



SPOLEČNÁ ZEMĚDĚLSKÁ POLITIKA PO ROCE 2020

V roce 2013 byla provedena reforma společné zemědělské politiky (SZP), jež vstoupila v platnost v roce 2015. Evropské orgány se zavázaly, že přijmou novou reformu zohledňující víceletý finanční rámec na období 2021–2027, a to ještě před koncem stávajícího období (2020).

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Legislativní návrhy k SZP po roce 2020 ([COM\(2018\)0392](#), 0393 a 0394 ze dne 1. června 2018) a návrh nového víceletého finančního rámce (VFR) na období 2021–2027 (COM(2018)0322 ze dne 2. května 2018).

PROVÁDĚNÍ SZP NA OBDOBÍ 2014–2020

Základní nařízení pro novou SZP byla zveřejněna v prosinci 2013. Členské státy musely v roce 2014 provést klíčovou volbu, vzhledem k různorodosti prováděcích pravidel nového systému přímých plateb a k manévrovacímu prostoru, který jim ponechává. Všechny státy až na jeden (Německo) využily možnost vázaných plateb s velmi různými sazbami, osm z nich se rozhodlo uplatnit redistributivní platby a konečně patnáct států provedlo režim pro malé zemědělce. Pokud jde o „ekologické platby“, dalo pět členských států zemědělcům možnost splnit některé z povinností uplatňováním rovnocenných postupů. V rámci Unie se navíc výrazně liší výběr ploch využívaných v ekologickém zájmu (nejčastější volbou – jež je k dispozici ve všech státech s výjimkou Dánska – jsou plochy s plodinami, které vážou dusík, zatímco pouze osm států do svého seznamu zařadilo terasy). Patnáct zemí navíc převedlo částky mezi oběma pilíři: čistá bilance převodů z prvního pilíře do druhého za celé období činila přibližně 4 mld. EUR.

Pokud jde o druhý pilíř, schválila Komise v období mezi prosincem 2014 a prosincem 2015 všech 118 programů rozvoje venkova, které připravilo 28 členských států. Dvacet členských států se rozhodlo, že uplatní pouze jeden vnitrostátní program, a osm členských států se rozhodlo pro více programů (což jim např. umožňovalo více zohlednit jejich územní či správní uspořádání) (viz dokument [3.2.6](#)).

SZP PO ROCE 2020

Přípravy SZP po roce 2020 byly zahájeny během nizozemského předsednictví Rady na neformálním zasedání uspořádaném v květnu 2016. Následující předsednictví Rady v započatém postupu pokračovala zahájením úvah o hlavních výzvách v oblasti



zemědělství, které je nutné řešit (nekalé obchodní praktiky v potravinovém řetězci, změna klimatu a vodní zdroje, řízení rizik či role vázaných plateb atd.).

Kromě toho vytvořila Komise v lednu 2016 pracovní skupinu, jejímž úkolem bylo zabývat se budoucností politiky zemědělských trhů a jež předložila svou závěrečnou zprávu v listopadu 2016. Pokud jde o druhý pilíř, konference „Cork 2.0“ konaná v září 2016 vyústila v přijetí prohlášení, které zdůraznilo desatero klíčových směrů pro budoucnost politiky rozvoje venkova v Evropě.

U příležitosti revize víceletého finančního rámce na období 2014–2020 v polovině období přijala Komise dne 14. září 2016 souhrnný legislativní návrh ([COM\(2016\)0605](#)), jenž se dotýkal mnoha evropských politik, včetně SZP. Jeho cílem v zásadě bylo provedení technických úprav v platných základních aktech za účelem zjednodušení stávajících nástrojů. Z podnětu Evropského parlamentu tento proces nakonec vyústil ve skutečnou „minireformu“ SZP. Evropský parlament se inspiroval doporučeními pracovní skupiny pro trhy a předložil dodatečné pozměňovací návrhy s cílem zlepšit stávající mechanismy. V říjnu 2017 bylo dosaženo dohody s Radou a příslušný text byl zveřejněn v prosinci 2017 (nařízení (EU) 2017/2393, Úř. věst. L 350, 29.12.2017). Schválená zlepšení se týkají oblasti působnosti organizací producentů, posílení zemědělského pojištění a nástrojů ke stabilizaci příjmů, pravidel pro ekologické platby a platby pro mladé zemědělce a definice „aktivního zemědělce“ (umožňující členským státům její velmi flexibilní uplatňování).

V únoru 2017 zahájila Komise veřejnou konzultaci o budoucnosti SZP, jež byla ukončena v květnu 2017. Dne 29. listopadu 2017 následně představila sdělení nazvané „Budoucnost potravinářství a zemědělství“ ([COM\(2017\)0713](#)). Sdělení je poněkud neurčité, pokud jde o provozní hledisko, zaměřuje se však na řízení zemědělství a hovoří o radikální změně modelu provádění SZP. Na zprávu Evropského parlamentu z vlastního podnětu k tomuto sdělení Komise (Dorfmannova zpráva) navázalo usnesení, jež bylo na plenárním zasedání přijato dne 30. května 2018 ([P8_TA\(2018\)0224](#)).

KONTEXT REFORMY SZP PRO OBDOBÍ PO ROCE 2020

O reformě SZP z roku 2013 bylo rozhodnuto uprostřed hospodářské recese. Od té doby se ekonomická a institucionální situace změnila. Došlo k obnově růstu, který však zůstává velmi nízký. Kromě toho vedl geopolitický vývoj k větší nejistotě na trzích (vytoupení Spojeného království z EU v lednu 2020, krize tradičního partnerství mezi EU a USA po zvolení Donalda Trumpa prezidentem). Zároveň jsme svědky stagnace obchodního multilateralismu, aniž by však byl rostoucí počet dvoustranných dohod schopen zmírnit protekcionistické tendence a obchodní konflikty. a konečně se také v souvislosti se vstupem Pařížské dohody (COP 21) v platnost a závazky OSN k udržitelnému rozvoji objevují nové výzvy spojené se změnou klimatu a udržitelností, zatímco technologické inovace, a zejména digitální revoluce, mají významný dopad na produkci, zpracování a distribuci potravin.



LEGISLATIVNÍ NÁVRHY TÝKAJÍCÍ SE SZP PO ROCE 2020

Budoucí zemědělský rozpočet je stanoven v návrhu Komise, jenž se týká víceletého finančního rámce (VFR) na období 2021–2027 (COM(2018)0322 ze dne 2. května 2018). Ačkoli Unie i nadále vyčleňuje na zemědělství velkou část svého rozpočtu (28,5 % celkového rozpočtu na dané období) (viz (viz [3.2.10](#), tabulka I), došlo k velmi významným škrtům v reálných hodnotách (-15 %), jež jsou způsobeny odchodem Spojeného království (čistého přispěvatele do rozpočtu) a potřebami financování plynoucími z nových priorit Unie (migrace, vnější hranice, digitální ekonomika, doprava). Finanční prostředky určené na zemědělství činí 324,2 mld. EUR ve stálých cenách z roku 2018 a tuto částku je třeba srovnat s rozpočtem na předchozí období 2014–2020 po odečtení výdajů na Spojené království (viz [3.2.10](#), tabulka I, sloupec C). První pilíř si zachovává své výsadní postavení (Evropský zemědělský záruční fond, 78,4 %), i když jsou jeho finanční prostředky sníženy o 11 %; velkou ztrátu však zaznamenává rozvoj venkova, jehož prostředky jsou sníženy o 28 %.

Komise na základě nového VFR předložila tři návrhy nařízení, které vymezují legislativní rámec SZP na období 2021–2027 ([COM\(2018\)0392](#), 0393 a 0394 ze dne 1. června 2018). Ústřední bod reformy se týká modelu provádění SZP, jenž je zaměřen na výsledky a subsidiaritu, což členským státům uděluje mnohem významnější roli při provádění zemědělských intervencí. Unie by měla v budoucnu stanovovat podstatné parametry (cíle SZP, základní požadavky, hlavní typy intervence v rámci prvního a druhého pilíře), zatímco členské státy by měly vypracovávat víceleté strategické plány pro dosažení konkrétních cílů a hodnot, o kterých bylo rozhodnuto společně.

Budoucí SZP by se měla zaměřovat na devět cílů, jež odrážejí její hospodářskou, environmentální a sociálně-územní multifunkčnost. Má si zachovat své dva pilíře i oba zemědělské fondy, které mají podporovat vnitrostátní programy v návaznosti na škálu opatření vybraných v rámci integrovaného přístupu. V každém případě by prioritním prvkem nové SZP měly zůstat přímé platby (oddělené od produkce i vázané).

Kromě nového řízení SZP jsou dalšími významnými prvky návrhů reformy tyto:

- Pokud jde o první pilíř, dostává nový podnět redistribuce přímé podpory: Komise navrhuje postupné snižování plateb přesahujících 60 000 EUR a povinné stanovení stropu (maximální částka 100 000 EUR na příjemce). Odvětvové intervenční programy jsou dále přesunuty ze společné organizace trhu do nových vnitrostátních strategických plánů.
- Nová ekologická architektura je s ohledem na svou koncepci a řízení, jež jsou svěřeny vnitrostátním orgánům, mnohem pružnější. Bude mít tři složky: novou podmíněnost (povinnou, ale v detailech mnohem flexibilnější), programy pro klima a životní prostředí (jež budou financovány z EZZF a nahradí stávající ekologické platby) a agro-environmentální a klimatická opatření (financovaná z EZFRV).
- Pokud jde o druhý pilíř: EZFRV již není strukturálním fondem spadajícím do společného rámce politiky soudržnosti, míra spolufinancování se snižuje o deset procentních bodů, Komise v zájmu zjednodušení soustřeďuje intervence, i když v důsledku toho některá opatření ztrácí na viditelnosti (jako např. ekologické



zemědělství), a závěrem, pravidla programu Leader budou určována na úrovni politiky soudržnosti, ačkoli je jeho financování zajišťováno ze zemědělského rozpočtu.

PROBÍHAJÍCÍ DISKUSE

První reakce na návrhy Komise dokládají všeobecnou shodu, pokud jde o navrhované cíle, ale odhalují také zásadní rozdíly ohledně způsobů zvolených pro jejich dosažení a zajištění zjednodušení a účinnosti řízení.

Hlavními spornými body jsou zejména: rozpočtové škrty plánované v rámci SZP na období 2021–2027; oblast působnosti vnitrostátních strategických plánů, jež by mohly být velmi rozdílné a nenaplňovat cíle stanovené na evropské úrovni (především na úrovni ochrany životního prostředí); povinné stanovení stropu pro částky podpory, jež většina členských států a jejich profesních organizací, které se přiklání spíše k dobrovolnému řešení, považuje za příliš omezující; míra a tempo vnější konvergence přímé podpory (sedm členských států požádalo o zrychlení harmonizace podpory na hektar ve všech 27 státech, ale osm dalších s tímto postupem ostře nesouhlasí); administrativní zátěž spojená s novými požadavky na výkonnost; a závěrem je zpochybňována oblast působnosti některých navrhovaných aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů, neboť by mohly překročit řídicí pravomoci Komise.

Je třeba si uvědomit, že novou SZP nebude možné přijmout, pokud se nepodaří dosáhnout dohody o novém finančním rámci – zemědělské nástroje totiž mají v evropském rozpočtu velkou váhu. Značné rozdíly v názorech na to, jak by měl budoucí rozpočtový rámec vypadat, se dle očekávání promítly i do jednání o zemědělské politice. V prosinci 2019 předložilo finské předsednictví Rady kompromisní návrh celkové výše víceletého finančního rámce 2021–2027 a způsobu rozdělení výdajů mezi tradiční politiky EU (SZP, soudržnost) a nové priority. Návrh předpokládal, že celkový objem finančních prostředků poklesne na 1,07 % hrubého národního důchodu EU a současně se zvýší rozpočet na rozvoj venkova o 10 miliard (viz [3.2.10](#), tabulka I, sloupec 4). Dohody však dosaženo nebylo. Po tomto prvním neúspěchu se hlavy států a vlád sešly znovu ve dnech 20.–21. února 2020. Předseda Evropské rady Charles Michel přišel na jednání s návrhem, podle něhož by byla celková částka VFR mírně vyšší, než jakou navrhovalo finské předsednictví (tj. 1,074 % HND). To by odpovídalo celkovému snížení prostředků na SZP o 14 % (viz [3.2.10](#), tableau I, sloupec 5). Ani po dvoudenním jednání se ale nepodařilo sblížit nesmiřitelné postoje dvou skupin států – obránců společné zemědělské politiky a politiky soudržnosti na straně jedné a skupiny takzvaných „středních zemí“, které usilovaly o omezení rozpočtu na 1 % HND, na straně druhé.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Evropský parlament potvrdil, že by úroveň financování SZP v reálných cenách měla zůstat zachována i po roce 2020 ([P8_TA\(2018\)0449](#), 14.11.2018, (viz [3.2.10](#), tabulka I, sloupec 3). Výbor pro zemědělství a rozvoj venkova (AGRI) následně jmenoval zpravodaje pro každý legislativní akt: paní Esther Herranzovou (Skupina Evropské



lidové strany) pro novou architekturu SZP, paní Ulrike Müllerovou (Skupina Aliance liberálů a demokratů pro Evropu) pro nové průřezové nařízení a pana Erica Andrieu (Skupina progresivní aliance socialistů a demokratů v Evropském parlamentu) pro pozměněný návrh týkající se společné organizace trhu. V dubnu 2019 výbor AGRI o těchto třech složkách návrhů hlasoval. Mezi přijatými pozměňovacími návrhy byla tato tři stěžejní rozhodnutí:

- společná organizace trhu: posílení opatření v oblasti kontroly nabídky v návaznosti na balíček předpisů týkajících se mléka, zlepšení pravidel hospodářské soutěže za účelem větší podpory organizací producentů a prodloužení regulačních nástrojů v odvětví vína,
- strategické plány: zahájení v roce 2022, dosažení vnější konvergence podpory na hektar do roku 2027, rozdělení finančních příspěvků v rámci prvního pilíře (60 % na základní a redistributivní platby, 20 % na ekorežim, 10 + 2 % na podporu vázanou na produkci, 3 % na odvětvové režimy), finanční příspěvky v rámci druhého pilíře (30 % na cíle v oblasti životního prostředí a 30 % na investiční opatření a opatření k řízení rizik), omezení podpory na 100 000 EUR, pokud členské státy neuplatňují redistributivní platby ve výši 10 %, omezení převodů z prvního do druhého pilíře na 15 % a převodů z druhého do prvního pilíře na 5 %,
- horizontální nařízení: zlepšení společného rámce pro audity a kontroly, krizová rezerva ve výši 1,5 miliardy EUR.

Po evropských volbách v květnu 2019 začali nově zvolení poslanci znovu posuzovat pozměňovací návrhy, které AGRI přijal v předchozím volebním období. První čtení by mělo být ukončeno v červnu 2020.

Poslední fáze jednání o zemědělské politice se bude překrývat s diskusemi o Zelené dohodě pro Evropu, které byly odstartovány sdělením Komise ze dne 11. prosince 2019 (COM(2019)0640). Zelená dohoda pro Evropu má vést ke vzniku modelu udržitelného růstu a dosažení klimatické neutrality do roku 2050 a bude mít tedy na zemědělsko-potravinářské odvětví v Evropě významný dopad. V březnu 2020 se očekávají konkrétní návrhy v několika oblastech: biologická rozmanitost, lesy, emise skleníkových plynů a zejména strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“, která si klade za cíl zvýšit potravinovou bezpečnost, snížit používání pesticidů, hnojiv a antibiotik, podporovat inovace v zemědělství a zlepšit poskytování informací spotřebitelům. Na obecné směry činnosti schválené v rámci Zelené dohody by měly navazovat národní strategické plány, které by měly být předloženy v průběhu roku 2021 a uplatňovány od roku 2022.

Albert Massot
02/2020

