SPOLEČNÁ ZEMĚDĚLSKÁ POLITIKA – NÁSTROJE A REFORMY

Tento dokument pojednává o tom, že společná zemědělská politika (SZP) (3.2.1) prošla v průběhu své existence šesti velkými reformami, z nichž poslední se uskutečnily v roce 2013 (na finanční období 2014–2020) a v roce 2021 (na finanční období 2023–2027). Poslední reforma a nové právní předpisy vstoupily v platnost v lednu 2023.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

— SZP, jejím cílům, společné organizaci zemědělských trhů a opatřením EU v oblasti zemědělství se věnují články 38 až 44 Smlouvy o fungování Evropské unie (Smlouva o fungování EU).

— V nařízení o strategických plánech SZP z roku 2021 (nařízení (EU) 2021/2115) se stanoví pravidla EU pro podporu zemědělských podniků, jejichž cílem je zvýšit příspěvek zemědělství k cílům v oblasti životního prostředí a klimatu, lépe podporovat menší zemědělské podniky a zvýšit flexibilitu členských států EU. Nařízení z roku 2024, kterým se mění nařízení o strategických plánech SZP (nařízení (EU) 2024/1468) zmírňuje určité environmentální požadavky, snižuje administrativní zátěž zemědělců a osvobozuje malé zemědělské podniky od kontrol a sankcí. Následující změna nařízení o strategických plánech SZP přijatá v prosinci 2025 (nařízení (EU) 2025/2649) přinesla další zjednodušení a zvýšení finanční podpory pro malé zemědělské podniky (viz 3.2.4).

— Horizontální nařízení o SZP z roku 2021 (viz 3.2.5) (nařízení (EU) 2021/2116) stanovuje pravidla pro financování, řízení a sledování SZP. Toto nařízení bylo rovněž pozměněno nařízením (EU) 2024/1468 a nařízením (EU) 2025/2649 (viz 3.2.5).

— Nařízení z roku 2021 o společné organizaci trhů (nařízení (EU) 2021/2117) stanoví společnou organizaci trhů se zemědělskými produkty, dále pravidla pro unijní režimy jakosti zemědělských produktů a potravin, zeměpisná označení a označování, jakož i zvláštní opatření v oblasti zemědělství v nejvzdálenějších regionech EU (viz 3.2.6).

CÍLE SZP A JEJÍ REFORMY

Mezi cíle SZP zakotvené v článku 39 Smlouvy o fungování EU patří:

— zvýšit produktivitu zemědělství podporou technického pokroku a zajišťováním [...] optimálního využití výrobních činitelů, zejména pracovní síly,

— zajistit odpovídající životní úroveň zemědělců,

— stabilizovat trhy,

— zajistit plynulé zásobování potravinami,

— zajistit spotřebitelům rozumné ceny.

Postupnými reformami došlo k úpravám mechanismů, které SZP slouží k dosažení cílů stanovených Smlouvou o fungování EU (viz 3.2.1). Poslední reforma z roku 2021 se zaměřuje na 10 specifických cílů EU v oblasti sociální, environmentální a hospodářské udržitelnosti v zemědělství a ve venkovských oblastech.

ÚSPĚCHY DOSAŽENÉ PŘI REFORMÁCH SZP

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 k tomu, že se v rámci SZP začaly vytvářet stále větší přebytky potravin. 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.

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

Výsledkem dohody dosažené na konci zasedání Evropské rady v Berlíně (24. a 25. března 1999) bylo, že se reforma zaměří především na nové sladění cen v EU se světovými cenami, na zavedení podmíněnosti v oblasti životního prostředí členskými státy (tj. zemědělci museli splňovat určité normy v oblasti životního prostředí) jako podmínky pro poskytování pomoci, na posílení sociálně-strukturálních a doprovodných opatření a na stabilizaci rozpočtu podpořenou přísným finančním rámcem na období 2000–2006.

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

Dne 26. června 2003 dosáhli ministři zemědělství EU v Lucemburku dohody, která představovala zásadní reformu SZP a zavedla 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. Záměrem bylo přerušit provázanost mezi platbami zemědělcům a objemem produkce potravin. Z těchto podpor oddělených od produkce se tak stala „jednotná platba na zemědělský podnik“. Tato pevná roční platba pro zemědělce není vázána na objem produkce a jejím cílem je zaručit stabilitu příjmů.

— Slučitelnost s pravidly Světové obchodní organizace v tom smyslu, že konečným cílem oddělení podpor bylo umožnit začlenění režimu jednotné platby do „zelené kategorie“, tedy do kategorie zemědělských dotací, které nenarušují obchod (viz 3.2.10).

— 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 konkrétních územních kritérií.

— Finanční disciplínu jakožto zásadu následně zakotvenou v interinstitucionální dohodě o rozpočtové kázni, v jejímž důsledku byl zmrazen rozpočet prvního pilíře SZP (přímé platby a podpora trhu) a byly stanoveny závazné roční stropy.

— A konečně, v roce 2007 byla zavedena jednotná společná organizace trhů (nařízení o jednotné společné organizaci trhů), čímž byly kodifikovány regulační mechanismy pro 21 stávajících společných organizací trhu.

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

„Kontrolou stavu", kterou dne 20. listopadu 2008 zahájila 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 přesměrovat 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

Základní směry SZP na období 2014–2020 zahrnují:

— Přeměnu podpor oddělených od produkce na systém multifunkční podpory. Díky tomu, že byla oddělena zemědělská podpora od produkce a namísto toho začala být poskytována od roku 2003 všeobecná podpora příjmů, byl vytvořen systém, v jehož rámci byly nástroje opět navázány na zvláštní cíle a funkce. Jednotné platby zemědělským podnikům byly nahrazeny systémem plateb v několika stupních či úrovních. Nové podpory na hektar byly určeny pouze pro aktivní zemědělce (viz 3.2.7). Prostředky na přímé platby, které jsou k dispozici pro každý členský stát, byly postupně upraveny tak, aby do roku 2019 dosáhly úrovně minimální platby na hektar („vnější konvergence").

— Konsolidaci obou 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. Možnost modulace přímých podpor ve prospěch druhého pilíře (na rozvoj venkova) se nahradila povinným snížením základních plateb přesahujících částku 150 000 EUR („postupné snižování"). Zvýšila se 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 3.2.7).

— Konsolidaci nástrojů jednotné společné organizace trhů ve smyslu vytvoření „záchranných sítí", jejichž použití je omezeno pouze na případy cenové krize

a narušení trhů. Bylo potvrzeno zrušení všech opatření týkajících se kontroly nabídky, např. omezení toho, jaká množství mohou zemědělci produkovat (jako jsou kvóty na mléko pro mlékárenskou výrobu): 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" v odvětví mlékárenství.

— Integrovanější a cílenější přístup k rozvoji venkova, více prosazující územní hledisko. Součástí plánu byla také lepší koordinace opatření v oblasti rozvoje venkova s ostatními strukturálními fondy (viz 3.1.1). Byla zjednodušena široká škála stávajících nástrojů v rámci druhého pilíře SZP, aby bylo možné soustředit se na podporu konkurenceschopnosti, inovací, zemědělství založeného na znalostech, vybudování pozice mladých zemědělců, udržitelného hospodaření s přírodními zdroji a vyváženého územního rozvoje.

F. Reforma po roce 2020: „zelená orientace" a silný důraz na výsledky a výkonnost

Reforma po roce 2020, která určuje SZP na období 2023–2027, se vyznačovala zdlouhavým procesem, který začal zveřejněním legislativních návrhů Komise v červnu 2018 a byl ukončen konečným přijetím dohodnutých znění v prosinci 2021. Prezentace Komise týkající se plánu Zelené dohody pro Evropu a strategie „od zemědělce ke spotřebiteli" a strategie v oblasti biologické rozmanitosti v roce 2020 vnesla do jednání další úroveň složitosti. Reformní balíček obsahuje tři nařízení: nařízení o strategických plánech (viz 3.2.4), horizontální nařízení (viz 3.2.5) a nařízení o společné organizaci trhů / pozměňující nařízení (viz 3.2.6).

SZP na období 2023–2027 se zaměřuje na 10 specifických cílů:

— spravedlivý příjem pro zemědělce,

— posílení konkurenceschopnosti,

— lepší postavení zemědělců v rámci potravinového řetězce,

— činnost v oblasti změny klimatu,

— péče o životní prostředí,

— ochrana biologické rozmanitosti a krajiny,

— podpora generační obměny,

— aktivní venkovské oblasti,

— kvalita potravin a zdraví,

— podpora znalostí a inovací.

Cílem nové SZP je vybudovat udržitelný potravinový systém, a tím přispět k cílům Zelené dohody, strategie „od zemědělce ke spotřebiteli" (viz 3.2.9) a strategie v oblasti biologické rozmanitosti tím, že bude chránit a zvyšovat rozmanitost rostlin a zvířat ve venkovských ekosystémech. Za účelem splnění cílů Zelené dohody zavádí zvýšenou podmíněnost (propojení přímé podpory příjmů se zemědělskými postupy šetrnými k životnímu prostředí), ekoschémata (platby na dobrovolné zemědělské postupy

šetrné k životnímu prostředí a klimatu nad rámec základní podpory) a vnitrostátní strategické plány.

Každý členský stát je povinen vypracovat svůj strategický plán popisující využívání nástrojů SZP na základě svých současných podmínek a potřeb. Vnitrostátní strategické plány představují nový flexibilnější model provádění SZP, který pro členské státy představuje nižší administrativní zátěž a silnější ochranu životního prostředí.

Současná SZP zavádí nový roční rámec pro monitorování a přezkum založený na souboru ukazatelů, který vyžaduje, aby členské státy sledovaly pokrok dosažený při plnění svých cílů a předkládaly výroční zprávu o výkonnosti. Přezkum výkonnosti strategických plánů SZP bude prováděn dvakrát ročně a umožní posoudit pokrok členských států při dosahování jejich cílů a cílů SZP.

Výdaje SZP jsou i nadále financovány ze dvou fondů: Evropský zemědělský záruční fond, který zajišťuje přímé platby a veškeré výdaje související s trhem, a Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova, z něhož jsou financována opatření pro rozvoj venkova. Nová SZP podporuje zemědělce prostřednictvím těchto opatření a režimů:

- v rámci prvního pilíře:
  - základní podpora příjmu pro udržitelnost,
  - platby pro drobné zemědělce,
  - doplňková podpora příjmů (pro udržitelnost a pro mladé zemědělce),
  - ekologické programy (pro klima, životní prostředí a dobré životní podmínky zvířat),
  - podpora příjmu vázaná na produkci,
  - platby na konkrétní plodiny,
  - odvětvové intervence,
- v rámci druhého pilíře:
  - projekty na rozvoj venkova.

G. Změny SZP

Nařízení (EU) 2024/1468 zavedlo řadu změn SZP s cílem zjednodušit některé požadavky:

- příjemci v rámci SZP již nejsou na úrovni zemědělských podniků povinni vyhradit alespoň 4 % orné půdy na neprodukční plochy nebo prvky, ale členské státy jsou povinny poskytovat ve formě ekoschémat doplňkové platby zemědělcům, kteří půdu na neprodukční prvky vyhradí,
- členské státy mohou zemědělcům umožnit, aby namísto náročnějšího střídání plodin využívali diverzifikaci plodin,
- členské státy mohou zavést výjimky z některých požadavků, jakož i dočasné odchylky v případě extrémních povětrnostních podmínek,
- malé zemědělské podniky již nepodléhají kontrolám a sankcím týkajícím se podmíněnosti,

— členské státy mohou vyjmout některé plodiny, typy půdy nebo zemědělské systémy z plnění požadavků na orbu, půdní pokryv a střídání/diverzifikaci plodin,

— byl zaveden zjednodušený postup pro změnu vnitrostátních strategických plánů SZP pro členské státy.

Druhý balíček zjednodušujících opatření v oblasti SZP, nařízení (EU) 2025/2649, vstoupil v platnost, aby dále zjednodušil určité požadavky, jako např.:

— Větší flexibilita při zachování trvalých travních porostů, což vyžaduje, aby se poměr trvalých travních porostů k zemědělské ploše nesnížil ve srovnání s rokem 2018 o více než 10 % (oproti současným 5 %); členské státy mohou prodloužit dobu, po kterou se travní porost považuje za trvalý, z pěti na sedm nebo více let.

— Členské státy mohou zemědělce odměňovat za dodržování požadavků zaměřených na ochranu rašelinišť a mokřadů tím, že nebudou vyžadovat, aby ekoschémata a agroenvironmentálně-klimatické závazky překračovaly rámec podmíněnosti.

— Zákaz používání pesticidů a hnojiv do vzdálenosti tří metrů od vodních toků zůstává v platnosti, ale členské státy mohou definovat vodní toky v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy.

— Zemědělské podniky plně i částečně certifikované jako ekologické se budou automaticky považovat za podniky, které splňují některé požadavky podmíněnosti. Podpora ekologického zemědělství prostřednictvím agroenvironmentálně-klimatických závazků může být poskytována na dobytčí jednotku nebo na úl.

— Drobní zemědělci: platby pro malé zemědělce se zvyšují z 1 250 EUR na 3 000 EUR; příjemci jsou osvobozeni od požadavků podmíněnosti, ale budou se moci zapojit do ekoschémat.

— Rozvoj podnikání malých zemědělských podniků: malé zemědělské podniky mohou obdržet jednorázovou platbu na rozvoj podnikání až do výše 75 000 EUR.

— Pro zemědělce, kteří utrpěli újmu v důsledku přírodních katastrof, nepříznivých klimatických jevů nebo katastrofických událostí, byl vytvořen nový typ intervence pro rozvoj venkova.

— Kontroly zemědělských podniků: členské státy nesmí „v možném rozsahu a s ohledem na související rizika“ u příjemce vykonávat více než jednu kontrolu na místě za rok.

— Výroční schvalování výkonnosti: tento typ požadavku na podávání zpráv se ruší, aby se snížila administrativní zátěž členských států.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Evropský parlament všeobecně podporoval všechny reformy SZP. Souhlasil s většinou hlavních směrů Komise týkajících se reformy z roku 2003, avšak vyslovil se při té příležitosti ve prospěch částečného oddělení plateb od produkce a odmítl koncepci postupného snižování podpory. 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. Parlament na základě zprávy z vlastního podnětu přijal dne 8. července 2010 usnesení o budoucnosti SZP. Poslanci stanovili klíčové oblasti nové SZP pro 21. století: jsou jimi zabezpečení dodávek potravin, spravedlivý obchod, zachování zemědělské činnosti v celé Evropě, 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 o budoucnosti SZP do roku 2020.

Evropský parlament pozměnil legislativní návrhy týkající se SZP po roce 2013 a nové znění se stalo mandátem Parlamentu pro jednání s Radou (viz rozhodnutí o přímých platbách zemědělcům, rozhodnutí o nařízení o jednotné společné organizaci trhů, rozhodnutí o podpoře rozvoje venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a rozhodnutí o financování, řízení a sledování SZP). Na tomto základě a po více než čtyřiceti neformálních třístranných jednáních mezi Parlamentem, Radou a Komisí bylo dosaženo politické dohody a dne 20. listopadu 2013 bezprostředně poté, co byl přijat finanční balíček na období 2014–2020, Parlament přijal svůj postoj k novým nařízením v oblasti zemědělství.

Jednání s Radou o SZP po roce 2020 byla zahájena dne 10. listopadu 2020 a pokračovala prostřednictvím řady třístranných jednání. Koncem června 2021 dosáhly jednající strany u třech návrhů reformního balíčku SZP dohody. Ministři zemědělství zemí EU tuto dohodu potvrdili dne 28. června 2021 a členové parlamentního Výboru pro zemědělství a rozvoj venkova (AGRI) tak učinili dne 9. září 2021. Parlament o třech návrzích reformního balíčku SZP hlasoval na druhém listopadovém plenárním zasedání v roce 2021.

Když Komise v roce 2024 předložila návrh nařízení, kterým se mění nařízení o strategických plánech SZP a horizontální nařízení o SZP, Rada jej schválila pouze s technickými úpravami a zaslala oficiální dopis předsedovi Výboru pro zemědělství a rozvoj venkova (AGRI). Výbor AGRI návrh projednal dne 19. března 2024 a dne 11. dubna 2024 na plenárním zasedání poslanci EP hlasovali pro uplatnění postupu pro naléhavé případy. Výbor AGRI poté dne 15. dubna 2024 hlasoval o konsolidovaném postoji Rady a Parlament přijal konečné znění na druhém plenárním zasedání v dubnu 2024.

V návaznosti na návrh Komise z roku 2025, kterým se mění nařízení o strategických plánech SZP a horizontální nařízení o SZP, předložili členové výboru AGRI změny k tomuto návrhu a hlasovali o jeho znění dne 24. září 2025. Pozměněné znění, které odráží postoj Parlamentu pro nadcházející třístranná jednání, bylo poté přijato na prvním plenárním zasedání v říjnu 2025.

Konečné znění bylo přijato Parlamentem dne 16. prosince 2025 a Radou dne 18. prosince 2025. Podepsáno bylo dne 19. prosince a zveřejněno dne 31. prosince 2025. Výsledný akt, nařízení (EU) 2025/2649, kterým se mění nařízení o strategických plánech SZP a horizontální nařízení o SZP, vstoupil v platnost dne 1. ledna 2026.

Tento dokument vypracovala tematická sekce Evropského parlamentu pro regionální rozvoj, zemědělství a rybolov. Další informace naleznete na internetových stránkách Výboru pro zemědělství a rozvoj venkova.

Sarah Madeleine Régine Pierrette Costes / Lapo Nannucci
04/2026