stabilizace rozpočtu pomocí přísného finančního rámce na období 2000–2006.

C. Reforma z června roku 2003: směrem k SZP založené na podporách oddělených od produkce

Na summitu v Berlíně v roce 1999 přijalo patnáct členských států návrh programu Agenda 2000 a vyzvalo Komisi, aby v roce 2002 provedla přezkum v polovině období, který by posoudil dopad poslední reformy SZP. Tato průběžná revize se nakonec stala dosud nejambicióznější reformou SZP a měla čtyři hlavní cíle: užší napojení evropského zemědělství na světové trhy, přípravu rozšíření EU, lepší plnění nových nároků společnosti v oblasti ochrany životního prostředí a kvality produktů (s ohledem na veřejné mínění, které bylo ořeseno řadou krizí souvisejících se zdravím) a dosažení větší kompatibility SZP s požadavky třetích zemí.

Dne 26. června 2003 dosáhli ministři zemědělství EU v Lucemburku dohody, která představuje zásadní reformu SZP a zavádí řadu nových zásad a mechanismů:

- oddělení podpor od vyprodukovaného množství ve snaze nasměrovat podniky, aby lépe reagovaly na potřeby trhu, a omezit narušování zemědělské výroby a obchodu se zemědělskými produkty. Z těchto podpor oddělených od produkce se tak stala „jednotná platba na zemědělský podnik“ zaměřená na stabilitu příjmů,
- podmíněnost („cross-compliance“), jež reaguje na očekávání evropských občanů tím, že podmiňuje poskytování jednotných plateb dodržováním souboru kritérií v oblasti životního prostředí a veřejného zdraví,
- slučitelnost s pravidly Světové obchodní organizace v tom smyslu, že konečným cílem oddělení podpor bylo umožnit začlenění režimu jednotné platby do „zelené kategorie“ (viz [3.2.7](#)),
- veřejné přerozdělování nároků na platby zemědělským podnikům podle referenčních hodnot na základě předchozí situace, a to prostřednictvím dvou



mechanismů, kterými jsou: modulace, která umožňuje přesun finančních prostředků mezi oběma pilíři SZP na posílení rozvoje venkova, a případné uplatňování regionálního modelu oddělení, který umožňuje harmonizovat platby na hektar přiznávané na základě územních kritérií,

- finanční disciplínu jakožto zásadu následně uplatňovanou ve finančním výhledu na období 2007–2013 (Úř. věst. C 139, 14.6.2006), v jejímž důsledku byl zmrazen rozpočet prvního pilíře SZP a byly stanoveny závazné roční stropy,
- v roce 2007 byla konečně zavedena jednotná společná organizace zemědělských trhů, čímž byly kodifikovány regulační mechanismy pro 21 stávajících společných organizací trhu (nařízení (ES) č. 1234/2007, Úř. věst. L 299, 16.11.2007).

D. „Kontrola stavu“ z roku 2009: upevnění reformního rámce z roku 2003

„Kontrolou stavu“, kterou dne 20. listopadu 2008 schválila Rada, se revidovala široká škála opatření uplatňovaných po reformě SZP z roku 2003. Jejím cílem bylo:

- posílit úplné oddělení podpor od produkce postupným rušením posledních plateb vázaných na produkci a jejich začleňováním do režimu jednotné platby na zemědělský podnik,
- částečně přeměrovat finanční prostředky z prvního pilíře ve prospěch rozvoje venkova zvýšením míry modulace přímých podpor,
- zmírnit pravidla veřejné intervence a kontroly nabídky, aby se neomezovala schopnost zemědělců reagovat na tržní signály.

E. Reforma z roku 2013: globálnější a integrovanější přístup

Reforma z roku 2013 představovala poslední fázi tohoto zahájeného a doposud nedokončeného procesu úprav (nařízení (EU) č. 1303 až 1308/2013, Úř. věst. L 347, 20.12.2013). Základní směry SZP na období 2014–2020 zahrnují:

- přeměnu podpor oddělených od produkce na systém multifunkční podpory. Po fázi oddělení zemědělských podpor od produkce ve prospěch všeobecné podpory příjmů, jež byla zahájena v roce 2003, následuje fáze, kdy budou nástroje opět spojeny s konkrétními cíli, přičemž budou odstraněny veškeré historické reference („zacílení“ či „targeting“). Jednotné platby zemědělským podnikům jsou nahrazeny systémem plateb v několika stupních či úrovních, jehož součástí je sedm složek: 1) „základní platba“; 2) „zelená platba“ ve prospěch environmentálních veřejných statků (ekologická složka); 3) dodatečná platba mladým zemědělcům; 4) redistributivní platba umožňující posílit podporu na první hektary zemědělského podniku; 5) dodatečná podpora příjmů v oblastech s přírodními omezeními; 6) podpory vázané na produkci; 7) možnost využití zjednodušeného režimu pro drobné zemědělce. Nové podpory na hektar jsou určeny pouze pro aktivní zemědělce (viz [3.2.5](#)). Prostředky na přímé platby, které jsou k dispozici pro každý členský stát, budou navíc postupně upraveny tak, aby do roku 2019 dosáhly úrovně minimální platby na hektar (tzv. „vnější konvergence“),
- konsolidace dvou pilířů SZP: první pilíř, kterým se financují přímé podpory a tržní opatření, zcela na náklady Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF); druhý pilíř určený pro rozvoj venkova, v režimu spolufinancování. Ruší se možnost



modulace přímých podpor ve prospěch druhého pilíře a nahrazuje se povinným snížením základních plateb přesahujících částku 150 000 EUR („postupné snižování“). Rovněž se zvýšila flexibilita přesouvání finančních prostředků mezi oběma pilíři: od roku 2015 mohou členské státy přesouvat původně přidělené prostředky v obou směrech (z prvního pilíře do druhého až do výše 15 % a z druhého do prvního v případě některých států až do výše 25 %) (viz [3.2.5](#)),

- konsolidaci nástrojů jednotné společné organizace trhů ve smyslu vytvoření „záchranných sítí“, jejichž použití je omezeno pouze na případy cenové krize a narušení trhů. Kromě toho je potvrzeno zrušení všech opatření týkajících se kontroly nabídky: režim kvót na cukr vypršel v září 2017 a práva na výsadbu vinic byla počínaje rokem 2016 nahrazena systémem udělování povolení. Novému režimu upravujícímu produkci mléka bez kvót, platnému od roku 2015, předcházelo přijetí malého balíčku opatření v mlékárenském odvětví (nařízení (EU) č. 261/2012, Úř. věst. L 94, 30.3.2012). Aby bylo možno reagovat na případná narušení trhů, vytváří nově zřízená jednotná organizace trhů novou rezervu pro případ krize (viz [3.2.4](#));
- integrovanější a cílenější přístup k rozvoji venkova, více prosazující územní hledisko. Počítá se s lepší koordinací opatření v oblasti rozvoje venkova se zbývajících částí strukturálních fondů (viz [3.1.1](#)). Je zjednodušena široká škála stávajících nástrojů v rámci druhého pilíře SZP, aby bylo možné soustředit se na podporu konkurenceschopnosti, inovací, zemědělství založeného na znalostech, usazování mladých zemědělců, udržitelného hospodaření s přírodními zdroji a vyváženého územního rozvoje (viz [3.2.6](#)).

V návaznosti na rozhodnutí přijatá v roce 2013 byla přijata opatření, jejichž cílem je přizpůsobit regulační rámec institucionálnímu, hospodářskému a rozpočtovému vývoji. Druhý balíček opatření týkající se mlékárenství byl zahájen v roce 2016 s cílem snížit nabídku a řešit krizi v oblasti cen, které čelí evropští producenti poté, co byly v roce 2015 zrušeny kvóty. (Úř. věst. L 242, 9.9.2016). Komise rovněž v září 2016 uspořádala konferenci nazvanou „Cork 2.0“ a znovu otevřela diskusi o politice rozvoje venkova po roce 2020 (viz [3.2.6](#) a [3.2.9](#)). Komise také navrhla několik opatření ke zjednodušení základních aktů SZP (souhrnné nařízení – „omnibus“) (viz [3.2.9](#)), přičemž využila revize víceletého finančního rámce 2014–2020 v polovině období (viz [1.4.3](#) a [3.2.2](#)). Tato činnost byla ukončena před koncem roku 2017 a nový právní předpis vyšel v Úředním věstníku [nařízení (EU) č. 2393/2017, Úř. věst. L 350], Kromě toho byla v lednu 2016 zřízena pracovní skupina, která v listopadu téhož roku předložila závěrečnou zprávu, v níž navrhla zlepšení regulace potravinářského řetězce a zemědělských trhů. Tato doporučení by měla vést k legislativním návrhům. V listopadu 2017 vydala Komise sdělení o budoucnosti výživy a zemědělství, v květnu 2018 předložila návrh víceletého finančního rámce 2021–2027 a v červnu 2018 pak příslušné legislativní návrhy, čímž zahájila proces reformy SZP po roce 2020 (viz [3.2.9](#)).

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Evropský parlament všeobecně podporoval všechny reformy SZP. Zejména převzal většinu hlavních směrů Komise týkajících se reformy z roku 2003 a při té příležitosti



se vyslovil ve prospěch částečného oddělení plateb od produkce a odmítl koncepci sestupné podpory ([T5-0256/2003](#) ze dne 5. června 2003, Úř. věst. C 68 E, 18.3.2004). Parlament ostatně znovu žádal, aby se na zemědělskou politiku v plném rozsahu vztahoval postup spolurozhodování, čehož bylo dosaženo vstupem Lisabonské smlouvy v platnost (viz [1.1.5](#) a [3.2.1](#)).

Diskuse o budoucnosti SZP po roce 2013 byly na parlamentní úrovni zahájeny ještě předtím, než bylo předloženo sdělení a legislativní návrhy Komise. Evropský parlament přijal na základě zprávy z vlastního podnětu dne 8. července 2010 usnesení (Úř. věst. C 351, 2.12.2011, s. 103). Poslanci stanovili klíčové oblasti nové SZP pro 21. století: jsou jimi zabezpečení dodávek potravin, spravedlivý obchod, zachování zemědělské činnosti na celém území Unie, kvalita potravin, ochrana biologické rozmanitosti a životního prostředí, spravedlivé odměňování za veřejné statky poskytované zemědělci a také rozvoj venkova založený na tvorbě ekologických pracovních míst. Tyto priority byly stvrzeny usnesením ze dne 23. června 2011 ke sdělení Komise s názvem „Budoucnost SZP po roce 2020“ (Úř. věst. C 390 E, 18.12.2012, s. 49).

Evropský parlament pozměnil znění legislativních návrhů k SZP po roce 2013, na jejichž základě byl následně udělen mandát pro vyjednávání s Radou (usnesení [P7_TA\(2013\)0084](#), [P7_TA\(2013\)0085](#), [P7_TA\(2013\)0086](#) a [P7_TA\(2013\)0087](#) ze dne 13. března 2013). Na tomto základě a po více než čtyřiceti třístranných rozhovorech bylo dosaženo politické shody a dne 20. listopadu 2013, bezprostředně poté, co byl přijat finanční balíček na období 2014–2020 (usnesení [P7_TA\(2013\)0490](#) až [P7_TA\(2013\)0494](#), Úř. věst. C 436, 24.11.2016, s. 270 až 280), se Evropský parlament vyjádřil k novým nařízením v oblasti zemědělství.

Když začal Parlament pracovat na reformě SZP po roce 2020, počítal již s odchodem Spojeného království z Unie. Hlasování o pozměňovacích návrzích k návrhu Komise v prvním čtení by mělo v zásadě proběhnout na zasedání v červnu 2020 (viz [3.2.9](#)).

Albert Massot
02/2020

