



K SPOLOČNEJ POĽNOHOSPODÁRSKEJ POLITIKE PO ROKU 2020

Reforma spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) z roku 2013 nadobudla účinnosť v roku 2015. Európske inštitúcie sa zaviazali, že do konca súčasného obdobia (2020) prijmú novú reformu, ktorá bude zohľadňovať viacročný finančný rámec 2021 – 2027.

PRÁVNY ZÁKLAD

Legislatívne návrhy týkajúce sa SPP po roku 2020 ([COM\(2018\)0392](#), 0393 a 0394 z 1. júna 2018) a návrh viacročného finančného rámca (VFR) na roky 2021 – 2027 ([COM\(2018\)0322](#) z 2. mája 2018).

VYKONÁVANIE SPP NA ROKY 2014 – 2020

Základné nariadenia novej SPP boli zverejnené v decembri 2013. Vzhľadom na rozdielne spôsoby uplatňovania nového systému priamych platieb a na manévrovací priestor, ktorý im ponecháva, museli členské štáty v roku 2014 prijať zásadné rozhodnutia. Väčšina členských štátov okrem jedného (Nemecko) využívala možnosť viazaných platieb s veľmi rôznorodými sadzbami, osem z nich sa rozhodlo uplatňovať redistributívnu platbu a napokon 15 členských štátov uplatňovalo režim pre malých poľnohospodárov. Pokiaľ ide o ekologizačné platby, päť členských štátov dalo poľnohospodárom možnosť plniť niektoré povinnosti uplatňovaním rovnocenných postupov. Navyše sa výber oblastí ekologického záujmu v Únii značne líši (najčastejšie ide o oblasti s výskytom rastlín, ktoré viažu dusík, pričom ide o všetky krajiny s výnimkou Dánska, zatiaľ čo terasy do svojho zoznamu zaradilo len osem krajín). Okrem toho 15 krajín presúvalo sumy medzi dvoma piliermi: čistá bilancia prevodov z prvého do druhého piliera za celé obdobie predstavuje približne 4 miliardy EUR.

Pokiaľ ide o druhý pilier, Komisia od decembra 2014 do decembra 2015 schválila všetkých 118 programov rozvoja vidieka, ktoré vypracovalo dvadsaťosem členských štátov. Dvadsať členských štátov sa rozhodlo vykonávať len jeden národný program, osem sa rozhodlo využiť viac ako jeden program (čo umožnilo napr. lepšie zohľadniť ich zemepisné danosti alebo administratívnu štruktúru) (pozri informačný list [3.2.6](#)).



K SPP PO ROKU 2020

Práca na SPP po roku 2020 sa začala v čase holandského predsedníctva Rady na neformálnom zasadnutí v máji 2016. Nasledujúce predsedníctva Rady pokračovali v začatom procese a začali uvažovať o hlavných problémoch, ktoré treba v poľnohospodárstve riešiť (nekalé obchodné praktiky v agropotravinárskom reťazci, zmena klímy a vodné zdroje, riadenie rizík, ako aj úloha viazaných platieb atď.).

V januári 2016 vytvorila Komisia pracovnú skupinu, ktorá sa mala zaoberať budúcnosťou politiky poľnohospodárskych trhov a ktorá v novembri 2016 predložila záverečnú správu. Pokiaľ ide o druhý pilier, konferencia Cork 2.0 v septembri 2016 vyústila do prijatia vyhlásenia, v ktorom sa zdôrazňuje desať kľúčových usmernení pre budúcu politiku rozvoja vidieka v Európe.

Pri revízii viacročného finančného rámca na roky 2014 – 2020 v jeho polovici Komisia 14. septembra 2016 prijala súhrnný legislatívny návrh, ktorý sa týkal viacerých európskych politík ([COM\(2016\)0605](#)) vrátane SPP. V zásade bolo jeho cieľom zaviesť technické úpravy platných základných aktov na zjednodušenie nástrojov. Na podnet Európskeho parlamentu sa tento postup napokon stal skutočnou minireformou SPP. Európsky parlament sa inšpiroval odporúčaniami pracovnej skupiny pre trhy a predložil ďalšie pozmeňujúce návrhy na posilnenie vtedy platných mechanizmov. V októbri 2017 bola dosiahnutá dohoda s Radou a jej znenie bolo uverejnené v decembri 2017 (nariadenie (EÚ) 2017/2393, Ú. v. EÚ L 350, 29.12.2017). Schválené zlepšenia sa týkajú pôsobnosti organizácií výrobcov, posilnenia poľnohospodárskeho poistenia a nástrojov na stabilizáciu príjmov, pravidiel zelených platieb a platieb mladým poľnohospodárom, ako aj vymedzenia pojmu „aktívny poľnohospodár“ (ktorý členským štátom umožňuje jeho vysoko flexibilné uplatňovanie).

Komisia začala vo februári 2017 verejnú konzultáciu o budúcnosti SPP, ktorá sa skončila v máji 2017. Na jej základe 29. novembra 2017 uverejnila oznámenie s názvom Budúcnosť potravinárstva a poľnohospodárstva ([COM\(2017\)0713](#)). Tento dokument, ktorý je z operatívneho hľadiska veľmi vágny, kladie dôraz na riadenie poľnohospodárstva a uvádza zásadnú zmenu do modelu vykonávania SPP. Po iniciatívnej správe Európskeho parlamentu (správa Dorfmann) o oznámení Komisie bolo na plenárnej schôdzi 30. mája 2018 prijaté uznesenie ([P8_TA\(2018\)0224](#)).

SÚVISLOSTI REFORMY SPP PO ROKU 2020

O reforme SPP z roku 2013 sa rozhodlo uprostred hospodárskej recesie. Odvtedy sa hospodárske a inštitucionálne prostredie zmenilo. Rast sa obnovil, je však naďalej málo intenzívny. Okrem toho geopolitický vývoj zvýšil neistotu na trhoch (vystúpenie Spojeného kráľovstva z EÚ v januári 2020, kríza tradičného partnerstva EÚ a USA po zvolení prezidenta Trumpa). Na druhej strane sme svedkami obchodného multilateralizmu bez toho, aby rastúci počet dvojstranných dohôd mohol zmieriť protekcionistické trendy a obchodné spory. Napokon sa objavili aj nové ťažkosti spojené so zmenou klímy a udržateľnosťou, ktoré sprevádzajú nadobudnutie platnosti Parížskej dohody (COP 21) a záväzky OSN v prospech udržateľného rozvoja,



pričom technologické inovácie a najmä digitálna revolúcia majú silný vplyv na výrobu, spracovanie a distribúciu potravín.

LEGISLATÍVNE NÁVRHY TÝKAJÚCE SA SPP PO ROKU 2020

V návrhu Komisie o viacročnom finančnom rámci (VFR) na roky 2021 – 2027 (COM(2018)0322 z 2. mája 2018) sa stanovil rozpočet pre poľnohospodárstvo v budúcnosti. Hoci Únia naďalej vynakladá značnú časť svojho rozpočtu na poľnohospodárstvo (28,5 % celkového rozpočtu na dané obdobie) (3.2.10, tab. I), z dôvodu vystúpenia Spojeného kráľovstva (čistý prispievateľ do rozpočtu) a finančných potrieb vyplývajúcich z nových priorít Únie (migrácia, vonkajšie hranice, digitálne hospodárstvo, doprava) došlo k skutočne výrazným škrtom v reálnom vyjadrení (-15 %). Finančné krytie poľnohospodárstva dosahuje 324,2 miliardy EUR v stálych cenách z roku 2018, čo by sa malo porovnať s predchádzajúcim rozpočtom na roky 2014 – 2020, mínus výdavky pre Spojené kráľovstvo (3.2.10, tab. I, stĺpec 1). Prvý pilier si naďalej udržal prvenstvo (Európsky poľnohospodársky a záručný fond EPZF, 78,4 %), hoci poklesol o 11 %, pričom s poklesom o 28 % je hlavným porazeným rozvoj vidieka.

Na základe novej SPP predložila Komisia tri návrhy nariadení, ktoré tvoria legislatívny rámec SPP na roky 2021 – 2027 (COM(2018)0392, 0393 a 0394 z 1. júna 2018). Podstata reformy spočíva v zmene modelu vykonávania SPP, ktorý je zameraný na výsledky a subsidiaritu a členským štátom priznáva oveľa významnejšiu úlohu pri zavádzaní poľnohospodárskych intervencií. V budúcnosti by EÚ mala stanoviť podstatné parametre (ciele SPP, základné požiadavky, hlavné druhy intervencií z prvého a druhého piliera), zatiaľ čo členské štáty by mali vypracovať viacročné strategické plány na dosiahnutie spoločne dohodnutých konkrétnych cieľov a zámerov.

Budúca SPP by sa mala zamerať na deväť cieľov, ktoré odrážajú jej hospodársku, environmentálnu, sociálno-územnú polyfunkčnosť. Na podporu národných programov by si mala zachovať dva piliere a dva poľnohospodárske fondy na podporu pre vnútroštátne programy v nadväznosti na škálu opatrení vybraných v rámci integrovaného prístupu. V každom prípade by prioritnými prvkami novej SPP mali zostať priame platby (neviazané i viazané).

Okrem nového riadenia SPP sú ďalšie dôležité body navrhovanej reformy tieto:

- v prvom pilieri dostáva nový impulz prerozdelenie priamej podpory. Komisia navrhuje zníženie platieb od sumy 60 000 EUR a povinný strop pre sumy nad 100 000 EUR na poľnohospodársky podnik. Okrem toho sa odvetvové programy intervencií presúvajú zo spoločnej organizácie trhov (SOT) do nových strategických národných plánov,
- nová zelená architektúra zverená vnútroštátnym orgánom má oveľa viac flexibility v etape návrhu a riadenia. Mala by mať tri aspekty: novú kondicionalitu (povinnú, ale v detailoch flexibilnejšiu); programy v oblasti klímy a životného prostredia (ktoré by sa financovali z EPZF a nahradili by ekologickú platbu) a agroenvironmentálne a klimatické opatrenia (financované z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka EPFRV),



- v druhom pilieri už EPFRV nie je relevantným štrukturálnym fondom v spoločnom rámci politiky súdržnosti, miera spolufinancovania sa znižuje o 10 percentuálnych bodov, Komisia v záujme zjednodušenia sústreďuje intervencie (hoci niektoré opatrenia strácajú viditeľnosť – napríklad ekologické poľnohospodárstvo); napokon pravidlá programu Leader spadajú pod politiku súdržnosti, hoci jej financovanie je zabezpečené z rozpočtu poľnohospodárstva.

PREBIEHAJÚCE ROKOVANIA

Prvé reakcie na návrhy Komisie poukazujú na široký konsenzus v otázke navrhovaných cieľov, ale ukazujú veľké rozdiely v otázke prostriedkov navrhovaných na ich dosiahnutie a na zabezpečenie jednoduchšieho a účinnejšieho riadenia.

Hlavnými spornými otázkami sú najmä škrty v rozpočte plánovanom pre SPP na roky 2021 – 2027; pôsobnosť národných strategických plánov, ktoré by sa mohli veľmi líšiť a nedosahovali by ciele stanovené na európskej úrovni (najmä v oblasti životného prostredia); povinný strop pomoci, ktorý väčšina členských štátov a ich profesijných organizácií považuje za príliš nezáväzný: skôr sú naklonené voliteľnému riešeniu; úroveň a tempo vonkajšej konvergencie priamej pomoci (z 27 členských štátov 7 požiadalo o urýchlenie harmonizácie podpory na hektár, 8 členských štátov však proti tomuto prístupu dôrazne namieta); administratívna záťaž vyplývajúca z nových požiadaviek na výkonnosť; napokon sa spochybňuje pôsobnosť niektorých navrhovaných delegovaných a vykonávacích aktov najmä preto, že by mohli presahovať rámec riadiacich právomocí Komisie.

Treba skonštatovať, že vzhľadom k rozpočtovému významu poľnohospodárskych nástrojov nie je možné reformu SPP dokončiť bez finančnej dohody. Ako sa predpokladalo, na rokovania o poľnohospodárstve mali vplyv súčasné hlboké rozdiely v názoroch na budúci rozpočtový rámec. Fínske predsedníctvo Rady sa v decembri 2019 snažilo nájsť kompromis ohľadom celkovej úrovne finančného rámca na roky 2021 – 2027 a rozdelenia výdavkov medzi tradičné politiky Únie (SPP, súdržnosť) a nové priority. Návrh obsahoval zníženie viacročného finančného rámca až o 1,07 % európskeho hrubého národného dôchodku (HND), pričom rozpočet na rozvoj vidieka sa mal posilniť o 10 miliárd EUR (3.2.10, tab. I, stĺpec 4), ale k dohode nedošlo. Hlavy štátov a predsedovia vlád EÚ sa po tomto prvom neúspechu opäť stretli 20. a 21. februára 2020. Predseda Európskej rady Charles Michel predložil návrh, ktorý – hoci v porovnaní s návrhom fínskeho predsedníctva predstavuje mierne zvýšenie celkového rozpočtu na roky 2021 – 2027 (1,074 % HND) – znižuje celkovú sumu vyčlenenú pre SPP o 14 % (3.2.10, tab. I, stĺpec 5). Kategorické požiadavky, na ktorých trvali obhajcovia SPP a politiky súdržnosti na jednej strane a zástancovia striedmosti presadzujúci rozpočet nižší o 1 % HND na strane druhej, po dvoch dňoch rokovaní zotrvali. Vzhľadom na uvedené sa zástupcovia 27 členských štátov rozišli bez dohody.

ÚLOHA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

Európsky parlament opätovne potvrdil, že financovanie SPP po roku 2020 by sa v reálnom vyjadrení malo zachovať (P8_TA(2018)0449 zo 14.11.2018) (3.2.10, tab. I, stĺpec 3). V nadväznosti na to Výbor pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka (AGRI)



vymenoval spravodajcov pre každý legislatívny akt: Esther Herranzová (PPE) o novej architektúre SPP, Ulrike Müllerová (ALDE) o novom horizontálnom nariadení, a Erica Andrieua (S&D) o zmenenom návrhu SOT. V apríli 2019 sa vo výbore AGRI o týchto troch návrhoch hlasovalo. V rámci prijatých pozmeňujúcich návrhov sa zásadné rozhodnutia týkajú:

- SOT: posilnenie opatrení na kontrolu ponuky v nadväznosti na balík predpisov týkajúcich sa mlieka; zlepšenie pravidiel hospodárskej súťaže s cieľom ďalšej podpory pre organizácie výrobcov; a rozšírenie regulačných nástrojov v sektore vinohradníctva a vinárstva,
- strategických plánov: začať v roku 2022; vonkajšia konvergencia pomoci na hektár, ktorá sa má implementovať v roku 2027; zacielenie finančných prostriedkov na prvý pilier (60 % na základnú platbu a redistributívnu platbu; 20 % na ekologický program; 10 + 2 % na viazanú podporu; 3 % na odvetvové systémy); finančné alokácie pre druhý pilier (30 % na environmentálne ciele a 30 % na investičné opatrenia a riadenie rizík); stanovenie stropu pomoci na 100 000 EUR, ak členské štáty nevyužívajú redistributívne platby vo výške 10 %; obmedzenie presunov z prvého do druhého piliera na 15 % a z druhého piliera do prvého piliera na 5 %,
- horizontálne nariadenie; zlepšenie spoločného rámca pre audity a kontroly; rezerva na krízové situácie vo výške 1,5 miliardy EUR.

Po európskych voľbách v máji 2019 začali noví zvolení zástupcovia revidovať pozmeňujúce návrhy, ktoré výbor AGRI prijal v predchádzajúcom volebnom období s cieľom uzavrieť prvé čítanie v júni 2020.

Posledná fáza poľnohospodárskych rokovaní sa prekrýva s rokovaniami o zelenom pakte pre Európu, ktoré sa začali 11. decembra 2019 oznámením Komisie (COM(2019)0640). Zelený pakt predpokladá vytvorenie udržateľného a klimaticky neutrálneho modelu rastu do roku 2050, ktorý bude mať významný vplyv na európsky agropotravinársky systém. Konkrétne návrhy sa očakávajú v marci 2020 vo viacerých oblastiach: okrem iného je to biodiverzita, lesy alebo úroveň emisií skleníkových plynov vrátane stratégie Z farmy na stôl zameranej na posilnenie potravinovej bezpečnosti, zníženie spotreby pesticídov, hnojív a antibiotík, podpora inovácií v poľnohospodárstve a zlepšenie informovanosti spotrebiteľov. Na usmernenia prijaté v rámci zeleného paktu budú musieť nadviazať národné strategické plány, ktoré bude treba predložiť v roku 2021 a ktoré sa budú v zásade vykonávať od roku 2022.

Albert Massot
02/2020

