

Nové ciele, nástroje a regulačné rámce pre európske poľnohospodárstvo a životné prostredie

Huba, M: *New Aims, Tools and Frameworks for European Agriculture and Environment*. Životné prostredie, 2013, 47, 4, p. 195 – 199.

The seven-year period between 2014 and 2020 will be a serious challenge for the European Union and its Member States. The causes are various: The period for which the strategic EU document Europe 2020 was approved ends. The new programming period in which the priority destinations of the EU finances will be decided also coincides with the years 2014 – 2020. Eventually in the following seven-year period new or thoroughly revised key branch policies of the EU including the Common Agricultural Policy EU and the 7th Environmental Action Programme EU will be implemented. The above-quoted facts should be discussed by all interested parties on all hierarchic levels: from the European through national to local ones. Scientific community should play the crucial role in this discussion.

Key words: Europe 2020, Partnership Agreement 2014 – 2020, 7th Environmental Action Programme EU, Common Agricultural Policy EU

Aj bez toho, aby sme boli prognostikmi, môžeme s istotou tvrdiť, že rok 2014 bude pre Európsku úniu (EÚ) a jej členské štáty veľmi významný. Z čoho vyplýva toto tvrdenie? Z toho, že v roku 2013 sa končí sedemročný cyklus fungovania EÚ. Celoplošne sa to prejaví v novom programovom období a v novom spôsobe financovania členských štátov EÚ z jej spoločných zdrojov. Sektorovo sa toto financovanie „rozmení na drobné“ v podobe tzv. operačných programov, definovanie a výber ktorých je výsledkom rokovanií medzi EÚ a jej jednotlivými členskými štátmi.

Do záverečného sedemročného obdobia svojej realizácie vstupuje v roku 2014 aj *Stratégia EÚ 2020* spolu s ďalšími kľúčovými dokumentmi, ktoré rozhodujúcou mierou ovplyvnia podobu poľnohospodárskej a environmentálnej politiky EÚ a jej členských štátov, čo bude najmä reformovaná *Spoločná poľnohospodárska politika EÚ 2014 – 2020* (2013) a *7. environmentálny akčný program* (2013).

Programové obdobie EÚ na obdobie 2014 – 2020

Nové sedemročné programové obdobie EÚ sa premieta do vzťahu k členským štátom EÚ (vrátane Slovenska) prostredníctvom viacerých dokumentov a iných nástrojov, ktoré sú predmetom vzájomnej dohody medzi Slovenskom a Európskou komisiou (EK).

Partnerská dohoda medzi Slovenskou republikou a Európskou komisiou na obdobie 2014 – 2020

Partnerská dohoda medzi Slovenskou republikou a Európskou komisiou (EK) na roky 2014 – 2020 (2013) je základný strategický dokument na národnej úrovni, ktorý obsahuje všetky záväzky krajiny súvisiace s plnením európskych cieľov. Stanoví sa ním stratégia, priority a opatrenia na efektívne a operatívne využívanie pros-

riedkov *Európskych štrukturálnych a investičných fondov* v intenciách cieľov *Stratégie Európa 2020*. Táto stratégia obsahuje tri hlavné parciálne, ale vzájomne kauzálne previazané dimenzie rozvoja, resp. rastu: inteligentný, udržateľný a inkluzívny rast. Stratégia definuje aj päť hlavných cieľov EÚ do roku 2020. Tieto ciele sa týkajú oblasti výskumu a inovácií, zmeny klímy a energetiky, zamestnanosti, vzdelávania a zníženia chudoby a majú sa premietnuť do strategických cieľov jednotlivých členských štátov EÚ. V prípade SR bol hlavný cieľ stanovený obdobne ako v celej EÚ, teda ako zvyšovanie kvality života obyvateľov prostredníctvom vytvárania nových pracovných miest, inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu. V nadväznosti na to SR definovala tieto prioritné oblasti financovania:

- podnikateľské prostredie priaznivé pre inovácie;
- infraštruktúra pre hospodársky rast a zamestnanosť;
- rozvoj ľudského kapitálu a zlepšenie účasti na trhu práce;
- trvalo udržateľné a efektívne využívanie prírodných zdrojov;
- moderná a profesionálna verejná správa.

EK v návrhoch viacročného finančného rámca na obdobie 2014 – 2020 v júni 2011 rozhodla, že politika súdržnosti, politika rozvoja vidieka, ako aj politika rybného hospodárstva by mali naďalej patriť medzi priority finančného rámca na nasledujúce programové obdobie, pretože zohrávajú mimoriadne dôležitú úlohu pri realizácii *Stratégie Európa 2020*. EK zároveň navrhla, aby sa štrukturálne politiky sústredili na financovanie menšieho počtu priorít s dôrazom na tie, ktoré úzko súvisia so *Stratégiou Európa 2020*. Politiky by sa mali orientovať na výsledky, na monitorovanie pokroku dosiahnutého pri plnení dohodnutých cieľov a na zjednodušenie realizácie stratégie.



Tradičná kultúrna krajina s výrazným zastúpením kamenných rún (West-Erzgebirge, Nemecko, 2012). Foto: Martin Labuda

Partnerskú dohodu prijíma EK po predchádzajúcom komplexnom hodnotení a po prediskutovaní s príslušným členským štátom EÚ. Do prípravy Partnerskej dohody, ale aj do realizácie, monitorovania a hodnotenia jednotlivých operačných programov na úrovni členských štátov EÚ musia byť na partnerskej báze zahrnuté príslušné regionálne a miestne orgány verejnej správy, hospodárski a sociálni partneri a subjekty zo sféry tretieho sektora, kde sa okrem iných explicitne spomínajú aj partneri zo sféry environmentálnych mimovládnych organizácií.

Ciele Európskych štrukturálnych a investičných fondov sa realizujú v intenciách koncepcie udržateľného rozvoja a strategického cieľa EÚ chrániť a zlepšovať životné prostredie podľa čl. 11 *Zmluvy o fungovaní EÚ*, pričom sa zohľadňuje zásada „znečisťovateľ platí“. Členské štáty EÚ a EK sú povinní zabezpečiť, aby sa v priebehu prípravy a realizácie partnerskej dohody a operačných programov podporovali požiadavky na ochranu životného prostredia, efektívnosť využívania zdrojov, zmierňovanie zmien klímy a adaptáciu na ne, zvyšovanie odolnosti voči prírodným katastrofám ako aj zlepšovanie prevencie a manažmentu rizík.

Gestorom vypracovania návrhu Partnerskej dohody SR je Úrad vlády SR. V tejto súvislosti vznikli aj Rada vlády SR pre Partnerskú dohodu na roky 2014 – 2020 a dve pracovné skupiny.

Operačné programy

Na obdobie 2014 – 2020 sa pôvodne navrhovalo 11 operačných programov (OP). Neskôr došlo k ich redukcii na šesť:

- Výskum a inovácie;
- Kvalita životného prostredia;
- Integrovaná infraštruktúra;
- Integrovaný regionálny operačný program;
- Ľudské zdroje, zamestnanosť a inklúzia;
- Efektívna verejná správa.

Zvyšných päť pôvodne navrhovaných OP sa bude riadiť samostatným režimom a podľa špecifických usmernení EK. Ide o: Technickú pomoc, Rozvoj vidieka, Rybné hospodárstvo, Európsku územnú spoluprácu a Program *INTERACT*. Z takto redukovaného zoznamu považujeme pre potreby tohto príspevku za najviac relevantné dva OP:

1. *Operačný program Kvalita životného prostredia* – hlavným cieľom tohto OP je podpora trvalo udržateľného a efektívneho využívania prírodných zdrojov, a to prostredníctvom aktivít zameraných na (Návrh Operačného programu Kvalita životného prostredia 2014 – 2020, 2013):

- ochranu a udržateľné využívanie prírodných zdrojov prostredníctvom rozvoja environmentálnej infraštruktúry;
- adaptáciu na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy so zameraním na ochranu pred povodňami,

riadenie a prevenciu súvisiacich rizík;

- energeticky efektívnejšie nízkouhlíkové hospodárstvo.

2. *Integrovaný regionálny operačný program 2014 – 2020 (2013)* – hlavným cieľom tohto OP je podporiť zvýšenie kvality života a zabezpečiť udržateľné poskytovanie verejných služieb s dopadom na vyvážený územný rozvoj, hospodársku, územnú a sociálnu súdržnosť regiónov, miest a obcí. V rámci tohto OP pôjde najmä o:

- podporu územne a vecne vhodne zvolených investícií v záujme polycentrického a vyváženého územného rozvoja založeného na podpore pólův rastu ako motorov rozvoja v koexistencii so svojim funkčným zázemím;
- podporu integrovaného rozvoja v mestách a na vidieku;
- zlepšenie územného prepojenia pre jednotlivcov, komunity a podniky.

Spoločná poľnohospodárska politika EÚ na obdobie 2014 – 2020

Ďalšiu kľúčovú iniciatívu, časovo i vecne korešpondujúcu s nasledujúcim programovým obdobím, predstavuje reforma *Spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ (SPP)* na obdobie 2014 – 2020, ktorá sleduje tri hlavné strategické ciele:

- potravinová bezpečnosť;
- udržateľné využívanie prírodných zdrojov vrátane opatrení reagujúcich na klimatickú zmenu;
- vyvážený územný, resp. regionálny rozvoj.

V hrubých rysoch zachováva doterajšiu štruktúru SPP na obdobie 2007 – 2013 s členením na dva piliere. Do prvého piliera patria priame platby a trhové opatrenia na poskytovanie podpory základného ročného príjmu poľnohospodárov pôsobiacich na území EÚ ako aj podpory v prípade špecifických narušení trhu. Do druhého piliera spadá rozvoj vidieka, kde členské štáty EÚ v rámci spoločného rámca vypracúvajú a spolufinancujú viacročné programy.

Životného prostredia by sa mala výrazným spôsobom dotknúť zmena systému priamych platieb najmä tým, že platba na poľnohospodárske postupy prospešné z hľadiska životného prostredia a zmeny klímy (tzv. *greening* – ozelenenie) predstavuje až 30 % objemu priamych platieb. Je podmienená plnením troch opatrení:

- diverzifikácia plodín;
- údržba trvalých trávnych porastov;
- oblasti ekologického zamerania.

Sem patrí aj návrh na ponechanie až 7 % plochy poľnohospodárskeho podniku mimo produkčnej funkcie v podobe ochranných pásov, zalesnených plôch, mokradí, terás a pod.

Nepriamy environmentálny vplyv budú mať aj niektoré ďalšie platby, napr. navrhované schémy na pred-

nostnú podporu malých farmárov, progresívne krátenie priamych platieb a tzv. strop (čo by malo negatívny dosah na veľké poľnohospodárske podniky) alebo oblasť dobrovoľne viazaných platieb.

Ešte relevantnejší z hľadiska vplyvu na životné prostredie v porovnaní s prvým pilierom bude druhý pilier SPP, nazvaný *Program rozvoja vidieka (PRV)*. V rámci tohto programu budú členské štáty EÚ naďalej vypracúvať svoje vlastné programy na obdobie 2014 – 2020, avšak v novom programovom období bude Program rozvoja vidieka súčasťou Partnerskej dohody, ktorá bude obsahovať stratégiu a priority členských štátov vo väzbe na Stratégiu EÚ 2020. Tieto programy budú spolufinancované z vnútroštátnych finančných zdrojov v kontexte viacročného finančného rámca. Environmentálne opatrenia obsahuje aj druhý pilier (agroenvironmentálne opatrenia, ekologické poľnohospodárstvo a Natura 2000).

Minimálne nepriamy vplyv na životné prostredie má aj podpora malých fariem/farmárov v rámci navrhovanej novej SPP. Na jednej strane by to malo predstavovať prínos aj na zachovanie diverzity krajiny a *genia loci*. Na druhej strane zjednodušenie podmienok pre malých farmárov niektorí vnímajú ako riziko potenciálneho zníženia kontroly dodržiavania environmentálnych noriem.

7. environmentálny akčný program EÚ

Program má motto: *Dobrý život v rámci možností našej planéty* (Návrh rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady, 2012). Mal by platiť na obdobie 2014 – 2020 a mal by vychádzať z nasledujúcich princípov:

- stanovenie strategického rámca pre politiku v oblasti životného prostredia v EÚ;
- komplementárnosť a súdržnosť, ako aj predvídateľnosť a rovnaké podmienky pre členské štáty;
- stimulácia opatrení na všetkých úrovniach riadenia s cieľom zlepšiť účinnosť a efektívnosť pri prijímaní rozhodnutí.

Platnosť 6. environmentálneho akčného programu sa skončila v júli 2012, a preto je treba urýchlene prijať nasledujúci environmentálny akčný program (EAP), a to nielen s cieľom dokončiť niektoré nedokončené aktivity, napraviť a prekonať niektoré z nedostatkov predchádzajúceho programu, ale aj v snahe vytýčiť a dosiahnuť nové ciele zamerané na zlepšenie uplatňovania environmentálnych právnych predpisov v členských štátoch EÚ a umožniť zvýšenie účinnosti ochrany životného prostredia na všetkých úrovniach riadenia a vo všetkých fázach vypracúvania jednotlivých politík.

Tento návrh rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady o novom všeobecnom EAP EÚ do roku 2020 sa zakladá na článku 192 ods. 3 Zmluvy o fungovaní EÚ a zameriava sa na štyri oblasti:

- riešenie hlavných problémov v oblasti životného prostredia a využitie príležitostí na zvýšenie odol-



Ochrana a udržateľné využívanie prírodných zdrojov sa deklarujú v rôznych strategických materiáloch – v skutočnosti dochádza k neustálemu záberu kvalitnej poľnohospodárskej pôdy (katastrálne územie Čunovo, 2005). Foto: Tatiana Hrnčiarová

nosti životného prostredia voči systémovým rizikám a zmenám;

- zameranie politík na Stratégiu Európa 2020, teda na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu;
- potreba štrukturálnych reforiem a nové príležitosti umožňujúce priblížiť sa k pokroku EÚ v oblasti inkluzívneho ekologického hospodárstva;
- dôraz, ktorý kládol Summit Rio + 20 na celosvetový rozmer problémov v oblasti životného prostredia.

V návrhu 7. EAP sa uvádza deväť prioritných cieľov na obdobie do roku 2020, vrátane:

- ochrany prírody a posilnenia ekologickej stability/odolnosti;
- podpory udržateľného, na efektívnom využívaní zdrojov a nízkouhlíkových technológiách založeného ekonomického rastu;
- účinného riešenia vzťahu životnému prostrediu a zdravia.

Program stanovuje rámec na podporu dosahovania týchto cieľov, okrem iného na lepšiu implementáciu právnych predpisov EÚ v oblasti životného prostredia v súlade so stavom vedeckého poznania, zabezpečenie potrebných investícií na podporu životného prostredia a politiky vo sfére zmeny klímy a zlepšenia životného prostredia tak, aby sa environmentálne požiadavky odzrkadlili v ostatných politikách v súlade s cieľmi Stratégie Európa 2020, a to:

- znížiť emisie skleníkových plynov najmenej o 20 %;
- zabezpečiť, aby 20 % spotreby energie pochádzalo z obnoviteľných zdrojov;
- dosiahnuť zníženie využívania primárnej energie o 20 % zvýšením energetickej účinnosti.

Nový akčný program by mal podporovať medzinárodné a regionálne procesy, ktorých cieľom je zmeniť globálne hospodárstvo na inkluzívne ekologické hospodárstvo a presadzovať udržateľnú hospodársku, sociálnu a environmentálnu budúcnosť našej planéty a súčasnej a budúcej generácie.

Na miestnej úrovni musí byť tento program ambicióznejší a musí rozšíriť iniciatívy ako *Dohovor primátorov a starostov* aj na iné oblasti uvedené v pláne pre Európu efektívne využívajúcu zdroje, ako sú biodiverzita a využívanie pôdy, nakladanie s odpadom, využívanie vodných zdrojov a znečistenie ovzdušia, vzhľadom na to, že sa tým zjednoduší vykonávanie environmentálnej politiky EÚ prostredníctvom inovatívnej metódy viacúrovňového riadenia, ktorá podporuje proaktívne zapojenie miestnych a regionálnych orgánov do uplatňovania právnych predpisov EÚ.

To isté platí vo vzťahu k zavedeniu ceny *Európske hlavné zelené mesto*, ktorá je výborným prostriedkom na ocenenie miest s príkladným a inovatívnym prístupom k uplatňovaniu environmentálnych právnych predpisov EÚ.

7. EAP sa musí budovať na základných zásadách práva v oblasti životného prostredia, a to na zásade znečisťovateľ platí, zásade predbežnej opatrnosti, zásade prevencie a zásade nápravy znečisťovania priamo pri zdroji. Prijatý 7. EAP bolo ambíciou írskemu predsedníctvu EÚ. Aj keď sa to nepodarilo, všetci oceňujú pokrok, ktorý sa pri príprave finálneho návrhu vďaka írskemu predsedníctvu dosiahol.

Európsky hospodársky a sociálny výbor (EHSV), konkrétne jeho Odborná sekcia pre poľnohospodárstvo, rozvoj vidieka a životné prostredie, prijala stanovisko k návrhu 7. EAP 5. marca 2013 (Stanovisko EHSV, 2012).

Konštatuje sa v ňom o. i., že EHSV víta návrh 7. EAP. Jeho prijatím Radou a Európskym parlamentom sa medzi rozhodujúcimi európskymi inštitúciami dosiahne zhoda v tom, do akej miery je stav a vývoj nášho životného prostredia dramatický, ale aj v tom, že uplatňovanie európskych právnych predpisov v oblasti životného prostredia vykazuje vážne nedostatky a doterajšie prístupy k riešeniu existujúcich i budúcich problémov neboli postačujúce, ako aj v tom, čo je potrebné v environmentálnej politike do roku 2020 uskutočniť.

Návrh potvrdzuje mnohokrát vyjadrený postoj výboru, že dôvodom problémov, týkajúcich sa životného prostredia, nie je absencia dostatočných poznatkov alebo chýbajúce možnosti riešenia, ale nedostatočná politická vôľa konať. Napriek správnej diagnóze kľúčového problému je hlavným nedostatkom 7. EAP to, že je málo konkrétny. Ak si niekto v nadpise programu stavia za cieľ *Dobry život v rámci možností našej planéty*, mal by aspoň v názkoch opísať hranice, pokiaľ možno zaťažiť planétu a podrobne predstaviť prepojenie konkrétne naplánovaných politických aktivít s dosahmi na spoločenskú a hospodársku činnosť v Európe. Toto sa, žiaľ, v 7. EAP nenachádza. Preto je 7. EAP skôr správou o stave životného prostredia než skutočným strategickým politickým dokumentom alebo politicko-operačným akčným programom.

Podľa EHSV nezaujima 7. EAP dost jasné stanovisko k hospodárskym a spoločenským zmenám, potrebným na dosiahnutie environmentálnych cieľov. EHSV pripomína, že Komisia už pri predložení hlavnej iniciatívy *Európa efektívne využívajúca zdroje* zdôraznila, že potrebné zmeny je možné dosiahnuť len vtedy, keď sa okrem technologických zlepšení a zmeny správania výrobcov a spotrebiteľov nastúpi na cestu „výrazných zmien v energetických, priemyselných, poľnohospodárskych a dopravných systémoch“.

7. EAP veľmi výstižne analyzuje slabé stránky uskutočňovania doterajších environmentálnych akčných programov, ale neponúka takmer žiadne návrhy, ako by sa tieto nedostatky dali odstrániť, alebo aspoň zredukovať. Takmer všetky požiadavky na pozitívny vývoj v oblasti ochrany prírody a životného prostredia vzišli od občianskej spoločnosti. Mimoslávne organizácie sú podľa názoru EHSV kľúčovými aktérmi pri realizácii 7. EAP. Preto by ich úlohu v tomto programe bolo treba viac zdvihnúť a posilniť v podobe ďalšieho prioritného cieľa.

Úloha skutočne ambiciózneho 7. EAP by mala spočívať v tom, že oveľa jasnejšie opíše cestu od klasickej environmentálnej politiky, zameranej na sanačné technológie, smerom k udržateľnému rozvoju. Na konci obdobia platnosti 7. EAP sa skončí aj obdobie, pre ktoré bola prijatá Stratégia Európa 2020. EHSV už viackrát prizvukoval, že Stratégia Európa 2020 nemôže nahradiť európsku stratégiu pre trvalo udržateľný rozvoj, ktorá prostredníctvom dlhodobého plánovania a pri zohľadnení hospodárskeho, sociálneho a ekologického rozmeru stanovuje ciele a stratégie trvalo udržateľného rozvoja v Európe. Výbor žiada

Radu a Európsky parlament, aby do 7. EAP zakotvili úlohu vypracovať novú zastrešujúcu stratégiu EÚ pre trvalo udržateľný rozvoj, ako to požadovala Rada ministrov životného prostredia vo svojich záveroch z Konferencie OSN o udržateľnom rozvoji Rio + 20 (Závery Rio + 20, 2012). To by zvýšilo skutočný prínos 7. EAP.

* * *

Sedemročné obdobie 2014 – 2020 predstavuje veľmi vážnu výzvu pre celú EÚ i pre jednotlivé jej členské štáty. Súvisí to s celým radom skutočností. Prvou z nich je to, že v tomto období sa končí obdobie, na ktoré bol prijatý kľúčový strategický dokument EÚ: *Európa 2020*. Na roky 2014 – 2020 pripadá aj nové programové obdobie EÚ, v rámci ktorého sa rozhoduje o tom, kam budú prioritne nasmerované a ako sa budú využívať finančné zdroje EÚ. A napokon, v nasledujúcom sedemročnom období budú platiť nové, či zásadne inovované a reformované kľúčové odvetvové politiky EÚ, okrem iných *Spoločná poľnohospodárska politika EÚ* a *7. environmentálny akčný program EÚ*.

Všetky vyššie uvedené skutočnosti sú výzvou na serióznou odbornú i laickú diskusiu všetkých zainteresovaných, a to na všetkých hierarchických úrovniach: od európskej, cez národnú až po miestnu. Všetky vyššie uvedené a ďalšie dokumenty, programy a následne spôsoby ich implementácie zásadným spôsobom ovplyvnia kvalitu života každého obyvateľa EÚ.

Príspevok vznikol v rámci riešenia vedeckého projektu č. 2/0111/2 financovaného grantovou agentúrou VEGA.

Literatúra

7. environmentálny akčný program. Pracovný dokument Komisie pre životné prostredie, klimatické zmeny a energetiku. Brusel: Európska únia – Výbor regiónov, ENVE-V-032, 2013.
- Integrovaný regionálny operačný program 2014 – 2020. Oznámenie o strategickom dokumente. Bratislava: MPA RV SR, 2013.
- Návrh Operačného programu Kvalita životného prostredia 2014 – 2020. Oznámenie o strategickom dokumente. Bratislava: MŽP SR, 2013.
- Návrh rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady o všeobecnom environmentálnom akčnom programe Únie do roku 2020 „Dobry život v rámci možností našej planéty“ COM(2012) 710 final, 2012.
- Partnerská dohoda medzi Slovenskou republikou a Európskou komisiou na roky 2014 – 2020. Oznámenie o strategickom dokumente. Bratislava: Úrad vlády SR, 2013.
- Spoločná poľnohospodárska politika EÚ 2014 – 2020. 2013. (http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/agreement/index_en.htm)
- Stanovisko EHSV na tému „7. environmentálny akčný program a nadväzná opatrenia k 6. environmentálnemu akčnému programu“. 2012, Ú. v. EÚ C 191, 29. 6. 2012, s. 1 – 6.
- Závery z Rio + 20. Výsledok summitu Komisie OSN pre udržateľný rozvoj (UNCSD) v roku 2012 a nadviazanie naň. Luxemburg: 3194. zasadnutie Rady, životné prostredie, 2012.

**Prof. RNDr. Mikuláš Huba, CSc., huba@savba.sk
Geografický ústav SAV, Štefánikova 49, 814 73 Bratislava**