



SPOLEČNÁ ZEMĚDĚLSKÁ POLITIKA (SZP) A SMLOUVA

Po vstupu Římské smlouvy v platnost byly zemědělské politiky členských států nahrazeny intervenčními mechanismy na úrovni Společenství. Základy společné zemědělské politiky se od dob přijetí Římské smlouvy kromě pravidel týkajících se rozhodovacího procesu neměnily. Lisabonská smlouva uznala spolurozhodování jako „běžný legislativní postup“ v rámci společné zemědělské politiky, a nahradila tak postup konzultace.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Články 38 až 44 Smlouvy o fungování EU.

SMYSL SPOLEČNÉ ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY

Když v roce 1958 Římská smlouva vytvořila společný trh, bylo zemědělství všech šesti zakládajících států silně poznamenáno státními zásahy. Aby mohly být zemědělské produkty zahrnuty do volného pohybu zboží a aby zároveň mohly být zachovány veřejné zásahy do zemědělského odvětví, bylo třeba odstranit vnitrostátní intervenční mechanismy, jež byly neslučitelné se společným trhem, a přesunout je na úroveň Společenství. To byl základní důvod vzniku společné zemědělské politiky.

Intervence v oblasti zemědělství vycházely z tehdy velmi rozšířeného přesvědčení o specifickém charakteru tohoto odvětví daného tím, že odvětví je ve velké míře závislé na klimatických výkyvech a geografických podmínkách a že se musí vyrovnávat se systémovou nerovnováhou mezi nabídkou a poptávkou, a tudíž i se značnou nestabilitou cen a příjmů.

Poptávka po potravinách je nepružná, tj. na změny cen příliš nereaguje. Délka výrobních cyklů a neměnný charakter výrobních faktorů navíc způsobují, že nabídka zemědělských produktů je v celosvětovém měřítku velmi nepružná. V důsledku toho pak bohatá nabídka způsobuje pokles cen a nedostatečná nabídka naopak vyvolává jejich výrazné zvýšení. Všechny tyto faktory vedou k neustálé nestabilitě trhů. Vzhledem k těmto okolnostem se veřejné orgány vždy jednoznačně snažily zemědělské trhy regulovat a přispívat na příjmy zemědělců, a tuto tendenci převzala také SZP.

Přestože v současnosti již zemědělství představuje pouze malou část hospodářství rozvinutých zemí, a tedy i Evropské unie (viz [3.2.10](#), tabulka II), státní intervence se v poslední době rozšířily o zemědělské politiky zaměřené na rozvoj venkova, které kromě tradiční hlavní funkce zemědělství, jíž je produkce potravin, podporují také další aspekty, jako je udržitelný rozvoj, boj proti změně klimatu, územní a krajinné plánování, diverzifikace a dynamika hospodářství venkova nebo výroba energie a biologických materiálů. Podpora veřejných statků neboli nevýdělečných částí zemědělské činnosti, tedy takových, které nejsou tržně zhodnoceny, se v důsledku toho stala klíčovou složkou nejnovějších zemědělských politik a politik rozvoje venkova, tedy i SZP.

CÍLE

Článek 39 Smlouvy o fungování EU vymezuje konkrétní cíle SZP:

- a. zvýšit produktivitu zemědělství podporou technického pokroku a zajištěním optimálního využití výrobních činitelů, zejména pracovní síly;
- b. zajistit odpovídající životní úroveň zemědělců;
- c. stabilizovat trhy;
- d. zajistit plynulé zásobování potravinami;
- e. zajistit spotřebitelům rozumné ceny.

Jedná se o cíle, které jsou zároveň hospodářské (čl. 39 písm. a), c) a d)) a sociální (čl. 39 písm. b) a e)) a které mají zajistit ochranu zájmů výrobců i spotřebitelů. Od Římské smlouvy se cíle SZP prakticky nezměnily, neboť jejich formulace se ukázala jako velmi pružná a schopná přizpůsobit se mnohým reformám, k nimž od roku 1980 došlo (viz [3.2.2](#)). Je však třeba poznamenat, že, jak vyplývá z ustálené judikatury, nelze současně a plně dosáhnout všech cílů SZP. Zákonodárce EU má proto při výběru nástrojů a při určování rozsahu reforem široký prostor pro uvážení a řídí se vývojem na trzích a prioritami, které evropské orgány v daný okamžik stanoví.

Ke konkrétním cílům SZP, které jsou stanoveny v článku 39 Smlouvy o fungování EU, přidávají některá ustanovení Smlouvy další cíle, které lze uplatnit na všechny politiky a činnosti EU. V této souvislosti se nedílnou součástí cílů SZP stává i vysoká úroveň zaměstnanosti (článek 9), ochrana životního prostředí s ohledem na podporu udržitelného rozvoje (článek 11), ochrana spotřebitele (článek 12), požadavky na dobré životní podmínky zvířat (článek 13), ochrana veřejného zdraví (čl. 168 odst. 1) nebo hospodářská, sociální a územní soudržnost (články 147 až 178). Článek 207 dále v souvislosti s otevíráním a globalizací trhu stanoví zásady společné obchodní politiky, která se týká obchodu se zemědělskými produkty. Zásady politiky hospodářské soutěže rovněž připouští pro oblast zemědělské výroby a obchodu se zemědělskými výrobky výjimku kvůli strukturální specifičnosti zemědělské prvovýroby (článek 42). Nicméně tato výjimka byla zavedena teprve na základě poslední reformy společné organizace trhu z roku 2013 (viz [3.2.4](#)).

ROZHODOVACÍ POSTUP V OBLASTI ZEMĚDĚLSTVÍ

Římská smlouva stanovila postup pro utváření a provádění SZP, který se opírá o návrh Komise, stanovisko Evropského parlamentu a případně Evropského hospodářského a sociálního výboru a rozhodnutí Rady přijaté kvalifikovanou většinou. Ve vztahu k Evropskému parlamentu se tedy jednalo o postup prosté konzultace, na čemž se nic nezměnilo až do roku 2010. Smlouva o fungování EU (čl. 42 první pododstavec a čl. 43 odst. 2) tehdy uznala spolurozhodování jako „řádný legislativní postup“ v rámci SZP (viz [1.2.3](#)) a nahradila tak postup konzultace, což upevnilo roli Evropského parlamentu jakožto skutečného spolutvůrce právních předpisů v oblasti zemědělství.

Nová smlouva s sebou však nese problémy týkající se výkladu, neboť zavádí výjimky z řádného postupu ve prospěch Rady. Čl. 42 druhý pododstavec totiž v rámci pravidel hospodářské soutěže stanoví, že „Rada může na návrh Komise schválit poskytování podpor: a) k ochraně podniků, jež jsou znevýhodněny strukturálními nebo přírodními podmínkami, b) v rámci programů hospodářského rozvoje“. Čl. 43 odst. 3 navíc stanoví, že „Rada přijme na návrh Komise opatření týkající se stanovení cen, dávek, podpor a množstevních omezení“. Kvůli nejasnému vymezení legislativních pravomocí Evropského parlamentu a Rady v oblasti zemědělství vyvstaly v

průběhu jednání o nové SZP po roce 2013 problémy právního a politického charakteru. Evropský parlament vždy odmítal obecné výhrady k provádění ve prospěch Rady, které by mohly omezit nebo dokonce vyvrátit smysl spolurozhodovacích pravomocí získaných díky nové smlouvě, zejména v souvislosti se zásadními reformami SZP zaměřenými především na nastavení podpory, cen a kvót. Rada však zamítla jakékoli omezení pravomocí udělených čl. 43 odst. 3 v rámci nové společné organizace trhu (nařízení (EU) č. 1308/2013 – Úř. věst. L 347, 20.12.2013 – a (EU) č. 1370/2013 – Úř. věst. L 346, 20.12.2013) (viz [3.2.4](#)) i pro účely stanovení procentních podílů snížení přímých podpor v rámci finanční kázně (článek 26 nařízení (EU) č. 1306/2013 – Úř. věst. L 346, 20.12.2013). Parlament byl za těchto okolností nucen přijmout výjimku, aby nedošlo k zablokování přijetí nové SZP (usnesení [P7_TA\(2013\)492](#) ze dne 20. listopadu 2013; Úř. věst. C 436, 24.11.2016, s. 274). Evropský parlament, Rada a Komise navíc v závěrečném prohlášení uznávají, že dohodou, již bylo dosaženo, nejsou dotčeny následné reformy SZP ani případné právní kroky.

Bylo tedy možné předpokládat, že interinstitucionální diskuse o oblasti působnosti čl. 43 odst. 3 bude pokračovat u Soudního dvora Evropské unie. To se také stalo v případě žádostí předložených Evropským parlamentem a Komisí o zrušení dvou aktů založených na čl. 43 odst. 3 Smlouvy o fungování EU v souvislosti se společnou rybářskou politikou: rozhodnutí Rady o udělení rybolovných práv ve vodách EU (věci C-103/12 a C-165/12) a nařízení o dlouhodobém plánu pro populace tresky obecné (věci C-124/13 a C-125/13). Z rozsudků Soudního dvora z 26. listopadu 2014 a z 1. prosince 2015 vyplývá, že opatření zahrnující politické rozhodnutí vyhrazené unijnímu normotvůrci z důvodu jejich nezbytnosti pro sledování cílů společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky musí vycházet z čl. 43 odst. 2 Smlouvy o fungování EU. Rozsudek Soudního dvora ve věci C-113/14 ze dne 7. září 2016 nicméně stanovil široký výklad pojmu „stanovení cen“ čl. 43 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, který zahrnuje prahové hodnoty intervenčních cen. V důsledku toho došlo ke zrušení článku 7 nařízení (EU) č. 1308/2013 (nařízení o jednotné společné organizaci trhů) založeného na čl. 43 odst. 2 a prahové hodnoty byly znovu přijaty na základě výlučného rozhodnutí Rady. S ohledem na tyto rozsudky budou muset příští reformy zaměřené na úpravu mechanismů SZP s ohledem na plnění jejich cílů objasnit dosah stávajících právních základů s cílem více respektovat rovnováhu pravomocí mezi oběma spoluzákonodárci.

Na provádění SZP se mimoto vždy podílely v rámci tzv. postupu projednávání ve výborech i další subjekty. Od roku 1961, kdy byly vytvořeny první společné organizace zemědělských trhů, bylo zřízeno několik výborů. Komise tehdy měla v úmyslu si v souvislosti s řízením společných organizací zemědělských trhů ponechat široké rozhodovací pravomoci. Několik členských států si ale přálo, aby tato pravomoc zůstala Radě. Kompromisním řešením byly výbory: řízením byla pověřena Komise, svá rozhodnutí ale nejprve konzultovala s výborem, který se skládal ze zástupců členských států a své stanovisko přijímal kvalifikovanou většinou.

Lisabonská smlouva zavádí rozlišení mezi „akty v přenesené pravomoci“ a „prováděcími akty“ (viz [1.3.8](#)). Přijímání aktů v přenesené pravomoci je tedy upraveno příslušným základním legislativním aktem, zatímco přijímání prováděcích aktů se řídí novým přezkumným postupem nebo postupem konzultace, jak stanoví nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 (Úř. věst. L 55, 28.2.2011). Na většinu návrhů prováděcích aktů v oblasti zemědělství předložených Komisí se vztahuje přezkumný postup, v jehož rámci mají Evropský parlament a Rada „kontrolní pravomoci“.

Kromě toho se na evropském rozhodovacím postupu v rámci poradních výborů stále nepřímě podílí profesní organizace Evropské unie, a to prostřednictvím Výboru profesních zemědělských organizací v Evropské unii (COPA) a Všeobecného výboru pro zemědělské

družstevnictví v EU (COGECA). Rozsah konzultací se nedávno rozšířil prostřednictvím ustavení skupin pro občanský dialog, které mají za cíl pomáhat Komisi s uplatňováním SZP.

SZP, SDÍLENÁ PRAVOMOC UNIE A ČLENSKÝCH STÁTŮ

Do Smlouvy o fungování EU bylo začleněno obecné rozdělení pravomocí do tří kategorií (hlava I) (viz [1.1.5](#)). Jedná se o výlučné pravomoci, sdílené pravomoci a o pravomoc koordinovat, podporovat a doplňovat činnost členských států. Čl. 4 odst. 2 písm. d) uznává v této souvislosti sdílenou pravomoc Unie a členských států v oblasti zemědělství navzdory obecnému stanovisku doktríny a právních služeb Komise (SEC(92)1990 ze dne 27.10.1992), které doposud považovaly politiku trhů (první pilíř SZP) za výlučnou pravomoc Unie. Nový čl. 4 odst. 2 písm. d) Smlouvy o fungování EU má dopad na vytváření právních předpisů v oblasti zemědělství, jelikož evropské orgány uplatňují zásadu subsidiarity (viz [1.2.2](#)) v oblastech, jež nespadají do výlučné pravomoci (čl. 5 odst. 3 a článek 12 Smlouvy o EU). Z toho důvodu mohou vnitrostátní parlamenty předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise předložit odůvodněné stanovisko k souladu návrhu legislativního aktu v oblasti zemědělství se zásadou subsidiarity. Na SZP se ostatně nyní vztahuje i „systém posílené spolupráce“ stanovený článkem 20 Smlouvy o EU (viz [1.1.5](#)). V této souvislosti se některé členské státy (v minimálním počtu 9 států) mezi sebou mohou zavázat k plnění dodatečných zemědělských závazků, neboť SZP je v otázce provádění společných mechanismů stále pružnější (viz [3.2.3](#)).

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Jelikož Parlament neměl v této oblasti rozhodovací pravomoci, uplatňoval v oblasti SZP od dob přijetí Římské smlouvy svůj vliv vždy jen právně nezávaznými prostředky, jako jsou zprávy a usnesení z vlastního podnětu. Je třeba podotknout, že po prohlášení Evropské rady z roku 1997, která se vyslovila pro evropský zemědělský model, Evropský parlament tomuto evropskému zemědělskému (a potravinovému) modelu, který je multifunkční povahy, uplatňuje se na celém území rozšířené Unie a je slučitelný s otevřením a globalizací trhů, několikrát vyjádřil svou podporu. Svůj zájem projevil především v souvislosti s reformou SZP v roce 2003 (usnesení ze dne 30. května 2002 a ze dne 7. listopadu 2002) a v průběhu mnohostranných jednání o zemědělství v rámci Světové obchodní organizace (WTO) (jednání v Dohá) (viz [3.2.8](#)). V této souvislosti se Evropský parlament vyslovil rovněž pro to, aby se do SZP začlenily nové cíle, díky nimž by zemědělská činnost mohla reagovat na nové výzvy, jako je kvalita produktů, veřejné zdraví, udržitelný rozvoj, hospodářská, sociální a územní soudržnost, ochrana životního prostředí a boj proti změně klimatu. Tyto zásady byly potvrzeny v usneseních ze dne 8. července 2010 a ze dne 23. června 2011 o SZP po roce 2013 (Úř. věst. C 351 E, 2.12.2011, s. 103 a Úř. věst. C 390 E, 18.12.2012, s. 49). Tato nová reforma SZP, jejíž parlamentní postup byl zahájen v březnu 2010, kdy byly přijaty mandáty pro vyjednávání, a ukončen 20. listopadu 2013, kdy bylo hlasováno o přijetí předpisů, Parlamentu umožnila zastávat úlohu plnohodnotného spolutvůrce právních předpisů v oblasti zemědělství, a to na základě institucionálního rámce stanoveného Lisabonskou smlouvou (usnesení [T7-490/2013](#) až [T7-494/2013](#); Úř. věst. C 436, 24.11.2016, s. 270 až 280). Parlament již zahájil práci na reformě SZP na období po roce 2020. Před předložením legislativních návrhů v červnu 2018 bude přijata zpráva z vlastního podnětu týkající se sdělení Komise nazvaného „Budoucnost potravinářství a zemědělství“ (Dorfmannova zpráva).

Albert Massot
04/2018