

Lisabonská smlouva a její vliv na Společnou zemědělskou politiku EU*

Abstrakt:

Společná zemědělská politika (SZP) je stále velmi diskutované téma evropského integračního procesu, a to především kvůli finančním prostředkům plynoucím do zemědělství z rozpočtu EU. Tento článek se zabývá právě problematikou SZP a změn vyplývajících pro tuto oblast po přijetí Lisabonské smlouvy (LS), jak v rovině legislativního procesu a rozdělení pravomocí, tak po stránce obsahové. Hlavní výzkumnou otázkou článku je, zda změny v oblasti SZP vyhovují cílům EU vytyčeným v tzv. Laekenské deklaraci. Tedy, zda je po přijetí LS zemědělská politika a její schvalovací proces efektivnější, demokratičtější a transparentnější? Článek má stručně vysvětlit schvalovací procesy SZP a seznámit čtenáře s tím, jak fungoval systém před a po přijetí LS a dále zhodnotit, zda jsou změny pro tuto oblast spíše přínosem nebo naopak?

Klíčová slova:

Evropská unie, společná zemědělská politika, přijetí Lisabonské smlouvy, změny v oblasti zemědělství, instituce EU, legislativní proces

Společná zemědělská politika (dále jen SZP) je jednou z nejstarších společných politik Evropské unie (EU). Má již od svého počátku tzv. komunitární charakter, tzn., že všechny rozhodovací pravomoci se přesunuly od členských států na úroveň Společenství. Proto všechny smlouvy, které jakkoli upravují fungování EU a především rozhodovací procesy a pravomoci jednotlivých institucí, se jednoznačně dotknou také schvalovacích procedur v rámci SZP. Není tomu jinak ani u Lisabonské smlouvy (LS), která po dlouhém schvalovacím procesu vstoupila v platnost 1. prosince 2009.

Článek se zaměřuje na LS jakožto faktor, který způsobil mnoho změn v oblasti SZP, především v otázce schvalovacího (legislativního) procesu. Přijetím LS došlo bezpochyby k rozšíření pravomocí některých institucí. Stala se EU v rozhodovacích procesech těžkopádnější? Například v oblastech jako je vnitro, došlo k významným posunům. Hlasovacím systémem už není jednohlasný systém, ale princip kvalifikované většiny¹, takže v této oblasti se dá říci, že došlo

¹ Princip kvalifikované většiny je Lisabonskou smlouvou upraven v článku 238. Pro přijetí rozhodnutí musí být splněno kritérium počtu států a zároveň podmínka počtu obyvatel. Od 1. listopadu 2014 bude dokument Radou schválen, pokud ho podpoří nejméně 55 % členů Rady, kteří budou zastupovat nejméně 65 % obyvatelstva EU. LS zvýšila počet oblastí rozhodování kvalifikovanou většinou na 68, z toho 19 nahrazuje oblasti s jednomyslností a 49 oblastí je nových. Princip kvalifikované většiny je používán ve 218 oblastech.

* Tento výstup vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 2010-261 507.

spíše ke zjednodušení schvalovacího procesu. To také vyhovuje cílům Deklarace o budoucnosti EU, tzv. Laekenské deklarace². Je tomu tak ale i v rámci SZP? Došlo v zemědělské politice po přijetí LS k větší transparentnosti, demokratičnosti a efektivnosti, jak si klade za cíl tato Laekenská deklarace?

Tento článek má představit změny v této politice spojené s přijetím LS. Základní výzkumnou otázkou článku je, zda LS právě v oblasti SZP potvrzuje směřování EU podle tzv. Laekenské deklarace, a tedy snaží se fungování zemědělské politiky zjednodušit a zefektivnit legislativní proces v rámci SZP? Je LS a z ní plynoucí pravidla a povinnosti spíše přínosem nebo komplikací pro SZP? A k jak velkým změnám v této politice a v jejím schvalovacím procesu vlastně došlo přijetím LS?

Článek je rozdělen na čtyř části. V první části autorka stručně nastiňuje, v čem tkví kontroverznost této politiky, v druhé se pak věnuje seznámení se všemi aktéry, kteří vstupují do legislativního procesu v rámci SZP. Třetí část popisuje, jak tento proces fungoval před schválením LS a po přijetí LS. Ve čtvrté části pak autorka stručně nastiňuje změny v obsahové části zemědělské politiky. Závěr pak slouží ke zhodnocení změn v SZP po přijetí LS.

Základním pramenem studia bylo pro autorku Konsolidované znění Lisabonské smlouvy³ a ostatních relevantních smluv, které jsou součástí primárního práva EU. Kromě sběru dat z primárních a sekundárních zdrojů literatury, použila též autorka metodu strukturovaného rozhovoru. Pro potřeby tohoto článku proto uskutečnila interview s panem JUDr. Milanem Kováčem, vedoucím Oddělení monitoringu komunitárního práva spadající pod Odbor pro vztahy s EU Ministerstva zemědělství ČR.

1. Kontroverzní společná zemědělská politika

SZP podléhá stále silné kritice členských států především proto, že je to jedna z nejkontroverznějších a nejnákladnějších politik EU. Je však třeba poukázat na to, že například ze strukturálních fondů a fondu soudržnosti plynou velmi podobné finance a v budoucnu se dá předpokládat, že do těchto fondů poplynou ještě částky vyšší.⁴ A proč je tedy tato politika tak kontroverzní a názory člen-

² European Council, Presidency conclusions, Laeken, ze dne 14.–15. prosince 2001. Text Laekenské deklarace v anglickém jazyce je dostupný na: http://www.euroskop.cz/gallery/5/1679-dba73coa_793c_4f34_af81_8d71eece7156.pdf.

³ ÚV ČR: Lisabonská smlouva. Konsolidované znění Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU, 2. přeprac. vydání. Odbor informování o evropských záležitostech. Úřad vlády ČR. 2009

⁴ Evropský parlament: tisková zpráva „Evropský parlament schválil rozpočet EU na rok 2011“ ze dne 15. 12. 2010. Poslední aktualizace 20. 07. 2011. Dostupné na :<http://www.europarl.europa.eu/cs/pressroom/content/20101215IPR10188/html/Evropsk%C3%BD-parlament-schv%C3%A1lil-rozpo%C4%8Det-EU-na-rok-2011>.

ských zemí na ni jsou tak odlišné? Protože zemědělství má v každé členské zemi jiný charakter, jiné podmínky, také se v jiné míře podílí na HDP a na zaměstnanosti. Je proto velmi těžké sladit všechny tyto parametry a určit, kolik do tohoto sektoru poplyne peněz.

Některé země nechtějí tolik přispívat právě do zemědělství, např. Velká Británie či Německo. Naopak některé státy, jako např. Francie, podporu svých zemědělců vyžadují. Vedle těchto velikanů ze staré EU-15 pak stojí ještě nové členské země, které mají oproti starým členským státům většinou zemědělství zaostalé a dlouhodobě podfinancované. Proto vyžadují finanční podporu a srovnání podmínek pro platby do zemědělství. Vše zmíněné pak dohromady tvoří složitý komplex pod pojmem společná zemědělská politika, který není snadné koordinovat tak, aby všechna pravidla vyhovovala 27 členským státům.

2. Lisabonská smlouva a vliv jejího přijetí na oblast SZP

Evropská unie a evropské právo jsou v neustálém vývoji. Není proto snadné určit, co má být cílem každé nové smlouvy. Ale dá se předpokládat, že jde především o lepší fungování Evropské unie. Příprava takovéto smlouvy je náročnější než návrh jakékoli mezinárodní smlouvy, která má jasný předmět uzavření a dohody, jako například uznávání diplomu ve dvou určitých zemích.

Společná zemědělská politika byla dlouhá desetiletí v podstatě jen v pravomoci Rady EU a Evropské komise. Evropský parlament (EP) zastával pouze konzultační roli. Přijetí LS se projevilo v oblasti SZP především v rámci schvalovacích a legislativních procesů. Během roku 2010 ale k žádnému zásadnímu legislativnímu procesu v rámci SZP ještě nedošlo. 18. listopadu 2010 představila Evropská komise návrh na novou podobu SZP po roce 2013⁵ a teprve v průběhu roku 2011 se naplno rozběhne schvalovací „koloběh“ nově nastavený Lisabonskou smlouvou. Tato smlouva sice bezpochyby posílila pozici EP, ale EP doposud (pozn. aut. K 1. lednu 2011) žádné zásadní rozhodnutí v oblasti SZP neudělal. V dohledné době se očekává hlasování EP o nové podobě společné zemědělské politiky a posléze o budoucím evropském rozpočtu a zde bude jistě chtít prosadit své zájmy nyní již „rovnocenný partner“ Evropský parlament.

A jak tedy funguje nový legislativní proces v rámci SZP? Pro lepší představu a možnou komparaci je nezbytné nejdříve stručně shrnout dříve používaný schvalovací mechanismus. Jelikož je ale třeba vědět, kdo všechno do tohoto procesu vstupoval a vstupuje a také s jakými pravomocemi, bude lepší nejdříve stručně připomenout všechny tyto aktéry.

⁵ Tisková zpráva „Co přináší sdělení Komise o budoucnosti společné zemědělské politiky?“ ze dne 18. listopadu 2010, Brusel, Poslední aktualizace 15. 7. 2011. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/587&format=HTML&aged=0&language=CS&guiLanguage=en>.

Zásadní roli v EU mají tři instituce, a to EK, Rada EU a EP. Pod těmito institucemi se ale ještě „skrývají“ výbory a pracovní skupiny, které odvedou ten největší kus práce a na které se často zapomíná. Dále pro oblast SZP se zde nachází ještě samostatně stojící Zvláštní zemědělský výbor, jehož role ve schvalovacím procesu je neopomenutelná. V neposlední řadě je tu ještě COREPER I a COREPER II, jejichž místo v legislativním procesu je též významné, především po přijetí LS.⁶ K tomu, jakou roli konkrétně zastávají tyto orgány ve schvalovacím procesu SZP, se bude tento článek věnovat detailněji v následujících odstavcích, stranách a schématech.

Tři základní instituce zřejmě netřeba blíže představovat, snad jen připomenout, že Evropská komise disponuje v nadnárodní rovině monopolem na legislativní iniciativu. Tedy všechny legislativní návrhy připravuje a podává pouze tato instituce. V případě zemědělských otázek vytváří návrhy Generální ředitelství Evropské komise pro zemědělství a rozvoj venkova, zkráceně DG Agri, někdy jsou některé návrhy v kompetenci Generálního ředitelství pro námořní záležitosti a rybolov (DG Mare) nebo Generálního ředitelství pro zdraví a spotřebitele (DG Sanco). Do některých návrhů částečně zasahují Generální ředitelství pro životní prostředí (DG Envi) a Generální ředitelství pro regionální politiku (DG Regio).

Pokud se hovoří o Evropské komisi, nelze opomenout také tzv. komitologické výbory. Tyto výbory hledají soulad mezi EK a členskými státy při konkrétních opatřeních. Výbory jsou tvořeny ministerskými úředníky a experty z členských zemí. Každému výboru předsedá člen EK. Tento komitologický výbor zajišťuje dialog s vládami dříve, než dojde k přijetí určitého implementačního opatření. Komitologie vznikla v roce 1962 s cílem usnadnit především řízení zemědělských trhů. (Euractiv, 2010)

Komitologické postupy byly stanoveny rozhodnutím Rady 87/373/EHS a poté nahrazeny rozhodnutím 1999/468/ES. Jedná se o postupy, které řídí vztahy mezi Komisí a komitologickými výbory. Zatím k poslední reformě komitologických postupů došlo rozhodnutím 512/2006/ES⁷, které významně posílilo úlohu EP na úrovni Rady EU, pokud jde o exekutivní pravomoci (včetně kontroly nad Komisí). Jednoznačnou výhodou této poslední reformy je, že dovoluje EK rychle jednat a přijímat naléhavá opatření jako např. zabránění šíření epidemie či zákaz závadných potravin na trh. Komitologické výbory jsou rozděleny podle vlivu na finální opatření EK do tří kategorií – poradní, řídicí a řádné. Výbory poradní nemají na konečné rozhodnutí EK bezprostřední vliv. Řídicí výbory mohou do rozhodovacího procesu zapojit Radu EU, a pozastavit tak platnost opatření.

⁶ Základní informace volně převzaty z www.euroskop.cz, sekce Evropská unie – Instituce EU.

⁷ Plné znění tohoto Rozhodnutí dostupné na : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:200:0011:0013:CS:PDF>.

Rada EU se ale musí vyjádřit do tří měsíců, jinak nadále platí původní schválené opatření. Třetí typ výborů – tzv. řádné výbory, omezují rozhodování EK nejvíce. Bez jejich souhlasu je opatření stanovené EK jen dočasné. Celkem rozlišujeme přibližně 250 komitologických výborů.⁸

V letošním roce 2011 se již schválilo nové rozhodnutí o komitologických postupech (nové komitologické Nařízení Rady a EP č. 182/2011), které se ale teprve pozvolna implementuje – viz dále.

Dalším orgánem základního institucionálního trojúhelníku EU je Rada EU, která má též rozhodovací pravomoci a jedním z jejích mnoha úkolů je schvalovat evropské právní předpisy. Rada EU funguje od června 2002 v devíti různých ustanovených formacích.⁹ Nás pro potřeby tohoto článku zajímá především Rada pro zemědělství a rybolov (používaná zkr. AGRIFISH) skládající se z ministrů zemědělství a rybolovu členských zemí a dále pak z evropských komisařů pro zemědělství a rozvoj venkova, rybolov a námořní záležitosti a také pro zdraví a spotřebitele. Tato Rada rozhoduje systémem kvalifikované většiny (vysvětlenní pojmu viz. str.1 tohoto článku). V případě, že se projednává agenda, která je v portfoliu více ministerstev, schází se tzv. JUMBO Rada.

V souvislosti s Radou EU nelze nezmínit také přípravné orgány Rady EU, tj. Výbory stálých zástupců neboli COREPER I a II, jejichž původ se nachází již ve Smlouvě o založení EHS z roku 1957 a které v normálním legislativním procesu tvoří závěrečnou klíčovou složku před konečným schvalováním návrhu na Radě EU. Nedocenitelná je též mravenčí práce jednotlivých Pracovních skupin (PS), které pod Radu spadají a které jsou složeny z předních odborníků z ministerstev členských zemí nebo z jiných kompetentních expertů pro danou oblast z institucí s ministerstvy spolupracujícími. A v případě zemědělských záležitostí pak nesmíme opomenout též práci Zvláštního výboru pro zemědělství (ZVZ) při Radě EU, který byl zřízen rozhodnutím Rady ze dne 12. května 1960 především se záměrem zrychlení tempa dosahování cílů smlouvy se zvláštním odkazem na SZP.¹⁰

Tento výbor připravuje podklady pro Radu pro zemědělství a rybolov. Řeší otázky související se SZP, detailněji se společnou organizací trhu, zemědělskými strukturami a rozvojem venkova. Právě ZVZ vytvořil na začátku koncepci společné zemědělské politiky a pracoval také pravidelně na jejích reformách. Zasedá zpravidla každé pondělí. Členské země jsou v něm zastupovány vyššími úředníky

⁸ Informace volně převzaty z www.euroskop.cz, sekce Rozhodování v EU-Komitologie.

⁹ K tomuto rozdělení došlo na zasedání Rady v Seville, které proběhlo 21.–22. června 2002. Seznam formací a detaily k jednotlivým formacím je dostupný na stránkách Rady EU v sekci „Council configurations“: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=427&lang=EN>.

¹⁰ Rada EU: tiskové zpráva „Padesátileté výročí Zvláštního výboru pro zemědělství“ ze dne 9. září 2010, 13285/1/10 REV 1, PRESSE 233. Poslední aktualizace 20. června 2011. Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/10/233&format=HTML&aged=0&language=CS&guiLanguage=en>.

pověřenými zemědělskou politikou, buď ze stálého zastoupení nebo z hlavních měst členských zemí. Jednání ZVZ se také pravidelně účastní Evropská komise (Rada EU, 2010).

V průběhu let činnost ZVZ rostla s významem SZP. Bylo tedy třeba vytvořit i specifické pracovní skupiny při výboru pro různé oblasti zemědělské politiky. Členem ZVZ byl v letech 2005–2007 také současný eurokomisař pro zemědělství Dacian Ciolos. Je tedy vidět, že v problematice evropské zemědělské politiky není žádným nováčkem.

Poslední ze základního trojúhelníku evropských institucí je Evropský parlament (EP), jehož kompetence a pravomoci Lisabonská smlouva velmi citelně pozměňuje. EP přešel po přijetí LS z pozice konzultačního orgánu na orgán plně zasahující do schvalovacího procesu. Klíčovými orgány EP, které připravují pozměňovací návrhy k textům předkládaných Evropskou komisí, jsou tzv. Výbory. Pro oblast zemědělství funguje tzv. Zemědělský výbor EP, který připravuje stanoviska k této problematice.

O legislativních návrzích také zpravidla v rámci schvalovacího procesu jednají Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. Jejich role je ale spíše formální a odpovídá roli EP před přijetím LS, tj. oba orgány mají spíše funkci konzultační. Jejich názory nemusí být zapracovány.¹¹

3. Legislativní sled před a po přijetí Lisabonské smlouvy

Společná zemědělská politika je jednou z nejstarších politik EU. Proč nepodléhala už od počátku řádnému legislativnímu postupu jako některé jiné politiky? Zemědělská agenda totiž byla a stále je velmi obsáhlá.¹² Aby vše nemuseli řešit ministři zemědělství na Radě EU na nejvyšší úrovni, byl vytvořen Zvláštní výbor pro zemědělství, který vše detailně projednával a tvořil stanoviska pro Radu. Návrhy, které byly připraveny od DG Agri a prodiskutovány na ZVZ, pak pokračovaly ke schválení ministrům na Radu EU. Jednalo se ale jen o návrhy z DG Agri, které od počátku nepodléhaly řádnému legislativnímu postupu.

Oproti tomu návrhy se zemědělskou tematikou předložené od DG Mare nebo DG Sanco, musely postupovat řádným legislativním systémem, protože tato generální ředitelství EK vznikla později. Dle doktora Kováče z Ministerstva zemědělství ČR fungoval zjednodušený legislativní proces poměrně dobře a především efektivně. Experti z členských zemí rozjednali daný dokument na pracovních skupinách Rady EU. Poté zpracovali sporné body, které dále řešil právě ZVZ. Na COREPER už dokument s připomínkami nepokračoval, takže ZVZ měl

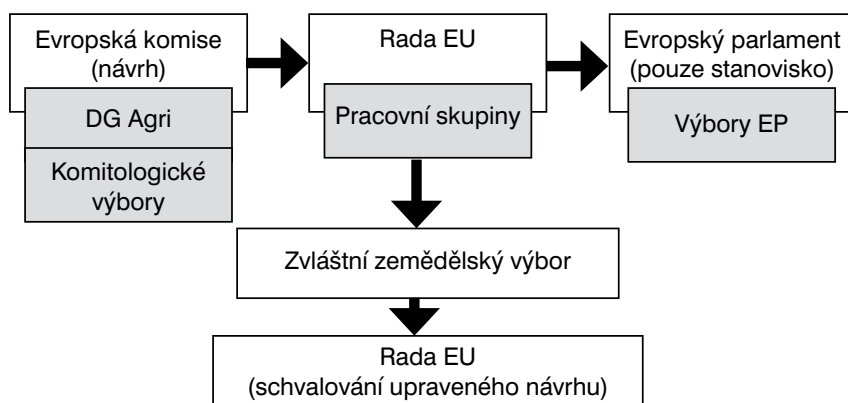
¹¹ Volně převzato z www.euroskop.cz, sekce Rozhodování v EU.

¹² Například na Oddělení komunitárního práva na Mze, kde jsem prováděla rozhovor s doktorem Kováčem, prošlo za poslední měsíc sto návrhů dokumentů nebo konečných znění dokumentů.

také mandát na jednání s EP o jeho stanovisku k dané věci. COREPER se tedy v minulém legislativním postupu spíše vynechával. Co projednal ZVZ, už pokračovalo přímo na Radu pro zemědělství a rybolov. Pokud dokument na COREPER pokračoval, byla to jen formální záležitost. SZP byla jediná politika, která nepodléhala řádnému legislativnímu procesu. To bylo třeba do budoucna vyřešit. Právě přijetím LS došlo k unifikaci legislativního procesu SZP s ostatními politikami.

Systém schvalování, který fungoval před přijetím Lisabonské smlouvy, je znázorněn na schématu č. 1. Legislativní návrh byla oprávněna podat pouze Komise (ne Rada EU, ani EP). Návrh v oblasti zemědělství většinou zpracovávalo DG Agri. Pak Komise předložila návrh současně Radě EU a EP. Návrh se projednával na Radě EU v Pracovní skupině, složené z expertů, zástupců členských států, tj. vlád. Ta projednávala návrh velmi důkladně „článek po článku“. Mezitím dal EP k návrhu stanovisko prostřednictvím návrhu Výboru EP pro zemědělství. Tento návrh pak schválilo plenární zasedání EP. Neprojednával se už tedy článek po článku. A jak tedy fungovalo „politikum“ kompromisu s EP? V konečném znění nařízení či směrnice se vždy alespoň v malé míře odráželo i stanovisko EP. Dle doktora Kováče EP totiž vždy bedlivě sledoval, zda se ve finálním znění návrhu odrážejí i jeho stanoviska. To byl způsob uzavírání kompromisů.

Schéma č. 1: Zjednodušený legislativní sled v oblasti SZP před přijetím Lisabonské smlouvy



Pramen: Vlastní zpracování.

Poté, co byl návrh pečlivě projednán na pracovních skupinách, převzal návrh Zvláštní zemědělský výbor, který dojednal všechny „otevřené“ otázky z PS a postoupil dojednaný text Radě ministrů ke schválení. Některé obzvláště citlivé body, jak postupně vyvstávaly z jednání PS nebo ZVZ a ve kterých nedocházelo

lo mezi členskými státy ke shodě, byly postupovány k posouzení Radě ministrů průběžně.

Když byl celý text návrhu definitivně dojednáán, předpis byl předložen k přijetí/schválení na Radu EU. Jedině ministři zemědělství členských zemí mohli na radě EU přijmout „novelu“ nebo nový předpis.¹³

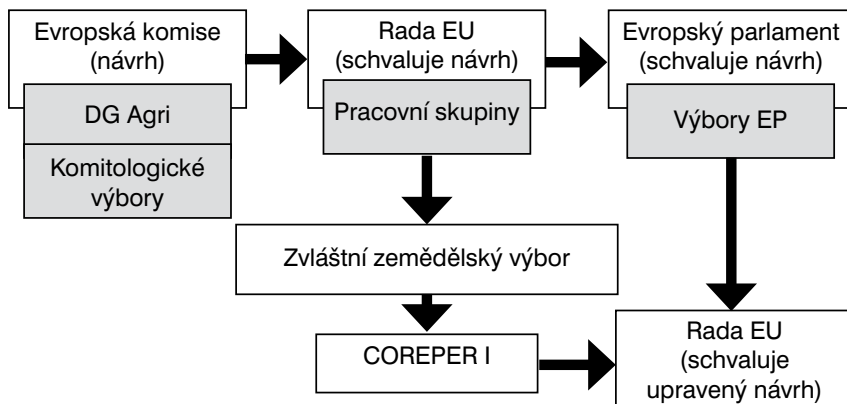
Po přijetí LS došlo v legislativním sledu k některým změnám, které jsou zachyceny ve schématu č. 2. Stejně zůstalo, že EK stále jako jediná podává návrh, a poté ho současně předkládá Radě i EP. Postupuje se ale už tzv. řádným legislativním postupem, tj. Rada EU a EP schvaluje návrh ve třech po sobě jdoucích čteních, pokud je to nutné. Na Radě je návrh standardně projednáván v PS, poté ZVZ, a nakonec vždy v COREPERu I, což je oproti dřívějšímu systému sice nové, ale stále schvalování probíhá spíše formálně. COREPER vše už jen nominálně schvaluje. Zemědělské dokumenty už zde nejsou diskutovány na politické úrovni, protože to již proběhlo na ZVZ.

Návrh je též podrobněji projednáván ve Výboru pro zemědělství EP a ten jej předkládá plenárnímu zasedání EP, který jej schvaluje. Pozice EP byla tedy posílena. Pokud se Rada EU a EP i po třech čteních nedohodnou, návrh není přijat. Pokud je předpis Radou a EP schválen, vyjde v Úředním věstníku. Dospějí-li Rada EU s Parlamentem ke kompromisu hned při prvním čtení, není třeba dále návrh projednávat a dojde k jeho schválení rychleji.

V příloze č. 1 je k prostudování schéma, které popisuje podrobněji etapy každého čtení a procesy probíhající v jednotlivých institucích v souvislosti se schvalováním či odmítnutím návrhu. Členské státy si od přijetí Lisabonské smlouvy slibovaly větší nezávislost. Chtěly více spolurozhodovat a ovlivňovat tvorbu unijních předpisů. V tomto směru lze konstatovat, že určité větší pravomoci členské státy dostaly. Nejen, že do schvalovacího procesu vstoupil nově EP, jehož zástupci jsou voleni občany členských zemí, a měli by tedy zastupovat jejich zájmy, ale také parlamenty členských zemí mohou do osmi týdnů od představení návrhu EK hlasovat, aby byl návrh přezkoumán. Jako nové možnosti pro členské státy se zde poprvé objevují tzv. žluté a oranžové karty, pomocí nichž lze dokonce návrh úplně zrušit. Tyto karty se však v oblasti SZP nepoužívají. Ve schématu v příloze č. 1 byl tento proces ponechán pro ilustraci. Nepoužívání systému karet v legislativním procesu zemědělské politiky lze hodnotit spíše kladně. Zemědělská agenda je velmi složitá na schvalování právních dokumentů, a pokud by ještě členské státy dostaly do rukou takový trumf, nejspíše by se nic neschválilo.

¹³ Některá ustanovení předpisu byla obecnějšího charakteru. V tom případě byla Evropské komisi dána Radou EU pravomoc, že EK samostatně přijme/vydá předpis. K tomu jí byl nápomocen tzv. komitologický výbor (odborní experti ministerstev členských států), který byl již blíže popsán výše v textu na str. 5. Předpis po projednání ve výboru přijala EK. Rada EU se na tomto rozhodování nijak nepodílela. Týkalo se to například tzv. prováděcích aktů, kde se neměnila substance předpisu.

Schéma č. 2: Zjednodušené schéma legislativního sledu v oblasti SZP po přijetí Lisabonské smlouvy



Pramen: Vlastní zpracování.

Lisabonská smlouva také přinesla některé změny v pravomocích přenesených na Komisi. Základní změnou však je, že v rámci přijímání aktů Komisi byla posílena spolum rozhodovací pravomoc EP.

V současné době se rozlišují dva způsoby, jak Komise přijímá nařízení. První způsob je prostřednictvím tzv. svěřené pravomoci – prostřednictvím tzv. delegovaných aktů (čl. 290 SFEU, které doplňují tzv. základní akt, jsou obecné povahy, a kterými se doplňují nebo mění některé prvky základního legislativního aktu, mají horizontální charakter a nejsou podstatné, např. upřesňující podmínky, resp. pravidla pro skladování komodit, pro různé výpočty, o intervencích apod.). Komise takové nařízení, než ho přijme, konzultuje s experty z členských států. Když jej poté Komise přijme a vydá v Úředním věstníku, mají Rada EU (hlasovací systém kvalifikované většiny) a EP (většina plenárního zasedání) v době stanoveném v základním aktu (zpravidla 2+2 měsíce) na to, aby vyjádřily nesouhlas. Dokument poté neplatí. Rada nebo EP však musí odůvodnit jasnými argumenty, proč nesouhlasí. Komise poté musí přijít s novým dokumentem. Tím, že celou proceduru jak z hlediska obsahu (v případě nesouhlasu Rady nebo EP povede „kompromisní jednání“ Komise), tak i časového má v hlavní kompetenci Komise, lze konstatovat, že se tím její pozice v rámci institucí EU zvýšila.

Druhý způsob přijímání nařízení je prostřednictvím tzv. prováděcích neboli implementačních aktů (čl. 291 SFEU) – tj. tzv. komitologický postup, který je zakotven v novém komitologickém Nařízení Rady a EP č.182/2011. Oproti dřívějším komitologickým postupům jsou nyní možné postupy pouze dva – přezkumný a poradní. Přezkumný postup je v podstatě bývalý řídicí postup a poradní zůstává prakticky beze změn. Novým momentem však je, že nařízení přímo doporučuje,

u kterých oblastí zejména se přezkumný postup má používat. Ve výčtu je i společná zemědělská politika a společná rybolovná politika. Další novinkou je, že v případě, že na výboru dle přezkumného postupu nebude nalezen soulad mezi stanoviskem členských států a Komise, „věc“ se předloží tzv. odvolacímu výboru, který je na vyšší úrovni. Pokud ani ten nerozhodne, „věc“ není schválena. Tímto komitologickým způsobem budou přijímány zpravidla akty, které budou řešit tzv. jednotlivosti, tj. např. schválení žádostí jednotlivých členských států ke zřízení organizace, tržního titulu, nebo přidání komodity na „seznam položek“ apod.

Vzhledem k tomu, že nové schvalovací postupy přijímání právních aktů se v současné době ještě doprojednávají, jejich praktické fungování lze očekávat ke konci roku a až poté lze tyto procesy a jejich chod hodnotit. V zásadě lze ale dle odborníků konstatovat, že Komise se spíše kloní k používání delegovaných aktů, které dávají EP spolurozhodovací pravomoc, než k aktům implementačním, u kterých jsou prostřednictvím výboru pouze členské státy.

Lisabonská smlouva také přinesla změny v pravomocích přenesených na Komisi. V současné době se rozlišují dva způsoby, jak Komise přijímá nařízení.

První způsob je v tzv. svěřené pravomoci – prostřednictvím tzv. delegovaných aktů (čl. 290 Lisabonské smlouvy) – Komise, než přijme takové nařízení, konzultuje ho s experty z členských států. Když jej přijme a vydá v Úředním věstníku, mají Rada EU (hlasovací systém kvalifikované většiny) a EP (většina plenárního zasedání) dva měsíce na to, aby vyjádřily nesouhlas. Dokument poté neplatí. Musí ale odůvodnit jasnými argumenty, proč nesouhlasí. Komise pak musí přijít s novým dokumentem.

Druhý způsob přijímání nařízení je prostřednictvím tzv. prováděcích aktů (čl. 291 Lisabonské smlouvy) – tj. tzv. komitologický postup, který byl popsán výše. Na změnách komitologického nařízení se v současné době pracuje. Lze očekávat, že se instituce v nejbližší době dohodnou na nové vyhovující podobě a pravidlech, a dojde tak ke změnám v komitologickém postupu.

Právě komitologické postupy vzbuzují však u některých odborníků nedůvěru. Například francouzský lobbyista Daniel Guéguen, který se v bruselském lobbingu pohybuje přes třicet let, prohlásil, že se Komise díky novým pravidlům komitologie, které stanovila LS, stala po přijetí LS v podstatě výhercem – ne Parlament, jak tvrdí jiní. Možná by se zdálo, že komitologický proces není tak zásadní, že důležitější je proces spolurozhodování, který po schválení LS získal jasný schvalovací rámec. Opak je ale pravdou. Komitologické výbory sice schvalují pouze prováděcí předpisy (opatření), ale schválí jich za rok 2500, což není zanedbatelné číslo (Euractiv, 2010).

Dokumenty komitologických výborů a záznamy z jednání jsou sice dostupné občanům, kteří se zaregistrují do veřejného registru, ale výstupy z jednání jsou zveřejňovány neúplně a se zpožděním. O transparentnosti nemůže být řeč (Euractiv, 2010). Jak zásadní je komitologická otázka, je vidět také na tom, že

téměř rok po přijetí LS se tři základní instituce stále nemohou dohodnout o nové podobě komitologické nařízení.

Pro lepší představu, jak fungují komitologické výbory v rámci SZP, si uveďme modelový příklad: Rada EU přijala nařízení o přímých platbách, tzn. kolik bude činit úroveň přímých plateb v jednotlivých členských zemích, jaký bude jejich celkový objem atd. Provádění tohoto nařízení svěřuje EK, přesněji jejímu řídicímu komitologickému výboru. To znamená, že na výboru se pak např. projednává, ke kterému datu se budou platby transponovat, což je pro zemědělce velmi důležité. Každá plodina má jiný zemědělský rok, a zemědělec si tedy bere půjčku v jinou dobu, pak také potřebuje peníze na splátku jindy. Může se ale stát, že EK zjistí, že potřebuje něco přepočítat nebo že na trhu se změnilly podmínky. V tom případě může celý proces pozastavit a Rada EU už do toho nemůže nijak zasahovat. Není tedy radno význam komitologických výborů podceňovat.

4. Změny v obsahové rovině SZP v rámci Lisabonské smlouvy

Porovná-li se část LS věnovaná zemědělství se stejnou částí v zakládající smlouvě o EHS, je zřejmé, že v obsahové rovině nedošlo k žádným zásadním změnám. Cíle SZP a nástroje k jejich dosažení zůstaly stejné. To poukazuje na to, jak nadčasové tyto záměry byly. Do LS ale mohly být přidány ještě další cíle spojené s rozvojem venkova a novými výzvami (ochrana biodiverzity, biopaliva, vodohospodářství atd.). Podle původně vymezených cílů totiž zemědělství stále působí především jako prvovýroba, ačkoli dnes již zastává mnohé další funkce, jako např. krajinyotvorbu, ochranu ŽP atd.

LS přináší též změny v terminologii. Výraz „zemědělský“ se nově vztahuje i na rybolov, taktéž odkazy na SZP nebo zemědělství se týkají i rybolovu. LS rozlišuje společné politiky a oblasti v rámci EU na dva typy podle rozdělení pravomocí. První skupina společných politik a sektorů EU je ve výlučné pravomoci EU. Tam nově patří také zachování biologických mořských zdrojů. Ve výlučné pravomoci EU je i hospodářská soutěž. Ta se v oblasti zemědělství vztahuje na zemědělskou produkci, obchod se zemědělskými produkty a oblast společné organizace zemědělských trhů. SZP a společná rybolovná politika spadají do skupiny druhé, tzv. sdílené pravomoci. Neznámá to ale, že by členské státy nemohly nijak zasahovat např. do otázek zachování aquakultury, která je ve výlučné pravomoci EU. Jen v tomto případě je lepší řídit tuto politiku celoplošně shora, než aby každý členský stát realizoval určitá jiná pravidla na své části vodní plochy.

Další změnu, spojenou s přijetím LS, lze nalézt v oblasti rozhodování o agrárním rozpočtu EU. V oblasti SZP se rozlišují povinné výdaje (přímé platby) a nepovinné výdaje (finanční prostředky pro rozvoj venkova). Před přijetím LS mohl EP zasahovat jen do rozhodování o nepovinných výdajích. Nyní bude moci

nově spolurozhodovat o obou typech výdajů. Naopak ve výlučné kompetenci Rady EU, mimo řádný legislativní postup, zůstává rozhodování o stanovení cen, dávek, podpor, množstevních omezení a stanovení a přidělení rybolovných práv.

Závěr

Jak lze tedy hodnotit změny v legislativním postupu SZP po přijetí Lisabonské smlouvy? LS představila nový postup přijímání návrhů, předpisů a celkově realizace SZP prostřednictvím právních aktů. Ale LS přinesla především nové rozdělení pravomocí pro instituce EU a to je kruciólní krok. V kompetencích a pravomocech Rady EU k velkým změnám nedošlo, ale faktem je, že pravomoci ostatních institucí se zvýšily. Ve srovnání s ostatními institucemi je tedy přijetí LS pro Radu EU spíše prohrou. Uchovala si ale alespoň svou pozici v legislativním procesu, která je poměrně významná. Naopak v pravomocech EP a částečně i EK (díky komitologickým postupům) se udály změny pozitivním směrem.

LS zapojila více do schvalovacího procesu EP. Vystává tak otázka, zda proces bude komplikovanější či naopak. To bude možné posoudit, až uplyne více času. Bude záležet samozřejmě na ochotě a flexibilitě politiků, jak velký bude jejich zájem najít společné vztyčné body a podpořit schvalování jednotlivých dokumentů. Samozřejmě lze očekávat, že návrhy budou ovlivněny politickým směřováním EP a velký prostor se také otevírá pro politické lobby.

Stanoviska k zemědělské problematice připravuje na plenární zasedání EP Výbor pro zemědělství.¹⁴ To znamená, že při úpravách návrhu je důležitá především komunikace s tímto výborem. V tomto výboru EP za ČR zasedá hned několik poslanců a svou práci vykonávají svědomitě. Bohužel nemají v zemědělské problematice tak dlouholetou praxi a tolik zkušeností jako zástupci některých jiných členských států, zejména těch z původní „patnáctky“. Tyto státy zastupují bývalí státní tajemníci, bývalí ministři zemědělství, poslanci, bývalí šéfové zemědělských výborů jejich parlamentů. Jsou to schopní, zkušené lidé a v zemědělské tématice nejsou žádnými začátečníky. Pokud ale chceme zajistit zapracování stanovisek a požadavků ČR do návrhu, je většinou lepší najít si nějakého spojence a vytvořit společné stanovisko s několika členskými zeměmi, protože ve větším počtu se společné zájmy lépe prosazují.

Ačkoli ještě nelze jednoznačně říci, zda je pro SZP přijetí LS pozitivní či negativní, přikláním se spíše ke zhodnocení negativnímu. Je již nezpochybní-

¹⁴ Dříve byly zemědělské výbory EP dva: Výbor pro zemědělství a rybolov a Výbor pro rozvoj venkova. Dnes jsou tyto dva výbory sjednoceny v jeden. Ten má sice nyní mnohem větší agendu, ale dá se předpokládat, že o celé věci uvažuje komplexněji.

telné, že LS posílila roli EP, což celý schvalovací proces tak rozsáhlé agendy jako je SZP jednoznačně zkomplikuje a protáhne. V oblasti zemědělství ještě nedošlo k žádnému zásadnímu schvalování EP (pozn. autorky k datu 1. 1. 2011), které by-
chom mohli hodnotit. Lépe to bude možné posoudit po ukončení procesu schvalování reformy SZP a evropského rozpočtu.

Role EP byla už dlouhodobě neakceptovatelná, EP volal po zrovnoprávnění jeho pozice ve schvalovacím procesu EU. Vývoj spojený s přijetím LS byl tedy očekávatelný. Nabízí se ale otázka, zda je rozumné, aby tolik různě orientovaných poslanců s odlišnými zájmy, často navíc k dříve problematice nekompetentních, hlasovalo o tak důležitých dokumentech? V Radě EU o konečném znění návrhu hlasují pouze kompetentní ministři zemědělství členských zemí. Stejně tak návrh na EK připravuje DG Agri, pod které daná tematika spadá. Otázkou tedy zůstává, zda nebude nesourodost, nekompetentnost a velká početnost europoslanců spíše schvalovacímu procesu SZP na obtíž.

Podoba SZP po roce 2013 je dnes velmi aktuální téma. EK představila 18. listopadu 2010 návrh podoby SZP po roce 2013, jehož hlavním tématem jsou přímé platby a nalezení nového ideálního vzorce pro jejich stanovování. V roce 2011 se k návrhu postupně vyjádří také Rada EU a EP. Tento proces bude první velkou zkouškou nového legislativního sledu v oblasti SZP. Již nyní se dá předpokládat, že nový legislativní proces bude poměrně zdoluhavý a náročný. Z tohoto pohledu tedy dochází spíše k negaci cílů Laekenské deklarace, na druhého straně jde ale o nutnou unifikaci legislativních postupů v rámci EU.

Ačkoli má přijetí LS v obecném měřítku bezpochyby mnoho pozitivních dopadů, jako např. posiluje transparentnost, demokratičnost a srozumitelnost fungování EU, ujednocuje legislativní procesy a jasně vymezuje rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy, v případě agendy SZP budou dopady přijetí LS zřejmě spíše negativní, protože celý schvalovací proces bude komplikovanější a zdoluhavý.

Literatura:

- 1) Přepis rozhovoru ze dne 14. 10. 2010 s JUDr. Milanem Kováčem, vedoucím Oddělení monitoringu komunitárního práva spadající pod Odbor pro vztahy s EU Ministerstva zemědělství ČR.

Smlouvy a jiné legislativní dokumenty EU:

- 2) Niceská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty. (2001/C 80/01). Úřední věstník ze dne 10. března 2001. Poslední aktualizace 27. 12. 2010. Dostupné na: http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/glossary/smlouva_z_nice.pdf.
- 3) Laeken Declaration on the future of the European Union. Annexes to the Presidency conclusions – Laeken, 14 and 15 December 2001. Brusel, 2001, poslední aktualizace 16. 12. 2010. Dostupné na: http://www.euroskop.cz/gallery/5/1679dba73coa_793c_4f34_af81_8d711ece7156.pdf.
- 4) Odbor informování o evropských záležitostech. Úřad vlády ČR. Lisabonská smlouva. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. 2. přepracované vydání. Praha, 2009. ISBN 978-80-7440-017-9.
- 5) Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. Úřední věstník, 2010/C 83/01. Brusel, 2010, poslední aktualizace 17. 12. 2010. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:CS:HTML>.
- 7) RADA EU. Council Decision of 13 July 1987 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission 87/373/EEC. Poslední aktualizace 29. 12. 2010. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31987D0373:EN:HTML>.
- 8) RADA EU. Rozhodnutí Rady ze dne 28. 6. 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (1999/468/ES). Poslední aktualizace 30. 12. 2010. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:03:31999D0468:CS:PDF>.
- 9) RADA EU. Rozhodnutí Rady ze dne 17. 7. 2006, kterým se mění rozhodnutí 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (2006/512/ES). Poslední aktualizace 28. 12. 2010. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:200:0011:0013:CS:PDF>.

Relevantní články:

- 10) EURACTIV: Lisabon posílil úředníky Komise, tvrdí známý lobbista. 6. 4. 2010, poslední aktualizace 27. 12. 2010. Dostupné na: <http://www.euractiv.cz/evropske-institute/clanek/lisabon-posilil-uredniky-komise-tvrdi-znamy-lobbista-007327>.
- 11) EUROPA – PRESS ROOM: Co přináší sdělení Komise o budoucnosti společné zemědělské politiky? Tisková zpráva ze dne 18. 11. 2010. MEMO/10/587, Brusel. Poslední aktualizace 29. 12. 2010. Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/587&format=HTML&aged=0&language=CS&guiLanguage=en>.
- 12) RADA EU: Padesátileté výročí Zvláštního výboru pro zemědělství. Tisková zpráva ze dne 9. 9. 13285/1/10 REV 1, PRESS 233, poslední aktualizace 2. 2. 2011. Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/10/233&format=HTML&aged=0&language=CS&guiLanguage=en>.
- 13) ZASTOPENÍ EVROPSKÉ KOMISE V ČR: Komise představuje plán pro perspektivní společnou zemědělskou politiku po roce 2013. 18. 11. 2010, poslední aktualizace 28. 12. 2010. Dostupné na: <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/aktuality-z-eu-listopad-2010/ek-plan-spolecna-zemedel-politika-2013/1001934/58975/>.

Další zdroje:

- 14) FIALA, P., PITROVÁ, M.: Evropská unie. Druhé, doplněné a aktualizované vydání. Brno: CDK, 2010. 803 s. ISBN 978-80-7325-223-6.
- 15) KÖNIG, P. a kol.: Rozpočet a politiky Evropské unie: příležitost pro změnu. Praha : C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-011-9.
- 16) SVAČINOVÁ, T. : Deepening and Widening and the Common Agriculture Policy. Publikováno v rámci projektu EU CONSENT. Poslední aktualizace 30. 12. 2010. Dostupné na: <http://www.eu-consent.net/content.asp?contentid=1773>
- 17) SVAČINOVÁ, T.: CAP Health Check – Prevention or Revision Needed? in Gaëtane Richard Nihoul and Elvire Fabry (eds.), Think Global, Act European, Paris: Notre Europe – Fondation pour l'innovation politique, 2008. Poslední aktualizace 30. 12. 2010. URL: http://www.europeum.org/doc/materialy/TGAE_GB_DEF.pdf

Důležité webové stránky

- ♦ Portál Euroskop, www.euroskop.cz
- ♦ Portál businessinfo, sekce Evropská unie, www.businessinfo.cz
- ♦ Portál Evropské unie, http://europa.eu/institutions/inst/council/index_cs.htm
- ♦ Portál Evropské komise, http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term_239_cs.htm
- ♦ Stránky s přístupem k právu EU, <http://eur-lex.europa.eu>
- ♦ Stránky Rady EU, <http://www.consilium.europa.eu>

Summary

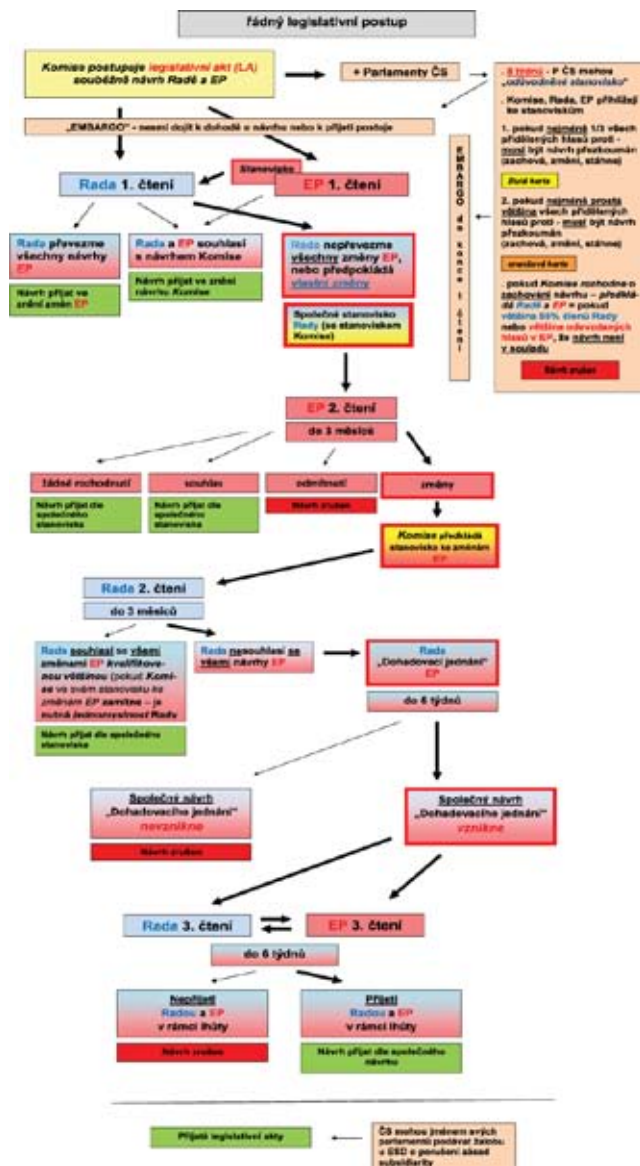
The Lisbon Treaty and its Impact on the EU Common Agricultural Policy

The Common Agricultural Policy (CAP) is still a much discussed topic of the European integration process, particularly due to the financial amounts that flow into agriculture from the EU budget. This article focuses on the CAP and its changes after the adoption of the Lisbon Treaty (LT) both in the field of legislation process and the division of powers and in the issue of the content of this policy. The main research question is whether the changes in this field adopted by LT correspond with the goals of the EU identified in the „Laeken declaration“. That is whether the CAP and its legislation process are more effective, more democratic and more transparent than before? The article aims to briefly introduce the approval procedures of the CAP and explain to readers how the system had worked before the adoption of the LT and how it works now. We would also like to assess if the changes are to the benefit to this field or not.

Keywords:

European Union, Common Agricultural Policy, adoption of the Lisbon Treaty, changes in agricultural field, EU institutions and legislative process.

Příloha č.1



Řádný legislativní postup po přijetí Lisabonské smlouvy

Zdroj: Autor schématu: JUDr. Milan Kováč, Ministerstvo zemědělství ČR

